

# **KIELIPOLITIIKKA DISKURSSEINA**

ALUEELLISIA KIELIÄ TAI VÄHEMMISTÖKIELIÄ KOSKEVAN  
EUROOPPALAISEN PERUSKIRJAN JA SEN SUOMALAISEN  
SELONTEON ANALYYSI

**Katriina Vakkila**

Syksy 2002

Pro Gradu -tutkielma  
Soveltavan kielentutkimuksen keskus  
Jyväskylän yliopisto

## JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

|   |  |
|---|--|
| <b>Tiedekunta</b><br>HUMANISTINEN   | <b>Laitos</b><br>Soveltavan kielentutkimuksen keskus |
| <b>Tekijä</b><br>Minna Katriina Vakkila   |  |
| <b>Työn nimi</b><br>Kielipolitiikka diskursseina<br>– <i>Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja sen suomalaisen selonteon analyysi</i>  |  |
| <b>Oppiaine</b><br>Soveltava kielitiede   | <b>Työn laji</b><br>Pro gradu                        |
| <b>Aika</b><br>Syksy 2002   | <b>Sivumäärä</b><br>148 + 3 liitettä                 |
| <p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Tutkimuksessa selvitetään, miten Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan perussopimuksen ja Suomen tämän sopimuksen täytäntöönpanosta kirjoittaman ensimmäisen selonteon kaltaiset keskeiset kielipoliittiset tekstit osaltaan rakentavat ja heijastavat suomalaista kielisuunnittelua ja vähemmistökielipolitiikkaa. Tutkimus tarkastelee kielipoliittista rajanvetoa suhteessa kielisuunnittelun osapuoliin, toimenpiteisiin ja olosuhteisiin. Taustalla on peruskirjan luonne niin sanottuna <i>à la carte</i> –sopimuksena, joka rakentuu joukosta eritasoisia toimenpiteitä vaativia artikloja ja jonka puitteissa sopimuksen allekirjoittaneen maan on mahdollista muodostaa omaan tilanteeseensa sopiva kielipoliittinen linjaus.</p> <p>Tutkimuksen teoreettisena ja metodologisena lähtökohtana on faircloughilainen kriittinen diskurssianalyysi, joka korostaa tekstien analysointia suhteessa tekstin tuottamisen ja käyttämisen (diskursiivisiin) käytänteisiin sekä laajempaan sosiokulttuuriseen kontekstiin. Peruskirjan ja selonteon analyysin kielisuunnitteluteoreettinen näkökulma perustuu Cooperin (1989) kielisuunnittelun prosesseja kuvaavaan malliin, jossa kielisuunnittelua ja kielipolitiikkaa jäsenetään kysymysten, kuka suunnittelee, mitä, kenelle, miten, missä ja miksi avulla. Kielipoliittisten tekstien tuottamisen ja käyttämisen kontekstia tarkastellaan hallinnollisten tekstilajityyppien näkökulmasta. Tarkoitus on siis selvittää kriittisen diskurssintutkimuksen keinoin sitä, millaisin kielellisin ja sisällöllisin, diskursiivisin keinoin vähemmistökielisopimuksen piirissä tehdyillä rajanvedoilla tuotetaan ja julkilausutaan suomalaista vähemmistökielipolitiikkaa.</p> <p>Kielellisen analyysin lähtökohtana on systeemis-funktionaalista kieliopista nouseva käsitys merkityksen rakentumisesta suhteessa kielen tapoihin representoida toimintaa, sen osapuolia ja olosuhteita. Analyysissa kielisuunnittelun osapuolia tarkastellaan van Leeuwenin (1996) sosiaalisten aktorien mallin mukaisesti.</p> <p>Osapuolien, toimenpiteiden ja juridisten olosuhde- ja ehtomääritysten analyysi osoittaa, että teksteissä rakennetaan kielisuunnittelua julkishallinnollisten tekstien diskursiivisten käytänteiden puitteissa. Suunnitteluun osallistuvat osapuolet määritellään väljästi tai jätetään mainitsematta kokonaan ja suunnittelun kohteita määritellään niiden institutionaalisten roolien kautta. Kielisuunnittelullisista toimenpiteistä puhutaan abstraktioilla eli toimenpiteisiin viitataan yleisellä ja abstraktilla tasolla. Myös toimenpiteille asetetut juridiset ehdot esitetään niin väljästi, että sopimuksen toimeenpanijat voivat määritellä suunnittelun toteuttajat, kohteet, toimenpiteet ja niiden puitteet omista lähtökohdistaan. Yhdessä nämä tekstien piirteet tuottavat top down -suunnittelullista asetelmaa, jossa sopimuksen hallinnolliset ja juridiset käytänteet hallitsevilla suunnittelijoille annetaan valta määritellä toimenpiteet ja niiden puitteet.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että peruskirjassa ja selonteossa kielisuunnittelua ja kielipolitiikkaa rakennetaan julkishallinnollisella ja juridisella diskurssilla. Tekstien käyttö kielipolitiikan toteuttamisessa edellyttää näiden diskurssien ja käytänteiden tuntemusta, ja tämä on edellytyksenä myös näiden tekstien analysoinnille.</p> |  |
| <b>Asiasanat:</b> kielipolitiikka, kielisuunnittelu, kriittinen diskurssianalyysi, institutionaaliset tekstit   |  |
| <b>Säilytyspaikka:</b> Soveltavan kielentutkimuksen keskus  |  |

# Sisällys

|  |           |
|--|-----------|
| Tiivistelmä .....  | 1         |
| Luettelo kuvioista ja taulukoista .....  | 4         |
| <b>1 Johdanto.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1 Tutkimuksen tavoitteet .....   | 7         |
| 1.2 Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat.....   | 7         |
| 1.3 Kriittisen tutkimusotteen lähtökohdat ja rajoitukset .....   | 10        |
| <b>2 Kielisuunnittelu ja kielioikeudet kielipoliittisen rajanvedon kontekstina .....</b>   | <b>12</b> |
| 2.1 Kielisuunnittelu vs. kielipolitiikka – tutkimuskentän määrittelystä.....   | 12        |
| 2.3 Peruskirja, kielipoliittiset tekstit ja diskurssinäkökulma kielisuunnitteluun .....  | 14        |
| 2.4 Kielisuunnittelun konteksti kuuden kysymyksen hahmottamana .....   | 18        |
| 2.4.1 MISSÄ – kielisuunnittelun kielellisistä ja kielenulkoisista puitteista .....   | 19        |
| 2.4.2 KUKA –kenellä oikeus suunnitella.....  | 23        |
| 2.4.3 MITÄ – suunnittelun kohteista I .....  | 27        |
| 2.4.4 KENELLE – suunnittelun kohteista II.....   | 29        |
| 2.4.5 MITEN - suunnitteluprosesseista .....  | 32        |
| 2.4.5 MIKSI – suunnittelun tavoitteista.....   | 35        |
| 2.5 Kielioikeudet .....  | 37        |
| 2.5.1 Yksilön oikeuksia ja ryhmäoikeuksia .....  | 38        |
| 2.5.2 Kielioikeudet kielipoliittisten linjausten näkökulmasta .....  | 40        |
| <b>3 Kriittinen diskurssianalyysi teoreettisena ja metodologisena viitekehyksenä .....</b>                                       | <b>44</b> |
| 3.1 Kriittinen diskurssianalyysi – sosiaalinen näkökulma kieleen.....  | 44        |
| 3.2 Faircloughilainen viitekehys: yhteiskuntateoreettisesti ladattu ympäristö<br>kielentutkijalle .....                          | 46        |
| 3.2.1 Teoria kielenkäytöstä osana sosiaalista todellisuutta .....  | 46        |
| 3.2.2 Metodi kielenkäytön sosiaalisen luonteen tarkasteluun .....  | 50        |
| <b>4 Hallinnolliset tekstit tutkimuskohteena .....</b>   | <b>55</b> |
| 4.1 Peruskirja ja Selonteko osana virallisen ideologiaa.....   | 55        |
| 4.1.1 Peruskirja lainsäädännöllisenä tekstinä.....   | 57        |
| 4.1.2 Lainsäädännöllisten tekstien sisällöllisistä ja kielellisistä piirteistä .....   | 57        |
| 4.2 Peruskirjan ja Selonteon sisällöllinen rakenne.....  | 60        |
| 4.2.1 Peruskirjan sisällöllinen rakenne .....  | 61        |
| 4.2.2 Selonteon sisällöllinen rakenne .....  | 63        |
| <b>5 Aineisto, tutkimusongelmat ja -menetelmät .....</b>   | <b>64</b> |
| 5.1 Aineisto.....  | 64        |
| 5.2 Tutkimuskysymyksiä aineistolle.....  | 65        |
| 5.2 Tutkimusmenetelmät .....   | 67        |
| 5.3 Analyysin kulku .....  | 69        |
| <b>6 Kielisuunnittelijoita ja vähemmistöjä – osapuolet, niiden osallistujaroolit ja<br/>mainitsematta jääneet osapuolet.....</b> | <b>70</b> |
| 6.1 Van Leeuwen ja sosiaalisten aktorien representoinnin systeemi .....  | 70        |
| 6.2 Osapuolet – suunnittelevia instituutioita ja institutionalisoituja kohteita .....  | 73        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 6.2.1    | Funktionalisoidut aktorit - sopimusosapuolia ja oikeussubjekteja.....   | 76         |
| 6.2.2    | Osapuolien ryhmittelyä.....   | 77         |
| 6.2.3    | Tekstit Selonteon vastuutahoina.....  | 78         |
| 6.2.4    | Vähemmistöjen nimeämisestä.....   | 79         |
| 6.3      | Osapuolten kielipilliset roolit.....  | 82         |
| 6.3.1    | Aktiiviset toimijat ja passivoituidet kohteet - yleiskatsaus.....   | 84         |
| 6.3.2    | Suunnittelijat aktiivisina toimijoina.....  | 86         |
| 6.3.3    | Vähemmistöt aktiivisina toimijoina.....   | 88         |
| 6.3.4    | Kohteena kieli – suunnittelijat suunnittelevat ja vähemmistöt käyttävät.....                                      | 89         |
| 6.4      | Osapuolien mainitsematta jättäminen ja vastuutahojen rajaaminen.....  | 90         |
| 6.4.1    | Osapuolien mainitseminen ja mainitsematta jättäminen Peruskirjan passiivilauseissa.....                           | 94         |
| 6.4.2    | Osapuolien mainitseminen ja mainitsematta jättäminen ja roolit Selonteon passiivilauseissa.....                   | 97         |
| 6.4.3    | Toimintaa ilman tekijöitä – mainitsematta jättäminen Peruskirjan artiklassa 7.....                                | 100        |
| 6.4.4    | Toimintaa ilman tekijää II– mainitsematta jättäminen Selonteon artiklaa 7 käsittelevässä osassa.....              | 103        |
| 6.4.5    | Toiminta tapahtumana – Selonteon eksistentiaalilauseista.....   | 104        |
| 6.5      | Osapuolet - yhteenveto.....   | 105        |
| <b>7</b> | <b>Toimenpiteitä ja ehtoja.....</b>   | <b>108</b> |
| 7.1      | TOIMINTA – toimenpiteitä ja rajoituksia.....  | 108        |
| 7.1.1    | Hallinnolliset abstraktiot ja Peruskirjan toiminnan rakentuminen.....   | 109        |
| 7.1.2    | Peruskirjan toimenpiteitä velvoittavuuden ja sallivuuden näkökulmasta.....  | 111        |
| 7.1.3    | Selonteon toimenpiteet suhteessa Peruskirjan velvoittavuuteen ja sallivuuteen.....                                | 113        |
| 7.1.5    | Toiminta - yhteenveto.....  | 116        |
| 7.2      | Soveltumisehdot – määrittelyn vapaus.....   | 116        |
| 7.2.1    | Peruskirjan kuusi ehtolauseketta – suunnittelijoiden valtuudet ja rajoitukset.....                                | 117        |
| 7.2.2    | Ehtolausekkeista ja olosuhteista Selonteossa.....   | 119        |
| 7.2.3    | Lainsäädännölliset tekstit Suomen vähemmistökielipolitiikan kuvauksessa.....                                      | 120        |
| 7.2.4    | Soveltamisehtojen vastaavus ja toteutuminen Selonteossa.....  | 122        |
| 7.3      | Toiminta ja sen ehdot - yhteenveto.....   | 124        |
| <b>8</b> | <b>Kielisuunnittelua kahden diskurssin kautta.....</b>  | <b>126</b> |
| 8.1      | KUKA, KENELLE, MITÄ – institutionaaliset suunnittelijat ja kohteet.....   | 126        |
| 8.2      | MITEN – instituutioiden käytänteillä määriteltyä suunnittelua.....  | 129        |
| 8.3      | MISSÄ – institutionaalinen konteksti.....   | 131        |
| 8.4      | MIKSI – yhteisön suunnittelua kielen kautta.....  | 133        |
| 8.5      | Julkishallinnollisia käytänteitä ja juridisia lähtökohtia – vähemmistökielipolitiikkaa kahdella diskurssilla..... | 135        |
| <b>9</b> | <b>Yhteenveto.....</b>  | <b>137</b> |
|          | <b>Kirjallisuus.....</b>  | <b>142</b> |
|          | <b>Liitteet 1-3</b>   |            |

## Luettelo kuvioista ja taulukoista

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Kuvio 1    | Kaplanin ja Baldaufin (1997, 6) malli kansallisen kielisuunnittelun tahoista ...  | 25  |
| Kuvio 2    | Schiffmanin (1996, 28-30) kielipolitiikka typologia .....   | 41  |
| Kuvio 3    | Faircloughin (1992, 73) analyysiviitekehys ja kielipoliittiset tekstit .....  | 50  |
| Kuvio 4    | Peruskirjan ja Selonteon osapuolet suhteutettuna Kaplanin ja Baldaufin (1997) kansallisen suunnittelun suunnittelutahojen malliin ..... | 75  |
| Kuvio 5    | Peruskirjan tasojen typografinen jakautuminen suhteessa toimenpideverbeihin .....   | 112 |
| Kuvio 6    | Peruskirjan kielisuunnittelullisia verbejä suhteessa niiden edellyttämän toiminnan velvoittavuuteen .....                               | 113 |
|            |   |     |
| Taulukko 1 | Vähemmistökielisopimuksen synty suhteessa Spolskyn ja Shohamyn kielisuunnitteluprosessin vaiheisiin .....                               | 35  |
| Taulukko 2 | Peruskirjan sisällöllinen rakenne .....   | 62  |
| Taulukko 3 | Selonteon sisällöllinen rakenne .....   | 63  |
| Taulukko 4 | Keskeiset aktiiviset toimijat ja passiivoidut toiminnan kohteet Peruskirjassa ja Selonteossa.....                                       | 86  |
| Taulukko 5 | Agentin sisällyttäminen ja poisjättäminen Peruskirjan passiivilauseissa.....  | 94  |
| Taulukko 6 | Agentin sisällyttäminen ja poisjättäminen Selonteon passiivilauseissa.....  | 97  |
| Taulukko 7 | Finiitti- ja ei-finiittimuotoiset prosessit sekä kieliopilliset metaforat Peruskirjan artiklassa 7.....                                 | 100 |
| Taulukko 7 | Yleisimmin esiintyvät suunnittelijatahojen yhteydessä esiintyvät toimenpiteet suhteessa kieleen.....                                    | 114 |
| Taulukko 8 | Peruskirjan ehtolauseketyypit ja toteutuminen Selonteossa.....  | 123 |

# 1 Johdanto

Eurooppalainen vähemmistökielipolitiikka sai konkreettiset puitteet Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksyessä vuonna 1992 *Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan* (tästä eteenpäin Peruskirja) eurooppalaiseksi konventioksi. Kesäkuuhun 2002 mennessä kaikkiaan 15 maata on sopimuksen ratifioimalla tunnustanut vähemmistökielten perinteet ja niiden kulttuurisen arvon Euroopassa ja omalla alueellaan. Peruskirja loi puitteet myös Suomen vähemmistökielipolitiikalle Suomen allekirjoittaessa ja ratifioidessa Peruskirjan yhtenä ensimmäisistä eurooppalaisista valtioista, vaikka sopimus ratifioitiin olemassa olevan lainsäädännön pohjalta. Sekä eurooppalaisen että suomalaisen vähemmistökielipoliittisen suunnittelun näkökulmasta vähemmistökielisopimukseksi kutsuttu Peruskirja on merkittävä, sillä se on ennen kaikkea yhtenä dokumenttina esitetty vähemmistökielipoliittinen linjaus, johon on koottu suosituksia vähemmistökielten suojelusta sekä niiden käyttömahdollisuuksien turvaamisesta julkisessa elämässä.

Peruskirjan julkilausutut lähtökohdat ovat ensisijaisesti kulttuuriset kuten sopimuksen johdannossa todetaan;

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot, jotka ovat allekirjoittaneet tämän peruskirjan ja jotka

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

katsovat, että perinteisten eurooppalaisten alueellisten kielten tai vähemmistökielten, joista eräät ovat vaarassa hävitä, suojeleminen auttaa ylläpitämään ja kehittämään Euroopan kulttuurien monimuotoisuutta sekä perinteitä...

ovat sopineet seuraavasti: ...

Käytännössä se kuitenkin tarjoaa viitekehyksen vähemmistökielten käytön edistämiseksi ja mahdollistamiseksi määrittelemällä joukon toteutettavaksi suositeltavia toimenpiteitä niin koulutuksen ja viranomaisasioinnin kuin talous- ja kulttuurielämän ja muiden julkisen elämän aloilla. Vaikka sopimus käsittelee tällöin vähemmistöjen oikeuksia käyttää kieltänsä, se ei ole suoraan kielivähemmistöjä koskeva sopimus eikä sen katsota määrittelevän vähemmistöoikeuksia. Määritellessään eurooppalaisen vähemmistökielipolitiikan viitekehystä Peruskirja tekeekin joukon rajauksia, joista yhtenä voi pitää sopimuksen kohdistumista kieleen, ei kielivähemmistöihin. Toinen merkittävä linjanveto on sopimuksen rajautuminen

ainoastaan historiallisia, perinteisesti kussakin maassa puhuttuja kieliä koskevaksi. Peruskirjan ulkopuolelle jäävät siis maahanmuuttajien, pakolaisten ja muiden niin sanottujen uusien vähemmistöjen kielet. Lisäksi sopimuksen ratifioivilla mailla on mahdollisuus valita sekä eri tasoisia suojelutoimenpiteitä että ne alueellansa puhutut kielet, joihin toimenpiteitä kohdistetaan. Näiden valinnan mahdollisuuksien puitteissa Peruskirjan katsotaankin olevan niin sanottu *à la carte* –sopimus.

Nämä Peruskirjassa tehtävät rajaukset implikoivat kielipoliittisen suunnittelun sosiaalisia merkityksiä sekä suunnittelijoiden että suunnittelun kohteiden yhteisöllisen aseman suhteen. Peruskirjan perusteella vähemmistökielten suojelu ei tarkoita kaikkien Euroopan alueella käytettyjen kielten suojelua eikä myöskään sopimuksen piiriin kuuluvien kielten suojelua samalla tavoin. *A la carte* –piirre ja valintojen mahdollisuus heijastelevat erilaisten kansallisten tilanteiden huomiointia todentaen samalla kielisuunnittelussa väistämättä läsnä olevaa yhteiskunnallisten asemien määrittelyä. Kun eri kielille myönnetään erilaisia käyttömahdollisuuksia, rakennetaan usein samalla myös näitä kieliä käyttävien ryhmien yhteisöllistä statusarvoa ja sosiaalista asemaa (Bourdieu 1991). Kielipoliittisiin linjauksiin liittyy tällöin aina vallankäytöllinen ulottuvuus: kenellä on oikeus määrittellä tai rajata, kenen kielenkäyttöä ja miten? Kielisuunnittelu on toisin sanoen myös puhujien yhteiskunnallisen aseman ja sosiaalisen identiteetin määrittelemistä.

Peruskirjan kaltaiset kansainväliset ja kansalliset kielipoliittiset dokumentit ovat yhteiskunnan hallinnon ja järjestyksen ylläpidon ja kansalaisten oikeuksien määrittelyn lisäksi yhteiskunnallisen vallankäytön julkilausumia. Julkisina teksteinä ne ovat myös eräänlaisia kielisuunnittelutoiminnan tiivistymiä, jotka pitävät sisällään yhteisöllisiä arvoja, asenteita ja ideologioita (Watts 2001, Schiffman 1996). Lainsäädännöllisten tekstien tapauksessa ne ovat myös kielisuunnittelutoimien juridisia perustoja. Julkisina teksteinä kielipoliittiset asiakirjat ovat julkisen määrittelyn paikkoja; lisäksi ne ohjaavat ryhmien yhteiskunnallisia asemia ja rooleja määritteleviä hallinnollisia toimenpiteitä. Tässä tutkimuksessa lähestyn Peruskirjan muodossa julkilausuttua eurooppalaista ja suomalaista vähemmistökielipoliittista rajanvetoa osana kielisuunnittelun osapuolten sosiaalisten identiteettien määrittelyä. Vähemmistökielisopimus on siis yksi suomalaista kielisuunnittelua määrittelevä ja ohjaava teksti, joka *à la carte* -piirteensä puitteissa räätälöitynä kielipoliittisena julkilausumana on osa niin kielivähemmistöjen kuin suunnittelijoiden yhteiskunnallisten asemien ja roolien määrittelyä.

## 1.1 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoite on tarkastella suomalaista vähemmistökielipolitiikkaa ja kielipoliittisen suunnittelun osapuolien sosiaalisia identiteettejä ja asemia määrittelevää luonnetta eurooppalaisen vähemmistökielisopimuksen piirissä tehtävän kielipoliittisen rajanvedon näkökulmasta. Tutkimuksen kohteena on tällöin yhtäältä Suomen vähemmistökielipolitiikka Peruskirjan piirissä ja toisaalta Peruskirja yleisenä vähemmistökielipoliittisena linjauksena. Tutkimuksen lähtökohtana on ajatus, että (1) kielisuunnittelu ja kielipolitiikka on aina jollain tavoin sen osapuolina olevien ryhmien sosiaalisten asemien määrittelyä eikä siis koskaan neutraalia kielenkäytön ohjailua ja että (2) kielipoliittiset dokumentit kuten kansainväliset sopimukset, lainsäädäntö tai erilaiset mietinnöt ja ohjelmat osana kielipoliittista suunnitteluprosessia ovat osa tätä sosiaalisten asemien määrittelyä. Tarkoitus on toisin sanoen tarkastella kriittisen diskurssintutkimuksen keinoin sitä, millaisin kielellisin ja sisällöllisin, diskursiivisin keinoin vähemmistökielisopimuksen piirissä tehdyillä rajanvedoilla tuotetaan ja julkilausutaan suomalaista vähemmistökielipolitiikkaa. Miten kielipoliittiset asiakirjat kuten eurooppalainen vähemmistökielisopimus toimivat kielivähemmistöjen yhteiskunnallisen ja kielisuunnittelullisen aseman määrittelijöinä? Millaisia osapuoli- ja osallistujarooleja kielipoliittisissa asiakirjoissa määritellään yhtäältä vähemmistöille ja toisaalta suunnittelijoille, millaista kielisuunnittelua linjanvedoilla rakennetaan?

Tutkimusaineistona on itse vähemmistökielisopimuksen (Peruskirja) lisäksi Suomen ensimmäinen selonteko sopimuksen täytäntöönpanosta (jäljempänä Selonteko).<sup>1</sup> Näitä molempia voi pitää keskeisinä vähemmistökielipoliittisina asiakirjoina: ensinnäkin Peruskirja kuuluu Euroopan sopimussarjaan (*European Treaty Series*), ja toiseksi se kattaa kaikki kielen käytön julkiset alat lukuun ottamatta parlamentaarista päätöksentekoa. Selonteko puolestaan on Suomen virallinen raportti, joka käsittelee Suomen Peruskirjan piirin kuuluvaa kielisuunnittelutoimintaan ja lainsäädäntöä. Sen voi katsoa olevan virallinen katsaus Suomen vähemmistökielipolitiikkaan.

## 1.2 Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat

Tarkastelen Peruskirjaa ja Selontekoa kriittisen diskurssintutkimuksen keinoin. Tutkimuksen taustalle piirtyy tällöin kriittiseen paradigmaan kietoutuva, peruslähtökohtia kyseenalaistava näkökulma sekä kielisuunnittelua että kielipoliittisia tekstejä kohtaan. Taustalla on

---

<sup>1</sup> Viitataan *Alueellisia kieliä ja vähemmistökieliä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan* lyhyiden vuoksi *Peruskirjana*. Suomen ensimmäiseen selontekoon *Selontekona*. Puhun Peruskirjasta ja Selonteosta myös vähemmistökielisopimuksena ja raporttina. Peruskirja on kirjattu Suomen valtiosopimuksiin vähemmistökielisopimuksena, ja sopimus ja raportti kuvaavat asiakirjoja etenkin niiden funktion kautta. Peruskirja on valtioiden välinen sopimus, ja Selonteko raportti Suomen vähemmistökielipolitiikasta.



diskurssintutkimuksen konstruktioistinen ajatus siitä, että makrotason ilmiöitä on mahdollisuus tarkastella tutkimalla mikrotasolla (tekstin tasolla) tapahtuvia diskurssitapahtumia, koska kielenkäyttö sekä heijastaa että rakentaa sitä ympäröivää sosiaalista maailmaa (Sarangi ja Slembrouck 1996, 11). Tällöin myös kielisuunnittelun taustalla olevien oletusten ja arvojen, (kieli-)ideologioiden, joiden puitteissa linjanvetoja määritellään, voi ajatella heijastuvan ja rakentuvan kielipoliittisissa asiakirjoissa (Watts 2001).

Kielisuunnitteluteoreettisena lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan kielisuunnittelu on poliittista, ei-neutraalia toimintaa. Kielisuunnittelun tarkastelua jäsentää Cooperin (1983, 1989, ks. myös Spolsky ja Shohamy 1999) kielisuunnittelun prosessien hahmottamiseen luoma malli, jota soveltaen kielisuunnittelua voi lähestyä kysymysten (kyseenalaistuksen) KUKA suunnittelee, MITÄ ja KENELLE, MITEN suunnittelee, MIKSI ja MISSÄ avulla. Kielisuunnittelu tarkoittaa tässä mallissa kaikkea sitä toimintaa, jolla pyritään muuttamaan jonkun yhteisön kielellistä tilannetta. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kielisuunnittelua kuitenkin ensisijaisesti julkishallinnollisessa kontekstissa, jossa se usein muotoutuu osaksi muuta yhteiskunnallista suunnittelua ja päätöksentekoa. Tällöin voidaankin puhua kielipoliittisesta (yhteiskunta)suunnittelusta. Kielipoliittikka puolestaan tarkoittaa tässä julkishallinnollisesti käsitettävässä institutionaalisessa kontekstissa niitä erilaisia linjauksia, lakeja ja säädöksiä, joiden puitteissa suunnittelua toteutetaan tai jotka syntyvät suunnittelun tuloksena (Kaplan ja Baldauf 1997). Kielipoliittikan ja kielisuunnittelun neutraaliuden kyseenalaistaminen pitää sisällään myös käsityksen siitä, että kielipoliittikka tai kielisuunnittelu ei tarkoita ainoastaan eksplikoituja linjauksia tai toimintaa vaan myös niitä ajatuksia, uskomuksia ja arvoja, jotka ohjaavat kieliin kohdistuvaa toimintaa (Schiffman 1996, Spolsky ja Shohamy 1999).

Kontekstisidonnaisuus on keskeistä myös metodologisena lähtökohtana olevassa kriittisessä diskurssianalyysissa (CDA) ja erityisesti Norman Faircloughin kehittämässä analyysiviitekehyksessä, joissa kielenkäyttö käsitetään ensisijaisesti merkityksien antona, joka suhteutuu aina kontekstiin. CDA:n puitteissa kieli ja kielenkäyttö ja näin ollen myös diskurssit nähdään yhtenä sosiaalisena käytänteenä, joka sekä heijastaa että muokkaa kielessä ja kielellä käsiteltyjä käsityksiä, ilmiöitä ja sosiaalisia suhteita. Faircloughin viitekehys muodostuu kolmesta tasosta, joista viestintätilanteita (tekstejä) voidaan analysoida. Analyysissa voidaan kuvata itsessään tekstiä, tutkia tekstin tuottamis- ja kuluttamiskäytänteitä sekä pohtia sen sosiaalisen todellisuuden sosiokulttuurisia käytänteitä, jossa tekstejä tuotetaan ja kulutetaan. Makrotason ilmiöiden tutkiminen mikrotason kautta perustuu juuri tähän kolmijakoon: tekstejä kuvataan lingvistikseen ja näin kartoitettuja kielellisiä piirteitä tulkitaan suhteessa

tuottamis- ja kuluttamiskäytänteisiin. Tätä puolestaan selitetään suhteessa sosiokulttuurisiin konventioihin pyrkien ymmärtämään, mitä merkityksiä, miten ja miksi tekstissä rakennetaan. Tämän tutkimuksen fokuksen ollessa kielipoliittiset tekstit myös analyysin keskiössä ovat Peruskirja ja Selonteko teksteinä eikä esimerkiksi tekstien laatimiseen tai käyttämiseen liittyvät prosessit.

Tekstien tulkinnan ja selittämisen sosiokulttuurisen kontekstin muodostaa Peruskirjaa ja Selontekoa hahmottava eurooppalainen ja suomalainen institutionaalinen kielisuunnittelu. Suomalaisella kielisuunnittelulla tarkoitan tällöin kielisuunnittelua, jota Suomi toteuttaa instituutiona; valtiona, suvereenina kansainvälisen lain toimijana tai hallinnollisena yksikkönä, joka voi tästä asemasta tehdä ja toteuttaa itseänsä tai kansalaisiansa koskevia päätöksiä. Eurooppalainen kielisuunnittelu puolestaan viittaa lähinnä Euroopan neuvoston piirissä toteutettuun suunnitteluun, mutta myös muuta suurta osaa Eurooppaa koskeva suunnittelu esimerkiksi EU:n piirissä kuuluu eurooppalaiseen suunnitteluun. Euroopan neuvostolla (EN) tarkoitan samantapaista päätöksentekoon ja toimenpiteisiin kykenevää hallinnollista yksikköä kuin Suomi on. Vaikka EN on sen jäsenmaiden muodostama hallitusten välinen järjestö, käsitän sen tässä itsenäiseksi toimijaksi, joka voi kohdistaa toimia jäsenmaitansa kohtaan. Näiden termien ei ole tarkoitus olla täsmällisiä ja tiettyä yhteiskuntapoliittista tai kansainvälisoikeudellista toimintaa tai toiminnan tapaa ja piirrettä kuvaavia tai edustavia määrytyksiä, vaan toimia teorian, analyysin ja raportoinnin apuvälineinä. Itse asiassa juuri se, mitä eurooppalainen tai suomalainen kielisuunnittelu ja –politiikka kielivähemmistöjen osalta tarkoittaa tai millaisia toimijoita Suomi ja Euroopan neuvosto suunnittelijoina ovat, on yksi tämän tutkimuksen kohde. Kielisuunnittelu tai –politiikka ja sellaiset instituutiot kuten valtio ja Euroopan neuvosto eivät ole staattisia, yksiselitteisiä yksiköitä – onhan esimerkiksi suomalainen kielisuunnittelu myös tavallaan eurooppalaista kielisuunnittelua – vaan erilaisia muotoja ja piirteitä saavia konstruktioita, joita kielipoliittiset tekstit heijastelevat, luovat ja muokkaavat.

Tekstien diskursiivisten tuottamis- ja kuluttamiskäytänteiden selvittämisen rajaan Peruskirjan ja Selonteon *tekstilajityyppien* tarkasteluun. Tämä rajaus perustuu käsitykseen siitä, että se, miten ja millaisten tekstikäytänteiden puitteissa tekstit ovat syntyneet ja miten niitä käytetään, juontuu pitkälti niiden institutionaalisesta luonteesta ja käytöstä. Tekstilajityypillä tarkoitan tällöin sitä, että molemmat tekstit ovat tietyn ammattikunnan tekstejä, joita tällöin kuvaa se, että tällä ammattikunnalla on yhteinen käsitys tekstien käyttötarkoitusten edellyttämistä piirteistä, tekstien kommunikatiivisesta funktiosta (Bhatia 1987, 1993, 1994). Peruskirja on lainsäädännöllinen teksti, jonka on juridiseen pätevyys-

pyrittäessä täytettävä vaatimus olla sekä tarpeeksi tarkka että kattava samanaikaisesti. Selonteko puolestaan on raportti, joka vastaa Peruskirjassa edellytettyihin vaatimuksiin ja joka on tuotettu virkatyönä. Selonteon rooli on lisäksi eksplikoida, tarkentaa ja konkretisoida se, mitä Peruskirjassa määritellyt toimenpiteet käytännössä tarkoittavat.

Tekstityyppien luomat puitteet huomioiden lähestyn tekstejä lingvistiksessä analyysissä yhtäältä niiden osapuolten kielellisen representoinnin kautta ja toisaalta teksteissä rakentuvan kielisuunnittelullisen toiminnan rajojen ja mahdollisuuksien näkökulmasta. Tekstin analyysi tukeutuu Faircloughin viitekehyksen taustalla olevan systeemis-funktionaalisen kieliopin tapaan nähdä kielen koodaavan representaatioita maailmasta ensisijaisesti toimintana tai tapahtumana, johon liittyvät osapuolet ja olosuhteet (Halliday 1994).

Kolmitahoisen lähestymistavan tavoite on kuvata lingvistisesti Suomen vähemmistökielipolitiikan linjanvetojen rakentumista tekstin tasolla, tulkita tämän rakentumisen tekstuaalisia ja diskursiivisia prosesseja sekä ymmärtää ja selittää niitä kielisuunnittelun teorian ja eurooppalaisen ja suomalaisen vähemmistökielipolitiikan kontekstissa. Yhdistämällä lingvistisen analyysin tuloksia ja kielisuunnitteluteoreettista kontekstia pyrin siis tarkastelemaan, millaisia diskursseja vähemmistökielisopimuksen puitteissa kielipoliittiselle linjanvedolle piiryy.

### **1.3 Kriittisen tutkimusotteen lähtökohdat ja rajoitukset**

Kriittiseen diskurssitutkimukseen (CDA) pohjautuva tutkimusote korostaa kontekstisidonnaisen tekstianalyysin lisäksi kriittistä näkökulmaa. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että tällä tutkimusotteella pyritään tiedostamaan ja kyseenalaistamaan kielenkäytön taustalla olevia olettamuksia ja luonnollistumia maailmasta, totuuksista ja valtasuhteista kielenkäytön osapuolten asemoinnissa toisiinsa nähden. Kriittisyys nivoutuu CDA:ssa usein myös poliittiseen pyrkimykseen muuttaa näitä valtasuhteita ja pyrkimykseen samanaikaisesti parantaa heikompiensa asemaa. CDA:a pidetäänkin emansipatorisena tutkimuksena, joka tekee tällöin myös itse tutkimuksesta poliittista.

Tutkijan oman poliittisen agendan ajamisen mahdollistava tutkimusote on tuottanut kritiikkiä CDA:ta vastaan (kritiikistä esim. Meyer 2001). Kyseenalaistetuksi ovat joutuneet tutkimuksen objektiivisuus ja luotettavuus. Kritiikkiä vastaan on puolestaan asetettu huomauttamalla tieteellisen tutkimuksen objektiivisuuden olevan kyseenalaista ylipäättänsä. Omat varaukseni olen tehnyt CDA:n poliittisten lähtökohtien kohdalla sen osalta, että en pyri lähtemään liikkeelle alkuasetelmasta, jossa esimerkiksi valtio institutionaalisessa valta-asemassaan olisi automaattisesti vähemmistöjä sortava toimija. Vaikka tämän tutkimuksen

tavoitteet ovatkin tällöin ensisijaisesti kielisuunnittelulliset, näen tutkimuksella olevan myös poliittisesti latautuneita merkityksiä; institutionaalisessa kielisuunnittelussa vähemmistöille luodaan, annetaan ja pakotetaan tiettyjä rooleja. Näiden roolien tarkasteleminen on yksi tämän tutkimuksen tavoite.

Käytännössä omaa objektiivisuuttaan kyseenalaistava kriittinen ote edellyttää tutkijalta omaan toimintaan kohdistuvaa reflektointia, valintojen ja tulkintojen eksplikoimista. Toisin sanoen kriittisen diskurssintutkimuksen emansipatoriset ja poliittiset tavoitteet on tuotava julki, ja näihin tavoitteisiin pyrkiessä tehdyt valinnat, ratkaisut ja toimet on tuotava esiin (esim. Fairclough ja Wodak 1997). Pyrinkin tässä tutkimuksessa tekemään selväksi tekemäni valinnat ja tulkinnat niin teorian kuin analyysin yhteydessä. Toisaalta konstruktionistisissa lähestymistavoissa korostetaan, että jokainen tutkimus on myös jo itsessään sosiaalinen konstruktio, jota rakentaa tutkijan omat kulttuuriset ja sosiaaliset lähtökohdat. Tästä syystä tarkastelun alla oleva sosiaalinen ilmiö on samanaikaisesti sekä tutkimuksen kohde että sen tulos, ja tutkijan, tutkimuksen ja kohteen suhde on konstitutiivinen ja toisistaan erottamaton. (Jokinen ym. 1993, 23-24)

Lingvistisiä teorioita ja analyysimenetelmiä sosiaalisiin ilmiöihin ja yhteiskunta-teoreettisiin käsitteisiin kuten valta ja ideologia yhdistävä kriittinen diskurssintutkimus asettaa edellytyksiä myös tutkimuksen näkökulmalle. Tämän tutkimuksen realiteetti on, että tarkastelen tekstejä kielentutkijan ja kielisuunnitteluteorioiden näkökulmasta. Peruskirja ja Selonteko ovat kuitenkin ensisijaisesti julkishallinnollisia, institutionaalisia tekstejä, koska ne ovat tiettyjen ammattiryhmien ammattitekstejä. Itse en kuitenkaan kuulu tähän ammattiryhmään enkä myöskään tarkastele tekstejä tai niitä ympäröivää todellisuutta tämän ammattiryhmän näkökulmasta. En siis pyri lähestymään vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia ja niitä käsittelevää yhteiskunnallista suunnittelua tutkimuksellisesti oikeustieteiden, valtiotieteiden, politiikan tutkimuksen, kansainvälisen politiikan jne. näkökulmasta. Tämä asettaa omat rajoituksensa tekstien käsittelylle ja tulkintojen tekemiselle, ja pyrin sopimus- ja virkatekstiä analysoidessani osoittamaan oman lähtökohtani kielentutkijana. Kielen- ja tekstintutkijana tarkastelen institutionaalista kielisuunnittelua ja kielisuunnittelun maailmaa tekstien läpi.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Tekstiin pohjautuvassa analyysissä tutkijan subjektiivinen rooli tulkitsijana on kriittisessä diskurssianalyysissä myös osaksi oikeutettu. Tekstin käyttäminen on osa diskursiivisia käytänteitä, ja teksteihin sisältyy olettamuksia tekstin käyttäjistä ja heille tarjotuista tulkintamahdollisuuksista. (Fairclough 1989, Fowler 1996, 7) Peruskirja ja Selonteko ovat julkisia tekstejä, ja niitä tarkastellessa olen yksi tekstin käyttäjä.

## 2 Kielisuunnittelu ja kieli oikeudet kielipoliittisen rajanvedon kontekstina

### 2.1 Kielisuunnittelu vs. kielipoliitiikka – tutkimuskentän määrittelystä

Vaikka kielisuunnittelu ja kielipoliitiikka ovat vakiintuneita tutkimuksen kohteita,<sup>3</sup> itse käsitteiden suhde aiheuttaa edelleen keskustelua (Takala ym. 2000). Muun muassa Cooper (1989, 29-31) on tarkastellut kielisuunnittelun lukuisia määritelmiä, joiden erilaisuuden voi nähdä juontuvan niiden taustalla olevista erilaisista lähtökohdista (Takala ym. 2000, 236). Toisaalta kielisuunnittelua käsitetään prosessiksi, jonka tuotos on kielipoliitiikka (Kaplan 1990, 8), toisaalta kielipoliitiikka voidaan pitää prosessina, jonka myötä päädytään kielisuunnitteluun (Baldauf 1990, 15), tai suunnitelmana, johon kuuluu käytännön toimenpiteitä (Takala 1993, 54).

Politiikan tutkimuksen näkökulmasta politiikka on ennen kaikkea toimintaa, joka voidaan määrittellä yhtäältä hyvin avarasta ja toisaalta suppeasta näkökulmasta. Laajassa mielessä politiikka on määritelty 'kaikkinaiseksi organisoituneiden ihmisryhmien hallitsemiseksi' ja suppeammassa mielessä 'vain julkisten organisaatioiden (joista tärkein on valtio) hallitsemiseksi' (Berndtson 1993, 25). Kielipoliitiikan voisi tällöin käsittää yleisesti niin valtioiden kuin myös yhteisöjen ja yksilöiden (esim. perhe) toteuttamana kieleen kohdistuvana toimintana tai suppeasti vain julkisten instituutioiden tai organisaatioiden toimintana.<sup>4</sup> Suppean näkökulman puolesta puhuu se, että Peruskirja ja Selonteko edustavat ennen kaikkea julkisten instituutioiden toimintaa. Rajattaessa politiikka ainoastaan julkishallinnolliseksi asiainhoidoksi saatetaan kuitenkin sivuuttaa tärkeitä tarkastelun aiheita (Berndtson 1993, 40). Kielipoliitiikassa voidaan tällöin syrjäyttää

---

<sup>3</sup> Kielentutkimuksessa kielisuunnittelun lasketaan kuuluvan soveltavan kielentutkimukseen alueeseen (Fishman 1974, 1758, vrt. Kaplan ja Baldauf (1997, 305): kielisuunnittelu on soveltavan kielitieteen ylin tai kokoava muoto). Kielisuunnittelun on joka tapauksessa ajatella monen tieteenalan tutkimuskohde; Kielisuunnittelun kohdistuminen yhteisön tapahtuviin muutoksiin tekee siitä politiikan, sosiologian, koulutuksen, antropologian, oikeustieteen jne. tutkimuskohteen. (Kaplan ja Baldauf 1997, 14) Kielipoliitiikan ja -suunnittelun tutkimuksen lisäksi aluetta muokkaavat eri intressiryhmät, joita ovat muun muassa eri etnisten ryhmien johtohenkilöt, kielilautakunnat, valtiovallan, hallinnon eri tasot, koulutuspolitiikan tekijät eli valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason vaikuttajat (Spolsky ja Shohamy 1999, 35, ks. myös Edwards 1984, 291-299).

<sup>4</sup> Se määrittääkö politiikan toiminnallisesti avaraksi vai suppeaksi riippuu Berndtsonin mukaan määrittelyn taustalla olevista tavoitteista ja näkökulmista siitä, mihin politiikalla pyritään: säilyttämään vai muuttamaan organisaatiollinen (valta)järjestys suhteessa yhteistoiminnalliseen ongelmanratkaisuun. Koska määritelmät tällöin heijastavat määrittelijöidensä tavoitteita, on määritelmiä tärkeämpää huomioida, että määrittely itsessään on poliittista. (1993, 25-26) Kielipoliitiikka määrittelemisen jonkin ongelman ratkaisemiseksi voi kuitenkin olla itsessään ongelmallista, sillä se, mikä katsotaan ongelmaksi, riippuu näkökulmasta. Esimerkiksi kaksikielisyyden kautta toimivaan yhteiskuntaan pyrkivän valtion näkökulmasta vähemmistökielten puhujien yksikielisyys voi olla vähemmistöjä koskeva ongelma, joka vähemmistöjen näkökulmasta puolestaan on yhteiskuntaa koskeva ongelma.

esimerkiksi julkishallinnollisten elinten ulkopuolisten ryhmien, kuten etujärjestöt, kulttuurijärjestöt jne., vaikutus ja osallisuus.

Toisaalta politiikalla voidaan sanakirjamerkityksessä tarkoittaa 'yksityisen politiikan, puolueen, valtion tms. periaatetta, ohjelmaa tai menettelytapaa'. Suunnittelu puolestaan viittaa tällöin 'joko vain ajatellun tai suullisesti tai kirjallisesti esitetyn luonnoksen, ehdotelman tai ohjelman suunnitteluun jonkin aikeen tai tehtävän toteuttamiseksi' (*Nykysuomen sanakirja*, 14. painos). Niin politiikalla kuin suunnittelulla voi siis nähdä olevan sekä toiminnallinen että linjanvedollinen ulottuvuus. Myös kielipolitiikalla voisi tällöin olettaa tarkoitettavan sekä jonkinlaista linjausta (esim. Suomen kielipolitiikka, Euroopan neuvoston vähemmistökielipolitiikka) että päätöksentekoon liittyvää toimintaa.

Määriteltäessä politiikka toiminnaksi sen suhde suunnitteluun jää edelleen määrittelemättä. Yhtäältä suunnittelun voisi käsittää jonkin tietyn suunnitelman (poliittisen linjanvedon) laadintana (Baldauf 1990). Takala ym. (2000, 234) katsovatkin kielisuunnittelun olevan kuitenkin muun suunnittelun lailla luonteeltaan sekä strategista<sup>5</sup> (pätöksenteko, toiminnan suunnittelu, kielipolitiikan laatiminen) että operationaalista (suunnitelman tai kielipolitiikan toimeenpano). Suunnittelun määrittelemisessä näytetään tällöin kuitenkin päädyttävän ajatukseen, että suunnitelman teko on jo itsessään poliittista.

Kielisuunnittelu ja -politiikka alkavatkin helposti vaikuttaa synonyymeiltä. Pyrittäessä erottelemaan ne toisistaan on käsitettävä molemmat hyvin suppeasti. Suunnittelun voisi tällöin katsoa tarkoittavan niitä päätöksenteko- ja toimeenpanoprosesseja, joissa yhteisön kielenkäyttöä määritellään. Kielipolitiikalla puolestaan viitattaisiin siihen linjaukseen, jonka suunnittelu tuottaa tai jonka puitteissa suunnitellaan. Laajemmassa mielessä sekä suunnittelua että politiikkaa voisi puolestaan kutsua kielipoliittiseksi toiminnaksi<sup>6</sup> (*language politics*, Haarmann 1991, 103). Kielisuunnittelun ja kielipolitiikan suhdetta ei tällöin tarvitse määritellä hierarkkisesti siten, että toinen ennakoisi toista. Molemmat voi käsittää prosesseiksi, jolloin olennaista ei ole se, johtaako kielipolitiikka kielisuunnitteluun vai tuottaako kielisuunnittelu kielipolitiikan; kielisuunnittelu ja kielipolitiikka ovat osa sitä toimintaa, jossa määritellään jonkun yhteisön kielenkäyttöä. Tässä tutkimuksessa tarkoitan kielisuunnittelulla siis yleisesti kaikkea sitä toimintaa, joka kohdistuu jonkun yhteisön kielenkäyttöön. Peruskirjan ja Selonteon piirissä käsittelen kielisuunnittelua pääosin

<sup>5</sup> Vrt. normatiivinen eli yhteiskuntapoliittinen linjausten määrittäminen yleisesti (Piri 2000, 20).

<sup>6</sup> Tämä poliittisuuden korostaminen ei kuitenkaan ole välttämättä sopiva lähtökohta kaikille kielisuunnittelun muodoille; virallisen tason toiminnan lisäksi kielisuunnittelua toteuttavat niin sanotut mikrotason toimijat (Kaplan & Baldauf 1997): yksittäiset henkilöt, työyhteisöt, yhdistykset jne. Tähän tutkimukseen käsitys kielisuunnittelun poliittisuudesta kuitenkin sopii, onhan tarkastelun kohteena valtion ja hallitusten välisen järjestön harjoittama päätöksentekoon johtava toiminta.

kuitenkin institutionaalisessa, julkishallinnollisessa kontekstissa. Kielipolitiikka puolestaan tarkoittaa tässä institutionaalisessa kontekstissa vaikuttavaa linjausta.

Ollessaan linjaus kielipolitiikka ei ole erillään siitä prosessista, joka on edeltänyt linjauksen laatimista, eikä siitä käytännöstä, jossa linjausta toteutetaan (Spolsky ja Shohamy 1999). Kielipolitiikat eivät tavallaan siis koskaan ole valmiita tai lopullisia. Käytäntö voi muuttaa linjauksia, kun lakeja ja ohjelmia sovelletaan tilanteen mukaan. Myös kielilakeja, julistuksia, kielikoulutusohjelmia muokataan jatkuvasti. Kielisuunnittelusta ja kielipolitiikasta puhuttaessa on lisäksi pidettävä mielessä, että kielipoliittinen toiminta ei välttämättä tarkoita selkeätä suunnitteluprosessia tai prosessin ja sen tavoitteiden kirjaamista. Kielipolitiikat voivat olla hyvin julkisia ja selkeitä (*overt/de facto*) tai vastaavasti hyvinkin hajanaisia ja vaikeasti havaittavissa olevia (*covert/de jure*) (Schiffman 1996, 30, myös Spolsky ja Shohamy 1999, 33). Kaikkein näkyvimpiä linjauksia ovat viralliset, useimmiten kirjalliset kielilait, kielisäädökset ja kielidokumentit (kuten Suomen kielilaki tai Peruskirja). Kielipolitiikan linjaukset eivät kuitenkaan ole aina luettavissa ja tulkittavissa pelkistä kieliä koskevista dokumenteista, vaan ne saattavat olla osa muita lakeja (kuten koulutusohjelmat). Tällainen implisiittinen politiikka tuottaa ongelmia etenkin arvioinnin näkökulmasta (Takala ym. 2000, 235). Toisaalta kielipolitiikka voi julkilausutun linjauksen mukaan (*de jure*) koskettaa vain tiettyjä kieliä, mutta käytännössä (*de facto*) vaikuttaa myös politiikan ulkopuolelle jääneisiin kieliin. Esimerkiksi Suomen kieliohjelmapolitiikassa tällainen on nähtävissä koululaisten mahdollisuudessa valita ensimmäinen opiskeltava vieras kieli (A1): vaikka A1 kieleksi voisi valita esimerkiksi saksan, ranskan tai venäjän, suurin osa valitsee englannin. Lisäksi vaihtoehdot voivat olla rajatut: muita kieliä kuin englanti ei aina ole tarjolla omassa koulussa taloudellisten resurssien takia.

### **2.3 Peruskirja, kielipoliittiset tekstit ja diskurssinäkökulma kielisuunnitteluun**

Kielipoliittisena linjauksena Peruskirja on eurooppalaiseen sopimussarjaan kuuluva sopimus, jolla pyritään turvaamaan monikielisen ja -kulttuurisen Euroopan kieli- ja kulttuuriperinnön säilyminen ja kehitys. Se avattiin allekirjoituksille 5. marraskuuta 1992 ja se astui voimaan 1. maaliskuuta 1998. Voimaan tulon ehtona oli, että vähintään viisi maata on allekirjoittamisen lisäksi ratifioinut sopimuksen eli hyväksynyt ja mahdollistanut sen laillisen sitovuuden omassa maassaan. Suomessa sopimus hyväksyttiin olemassa olevan

lainsäädännön pohjalta, ja se saatettiin lailliseksi asetuksen voimalla.<sup>7</sup> Sopimuksen saattamisen voimaan lain kautta ei nähty olevan tarpeellista, koska se ei vaatinut taloudellisia resursseja, joille olisi tarvittu eduskunnan hyväksyntä.

Käytännössä Peruskirjalla pyritään varmistamaan, että vähemmistökielten käyttö sallitaan koulutuksessa (A8)<sup>8</sup>, tiedotusvälineissä (A11), julkisten-, hallinto- (A9) ja oikeusviranomaisten (A10) kanssa asioidessa, talous- ja yhteiskunnallisessa elämässä (A12), kulttuuritoiminnassa (A13) sekä soveltuvin osin valtioiden rajojen ylittävässä yhteistyössä (A14). Sopimus kattaakin laajasti julkisen elämän eri alat lukuun ottamatta parlamentaarista toimintaa, edustamista tai päätöksentekoa.

Vaikka kielipoliittisen suunnittelun näkökulmasta nämä Peruskirjan käytännön tavoitteet liittyvät historiallisten vähemmistökielten käytön turvaamiseen ja edistämiseen Euroopassa, Peruskirjaa pidetään ennen kaikkea kulttuurisena sopimuksena. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka Euroopan neuvosto tunnetaankin ennen kaikkea ihmisoikeuskysymyksiä käsittelevänä instituutiona, *kieliä koskevana* sopimuksena Peruskirja ei ole ihmisoikeus- tai vähemmistösopimus<sup>9</sup>. Euroopan neuvostossa valmisteltiin Peruskirjan kanssa samaan aikaan *Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus*, jossa kysymys vähemmistöjen kielellisistä oikeuksista on yksi osa. Kielellisen ja kulttuurillisen monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen tähtäävän Peruskirjan roolina katsotaankin olevan ennen kaikkea rohkaista eurooppalaisia valtioita toimimaan kansallisten vähemmistöjen kieliolojen parantamiseksi (Gramstad 1999).

Rohkaisuun viittaavat tavoitteet heijastuvat myös sopimuksen luonteessa: Peruskirjaa kutsutaan niin sanotuksi *à la carte* -sopimukseksi, koska sen ratifioivilla mailla on mahdollisuus valita sekä eri tasoisia suojelutoimenpiteitä että ne kielet,<sup>10</sup> johon sopimusta sovelletaan. Peruskirjan ei siis voi sanoa muodostavan yhtä eurooppalaista

---

<sup>7</sup> Suomi määritteli sopimuksen ratifioidessaan soveltavansa sen käytännön toimiin vaativia artikloja (A8-A14) ruotsiin ja saameen. Selonteossa raportoidaan lisäksi ei-alueellisten romanikielen, venäjän ja tataarin olemassaolosta. Vaikka venäjä on nykyään ennen kaikkea maahanmuuttajien puhuma kieli, se kuuluu sopimuksen piiriin vanhavenäläisten perinteisesti käyttämänä kielenä.

<sup>8</sup> Käytän lyhennettä A + numero viitatessani Peruskirjan artikloihin.

<sup>9</sup> E.J. Aarnion haastattelu 28.8.2001.

<sup>10</sup> Sopimuksen piiriin eivät kuulu kaikki maissa vähemmän käytetyt kielet. Peruskirja jaottelee sen piiriin kuuluvat vähemmistökielet kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluvat alueelliset kielet tai vähemmistökielet, joita käytetään tietyllä alueella. Suomessa tällainen on saamen kieli. Toisen ryhmän muodostavat vähemmän puhutut viralliset kielet eli Suomessa ruotsin kieli. Kolmanteen ryhmään kuuluvat kielet, joita puhutaan valtion alueella perinteisesti, mutta jonka käyttäjät eivät asu millään tietyllä alueella. Esimerkiksi romanikieli on Suomessa tällainen kieli. Kaikkia näitä määrittäviä yhdistää vaatimus kielen historiallisesta ja perinteisestä esiintymisestä valtion alueella. Näin esimerkiksi maahanmuuttajien kielet eivät kuulu Peruskirjan piiriin.



vähemmistökielipolitiikkaa, koska sen puitteissa sovitut toimenpiteet vaihtelevat sekä eri maiden välillä että yhdessä maassa käytettyjen kielten osalta.

Kielisuunnittelun ja kielipolitiikan alalla Peruskirjaa on kuvattu ja tarkasteltu muun muassa kielisuunnitteluteoreettisista (Tabouret-Keller 1991, 1992, Wright 2000), ihmisoikeudellisista (Aarnio 1995) sekä käytännön soveltamisen näkökulmista (Council of Europe 1999, Gramstad 1999, Grin 2000, Suomen osalta ks. Yli-Vakkuri 1999). Keskeiseksi keskustelun aiheeksi on näissä kaikissa noussut Peruskirjan *à la carte* –piirre. Tabouret-Keller (1992, 277-278) toteaaakin, että Peruskirjaa leimaa kaikkein vahvimmin sen velvoittavuudeltaan eri tasoisia sitoumuksia mahdollistava luonne, joka myös tavallaan asettaa kyseenalaiseksi sopimuksen auktoriteetin vaatia toimia sen allekirjoittaneilta mailta. *A la carte* –luonnetta on puolestaan perusteltu sillä, että se mahdollistaa sopimuksen toimenpanoon erilaisissa kansallisissa ja alueellisissa konteksteissa (Gramstad 1999). Tämä joustavuuden ja velvoittavuuden jännite on yksi Peruskirjan tarkastelussa huomioitava piirre.

*A la carte* –piirteeseen keskittyttäessä Peruskirjaa on tarkasteltu lähinnä sen sisällön kautta. Itse sopimuksen tekstin osalta merkittävin katsaus on Euroopan neuvoston Peruskirjan yhteyteen kirjoittama selittävä raportti *Explanatory Report (ExReport)* (ks. myös Tabouret-Keller 1992 sopimukseen kirjatusta käsitteistä/määritelmistä). Tämä raportti tarjoaa sekä kuvauksia sopimuksen taustalla tehdystä työstä että juridisia perusteluja siitä, mitä mikäkin termivalinta ja määritelmä tarkoittaa ja miksi ne on valittu. Tällainen tekstin tasolle menevä tarkastelu on diskurssintutkimuksen näkökulmasta tärkeää: tekstiin koodautuu käsityksiä siitä, mitä suunnittelun kohteilla ja tavoitteilla tarkoitetaan. Watts (2001) esittääkin, että kielipoliittisia tekstejä tutkimalla voidaan hahmottaa kielisuunnittelussa vaikuttavia kieli-ideologioita – käsityksiä siitä, mikä on kieli, mitä on suunnittelu ja mitä on kielisuunnittelu. Tällaisiin käsityksiin kuuluvat myös kielisuunnittelun pohjana olevat kieli- ja yhteisökäsitykset (Blommaert 1996, 205), uskomukset ja myytit kielestä<sup>11</sup> (Schiffman 1996, 20, Shapiro 1989), käsitykset suunnittelusta ja suunniteltavuudesta yleensä (Williams 1996, Cobarrubias 1983).

---

<sup>11</sup> Uskomusten ja myyttien vaikutusta ei ole syytä vähätellä. Esimerkiksi Suomessa voi katsoa vallitsevan myytin suomalaisista kielenkäyttäjistä. Hiljainen, puhumaton suomalainen rakentuu niin vanhoissa kansansanonnoissa 'suomalainen mies ei puhu eikä pussaa' kuin nykypäivän mainoksissa 'Jotta suomalaiset voisivat puhua enemmän.' Sajavaaran (1994, 158) mukaan tällä stereotyyppillä tai myytillä hiljaisesta suomalaisesta on myös vaikutus suomalaisten vieraiden kielten oppimiseen puhevalmiuden ja oman kielenkäyttökyvyn arvioinnin kannalta. Shapiroin toimittama kirja *Language Purism* (1989) puolestaan argumentoi kielellisen purismin, yhden erittäin laaja-alaisen myytin, vaikutuksista kielisuunnitteluun. Purismilla tarkoitetaan kielen puhtauteen, alkuperäisyyteen ja standardiin pyrkivää toimintaa ja ajattelua (Neustupny 1989, ), ja se on ennen kaikkea tapa määrittellä yhteisö kielen avulla ja

Kielisuunnittelussa vaikuttavista arvoista, olettamuksista, ideologioista muodostuu eräänlaisia kielisuunnittelun diskursseja,<sup>12</sup> tapoja puhua ja käsittää kielisuunnittelu (Blommaert 1996, 199). Näiden tarkastelua on ryhdyttykin peräänkuuluttamaan kielisuunnittelututkimuksessa (Watts 2001, Kaplan ja Baldauf 1997, Beaugrand 1999, Ozolins 1996, Takala ym. 2000, De V. Cluver 1991). Perinteisesti kielisuunnittelu ja sen tutkimus on kuitenkin ollut tapauskohtaista, todellisiin ongelmiin ratkaisuja etsivää toimintaa. Toimintamalleja, vertailua ja arviointia mahdollistavaa kielisuunnitteluteoriaa on pyritty kehittämään erilaisten typologioiden, mallien ja viitekehysten kautta (katsaukset Kaplan ja Baldauf 1997, Takala ym. 2000, teorian tarpeesta esim. Cooper 1989, Kaplan 1993/1994, Blommaert 1996). Samanaikaisesti kielisuunnittelua ja sen tutkimusta on kuitenkin leimannut käsitys toiminnan ja teorian deskriptiivisyydestä ja puolueettomuudesta. Kielisuunnittelua ovat kehittäneet kielentutkijat sen soveltajien ollessa harvoin kielen asiantuntijoita, ja kummatkin tahot ovat nähneet roolinsa hyvin neutraaleina toimijoina.

Kielisuunnittelussa vaikuttavia diskursseja huomioivan kielisuunnittelututkimuksen ääripäänä voisi pitää Williamsin (1991, 1996) käsitystä koko kielisuunnittelusta diskurssina. Williams (1996, 282, myös Kaplan ja Baldauf 1997, 303-4) katsovat, että kielisuunnittelu on usein valtion tai muun hallinnollisen instituution määrittelemä tapa puhua kielistä ja niiden asemasta yhteiskunnassa, ja he korostavat, että tutkimuksessa olisi syytä kiinnittää huomio kielisuunnittelun taustalle piirtyviin oletuksiin siitä, että kieltä voi suunnitella toisen puolesta ja että jollain on oikeus suunnitella jonkun toisen kieltä. Se 'kuka saa suunnitella' ja 'kenen puolesta' ovat ennen kaikkea kysymyksiä vallankäytöstä, ja niitä on aina syytä käsitellä yhdessä (Luke ym. 1990, 29). Kielisuunnittelu voidaan tällöin nähdä yhtenä valtiollisen toiminnan diskurssina, jolla pyritään legitimoimaan valtiollinen kielenkäytön sääntelyyn kohdistuva vallankäyttö (Luke ym. 1990, 27, myös Williams 1991).

Suunnittelun taustoja kyseenalaistavaa diskurssinäkökulmaa ei ole kuitenkaan vastaanotettu kielisuunnittelun piirissä kriittikittömästi, kuten Kaplan ja Baldauf huomauttavat (1997, 80-82). Muun muassa Fishman (1994) katsoo diskurssintutkimuksen (muun kielisuunnittelututkimuksen rinnalla) keskittyneen liialti teorian ja makrotason

---

siihen liittyvät olennaisesti määritelmät itsestä, muista ja näiden suhteesta yhteisön kielelliseen omavaraisuuteen (Shapiro 1989: 28).

<sup>12</sup> Tässä diskurssilla tarkoitetaan lähinnä Foucault'n diskurssikäsitteen mukaista tapaa puhua jostain aiheesta tai asiasta. Käsittelemän diskurssin määritelmään tarkemmin metodina olevan kriittisen diskurssianalyysin yhteydessä.

suunnittelun kritisointiin. Fishmania lainaten Kaplan ja Baldauf toteavat post-strukturalistisen kritiikin tarjonnan 'vain retorista argumentointia' ja 'epäonnistuneen tarjoamaan konkreettisia toimintamalleja' (1997, 80-82). Itse kuitenkin näen kielisuunnittelun ja sen piirissä vallitsevien arvojen ja asenteiden tarkastelun diskurssien kautta perusteltuna. Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on juuri kyseenalaistaa luonnolliseksi muodostuneita lähtökohtia. Arvojen, olettamuksien ja lähtökohtien tiedostaminen puolestaan voi tuoda ne osaksi yleistä kielisuunnittelun arviointia, joka katsotaan edellytykseksi sille, että kielisuunnittelua voidaan kehittää ja toteuttaa mielekkäästi (Takala ym. 2000, 233).

Diskurssintutkimuksen tai muiden keinojen kautta etenevä kyseenalaistava tutkimusote vaativat aina kontekstin tuntemista (Fairclough ja Wodak 1997). Peruskirjan piirissä määrittävän Suomen vähemmistökielipolitiikan kontekstia muodostavat sekä kielisuunnittelu institutionaalisessa viitekehyksessään että sopimuksen kohteena olevien kielenkäyttömahdollisuuksia muokkaavat kielioikeudelliset lähtökohdat. Tämän kontekstin hahmottamiseksi pyrin seuraavassa tarkastelemaan, millaisia lähtökohtia Peruskirjan ja Selonteon edustamalle vähemmistökielipolitiikalle piirtyy kielisuunnittelun ja kielioikeuksien puitteissa.

## **2.4 Kielisuunnittelun konteksti kuuden kysymyksen hahmottamana**

Tapauskohtaisen tutkimuksen ja käytännön toimien monitahoisuuden ja eksplisiittisyyden vaihtelun edessä kielisuunnittelun ja kielipolitiikan tarkastelun mahdollistavan kielisuunnitteluteorian kehittämiseksi esitetyt vaatimukset ovat moninaiset. Yksi useasti käytetty ja systemaattisuudestaan kiiteltä teoria on Cooperin (1989) kysymysten muotoon laatima malli kielisuunnittelun osapuolten, tavoitteiden, prosessien ja menettelytapojen kartoittamisesta (Takala ym. 2000, 237, sovellus esim. Piri 2001):

Mitkä *toimijat* (actors) yrittävät vaikuttaa mihin *käyttäytymisen muotoihin* (behaviour) ja *keitä* (people) tämä koskee ja mihin *tarkoituksiin* (ends) [suunnitellaan] ja missä *olosuhteissa* (conditions), millä *keinoin* (means), minkä *päätöksentekoprosessien* (decision making process) kautta ja millä *vaikutuksella* (effect).

(Cooper 1989, 98, suomennos Takala ja Sajavaara 2000, 237-238)

Jos näihin kysymyksiin pystytään vastaamaan, tämä kysymysten muotoon laadittu malli on potentiaalinen sekä tapauskohtaisen että teoreettisen kielisuunnittelun kuvaaja. Malli on

hyödyllinen myös sen suhteen, että kysymysten ja niiden virittämien osa-alueiden runsaus antaa viitteitä kielisuunnittelun monitahoisuudesta ja monimuotoisuudesta.

Cooperin kysymykset ovat sopiva lähtökohta kielisuunnittelun hahmottamiseksi tämän tutkimuksen näkökulmasta: kysymykset lähestyvät kielisuunnittelun areenaa kokonaisvaltaisesti ja johdattelevat kuvaamaan kysymisen – kyseenalaistamisen – kautta. Peruskirjan ja Selonteon teksteissä rakentuvan kielisuunnittelukontekstin hahmottamiseksi olen tiivistänyt Cooperin asettamat kysymykset Spolskyn ja Shohamyn (1999), Cooperin (1983), ja Kaplan ja Baldaufin (1997) esimerkkiä seuraten: tarkastelen Peruskirjan ja Selonteon diskursiivisen analysoinnin pohjustukseksi sitä, KUKA suunnittelee, MITÄ ja KENELLE, MITEN suunnittelee, MISSÄ ja MIKSI.<sup>13</sup> Näillä kysymyksillä pyrin toisin sanoen kuvaamaan kielisuunnittelun ja Suomen vähemmistökielipolitiikan sosiokulttuurista kontekstia ja luomaan puitteet kielelliselle analyysille. Tavoite on tarkastella kysymysten kautta muodostuvia kielisuunnittelun elementtejä ja nostaa esiin kysymysten mukaisia teemoja Peruskirjassa ja Selonteossa.

#### 2.4.1 MISSÄ – kielisuunnittelun kielellisistä ja kielenulkoisista puitteista

Kysymys siitä, missä suunnitellaan, asettaa tarkastelun alle ne olosuhteet ja olemassa olevat lähtökohdat, joiden puitteissa ja piirissä suunnittelua toteutetaan. Kielisuunnittelun onnistumiseksi on ratkaisevan tärkeää tuntea ne puitteet, se yhteisö tai yhteiskunta, jossa kielisuunnittelun on tarkoitus tapahtua ja johon kielipolitiikan on tarkoitus vaikuttaa (Ingram 1990, 54). Sen missä tai millaisissa olosuhteissa suunnitellaan voi nähdä ensinnäkin viittaavan suunnittelun kohteena olevan yhteisön *kielitilanteen* (Ferguson 1971) tarkasteluun. Tällä tarkoitetaan sen kartoittamista, mitä kieliä yhteisössä puhutaan, kuinka paljon kutakin kieltä käytetään (puhujamäärät) ja missä yhteyksissä (julkinen – yksityinen käyttö) (kielitilanteen kartoittamisen typologioista ja niiden kritiikistä Schiffman 1996).

Kaplan ja Baldauf (1997) tarkastelevat kielitilannetta lähtökohtanaan se, että yhteisössä puhutut kielet muodostavat eräänlaisen *kielellisen ekosysteemin*.<sup>14</sup> Ekosysteemi viittaa tässä ajatukseen, että kielet (kieliyhteisöt) elävät jatkuvassa yhteydessä toisiinsa kieliin (kieliyhteisöihin) ja että niiden olemassaolo ja muutokset suhteutuvat aina toisiinsa kieliin (kieliyhteisöihin). Ekosysteemissä onkin taustalla käsitys kielen dynaamisuudesta ja jatkuvasta muuttuvuudesta. Ekosysteemi korostaa tällöin, että kielitilanne ei myöskään ole

---

<sup>13</sup> Kriittisen paradigman nimissä on tietysti myös tarpeellista kysyä KUKA ei suunnittele, MITÄ ja KENELLE ei suunnitella, MITEN, MISSÄ ja MIKSI ei suunnitella.

<sup>14</sup> Vrt. kielitilanne ekologiana; Haugen (1983).

stabiili; *status quo* -tilanteeseen pyrkivää suunnittelua voidaankin pitää ongelmallisena, koska jähmettynyt kieli on käyttäjälleen outo ja helposti hylättävissä. Lisäksi on huomioitava, että ekosysteemit lomittuvat toisten ekosysteemien kanssa muodostaen esimerkiksi verkostoja, jotka eivät seuraa valtioiden rajoja.

Kaplanin ja Baldaufin (1997, 308-320) mukaan kielisuunnittelun tärkeimpiä edellytyksiä on siis huomata, että yhtäältä yksikin kieli ja toisaalta yhteisöllinen kielitilanne ovat aina osa suurempaa kielellistä ekosysteemiä; koska kielisuunnittelun kohteet ovat aina osa yhtä tai useampaa lingvististä ekosysteemiä, on kielisuunnittelussa otettava huomioon näihin ekosysteemeihin vaikuttavat voimat, siinä toimivat tekijät, kontekstit ja tasot. Tästä syystä kielisuunnittelun luonnollinen lähtökohta on kielitilanteen, kielellisen ekosysteemin kartoittaminen.

Peruskirjan määrittelyjen perusteella voi koota joukon tietoja eurooppalaisesta lingvistisestä ekosysteemistä ja siinä vaikuttavista kielistä, kielten asemasta suhteessa toisiinsa ja kielten käyttöyhteyksistä. Peruskirja määrittelee eurooppalaista kielitilannetta ensinnäkin viittaamalla joukkoon statuksellisesti eroavia kielityyppejä. Vähemmistökielillä tarkoitetaan Peruskirjassa kolmeen eri ryhmään jakautuvia kieliä. Vähemmistökieliä ovat tietyssä maassa kansalaisten historiallisesti puhumat 1) alueelliset ja 2) ei-alueelliset kielet, joiden puhujia on vähemmän kuin valtaväestön käyttämän kielen puhujia, sekä 3) vähemmän käytetyt viralliset kielet. Peruskirja keskittyy käsittelemään eurooppalaista kielisuunnittelua ensisijaisesti näiden vähemmistökielten näkökulmasta, mutta se viittaa myös muihin kielisuunnittelun ja kielitilanteen kannalta huomioitaviin kieliin. Peruskirja mainitsee viralliset kielet, joihin 'alueellisten kielten tai vähemmistökielten suojeleminen ja niiden käytön rohkaiseminen ei saa vaikuttaa kielteisesti' (johdanto). Maahanmuuttajien ja siirtolaisten kielten olemassaoloon viitataan määriteltäessä se, että Peruskirja ei koske näitä kieliä.<sup>15</sup> Ekosysteemin kannalta Peruskirja mainitsee myös valtakunnan rajojen ylittävien kielten väliset yhteydet, mikä korostaa sitä, että kielirajat eivät seuraa valtakunnan rajoja. Peruskirjan perusteella Euroopassa toteutettavalla kielisuunnittelulla on täten myös potentiaalisia vaikutuksia kansallisten kontekstien ulkopuolella.

Selonteon puolestaan voisi sanoa edustavan kokonaisuudessaan kuvaa Suomen kielioloista. Sen lähtökohtana on sekä kuvata Suomessa puhutut (vähemmistö) kielet puhujamäärien ja alueellisuuden osalta että raportoida olemassa olevista vähemmistökielipoliittista linjauksista. Se, miten Selonteko määrittelee näitä, on yksi

---

<sup>15</sup> Lisäksi Peruskirjan ulkopuolelle jää esimerkiksi Euroopan kielitilanteen kannalta tärkeä kysymys suurten ja pienten kansallisten kielten suhteesta.

kielellisen analyysin kohde, joten luon tässä ainoastaan lyhyen katsauksen Selonteon tapoihin hahmottaa Suomen kielioloja.

Ratifioidessaan Peruskirjan Suomi kohdisti sen ensisijaisesti ruotsin ja saamen kieleen. Peruskirjan piirissä ruotsi on kansalliskielistatuksesta huolimatta vähemmistökieli, ja Selonteossa sitä kutsutaan vähemmän laajasti käytetyksi kansalliskieleksi (*less widely used national language*), koska ruotsia puhuu huomattavasti pienempi kansanosa, noin 6 % koko kansasta. Saamalaiskieliä Selonteko toteaa olevan yhteensä kymmenen, joista Suomen alueella puhutaan kolmea, pohjoissaamea, inarinsaamea ja skoltinsaamea. Saamea kuitenkin käsitellään yhtenä kielenä.

Selonteossa mainitaan myös Suomen romanikieli, tataari ja venäjä. Venäjän puhujia Suomessa sanotaan olevan noin 20 000, joista noin 5000 on niin sanottuja vanhavenäläisiä. Venäjän kuuluminen Peruskirjan piiriin perustuu vanhavenäläisten kieleen, ei yli 15 000 maahan- tai paluumuuttajien kieleen. Koska Peruskirja ei koske muita kuin historiallisia tai perinteisiä kieliä, Selonteossa ei niihin myöskään viitata. Maahanmuuttajien kielet, hyvänä esimerkkinä venäjä, jota puhutaan nykyään enemmän kuin saamea, ovat kuitenkin osa Suomen lingvististä ekosysteemiä.<sup>16</sup>

Kielten ja kielitilanteen kartoittamisen lisäksi on olennaista huomioida ja ymmärtää *kielenulkoiset* puitteet (esim. Cooper 1989, 93-96). Kielisuunnittelu ja –suunnittelijat toimivat erilaisten poliittisten (Ozolins 1996), kulttuuristen (Schiffman 1996), sosiaalisten (Cooper 1989), historiallis-ajankohtaisten (Kaplan ja Baldauf 1997), taloudellisten (Grin 1993) ja ideologisten (Blommaert 1996) tavoitteiden ja lähtökohtien ehdoilla. Nämä tavoitteet ja puitteet konkretisoituvat kysymysten kuka suunnittelee, kenelle, miten ja miksi kautta. Keitä ovat suunnittelijat ja mitkä ovat heidän lähtökohtansa? Keitä ovat ne, joita suunnittelu koskee ja mikä on heidän suhteensa suunnittelijoihin? Mihin suunnittelulla pyritään ja millaisia menetelmiä on mahdollisuus käyttää, jotta niihin päästäisiin? Mitä suunnittelu maksaa ja kuka sen maksaa?

Peruskirjan sosiaalisen ja poliittisen kontekstin voi katsoa muotoutuvan Euroopan neuvoston kautta. Euroopan neuvoston perusti kymmenen Euroopan valtiota 5. toukokuuta 1949 ja sen tavoitteena on ollut edistää suurempaa yhtenäisyyttä ja rauhanomaisia yhteyksiä jäsentensä kesken. Nykyään siihen kuuluu 43<sup>17</sup> valtiota kaikkialta Euroopasta, joten

---

<sup>16</sup> Lisäksi käsitteellisesti vähemmistökielisopimuksen ulkopuolelle jäävän, mutta käytännössä sekä eurooppalaisen ja suomalaisen ekosysteemin kannalta tärkeän englannin kielen voisi listata Suomen kielioloihin vaikuttavaksi tekijäksi.

<sup>17</sup> Jäsenvaltiot: Alankomaat, Albania, Andorra, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Makedonia (ent.

Euroopan neuvoston kielisuunnittelun tavoitteiden voi väistämättä nähdä muodostuvan monien kulttuurien ja kansallisten lähtökohtien konteksteista. Myös Peruskirjassa todetaan, että sopimuksen laatimisen taustalla on Euroopan neuvoston 'tavoite on luoda kiinteämmät yhteydet (*greater unity*) jäsenvaltioidensa välille erityisesti turvatakseen ja toteuttaakseen yhteisen perintönsä mukaiset ihanteet ja periaatteet' (johdanto 2. kappale). Samalla implikoidaan, että Euroopalla on jokin yhteinen perinne, jonka pohjalle yhtenäisyys rakennetaan. Tällä yhteisellä perinteellä tarkoitettaneen kulttuurista monimuotoisuutta muun muassa alueellisten kielten ja vähemmistökielten muodossa, jotka Peruskirjan mukaan ovat 'Euroopan kulttuurista rikkautta' (johdanto 3. kappale). Yhtenäisyyden lisäksi johdanto viittaa suunnittelun yhteiskunnallisiin ja poliittisiin tavoitteisiin mainitsemalla pyrkimyksen demokratiaan ja halun kunnioittaa kansallista itsenäisyyttä ja alueellista koskemattomuutta.

Eurooppalaisen kielitilanteen ja kielisuunnittelun poliittista kontekstia muotoilee lisäksi Peruskirjassa esiin nouseva kansainvälinen politiikka. Artikla 5 viittaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (*KP-sopimus*). Peruskirjan allekirjoittaneet toteavat lisäksi ottaneensa 'huomioon ETYK:n puiteissa tehdyn työn sekä erityisesti vuoden 1975 Helsingin päätösasiakirjan ja vuoden 1990 Kööpenhaminan kokouksen asiakirjan' (johdanto 5. kappale). Peruskirja ei myöskään voi ylittää 'suosiollisempia [kansallisia] määräyksiä, jotka jonkin sopimuspuolen alueella saattavat olla voimassa tai jotka perustuvat asianomaisiin kahdenvälisiin tai monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin' (A4.2.).

Peruskirjassa rakennetaan eurooppalaisen kielisuunnittelun kontekstia myös siitä näkökulmasta, millä aloilla vähemmistökielten käytöstä säädetään. Peruskirja ei käsittele vähemmistökielten yksityistä käyttöä, kun taas julkinen käyttö määrittyy hyvinkin tarkasti Peruskirjan piirissä toteutettavien toimenpiteiden muodossa. Vähemmistökielille vaaditaan oikeuksia koulutuksen ja oikeusviranomaisissa ja hallintoviranomaisissa asioinnin yhteydessä, julkisissa palveluissa, joukkoviestimissä, kulttuuritoiminnassa ja -palveluissa sekä talous- ja yhteiskuntaelämässä. Peruskirjan ulkopuolelle jäävät kuitenkin kielelliset oikeudet lainsäädännössä ja parlamentaarisessa toiminnassa.

Selonteon luoma kuva Suomen kielitilanteesta ja sen suunnittelun tavoitteista rakentuu pitkälti kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön varaan. Selonteko viittaa 29 lakiin,

---

Jugoslavian tasavalta.), Malta, Moldova, Norja, Puola, Portugali, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, San Marino, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekin tasavalta, Turkki, Ukraina, Unkari, Venäjä, Viro, Georgia, Armenia, Azerbaidžhan Neuvoston työtä seuraavat myös huomioitsijamaat: Kanada, Japani, Pyhä Istuin, Amerikan Yhdysvallat ja Meksiko.

asetukseen, säädökseen tai sopimukseen käsitellen vähemmistökielipolitiikan teemoja näiden kautta. Tärkeimpiä lakeja ovat kielilaki, laki oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisissa ja perustuslaki. Näiden lakien tärkeät kohdat ja niiden merkitys Selonteon rakentamalle kuvalle Suomen vähemmistökielipolitiikan tavoitteista nousevat esiin tutkimuksen muissa osissa ja analyysin yhteydessä, joten en käsittele niitä tässä. Suomen kielilainsäädäntöä ja sen piirtämää kontekstia on käsitelty mittavasti *Kielilakikomitean mietinnössä 2001* ja Kielilakikomitean laatimissa selvityksissä *Kielelliset oikeudet kansallisessa lainsäädännössä* ja *Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu*.<sup>18</sup>

Selonteko hahmottaa Suomessa puhuttuja kieliä puhujamäärän lisäksi myös alueellisuuden näkökulmasta. Selonteko viittaa kielilakiin (148/1922), jonka mukaan kunnat ovat joko yksikielisesti suomen- tai ruotsinkielisiä tai kaksikielisiä suomi tai ruotsi enemmistön kielenä. Kunta on yksikielinen kun kaikki sen asukkaat ovat samankielisiä tai kun heistä vähemmän kuin 8% ovat toiskielisiä. Kuntaa laajemmat alueet ovat yksikielisiä jos niihin kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia. Ahvenanmaan itsehallintoalue on ruotsinkielinen.

#### 2.4.2 KUKA –kenellä oikeus suunnitella

Ei ole koskaan yhdentekevää, kuka suunnittelee. Suunnittelijan roolin tärkeys syntyy suunnittelijoille muodostuvasta valta-asemasta; heillä on pahimmassa tapauksessa mahdollisuus rajata jonkin kielen ja sen puhujien pääsyä tiedon, koulutuksen tms. pariin tai estää osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan (Kaplan ja Baldauf 1997, 199). Luke ym. (1990) korostavatkin, että kielisuunnittelussa on syytä kiinnittää huomiota suunnitteluun liittyviin valtasuhteisiin huomioiden esimerkiksi, millaisessa yhteiskunnallisessa asemassa suunnittelijat ovat ja kenen normien mukaisia suunnittelun tavoitteet ovat. Kielen asemaan pääsevät vaikuttamaan eniten ne, jotka ovat yhteiskunnallisten vaikutuskeinojen ja päätöksenteon kannalta edullisissa asemassa. Päätöksentekoprosessit ja usein päätöksentekoasemassa oleva yhteiskunnallinen eliitti voi esimerkiksi rajata valtaan pääsyä valitsemalla viralliseksi tai hallinnon kieleksi kielen, jota vain harvat – he – osaavat (Luke ym. 1990, 29-30, Takala ym. 2000, 242, ks. myös VanDijk 1993, 255, Bourdieu 1991, 44-49). Samalla on otettava huomioon, kuten Baldauf (1990, 15) huomauttaa, että itse suunnittelijat, heidän taustansa ja se sosiaalinen, poliittinen,

---

<sup>18</sup> Saatavilla Oikeusministeriön internet-sivuilta <http://www.om.fi/6523.htm> (20.12.2001).



kulttuurillinen ja historiallinen ympäristö, jossa he toimivat, vaikuttavat sekä suunnitteluprosessiin että sen tuloksiin ja niiden käytäntöönpanoon.

Kielisuunnittelu mielletään usein valtion tai muun virallisen instituution toteuttamaksi toiminnaksi. Valtion toteuttaman kielisuunnittelun keskeisyys on osaksi ymmärrettävää: kieli on olennainen osa valtioiden toimintaa ja valtio myös kontrolloi suunnitteluun käytettäviä resursseja. Kielisuunnittelu vaatii toteuttajiltaan usein myös sellaisia taloudellisia ja rakenteellisia resursseja, joihin vain valtio pystyy vastaamaan. Tästä juontuu käsitys kielisuunnittelusta ensisijaisesti ylhäältä alaspäin suuntautuvana toimintana, *top-down* -suunnitteluna (Kaplan 1990, 8). Kielioikeuksien näkökulmasta valtion tai instituution rooli suunnittelijana on selkeä: vähemmistöt eivät voi *ipso facto* määrittellä tai julistaa omia oikeuksiaan, vaan jonkun on ne myönnettävä.

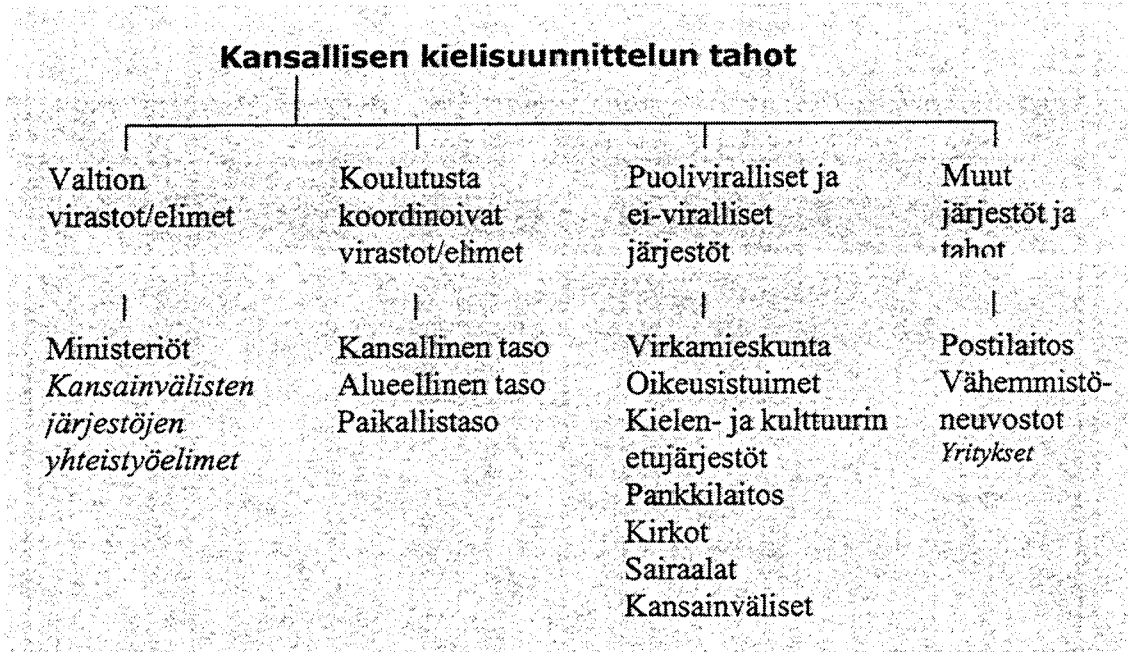
Yksisuuntaisen, instituutiolähtöisen kielisuunnittelukäsityksen rinnalla ja täydennykseksi on kuitenkin alettu korostaa kielenkäyttäjälähtöistä *bottom-up* -suunnittelua (esim. Kaplan 1989). Tällä tarkoitetaan sekä suunnittelun kohteena olevien ryhmien sisällyttämistä suunnitteluprosessiin että kielenkäytön käytänteitä ja strategioita paremmin huomioivaa suunnittelua (Luke ym. 1990). Takala ym. (2000, 233) katsovatkin tuloksia tuottavan suunnittelun vaativan kaikkien osapuolien, myös suunniteltavien, huomioimista suunnitteluprosessissa. Kielenkäytön käytänteiden tarkastelun puolesta puhuu puolestaan yksi kielisuunnittelun raaioista tosiasioista: parhaitenkin suunniteltu ja suojeltu kieli voi kuolla, käytetty kieli ei (Kaplan ja Baldauf 1997, 13, Luke ym. 1990).<sup>19</sup>

Peruskirjan piirissä suunnittelijoiksi voi ensisijaisesti katsoa Euroopan neuvoston ja sen jäsenvaltiot hallinnollisina instituutioina. Käytännössä kuitenkin kansallisella tasolla toimeenpantavan suunnittelun suunnittelutahoja voi hahmottaa Kaplanin ja Baldaufin (1997) mallilla, joka jakaa kansallisella tasolla esiintyvät suunnittelijatahot neljään ryhmään (kuvio 1). Käsittelen kielisuunnittelun suunnittelevia osapuolia tätä Kaplanin ja Baldaufin mallia hyödyntäen, sillä se lähestyy suunnittelijatahoja instituutionalisesta näkökulmasta ja suhteuttaa ne hallinnolliseen virallisuuteen. Toinen tapa hahmottaa kielisuunnittelun suunnittelijatahoja on Spolskyn ja Shohamyn (1999, 35, ks. myös Edwards 1984, 291-299) käsitys kielisuunnittelun intressiryhmistä, joita ovat muun muassa eri etnisten ryhmien johtohenkilöt, kielilautakunnat, valtiovallan ja hallinnon eri tasot, koulutuspolitiikan tekijät eli valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason vaikuttajat. Haarmann (1990)

---

<sup>19</sup> Kun kielisuunnittelu määritellään kaikeksi kielenkäyttöä ohjailevaksi toiminnaksi, määritetty kielisuunnittelun KUKA institutionaalisia suunnittelutahoja laajemmin. Tällöin kielisuunnittelijoiksi voidaan katsoa myös yritykset, yksittäiset oppilaitokset, yhdistykset, perheet jne.

puolestaan ryhmittelee kielisuunnittelun toimijoita virallisuuden tasojen kautta. Sekä Haarmanin että Spolskyn ja Shohamyn mallien voi kuitenkin nähdä sisältyvän Kaplanin ja Baldaufin kuvioon.



**Kuvio 1 Kaplanin ja Baldaufin (1997, 6) malli kansallisen kielisuunnittelun tahoista**

(suomennos Takala ym. 2000, 253) (*kursiivit Euroopan neuvoston ja Suomen vähemmistökielipolitiikan puitteissa tehtyjä lisäyksiä*)

Kuviossa 1 virallisimman/korkeimman tason suunnittelijoita ovat erilaiset valtion toimielimet ja virastot. Nämä valtiolliset suunnitteluelimet voi lisäksi jakaa ainakin päätöksenteko- ja suunnitteluelimiin, joiden toimintaan sisältyvät tällöin myös erilaiset valmistelukomiteat sekä etujärjestöt ja asiantuntijat erilaisten kuulemistilaisuuksien ja raporttien välityksellä (Piri 2001). Koska Kaplanin ja Baldaufin malli hahmottaa suunnittelutahoja kansallisella tasolla, siihen ei sisälly Peruskirjan perusteella lisättävät ylikansalliset suunnittelijatahot, kuten Euroopan neuvosto, EU, YK, ETYK jne. Nämä tahot on kuitenkin syytä huomioida myös kansallisessa kontekstissa, sillä esimerkiksi Suomessa kansainväliset sopimukset on integroitava kansalliseen lainsäädäntöön, mitä ilman ne eivät ole voimassa. Lisäksi esimerkiksi EU:iin liittymisen myötä Suomen lainsäädäntö on yhä etenevässä määrin alisteinen muualla kuin Suomen sisällä tehdyille päätöksille. Kielisuunnittelu ei siis tarkoita ainoastaan toimintaa vain yhden valtion kontekstissa. Myös Peruskirjassa 'valtioiden rajat ylittävä yhteistyö' (Artikla 14) käsittelee vähemmistökielten turvaamista ja edistämistä yhden maan kielisuunnittelua laajempaa toimintana.

Erilaiset koulutusta koordinoivat tahot ovat Kaplanin ja Baldaufin mallissa erikseen mainittavan arvoinen suunnittelijataho. Koululaitoksen asema on kielisuunnittelussa keskeinen – tästä kertoo esimerkiksi se, että Peruskirjassa yksi tarkimmin määritellyistä alueista on juuri koulutus, johon kohdistuvat toimenpiteiden tasojen valinnat ovat myös kaikkein rajatuimmat. Käytännössä suunnittelun käytännön toteutus ja toimeenpano ajatellaankin usein koulujärjestelmän tehtäväksi. Kaplan ja Baldauf kuitenkin kritisoivat tätä lähtökohtaa: ensinnäkin koululaitoksen kautta saavutetaan vain koulutuksen piirissä oleva kansanosa, ja toiseksi taloudellisten, poliittisten jne. tavoitteiden ohjaama kielisuunnittelu ei koske pelkästään kieliä koulussa. Koululaitoksen ei voi siis odottaa toteuttavan koko kielisuunnittelua. (Kaplan ja Baldauf 1997, kielisuunnittelusta ja koulutuksesta yleensä ja Suomessa esim. Piri 2001)

Kolmas suunnittelun ja toiminnan taso muodostuu puolivirallisista tai riippumattomista instituutioista (kuten esim. tuomioistuimet<sup>20</sup> tai Kotimaisten kielten tutkimuskeskus) ja ei-virallisista (NGO) järjestöistä (esim. Minority Group Finland), joiden toiminta kohdistuu kieliin tai sivuaa kieliä. Neljäs taso viittaa muihin järjestöihin, organisaatioihin, yrityksiin jne., joiden toiminnalla on merkitystä yhteisössä käytettäville kielille.<sup>21</sup> Myös vähemmistöjen edustajistot lasketaan suunnittelutahoiksi tämän tason toimijoina (Kaplan ja Baldauf 1997, 4-13). Huomattavaa on kuitenkin se, että vähemmistöt esiintyvät ainoastaan edustuselimien kautta – vähemmistöiltä odotetaan siis järjestäytymistä. Mallin ulkopuolelle jäävät lisäksi yksittäiset henkilöt (esimerkiksi Mikael Agricola suomen kirjakielen kehittäjänä), jotka mikrotason suunnittelijoina jäävät myös usein tutkimuksen ulkopuolelle (Kaplan ja Baldauf 1997, 52, vrt. Cooper 1989, 31).

Ylhäältä päin haaroittuva malli erottelee eri tasot toisistaan. Käytännössä eri suunnittelijatahot ovat kuitenkin toisiinsa kietoutuneita. Myös erilaisten valtio- ja hallintojärjestysten erot vaikuttavat mallin käyttämiseen kielisuunnittelun suunnittelutahojen hahmottamisessa. Kaplanin ja Baldaufin tekemä jako toimii kuitenkin suunnittelijoiden hahmottamisen tukena: se korostaa instituutioiden osallisuutta tehdessään jaon julkisen, yksityisen (yritykset) ja kolmannen sektorin (NGO) välille. Erottelua vaikeuttaa kuitenkin se, että institutionaalisissa lähtökohdissa suunnittelijat ovat usein myös

---

<sup>20</sup> Vaikka esimerkiksi Suomen kielilainsäädännössä säädetään tuomioistuinten velvollisuuksista käyttää tiettyjä kieliä, tuomioistuimet ovat monteisque'läisen valtiojärjestelmäkäsityksen puitteissa (johon suomalainenkin valtiojärjestelmä perustuu) riippumattomia elimiä. Tästä syystä niitä voidaan käsitellä 'puolivirallisina' suunnittelutahoina. Lisäksi Kaplanin ja Baldaufin mallissa tuomioistuinten voisi ajatella toimivan omana suunnittelun toiminnallisena kontekstina – silloin kun laissa säädetään tuomioistuinten toiminnasta, laki ja lainsäätäjät edustavat ensimmäistä, valtiollista tasoa.

<sup>21</sup> Kaplan ja Baldauf mainitsevat esimerkiksi kansainvälisen postilaitoksen toiminnan, joka on valinnut viralliseksi kielekseen ranskan ja esimerkiksi länsimaisen kirjoitusjärjestelmän.

kohteita. Säädettyä esimerkiksi oikeudesta käyttää omaa kieltä lainsäädännölliset elimet asettavat omaan toimintaansa kohdistuvia vaatimuksia (esim. virallinen kaksikielisyys hallinnossa). Samanaikaisesti oikeudet ovat kulloisenkin kielen käyttäjien. Käytännössä kun kieltä aina käyttävät ihmiset, sitä mitä suunnitellaan (kielenkäyttö) ja kenelle (käyttäjät) on vaikea erotella.

#### 2.4.3 MITÄ – suunnittelun kohteista I

Cooper (1989) erottelee mallissaan sen, kenelle suunnitellaan (*for which people*), ja sen, mitä suunnitellaan (*behaviour*). Kielisuunnittelu on nimensä mukaisesti kielen suunnittelua, mutta kieltä suunniteltaessa tuskin pyritään suunnittelemaan pelkästään kieltä. Kielen suunnittelun voikin yleisesti sanoa olevan yhteisön suunnittelua (Cooper 1989, 182) tai kansallisella tasolla yhteiskuntasuunnittelua muun inhimillisen suunnittelun rinnalla (Kaplan ja Baldauf 1997, Rubin ja Jernudd 1971). Pyrkimys yhteiskunnan suunnitteluun pelkän kielen sijasta vaikuttaa järkevältä: miksi haluttaisiin suunnitella pelkkää kieltä? Kielisuunnittelun mitä ja kenelle punoutuvat tällöin tiukasti yhteen: toisaalta suunnittelun kohteena on kieli ja toisaalta sen käyttäjät. Suunniteltaessa yhteisöä kielen kautta korostetaan kielen instrumentaalista arvoa (esim. Fowler 1996) – kielen avulla pyritään esimerkiksi taloudelliseen hyötyyn, yhteisön yhtenäisen identiteetin luontiin jne. (ks. MIKSI alla). Kielisuunnittelun voikin sanoa perustuvan aina jossain määrin whorfilaiseen käsitykseen kielen ja yhteisön suhteesta; kieltä muuttamalla ajatellaan pystyttävän muuttamaan yhteisöä (de Cluver 1991). Peruskirja on tässä mielessä mielenkiintoinen esimerkki; se kohdistuu vähemmistökieliin, ei kielivähemmistöihin ja pyrkii muun muassa kehittämään yhtenäistä Eurooppaa korostamalla sen monikulttuurista ja monikielistä perintöä.

Kielisuunnittelun kielelliset ja yhteisölliset toimialat on perinteisesti jaettu *korpus-* ja *status-*suunnitteluun.<sup>22</sup> Korpus-suunnittelulla viitataan kielen muotoon kohdistuvaan suunnitteluun, ja se tarkoittaa esimerkiksi niitä lingvistisiä päätöksiä ja toimia, joilla pyritään vakiinnuttamaan (kirjoitusjärjestelmä, kirjoitusasu, kieliopillinen rakenne) ja kehittämään (sanasto, tyylit) kieltä. Status-suunnitteluksi kutsutaan kielen yhteisölliseen asemaan kohdistuvaa toimintaa, joka puolestaan tarkoittaa lähinnä yhteisön kiel(i)en valintaa, kielen nauttiman arvonannon ja käytön lisäämistä (Haugen 1983). Tämän perusjaon rinnalle on myöhemmin erotettu sekä status- että korpus-suunnittelua ohjaava,

---

<sup>22</sup> Jako korpus- ja statussuunnitteluun alkujaan H. Klossin, ks. esim. Takala ym. 2000, 240.

suunnittelun arvostusta korostava (*prestige*) suunnittelu (Haarmann 1990) ja kielen käyttäjämäärän lisäämiseen tai kielisuunnittelumallin omaksumiseen tähtäävä (*acquisition*) suunnittelu (Cooper 1989).

Peruskirjassa on kyse lähinnä statuksen suunnittelusta, vähemmistökielten aseman parantamisesta koulutuksessa, viranomaisasioinnissa, mediassa jne. Kuitenkin, kuten Suomen raportissa käy ilmi, statuksen myöntäminen edellyttää usein myös kielen muodon (korpus) kehittämistä. Jotta esimerkiksi Suomessa saamen puhujille voitaisiin tarjota mahdollisuus käyttää omaa kieltään tuomioistuimissa, on ensin kehitettävä tarvittava sanasto, joka kattaa tuomioistuinten toiminnassa edellytettävän kielenkäytön. Käytännössä suunnittelun eri muodoista onkin vaikea puhua toisistaan erillisinä käsitteinä (esim. Williams 1992, Kaplan ja Baldauf 1997). Korpus-suunnittelun voi ajatella kohdistuvan pelkästään kieleen, mutta kysymys siitä, miksi suunnitella kielen muotoa, ei koske enää pelkästään kieltä. Esimerkiksi pyrkimys standardisoida jokin kieli tai taata kansan luku- ja kirjoitustaito pitää sisällään ajatukset siitä, mikä tai mitä standardi on ja miksi standardiin, hyvään lukutaitoon jne. pyritään. Taustalla on ehkä ajatus kehityksestä, paremmuudesta ja tasa-arvosta, jonka mittareita standardikieli ja luku- ja kirjoitustaito ovat. Tällöin voidaan kysyä, että jos nämä ovat kehityksen tai, kuten usein ajatellaan, menestyksen mittareita, kenen luomia nämä mittarit ovat? (Shapiro 1989, Annamalai 1989.) Korpus- ja statussuunnittelun erottelu onkin näiden kysymysten valossa jokseenkin mieleetöntä.

Kielen muotoon, 'koodiin', kohdistuva korpus-suunnittelu on ollut perinteisesti kielentutkijoiden alue kielisuunnittelussa. Vaikka ihanteellisesti kaikissa suunnittelukonteksteissa osa suunnittelijoista on kielen asiantuntijoita (Watts 2001, 297), suunnitteluprosessiin osallistuvien kielitieteilijöiden rooli ei ole neutraali tai pelkästään tekninen (LoBianco 1989). Kielisuunnittelua on kuitenkin varjostanut käsitys sen deskriptiivisestä luonteesta, jota on muokannut suunnittelijoiden (ja tutkijoiden) oletus sekä heidän omasta että ilmiön ideologisesta neutraalisuudesta (Luke ym. 1990, 25-26).<sup>23</sup> Williams (1996, 282) katsoo, että juuri tämä kielisuunnittelijoiden käsitys omasta tehtävästään ideologisesti neutraaleina kuvaajina, jotka toimivat irrallaan suunnittelun poliittisista intresseistä, on syynä kielisuunnittelun depolitisoitumiseen ja sen myötä myös kritiikin puuttumiseen. Sekä suunnittelijoiden että kieliammattilaisten olisikin Bruthiaux'n

---

<sup>23</sup> Kielisuunnittelu syntyi akateemisena alana toisen maailmansodan jälkeen, jolloin etenkin yhteiskuntatieteissä ja sosiologiassa vallitsi modernistinen näkökulma (Williams 1992, 1996; Luke ym. 1990). Tieteelliseen modernismiin liittyy rationaalinen, objektiivinen tutkija, joka pyrkii selvittämään tiedon ja todellisuuden totuuden. On olemassa 'totuus', joka on objektiivisen, tutkimuskohteestaan ulkopuolisen tutkijan löydettävissä ja kuvattavissa.

(1992, 225) mielestä myönnettävä kielisuunnittelun preskriptiivinen luonne: modernissa, nopeasti kehittyvässä maailmassa valta-asemassa olevat joutuvat aina tekemään päätöksiä, päättämään oikeasta ja väärästä toisten puolesta (ks. myös Cooper 1989, Kaplan ja Baldauf 1997, 301-3).

#### *2.4.4 KENELLE – suunnittelun kohteista II*

Kenelle tai kenen puolesta, kenen kieltä ja kielenkäyttöä suunnitellaan ovat tärkeitä kielisuunnittelua hahmottavia kysymyksiä sen näkökulmasta, kenen kielenkäyttötapoihin kielisuunnittelu loppujen lopuksi vaikuttaa. Spolskyn ja Shohamyn (1999, 50) mukaan kielisuunnittelun kohteena olevat yksilöt ja yhteisöt voidaan yksinkertaistetusti määrittellä toteamalla, ketkä ovat päätöksenteon, suunnittelun ja politiikan vaikutuksen alaisia. Lingvistisen ekosysteemin näkökulmasta jo yhden kielen suunnittelulla on aina vaikutusta myös muihin kieliin ja kielten käyttäjiin.<sup>24</sup>

Vaikka kielisuunnittelu etsii ratkaisuja käytännön ongelmiin, tämä ei tarkoita, että kielisuunnittelun vaikutukset ulottuisivat ainoastaan käyttäjien kielelliseen toimintaan, siihen mitä kieltä tai millä kielellä opiskellaan, mitä kieltä voi käyttää viranomaisissa jne. Oman kielen käyttömahdollisuuksien tarjoaminen on pitkälti kielenkäyttäjän yhteiskunnallisen aseman määrittelyä. Vähemmistökielistä – ja kielivähemmistöistä – puhuttaessa liikutaan vähemmistöjen yhteiskunnallisen aseman määrittelyn alueella. Yhteiskunnallisen aseman määrittäminen kielen käyttömahdollisuuksien kautta korostaa, että instrumentaalisen arvon lisäksi kielellä on symbolinen, kielenkäyttäjän identiteettiin liittyvä arvo (esim. May 2001).

Kielisuunnittelussa kielen ja identiteettiin suhde on ollut tärkeä, koska yhteisen kielen on ajateltu takaavan yhteisen identiteetin, joka puolestaan yhdistää kansan ja luo toimivan ja rauhanomaisen yhteiskunnan (esim. Kelman 1971, Spolsky ja Shohamy 1999, 56-57). Identiteetti käsittelee aina jollain tasolla sitä, miten tai millaisiksi me käsitämme itsemme, keitä olemme ja miten olemme samankaltaisia kuin muut. Samalla se väistämättä erottaa 'meidät' 'toisista' (Hall 1999). Kansaa kielen kautta yhdistävänä tekijänä identiteetti on nähty essentialistisen identiteettikäsitteiden pohjalta, jonka mukaan identiteetin ryhmää (kansaa) yhdistävä luonne pohjautuu pysyviin, yhteisiin piirteisiin kuten fyysinen ulkonäkö,

---

<sup>24</sup> Toisaalta myöskään kielten ja käyttäjien yhdistäminen ei aina ole yksinkertaista, koska valtioiden tai kansojen ja kielten rajat eivät ole samoja. Esimerkiksi saamen juridisen termistön kehitys Suomessa ei koske ainoastaan Suomessa asuvia saamenpuhujia vaan potentiaalisesti myös Norjan, Ruotsin ja Venäjän kansalaisia. Kielellisen ekosysteemin mukaisesti kielisuunnittelu ei koskaan kohdistukaan vain sen välittömään kohteeseen (kuten vähemmistökielet) vaan koko kielitilanteeseen.

yhteinen (usein myyttinen) historia tai kieli. Näiden piirteiden on katsottu luovan puhtaan, yhtenäisen ja itsenäisen identiteetin, jota on vaalittava.

Essentialistisen käsityksen vastakohtaksi on noussut identiteetin pysyvyyttä kyseenalaistava, ei-essentialistinen tai konstruoitu identiteettikäsitelmä, joka keskittyy siihen, millaisia erilaisia käsityksiä ja määritelmiä tietyllä ryhmällä on identiteetistään ja miten ja miksi nämä määritelmät ovat ajan myötä muuttuneet. Tällöin identiteetti käsitetään monimuotoisena ja muuttuvana; identiteetti määritellään jatkuvasti, yksilöllisesti ja kollektiivisesti, ryhmän tai yksilön sisältä ja ulkoa käsin. Kielen roolin tärkeys onkin noussut identiteetin osana olemisesta identiteettiä määrittelevään asemaan (Pietikäinen 2000a, 25). Diskurssintutkimuksessa juuri käsitys kielen identiteettiä rakentavasta luonteesta on keskeinen tekijä, joka mahdollistaa sosiaalisten suhteiden ja asemointien analysoinnin kielenkäytön kautta (esim. Burr 1995, 32-36; Fairclough 1992, 168). Julkinen kielenkäyttö on tällöin julkista määrittelyä, ja tästä näkökulmasta myös Peruskirja ja Selonteko ovat potentiaalisia identiteettien määrittelijöitä.

Identiteetin konstruktivistista luonnetta korostavien näkökulmien (esim. Andersson 1991) rinnalle on noussut sekä essentialistisia että ei-essentialistisia käsityksiä yhdistävä lähestymistapa (esim. Pietikäinen 2000a Halliin 1999 viitaten, May 2001). Tällöin korostetaan sekä käsitystä kielestä identiteettiin osana että sen konstruoijana. Tämä lähestymistapa sopii kielen ja identiteetin suhteen käsittelyyn kielisuunnittelun ja kielioikeuksien yhteydessä (May 2000, 2001). Kielisuunnittelu joutuu ottamaan huomioon suunnittelemansa kiel(i)en symbolisen arvon puhujien identiteetille, mutta samalla se myös itsessään määrittää tätä identiteettiä. Kielisuunnittelu ja kielioikeuksien myöntäminen on siis yksi määrittelyprosessi: suunnittelussa määritellään sosiaalisia asemia, identiteettejä sekä sen kautta, kenellä on oikeus käyttää, mitä kieltä, missä ja miten, että sen kautta, kenellä on oikeus suunnitella.

May (2001, 2000) hahmottaa kielen, identiteetin ja kielisuunnittelun yhteyttä vähemmistöjen kielioikeuksien myöntämiseen viittaamalla Bourdieun käsitykseen valtion suhteesta kielen viralliseen tai vähemmistöstatukseen. Bourdieun mukaan kielen virallisesta tai vähemmistöstatuksesta juontuva symbolinen arvo kielenkäyttäjälle määrittyy eräänlaisilla *kielten markkinoilla* (esim. Bourdieu 1985). Kielten nähdään muodostavan eräänlaisen markkina-alueen, jossa myydään ja vaihdetaan merkityksiä ja käsityksiä siitä, mitä tai keitä me olemme suhteessa maailmaan. Käsitykset itsestä määritellään kielellä

olevan statuksen näkökulmasta sen kautta, mikä arvo kullakin kielellä tai sen muodolla<sup>25</sup> on. Kielen symbolinen arvo muodostuu suhteessa siihen, miten hyödyllistä jonkin kielen taitaminen on puhujan yhteiskunnallisen aseman ja toiminnan kannalta. Kieli nähdäänkin eräänlaisena pääomana; yksinkertaistaen, virallinen, standardiksi ajateltu kieli muodostaa enemmän pääomaa. (Bourdieu 1991, 44-49.)

Kansallisessa kontekstissa valtio kontrolloi kielen markkinoita, koska se voi päättää kielten statuksista. Määriteltäessä kielen statusta, pääomallista arvoa, vaikutetaan siihen, miten kielenkäyttäjät pystyvät määrittelemään itseään. (May 2001, 196-8.) Määrittellessään virallisen kielen valtio legitimoit tietyn kielen yhteiskunnalliseksi normiksi ja standardiksi, jolloin määrittelystä tulee poliittista. Identiteetin määrittelyllä valtion toimesta voi olla konkreettisia ja symbolisia seuraamuksia määrittelyn kohteen elämässä heidän oikeuksiensa, asemansa ja yhteiskunnallisen roolin suhteen (Pietikäinen 2000a, 45, Hall 1992 viitaten).

Kielellä oleva arvo on siis tärkeä sekä sen suhteen, mitä arvo merkitsee käyttäjälle, että sen suhteen, miten tämä arvo määrittyy. Kenen kieli on virallinen ja kaikkialla käytetty, kenen kieli on tärkeä, kuka on tärkeä? Koska kielen asemalla on symbolista arvoa käyttäjälle, kieliin kohdistuvia päätöksiä tehtäessä suunnitellaan myös siis käyttäjien identiteettiä, käsitystä itsestä. Tämä tekee kielisuunnitteluprosessista vaikean; väärät ratkaisut voivat johtaa arvaamattomiin seurauksiin, ei pelkästään kielten tai kokonaisten kulttuurien häviämiseen, vaan myös epätasa-arvoisuuteen ja yhteiskunnallisen järjestyksen häilymiseen.

Peruskirjan (ja Selonteon) määrittelyn näkökulmasta sen lisäksi, että vähemmistökielisopimuksen voi ajatella määrittävän erilaisia identiteettejä vähemmistöille, sen voi samalla katsoa määrittelevän niitä myös sopimuksen allekirjoittaneille jäsenmaille ja niiden instituutioille, itse Euroopan neuvostolle ja enemmistöille. Nämä eri osapuolille määrittyvät roolit ovat tarkemmassa tarkastelussa tässä työssä.

Vähemmistöjen juridisen sopimuksen piiriin kuulumisen määrittelyn näkökulmasta Peruskirja on poikkeuksellinen kansainvälinen sopimus, koska niissä yleensä vältellään määrittelemästä mikä on vähemmistö tai kuka kuuluu vähemmistöön.<sup>26</sup> Peruskirja toteaa

---

<sup>25</sup> Bourdieu käsittelee myös yhdessä kielessä yhdelle varieteetille annettua tai muodostuvaa standardi- tai normiasemaa. Kielen standardin valinta ja kehittäminen ovat tärkeitä kielisuunnittelullisia kysymyksiä, mutta en käsittele niitä tarkemmin, sillä ne jäävät tämän tutkimuksen tavoitteiden ulkopuolelle.

<sup>26</sup> Kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa valtioilta toimintaa vaativan vähemmistöstatuksen edellytyksenä on ollut yhteisymmärrys siitä, että vähemmistön muodostaa ihmisryhmä, jota luonnehtii 1) muusta väestöstä eroaminen etniseltä tai kansalliselta alkuperältään, kieleltään tai uskonnoltaan, 2) lukumääräisesti valtaväestöstä tai muita kansallisia ryhmiä pienempi, 3) valta-asematon asema ja 4)



selkeästi, että sen piiriin kuuluvien kielten puhujien on oltava valtion kansalaisia ja heillä on oltava historialliset juuret. (Hannikainen 1996, 37-38.) Peruskirja määrittelee vähemmistöjä siis ainoastaan kielen kautta eikä viittaa vähemmistöihin 'vähemmistöinä'. Kansainvälisoikeudellisesti jonkintasoinen vähemmistöjen juridinen määrittely on tärkeää, mutta ei ongelmatonta. Yhtäältä ryhmä ei välttämättä halua tunnustautua vähemmistöksi ja siten esimerkiksi virallisesti myöntää 'heikomman' asemaansa. Toisaalta ryhmät eivät voi kansainvälisten tai kansallisten lakien perusteella vaatia oikeuksia ilman oikeanlaista vähemmistöstatusta (Hannikainen 1996, 36-40). Suomen kanta on, että valtion tehtävä ei ole määrittellä vähemmistöjä, koska vähemmistöjen vähemmistöllinen status ei riipu valtion määrittelyistä vaan todellisesta käytännön tilanteesta.<sup>27</sup> Perustuslaissa kuitenkin mainitaan nimeltä romanit. Nämä kuitenkin rinnastetaan 'muihin ryhmiin' ja vältetään nimeämisestä ketään 'vähemmistöksi'. Palaan vähemmistöjen keskinäisiin eroihin kielioikeuksien yhteydessä.

#### 2.4.5 MITEN - suunnitteluprosesseista

Se miten käytännössä suunnitellaan, millaisia päätöksenteko-, valmistelu- ja implementointiprosessit ovat vaikuttaa siihen, miten osapuolet asemoituvat, kenen näkökulmat vaikuttavat ja kenen mielipiteitä kysytään. Käytännön suunnitteluprosessi on siis pitkälti se, mikä ratkaisee, onko suunnittelu ylhäältä alaspäin toteutuvaa vai myös kohteet huomioon ja päätöksentekoon mukaan ottavaa. Takala ym. (2000, 232) katsovatkin, että kielisuunnittelun prosessia tulisi tarkastella yhteydessä muuhun suunnittelututkimukseen (policy studies). Institutionaalisessa kontekstissa kielisuunnittelu on useimmiten osa poliittista päätöksentekoprosessia ja etenee sen vaiheiden ja osapuolien ehdoilla (Piri 2001). Kieli ajatellaan tällöin yhdeksi yhteiskunnalliseksi resurssiksi, niin kommunikoinnin välineenä kuin identiteetin rakentajana (Jernudd ja DasGupta 1971, 196, Kaplan ja Baldauf 1997, myös Rubin ja Jernudd 1971, xiv).<sup>28</sup>

---

osoitettu halu säilyä omaleimaisena ryhmänä ja säilyttää kulttuuri, perinteet, uskonto ja/tai kieli (Hannikainen 1996, 37).

<sup>27</sup> The Report of Finland on the Application of the Framework convention on the Protection of National Minorities, s. 6.

<sup>28</sup> Yhteiskuntasuunnittelun näkökulmasta resurssiksi määrittyvä kielikäsitteys kiinnittää huomion siihen, että taloudelliset kysymykset ovat yksi keskeisempiä suunnittelua ohjaavia tekijöitä. Taloudelliset kysymykset käsittelevät sekä sitä, mitä suunnittelu ja suunnitelman implementointi tulee maksamaan, että sitä, mitä taloudellista hyötyä suunnittelusta on (esim. Grin 1993, 1996). Taloudellinen ajattelumalli johtaa tällöin väistämättä kysymykseen, minkä arvoinen kieli on. Minkä arvoista on esimerkiksi osata jotain vierasta kieltä suhteessa käännöspalveluiden ostamiseen/tarjoamiseen asiakkaille tai kansalaisille. Kansallisten tai yritysten kielellisten resurssien arviointi osana kielisuunnittelua onkin kasvava

Kielisuunnitteluprosessin klassinen kuvaus on Haugenin alkujaan vuodelta 1972 peräisin oleva malli, joka pyrkii yhdistämään yhteiskunnallisen viitekehyksen ja kielelliset lähtökohdat (Takala ym. 2000, 241). Haugenin mukaan suunnitteluprosessi muodostuu 1) kiel(i)en tai kielivariantin valinnasta, 2) valitun kielen muodon standardisoinnista ja kodifioinnista, 3) standardimuodon elaboroinnista ja kehittämisestä ja 4) suunnitelman hyväksyttämistä ja toimeenpanosta käyttäjien keskuudessa (Haugen 1983, 275). Tätä mallia on kuitenkin kritisoitu sen soveltumisesta lähinnä uusien valtioiden perustamiseen liittyvän kielisuunnitteluprosessin kuvaamiseen (Kaplan ja Baldauf 1997, 30). Vakiintuneiden kieliolojen maissa suunnittelu tarkoittaa kuitenkin enemmän kielen muotojen kehittämistä ja täydentämistä kuin jonkin kielen tai variantin valitsemista viralliseksi tai kansalliseksi kieleksi (Takala ym. 2000). Toisaalta esimerkiksi Euroopan unionin kohdalla kielten valinnasta juontuva kielisuunnittelu on ajankohtainen kysymys. EU joutuu laajentumisen yhteydessä miettimään, mikä on tulevien jäsenvaltioiden ja tällä hetkellä virallisina kielinä olevien jäsenmaiden kansalliskielten asema laajentumisen jälkeen. Myös Peruskirja on eräänlaista kielen valinnasta liikkeelle lähtevää kielisuunnittelua: sopimuksessa määritellään, että sen puitteissa vähemmistökielipolitiikka kohdistuu ainoastaan historiallisesti alueella puhuttuihin kieliin.

Peruskirjan ja sen piirissä Suomessa toteutettavan kielisuunnittelun kaltaisessa institutionaalisessa kontekstissa korostuvat Haugenin mallin vaiheiden sijasta suunnitteluprosessin institutionaaliset päätöksenteko- ja toimeenpanokäytänteet. Haugenin malli ei myöskään korosta suunnitteluympäristön kartoittamista tai prosessin arviointia. Yhteiskunnallisen päätöksentekoprosessin näkökulmasta Haugenin mallia hyödyllisempi lähtökohta ovat esimerkiksi Spolskyn ja Shohamyn (1999, 49) korostamat suunnitteluprosessin vaiheet. He katsovat suunnittelun koostuvan, erilaiset kombinaatiot ja yksityiskohtaiset määritelmät muistaen, ainakin seuraavista osista (kielipolitiikan laatimisen ja päätöksenteon prosesseista Suomen kontekstissa tarkemmin Piri 2001): aloite – kartoitus – valinta/päätöksenteko – implementointi – arviointi – lopetus.

Aloite, valinta/päätöksenteko ja implementointi eli suunnittelun tavoitteiden määrittelemineen, kielipoliittisten linjausten laatiminen ja toimeenpano ovat institutionaalisessa kontekstissa osa yleisiä päätöksenteko- ja toimeenpanoprosesseja (Piri 2001). Käytännössä prosessia siis ohjaavat instituutioiden käytänteet, jolloin jo itsessään prosessin pitkäkestoisuus ja byrokratian rakenteet vaikuttavat esimerkiksi siihen, että

---

kiinnostuksen ja tutkimuksen kohde (ks. esim. Euroopan komission *Language Audits and Needs Analyses* 1994).

suunnittelijat vaihtuvat prosessin kestäessä (Baldauf 1990, 9). Prosessin pitkäkestoisuudesta ja kielisuunnitteluprosessista julkishallinnollisen instituution kontekstissa yleensä kertovat Peruskirjan syntyyn johtaneet vaiheet, joita käsitellään Peruskirjaa selittävässä raportissa. Taulukko 1 kokoaa keskeiset selittävässä raportissa ja itse sopimuksessa mainitut sopimuksen laatimisen ja toimeenpanon vaiheet.

Erityisesti kielisuunnitteluprosessin vaiheista on syytä nostaa esiin kartoitus ja arviointi. Kartoituksella tarkoitetaan esimerkiksi sosiolingvististä surveytä, jolla pyritään kartoittamaan suunnittelun kohteena oleva kielitilanne etsimällä vastauksia kysymyksiin 'kuka puhuu, mitä kieltä, kenelle ja milloin' (Fishman 1965/2000, ks. myös Kaplan ja Baldauf 1997, 102). Surveyt ovat myös tärkeitä tiedonlähteitä suunnittelulle ja ongelmien arvioinnille. Lingvistisen ekosysteemin kartoittamisen lisäksi myös poliittisten, taloudellisten, sosiaalisten (esim. uskonto) olosuhteiden analysointi on sisällytettävä suunnitteluun (Takala ym. 2000, 257). Surveylla saavutettavien taustatietojen tärkeys on kiistaton (millaista yhteisöä suunnitellaan?), mutta prosessiin vaikuttavat väistämättä myös sellaiset kartoituksille ja selvityksille avautumattomat tekijät kuten suunnittelijoiden asenteet ja arvot sekä tarjolla oleva informaatio (Kaplan ja Baldauf 1997, 215). Onnistuneen kielisuunnitteluprosessin edellytyksenä pidetään arviointia prosessin eri vaiheissa (Rubin 1971, Takala ym. 2000, Piri 2001). Arviointi prosessin eri vaiheissa tarjoaa suunnittelijoille mahdollisuuden vertailla eri ratkaisuvaihtoehtoja ja valita niistä sopivimmat (Rubin 1971, 221).<sup>29</sup>

---

29 Lisäksi, Takala ym. (2000, 266) huomauttavat että, jotta päästäisiin toivottuihin tuloksiin, arvioinnissa kehitettyjä kriteerejä, kuten hyödyllisyys, toteuttamiskelpoisuus ja eettisyys (asianmukaisuus) olisi syytä hyödyntää myös kielipoliittisessa suunnittelussa.

**Taulukko 1 Vähemmistökielisopimuksen synty suhteessa Spolskyn ja Shohamyn kielisuunnitteluprosessin vaiheisiin<sup>30</sup>**

| Vaihe          | Keskeisiä tapahtumia   |
|----------------|--|
| Aloite         | - Euroopan neuvoston alainen Alue- ja paikallishallinnon kongressi (CLRAE) valmistelee sopimusta 1980-luvulla.<br>- Taustalla on Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen ja silloisen yhteisöjen parlamentin vuosikymmeniä kestänyt vähemmistöjen kielellisiä oikeuksia koskeva keskustelu.   |
| Kartoitus      | - Euroopan neuvosto kartoittaa Euroopan vähemmistökielten tilannetta surveylla<br>- Vuonna 1984 järjestetään julkinen keskustelutilaisuus, jossa kuullaan myös vähemmistöjen edustajia.  |
| Päätöksenteko  | - Ensimmäisen tekstiversion laatii joukko asiantuntijoita, jonka pohjalta CLRAE tekee vuonna 1988 ehdotuksen <sup>31</sup> Peruskirjan tekstistä sopimuksen muodossa (Rap 7).<br>- Parlamentaarinen yleiskokous tukee CLRAE:n ehdotusta ehdotusta. <sup>32</sup><br>- Ministerikomitea perustaa <i>ad hoc</i> asiantuntijakomitean, jonka tehtävänä on laatia varsinainen peruskirja CLRAE:n ehdotukset huomioon ottaen.<br>- <i>Ad hoc</i> komitea toimii vuosina 1989-1992 konsultoiden muita EN:n erityiskomiteoita muun muassa koulutuksen, kulttuurin, ihmisoikeuksien, media, paikallishallinnon ja lainsäädännöllisen yhteistyön alueilla. Myös CLRAE:n ja ministerikomitean edustajat ovat läsnä asiantuntijakomitean istunnoissa. (Myös Suomen edustaja oli mukana asiantuntijakomitean toiminnassa). <sup>33</sup><br><i>Ad hoc</i> komitea esittelee sopimustekstin ministerikomitealle vuonna 1992, joka hyväksyy Peruskirjan eurooppalaiseksi konventioksi. |
| Implementointi | - Peruskirjan hyväksyvän maan tulee ratifioimishetkellä määritellä a) mitkä kielet se ottaa sopimuksen puitteisiin ja b) millä tasolla se toteuttaa sopimuksen Artikloissa 8-14 (Toimenpiteet) määriteltyjä toimenpiteitä kunkin valitsemansa kielen osalta (3.1.).<br>- Maan tulee toteuttaa Artiklassa 7 määriteltyjä yleisiä tavoitteita ja periaatteita jokaisen maan alueella puhutun kielen osalta (2.1.).<br>- Esimerkiksi Suomessa sopimus ratifoidaan olemassa olevan lainsäädännön pohjalta, eikä ratifiointi johda varsinaisiin implementointitoimenpiteisiin. Vuonna 2002 Ministerikomitean kuitenkin antaa suosituksia, joiden pohjalta Suomen tulee jatkossa edistää sopimuksen toteutumista käytännössä.  |
| Arviointi      | - Implementointia seurataan tähän tarkoitukseen perustetun asiantuntijakomitean, maiden kolmivuositain laatimien selontekojen sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean ja parlamentaarisen yleiskokouksen valvonnan avulla.<br>- Asiantuntijakomitea tarkastaa maiden laatimat selonteot, ja se voi lisäksi hankkia lisätietoja vierailamalla kyseessä olevassa maassa kuulleen viranomais- ja vähemmistötahoja. Selontekojen ja hankkimiansa lisätietojen perusteella asiantuntijakomitea valmistaa ministerikomitealle esitettävän raportin, jonka perusteella ministerikomitea voi puolestaan antaa maalle huomautuksia tai suosituksia. <sup>34</sup>   |
| Lopetus        | - Peruskirjan laatimiseen johtanut suunnitteluprosessi päättyy sopimuksen allekirjoitukseen.<br>- Sopimuksen allekirjoittaminen toimii päätöksentekona, joka käynnistää implementoinnin. <sup>35</sup>   |

#### 2.4.5 MIKSI – suunnittelun tavoitteista

Kielisuunnittelun tärkeimpiä lienevät kysymykset siitä, miksi halutaan suunnitella ja muuttaa jotain tai mihin suunnittelulla pyritään. Vaikka kielisuunnittelua pidetään

<sup>30</sup> Perustuu pääosin Peruskirjan kanssa julkaistun selittävään raporttiin ja Euroopan neuvoston ylläpitämään Peruskirjaa käsittelevään Internet-sivustoon.

<sup>31</sup> Resolution 192/1988.

<sup>32</sup> Opinion No. 142/1988.

<sup>33</sup> Aarnio haastattelu, Yli-Vakkuri 1999.

<sup>34</sup> Suomi sai ministerikomitean suosituksen vuonna 2002. Ministerikomitean huomautukset koskivat saamen kielen käytön edistämistä koulutuksessa, joukkoviestimissä ja oikeus- ja hallintoviranomaisissa asioinnissa, virkamiehiltä vaadittavan kielitaidon edistämistä ruotsinkielen osalta, terveyspalvelujen parantamista sekä ruotsin että saamen kielellä sekä yleisesti sopimuksesta tiedottamista.

<sup>35</sup> Kielisuunnittelun ei ylipäätensä ehkä koskaan voi sanoakaan päättyvän; sen jälkeen kun linjauksessa määritellyt toimenpiteet on pantu käytäntöön, on niitä kuitenkin seurattava, arvioitava ja ylläpidettävä (Takala ym. 2000).

tarkoitushakuisena toimintana (Rubin ja Jernud 1971, xvi), tutkimuksessa on pohdittu vähän itse suunnittelun syitä ja tarkoituksia (Kaplan ja Baldauf 1997, 60).

Cooper (1989, 98) jakaa kielisuunnittelun tavoitteet välittömästi kieltä koskeviin (*overt*) ja ei-kiellellisiin (*latent*) tavoitteisiin. Kielisuunnittelun kielellisiä tavoitteita ovat esimerkiksi Kaplanin ja Baldaufin (1997, 82) listaamat kielten tai varianttien standardisointi, terminologian ja tyylin modernisointi ja yhtenäistäminen, kielten henkiinherättäminen, puhujamäärän kasvattaminen, purifikaatio tai kielten välisten yhteyksien parantaminen. Ei-kiellellisinä tavoitteina puolestaan voi pitää muun muassa Spolskyn ja Shohamyn (1999, 51-57) tarkastelemia kielioikeuksien toimeenpanoprosesseja, kansallisen identiteetin vahvistamista, kansalaisten pääsyn kulttuurin ja informaation lähteille varmistamista tai taloudelliset syitä kuten valtion kielivarannon vahvistaminen.

Kielisuunnittelun kielelliset ja ei-kiellelliset tavoitteet eivät kuitenkaan ole toisistaan erillisiä; kielellisen tavoitteen voi ajatella pitävän aina sisällään jonkin yhteisöön liittyvän tavoitteen. Kielen muotoon kohdistuvat toimet, kuten sanaston modernisaatio tai apukielen standardisointi, eivät toisin sanoen ole neutraaleja, kielen yhteiskunnallisesta asemasta riippumattomia tai asemaan vaikuttamattomia toimia. Esimerkiksi kielen henkiin herättämisen taustalla voi olla halu palauttaa jonkin ryhmän yhteenkuuluvuuden tunne. (esim. Kaplan ja Baldauf 1997, Spolsky ja Shohamy 1999.)

Kielisuunnittelun tavoitteita ja pyrkimyksiä määriteltäessä on myös otettava huomioon, että muutosta ei synny tai suunnittelu ei onnistu (Cooper 1989). Lisäksi suunnittelulla voi olla vaikutuksia, joita ei osattu ennakoida (Baldauf 1994, 82, vrt. Spolsky ja Shohamy 1999, 32). Tämän takia onkin tärkeää, että suunnitteluprosessiin on sisällytetty arviointia ja sen myötä muutos- ja muokkausmahdollisuuksia (Takala ym. 2000). Schiffman (1996) puolestaan korostaa kielipolitiikan ja kielisuunnittelun tavoitteiden symbolista luonnetta. Joskus kielipolitiikan prosessin tavoitteena ei ole käytännön kielenkäyttömahdollisuuksiin vaikuttavat, jokaista puhujaa koskettavat muutokset, vaan esimerkiksi monikulttuurisuuden ja monikielisyuden edistäminen pelkästään kieliasteisiin vaikuttamalla. Päätöksentekoa edeltävän lingvistisen ekosysteemin ja siihen liittyvien poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten kartoituksen rooli nousee jälleen keskeiseksi. Schiffman (1996, 5) korostaakin kielen ja kielisuunnittelun kulttuurista rakentumista ja esittää, että kielipolitiikan kehittämisessä on huomioitava koko *kielikulttuurin* kokonaisuus, joka käsittää erilaiset 'käyttäytymismallit, oletukset, kulttuurin muodot, ennakkoluulot, kansanuskemukset, asenteet, stereotypiat, tavat käsittää kieli ja ne uskonnollis-historialliset olosuhteet, jotka liittyvät kieleen'.

Peruskirjan johdannossa julkilausuttu tavoite on kielten ja kulttuurien suojeleminen ja säilyttäminen ja tämän kautta myös monimuotoisuutta korostavan mutta yhtenäisen eurooppalaisuuden luonti. Se ei siis ole kielivähemmistösopimus eikä pyri tuomaan oikeuksia vähemmistöille. Vaatiessaan sopimuksen ratifioineilta mailta konkreettisia toimenpiteitä Peruskirja kuitenkin siirtyy kielioikeuksien alueelle ja hahmottavat vähemmistökielten käytön mahdollistamista koulutuksen, viranomaisasioinnin, joukkoviestinten ja kulttuuritoiminnan piirissä. Myös Selonteossa ilmaistaan usein, mihin vähemmistökielten käyttäjillä on oikeus.<sup>36</sup> Vähemmistökielisopimuksen tavoitteet sivuavat toisin sanoen kielioikeuksia.

## 2.5 Kielioikeudet

Laajimmillaan kielioikeuksina voidaan pitää niitä kielenkäyttömahdollisuuksia, jotka enemmistöillä tai valtaväestöllä ovat (Phillipson, Rannut ja Skuttnab-Kangas 1994, 1). Yleisesti kielioikeuksissa on yleisesti kysymys vähemmistöjen kielenkäyttöoikeuksista ja mahdollisuuksista. Kielioikeuksien tärkeydestä ja poliittisuudesta kertovat lukuisat kansainvälisoikeudelliset vähemmistöjen oikeuksia käsittelevät sopimukset,<sup>37</sup> joihin kieli on sisällytetty (historiallinen katsaus esim. de Varennes 1997, 1999). Peruskirja on kuitenkin toistaiseksi ainoa vähemmistösopimus, joka kohdistuu ainoastaan kieleen.<sup>38</sup> Kansainvälisten kielellisiä oikeuksia käsittelevien sopimusten perusteella kielioikeuksilla<sup>39</sup> tarkoitetaan käytännössä seuraavia (Jyränki 1999, 92):

---

<sup>36</sup> Esim. "Section 14 and 16a [of the Constitution Act] are the main provisions concerning the right to use one's language."

<sup>37</sup> Ensimmäinen kansainvälinen oikeudellisesti sitova vähemmistösuojasäännös oli YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen sopimuksen 27. artikla. Sen mukaan kansallisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin kuuluvilta ei saa kieltää oikeutta yhdessä ryhmänsä muiden jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Useat muut YK:n, Euroopan turvallisuus ja yhteistyö konferenssin/järjestön, Kansainvälisen työjärjestön, Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston sopimukset ja julistukset sekä erilaiset yksittäisten maitten väliset sopimukset ja kansalliset lait, joihin Peruskirjassa ja Selonteossa viitataan, koskevat vähemmistöjä ja kieltä. (Suomen allekirjoittamista sopimuksista ks. Kielilakikomitean mietintö 2001).

<sup>38</sup> YK:n piirissä on myös herätelty universaalia kielellisten oikeuksien julistusta, jota ei kuitenkaan ole hyväksytty viralliseksi kansainväliseksi sopimukseksi (ks lisää <http://www.linguistic-declaration.org/>) (13.4.02).

<sup>39</sup> Vähemmistöoikeuksien noustessa 1980-90-luvuilla keskeiseksi kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan kysymykseksi myös kielioikeudet ovat saaneet huomiota tällä alueella (de Varennes 1997, Grin 1999). Tästä on hyvänä esimerkkinä jo Peruskirja itsessään, joka sai alkunsa 1980-luvulla Euroopan neuvostossa ja Euroopan yhteisöissä käydyin vuosikymmeniä kestäneen keskustelun jälkeen ja jonka implementointia kiirehdittiin 90-luvulla. Vähemmistöjen kielellisten oikeuksien rajautuessa ihmisoikeuskysymyksiksi, jopa hieman erheellisesti (Kymlicka 1995, 4), myös kielisuunnittelussa on alettu puhua kielellisistä ihmisoikeuksista (*linguistic human rights*) (Phillipson ym. 1994, Kontra ym. 1999). Kielellisten ihmisoikeuksien nimissä vaaditaan kaikille samanlaista oikeutta käyttää omaa kieltään ja saada opetusta omalla kielellään. Taustalla on nähtävissä huoli kielten ja kulttuurien vähenemisestä ja oikeudesta käyttää

- vapaus oman kielen käyttämiseen kansalaisyhteiskunnassa,
- vapaus oman kielen perusteella harjoitetusta syrjinnästä,
- oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun,
- oikeus kielelliseen identiteettiin (oikeus olla kielellisesti erilainen ja kehittää omaa/ryhmän kielellisistä erikoislaatuja),
- oikeus omakieliseen opetukseen ja muuhun tiedon saantiin omalla kielellä ja
- oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä.

### 2.5.1 Yksilön oikeuksia ja ryhmäoikeuksia

Kielioikeuksia on perinteisesti lähestytty sen kautta, keitä ne koskevat eli ovatko oikeudet yksilön vai ryhmien oikeuksia (Coulombe 1993). Vaikka kieli on yksilöllinen, henkilökohtainen identiteetin rakentaja ja symboli, kieltä ei kuitenkaan ole ilman yhteisöä, eikä kieltä voi oppia ilman muita kielenkäyttäjiä. Maurais'n (1997, 136) mukaan 'kielentutkijan intuition' voisikin pitää sitä, että kielen yhteisöä edellyttävä luonne vaatii myös yhteisöllisiä oikeuksia, koska kieltä voi niin sanotusti harjoittaa ainoastaan yhdessä muiden kanssa. Kieli on usein myös täysipainoisen yhteiskunnallisen osallistumisen edellytys. Tällöin oikeuksien näkökulmasta kieli voidaan nähdä yhtäältä identiteetin osana, kulttuurin symbolina yksilölle ja yhteisölle ja toisaalta instrumentaalisenä, kommunikoinnin välineenä ja puhujan autonomian ja itsenäisyyden (riippumattomuuden) tuottajana (Coulombe 1993, Lagerspetz 1999).

Korostettaessa kielen symbolista, identiteettiä rakentavaa luonnetta oikeudet käsitetään kollektiivisina oikeuksina (Coulombe 1993, Lagerspetz 1999) tai tarkemmin ryhmäspesifeinä<sup>40</sup> (Kymlicka 1995, 45). Jollakin ryhmällä ajatellaan siis olevan oikeus ryhmäidentiteettiin. Käsitettäessä kieli sen instrumentaalisen luonteen, autonomisen toiminnan (Coulombe 1993, 141) ja kommunikoinnin välinearvon kautta se nähdään ehtona demokratialle, tasa-arvolle ja osallistumiselle. Tällöin kielioikeudet on määritelty yksilön oikeuksina (Lagerspetz 1999, 76-7).

Vähemmistöjen kielioikeuksien kontekstissa voidaan pitää merkittävänä, että yksilöiden vapautta ja tasa-arvoisuutta korostavien liberaalien valtio- ja oikeusjärjestelmien

---

omaa kieltään ja identifioitua oman kielensä kautta (May 2001, 1). Seuraavan sadan vuoden aikana 20-50 % maailman kielistä arvioidaan häviävän, ja jäljelle jäävät kielet tuskin ovat vähemmistökieliä (Krauss 1992). Matalan statuksen ja pienten käyttäjämäärien kielten uhkana nähdään suuret, kansalliset, viralliset tai muuten tunnustetut kielet. Kielisuunnittelussa tämä on johtanut termien kuten *kielten joukkomurha* (linguistic genocide) käyttöön (Skuttnab-Kangas). Lähtökohdiltaan arvokkaalla kielellisten ihmisoikeuksien aatteella on kuitenkin ongelmansa. May (2001, 7-8) huomauttaa, että se tavoittelee kielellisiä ryhmäoikeuksia pohtimatta, mikä muodostaa (vähemmistö)ryhmän. Kielelliset ihmisoikeudet käsitetään myös helposti niin, että ihmisillä on vain yksi etnolingvistinen identiteetti ja että jokaisella on vain yksi äidinkieli (Blommaert 1996, 206).

<sup>40</sup> Kymlicka (1995, 45) huomauttaa, että on syytä pitää erillään kollektiiviset tai yhteisölliset oikeudet ryhmäoikeuksista. Yhteisölliset oikeudet käsittävät myös muiden kuin vähemmistöyhteisöjen (esim. yritykset ja järjestöt) oikeudet.

lähtökohdista ryhmäoikeudet ovat nähty ongelmallisina (May 2000, 2001). Ryhmäoikeuksien ongelma on ryhmien asettaminen epätasa-arvoiseen asemaan (Kymlicka 1995, 34). Demokratian periaatteissa määritellään ensisijaisesti yksilöiden vapauksia, oikeuksia ja tasa-arvoisuutta, jolloin ei juuri oteta kantaa ryhmien oikeuksiin. Tämän taustalla on nähtävissä ajatus, että valtion tehtävä on turvata yksilön mahdollisuudet ja oikeudet toimia täysipainoisena kansalaisena.<sup>41</sup> Toisin sanoen demokraattisen järjestyksen näkökulmasta yksi kieli takaisi ihanteellisen tilanteen, jossa jokaisella kansalaisella olisi yhtäläinen mahdollisuus osallistua ja toimia yhteiskunnassa.

Lagerspetz (1999, 83) puolustaa keskittymistä yksilöoikeuksiin sillä, että pyrittäessä takaamaan kaikille mahdollisuus osallistua yhteiskunnan toimintaan pystytään takaamaan oikeudet, jotka riittävät vähemmistön kielten tasa-arvoisen aseman saavuttamiseksi. Kielellisiä ryhmäoikeuksia ei tällöin tarvita. Ryhmäoikeuksien antaminen perustuu hänen mielestään 'romanttis-nationalistiseen', kulttuuriseen käsitykseen kielen ja yhteisön suhteesta (Lagerspetz 1999, 75-6). May (2001) puolestaan argumentoi saman romanttis-nationalistisen poliittisen ideologian olevan juuri ryhmäoikeuksien esteenä, koska se keskittyy yhden kielen ja kansan muodostamaan valtiokäsitteeseen, joka on Peruskirjankin tavoitteiden pohjalta epärealistista. Lisäksi ryhmäoikeuksien perusta, oikeus ryhmäidentiteettiin, ei kuitenkaan ole kielenkäyttömahdollisuuksista ja osallistumisesta erillinen tai niille vastakkainen. Identiteetti ja sen määrittelemine on etenkin kielen ja sen statuksen näkökulmasta poliittinen kysymys.

Käytännössä tietylle ryhmälle myönnettäviä oikeuksia ovat esimerkiksi (alueellinen) itsehallinto, parlamentaarinen edustuskiintiö tai kulttuurin ja kielen ylläpitäminen omien koulujen tms. kautta (Kymlicka 1995). Näitä ryhmäoikeuksia myönnettäessä pidetään tärkeänä, että koska ryhmät ovat erilaisia, on myös hyväksyttävä mahdollisuus erilaisiin ryhmäoikeuksiin. Kymlicka (1995, 20-22) havainnollistaa ryhmien erilaisuutta tekemällä jaon kansallisten ryhmien ja polyetnisten ryhmien välillä<sup>42</sup> (vrt. kielelliset ihmisoikeudet, jotka vaativat samoja oikeuksia kaikille vähemmistöstatuksesta riippumatta, Phillipson ym. 1994). Kansallinen vähemmistö on historiallinen yhteisö, joka asuttaa tiettyä aluetta jakaen

---

<sup>41</sup> Tästä näkökulmasta esimerkiksi vähemmistökieltä puhuvan tulisi olla kaksikielinen omatakseen yhtäläiset oikeudet. Valtio voi siten tukea yksilön kaksikielisyyttä tukematta kaksikielisen vähemmistön oikeutta vähemmistökielensä ryhmänä. Koska vähemmistön ajatellaan olevan alistainen enemmistölle (walesilainen on britti, saamelainen on suomalainen), ja enemmistön normien tuottaja, voi valtio enemmistön nimessä tehdä näitä vähemmistöjä "ylittäviä" päätöksiä (Williams 1996).

<sup>42</sup> Maurais (1997, 136) lisäisi määrittelyyn myös alueelliset enemmistökielet, jotka ovat historiallisesti alueen enemmistökieliä mutta kansallisesti vähemmistöjä, esimerkkeinä ranska Quebecissä ja katalaani Espanjassa.



yhteisen kielen ja kulttuurin ja tunteen sisäisestä lojaalisuudesta (Kymlicka 1995, 11-13).<sup>43</sup> Polyetniset ryhmät ovat lähinnä maahanmuuttajia, joilla ei ole historiallisia yhteyksiä tiettyyn alueeseen uudessa kotimaassa.<sup>44</sup> Myöskään kielentutkimuksen näkökulmasta kielen ei välttämättä katsota olevan tärkein ryhmää yhdessä pitävä voima (Eastman 1984, Edwards, 1984).<sup>45</sup>

Peruskirjan oikeuksien myöntämisen näkökulmasta on tärkeää, että kansallisille vähemmistöille annettavat erilaiset oikeudet annetaan juuri näiden historiallisuuden tai syvien juurien perusteella (Kymlicka 1995, ks. myös Hannikainen 1996, 37). Kansallisilla vähemmistöillä oletetaan tällöin olevan erilainen suhde kieleen kuin uusilla vähemmistöillä tai muilla etnisillä vähemmistöillä. Uusien vähemmistöjen voi karkeasti yleistettynä sanoa valinneen uudet kielilolot (Lagerspetz 1999, 86, Kymlicka 1995), kun taas kansallisilla vähemmistöillä historiallis-alueellinen yhteys kieleen on tärkeä resurssi etnisen identiteetin määrittelylle (esiintyy esim. paikannimissä). Tämä jako selittää myös Peruskirjan keskittymistä historiallisiin kieliin: juuri perinteisesti Euroopassa puhutut vähemmistökielet nähdään osana eurooppalaista kulttuuririkkautta. Kielisuunnittelussa yleensä ryhmien erilaisuuden tiedostaminen tarkoittaa, että ennen kuin kielioikeuksia ruvetaan jakamaan kielipolitiikan keinoin, on tunnettava yhteisön lingvistinen ekosysteemi, ja oltava selvillä siitä, miten eri yhteisössä käytetyt kielet ovat käytössä ja kontaktissa keskenään ja millaisia tehtäviä ja merkityksiä niillä on eri yhteyksissä ja eri yhteisöille.

### *2.5.2 Kielioikeudet kielipoliittisten linjausten näkökulmasta*

Kielipoliittisen suunnittelun näkökulmasta kielioikeudet konkretisoituvat ennen kaikkea suhteessa siihen, millaisia toimenpiteitä myönnettyt oikeudet vaativat niitä myöntäviltä tahoilta (Schiffman 1996, 28). Juridisin termein puhutaan positiivisista ja negatiivisista oikeuksista, joita Schiffman kutsuu kielipoliittiseen linjanvetoon suhteutettuina edistäviksi

---

<sup>43</sup> Vrt. A. Smith (1991, 19), joka näkee kansallisen identiteetin etnisenä pohjana seuraavat asiat: kollektiivinen nimi, myytti yhteisestä syntyperästä, jaetut historialliset muistot, yksi tai useampi muista erottava kulttuurin piirre, yhteys tiettyyn alueeseen tai kotimaahan (homeland) ja riittävä ryhmän keskeinen solidaarisuus.

<sup>44</sup> Kymlicka (1995, 22-26) huomauttaa, että tällaisella jaolla on myös ongelmansa, koska maahanmuuttajat eivät ole ainoita uusia vähemmistöjä muodostavia ryhmiä (pakolaiset, siirtotyöläiset, talouspakolaiset jne.). Myös sitä, milloin ryhmän historiallinen perinne on tarpeeksi pitkä, on vaikea määrittellä, samoin alueellisuutta (esim. Yhdysvalloissa hispanot). Peruskirjan perusteella kansallisia vähemmistöjä ovat ei-alueelliset historialliset vähemmistöt.

<sup>45</sup> Ryhmien erilaisuuden korostaminen ja kielen identiteetin rakentumiselle eri asteisen merkityksen hyväksyminen ei kuitenkaan tarkoita kielen roolin väheksyntää. Kuten May toteaa: "In theory, language may well be just one of many markers of identity. In practice, it is often much more than that... In short, to say that language is not an inevitable feature of identity is not the same as saying it is unimportant..." (2000, 373)

ja salliviksi oikeuksiksi. Karkeasti jaoteltuna negatiivisia tai sallivia oikeuksia ovat sellaiset oikeudet, jotka eivät vaadi oikeuksia myöntävältä taholta muita varsinaisia toimia vaan ainoastaan vähemmistöjen olemassa olon sallimisen. Positiiviset oikeudet vaativat niitä myöntäneiltä myös varsinaisia kielten asemaa edistäviä aktiivisia toimia.

Schiffman (1996) on esittänyt erilaisten oikeuksien hahmottamiseksi typologian,<sup>46</sup> jossa hahmotetaan, miten eri kielet asemoituvat toisiinsa nähden suhteessa niille annettuihin oikeuksiin (tasa-arvoisia – ei-tasa-arvoisia) ja kuinka näkyviä tai selkeitä kielipoliittiset linjaukset ovat (Kuvio 2).<sup>47</sup> Tälle tutkimukselle tämä typologia tarjoaa käsitteitä EN:n ja Suomen vähemmistökielipolitiikan kuvaamiseen. Se myös nostaa esiin kielipolitiikan lakeihin ja oikeuksiin perustuvat lähtökohdat.

- Edistävä --- Salliva
  - Edistävä (promotive) politiikka
  - Suvaitseva (tolerance) politiikka
  - Sekapolitiikka (mixed)
- Tasavertainen --- Rajoitettu
- Lakiin perustuvat rajoitukset
  - Henkilökohtaiset oikeudet
  - Alueelliset oikeudet

**Kuvio 2 Schiffmanin (1996, 28-30) kielipolitiikka typologia**  
(suomennos Takala ym. 2000, 245-246)

Edistävä politiikka tarkoittaa, että tiettyä kieltä tai tiettyjä kieliä tuetaan perustuslaillisilla, hallinnollisilla ja muilla lakipohjaisilla säädöksillä. Oikeudet taataan tällöin esimerkiksi antamalla resursseja (rahaa, henkilökuntaa, tiloja) tai määrittelemällä toiminta-alueita, joilla kieltä voidaan käyttää (koulu, lakitupa, hallinto). Suomen vähemmistökielipolitiikan voi yleensä ottaen katsoa olevan edistävää sekä ruotsin että saamen osalta, joista molemmista on säädetty erityisillä lailla.

Suvaitsevalla politiikalla Schiffman käsittää kielenkäytön sallivat linjaukset, joilla ei siis myönnetä resursseja. Suomessa maahanmuuttajia koskeva kielipolitiikka on tällainen: kaikilla kieliryhmillä on oikeus harjoittaa omaa kulttuuria, kieltään, uskontoaan jne., mutta

---

<sup>46</sup> Schiffman on rakentanut typologiansa kielisuunnittelun pioneerin Klossin (1977) typologian perusteella (Takala ym. 2000). Schiffman esittää tämän typologian rinnalla myös erilaisia monikielisen kielitilanteen kartoituksesta lähteviä typologioita. Näissä määriteltäessä yhteisön moni- tai yksikielisyyden muodot pyritään myös määrittelemään yhteisön kielipolitiikka. Monikielisyyden kartoitukseen perustuvat kielipolitiikan typologiat tuottavat kuitenkin käsityksen staattisista kielyhteisöistä enemmän kuin kuvan siitä, miten eri kielyhteisöihin suhtaudutaan (Schiffman 1996: 30-40).

<sup>47</sup> Lisäksi Schiffman korostaa kielipoliittisten linjausten julkilausumisen vaihtelua erotellen *De facto* – *de jure* politiikan ja ilmi- (*overt*) – piilopolitiikan (*covert*)

valtio ei välttämättä rahoita tätä toimintaa. Sekapolitiikka viittaa tilanteeseen, jossa ei-virallisille kielille myönnetään käytännön oikeuksia, joilla helpotetaan esimerkiksi hallinnollisia toimia tarjoamalla erilaisia asiakirjoja ja lomakkeita myös muilla kuin virallisilla tai kansallisilla kielillä.

Tasavertainen – rajoitettu – akseli asettaa tarkastelun alle sen, miten kielipolitiikka asemoi kielet ja kielenkäyttäjät suhteessa toisiinsa. Tasavertainen kielipolitiikka asemoi kaikki kielet puhujamääristä ja alkuperästä huolimatta tasa-arvoisesti. Suomen kielipolitiikka on suomen ja ruotsin osalta tasa-arvoinen, muiden kielten osalta eri tavoin rajoitettu. Lakiin perustuvat oikeudet myönnetään Schiffmanin typologian mukaan henkilökohtaisina tai alueellisina oikeuksina. Suomessa oikeus omaan kieleen on henkilökohtainen oikeus (Perustuslaki 17§). Lakiin perustuvia alueellisia oikeuksia on jako suomen-, ruotsin- ja kaksikielisiin virka- tai itsehallintoalueisiin kunta-tasolla ja Ahvenanmaalla ja saamen kielen käyttöoikeus saamelaisten kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnissa sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevan Lapin paliskunnan alueella (Laki saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa 516/1991).

Niin kielioikeuksien kuin kielisuunnittelun tarkastelussa kontekstin huomioiminen ja arvioiminen nousevat keskeisiksi. Suunnittelun ympäristön ja puitteiden voi nähdä vaikuttavan kaikkien kielisuunnittelua hahmottavien kysymysten yhteydessä. Mitkä kielet ja kieliryhmät ja millaiset poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset lähtökohdat ohjaavat toimintaa? Kuka saa myöntää oikeuksia, keitä ovat suunnittelijat? Mikä on suunnittelun fokuksena, kieli vai yhteisö? Tunnettaanko kielen ja sen suhde yhteisöön tarpeeksi hyvin, jotta voitaisiin muuttaa yhteisöä sen kautta? Entä keitä suunnittelun kohteena olevat kielenkäyttäjät ovat? Minkälaisesta prosessista on kyse, ja miten se on muotoutunut osapuoliensa ja heidän lähtökohtiensa myötä? Millaisen uuden yhteisön luontiin tai olemassa olevan kehittämiseen pyritään?

Olen yllä pyrkinyt hahmottamaan kielisuunnittelua ja kielipolitiikkaa näiden eri elementtien kautta ja tarkastellut kielisuunnittelua kuitenkin etupäässä institutionaalisista lähtökohdista. Tällä olen pyrkinyt paikallistamaan vähemmistökielisopimuksen piirissä suoritettavan toiminnan sellaiseen kielisuunnittelun kontekstiin, jonka edustajia ja rakentajia Peruskirja ja Selonteko sopimuksena ja raporttina ovat. Kielisuunnittelun kontekstissa keskeiseksi näkökulmaksi on piirtynyt lisäksi käsitys, että kieltä suunniteltaessa suunnitellaan aina yhteisöä, kielenkäyttäjien toimintaa, ja kielenkäyttämömahdollisuuksia jaettaessa määritellään myös näiden toimijoiden identiteettejä. Suunnittelu asemoi

väistämättä myös itse suunnittelijat erilaisiin rooleihin, joissa vallankäyttölinen asema on usein keskeinen.

Kriittinen diskurssianalyysi tarjoaa puitteet näiden kielisuunnittelun roolien, asemointien ja sen prosesseihin liittyvien valta-asetelmien tarkastelulle sitomalla kielessä muodostuvien määrittelyjen analysoinnin kunkin kielenkäyttötilanteen taustalla oleviin ja vaikuttaviin konteksteihin. Samalla kriittisen diskurssianalyysin voi nähdä muodostavan oman analyysikontekstinsa, jossa tietyt tausta-oletukset ja lähtökohdat, kuten kriittisyys tai näkemys julkisten tekstien merkityksestä identiteetin määrittelylle, ohjaavat tekstien tarkastelua. Siirryn seuraavaksi tarkastelemaan sitä kontekstia, jonka kriittinen diskurssintutkimus ja erityisesti Norman Faircloughin kolmitasoinen viitekehys luovat Peruskirjan ja Selonteon kielisuunnittelua ja vähemmistökielipolitiikkaa rakentavien kielellisten piirteiden analysoinnille.

### 3 Kriittinen diskurssianalyysi teoreettisena ja metodologisena

#### viitekehyksenä

Diskurssilla ja diskurssianalyysillä on nykyään monenlaisia määritelmiä. Eri tieteenaloilla käytössä olevat diskurssianalyttiset tutkimusotteet pitävät sisällään joukon erilaisia näkökulmia, oletuksia, tavoitteita ja analyysimenetelmiä (ks. esim. van Dijk 1997a, 1997b). Yhteiskuntatieteissä 1970-luvulla alkunsa saaneella diskurssianalyysillä tarkoitetaan yleisesti sitä laadullisen tutkimuksen aluetta, joka tutkii tapoja, joilla sosiaalinen maailma rakentuu ja joilla sitä rakennetaan kielen kautta. Diskurssianalyseja yhdistää *konstruktionistinen* käsitys siitä, että kielenkäyttö tuottaa ja rakentaa ilmiöitä ja selittää tätä kautta ihmisten eletyn maailman rakentumista (Jokinen ym. 1993). Erilaisten diskurssianalyttisten tutkimusten ja niiden erilaisten tavoitteiden ja analyysitapojen kehittyessä onkin alettu puhua ennemminkin diskurssintutkimuksesta kuin diskurssianalyysistä (Pietikäinen 2000b, 56). Tässä tutkimuksessa lähestyn kielipoliittisen linjanvedon diskursseja kielentutkimusta ja yhteiskuntatieteitä yhdistelevän kriittisen diskurssianalyysin ja etenkin Norman Faircloughin viitekehyksen näkökulmasta. Määrittelen myös diskurssin näissä puitteissa.

#### 3.1 Kriittinen diskurssianalyysi – sosiaalinen näkökulma kieleen

Kriittinen diskurssianalyysi (CDA) on kielen vallankäytöllisistä ulottuvuuksista kiinnostunut, sekä kielitieteellisiä että yhteiskuntatieteellisiä teorioita yhdistelevä diskurssianalyysin muoto. Kielitieteen kanssa CDA:lla on yhteistä kiinnostus ennen kaikkea kielen tutkimiseen sanoja, lauseita tai virkkeitä laajemmalla tasolla, sen sosiaalisissa yhteyksissä. Yhteiskuntatieteellisistä lähtökohdista kielenkäyttö ja diskurssit ymmärretään yhtenä yhteiskunnallisena käytäntönä, jolloin korostetaan yhtäältä kielenkäytön sosiaalista rakentumista ja toisaalta kielen osuutta sosiaalisten rakenteiden ylläpitämisessä ja muokkaamisessa. Kielenkäyttöä tarkastelemalla pyritään tällöin tutkimaan yhteiskunnan instituutioita, sosiaalisia käytänteitä ja valtasuhteissa tapahtuvia muutoksia.

CDA itsessään ei myöskään muodosta yhtenäistä tutkimusaluetta (Meyer 2001). Pietikäinen (2000b, 195) pitääkin kriittistä diskurssianalyysiä eräänlaisena kattoterminä kielen ja vallankäytön yhteyksien tutkimukselle. CDA:n sisään kätkeytyy lisäksi joukko erilaisia näkökulmia kieleen ja yhteisöön, joilla on vaikutus siihen, millaisia tutkimuskysymyksiä esitetään ja millaisia aineistoja ja analyysikeinoja valitaan (Luukka 2000). CDA:n suuntauksille voi kuitenkin sanoa olevan yhteistä tietyt samat periaatteet

kielen ja yhteisön suhteesta ja kriittisestä suhtautumisesta tutkimukseen ja tutkijan asemaan (Fairclough ja Wodak 1997, 258).

CDA:ssa kielen ja yhteisön suhteen taustalla on diskurssintutkimukselle yhteinen konstruktionistinen lähtökohta. Kieli nähdään keskeisenä yhteisön sosiaalista todellisuutta rakentavana elementtinä, ja diskurssintutkimuksen avulla pyritään tarkastelemaan kielen/kielenkäytön osuutta tai osallisuutta sosiaalisten ilmiöiden ja (valta)suhteiden rakentumisessa. CDA kuitenkin yhdistää tähän kielen sosiaalista todellisuutta rakentavaan näkökulmaan strukturalistisemmän käsityksen, joka myös samalla korostaa kielenkäytön poliittisuutta; yhteiskunnan rakenteet, instituutiot, luokittelut, normit ja konventiot vaikuttavat siihen, miten kieltä käytetään ja voidaan käyttää tietyssä tilanteessa. Samalla kielen tai kielenkäytön taas kuitenkin katsotaan rakentavan, uusintavan, ylläpitävän ja muokkaavan näitä rajoittavia rakenteita. Kielen ja yhteisön suhde on siis *dialektinen*. Kielenkäytön katsotaan myös olevan yksi sosiaalinen käytänne. (Fairclough ja Wodak 1997.)

Puhtaasti konstruktionistisista lähtökohdista poiketen näkemys kielen ja yhteisön dialektisesta suhteesta siis korostaa, että kielenkäyttö tai kielenkäyttäjät eivät yksin rakenna, muokkaa tai uusinna sosiaalista todellisuutta ja käytänteitä rajoituksitta. Kaikki ei siis ole diskursiivista. Vaikka diskursiiviset käytänteet, kielenkäyttö, muokkaa sosiaalista todellisuutta, sen objekteja ja subjekteja, tapahtuu tämä niiden rajoitusten puitteissa, joita kielenkäyttötilanteen 'materiaalinen todellisuus' sille asettaa. (Fairclough 1992, 60) Yhteiskunnan rakenteiden muokkaamista kielenkäyttökonventioista huolimatta kielenkäyttö tai kielenkäyttäjät eivät kuitenkaan ole sosiaalisten rakenteiden määrittelemiä, vaan kielenkäyttö ja kielenkäyttäjät nähdään myös kykenevinä muuttamaan ja muokkaamaan rajoittavia rakenteita. Dialektisuudella tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että sosiaalista todellisuutta konstituoivat diskursiiviset käytänteet ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa materiaalisen todellisuuden ja sosiaalisten rakenteiden niille asettamien rajoitusten kanssa. (Fairclough 1992, 60-61)

Kriittisessä diskurssianalyysissä on olennaista myös se, että kielenkäyttöä tarkastelemalla ei voi päästä 'oikeaan' todellisuuteen. Koska kielenkäyttö on konstruktionistista, erilaisten todellisuusversioiden rakentamista, kuvailemalla maailmaa siitä tulee sen kuvaajille kuvausten kaltainen. Kuvaajan, kuvattavan ja sosiaalisen todellisuuden suhteen tiedostamisen voi CDA:ssa nähdä määrittävän siinä, että CDA pyrkii olemaan kriittinen sekä näkökulmissa että tutkimusotteissa.

Kriittisyys tarkoittaa ennen kaikkea kielenkäytön mahdollisuuksien rajoittuneisuuden tiedostamista ja kyseenalaistamista. CDA:n näkökulmasta mielenkiintoisia ovat tällöin erityisesti kielenkäytössä tehtäviä valintoja rajoittavat valtasuhteet ja niitä ylläpitävät ideologiat. (Fairclough 1992, 12) CDA on keskittyäkin julkisten, näkyvien ja merkittävien (puhuttujen ja kirjoitettujen) tekstien tutkimiseen. CDA:n kiinnostuksen kohteena eivät siis ole henkilökohtaiset, yksilölähtöiset diskurssit, vaan yhteiskunnan ja kulttuurin kielelliset (diskursiiviset) piirteet. (Pietikäinen 2000b, 192-196, Fairclough 1992.)

Kriittisyys merkitsee myös valtasuhteiden paljastamista vähäosaisten hyväksi, jolloin tutkimuksen tavoite on parantaa tilannetta analyysin tuottamalla tiedoilla. Tällöin kriittisyys vaikuttaa myös tutkijan rooliin; CDA vaatii tutkijalta omaan toimintaansa kohdistuvaa refleksiivisyyttä eli tietoisuutta omista valinnoista ja niihin vaikuttaneista tekijöistä niin aineiston hankinnassa kuin analyysissä ja tulkintojen tekemisessä. Näiden julkituonnilla pyritään estämään tutkimustulosten manipulointi omien poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. (Pietikäinen 2000b.)

### **3.2 Faircloughilainen viitekehys: yhteiskuntateoreettisesti ladattu ympäristö kielentutkijalle**

Hyödynnän tässä tutkimuksessa Norman Faircloughin (1989, 1992, 1995) kehittämää CDA- viitekehystä. Faircloughin viitekehys pyrkii olemaan sekä teoria kielen, yhteisön ja yhteiskunnan suhteesta ja kielenkäytöstä osana yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia että metodi, jolla voidaan tutkia kielenkäyttöä sen eri konteksteissa ja osana yhteiskuntaa ja sen muutoksia (Chouliriki ja Fairclough 1999). CDA:n yleisesti luoman kriittisen menetelmän ohella Faircloughin viitekehys yhdistää tekstilähtöisen, kielen piirteitä tarkastelevan analyysin yhteiskuntateoreettisiin lähtökohtiin. Katsonkin Faircloughin viitekehysten tarjoavan puitteet kielisuunnittelun sosiaalisen merkityksenluonnin sekä sellaisten vähemmistökielipolitiikassa ja -suunnittelussa esiin nousevien käsitteiden kuin valta ja ideologia käsittelemiselle teksteistä käsin.

#### *3.2.1 Teoria kielenkäytöstä osana sosiaalista todellisuutta*

Faircloughin viitekehyksessä kielenkäytön ja diskurssien sosiaalista todellisuutta rakentava ja heijastava luonne ja yhteys valtaan ja ideologiaan saa muotonsa sekä yhteiskuntateoreettisten näkökulmien (etenkin Foucault) että funktionaalisen kielitieteen piirissä. Fairclough lähtee liikkeelle Foucault'n diskurssikäsitteestä, jossa diskurssilla viitataan tapaan puhua jostakin asiasta; kun jostakin asiasta keskustellaan, esitetään

väittämiä jonkin erityisen diskurssin sisällä. Faircloughin (1997, 31) mukaan Foucault esitti, että ei ole mitään kaikille yhteistä, abstraktia ja neutraalia kielijärjestelmää, eikä myöskään täysin vapaata, individualistista kielenkäyttöä, vaan kielen käyttöä tulee tutkia erilaisissa sosiaalisissa konteksteissa. Tällöin tutkimuksen kohteena ovat olemassa olevat, mutta muuttuvat tavat, joilla ihmiset antavat merkityksiä maailmalle (diskurssit).

Yksinkertaisesti Fairclough (1992, 63) määrittelee diskurssin kielenkäyttönä, joka on osa sosiaalisia käytänteitä. Teksti puolestaan on puhutun tai kirjoitetun kielenkäytön ilmentymä.<sup>48</sup> Faircloughille diskurssi sosiaalisena käytänteenä tarkoittaa yllä käsitellyn dialektisuuden ohella sitä, että kieli on sekä toiminnan muoto (*mode of action*) että representaation muoto (*mode of representation*). Diskurssi toimintana viittaa siihen, että kielenkäyttö on jotain, jota ihmiset tekevät tai jonka mukaan he toimivat. Diskurssi representaationa puolestaan tarkoittaa, että diskurssi on tapa esittää ja ilmaista maailmaa, tapa konstruoida sosiaalista todellisuutta ja antaa merkityksiä. (Fairclough 1992, 63) Diskurssi siis mahdollistaa aiheen näkemisen jollakin tietyllä tavalla, ja se rajoittaa samalla myös muita tapoja, jolla aihe voitaisiin esittää (Fowler 1996).

Faircloughin diskurssikäsitteen ja viitekehyksen kielitieteellisenä taustana on muun muassa Hallidayn kehittämä systeemis-funktionaalinen kielitiede. Systeemis-funktionaalisisessa kielitieteessä kieltä pidetään ensisijaisesti semioottisena merkityksenannon systeeminä, jonka kautta sekä representoidaan että rakennetaan käsityksiä todellisuudesta (Eggins 1994, 2). Tällöin se sosiaalinen ja kulttuurinen konteksti, jossa kieltä käytetään, on keskeinen merkityksenannon kannalta. Kieltä ei myöskään voi kuvata irrallaan kontekstista. Kontekstilla tarkoitetaan sekä tekstin 'välitöntä' tuottamis- ja käyttöympäristöä sekä sitä laajempaa sosiaalista ja kulttuurista ympäristöä, jossa tekstejä tuotetaan ja kulutetaan (Halliday ja Hasan 1985). Korostettaessa merkityksien sosiaalista rakentumista kontekstissaan kielen rakenteelliset piirteet nähdään alisteisina merkitykselle; se, millainen merkitys halutaan viestiä, vaikuttaa rakenteeseen. Toisin sanoen systeemis-funktionaalisisessa kielitieteessä kieli käsitetään niiden sosiaalisten funktioiden muokkaamaksi, joissa kieltä käytetään. Systeemis-funktionaalisisessa kielitieteessä kehiteltyä kielioppia kutsutaan leksiko-kieliopiksi, jolloin korostetaan (sanaston) merkityksen ja kieliopillisten piirteiden yhteyttä. Systeemis-funktionaalisen kieliopin puitteissa kielenkäytön nähdään muodostuvan valinnoista, joita tehdään merkityksen kannalta

---

<sup>48</sup> Fairclough käyttää *tekstin* rinnalla myös termiä 'semiosis', joka pyrkii korostamaan, että CDA:n keinoin analysoitava 'teksti' ei käsitä ainoastaan puhuttua tai kirjoitettua kieltä vaan myös visuaalisia merkityksenantojärjestelmiä (esim. Chouliraki ja Fairclough 2001).



systemaattisesti. Kieli muodostuu valintojen mahdollisuudesta, *merkityspotentiaalista*, ja valinnoilla voidaan rakentaa erilaisia representaatioita maailmasta (Halliday 1994, Fairclough 1992, 186). Toisaalta samanaikaisesti valintoja rajoittavat erilaiset sosiaaliset rakenteet.

Hallidayn mukaan kielellä on semioottisen perusfunktion puitteissa kolme samanaikaista metafunktiota, joiden kautta se rakentaa merkityksiä. Yhtäältä kielellä on ideationaalinen funktio eli kieli kuvaa kokemuksia ja maailmaa. Toisaalta kielellä on interpersonaalinen funktio eli kieli luo ja ylläpitää sosiaalisia suhteita ja vuorovaikutusta. Kolmanneksi merkityksen rakentamisessa vaikuttaa tekstuaalinen funktio, joka pyrkii pitämään puhutut, kirjoitetut, visuaaliset jne. tekstit järkevinä kokonaisuuksina. (Halliday 1994)

Yllä mainitut kolme merkityksen rakentumisessa vaikuttavaa kielen metafunktiota ovat foucaultlaiseen kielenkäytön konstitutiivista luonnetta korostavaan diskurssikäsitteeseen yhdistettynä keskeinen diskurssien ja vallan yhteyttä selittävä näkökulma. Faircloughin mukaan kielenkäytön voi nähdä vaikuttavan sekä 1) sosiaalisen identiteetin, 2) sosiaalisten suhteiden ja vuorovaikutuksen että 3) tieto- ja uskomusjärjestelmien rakentumisessa ja ylläpitämisessä. Juuri tämä tekee kielenkäytöstä sekä areenan erilaisten merkitysten ja ideologioiden neuvottelulle ja luonnille että tärkeän valta-aseman ja valtasuhteiden kamppailu-kentän; kielenkäytöllä voidaan luoda ja ylläpitää valta-asemia ja valtasuhteita. (Fairclough 1992, 64-65.) Vähemmistökielipolitiikan yhteydessä voidaan esimerkiksi kysyä, kenellä on oikeus keskustella ja päättää julkisesti vähemmistöjen kielellisestä asemasta ja miten.

Fairclough käsittelee kielenkäytön ja diskurssien sekä vallan yhteyttä Gramscin *hegemonian* käsitteen kautta. Fairclough viittaa hegemonialla tällöin sellaiseen valtaan tai valta-asemaan, joka on syntynyt hyväksynnän ja suostumuksen kautta, ei pakolla. Diskursseilla puolestaan on keskeinen asema tällaisen valta-asetelman synnyttämisessä, sillä erilaisilla dominoivilla diskursseilla voidaan pyrkiä saamaan hyväksytyksi vallalla oleva tai toivottu valta-asetelma. CDA tutkiikin sitä, mitkä diskurssit ja diskursiiviset strategiat ovat dominoivia ja siten legitimoivat valtaa ja mitkä puolestaan eivät. (Fairclough 1992, 86-96, Fairclough ja Wodak 1997.) Top-down ja bottom-up -suunnittelun eroja pohtivan kielisuunnittelu-tutkimuksen näkökulmasta kysymys legitimoidusta valta-asetelmasta on keskeinen: institutionaalisessa kielisuunnittelukontekstissa valtion asema toisten puolesta suunnittelijana on usein kyseenalaistamaton.

Hegemonisen vallan tarkasteleminen kytkeytyy läheisesti ideologian käsitteeseen, sillä hegemoniaan nähdään aina liittyvän ideologisia ulottuvuuksia. Fairclough (1992, 87) pitää ideologioita erilaisina todellisuuden (fyysinen maailma, sosiaaliset suhteet ja identiteetit) konstruktioina, jotka muodostuvat erilaisten diskursiivisten käytänteiden ja kielenkäytön muotojen yhteydessä ja jotka vaikuttavat valta-suhteiden rakentamiseen, uudelleenrakentamiseen ja muutoksiin. Kaikki kielenkäyttö ei kuitenkaan ole ideologista: kielenkäytöstä tulee ideologista silloin kun se palvelee hegemonista valtaa, valta-aseman saavuttamista tai valtasuhteiden ylläpitoa. Kaikkein vaikutusvaltaisinta ideologisen kielenkäytön voi katsoa olevan silloin kun se on luonnollistunutta, kyseenalaistamatonta.

Ideologiat tai hegemoniset valta-asetelmat eivät kuitenkaan ole pysyviä tai muuttumattomia. Päinvastoin Fairclough (1992, 91-93) korostaa molempien muuttuvaa ja jatkuvasti neuvottelun alaista luonnetta ja muistuttaa kielenkäytön ja sosiaalisen todellisuuden dialektisesta suhteesta. Kielenkäyttäjät toimivat tiettyjen ideologisten rakenteiden puitteissa, mutta pystyvät myös muuttamaan ja muokkaamaan niitä. Samoin myös eri ryhmien valta-asetelmat vaihtelevat.

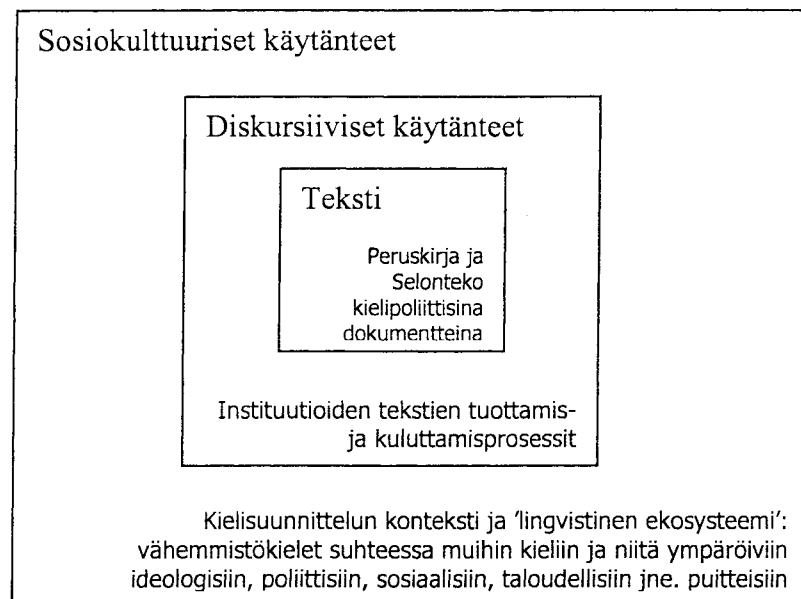
Faircloughin CDA-viitekehykselle keskeiset valta- ja ideologia-alkukohdat kiinnittyvät myös tutkimusotteen pyrkimykseen olla kriittinen. Kriittisen teorian ja kriittisen lingvistiikan lähtökohtien mukaisesti Fairclough kiinnittää huomiota vallan epätasaiseen jakautumiseen yhteiskunnallisten toimijoiden kesken. Tällöin tarkastelun kohteena on, millaisia positioita eri toimijoille kieli ja vuorovaikutuksen rakenteet tukevat ja mitä siitä seuraa (Fowler 1996). Tekstilähtöisen analyysin tehtävä on tutkia kielen vaihtelevuutta ja valtasuhteiden representointia tässä vaihtelussa. Analysoitaessa valtaa CDA:ssa kysytään aineistolta, miten ja millaisissa diskursiivisissa käytänteissä tuotetaan valta-asemia ja ideologisia totuuksia. Millaisia erilaisia, keskenään ristiriitaisia tai kilpailevia totuuksia esiintyy ja millaisia ovat näiden diskurssien sisäiset ja väliset valtasuhteet? Tärkeää on erityisesti se, millä tavoin jostakin diskurssista tulee vallitseva ja miten sitä pidetään yllä.

Tässä tutkimuksessa valtion (ja Euroopan neuvoston kansainvälisenä järjestönä) valta-asema on institutionaalisessa, hallinnollisessa kontekstissa pitkälti legitimoitu. Parlamentaarisen demokratian periaatteiden mukaan edustukselliset hallintoelimet toimivat päätöksentekijöinä; esimerkiksi Suomen hallitusmuodossa todetaan, että 'valta on kansalla, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta'. Peruskirjan ja Selonteon näkökulmasta kysymys legitimoidusta vallasta liittyykin siihen, miten tai millaisilla diskursseilla hallinnollisten valtaelinten valta-asemaa tuotetaan. Miten erilaiset kielipoliittisen rajanvedon keinot heijastavat Suomen tai Euroopan neuvoston asemaa vähemmistöjen

puolesta suunnittelijoina? Näiden monitahoisten kysymysten analysoimiseksi Fairclough on kehittänyt kolmitasoisen viitekehysten, joka johdattaa tutkimaan diskursseja, kielenkäyttöä, puhuttuja ja kirjoitettuja tekstejä yhteydessä niiden tuottamisen ja kuluttamisen sekä sosiaalisen todellisuuden konteksteihin.

### 3.2.2 Metodi kielenkäytön sosiaalisen luonteen tarkasteluun

Dialektisen kieli- ja yhteisökäsityksen ja systeemis-funktionaalisen kielitieteen lähtökohtien valossa Fairclough korostaa, että tekstejä (kielenkäyttöä) tulee aina tarkastella suhteessa siihen sosiokulttuuriseen ympäristöön, jossa tekstit esiintyvät ja jossa tekstejä tuotetaan ja käytetään. Tekstianalyysin heijastuspinnan muodostavat tällöin erilaiset tekstien tuottamis-, levitys- ja käyttö(tulkinta)prosessit ja –konventiot (diskursiiviset käytänteet) sekä näitä käytänteitä ympäröivät sosiaaliset ja kulttuuriset käytänteet. Tätä tekstin ja sen kontekstien suhdetta Fairclough kuvaa kolmitahoisella upotusmallilla, jossa teksti nähdään 'uppoavana' sekä diskursiivisiin että sosiokulttuurisiin käytänteisiin (kuvio 3).



**Kuvio 3 Faircloughin (1992, 73) analyysiviitekehys ja kielipoliittiset tekstit**

Tämän tutkimuksen kielipoliittisten asiakirjojen voi tällöin nähdä suhteutuvan sekä niihin institutionaalisiin konventioihin, joiden puitteissa sopimus- ja raportointitekstejä tuotetaan ja kulutetaan. Laajempaan sosiokulttuurisena kehikkona on se yleinen kielisuunnittelun konteksti, joka vaikuttaa siihen, kuka suunnittelee, mitä, kenelle, missä, miten ja miksi.

Tekstien analysoinnin kannalta sosiokulttuuriset käytänteet ovat se sosiaalisten rakenteiden kehikko, johon kielenkäytön vallankäytölliset, ideologiset ja poliittiset ulottuvuudet suhteutuvat. Näiden ulottuvuuksien ja tekstin suhde ei kuitenkaan ole suora:

tekstin kielellisiä piirteitä tarkastelemalla ei voi suoraan tehdä tulkintoja sosiaalisen todellisuuden valtarakenteista tai ideologioista. Sen tekstien ja sosiaalisen todellisuuden suhteen, joka mahdollistaa käsitysten rakentumisen maailmasta ja interpersonalisista suhteista, nähdään syntyvän juuri tekstien tuottamis- ja kuluttamisprosesseissa. Diskursiivisten käytänteiden rooli on tällöin analyysin kannalta keskeinen: tekstin ja sosiaalisten rakenteiden suhde on toisin sanoen välillinen, ja välittäjänä toimii se diskurssi, se materiaalinen sosiaalisen vuorovaikutuksen tilanne, jossa tekstit syntyvät ja joissa niitä tulkitaan suhteessa aikaisempiin kokemuksiin. Nämä tilanteet puolestaan ovat aina osa laajempaa sosiokulttuurista kontekstia, jota rakentavat erilaiset valta-asetelmat ja ideologiset lähtökohdat. (Fairclough 1989, 140-141.)

Tällaisen analyysin ja funktionaalisen kielenkuvauksen ongelmana on yleensä pidetty sitä, että kaikki näyttää vaikuttavan kaikkeen. Todellisissa kielenkäyttötilanteissa näin voi ajatella tapahtuvankin. Kielessä kaikki vaikuttaa kaikkeen, ja juuri tämän luonnollisen kirjon esiin tuominen on funktionaalisen ja vuorovaikutuksellisen analyysiin haaste (Luukka 1995, 44). Monitahoisuuden vuoksi CDA:n voi nähdä johtavan tilanteeseen, jossa analyysoijalta vaaditaan usean alan hallitsemista (kielitieteilijä tekstin kielellisten piirteiden tarkastelijana; tuottamis-, levitys- ja kuluttamisprosessien asiantuntija, kuten esimerkiksi journalisti mediatekstien ja oikeustieteilijä lakitekstien yhteydessä; yhteiskuntatieteilijä yhteiskunnan sosiaalisten valtarakenteiden tarkastelussa).

Käytännössä kolmitasoinen analyysikehikko mahdollistaa kielenkäytön ja diskurssien tarkastelun kolmelta tasolta. Tekstin tasolla analyysi tarkoittaa lingvististä analyysia, tekstin 'lähilukua'. Diskurssikäytänteiden tasolla tarkastellaan niitä tuottamis- ja kuluttamisprosesseja, joita tekstin olemassaoloon liittyy. Sosiokulttuuristen käytänteiden tasolla tarkastelun kohteena ovat yhteiskunnalliset rakenteet. Analyysin voi myös periaatteessa aloittaa miltä tasolta tahansa. Kunkin tason löydökset on kuitenkin kytkettävä toisiin: tekstuaalisen analyysin tuloksia on tulkittava sekä diskursiivisten että sosiokulttuuristen käytänteiden puitteissa, sosiokulttuurisia tulkintoja ei voi tehdä ilman sisimmistä tasoista nousevia todisteita.

Tekstuaalisesta analyysistä liikkeelle lähtevä tarkastelu etenee ongelmanasettelusta tekstin kuvaamiseen, kuvauksesta tulkintaan suhteessa tuottamis-, levittämisen- ja kuluttamisprosesseihin ja selittämiseen suhteessa sosiokulttuuriin käytänteisiin, sosiaalisiin rakenteisiin ja sosiaaliseen järjestykseen. Tekstianalyysiin kuuluu sanaston, semantiikan ja virkkeiden tutkimisen lisäksi olennaisesti se, kuinka teksti on muodostunut tätä virkkeiden tasoa laajempaan kokonaisuuteen. Lisäksi koska hegemonisia valta-

asetelmia palvelevat ideologiset diskurssit ovat vahvimmillaan olleessa luonnollistuneita, huomaamattomia, tulee myös huomioida, mitä tekstistä puuttuu. Analyysin tavoite on toisin sanoen kuvata, tulkita ja selittää, millaisia diskurssit/kielenkäyttöinstanssit ovat ja miksi ne ovat sellaisia kuin ovat. Keskeistä on merkitysten rakentumisen (valintojen) tarkastelu.

Fairclough itse korostaa lingvistisen analyysin tärkeyttä. Hän näkeekin kielellistä kuvausta korostavan viitekehysensä tarjoavan työvälineitä ja parannuksen mahdollisuuksia etenkin yhteiskuntatieteelliselle diskurssianalyysille. Makrotason ilmiöitä on kuvattava mikrotasoa (tekstiä) ja näiden suhteita lähestymällä. Toisaalta viitekehys edellyttää myös yhteiskuntateoreettisten lähtökohtien ja sellaisten käsitteiden kuten valta ja ideologia tuntemista. Yhteiskuntateoreettisia käsitteitä hyödyntävässä kielitieteellisessä tutkimuksessa on kuitenkin pidetty ongelmallisena, että yhteiskuntateoreettisia käsitteitä käytetään osana kielitieteellistä tutkimusta irrotettuna niistä alkuperäisistä yhteyksistä, johon käsitteet kehitettiin (Coupland ym. 2001). Tässä tutkimuksessa olen esimerkiksi hyödyntänyt Bourdieun (esim. 1985) lähinnä yhteiskuntaluokkien eriarvoisuuden tarkasteluun kehittämää teoriaa kielellisen statuksen myöntämisen problematiikassa. Puhuessani top-down –suunnittelusta otan lisäksi kantaa yhteiskunnan hallintorakenteisiin ja yhteiskuntaa ylläpitäviin valtasuhteisiin. Puhuessani kielisuunnittelun taustalla olevista oletuksista ja arvoista rakennan myös sille ideologisen ulottuvuuden.

Roberts (2001) kuitenkin pitää kielentutkijoiden oikeutta lainata yhteiskuntateoreettisia käsitteitä ja malleja perusteltuna; kielentutkimuksen tavoitteen ei tarvitse olla yhteiskuntateoreettisten käsitteiden ja mallien operationalisointi analyysissä, vaan nämä mallit ja käsitteet voivat toimia ajattelun ja kysymysten asettelun pohjalla. Toisin sanoen samalla tapaa kuin Fairclough katsoo yhteiskuntatieteilijöiden työn paranevan hänen ehdottamiaan tekstianalyysityövälineitä käyttämällä voi myös kielitieteilijän työn nähdä vahvistuvan kun tutkimukseen otetaan mukaan yhteiskuntateorioiden luomia työvälineitä. Tässä tutkimuksessa näen sellaisten käsitteiden kuten valta ja ideologia roolin juuri näkökulmien muodostamisen ja pohdinnan heijastuspintana, joka saa muotonsa sosiokulttuuristen käytänteiden hahmottamisessa ja näiden hyödyntämisessä tulkinnan ja selittämisen tasona.

Faircloughin viitekehys ja CDA yleensä ei tekstilähtöistä analyysia painottaessaan tarjoa yksiselitteisiä analyysivälineitä: CDA toimiikin ennen kaikkea teoreettisena heijastuspintana. Tekstuaalisen analyysin toteuttaminen tarkoittaa siten erilaisten muista yhteyksistä omaksuttujen menetelmien yhdistelyä ja soveltamista. Tässä tutkimuksessa tarkastelen tekstejä Faircloughin viitekehysen taustalla olevan systeemis-funktionaalisen

kielitieteen periaatteiden pohjalta. Tarkastelen Peruskirjaa ja Selontekoa kielen/tekstin ideationaalisen metafunktion näkökulmasta ja keskityn siihen, millaisia representaatioita tekstit vähemmistökielipoliittisista rajanvedoista tuottavat. Tämä tekstin kielellinen ja lingvistinen kuvaaminen muodostaa analyysin keskeisen osan, ja käsittelen analyysivälineitä tarkemmin tutkimuskysymysten ja itse analyysin yhteydessä seuraavassa.

Sosiokulttuuriset käytänteet muodostavat kielellisen analyysin ja tulkinnan kontekstin. Sosiokulttuuristen käytänteiden taso on se konteksti, jossa Peruskirjan ja Selonteon tekstuaalisesti ja kielellisesti rakentama kuva Suomen ja Euroopan neuvoston vähemmistökieli-politiikasta yhdistyy kielisuunnitteluun ja yleisemmin sen teorioihin ja malleihin. Valtasuhteiden pohdinta on olennaista kielisuunnittelun osapuolien sosiaalisen aseman määrittelyssä. Kuka saa suunnitella, mitä ja kenelle? Kenen valta-asemaa teksteissä legitimoidaan ja miten? Onko teksteissä ideologioita, jotka ovat vallan tai valta-asemassa olevien palveluksessa?

Faircloughin viitekehysessä diskursiivisten käytänteiden rooli on keskeinen. Juuri diskursiivisia käytänteitä tarkastelemalla pyritään ymmärtämään kielen piirteiden ja sosiokulttuuristen rakenteiden yhteyttä. Peruskirjan tai Selonteon syntyprosessien tarkastelu Euroopan neuvoston tai Suomen institutionaalisissa tekstintuottamiskonventioissa on kuitenkin tämän tutkimuksen resurssien puitteissa mahdotonta.<sup>49</sup> Koska se, kuka tekstejä kirjoittaa ja kenelle, on sosiaalisten merkityksenantojen tarkastelussa keskeistä, luon analyysin pohjaksi katsauksen diskursiivisiin käytänteisiin sen näkökulmasta, millaisia tekstejä Peruskirja ja Selonteon sopimus- ja raporttiteksteinä ovat. Tämän taustalla on ajatus näistä teksteistä tietyn tekstilajityypin, tietyn lainsäädännöllisiä ja viranomaistekstejä käyttävän ja tuottavan ammattikunnan teksteinä.

Fairclough korostaa genren, tekstilajityypin merkitystä tekstien analysoinnissa. Genre määritellään tunnistettavaksi viestinnälliseksi tapahtumaksi, jolle on ominaista tietyt viestinnälliset tarkoitukset (esim. Bhatia 1993, 1994). Genrellä siis viitataan tietyn käyttäjäryhmän tunnistamaan ja heille yhteiseen käsitykseen tekstilajityypistä, joka muodostaa kehykset tekstien tuotannolle ja tulkinnalle ja rajaa kielenkäyttäjän valintoja. Tunnistettavuus tai 'tyypillisuus' ei kuitenkaan tarkoita, että genret olisivat pysyviä, selkeärajaisia tai toisistaan erillisiä. Se, että Peruskirja on lainsäädännöllinen ja Selonteko raportoiva teksti, ei tarkoita, että näillä ei olisi yhteisiä piirteitä; ne ovat molemmat hallinnollisten instituutioiden tekstejä ja osa institutionaalisia tekstikäytänteitä. Tässä

---

<sup>49</sup> Ks. kuitenkin Taulukko 1 yllä sekä 5.1. (Aineisto) alla.

tutkimuksessa laki- tai virkatekstien genren huomioiminen ei tarkoita tekstien tarkastelemista genreanalyysin kautta, vaan toimii yhtenä tekstien tulkinta kehänä. Miten laki- ja virkatekstien piirteet suhteutuvat tekstien kielisuunnittelua ja vähemmistökielipolitiikkaa rakentaviin piirteisiin?

Kolmitasoisessa analyysissä tavoitteeni on siis kuvata kielipoliittisen suunnittelun rajanvetojen rakentuminen kielen tasolla, tulkita tämän rakentumisen tekstuaalisia ja diskursiivisia prosesseja ja ymmärtää ja selittää niitä kielisuunnittelun teorian ja eurooppalaisen ja suomalaisen vähemmistökielipolitiikan kontekstissa. Itse analyysi muodostuu jatkuvasta vuoropuhelusta aineiston, analyysimenetelmän, kielisuunnittelunteorioista johdettujen kysymysten ja minun tulkintojeni välillä. Faircloughin kolmetasoinen analyysiviitekehys vaatiikin liikkumista eri tasojen, kuvauksen, tulkinnan ja selityksen välillä.

## 4 Hallinnolliset tekstit tutkimuskohteena

Faircloughin analyysiviitekehyksessä teksteissä tapahtuvan sosiaalisen merkityksenannon tarkastelun lähtökohtana on tekstianalyysin lisäksi pyrkimys tarkastella, miten tekstit syntyvät, miten tekstejä käytetään, kuka tuottaa tai laatii tekstejä ja kuka 'käyttää' tekstejä.<sup>50</sup> Diskurssien analysoinnissa tämä tarkoittaa esimerkiksi tekstien tuotantoprosessin tarkastelemista (ks. esim. Pietikäinen 2000a). Sen sijaan tekstien käyttämisen prosesseja on tutkittu vasta vähän. Tässä tutkimuksessa Peruskirjan ja Selonteon tuottamis- ja käyttämisprosessien tarkasteleminen tarkoittaisi esimerkiksi Euroopan neuvoston päätöksenteon ja sopimusten laadintaprosesseihin tutustumista tai Selonteon eri tekstivaiheiden ja lausuntokierrosten tutkimista. Tällöin esimerkiksi Peruskirjan kaltaisia lakitekstejä tutkiessa tulisi huomioida, että ne ovat tietyn ammattikunnan tekstejä ja että jo itsessään lakitekstien perinne on usein pitkä ja teksti- ja ilmaisumuodot ovat standardisoituneita. Näitä traditiota ja vakiintuneita ilmaisumuotoja pitää yllä tekstin laatijoiden kouluttamisen perinne; vanhat virkamiehet kouluttavat ja ohjaavat uusia ja siirtävät samalla perinnön. Bhatia (1993, 117). Heikkisen ym. (2000) mukaan virkansa puolesta tekstejä kirjoittavat toimivat lisäksi tiukkojen aikataulujen puitteissa. Kun on kiire, on helpompi kopioida ja lainata aikaisempia tekstejä. Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan lähesty Peruskirjaa ja Selontekoa näiden laatimisvaiheiden näkökulmasta, vaan keskityn tarkastelemaan tekstien luonnetta näitä vaiheita ja prosesseja ympäröivässä institutionaalisessa kontekstissa. Peruskirjaa ja Selontekoa ei yhdistä ainoastaan se, että ne ovat kielipoliittisia asiakirjoja; ne ovat ennen kaikkea hallinnollisten instituutioiden tekstejä, tietyn ammattiryhmän ja asiantuntijatahon tekstejä.

### 4.1 Peruskirja ja Selonteko osana virallisen ideologiaa

Peruskirja on lainsäädännöllinen sopimusteksti, joka on hyväksytty sellaisenaan Suomen valtiosopimussarjaan. Selonteko puolestaan on ulkoasiainministeriössä laadittu selvitys. Molemmat ovat virkamiesten virkatyössä kirjoittamia *virKatekstejä* (Heikkinen ym. 2000, vrt. *byrokratian teksti*, Charrow 1982). Virkateksteinä voidaan yleisesti pitää kaikkia niitä tekstejä, joita tuotetaan ja käytetään julkisessa hallinnossa ja lisääntyvässä määrin myös

---

<sup>50</sup> Fairclough puhuu tekstien tuottamisesta ja käyttämisestä/kuluttamisesta, mikä tarkoittaa siis sekä puhuttuja että kirjoitettua kielenkäyttöinstansseja.



yksityisellä sektorilla (pankit, vakuutusyhtiöt) (Sarangi ja Slembrouck 1996).<sup>51</sup> Peruskirja on lisäksi lainsäädännöllinen teksti, jolla on juridisia vaikutuksia.

Sosiaalisen merkityksenannon näkökulmasta institutionaalisten tekstien, virkatekstien, voi ennen kaikkea nähdä palvelevan instituution olemassaoloa ja ylläpitoa. Julkishallinnollinen toiminta perustuu pitkälti lakeihin, ja itse toiminta on luonteeltaan pitkälti tekstuaalista, tekstityötä. (Heikkinen ym. 2000). Peruskirjan ja Selonteon kaltaiset tekstit ovat samalla myös tiettyjen ammattikuntien tekstejä: vaikka esimerkiksi lakitekstit ovat periaatteessa kirjoitettu kansalaisille – kaikkien on tiedettävä, mitä laissa sanotaan – niitä käyttävät lakialan asiantuntijat, lakimiehet ja tuomioistuimet (Goodrich 1987, 7; Gibbons 1994). Ei-asiantuntijoiden on yleensä hankittava apua asiantuntijoilta joutuessaan tekemisiin lakitekstien kanssa. Myös erilaiset muut viranomaistekstit, päätökset, lomakkeet, tiedonannot jne., jotka on myös suunnattu kansalaisille ja ovat eräänlaisia instituutioiden ja kansalaisten vuorovaikutuksen ilmentymiä vaativat instituutioiden määrittelemien tekstien hallintaa. (Heikkinen ym. 2000.)

Jokainen hallinnollinen teksti on toisin sanoen julkilausuma, joka rakentaa maailmaa instituution näkökulmasta ja edellyttää tekstien käyttäjiltä tämän institutionaalisen maailman tuntemusta. Heikkinen ym. (2000) nimittävät tätä 'virallisen ideologiaksi', mikä viittaa yleisesti tekstien tapaan tuottaa ja uusintaa hallinnollisilla instituutioilla yhteiskunnassa olevaa (valta-)asemaa. "Virkatyössä valta kytkeytyy instituution hierarkkiseen toimintajärjestelmään ja sitä tukevaan arvosysteemiin sekä näiden jatkuvaan uudelleen tuottamiseen kielellisesti. Valta kiteytyy teksteihin tiettyinä valintoina, jotka todentavat virallisen ideologian mukaisia merkityksiä" (Heikkinen 2000, 304).

Tämän tutkimuksen kielipoliittisten rajanvetojen ja niihin liittyvien merkityksenantojen tarkastelun kannalta näen tärkeänä erityisesti Peruskirjan tekstilajityypin.<sup>52</sup> Peruskirja on lainsäädännöllinen linjanveto, jolla on juridisien seurausten puuttumisesta huolimatta juridinen rakenne.

---

<sup>51</sup> Funktionsa ja tekstityypinsä puolesta laki- ja virkatekstit erotellaan toisistaan tutkimuksessa (ks. esim. Charrow 1982, 173, Sarangi ja Slembrouck 1996). Tämän tutkimuksen puitteissa tätä eroa merkittävämpänä pidän kuitenkin sitä, että molemmat tekstit ovat instituutioiden tekstejä.

<sup>52</sup> Englanninkielisten virkatekstien kielellisistä piirteistä ks. esim Charrow (1982, 174-186), jonka mukaan englanninkielisten byrokraatian tekstien peruspiirteinä voi pitää kontekstittomuutta (tekstit eivät selitä kenelle ja miksi tekstit ovat kirjoitettu), taustaolettamusten esiintyvyyttä (tekstin käyttäjä jakaa saman kokemuspäiirin kuin kirjoittaja), ei-lineaarisuutta, termien ja sanojen monimerkityksisyyttä (shall = will/must), verbiryhmän keskeyttäviä lauseita, passiivien käyttöä, nominalisaatiota, substantiivijonoja (vrt. yhdyssanat suomessa) ja samanaikaisesti esiintyviä monia kieltomuotoja/-lausekkeita.

#### 4.1.1 Peruskirja lainsäädännöllisenä tekstinä

Lainsäädännöllisen tekstin, lakitekstin tehtävä on rajoittaa tai säädellä sosiaalista käyttäytymistä (Gibbons 1994, 3). Lakiteksti siis määrää, säätää ja rajaa eli tekee jotain pelkällä olemassaolollaan. Lakitekstiin liitetään tyypillisesti performatiivisuus – lakiteksti on itsessään toimintaa (Maley 1994, 18-20, Heikkinen ym. 2000, 314).

Käyttäytymisen rajaamisen ja säätelyn funktio asettaa lainsäädännöllisille teksteille tiettyjä vaatimuksia, joiden Bhatia (1993, 1994) katsoo sisältävän lakitekstejä tuottavien ja hyödyntävien ammattiryhmien jakaman käsityksen lakitekstien kommunikatiivisesta funktiosta. Lainsäädännöllisiltä teksteiltä (ja usein myös virkateksteiltä) vaaditaan ennen kaikkea eksaktiutta. Laki- tai sopimustekstin on pystyttävä määrittämään, ketä laki koskee (*oikeussubjektit*), mitä toimintaa säädellään (*oikeustoimi*) ja millä ehdoilla ja missä olosuhteissa (*qualifications*) (Bhatia 1993, 114). Samalla lakitekstin on kuitenkin oltava tarpeeksi kattava: lakeja ei voida säätää jokaista tapausta kohden erikseen. Tämän vaatimuksen olla samanaikaisesti tarkka ja kattava katsotaan muodostavan lakitekstin kieliasuun vaikuttavan jännitteen, joka on keskeinen huomioon otettava piirre lakitekstiä tarkasteltaessa (Bhatia 1993, Maley 1994, Gibbons 1994, Goodrich 1987). Lakitekstin pyrkimys sopivaan tarkkuuteen toimii siis yhtenä tekstilajityypistä juontuvana merkityksenluontiin johtavien kielellisten valintojen rajaajana.

#### 4.1.2 Lainsäädännöllisten tekstien sisällöllisistä ja kielellisistä piirteistä

Lakitekstien sisällöllistä rakentumista katsotaan ohjaavan niille laki- tai oikeusteknisissä puitteissa välttämättömät elementit. Lakitekstin on aina määriteltävä oikeussubjekti (*legal subject*), oikeustoimi (*legal operation/action*) ja ehdot ja olosuhteet (*legal conditions/case description/qualifications*) (Maley 1994, Bhatia 1993, 1994). Näillä lakitekstin keskeisillä elementeillä voi nähdä olevan vastineet kielisuunnittelua hahmottaneissa elementeissä:

|                     |                    |
|---------------------|--------------------|
| oikeussubjekti      | KUKA, KENELLE/MITÄ |
| oikeustoimi         | MITEN              |
| ehdot ja olosuhteet | MISSÄ, MIKSI       |

Kielipoliittisen rajanvedon näkökulmasta keskeinen jännite eksaktiuden ja kattavuuden välillä muotoutuu lakiteksteissä sekä kielellisesti että rakenteellisesti. Maley (1994, 14-17) tarkastelee näitä merkityksenannon piirteitä soveltaen Hallidayn mallia kielen metafunktiosta. Luon katsauksen Peruskirjan ja Selonteon lingvistisen analyysin kannalta

merkittäviin lainsäädännöllisten tekstien piirteisiin Maleyn mallin mukaisesti. Hallidayn metafunktioihin perustuva lähestymistapa korostaa ennen kaikkea lainsäädännöllisten tekstien kielellisten piirteiden ja merkityksenannon yhteyttä. Lisäksi kielitieteelliset lähtökohdat tarjoavat näkökulman lakitekstien tarkasteluun näitä tekstejä käyttävän ammattiryhmän ulkopuoliselle tutkijalle. Kielellisiä ja tekstuaalisia piirteitä tarkastellessani fokus on siis siinä, miten lainsäädännöllinen teksti mahdollistaa ja tuottaa kielipoliittisia rajanvetoja.

Tekstuaalista funktiota, sitä miten teksti ja viesti rakentuu koherenssiksi kokonaisuudeksi, edustavat piirteet ovat usein kaikkein näkyvimpiä ja helpoiten tunnistettavissa olevia. Esimerkiksi lakitekstin typografinen ulkoasu voi palvella eksaktiutta selkeyttämällä tekstin osien suhdetta toisiinsa (Maley 1994, 24-25): lakiteksti paloittelee, numeroi, hierarkisoi ja paketoii tietoa.<sup>53</sup> Tekstin paketoiminen ei kuitenkaan aina palvele tarkkuutta, vaan monimutkaisiksi muodostuvien lauserakenteiden myötä merkitykset voivat jäädä tulkinnanvaraisiksi.

Kielen interpersonaalinen funktio esiintyy lakiteksteissä ensinnäkin performatiivisuuden yhteydessä. Laki ja sen taustalla olevat instituutiot esittävät toimeenpanovaltaansa toteamalla. Hyväksyessään sopimuksen sisällön ja toimenpiteet jäsenmaat ilmaisevat valtansa Peruskirjan piirissä. Eräänlaista tarkkuusastetta määritellään myös modaalisuuden kautta, mikä lakiteksteissä tarkoittaa esimerkiksi apuverbien<sup>54</sup> tai erilaisten ehtolausekkeiden käyttöä. Interpersonaalinen funktio, se miten eri osapuolet sekä tekstin tuottaja ja kuluttaja asemoidaan toisiinsa nähden, toimii tarkkuuden osoittamisessa myös lakiteksteille tyypillisessä intertekstuaalisuudessa. Tarkkuuteen pyrittäessä tekstit viittaavat usein tekstin sisäisesti muihin artikloihin tai tekstin osiin. Sisäinen viittaaminen tekee tekstistä ei-lineaarisen ja pakottaa tekstin käyttäjän toimimaan haluamallaan tavalla. Myös tekstin ulkopuolisiin lähteisiin viittaaminen asettaa tekstin käyttäjät tietynlaiseen rooliin: lakiteksti käyttää muita tekstejä todistusvoimaisina tai selittävinä lähteinä ja odottaa lukijan joko tuntevan tai etsivän tietoonsa kyseiset tekstit. (Maley 1994, 20-22)

---

<sup>53</sup> Paloitellessaan ja ryhmitellessään tietoa kappaleiksi ja alakappaleiksi lakiteksti pyrkii kuitenkin muodostamaan yhdestä kohdasta yhden lauseen käyttäen välimerkkejä hyvin vapaasti. Yhdellä kokonaisuudella per virke pyritään eksaktiuteen. Peruskirjan äärimmäinen esimerkki tästä on sen johdanto; johdanto on 267 sanasta koostuva 10 kappaleen virke. Pitkät virkkeet ovat myös tyypillisiä lakitekstille (Bhatia 1993, 106).

<sup>54</sup> Apuverbien *must – may* käytöllä voidaan ilmaista, mikä täytyy tehdä ja mitä voidaan tehdä, jolloin samalla identifioidaan ja tuotetaan rooleja osapuolille ja heidän suhteellensa kulloiseenkin toimintaan (Maley 1994, 20). Apuverbien käyttö viittaa yhteen mahdollisuuden toteuttaa kielellisesti Schiffmanin typologian esittämää eroa edistävän ja sallivan kielipoliittikan näkökulmasta. Teksti voi velvoittaa (*must/shall*) osapuolia toimimaan tietyllä tapaa tai se voi vain viitteellisesti sallia (*may*) jonkun toiminnan.

Selkeimmin eksaktiuden ja kattavuuden merkityksien määrittelijänä kieli toimii ideationaalisessa funktiossaan. Ideationaalisen metafunktion kautta tekstit siis konstruoivat tietynlaista todellisuutta prosesseineen, osallistujineen ja olosuhteineen. Tietyn ammatti- ja asiantuntijakunnan kielenä lakikieli (ja -tekstit) sisältää esimerkiksi joukon erikoistermejä, jotka ovat sekä tarkkuuden että joustavuuden näkökulmasta usein kaikkein keskeisimpiä tekijöitä. Määrittelyn keskeisyydestä kertoo muun muassa substantiivien suuri lukumäärä ja niiden yhdisteleminen rinnastamisen kautta. Myös verbejä rinnastetaan. (Maley 1994, 22-25; Bhatia 1993, 107.) Keskeiset termit määritellään tekstissä myös usein eksplisiittisesti määrittelyartiklojen kautta. Peruskirjassa sopimuksen piiriin kuuluvien kielten määrittely on tarkkaa; Peruskirjan piiriin kuuluvat vain historialliset ja perinteisesti alueella käytetyt kielet, joiden käyttäjien tulee olla maan kansalaisia, joita on lukumääräisesti vähemmän kuin muuta väestöä.

Lakiteksteissä toimintaa esitetään Maleyn (1994, 26) mukaan ennemmin pysähtyneenä tai pysäytettynä ilmiönä kuin aktiivisena tapahtumisena. Tämä tapahtuu nominalisaation kautta eli muuntamalla prosessit (verbit) esimerkiksi substantiiveiksi (*maintenance, protection*). Osapuolet puolestaan ovat institutionaalisia, abstrakteja tai lakiteknisen roolinsa (*vastaja, kantaja, ostaja, oppilas* jne.) kautta määrittyviä toimijoita. Nominalisaatio yhdistyy usein agentittoman passiivin käyttöön, jolloin prosessi jähmettyy ja prosessin osapuolet, useimmiten käynnistäjä, jää täsmentämättä.

Eksaktien merkityksien luonnissa keskeistä on myös toiminnan ja toimintaan osallistuviksi katsottujen osapuolten toiminta-alan, -ehtojen ja -olosuhteiden määrittelemineen. Ehtojen ja olosuhteiden määrittely tapahtuu erilaisten ehtolausekkeiden (qualifications) kautta. Säädöksen voi sanoa muodostuvan päälausekkeesta (esimerkki 1 lihavoitu) ja ehtolausekkeista (esimerkki 1 kursiivi).

(1) A14<sup>55</sup>

**The Parties undertake:**

**to apply existing bilateral  
and multilateral agreements**

*(A) which bind them with the States  
(B) in which the same language is used in  
identical or similar form,*

**or,**

**to seek to conclude such agreements,**

*(C) if necessary,  
(D) in such a way as to foster contacts  
(E) between the users of the same*

*language*

*(F) in the States concerned  
(G) in the fields of culture, education,  
information, vocational  
training and permanent education;*

Esimerkissä (1) ehtolausekkeet määrittelevät, millaisista valtioidenvälisistä sopimuksista on kyse (A), millaisten valtioiden kanssa (B), miten velvoittavaa sitoutuminen on (C), millä tavoin valtioidenvälisiä sopimuksia on sovellettava (D), kehen soveltaminen kohdistuu (E, F) ja millä aloilla toimitaan (G). Bhatian (1993, 110-111) mukaan ilman ehtojen ja olosuhteiden määrittelyä säädökset menettäisivät jotain niille olennaista.

#### **4.2 Peruskirjan ja Selonteon sisällöllinen rakenne**

Bhatia (1993) ja Maley (1994) korostavat, että lakitekstin merkityksenluontia on syytä tarkastella myös sen rakenteen kautta. Lakitekstin katsotaan rakentuvan ensinnäkin esitiedoista (pre-material) eli lain nimestä, numerosta, vuodesta ja johdannosta sekä toimeenpanolausekkeesta (enactment). Toimeenpanolauseke on se elementti, joka tekee laista performatiivisen (Maley 1994, 19-20). Esimerkiksi Peruskirjassa jäsenmaat ilmoittavat päättäneensä sopimuksen sisällöstä.

(2) The member States of the Council of Europe signatory hereto,

...

**Have agreed** as follows:

---

<sup>55</sup> The Parties undertake:

a) to apply existing bilateral and multilateral agreements which bind them with the States in which the same language is used in identical or similar form, or if necessary to seek to conclude such agreements, in such a way as to foster contacts between the users of the same language in the States concerned in the fields of culture, education, information, vocational training and permanent education;

Lain pääsisällön muodostavat (mahdolliset) termien määrytykset (Peruskirjassa sopimusten piiriin kuuluvien kielten määrittely), varsinaiset toimenpideartiklat ja erilaiset aikataulu- ja käytännönjärjestelyt (ns. sopimustekniset artiklat). Sen lisäksi, että tämä rakenteellinen jaottelu on merkityksellinen eksaktiuden ja kattavuuden ja sen myötä rajanvedon näkökulmasta – tekstin eri osat osoittavat erilaisia rajanvedon alueita ja aiheita – se tarjoaa lähtökohdan lainsäädännöllisen tekstin sisällön hahmottamiselle. Käsittelen seuraavassa Peruskirjaa ja Selontekoa tämän jaottelun mukaisesti niiden sisällön näkökulmasta ja hahmotan samalla ne aineiston jäsentämiseksi muodostamani termit, määrytykset ja rajaukset, joita olen itse käyttänyt 'saadakseni teksteistä kiinni'.

#### *4.2.1 Peruskirjan sisällöllinen rakenne*

Peruskirja koostuu johdannosta (*Preamble*) ja viidestä osasta (*Parts I-V*), joissa on yhteensä 23 artiklaa (Taulukko 2). Sisällöllisesti eri osat voi jakaa neljään alueeseen, jotka vastaavat myös Maleyn (1994) ja Bhatian (1993) jakoa esitietoihin, toimenpiteisiin ja sopimusteknisiin osiin. Peruskirjassa johdanto muodostaa oman osion, joka esittelee 'sopimuksen hengen', sen ajallisen ja tavoitteellisen kontekstin, jonka puitteissa sopimus on laadittu (Gramstad 1999). Tätä henkeä kuvaa se, että Peruskirjaa laadittaessa on otettu huomioon aikaisemmat vähemmistökieliin kohdistuneet kansainväliset järjestelyt ja että Peruskirja kohdistuu eurooppalaisen kulttuuriperinnön, ei siis kielioikeuksien, suojelemiseen. Peruskirjassa on myös joukko erilaisia sopimusteknisiä artikloja, jotka liittyvät Peruskirjan juridiseen hyväksymiseen, tulkintaan, toimeenpanoon ja aikatauluun. Sopimuksen pääsisällön eli Maleyn toimenpideartiklat voi jakaa tavoitteisiin ja periaatteisiin (A7) sekä toimenpiteisiin (A8-14). Taulukko 2 esittää Peruskirjan sisällön näihin osioihin jaoteltuna sekä myös kunkin osion erityispiirteitä.

**Taulukko 2 Peruskirjan sisällöllinen rakenne**

| Osa  | Sisältö pääkohdittain (artiklat suluissa)  | Erityispiirteitä  |
|--|--|---|
| Johdanto                                   | - (vähemmistö)kielet ovat osa Euroopan kulttuuriperintöä, osa yhtenäistä ja demokraattista Eurooppaa<br>- aikaisempien kv-sopimusten huomiointi<br>- vähemmistökielten suojele ei vaikuta virallisten kielten asemaan                  | sopimuksen hengen luominen  |
| I Osa<br>Yleiset määräykset                | määritelmät (1)<br>- historialliset vähemmistökielet<br>sitoumukset (2, 3)<br>- valtiot saavat valita, mitä kieliä ja millä tasolla suojeleaan<br>aikaisemmat sopimukset (4) ja rajoitukset (5)<br>sopimuksesta tiedottaminen (6)      | <b>à la carte – piirteen mukainen määrittely</b><br>ei koske ns. ”uusien vähemmistöjä”  |
| II Osa<br>Tavoitteet ja periaatteet        | yleiset lähtökohdat (7)<br>- diskriminaation kieltäminen<br>- vähemmistökielten promootio<br>- opetuksen ja tutkimuksen edistäminen<br>- valtioiden väliset yhteydet<br>- eri kieliryhmien yhteistyö                                   | koskee kaikkia sopimuksen piiriin kuuluvia vähemmistökieliä<br><br>tiivistää koko sopimuksen tavoitteet   |
| III Osa<br>Toimenpiteet                    | koulutus, (8)<br>oikeusviranomaiset (9),<br>hallintoviranomaiset ja julkiset palvelut (10)<br>joukkoviestimet (11)<br>kulttuuritoiminta ja –palvelut (12)<br>talous- ja yhteiskuntaelämä (13)<br>yhteydet valtakunnan rajojen yli (14) | <b>à la carte –piirteen toteutuminen käytännössä</b><br>toimenpiteillä on eri tasoja, jotka kukin maa voi määrittellä kunkin haluamansa kielen osalta |
| IV Osa<br>Soveltaminen                     | selonteot/raportit (15)<br>seuranta (16, 17)   | selonteot on tehtävä julkisiksi   |
| V Osa<br>Loppumääräykset<br>voimaantulosta | Sopimusteknisiä määräyksiä (18-23) sopimuksen voimaansaattamisesta, maiden ratifiointinsa tekemistä muutoksista  |   |



= sopimustekniset artiklat

Osan II muodostava artikla 7 sisältää sopimuksen tavoitteet ja periaatteet; ja Jäsenmaiden tulisi hyväksyä se kokonaisuudessaan tai tietyin rajoituksin kaikkien maassa puhuttavien alueellisten kielten ja vähemmistökielten osalta. Artikla 7 kattaa periaatteessa kaikki sopimuksen piiriin kuuluvat kieliin kohdistuvat toimenpiteet. Sitä voikin pitää eräänlaisena tiivistelmänä koko sopimuksesta.

Osa III eli artiklat 8-14 pitävät sisällään varsinaiset toimenpiteet, joihin sopimuksen ratifioineet jäsenmaat sitoutuvat. Kuten yllä totesin, sopimus jättää suuria valinnan mahdollisuuksia jäsenmaille. *A la carte* –piirre koskee juuri osaa III. *A la carte* –piirteet toisin sanoen konkretisoituvat sopimusteknisissä artikloissa, mikä tekee Peruskirjasta kansainvälisoikeudellisesti hyvin yleisluontoisen (Aarnio 1995). Peruskirjan hyväksyvän maan tulee siis ratifioidessaan määrittellä a) mitkä kielet se ottaa sopimuksen puitteisiin ja b) millä aktiivisen toiminnan tasoilla se toteuttaa osassa III määriteltyjä toimenpiteitä kunkin

valitsemansa kielen osalta (A3.1.). Toimenpiteiden 98 kohdasta maan pitää määritellä vähintään 35 kappaletta tai alakappaletta niin että koulutusta ja kulttuuritoimintaa ja – palveluita koskevia kohtia on kumpiakin vähintään kolme ja muita alueita koskevia vähintään yksi.<sup>56</sup> Osan II tavoitteita ja periaatteita maan tulisi toteuttaa jokaisen maan alueella puhutun kielen osalta.

#### 4.2.2 Selonteon sisällöllinen rakenne

Selonteko noudattaa sisällöllisesti Peruskirjan rakennetta ja keskittyy selvittämään Suomessa täytäntöön pannut toimenpiteet artiklojen 7-14 osalta (Taulukko 3). Artiklan 7, tavoitteet ja periaatteet kohdalla Selonteko luo katsauksen kaikkien sopimuksen piiriin kuuluvien kielten (ruotsi, saame, romani, tataari, venäjä) osalta. Ratifioinnin mukaisesti artikkelit 8-14 käsitellään ainoastaan ruotsin ja saamen osalta, ja kumpikin kieli käsitellään erikseen. Selonteon alkuosa rakentuu Euroopan neuvoston Selonteon valmistamista varten laatiman ohjeistuksen mukaan.<sup>57</sup> Tämän ohjeistuksen mukaan Suomen on ensin määriteltävä alueellansa puhutut alueelliset kielet ja vähemmistökielet, jotka kuuluvat sopimuksen piiriin. Lisäksi valtioiden on raportoitava kielten puhujamäärät ja laissa määritellyt vähemmistökielten tukielimet tai –järjestöt.

**Taulukko 3 Selonteon sisällöllinen rakenne**

| Osa                                | Sisältö pääkohdittain   | Erityishuomioita  |
|------------------------------------|---|---|
| Yleistä                            | Peruskirjan esittely  |   |
| Osa I<br>EN:n asettamat kysymykset | lainsäädännöllinen implementointi<br>sopimuksen piiriin kuuluvien kielten määrittely<br>kielten puhujamäärät<br>ei-alueelliset kielet ja niiden puhujamäärät<br>viralliset vähemmistökielten edustuselimet<br>Selonteon laadinnassa konsultoidut tahot<br>Peruskirjasta tiedottaminen | ruotsi, saame,<br><br>romani, venäjä, tataari<br>tilastojen esittäminen |
| Osa II<br>Artikla 7                | ruotsi<br>saame<br>romani<br>venäjä   | tataaria ei käsitellä   |
| Osa III                            | Lainsäädäntö  | Perustuslaki<br>Kielilaki ja siihen liittyvät asetukset ja säädökset    |
|                                    | ruotsi  | selvitykset artiklojen 8-14 täytäntöönpanosta                           |
|                                    | saame   | selvitykset artiklojen 8-14 täytäntöönpanosta                           |
| Liitteet                           | 8 lakia/asetusta/säädöstä<br>2 raporttia muihin kv-sopimuksiin<br>raportti perustuslaillisista perusoikeuksista<br>raportti Romaniasiainneuvottelukunnan roolista   |   |

<sup>56</sup> Yhteyksiä yli valtakunnan rajojen eivät ole ajankohtaisia kaikissa maissa.

<sup>57</sup> Tätä ohjeistusta ei ole julkaistu, joten siitä antamani tiedot perustuvat Selonteossa esiin tuleviin kohtiin.



## 5 Aineisto, tutkimusongelmat ja -menetelmät

### 5.1 Aineisto

Kriittisen diskurssianalyysiin näkökulmasta tutkimuksen relevanssi on pitkälti riippuvainen valitusta aineistosta ja sen yhteiskunnallisesta merkityksestä. Aineistoksi pyritään toisin sanoen valitsemaan sellaisia tekstejä, jotka ovat myös yhteiskunnallisesti näkyvillä tai tärkeillä paikoilla (Fairclough 1992). Sekä Peruskirjan että Selonteon voi katsoa olevan yhteiskunnallisesti merkittäviä tekstejä. Kielisuunnittelun näkökulmasta Peruskirja on selkeä, yhtenäinen linjanveto eurooppalaisen vähemmistökielipolitiikan alueella. Se on ainoa yhteen asiakirjaan tiivistetty (vähemmistö)kielipoliittinen linjaus, joka määrittelee kielisuunnittelullisia toimia lähes kaikilla julkisen elämän sektoreilla. Peruskirja on lisäksi muun muassa Suomessa virallinen, asetuksen kautta hyväksytty valtiosopimus. Selonteko on puolestaan tässä valtiosopimuksessa laadittavaksi määrätty selvitys. Se on virallinen raportti Suomen toimista vähemmistökieliä ja myös vähemmistöjä kohtaan. Molemmat tekstit ovat tällöin merkittäviä, julkisia<sup>58</sup> ja valta-asetelmia heijastavia ja rakentavia tekstejä – ne ovat instituutioiden tuottamaa kielenkäyttöä.

Peruskirja on pituudeltaan noin x sivua ja Selonteko 44 sivua.<sup>59</sup> Analyysissä käytän tekstejä kokonaisuudessaan lukuun ottamatta osapuolien mainitsematta jättämisen eri muotojen analyysia (6.4.3-6.4.4), jossa analyysitavan ja työmäärän kannalta on ollut järkevä rajata analyysi ainoastaan Peruskirjan artiklaan 7 / osaan III 'tavoitteet ja toimenpiteet' ja Selonteon tätä vastaavaan osaan. Aineisto rajautuu myös analyysin myötä, kun tekstien keskeiset kohdat nousevat esiin.

Peruskirjaan ja Selontekoon liittyy lisäksi runsaasti muita tekstejä. Peruskirjaa työstettiin kymmenen vuotta, sen oheen on kirjoitettu selittävä raportti, ja siitä on annettu erilaisia lausuntoja ja päätöksiä sekä Euroopan neuvostossa että EU:ssa (ks. esim. *ExReport*; Aarnio 1995). Jos tutkimuksen tavoitteena olisi tutkia kielisuunnitteluprosessia Peruskirjan synty- ja laatimisprosessin näkökulmasta, näiden tekstien tutkiminen olisi keskeistä. Käsillä oleva tutkimus kuitenkin keskittyy näiden valmiiden asiakirjojen vähemmistökielipolitiikasta ja kielisuunnittelusta luoman kuvan tarkasteluun. Lisäksi eri laatimis- ja

---

<sup>58</sup> Tekstien 'julkisuuteen' vaikuttaa esimerkiksi se, että Peruskirja sekä erilaisia siihen liittyviä asiakirjoja ja raportteja on saatavissa Euroopan neuvoston kotisivuilla englanniksi ja ranskaksi [http://www.local.coe.int/inc.asp?L=E&M=\\$t/212-1-0-1/&M=\\$t/212-5-0-5/minlang/welcomepage.htm](http://www.local.coe.int/inc.asp?L=E&M=$t/212-1-0-1/&M=$t/212-5-0-5/minlang/welcomepage.htm). Suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset käännökset ovat saatavilla Suomen valtion säädöskokoelmassa (myös sähköisessä muodossa; <http://www.finlex.fi>). Selonteko on ollut saatavilla Ulkoministeriön ylläpitämällä Internet-sivustolla <http://virtual.finland.fi/>.

<sup>59</sup> Sekä Peruskirja että Selonteko on julkaistu virallisilla kanavilla (ks. edellinen alaviite) Word-tiedostoina, joista sellaisinaan tulostettuina niiden sivumäärät ovat x ja 44.

päätöksentekoprosessien asiakirjojen tarkasteleminen olisi lähes mahdotonta; suurinta osaa prosesseista ei ole arkistoitu, jos huomioon otetaan myös kokoukset, istunnot ym. suulliset vuorovaikutustilanteet. Myös Selontekoon liittyy muita tekstejä, joiden tarkasteleminen on, kuten Peruskirjan tapauksessa, tämän tutkimuksen tavoitteiden ulkopuolella ja käytännössä saavuttamattomissa.

Käytän kielellisessä analyysissä Peruskirjan ja Selonteon englanninkielisiä versioita.<sup>60</sup> Tätä valintaa on ohjannut tekstien saatavuus ja kielellisen analyysin kannalta omat valmiuteni ennemmin englannin kuin suomen kielen piirteiden tarkastelijana. Peruskirja perustuu Euroopan neuvoston ja sen edustaman kansainvälisen yhteisön sopimuskäytänteisiin,<sup>61</sup> ja se kirjoitettiin sekä englanniksi että ranskaksi Euroopan neuvoston virallisten kielten mukaisesti. Suomessa Peruskirjan teksti on osana valtiosopimuksia saatavilla myös suomeksi, ruotsiksi ja saameksi. Selonteko puolestaan on laadittu ulkoasiainministeriössä, ja se on julkaistu muun muassa Internetissä englanniksi. Selonteko on ollut tarvittaessa saatavissa myös muilla kielillä ulkoasiainministeriöstä, mutta esimerkiksi Internetissä julkaistuna tekstinä se on ollut saatavissa ainoastaan englanniksi. Tämä Suomen osalta tehty kielivalinta on syytä pitää mielessä pohdittaessa sitä, kenelle selonteko on kirjoitettu, kuka tekstiä käyttää ja millaisia rajoituksia kielivalinta asettaa näitä kieliä osaamattomalle.

## 5.2 Tutkimuskysymyksiä aineistolle

Tämän tutkimuksen yleinen tavoite on analysoida kriittisen diskurssianalyysin keinoin, miten eurooppalaisen vähemmistökielisopimuksen piirissä tehdyt linjanvedot määrittelevät ja rakentavat Suomen vähemmistökielipolitiikkaa ja sen puitteissa syntyvää kielisuunnittelullista sosiaalisten asemien määrittelyä. Tätä määrittelyä tarkastelevaa kielellistä analyysia ohjaavat tutkimuskysymykset syntyvät yllä käsiteltyjen kielisuunnittelun kysymysten, Peruskirjan *à la carte* -luonteen, lainsäädännöllisen tekstien piirteiden ja Faircloughin kolmitasoisen CDA-viitekehityksen vuoropuhelusta.

Kielisuunnittelun kenttä hahmottaa analyysin ensimmäiset raamit. Keskeistä on se, KUKA suunnittelee ja KENELLE suhteessa siihen MITÄ suunnitellaan. Linjanvetoihin kuuluu sekä suunnittelutahojen että suunnittelun kohteiden (asemien) määrittely. Myös se, MITEN suunnitellaan, on kielisuunnittelun näkökulmasta tärkeää. Suunnittelulliset toimenpiteet muokkaavat ja rajaavat sitä, kuka saa toimia. Kielisuunnittelun tavoitteet ja puitteet (MIKSI ja MISSÄ) puolestaan toimivat heijastuspintana näille kysymyksille.

---

<sup>60</sup> Olen sisältöä käsitellessäni käyttänyt myös suomennettua versiota.

<sup>61</sup> Eero J. Aarnion haastattelu 28.8.2001

Sopimuksen *à la carte* -luonne, joka mahdollistaa erilaisia kombinaatioita ja velvoittavuuden asteilla vaihtelevia kielipolitiikkoja, puolestaan nostaa keskeiseksi Schiffmanin (1996) hahmottaman kysymyksen kielipolitiikan velvoittavuudesta (ks. 2.5.2. yllä). Tästä näkökulmasta keskeistä on se, millaista kielipoliittista toimintaa edellyttäviä toimenpiteitä Peruskirja ja sen implementointia raportoiva Selonteko representoivat ja miten vähemmistöjen olemassaolo yhteisössä tällöin tunnustetaan suhteessa toiminnan (määrittelyn) aktiivisuuteen. Tätä rajanvetoa ja sen tarkastelemista puolestaan rajaa sopimuksen tekstityyppi: lainsäädännöllisenä sopimustekstinä Peruskirjalla on juridinen kielisuunnittelua ja sen toimijoiden käyttäytymistä säätelevä funktio, jonka puitteissa sopimuksen on oltava samanaikaisesti tarkka ja kattava. Sopimuksena se myös edellyttää lakitekniesten osa-alueiden määrittelemistä: on määriteltävä subjektit, operaatiot ja soveltamisolosuhteet.

Kriittinen diskurssianalyysi puolestaan mahdollistaa näiden makrotasolla merkityksiä saavien vaatimusten ja (mikrotason) kielellisten piirteiden yhteyden tutkimisen tekstistä, kielen tasolta lähtien. Faircloughin kolmitasoinen analyysiviitekehys tarjoaa puitteet osapuolien ja rajanvetojen kielellisten representaatioiden suhteuttamiseen sekä sopimus- ja virkatekstien käytänteiden tasolle että laajempiin yhteiskunnallisiin kielisuunnittelu-puitteisiin ohjaamalla tarkastelemaan tekstejä niissä kielisuunnittelun institutionaalisissa (teksti)konteksteissa, joissa niitä tuotetaan ja kulutetaan.

Faircloughin viitekehys korostaa kolmitasoista analyysia: kielellistä kuvaamista, kuvauksen tulkittamista suhteessa tekstin tuottamis- ja kuluttamiskäytänteisiin ja näiden suhteuttamista ja selittämistä laajempien yhteisöllisten käytänteiden yhteydessä. Yllä olen pohjustanut sosiokulttuuristen käytänteiden tasoa pohtimalla, miten lingvistinen ekosysteemi käsittää kielellisen ja yhteisöllisen kontekstin ja millaiset institutionaaliset kielisuunnittelun puitteet Peruskirjan rajaamalla vähemmistökielipolitiikalla on Suomessa. Diskursiivisia käytänteitä olen lähestynyt pohtimalla, millaisia vaatimuksia Peruskirjan ja Selonteen tekstityypit, se että ne ovat tietyn ammattikunnan ja viestintäfunktion omaavia tekstejä, asettavat teksteille. Näistä käytänteistä muodostuvat kontekstit sekä asettuvat kielellisen analyysien taustalle että nousevat osaksi kielellistä analyysia muodostaen heijastuspinnan tulkinnalle ja selittämiselle. Kolmella tasolla liikkuva tarkastelu ei toisin sanoen viittaa ainoastaan analyysien tasoihin vaan myös tutkimuksen etenemiseen. Koska tekstejä on ymmärrettävä ja analysoitava kontekstissaan, muodostuu analyysista vuoropuhelu tekstien, teoreettisten lähtökohtien (kontekstien) ja minun analysoijana tekemieni tulkintojen välillä.

Näiden näkemysten pohjalta Suomen vähemmistökielipolitiikan sosiaalisten asemointien tarkastelun taustalle piirtyy kysymys, millaisin kielellisin ja diskursiivisin keinoin *Alueellisia*

*kieliä tai vähemmistökieliä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa ja Suomen ensimmäisessä selonteossa eurooppalaisen peruskirjan implementoinnista* määritellään ja rakennetaan kielisuunnittelun osapuolien, toimenpiteiden ja soveltamisolosuhteiden rajausten kautta (Suomen) vähemmistökielipoliittisia linjanvetoja. Tämän voi jakaa seuraaviin tarkentaviin kysymyksiin.

1. Miten kielisuunnittelun osapuolet rakentuvat suhteessa siihen
  - a) mitä osapuolia mainitaan ja
  - b) millaisia rooleja tai asemoiteja heille muodostuu?
  
2. Miten kielisuunnittelullinen linjanveto määrittyy suhteessa
  - a) kielipolitiikan velvoittavuutta osoittaviin toimenpiteisiin ja
  - b) sopimuksen soveltamishetkiä määrittäviin olosuhteisiin?

Tämän lisäksi analyysia ohjaa sisältöön kohdistuva pohdinta siitä, (3) miten Selonteko konkretisoi Peruskirjassa hahmottuvia linjauksia. Näitä kysymyksiä valottavilla kielellisillä ja sisällöllisillä analyyseillä pyrin toisin sanoen tarkastelemaan sitä, millaisten diskurssien kautta vähemmistökielipoliittiset linjanvedot piirtyvät Peruskirjassa ja Selonteossa?

## **5.2 Tutkimusmenetelmät**

Tarkastelen yllä olevia kysymyksiä systeemis-funktionaalisen kielitieteen piirissä muodostettuun systeemis-funktionaaliseen kielioppiin tukeutuvien analyyssityövälineiden kautta. Lähestyn Peruskirjaa ja Selontekoa kielen/tekstin ideationaalisen metafunktion näkökulmasta keskittyen siihen, millaisia representaatioita tekstit vähemmistö-kielipoliittisista rajanvedoista tuottavat. Systeemis-funktionaalista kielioppia kehittänyt Halliday (1994) katsoo suhteessa siihen, miten kieli kirjaa, representoi käsityksiämme maailmasta, lauseen tasolla olevan kolme keskeistä elementtiä. Käsitämme maailman ensisijaisesti toimintana, erilaisen tekemisen, tapahtumisen, olemisen, tuntemisen, kokemisen jne. prosesseina. Näihin prosesseihin liittyy puolestaan osallistujat (kuka tekee, on, tuntee, kokee; kenelle tehdään, kuka nähdään jne.) ja usein myös olosuhteet, toiminnan puitteet (missä, milloin, miten, miksi jne.). Tätä toiminnan, sen osapuolten ja puitteiden suhteuttamista prosessiin Halliday (1994, 106) kutsuu *transitiivisuudeksi*. Transitiivisuusanalyysi käsittää puolestaan laajimmillaan itse prosessien, osapuolten ja olosuhteiden analysoinnin lause lauseelta, ja se on systeemis-funktionaaliseen kielioppiin tukeutuvassa ja representoinneista kiinnostuneessa diskurssianalyysissä usein käytetty analyyssityökalu.

Transitiivisuusanalyysillä saadaan yksityiskohtaista tietoa siitä, millaisia representaatioita maailmasta rakennetaan eli millaisena maailma tekstissä (kielenkäytössä) näyttäytyy. Lause

lauseelta etenevä analyysi on kuitenkin työlästä ja aikaa vievää, ja tässä tutkimuksessa en lähestykään osapuolia, toimintaa ja olosuhteita tällaisen yksityiskohtaisen analyysin avulla. Hyödynnän kuitenkin transitiivisuuteen liittyvää käsitystä lauseessa esiintyvistä semanttisista osapuoli-, toiminta- ja olosuhdekategorioista ja niiden kieliopillisista vastineista. Tällöin lakitekniset elementit (oikeus)subjekti, operaatio ja soveltamisedot saavat leksiko-kieliopilliset vastineensa. Tämän tutkimuksen analyysityövälineistö muodostuu transitiivisuuden semanttisten lähtökohtien ja lakiteknicisten elementtien ja kielisuunnittelullisten lähtökohtien (KUKA, KENELLE, linjanvedot) vuoropuhelusta. Lisäksi analyysissa vaikuttaa pyrkimys yhdistää mikrotason piirteet tekstien laajempaan sosiaaliseen ja käytölliseen kontekstiin.

Kielisuunnittelussa sosiaalisen merkityksenannon näkökulmasta keskeisiä osapuolia lähestyn van Leeuwenin (1995, 1996) kehittämän sosiologista aktanttiteoriaa (agentti-kohde) ja kieliopillisia osapuolia (esim. subjekti-objekti) huomioivan sosiaalisten aktorien representoinnin systeemiä soveltamalla. Toimenpiteiden ja olosuhteiden analyysia ohjaa pyrkimys pohtia, mitä tai millä tavoin velvoittavaa toimintaa kielisuunnittelu on, mitä kielisuunniteltaessa tehdään ja millaisia rajoituksia tai ehtoja (puitteita) tällä toiminnalla on. Käsitteelen näitä analyysityövälineitä ja niiden aineistoon tuomia näkökulmia tarkemmin kunkin analyysin yhteydessä: tällä pyrin osoittamaan ja perustelevaan aineistolähtöisesti ne tekemäni valinnat ja määritelmät, jotka ovat analyysin ja siitä juontuvien tulkintojen kannalta merkityksellisiä. Analyysikäsitteiden esittely analyysin yhteydessä mahdollistaa mielestäni myös niiden hyödyllisyyden pohdinnan ja kiinnittää käsitteet aineistosta nouseviin esimerkkeihin.

Kieliopillisten piirteiden analysointi ja teksteissä syntyvien representointien tarkastelu voi tekstintutkimuksellisesti tarkoittaa paljon. Yksi analyysissa ratkaistava kysymys on, lähestyäkö tekstiä, sanoja, lauseita, verbejä, substantiiveja esiintymistiheyden näkökulmasta. Muun muassa sisällönanalyysissa on toimittu hyvinkin kvantitatiivisesti esiintymisiä laskien. Näin päästään tilanteeseen, jossa tulkintoja voidaan tehdä numeroina esitettävien tietojen avulla ja todistusvoimaisuus syntyy itse numeroista. Numerot ovat kuitenkin ongelmallisia, sillä ne tasapäistävät tekstejä, häivyttävät eri osien välisiä vaihteluita. Lisäksi irrottavat sanoja konteksteistaan: esimerkiksi yhdessä kohdassa passiivin agentin puuttuminen tuskin tarkoittaa samaa kuin jossain muussa kohdassa. Lisäksi numeroiden diskreettisyys tuottaa ongelmia: luokiteltaessa asiat voivat usein kuulua vain yhteen kategoriaan, mikä ei vastaa kielenkäytössä esiintyviä merkityksenantokeinoja. (Pietikäinen 2000b, 135-136.) Käytän analyysissa numeroita (esiintymistiheydet) niiden todistusvoimaisuuden ja yleissilmäyksen luonnin

mahdollistavan luonteen vuoksi, mutta pyrin kuitenkin aina yhdistämään ne esimerkkeihin ja osoittamaan, mitä tulkintoja numeroista teen. Numerot tarjoavat tällöin lukijalle mahdollisuuden arvioida näitä tulkintoja ja tehdä omia tulkintoja niiden perusteella.

### 5.3 Analyysin kulku

Kielellinen analyysi muodostuu kolmesta transitiivisuuden ja lakitekniesten elementtien käsitteiden yhdistämisen viitoittamasta tarkastelutavasta. Ensimmäinen analyysi keskittyy kielisuunnittelun osapuolten (*participants*) tarkasteluun niiden representoinnin näkökulmasta. Lähestyn rajanvetoa sen osapuolien näkökulmasta ja pyrin tarkastelemaan sitä, KUKA suunnittelee ja KENELLE tai MITÄ suunnitellaan. Tämä analyysi jakautuu edelleen kolmeen van Leeuwenin sosiaalisten aktorien representoinnin mallista sovellettuun näkökulmaan. Ensin luon katsauksen siihen, mitä osapuolia Peruskirjassa ja Selonteossa ylipäättänsä esiintyy ja millaisina ryhminä, tahoina ja määrittelyn kohteina nämä osapuolet esiintyvät. Toinen näkökulma tarkastelee aktoreita niiden kieliopillisten roolien kautta pohtien, kuka on aktiivisen toimijan ja kuka passivoidun kohteen roolissa ja mitä tämä kertoo kielisuunnittelusta. Mainittujen osapuolten ja niille muodostuvien roolien jälkeen pohdin lisäksi sitä, mitkä osapuolet jäävät mainitsematta, miten ja missä yhteyksissä ja rooleissa. Tämä esiintymättömyyden ja esiintymisen pohdinta muodostaa kolmannen osapuolia kohdistuvan näkökulman, joka korostaa sen huomioimista, millaisia poisjättämisen muodossa esiintyviä, luonnollistuneita kielenkäyttötapoja teksteissä esiintyy.

Toisessa analyysikokonaisuudessa keskeiseksi nousevat Peruskirjan ja Selonteon kielisuunnittelutoimintaa representoivat toimintaprosessit (*processes*). Tarkastelen Peruskirjan ja Selonteon toimenpideprosesseja yleensä sekä suhteessa niiden toiminnalliseen velvoittavuuteen. Kolmannessa analyysissa lähestyn kieliopillisia (*circumstances*) ja lakitekniisiä (*qualifications*) olosuhteita tarkastellen niitä ehtoja ja olosuhteita, joita toiminnalle asetetaan Peruskirjassa ja joita Selonteossa todennetaan.

Kielisuunnittelullisten osapuolten, toiminnan ja näiden rajoitusten tekstilähtöisen analysoinnin jälkeen pyrin yhdistämään kielellisten piirteiden yhteydessä esiin nousseita teemoja sekä lainsäädännöllisen ja virkatekstilajityypin luomia puitteita laajempaan kielisuunnittelulliseen kontekstiin. Viimeinen analyysivaihe keskittyy sen pohdintaan, millaisilla diskursseilla kielipoliittisia linjanvetoja teksteissä rakennetaan ja millaisia kielisuunnittelun puitteissa määriteltyjä sosiaalisia identiteettejä nämä heijastavat ja tuottavat.

## 6 Kielisuunnittelijoita ja vähemmistöjä – osapuolet, niiden osallistujaroolit

### ja mainitsematta jääneet osapuolet

Ensimmäinen analyysi käsittelee Peruskirjassa ja Selonteossa vähemmistökielipolitiikan osapuolista rakentuvia representaatioita. Lakiteknisestä näkökulmasta tämän voi ajatella tarkoittavan oikeussubjekteja eli niitä tahoja, joita vähemmistökielisopimus koskee. Kriittisessä diskurssinanalyysissä se, kuka ylipäättensä representoidaan, miten ja millaisissa rooleissa, on tärkeää. Tässä tutkimuksessa tarkastelen osapuolia van Leeuwenin (1995, 1996) kehittämän sosiaalisten aktorien representoinnin mallin avulla. Ensimmäinen tavoite osapuolten tarkastelussa on selvittää, mitä ja millaisia osapuolia Peruskirjassa ja Selonteossa esiintyy. Tällä pyrin sekä hahmottamaan institutionaalista kielisuunnittelukontekstia että pohtimaan, KUKA vähemmistökielisopimuksen puitteissa suunnittelee ja KENELLE. Tämän yleisen kartoituksen jälkeen tarkastelen keskeisille osapuolille muodostuvia kieliopillisiä rooleja pohtien, millaisia top-down tai bottom-up – suunnittelumalleja ja vastuunoton asemointeja tekstit pitävät sisällään kielellisesti. Lähestyn tätä vastuunoton tai vastuutahon muodostumista kahdesta näkökulmasta: toisaalta mielenkiintoisia ovat osapuolten aktiiviset ja passivoidut roolit ja toisaalta osapuolien mainitseminen ja mainitsematta jättäminen suhteessa toimintaan (prosesseihin).

#### 6.1 Van Leeuwen ja sosiaalisten aktorien representoinnin systeemi

Van Leeuwen (1993, 1996) on kehittänyt kriittisen diskurssintutkimuksen puitteissa sosiaalisten aktorien representoinnin systeemimallin, jolla voidaan tarkastella sitä, millä tavalla sosiaalisia aktoreita voidaan kuvata ja mitä vaihtoehtoja (englannin) kieli antaa kun viitataan ihmisiin. Sosiaalisilla aktoreilla van Leeuwen (1996, 32) viittaa sosiologisen aktanttimallin mukaisiin sosiaalisiin kategorioihin 'agentti' ja 'kohde' (*patient*), jotka ajatellaan kielessä representoidun sosiaalisen toiminnan osapuoliksi. Agentti on toiminnan 'käynnistävä' osallistuja, kohde toimintaa 'vastaanottava' osallistuja. Vaikka van Leeuwen lähtee käsityksessään liikkeelle tavoista representoida ihmisiä, käsitän osapuoliksi myös sellaiset tahot kuten hallinnolliset instituutiot (hallitus, ministeriöt, kunnan viranomaiset jne.), neuvottelukunnat ja komiteat, jotka muodostuvat ihmisistä.

Van Leeuwenin (1996, 34) käsitys sosiaalisten aktorien kielellisen representaation merkityksellisyydestä perustuu ajatukseen, että sosiologiset (sosiaaliset) ja kieliopilliset kategoriat eivät välttämättä aina vastaa toisiaan. Vaikka tavallisesti osapuoli on joko lauseen agentti (3) tai toiminnan kohde (4) tai toiminnasta hyötyjä (5), osapuolet voivat esiintyä

näiden kieliopillisten roolien lisäksi myös esimerkiksi olosuhteina (6) tai possessiivisuhteen muodoissa (7).

(3) **Parties** shall make their reports public

(4) ...for the purpose of advising **authorities**

(5) to guarantee **the accused** the right to use his/her regional or minority language

(6) *protection and promotion of regional or minority languages in the different countries and regions of Europe*

(suojelijana ei ole maa tai alue, vaan joku valtion/alueen toimivaltainen elin)

(7) training **of teachers** => to train teachers<sup>62</sup>

Representoinnista puhuttaessa osapuolten tarkastelu ei kuitenkaan rajoitu pelkästään tekstissä esiintyviin osapuoliin. CDA:ssa yleensä katsotaankin, että 'esiintymättömyys on yhtä olennaista kuin esiintyminen' (Heikkinen ym. 2000, 37).

Käytännössä van Leeuwen hahmottaa osapuolten representoinnin syntyvän erilaisten kielenkäytössä tehtyjen valintojen kautta, jotka järjestyvät 'systemiksi'. Taustalla on tällöin systeemis-funktionaalisen kielitieteen perusajatus, että kieli on merkitysten potentiaali, jota käytettäessä tehdään valintoja erilaisten ilmaisujen (ja myös representointien) välillä. Kielenkäytön analysoinnin näkökulmasta tärkeää ei siis ole ainoastaan se, mitä sanotaan, vaan myös se, mitä *voidaan* sanoa (eli mitä vaihtoehtoisia tapoja on ilmaista sama asia). (esim. Eggings 1994.) Van Leeuwenin mukaan sosiaalisten aktorien representoinnin analysoinnin perustana onkin joukko vaihtoehtoisia tapoja viitata tai mainita osapuoli. Näistä vaihtoehtoista tehtyjä valintoja tarkastelemalla voidaan hahmottaa osapuolista luotua kuvaa ja valintojen ulkopuolelle jääneiden vaihtoehtojen tuottamia kuvia.

Van Leeuwen (1996, 67-68) katsoo valintojen mahdollisuuksien jakautuvan kolmeen ryhmään; poistaminen, uudelleenjärjestely ja korvaaminen. Poistaminen viittaa mahdollisuuteen jättää osa aktoreista mainitsematta tai viitata niihin erilaisilla eksplisiittisyyden asteilla. Uudelleenjärjestely viittaa puolestaan siihen, että nämä enemmän tai vähemmän eksplisiittisesti mainitut osapuolet voidaan asemoida eri tavoin suhteessa toimintaan ja toisiinsa. Osapuolien representoinnin tarkastelu yhdistyykin systeemis-funktionaaliseen kielioppiin pohjautuen usein toiminnan (prosessien) tarkasteluun. Korvaamisella puolestaan tarkoitetaan, että osapuolten esiintyminen voidaan korvata eli representointia muokata erilaisten osapuolten jäljittämistä ilmaisevien valintojen (geneerinen-spesifi viittaus, nimeäminen, osapuolien ryhmittely erilaisiksi yhteiset piirteet

---

<sup>62</sup> Osoitan kieliopillisten metaforien yhteydessä tulkitsemani rekonstruktiot lauseista nuolen avulla.



tai tehtävän jakaviksi ryhmiksi), osapuoliin viittaavien sanavalintojen ja metaforisten ilmausten kautta.

Kieliopillisia osapuolirooleja (subjekti, suora/epäsuora objekti) laajemmalle ulottuva aktorien tarkastelussa keskeinen lähtökohta on systeemis-funktionaalisen kieliopin käsite *kieliopillinen metafora*. Yleisesti kieliopillinen metafora tarkoittaa variaatiota tavoissa ilmaista jotakin leksiko-kieliopillisesti (Halliday 1994, 320-1). Halliday viittaa tällä käsitykseen siitä, että jotkut ilmaisut ovat kongruenteja eli 'kirjaimellisia' tai suoria. Sosiaalisten aktorien representoinnin yhteydessä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sosiaalinen agentti esiintyy kieliopillisen agentin roolissa eikä inkongruentisti esimerkiksi olosuhteena (ks. esimerkit (6) ja (7) yllä). Kieliopillisia metaforia esiintyy merkityksenannon näkökulmasta sekä kielen/tekstin ideationaalisessa että interpersonaaliossa funktiossa. Ideationaalisessa yhteydessä kieliopillinen metafora esiintyy usein nominalisaation muodossa (Heikkinen ym. 2000), tai kuten van Leeuwen katsoo, lukuisten aktorien representaatioon vaikuttavien korvaamisien yhteydessä. Interpersonaalinen metafora puolestaan viittaa esimerkiksi erilaisiin 'epäsuoriin' tapoihin ilmaista puhujan/kirjoittajan suhdetta sanomaansa (Halliday 1994, 332-345).

Kieliopillisten metaforien esiintyminen on tärkeää laki- ja virkateksteistä puhuttaessa, sillä näissä teksteissä tällaisia 'inkongruenteja' ilmaisuja katsotaan esiintyvän paljon (Heikkinen ym., 2000, Sarangi & Slembrouck 1996). Inkongruenttius tai epäsuoruus ei kuitenkaan tarkoita, että tällaiset ilmaisut olisivat jollain tapaa kongruenttia tai 'kirjaimellista' esitystä merkityksellisempiä (van Leeuwen 1996, 33). Kieliopillinen metafora tuleekin käsittää yhdeksi kielen piirteeksi, joka tekee mahdolliseksi tehdä valintoja suhteessa merkityksenantoon. Kielen analyysin kannalta se tarkoittaa, että tarkastelu ei voi rajoittua ainoastaan kongruenteihin ilmaisiin. Sosiaalisten aktorien representoinnin yhteydessä tämä tarkoittaa juuri sen huomioimista, että aktorit eivät aina esiinny kieliopillisissa aktorirooleissa. Van Leeuwen (1996, 59-61) käsittelee kieliopillisen metaforan kautta esimerkkien (6) ja (7) lisäksi esimerkiksi sellaiset ilmaisut, joissa sosiaalinen aktori on ilmaistu impersonoidussa muodossa (8).

(8) This concern, the **report** noted, was reflected in surveys which showed that the level of support for stopping immigration altogether was at a postwar high.

Huomauttamisen voi esimerkissä (8) katsoa olevan mahdollista ainoastaan inhimillisille toimijoille, joka esitetään tässä lauseessa kieliopillisen metaforan muodossa raporttina. Aktoriksi, jota representoidaan raportin kautta, käsitetään se taho, joka on kirjoittanut raportin.

Van Leeuwen (1995, 1996) on itse käyttänyt mallia tutkiessaan erilaisia koulunaloittamiseen liittyviä ohjeita ja oppaita sekä rasismia yhdessä lehtiartikkelissa. Näiden lisäksi van Leeuwen nostaa esimerkkejä kaunokirjallisuudesta, koska osa sosiaalisten aktorien representointia mahdollistavista valinnoista esiintyy lähinnä fiktiivisissä yhteyksissä. Laki- ja virkatekstien tarkastelu tämän media- ja opastekstien kautta esitetyn systeemin puitteissa vaatiikin soveltamista ja sopivien käsitteiden valikointia representoinnin käsitteellistämiseksi. Tästä syystä en käy läpi van Leeuwenin koko systeemiä vaan esittelen hyödyntämäni käsitteet ja niihin johtaneet pohdinnat analyysin yhteydessä.

## **6.2 Osapuolet – suunnittelevia instituutioita ja institutionalisoituja kohteita**

Ensimmäinen näkökulma luo katsauksen aktoreiden representaatioihin osapuolten kartoittamisen kautta. Osapuolten tarkastelussa van Leeuwenin malli korostaa, että sosiaaliset osapuolet voidaan mainita lukuisten erilaisten kielellisten representointien kautta, jotka eivät rajoitu kieliopillisiin osallistujarooleihin ('subjekti/objekti'). Erilaiset esiintymistavat huomioiden kartoitin sekä Peruskirjassa että Selonteossa mainitut osapuolet. Osapuoliksi olen katsonut henkilöiden (*users of minority languages, a lay judge*) lisäksi erilaiset inhimillisinä toimijoina esiintyvät viranomaiset (*authorities, Supreme Administrative Court*) sekä hallintoalueet (*municipalities*). Peruskirjassa osapuolia on yhteensä 28, Selonteossa 105.

Osapuolia kartoittaessani keskityin ainoastaan mainittuihin, eksplikoituihin aktoreihin (mainitse mattomista aktoreista katso alla). Useimmiten molemmissa teksteissä esiintyvät osapuolet ovat niin sanottuja inhimillisiä toimijoita, jotka joko henkilöinä tai instituutiollisena tai hallinnollisena tahona esiintyvät suhteessa toimintaan joko kohteita tai agenteina. Van Leeuwenin mainitsema olosuhteina esiintyvien osapuolten määrittely puolestaan osoittautui ongelmalliseksi. Van Leeuwenin mukaan yksi tapa representoida aktori on korvata se paikan esityksellä, mutta se edustaako paikka jotain inhimillistä toimijaa kuitenkin vaihtelee. Esimerkissä (9) kuulemistilaisuuden järjestäjä on mitä todennäköisemmin ollut ulkoasiainministeriö.

(9) a "hearing" was held on 22 February 1999 **at the Ministry for Foreign Affairs**

Kuitenkin toisaalta esimerkiksi yliopistot esiintyvät Selonteossa sekä inhimillisinä toimijoina (10) että lähinnä paikkaa ilmaisevana olosuhteena (11).

- (10) **The University** may reserve a quota of the intake for applicants proficient in Swedish.
- (11) Sami is also taught and partly used as a teaching language **at the universities** of Helsinki, Oulu and Rovaniemi.

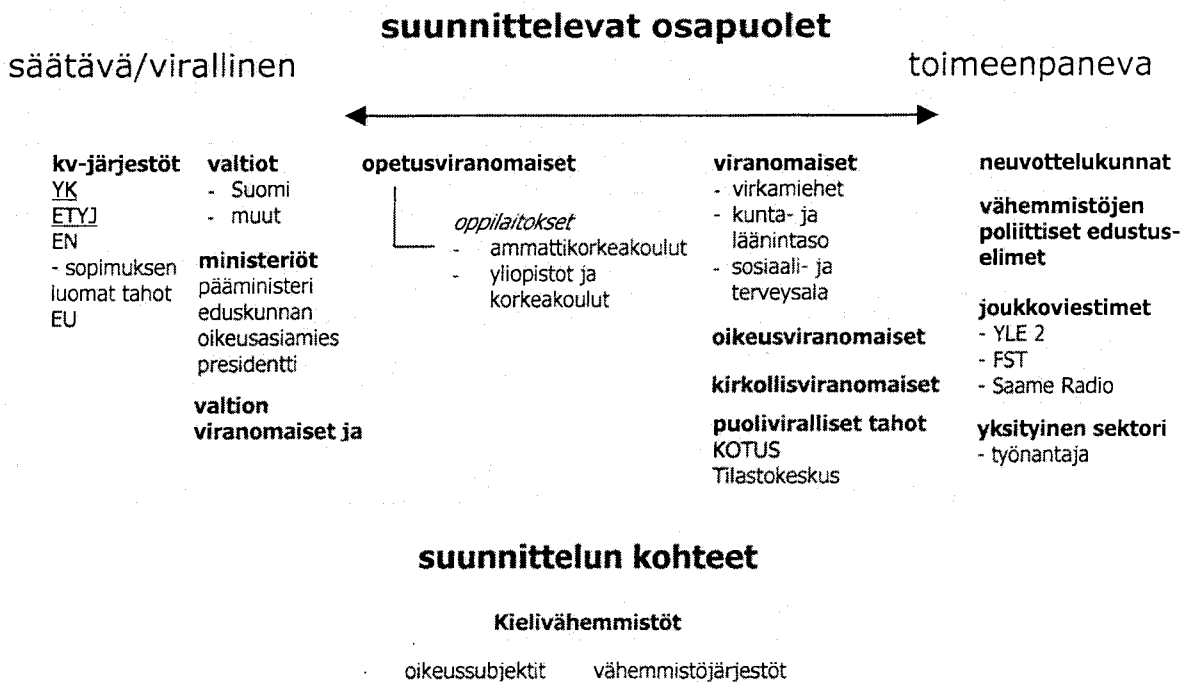
Esimerkin (11) tapauksessa olen tulkinnut, että olosuhteena olevien, esimerkin (10) eksplikoimien inhimillisten toimijoiden yliopistot eivät tässä opeta saamea tai saamen kielellä vaan että kieltä opettavat tahot on jätetty mainitsematta. Vaikka hallinnollisina toimijoina yliopistot voivat tehdä päätöksiä, myöntää tutkintoja ja tarjota opetusta, ne eivät voi tämän tulkinnan mukaan samassa määrin opettaa tai antaa opetusta. Olosuhteistamista voi myös pitää yhtenä sosiaalisen aktorin representointina *korvaamisen* kautta. Peruskirjassa ja Selonteossa se kertoo ehkä myös siitä, että viranomaistoimet voidaan yksilöidä tapahtuvaksi jossain 'paikassa' ennemmin kuin jonkin tietyn henkilön tai instanssin toiminnaksi.

Koska olosuhteen ja toiminnan osapuolen raja osoittautuu usein häilyväksi, osapuolia kartoittaessani olen tehnyt ratkaisut siitä, milloin jokin taho, alue tai 'agency' on pelkästään paikkaa ilmaiseva olosuhde ja milloin toimija, tarkastelemalla lauseyhteyttä ja semanttista merkitystä. Silloin kun on kyse toiminnasta, jonka taho voi toteuttaa (kuten ulkoasiainministeriö voi isännöidä kuulemistilanteen), olen ottanut tahon huomioon kulloisessakin roolissaan. Nämä ratkaisut ovat tällöin niitä tulkintoja, jotka osaltaan muokkaavat analyysia ja niitä tuloksia, joita analyysista saan. Semanttiseen merkitykseen ja lauseyhteyteen turvautuminen on mielestäni kuitenkin mahdollista viitekehyksen puitteissa: analyysissa on kyse merkityksen rakentumisen tarkastelusta.

Kuvio 4 esittää Selonteossa ja Peruskirjassa esiintyvät suunnittelijaosapuolet, toimijat tai toimijatahot ryhmiteltynä tekstistä nousevien ryhmien ja sovelletun Kaplanin ja Baldaufin mallin mukaisesti.<sup>63</sup> Vahvistetut otsikot viittaavat Peruskirjassa mainittuihin yleisiin ryhmiin.

---

<sup>63</sup> Kielisuunnittelun kontekstin yhteydessä totesin, että Kaplanin ja Baldaufin malli kuvaa kansallisen kontekstin kielisuunnittelua hyvin top-down –suunnittelullisista lähtökohdista ja on pohja myös Suomen institutionaalisen kielisuunnittelun osapuolten tarkastelulle. Samalla malli kuitenkin sivuuttaa kansallisessa suunnittelussa vaikuttavat kansainväliset järjestöt sekä valtioiden välisessä suunnittelussa olevat muut valtiot. Malli ei myöskään ota koulutuksen yhteydessä kantaa esimerkiksi yksittäisten koulujen rooliin. Selonteossa mainitaan kuitenkin sekä yleisesti että nimeltä joukko oppilaitoksia, joista säädetään laissa. Tästä syystä olen lisännyt ne koulutusviranomaisten yhteyteen.



**Kuvio 4 Peruskirjan ja Selonteon osapuolet suhteutettuna Kaplanin ja Baldaufin (1997) kansallisen suunnittelun suunnittelutahojen malliin<sup>64</sup>**

Kuvio 4 antaa ennen kaikkea viitteen siitä, että Peruskirjan ja Selonteon edustama kielisuunnittelu pitää sisällään laajan kirjon erilaisia osapuolia. Yleisesti osapuolien voi katsoa jakautuvan suunnitteleviin osapuoliin, kuten valtio, ministeriöt, viranomaiset ja virkamiehet, ja suunnittelun kohteena oleviin osapuoliin, kuten vähemmistöt tai kansalaiset yleensä. Näiden välimaastoon sijoittuvat erilaiset poliittisina vaikutustahoina toimivat vähemmistöedustajistot ja toimeenpanevat tahot, kuten koulut. Molemmissa teksteissä suunnittelevia osapuolia mainitaan vähemmistöjä enemmän ja erilaiset viranomaiset muodostavat suurimman osapuolijoukon. Kaplanin ja Baldaufin mallin puitteissa eri viranomaistahojen voi katsoa jakautuvan valtion viranomaisiin, oikeusviranomaisiin ja muihin viranomaisiin. Nämä viranomaiset suhteutuvat lisäksi Kaplanin ja Baldaufin mallin virallisuuden eri tasoihin siten, että virallisimmat tahot ovat säädöksiä antavia osapuolia ja vähemmän viralliset säädöksiä tulkitsevia (toimeenpanevia) osapuolia. Oikeusviranomaiset puolestaan pitävät sisällään erilaiset oikeusasteet, tuomarit ja laki- tai virkahenkilöt, ja muut viranomaiset käsittävät sekä kunnan että läänin viranomaiset ja virkamiehet.

Koska kuvio 4 käsittelee suunnittelijatahoja top-down -lähtökohdist, se ei sellaisenaan käsittele suunnittelun kohteita. Suunnittelun kohteet ovat kuitenkin kielisuunnittelun osapuolia, niin lakitekniisiä oikeussubjekteja kuin kielipiillisiä aktoreita. Olenkin

<sup>64</sup> Kaplanin ja Baldaufin jaottelun mukaan sovellettuna - alleviivaus tarkoittaa että osapuolia on mainittu myös Peruskirjassa.

täydentänyt kuviota lisäämällä siihen vähemmistöt ja heidän edustuselimensä. Nämä kohteet ovat teksteissä sekä (oikeus)henkilöitä (*pupil, families, litigant, accused*) että vähemmistöryhmiä (*The Sami*) ja yksittäisiä vähemmistöön kuuluvia henkilöitä (*a Sami*). Vähemmistöjärjestöjä ovat erilaiset kulttuurialan tai kolmannen sektorin yhdistykset (*Svenska kulturfonden, Svenska Litteratursällskapet*).

Kaplanin ja Baldaufin mallin mukaisesti vähemmistöjen poliittiset edustuselimet (*Saamelaisparlamentti, Suomenruotsalaisten kansankäräjät*) ovat lisäksi osa suunnittelevia osapuolia. Kuvio 4 ryhmittelee osapuolia näiden yhteiskunnallisen roolin perusteella, jolloin myös pitkälti ainoastaan toimeenpanevina osapuolina olevat joukkoviestimet tai yksityisen sektorin toimijat katsotaan osaksi suunnittelevia tahoja. Tässä tutkimuksessa tarkemman tarkastelun kohteena ovat Peruskirjan ja Selonteon osapuolien erilaiset suunnittelulliset roolit ja niiden diskursiivinen rakentuminen.

#### 6.2.1 Funktionisoidut aktorit - sopimusosapuolia ja oikeussubjekteja

Peruskirjassa useimmiten esiintyvä osapuoli on sopimukseen sitoutunut maa, johon viitataan sopimusosapuolena (*Party, Parties, Contracting State*), Euroopan neuvoston jäsenvaltiona (*member States*) ja maana (*country*). Suomi puolestaan on yksi Peruskirjan sopimusosapuolista. Selonteossa, jonka Suomen hallituksen sanotaan laatineen (*Initial Report of the **Government** of Finland*) Suomeen viitataan sekä jonkinlaista hallinnollista yksikköä<sup>65</sup> edustavana maana (*Finland*) että hallituksena (*Government*) ja valtiona (*State*). Sopimusosapuolista ja hallinnollisista yksiköistä puhumisen voi nähdä korostavan osapuolten asemaa oikeussubjektina; vähemmistökielipolitiikan suunnittelijoina (sopijoina) ja toteuttajina maat määrittyvät siten ensisijaisesti tämän juridisen piirteen kautta. Van Leeuwenin (1996, 54) mukaan tällöin on kyse osapuolien *funktionalisoinnista*: osapuolet esitetään heidän toimintansa, tässä viran tai virkatoimen kautta. Heikkinen ym. (2000) puolestaan katsovat, että silloin kun virkateksteissä esitetään toimijoita, rakennetaan samalla yleisesti kuvaa instituutioiden organisaatioista ja hallintojärjestyksistä esittämällä osapuolet virkanimikkeiden tai hallinnollisen aseman kautta (esimerkiksi *lay judge* tai *accused*). Peruskirjan alussa esimerkiksi sopimuksen hyväksyjiin viitataan jäsenvaltioina, kun taas viitattaessa maihin, joita sopimus koskee, puhutaan sopimusosapuolista; ainoastaan sopimuksen ratifioineet ovat sopimusosapuolia. Vaikka sopimus on laadittu Euroopan neuvostossa ja hyväksytty osaksi eurooppalaista sopimussarjaa, sopimus ei toisin sanoen koske kaikkia sen hallinnollisessa perustamistilanteessa allekirjoittaneita maita. Lisäksi

---

<sup>65</sup> Vrt. esim. 'Suomi' voitti maailmanmestaruuden jääkiekossa.

esimerkiksi keskeisenä päätöksenteko- ja toimeenpanotahona esiintyvä Euroopan neuvosto sisältää erikseen mainitun ministerikomitean, parlamentaarisen yleiskokouksen, Peruskirjan asiantuntijakomitean ja järjestön pääsihteerin. Kuvion 4 mukainen organisoituminen ja monille 'virallisuuden' tasoille asettuvat viranomaiset rakentavatkin kuvaa monitahoisesta ja –tasoisesta institutionaalaisesta suunnittelukontekstista ja sen järjestäytymisestä erilaisiin hallinnollisiin rakenteisiin ja alueisiin.

Myös kielivähemmistöjä representoidaan funktionalisoinnin kautta. Vähemmistöihin viitataan yleisimmin kielen käyttäjinä (*users of regional or minority languages*); kielivähemmistöistä tekeekin kielivähemmistöjä juuri kielen käyttäminen. Osana suunnittelutoimintaa vähemmistöt suhteutetaan myös viranomaisten toimintaan; opetuksen yhteydessä puhutaan oppilaista ja perheistä (12), oikeuskäytänteistä puhuttaessa syytetystä, vastaajasta/kantajasta (*a defendant*).<sup>66</sup>

- (12) to apply one of the measures provided for under i to iii above at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish **in a number** considered sufficient;

Viittauksia vähemmistöihin on kuitenkin ylipäättänsä vähän suhteessa suunnittelijaosapuoliin. Lauseet ovatkin usein rakennettu niin, että vähemmistöjä ei tarvitse mainita (*right to use a minority language is guaranteed*).

### 6.2.2 Osapuolien ryhmittelyä

Selonteossa useimmiten mainitun osapuolitahon muodostavat erilaiset viranomaiset. Viranomaisista puhuttaessa Selonteossa (sekä Peruskirjassa) erotellaan esimerkiksi valtiolliset, alueelliset ja paikalliset tahot.<sup>67</sup> Näitä hallinnollisia aluejakoja useammin viranomaisiin kuitenkin viitataan julkisina viranomaisina (13) tai pelkästään viranomaisina (14), (15).

- (13) if the **public authorities** have no direct competence in the field of pre-school education, to favour and/or encourage the application of the measures referred to under i to iii above
- (14) The Parties undertake to see to it that **the authorities, organisations and persons concerned** are informed of the rights and duties established by this Charter.

---

<sup>66</sup> Lisäksi vähemmistöt esiintyvät lukumäärien muodossa (van Leeuwen 1996, 48-59) (*number of users, residents, people*) ja myöskin pelkästään numerona: 'to apply one of the measures provided for under i to iii above at least to those pupils who, or where appropriate whose families, so wish **in a number** considered sufficient'.

<sup>67</sup> Kaplanin ja Baldaufin osapuoliKuviossa tämä jako esiintyy ainoastaan koulutuksen yhteydessä.

- (15) They are encouraged to establish bodies, if necessary, for the purpose of advising the **authorities** on all matters pertaining to regional or minority languages.

Paikallisiin ja alueellisiin viranomaisiin puolestaan viitataan usein yhdessä (16). Hallinnollisesti nämä kaksi usein eroavat valtion viranomaisista: esimerkiksi Suomessa virkamiehiltä vaadittava kielitaito koskee laajalti pelkästään valtion viranomaisia.

- (16) The Act on the Use of the Sami Language before Authorities applies to courts of law and **regional and local State authorities** whose jurisdictional or administrative areas cover all or part of the Sami Homeland and to the County Government of Lapland as well as to the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice (section 3).

Hallintotason ja yleisten viittausten lisäksi Selonteko mainitsee joukon spesifioitumpia viranomaistahoja, joita ovat muun muassa poliisitutkintaa suorittavat viranomaiset (*investigative authority*), yleinen syyttäjä (*Public Prosecutor*), kuluttajansuojaviranomaiset (*Consumer Protection Authorities*) ja kirkollisviranomaiset (*church authorities*). Tuomioistuimet ovat oma viranomaisryhmänsä, ja niihin viitataan yleisen aseman (*juridical authorities*) lisäksi myös nimeltä Selonteon listatessa ne tuomioistuimet, joihin oikeudet käyttää saamen kieltä kohdistuvat. Virkamiehiin viitataan virka-aseman kautta ja työntekijöinä (*public officials, employees, District Judge, the lay judges*).

Selonteossa mainitaan myös kolme yksilöitävää, ajankohdan perusteella yksilöitävää viranhaltijaa:<sup>68</sup> 'Prime Minister', 'Parliamentary Ombudsman' ja 'President'. Näiden ylimmän tason 'virkamiesten' yhteydessä ei kuitenkaan mainita nimiä; ehkä se ei ole Selonteon funktion kannalta olennaista tietoa. Kuitenkin esimerkiksi pääministerin ja oikeuskanslerin maininta yhdistyy näiden tekemiin huomautuksiin ruotsin kielen puutteellisesta asemasta. Sen ilmaisemiseksi, millä tasolla ruotsin aseman parantamiseen on kiinnitetty huomiota, virkojen mainitseminen on kuitenkin ehkä tärkeää.

### 6.2.3 Tekstit Selonteon vastuutahoina

Peruskirja rakentaa yleisillä viranomaismaininnoillaan viitekehystä, jota voidaan soveltaa kussakin kansallisessa tilanteessa. Suomen kontekstista raportoidessaan Selonteko nimeää ja yksilöi näitä yleisiä viranomaistahoja ja suunnittelijatahoja. Selonteko rakentaa kuitenkin samalla omaa, yksilöimättömiksi jäävien osapuolten toimintakenttää, jossa erilaisilla

---

<sup>68</sup> Peruskirjassa ainoa, johon viitataan yksittäisenä, 'tunnistettavana' henkilönä on pääsihteeri (*Secretary General*), jolla kuitenkin voidaan tarkoittaa myös yleisemmin koko pääsihteeristöä (The committee of experts shall adopt rules of procedure. Its secretarial services shall be provided by the Secretary General of the Council of Europe.).

teksteillä on keskeinen osa. Van Leeuwenin teoriasta voi tässä yhteydessä nostaa esiin käsityksen impersonoinnin kautta esitetyistä aktoreista.<sup>69</sup> Impersonointi tarkoittaa tapauksia, jossa jokin ei-inhimillinen osapuoli esiintyy inhimillisen toimijan sijasta, kuten esimerkiksi tapauksissa, joissa tekstit tekevät jotain (ks. esim. (8) yllä). Taustalla on kuitenkin jokin ryhmä tai henkilö, joka on tuottanut tekstin, joten osapuolen voi nähdä tulevan ilmaistuksi inkongruentisti. Abstraktin virkatyön ja lakitekstien yhteydessä tällainen impersonointi on yleistä: Heikkinen ym. (2001) puhuvatkin virkatyön kontekstista tekstiakvaariona, jossa tekstit tekevät asioita. Selonteossa tekstit esiintyvät sekä tällaisina impersonoituina aktoreina (17) että yleisesti selittävinä, auktoriteettisina tahoina (18).

- (17) This report shall be accompanied **by the comments** which the Parties have been requested to make and may be made public by the Committee of Ministers.
- (18) provisions on the exercise of the right to freedom of expression are prescribed **by Act of Parliament.**

Tästä tekstien auktoriteettiasemasta antaa viitteitä esimerkiksi joukkotiedotusvälineistä annetun selvityksen alkulauseet:

- (19) **According to section 10 of the Constitution Act**, everyone shall have the right to freedom of expression. More precise provisions on the exercise of the right to freedom of expression **are prescribed by Act of Parliament. According to section 1 of the Act on the Freedom of the Press**, “every Finnish citizen shall have the right to publish printed writings, without the public authorities being allowed to set any obstacles to this in advance, as long as the provisions of this Act are observed.”

Sananvapautta siis selvitetään viittaamalla kahteen lakiin. *Lain*, ei siis jonkun valvovan tai toimeenpanevan viranomaisen, tutkimuksen, käytännön kokemuksen jne. mukaan Suomessa vallitsee sananvapaus. Sananvapautta voidaan toisin sanoen selittää lakiin viitaten antamatta lisätietoja siitä, toteutuuko sananvapaus Suomessa käytännössä. Selonteon voi katsoa hyödyntävän tätä lakeihin viittaavaa selitysvoimaa useasti. Se viittaa yhteensä 39 ulkopuoliseen tekstiin, joista 29 ovat erilaisia lakeja.

#### 6.2.4 Vähemmistöjen nimeämisestä

Vähemmistöjen määrittelyssä puolestaan esiin nousee viittausten keskinäinen erilaisuus. Ruotsinkieliseen vähemmistöön viitataan useimmiten kansalaisuuden kautta, heidät

---

<sup>69</sup> Toisaalta, olen itse lähtenyt osapuolten tarkastelussa liikkeelle siitä, että erilaiset hyvin persoonattomat tahot, ministeriöt ja hallintoalueet ovat inhimillisiä toimijoita.



mainitaan joko kielen puhujina (*Swedish-speaking citizens, Swedish-speaking Finns*) tai epäsuorasti viittaamalla Suomen kansalaisiin yleensä (20).

- (20) However, according to section 37 of the Act on the Autonomy of Åland, Finnish citizens have the right to use Finnish before a court and with other State officials in Åland.

Saamelaiset esiintyvät puolestaan useimmiten ryhmänä *the Sami* tai kansana *Sami people*.

Lisäksi saamelaisiin viitataan erilaisina anonyymeina kokoonpanoina (21):

- (21) **Most of the Samis** in Finland live in the Sami Homeland in northern Lapland **Some Samis** are studying in a teachers' training college in Kautokeino, Norway, where the teaching takes place in the Sami language, to graduate as primary school teachers.

Saamelaiset esiintyvät myös yksittäisinä, mutta geneerisinä henkilöinä *a Sami, Sami person*, mutta heihin viitataan harvemmin saamen kielen puhujina.

Romaanivähemmistöt esitellään saamelaisten tavoin ryhmänä, *the Roma*. Romaneihin viitataan myös yhteisönä (*community*), väestönä tai väestöosana (*population*), romaanisyntyisinä henkilöinä (*persons of Roma origin*) ja funktionalisoinnin yhteydessä toisaalta toimintaroolissaan ja toisaalta romaanikieltä puhuvina (22).

- (22) The education of **pupils speaking the Roma language** or a foreign language is at present given on the basis of a decision of the Ministry of Education (248/1995), concerning the grounds for State subsidies for complementary education.

Venäjänkieliseen vähemmistöön viitataan ainoastaan venäjää puhuvina henkilöinä (*Russian-speaking persons, Russian-speaking population*). Tataareihin viitataan ainoastaan ryhmänä eksistentiaalilauseen yhteydessä (23)

- (23) There are some 900 Tatars living in Finland.

Eri tapojen, joilla vähemmistöihin viitataan, voi katsoa rakentavan kuvaa siitä, millaisiksi ryhmiksi kukin vähemmistö ajatellaan tai millaisia eroja vähemmistön välillä on. Yksi vähemmistöjä erotteleva tekijä näyttää olevan kielen puhuminen. Romaaniväestö ja venäläisoppilaat ovat ensisijaisesti romaanin ja venäjän puhujia. Saamelaisiin viitataan lähinnä kansana (*people*) eli heitä ei erotella saamen puhumisen kautta. Suomenruotsalaisten yhteydessä ruotsin puhuminen erottaa heidät muista kansalaisista.

Näissä nimeämisisä voi nähdä yhtymäkohtia Peruskirjan erilaisiin vähemmistökielimäärityksiin. Ruotsin ollessa vähemmän käytetty virallinen kieli myös sitä

puhuvat ovat 'virallisia' Suomen kansalaisia. Saamelaiset puolestaan ovat ehkä selkein historiallisen, alueellisen kielen puhujien ryhmä, jotka siis muodostavat yhtenäisenä määriteltävän 'kansan'. Romanin- ja venäjänkieliset ovat ei-alueellisten kielten käyttäjiä, jotka tiettyyn alueeseen sitoutumattomina muodostavat ainoastaan omankielisensä väestönosat.

Vähemmistömaininnat antavat viitteitä myös puhujille kielten statuksen kautta syntyvistä asemista. Muista kuin suomenruotsalaisista ei puhuta kansalaisina, vaikka kaikki vähemmistöihin kuuluvat ovat Suomen kansalaisia.<sup>70</sup> Saamelaiset puolestaan eroavat venäläisistä, romaaneista ja tataareista siinä, että ovat pelkän tietyn kielen väestönosan sijasta kansa (*population* vs. *people*). Tämä kolmeen kategoriaan johtava erottelu vastaa ehkä myös jollain tapaa kielivähemmistöjen lainsäädännöllisestä asemaa Suomessa. Ruotsi on perustuslaissa ja kielilaissa säädetty kansalliskieli, ja myös saamen kielestä on säädetty laissa. Romania, venäjää tai tataaria puhuvat kuuluvat puolestaan niin sanottuihin muihin ryhmiin.<sup>71</sup> Tämä heijastuu myös vähemmistökielisopimuksen ratifioinnissa: sopimus koskee ensisijaisesti ruotsia ja saamea, sillä ainoastaan niiden osalta on sitouduttu käytännön toimiin. Nämä erot nimittämisessä ehdottavat myös tavallaan Kymlickan (1995) korostamaa vähemmistöjen keskinäistä erilaisuutta ja tästä juontuvaa erilaisen statuksellisen asemoinnin olemassaoloa. Vähemmistöjen voi katsoa olevan erilaisia alisteisia enemmistöille (Williams 1996): miksi saamelaisista ei puhuta saamenkielisinä kansalaisina kuten suomenruotsalaisista?

Osapuolten tarkastelun perusteella Peruskirjan voisi sanoa antavan osapuolten määrittelyn kautta yleiset puitteet viranomaisten toiminnalle. Viranomaiset ovat nimeämättömiä tahoja, joiden yleisyys ja määrittelemättömyys mahdollistaa asioiden toteuttamisen ja toimeenpanon monella tapaa ja monella tasolla. Tässä mielessä määrittelemättömyys palvelee kattavuuden periaatetta ja se tekee vastuussa olevien toimijoiden yksilöimisen tulkinnanvaraiseksi. Yksilöimättömyys on myös eräänlainen edellytys viranomaisista puhuttaessa. Heikkinen ym. (2000) huomauttavat, että organisaatio ei ole sen muodostavien ihmisten summa. Keskeistä on instituutioiden käsittämät toimija- ja toimintakäytänteet, joiden tunteminen edellyttää myös tietoa siitä, mitä kullakin päätöksinä tekevällä tai tulkitsevalla viranomaisella tarkoitetaan.

---

<sup>70</sup> Myös venäjänkieliset ovat tässä Suomen kansalaisia, kun tarkoitetaan vanhavenäläisiä.

<sup>71</sup> Perustuslain 17. pykälässä saamelaiset määritellään alkuperäiskansaksi ja romaaneja lukuun ottamatta vähemmistöihin viitataan 'muina ryhminä'. 'Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

### 6.3 Osapuolten kieliopilliset roolit

Osapuolten mainintojen ja mainintojen muotojen kautta syntyvien representaatioiden lisäksi tärkeää on tekstissä rakentuvat osapuolten roolit. Mitkä osapuolet ovat aktiivisia toimijoita tai toiminnan käynnistäjiä ja mitkä passivoituja toiminnan kohteita ja mitkä ovat näiden keskinäiset suhteet? Keskinäisillä suhteilla tarkoitetaan tässä sitä, kuka esitetään saman toiminnan (lauseen) piirissä aktiivisena toimijana ja kuka passiivisena toiminnan kohteena. Osapuolten rooleilla nähdään usein olevan merkitystä vallankäytön näkökulmasta: kuka esitetään tekemässä asioita, kenelle tai kenen puolesta?<sup>72</sup> Top-down -suunnittelumallin kohdalla voisi esimerkiksi olettaa, että suunnittelijat ovat 'tekeviä' osapuolia ja vähemmistöt tekemisen kohteita tai toiminnasta hyötyjiä.

Van Leeuwen (1996, 42) perustaa aktorien roolien analyysin sekä kriittisestä lingvistiikasta ja sosiologiasta omaksumalleen käsitykselle aktiivista toimijoista, toiminnan käynnistäjistä ('agent') ja passivoituista toiminnan kohteista ('patient'). Passivoidut toiminnan kohteet van Leeuwen jakaa edelleen subjektoituihin kohteisiin (*subjected*) ja toiminnasta joko positiivisesti tai negatiivisesti hyötyjiin (*beneficialised*). Ennen Peruskirjan ja Selonteon osapuolten roolien jakautumisen tarkastelua on syytä huomauttaa, että kaikki osapuoliroolit eivät ole toiminnallisia. Tätä pyrin korostamaan puhumalla aktoreista osapuolena, en toimijoina tai osallistujina.

Van Leeuwenin roolien käsittely pohjautuu Hallidayn (1994) systeemis-funktionaalisen kielioppiin, jonka mukaan verbin ympärille rakentuva lause antaa muodon kielen kautta mallinnetulle kokemuksellemme todellisuudesta. Todellisuus koostuu tekemisen lisäksi erilaisista olemisen, tapahtumisen, tuntemisen, kuvaamisen, sanomisen jne. prosesseista, joita siis käsitellään *transitiivisuuden* käsitteen avulla.

Halliday on englannin kieltä esimerkkinä käyttäen erotellut kielessä kolme pääasiallista prosessi- tai verbityyppiä: materiaallinen ('toiminta'), mentaalinen ('ajattelu', 'tunteminen') ja relationaalinen (ilmiöiden suhteet). Näiden lisäksi voidaan erotella kolme muuta prosessityyppiä, jotka asettuvat näiden päätyyppien välille: verbaalinen eli 'sanomisen', toiminnallinen tai käyttäytymisellinen ja eksistentiaalinen prosessi. Materiaalisiksi prosesseiksi käsitetään ne prosessit (verbit),<sup>73</sup> jotka rakentavat toimintaa (*action*) ja tapahtumia (*events*) ilmaisten jonkin muutoksen, siirtymän tai toiminnan todellisessa maailmassa. Mentaalisia prosesseja puolestaan muodostavat verbit, jotka ilmaisevat

---

<sup>72</sup> Vastuunkannon näkökulmasta puolestaan eksplikoitujen ja implisiittisiksi jäävien toimijoiden suhteet ovat keskeisiä.

<sup>73</sup> Pelkästään verbeistä puhuminen on ongelmallista kieliopillisen metaforan näkökulmasta: toiminta voi pukeutua myös muiden kuin verbien muotoon.

ajattelemisen ja tuntemisen, inhimillisen tietoisuuden prosesseja. Verbaaliset prosessit esittävät sanomisen prosessia, kun sanominen käsitetään myös muuna kuin kielellisenä tai verbaalisena muotona (esim. osoittaa, esittää). Toiminnalliset tai käyttäytymiselliset prosessit viittaavat puolestaan psykologiseen tai fysiologiseen toimintaan (itkeä, katsella).<sup>74</sup>

Relationaaliset ja eksistentiaaliset prosessit eroavat yllä mainituista neljästä. Relationaalisilla prosesseilla luodaan suhde kahden tai useamman asian, ilmiön tai osallistujan välille, useimmiten olla-verbin avulla (*authorities are the competent authority in the matter*). Eksistentiaaliset prosessit puolestaan ilmaisevat pelkästään osallistujan (Olija/Existent) olemassaolon (jossain paikassa/olosuhteessa). Tällöin myös kielen käyttämisen voi ajatella toimivan myös aluetta tai käyttökontekstia määrittelevänä tekijänä (*in the territory where language is used, languages are taught at school*). Olen tässä tutkimuksessa kuitenkin tulkinnut kielen käyttämisen käyttäytymisellisenä prosessina, koska näin vähemmistöjen olemassaolo suunnittelussa korostuu. 'Suomessa käytetään ja puhutaan ruotsia' olisi siten mielestäni eräänlainen kieliopillinen metafora, jolla vältetään ilmaisemasta, ketkä kieltä käyttävät tai puhuvat.

Osapuolten representaation kannalta kukin prosessityyppi asemoi osapuolia erilaisiin rooleihin.<sup>75</sup> Keskityn tarkastelemaan näitä erilaisia rooleja aktiivisen toimijan ja passivoituneen kohteen näkökulmasta. Materiaalisissa ja mentaalisissa prosesseissa inhimilliset osapuolet voivat esiintyä aktiivisina *Tekijöinä* ja *Tuntijoina* tai passivoituneina tekemisen *Kohteina* tai tuntemisen *Ilmiönä*. Verbaalisen prosessin *Sanoja* ja toiminnallisen *Toimijat* on aktiivisissa rooleissa. Verbaalisissa prosesseissa voi erottaa lisäksi passivoituneen kohteen *Vastaanottaja* (*He told me*). Koska relationaalisissa prosesseissa ei ole kyse toiminnasta vaan asioiden kuvaamisesta ja määrittelemisestä, osapuolet eivät suoranaisesti

<sup>74</sup> Nämä ovat tärkeitä tämän tutkimuksen kannalta, sillä kielen käyttäminen voidaan ajatella toiminnalliseksi prosessiksi. Hallidayn prosessityypeissä toiminnalliset/käyttäytymiselliset prosessit, joihin kielenkäyttämisen voi tässä ajatella kuuluvan, sijoittuvat materiaallisen 'tekemisen' ja mentaalisen 'tuntemisen' välille. Jos näitä kahta prosessia lähestyy ulkoisen (materiaalinen) ja sisäisen (mentaalinen) toiminnan näkökulmasta, on ehkä syytä kysyä, kumpi osoittaa konkreettisempaa tai näkyvämpää toimintaa. Tuon tässä konkreettisuudesta puhuessani Hallidayn leksiko-kieliopillisia toimintaprosesseja kohti semanttisempaa tulkintaa, sillä juuri konkreettisia toimia edellyttävän edistävän kielipolitiikan kannalta käsitys konkreettisista toimenpiteistä on tärkeää.

<sup>75</sup>

*Roolit prosessityypeittäin*

| Prosessityyppi      | Aktiivisessa rooli    |                    | Passivoitu kohde      |
|---------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| materiaalinen       | Tekijä, Agentti       | <i>subjektoitu</i> | <i>hyötyjä</i>        |
| mentaalinen         | Tuntija               | Kohde              | 'Recipient', 'Client' |
| käyttäytymisellinen | Toimija/'Käyttäytyjä' | Ilmiö              |                       |
| verbaalinen         | Sanoja                |                    | Vastaanottaja         |
| relationaalinen     | Luonnehtija           | Kuvattava          |                       |
| eksistentiaalinen   |                       |                    |                       |

esiinny aktiivisissa tai passiivissa rooleissa: relationaalinen prosessityyppi avautuikin vaikeimmin osapuolten roolien määrittelylle. Van Leeuwen käsittelee kuitenkin myös relationaalisissa prosesseissa esiintyvät osapuolet. Tällöin se, mitä kuvataan, on subjektoitu toiminnan kohde, ja se, mikä kuvaa, on aktiivinen osapuoli. Eksistentiaaliprosesseissa esiintyvä OIija ei myöskään suhteudu aktiivinen/passivoitu -akselille: eksistentiaaliprosesseissa ei oteta kantaa siihen, mitä osapuolet tekevät tai mitä heille tehdään, osapuolet vain ovat. Jätin relationaalisten ja eksistentiaalisten prosessien osapuolet roolien jakautumisen tarkastelun ulkopuolelle niiden eroavuuden vuoksi.

Tarkastelin Peruskirjan ja Selonteon osapuolien aktiivisia ja passivoituja osapuolirooleja eksplisiittisten osapuolien osalta (mainitsemattomista osapuolista, ks. alla). Tällä osapuolista liikkeelle lähtevällä roolien tarkastelulla pyrin korostamaan tässä juuri osapuolten, en toiminnan osuutta. Roolien tarkastelu Hallidayn jakojen kautta olisi johtanut roolien tarkasteluun suhteessa kuhunkin erilaiseen 'toimintaan'. Tämä ei top-down/bottom-up -tematiikan asemointien ja rajanvedon näkökulmasta ole mielestäni yhtä keskeistä kuin aktiivisten/passiivisten roolien huomiointi (kuka suunnittelee ja kenelle suunnitellaan?). Hallidayn mukaisten toimintaan suhteutuvien roolien tarkasteleminen olisi toisaalta tuottanut näkökulmia siihen, millaisia osapuolia suunnittelijat ja vähemmistöt ovat, mutta näiden 'toimijaroolien' luonne tulee käsitellyksi itse toiminnan tarkastelun yhteydessä. Vaikka aktiiviset/passivoidut roolit syntyvät aina suhteessa toimintaan – ja tässä mielessä prosessityypit, verbit ovat lauseen keskeisiä kielipillisiä osia –, haluan tässä luoda ensisijaisesti katsauksen agentti- ja kohderooleihin ja toissijaisesti siihen, mihin toimintaan nämä roolit suhteutuvat. Tarkastelen toimintaa ja sen kielellisten muotojen tuottamia merkityksenantoja tarkemmin alla kielisuunnittelutoimenpiteiden ja niiden rajoitusten analyysin yhteydessä.

### *6.3.1 Aktiiviset toimijat ja passivoidut kohteet - yleiskatsaus*

Eksplisiittisesti mainitut aktiiviset toimijat ja passivoidut toiminnan kohteet jakautuvat Peruskirjassa ja Selonteossa taulukon 4 mukaisesti.<sup>76</sup> Roolien analysointia varten olen ryhmitellyt eri osapuolet heidän kielisuunnittelullisen tehtävänsä mukaan

---

<sup>76</sup> Jos osapuoli on esiintymisensä yhteydessä toimija tai kohde suhteessa useaan toimintaan, kuten alla olevassa esimerkissä, olen laskenut tämän mukaan ainoastaan kerran.

The Parties undertake to allow, encourage or provide teaching in or of the regional language  
Tämän ratkaisun taustalla on lakitekstien kommunikatiivisesta tavoitteesta juontuva pyrkimys osoittaa tarkkuutta kielellisesti bi- tai multinominaalisten eli erilaisten samaa tarkoittavien sanojen tai lauseenosien rinnastuksen kautta. Tällöin yllä olevassa esimerkissä jäsenmaiden rooli on toimia aktiivisesti, tarkoitettaneen tällä sallimista, rohkaisemista tai (opetuksen) tarjoamista.

suunnittelijatahoihin ('suunnittelijat') ja suunnittelua vastaanottaviin tahoihin ('kohteet'). Suunnittelijat olen jakanut edelleen useimmin esiintyvien osapuolien mukaisesti jäsenmaihiin/Suomeen valtione, viranomaisiin ja Euroopan neuvostoon toimielimineen. Tämän jaon voisi nähdä vastaavaan jakoa päätöksenteko- ja toimeenpanijatahoihin. Päätöksentekijöitä ovat Peruskirjassa Euroopan neuvosto, sen eri toimielimet ja jäsenmaat ja Selonteossa Suomi. Toimeenpanijoita ovat yksittäisesti toimivat ministeriöt, valtion-, oikeus- ja muut viranomaiset, virallisesti muodostetut neuvottelukunnat tai muut instituutiot tai oppilaitokset. Lähtökohtanani oli, että sopimuksen kautta ohjautuvan vähemmistökielipolitiikan yhteydessä jäsenmaita, Euroopan neuvostoa ja Suomea voi pitää päätöksentekotahoina, koska ne ovat laatimalla ja allekirjoittamalla linjauksen tehneet päätöksen kielipolitiikasta. Erilaiset lakia soveltavat ja käytännössä toteuttavat viranomaiset (koulu-, oikeus, kuluttajansuoja- ym. viranomaiset) ovat tällöin sopimusta toimeenpanevia tahoja. Kohteiden osalta olen erotellut ainoastaan vähemmistöt yleensä ja vähemmistöjärjestöt. Vähemmistöjärjestöillä tarkoitan poliittisia, kulttuurisia ja kolmannen sektorin eturyhmiä. Taulukon ulkopuolelle jäävät muun muassa enemmistöt ja ei-vähemmistökieltä puhuvat tahot.

Sekä itse jako suunnittelijoihin ja kohteisiin että näiden sisäiset jaot ovat suunnitteluprosessien näkökulmasta yksinkertaistavia ja siten myös ongelmallisia – 'suunnitteluosapuolien' kirjo on suuri ja sekä suunnittelijoilla että suunniteltavilla on eritasoisia tehtäviä ja toimenkuvia. Näiden jakojen ei ole tarkoitus palvella kielisuunnittelun toteutuksen prosessien analyysia vaan kielisuunnittelun osapuolten analyysia. Keskeistä on siis aktiivisten ja passiivisten roolien jakautuminen.

**Taulukko 4 Keskeiset aktiiviset toimijat ja passivoidut toiminnan kohteet Peruskirjassa ja Selonteossa.**

| Taho                    | Peruskirja                 |                    |                   |               | Taho                    | Selonteko                   |                    |                   |               |
|-------------------------|----------------------------|--------------------|-------------------|---------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|---------------|
|                         |                            | Aktiivinen toimija | Subjektoitu kohde | Hyötyvä kohde |                         |                             | Aktiivinen toimija | Subjektoitu kohde | Hyötyvä kohde |
| Suunnittelijat<br>n=127 |                            |                    |                   |               | Suunnittelijat<br>n=265 |                             |                    |                   |               |
|                         | Jäsenmaat<br>n=57          | 88 %               | 5 %               | 7 %           |                         | Suomi/valtio<br>n=34        | 100 %              | -                 | -             |
|                         | Viranomaiset<br>n=36       | 78 %               | 22 %              | -             |                         | Viranomaiset<br>n=213       | 66 %               | 18 %              | 16 %          |
|                         | Euroopan neuvosto<br>n=34  | 59 %               | 18 %              | 23 %          |                         | Euroopan neuvosto<br>n=18   | 66 %               | 17 %              | 17 %          |
|                         | Yhteensä                   | 77 %               | 13 %              | 10 %          |                         | Yhteensä                    | 71 %               | 15 %              | 14 %          |
| Kohteet<br>n=57         |                            |                    |                   |               | Kohteet<br>n=111        |                             |                    |                   |               |
|                         | vähemmistöt<br>n=51        | 55 %               | 16 %              | 29 %          |                         | vähemmistöt<br>n=81         | 68 %               | 20 %              | 12 %          |
|                         | vähemmistöjärjestöt<br>n=6 | 33 %               | 67 %              | -             |                         | vähemmistöjärjestöt<br>n=30 | 57 %               | 40 %              | 3 %           |
|                         | Yhteensä                   | 52 %               | 21 %              | 27 %          |                         | Yhteensä                    | 65 %               | 25 %              | 10 %          |
| Yhteensä                |                            | 70 %               | 16 %              | 14 %          | Yhteensä                |                             | 69 %               | 18 %              | 13 %          |

Yleisesti kieliopillisten roolien jakautumisesta voi taulukon perusteella sanoa, että keskeiset osapuolet esiintyvät sekä Peruskirjassa että Selonteossa enemmän aktiivisissa toimijaroleissa kuin passivoituna kohteina (70 % / 69 %). Suunnittelijat esiintyvät suunnittelun kohteita useammin aktiivisina toimijoina (Peruskirja 77 % / 52 %) ja suunnittelijoita esiintyy lisäksi määrällisesti enemmän kuin suunnittelun kohteita (168 vs. 392).

Yleisesti passivoiduissa rooleissa esiintyviä osapuolia on vähän. Tämä antaa viitteitä joko siitä, että toiminta ylipäättensä ei ole sellaista, joka kohdistuu johonkin toiseen osapuoleen, tai siitä, että kohteita ei ole mainittu. Sekä Peruskirjassa että Selonteossa toiminta kohdistuu usein kieleen (ks. 6.3.4. alla). Taulukon ulkopuolelta on lisäksi syytä huomauttaa, että aktiiviset toimijat ja passivoidut kohteet esiintyvät harvoin samassa lauseessa. Suunnittelijat ja vähemmistöt eivät siis näytä kohtaavan toimijoina.

### 6.3.2 Suunnittelijat aktiivisina toimijoina

Suunnittelijoiden aktiiviset toimijaroolit tukevat käsitystä top-down –suunnittelullisista lähtökohdista. Suunnittelijoiden aktiivisuus on jollain tavoin myös oletettua: jos nämä tahot eivät toimisi, tekisi ja käynnistäisi asioita, ketkä sen tekisivät? Sopimuksessa, jonka jäsenmaat ovat laatineet koskemaan omaa toimintaansa ja jonka tehtävä on ohjata maiden

kielipoliittisia toimia, voi päätöksiä tekevien suunnittelijoiden oletettavan olevan aktiivisessa roolissa.

Suomi esiintyy Selonteossa ainoastaan aktiivisena toimijana.<sup>77</sup> Myös Peruskirjassa jäsenmaiden rooli on aktiivinen (88 %) ja ne ovat kohteena ainoastaan Euroopan neuvoston toiminnan yhteydessä. Tällöin Euroopan neuvosto 'käskee' jäsenmaita sopimusteknisissä yhteyksissä (24).

- (24) On the basis of the reports specified in paragraph 1 and the information mentioned in paragraph 2, the committee of experts shall prepare a report for the Committee of Ministers. This report shall be accompanied by the comments which the **Parties have been** requested [by the Council of Europe/ Committee of Ministers] **to make** and may be made public by the Committee of Ministers.

Selonteossa Euroopan neuvosto esiintyy ainoastaan Peruskirjaa tiivistävän yleisesittelyn yhteydessä ja toistaa siten Peruskirjassa olevia rooleja.

Erilaiset viranomaiset muodostavat Selonteon suurimman osallistujaryhmän ja esiintyvät myös aktiivisen toimijan roolissa. Verrattuna Peruskirjaan, jossa jäsenmaat ovat aktiivisin ja yleisin toimija, Selonteossa suurimman osapuoliryhmän muodostavat erilaiset viranomaiset. Tämän voisi nähdä tukevan ajatusta, että Selonteko konkretisoi Peruskirjaa keskittyen toimeenpanoon. Viranomaiset ovat Selonteossa ja Peruskirjassa myös toiminnan kohteena ja Selonteossa lisäksi myös hyötyviä kohteita. Selonteossa esimerkiksi virkamiehiä ja opettajia koulutetaan (25) ja viranomaisilta vaaditaan<sup>78</sup> kielitaitoa (26).

- (25) It can also be noted that the Ministry of Labour ensures that **training of public officials**, to increase the use of Swedish and Sami in customer service, is developed and organised at government, regional and local levels. A working group set up by the National Board of Education has drafted an extensive report to the Ministry of Education, concerning the status of the Roma language and culture at different school levels. The report also suggested that a quota for the **training of primary school teachers** speaking the Roma language could be established.
- (26) In a matter which may be handled at the initiative of an authority a State civil servant or employee shall upon the request of a Sami party, use the Sami

---

<sup>77</sup> Tämä luku kasvaisi entisestään, jos mukaan laskettaisiin rinnakkaisilmaukset ja verbiketjut, joiden yhteydessä Suomen voisi nähdä kahden tai useamman toiminnan käynnistäjänä. Esimerkiksi 'Finland undertakes to apply...' esittää Suomen sekä sitoutujana (*undertake*) että toimeenpanijana (*apply*).

<sup>78</sup> Aina vaatimukset eivät ole riittäviä (Section 12 of the Comprehensive School Act does not place the municipalities under an obligation to arrange teaching of the Roma language. It is considered that the greatest deficiency is that the Act [on the use of the Sami language before the authorities] does not impose an obligation upon public officials to have command of the Sami language, which is why the language rights of the Sami are mainly implemented by means of interpretation and translation.



language in the Sami Homeland if the **civil servant or employee is required to know this language.**

### 6.3.3 Vähemmistöt aktiivisina toimijoina

Top-down –suunnittelumallia tukevien suunnittelijoiden aktiivisten roolien rinnalla kuitenkin myös suunnittelun kohteet, vähemmistöt ja vähemmistöjärjestöt ovat aktiivisia toimijoita, toisin kuin top-down -asetelman perusteella voisi olettaa. Nämä suunnittelun kohteet eivät myöskään esiinny kieliopillisina kohteina. Koska suunnittelun kohteet ovat toimintaan aktiivisesti osallistuvia osapuolia tekstin voisi katsoa ehdottavan bottom-up –näkökulmaa, jonka mukaan myös suunnittelun kohteet sisällytetään suunnitteluun. Vähemmistöjen aktiiviseen toimintaan kuitenkin usein liittyy taulukossa näkymätön valtion tai viranomaisen mahdollistaman tai ylikatsoman (a) toiminnan kautta syntyvä Tekijän rooli (b).

- (27) the Parties (a) **undertake ... to ensure** that users of regional or minority languages (b) **may submit** oral or written applications and receive a reply in these languages

Hallidayn prosessityyppien ja niihin suhteutuvien osapuolien näkökulmasta on kyse kausatiivisesta prosessista, jossa niin sanottu Agenti (the Parties) saa Tekijän (*users of regional or minority languages*) tekemään jotain. Tällaisia kausatiivisia suhteita esiintyy myös Selonteossa. Olen näissä yhteyksissä katsonut sekä Agentin että Tekijän aktiiviseen rooliin: tämä kuitenkin osaltaan kyseenalaistaa aktiivisina esitettyjen vähemmistöjen roolin bottom-up -suunnitteluun osallistujina. Vähemmistöjen aktiivinen rooli syntyy lisäksi ennen kaikkea kielen käytön yhteydessä. Tämä puolestaan ei viittaa kovin aktiiviseen osallistumiseen itse suunnitteluun. Vähemmistöjen aktiivinen kieliopillinen rooli ei vastaa siis aktiivista suunnittelijaroolia.

Suunnittelun tavoitteiden näkökulmasta suunnittelun kohteina olevat vähemmistöt eivät siis ole täysin suunnittelutoiminnan ulkopuolisia. Selonteossa kaikkein 'aktiivisimpia' suunnitteluun osallistuvia vähemmistötahoja niin sisällön kuvauksen kuin kieliopillisten roolien suhteen ovat vähemmistöjen muodostamat poliittiset elimet (*saamelaisparlamentti* ja *suomenruotsalaisten kansankäräjät*). Nämä ovat aktiivisia muun muassa työryhmien perustajina ja mielipiteiden antajina. Peruskirjassa vähemmistöjärjestöt esiintyvät kahdesti. Selonteossa vähemmistöjärjestöt esiintyvät kuitenkin myös muita osapuolia useammin passivoituina kohteina. Kulttuuriset järjestöt ovat esimerkiksi rahallisen avustuksen kohteita.

- (28) **Groups representing minority cultures** for which financial support can be granted include ethnic and linguistic minorities as well as immigrants, refugees and asylum seekers. Support is given **to these groups** for preserving their own cultures and identities. The groups themselves have the right to choose the appropriate means for this.

Nämä suunnittelutoiminnan kieliopillisina kohteina esiintyvät vähemmistöjärjestöt tuottavat kuvaa suunnittelun maailmasta, jossa myös vähemmistöt ovat järjestäytyneitä, edustuksellisia tahoja. Yleiset puitteet ja viitekehyksen luova Peruskirja voivat käsitellä vähemmistöjä (vähemmistökieliä) yleensä, kun taas Selonteko raportoi olemassa olevista, nimettävistä ja esimerkiksi määrällisesti laskettavista ryhmistä. Institutionaalisen kielisuunnittelun osapuolia koskettavan rajanvedon näkökulmasta merkittävää on tällöin ehkä se, että vähemmistöiltä implikoidaan tällöin odotettavan järjestäytymistä. Vaikka edustuksellisuus on tässä vähemmistöjen etu, samalla tuotetaan eräänlaisia institutionaalisia lähtökohtia ja käytänteitä.<sup>79</sup>

#### 6.3.4 Kohteena kieli – suunnittelijat suunnittelevat ja vähemmistöt käyttävät

Taulukko 4 antaa viitteitä siitä, että Peruskirjassa ja Selonteossa representoitu toiminta ei kohdistu inhimillisiin toimijoihin. Suunnittelutoimenpiteiden kohde onkin usein kieli (*develop, look after, maintain, monitor, promote, preserve, improve, regulate, study, teach language*). Kieli on myös vähemmistöjen käyttäytymisen ‘kohde’<sup>80</sup> (*use a language*). Suunnittelijoiden toiminta kohdistuu siis kieleen, joka toisaalta taas on vähemmistöjen käytön kohde. Kieli tavallaan yhdistää suunnittelijat ja kohteet; esimerkissä (29) valtakunnan rajojen ylittävän yhteistyön kannustaminen suuntautuu kieliin, joita käytetään.

- (29) the promotion of appropriate types of transnational exchanges, in the fields covered by this Charter, **for** regional or minority languages **used** in identical or similar form in two or more States

Kieleen kohdistuva toiminta rakentaa instrumentaalista käsitystä kielestä. Kielen kautta voidaan suunnitella, kuten johdannossa ilmaistu pyrkimys yhtenäiseen Eurooppaan monikielisyyttä tukemalla osoittaa, ja kieltä myös suunnitellaan. Kytkös kielisuunnittelun KUKA ja KENELLE välillä syntyy siis kielen (MITÄ) kautta.

<sup>79</sup> Se, onko järjestäytymisen edellytys julkishallinnolliselle vallankäyttölle, on kysymys, joka jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tässä tutkimuksessa mainittujen osapuolten ryhmittymisen suunnittelijoiksi ja suunnittelun kohteiksi voi kuitenkin katsoa rakentavan kuvaa top-down –suunnittelusta ja institutionaalisten käytänteiden lähtökohdista.

<sup>80</sup> Hallidayn termein käyttäytymisellisen prosessin ‘kohde’ on käyttäytymisessä välittömästi osallisena oleva käyttäytymisen piiri ‘Range’, esim. itkeä kyneleitä, laulaa laulu.

#### 6.4 Osapuolien mainitsematta jättäminen ja vastuutahojen rajaaminen

Kriittisessä diskurssianalyysissä ja van Leeuwenin sosiaalisten aktorien representoinnin mallissa korostetaan, että aktorien representoinnin kielellinen rakentuminen muodostuu sen lisäksi, mitä mainitaan, siitä, mitä ei mainita. Samalla kun tarkastellaan, kuka tai mikä osapuoli esiintyy ja millaisen toiminnan käynnistäjänä tai kohteena, on siis syytä tarkastella sitä, kuka tai mikä osapuoli on jätetty pois ja millaisessa roolissa. Tällaisessa yhteydessä agentin poisjättämisen katsotaan usein hämärtävän toiminnasta vastuussa olevaa tahon eksplikoimista. Kohteen poisjättäminen puolestaan hämärtäisi tällöin sitä, keneen toiminta konkreettisesti kohdistuu tai ketä se hyödyttää (positiivisesti tai negatiivisesti). Se, kuinka usein jokin osapuoli esiintyy tai esiinny, ei kuitenkaan välttämättä viittaa tällaiseen merkityksen luontiin. Yllä käsitellyt osapuolien esiintymiset ja roolit Peruskirjassa ja Selonteossa kertovat, että molemmissa teksteissä esiintyy kirjo sekä suunnittelevia että suunnittelua vastaanottavia osapuolia. Tämän lisäksi osassa toimintaa osapuolet jäävät mainitsematta. Mainitsemisen ja mainitsemattomuuden merkitys kielisuunnittelun osapuolien representoinnille ja rakentumiselle muodostaa osapuolien analyysin kolmannen näkökulman.

Van Leeuwenin (1996, 39) mukaan esiintymättömyys voi ensinnäkin tarkoittaa kokonaisten toimintaprosessien puuttumista jossain tietyssä tekstiyhteydessä. Hänen tutkimuksessaan esimerkiksi opettajille suunnatuista koulunaloittamisoppaista puuttuu kokonaan maininnat lasten isistä, vaikka muissa saman aihepiirin teksteissä näillä on tärkeä rooli. Kokonaan poisjätettyjen toimintaprosessien ja niiden osapuolien jäljittäminen onkin lähes mahdotonta yhden tekstin perusteella. Tässä mielessä se, mitä prosesseja tai toimintoja ja sen myötä niihin osallistuvia osapuolia jää mainitsematta Peruskirjassa ja Selonteossa, on mahdotonta määritellä. Yksi yleisesti poissa oleva taho on kielen asiantuntijat; Peruskirjassa viitataan tarpeeseen tutkia vähemmistökieliä mainitsematta, mikä tutkimuksen – ja tutkijoiden – rooli on (30).

- (30) [the Parties shall base their policies, legislation and practices on the principle of] the promotion of study (*by whom*) and research (*by whom*) on regional or minority languages at universities or equivalent institutions

Toisaalta kielen asiantuntijoiden voi katsoa sisältyvän erilaisiin työryhmiin tai lausuntojenantoihin. Kielen asiantuntijat eivät siis ole eksplisiittisiä, keskeisiä toimijoita, vaan kielisuunnittelu rajautuu tässäkin suhteessa poliittisten tai julkishallinnollisten

instituutioiden toiminnaksi. Lisäksi joustavuuden ja kattavuuden nimissä yleisesti mainittujen viranomaisten, järjestöjen ja oikeushenkilöiden voi nähdä pitävän sisällään joukon tahoja, joihin ei koskaan viitata eksplisiittisesti.

Toinen van Leeuwenin mallissa (1996, 38-42) hahmottuva poisjättämisen tapa viittaa tilanteeseen, jossa prosessit mainitaan eksplisiittisesti, mutta osapuolet jäävät mainitsematta. Aktorit voidaankin van Leeuwenin mukaan tällöin joko häivyttää prosessien yhteydessä (*suppression*) eli jättää mainitsematta koko tekstissä tai jättää taka-alalle (*backgrounding*) eli jättää mainitsematta itse prosessin (lause)yhteydessä kuitenkin niin, että osapuolet käyvät selville muusta tekstistä. Toisin sanoen häivyttäminen nostaa keskiöön koko tekstin, kun taas taka-alallejättäminen keskittyy lähinnä lause- ja virkeyhteyden tarkasteluun.

Kieliopilliset keinot osapuolten mainitsematta jättämiseen häivyttämisen ja taka-alallejättämisen kautta ovat moninaiset. Koska osapuolet ja heidän roolinsa suhteutuvat toimintaprosesseihin, myös mainitsematta jättämistä lähestytään prosessien, siis verbien kautta: kuka tekee tai ei tee jotain ja kenelle tehdään tai ei tehdä. Materiaalisissa, mentaalisissa, verbaalisissa ja käyttäytymisellisissä prosesseissa<sup>81</sup> toiminnan käynnistäjän, agentin (usein kieliopillinen 'subjekti') poisjättämisen tapojen voi katsoa vaihtelevan yksinkertaistetusti sen mukaan, onko lause finiitti- vai ei-finiittimuotoinen. Kohteista puolestaan yleensä ainoastaan hyötyvä kohde on mahdollista jättää pois.

Aktiivimuodossa oleva finiittiverbi on kaikkein vaativin osapuolten mainitsemisen suhteen: sen yhteydessä aktiivista agenttia ei yleensä voi eliminoida.<sup>82</sup> Passiivissa oleva finiittilause puolestaan mahdollistaa agentin poisjättämisen, mutta samalla se vaatii toiminnan kohteen olemassaolon. Tällöin myös passiivin yhteydessä ainoastaan hyötyvä ('epäsuora objekti') on mahdollista jättää mainitsematta. Passiivin voi katsoa olevan yksi keskeisimmistä mainitsematta jättämisen keinoista: se korostaa toimintaa ja sitä, mihin toiminta kohdistuu, jättämällä toissijaiseksi sen, kuka tekee.

Ei-finiittimuotoisten lauseiden, englannissa esimerkiksi to-infinitiivi (31) tai ing-partitiivi (32), ei tarvitse sisältää agenttia tai kohdetta, mutta jommankumman on oltava aina läsnä.

---

<sup>81</sup> Relationaalisten ja eksistentiaalisten prosessien yhteydessä poisjättämisen tarkasteleminen ei ole tässä mielekäästä: eksistentiaaliprosesseissa Olija on välttämätön edellytys koko lauseen olemassaololle ja relationaalisissa prosesseissa osapuolia kuvataan ja suhteutetaan muihin ilmiöihin, jolloin myös kuvattavan tai luonnehdittavan on oltava läsnä.

<sup>82</sup> poikkeuksia ovat ainakin sellaiset (Hallidayn mukaan) eksistentiaalilauseet kuten 'Sataa.' sekä imperatiivilauseet kuten 'Please see above.'

- (31) the need for resolute action **to promote** regional or minority languages in order **to safeguard** them,
- (32) The co-operation is realised by institutions and committees **operating** under the Nordic Council of Ministers

Finiitti- ja ei-finiittiverbien lisäksi kieliopillisen metaforan muodossa ilmaistu toiminta on tärkeää poisjättämisen näkökulmasta. Sekä agentin että kohteen poisjättäminen on mahdollista juuri nominalisaation kautta. Nominalisaatio on yksi kieliopillisen metaforan muoto eli se muuttaa toiminnan (verbi) ilmiöksi (substantiivi tai adjektiivi). Nominalisoinnin yhteydessä tekijä tai kohde on kuitenkin mahdollista sisällyttää (33).

- (33) publication by local authorities of their official documents  
 ⇒ local authorities publish their official documents

Nominalisaation katsotaan olevan tyypillistä lakiteksteille, joissa toiminta esitetään usein tekstin tiivyyden ja paketoinnin yhteydessä substantiivien kautta (Maley 1994, Bhatia 1993). Jos oletetaan, että lakiteksti pyrkii olemaan niin tarkka kuin mahdollista ja vaatii oikeussubjektien ja operaatioiden määrittelemistä, toiminnan osapuolia ei periaatteessa voi jättää pois ”vahingossa”. Häivyttämiseen ja taka-alalle jättämiseen johtaa siksi usein toiston välttäminen kirjoittajan ja lukijan jakaessa saman tekstikontekstin. Poisjättämisellä on kuitenkin aina myös vaikutus siihen, keneen viitataan ja kuka mainitaan, milloin ja miten usein. (van Leeuwen 1996, 38.)

Tekstissä mainitsematta jättämisen yhteydessä rakentuvien merkitysten tulkinta ei ole ongelmaton. Poisjätettyjen osapuolten tarkastelu vaatii aina lauseiden rekonstruointia ja johtaa helposti arvailuun. Joissain tapauksissa rekonstruointi voi olla helppoa, mutta vaarana on kuitenkin aina jollei väärin niin ainakin sellaiseten tulkintojen tuottaminen, joita kirjoittaja ei ole tarkoittanut. Alla olevassa Selonteon lauseessa esimerkiksi passiivin kautta pois jätetty agentti voi viitata erilaisiin viranomaisiin.

- (34) The official documents are written (*by whom*) in Finnish or Swedish or both, depending on the language situation in the district.

⇒ District/State/All authorities/authorities in question write (produce) official documents in Finnish or Swedish or both, depending on the language situation in the district.

Tekstien tulkinnanvaraisuus on kuitenkin luonnollista, sillä merkitykset rakentuvat juuri tulkintojen kautta. Tulkinnanvaraisuus voi myös olla lakitekstien kontekstissa tapa tuottaa

joustavuutta ja kattavuutta. Toisaalta poisjätöt ovat kuitenkin aina valintoja, joiden yhteydessä on syytä pohtia, miksi jotain on jätetty pois.

Pois jätettyjen osapuolten tarkastelun edellyttämä lauseiden rekonstruointi ja tässä osapuolten rooleille syntyvien, merkitysten esiin kampaaminen on työlästä. Tästä syystä tarkastelin koko aineistossa esiintyvää poisjättöä ainoastaan passiivien kautta. Eifiniittimuotoisten ja kieliopillisten metaforien yhteydessä esiintyvien poisjättämisten analysoinnin rajasin Peruskirjassa ainoastaan osaan II, artiklan 7 'tavoitteet ja periaatteet'. Tähän artiklaan keskittyminen perustuu ajatukseen, että 'tavoitteet ja periaatteet' on se Peruskirjan artikla, jota Jäsenmaiden tulisi periaatteessa soveltaa kaikkiin maassa puhuttuihin alueellisiin kieliin ja vähemmistökieliin ja joka tiivistää koko sopimuksen sisällön (ks. 4.2.1.). Suomi on lisäksi sitoutunut tähän artiklaan ilman rajoituksia. Myös Selonteon kohdalla keskityn ainoastaan raportin siihen osaan, joka vastaa artiklaa 7, koska tämä osio kuvaa Suomen toimia kaikkien vähemmistökielten suhteen. Muissa osapuolliianalyysissä olen tarkastellut tekstejä kokonaisuudessaan. Aloitan mainitsematta jättämisen tarkastelun siis passiivien yhteydessä poisjätetyistä osapuolista koko aineistossa ja etenen tämän ohjaamana tarkastelemaan tarkemmin artiklaa 7 sekä Peruskirjassa että Selonteossa; passiivien yhteydessä esiinnousseitten piirteiden voi ajatella pohjustavan osan II/artikla 7 tarkempaa tarkastelua.

Analyysiin ryhtyessäni tarkoitukseni oli hyödyntää van Leeuwenin tapaa jaotella mainitsematta jättämisen tavat taka-alalle jättämiseen ja häivyttämiseen. Tämän jaottelu osoittautui kuitenkin käytännössä mahdottomaksi toteuttaa siten, että jaottelun syyt olisivat johdonmukaisia ja perusteltavissa. Peruskirjassa esiintyy laatimisen ja allekirjoittamisen näkökulmasta etupäässä jäsenvaltioiden ja lisäksi Euroopan neuvoston auktoriteetin 'ääni'. Selonteossa puolestaan, koska koko raportti edustaa Suomen valtion ja viranomaisten näkökulmaa ja selvittää Suomessa toteutuvia käytänteitä, lakeja ja säädöksiä, toimenpiteiden taustalle näytti piirtyvän useimmiten jokin enemmän tai vähemmän määritelty viranomaistaho. Lisäksi Selonteossa toimenpiteiden selvittäminen (laki)tekstien kautta hämäärittää osallistujarooleja: vedottaessa lakiin taustalle piirtyisi lainsäätäjät (eduskunta) ja lainsäätämiseen johtaneissa prosesseissa esiintyvät tahot. Tällöin en siis katsonutkaan olevan tarpeellista määritellä, mikä viranomainen tms. taho on kulloinkin jätetty mainitsematta häivyttämisen tai taka-alalle jättämisen kannalta, vaan päädyin ryhmittelemään suunnittelija- ja vähemmistötahot pelkästään sisällyttämisen ja mainitsematta jättämisen mukaan. Lisäksi päädyin myös tarkastelemaan poisjätettyjen

osapuolten rooleja. Tällöin fokus myös siirtyi ongelmallisenkin rekonstruoinnin sijasta siihen, kenen aktiivinen tai passivoitu rooli jää mainitsematta.

#### 6.4.1 Osapuolien mainitseminen ja mainitsematta jättäminen Peruskirjan passiivilauseissa

Peruskirjassa on yhteensä 54 passiivimuotoista finiittilauseetta ja 178 aktiivimuotoista finiittilauseetta. Taulukko 5 esittää Peruskirjan passiivilauseissa sisällytetyt ja mainitsematta jätetyt keskeiset osapuolet ja näihin yhdistyvät aktiiviset tai passivoituvat osapuoliroolit. Roolien tarkastelun yhteydessä tekemän jaon mukaisesti olen ryhmitellyt osapuolet suunnittelijoihin ja suunnittelun kohteisiin. Mainittuja suunnittelevia osapuolia olivat jäsenmaat, viranomaiset ja Euroopan neuvoston tahot. Suunnittelua vastaanottavien 'kohteiden' puolella passiivien yhteydessä esiintyvät ainoastaan vähemmistöt. Passivoituja pois jätettyjä kohteita ei esiinny laisinkaan passiivien yhteydessä. Toiminta ei olekaan paljolti sellaista, joka mahdollistaisi hyötyvän kohteen olemassaolon – ja poisjättämisen.

**Taulukko 5 Agentin sisällyttäminen ja poisjättäminen Peruskirjan passiivilauseissa**

| Taho (aktiivinen/passivoitu)             | sisällytetty aktiivinen | poisjätetty aktiivinen | sisällytetty passivoitu | poisjätetty passivoitu |
|--|-------------------------|------------------------|-------------------------|------------------------|
| Suunnittelijat yhteensä<br>n = 37 (32/5) | 12 %                    | 78 %                   | 100 %                   | -                      |
| Kohteet (vähemmistöt)<br>n = 25 (22/3)   | 5%                      | 95 %                   | 100 %                   | -                      |
| Yhteensä n = 62                          | 15 %                    | 85 %                   | 100 %                   | -                      |

Passiiveista kahdeksan (15 %) on sellaisia, joissa agentti on sisällytetty (*legal documents drawn up within the country*). Myös kaikki agentittomat passiivit ovat sellaisia, joissa poisjätetty aktori olisi inhimillinen toimija. Passiivin yhteydessä tekijä jääkin aina taka-alalle toiminnan kohteen (*report, contents of documents, interests of minorities...are taken into account within such bodies*) tai (osapuoli)kohteen noustessa etualalle (35).

(35) **Members of the committee** shall be appointed for a period of six years

Tätä etualalle nostamista voidaan pitää merkityksellisenä kielen tekstuaalisen metafunktion kannalta. Systeemis-funktionaalisessa kieliopissa asioiden, ilmiöiden, osapuolten järjestyminen suhteessa siihen, mikä esitetään ensin (teema) ja mikä vasta sitten (reema) niin lauseen, virkkeen kuin koko tekstin sisällä, katsotaan olevan merkityksellistä. Se, mikä nostetaan esille, mitä korostetaan, antaa viitteitä tekstissä luotaville fokuksille ja näiden rakentamille merkityksille. Tällöin esimerkiksi passiivien yhteydessä subjektipositioon nostettu kohde asettuu etualalle ja on tällöin myös fokuksen kohde. Peruskirjassa toiminnan

kohteen Passiivilla voidaan toisin sanoen nostaa helposti toiminnan kohde ja itse toiminta keskeiseen asemaan ja jättää tekijä toissijaiseksi.

Sen lisäksi, että passiivit nostavat keskiöön osapuolten sijasta toiminnan kohteen ja itse toiminnan, passiivien kautta pois jätettyjen osapuolten voi katsoa rakentavan kuvaa osapuolista yleensä. Ensinnäkin suunnittelijat jätetään mainitsematta vältettäessä toistoa (36).

- (36) The Parties shall present periodically to the Secretary General of the Council of Europe ... a report on their policy pursued in accordance with Part II of this Charter... The first report shall be presented [*by the Parties*] within the year following the entry into force of the Charter. Any State may ... make one or more reservations to paragraphs 2 to 5 of Article 7 of this Charter. No other reservation may be made [*by the State*].

Useimmin poisjättäminen esiintyy kuitenkin usein yhteyksissä, joissa tekijää on vaikea määritellä tai edes spesifioida (37-39).

- (37) Nothing in this Charter shall be construed [*by whom*] as limiting or derogating from any of the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights.  
(38) [non-territorial languages], although traditionally used within the territory of the State, cannot be identified [*by whom*] with a particular area thereof  
(39) The adoption of special measures is not considered [*by whom*] to be an act of discrimination

Olen katsonut yllä olevien esimerkkien tapaisissa tilanteissa poisjättämisen koskeneen suunnittelijatahoja, koska viranomaisten tehtäviä on arvioida säädösten (37), (39) ja niiden olosuhteiden (38) sopivuus. Tämä vaikeasti määriteltävän tekijän poisjättäminen nostaa keskeiseksi toiminnan abstraktisuuden. Sitä, milloin sopimukseen liittyvä toiminta on rajoittavaa (37) tai syrjivää (39) ja kuka saa määritellä, mille alueelle jokin kieli perinteisesti kuuluu, ei eksplikoida. Osapuolien rakentumisen kannalta tämä osapuolten ja toiminnan määrittelemättömyys viittaa jonkinlaiseen käsitykseen tiedon itsestäänselvydestä. Julkishallinnollisen instituution toiselle julkishallinnolliselle kirjoittamassa sopimuksessa ei ehkä nähdä tarpeelliseksi eksplikoida (juridisten) termien, kuten syrjintä tai rajoittaminen, merkityksiä tai esimerkiksi sitä, kuka tai mikä taho käytännössä päättää, milloin toiminta on syrjivää. Peruskirja tekstinä näyttää oletttavan sitä käyttäviltä (lukevilta) tiettyjä ennakkotietoja, kuten esimerkiksi, mitä rajoittaminen tai määrittäminen käytännössä tarkoittaa.

Suunnittelijoiden lisäksi myös vähemmistötahot jäävät mainitsematta, pääasiassa kielenkäytön yhteydessä. Passiivissa esitetty kielenkäyttö onkin ehkä Peruskirjan selkein



kielellinen representaatio, jolla vältetään kohdistamasta sopimusta kielen sijasta vähemmistöihin (40).

- (40) to ensure that the regional or minority **languages are used** in the provision of the service

Vähemmistöt jäävät mainitsematta myös käytännön toimien yhteydessä:

- (41) not to deny the validity of legal documents within the State solely because they are drafted [*by whom*] in a regional or minority language; translation or interpretation as may be required [*by whom*] [such bodies] as may be established [*by whom*]

Peruskirjassa tuskin pystyttäisiin määrittelemään tai eksplikoimaan tarkemmin näitä käytännön toimien toteuttajia. Jotta sopimus sopisi moniin kansallisiin tilanteisiin ja olisi tarpeeksi kattava järjestäytyneiden ja yksilöityjen vähemmistöosapuolien kohdalla, sen on käsiteltävä tahoja hyvin yleisesti.

Suunnittelijat esiintyvät toiminnan kohteina ainoastaan sopimusteknisissä yhteyksissä, jolloin on kyse erilaisten tekstien toimittamisesta eri elimille tai jäsenmaille. Vähemmistö puolestaan ovat suunnittelijoiden toiminnan kohteita. Vähemmistöt ovat yhden kerran pois jätetyn suunnittelijatahon toiminnan kohteita (42).

- (42) In determining their policy with regard to regional or minority languages, the Parties shall take into consideration the needs and wishes expressed by the groups which use such languages. ***They are encouraged to establish bodies***, if necessary, for the purpose of advising the authorities on all matters pertaining to regional or minority languages.

Tämä yksittäinen kohta toimintaan rohkaisemisesta on yhtäältä esimerkki tukemistoiminnasta vastuussa olevan tahon hämärtämisestä. Toisaalta, jos rohkaisun ajatellaan tapahtuvan 'sopimuksessa' (*They are encouraged [by this charter] to establish bodies*), se antaa myös viitteitä siitä, että itse vähemmistöjen odotetaan käyttävän tai tuntevan sopimustekstin. Tämä puolestaan asettaa täysin uuteen valoon sopimustekstin 'käytettävyyden'. Tämän yhden lauseen voisi tällöin nähdä tuottavan ja uusintavan Maleyn (1994) ja muiden lakidiskursseja tutkineiden (ks. 4.1. yllä) huomiota lakitekstin eräänlaisesta paradoksista: lakiteksti on suunnattu kansalaisille (tässä vähemmistöille?), mutta se on samalla osa tietyn rajatun<sup>83</sup> ammattikunnan hallitsemia tuottamis- ja tulkintakäytänteitä.

---

<sup>83</sup> Rajattu ammattikunta tarkoittaa tässä esimerkiksi sitä, että siihen pääsy edellyttää muun muassa pitkää koulutusta.

#### 6.4.2 Osapuolien mainitseminen ja mainitsematta jättäminen ja roolit Selonteon passiivilauseissa

Peruskirjassa passiivien yhteydessä pois jätetyt osapuolet rakentavat institutionaalisia lähtökohtia tukevia merkityksiä itsestäänselvyiden ja vaikeasti määriteltävyyden kautta. Nämä teemat toistuvat myös Peruskirjaa konkretisoivassa Selonteossa. Selonteossa on yhteensä 243 passiivimuotoista lausetta, joista 81 %:ssa (198) ei ole agenttia. Tämä tarkoittaa tällöin, että pelkästään passiivien kautta koko Selonteon lauseista (654) noin 30 %:ssa aktiivinen toimija on jätetty eksplikoimatta.

Myös Selonteon kohdalla sen määrittelemisen, onko pois jätetty päätöksenteko- vai toimeenpanotaho, on vaikeaa. Tästä syystä päädyin tarkastelemaan kaikkia suunnittelutahoja yhdessä. Lisäksi koska Selonteossa Euroopan neuvosto ja sen toimielimet eivät esiinny muualla kuin vähemmistökielisopimusta esittelevässä johdannossa, joka pitkälti toistaa Peruskirjan tekstiä, olen jättänyt myös nämä tarkastelun ulkopuolelle. Laki- ja säädöstekstien muodossa esiintyvät impersonoidut toimijat olen laskenut osaksi suunnittelijoita. Tällöin esimerkiksi esimerkissä (43) oikeus käyttää kieltä on myönnetty laissa, jonka on säätänyt valtion hallinto.

(43) The right to use the national languages is implemented **through the Acts**.

Taulukko 6 esittää sisällytettyjen ja poisjätettyjen osapuolien prosentuaalisen jakautumisen rooleittain.

**Taulukko 6 Agentin sisällyttäminen ja poisjättäminen Selonteon passiivilauseissa**

| Taho<br>(aktiivinen/passivoitu)    | sisällytetty<br>aktiivinen | poisjätetty<br>aktiivinen | sisällytetty<br>passivoitu | poisjätetty<br>passivoitu |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Suunnittelijat<br>n = 158 (147/11) | 16 %                       | 84 %                      | 100 %                      | -                         |
| Kohteet                            |                            |                           |                            |                           |
| vähemmistöt                        | 12 %                       | 88 %                      | 8 %                        | 92 %                      |
| n= 69 (19/50)                      |                            |                           |                            |                           |
| vähemmistöjärjestöt                | 100 %                      | -                         | 100 %                      | -                         |
| Yhteensä n=227                     | 16 %                       | 84 %                      | 47 %                       | 53 %                      |

Taulukon 6 pohjalta Selonteon passiivilauseissa sekä vähemmistöjen että suunnittelijoiden poisjättämisen voi sanoa olevan yleistä. Selonteon passiivilauseissa esiintyy sekä subjektoituja että hyötyviä kohteita, mutta kuten Peruskirjan yhteydessä, suurin osa verbeistä ei vaadi hyötyvää kohdetta. Vähemmistöt jäävät mainitsematta passivoituina kohteina ainoastaan kielenopetukseen yhteydessä: kaikissa tapauksissa on jätetty mainitsematta se, kenelle opetetaan (44).

- (44) Finnish, Swedish or Sami [to whom] may be taught [by whom] as the mother tongue.

Selonteossa passiivin yhteydessä ilmaisematon tekijä on useimmiten Suomi valtiona tai muu virallinen taho. Kuten Peruskirjassa, passiivilla pystytään tällöin häivyttämään vaikeasti määriteltävissä oleva toimija samoin kuin Peruskirjassa (45). Toisaalta valtion, viranomaisten ja muiden suunnittelijatahojen ollessa teksteissä eniten mainittuja osapuolia näiden mainitseminen palvelee myös toiston välttämistä. Tällöin myös ajatus osapuolten tekstien tuottajille ja käyttäjille itsestään selvästä roolista vahvistuu.

- (45) a specific Finno-Ugric peoples programme **was launched** in Finland.  
Collaboration between the Nordic countries **can be enhanced**  
the needs of both Sami-speaking and Finnish-speaking population **have to be met**

Suunnitteleva tekijä jää mainitsematta puhuttaessa rahoituksesta (46), koulutuksesta (47) ja palvelujen tarjoamista (48).

- (46) The national production aid **can be granted** to Swedish- and Sami-language productions  
(47) Finnish, Swedish or Sami **may be taught** as the mother tongue  
(48) Official documents or translations thereof **shall be given** in the Sami language

Sen, kuka rahoittaa, kouluttaa tai tarjoaa palveluja, määrittäminen valtiollisessa kontekstissa tuskin tuottaisikaan vastaukseksi yksinkertaisia tahoja, jotka voitaisiin myös nimetä. Lisäksi esimerkiksi koulutuksen yhteydessä sitä tarjoavan tahon voi tulkita määrittävän sen mukaan, mitä Peruskirjassa osoitettua koulutustasoa kulloinenkin kohta käsittelee. Samoin palveluja tarjoavia tahoja implikoidaan tekstiyhteydessä (sairaala, kirkko, tuomioistuin jne.). Osapuolten tarkastelun rajoittaminen pelkästään lause- tai virketasolle onkin tästä näkökulmasta mahdotonta. Vaikka sana-, prosessityyppi-, verbiaste- tai sanajärjestysvalinnat ovat keskeisiä kielen ideationaalisen metafunktion mielessä käsitetyn todellisuuden rakentamisen näkökulmasta, nämä laajemmalti kuin lause- tai virkeyhteydessään syntyvät merkitykset osapuolien representoinnille ovat tärkeitä.

Peruskirjassa vältetään kohdistamasta sopimusta vähemmistöihin käyttämällä passiivia. Vaikka Selonteossa vähemmistöt on sisällytetty kielen käyttämisen yhteydessä, ne jäävät kuitenkin usein mainitsematta. Suunnittelevat tahot eivät jää mainitsematta laisinkaan kohteen roolissa. Sisällytetyt suunnittelijakohteet ovat kuitenkin ylemmän hallinnontason, ei vähemmistöjen, toiminnan kohteita (49).

- (49) a working group has been set up to draft a proposal for amending the Act on the Use of the Sami Language before Authorities

Yleensä sisällytetyt aktiiviset toimijat ja passivoidut kohteet esiintyvät samalla tapaa kuin Peruskirjassa: ne nostavat etualalle kulloinkin käsiteltävän aiheen ja antavat viitteitä siitä, että vähemmistöihin kohdistuvien toimien kohdalla vastuutaho on hämärtynyt.

Opetuksen kohdalla pois jääneet vähemmistökohteet yhdistyvät pois jätettyihin suunnittelija-agentteihin (42). Lausetasolla opetus näyttäytyykin enemmän tapahtumana kuin tekemisenä (ei Hallidayn prosessityyppien merkityksessä). Laajemmassa tekstiyhteydessä kuitenkin määritellään suhteellisen tarkkaan muun muassa vähemmistökielisen koulutuksen tarjoajat (oppilaitoksien maininta) ja tasot sekä opetuksen määrä (koulutaso ja opintokokonaisuuksien maininta). Se, kenelle opetusta tarjotaan, määritellään oppilaina/opiskelijoina ja väestönosina (ks. vähemmistöjen määrittelyistä yllä, 6.2.4.), joiden Peruskirjan perusteella oletetaan myös osaavaan vaatia opetusta (ks. esim (50) alla, *choice of the custodian*). Sen, että opetuksesta kuitenkin puhutaan yksittäisten lauseiden ja virkkeiden yhteydessä enemmän ilmiönä kuin tekemisenä, jota toteuttaa joku ja joku kohdistuu johonkin, voisi tulkita nostavan fokukseen itse koulutuksen (50).

- (50) Also the Roma language, sign language or some other native language **may be taught** as the mother tongue in accordance with the choice of the custodian of the pupil.

Tätä koulutuksen nostamista fokukseen tukee myös Selonteossa yleinen tapa raportoida kielisuunnittelutoiminnasta. Selonteossa todetaan, että lain mukaan koulutusta tarjotaan tietyin edellytyksin (ks. esim. (19) yllä). Myöskään Selonteossa ei määritellä sitä, mitä opetuksen tarjoaminen ja saatavuus käytännössä tarkoittavat.

Passiivien yhteydessä mainitsematta jäävät osapuolet ovat sekä Peruskirjassa että Selonteossa ensisijaisesti suunnittelijatahoja mutta myös kieltä käyttäviä vähemmistöjä. Erilaisten viranomaisten häivyttäminen ja taka-alalle jättäminen implikoivat esitettyjen toimien ja näiden vastuunkantajien monitahoisuutta – tai epämääräisyyttä. Toisaalta molempien tekstien ollessa tiettyjen instituutioiden tuotteita kaikkia suunnitteluun osallistuvia tai suunnittelua toteuttavia ei välttämättä tarvitse mainita. Passiivit edustavat kuitenkin ainoastaan yhtä agentin määrittämisen mahdollisuutta. Myös kohteiden sisällyttämiseen tai sisällyttämättömyyteen passiivit tuovat vain osaa tekstejä kuvaavan

näkökulman. Passiivien tarkastelu on kuitenkin luonut kuvaa koko aineistosta.<sup>84</sup> Syventääkseni näitä koko aineiston passiiveista nousseita itsestäänselvyyden ja abstraktisuuden teemoja ja laajentaakseni käsitystä siitä, mitä osapuolia esitetään ja ei esitetä ja missä yhteyksissä, siirryn tarkastelemaan näitä koko vähemmistökielisopimusta tiivistävän Artiklan 7 osalta.

#### 6.4.3 Toimintaa ilman tekijöitä – mainitsematta jättäminen Peruskirjan artiklassa 7

Peruskirjan artiklassa 7 esiintyvät finiitti- ja ei-finiittilauseet sekä kieliopilliset metaforat (nominaalistaminen) jakautuvat taulukon 7 mukaisesti. Kieliopillisten metaforien muodossa oleviksi prosesseiksi olen katsonut kaikki ne nominalisaatiot (*maintenance, development*) tai adjektiivin (*unjustified => who justifies or 'unjustifies'*) muodossa olevat ilmaisut, jotka viittaavat taustalla olevaan prosessiin (51).

- (51) The Parties undertake to eliminate, if they have not yet done so, any *unjustified* distinction, exclusion, restriction or preference relating to the use of a regional or minority language and intended to discourage or endanger the *maintenance* or *development* of it.

**Taulukko 7 Finiitti- ja ei-finiittimuotoiset prosessit sekä kieliopilliset metaforat Peruskirjan artiklassa 7<sup>85</sup>**

| Lausemuoto                      | Esiintymiskerrat | Lisähuomioita               |
|---------------------------------|------------------|-----------------------------|
| FINIITTI                        | 17               | Aktiivi 71 % /Passiivi 29 % |
| EI-FINIITTI<br>(to-, -ed, -ing) | 30               | Ei-inhimillinen aktori 10   |
| Kieliopillinen metafora         | 38               | Adjektiivi 3                |
| <b>Yhteensä</b>                 | <b>85</b>        |                             |

Finiittilauseet jakautuvat aktiiviin (71 %) ja passiiviin (29 %), mikä vastaa koko Peruskirjan aktiivien ja passiivien jakautumista (74 % / 26 %). Kaikissa passiivissa olevissa finiittilauseissa agentti on jätetty mainitsematta: kahdesti mainitsematta ovat jääneet kieltä käyttävät vähemmistöt ja kolmesti suunnittelijataho, jotka on vaikea määrittellä (esim. (52)).

- (52) the nature and scope of the measures to be taken **shall be determined** [by whom] in a flexible manner

<sup>84</sup> Lopuksi, agentti puuttuu Selonteon passiivilauseissa myös tekstin kulkua palvelevissa yhteyksissä: 'reference **is made** to paragraph 5 below'; 'More detailed information **is given** under Articles 9 and 10 below'. Näissä viittauksen sanoja on ikään kuin tekstin kirjoittaja ja tällaisissa yhteydessä sen ilmoittaminen ei välttämättä sopisi tekstin tyyliin. Heikkisen ym. (2000, 324) mukaan yksi virkatekstin piirre on itseään kommentoimaton ja tällöin myös hyvin etäälle jäävä kirjoittaja.

<sup>85</sup> Osapuolien tarkastelun näkökulman vuoksi en liittänyt taulukon lukuihin niitä lähinnä tekstin koheesiota palvelevassa funktiossa olevia prosesseja, joissa agentti ei ole inhimillinen osapuoli (pertaining, listed, existing languages => languages exist).

Artiklan 7 finiittiverbien yleisin osapuoli on jäsenmaat (5 kertaa), mutta myös vähemmistöt esiintyvät aktiivisen toimijan roolissa, kuitenkin taas lähinnä kielen käyttäjinä.

Ei-finiittimuotoisia prosesseja on lähes kaksi kertaa enemmän kuin finiittejä. Näistä kolme on finiittilauseen verbifraasin osia (*Parties undertake to apply, they are encouraged to establish*), joissa agentti on siis sama kuin finiittiverbillä (*Party, they*). Suurimmassa osassa ei-finiittilauseita sekä aktiivinen että passivoitu osapuoli on jätetty eksplikoimatta (53).

- (53) the *need* for resolute action [*for whom*] **to promote** regional or minority languages in order [*for whom*] **to safeguard** them

Myös kieliopillisten metaforien määrä on suuri verrattuna finiittimuotoisiin lauseisiin. Tämä antaa viitteitä siitä, että suuri osa toimintaa on pysäytetty ilmiöiksi, jolloin myöskään osapuolia ei tarvitse eksplikoida. Peruskirjan Artiklassa 7 kieliopilliset metaforat ovat lisäksi kietoutuneet toisiinsa (54).

- (54) the *facilitation* and/or *encouragement* of the *use* of regional or minority languages, in speech and writing, in public and private life;

⇒ Parties facilitate and/or encourage the minorities to use their languages in speech and writing, in public and private life;

Nominalisaation yhteydessä aktorien poisjätöt ovat huomaamattomimpia, sillä toiminta muuttuu ilmiöksi tai tapahtumaksi. Tämä nostaa esiin kysymyksen vastuunotosta: tekstien ideologisuus onkin suurinta siellä, missä teksti vaikuttaa luonnolliselta. Peruskirjan Artiklassa 7 nominalisaatiot ja ne prosessit, jotka nominalisoidaan liittyvät vähemmistökielten suojeluun ja edistämiseen (*recognition, respect, promotion, facilitation, encouragement, maintenance, development, establishment of links, provision of facilities, teaching, adoption, understanding, tolerance*).

- (55) the maintenance and development of links [by Parties], in the fields covered by this Charter, between groups using a regional or minority language and other groups in the State employing a language used in identical or similar form, as well as the **establishment** of cultural relations with other groups in the State using different languages
- (56) the provision of appropriate forms and means for the **teaching** and **study** of regional or minority languages at all appropriate stages
- (57) Realising that the **protection** and **promotion** of regional or minority languages in the different countries and regions of Europe represent an important contribution to the building of a Europe based on the principles of democracy and cultural diversity within the framework of national sovereignty and territorial integrity

Se, kuka suojelee ja rohkaisee (54), (57), perustaa kulttuurisia yhteyksiä (55) ja opettaa tai opiskelee vähemmistökieltä (56), ei ole eksplisiittistä. Johdannossa muun muassa todetaan, että vähemmistökieliä suojellaan tai tulisi suojella Euroopan eri alueilla ja maissa (57). Mutta kuka toteuttaa kielten suojelemisen ja edistämisen: valtio, kunnat, kansalaisjärjestöt, Euroopan neuvoston virkamiehet?

Tulkintoja häivyttämisen syistä voi tehdä samoin perustein passiivien yhteydessä. Peruskirja on Euroopan neuvoston ja jäsenmaiden välinen sopimus, joka koskee pääosin jäsenmaiden toimintaa. Korkeina hallinnollisina yksikköinä jäsenmaiden voisi katsoa pitävän sisällään kaikki erilaiset hallinnolliset elimet, jotka tekevät sopimusta koskevia päätöksiä ja toimeenpanevat sopimuksen käytännössä. Näiden toiminnan toteuttajia on osittain mahdotonta ja toisaalta myös ehkä tarpeetonta spesifioida tai määritellä. Lisäksi yleisinä tavoitteina ja periaatteina määriteltyjen kielten suojelemisen tai kulttuuriyhteistyön kehittämisen tuskin voi olettaa olevan pelkästään Euroopan neuvoston tai yksittäisesti nimettävän hallinnollisen elimen vastuualue.<sup>86</sup> Artiklan 7 substantiivimuotoisuuden taustalla voi toisin sanoen nähdä myös sen Peruskirjan tavoitteita ja periaatteita listaavan luonteen. Kuten esimerkissä (33) yllä, nominalisoidut prosessit olisi kuitenkin mahdollista 'kirjoittaa auki' siten, että osapuolet eksplikoitaisiin.

Artiklassa 7 osapuolet tulevat representoiduiksi samalla tavoin kuin koko tekstien passiivien kanssa tuli ilmi. Aktiivisia osapuolia ovat sekä suunnittelijat että vähemmistöt, ja suunnittelun kohteita on vähän. Suunnittelijatahot jätetään usein mainitsematta itsestäänselvyyden, toiston tai määrittelemisen vaikeuden yhteydessä. Toisaalta tämä ja kohteiden määrittelemättömyys palvelevat kattavuutta: nominalisointien yhteydessä sen täsmentäminen, kuka tekee ja kenelle, ei ole tarpeellista. Tämä puolestaan antaa viitteitä 'virallisen ideologian' uusintamisesta: viranomaislähtökohdista katsoen ei ole välttämätöntä määritellä tai mainita sitä, kuka tekee ja kenelle, koska kontekstin ja sen kommunikatiiviset strategiat ja tavoitteet jakavat osapuolet tietävät, keitä KUKA ja KENELLE ovat kussakin

---

<sup>86</sup> Aktiivisten aktorien epäselvyys ja nominalisointi vähemmistökielten suojelemisesta ja Euroopan rakentamisesta puhuttaessa kertoo ehkä myös tällaisen toiminnan vaikeudesta ja eurooppalaisesta kielisuunnittelusta samoin kuin Euroopan neuvoston ja sen jäsenmaiden toiminnasta Peruskirjan piirissä. Coulmasin (1991b) mukaan Euroopalla ei ole kovin selkeää kielipoliittista linjausta, jossa vastuunottajat olisi määritelty. Eurooppalaisen kielisuunnittelun on sanottu ennemminkin edustavan *laissez-faire* -politiikkaa (De Witte 1991), jossa vallitsee lisäksi monikielisyys ja monikulttuurisuuden paradoksi: Eurooppa halutaan pitää monikielisenä ja monikulttuurisena, koska jokainen (EU:n) jäsenvaltio haluaa säilyttää oman kielen ja kulttuurin. Monikielisuuden tukeminen ei siis välttämättä tarkoita vähemmistökulttuurien tai alueellisten kulttuurien esille tuomista, sillä viralliset/kansalliset kielet etusijalla. (Coulmas 1991a.) Pahimmillaan Euroopan kielitilanne onkin eurooppalaisen keskustelun tabu (Helsingin Sanomat 21.8.1997).

tapauksessa. Tämän pohjalta voi sitten kääntyä Selontekoon: miten Selonteon vastaavassa osassa hahmotetaan ja konkretisoidaan kielisuunnittelun osapuolia ja prosesseja.

#### 6.4.4 Toimintaa ilman tekijää II– mainitsematta jättäminen Selonteon artiklaa 7 käsittelevässä osassa

Selonteon artiklaa 7 selventävässä osuudessa esiintyy Peruskirjaa vähemmän ei-finiittimuotoisia prosesseja tai inkongruentteja ilmaisuja. Osuudessa on yhteensä 94 finiittimuotoista lausetta, joista 32 (34 %) on passiivimuodossa. Passiivit ovat yhtä lukuun ottamatta agentittomia. Aktiivimuotoisista prosesseista suurin osa (64 %) on sellaisia, joissa tekijä on joko teksti, relationaalisen suhteen kuvaus (kopula) tai eksistentiaalilause. Selonteossa ei siis niinkään toimita vaan kuvataan ja osoitetaan asioiden olemassa oloa (relationaalista ja eksistentiaalisista prosesseista tarkemmin toimenpiteiden yhteydessä).

Ei-finiittilauseita on 28 ja ne esiintyvät useimmiten osana finiittilauseetta (to study) ja liittyvät liittyen suunnittelijoiden toimintaan. Kieliopillisia metaforia esiintyy ainoastaan muutama. Ei-finiittilauseet ja kieliopilliset metaforat eivät siis myöskään vaikuta osapuolien pois jättämiseen samassa määrin kuin Peruskirjassa.

Pois jätetyt aktiiviset osapuolet esiintyvät vaikeasti määriteltävissä yhteyksissä. Aktiivisia suunnittelevia toimijoita ovat valtio, opetusministeriö, saamelaiskäräjien perustama työryhmä ja kunnan viranomaiset. Selonteon artiklaa 7 selittävässä osassa ei ole juurikaan jätetty mainitsematta kohteita, koska toiminta ei ole sellaista, joka kohdistuu johonkin inhimilliseen tahoon. Toiminta kohdistuu kieleen ja vähemmistöjä ei juuri mainita. Suunnittelijoiden poisjättämistä esiintyy hallinnollisten toimien yhteydessä, kun toimijaa on vaikea määritellä (58).

(58) Section 7 of the Act on the Finnish Broadcasting Corporation Ltd, **was amended** as Swedish-speaking parishes **have been united** in one autonomous Swedish bishopric.

Passiivien yhteydessä toiminnan kohteena oleva ilmiö nostetaan tärkeäksi, ei tekijä. Samaan viittaa myös verbivalinnat *give education*, ei *educate*. Sama piirre on havaittavissa myös muualla tekstissä, esim. *make available*, ei *give* (59).

(59) **education can be given** in the Sami language vs. the Samis **can be educated**

Peruskirjan runsaaseen ei-finiittimuotoisten ja kieliopillisten metaforien esiintymiseen verrattuna Selonteon artiklaa 7 käsittelevän osuuden finiittilauseet luovat kuvan



konkreettisemmasta toiminnasta. Toisaalta aktiivilauseet ovat usein ilmiöiden tai toiminnan olemassaoloa ja suhteita kuvaavia.

#### 6.4.5 Toiminta tapahtumana – Selonteon eksistentiaalilauseista

Toimenpiteistä raportoiminen tapahtuu Selonteossa usein asioita ja olosuhteita kuvaamalla, eksistentiaalisten prosessien kautta. Systemis-funktionaalissa kieliopissa eksistentiaaliprosesseilla viitataan lauseisiin, jotka ilmaisevat lähinnä olemassaoloa ja joissa on vain yksi osallistujam Olija (Existent), ja lisäksi usein olosuhteena esiintyvä Paikka (Location). Eksistentiaaliset prosessit siis usein paikallistavat osapuolet tiettyyn ympäristöön, ja jo sellaisenaan näiden voi nähdä rakentavan representaatiota EN:n ja Suomen vähemmistökielipoliittisen toiminnan ja suunnittelun ympäristöstä. Lisäksi Selonteossa eksistentiaaliprosessit toimivat kieliopillisten metaforien tavoin yhtenä toimintaa pysäyttävänä representaation muotona.

Selonteossa eksistentiaalisia prosesseja on yhteensä 40. Muun muassa ohjeistuksessa vaaditut kielet ja niiden puhujamäärät ilmaistaan eksistentiaaliprosesseilla. Samalla vähemmistöjen rooli on Olijän rooli, eikä esimerkiksi puhujan tai käyttäjän, aktiivisen toimijan. Suomesta raportoitaessa myös paikka on useimmiten Suomi (60).

- (60) There are in total some 6.900 *Samis* living in Finland.  
There are about 10.000 Roma in Finland.  
There are some 20.000 Russian-speaking persons living in Finland

Vähemmistöjen olemisen roolin lisäksi eksistentiaaliprosessit ovat merkityksellisiä mainitsematta jättämisen näkökulmasta; eksistentiaalilauseet ovat yksi tapa välttää sanomasta, kuka toimii. Esimerkissä (61) se, kuka ohjaa rahoitusta jää mainitsematta; eksistentiaalimuoto korostaakin tällöin rahoituksen (Olijän) olemassaoloa.

- (61) There are also funds especially directed to activities taking place in Swedish.

Myös esimerkiksi opetusta todetaan olevan tai toteutettavan ilman viitteitä siihen, kuka opettaa tai ketä opetetaan (62); opettaminen vain tapahtuu ilman että opettajaa ja kohdetta määritellään.

- (62) There is one vocational school where the teaching **takes place** in the Sami language.

Eksistentiaaliprosessit ilmenevät usein myös kieltojen yhteydessä, kun jotain ei ole olemassa. Selonteossa eksistentiaalilauseet esittelevätkin usein ongelman (63).

- (63) another problem is that there are not enough Roma teachers  
there is no such [Sami speaking] personnel in Enontekiö and Sodankylä  
there have been problems in practice [in providing juridical services in Swedish]  
there are problems within this field [getting health care in one's mother tongue]  
there are some problems with the use of the Swedish language in practice.

Ongelmien esittely eksistentiaalisten lauseiden kautta mahdollistaa asioiden selittämättä jättämisen esimerkiksi sen suhteen, mikä on johtanut tilanteeseen (ongelmaan) ja kuka on havainnut ongelman tai kuka ylipäättänsä pitää tilannetta ongelmana. Selonteko raportoi viiteen vähemmistökielten asemaan liittyvään ongelmaan: lait saamen kielen käyttämisestä viranomaisasioissa ja virkamiesten kielitaidosta eivät toteudu käytännössä, romaanin opetuksessa ja ruotsikielellä saatavissa terveyspalveluissa ja saamen kielen suojelussa on puutteita. Näistä neljä ensimmäistä esitellään eksistentiaaliprosessin kautta.<sup>87</sup> Määritellään ongelmia 'There' –lauseet rakentavat kielisuunnittelun kontekstia, jossa esiintyy myös epäkohtia.

### 6.5 Osapuolet - yhteenveto

Peruskirjaa esittelee ja Selonteko nimeää monilukuisen joukon kielisuunnittelun osapuolia. Suunnittelevien osapuolten kirjo ei kerro ainoastaan toiminnan monitahoisuudesta ja –tasaisuudesta vaan implikoi väistämättä myös sitä, että jokaisen osapuolen mukana kielisuunnittelun kentälle asettuu joukko erilaisia intressejä, tavoitteita, arvoja ja oletuksia. Selonteossa näitä arvoja ja oletuksia selvitetään lainsäädännön tuottamaan auktoriteettiin viitaten. Virkansa tai toimialueensa mukaan määrittyvät suunnittelevat osapuolet rakentavat lisäksi kuvaa toiminnasta, jota toteuttaa organisaatiot ja niiden määrittelemät toimijat, virkahenkilöt.

Kielivähemmistöt eivät top-down –alkuasetelmasta huolimatta esiinny suunnittelijoiden toiminnan kieliopillisena kohteena. Vähemmistöt ovat aktiivisia toimijoita, jokseenkin suunnittelijoiden mahdollistamina ja toisaalta lähinnä kielenkäyttäjinä. Aktiivista roolia nostaa kuitenkin käsitys siitä, että vähemmistöjen on myös itse toimittava, vaadittava oikeuksia: samalla heiltä odotetaan järjestäytyneisyyttä. Selonteossa vähemmistöt esiintyvätkin aktiivisimmillaan järjestöinä, poliittisina ja kulttuurisina organisaatioina. Selonteon kieliopillisia rooleja tarkastelemalla sen antama kuva ei näyttäydy top-down –

---

<sup>87</sup> ongelmat saamen kielen suojelussa esitellään myös väljästi: 'It is considered that the greatest deficiency is that the Act does not impose an obligation upon public officials to have command of the Sami language, which is why the language rights of the Sami are mainly implemented by means of interpretation and translation.'

suunnitteluna. Toisaalta poliittinen järjestäytyminen omien asioiden ajamiseksi viittaa instituutioiden ehdoilla toimimiseen.

Vähemmistöt eivät myöskään ole yhtenäinen ryhmä. Peruskirja toteaa vähemmistöjen keskinäisen erilaisuuden jo liittämällä sopimuksen piiriin kolme erilaista vähemmistökieltä käyttävää ryhmää. Selonteossa suomalaiset vähemmistöt määrittyvät suhteessa kansalaisuuteen, kansaan ja kielenpuhumiseen. Ruotsinkieliset erottuvat vähemmän käytetyn virallisen kielen puhujina kansalaisiksi, saamelaiset esiintyvät kansana ja muut vähemmistöt muina ryhminä. Tämä jaottelu vastaa vähemmistöjen lainsäädännöllistä asemaa, mutta se, että ainoastaan ruotsinkielisistä puhutaan kansalaisina nostaa vähemmistöjen kielen kautta muodostuvan yhteiskunnallisen statuksen tarkastelun kohteeksi. Millaisia identiteettejä vähemmistöille syntyy, kun he käyttävät kieltä, joka ei kielen markkinoilla tuota heille kansalaisen statusta?

Samalla kun sekä suunnittelijat että kielivähemmistöt toimivat aktiivisesti heidän toimintansa ei juurikaan kuitenkaan kohtaa. Suunnittelijoiden toiminta kohdistuu kieleen, jota taas vähemmistöt käyttävät. Kieli toimiikin suunnittelijoita ja vähemmistöjä yhdistävänä välineenä. Vaikka kieleen kohdistuva toiminta implikoi käsitystä siitä, että kielisuunnittelussa suunnitellaan ensisijaisesti kieltä, Peruskirjan ja Selonteon luoma kuva pehmentyy sillä, että kieltä käyttävien vähemmistöjen olemassa oloa korostetaan.

Aktiivisen toimijan roolissa esiintyvät suunnittelijat jäävät usein myös mainitsematta. Mainitsematta jättäminen ei kuitenkaan yksioikoisesti tarkoita, että teksti representoi eksplisiittisesti vastuuta pakenevien rooleja. Poisjättäminen sekä Peruskirjassa että Selonteossa palvelee toiston välttämistä, mutta viestii toisaalta myös itsestäänselvyksistä. Suunnittelijatahoja ei ehkä tarvitse eksplikoida, koska lähtökohdaltaan Peruskirja ja Selonteko ovat instituutioiden tekstejä ja kuvaavat instituutioiden toimintaa. Toisaalta toimijoiden määrittelemisen tai spesifioimisen voi olla vaikeaa: tekstistä nousee kuitenkin esiin käsitys siitä, että institutionaalisten käytänteiden puitteissa toimijoiden roolit ovat selviä nämä käytänteet tuntevalle.

Osapuolien representointi ei ole myöskään aina suoraviivaista mainitsemista tai mainitsematta jättämistä. Peruskirjan runsas ei-finiittimuotoisten verbien ja kieliopillisten metaforien käyttö mahdollistaa suhteellisen huomaamattoman (vrt. passiivit) osapuolten mainitsematta jättämisen. Selonteko puolestaan kiertää osapuolien mainitsemista osoittamalla toimien auktoriteettinä lukuisia lakeja ja säädöksiä. Lakeihin ja säädöksiin viittaaminen jättää myös vähän tilaa toiminnan kyseenalaistamiselle (64).

(64) according to section 37 of the Act on the Autonomy of Åland, Finnish citizens have the right to use Finnish before a court and with other State officials in Åland

Peruskirjan agentittomaksi jäävä toiminta puolestaan mahdollistaa monen suunnittelijatahon olemassaolon ja toiminnan. Institutionaalisen kielisuunnittelun edessä kasvottomiksi jäävät moninaiset osapuolijat vahvistavat kuvaa instituutioiden ehdoilla toteutuvasta toiminnasta, kielisuunnittelun 'virallisesta ideologiasta'.

Persoonattomuuden kuvittaman toiminnan voi nähdä herättävän kysymyksiä siitä, mitä on se toiminta, jota kukaan ei näytä tekevän, mutta minkä kuitenkin katsotaan tapahtuvan. Entä minkälaisia ehtoja ja puitteita tälle hämärtyneiden osapuolien toiminnalle asetetaan, jotta vastuu toiminnasta voitaisiin kuitenkin asettaa jollain tavalla ja jollekulle?

## 7 Toimenpiteitä ja ehtoja

Kielisuunnittelussa syntyvien sosiaalisten asemointien rakentumisessa eri osapuolet ja näiden suhteutuminen toisiinsa on keskeistä. Yllä olevan perusteella Peruskirjan ja Selonteon osapuolten representoinnissa rakennetaan kuvaa laajasta ja osittain vaikeasti määriteltävästä suunnittelukontekstista, joka edellyttää institutionaalisten käytänteiden tuntemusta. Rajanvetojen näkökulmasta osapuolien kohdalla tehdyt rajaukset ovat toisin sanoen enemmän laajentavia ja yleistäviä kuin rajoittavia, ja tällainen osapuolien määrittely tarjoaa mahdollisuudet tehdä säädöksistä kattavia. Miten Peruskirjassa ja Selonteossa sitten rajataan suunnittelun alaa ja puitteita? Kattavuuden ja tarkkuuden tasapainon löytämisessä lakiteknisten määrittelyjen kohteina osapuolten lisäksi ovat operaatiot ja soveltamisolosuhteet ovat tärkeitä rajanvedon paikkoja. Etenkin soveltamisedot ovat selkeitä rajauksia tekeviä kohtia. Systeemis-funktionaalisen kieliopin näkökulmasta kuitenkin kaikkien lauseen osien voi nähdä rakentavan käsityksiä maailmasta, ilmiöistä, toiminnasta ja sen puitteista.

Rajanvedon rakentamisen näkökulmasta osapuolten lisäksi on siis syytä tarkastella prosesseja ja olosuhteita, mikä viittaa verbien (+ kieliopilliset metaforat) ja prepositioliusekkeiden ja adverbiin tarkasteluun. En kuitenkaan tarkastele lakitekniisiä operaatioita ja soveltamisedot vastaavia prosesseja ja olosuhteita osapuolten tavoin esiintymistiheyksiä ja yhteyksiä analysoimalla vaan luokittelemalla näihin operaatioihin ja ehtoihin liittyviä kielen piirteitä suhteessa rajanvetoon.

### 7.1 TOIMINTA – toimenpiteitä ja rajoituksia

Tässä analyysissä tarkastelen kielisuunnittelun toimenpiteiden (MITEN) kielellistä rakentumista Peruskirjassa ja Selonteossa. Ensimmäinen tavoitteeni on katsoa, millaista toimintaa Peruskirjassa esiintyy ja millaisia toimenpiteitä se edellyttää sopimuksen ratifioineilta mailta. Toinen tavoitteeni on suhteuttaa Peruskirjassa vaaditut toimenpiteet Selonteossa raportoituun toimiin keskittymällä siihen, miten Selonteko konkretisoi Peruskirjaa.

Eri toimenpiteitä tarkastellessani päädyin takaisin Hallidayn käsitykseen todellisuuden rakentumisesta prosessityyppien kautta. Hallidayn jako ohjaa tarkastelemaan prosessien kautta konstruoitua kuvaa todellisuudesta. Verbivalinnat edustavat tällöin kielen ideationaalista metafunktiota: millainen maailma heijastuu tai millaista rakennetaan toiminnan, tapahtumien ja suhteiden määrittelyn kautta. Kielisuunnittelutoiminnan

näkökulmasta mielenkiintoista on toimenpiteiden kuvauksessa konstruoitava todellisuus: mitä kielisuunnittelu on toimintana. Lakiteknisesti puhutaan tällöin oikeudellisesta operaatiosta (legal operation) eli toiminnasta, jota laki määrittelee. Tämä on Peruskirjan näkökulmasta toimiva käsite: Peruskirjan kielisuunnittelutoimilla tarkoitan juuri niitä 'operaatioita', joihin maat sitoutuvat.<sup>88</sup> Selonteko puolestaan vastaa näihin antamalla raportin ja luo samalla kuvaa siitä, mitä Peruskirjassa mainitut toimenpiteet käytännössä tarkoittavat. Koska kyse on suunnittelutoiminnasta, tarkastelen ainoastaan osapuolten osalta määrittyneiden suunnittelijoiden toimintaa.

### 7.1.1 Hallinnolliset abstraktiot ja Peruskirjan toiminnan rakentuminen

Peruskirjan eksplikoituihin tai implisiittisiin suunnittelijoihin kytkeytyvät toimenpiteet näyttäytyvät ensi silmäyksellä materiaalisiksi prosesseiksi (*to apply measures, make education available, protect, promote, allow teaching, encourage use, eliminate, guarantee, facilitate, favour...*). Toisaalta useiden näiden prosessien voi nähdä olevan samanaikaisesti verbaalisia (*encourage, deny*), mentaalisia (*favour*) tai käyttäytymisellisiä (*allow*). Esimerkiksi Peruskirjassa esiintyvä vaatimus sallia asiakirjojen tuottaminen vähemmistökielellä (65) tarkoittanee mentaalisen hyväksynnän tai sallimisen prosessin sijasta sellaisia käytännön toimia kuten tuotantoa rajoittavien rajoitusten poistaminen tai kieltäminen.

(65) **to allow** documents and evidence to be produced in the regional or minority languages, if necessary by the use of interpreters and translations

Myös Peruskirjan ensimmäisessä virkkeessä esitetty sopimuksen ja johdannossa kirjattujen lähtökohtien hyväksyntä viitanee institutionaalsiin sopimuskäytänteisiin.

(66) The member States of the Council of Europe signatory hereto... **Have agreed** as follows

Sen lisäksi että lauseen voi ajatella tarkoittavan yleistä hyväksyntää; allekirjoittaneet hyväksyvät sopimuksen olemassaolon ja sen tavoitteet Euroopan kulttuurisen rikkauden säilyttämiseksi. Toisaalta se, että ollaan yhtä mieltä viittaa päätöksentekoon, joka puolestaan institutionaalisessa kontekstissa tarkoittaa tiettyä materiaalisissa puitteissa tapahtuvaa prosessia.

---

<sup>88</sup> Lainsäädännöllisenä tekstinä Peruskirja sekä rakentaa kuvaa suunnittelusta että myös luo toiminnallisen viitekehysten sille toiminnalle, jota kielten suojelemiseksi olisi tehtävä.

Heikkinen yms. (2000) selittää tällaisia virkakielen sanastossa esiintyviä moniprosessisuutta ilmaisevia ilmauksia Iedeman (1997) käsitteellä *hallinnollinen abstraktio*. Hallinnollinen abstraktio viittaa hallinnolliseen tai institutionaaliseen toimintaan, joka koostuu monista eri työvaiheista, mutta jotka käsitellään yhden abstraktin termin avulla. Lisäksi mitä korkeammalle tasolle instituution organisatorisessa järjestyksessä mennään, sitä monikäsitteisemmäksi abstraktiot tulevat (Iedema 1997). Näiden abstraktioiden voi myös ajatella palvelevan lakitekstin pyrkimystä joustavuuteen: abstraktit, useita toimintoja sisältävät prosessit mahdollistavat kattavuuden

Hallinnollisen abstraktion käsitteen huomioon ottaen Peruskirjan (ja Selonteon) prosessien määrittäminen Hallidayn tekemän jaon perusteella ei vaikuttanut analyysin kannalta mielekkäältä: tulokset riippuisivat siitä, millä abstraktion tasolla ajattelin kunkin toiminnan olevan suhteessa siihen, kuinka 'materiaalista' tai konkreettista se on. Sen sijaan että tarkastelin toimintaa prosessityyppien jakautumisen kautta teksteissä päätin lähestyä toimintaa kielipoliittisen rajanvedon näkökulmasta pohtimalla toimien konkreettisuutta.

Peruskirjan verbit ja kieliopillisten metaforien muodossa esitetty toiminta on listattu liitteessä 1. Toiminnan tarkastelua varten olen rekonstruoinut kieliopilliset metaforat verbeiksi ja alla olevassa käsittelyssä viitataan näihin kaikkiin 'verbeinä'. Kielisuunnitteluympäristössä keskitytään tällöin siihen, millaista toimintaa kielisuunnittelu ylipäättensä on ja millaisia rajoituksia sille esitetään. Kuten Peruskirjan osapuolia tarkastellessa kävi ilmi toiminta esiintyy usein kieliopillisten metaforien muodossa. Vaikka esimerkiksi nominalisaation avulla pysäytetty toiminta rakentaa erilaisilla aktiivisuuden tasoilla piirtyvää kuvaa kielisuunnittelusta, tässä mielenkiinnon kohteena on suunnittelutoiminta itsessään.

Peruskirjan verbien voi katsoa jakautuvan merkitykseltään kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin Peruskirjassa 'huomioidaan' asioita (*consider, take into consideration, regard*). Toisen ryhmän muodostavat sopimusteknisistä käytänteistä kertovat verbit (*appoint members, withdraw reservation, ratify*). Kolmanteen luokkaan katson kuuluvan varsinaiset toimenpiteisiin viittaavat verbit (*develop, organise, make education available*). Nämä kolme kategoriaa, 'huomioiminen', 'sopimusteknisyys' ja 'toimenpiteet' vastaavat myös sopimuksen sisällöllistä jakautumista. Huomioimista ilmaisevat verbit liittyvät johdantoon ja osaksi myös Tavoitteisiin ja periaatteisiin, toimenpiteet liittyvät artikloihin 8-14/osa III, toimenpiteet ja sopimusteknisiin artikloihin 2-6 ja 15-23 liittyvät sopimustekniset verbit. Karkeasti yleistettynä Peruskirjan voisi katsoa rakentavan kuvaa institutionaalisesta kielisuunnittelusta, joka on valmistelua (huomioiminen), päätöksentekoa ja hallinnointia

(sopimusteknisyys) ja toimeenpanoa.<sup>89</sup> Tarkastelen seuraavassa tarkemmin näistä viimeistä; toimeenpanoa tai toimenpiteitä tarkastelemalla pyrin selvittämään, mitä kielisuunnittelu tarkoittaa käytännössä. Mitä kielille tai vähemmistöille kielisuunnittelussa 'tehdään'?

### 7.1.2 Peruskirjan toimenpiteitä velvoittavuuden ja sallivuuden näkökulmasta

Schiffman (1996) tekee kielipolitiikan typologiassaan jaon edistävän ja sallivan politiikan välille. Edistävä politiikka on sellaista, joka vaatii suunnittelijoilta konkreettisia toimia esimerkiksi vähemmistöjen kieliaseman parantamiseksi. Salliva politiikka puolestaan ei edellytä suunnittelijoilta konkreettisia toimia vaan ainoastaan vähemmistöjen olemassaolon ja toiminnan sallimista. Toisin sanoen kielipolitiikan (kielipoliittisen toiminnan) voi sanoa suhteutuvan siihen, kuinka toimintaan *velvoittavaa*<sup>90</sup> linjaukset, sopimukset ja tavoitteet ovat. Vaikka Peruskirjan toimenpiteisiin viittaavat verbit ovat erilaisia (konkreettisia) toimintavaiheita sisällään pitäviä hallinnollisia abstraktioita, voi verbien sanoa suhteutuvan merkitykseltään velvoittavuuteen ja edistävyyteen/sallivuuteen eri tavoin. Velvoittavimpia ovat sellaiset verbit kuten *arrange, guarantee, ensure, finance, publish*, vähemmän velvoittavia puolestaan *allow, favour, tolerate*. Näiden välimaastoon sijoittuvat puolestaan sellaiset verbit kuten *provide, make available, promote*.

Peruskirjan verbejä tarkastellessa on semanttisten erojen lisäksi huomattavissa, että toimenpideartikloissa verbeihin yhdistyy typografinen jaottelu, joka vastaa sopimuksen *à la carte* -periaatetta. Sopimuksen luonteeseen kuuluu, että valtiot voivat valita eri *tasoisia* toimenpiteitä. Artiklat ja niiden alakohdat ovat järjestetty tekstissä hierarkkisesti siten, että kunkin artiklan alakohdista ensimmäiset ovat toimintaan velvoittavuudeltaan korkeinta tasoa. Tasojen määrä vaihtelee artikloittain kahdesta neljään. Verbien tarkastelun kannalta merkittävää on, että myös kullakin tasolla olevat toimenpideverbit vaihtelevat usein vastaavasti (kuvio 5).

---

<sup>89</sup> Spolskyn ja Shohamyn kielisuunnittelun prosessin kuvauksen arviointi sisältyy tällöin sopimustekniseen osaan: Peruskirjassa selontekojen kirjoittamisesta ja asiantuntija- ja ministerikomitean rooleista säädetään sopimusteknisissä artikloissa.

<sup>90</sup> Velvoittavuus: suunnittelijoilta toimintaa vaativat vs. vähemmistöjen toimintaa sallivat toimenpiteet.



|                          |  |
|--------------------------|--|
| The Parties undertake... | A8 1.f (Education)   |
| i) velvoittavin          | i) <b>to arrange</b> for the provision of adult and continuing education courses which are taught mainly or wholly in the regional or minority languages; or   |
| ii)                      |  |
| iii)                     | ii) <b>to offer</b> such languages as subjects of adult and continuing education; or   |
| iv) vähiten velvoittava  | iii) if the public authorities have no direct competence in the field of adult education, to <b>favour</b> and/or <b>encourage</b> the offering of such languages as subjects of adult and continuing education; |

### Kuvio 5 Peruskirjan tasojen tyografinen jakautuminen suhteessa toimenpideverbeihin

Vaikka kaikki artikkelit ja niiden alakohdat ja niissä esiintyvät verbit eivät sijoitu kuvion 5 tavoin, vaan niihin vaikuttaa myös esimerkiksi toimenpiteiden kohteen rajausta (*make available education – make available a substantial part of the education*), Peruskirjan 'kielisuunnitteluverbien' voi nähdä asettuvan eräänlaiselle edistävyyden/velvoittavuuden – sallivuuden jatkumolle (vrt. Schiffmanin (1996) kielipolitiikan typologian akselit). Peruskirjan suunnitteluluokkiin liittyviä verbejä tai kieliopillisia metaforia on tällöin mahdollista luokitella suhteessa siihen, miten velvoittavaa eli suunnittelijoilta konkreettisia toimia vaativaa toiminta on.

Suhteessa velvoittavuuteen verbien ja kieliopillisten metaforien voi semanttiselta merkitykseltään katsoa jakautuvan kolmeen (liite 1). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että Peruskirjassa olisi kolme tasoa tai kolme kielipolitiittisen toiminnan mallia: sopimuksen allekirjoittaneiden maiden on mahdollista tuottaa eri artikloista ja niiden alakohdista lukuisia erilaisia yhdistelmiä. Velvoittavimman tason muodostavat verbit, jotka viittaavat konkreettiseen toimintaan. Vähiten velvoittavia eli sallivia toimia edustavat sellaiset verbit favour, prefer, allow. Näiden välille asettuvat erilaiset vaikeasti määriteltävissä olevat ja vähemmän velvoittavat verbit. (Ks. liite 1.) Peruskirjassa esiintyviä kielisuunnittelullisia toimenpiteitä ilmaisevia verbejä ja kieliopillisiä metaforia voisi asettaa velvoittavuuden/edistävyyden ja sallivuuden jatkumolle kuvion 6 mukaisesti.



Kuvio 6 Peruskirjan kielisuunnittelullisia verbejä suhteessa niiden edellyttämän toiminnan velvoittavuuteen

Kaikkien kuviossa 6 olevien verbien voi katsoa olevan merkitykseltään abstrakteja ja siten myös vaihtelevia suhteessa siihen, millaisia prosesseja kunkin hallinnollisen abstraktion taustalle katsotaan piirtyvän. Asemointi jatkumolla perustuu tällöin arvioon siitä, millaisia positiivisia tai negatiivisia oikeuksia kukin toimi tuottaisi suhteessa siihen, millä konkreettisuuden tasolla (kuvio 5 yllä) toimenpide tekstissä esiintyy.

Koska nämä Peruskirjassa esiintyvät verbit eivät ole tekstin ainoa keino määrittellä velvoittavuutta tai tehdä rajauksia, verbien voi sanoa tuottavan ainoastaan yhden näkökulman toimenpiteiden luonteeseen. Jatkumolle asetetut verbit vahvistavatkin ennen kaikkea käsitystä kielisuunnittelun toimenpiteiden monimuotoisuudesta ja monitasaisuudesta. Toinen verbien jatkumolle asettamisen funktio johtaa 'Peruskirja abstrakti – Selonteko konkreettinen' -tematiikan pohtimiseen. Miten Peruskirjan hallinnollisiksi abstraktioiksi muodostuneet verbit suhteutuvat siis Selontekoon, kielisuunnitteluun käytännössä?

### *7.1.3 Selonteon toimenpiteet suhteessa Peruskirjan velvoittavuuteen ja sallivuuteen*

Selonteon verbien (ja kieliopillisten metaforien muodossa olevien verbien) voi katsoa asettuvan Peruskirjan tapaisiin kategorioihin paitsi sopimusteknisten toimien osalta (liite 2). Selonteossa esiintyy erilaisista institutionaalisista käytänteistä kertovia verbejä (*incorporate conventions, apply provisions, choose provisions*) ja toimenpiteitä kuvaavia verbejä. Kunkin näistä voi katsoa edustavan omanlaistansa hallinnollista abstraktiota. Lisäksi Selonteossa myös vähemmistöt tekevät Peruskirjaa enemmän asioita<sup>91</sup> (*attend education, study, graduate, become teacher*). Myös vähemmistöjen ja vähemmistöedustojen toimintaa esitetään hallinnollisten abstraktioiden kautta. Kuten Peruskirjassa, useimmiten vähemmistöt kuitenkin esiintyvät kielen käyttäjinä ja puhujina. Se, että vähemmistöjen toiminta esitetään hallinnollisten abstraktioiden muodossa, vahvistaa osapuolten tarkastelun yhteydessä esiin noussutta kuvaa vähemmistöistä suhteutettuna institutionaalsiin käytänteisiin. Selonteon verbien tarkastelun osalta keskityn kuitenkin, kuten Peruskirjankin yhteydessä, ainoastaan suunnittelijoiden yhteydessä esiintyviin toimenpideverbeihin.

---

<sup>91</sup> Peruskirjassa esiintyviä vähemmistöjen toimia ovat kielen käyttäminen ja puhuminen.

Selonteon verbejä tarkastellessa on syytä pitää mielessä, että Suomi ratifioi Peruskirjan lähes 'velvoittavimmin' sitoumuksin<sup>92</sup>. Tällöin voisi olettaa, että Selonteossa esitetään hyvin konkreettisia toimenpiteitä. Liitteenä 3 esitetään Suomen ratifioidessaan hyväksymissä alakappaleissa esiintyvät Peruskirjan verbit rinnastettuna Selonteossa kulloisestakin artiklasta puhuttaessa käytetyt verbit ruotsin, saamen ja muiden kielten kohdalla.

Toimenpiteitä kuvaavat prosessit ja niiden eri tasot rakentavat kuvaa siitä, miten vähemmistökielipolitiikan toimeenpano tapahtuu. Lukuisia toimintaprosesseja tarkastellessa käy selväksi, että toiminta on monipuolista ja monentasoista. Useimmiten esiintyvät Selonteon Peruskirjaa konkretisoivat toiminnat on esitetty taulukossa 7.

**Taulukko 7 Yleisimmin esiintyvät suunnittelijatahojen yhteydessä esiintyvät toimenpiteet suhteessa kieleen**

| Toimenpide                     | Verbit  |
|--------------------------------|---|
| opettaa                        | teach, give education<br>organise, arrange training,<br>launch education programme  |
| tuottaa 'tekstejä'             | publish, draft, translate, write, broadcast, provide/arrange interpretation/<br>translation<br>issue documents                        |
| 'rahoittaa'                    | direct funds, fund, grant, give financial support   |
| käyttää<br>vähemmistökieltä    | use language  |
| tuottaa<br>viranomaispalveluja | provide, offer, produce services  |
| kehittää                       | develop (co-operation) between countries, improve (services) between<br>countries,<br>enhance integration between groups/into society |

Verbien esiintymisen perusteella yleisin toimenpide, jota Suomi ja viranomaiset toteuttavat, on opettaminen. Koulutukselle on myös Peruskirjassa annettu erityinen rooli: sitä koskeva artikla on ensimmäinen toimenpide, koulutusta käsitellään yksityiskohtaisesti mainitsemalla kukin koulutustaso erikseen (esikoulu, peruskoulu, toinen aste, kolmas aste, aikuis- ja jatkokoulu) ja koulutuksen suhteen sopimusmaat eivät voi tehdä varauksia samassa

<sup>92</sup> Koska Suomi on ruotsin osalta ratifioinut Peruskirjan varsin korkein lupauksin, oletamus on, että ainakin ruotsin kohdalla toteutetut toimenpiteet olisivat mahdollisimman konkreettisia. Myös saamen osalta ratifioidessa tehdyt lupaukset toimenpiteistä olivat korkeat. Selonteossa esiintyviä toimenpideverbejä tarkastellessani kuitenkin osoittautui, että verbivalinnoissa ei esiinny eroja ruotsin ja saamen välillä. Toimenpiteet myös kohdistuvat samalla lailla sekä ruotsin että saamen kieleen. Tätä eron puutetta selittänee raportin osien samankaltaisuus ja toistuvuus: samat asiat selitetään sekä ruotsin että saamen osalta. Toimenpiteet myös kohdistuvat hieman harvemmin ruotsiin, koska ruotsin kohdalla toimenpiteet on selitetty kansalliskieliin kohdistuvien toimien kautta. Tällöin ei toimenpiteiden maininta kohdistuvan juuri ruotsiin. Tästä syystä Selonteko hahmottaa myös Suomen ei-vähemmistökieliin kohdistuvaa politiikkaa.

määrin kun muiden artiklojen kohdalla. Tästä syystä myös Selonteko käsittelee opetusta/koulutusta yksityiskohtaisesti. Kieliohjelmien keskeisyys kielisuunnittelussa näyttää siis toteutuvan myös Peruskirjan kohdalla.

Toiseksi yleisin toimenpide on erilaisten suullisten (tuomioistuin), kirjallisten (asiakirjat, lehdet) ja audiovisuaalisten (TV ja radio) tekstien tuottaminen. Selonteosta muodostuu kuva, että vähemmistökielipolitiikassa toimitaan tekstien kautta: vähemmistökieltä puhuvilla täytyy olla oikeus käyttää kieltään kirjallisissa ja suullisissa yhteyksissä. Se, että instituutioiden käytännöt ovat ennemminkin kirjallisia kuin suullisia (Heikkinen ym. 2000, 35), näkyy siinä, että toimenpiteet kohdistuvat teksteihin. Kuten osapuolien käsittelyn yhteydessä nousi esille, tekstien keskeisyys on myös huomattavaa Selonteossa mainittujen tekstien osalta.

Suunnittelijoiden rooli on usein myös rahoittajan rooli. Kielipoliittiset toimet ovatkin pitkälti rahoituskysymyksiä. Käytännössä rahoitus koskee kuitenkin lähinnä kulttuuritoimia: valtio tukee sekä ruotsinkielisten että saamenkielisten kulttuuriryhmien tai muiden ryhmien toimintaa, kulttuurituotteiden tuottamista. Olen lisäksi listannut viranomaisten tuottamat palvelut, vaikka ylipäättänsä suunnittelijoiden rooli on tuottaa ja tarjota palveluja (koulutus, kulttuuri, terveydenhuolto jne.). Toimenpiteitä yhdistääkin eräänlainen palvelujen tarjoamisen näkökulma. Suuri osa sekä Peruskirjassa että Selonteossa esiintyvistä toiminnasta liittyy kielivähemmistöjen toiminnan mahdollistamiseen. Toiminnan mahdollistamisen abstraktiolla (*facilitate, make available*) ei tällöin kuitenkaan oteta kantaa siihen, miten toiminta järjestetään tai kuka sen järjestää. Yhteistyön kehittäminen puolestaan viittaa sekä maiden väliseen yhteistyöhön, jota artikla 14 (valtioiden rajat ylittävä yhteistyö) käsittelee eksplisiittisesti, että toimintaan kielivähemmistöryhmien ja viranomaisten välillä.

Koska opetus ja koulutus on hyvin keskeisessä roolissa sekä Peruskirjassa että Selonteossa, tarkastelen Peruskirjan toimien konkretisointia nostamalla esimerkiksi juuri tämän aihepiirin. Opetuksen kohdalla Suomi esimerkiksi on sitoutunut järjestämään (*make available*) ruotsinkielistä opetusta kaikilla koulutusasteilla esiopetuksesta aikuis- ja jatko-opetukseen ja saamenkielistä perusopetuksen osalta. Selonteossa molemmankieliseen opetukseen liittyvä toiminta esitetään seuraavanlaisilla verbeillä: *arrange, provide, educate, offer instruction, examinations are arranged, languages are taught, instruction is given*. Näiden taustalla olevia tekijöitä ovat kunnat (*municipalities*) ja oppilaitokset (*universities, polytechnics*). Saamen kohdalla myös valtio (*state*) maksaa ja rahoittaa opetusta, ja saamenkielisen opettajankoulutuksen tarkastelemiseksi on perustettu työryhmä ja komitea.

Ruotsin kohdalla puolestaan viitataan lisäksi yleiseen kielikoulutuksen edistämiseen ammattikorkeakouluissa.

### 7.1.5 Toiminta - yhteenveto

Peruskirjan *à la carte* –luonne toteutuu myös kielen tasolla. Kielisuunnittelullisia toimenpiteitä kuvaavat toimintaprosessit vaihtelevat suunnittelijoilta oletettavan toiminnan velvoittavuuden suhteen. Peruskirjan edellyttämät toimenpiteet kuitenkin määritellään hyvin yleisellä tasolla ja käytännössä näistä puhutaan viittaamalla lakeihin. Toimenpiteet kätkevät hallinnollisten abstraktioiden muodossa esiintyessään sisäänsä monia vaiheita sisältäviä prosesseja, joita ei eksplikoida. Toimenpiteiden tarkastelu edellyttäisi siten erilaisten hallinnollisten prosessien (esim. päätöksenteko, budjetointi) tuntemista, johon itse tekstiä tarkastelemalla ei pääse käsiksi. Byrokraattisten instituutioiden kontekstissa tekstiin kuitenkin kirjoittautuu viestejä tällaisten prosessien käytännöistä sen näkökulmasta, että tekstiä tuottavien ja käyttävien oletetaan jo jakavan tiedon näistä käytännteistä eli siitä, mitä päätöksenteko, rahoittaminen, opetuksen tarjoaminen (*offer*) vs. järjestäminen (*make available*) tarkoittavat. Kattavuuden ja joustavuuden mahdollistava abstraktioiden käyttö vahvistaa siis käsitystä, että tekstit on kirjoitettu 'virallisen ideologiaa' toteuttaen. Se, mitä tämä tarkoittaa suunnittelijoiden (virallinen) ja suunnittelun kohteiden roolien ja identiteettien määrittämisen näkökulmasta, liittyy läheisesti teksteissä rakennettaviin ja muodostuviin interpersonaalisiin suhteisiin. Osapuolten representoinnin ja toimenpiteiden kuvauksen hahmottamien osapuoli- ja toimijaroolien tarkastelun jälkeen lähestyn tekstejä seuraavaksi niiden osapuolien ja tekstin tuottajan ja käyttäjän välisten roolien kielisuunnittelusta luomien kuvien tarkasteluun.

## 7.2 Soveltumisehdot – määrittelyn vapaus

Kolmas kielellisten piirteiden analyysifokukseni kohdistuu niihin olosuhteisiin ja ehtoihin, joita Peruskirjan ja Selonteon piirissä määrittyvälle vähemmistökielipolitiikalle muotoutuu. Tämä osa jatkaa siten toimenpiteiden yhteydessä käsitellyn, kielen tasolla ilmenevän ruokalistamaisuuden tarkastelemista. Rajaan olosuhteiden tarkastelun ennen kaikkea niiden piirteiden tarkasteluun, jotka ovat mukana rajanvedossa tai mahdollistavat kielipoliittis-linjauksellisen rajanvedon.

Kielipoliittisen linjanvedon näkökulmasta kiinnostavia ovat ne leksikokieliopilliset piirteet, joilla määritellään, milloin suunnittelijoiden (pätöksentekijät/toimeenpanijat) on ryhdyttävä toimiin: millaiset ovat ne puitteet, joissa sitoumuksia voidaan pitää juridisesti

velvoittavina. Lausetasolla nämä lakitekniset olosuhteet esiintyvät prepositonaalisina lauseina (*if the number justifies*), adverbeinä (*usually*) tai joskus myös adjektiiveina (*appropriate*).

### 7.2.1 Peruskirjan kuusi ehtolauseketta – suunnittelijoiden valtuudet ja rajoitukset

Peruskirjassa (lainsäädännöllisiä) ehtoja tai olosuhteita esiintyy lähes kaikissa artikloissa ja lähes kaikkien toimenpideverbien yhteydessä. Rajanvedon ulottuvuuksia selvittääkseni olen ryhmitellyt ehtolausekkeet niiden funktion/sisällön mukaisesti.

Ensinnäkin Peruskirjassa esiintyy suoraan toimien toteuttamisen mahdollisuuteen liittyviä lausekkeita (11 kpl): *as far as reasonably possible, so far as possible, according to the situation of each language*. Toiseksi toimenpiteiden edellytyksenä on usein riittävän ison vähemmistökieltä käyttävän ryhmän olemassaolo: *if the number of users of a regional or minority language justifies it* (10 kpl). Kolmanneksi tiettyihin toimenpiteisiin vaikuttaa käsitys niiden tarpeellisuudesta (8 kpl): *if necessary, where necessary*. Neljänneksi ehtolausekkeiden lisäksi Peruskirjassa toistuu tulkinnanvaraisuutta lisäävä adjektiivi *appropriate*, jolla tuotetaan sekä rajoja että joustavuutta sopimukseen. Adjektiivi *appropriate*<sup>93</sup> esiintyy Peruskirjassa 11 kertaa attribuuttina sille, mihin ja miten kieliin kohdistuvia toimia tulisi toteuttaa (67, 68).

- (67) the provision of **appropriate** forms and means for the teaching and study of regional or minority languages at all appropriate stages (A7, 1f)
- (68) The Parties undertake to promote, by **appropriate** measures (A7, 3)

Viidenneksi toimenpiteitä määriteltäessä otetaan huomioon erilaisten valtiollisten tilanteiden mahdollisuudet ja se, että valtioilla ei ole välttämättä toimivaltaa kaikilla aloilla (69).

- (69) to the extent that the public authorities, directly or indirectly, are competent, have power or play a role in this field  
in so far as the public authorities are competent  
the responsible authorities

Kuudenneksi usein kielivähemmistöille tarjotut palvelut riippuvat kielivähemmistöjen omasta halusta (70):

---

<sup>93</sup> Peruskirjan suomenkielisessä käännöksessä *appropriate* on käännetty sekä termillä asianmukainen että soveltuva. Kielten suojelu kohdistetaan esimerkiksi asianmukaisiin koulutustasoihin ja kulttuuritoimiin ja suojelutoimia tulee toteuttaa soveltuvin keinoin.

- (70) to apply one of the measures provided for under i and ii above at least to those pupils **whose families so request** to provide that the courts, **at the request of one of the parties**, shall conduct the proceedings in the regional or minority languages bearing in mind the **needs and wishes of the groups**

Sopimuksen soveltamisen ja toimeenpanon velvoittavuuden näkökulmasta on myös tärkeää, että eri tavoin tulkinnanvaraisuutta korostavien lausekkeiden monimuotoisuuden lisäksi lausekkeet esiintyvät usein yhdessä toistensa kanssa (71).

- (71) Within the administrative districts of the State **in which the number of residents** who are users of regional or minority languages **justifies** the measures specified below and **according to the situation of each language**, the Parties undertake, **as far as this is reasonably possible**

Lukuisten ehtojen ja olosuhteiden esiintyminen palvelee sekä tarkkuuteen että joustavuuteen pyrkimistä. Ehdot rajaavat esimerkiksi sen, että palveluja ei tarjota niitä haluamattomille tai yksittäisille henkilöille tai ryhmille. Kohderyhmän on toisin sanoen oltava tarpeeksi iso, jotta valtion tai viranomaisten voidaan olettaa ryhtyvän käytännön toimiin. Toisaalta lausekkeet laajentavat sopimuksen tulkintamahdollisuuksia: Peruskirjaa implementoitavien päätettäväksi jää se, milloin vaatimukset toimille voidaan katsoa kohtuullisiksi tai mitkä ovat asianmukaisia toiminnan kohteita tai soveltuvia keinoja. Näiden määrittelemättä jättäminen luo sopimuksen tulkitsijalle ja soveltajalle joustavan viitekehyksen, mutta samalla se myös tuottaa käyttäjälleen tietynlaisen valta-aseman. Kenellä on valta päättää esimerkiksi kohtuullisuudesta ja tarpeellisuudesta?

Kuten ylläkäsittelyjen toimenpiteiden monikäsitteisyyden ja monitasoisuuden sekä useiden suunnittelijatahojen käsittelyssä kävi ilmi, sopimus vaatii toimia monelta eri tekijältä tai taholta. Toimijoita ovat muun muassa valtionhallinto, kunnat, lääninhallitukset, erilaiset viranomaiset, oppilaitokset, oikeuslaitos sen eri tasoilla, mutta esimerkiksi sen, millä tasolla päätöksiä soveltuvuudesta, asianmukaisuudesta, kohtuullisuudesta tai tarpeellisuudesta tehdään, osoittaminen tai selvittäminen ei sisälly sopimukseen eksplisiittisesti.

Toimenpiteiden toteuttamisen velvoittavuuden tulkinnanvaraisuutta korostavat soveltumisehdot eivät kuitenkaan julista suunnittelijoiden ehdotonta valta-asemaa. Ehtolausekkeet pitävät sisällään mahdollisuuden, että niillä tahoilla, joita jäsenmaat edustavat sopimusta allekirjoittaessaan (valtion, kunnan, läänin jne. hallinto), ei välttämättä ole toimivaltaa kaikilla sopimukseen piiriin kuuluvilla aloilla. Tämän voi nähdä rajoittavan sopimuksessa konstruoidun institutionaalisen kielisuunnittelun ulottuvuuksia. Valtion ja sen

viranomaisten valta-asema kielenkäytön alueella ei Peruskirjan mukaan välttämättä ulotu joukkoviestimiin tai perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen. Vaikka valta olla määrittelemättä ja hallinnollisten abstraktioiden käyttö tuottaa valtioille auktoriteettiaseman, valtioiden ja viranomaisten todetaan joutuvan myös kyseenalaistamaan oman valta-asemansa.

Ehtolausekkeilla osoitetaan myös, että vähemmistöiltä odotetaan aktiivisuutta: heidän on itse vaadittava (*request*) oikeuksiaan. Yksi 'olosuhde' sopimuksen tavoitteiden ja lähtökohtien toteutumiselle on tällöin vähemmistöjen oma tahto. Se että vähemmistöjen on itse vaadittava oikeuksiaan puolestaan asettaa vaatimuksia koko sopimukselle, sen julkistamiselle ja siitä tiedottamiselle sekä myös itse tekstille ja sen luottavuudelle. Osapuolia ja toimenpiteitä tarkasteltaessa on käynyt ilmi, että Peruskirjan ja Selonteon tekstit rakentavat ennen kaikkea julkishallinnollisten instituutioiden maailmaa ja käytänteitä ja että 'virallista ideologiaa' tuottaessaan tekstit odottavat lukijoiltaan näiden (teksti)käytänteiden tuntemusta. Tekstiin punoutuva institutionaalinen valta onkin ehkä juuri valtaa tuottaa tekstejä instituutioiden omista lähtökohdista.

### 7.2.2 Ehtolausekkeista ja olosuhteista Selonteossa

Siinä missä Peruskirja on lainsäädännöllinen teksti, jossa määritellään osapuolet, toiminta ja ehdot/olosuhteet, Selonteko on raportti olemassa olevasta tilanteesta. Selonteon raportoivaan luonteeseen liittyy, että siinä esiintyykin erilaisia paikkojen, ajankohtien jne. määreitä Peruskirjaa enemmän. Kuten osapuolten tarkastelussa kävi ilmi, osa näistä esiintyy juuri lauseiden olosuhdepositioissa. Koska Selonteko perustuu pitkälti Suomen lainsäädäntöön, se pitää myös sisällään Suomen lainsäädännöstä juontuvat omat lisäehdot. Näitä ehtoja ovat esimerkiksi esimerkissä (72) kursivoidut kohdat.

- (72) The Act on the Use of the Sami Language before Authorities applies to courts of law and regional and local State authorities *whose jurisdictional or administrative areas cover all or part of the Sami Homeland* and to the County Government of Lapland as well as to the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice (section 3). *Before these authorities a Sami (regardless of citizenship) may use his language in a matter in which he is heard* (section 6). *In a matter which may be handled at the initiative of an authority a State civil servant or employee shall upon the request of a Sami party, use the Sami language in the Sami Homeland if the civil servant or employee is required to know this language* (section 7).

Peruskirjan konkretisoinnin näkökulmasta ensisijainen tarkoitus ei ole kuitenkaan käydä läpi näitä Selonteossa asetettuja ehtoja ja vapauksia, vaan luoda katsaus siihen, miten Peruskirjan ehtolausekkeet näkyvät Selonteossa sisällöllisesti. Mitä tarpeellisuus,



asianmukaisuus, tarvittava lukumäärä tai vähemmistöjen oma aktiivisuus tarkoittaa käytännössä? Tällä pyrin korostamaan tekstien kommunikatiivisia tavoitteita, joiden puitteissa Peruskirja on siis säätäjä, ehtojen asettaja ja Selonteko taas raportti, ehtoihin vastaava tai ehdot sisältävä. Rajauksen tavoitteena on siis nostaa esiin se, miten Selonteko eksplikoi Peruskirjan ehtoja.

Liite 3 listaa Peruskirjan ehtolausekkeet ja niiden vastineet Selonteossa artikloittain. Nostan tässä esiin keskeisiä olosuhteiden tai ehtojen määrittelyjä yllä jaottelemani kuuden ehtolauseketyypin mukaisesti. Erilaisten ehtolausekkeiden lisäksi Selonteon kielisuunnittelutoiminnan raportoinnissa korostuva piirre on se, että toiminnan taustalle piirtyy jokin laki tai säädös.

### 7.2.3 Lainsäädännölliset tekstit Suomen vähemmistökielipolitiikan kuvauksessa

Yleisin toiminnan, vastuutahojen ja olosuhteiden määrittelijä Selonteossa ovat lait ja säädökset (Liite 3). Selonteossa viitataan yhteensä 39 tekstiin, joista 29 ovat lainsäädännöllisiä tekstejä (lait, asetukset, kv-sopimukset). Selontekoon on myös liitetty joukko liitteitä (15 kpl).<sup>94</sup> 'Lainsäädännön mukaan' esimerkiksi opetusta tarjotaan (ks. (19), (73): *According to section 10 of ... education takes place...*), tietynkielisille oppilaille on varattu kiintiöaloituspaikkoja, kunnat ja oppilaitokset ovat vastuussa opetuksen tarjoamisesta, valtio tukee rahallisesti (*subsidy*) kuntia. Toimenpiteistä raportointi käy siis lakeihin vetoamalla, ja tässä suhteessa Selonteko ei varsinaisesti konkretisoi Peruskirjan viitoittamia toimenpiteitä, vaan ilmoittaa asianmukaisen opetuksen olemassaolosta. Raportoinnin näkökulmasta tämä on mielekästä, ja Suomi ratifioi sopimuksen olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lain todistusvoimaisuuden käyttö on kuitenkin mielenkiintoinen piirre: se laajentaa tekstin sisältöä sisällyttämällä myös näiden muiden (laki)tekstien sisällöt ja kontekstit itseensä. Kuten asioiden olemassaolon toteaminen eksistentiaalilauseilla/prosesseilla myös 'lainmukaisuus' toistuu kaikissa osan III artikloissa.

Useimmiten Selonteossa viitataan perustuslakiin ja kielilakiin. Perustuslailla perustellaan muun muassa yksi- ja kaksikielisten hallintoalueiden järjestelyjä, ruotsin asemaa kansalliskielenä ja perusoikeuksia. Kielilaki puolestaan toimii pohjana ruotsin kielen asemasta ja käyttöoikeuksista puhuttaessa, koulutukseen liittyvillä laeilla selvitetään, miten Suomessa lain mukaan (*according to ...*) päivähoito, perusopetus, jatkokoulutus jne. on järjestetty. Vähemmistökielisopimuksen pitkälle ulottuvista vaikutuksista kertoo osaltaan

---

<sup>94</sup> Mm. The Initial Report of the Government of Finland Regarding the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 4.2.1999, tärkeimmät kielilait ja perustuslaki.

sellaisten lakien kuten vekselilaki (242/1932) tai Teatteri- ja orkesterilaki (730/1992). Lisäksi liitteet antavat viitteitä eri lakien tärkeydestä tai keskeisyydestä vähemmistökielten aseman tai itse vähemmistökielisopimuksen ratifioinnin kannalta. Selontekoon liitetyt perustuslaki, kielilait tai Suomen ensimmäinen raportti vähemmistöjen suojelun puiteyleissopimuksen implementoinnista ovatkin ehkä niitä tekstejä ja kontekstin määrittäjiä, joita ilman Selonteon lukeminen olisi vaikeaa.

Lakeihin ja muihin teksteihin viittaamisen taustalla voi toisaalta myös nähdä pyrkimyksen tarkkuuteen: esimerkiksi viitattaessa lakiin voidaan viitata määrättyihin pykäliin ja niiden alakohtiin, jotka erilaiset päätöksenteon prosessit läpikäyneinä säädöksinä ovat todistusvoimaisia, yksiselitteisiä auktoriteetin lähteitä (73).

- (73) The right to use Swedish before judicial authorities **is prescribed in Chapter 2 of the Language Act. According to section 3**, a Finnish citizen has the right to use his or her own language, Finnish or Swedish, in a matter to which he is a party and in a matter in which he is being heard.

Toisiin teksteihin viittaaminen ei kuitenkaan palvele pelkästään tarkkuutta. Selonteossa vältetään muun muassa selvittämistä eri kieliryhmien välisiä suhteita viittaamalla Suomen ensimmäiseen raporttiin vähemmistöjen suojelun puiteyleissopimuksen implementoinnista (74).

- (74) The Parties undertake to promote, by appropriate measures, mutual understanding between all the linguistic groups of the country and in particular the inclusion of respect, understanding and tolerance in relation to regional or minority languages among the objectives of education and training provided within their countries and encouragement of the mass media to pursue the same objective. (A7.3)

**Under this paragraph reference is made** to the Initial Report of the Government of Finland Regarding the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and especially Article 6.\*

\* See page 14ff.

Tekstiin 'Initial Report of the Government of Finland Regarding the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities' viittaaminen on mahdollista, koska kyseinen raportti on yksi Selonteon liitteistä. Viittaamalla puiteyleissopimuksesta annettuun raporttiin vältetään myös toistoa. Tekstikäytänteiden kannalta tämä viittaaminen kuitenkin vahvistaa kuvaa tekstistä institutionaalisten käytänteiden ehdoilla. Heikkisen ym. (2000) mukaan muihin kirjoittajille ja oletetuille institutionaalisia käytänteitä tunteville lukijoille tuttuihin teksteihin viittaaminen on yksi tapa, jolla viranomaistekstit tuottavat omaa olemassaoloansa tukevaa 'virallisen ideologiaa'

ja vahvistavat instituutioiden valta-asemaa. Erilaisista tekstiketjuista muodostuvat kielipoliittiset linjaukset laajentavat tällöin myös kielipoliittisen suunnittelun kontekstia edellyttäen, että esimerkiksi Selontekoa lukevilla on joko saatavilla tai tiedossa kaikki ne tekstit, joihin teksti perustuu.

Lainsäädäntöön viittaamalla voi nähdä selvitettävän myös Suomen vähemmistökielipoliittiset puitteita suhteessa Peruskirjassa määriteltyihin kuuteen kategoriaan. Lailla on esimerkiksi säädetty, milloin jokin alue on yksi- tai kaksikielinen ja velvoitettu tällöin palvelujen tarjoamiseen kulloisenkin kielitilanteen puitteissa, milloin vähemmistökieltä puhuvan on pyydettävä palvelua omalla kielellään jne.

#### 7.2.4 Soveltamisehtojen vastaavus ja toteutuminen Selonteossa

Taulukko 8 esittää Selonteosta nostettuja esimerkkejä Suomen (vähemmistö)kielipoliittisista linjauksista suhteessa Peruskirjan kuuteen ehtolauseketyyppiin. Esimerkiksi vähemmistökielten puhujien lukumäärä (*if the number justifies*) on keskeinen tekijä Suomen vähemmistökielipolitiikassa. Selonteko jopa huomauttaa, että ymmärtääkseen ruotsin kielen asemaa Suomessa tulee tuntea kielilaki, jonka puitteissa maa on jaettu yksi- ja kaksikielisiin kuntiin ja alueisiin. Myös saamen kohdalla kielen asemaan vaikuttaa alue – saameksi on saatavissa palveluja Saamelaisalueella. Ruotsin kohdalla vähemmistön suhteellinen koko on määritelty tarkkaan.

Toiminnan mahdollisuuksia (*as far as possible*) heijastelevat erilaiset ongelmat (ks. myös 'there' -lauseet yllä). Laissa on säädetty, että ruotsinkielisten on saatava tietyt palvelut omalla kielellään, mutta tämä ei toteudu viranomaisten puutteellisen kielitaidon takia. Toimenpiteiden tarpeellisuutta käsitellin yllä modaalisuutta osoittavien apuverbien käytön yhteydessä. Lakien puitteissa esimerkiksi yliopistot saavat asettaa kiintiöitä saamenkielisten opiskelijoiden sisäänotossa.

Viranomaisten toimivaltaa Selonteko eksplikoi työministeriön, rikostutkinnan ja liikenne- ja sisäasiainministeriön toimenpiteiden yhteydessä. Vähemmistöiltä myös odotetaan aktiivisuutta tuomioistuinten ja hallinnollisten viranomaisten kanssa asioidessa (*request*). Toimenpiteiden sopivuus tai asianmukaisuus puolestaan liittyy Peruskirjassa etenkin opetukseen. Selonteko tarjoaa tietoa opetuksen järjestämisestä kunkin koulutusasteen osalta. Sen lisäksi että opetusta pitää tarjota ruotsiksi, sitä voidaan tarjota myös saamen ja romanin kielellä. Suomi pyrkii myös varmistamaan opetuksen jatkuvuuden kouluttamalla uusia opettajia. Romanikielisen opetuksen kohdalla on soveliasta, että sitä ei opeteta yleisesti, koska itse romaniyhteisö ei tätä halua (*where appropriate*).

Esimerkit ehtojen toteutumisesta käytännössä rakentavat ensinnäkin kuvaa monien kielisuunnittelussa vaikuttavien tekijöiden olemassaolosta. Yhtäältä esimerkiksi ajatus alueellisesti yhtenäisestä vähemmistöstä yhdistyy taloudellisiin ja hallinnollisiin puitteisiin: palveluja on helpompi tarjota, jos ne voidaan keskittää. Toisaalta valtion tuottamien palvelujen lisäksi vähemmistöt voivat saada palveluita yksityisten tahojen järjestämänä, jolloin valtio ei hallinnollisesti enää ole vastuussa niistä. Vähemmistökielten asema ei myöskään ole pelkästään nykyhetken kysymys; muun muassa koulutuksen kautta on pystyttävä turvaamaan myös aseman jatkuvuus ja pienten kielten kohdalla myös niiden säilyminen. Sosiaaliset ja kulttuuriin vaikuttavat tekijät on otettava huomioon esimerkiksi romaaninkielistä opetuksen tarjontaa suunniteltaessa. Vaikka valtio edustaisikin suunnittelijana enemmistöä ja valtaväestöä, se ei voi toimia pelkästään enemmistön arvojen, traditioiden ja käytänteiden mukaisesti.

**Taulukko 8 Peruskirjan ehtolauseketyypit ja toteutuminen Selonteossa**

| Peruskirjan ehtolauseketyypit                                  | Selonteossa esiintyvä käytännön esimerkki   |
|--|---|
| Materiaaliset puitteet (lukumäärä, alue)<br>Vaatimus (request) | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aluejako yksi/kaksikielinen lukumäärän perusteella</li> <li>▪ saamenkielisten palvelujen tarjoaminen saamelaisalueella</li> <li>▪ vaatimus oikeusasiakirjojen kirjoittamisesta saameksi</li> <li>▪ asianomaisten päätösvalta oikeudessa käytettävästä kielestä</li> <li>▪ huoltajan/oppilaan oikeus saada perusopetusta vaatimallaan äidinkielellä</li> </ul>  |
| Mahdollisuus (possible)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ virkamiesten/palvelujen tarjoajien käytännön kielitaidottomuus sekä ruotsin että saamen kielellä</li> <li>▪ taloudelliset mahdollisuudet tarjota romaninkielistä perusopetusta ovat olemassa, mutta kunnat eivät käytä tätä mahdollisuutta</li> </ul>  |
| Tarpeellisuus (necessary)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ saamenkielisten oikeusviranomaispalvelujen puutteesta ei ole esitetty valituksia, vaikka palvelut perustuvat lakiin</li> <li>▪ lain saamenkielen käytöstä viranomaisasioinnissa ei katsota edistävän saamen kielen säilymistä; asiaa tarkastelemaan ja lakia muuttamaan on perustettu työryhmä</li> </ul>  |
| Asianmukaisuus/soveltuvuus (appropriate)                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aloituskiintiöt ruotsin- ja saamenkielisessä opettajakoulutuksessa</li> <li>▪ romaanikulttuurisista syistä romaninkielinen opetus on rajoitettua</li> <li>▪ ruotsinkielinen kulttuurielämän ja rajat ylittävän yhteistyön katsotaan olevan vilkasta ja toimivaa ja erityisiä toimia ei mainita</li> <li>▪ ruotsin- ja saamenkielisiä opettajia pyritään kouluttamaan riittävästi (sufficient)</li> </ul> |
| Hallinnollinen asema (power)                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ päivähoito- ja terveyspalveluja tarjoavat myös yksityiset tahot</li> <li>▪ kuntien ei ole katsottu käytännössä ryhtyneen tarpeellisiin toimiin romaaninkielisen päivähoidon tarjoamiseksi lainsäädännöstä huolimatta</li> </ul>  |

Taulukon 8 mukaisilla Selonteon sisällöllisillä esimerkeillä on myös kielellisiä vastineita. Esimerkiksi lainsäädännön ja käytännön vastaamattomuudesta puhuttaessa lakiin viittaamisen rinnalla (*according to, in accordance to*) esiintyy määre *in practice*. Kielienopetuksesta puhuttaessa puolestaan todetaan, että *yleensä* (usually) koulutusta tarjotaan ruotsin ja saamen kielellä. Selonteko ei kuitenkaan selitä, mitä *yleensä* tarkoittaa ja milloin tai miksi koulutusta ei tarjota.

### 7.3 Toiminta ja sen ehdot - yhteenveto

Sopimuksen sisällöllinen *à la carte* –piirre heijastuu moninaisin tavoin myös kielellisellä tasolla. Kielellisillä valinnoilla rakennetaan kuvaa kielisuunnittelusta, joka koostuu monivaiheisesta ja spesifioimatta jätetystä toiminnasta. Erilaiset hallinnolliset abstraktiot kätkevät sisäänsä käytänteitä, toimenpiteitä ja osapuolia, joita institutionaalisten käytänteiden piirissä ei ehkä ole tarpeellista määritellä. Näitä käytänteitä tuntemattomalle tieto siitä, mitä tehdään ja kuka tekee, jää kuitenkin vaillinaiseksi.

Peruskirjan perusteella eurooppalaisessa kielisuunnittelussa suojellaan, rohkaistaan, mahdollistetaan ja sallitaan vähemmistöjen kielenkäyttö ja kielen käyttöä. Rahoituksesta puhuminen antaa viitteitä siitä, että kielenkäytölle on myös luotava taloudelliset, materiaaliset puitteet. Selonteon puitteet, suojeleminen ja rohkaiseminen perustuu pitkälti lainsäädäntöön. Sopimus, joka allekirjoitettiin voimassaolevan lainsäädännön puitteissa, ei ole vaatinut konkreettisia implementointitoimenpiteitä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan tarkoita sen absoluuttista toteutumista. Samalla kun Selonteossa voidaan sanoa 'According to section 10 of the Comprehensive School Act the education takes place either in Finnish or Swedish' joudutaan puhumaan käytännön tasolla havaituista ongelmista. Spolskyn ja Shohamyn (1999) tekemä jako kielipolitiikan ideologian, linjaustekstin ja käytännön välillä tulee todistetuksi linjauksen ja käytännön eron osalta. Kaksikielisessä maassa ajatus virallisten kielten käyttäjien tasa-arvoisuudesta on kirjattu lakiin, mutta käytännössä tasa-arvo ei toteudu. Vähemmän käytetyistä virallisesta kielestä tekee vähemmistökielen sen rajoitukset käytössä. Käytännössä valtion viralliselle kielelle kielen markkinoilla määrittelemä status ei muodostu pelkästään lainsäädännöllä tai julistamalla. Se, mitkä mahdollisuudet puhujilla on käyttää kieltään yhdistyy myös käytännön ja käyttäjien toimintaan.

Myös itse kielisuunnittelullisille toimenpiteiden toteutumisen mahdollisuuksia ja vaatimuksia niiden toteutumisesta rajataan. Suuri osa toiminnasta esitetään tapahtuvaksi ilman tekijöiden ja toiminnan spesifiyttä kyseenalaistamatta, mutta ne ehdot ja olosuhteet, joissa toiminta katsotaan tarpeelliseksi tai asiaankuuluvaksi, ovat moninaiset. Auktoriteetin asemassa esiintyvä valtio tai viranomaiset joutuu myös esimerkiksi esittämään varauksia omaan toimivaltaansa. Toimiin ei kuitenkaan ryhdytä ilman tarpeeksi isoa kohderyhmää tai vähemmistöjen omaa aktiivisuutta. Ehtojen ja olosuhteiden määrittelyt näyttävätkin liittyvän määrittelemättömien toimijoiden toteuttaman määrittelemättömän toimintaan tuottaen kuvaa instituutioiden sanelemasta suunnittelusta. *A la carte* –luonne mahdollistaa

moneen kontekstiin ja kielelliseen ekosysteemiin soveltuvat kielipolitiikat, mutta se myös varaa maille oikeudet ja vallan määrittellä KUKA suunnittelee, MITÄ ja KENELLE, MITEN suunnitellaan, MISSÄ ja MIKSI.

Rajanvedon ja ruokalistamaisuuden todentaminen on monimuotoista. Sen lisäksi että Peruskirjaan on sopimusteknisesti kirjattu mahdollisuus määrittellä ne kielet, joita sopimus koskee ja millä tasolla kutakin kieltä suojellaan, valinnan mahdollisuuksilla on vastineena joukko kielellisiä ja tekstillisiä piirteitä, jotka rakentavat tekstuaalisesti Peruskirjan piirissä määrittyvää suomalaista ja eurooppalaista vähemmistökielipolitiikkaa. Se, että Peruskirjassa esiintyy suuri joukko ehtoja ja määritteitä, implikoi suurta valinnan varaa eli sopimuksen allekirjoittaneilla mailla on valta valita. Valta määrittellä toimintaehdot ja -tilanteet, valta olla määrittelemättä, spesifioimatta osapuolia ja toimintaa ja mahdollisuus/pyrkimys esittää perusteluja tekstien välityksellä ovat tekstilajiin tukeutuvia ja yhdistyviä piirteitä. Peruskirjassa ja Selonteossa syntyvät merkityksenannot heijastuvatkin pitkälti tekstien kommunikatiivisen tavoitteen viitoittamissa institutionaalisissa käytänteissä rakentaen ja heijastellen näitä käytänteitä. Näiden julkishallinnollisten ja lainsäädännöllisten tai juridisten käytänteiden myötä myös kielisuunnittelu määrittyy julkiseksi, institutionaaliseksi toiminnaksi.

## 8 Kielisuunnittelua kahden diskurssin kautta

Tarkastellessani leksiko-kieliopillisia piirteitä olen yllä eriteltyt osapuolien, toiminnan ja näiden puitteiden kielellisiä representaatioita suhteessa sisältöön. Kunkin käsittelyn yhteydessä leksiko-kieliopilliset piirteet ovat yhdistyneet lainsäädännöllisten tai virkatekstien, yleisesti nimettynä julkishallinnollisten tekstien tuottamis- ja käyttämiskäytänteisiin esimerkiksi sellaisten tekstilajeille tyypillisten piirteiden kuten hallinnollisten abstraktioiden tai itsestään selvien osapuolimääritelmien kautta. Tällöin olen siirtynyt Faircloughin viitekehyyksessä lingvistisestä kuvauksesta kohti kielen piirteiden suhdetta niistä tehtäviin, merkityksenannon kannalta merkittäviin tulkintoihin. Olen siis pyrkinyt tekemään tulkintoja suhteessa tekstien taustalla olevaan ja teksteissä syntyvään todellisuuteen. Toisaalta kuten analyysikategorioiden määrittelyn tai fokuksisteiden valintojen yhteydessä esiin nousseet ongelmat havainnollistivat, itse lingvistinen kuvaus on jo lukuisten valintojen ja tulkintojen tekoa. Pääosassa on kuitenkin ollut teksti. Tässä osiossa tarkastelen tekstien suhdetta niissä heijastuvaan ja rakentuvaan kuvaan kielisuunnittelun maailmasta pohtimalla eri lähestymistavoissa esiin nousseita teemoja suhteessa Cooperin kielisuunnittelun hahmottamismalliin. Käsittelen lingvistisessä kuvauksessa ilmenneitä piirteitä, pohtimalla KUKA suunnittelee, MITÄ, KENELLE, MITEN, MIKSI ja MISSÄ. Tällä pyrin siis tuomaan yhteen tekstin, diskursiiviset käytänteet (julkishallinnollinen tekstilajityyppi) ja laajemmat sosiokulttuurisen merkityksenannon kontekstit, joissa vähemmistökielipolitiikan ja kielisuunnittelun voi rajanvedon kautta katsoa rakentuvan Peruskirjan ja Selonteon piirissä.

### 8.1 KUKA, KENELLE, MITÄ – institutionaaliset suunnittelijat ja kohteet

Sen näkökulmasta, KUKA suunnittelee, Peruskirja ja Selonteko muodostavat kuvaa monitahoisesta ja –lukuisesta suunnittelijajoukosta. Sekä Peruskirjassa että Selonteossa mainitaan laaja kirjo erilaisia institutionaalisia toimijoita, suunnittelun päätöksentekijöitä ja toimeenpanijoita, jotka edustavat Kaplanin ja Baldaufin kansallisen suunnittelun suunnitteluosapuolien kaikkia tasoja. Monilukuisuuden rinnalla suunnittelijat kuitenkin määrittyvät yleisinä, spesifioimattomina instituutioina, viranomaisina ja hallintoeliminä. Ylipäätänsä laaja suunnittelijoiden kirjo jo itsessään kertoo lisäksi siitä, että myös erilaisten kulttuuristen, sosiaalisten, taloudellisten, ideologisten tai poliittisten lähtökohtien vaikutuksen mahdollisuuksien on oltavat laajat.

Suunnittelusta vastuussa olevien yleisyys ja spesifioimattomuus muodostuu tavoista viitata suunnittelijoihin julkishallinnollisen toiminnan osina ja osapuolina. Ajatus

instituutioihin helposti liitettävästä kasvottomuudesta tai persoonattomuudesta juontuu lingvistisen kuvauksen näkökulmasta kuitenkin ennen kaikkea tavoista olla määrittelemättä osapuolia toiminnan yhteydessä. Osassa toimintaa itse toimintaa on vaikea asettaa tai osoittaa jonkin tietyn tahon tekemäksi, ja osapuolet asettuvat myös samoille abstraktion tasoille kuin merkitykseltään monitahoinen ja –prosessinen toiminta. Esimerkiksi se, että kunnallisviranomaisten katsotaan olevan vastuussa päivähoiton tarjoamisesta, määrittelee vastuutahon, mutta se, kuka tai mikä taho käytännössä perustaa päiväkodin, päättää rahoituksista, valitsee opettajat tai asettaa opetustavoitteet, ei käy selville teksteistä.

Kysymyksen, pitäisikö teksteistä käydä selville yksityiskohtaisemmat vastuunottajat ja toimintaprosessit, merkitys riippuu siitä, mistä näkökulmasta julkishallinnollisia tekstejä halutaan tarkastella. Siitä näkökulmasta, miten moneen kansalliseen tilanteeseen Peruskirja soveltuu, lakeihin viittaaminen tai yleisyys ja määrittelemättömyys palvelevat tekstin kommunikatiivista tavoitetta olla tarpeeksi kattava. Julkishallinnollisten käytänteiden puitteissa vastuunotto on tällöin tavallaan eksplikoitua: toiminta ja sen toteuttaminen on määritelty laissa, jonka laadintaprosessissa valtionhallinto on ottanut vastuun lain säätämisestä. Sen näkökulmasta, kuinka ymmärrettäviä tai aukikirjoitettuja nämä vastuutahot, suunnitteli ja osapuolet, päätöksentekijät ja toimeenpanijat ovat tekstien käytänteitä tuntemattomalle, vastuunottajien voi puolestaan nähdä jäävän epäselviksi.

Myös suunnittelun kohteet määrittyvät pitkälti julkishallinnollisista lähtökohdista. Sekä Peruskirjan kieliä koskevissa lähtökohdissa että kieliopillisella tasolla suunnittelu kohdistuu kieleen, ei kielivähemmistöihin. Vähemmistöt kuitenkin käyttävät kieltä, jolloin kielen voi katsoa muodostavan yhteyden suunnittelijoiden ja kohteiden välille. Itse vähemmistöt määrittyvät tämän kielessä hahmottuvan yhteyden puitteissa aktiivisina toimijoina, ennen kaikkea kuitenkin juuri kielenkäyttäjinä. Samalla vähemmistöjä määritellään suhteessa institutionaalsiin käytänteisiin; Peruskirja käsittelee kielen käyttöä, vähemmistöt ovat kielen käyttäjiä. Selvemmin tämä institutionaalsiin lähtökohtiin tukeutuva määrittely ilmenee siinä, että suunnittelua toteuttavat ja sen kohteena olevat tai sitä vastaanottavat muodostavat institutionaalisia roolipareja (*teacher – pupil, public officer – public, juridical authorities – litigant*). Vähemmistöt myös esiintyvät edustuksellisinä eliminä ja vähemmistöiltä odotetaan aktiivista toimintaa, omien etujen vaatimista. Vähemmistöjärjestöt ovatkin aktiivisissa rooleissa, aktiivisia toimijoita.

Vähemmistöt myös eroavat toisistaan suhteessa lainsäädännöllisiin, institutionaalsiin määrittelyihin, kun statuksellisesti eroavia ryhmiä nimitetään eri tavoin (kansalainen, kansa, muu ryhmä). Samalla sekä Peruskirjassa että Selonteossa vähemmistöryhmiä ei kutsuta



vähemmistöiksi. Bourdieun teoriaa yhteisössä syntyvien kielenkäyttömahdollisuuksien tärkeydestä kielenkäyttäjän identiteetille seuraten voi pohtia, tarvitseeko vähemmistöjen vähemmistöidentiteettiä rakentaa nimeämällä tai osoittamalla tietyt ryhmät vähemmistöiksi. Ehkäpä riittää, että käytännössä kielet asemoidaan vähemmistökieliksi. Vähemmistökieliosopimuksesta puhuttaessa ei mielestäni kuitenkaan voi lähteä liikkeelle siitä, että vaikka jo pelkällä olemassaolollaan sopimus todentaa enemmistöjen ja vähemmistöjen eroa (vähemmistöille on määriteltävä erillisessä sopimuksessa ne oikeudet, jotka enemmistöillä on automaattisesti), sopimuksen tarkoitus olisi tuottaa vähemmistöjen 'vähemmyyttä'. Päinvastoin sopimus pyrkii parantamaan vähemmistöjen kielellisiä oloja ja tuottamaan heille myös tätä kautta yhteiskunnallista statusarvoa. Sopimus kuitenkin tuottaa tätä statusarvoa institutionaalisen auktoriteettinsa ehdoilla. Allekirjoittaneilla mailla on vapaus määrittää, mitä kieliä sopimus koskee, mihin toimiin on ryhdyttävä ja missä yhteyksissä sekä milloin nämä toimet katsotaan tarpeellisiksi tai asiaankuuluviksi. Vaikka vähemmistöt esiintyvät aktiivisissa rooleissa, suunnittelutahot pystyvät määrittelemään ja osoittamaan omaa virallisen auktoriteettiansa ja valta-asemaansa.

Osapuolia käsiteltäessä lähtökohta, että suunnittelijat ja kohteet ovat erillisiä, on lisäksi ongelmallinen. Esimerkiksi virkamiehet voivat olla sekä virkansa puolesta vähemmistökielen käytön mahdollistajia että säädöksistä hyötyviä, omaa kieltänsä työssään käyttämään oikeutettuja kielivähemmistön jäseniä. Huomattavaa onkin, että lainsäädännön puitteissa suunnittelu vaikuttaa enemmän viranomaisten kielenkäyttöön kuin itse vähemmistöjen. Lainsäädännöllisesti määritellään, säädetään, viranomaisten toimintaa, ei vähemmistöjen. Itse vähemmistöt jäävätkin tässä mielessä taka-alalle: viranomaiset käsittelevät ensisijaisesti omaa toimintaansa, johon vähemmistöt suhteutuvat. Toisin sanoen laki, joka velvoittaa virkamiehen käyttämään jotain tiettyä kieltä, koskee vähemmistöjä epäsuorasti. Tässä mielessä sopimuksessa ei myöskään nimellisesti tarvitse myöntää kielioikeuksia vaan mahdollistaa kielen käyttöä.

Se, kuka suunnittelee, mitä ja kenelle, kietoutuu yhteen. Tästä näkökulmasta top-down – bottom-up –suunnittelulähtökohtien erottelu on vaikeaa. Käsiteltäessä edustuksellista demokratiaa ja sen puitteissa toteutettavaa toimintaa suunnitteluprosessiin kirjoittautuu sisään myös käyttäjät. Selonteossa nouseekin esiin vähemmistöjen edustuksellisuus: vähemmistöillä on myös poliittisia, lakisäätteisiä edustuselimiä (parlamentti, kansankäräjät). Kuitenkin sen perusteella, miten tekstit tuottavat ja esittävät institutionaalisia käytänteitä ja oletuksia näiden hallitsemisesta, voidaan helposti puhua top-down -lähtökohdista. Sekä toimijat että toiminta määrittyvät instituutioiden näkökulmasta.

Toisaalta tekstit ovat juuri instituutioiden tekstejä; jo sellaisenaan ne rakentavat joka ilmaisulla edustamiaan julkishallinnollisia instituutiota. Peruskirja ja Selonteko luovatkin vähemmistökielipolitiikan rakentumiseen institutionaalisen näkökulman. Näiden rinnalla olisikin ehkä syytä tarkastella muita tekstejä, esimerkiksi vähemmistöjen, median ja enemmistöjen tekstejä.

Tämän tutkimuksen tekstejä transitiivisuuden puitteissa lähinnä kielen ideationaaliseen metafunktion pohjautunut tarkastelu valotti sitä, miten instituutioiden tekstit luovat kuvaa itse instituutiosta ja sen näkökulmasta hahmottuvasta maailmasta. Institutionaalisten käytänteiden todentamisen ja uusintamisen yhteydessä kuitenkin myös tekstien interpersonaaliset piirteet, se miten tekstit asemoivat niitä tuottavia ja käytäviä tahoja, nousivat keskeiseksi. Institutionaalisiin käytänteisiin tukeutuminen ja niiden määrittelemättömyys ja aukikirjoittamattomuus tuottavat 'virallisen ideologiaa', jonka puitteissa siis asetetaan tiettyjä odotuksia lukijoille ja lukijoista. Peruskirja esimerkiksi varaa oikeuden määrittellä ehdot toiminnalle, Selonteko osoittaa Suomen valtiolla raportointitilanteessa olevaa valtaa olla määrittelemättä ongelmien syitä tai käytännön toteutuksen yksityiskohtia ja mahdollisuus käsitellä asioita toimeenpanon kannalta abstrakteiksi jäävien lakien nimissä.

## **8.2 MITEN – instituutioiden käytänteillä määriteltyä suunnittelua**

Institutionaalisten (teksti)käytänteiden puitteissa määrittyvien osapuolien rinnalla myös kielisuunnittelullinen toiminta määrittyy Peruskirjassa ja Selonteossa näistä lähtökohdista. Ideationaalisen merkityksenannon näkökulmasta monimutkaisia prosesseja kuvaavat hallinnolliset abstraktiot tuottavat kuvaa instituutioiden omasta, asiantuntijuutta vaativasta toiminnasta.

Kielisuunnittelun yhteydessä lähestyin suunnittelun prosesseja (MITEN) niiden eri vaiheiden kautta. Nämä vaiheet eivät kuitenkaan esiintyneet tai nousseet esiin leksiko-kieliopillisten piirteiden kuvauksen yhteydessä. Syynä tähän vaiheiden sivuutukseen on osaksi se, että keskityin tarkastelemaan ”suunnittelullista toimintaa” enkä esimerkiksi sopimusteknisiä käytänteitä edustavia piirteitä. Toisaalta itse suunnitteluprosessin, aloitteenteon, päätöksenteon, kartoittamisen, toimeenpanon ja arvioinnin voi arvella sisältyvän monia prosesseja käsittäviin, hallinnollisten abstraktioiden kautta ilmaistuihin toimiin. Sellaisen Peruskirjan verbin kuten *agree* voisi katsoa pitävän sisällään päätöksentekoon johtaneen aloitteen, valmistelun, tekstin laadinnan ja näihin liittyvän päätöksenteon, jonka puitteissa sopimus on laadittu Euroopan neuvostossa. Johdannossa

esiintyvä aikaisempien sopimusten tai yleiseurooppalaisten perinteiden huomioiminen (*consider*) puolestaan viitanee sopimuksen laadintaa pohjustaneeseen selvitystyöhön (kartoitus). Lisäksi sekä Peruskirjassa että Selonteossa esiintyvät erilaisten palveluiden (opetus, viranomaisasiointi, tulkkaus jne.) tarjoamiseen liittyvät verbit *provide, facilitate, make available, offer* jättävät eksplikoimatta, kuka tarjoaa, kuka rahoittaa, kuka suunnittelee, kuka ja millä tasolla tekee päätökset rahoituksesta, miten arvioidaan ja kuka arvioi, milloin kulloistakin palvelua on annettu tai tarjottu riittävästi jne.

Yllä esittämäni arviot siitä, mitä hallinnollisten abstraktioiden sisään voi kätkeytyä, ovat pitkälle vietyjä tulkintoja yksittäisistä sanoista ja niille muotoutuvista merkityksistä. Tällaisten ehdotusten ja arvioiden kautta syntyvien tulkintojen sijasta tärkeämpiä ovatkin ehkä huomiot siitä, että aukikirjoittamista tai eksplikointia ei esiinny. Peruskirjan tavoite on ennen kaikkea määritellä tarpeeksi kattavasti periaatteita ja puitteita toiminnalle, jonka on sovelluttava erilaisiin kansallisiin tilanteisiin. Selonteko selventää näitä puitteita; se kertoo esimerkiksi, että Suomessa ruotsinkielisille on taattu laissa täydet oikeudet saada koulutusta ja viranomais-, terveys- ja kulttuuripalveluita. Selonteon teksti kuitenkin toistaa Peruskirjan abstrakteja, prosesseja määrittelemättömiä termejä. Erilaiset tekstit (sopimus--raportti) pitävät sisällään samoja kielellisiä elementtejä, samoja määrittelemättä jättämissä, nominaalistuksia ja abstraktioita, mikä puolestaan yhdistää tekstejä ja osoittaa niillä olevan yhteisiä kommunikatiivisia tavoitteita. Hallinnolliset abstraktiot tai implisiittiset vastuutahojen ilmaisu rakentavat julkishallinnollista todellisuutta asettaen samalla odotuksia ja oletuksia tekstien käyttäjistä. Hallinnolliset abstraktiot, pois jätetyt agentit ja kohteet ovat itsestäänselvyyksiä ainakin tekstien kirjoittajille.

Se, missä määrin Peruskirjaa ja Selontekoa ja niiden edustamia institutionaalisia käytänteitä voidaan kritisoida, on jo vaikeampi kysymys. Voisiko julkishallinnollisten käytänteiden tuntemusta edellyttävien tekstien perusteella tehdä väitteitä siitä, että samalla kun teksteissä käytetään tietyn ammattiryhmän, tietyn yhteiskunnallisen eliitin hallitsemaa kieltä, asetetaan enemmistön määrittelemiä käytänteitä tuntemattomat vähemmistöt aliarvoiseen asemaan? Peruskirjaan ja Selontekoon sisältyy tietynlaista asiantuntijavaltaa (Bourdieu 1995, Giddens, May 2001), tietoa siitä, mitä suunnittelu- tai tässä suojelutoiminta on ja kenet on asetettu siitä vastuuseen. Lingvistisissä piirteissä esiin tulleet esimerkit vähemmistöjen juridisesta vastuusta vaatia toimintaa, palveluja tai käännöksiä edellyttävät vähemmistöiltä tietoa sopimuksesta, sen ehtoista ja vaatimuksista. Se, mitä 'lain mukaan jokaisella on oikeus ...' tarkoittaa käytännössä, ei selviä itse tekstistä. Heikkisen ym. (2002) mukaan virkatekstien muihin teksteihin viittauksien taustalla vaikuttaa vaatimus olla

juridisesti pätevä; voidakseen esimerkiksi vaatia muutoksia tai uudelleen käsittelyä tekstien käyttäjien on tunnettava tekstiketjut. Usein näiden juridisen pätevyyden ehdoilla kirjoitettujen tekstien tueksi tarjotaankin selittäviä tekstejä: Peruskirjan tekstiä selventää sekä sitä selittävä raportti että Euroopan neuvoston ylläpitämä Internet-sivusto.

Se, millaista valtaa ja keiden kesken Peruskirjassa ja Selonteossa esiintyy, on mielenkiintoinen kysymys, joka liittyy tekstityyppeihin. Molemmat tekstit ovat paljolti tekstejä yhdeltä instituutiolta toiselle. Peruskirja on Euroopan neuvoston säädös Suomelle ja muille sen allekirjoittaneille maille, Selonteko on Suomen raportti Euroopan neuvostolle. Tässä mielessä julkishallinnollisten käytänteiden hallitsemista edellyttävät tekstit ovat mielekkäitä; tekstejä käyttävät ovat osa ammattikuntaa, jonka jakaman kommunikatiivisen tavoitteen tuotoksia tekstit ovat. Toisin sanoen sekä kirjoittajat (Euroopan neuvosto, Suomen valtio) että tekstiä ensisijaisesti käyttävät tahot (jäsenmaat, asiantuntijakomitea/Euroopan neuvosto) tuntevat käytänteet, sen mitä *agree* tai *provide substantial part of education* kulloinkin tarkoittavat.

### **8.3 MISSÄ – institutionaalinen konteksti**

Kysymys siitä, MISSÄ suunnitellaan, piirtyi kielisuunnittelun yhteydessä monella tapaa keskeiseksi lähtökohdaksi. Kielisuunnittelullisissa lähtökohdissa määrittävä Kaplanin ja Baldaufin käsite kielellinen ekosysteemi viittaa suunnittelun kohteena olevan yhteisön kielitilanteeseen, kaikkien yhteisössä puhuttavien kielten ja näiden käyttäjäryhmien huomioimiseen. Lisäksi kielisuunnittelun puitteet muodostuvat erilaisista poliittisista, taloudellisista ja kulttuurista tekijöistä, jotka tekevät kustakin kielisuunnittelutilanteesta, kustakin kielipolitiikasta uniikin. Kontekstin huomioiminen määrittyy keskeiseksi myös CDA:n lähtökohdista. Tässä mielessä se, millaiseksi Peruskirjan ja Selonteon konteksti, kielellinen ekosysteemi ja erilaiset ei-kielelliset tekijät määrittyvät, koskee sekä tästä ympäristöstä rakentuvia representaatioita (osapuolet, toiminta, ehdot) että sitä tekstuaalista kehystä, jossa tekstejä tulkitaan.

Peruskirjan ja Selonteon kielellisiä piirteitä tarkastellessa nämä kaksi kontekstia yhdistyvät: yhtäältä osapuolten, toiminnan ja näiden puitteiden representaatioista muodostuu representaatioita institutionaalisista käytänteistä, osapuolten, toiminnan ja puitteiden määrittelyä instituutioiden ehdoilla. Toisaalta lähtökohdat eri kielellisten piirteiden tarkastelulle ja tulkinnalle olivat samoissa institutionaalisissa käytänteissä; tekstien ymmärtämiseen tarvitsin julkishallinnollisten instituutioiden tekstikäytänteiden ymmärtämistä. Käytännössä tämä vaikutti siihen, että kielen piirteiden kuvausta ohjaa

julkishallinnollisten instituutioiden lähtökohtien ja konteksti huomioonotto. Sellaiset jaot kuten suunnittelija/kohde, julkinen instituutio/yksityinen taho juontuvat ennemminkin taustaoletuksista (esim. Kaplanin ja Baldaufin kansallisen suunnittelun tasot) kuin itse teksteistä.

Institutionaalisten käytänteiden kontekstia rakentavat osapuolien ja toiminnan määrittelemättömyys. Virallisen ideologiaa tuottavaa selittämättä jättämistä esiintyy sekä nimityksissä (public authorities) että aktiivisten osapuolien häivyttämisessä tai taka-alalle jättämisessä. Myös hallinnollisista abstraktioita heijasteleva toiminta asettaa oletuksia tekstien käyttäjille, odotuksia tuottajien ja käyttäjien jakamista kommunikatiivisista tavoitteista. Lainsäädännöllisen tekstin piirteinä puolestaan Peruskirjan sisältyvä performatiivisuus, säätely, edellyttää samanaikaisesti kattavuutta ja tarkkuutta. Yhtäältä tekstejä voi siis katsoa kielisuunnittelun representaation näkökulmasta. Tällöin esimerkiksi toiminnan vaikeasti määriteltävyys kertoo hallinnollisista abstraktioista, institutionaalista käytänteistä määritellä toiminta yleisinä linjauksia (*make available*) ennemminkin kuin konkreettisena toimintana. Toisaalta hallinnollisten abstraktioiden tai kieliopillisten piirteiden tarkastelun lähtökohtana on se, että Peruskirja ja Selonteko ovat tietyn kontekstin tekstejä, jotka pitävät sisällään tiettyjä kommunikatiivisia funktioita (säätää, raportoi). Säätävä teksti joutuu olemaan yleinen ollakseen kattava, ja sillä on myös asema määrätä. Tällöin asiat voidaan esittää varmoina, asioiden toteutumista ei tarvitse epäillä. Institutionaaliseen valta-asetelmaan viittaamalla voi lainsäädännöllisellä tekstillä myös katsoa olevan oikeuden olla selittämättä.

Peruskirjassa ja Selonteossa selkeimmin esiin piirtyvä konteksti on toisin sanoen julkishallinnollinen, institutionaalinen. Osapuolet hahmottuvat eri hallinnon asteilla, esimerkiksi suunnittelun kohteet (vähemmistöt) määrittyvät suhteessa institutionaalisiin rooleihin. Selonteossa vähemmistökieliryhmät määrittyvät erilaisina lainsäädännöllisiä eroja vastaavina ryhminä. Ruotsinkieliset ovat kansalaisia, saamelaiset (alkuperäis)kansa, romanit, venäläiset ja tataarit muita ryhmiä tai väestönosia. Kielisuunnittelun tarkastelun yhteydessä totesin, että Peruskirjassa lähdetään liikkeelle erilaisten vähemmistöjen olemassaolosta kansallisessa kielellisessä ekosysteemissä. Lisäksi Peruskirja todentaa enemmistöjen ja virallisten tai kansallisten kielten olemassaoloa. Peruskirjassa tai Selonteossa ei kuitenkaan puhuta itse vähemmistöistä (minority, minority group) tai ei-virallisista kielistä (unofficial languages) tai niiden puhujista/käyttäjistä. Selonteossa mainitaan nimeltä viisi vähemmistökieltä ja niitä puhuvaa ryhmää. Lisäksi viitataan suomenkieliseen enemmistöön, kuitenkin rinnastamalla tämä ruotsinkielisiin kansalaisiin (*citizens*). Kielellisen ekosysteemin rakentamisen kannalta Peruskirjan piirissä määrittyvä Suomen vähemmistökielipolitiikka

koskee kuitenkin etupäässä ruotsia ja saamea. Esimerkiksi tekstimäärän näkökulmasta - sen, kuinka paljon kutakin kieltä käsitellään - vähemmistökielten käsittely painottuu näihin kahteen kieleen. Ruotsi rinnastuu lisäksi yleiseen kansalliskielistä puhumiseen.

Erilaiset tavat puhua vähemmistökieliryhmistä voi nähdä myös osana ei-kielellisen kontekstin representointia. Suomen vähemmistökielipoliittisesta tilanteesta tekee omalla tavallaan uniikin ruotsin asema sekä kansallisena että vähemmistökielenä.<sup>95</sup> Lisäksi saame on tunnustettu eri tavalla kuin muut vähemmistöt. Ei-kielellisten tavoitteiden ja lähtökohtien näkökulmasta kontekstia kuitenkin muokkaavat julkishallinnolliset ja lainsäädännölliset puitteet. Jos tekstimäärällisesti ruotsi ja saame saavat eniten painoarvoa, myös erilaisiin lakiteksteihin viittaaminen muodostaa määrällisesti usein toistuvan osan Selontekoa.

Julkishallinnollisista lähtökohdista määrittäviin puitteisiin voisi katsoa kuuluvan rajojenvedon ja oikeusteknisten elementtien määrittelyn, teksteihin vetoamisen ja teksteillä perustelun ja kieliopillisiin piirteisiin yhdistyvän (tekstuaalinen ja sisällöllinen) mahdollisuuden olla selittämättä. Sisältöä tarkkailemalla Selonteossa annetaan viitteitä taloudellisista puitteista (rahoitusongelmat koulutuksessa), sosiokulttuurista tekijöistä (romanien itseopetus), poliittisista kysymyksistä (pääministerin huomautus ministeriöille ja virkamiehille) ja ideologisista lähtökohdista (vähemmistöjä ei kutsuta vähemmistöiksi).

#### **8.4 MIKSI – yhteisön suunnittelua kielen kautta**

MIKSI suunnitellaan, jäi kielisuunnittelun kontekstin määrittämiseksi esiin nostetuista kysymyksistä avonaisimmaksi sekä kieliopillisten että lakitekniisten piirteiden näkökulmasta. Siinä missä osapuolten ja toiminnan representaatioiden tarkastelussa liikutaan sen piirissä, KUKA suunnittelee, MITÄ ja KENELLE, tai ehtojen ja toiminnan yhteydessä pohdinnan kohteena on se, MITEN suunnitellaan, tai siinä, missä näiden kaikkien myötä tarkastelussa on se, MISSÄ suunnitellaan, MIKSI on enemmän sisällöllinen kysymys. Kielellisenä tai tekstuaalisena piirteenä kysymys siitä, MIKSI suunnitellaan olisi voinut avautua argumentaation ja sen rakenteiden analyysille (vrt. esim. Virtala 2002). Tämän tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ollut vastata Peruskirjan ja Selonteon perusteella siihen, miksi Euroopan vähemmistökieliä pyritään suunnittelemaan vähemmistökielisopimuksen kautta, vaan tarkastella, miten tällainen kielipolitiikka ja sen puitteissa toteutettava kielisuunnittelu rakentuu. Vaikka CDA:n puitteissa miksi-kysymykset ovat keskeisiä, tämän tutkimuksen 'miksi' ei koske suomalaisen vähemmistökielipolitiikan tavoitteita ja syitä. Kysymyksen,

---

<sup>95</sup> Ruotsin kielen asemasta vähemmistö- ja kansalliskielenä kansainvälisen lainsäädännön näkökulmasta ks. Kielilakikomitean mietintö 2001.

miten suomalainen vähemmistökielipolitiikka muotoutuu Peruskirjan ja Selonteon piirissä, taustalla oleva 'miksi' pohtii enemmän sitä, miksi vähemmistökielipolitiikka rakentuu niin kuin se rakentuu ja mitä seurauksia tästä on osapuolien identiteettien ja roolien rakentumiselle.

Peruskirjan tavoitteen katsotaan olevan eurooppalaisten vähemmistökielten kulttuurista rikkautta edustavan roolin tukeminen ja säilyttäminen. Suomi hyväksyi nämä tavoitteet allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan sopimuksen. Kulttuurisen rikkauden korostamisesta liikkeelle lähtevä Peruskirja saa kuitenkin vastineeksi lainsäädännön kautta kielenkäyttömahdollisuuksiin, kielioikeuksiin keskittyvän Selonteon. Selonteossa kulttuurisen rikkauden tunnustaminen sivuutetaan, kun taas käytännön toimenpiteitä selitetään tarkasti. Selonteko on raportti olemassa olevasta, ja se määrittelee ehdottomat puitteet lainsäädännön nimissä. Selonteosta puolestaan puuttuu huomioon otetut kulttuurisista arvoista, rikkaudesta; se ei myöskään juuri perustele toimia vetoamalla vähemmistökielten säilyttämisen kulttuurisiin, identiteettillisiin, sosiaalisiin ym. arvoihin.

Peruskirja ei myöskään näyttäytyä ainoastaan kulttuurisen rikkauden tavoitteiden näkökulmasta: kulttuurisuuden rinnalla sopimus on vahvasti kielenkäyttömahdollisuuksia käsittelevä. Jos sopimus käsittelee ainoastaan monikulttuurisuuden ja –monikielisyyden historiallisia, perinteisiä ja kulttuurisia lähtökohtia, Peruskirja voisi muodostua artiklasta 7, joka keskittyy enemmän periaatteiden linjaukseen kuin konkreettisten toimien sitovuuteen. Syyt, joiden puolesta Peruskirjaa voidaan kuitenkin kuvata kulttuurisena ja rohkaisevana enemmän kuin ihmisoikeudellisena, velvoittavana tai säätävänä sopimuksena, pohjautuvat ehkä sen sopimustekniseen väljyyteen, *à la carte* -piirteeseen. Tämä piirre tekee sopimuksesta vähemmän vaativan, vähemmän velvoittavan. Myöntäessään jäsenmaille vallan määritellä, mitä 'palvelujen' tarjoaminen käytännössä tarkoittaa, mikä viranomaistaho huolehtii kunkin 'palvelun' tarjoamisesta, millä ehdoin ja kenelle palveluja tarjotaan, Peruskirja toimii säätäjän tai rajoittajan sijasta juuri rohkaisijana. Se tarjoaa mahdollisuuden, rohkaisee valtioita sitoutumaan laajat vähemmistökielten käyttömahdollisuudet takaaviin linjauksiin, mutta se ei vaadi tätä ehdottomasti. Sopimuksen allekirjoittaneita ja ratifioineita maita ei muun muassa aseteta järjestykseen ratifioimisasteen perusteella,<sup>96</sup> vaan kaikki ratifioineet maat ovat yhtä lailla sopimukseen sitoutuneita.

Myös Peruskirjan ja Selonteon piirissä rakentuvan vähemmistökielipolitiikan tavoitteiden voi yhteenvedona sanoa määrittävän julkishallinnollisten ja lainsäädännöllisten käytänteiden

---

<sup>96</sup> Ks. esim Euroopan neuvoston Peruskirjaa käsittelevä Internet-sivusto.

kautta. Peruskirja on kahden instituution (kv-järjestö/valtio) välinen sopimus, joka toteuttaa molempien instituutioiden tavoitteita. Euroopan neuvosto pyrkii turvaamaan monikulttuuristen perinteiden ylläpitämiseksi perustuvia lähtökohtiaan rohkaisemalla jäsenvaltioitaan toimintaan vähemmistökielten hyväksi. Suomi pyrkii Selonteossa osoittamaan ja vahvistamaan kielellisille vähemmistöilleen myöntämäänsä asemaa lainsäädäntöön tukeutumalla.

### **8.5 Julkishallinnollisia käytänteitä ja juridisia lähtökohtia – vähemmistökielipolitiikkaa kahdella diskurssilla**

Julkishallinnollisten instituutioiden käytänteet ja lainsäädännölliset edellytykset ja lähtökohdat ovat toistuvia teemoja ja selitysmalleja, jotka nousevat Peruskirjaa ja Selontekoa tarkasteltaessa. Näissä kahdessa tekstissä kielisuunnittelusta voisikin sanoa puhuttavan ensisijaisesti julkishallinnollisilla ja lainsäädännöllisillä/juridisilla diskursseilla. Julkishallinnollisilla diskursseilla rakennetaan kielisuunnittelua, joka on osa edustuksellisen demokratian päätöksenteko- ja toimeenpanoprosesseja.

Juridisissa diskursseissa Peruskirja asettaa vähemmistökielipoliittisena tekstinä vaatimuksia sekä sopimusosapuolille että sopimuksen kohteena oleville vähemmistöille. Heikkinen ym. (2000, 255-257) puhuvat lasten päivähoiton viranomaistekstien yhteydessä juridisista diskursseista, joilla päivähoito sidotaan oikeudenkäynti- ja lainvalvontakäytänteisiin. Laissa säädetään toiminnan puitteet. Myös Peruskirjan sisällön voi nähdä saavan merkityksiä suhteessa siihen, mitä luvataan, mihin sitoudutaan ja mitä seuraa, jos sitoumuksia ei toteuteta. Peruskirja kuitenkin määrittelee vaatimukset ja sitoumukset hyvin yleisellä tasolla ja jättää sitoutujalle mahdollisuuksia määrittellä, mitä kukin sitoutuminen käytännössä tarkoittaa. Juridisella diskurssilla voitaisiin tällöin tarkoittaa laajemmin yleistä todistusvoimaisuuden ja -velvollisuuden oletuksia. Tähän punoutuu sekä tekstien käyttö auktoriteettisena lähteenä että pyrkimys kattavuuteen selvyiden ja ymmärrettävyyden kustannuksella.

Julkishallinnolliset ja juridiset diskurssit ovat pitkälti yhteen kietoutuneita. Lainsäädäntö säätelee instituutioiden toimintaa. Lakeja puolestaan säädetään institutionaalisten käytänteiden kautta. Molempia diskursseja yhdistää toisin sanoen tekstien keskeisyys: instituutioiden työtä, käytänteitä, lakeja ei voikaan katsoa olevan ilman kirjallisia tekstejä (Heikkinen ym. 2000, 35). Julkishallinnollisia ja juridisia diskursseja yhdistää myös edustuksellisen demokratian instituutioiden valta-aseman legitimointi. Tekstit eivät selitä; sopimusteksti ei perustele, miksi jäsenmaiden tulee mahdollistaa vähemmistökielten käyttö eri tavoin, koska sen ei tarvitse sitä



tehdä. Hallinnollisten instituutioiden valta-asema on ehkä aina jollain tavoin hegemoninen. Ne ovat hyväksytyjä järjestyksen ja yhteiskunnan ylläpitäjiä.

Julkishallinnollisten tai juridisten diskurssien yllä pitämisen valta-asetelman kritiikki ei tämän tutkimuksen piirissä kohdistu instituutioiden legitimoituun valtaan. Instituutioiden tekstien tarkastelu tuottaa enemmän näkökulman vallankäytön tekstien maailmaan. Uusintaessaan ja tuottaessaan institutionaalisia käytänteitä, virallisen ideologiaa, Peruskirja ja Selonteko ovat eräänlaisen asiantuntijavallan ilmentymiä, hallinnollisia ja juridisia tekstikäytänteitä tuntevien eliittien tekstejä. Tällöin myös julkishallinnollisissa ja juridisissa diskursseissa rakentuvaa vähemmistökielipolitiikkaa rakennetaan näillä eliitin hallitsemilla diskursseilla. Tässä mielessä Peruskirjan ja Selonteon kielisuunnittelusta luomassa kuvassa voi nähdä yhtymäkohtia Luke ym. (1990) näkökulmaan, että kielisuunnittelu on usein valtaeliitin toimintaa, eliitin, joka hallitsee ja tuntee päätöksenteko- ja vaikuttamisprosessit.

Peruskirja ja Selonteko ovat instituutioiden tekstejä, joihin julkishallinnollinen ja juridinen diskurssi sopivat. Tekstien tuottaessa näitä kahta diskurssia vaihtoehtojen pohtiminen kävi vaikeaksi ja jäi taka-alalle. Mitä olisivat ne vaihtoehtoiset diskurssit, joilla Peruskirjassa ja Selonteossa voitaisiin puhua kielisuunnittelusta? Fairclough katsoo murroksessa olevassa yhteiskunnassa esiintyvän yhä enemmän kaupallisia, markkinoivia tekstejä. Olisiko Selonteko voinut raportoida Suomen vähemmistökielipolitiikasta kaupallisen markkinoinnin keinoin, kehua korkealla tasolla ratifioitua sopimusta, käyttämällä superlatiiveja jne.?

Toinen Peruskirjasta ja Selonteosta 'puuttuva' diskurssi on kielen asiantuntijuuden diskurssi. Kielisuunnittelun kontekstia käsitellessäni totesin, että kielisuunnittelua kehittävät kielitieteilijät soveltajien ollessa harvoin kielen asiantuntijoita. Myös kielisuunnittelun yhteydessä esittelemäni teoriat ja käsitteet ovat kielentutkijoiden kehittämiä. Peruskirjassa tai Selonteossa ei kuitenkaan puhuta (kieli)identiteetistä, kieliyhteisöstä. Vaikka Peruskirjassa lähdetään liikkeelle ja korostetaan vähemmistökielten kulttuurista arvoa, keskittyy sopimus kielenkäyttömahdollisuuksien turvaamiseen. Kielen arvo tai merkitys nähdäänkin ehkä ensisijaisesti instrumentaalisenä, ei symbolisena. Tästä viestii osaltaan Peruskirjan säädökset ja Selonteon kuvaukset yksilöjä koskettavista oikeuksista. Oikeus saada opetusta, terveyspalveluja jne. omalla kielellään, oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisasioinnissa ovat ennen kaikkea yksilöille annettuja oikeuksia, joissa vähemmistökieltä puhuva suhteutuu aina instituutioon. Kolmas, useasti esiin tullut sekä Peruskirjasta että Selonteosta puuttuva diskurssi onkin itse vähemmistöjen käsitteleminen vähemmistöinä, ryhminä, joilla on oikeuksia.

## 9 Yhteenveto

Kielisuunnittelu ja kielipolitiikka saavat usein konkreettiset puitteensa virallisissa, lainsäädännöllisissä teksteissä. Kun kielisuunnittelun ja kielipolitiikan katsotaan useimmiten olevan valtion tai sen eri organisaatioiden ja instituutioiden toimintaa, siirytään niiden tarkastelussa kielentutkimuksen alalta kohti julkishallinnollisia päätöksenteko- ja toimeenpanoprosesseja. Kielisuunnittelu rinnastetaankin usein yhteiskunnallisten resurssien suunnitteluun. Tällainen kielen kautta toteutettava yhteiskuntasuunnittelu vaatii, että kielen luonteen käsittämisen lisäksi ymmärretään yhteiskunnallisia käytänteitä.

Tässä tutkimuksessa olen lähestynyt institutionaalisessa kontekstissa määrittyvää kielisuunnittelua kielentutkimuksen näkökulmasta rajaten tarkastelun kahden julkishallinnollisen tekstin analysointiin. Tavoitteena on ollut selvittää, miten Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan perussopimuksen ja Suomen tämän sopimuksen implementoinnista kirjoittaman selonteon kaltaiset keskeiset kielipoliittiset tekstit osaltaan rakentavat ja heijastavat kielisuunnittelun ja Suomen vähemmistökielipolitiikan maailmaa kielipoliittisen rajanvedon kautta. Tekstien kautta tarkastelin, miten kielisuunnittelu ja kielipolitiikka rakentuvat suhteessa kielisuunnittelua hahmottaviin kysymyksiin siitä, kuka suunnittelee, mitä, kenelle, miten, missä ja miksi.

Etsin vastauksia näihin kysymyksiin analysoimalla tekstien kieliopillisia ja diskursiivisia piirteitä, osapuolien, toiminnan ja näiden puitteiden representaatioita. Tekstien analysoinnin taustalle piirtyi käsitys teksteistä osana laajempia sosiokulttuurisia ja tekstin tuotto- ja käyttökäytänteitä. Tekstin kielellisten ja sisällöllisten piirteiden deskriptiivistä kuvausta ohjasi siten viranomaisteksteille ominaisten piirteiden tarkastelu. Lähtökohdat julkishallinnollisten tekstien kontekstin hahmottamiselle olivat kuitenkin kielisuunnittelulliset, ei hallinto-, valtio- tai oikeustieteelliset.

Kriittinen diskurssintutkimus tarjosi ensinnäkin puitteet kielisuunnittelun ja kielipolitiikan tutkimiseen tekstien kautta. Konstruktionistinen käsitys kielen maailmaa rakentavasta luonteesta mahdollistaa sosiaalisten makrotason ilmiöiden tutkimisen näihin ilmiöihin liittyvien (mikrotason) tekstien tarkastelun kautta. Kriittisyys puolestaan ohjasi kysymään kielisuunnittelullisia kysymyksiä taustalle piirtyvän tavoitteen ollessa pohtia kuvauksen (miten) lisäksi sitä, miksi kunkin kysymyksen tuottama kuvaus on sellainen kuin on. Tällöin korostuivat institutionaalisten tekstien kielessä ja kielellä piirtyvät julkishallinnolliset valta-asetelmat ja niitä tukevat ideologiset lähtökohdat, arvot ja oletukset. Peruskirja ja Selonteko ovat julkishallinnollisten instituutioiden tekstejä, joissa tuotetaan julkishallinnollisia

käytänteitä ja niissä määrittyviä rooleja, identiteettejä ja asemointeja sekä suunnitteleville instituutioille että vähemmistökieliä puhuville ryhmille.

Käsitys Peruskirjan ja Selonteon julkishallinnollisten instituutioiden toimintaa heijastamina ja rakentamina ilmentyminä perustuu myös ajatukseen, että tällainen toiminta saa muotonsa pitkälti tekstityönä. Yhteiskunnan järjestyksen ja toimintaedellytysten taustalla on lisäksi erilaiset kirjoitetut lait ja säädökset. Peruskirja kansainvälisenä sopimuksena sekä osana Suomen valtiosopimuksia on osa institutionaalisia käytänteitä: asioiden eteenpäin vieminen vaatii kirjallisia, juridisesti päteviä puitteita. Allekirjoittaessaan sopimuksen Suomi on sitoutunut tiettyihin kirjallisesti määriteltyihin toimiin, joita kuitenkin on mahdollista soveltaa tekstissä määriteltyissä puitteissa. Sopimustekstinä Peruskirja puolestaan sekä johtaa käytännön toimenpiteisiin että representoi toimenpiteitä.

Peruskirjan ja Selonteon tapaisten julkishallinnollisten tekstien rooli sekä instituutioiden toimintaa ilmentävinä että tätä toimintaa tuottavina käytänteinä on kiistämätön (esim. Heikkinen ym. 2000 ja Karvonen 1997). CDA:ssa katsotaan, että teksti rakentaa maailmaa ja maailma tekstejä (Pietikäinen 2000b). Peruskirjan ja Selonteon voi tällöin nähdä sekä tuottavan että ylläpitävän niitä hallinnollisia malleja ja asemia, jotka mahdollistavat valtion toimesta tapahtuva kielen ja sen käytön suunnittelun muiden puolesta. Aktiivisten toimijoiden mainitsematta jättäminen, hallinnollisten abstraktioiden käyttö ja tekstien rakentuminen muista teksteistä, joiden oletetaan kuuluvan käyttäjän ennakkotietoihin, tuottavat ja vahvistavat julkishallinnollisten instituutioiden valta-asemaa ylläpitävää virallisen ideologiaa. Lisäksi tekstit paketoivat ja organisoivat tietoa tavalla, jota määrittelee instituutioiden toimintaa hahmottavat (juridisen pätevyyden) tavoitteet ja lähtökohdat.

CDA:n puitteissa määrittyvää kolmitahoista tekstianalyysia viitoittivat kaksi yleistä tutkimuskysymystä. Millaisin kielellisin ja diskursiivisin keinoin Peruskirjassa ja Selonteossa määritellään ja rakennetaan kielisuunnittelussa väistämättä syntyviä sosiaalisia asemointeja ja osapuolien, toimenpiteiden ja soveltamisolosuhteiden rajausten kautta, ja millaisilla diskursseilla Suomen ja Euroopan neuvoston vähemmistökielipolitiikkaa rakennetaan? Nämä kysymykset johtivat pohtimaan tarkemmin, miten osapuolia, toimintaa ja ehtoja representoidaan ja määritellään.

Osapuolia tarkastelin van Leeuwenin sosiaalisten aktorien mallia soveltamalla. Merkittävimpiä huomioita osapuolien tarkastelussa olivat osapuolien runsaus, päätöksentekijöiden, toimeenpanijoiden ja kielivähemmistöryhmien määrittäminen suhteessa institutionaaliseen toimintaan ja rooleihin sekä osapuolien mainitsematta ja määrittelemättä jättäminen toisaalta vaikeasti määriteltävän toiminnan ja toisaalta toiminnan korostamisen

yhteydessä. Tekstien institutionaalisissa konteksteissa viranomaisosapuolet näyttivät jäävän kasvottomiksi, vaikeasti määriteltäviksi tahoiksi, tai sitten toiminnan käynnistäjät pukeutuivat erilaisten kieliopillisten metaforien ja impersonoitujen ilmiöiden muotoon. Se, että Peruskirjan tai Selonteon kieliopillinen toiminta ei myöskään kohdistu inhimillisiin osapuoliin vaan kieleen tai muihin ilmiöihin, vahvisti vähemmistösopimuksessa syntyvää kuvaa kielisuunnittelusta, joka suhtautuu kieleen instrumentaalisesti. Peruskirjassa todetaankin pyrittävän kielen suojelun kautta tuottamaan yhtenäinen Eurooppa.

Systeemis-funktionaalisen kielentutkimuksen transitiivisuuden käsitteen kautta lähestytyjä toimijaroolien, toiminnan ja näiden rajoitusten, ehtojen ja olosuhteiden tarkastelu tarjosi tavan yhdistää ja pohtia kielen piirteiden ja merkitysten yhteyksiä. Erilaisten näkökulmien hyödyntäminen tuotti yhteneviä tuloksia institutionaalisten tekstin tuotto- ja käyttökäytänteiden läsnäolosta.

Osapuolien tarkastelu sosiaalisten aktorien määrittymisen näkökulmasta ja toiminnan suhteuttaminen sille asetettuihin ehtoihin tuottivat erilaisia institutionaalisia käytänteitä implikoivia tuloksia. Tämän tutkimuksen pohjalta Peruskirjassa ja Selonteossa voisikin sanoa rakennettavan kielisuunnittelua ja Suomen vähemmistökielipolitiikkaa julkishallinnollisilla ja juridisilla diskursseilla, kun taas kielisuunnittelun vaikutukset identiteettiin tai ei-julkiseen elämään liittyvät diskurssit jäävät taka-alalle. Analyysin ja tulkintojen teon avuksi ja edellytykseksi nostamani käsitys Peruskirjasta lainsäädännöllisenä ja Selonteosta virkatekstinä ei siis muodostunut ainoastaan analyysilähtökohdaksi vaan myös tulokseksi.

Osapuolien, toiminnan ja näiden rajoitusten tarkastelu antoi viitteitä siitä, että tekstit ovat osa kahta toisiinsa kietoutunutta kielisuunnittelullista diskurssia. Yhtäältä teksti rakentaa kuvaa top-down –suunnittelusta, jossa toimintaa ohjaavat ja hallitsevat (hallinnoivat) instituutiot. Tämän edellytyksenä on, että instituutioille ja suunnittelijoille muodostuvat laajat mahdollisuudet määritellä, miten toimitaan ja millä ehdoilla. Tämä sopimustekninen *à la carte* –luonne saa vastineensa myös kielen piirteissä. Toisaalta sopimuksen lähtökohdat ovat vähemmistökielten suojeluun kohdistuvista, kielen käyttöön liittyvistä tavoitteista huolimatta hyvin yleislaatuiset. Vaikka vähemmistöt nähdään osana Eurooppaa ja sen hyvinvointia, käytännössä vähemmistöt eroavat sekä suhteessa enemmistöihin ja toisiinsa. Selonteossa toiset vähemmistöt ovat enemmän kansalaisia kuin toiset. Tämän taustalla vaikuttaa myös sopimuksen periaatteellinen ja kirjaimellisesti tekstuaalinen kohdistuminen kieleen, ei sitä käytäviin ihmisiin. Julkishallinnollisen ja juridisen pätevyyden diskurssin rinnalla kolmas, ja ehkä kaikkein merkittävin, diskurssi liittyykin tavoitteisiin suojella kieltä ja sen kautta parantaa yhteisöä. Vaikka Euroopan neuvosto ja Suomi ovat Peruskirjan ja Selonteon

puitteissa yhteisön (yhteiskunnan) suunnittelijoita, ovat ne teksteissä kuitenkin pikemmin kielen suunnittelijoita.

Fairclough korostaa ristiriitaisten ja kilpailevien diskurssien osuutta nyky-yhteiskunnan murroksessa. Peruskirjan ja Selonteon toiston ja itsestäänselvyyksien värjäämät representaatiot kielisuunnittelun osapuolista, toiminnasta ja niiden määrittelystä eivät kuitenkaan rakenna käsitystä muutoksesta. Tämän tutkimuksen tarkastelun alla olleet kielipoliittiset asiakirjat ennemminkin ylläpitävät ja uusintavat niiden edustamaa institutionaalista kontekstia: sekä toiminnan että toimijoiden määrittelemättä ja erittelemättä jättäminen osoittaa, että kumpikaan teksti ei juurikaan kyseenalaista instituutioiden auktoriteetti- tai valta-asemaa tai tarjoa vaihtoehtoja institutionaalisille lähtökohdille.

Valta-asemaa implikoi siis tekstin tarkastelussa tärkeäksi noussut tekstilajityypin ja sen taustalla vaikuttavien diskursiivisten käytänteiden tuntemus, joka toimii edellytyksenä tekstien ymmärtämiselle. Teksti asettaa oletuksia lukijoille. Tällöin voidaan kysyä, että vaikka demokraattisen edustuksellisuuden ja hallinnon edessä instituutiot ovat välttämättömiä (Berndtson 1993), missä määrin nämä hallinnollisen toiminnan käytänteet edustavat käytänteet tuntevien eliittien toimintaa. Tähän tämä tutkimus ei pyri vastaamaan, vaan nostaa sen tulevien tutkimusten tarkastelun kohteeksi.

Tämän tutkimuksen tavoite on ollut siis ennen kaikkea pohtia kielisuunnittelun tavoitteita suhteessa siihen, ketä suunnittelijat ja suunnittelun kohteen ovat. Tämä tavoite on kuitenkin kääntynyt osaksi sen pohdinnaksi, miten ymmärtää kielipoliittisia tekstejä ja niiden kautta kielisuunnittelun maailmaa. Tätä tutkimusta voisikin jatkaa tai laajentaa ottamalla mukaan eri tekstiversioita, jotta voitaisiin tarkastella vähemmistökielipolitiikan kehittymistä; tämä tutkimus keskittyi jossain määrin valmiin tuotoksen tarkasteluun.

Toinen laajennus- tai jatkumahdollisuus olisi ottaa käsittelyyn muiden sopimuksen allekirjoittaneiden maiden selontekoja. Tällöin voisi verrata vähemmistökielisopimuksen käytäntöönpanoa eri maissa, sitä, miten erilaisia toimintamalleja tarjoava *à la carte* -sopimus toteutuu linjanvetäjänä käytännössä, erilaisiin kielellisiin ekosysteemeihin sovellettuna. Missä määrin vähemmistökielisopimus toisin sanoen tuottaa yhtä suurta eurooppalaista ekosysteemiä ja missä määrin tapauskohtaista? Kolmas vaihtoehto olisi ottaa tai yhdistää Peruskirjan ja Selonteon analyysiin muita eurooppalaisia kielipoliittisia tekstejä sekä vähemmistöjen että kansallisten kielten suunnittelun puitteissa.

CDA:ssa tuloksia arvioidaan usein tutkimuksen poliittisten tavoitteiden puitteissa. Fairclough (1995) korostaa tuloksien roolia tietoisuuden herättämisessä, jonka kautta niitä voidaan myös hyödyntää yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamisessa. Tämän tutkimuksen

anti voisi tällöin olla tieto tärkeydestä tiedostaa ensinnäkin tekstien rooli kielisuunnittelussa ja toiseksi kielisuunnittelun muodostuminen tällöin kielentutkimuksellisia lähtökohtia useammin institutionaalisten käytänteiden kautta.

Kielipoliittisten tekstien tutkimisen tärkeys on tässä tutkimuksessa keskeistä. Olen CDA:n viitekehystä hyödyntämällä pyrkinyt tarjoamaan esimerkin siitä, mitä kielisuunnittelu voi tällöin tarkoittaa diskurssien näkökulmasta katsottuna, kielisuunnittelun ja kielipolitiikan kielenkäyttöinstansseja tutkimalla. Tämän tutkimuksen puitteissa tekstinäkökulma voi ennen kaikkea olla apuväline institutionaalisten käytänteiden ehdoilla toteutuvan kielisuunnittelun tutkimiselle kielentutkijan keinoin. Oma ymmärrykseni suomalaisen ja eurooppalaisen vähemmistökielipolitiikasta ja sen prosesseista kasvoi tutkimuksen aikana, ja tässä mielessä mikrotason tutkiminen auttoi makrotason ymmärtämistä. Vaikka pelkkiä tekstejä tutkimalla, kuten kielenkäytön konteksteihin ja näiden huomioimiseen keskittyvä CDA korostaa, ei päästä asioiden ytimeen, kielipoliittiset, lainsäädännölliset tekstit ovat väistämättä tärkeä osa kielisuunnittelua.

Vaikka tämän tutkimuksen tavoite ei ole ollut analysoida tekstejä suhteessa tekstien tuottamis- ja kuluttamiskäytänteiden hahmottamaan kontekstiin, näiden olemassaolo ja huomioiminen on keskeistä ja olisi syytä ottaa huomioon jatkotutkimuksissa. Tämän tutkimuksen perusteella ei voi arvioida vähemmistökieliosopimukseen Euroopan neuvostossa tai Suomessa liittyneitä päätöksentekoprosesseja. Toisaalta sekä analyysin vaatimukset että tulokset instituutioiden käytänteiden huomioon ottamisesta ovat itsessään tärkeitä. Kielisuunnittelu näyttyy osaksi institutionaalisia käytänteitä, joka puolestaan edellyttää näiden huomioimista kielentutkimuksellisissa lähtökohdissa, suhteessa kielipolitiikan identiteettejä suunnittelevaan luonteeseen, lingvistiseen ekosysteemiin tai kielisidonnaisiin statuksen määrittelemiseen. Jos kielipoliittiset tekstit ovat osa poliittisia, julkishallinnollisia tekstejä, on myös kielen asiantuntijoiden pystyttävä vaikuttamaan näiden taustalla olevien käytänteiden mukaisesti. Kielen asiantuntijoiden mahdollisuudet vaikuttaa kielipoliittisiin päätöksiin vaativat oman asiantuntijuuden advokaatiksi ryhtymistä neutraalin roolin sijasta. Tämän tutkimuksen perusteella institutionaalisen kielisuunnittelun tutkiminen institutionaalisten tekstien kautta on yksi kielentutkijan keino tarkastella tätä väistämättömästi yhteiskuntatieteiden, oikeustieteiden ja hallintotieteiden alueelle ulottuvaa alaa. Samalla se on myös porras kohti kielipolitiikan problematiikkaa ja sitä vaikeaselkoista tekstimaailmaa, joka sitä ympäröi.

## Kirjallisuus

- Aarnio, E.J. (1995) Minority rights in the Council of Europe: New developments. Teoksessa Phillips, A. ja Rosas, A. (toim.) *Universal Minority Rights*. Turku: Minority Rights Group (International) and the Institute for Human Rights, 123-133.
- Anderson, B. (1991) (2. painos) *Imagined Communities*. London, New York: Verso.
- Annamalai, E. (1989) The linguistic and social dimensions of purism. Teoksessa Jernudd, B.H. ja Shapiro, M.J. (toim.) *The Politics of Language Purism*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 225-231.
- Baldauf Jr., R.B. (1990) Language planning and education. Teoksessa Baldauf Jr., R.B. ja Luke, A. (toim.) *Language Planning and Education in Australasia and the South Pacific*. Clevedon: Multilingual Matters, 14-24.
- Baldauf Jr., R.B. (1993/1994) "Unplanned" language policy and planning. *Annual Review of Applied Linguistics*, 14, 82-89.
- Baldauf Jr., R.B. ja Luke, A. (toim.) (1990) *Language Planning and Education in Australasia and the South Pacific*. Clevedon: Multilingual Matters.
- de Beaugrande, R. (1999) Theory and practice in the discourse of language planning. *World Englishes*, Vol. 18, No. 2, 107-121.
- Berndtson, E. (1993) (2. painos) *Politiikka tieteenä*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Bhatia, V.K. (1987) Language of the law. *Language Teaching* 20.227-234.
- Bhatia, V.K. (1993) *Analysing Genre: Language Use in Professional Settings*. London and New York: Longman.
- Bhatia, V.K. (1994) Cognitive structuring in legislative provisions. Teoksessa Gibbons, J. (toim.) *Language and the Law*. London and New York: Longman, 136-155.
- Blommaert, J. (1996) Language Planning as a Discourse on Language and Society: The Linguistic Ideology of a Scholarly Tradition. *Language Problems and Language Planning*, Vol. 20, No. 3, 199-222.
- Bourdieu, P. (1985) *Sosiologian kysymyksiä*. Tampere: Vastapaino.
- Bourdieu, P. (1991) *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- Bruthiaux, P. (1992) Language Description, Language Prescription and Language Planning. *Language Problems and Language Planning*, Vol. 16:3, 221-234.
- Caldas-Coulthard, C.R. ja Coulthard, M. (toim.) (1996) *Texts and practices*. London and New York: Routledge.
- Candlin, C.N. ja McNamara, T.F. (toim.) (1989) *Language, Learning and Community*. Sydney: National Centre for English Language Teaching and Research.
- Charrow, V.R. (1982) Language in Bureaucracy. Teoksessa DiPietro, R.J. (toim.) *Linguistics and the Professions*. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation, 173-188.

- Chouliriaki, L. ja Fairclough, N. 1999. *Discourse in Late Modernity. Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- de V. Cluver, A. D (1991) A systems approach to language planning: the case of Namibia. *Language Problems and Language Planning*, Vol 15, No. 1, Spring.
- Cobarrubias, J. (1983) Ethical Issues in Status Planning. Teoksessa Cobarrubias, J. ja Fishman, J.A. (toim.) *Progress in Language Planning*. Berlin and New York: Mouton Publishers, 41-85.
- Cobarrubias, J. ja Fishman, J.A. (toim.) (1983) *Progress in Language Planning*. Berlin and New York: Mouton Publishers.
- Cooper, R.L. (1983) Language Planning, Language Spread and Language Change. Teoksessa Kennedy, C. (toim.) *Language Planning and Language Education*. London: George Allen & Unwin, 17-36.
- Cooper, R.L. (1989) *Language Planning and Social Change*. Cambridge: CUP.
- Coulmas, F. (toim.) (1991a) *A Language Policy for the European Community*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter.
- Coulmas, F. (1991b) European integration and the idea of national language. Teoksessa Coulmas, F. (toim.) *A Language Policy for the European Community*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 1-43.
- Coulmas, F. (1993/1994) Language policy and planning: Political perspectives. *Annual Review of Applied Linguistics* 14, 34-52.
- Coulombe, P.A. (1993) Language Rights, Individual and Communal. *Language Problems and Language Planning*, Vol. 17, No. 2, 140-152.
- Council of Europe (1999) *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages. Regional or Minority Languages*, No. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (2001a) Application of the Charter in Finland: Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the application of the Charter by Finland. *ECRML* (2001)3.
- Council of Europe (2001b) Report of the Committee of Experts on the Charter. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the application of the Charter by Finland. *ECRML* (2001)3.
- Coupland, N., Sarangi, S. ja Candlin, C.N. (toim.) (2001) *Sociolinguistics and Social Theory*. London and New York: Longman.
- van Dijk, T.A. (1997) Discourse as Interaction in Society. Teoksessa van Dijk, T. (toim.) *Discourse as Social Interaction, Vol. 2*. London: SAGE, 1-37.
- De Witte, B. (1991) The impact of European Community rules on linguistic policies of the Member States. Teoksessa Coulmas, F. (toim.) *A Language Policy for the European Community*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 163-177.
- Eastman, C.M. (1984) Language, ethnic identity and change. Teoksessa Edwards, J. (toim.) *Linguistic Minorities, Policies and Pluralism*. London: Academic Press, 259-276.



- Edwards, J. (1984) Language, diversity and identity. Teoksessa Edwards, J. (toim.) *Linguistic Minorities, Policies and Pluralism*. London: Academic Press, 277-310.
- Edwards, J. (1997) Language minorities and language maintenance. *Annual Review of Applied Linguistics*, 17, 30-42.
- Eggins, S. (1994) *Introduction to systemic-functional linguistics*. London: Pinter.
- Eriksson, L.D. (1999) Oikeuden polyfonia. Teoksessa Jyränki, A.(toim.) *Oikeuden kielet: Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turku: Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 35-41.
- Fairclough, N. (1989) *Language and Power*. London: Longman.
- Fairclough, N. (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- Fairclough, N. (1995) *Critical Discourse Analysis*. Longman, London.
- Fairclough, N. (1997) *Miten media puhuu*. Tampere: Vastapaino.
- Fairclough, N. ja Wodak, R. (1997) Critical Discourse Analysis. Teoksessa van Dijk, T (toim.) *Discourse as Social Interaction, Vol. 2*. London: SAGE, 258-284.
- Ferguson, C.A. (1971) *Language Structure and Language Use*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Fishman, J.A. (1965/2000) Who speaks what language to whom and when. Teoksessa Wei, Li.(toim.) 2000. *The Bilingualism Reader*. London: Routledge, 89-106.
- Fishman, J.A. (1994) Critiques of language planning: a minority languages perspective. *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 15, 91-9.
- Fowler, R. (1996) On critical linguistics. Teoksessa Caldas-Coulthard, C.R. ja Coulthard, M.(toim.) *Texts and practices*. London, New York: Routledge, 3-14.
- Gibbons, J. (1994a) Introduction: language constructing law. Teoksessa Gibbons, J. (toim.) *Language and the Law*. London, New York: Longman, 3-10.
- Gibbons, J. (toim.) (1994b) *Language and the Law*. London, New York: Longman.
- Goodrich, P. (1987) *Legal Discourse*. New York: St. Martin's Press.
- Gramstad, S. (1999) The adaptability of the Charter to national situations. Council of Europe *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages. Regional or Minority Languages*, No. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 59-62.
- Grin, F. (1993) European Economic Integration and the Fate of Lesser-Used Languages. *Language Problems and Language Planning*, Vol.17, No. 2, 101-116.
- Grin, F. (1996) Economic approaches to language and language planning. *International Journal of the Sociology of Language* 121.

- Grin, F. (2000) *Evaluating Policy Measures for Minority Languages in Europe: Towards Effective, Cost-effective and Democratic Implementation*. ECMI Report #6. European Centre for Minority Issues.
- Haarmann, H. (1990) Language planning in the light of a general theory of language: a methodological framework. *International Journal of the Sociology of Language*, 86, 103-126.
- Haarmann, H. (1991) Language politics and the new European identity. Teoksessa Coulmas, F. (toim.) *A Language Policy for the European Community*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 103-119.
- Hall, S. (1999) *Identiteetti*. Tampere: Vastapaino.
- Halliday, M.A.K. (1994) (2.painos) *An Introduction to Functional Grammar*. London: Edward Arnold.
- Halliday, M.A.K. ja Hasan, R. (1985) *Language, context, and text: Aspects of language in a social-semiotic perspective*. Victoria, Australia: Deakin University.
- Hannikainen, L. (1996) Vähemmistöjen suojelu kansainvälisessä oikeudessa 1990-luvulla. Teoksessa Dahlgren, T., Kortteinen, J. Lång, K.J., Pentikäinen, M. ja Scheinin, M. (toim.) *Vähemmistöt ja niiden syrjintä Suomessa*. Ihmisoikeusliitto r.y.:n julkaisusarja n:o 4. Helsinki: Yliopistopaino, 32-55.
- Haugen, E. (1983) The Implementation of Corpus Planning: Theory and Practice. Teoksessa Cobarrubias, J. ja Fishman, J.A. (toim.) *Progress in Language Planning*. Berlin and New York: Mouton Publishers, 269-289.
- Heikkinen, V., Hiidenmaa, P. ja Tiililä, U. (2000) *Teksti työnä, virka kielenä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Heikkinen, V., Hiidenmaa, P. ja Tiililä, U. (2001) Elämää tekstiakvaariossa, työtä kielessä. Teoksessa Sulkala, H. ja Nissilä L. (toim.) *XXVII Kielitieteen päivät Oulussa 19.-20.5.2000*. Oulu: Oulun yliopisto, 76-86.
- Hornberger, N.H. (1998) Language policy, language education, language rights: Indigenous, immigrant and international perspectives. *Language in Society*, 27, 439-458.
- Iedema, R. (1997) The language of administration. Organizing human activity in formal institutions. Teoksessa Frances, C. ja Martin, J.R. (toim.) *Genre and Institutions. Social Processes in the Workplace and School*. London and Washington: Cassell, 73-100.
- Ingram, D.E. (1990) Language-in-education planning. *Annual Review of Applied Linguistics*, Vol. 10, 53-78.
- Jernudd, B.H. (1989) The texture of language purism: an introduction. Teoksessa Jernudd, B.H. ja Shapiro, M. J. (toim.) *The Politics of Language Purism*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 1-19.
- Jernudd, B.H. ja Das Gupta, J. (1971) Towards a Theory of Language Planning. Teoksessa Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (toim.) *Can Language Be Planned?* Honolulu: University Press of Hawaii, 195-215.
- Jernudd, B.H. ja Shapiro, M.J.(toim.) (1989) *The Politics of Language Purism*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter.
- Jokinen, A., Juhila, K. ja Suoninen, E. (1993) *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino.

- Jyränki, A. (1999) Oikeus omaan kieleen – demokratia – oikeusvaltio. Teoksessa Jyränki, A. (toim.) *Oikeuden kielet: Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turku: Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 91-104.
- Kaplan, R.B. (1989) Language planning vs. planning language. Teoksessa Candlin, C.N. ja McNamara, T.F. (toim.) *Language, Learning and Community*. Sydney: National Centre for English Language Teaching and Research, 193-203.
- Kaplan, R.B. (1990) Introduction: Language planning in theory and practice. Teoksessa Baldauf Jr., R.B. ja Luke, A. (toim.) *Language Planning and Education in Australasia and the South Pacific*. Clevedon: Multilingual Matters, 3-13.
- Kaplan, R.B. (1993/1994) Language policy and planning: Fundamental issues. *Annual Review of Applied Linguistics*, 14, 3-19.
- Kaplan, R.B. ja Baldauf Jr., R.B. (toim.) (1997) *Language Planning From Practice to Theory*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Karvonen, P. (1997) *Suomi eurooppalaisessa kieliyhteisössä*. Helsinki: Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja.
- Kelman, H.C. (1971) Language as an aid and barrier to involvement in the national system. Teoksessa Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (toim.) *Can Language Be Planned?* Honolulu: University Press of Hawaii, 21-51.
- Kontra, M., Phillipson, R., Skuttnab-Kangas, T. Ja Varady, T. (toim.) (1999) *Language: A Right and a Resource*. Budapest: Central European University Press.
- Krauss, M. (1992) The world's languages in-crisis. *Language* 68, 4-10
- Kymlicka, W. (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, OUP.
- Lagerspetz, E. (1999) Valtio, oikeus ja kielellinen moninaisuus. Teoksessa Jyränki, A. (toim.) *Oikeuden kielet: Oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa*. Turku: Turun oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, 75-90.
- Lambert, R.D. (toim.) (1994) *Language Planning Around the World: Context and Systemic Change*. Washington, D.C.: National Foreign Language Center.
- van Leeuwen, T. (1995) Representing social action. *Discourse & Society*, Vol. 6(1), 81-106.
- van Leeuwen, T. (1996) The representation of social actors. Teoksessa, Caldas-Coulthard, C.R. ja Coulthard, M. (toim.) *Texts and Practices*. London: Routledge.
- LoBianco, J. (1989) Science or values: the role of professionals in language policymaking. Teoksessa Candlin, C.N. ja McNamara, T.F. (toim.) *Language, Learning and Community*. Sydney: National Centre for English Language Teaching and Research, 173-191.
- Luke, A., McHoul, A.W. ja Mey, J.L. (1990) On the limits of language planning: Class, state and power. Teoksessa Baldauf Jr., R.B. ja Luke, A. (toim.) *Language Planning and Education in Australasia and the South Pacific*. Clevedon: Multilingual Matters, 25-44.
- Luukka, M-R. (1995) *Puhuttua ja kirjoitettua tiedettä: funktionaalinen ja yhteisöllinen näkökulma tieteen kielen interpersonaalisiin piirteisiin*. Jyväskylän yliopisto.

- Luukka, M-R. (2000) Näkökulma luo kohteen: diskurssintutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa Sajavaara, K. ja Piirainen-Marsh, A. (toim.) *Kieli, diskurssi ja yhteisö*. Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 133-160.
- Maley, Y. (1994) The language of the law. Teoksessa Gibbons, J. (toim.) *Language and the Law*. London, New York: Longman, 11-50.
- Maurais, J. (1997) Regional majority languages, language planning, and linguistic rights. *International Journal of the Sociology of Language* 127, 135-160.
- May, S. (2000) Uncommon Language: The Challenges and Possibilities of Minority Language Rights. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Vol. 21, 366-385.
- May, S. (2001) *Language and Minority Rights*. Harlow, England: Longman.
- Meyer, M. (2001) Between theory, method and politics: positioning of the approaches to CDA. Teoksessa Wodak, R. ja Meyer, M. (toim.) *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: SAGE, 14-31.
- Ozolins, U. (1996) Language policy and political reality. *International Journal of the Sociology of Language* 118, 181-200.
- Phillipson, R. Rannut, M. ja Skuttnab-Kangas, T. (1994) Introduction. Teoksessa Skuttnab-Kangas, T. ja Phillipson, R. *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*. Berlin, New York: Mouton de Gruyter.
- Phillipson, R. ja Skuttnab-Kangas, T. (1997) Linguistic human rights and English in Europe. *World Englishes*, Vol. 16, 27-43.
- Pietikäinen, S. (2000a) *Discourses of Differentiation*. Jyväskylä Studies in Communication 12.
- Pietikäinen, S. (2000b) Kriittinen diskurssintutkimus. Teoksessa Sajavaara, K. ja Piirainen-Marsh, A. (toim.) *Kieli, diskurssi ja yhteisö*. Jyväskylä: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 191-217.
- Piri, R. (2001) *Suomen kieliohjelmapolitiikka*. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Roberts, C. (2001) 'Critical' social theory: Good to think with or something more? Teoksessa Coupland, N., Sarangi, S. ja Candlin, C.N. (toim.) *Sociolinguistics and Social Theory*. London and New York: Longman, 323-333.
- Rubin, J. (1971) Evaluation and Language Planning. Teoksessa Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (toim.) *Can Language Be Planned?* Honolulu: University Press of Hawaii, 217-252.
- Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (toim.) (1971) *Can Language Be Planned?* Honolulu: University Press of Hawaii.
- Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (1971) Introduction: Language Planning as an Element in Modernization. Teoksessa Rubin, J. ja Jernudd, B.J. (toim.) *Can Language Be Planned?* Honolulu: University Press of Hawaii, xiii-xxiv.
- Sajavaara, K. (1994) Orientation in National Foreign Language Planning. Teoksessa Lambert, R.D. (toim.) *Language Planning Around the World: Context and Systemic Change*. Washington, D.C.: National Foreign Language Center, 143-164.

- Sarangi, S. ja Slembrouck, S. (1996) *Language, Bureaucracy and Social Control*. London and New York: Longman.
- Shapiro, M.J. (1989) A political approach to language purism. Teoksessa Jernudd, B.H. ja Shapiro, M.J. (toim.) *The Politics of Language Purism*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 20-29.
- Schiffman, H.F. (1996) *Linguistic Culture and Language Policy*. London: Routledge.
- Spolsky, B. ja Shohamy, E. (1999) *The Languages of Israel: Policy, Ideology and Practice*. Clevedon: Multilingual Matters.
- Tabouret-Keller, A. (1991) Factors of constraints and freedom in setting a language policy for the European Community: A sociolinguistic approach. Teoksessa Coulmas, F. (toim.) *A Language Policy for the European Community*. Berlin and New York: Mouton de Gruyter, 45-57.
- Tabouret-Keller, A. (1992) Some major features of the sociolinguistic situation in Europe and the European Charter. Teoksessa Bolton, K. ja Kwok, H. (toim.) *Sociolinguistics Today*. London: Routledge, 266-280.
- Takala, S., Sajavaara, K. ja Sajavaara, P. (2000) Kielipolitiikka ja kielisuunnittelu. Teoksessa Sajavaara, K. ja Piirainen-Marsh, A. (toim.) *Näkökulmia soveltavaan kielentutkimukseen*. Jyväskylän: Soveltavan kielentutkimuksen keskus, 231-271.
- de Varennes, F. (1997) To speak or not to speak: The Rights of Persons Belonging to Linguistic Minorities. Working Paper prepared for the UN Sub-Committee on the rights of minorities. <<http://www.unesco.org/most/ln2pol3.htm>> (25.6.2001)
- de Varennes, F. (1999) The existing rights of minorities in international law. Teoksessa Kontra, M., Phillipson, R., Skutnabb-Kangas, T. ja Várady, T. *Language: A Right and a Resource*. Budapest, Central European University Press, 25-46.
- Virtala, A-L. (2002) *Vieraskielisestä opetuksesta käyty julkinen keskustelu Suomessa*. Jyväskylän yliopisto: Soveltavan kielentutkimuksen keskus.
- Watts, R.J. (2001) Discourse theory and language planning: A critical reading of language planning reports in Switzerland. Teoksessa Coupland, N., Sarangi, S. ja Candlin, C.N. (toim.) *Sociolinguistics and Social Theory*. London and New York: Longman, 297-320.
- Williams, Glyn. (1996) Language Planning as Discourse. Teoksessa Singh, R. (toim.) *Towards a Critical Sociolinguistic*. Philadelphia, USA: John Benjamins Publishing Company, 281-304.
- Wright, S. (2000) Jacobins, Regionalists and the Council of Europe's Charter for Regional and Minority Languages. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, Vol. 21, 414-424.
- Yli-Vakkuri, L. (1999) The experience of Finland in implementing the Charter. Teoksessa Council of Europe *Implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages*. Regional or Minority Languages, No. 2. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 38-44.



## Liite 2 Selonteon suunnittelevien osapuolten toimintaa ilmaisevien verbien jakautuminen huomioinnin, sopimusteknisten toimien ja suunnittelutoimenpiteiden aiheisiin, suunnittelutoimenpiteiden jakautuminen suhteessa velvoittavuuteen ja vähemmistöjen toimet

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| institutionaalisia käytänteitä   | appoint permanent official<br>arrange interpretation, for interpretation and translation<br>arrange mother tongue examinations<br>ask organisations to give their opinions<br>broadcast programmes<br>conclude agreements on co-operation<br>direct funds to activities<br>draft a proposal<br>draft an report<br>draft bills of exchange and cheques<br>elaborate statistics<br>enclose a translation<br>ensure that education is given  | impose obligations upon consumer protection authorities<br>insert data in the population register<br>invite<br>issue a Circular<br>issue a statement<br>issue documents<br>issue public notices, announcements and proclamations or other documents to the public<br>launch a specific Finno-Ugric peoples programme in Finland<br>launch development project<br>make a survey<br>not require skills in the Sami language<br>not to issue<br>pay costs of teaching<br>pay the costs of education<br>provide translation on request.<br>publish<br>publish Acts, Decrees and decisions<br>publish all Parliament Acts and Decrees in Finnish and in Swedish.<br>publish newspapers and magazines (daily, weekly and monthly) in Swedish.<br>publish no Sami newspaper in Finland.<br>require a civil servant or employee to know a language<br>reserve funds in the Government budget   | produce social welfare and health care services |
| incorporate international conventions<br>do implementation (implementation may also be done)<br>harmonise domestic law with the convention in question<br>amend legislation<br>improve the system of fundamental rights<br>bring into force<br>make choice<br>choose provisions<br>choose to apply provisions<br>apply provisions<br>incorporate the Charter<br>require consent of Parliament<br>elect Board of Directors of the Company<br>apply the strategy of positive discrimination<br>undertake<br>approved on an amendment<br>confirm amendments<br>agree on the health care units | secure the Sami people access to general provisions of cultural service and financing<br>set up a working group<br>submit report<br>subtitle programmes<br>to examine the question of Sami-language subject teacher education<br>train public officials<br>train teachers<br>translate collective agreements into<br>use Finnish<br>use the national languages (Finnish and Swedish)<br>write announcements<br>write official documents<br>write official notifications<br>write road signs<br>teach<br>educate<br>use as a teaching language<br>establish private nurseries.<br>train personnel of day care centres. | provide<br>provide advice in the use of the Roma language.<br>provide service in the minority language.<br>provide information<br>provide services<br>provides support<br>provide for translations<br>provide interpretation<br>co-operate (co-operation)<br>create possibilities for using public cultural services and benefits.<br>define educational objectives<br>diversify employment and other services<br>enforce the status of the Swedish language.<br>engage in international co-operation, enhance collaboration<br>ensure<br>ensure that a sufficient number of Swedish-speaking people can be educated<br>ensure that day care can be given in the child's mother tongue<br>ensure the preservation of minority language<br>give support<br>impose obligations<br>improve co-operation (no)<br>improve employment and other services<br>improve services<br>improve the integration of cultural minority groups with society |   |
| consider<br>guarantee rights   | establish a quota<br>establish a Roma Language Board<br>finance teaching in and of<br>give official documents or translations<br>give official notifications<br>give opinions<br>grant financial aid<br>grant financial support<br>grant<br>licences<br>grant national production aid<br>grant national production aid<br>grant State subsidies<br>handle a matter<br>hear (in a matter in which he is heard)<br>hold a "hearing"   | produce official documents in a minority language.<br>produce programmes<br>produce services in the Sami language,   |   |
| <b>suunnittelutoimet</b>   |   |  |   |
| <i>konkreetitset toimet</i>  |   |  |   |
| amend financing legislation<br>amend legislation<br>appoint a committee<br>appoint officials or employees  |   |  |   |

|  |   |   |   |  |
|--|---|---|---|--|
| improve the status of the Swedish language in criminal proceedings. investigate language issues look after the Sami language and culture   | utilise the bilingual nature of the country on all levels of instruction.   | arrange for interpretation and translation carry out official duties collaborate construct legislative and financial basis co-operate develop training of public officials ensure that training of public officials, establish practice Day care in the Sami language is not an established practice yet. estimate numbers finish work give day care in the Sami language give education grant a separate appropriation guarantee the use of Sami before judicial authorities have a study made implement language rights improve connections increase the use of Swedish and Sami in customer service initiate a matter instruct invoke economic problems as a reason launch programme make possible meet the needs of both Sami-speaking and Finnish-speaking population offer the opportunity to study the Sami language organise separate supplementary training for Sami-speaking teachers organise training of public officials participate perform church ceremonies, sacraments and rites | place municipalities under an obligation (not) preserve the indigenous nature produce services in the Sami language. promote the Sami culture and the activity of Sami organisations provide national employment services for the Sami peoples of Finland, Norway and Sweden provide protection realise co-operation remove deficiencies. reserve a quota support activity support the preservation of the indigenous nature teach as mother tongue treat the Finnish and Swedish-speaking citizens equally use North Sami and Inari Sami as the language of education work | study the Sami language study Sami as an optional language major in the Sami language graduate as subject teachers. become teachers, lawyers or public officials make no complaints  |
| make a proposal make proposals to the authorities make teaching in the Roma language possible make the Charter available meet needs of both language groups monitor language qualifications (not) monitor the development multiply collaboration organise services plan promote cultural activities (promotion of) promote the status of the Roma language and culture. realise co-operation remind ministries and authorities research secure services to both language groups. support cultural activities, support the Roma language take initiatives take measures take measures (no) treat citizens equally treat equally | arrange education. arrange examinations arrange instruction arrange training arrange teaching organise training give education give day care in language provide education. carry out education develop education develop training increase number of Swedish-speaking teachers produce material offer instruction <b>luomii</b> decide (decision) agree (agreement) determine recall consider important recognise problems take into consideration. decide accept training programme assist address in minority language allocate resources to national employment services apply decision apply the strategy of positive discrimination | organise separate supplementary training for Sami-speaking teachers organise training of public officials participate perform church ceremonies, sacraments and rites   | indigenous nature of the Sami people shall draft a proposal give account of needs preserve their own cultures and identities choose appropriate means maintain a language finance events improve cultural interaction provide information on minority issues reach an understanding note problems participate in cultural activities support decide make a report publish a report collaborate organise cultural events produce a video documentary record the Sami culture publish books   | monitor interests and the status of Swedish give written opinions set up a working group improve the language rights of the Sami people shall draft a proposal give account of needs preserve their own cultures and identities choose appropriate means maintain a language finance events improve cultural interaction provide information on minority issues reach an understanding note problems participate in cultural activities support decide make a report publish a report collaborate organise cultural events produce a video documentary record the Sami culture publish books |
|  |   |   |   |  |



### Liite 3 Peruskirjan ehtolausekkeet ja Selonteossa esiintyvät vastineet Osissa II ja III

| Artikla | Peruskirja  | Selonteossa esiintyvää vastine   |
|---------|---|--|
| 7       | <p>within the territories in which such languages are used according to the situation of each language the need for <i>resolute</i> action in speech and writing in public and private life in the fields covered by this Charter provision of <i>appropriate</i> forms and means at all <i>appropriate</i> stages if they so desire promotion of <i>appropriate</i> types of transnational exchanges</p> | <p>in any arrangement of the boundaries of administrative districts where circumstances permit to secure in the best possible way services to both language groups usually the Swedish-speaking population form its own, separate, parish In accordance with the Constitution Act the Act on the Use of the Sami Language before Authorities does not <i>sufficiently</i> ensure because in practice the Sami Language is often used by means of interpretation and translation school legislation was amended so as to make teaching in the Roma language possible According to section 10 of the Comprehensive School Act the education takes place either in Finnish or Swedish According to section 12 of the Comprehensive School Act Finnish, Swedish or Sami may be taught as the mother tongue depending on the language of education of the pupil. Also the Roma language, sign language or some other native language may be taught as the mother tongue in accordance with the choice of the custodian of the pupil education of pupils is at present given on the basis of a decision of the Ministry of Education In practice municipalities often invoke economic problems as a reason for not providing education Transnational exchanges across the borders between Finland, Sweden and Norway take place particularly in the private sector in everyday life and within different activities of associations in the Sami Homeland On the basis of the agreement between Finland and Russia mentioned below, a specific Finno-Ugric peoples programme was launched in Finland Under the scope of this programme falls even the Sami language and culture in the Kola Peninsula in Russia In the agreement on the premises of bilateral relations between the Republic of Finland and the Russian Federation, which dates from 1992, it is stated</p> |
| 2       | <p>if they have not yet done so <i>unjustified</i> distinction, exclusion, restriction or preference relating to the use of a regional or minority language and intended to discourage or endanger the maintenance or development of it by <i>appropriate</i> measures</p>  | <p>Section 5 (subsections 1 and 2) of the Finnish Constitution Act provides that In Finland's 13th and 14th periodic reports to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the provisions prohibiting discrimination have been described</p>  |
| 3       | <p>if necessary</p>   | <p>reference is made to the Initial Report of the Government of Finland Regarding the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and especially Article 6</p>  |
| 4       | <p>mutatis mutandis</p>   | <p>In accordance with this tradition the language has been taught solely by persons of Roma origin</p>   |
| 5       | <p>as far as these languages are concerned the shall be determined in a flexible manner bearing in mind the needs and wishes respecting the traditions and characters</p>   | <p></p>  |

## Artikla Peruskirja

### Selonteossa esiintyvä vastine kielittäin

|   |   | ruotsi  | saame   |
|---|---|---|---|
| 8 | 1 | <p>within the territory in which such languages are used according to the situation of each of these languages without prejudice to the teaching of the official language(s) of the State</p>   | <p>Children's Day Care Act (36/1973) specifically provides that day care may also be given in the Sami language (apart from Finnish and Swedish) according to section 10 of the Comprehensive School Act the education takes place either in Finnish or Swedish</p> <p>According to section 12 of the Comprehensive School Act Finnish, Swedish or Sami may be taught as the mother tongue, depending on the language of education of the pupil</p> <p>under the Matriculation Examination Decree mother tongue examinations are arranged in Finnish, Swedish and Sami</p> <p>In order to ensure that education is given in the Sami language and that the Sami language is taught in the Sami Homeland, financing legislation has been amended</p> <p>According to the Government Decision of 11 February 1999, municipalities and other bodies organising education shall be granted State subsidies for financing the teaching in and of the Sami language at comprehensive schools and upper secondary schools and in vocational education.</p> |
|   | 2 | <p>in respect of territories other than those in which the regional or minority languages are traditionally used if the number of users of a regional or minority language justifies it at all the appropriate stages of education</p>  |   |
|   |   | <p>Day care is usually provided for by the municipal social welfare authorities</p> <p>The Children's Day Care Act (36/1973) provides that the municipality has to ensure that day care can be given in the child's mother tongue</p> <p>According to the Comprehensive School Act</p> <p>According to section 10 of the Comprehensive School Act</p> <p>Swedish or Sami may be taught as the mother tongue, depending on the language of education of the pupil</p> <p>Also the Roma language, sign language or some other native language may be taught as mother tongue in accordance with the choice of the custodian of the pupil</p> <p>Under the Matriculation Examination Decree examinations in the mother tongue are arranged in Finnish, Swedish and Sami</p> <p>the language of examination is either Finnish or Swedish depending on the student's mother tongue</p> <p>In accordance with the Decree on Teacher Education</p> <p>In accordance with the special provision regarding the University of Helsinki (Universities Act 645/1997, section 26)</p> <p>According to section 23 of the Universities Act</p> |   |

## Artikla Peruskirja

## Selonteossa esiintyvä vastine kielittäin

| 9   | Ruotsi  | Saame   |
|---|---|---|
| <p>1,2</p> <p>in respect of those judicial districts in which the number of residents using the regional or minority languages justifies the measures specified below according to the situation of each of these languages on condition that the use of the facilities afforded by the present paragraph is not considered by the judge to hamper the proper administration of justice at the request of one of the parties whether written or oral on request if necessary by the use of interpreters and translations whenever a litigant has to appear in person before a court any necessary use of interpreters and translation</p> | <p>According to section 3, a Finnish citizen has the right to use his or her own language, Finnish or Swedish, in a matter to which he is a party and in a matter in which he is being heard if necessary, interpretation shall be provided in an oral hearing before a court or at the police According to section 5, a court in a unilingual district issues its documents in the language of the district Section 6 concerns judicial procedure in bilingual districts... In these cases the court According to section 37 of the Pre-trial Investigation Act (449/1987) According to section 25 of the Administrative Procedure Act (589/1996) in accordance with the Language Act There have been problems in practice, partly because of deficient language skills of public officials and partly because of misunderstandings and misinterpretation of the Language Act. On account of the proposal a working group was set up on 7 January 1999</p> | <p>The Act on the Use of the Sami Language before Authorities applies to courts of law and regional and local State authorities whose jurisdictional or administrative areas cover all or part of the Sami Homeland and to the County Government of Lapland as well as to the Parliamentary Ombudsman and the Chancellor of Justice (section 3). Before these authorities a Sami (regardless of citizenship) may use his language in a matter in which he is heard (section 6). In a matter which may be handled at the initiative of an authority a State civil servant or employee shall use the Sami language upon the request of a Sami party in the Sami Homeland if the civil servant or employee is required to know this language (section 7). Official documents or translations thereof shall on request be given in the Sami language, to the Sami person concerned with any instructions regarding their use shall be available in Sami within the Sami Homeland the Sami have in practice been able, on their own request, to use the Sami language in the District Court of Lapland and in its office According to the Office of the Prosecutor General, there are no prosecutors working within the Sami Homeland who actually can speak Sami Acts, Decrees and decisions which especially relate to the Samis are published in the North Sami language, in accordance with the provisions of section 12 of the Act on the use of the Sami language before the authorities</p> |
| <p>3</p> <p>most important national statutory texts those relating particularly to users of these language unless they are otherwise provided</p>   |   |   |

## Artikla Peruskirja

## Selonteossa esiintyvää vastine kielittäin

### ruoŋsi

|    |  |   |   |
|----|--|---|---|
| 10 | <p>1 in which the number of residents who are users of regional or minority languages justifies the measures specified below according to the situation of each language as far as this is reasonably possible</p> <p>2 In respect of the local and regional authorities on whose territory the number of residents who are users of regional or minority languages is such as to justify the measures specified below within the framework of the regional or local authority publication in the relevant regional or minority languages without excluding, however, the use of the official language(s) of the State if necessary in conjunction with the name in the official language(s)</p> <p>3 within the territory in which regional or minority languages are used, in accordance with the situation of each language as far as this is reasonably possible</p> <p>4 With a view to putting into effect those provisions of paragraphs 1, 2 and 3 as may be required where necessary</p> <p>5 at the request of those concerned</p> | <p>The official documents are written in Finnish or Swedish or both, depending on the language situation in the district according to the Language Act, a Swedish-speaking person may always use Swedish before a State authority <i>inter alia</i></p> <p>These announcements are written either in one language or two languages (Finnish and Swedish or Finnish and Sami) depending on the language situation in the municipality</p> <p>According to the survey it is quite common that correspondence between different authorities and Swedish-speaking municipalities only takes place in Finnish.</p> | <p><b>saame</b></p> <p>The Act on the Use of the Sami Language before Authorities applies to regional and local authorities the administrative district of which cover all or part of the Sami Homeland, as well as to other authorities and agencies specified in section 3, subsection 1, paragraphs 2 to 7, as well as to the municipal authorities of Enontekiö, Inari, Utsjoki and Sodankylä (the Sami Homeland) and to the authorities of those joint municipal boards in which these municipalities participate.</p> <p>According to section 25 of the Administrative Procedure Act (589/1996), a public authority shall arrange for interpretation and translation <i>inter alia</i> when a party to a matter, which can be initiated by the public authority, is not able to use the language which in accordance with the Language Act is used before that authority.</p> <p>Before the authorities mentioned above the Sami have not only the language rights referred to in Article 9, but also certain other rights provided by the Act on the use of the Sami language before the authorities</p> <p>Under section 23 of the Act public officials whose administrative district is located in the Sami Homeland have the right to paid leave of absence in order to acquire a knowledge of the Sami language necessary for them to carry out their official duties.</p> |
|    |  | <p>In this respect reference is made to the Initial Report of Finland on the Application of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, page 22.</p>   | <p>Here reference is made to what has been said about the Names Act under Article 10 with regard to the Swedish language</p>  |

## Artikla Peruskirja

## Selonteossa esiintyvää vastine kielittäin

|    | ruotsi   | saame   |
|----|--|---|
| 11 | <p>for the users of the regional or minority languages within the territories in which those languages are spoken according to the situation of each language to the extent that the public authorities, directly or indirectly, are competent, have power or play a role in this field respecting the principle of the independence and autonomy of the media to make adequate provision creation of at least one radio station to encourage and/or facilitate the broadcasting of television programmes in the regional or minority languages on a regular basis</p> <p>2</p> <p>from neighbouring countries in a language used in identical or similar form to a regional or minority language broadcasts in such a language in a language used in identical or similar form to a regional or minority language may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law necessary in a democratic society in the interests of national security territorial integrity or public safety for the prevention of disorder or crime for the protection of health or morals for the protection of the reputation or rights of others for preventing disclosure of information received in confidence for maintaining the authority and impartiality of the judiciary</p> <p>3</p> <p>Bodies as may be established in accordance with the law with responsibility for guaranteeing the freedom and pluralism of the media</p> | <p>According to section 10 of the Constitution Act, everyone shall have the right to freedom of expression. According to section 1 of the Act on the Freedom of the Press, "every Finnish citizen shall have the right to publish printed writings, without being allowed to set any obstacles to this in advance, as long as the provisions of this Act are observed. When licences are granted, the promotion of freedom of speech, the diversity of programmes and the needs of special groups of the public are especially taken into consideration Section 6 provides that the Board of Directors of the Company shall be elected so that it represents both language groups If necessary, the strategy of positive discrimination shall be applied.</p> |

<sup>1</sup> The Act on the Freedom of the Press is annexed to this report.

## Artikla Peruskirja

## Selonteossa esiintyvää vastine kielittäin

|    | ruotsi   | saame  |
|----|--|--|
| 12 | <p>1 within the territory in which such languages are used to the extent that the public authorities are competent, have power or play a role in this field</p> <p>bodies responsible for organising or supporting cultural activities of various kinds</p> <p>make appropriate allowance</p> <p>if necessary</p> <p>with a view to maintaining and developing appropriate administrative, commercial, economic, social, technical or legal terminology in each regional or minority language</p> <p>2 if the number of users of a regional or minority language justifies it,</p> <p>in accordance with the preceding paragraph</p> <p>3 make appropriate provision</p> | <p>The Ministry of Education provides support for groups representing minority cultures in accordance with the following principles</p> <p>Financial support can be given for maintaining a language, financing events which promote cultural traditions, communication within the group itself, personal artistic and other cultural activities, improving cultural interaction between the minority cultures and the majority population, providing information on minority issues and combating racism and xenophobia.</p> <p>With regard to the national and municipal actions for promoting and supporting cultural activities, both language groups are treated equally</p> <p>In accordance with the principle of cultural autonomy of the Sami people, the appropriation for the promotion of the Sami culture, the sum total of which in 1998 was FIM one million, is directed to the Sami Parliament</p> <p>In accordance with the new Library Act (904/1998), the needs of both Sami-speaking and Finnish-speaking population have to be met on an equal basis in the municipalities of the Sami home area.</p> <p>In the Sami home area the church ceremonies, sacraments and rites of the Evangelical Lutheran Church, such as baptism, marriage, and burial service, must be performed in the Sami language on demand.</p> |

## Artikla Peruskirja

## Selonteossa esiintyvää vastine kielittäin

|    | ruotsi  | saame  |
|----|---|--|
| 13 | <p>1 within the whole country without justifiable reasons by means other than those specified in the above sub-paragraphs</p> <p>2 in so far as the public authorities are competent within the territory in which the regional or minority languages are used as far as this is reasonably possible by means of procedures compatible with commercial practice where appropriate</p> <p>by appropriate means</p> | <p>In the Inari and Utsjoki municipal retirement homes there are 14 persons who can speak the Sami language, whereas there is no such personnel in Enontekiö and Sodankylä.</p>  |
| 14 | <p>The obligations imposed upon consumer protection authorities in accordance with Article 13, paragraph 2 (e) are derived from the Language Act.</p> <p>If the Finnish and Swedish labour authorities co-operate, employment and other services in Swedish can further be improved and diversified.</p>  | <p>Transfrontier exchanges are common among the Samis in the border region between Finland, Sweden and Norway</p> <p>On the basis of this agreement, a specific Finno-Ugric peoples programme was launched in Finland.</p> |