

Kansainvälinen vähemmistöpolitiikka Latviassa

M a t t i J u t i l a



Kansallisiin vähemmistöihin kohdistettu mielenkiinto on vaihdellut huomattavasti viime vuosisadan aikana. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen kansallisiin vähemmistöihin liittyvät ristiriidat nähtiin erityisinä uhkina Euroopan vakaudelle. Uudet tai suuria alueita sodan jälkeen saaneet valtiot joutuivat rauhansopimuksissa takaamaan alueilla eläville vähemmistöille erinäisiä kulttuurisia, poliittisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Näiden sitoumusten valvontatehtävä annettiin Kansainliitolle. Toisen maailmansodan jälkeen vähemmistöjen oikeuksien itsenäinen asema kansainvälisen politiikan asialistalla katosi. Vähemmistöille ei enää pyritty takaamaan erityisiä oikeuksia, vaan niillekin sovellettiin universaaleja ihmisoikeuksia. Yleisten ihmisoikeuksien mukaisen tasa-arvon turvaaminen on kuitenkin riittämätöntä, kun vähemmistöille tulisi taata oikeus erilaisuuteen, omaan kulttuuriin ja kieleen, mikäli vähemmistöön kuuluvat sitä haluavat. Kylmän sodan päättyminen nosti vähemmistöjen oikeudet jälleen kansainvälisen politiikan keskiöön. Etenkin entisen Jugoslavian alueella ”nationalismin taivutettu oksa löi takaisin raivolla” (Berlin 1992). Myös unkarilaisvähemmistöön sekä Neuvostoliiton hajottua uusiin valtioihin jääneisiin venäläisiin liittyvät kiistat nähtiin uhkaavina. Yksi erityinen ongelma oli venäjänkielisten asema uudelleen itsenäistyneissä Baltian maissa.

Kymmenen vuotta Neuvostoliiton ja Jugoslavian hajoamisen jälkeen alueiden kehityksen päälinjat on jo nähtävissä: Jugoslaviassa puhkesi sarja eri tyypp-

isiä sotia, kun taas Neuvostoliitto hajosi pääosin rauhanomaisesti. Ainoastaan entisen Neuvostoliiton eteläosissa on ollut laajahkoja väkivaltaisuuksia. Itämeren alueella muutokset ovat tapahtuneet rauhanomaisesti. Sota ja väkivalta ovat varmaankin ilmiöitä, jotka houkuttelevat tutkijoita, sillä Jugoslavian väkivaltaista hajoamista käsittelevän tutkimuksen määrä on aivan toista luokkaa kuin Baltian rauhanomaista muutosta käsittelevä tutkimus. Syksyllä 2000 Riiaassa järjestetyssä rauhantutkimuskonferenssissa Hans Mouritzen totesi, että rauhantutkimuksessa on viimeaikoina usein kysytty ”mikä meni pieleen Balkanilla?”, mutta toinen yhtä tärkeä kysymys ”mikä Baltiassa meni oikein?” on jäänyt paljon vähemmälle huomiolle. Rauhantutkimuksen kannalta on kuitenkin tärkeää, että tutkimuksessa keskitytään myös rauhanomaisen muutoksen empiiriseen tutkimukseen eikä pelkästään sotien ja niiden syiden ymmärtämiseen ja selittämiseen. Omassa tutkimuksessa olen pyrkinyt osaltani vastaamaan kysymyseen: ”mikä Baltiassa meni oikein?”

Tässä artikkelissa pyrin valaisemaan kansainvälisten järjestöjen panosta Latvian vähemmistötilanteen rauhanomaisessa muutoksessa. Artikkelijakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa esittelen Rogers Brubakerin (1996) nationalismitutkimusten avulla dynamiikan, jossa latvialainen kansallistava nationalismi ja venäläinen kotimaanationalismi ruokkivat toisiaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa. Tämä nationalismiin liittyvä prosessi on entisen Jugoslavian alueella muuttunut avoimeksi sodaksi, ja muuallakin se on erittäin altis konflikteille. Dynamiikan lyhyen esittelyn jälkeen paneudun siihen osaan, jota Brubaker ei itse tutkinut eli kansainvälisten järjestöjen toimiiin nationalistisen dynamiikan hillitsemiseksi

si. Kansainvälisten järjestöjen puitteissa on kylmän sodan jälkeen luotu uusia toimielimiä, joiden tehtävänä on puuttua valtioiden kansallistaviin toimiin. Keskityn erityisesti Latvian hallituksen ja kansainvälisten järjestöjen suhteiden muodostamaan rakenteeseen sekä järjestöjen eri toimielinten suhteisiin toisiinsa.¹ Hahmottelen rakennetta järjestöjen julkisten dokumenttien² avulla. Rakenne ei kuitenkaan toimi yksinään ilman inhimillistä toimintaa, eikä sopimuksiin kirjattuja suhteita välttämättä noudateta yksittäisissä tapauksissa. Tämän vuoksi esittelen lopuksi yhden tapauksen, jossa kansainväliset järjestöt ovat yhteistyöllä onnistuneet lieventämään Latvian hallituksen kansallistavaa politiikkaa. Tämä tapaus on vuosien 1996-1998 välillä käyty kamppailu Latvian kansalaisuuslainsäädännön muuttamisesta.

Latvian vähemmistötilanteen dynamiikka

Rogers Brubaker loi 1990-luvun alussa sarjassa artikkeleita uuden lähestymistavan nationalismin tutkimukseen ja sovelsi lähestymistapaansa Itä-Euroopan maiden tilanteisiin.³ Brubaker ei pyrkinyt lähestymään nationalismia perinteisten tutkimusten tavoin määrittelemällä kansaa ja tutkimalla nationalismia tuohon kansaan liittyvänä poliittisena voimana. Hänen mukaansa nationalismia on tutkittava yhtenä politiikan kentän osana. Tutkittaessa nationalismia poliittisena ilmiönä kansan käsitteen määrittely ei ole enää keskeisessä asemassa. Kansa on pikemminkin käytännön kategoria, institutionalisoitu kulttuurinen ja poliittinen muoto, jota eri toimijat käyttävät näkökulmiensa oikeutuksessa. Nationalismia on tutkittava dynaamisena osana poliittista kenttää, ja tutkimuksen kohteena on kansan kehityksen ja määrittelyn asemasta nationalismin olemus ja vaikutus käytännön tilanteissa. (Brubaker 1996, 13-22)

Kansan kehityskertomuksellisissa tutkimuksissa nationalismi on nähty taustavoimana taistelussa kansan itsenäisyyden ja oman valtion saavuttamiseksi. Brubakerin tutkimukset eroavat tästä nationalismitutkimuksen valtavirrasta myös siinä, että ne keskittyvät valtiollisten rajojen muuttamisen jälkeiseen

nationalismiin. Brubaker erottaa kolme nationalismin muotoa, jotka ovat tyypillisiä uusiin valtioihin liittyvässä dynamiikassa. Kansallistava nationalismi (nationalizing nationalism) on valtion saaneen kansan nationalismia, joka pyrkii parantamaan kansan asemaa valtiossa ja tekemään valtiosta kansallisvaltion, jossa yksi kansa on selkeästi hallitsevana. Kansallistavan valtion toimet kohdistuvat usein sen alueelle jääneisiin vähemmistöihin, joihin liittyy toinen nationalismin laji. Vähemmistönationalismiin (minority nationalism) kuuluu ajatus etnokulttuurillisesti valtaväestöstä eroavasta kansasta, jolle pitäisi taata erillisiä oikeuksia uudessa valtiossa. Vähemmistön olemassaolo ei ole etnografinen fakta, joka selviää väestönlaskentalomakkeeseen laitettavalla rasti ruutuun -kysymyksellä. Sen olemassaolo on yksi poliittisen kamppailun kohteista. Vähemmistön ja sen asuinmaan lisäksi dynamiikkaan kuuluu usein myös vähemmistön kansallinen kotimaa. Kotimaanationalististen (homeland nationalism) ajatusten mukaan vähemmistön kansallisella kotimaalla on oikeus tai jopa velvollisuus puuttua kansallistavan valtion toimiin, jos ne uhkaavat ”maanmiesten” tai ”kansallisten sukulaisten” asemaa uudessa valtiossa. (Brubaker 1996, 60-67)

Kansallistava nationalismi, vähemmistönationalismi ja kotimaanationalismi eivät ole mitään yksiselitteisiä ja yhtenäisiä poliittisia ideologioita, vaan kokoelma erilaisia näkemyksiä tietyin kansallisen ryhmän oikeuksiin liittyvistä poliittisista linjoista. Nekin ovat poliittisen kamppailun kenttiä. Nämä kolme kenttää ovat hyvin tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Eri toimijat tarkastelevat toisten toimia, esittävät niistä enemmän tai vähemmän vääristeltyjä näkemyksiä ja oikeuttavat niillä omaa toimintaansa ja omia näkemyksiään. Yhdessä nämä nationalismin lajit muodostavat dynaamisen kokonaisuuden, jossa eri osat ruokkivat toisiaan ja joka on sen vuoksi erittäin altis konflikteille. (Brubaker 1996, 67-69)

Latvian tilanteessa Brubakerin kolmiomainen malli ei ole toiminut täysin. Vähemmistöjen omaehtoinen toiminta on ollut vähäistä ja heikosti organisoitua. Monet ryhmät ovat väittäneet edustavansa venäjänkielisiä, mutta nämä ryhmät ovat olleet pieniä ja hajanaisia (Melvin 1995, 39-43). Osasyt vähemmis-

tön heikkoon osallistumiseen on Latvian marginalisoiva kansalaisuuspolitiikka (Ruutsoo 2002, 398-399). Brubakerin esittämät ideat sopivat kuitenkin hyvin Latvian kansallistavien linjojen ja niiden kanssa vuorovaikutuksessa olevan venäläisen kotimaanationalismin kuvaamiseen.

Olennainen osa kansallistavaan nationalismiin liittyviä näkökulmia on käsitys valtiosta toistaiseksi toteutumattomana kansallisvaltiona. Näkemyksen mukaan valtion pääkansallisuus ei ole vielä riittävän hyvässä asemassa. Tämä heikko asema johtuu kansan epäoikeudenmukaisesta kohtelusta ennen valtion itsenäistymistä. Itsenäistyneen valtion tehtävänä on siis korjata tämä heikko asema edistämällä valtion ”omistavan” kansan poliittista, taloudellista, kulttuurista ja kielellistä asemaa (Brubaker 1996, 4-5). Latvian lähihistoriasta ei ole vaikea löytää latvialaisten asemaa heikentävää politiikkaa. Neuvostovallan aikana Latvia pyrittiin venäläistämään. Stalinin ajan väestönsiirtojen jälkeenkin Latviaan värvättiin työvoimaa NL:n muista osista. Baltiassa avoimena olevia työpaikkoja mainostettiin usein paremmin Moskovassa ja Leningradissa kuin paikan päällä, ja uudet tulokkaat pääsivät jonojen ohi vastavalmistuneisiin asuntoihin (Misiunas & Taagepera 1993, 194-195). Vaikkei tarkkoja tilastoja kansalaisuuksien osuuksista voidakaan tehdä ”kansaan kuulumisen” häilyvyyden vuoksi, tilastot antavat kuitenkin jonkinlaista kuvaa ilmiön mittasuhteista. Vuonna 1935, kun Latvia oli vielä itsenäinen, sen väestöstä 77 % oli latvialaisia. Venäläisiä, valkovenäläisiä ja ukrainalaisia oli yhteensä vajaat 10 %. Viimeisessä neuvostovallan aikana tehdystä väestönlaskennasta (1989) latvialaisten osuus oli pudonnut 52 prosenttiin, kun taas itäisten slaavien osuus oli kasvanut lähes 40 prosenttiin (Tilastotiedot teoksesta Melvin 1995, 32.). Latvian uudelleenitsenäistymisen jälkeen latvialaisten suhteellinen osuus väestöstä on hieman kasvanut, mutta muutokset eivät ole olleet suuria. Neuvostoliiton venäläistämispolitiikan seurauksena vielä vuonna 2000 Latvian väestöstä venäjää puhuvien osuus oli suurempi kuin latviaa osaavien (Open Society Institute 2001, 272).

Yksi Latvian uuden itsenäistymisen jälkeisistä kansallistavan politiikan osa-alueista on ollut kansa-

laisuuspolitiikka.⁴ Latvia noudatti alkuperäisessä kansalaisuuspäätöksessään palautetun valtion mallia, jossa valtio palauttaa *de facto* kansalaisuuden ryhmälle ihmisiä, joille tuo kansalaisuus katsotaan kuuluvan valtion aikaisemman itsenäisyyden ajalta (Brubaker 1992, 279). Latviassa kansalaisuus annettiin automaattisesti sotien välisen ajan Latvian kansalaisille ja heidän jälkeläisilleen. Neuvostovallan aikana maahan tulleet jäivät ilman kansalaisuutta. Nämä noin 700 000 ihmistä joutuivat odottamaan kansalaisuuslain valmistumista ja sen määrittelemiä naturalisaation kriteerejä. Kansalaisuuslain ensimmäiset versiot olivat erittäin tiukkoja. Niissä ehdotettiin kiintiöjärjestelmää, joka olisi sallinut vain muutaman tuhat naturalisaatiota vuosittain. Kansainväliset järjestöt kritisoivat lain luonnoksia, minkä vuoksi presidentti Ulmanis palautti lain parlamenttiin. Järjestöjen kanssa yhteistyössä lakiin luotiin nk. ”ikkunajärjestelmä”, jonka mukaan joka vuosi tietty ryhmä eikansalaisia saa oikeuden hakea kansalaisuutta. Ensimmäisiin ryhmiin kuului nuoria, jotka olivat syntyneet Latvian alueella. Järjestelmän mukaan viimeiset ryhmät saivat oikeuden hakea kansalaisuutta vasta vuonna 2003. Lain avulla pyrittiin turvaamaan latvialaisten asemaa uudelleen itsenäistyneessä Latviassa (Norgaard et al. 1996, 190-194). Laki oli voimassa vuodesta 1994 vuoteen 1998, jolloin sitä muutettiin. Palaan tuohon lain muuttamisprosessiin myöhemmin.

Venäläinen kotimaanationalismi on muodostunut osittain suorassa vastakkainasettelussa entisen Neuvostoliiton alueen uusien tai uudelleen itsenäistyneiden maiden kansallistavaan nationalismiin. Osittain tämä kotimaanationalismi on myös seurausta Venäjän kansainvälispoliittisen aseman heikentymisestä. Venäjän ”tappiota” ja ”nöyryytystä” kuvaavissa kertomuksissa etnisillä sukulaisilla on ollut keskeinen rooli. Venäjänkielisten alistettu ja uhanalainen asema uusissa tai uudelleen itsenäistyneissä valtioissa on nähty yhtenä osoituksena maan heikkoudesta. Toisaalta sitoumukset noiden sukulaisten suojeluun ovat olleet keskeisiä parantavissa, kompensoivissa ja vahvistavissa projekteissa (Brubaker 1996, 135). Kotimaanationalismi perustuu näkemykseen ”maanmiesten” asuinvaltion kansallistavasta politi-

kasta, joka on uhkana etnisten sukulaisten asemalle. Tällainen näkemys muodostuu paljon helpommin, jos valtion edustajat perustelevat politiikkaansa kansallistavalla retoriikalla, kuten latvialaiset poliitikot ovat tehneet. Venäjän suhteet Latviaan ovatkin olleet erittäin ongelmalliset. Ongelmia on ollut monilla alueilla turvallisuuspolitiikasta historian tulkintoihin ja talouskysymyksistä rajakiistoihin. Venäläisten asema Latviassa on ollut yksi keskeisimmistä kiistoista, johon muiden kiistojen yhteydessä on usein vedottu. Näin kävi myös keväällä 1998, kun Latvian ja Venäjän suhteet kävivät Neuvostoliiton jälkeisen ajan aallonpohjassa. Välit kärjistyivät Latvian nostettua öljyn kuljetusmaksuja ja muutamien yksittäisten tapahtumien seurauksena.⁵ Venäjä kytki kiistan venäläisten asemaan Latviassa ja erityisesti heidän kansalaisuuden saamiseen liittyviin ongelmiinsa. Kansallistavalla retoriikalla säestetty kansalaisuuspolitiikka on ollut yksi Venäjän huomautusten keskohteista. (Ks. esim. Moshes 1999; Stranga 1999, 124-139.)

Kansainvälinen vähemmistöpolitiikka

Nationalismitutkimuksissaan Brubaker ei juurikaan kiinnittänyt huomiota oman tutkimukseni aihealueeseen: kansainvälisten järjestöjen toimii vähemmistöjen suojelemiseksi. Brubaker näki järjestöt yhtenä mahdollisena tukena vähemmistöjen oikeuksille, mutta jätti avoimeksi sen, miten hyvin järjestöt voivat onnistua työssään. Hän muistutti siitä, että maailmansotien välillä Euroopassa oli vähemmistöjen suojelujärjestelmä, joka toimi Kansainliiton puitteissa. Tämä järjestelmä ei kuitenkaan onnistunut ehkäisemään kansallistavien valtioiden vähemmistöjen oikeuksia loukkaavaa politiikkaa (Brubaker 1996, 105-106). Edellä esitetyn kolmikantaisen dynamiikan hyllyttäminen onnistuu parhaiten puuttamalla uuden valtion kansallistaviin toimiin. Vähemmistö- ja kotimaanationalismi nousevat vastustamaan kansallistavia toimia ja niiden oikeutus nojaa näkemykseen valtiosta kansallistavana valtiona. Kylmän sodan jälkeen eurooppalaisten järjestöjen puitteissa onkin luotu erilaisia keinoja puuttua vähemmistöjen oike-

uksien loukkauksiin. Aktiivisimpia vähemmistöjen suojelussa ovat olleet Euroopan neuvosto (EN) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (ETYK, vuodesta 1995 alkaen yhteistyöjärjestö ETYJ). Myös EU ja Nato ovat vaikuttaneet Itä-Euroopan maiden toimii jäsenyyskriteereillään.⁶

Euroopan neuvosto vastasi vähemmistöjen suojelun tarpeeseen 90-luvun alkupuolella muutamalla kansainvälisoikeudellisella sopimuksella. Tärkeimpiä niistä ovat alueellisten ja vähemmistökielten peruskirja (1992) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1995). Sopimukset vaativat säännöllistä raportointia jäsenmailta niissä määriteltujen standardien soveltamisesta maan oloihin. Asiantuntijat antavat raporteista lausunnot, minkä jälkeen ministerineuvosto voi antaa suosituksia jäsenmaalle. Kansainvälisoikeudellisten sopimusten ongelma on kuitenkin se, että niiden noudattamisen tarkkailumekanismit voidaan ottaa käyttöön vasta, kun valtio on ratifioinut sopimuksen. Pelkkä allekirjoitus ei riitä. Tämä on ollut ongelma myös Latviassa, sillä se ei ole ratifioinut kumpaakaan sopimuksista ja kielisopimusta se ei ole edes allekirjoittanut (29.1.2003 mennessä).

Toinen kansainvälisen sopimusten ongelma on se, ettei niihin ole sisällytetty selkeää vähemmistön määritelmää. Vähemmistön määrittelyssä näyttää kuitenkin vallitsevan yhteisymmärrys muutamista kohdista. Yleisen käsityksen mukaan vähemmistö on ihmisryhmä, joka eroaa muusta väestöstä etniseltä tai kansalliselta alkuperältään, kieleltään tai uskonoltaan ja haluaa säilyä omaleimaisena ryhmänä. Tämän ryhmän täytyy muodostaa lukumääräisesti vähemmistö verrattuna valtaväestöön, eikä se saa olla valtiossa määrävissä asemassa. Vähemmistöllä täytyy myös olla juuret asuinvaltiossaan eli se ei saa koostua hiljattain maahan muuttaneista siirtolaisista (Ks. Hannikainen 1994, 34-39). Nämä määritelmän osat muodostavat niin väljän kokonaisuuden, että se jättää valtioille hyvin paljon tulkinnanvaraa. Miten kauan ihmisryhmän on täytynyt asua valtion alueella, jotta sitä voidaan pitää vähemmistönä? Paljonko ryhmään täytyy kuulua ihmisiä ja mikä on liikaa? Latviassa venäjänkielisten statuksen määrittely on ollut erityisen hankalaa. Suuri osa tästä ryhmästä

tuli maahan neuvostovallan aikana. Heidän juurensa Latviassa voidaan sen vuoksi kyseenalaistaa, ja toisaalta voidaan jopa väittää Geneven sopimukseen vedoten, että he ovat miehittäjän laittomasti maahan tuomaa väestöä, joiden olisi pitänyt poistua maasta miehityksen loputtua. Tämä näkökulma on hyvin ongelmallinen, mutta kantaa ajaneet tahot Latviassa ovat hakeneet näkemykselleen tukea siitä, etteivät länsimaat – Suomi mukaan lukien – tunnustaneet (*de jure*) Neuvostoliiton miehitystä (ks. Smith et al. 1998, 109; Käkönen 1993, 26-27). Kansainvälisen oikeuden ongelmat eivät ole kuitenkaan estäneet poliittista painostusta Latvian kansallistavan politiikan hillitsemiseksi.

Kansainvälisissä järjestöissä vähemmistöjen oikeuksien suojelua ei jätetty pelkästään kansainvälisen oikeuden sopimusjärjestelmien vastuulle. Itäeurooppalainen nationalismi nähtiin useissa eri yhteyksissä radikaalimpana, aggressiivisempänä ja dynamisempänä kuin länsieurooppalainen nationalismi ja se katsottiin uhkaksi koko yhdyntävän Euroopan tulevaisuudelle (Luoma-aho 2002). Tutkijat ja poliitikot olivat nationalismin suhteen hyvin samoilla linjoilla. Esimerkiksi Etykin uutta Eurooppaa koskevassa Pariisin peruskirjassa konferenssin osallistujamaiden päämiehet toteavat seuraavaa: ”Vahvistamme syvän vakaumuksemme, että kansojemme väliset ystävälliset suhteet, samoin kuin rauha, oikeudenmukaisuus, vakaus ja demokratia, edellyttävät kansallisten vähemmistöjen etnisen, sivistyksellisen, kielellisen ja uskonnollisen omaleimaisuuden suojelemista sekä sellaisten olosuhteiden luomista, joissa tätä omaleimaisuutta voidaan edistää” (Etyk 1990). Samat ajatuskulut toistuvat myös muissa Etykin asiakirjoissa sekä EN:n eri toimielinten kannanotoissa.

Nationalismia ja vähemmistöjen oikeuksien loukkauksia ei nähty pelkästään vähemmistöihin kohdistuvina uhkina. Ne nähtiin konflikteja aiheuttavina ilmiöinä, jotka voivat uhata koko Euroopan turvallisuutta (Luoma-aho 2002). ”Turvallisuusuhkien erityinen luonne oikeuttaa tavanomaisista poikkeavien keinojen käyttämisen niiden hoitamiseksi. ... Perinteisesti sanomalla ’turvallisuus’ valtion edustaja julistaa hätätilan vaatien oikeutta käyttää kaikkia tar-

vittavia keinoja uhkaavan kehityksen torjumiseksi.” (Buzan et al. 1998, 21, suomennos M.J.) Vähemmistöjen oikeuksien kohdalla nämä tavanomaisesta poikkeavat keinot tarkoittivat kansainvälisen oikeuden järjestelmistä erillisiä vähemmistöjen suojelujärjestelmiä, joissa itsenäisten valtioiden suvereeniutta vähemmistökysymyksissä ei kunnioitettu oikeusjärjestelmien tapaan.

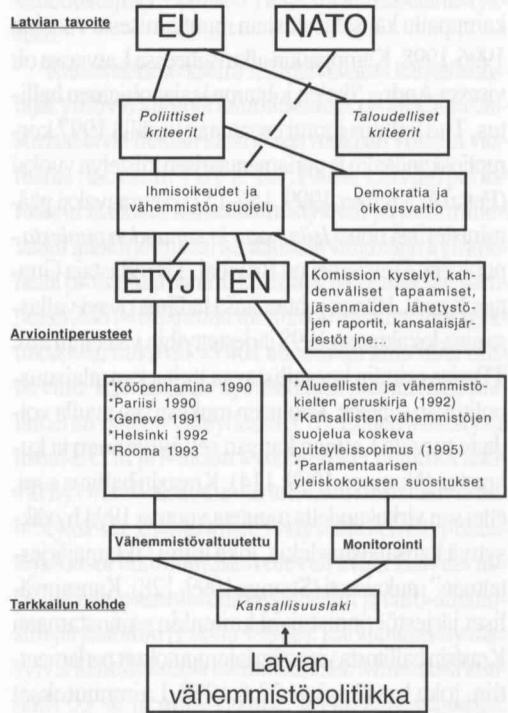
Kansainvälisepoliittisen vähemmistöjen suojelujärjestelmän tärkein toimielin on Etykin Helsingin kokouksessa 1992 luotu vähemmistövaltuutetun toimielin. Vähemmistövaltuutetun mandaatista käy hyvin ilmi, ettei hänen tehtäväänään ole toimia vähemmistöjen oikeuksien suojelijana, vaan ennaltaehkäisevänä konfliktineston välineenä (Etyk 1992a). Ensimmäiseksi vähemmistövaltuutetuksi nimetty Hollannin entinen ulkoministeri Max van der Stoel korosti tätä puolta tehtävästään virkaanastujaispuheessaan. ”Tehtäväni ei ole puuttua kaikkiin vähemmistöihin liittyviin tilanteisiin. Näkemykseni mukaan toimintani voi tulla kysymykseen vain, jos vähemmistöihin liittyvät jännitteet uhkaavat, vähemmistövaltuutetun tulkinnan mukaan, kehittyä konfliktiksi, joka vaikuttaa rauhaan, vakauteen ja osallistujavaltioiden suhteisiin.” (Etyk 1992b, suomennos M.J.) Vähemmistövaltuutetun mandaatti kiertää kansainvälisen oikeuden valvontamekanismien ongelmat, sillä vähemmistövaltuutetun toiminta ei välttämättä vaadi kohdemaan hyväksyntää. Vähemmistön määrittelyyn liittyvät ongelmat van der Stoel on kuitenkin toteamalla, että ”vähemmistön olemassaolossa on kyse faktoista, ei määritelmistä” ja jatkoi, että ”uskallan väittää, että tunnistan vähemmistön, kun näen sellaisen” (Etyk 1993, suomennos M.J.). Max van der Stoel keräsi Latviasta faktat, tunnisti vähemmistön ja piti siihen liittyviä jännitteitä uhkana Etykin osallistujamaille. Hän antoi ensimmäiset Latviaa koskevat suositukset pian virkaanastumisensa jälkeen.

Toinen tapa, jolla vähemmistöjen kohteluun on puututtu kansainvälisessä politiikassa, on eri järjestöjen asettamat jäsenyysehdot. Länsieurooppalaiset järjestöt ovat vaatineet vähemmistöjen suojelua ennakkoehtona jäsenyydelle Itä-Euroopan maiden pyrkiessä niihin kylmän sodan jakolinjojen murruttua.

Euroopan neuvosto (EN) hyväksyi Latvian jäseneksi vasta kansalaisuuslain valmistumisen jälkeen. Parlamentaarinen yleiskokous on tarkkaillut Latvian edesottamuksia myös jäsenyyden aikana. Latvian "monitorointi" lopetettiin vasta tammikuussa 2001, kun Latvian tilanteesta laaditun toisen raportin tekijät suosittelivat sitä. (EN 2001a & 2001b) Vähemmistöjen tarkkailu Latvian "tiellä Eurooppaan" jatkuu yhä, sillä myös EU ja Nato ovat asettaneet vähemmistöjen suojelun yhdeksi jäsenyyskriteereistään. Vähemmistöjen suojelu mainitaan erikseen EU:n jäsenyyden poliittisissa kriteereissä, jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyi Kööpenhaminassa 1993 (EU 1993). Jäsenyysneuvotteluista vastaava EU:n komissio on kiinnittänyt huomiota vähemmistöjen kohteluun hakijamaita koskevissa raporteissaan (esim. EU 1997). Vähemmistöjen asiallinen kohtelu on myös yksi sotilasliitto Naton jäsenyyskriteereistä. Vuonna 1995 julkaistussa *Study on Enlargement* -dokumentissa hakijamaita vaaditaan selvittämään mahdolliset etniset kiistat Etyjin periaatteiden mukaisesti (Nato 1995).

Näillä neljällä järjestöllä on ollut erilaisia ongelmia vähemmistöjen suojelun vaatimustensa kanssa. Etyj ja EN voivat antaa vain suosituksia, joita jäsenmaan ei ole pakko noudattaa. Niillä ei ole tukenaan tehokkaita sanktioita (Gärtner 1997). EU:lla ja Natolla ei ole ongelmia sanktioiden kanssa: ne voivat torjua hakijamaan jäsenyyspyrkimykset, jos se ei noudata esitettyjä vaatimuksia. EU:n ja Naton ongelmat liittyvät siihen, ettei niillä ole omia standardeja vähemmistöjen suojelulle.⁷ EU:n ja Naton nykyiset jäsenmaat kohtelevat vähemmistöjään hyvin eri tavoin, minkä vuoksi selkeiden standardien luominen jäsenyyskriteereihin on ollut hyvin vaikeaa (ks. Open Society Institute 2001, 21-25). Näiden puutteiden vuoksi järjestöjen on kannattanut tehdä yhteistyötä vähemmistöjen suojelun saralla. Yhdessä ne ovat pystyneet muodostamaan paljon tehokkaamman painostusverkoston kuin mihin ne pystyisivät erikseen. Tämä verkosto on kuvattu kuviossa 1. EU on nojannut poliittisten kriteerien sisällössä Etyjin ja EN:n työhön. Tämä käy selkeästi ilmi komission Agenda 2000 -arviosta (EU 1997, 15), ja myös Euroopan parlamentti on vaatinut näiden jär-

jestöjen käyttöä jäsenyyskriteerien täyttämisen valvonnassa (EU 1998d). Myös Naton *Study on Enlargement* -dokumentissa viitataan suoraan Etyjin asettamiin standardeihin (Nato 1995). Kansainvälisen vähemmistöjen suojelujärjestelmän tutkiminen yksittäisten järjestöjen toimia tarkastelemalla ei järjestöjen yhteistyön vuoksi anna koko kuvaa järjestelmän toiminnasta.



Kuvio 1. Kansainvälisten järjestöjen verkosto ja Latvian vähemmistöpolitiikka

Eri järjestöt ovat siis symbioottisessa suhteessa, jossa osapuolet hyötyvät yhteistyöstä. EU:n ja Naton ei ole tarvinnut luoda vähemmistöjen suojeluun standardeja, mikä olisi voinut olla vaikeaa nykyisten jäsenmaiden vaihtelevien käytäntöjen vuoksi. Etyjin ja EN:n suositukset ovat puolestaan saaneet lisää painoarvoa, kun ne yhdistetään Latvian pyrkimykseen EU:n ja Naton jäseneksi. Yhdessä ne muodostavat järjestelmän, jonka avulla voidaan tehokkaasti puuttua Itä-Euroopan maiden kansallistaviin toimiin. Suhteet ja säännöt, joille tämä järjestelmä perustuu, on kirjattu järjestöjen eri toimielinten asiakirjoihin. Sopimuksiin perustuvat rakenteet eivät vielä takaa,

että ne toimisivat käytännössä. Tämän vuoksi esitelen vielä yhden tapauksen, jossa järjestöt ovat pyrkinneet muuttamaan Latvian hallituksen kansallistavaa politiikkaa.

Kamppailu kansalaisuuslaista⁸

Parhaiten tutkimukseni kysymyksenasetteluun soveltuva tapaus Latvian vähemmistöpolitiikassa on kamppailu kansalaisuuslain muuttamisesta vuosina 1996–1998. Kamppailun alkuvaiheessa Latviassa oli virassa Andris Skelen johtama laajapohjainen hallitus. Tuo hallitus joutui eroamaan kesällä 1997 korruptioskandaalin ja parlamentaarisen kiistelyn vuoksi (Pettai & Kreuzer 1999, 156–157). Seuraavaksi pääministeriksi nousi *Isänmaan ja vapauden puolesta*-puolueen (Tevzemei un Brīvībai, TB) edustaja Gunars Krasts. Hänen johtamansa hallitus pysyi vallassa aina lokakuussa 1998 järjestettyihin vaaleihin asti. TB ajaa erittäin kansallistavaa linjaa kansalaisuuspolitiikan suhteen. Puolueen mukaan sen avulla voidaan turvata Latvian kansan selviytyminen ja kuokoistus (Nissinen 1999, 114). Krastsin hallitus sopi, ettei sen virkakaudella muuteta vuonna 1994 hyväksytyä kansalaisuuslakia, joka toimi ”ikkunajärjestelmän” mukaisesti (Stranga 1999, 128). Kansainväliset järjestöt onnistuivat kuitenkin painostamaan Krastsin hallitusta viemään lainmuutokset parlamenttiin, joka hyväksyi ne 22.6.1998. Lainmuutokset hyväksyttiin vasta niistä järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen.

Skelen hallituksen kaudella Max van der Stoel antoi kolme kansalaisuuslakia koskevaa suositusta Latvian hallitukselle. Ensimmäisessä kirjeessään van der Stoel ei vielä puuttunut kansalaisuuslain ”ikkunajärjestelmään”. Hänen kommenttinsa koskivat vain naturalisaatioon liittyviä kokeita ja maksuja (Etyj 1996a). Vasta sen jälkeen, kun kansalaisuuslakia oli kritisoitu Latvian sisällä, myös vähemmistövaltuutettu puuttui ”ikkunajärjestelmään”.⁹ Loppuvuodesta 1996 hän kehotti Latvian hallitusta harkitsemaan ”ikkunajärjestelmän” poistamista (Etyj 1996b). Vastauksessaan van der Stoelille Latvian hallitus selostaa laajalti toimiaan naturalisaatioprosessin nopeuttamiseksi. Positiivisten toimien esittelyn väliin oli

laitettu yksi kappale, jossa todettiin, ettei kansalaisuuslakia olla muuttamassa. (Latvia 1996.) Toukokuussa 1997 vähemmistövaltuutettu lähetti jälleen kirjeen Latvian hallitukselle. Siinä hän ei enää pyytänyt hallitusta harkitsemaan ”ikkunajärjestelmän” poistamista, vaan esitti ”voimakkaan vetoamuksen” järjestelmän poistamisen puolesta (Etyj 1997). Skelen hallitus ei ehtinyt vastata tähän kirjeeseen ennen hajoamistaan. Vaikka Skelen ja Krastsin hallitusten ulkoministeri oli sama, Valdis Birkavs, van der Stoelille lähetetyn vastauksen sävy muuttui huomattavasti. Vastauksessaan hallitus kyseenalaistaa vähemmistövaltuutetun väitteen, että ”ikkunajärjestelmä” hidastaa naturalisaatiota. Hallituksen mukaan järjestelmän poistaminen ei ole pitkän aikavälin ratkaisu, sillä vain noin 5 % kansalaisuutta hakemaan oikeuteista oli naturalisoitu järjestelmän aikana. Hallituksen mielestä naturalisaation ongelmat johtuivat pikemminkin ei-kansalaisten asenteista asuinmaataan kohtaan kuin kansalaisuuslain rajoituksista (Latvia 1997b). Vähemmistövaltuutetun suositukset eivät johtaneet lakimuutosten valmistelun aloittamiseen.

Samaan aikaan vähemmistövaltuutetun viimeisen kirjeen kanssa EU:n komissio julkaisi Agenda 2000-sarjan arviot hakijamaista. Arviossaan komissio toteaa, että Latvia täyttää Kööpenhaminan poliittiset kriteerit sillä varauksella, että naturalisaatiota on nopeutettava. Komissio ei suoraan vaadi Latviaa poistamaan ”ikkunajärjestelmää”, mutta viittaa selkeästi siihen, ettei se pidä järjestelmää toimivana (EU 1997). Muistiossaan komission arviosta Latvian hallitus pysyy hyvin pitkälti samoilla linjoilla kuin vastauksessaan vähemmistövaltuutetulle. ”Ikkunajärjestelmän” poistamista ei käsitellä, vaan hallitus ilmoittaa ryhtyvänsä toimiin kansalaisuutta hakemaan oikeutettujen hitaan naturalisaation syiden selvittämiseksi (Latvia 1997a). EU ei julkisesti vaadi Latviaa poistamaan ”ikkunajärjestelmää”. Vielä maaliskuussa 1998 Latviaa vaaditaan vain ryhtymään toimiin naturalisaation nopeuttamiseksi (EU 1998a).

Maaliskuussa 1998 Latvian ja Venäjän välit huononivat nopeasti. Öljyn kuljetusmaksusta lähteneessä kiistassa venäläiset säestivät vaatimuksiaan hyvin voimakkaasti kotimaanationalistisella retorikalla. Latviaa syytettiin ”fasistivaltioksi” ja venäjänkielis-

ten kohtelua kutsuttiin ”suunnattomiksi ihmisoikeusloukkauksiksi” (esim. TBT 2.-8.4.1998). Kriisin kärjistyessä Max van der Stoel toisti kantansa *The Baltic Timesille* ja varoitti Latviaa, että se voi menettää läntisten demokratioiden tuen, jos se ei ratkaise kansalaisuuslakiin liittyviä ongelmia (TBT 2.-8.4.1998). Vähemmistövaltuutetun kommentin voi lukea viittaukseksi ”ikkunajärjestelmän” muodostamasta esteestä Latvian EU-jäsenyysspyrkimyksissä. EU ei kuitenkaan julkisesti vaatinut ”ikkunajärjestelmän” poistamista kriisin kärjistyessä. Kulissien takana tällaisia vaatimuksia on voitu hyvinkin esittää. Maaliskuun lopulla komission delegaatio keräsi Latviasta tietoja mm. naturalisaatioprosessista, ja huhtikuun 3. hallitus aloitti Brysselissä keskustelut Latvian lainsäädännön yhteensovittamisesta EU:n säädösten kanssa. Myös Brysselin neuvotteluissa käsiteltiin naturalisaatioon liittyviä ongelmia (Latvia 1998a; TBT 9.-15.1998). Latvian hallituksen neuvotteluja seuranneet toimet viittaavat siihen, että niissä olisi vaadittu Latviaa poistamaan ”ikkunajärjestelmä”.

Reilu viikko Brysselin neuvottelujen jälkeen Latvian hallitus piti ylimääräisen istunnon, jonka asialistalla oli kohta ”Hallituksen toimista valtion ja yhteiskunnan turvallisuuden lisäämiseksi ja Euroopan unionin integraatioprosessin edistämiseksi Latvian intressien ja maan nykyisen tilanteen mukaisesti”. Istunnossaan hallitus päätyi kannattamaan ”Etyjin suosituksia ikkunajärjestelmän poistamisesta” (Latvia 1998b). Heti tämän istunnon jälkeen EU:n puheenjohtajamaa ilmaisi vahvasti tukensa vähemmistövaltuutetun työlle. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannanotossaan EU piti tärkeänä sitä, että hallituksen ohjelma on täysin Etyjin alueelle luomien standardien mukainen. Kannanotossa ilmoitetaan myös, että EU jatkaa hallituksen ohjelman täytäntöönpanon valvomista (EU 1998b). Hallitus hyväksyi 21.4. lain ”kansalaisuuslain muutoksista” ja antoi sen parlamentin käsiteltäväksi (Latvia 1998c). Pääministeri Krasts kommentoi hallituksen linjanmuutosta *The Baltic Timesille* seuraavasti: ”Hallitus analysoi tilannetta ja päätti, että ei ole mitään muuta keinoa saada EU:lta positiivista edistymisraporttia lokakuussa. ... Me olimme pakotettuja menemään

eteenpäin, no, pakotettuja ei ole ehkä oikea sana. Mutta oli meidän puoleltamme järkevää mennä eteenpäin.” (TBT 23.-29.4.1998, suomennos M.J.) Parlamentti hyväksyi lainmuutokset ylimääräisessä kestäistunnossa 22.6.1998. Heti lain hyväksymisen jälkeen Latvian hallitus julisti, että nyt ”keskeiset Etyjin suositukset on täytetty” (Latvia 1998d). Lain voimaantulo kuitenkin lykkääntyi, koska osa kansanedustajista vaati sen viemistä kansanäänestykseen.

Kansanäänestyksen avulla latvialaiset kansanedustajat yrittivät kumota lainmuutokset tavalla, jota länsimaat eivät heidän käsityksen mukaan voineet vastustaa (ks. esim. TBT 2.-8.7.1998). Latvian perustuslain mukaan kansanäänestyksen järjestäminen vaatii allekirjoitusten keräämistä vähintään kymmeneltä prosentilta äänioikeutettuja. Määräaikaan mennessä 226 548 äänioikeutettua oli antanut allekirjoituksensa, mikä oli 95 401 enemmän kuin mitä olisi tarvittu. Kansanäänestys asetettiin pidettäväksi parlamentti vaalien yhteydessä 3.10. Ennen äänestystä useat EU:in ja Natoon kytkeytyneet henkilöt tekivät hyvin selväksi, minkä tuloksen he halusivat äänestyksestä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen Etyj-edustaja katsoi lakimuutosten olevan avain Latvian nopealle integraatiolle eurooppalaisiin ja euro-atlanttisiin järjestöihin (Latvia 1998e). Latvialaiset hyväksyivät äänestyksessä lakimuutokset. Muutoksia kannatti 53 % ja niitä vastusti 45 % äänestäneistä. Kansanäänestyksen jälkeen komissio julkaisi ensimmäisen Latviaa koskevan edistysraportin, jossa todettiin, että Latvia täyttää Kööpenhaminassa asetetut poliittiset kriteerit. Vuotta aiemmin jätetty varaus naturalisaation hitaudesta oli nyt poistettu (EU 1998c). Lakimuutosten ja EU-jäsenyyden välisen selkeän yhteyden vuoksi Uldis Ozolins onkin todennut, että kansanäänestyksessä äänestettiin pikemminkin Euroopan integraatiosta kuin kansalaisuuslaista (Ozolins 1999, 37-42).

Kansainvälisten järjestöjen Latviaan kohdistama painostus rakentui hyvin samalla tavalla sekä ennen parlamentin lainkäsitelyä että ennen kansanäänestystä. EU perusti vaatimuksensa vähemmistövaltuutetun suosituksiin, jotka hän oli esittänyt jo vuotta aiemmin. Latvian hallitus päätti kuitenkin muuttaa

linjaansa vasta kun EU oli tehnyt selväksi, että Etyjin antamia suosituksia on noudatettava tai jäsenyysneuvottelut vaikeutuvat. Ennen kansanäänestystä Yhdysvallat ilmoittivat, että nykyinen laki voi hidastaa myös Latvian Nato-jäsenyyttä. Lisäksi EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen monitorointi oli käynnissä lain muuttamisesta käydyin kamppailun aikana. Latviaan kohdistui siis hyvin kattava kansainvälisten järjestöjen muodostama painostus, jossa EU ja Nato tarjosivat tukeaan Etyjin ja EN:n kentällä tekemälle työlle. Järjestöjen muodostamaa verkostoa tukee myös Venäjä. Nato- ja EU-maat haluavat pitää hyvät välit Moskovan kanssa, mikä olisi varmasti hankalampaa, jos nämä organisaatiot vetäisivät tukensa Etyjin ja EN:n venäjänkielisten oikeuksien puolustamiseksi tekemältä työltä. Latvian mahdollisuudet olla huomioimatta vähemmistövaltuutetun suosituksia olivat siis erittäin vähäiset.

Toistaiseksi toimiva järjestelmä?

Kansainväliset järjestöt ovat yhteistyöllään onnistuneet luomaan järjestelmän, jolla ne ovat voineet puuttua tehokkaasti Itä-Euroopan maiden kansallistaviin toimiin kylmän sodan jälkeen. Etyj ja EN ovat luoneet vähemmistöjen kohteluun standardeja ja tarkkailleet tilanteiden kehitystä. EU:n ja Naton ei ole tämän vuoksi tarvinnut luoda omia standardeja ja tarkkailumekanismeja. Niiden jäsenyyskriteereissä tehdyt suorat viittaukset Etyjin ja EN:n työhön ovat tarjonneet hampaat järjestöille, joita on muuten syytetty hampaattomiksi. Etyj ja EN ovat siis tarkkailleet ja EU sekä Nato voivat tarvittaessa rangaista. Tämä järjestelmä on toiminut Latviassa myös sil-

Viitteet

1 Tutkimukseni metodologisena pohjana on kriittinen realismi Heikki Patomäen (2002) esittelemässä muodossa. Tähän lähestymistapaan sisältyy ajatus rakenteesta toimijoiden välisinä sisäisinä ja ulkoisina suhteina. Säännöt, käytännöt ja resurssit, joille eri toimijoiden väliset suhteet perustuvat muodostavat kontekstin, joka rajoittaa ja mahdollistaa intentionaalista toimintaa. Tutkimuksessani olen siis hahmo-

loin, kun maan hallituksessa on ollut vetovastuussa kansallismielinen puolue. Puuttumalla kansallistaviin toimiin on voitu ehkäistä Rogers Brubakerin esittelemän kansallistavan nationalismin sekä kotimaa- ja vähemmistönationalismin muodostaman dynaamisen suhteen kärjistyminen.

Esittelemäni järjestelmä on kuitenkin sekä alueellisesti että ajallisesti puutteellinen. Alueellisesti se on ollut sovellettavissa vain EU:n ja Naton jäseniksi pyrkiviin Itä-Euroopan maihin. Järjestelmän toimivuuden kannalta merkittävät kannustimet ovat sovellettavissa vain näihin maihin. Toisaalta vähemmistövaltuutetun mandaatti on muotoiltu niin, ettei hän voi juurikaan puuttua Länsi-Euroopan vähemmistötilanteisiin. Myös järjestelmän parasta ennen -päiväys on umpeutumassa. Suurin osa Itä-Euroopan maista – Latvia mukaan lukien – on jo hyväksytty Naton ja EU:n jäseniksi. Järjestöt voivat vielä esittää viimeisiä poliittisia jäsenyysvaatimuksia, jotka olisivat todennäköisesti tehokkaita, koska maiden jäsenyys järjestössä menee vielä nykyisten jäsenmaiden päätäntäelimiin. Täyden jäsenyyden jälkeen jäsenyyskriteerit menettävät luonnollisesti tehonsa. Samankaltaisella periaatteella toimiva järjestelmä voitaisiin luoda koko EU:n kattavaksi kirjaamalla vähemmistöjen oikeudet suunnitteilla olevaan EU:n perustuslakiin. Etyjin ja EN:n EU-maille antamat suositukset saisivat näin lisää painoarvoa. Prodin työryhmän laatima perustuslakiluonnos ei kuitenkaan ollut lupaava tässä suhteessa. Ilman sopimukseen kirjattua vähemmistöjen suojelun vaatimusta EU joutuu puuttumaan sekä uusien että vanhojen jäsenmaiden vähemmistöjen kohteluun Itävalta-boikotin kaltaisilla yksittäisillä toimilla.

tellut sitä kontekstia, jossa eri toimijat ovat voineet vaikuttaa valtioiden kansallistaviin toimiin. Tilan puutteen ja julkaisuareenan ”identiteetin” vuoksi en ole tässä kirjoituksessa paneutunut laajemmin metodologisiin kysymyksiin.

2 Järjestöjen julkaisemiin asiakirjoihin viitatessani esitän tekstin sisässä asiakirjan julkaisseen järjestön nimen (”Latvia” viittaa Latvian hallituksen julkaisemiin dokumentteihin) ja sen jälkeen

- suluissa julkaisuvuoden ja tarvittaessa kirjaimen (esim. Etyk, 1996b). Tarkemmat tiedot asiakirjasta löytyvät lähdeluettelosta.
- 3 Nämä artikkelit on koottu teokseen Brubaker (1996).
- 4 Kriittinen katsaus Latvian — ja muiden EU:n hakijamaiden — kansallistavan politiikan eri osaluueisiin ks. Open Society Institute (2001).
- 5 Maaliskuussa 1998 Riian poliisi avasi voimakkein pääosin venäjänkielisten mielenosoittajien ilman lupaa tukkiman tien. Pian tämän jälkeen Latvian asevoimien komentaja Juris Dalbins osallistui virkapuvussaan Latvialaisten Waffen SS -joukkojen vuosijuhlan marssiin, mikä herätti laajaa pahennusta Venäjällä. Huhittuun alussa Venäjän Riian lähetystä vastaan olevassa puistossa räjähti pommia. Räjähähdys ei aiheuttanut materiaalisia vahinkoja, mutta diplomaattisuhteita se onnistui vahingoittamaan.
- 6 Myös Itämerenmaiden neuvosto on toisinaan toiminut Latvian tilanteessa. En käsittele Itämerenmaiden neuvostoa tässä kirjoituksessa, koska se nojaa toiminnassaan Etyjin sopimuksiin ja periaatteisiin, ja järjestön ihmisoikeuskomissaarin toiminta on ollut hyvin samantyylistä Etyjin vähemmistövaltuutetun kanssa. Ihmisoikeuskomissaarin merkitys voi kuitenkin tu-

levaisuudessa kasvaa, koska hänen mandaattinsa on vähemmistövaltuutetun mandaattia laajempi.

- 7 Vuonna 2000 EU hyväksyi direktiivin, jolla pyrittiin ehkäisemään rodullisilla ja etnisillä perusteilla tapahtuvaa syrjintää (direktiivi 2000/43/EC). Direktiivi pysyy kuitenkin kylmän sodan aikaisella tasolla, jossa pyritään turvaamaan myös vähemmistöille yhdenvertaisuus lain edessä ja työmarkkinoilla. Mitään erillisiä oikeuksia siinä ei pyritä takaamaan.
- 8 Tämä osio perustuu pro gradu -työssäni ”dialogisen menetelmän” avulla tekemäni tutkimukseen tapahtumien kulusta (dialogisesta menetelmästä ks. Duffy et al. 1998).
- 9 Lokakuun alussa Latvian naturalisaatiotoimiston johtaja Eizenija Aldermane totesi, että ”ikkunajärjestelmä” estää kansalaisuuteen muuten valmiita henkilöitä hakemasta kansalaisuutta. Hän kuitenkin piti järjestelmän poistamista sillä hetkellä hyvin epätodennäköisenä. (TBT 20.-16.1996) Max van der Stoel tuki Aldermanen esitystä vieraillessaan Riissa 9.10. (TBT 17.-26.1996). Vähemmistövaltuutettu kannattaa ”ikkunajärjestelmän” poistamista myös kirjeessään Latvian hallitukselle 28.10.1996 (Etyj 1996b).

Lähteet

- Berlin, Isaiah (1991), Two Concepts of Nationalism: An Interview with Isaiah Berlin. Interviewer: Nathan Gardels. — *The New York Review of Books* 38:19, 19-23.
- Brubaker, Rogers (1992), Citizenship Struggles in Soviet Successor States. — *International Migration Review* 26:2, 269-291.
- Brubaker, Rogers (1996), *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry & Waeber, Ole & de Wilde, Jaap (1998), *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Duffy, Gavan & Frederking, Brian K. & Tucker, Seth A. (1998), Language Games: Dialogical Analysis of INF Negotiations. — *International Studies Quarterly* 42:2, 271-294.
- EN (2001a), Honouring of obligations and commitments by Latvia: Report, Doc. 8924, 10. 1. 2001. <http://assembly.coe.int>, 31.1.2003.
- EN (2001b), Resolution 1236 (2001), Honouring of Obligations and Commitments by Latvia. 23 January. 2001. <http://assembly.coe.int>, 31.1.2003.
- Etyk (1990b), *Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja: Pariisi 1990*. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 3/1991.
- Etyk (1992a), Helsinki Document 1992: The Challenges of Change. 9-10 July. Helsinki. <http://www.osce.org/docs/english/summite.htm>, 31.1.2003
- Etyk (1992b), Max van der Stoel: Acceptance speech to the Stockholm Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the CSCE, 15 December 1992. Stockholm. <http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches>, 31.1.2003
- Etyk (1993a), Keynote Address of Mr Max van der Stoel CSCE High Commissioner on National Minorities at the CSCE Human Dimension Seminar on “Case Studies on National Minority Issues: Positive Results”. 24 May 1993. Warsaw. <http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches>, 31.1.2003
- Etyj (1996a), Letter from Max van der Stoel dated 15 March 1996 to the Minister for Foreign

- Affairs of the Republic of Latvia, Mr. V. Birkavs. No 516/96/L. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/latvia/index.php3>, 31.1.2003.
- Etyj (1996b), Letter from Max van der Stoel dated 28 October 1996 to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Mr. V. Birkavs. No 1085/96/L. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/latvia/index.php3>, 31.1.2003
- Etyj (1997), Letter from Max van der Stoel dated 23 May 1997 to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Mr. V. Birkavs. No 376/97/L. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/latvia/index.php3>, 31.1.2003
- EU (1997a), *Agenda 2000: Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union. Bulletin of the European Union, Supplement 10/97, July 1997*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.
- EU (1997b), Resolution on the Communication from the Commission 'Agenda 2000 :for a stronger and wider Union' (Com(97)2000 – C4-0371/97). A4-0368/97, 4. 12. 1997. http://www.europarl.eu.int/committees/afet_home.htm -> adopted reports: 1994-1999, 31.1.2003.
- EU (1998a), Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Latvia (98/263/EC). — *Official Journal of the European Communities, L 121/21. 23.4.98*.
- EU (1998b), Latvia: Treatment of non Latvian citizens. CFSP Presidency Statement: Brussels (17/4/1998) — Press:101 Nr: 7676/98. <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=en>, 31.1.2003.
- EU (1998c), Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession. November 1998. europe.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/latvia_en.pdf, 31.1.2003.
- Gärtner, Heinz (1998), Nationalism and Security in Central Europe. — *New Dimensions of Security in Central and Eastern Europe* (toim.) Huru, Jouko & Jalonen Olli-Pekka & Sheehan Michael. Tampere Peace Research Institute Research Report 83.
- Hannikainen, Lauri (1994), Kansainväliset vähemmistöoikeudet uudessa nousussa. — *Juhlajulkaisu: Oikeustieteen ylioppilaiden yhdistys Artikla ry 15 vuotta*. Kitee: Kiteen paino.
- Käkönen, Jyrki (1993) Venäjä, Baltia ja Pohjoismaat: Kansainväliset suhteet ja kanssakäyminen Pohjois-Euroopassa. — *Itä-Euroopan murros ja Suomi* (toim.) Piirainen, Timo. Helsinki: Gaudeamus, 19-39.
- Latvia (1996), Letter of reply from Minister of Foreign Affairs of Latvia V. Birkavs to the OSCE High Commissioner on National Minorities Max van der Stoel dated 24 December 1996. No 31/1003-7767. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/latvia/index.php3>, 31.1.2002.
- Latvia (1997a), Memorandum of the Government of the Republic of Latvia on Agenda 2000: European Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union. 26.8.1997. www.eiropainfo.lv/infocentrs/doki/4eng12.doc, 31.1.2003.
- Latvia (1997b), Letter of reply from Minister of Foreign Affairs of Latvia V. Birkavs to the OSCE High Commissioner on National Minorities Max van der Stoel dated 11 September 1997. No 31/ 666-5680. <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/latvia/index.php3>, 31.1.2003.
- Latvia (1998a), European Commission Delegation Visits Riga. Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 26.03.1998. <http://www.am.gov.lv/en>, 31.1.2003.
- Latvia (1998b), Session of the Cabinet of Ministers. Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 15.04.1998. <http://www.am.gov.lv/en>, 31.1.2003.
- Latvia (1998c), Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 22.04.1998. <http://www.am.gov.lv/en>, 31.1.2003.
- Latvia (1998d), Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Latvia on the Latest Development on the Citizenship Issue. Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 25.06.1998. <http://www.am.gov.lv/en>, 31.1.2003.
- Latvia (1998e), Statement on Latvia Delivered by Deputy Head of U.S. Mission to the OSCE Josiah Rosenblatt to the Permanent Council Vienna, September 3, 1998. Press Release. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 08.09.1998. <http://www.am.gov.lv/en>, 31.1.2003.
- Luoma-aho, Mika (2002), Body of Europe and Malignant Nationalism: A Pathology of the Balkans in European Security Discourse. — *Geopolitics* 7:3, 117-142
- Melvin, Neil (1995), *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*. London: Pinter A

- Cassel Imprint.
- Misiunas, Romuald & Taagepera, Rein (1993), *The Baltic States: Years of Dependence*. Expanded and Updated edition. London: Hurst & Company.
- Moshes, Arkady (1999), Overcoming Unfriendly Stability: Russian-Latvian Relations at the End of 1990s. — *Programme on Northern Dimension of the CFSP* 4.
- NATO (1995), *Study on NATO Enlargement*. Sept. 1995. <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>, 31.1.2003.
- Nissinen, Marja (1999), *Latvia's Transition to a Market Economy: Political Determinants of Economic Reform Policy*. London: Macmillan Press LTD.
- Norgaard, Ole. with Hindsgaul D., Johannsen, L. and Willumsen, H. (1996), *The Baltic States after Independence*. Ipswich: Edward Elgar.
- Open Society Institute (2001), *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*. Budapest: Central European University Press. (Löytyy myös osoitteesta: <http://www.eumap.org/reports/2002/content/07>, 31.1.2003.)
- Ozolins, Uldis (1999), Between Russian and European Hegemony: Current Language Policy in the Baltic States. — *Current Issues in Language and Society* 6:1, 6-47.
- Patomäki, Heikki (2002), *After International Relations: Critical Realism and the (Re)Construction of World Politics*. London: Routledge.
- Pettai, Vello & Kreuzer, Marcus (1999), Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context. — *East European Politics and Societies* 13:1, 148-189.
- Ruutsoo, Rein (2002), *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States: Impacts of traditions on mobilisation and transition 1986-2000 – historical and sociological study*. Acta Universitatis Lapponiensis 49.
- Smith, G., Law, V., Wilson, A., Bohr, A. and Allworth E. (1998), *Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands: the Politics of National Identities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stranga, Aivars (1999), Baltic-Russian Relations 1998-99. — *Baltic Security Prospects at the Turn of the 21st Century* (toim.) Lejins, Atis. Helsinki: Aleksanteri Institute. Kikimora Publications B:8.