

SATU MATIKAINEN

## Vähemmistöt ja vähemmistöoikeudet maailmansotien välisessä Euroopassa

**Ensimmäisen maailmansodan seurauksena Itä- ja Keski-Euroopan vanhat imperiumit hajosivat ja tilalle syntyi joukko kansallisvaltioita. Kuitenkin jopa kolmannes alueen asukkaista voitiin laskea kuuluvan asuinvaltioidensa vähemmistöväestöihin. Vähemmistöjen oikeuksia käsiteltiin ns. vähemmistösopimuksissa, joita uudet ja aluelaajennuksista hyötyneet valtiot joutuivat allekirjoittamaan. Uusi kansainvälinen järjestö, Kansainliitto, ryhtyi toimimaan vähemmistöso-  
pimusten takaajana.**

■ Kansallisten vähemmistöjen asemaa voidaan selvittää monesta näkökulmasta. Yksi mahdollisuus on tarkastella, kuinka vähemmistöjen asemaa on pyritty turvaamaan ja määrittelemään ylhäältä käsin. Kansainvälinen vähemmistöjen suojelu eli kansainväliset toimenpiteet vähemmistöjen hyväksi on eroteltava valtioiden sisäisistä vähemmistöryhmiä koskevista toimista ja valtioiden sisäisestä lainsäädännöstä. Valtiot voivat solmia vähemmistöjen asemaa koskevia sopimuksia tai, ehkä tyypillisemmin, ne pakotetaan ulkoapäin solmimaan sopimuksia, jotka takaavat vähemmistöjen oikeuksien minimitason. Kansainvälisellä tasolla vähemmistöistä ovat olleet kiinnostuneita joko yksittäiset valtiot, yleensä suurvallat, tai vaihtoehtoisesti kansainväliset organisaatiot.<sup>1</sup> Ennen ensimmäistä maailmansotaa suurvallat ajoivat kansainvälistä vähemmistöpolitiikkaa joko yhdessä, ns. suurvaltojen konsertissa, tai erikseen. Kansainliiton perustaminen oli merkkipaalu, josta alkaen eurooppalaisten vähemmistöoikeuksien minimitason turvaaminen on ollut pääasiassa kansainvälisten järjestöjen harteilla.

Tässä artikkelissa tarkastellaan kansallisten vähemmistöjen määrittelyä sekä vähemmistöoikeuksien määrittelyä ja rajauksia maailmansotien välisessä Euroopassa. Näitä määrittelyjä ja rajanvetoja tehtiin sopimusteksteissä, Kansainliiton asiakirjoissa ja julkisessa aikalaiskeskustelussa. Tarkoituksenani ei ole esittää toiminnan kaikki osa-alueet kattavaa yleiskatsausta Kansainliiton harjoittamasta vähemmistöpolitiikasta, vaan keskittyä nimenomaan siihen, miten vähemmistöt ja heidän oikeutensa ymmärrettiin sotien välisessä Euroopassa.

Aiheesta on olemassa runsaasti aikalais-  
tutkimusta ja kommentaareja, joissa pyritään arvioimaan vähemmistöjen suojelun kansainvälisoikeudellista perustaa, Kansainliiton luomia mekanismeja ja Kansainliiton piirissä käytyä keskustelua. Näitä tekstejä voi nykyisin käyttää alkuperäislähteenä, varsinkin mikäli tutkitaan maailmansotien välisellä ajalla vallinneita käsityksiä vähemmistöistä ja heidän asemastaan, eikä niinkään Kansainliiton toimintaan liittyvää tapahtumahistoriaa. Tärkeimmät alkuperäislähteet ovat kuitenkin ehdottomasti Kansainliiton omat aineistot.

Kansainliiton vähemmistöpolitiikkaa ja ylipäätään maailmansotien välisen ajan vähemmistöjä koskevaa tutkimusta on paljon, mutta se on kokonaiskuvaltaan monella tapaa ongelmallista. Kansainliiton vähemmistöpolitiikkaa on usein pyritty tulkitsemaan epäonnistumisen käsitteen kautta. Erityisesti heti toisen maailmansodan jälkeen ja jossain määrin jo ennen sodan syttymistä tutkijat kyselivät pettyneinä, miksi Kansainliitto epäonnistui.<sup>2</sup> Epäonnistumisen korostamisen

1. Zelim Tskhovrebov (1998) *As if Peoples Mattered: Critical Appraisal of 'Peoples' and 'Minorities' from the International Human Rights Perspective and Beyond*, Lund University: Doctoral Dissertation, 62.

2. Tyypillinen Kansainliiton epäonnistumisen arviointi on Jacob Robinson (1943) *Were the Minorities Treaties a Failure?* New York. Huomattavasti harvinaisempi myönteinen arvio on Joseph Schechtman (1951) 'Decline of the International Protection of Minority Rights', *The Western Political Quarterly*, vol. 4, no 1, 1–11. Viime vuosina on ilmestynyt muutamia Kansainliiton vähemmistöpolitiikkaa koskevia tutkimuksia, esim. Christian Raitz von Frenzt (2000) *A Lesson Forgotten: Minority Protection Under the League of Nations: The Case of the German Minority in Poland, 1920–1934*,

sijasta tässä artikkelissa on tarkoitus tuoda esille maailmansotien välisen ajan merkitys vähemmistöoikeuksien historiassa.

## Vähemmistöjen suojelu ennen ensimmäistä maailmansotaa

Vähemmistöryhmiä mainittiin monissa bilateraalissa ja multilateraalissa rauhansopimuksissa ja konferenssien päätössiakirjoissa aina 1600-luvulta lähtien. Nämä asiakirjat eivät kuitenkaan muodostaneet yhtenäistä kansainvälistä vähemmistöjen suojelun järjestelmää, vaan ne koskivat yksittäisten, erikseen nimeltä mainittujen vähemmistöryhmien oikeuksia. Sopimuksissa turvattiin yleensä oikeus harjoittaa omaa uskontoa ja tasa-arvo enemmistöväestön kanssa. Vähemmistöjen oikeudet eivät olleet sopimustekstien keskeisintä sisältöä, vaan ne olivat vain osa suurempaa kokonaisuutta; sopimusten pääpaino saattoi olla esimerkiksi rajamuutosten tarkassa selvityksessä.<sup>3</sup>

Vähemmistöjä koskevien sopimusten liikkeellepanijoina ja laatijoina olivat eurooppalaiset suurvallat. Suurvaltojen kiinnostus ulkomaisia vähemmistöjä kohtaan perustui pääasiassa valtapoliittisiin näkökohtiin, esimerkiksi voimatasapainon säilyttämiseen ja alueellisten levottomuuksien estämiseen. Suojelun kohteena olleet vähemmistöt määriteltiin useimmiten uskonnon kautta. Oli melko yleistä, että sopimuksilla pyrittiin turvaamaan rajamuutosten vuoksi vieraan vallan alaisuuteen joutuneen väestön uskonnolliset oikeudet. Jotkut sopimukset käsitelivät – Euroopan sisäisesti ja kristittyjen kesken – protestanttien asemaa katolisissa maissa ja katolisten asemaa protestanttisissa maissa rajamuutosten jälkitilanteissa. Varsin monet 1800-luvulla solmitut kansainväliset sopimukset koskivat puolestaan eurooppalaisten kristittyjen ja Osmanivaltakunnan (Turkin) muslimien välisiä suhteita. Länsieurooppalaisia oikeus- ja sivistyskäsitteitä yritettiin sopimusten avulla juurruttaa kehittymättömämpinä pidettyjen yhteiskuntien kulttuuriin ja oikeusjärjestelmään.<sup>4</sup>

1800-luvulta alkaen kansainvälisen vähemmistöpolitiikan kohteeksi muodostui

tyypillisesti Itä- ja Kaakkois-Eurooppa. Tässä yhteydessä vähemmistökansallisuuksien asema liittyi ns. Itämaiseen kysymykseen, eli Turkin imperiumin hajoamisesta johtuneisiin monitahoisiin poliittisiin ja taloudellisiin ongelmiin, jotka tuottivat eurooppalaisille suurvalloille päänvaivaa koko 1800-luvun ajan aina ensimmäiseen maailmansotaan saakka. Erityisen tärkeä virstanpylväs oli vuonna 1878 solmittu Berliinin sopimus. Se oli luonteeltaan Balkanin aluemuutosten ja poliittisten järjestelyjen yleisasiakirja, mutta se sisälsi myös muutamia määräyksiä vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden tasa-arvosta ja uskonnonvapaudesta.

Sopimus koski sekä Balkanin itsenäisiä tai autonomisia kristittyjä valtioita (Romaniaa, Serbiaa, Montenegroa ja Bulgariaa) että Turkin haltuun edelleen jääneitä Makedonian maakuntia. Uskonnollisten kysymysten kannalta Balkanin valtiot ja islaminuskoinen Turkki edustivat erilaisia vähemmistönsuojelun ongelmakohhtia. Turkin imperiumin alueella Euroopan suurvaltoja kiinnostivat valtakunnan kristittyjen alamaisten oikeudet, kun taas nuorissa Balkanin valtioissa ilmeni uudenlainen vähemmistökyseymys, ei-kristittyjen vähemmistöjen asema valtauskonnoltaan kristityissä maissa.<sup>5</sup>

Ennen ensimmäistä maailmansotaa suurin epäkohta kansainvälisessä vähemmistönsuojelussa oli – kuten itse asiassa nyky-

New York: St. Martin's Press. Siinäkin pohditaan Kansainliiton politiikan epäonnistumista. Yksityiskohtaisin uusi tutkimus on epäilemättä Martin Scheuermann (2000) *Minderbeitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minderheitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren*, Marburg: Herder Institut. Kansainliiton vähemmistöpolitiikkaa käsitellään myös monissa kansainvälisen oikeuden alalle kuuluvissa esityksissä, joissa historiallinen näkökulma jää hieman ohueksi. Ks. esim. Patrick Thornberry (1991), *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon Press.

3. Satu Matikainen (2003) 'Kansainväliset organisaatiot ja kansallisten vähemmistöjen suojelu Euroopassa – historiallinen katsaus', teoksessa Kalevi Ahonen, Petri Karonen, Ilkka Nummela, Jari Ojala & Kustaa H. J. Vilkkunen (toim.), *Toivon historia. Toivo Nygårdille omistettu juhla- ja muistokirja*, Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston historian ja etnologian laitos, 85.

4. Matikainen (2003) 85; Thornberry (1991) 25–32.

5. Berliinin sopimuksen teksti 1878, *Major Peace Treaties of Modern History, 1648–1967* (1969), vol. 2, New York: Chelsea House, 975–997.

äänkin – sopimusten täytäntöönpanon valvominen. Maailmanpoliiseina toimineet suurvallat tai vähemmistöasioihin kiinnostusta tunteneet naapurimaat saattoivat olla muodollisesti oikeutettuja puuttumaan vähemmistöjään sortavan valtion sisäisiin asioihin, mikäli tästä mahdollisuudesta oli suoranaisia määräyksiä sopimuksissa. Tällainen interventio-oikeus oli kuitenkin pääsääntöisesti hyvin epätarkasti määritelty rauhansopimuksissa ja muissa kansainvälisissä asiakirjoissa. Kysymykseen tuli lähinnä ulkovaltojen diplomaattikanavia pitkin välitetyt muodolliset protestit sopimusta rikkoneelle hallitukselle.<sup>6</sup> Hajanaisuudestaan ja heikkoudestaan huolimatta varhaiset vähemmistöjä koskevat sopimukset olivat merkittävä pohja vähemmistöjen suojelun kansainväliselle uudelleentarkastelulle ensimmäisen maailmansodan jälkiselvittelyjen yhteydessä.

### Vähemmistösopimusten synty

Ensimmäisen maailmansodan seurauksena Itä- ja Keski-Euroopan vanhat imperiumit hajosivat. Tilalle syntyi joukko pieniä ja keskisuuria kansallisvaltioita. Kansallisvaltion ihanteesta ja kansojen itsemääräämisoikeuden korostamisesta huolimatta useimmissa itäisen Euroopan uusissa valtioissa oli suuria etnisiä vähemmistöjä; ainakin neljännes, rohkeimpien arvioiden mukaan jopa kolmannes<sup>7</sup> alueen asukkaista voitiin laskea kuuluvan asuinvaltioidensa vähemmistöväestöön. Sodan voittajavaltiot, ennen kaikkea Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska, joutuivat pohtimaan, mitä tällainen tilanne merkitsi Euroopan poliittiselle vakaudelle. Ensimmäisen maailmansodan jälkeisissä rauhaneuvotteluissa käyty vähemmistöjen asemaa koskeva keskustelu liittyikin hyvin pitkälti käytännöllisiin lähtökohtiin, nimitäin Itä-Euroopan alueen rauhoittamiseen ja konfliktialttiiden tilanteiden minimointiin. Sodan voittaneiden suurvaltojen edustajat perustelivat vähemmistöjen kansainvälistä suojelua sillä, että osa vähemmistöjen vaatimuksista tyydytettäisiin samalla kun vähemmistöt sidottaisiin lojaaliksi osaksi valtiokokonaisuuksia.<sup>8</sup>

Taustalla olivat myös kokemukset edellisten vuosikymmenten vaikeimmista vä-

hemmistöongelmista ja muutaman valtion sitkeä epäkunnioitus aiempia sopimuksia, kuten Berliinin sopimusta, kohtaan. Erityisesti Romanian hallituksen kieltäytyminen myöntämästä kansalaisyhteisöjä juutalaisille oli herättänyt negatiivista huomiota Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa jo yli viidenkymmenen vuoden ajan.<sup>9</sup> Mutta vaikka 1800-luvulla solmittuja sopimuksia kritisoitiin, ne tarjosivat toisaalta malleja ensimmäisen maailmansodan jälkeisille sopimuksille. Vähemmistöjen aseman käsittely konferensseissa ja sopimusteksteissä uusien valtioiden syntyessä ja valtioiden saadessa lisäalueita ei ollut uusi asia, eikä maailmansotien välisen ajan vähemmistösopimuksia siten voi pitää minään käänteentekeväenä kansainvälisten suhteiden ilmiönä. Uutta oli kuitenkin vähemmistösopimusten aiempaa laajempi kattavuus ja ennen kaikkea uuden maailmanjärjestön, Kansainliiton, toimiminen sopimusten takaajana suurvaltojen konsertin sijaan. Kansainliiton valvontavastuun katsottiin estävän yksittäisten valtioiden poliittisävyiset interventiot vähemmistöjen suojelun nojalla ja varmistavan asioiden käsittelyn puolueettomuuden.<sup>10</sup>

Pariisin rauhankonferenssissa vähemmistösopimusten käytännön laadinta oli ns. Uusien valtioiden ja vähemmistöjen komitean harteilla. Komitea työskenteli toukuusta marraskuuhun 1919.<sup>11</sup> Puolan vä-

6. Matikainen (2003) 86; Thornberry (1991) 32–35.

7. Arviot riippuvat esim. tilastoinnin luotettavuuden arvioinnista ja tarkastelun näkökulmasta (vähemmistön vai enemmistön näkökulma).

8. Ks. esim. Jennifer Jackson Preece (1998) *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford: Clarendon Press, 67–73.

9. Romanian juutalaisista ja heitä koskeneesta kansainvälisestä keskustelusta, erityisesti Britannian juutalaisjohtajien harjoittaman ns. juutalaisen diplomatian näkökulmasta, ks. Satu Matikainen (2006) *Great Britain, British Jews, and the International Protection of Romanian Jews, 1900–1914: A Study of Jewish Diplomacy and Minority Rights*, Jyväskylä Studies in Humanities 56, Jyväskylä: University of Jyväskylä.

10. Ks. esim. Report of the Committee Instituted by the Council Resolution of March 7th, 1929, *League of Nations Official Journal* (LNOJ) (1929) Special Supplement 73: Documents Relating to the Protection of Minorities by the League of Nations, 45–49.

11. Joseph S. Rouček (1929) *The Working of the Minorities System under the League of Nations*, Prague: Obris, 28–30, 38.

hemmistösopimus, joka laadittiin ensimmäisenä ja allekirjoitettiin 28.6.1919, toimi mallina muille.<sup>12</sup> Juutalaisyhteisöjen Pariisiin lähettämät edustajat olivat voittajavaltioiden johtajien ja rauhankokousedustajien ohella aktiivisimpia toimijoita vähemmistöopimusten syntyyn johtaneissa neuvotteluissa. Tutkimuksessa onkin usein korostettu juutalaisten aktivistien ja järjestöjen keskeistä roolia vähemmistöjen etujen ajajina.<sup>13</sup>

Uudet tai aluemuutoksien kohteena olleet Saksan ja Neuvosto-Venäjän välissä sijaitsevat maat ja Balkanin valtiot joutuivat siis allekirjoittamaan vähemmistöopimuksia, minkä monet niistä tekivät erittäin vastahakoisesti. Vähemmistöopimukset olivat muodoltaan joko häviävävaltioiden rauhansopimukseen vuosina 1919–20 sekä 1923 sisällytettyjä lausekkeita (Itävalta, Unkari, Bulgaria, Turkki), vuosina 1919–20 solmittuja varsinaisia erillisiä vähemmistöopimuksia (Puola, Jugoslavia, Tšekkoslovakia, Romania, Kreikka) tai yksittäisiä Kansainliitolle annettuja vakuutuksia uusien jäsenten liittyessä Kansainliittoon vuosina 1921–23 (Albania, Viro, Latvia, Liettua, Suomi). Suomen kohdalla taattiin vain Ahvenanmaan ruotsinkielisen väestön oikeudet, eikä koko maan vähemmistöjen oikeuksia. Lisäksi Sleesia ja Memelin aluetta koskivat 1922 ja 1924 laaditut sopimukset, joissa vähemmistöjen asemaa käsiteltiin muiden asioiden ohella. Saksan ja Puolan raja-alueen Sleesian sopimuksen kautta Saksakin liitettiin siten mukaan vähemmistöjen suojelun piiriin, vaikkeivät mitkään kansainväliset standardit koskeneetkaan Saksan vähemmistöjä Sleesian ulkopuolella.<sup>14</sup>

### Vähemmistöopimusten sisältö

Ennen ensimmäistä maailmansotaa vähemmistöryhmät oli kansainvälisissä sopimuksissa määritelty pääosin – vaikkei yksinomaan – uskonnon kautta. Nyt uskonnon rinnalle tulivat ”rodulliset ja kielelliset” kriteerit. Samalla myös vähemmistöoikeudet alettiin ymmärtää laajemmin kuin ennen. Sopimukseen sisältyneiden vähemmistöoikeuksien kirjo kasvoi erityisesti kielellisten ja kulttuurillisten oikeuksien kohdalla. Aiemminhan sopimuksissa oli painotettu lähinnä

vain tasa-arvoista kohtelua ja varsinkin vapautta harjoittaa omaa, enemmistöväestön uskonnosta poikkeavaa, uskontoa.

Vähemmistöopimukseen sisältyi sekä kaikille sopimuksille yhteisiä määräyksiä että yksittäistapauksia koskevia säädöksiä, jotka oli tähdätty tiettyihin ongelma-kohtiin. Yhteiset määräykset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: kansalaisuuden saamiseen liittyvät asiat, tasa-arvoiseen kohteluun liittyvät asiat sekä oikeudet, jotka käytännössä auttoivat vähemmistöjä säilyttämään ominaispiirteensä. Tärkeitä sopimussisältöjä olivat myös Kansainliiton takaus ja vähemmistöartikloiden perustuslakia vastaava lainvoima.<sup>15</sup>

Vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä oli oikeus saada asuinmaansa kansalaisuus joko maassa syntymisen perusteella tai sopimuksen tekohetkellä maassa asumisen perusteella. Tämä oli tärkeää, koska ennen sotaa vähemmistöjen ongelmat olivat joissain maissa, erityisesti Romaniassa, liittyneet oleellisesti siihen, että valtaväestö esti vähemmistöväestöön kuuluvia henkilöitä hankkimasta kansalaisuutta.<sup>16</sup> Kansalaisuu-

12. Puolan vähemmistöopimuksen teksti löytyy monesta lähteestä, ks. esim. LNOJ (1920) no 2, 55–56.

13. Tärkeimpiä juutalaisten roolia koskevia uusia tai uudehkoja tutkimuksia ovat Carole Fink (2004) *Defending the Rights of Others: The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938*, Cambridge: Cambridge University Press; Mark Levene (1992) *War, Jews and the New Europe: The Diplomacy of Lucien Wolf, 1914–1919*, Oxford: Oxford University Press.

14. Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement No. 73, 43–44. Ks. myös C. A. Macartney (1934) *National States and National Minorities*, London: Oxford University Press, 210–234. Macartneyn yhteenvedo suojelun kohteena olleista vähemmistöistä maittain ryhmiteltynä on oivallinen. Turkki on yleensä niputettu Euroopan maihin vähemmistöopimuksia analysoidessa. Euroopan ulkopuolelta Irak oli vähemmistöopimusten piirissä.

15. Sopimusten sisällön yleispiirteistä ks. Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64; *The League of Nations and Minorities* (1923) Geneva: League of Nations Information Section, 14–16. Viimeksi mainitussa asiakirjassa oikeudet jaotellaan hieman eri tavalla: (1) valtion kaikkien asukkaiden perusoikeudet kuten hengen ja omaisuuden suoja (2) kansalaisuuden myöntäminen (3) kaikki muut sopimuksille yhteiset määräykset (4) Kansainliiton takaus ja (5) yksittäistapauksia koskevat määräykset.

16. Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64.

den saaminen oli oikeus joka ei aiheuttanut erityistä periaatteellista vastustusta sopimusvaltioissa. Kansalaisuuskiistat jatkuivat kuitenkin käytännössä, kun ongelmaksi muodostui valtioiden reuna-alueilla tai sodan seurauksena saaduilla uusilla alueilla asuneen väestön kansalaisuus. Jotkut hallitukset pyrkivät esimerkiksi todistelemaan, että uutta väestöä oli muuttanut alueelle vasta sopimuksen solmimisen jälkeen.<sup>17</sup>

Toisena pääkohtana vähemmistösopimukset takasivat tasa-arvoiset oikeudet enemmistö- ja vähemmistöväestölle: hengen ja vapauden suojan, yhdenvertaisuuden lain edessä, poliittiset oikeudet sekä vapauden harjoittaa uskontoa. Ketään ei siis saanut syrjiä hänen uskontonsa, äidinkieliensä, tai etnisen taustansa perusteella.<sup>18</sup> Nämä oikeudet olivat juuri niitä, joita oli jo ennen ensimmäistä maailmansotaakin monissa sopimuksissa edellytetty, ja siten ne jatkoivat läntisestä Euroopasta käsin sanellun liberaalin tasa-arvokäsityksen linjoja. Näistä seikoista ei vähemmistösopimuksia solmitaessa enää syntynyt kiivaita riidanaiheita.

Kolmas ja samalla kiistanalaisin asiaryhmä oli kieleen, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvät vähemmistöoikeudet, jotka tuntuivat turvaavan vähemmistöjen ominaispiirteet – edellisissä kohdissa mainitut kansalaisuus ja tasa-arvo lain edessä eivät sinänsä vaikuttaneet siihen, kuinka vähemmistöjen ominaispiirteet säilyisivät tulevaisuudessa. Näiden pykälien mukana vähemmistöjen oikeudet laajenivat periaatteellisella tasolla negatiivisista, syrjinnän kieltävistä, määräyksistä positiivisten oikeuksien eli tiettyjen perusoikeuksien turvaamisen suuntaan. Juuri nämä vähemmistöoikeudet olivat niitä seikkoja, joiden takia sopimuksia allekirjoittamaan joutuneet valtiot suhtautuivat niihin kovin kielteisesti. Erityisiin vähemmistöoikeuksiin sisältyivät vapaus käyttää omaa äidinkieltä epävirallisissa yhteyksissä, oman kielen käyttö viranomaisten kanssa asioidessa mahdollisuuksien mukaan, oikeus peruskoulutukseen omalla kielellä sekä lupa perustaa ja ylläpitää omia järjestöjä, uskonnollisia yhteisöjä ja kouluja omalla kustannuksella. Erityisen kiivasta vastustusta herättänyt ja sitä paitsi epäselvästi mää-

ritelty oli vähemmistöjen oikeus saada omille instituutioilleen avustusta julkisista varoista niillä maantieteellisillä alueilla, joilla vähemmistöön kuuluvat henkilöt muodostivat merkittävän osan väestöstä.<sup>19</sup>

Lisäksi useissa vähemmistösopimuksissa oli tapauskohtaisia erityismääräyksiä, joita oli säädetty hankalia ongelmakohtia varten. Romanian sopimuksessa säädettiin ”normaaleja” kansalaisuuspykälää vahvistaen, että alueella asuville juutalaisille tuli automaattisesti myöntää Romanian kansalaisuus. Puolan ja Liettuan sopimuksissa oli juutalaisen sapatin pyhittämistä edesauttavia pykälää. Tšekkoslovakian sopimuksessa puolestaan taattiin ruteeneille autonomia. Monissa Balkanin maissa vahvistettiin muslimiväestön oikeudet.<sup>20</sup>

## Kiistat vähemmistöjen suojelun laajentamisesta

Kansainliiton peruskirjassa ei ollut vähemmistöjen suojelua koskevia määräyksiä. Mikäli peruskirjaan olisi sellaisia sisällytynyt, se olisi merkinnyt kaikkien jäsenten velvollisuutta noudattaa noita määräyksiä.<sup>21</sup> Yhdysvaltain presidentti Woodrow Wilson oli ehdottanut, että peruskirjaan sisällytettäisiin kaikkia valtioita koskeva artikla, joka takaisi uskonvapauden ja kieltäisi vainon. Ehdotus oli alun perinkin kiistanalainen, mutta viimeistään japanilaisten ehdotettua lauseketta kansojen tasa-arvosta muut suurvallat perääntyivät. Tämä merkisi sitä, että vähemmistöjen suojelusta ei tullut maailmanlaajuisesti kattavaa järjestelmää.<sup>22</sup> Rauhan-

17. American Committee on the Rights of Religious Minorities (1928) *Roumania Ten Years After*, Boston: Beacon Press, 39–44.

18. Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64.

19. Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64.

20. *The League of Nations and Minorities* (1923) 14–16; Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64; Rouëek (1929) 53–56.

21. Stanislaw Sierpowski (1991) 'Minorities in the System of the League of Nations', teoksessa P. Smith, K. Koufa & A. Suppan (toim.), *Ethnic Groups in International Relations*, Aldershot: European Science Foundation, Dartmouth Publishing, 13.

22. Carole Fink (1995) 'The League of Nations and the Minorities Question', *World Affairs*, vol. 157, no. 4, 198.

teossa mukana olleet voittajavaltioiden edustajat torjuivat myös länsieurooppalaisten vähemmistöjen kuten esimerkiksi Espanjan tai Italian vähemmistöjen asioiden sisällyttämisen käsittelyyn.<sup>23</sup> Itä-Euroopan vähemmistöjen erityisongelmat nousivat sen sijaan yksin näyttämölle Pariisin rauhanneuvotteluissa.

Vähemmistöjen suojelu sai osakseen suhteellisen paljon huomiota ensimmäistä maailmansotaa seuranneissa rauhanjärjestelyissä, mutta vastapainona vaikutti vähemmistöjen suojelun ulottuminen vain rajattuun maantieteelliseen alueeseen. Kansainvälinen vähemmistöjen suojelu koski siis vain erikseen nimettyjä valtioita. Tässä oli osittain takana ensimmäisen maailmansodan voittajasuurvaltojen näkemys siitä, että osa valtioista – erityisesti ne itse – oli kehittynyt suvaitsevaisuudessa niin korkealle tasolle, etteivät ne tarvitse vähemmistöjen kohdelle asetettavia ylhäältä päin asetettuja standardeja. Vähemmistösopimukset koskivat viittätoista Euroopan valtiota, mukaan lukien Saksa, jota se toki koski vain Sleesian osalta. Huolimatta vähemmistösopimusten puutteellisesta kattavuudesta kyseessä oli kuitenkin suuria ihmisjoukkoja koskeva asia.

Vähemmistösopimuksia solmimaan joutuneet valtiot valittivat jatkuvasti tilanteen epäoikeudenmukaisuutta. Ne vaativat vähemmistöjen suojelun ulottamista kaikkiin Kansainliiton jäsenvaltioihin – mikäli vähemmistöjä oli ylipäänsä suojeltava. Jo vähemmistösopimuksia laadittaessa vuonna 1919 sopimusvaltiot olivat vastustaneet järjestelmän epäoikeudenmukaisuutta, ja sitä, että suurvallat olivat luomassa ns. kahden kerroksen valtioiden järjestelmää. Nämä äänenpainot jatkuivat läpi vuosien.<sup>24</sup> Myöhemmin, 1930-luvun kiristyneessä ilmapiirissä, kun vähemmistösopimukset muutenkin saivat osakseen yhä enemmän epäluotamusta, kritiikki lisääntyi: vähemmistösopimukset oli joko kumottava tai ulotettava kaikkiin Kansainliiton jäsenvaltioihin.<sup>25</sup>

Kansainliiton korkeimmat toimielimet pyrkivät varsin johdonmukaisesti torjumaan vaatimukset universaalista vähemmistöjen suojelusta. Ne pitivät vähemmistöjen suoje-

lujärjestelmää vakiintuneena ja jopa pysyvänä. Torjuva asenne laajennushankkeita kohtaan heijasti tärkeimpien jäsenmaiden, etenkin Britannian ja Ranskan, mielipiteitä. Nämä valtiothän vastustivat niihin itseensä mahdollisesti kohdistuvia vähemmistöstandardeja. Hieman erilainen, äärimmäisempi, kuva tilanteesta oli Kansainliiton brasilialaisella vähemmistöasiantuntijalla Afranio de Mello-Francolla. Mello-Franco torjui loppuvuodesta 1925 laatimassaan raportissa täysin vähemmistösopimusten kattavuuden laajentamisen ja yleistämisen. Hänen mukaansa ratkaisuna vähemmistöjen ongelmiin tulisi ennen pitkää olemaan vähemmistöjen vähittäinen sulautuminen enemmistöväestöihin. Siten ongelmat ratkeaisivat itsestään pitkällä tähtäimellä, eikä mihinkään universaaleihin vähemmistömekanismeihin ollut tarvetta. Mello-Francon näkemystä on myöhemmin kuvattu termillä assimilaatioteesi.<sup>26</sup>

Kuitenkin vuonna 1922 Kansainliiton yleiskokous – jossa mielipiteet pääsivät vapaammin esille kuin vaikkapa Kansainliiton neuvostossa – sai aikaan vähemmistöjä koskevan päätöslauselman. Päätöslauselmassa esitettiin toivomus, että nekin valtiot, joita vähemmistösopimukset eivät sitoneet, noudattaisivat omien vähemmistöjensä kohtelussa vastaavanlaista oikeudenmukaisuutta ja suvaitsevaisuutta. Universaalien vähemmistöjensuojelun kannattajat vetosivat tulevina vuosina toistuvasti tähän suositusluontoiseen asiakirjaan. Se muodosti heidän mielestään pohjan, jolle voisi ryhtyä suunnittelemaan valtioita sitovia yleissopimuksia. Kansainliiton yleiskokous vahvisti päätöslauselman vielä vuoden 1933 istunnossa.<sup>27</sup>

### Miten vähemmistö määriteltiin?

Vähemmistöoikeuksien säätämiseen ja tarkasteluun liittyy oleellisesti vähemmistön käsitteen määrittely. Kansainväliset järjestöt ovat viime vuosikymmeninä yrittäneet määritellä käsitettä joko vähemmistöjen asemaa koskevissa kansainvälisissä sopimusteksteissä tai ilman kytköksiä varsinaisiin sopimuksiin. Mitään kansainvälisoikeudellisesti sitovaa ja kattavaa määritelmää ei kuitenkaan ole syntynyt.

Tunnetuin vähemmistön määritelmä on epäilemättä YK:n alaisuudessa 1970-luvun lopulla laadittu ns. Capotorti-määritelmä. Francesco Capotorti esitti siinä mittapuiksi ensinnä jossain valtiossa asuvan väestöryhmän etniset, uskonnolliset ja kielelliset erityispiirteet sekä ryhmän pyrkimyksen niiden säilyttämiseen. Lisäksi Capotortin mukaan vähemmistö oli lukumäärältään pienempi kuin valtaväestö, eikä ryhmällä ollut hallitsevaa asemaa asuinvaltiossaan.<sup>28</sup>

Useimmissa kansainvälisoikeudellisissa teksteissä esiintyy seuraavanlaisia kansallisen vähemmistön määritelmän osa-alueita:<sup>29</sup>

- Väestöryhmä poikkeaa ympäröivästä väestöstä objektiivisesti käsitettynä kansallisten, etnisten, uskonnollisten, kulttuurillisten ja/tai kielellisten ominaispiirteiden perusteella tai näiden osatekijöiden jonkun yhdistelmän perusteella.
- Vähemmistö on lukumäärältään pienempi kuin valtion muu väestö (mikä sinänsä tuntuu itsestään selvältä, mutta siitä huolimatta tämä kriteeri mainitaan määritelmässä). Kyseessä täytyy kuitenkin olla ryhmä, eikä vain muutama yksittäinen henkilö.
- Vähemmistöllä ei ole hallitsevaa asemaa valtiossa.
- Vähemmistöryhmään kuuluvat henkilöt ovat asuinvaltionsa kansalaisia. Tämä tuntuisi sulkevan pois maahanmuuttajat ja on siten ollut 1900-luvun loppuvuosina ja 2000-luvun alussa varsin ongelmallinen kriteeri.
- Vähemmistö tuntee keskinäistä yhteenkuuluvuutta ja haluaa säilyttää ominaispiirteensä. Vähemmistö pitää siis itseään ympäröivästä väestöstä poikkeavana ryhmänä, eli objektiivisten kriteerien lisäksi vähemmistön määritelmä sisältää subjektiivisen ulottuvuuden.

Ensimmäiset kansainvälisoikeudelliset yritykset määritellä kattavasti vähemmistön käsite ajoittuivat nimenomaan maailmansotien väliselle ajalle. Sotien välisen ajan määritelmät muistuttivat itse asiassa hyvin paljon edellä kuvattuja nykymääritelmiä. Niihin

sisällytettiin vähemmistön rodullisten, uskonnollisten ja kielellisten eroavaisuuksien lisäksi joskus myös ryhmän omat historialliset traditiot sekä ryhmän halu säilyttää nämä ominaispiirteet. Kansainliiton tekemiä määrittelyjä tarkastellessa tulee kuitenkin ehdottomasti muistaa, että Kansainliitto ei käsitellyt vähemmistöongelmia universaalilla tasolla, vaan se paneutui sopimuksissa nimettyjen Keski- ja Itä-Euroopan vähemmistöjen asioihin. Siten Kansainliiton tavoitteissa ei myöskään ollut laatia mitään yleisesti kattavia vähemmistön määritelmiä.<sup>30</sup>

Ensimmäisen maailmansodan jälkeiset rauhansopimukset ja vähemmistösopimukset eivät sisältäneet varsinaista vähemmistön määrittelyä, vaan niissä viitattiin ”henkilöihin, jotka kuuluvat rodullisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin vähemmistöihin” problematisoimatta asiaa sen pidemmälle.<sup>31</sup> Vähemmistöihin kuuluviksi mielletty ihmiset olivat asuinmaidensa kansalaisia.<sup>32</sup>

23. Länsieurooppalaisten vähemmistöjen toiminnasta sotienvälisenä aikana, ks. Xosé M. Núñez Seixas (1993) 'Some International Aspects of Problems of Nationalities in Interwar Europe 1919–1939', *Europa Ethnica* 50/1–2, 1–23.

24. Romanian puheenvuoro yleiskokouksessa, LNOJ (1926) no 2, 289; Sierpowski (1991) 26–28.

25. Howard B. Calderwood (1934) 'The Proposed Generalization of the Minorities Regime', *The American Political Science Review*, vol. 28, no. 6, 1088–1098.

26. Mello-Francon raportti, LNOJ (1926) no. 1, 142; Sierpowski (1991) 27.

27. Calderwood (1934) 1088–1098.

28. Francesco Capotorti (1979) *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 96. Viimeksi mainitulla kriteerillä haluttiin sulkea pois Etelä-Afrikan valkoisen vähemmistön kaltaiset dominoivat vähemmistöt.

29. Luokittelu on kirjoittajan oma. Vähemmistön määrittelyä on analysoinut esim. Geoff Gilbert (1996) 'The Council of Europe and Minority Rights', *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, Number 1, 161–170. Ks. myös Auvo Kostiainen (1994) 'Vähemmistön käsite ja muodostuminen', teoksessa Auvo Kostiainen (toim.), *Historian vähemmistöt, Turun Historiallinen Arkisto* 48, Turku, 9.

30. Jackson Preece (1998) 15–17.

31. Nykytulkinnoista poiketen termi ”rodullinen” katsottiin tuolloin neutraalimmaksi kuin ”kansallinen”, josta oli myös keskusteltu yhtenä vaihtoehtona. ”Kansallinen” tuntui sisältävän vaarallisia poliittisia konnotaatioita esimerkiksi kansojen itsemääräämisoikeudesta ja sitä myöten valtioiden pirstoutumisesta ja koko Versailles'n järjestelmän hajoamisesta.

32. Ks. esim. Rouèek (1929) 16.

Vuonna 1925 Afranio de Mello-Franco esitti, että vähemmistö oli osa jonkun valtion pysyvää väestöä, jolla oli historialliset siteet maantieteelliseen alueeseen. Vähemmistöllä oli oma kulttuuri, eikä ryhmää voinut sekoittaa enemmistöväestöön koska sillä oli rodullisia, kielellisiä tai uskonnollisia ominaispiirteitä.<sup>33</sup> Siten vähemmistöryhmä liitettiin osaksi valtiokokonaisuutta, jolle sen tuli olla lojaali: vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä oli, paitsi tiettyjä oikeuksia, asuinmaidensa kansalaisina myös velvollisuuksia valtiota kohtaan. Kansainliiton toimielimet ja virkailijat korostivat usein Mello-Franconkin mainitsemaa vähemmistön yhteyttä maantieteelliseen alueeseen, mikä muodosti eittämättä ongelman tiettyyn alueeseen sitoutumattomien ryhmien, lähinnä juutalaisten, kohdalla.<sup>34</sup>

Jennifer Jackson Preecen mielestä Kansainliiton asiakirjat näyttävät painottavan vähemmistön määrittelyn objektiivisia piirteitä, eivätkä niinkään vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden omaa tulkintaa siitä mihin etniseen ryhmään he identifioituivat.<sup>35</sup> Kuitenkin Kansainliiton raporteissa ja Haagin kansainvälisen tuomioistuimen päätösteksteissä esiintyi myös subjektiiviset kriteerit huomioon ottaneita tulkintoja. Esimerkiksi vuonna 1925 Kansainliiton neuvostolle antamassaan jo edellä mainitussa raportissa Mello-Franco tulkitsi, että vähemmistön määrittelyn ”ehkä” keskeisin ulottuvuus oli psykologiset, sosiaaliset ja historialliset ominaispiirteet.<sup>36</sup>

Haagin kansainvälinen tuomioistuin puolestaan määritteli vuonna 1930 kreikkalaisten ja bulgariaalaisten välistä vähemmistökiistaa ratkaistessaan, että vähemmistö ensinnäkin asui tietyllä maantieteellisellä alueella. Alueellinen ulottuvuus oli toki olennainen kreikkalaisten ja bulgariaalaisten asioista puhuttaessa, mutta yleismääritelmänä se olisi ollut pulmallinen. Edelleen vähemmistöön kuuluvilla henkilöillä oli oma rotu, kieli, uskonto ja perinteet, joista muodostui yhteinen identiteetti ja solidaarisuuden tunne. Lisäksi ryhmän jäsenien tavoitteena oli pitää yllä nämä perinteet, säilyttää uskontonsa, kasvattaa lapsensa perinteidensä hengessä ja auttaa toinen toisiaan. Tässä

määrittelyssä siis yhdistyivät objektiiviset ja subjektiiviset kriteerit.<sup>37</sup> Haagin kansainvälisen tuomioistuimen määritelmä on epäilemättä tunnetuin maailmansotien välisen ajan vähemmistömääritelmä.

## Vähemmistöjen suojele käytännössä

Kansainliiton toimiminen vähemmistösopimusten takaajana merkitsi sitä, että Kansainliiton oli luotava rakenteet ja menettelytavat, joiden puitteissa sopimusrikkomuksia käsiteltiin. Nämä käytännöt luotiin pääosin järjestön toiminnan ensimmäisinä vuosina 1920-luvun alussa. Tarkentavia määräyksiä lisättiin vielä 1920-luvun lopulla. Monivaiheinen käsittelyprosessi käsitti lukuisia askelia rikkomusta koskevan anomuksen vastaanottamisesta aina Haagin kansainvälisen tuomioistuimen käsittelyyn saakka. Asioiden valmistelua ja käytännön työtä hoitivat erityisen vähemmistöosaston virkamiehet.

Kenellä tahansa oli oikeus tehdä sopimusrikkomusta koskeva anomus Kansainliitolle, mutta anomusta ei välttämättä otettu käsiteltäväksi. Anomuksen tuli koskea vähemmistösopimusten alaisia seikkoja, anomusta ei saanut esittää nimettömänä, äskettäin tehtyä anomusta ei saanut toistaa eikä tekstissä saanut käyttää loukkaavaa kieltä. Kansainliitto ilmoitti anomuksesta valituksen kohteena olevalle valtiolla, joka sai kommentoida sitä ja esimerkiksi esittää, ettei anomusta voitaisi käsitellä. Näiden seikkojen perusteella siis vasta päätettiin, voitiinko asiaa ylipäätään käsitellä Kansainliitossa. Mikäli asia otettiin käsittelyyn, siitä keskusteltiin Kansainliiton neuvoston vähemmistökomiteassa, joka oli nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten perustettu toimielin. Vähemmistökomitea pyrki koko ajan pääsemään asiassa kompromissiin ja neuvotteluratkaisuun – näin kävikin useimmissa tapauksissa. Vain harvoin jouduttiin siihen tilanteeseen, että asia alistettiin Kansainliiton neuvostolle soviteltavaksi. Jos sovittelu ei edelleenkään onnistunut, viimeinen vaihe oli kiistan alistaminen Haagin kansainvälisen oikeuden käsittelyyn.<sup>38</sup>



Vähemmistökomitea käsitteli yhteensä noin 400 anomusta, neuvosto ainoastaan 34 ja Haagin kansainvälinen oikeus 7. Anomusten aiheina saattoivat olla esimerkiksi vähemmistökielten käytön rajoittaminen, koulujen sulkeminen tai syrjintä koulutuksessa, epäoikeudenmukainen maareformi ja vaikeudet kansalaisuuden saamisessa. Vaikeimpia konfliktitilanteita olivat saksalaisväestön omaisuus-, koulutus- ja kansalaisuusasiat Puolassa, kreikkalaisen vähemmistön asema Albaniassa sekä erilaiset Kreikan ja Turkin sekä Kreikan ja Bulgarian väliset monimutkaiset kiistat. Erillisellä Saksan ja Puolan välisellä sopimuksella säädellyistä Sleesian alueen asioista tuli poikkeuksellisen runsaasti valituksia, ja niitä varten perustettiin omia paikallisia käsittelymekanismeja.<sup>39</sup>

Kansainliiton vähemmistösuojelujärjestelmä toimi periaatteessa toiseen maailmansotaan saakka, mutta suurin osa työstä sijoittui vuosiin 1920–32. Vuonna 1934 Puola ilmoitti, että se ei enää tunnustanut vähemmistösopimuksen pätevyyttä, eikä siten olisi Kansainliiton kanssa yhteistyössä vähemmistöasioissa. Puolalaiset toisaalta totesivat, että he eivät harjoittaisi vähemmistösopimuksia rikkovaa politiikkaa, mutta kansainvälisen yhteisön tulisi luottaa Puolan sanaan tässä asiassa, ilman muodollisia valvontamekanismeja, jotka olivat merkki valtioiden välisestä eriarvoisuudesta.<sup>40</sup> Puolan ilmoitus sekä Hitlerin valtaannousu Saksassa 1933 on yleensä tulkittu merkinneen Kansainliiton vähemmistösuojelujärjestelmän tuhoa. Tulkinta on epäilemättä oikea: vaikka Kansainliiton vähemmistömekanismit olivat periaatteessa toiminnassa toiseen maailmansotaan asti, järjestelmä oli menettänyt uskottavuutensa.

Sekä aikalaiset että myöhemmät tutkijat ovat arvostelleet Kansainliiton vähemmistöpoltiikkaa, ja usein pitäneet järjestelmää suorastaan epäonnistuneena. Tähän he ovat esittäneet useita perusteita. Jo itse vähemmistösopimusten tarkoitus tuntui olevan epäselvä. Oliko tarkoituksena vahvistaa vähemmistöjen identiteettiä ja siis nimenomaan ”suojella” vähemmistöjä, kuten vähemmistöoikeuksien sisällöstä voi päätellä,

vai valmistella maaperää vähemmistöryhmien vähittäiselle sulauttamiselle enemmistökansoihin, kuten jotkut asiantuntijat vihasivat? Kansainliiton käytännön toiminta ei tuonut tähän kysymykseen selvyyttä.

Järjestelmän selkeä puute oli vähemmistösopimusten kattavuus – vain joukko itäisen Euroopan maita oli solminut sopimuksen. Tämä oli omiaan aiheuttamaan vastustusta näiden maiden hallituksissa, ja asenteet olivatkin yhteistyöhaluttomia kautta linjan. Toisaalta joidenkin vähemmistöjen revisionistiset ja irtautumishaluiset haaveet voimistuivat sopimusten vuoksi. Suurvalloilla puolestaan ei ollut halua ajaa yhteistä Kansainliiton vähemmistöpolitiikkaa, eikä niiden kiinnostus itäisen Euroopan vähemmistökysymyksiin ollut kovin voimakasta sen jälkeen kun vähemmistösopimusten solmiminen oli tapahtunut. Kansainliitolla ei myöskään ollut tarpeeksi resursseja tehokkaaseen toimintaan. Rikkomusten käsittelyprosessi oli pulmallinen, sillä käsittely oli suurelta osin salainen ja neuvotteluja käytiin kulissien takana. Tämä oli vähemmistöjen kannalta kielteiseksi, sillä neuvottelujen avulla Kansainliitto yritti päästä kompromissiratkaisuun, josta yleensä hyötyivät ne valtiot, joita syytettiin sopimusten rikkomisesta.<sup>41</sup>

33. Mello-Francon raportti, LNOJ (1926) no. 1, 140–141.

34. Jackson Preece (1998) 16.

35. Jackson Preece (1998) 15.

36. Mello-Francon raportti, LNOJ (1926) no. 1, 140–141; Macartney (1934) 290–291.

37. Jackson Preece (1998) 16–17.

38. Menettelytavasta ks. *The League of Nations and Minorities* (1923) 29–30; Report of the Committee, LNOJ (1929) Special Supplement 73, 42–64; Julius Stone (1932) 'Procedure under the Minorities Treaties', *The American Journal of International Law*, vol. 26, no. 3, 502–513.

39. Oscar Janowsky (1945) *Nationalities and National Minorities*, New York: Macmillan, 115–122; Sierpowski (1991) 31–32. Tilastot ovat Sierpowskin.

40. F. P. Walters (1952) *A History of the League of Nations*, vol. 2, London: Oxford University Press, 616.

41. Janowsky (1945) 125–134; Raymond Pearson (1983) *National Minorities in Eastern Europe 1848–1945*, London: Macmillan, 142–145.

## Maailmansotien välisen ajan merkitys vähemmistöjen historiassa

Maailmansotien välinen aika oli monella tapaa merkityksenkäs vaihe Euroopan vähemmistöjen historiassa, eivätkä järjestelmän puutteet voi tehdä tyhjäksi vähemmistöjen suojelun kehittymistä. Keskeiset saavutukset liittyivät vähemmistöjen suojelun muodolliseen organisaatioon, sopimusten maantieteelliseen kattavuuteen sekä vähemmistöjen ja heidän oikeuksiensa määrittelyyn.

Ensimmäinen huomionarvoinen seikka oli vähemmistöpolitiikan saattaminen kansainvälisen järjestön, Kansainliiton, toimintapiiriin. Tähän liittyivät myös Kansainliiton luomat menettelytavat sopimusrikkomusten käsittelemiseksi. Toiseksi vähemmistöjä koskevat sopimukset muodostivat aiempaa järjestelmällisemmän kokonaisuuden, kun viisitoista itäisen Euroopan valtiota allekirjoitti sisällöltään samankaltaisia sopimuksia. Samalla vähemmistöjen suojelun maantieteellinen kattavuus laajeni ensimmäistä maailmansotaa edeltäneestä ajasta. Sopimusvaltioissa heräsi tähän liittyen kunnianhimoisia – tosin tuloksettomia – vaatimuksia järjestelmän ulottamisesta Kansainliiton kaikkiin jäsenvaltioihin. Kolmas keskeinen saavutus oli vähemmistön käsitteen määrittelyjen laatiminen ja vähemmistöoikeuksien laajeneminen sopimusteksteissä kielellisiin ja kulttuurillisiin oikeuksiin. Vaikka Kansainliiton toimielimet eivät kyenneet laatimaan kansainvälisoikeudellisesti sitovaa, universaalia vähemmistön määritelmää, eivät siihen ole täysin pystyneet myöhemmätkään kansainväliset järjestöt.

Kansainvälinen vähemmistöjen suojelu ei palannut sotaa edeltäneelle linjoille toisen

maailmansodan jälkeen uuden maailmanjärjestön, Yhdistyneiden Kansakuntien, alaisuudessa. YK harjoitti vähemmistöpolitiikkaa lähinnä osana laajempaa asiakokonaisuutta, ihmisoikeuspolitiikkaa. Vähemmistöjen suojelu otti askeleen taaksepäin. 1990-luvun alkupuolella, vuoden 1989 multistusten jälkeen, YK jäi taustalle eurooppalaisen vähemmistöpolitiikan kontekstissa. Alueelliset organisaatiot, kuten Euroopan neuvosto tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ alkoivat huolehtia vähemmistöjen oikeuksista omalla maantieteellisellä toiminta-alueellaan. Tällöin myös vähemmistön käsitettä alettiin jälleen määrittellä ja vähemmistöjen oikeuksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia laadittiin. On mielenkiintoista, että viimeisen viidentoista vuoden aikana solmituissa sopimuksissa ja julistuksissa on sekä määrittelyjen että vähemmistöoikeuksien suhteen runsaasti samoja piirteitä kuin maailmansotien välisenä aikana.<sup>42</sup> Myös vähemmistöjen suojelun kohdealue on sama kuin Kansainliiton aikakaudella: itäinen Eurooppa, jossa on ilmennyt vakavia kansallisuuksien välisiä ristiriitoja poliittisen järjestelmän muutoksen jälkeen. Länsi-Euroopan valtiot ovat jälleen pyrkineet istuttamaan ulkopuolelta käsin läntisiä vähemmistöoikeusstandardeja Itä-Eurooppaan.<sup>43</sup> ■

42. Matikainen (2003) 91. Sopimusteksteistä ks. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (1992) UN Resolution 47/135, 18 Dec. 1992; *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1995) Council of Europe, European Treaties, ETS No. 157.

43. Stephen Deets (2006) 'Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Rights', *East European Politics and Societies*, vol. 20, no. 3, 419–421.