

Kadonnutta vaikutusvaltaa etsimässä: EU:n vähemmistöpoliittinen toimijuus laajentumisen jälkeen

MATTI JUTILA

ABSTRACT:
The EU's Minority Political Agency in Post-enlargement Europe

With its Copenhagen criteria for eastern enlargement, the EU became to be seen as an important player in European minority politics. For many Central and Eastern European states, EU membership offered the necessary incentive to change their policies to more minority sensitive direction. This article investigates the limitations of those incentives and discusses how the "security-track" of the minority system should be reorganized if the EU wants to remain an important minority political actor in post-enlargement Europe. The article first shows how the security-track operated through cooperation between the EU, Council of Europe and OSCE, using international pressure on Latvia to amend its citizenship legislation in 1998 as an illustrative example. With the case of mass evictions and expulsions of Eastern European Roma from France in 2010 the article shows the problems facing international governance of minority rights today. The article concludes with a discussion on possible reforms to the security-track of European minority rights system, proposing increased roles for the Council of Europe and the European Parliament.

Johdanto

Euroopan unioni esittäytyy usein eurooppalaisen vähemmistöpolitiikan keskeisenä toimijana. EU vaati itäisen Euroopan mailta vähemmistöjen suojelua jäsenyyden ennakkoehtona. Hakijamaissa monien lainsäädännöllisten muutoksien juuret voidaan jäljittää pikemminkin haluun täyttää EU:n jäsenyyshaatimukset kuin pyrkimykseen parantaa maassa asuvien vähemmistöjen asemaa. EU:n vaikutusvalta vähemmistöpolitiikassa on todettu useissa tutkimuksissa (tärkeimpänä Kelley 2004a ja 2004b). Tuon vaikutusvallan rajoitteet ovat kuitenkin jääneet vähemmälle huomiolle. Rajoitteet ovat ensinnäkin maantieteellisiä ja ajallisia, ja toiseksi institutionaalisia. EU:ssa vähemmistöpolitiikka on kytkeytynyt sen itälaajentumiseen. Näin ollen politiikka on rajoittunut maantieteellisesti itäiseen Eurooppaan ja ajallisesti aikaan ennen jäsenyyttä. Itäisen Euroopan maiden saavutettua EU:n jäsenyyden Kööpenhami-

nan kriteereiden täytäntöönpanon valvonta loppui. Toiseksi vaikutusvalta on ollut institutionaalisesti rajoittunutta, koska EU:lla ei ole omaa, kaikki jäsenmaat kattavaa vähemmistöpolitiikkaa. Sillä ei ollut 1990-luvulla omia vähemmistöpoliittisia standardeja ja nykypäivänäkin vähemmistöjen kannalta keskeiset direktiivit keskittyvät ainoastaan syrjinnän kieltoon, ei positiivisiin vähemmistöoikeuksiin, kuten oikeus opetukseen omalla kielellä (vähemmistöoikeuksista ks. Kymlicka 1995). Tämän vuoksi EU:n vaikutusvalta oli aina riippuvaista muiden järjestöjen, etenkin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) ja Euroopan neuvoston (EN) standardeista, kenttätyöstä ja suosituksista. Laajentumisen aikana eurooppalaiset järjestöt loivat hallintajärjestelmän, jossa eri instituutiot paikkasivat toistensa puutteita (ks. Jutila 2011). Tuo järjestelmä on vanhentunut nykyisessä Euroopassa.

Toisinaan hallintajärjestelmät vanhentuvat hyvästä syystä. Ensinnäkin niiden hallitsemat aiheet eivät

aina ole enää poliittisesti relevantteja. Pinnallinenkin katsaus esimerkiksi romanien asemaan Euroopassa osoittaa, että vähemmistöpolitiikassa riittää vielä työsarkaa. Toisaalta yksittäinen hallintajärjestelmä voi vanhentua, jos jokin toinen hallintajärjestelmä toimii alueella paremmin. Eurooppalaisessa vähemmistöpolitiikassa on osittain tapahtunut näin. Järjestelmän painopiste on siirtynyt turvallisuuslinjalta, EU:n ja ETYJ:n harjoittamasta EU:n hakijamaiden valvonnasta, oikeuslinjalle, jonka keskeisimpänä elementtinä on EN:n kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus. Oikeuslinjalla kaikkia sopimuksen ratifioineita maita valvotaan systemaattisesti ja toistuvasti, joten se on monella tapaa parempi kuin valikoiva turvallisuuslinja, mutta se ei kuitenkaan pysty suoriutumaan kaikista turvallisuuslinjan tehtävistä. Oikeuslinja perustuu määräaikaisraportteihin, eikä se siksi sovellu akuutteihin tilanteisiin puuttumiseen. Tässä artikkelissa puredutaan eurooppalaisen vähemmistöpolitiikan turvallisuuslinjan toimintaan EU:n laajentumisen aikana ja EU:n vähemmistöpoliittisen toimijuuden puutteisiin laajentumisen jälkeen.

Artikkelin painopiste on eurooppalaisen vähemmistöpolitiikan rakenteellisissa ulottuvuuksissa¹. Millainen on eurooppalaisen vähemmistöoikeuksien hallintajärjestelmän – erityisesti sen turvallisuuslinjan – rakenne? Millaisessa suhteessa eri toimijat ovat toisiinsa ja miten näiden toimijoiden asema on muuttunut itälaajentumisen jälkeen? Rakenteelliset tekijät selittävät, miksi tietyt vaikutusmekanismit toimivat kun taas toiset eivät. Aikaisemmat tutkimukset ovat jo osoittaneet, että EU:n vaikutusvalta vähemmistöpolitiikan saralla perustui strategiseen laskelmointiin eli hakijamaiden valintatilanteiden muokkaamiseen, pikemmin kuin konstruktivistisempiin sosialisointiin ja suostuttelun mekanismeihin (Kelley 2004a ja 2004b, Schimmelfennig ym. 2003). Tässä artikkelissa esitän, miten strategisen laskelmoinnin mekanismin toiminta perustui järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Kiinnitän huomiota erityisesti niihin rakenteellisiin tekijöihin, jotka mahdollistivat tämän mekanismin toiminnan ja rajoittivat muita. Käyn aluksi läpi eurooppalaisen vähemmistöjen suojelujärjestelmän pääpiirteet keskittyen turvallisuus- ja oikeuslinjojen välisiin eroihin. Koska EU on toiminut lähinnä turvallisuuslinjalla, paneudun seuraavaksi tämän linjan toimintaan laajentumisneuvotteluiden aikana. Käytän esimerkkinä kamppailua Latvian kansalaisuuslainsäädännön

muuttamisesta 1996–1998. Tämän jälkeen paneudun turvallisuuslinjan ongelmiin nykypäivän Euroopassa. Havainnollistan näitä ongelmia Ranskan romanikortuksista 2010 nousseella kiistalla. Päätän artikkelin pohdinnalla EU:n vähemmistöpoliittisen toimijuuden uudelleenorganisoinnista.

EU eurooppalaisessa vähemmistöoikeuksien hallintajärjestelmässä

Vähemmistöjen suojelu nousi jälleen eurooppalaisen politiikan asialistalle kylmän sodan päätyttyä. Jugoslavian hajoamissodat esitettiin esimerkkinä siitä, mitä voi olla odotettavissa myös muualla itäisessä Euroopassa, jos aggressiivista, etnistä nationalismia ei onnistuta hillitsemään. Eurooppalaiset järjestöt aktivoituivat vähemmistökysymyksissä estääkseen uusia etnisiä konflikteja puhkeamasta tai jo meneillään olevia laajentumasta. Vähemmistöoikeuksia käsiteltiin siis pikemminkin turvallisuus- kuin ihmisoikeuskysymyksenä. Tämä tausta vaikuttaa eri järjestöjen toimintaan edelleen. (Ks. Jutila 2009.)

Vähemmistöoikeuksien valvonnan suhteen eurooppalainen hallintajärjestelmä on jakautunut kahteen linjaan (ks. Kymlicka 2008; Nobbs 2008). Ensimmäinen – sekä ajallisesti että merkittävyudessa 1990-luvulla – on turvallisuuslinja, joka rakennettiin suorana vastauksena Jugoslavian hajoamissotiin. Vaikka yleisistä vähemmistöoikeusnormeista sovittiin jo ETYK:n 1990 Kööpenhaminan kokouksessa, varhaiset vähemmistöpoliittiset toimet eivät pyrkineet toimeenpanemaan noita yleisiä normeja eri maissa, vaan ne olivat yksittäisiä väliintuloja tilanteissa, joissa pelättiin etnistä konfliktia. Yksittäisten väliintulojen pohjalta turvallisuuslinja kehittyi 1990-luvun aikana vakiintuneeksi verkostoksi, joka toimi käytännössä kaikissa itäisen Euroopan maissa. Turvallisuuslinjan keskeisin toimija on ollut 1992 Helsingin huippukokouksessa perustettu ETYK:n vähemmistövaltuutettu.

Ottaen huomioon EU:n luonteen eurooppalaisen lainsäädännön luojana on ehkä hieman yllättävää, että vähemmistöpolitiikassa EU on toiminut lähinnä turvallisuuslinjalla. Myös EU:ssa vähemmistökysymyksiin alettiin kiinnittää huomiota Jugoslavian hajoamissotien myötä (ks. Krasner 1999, 98–103). Vähemmistöjen suojelu oli yksi ennakkoehto uusien itsenäisten valtioiden tunnustamiselle. Systemaattisemmin vähemmistökysymykset tulivat osaksi EU:n

politiikkaa vuonna 1993 Kööpenhaminassa hyväksytyjen jäsenyyskriteerien myötä. Muiden jäsenyyskriteerien osalta hakijamaiden odotettiin sopeutuvan vanhojen jäsenmaiden luomiin säädöksiin ja käytäntöihin, mutta vähemmistöpolitiikassa EU:lla ei ollut omia standardeja ja vanhojen jäsenmaiden käytännöt olivat hyvin kirjavia (ks. De Witte 2000; Schweltnus 2006). Omien standardien ja asiantunteumuksen puutteen vuoksi komissio joutui turvautumaan muiden järjestöjen tukeen vähemmistöpoliittisten jäsenyyskriteerien arvioinnissa. Eri järjestöjen yhteistyötä turvallisuuslinjalla käsitellään laajemmin artikkelin seuraavassa osiossa.

Vähemmistöoikeuksien hallinnan toista linjaa, joka kehittyi myöhemmin ja on vahvistunut vasta viimeaikoina, voidaan kutsua oikeuslinjaksi. Vaikka oikeuslinjakin kehittyi vastauksena samoihin turvallisuushuoliin, sen toimintaperiaatteet ovat hyvin erilaiset verrattuna turvallisuuslinjaan. Oikeuslinjalla yhteisesti sovittuja normeja valvotaan systemaattisesti ja toistuvasti kaikissa maissa, ei ainoastaan niissä, joissa etnisen konfliktin riski katsotaan suureksi. Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus on oikeuslinjan keskeisin sopimus. Tuossa sopimuksessa EYK:n 1990 Kööpenhaminan asiakirjan yleiset periaatteet pyrittiin muokkaamaan oikeudelliseen muotoon. Puiteyleissopimus on paperilla erittäin heikko ihmisoikeussopimus. Siinä ei esitetä yksiselitteisiä oikeuksia vähemmistöille ja velvoitteita hallituksille, vaan se tyytyy esittämään, että tietyissä tilanteissa vähemmistöillä voi olla oikeus esimerkiksi opetukseen omalla kielellä. Toisaalta näiden väljien periaatteiden valvonta jätettiin valtioiden vastuulle. EN:n ministerikomitea antaa suositukset jäsenmaiden itse tuottamien maaraporttien pohjalta. Tässä työssä ministerikomiteaa auttaa puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea, joka on itsenäinen asiantuntijaelin. Vähemmistönormien väljyyden ja valvonnan heikkouden vuoksi monet vähemmistöpolitiikan asiantuntijat olivat erittäin pettyneitä puiteyleissopimukseen (ks. Alfredsson 2000). Puiteyleissopimus on kuitenkin muodostunut huomattavasti odotettua vahvemmaksi. Neuvoa-antavan komitean rooli sopimuksen valvonnassa on ollut odotettua suurempi ja asiantuntijat ovat pystyneet selkeyttämään epäselviä vähemmistöoikeusperiaatteita. Puiteyleissopimus koskee vain valtioita, joten EU ei ole instituutiona sen valvonnan piirissä. EU:n mahdollisuudet käyttää puiteyleissopimusta suhteessa mui-

hin maihin ovat myös rajalliset, koska EU:n jäsenmaista Belgia, Kreikka, Luxemburg ja Ranska eivät ole ratifioineet sitä. Tämän vuoksi en käsittele hallintajärjestelmän oikeuslinjaa laajalti tässä artikkelissa (ks. Jutila 2011, luku 7).

Sen sijaan analysoin tarkemmin hallintajärjestelmän turvallisuuslinjan kehitystä. Tuo linja luotiin vastaamaan kylmän sodan päättymisen jälkeisiin haasteisiin, ja on siksi nyt suurempien muutospainneiden alla. Aikaisemmat tutkimukset ovat osoittaneet, että turvallisuuslinja on ollut yllättävän tehokas itäisessä Keski-Euroopassa myös silloin, kun kansallismieliset puolueet ovat kantaneet hallitusvastuuta (ks. Kelley 2004a ja 2004b; McMahon 2007). EU:n laajentumisen myötä tämän linjan toimialue on kutistunut ja samalla sen vaikutusvalta on pienentynyt. Ymmärtääksemme paremmin, miksi näin on käynyt, meidän on ensin selvitettävä, mihin sen vaikutusvalta on perustunut.

Vähemmistöoikeusjärjestelmän turvallisuuslinja laajentumisen aikana

Myös vähemmistöoikeusjärjestelmän turvallisuuslinjan sisällä voidaan tehdä jako kahdenlaisiin järjestöihin ja toimijoihin. Ensinnäkin osa järjestöistä on luonut vähemmistöoikeusnormistoa ja rakentanut mekanismeja näiden normien toimeenpanoon ja valvontaan. EYJ ja EN ovat toimineet näin. Kummallakaan näistä järjestöistä ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia merkittäviin sanktioihin silloin, kun hallitukset eivät noudata järjestöjen suosituksia. Turvallisuuslinjalla sanktiot tulevat kahdelta muulta järjestöltä: EU:lta ja Natolta. Kylmän sodan päättymisen jälkeen läntinen integraatio nousi pian itäisen Euroopan valtioiden ulkopoliittiseksi päämääräksi (Pridham 2001). EU:n ja Naton jäsenyysvaatimukset muodostivat keskeisen kannustimen näiden valtioiden poliittisille muutoksille. Molemmat järjestöt vaativat hakijamailta vähemmistöjen suojelua. EU:ssa vähemmistöjen suojelu kirjattiin vuoden 1993 Kööpenhaminan poliittisiin jäsenyyskriteereihin. Natossa puolestaan vuoden 1995 *Study on Enlargement* toteaa, että hakijamaiden on selvitettävä etniset kiistansa ennen jäsenyyttä (Nato 1995; ks. Myös Asmus ja Nurik 1996). Kumpikaan näistä järjestöistä ei ollut luonut jäsenistöään sitovia vähemmistöstandardeja ennen niiden kirjaamista jäsenyysvaatimuksiin, eivätkä ne ole olleet aktiivisia tällä saralla myös-

kään jäsenyyskriteereiden laatimisen jälkeen (De Witte 2004; Toggenburg 2006).

Järjestöjen toimien itsenäinen tarkastelu ei anna koko kuvaa turvallisuuslinja toiminnasta. Valtioiden vähemmistöpolitiikkaa valvoo pikemminkin järjestöjen verkosto kuin yksittäiset toimijat. Standardeja luoneet ja vähemmistöpolitiikkaa aktiivisesti valvovat järjestöt aloittivat yhteistyönsä heti vähemmistöoikeuksien noustua eurooppalaisen politiikan asialistalle. EN:n puiteyleissopimuksen julkilausuttuna tavoitteena oli kääntää ETYK:n Kööpenhaminan asiakirjan poliittiset periaatteet oikeudelliseen muotoon. Nämä dokumentit muodostavat ETYJ:n ja EN:n vähemmistöpoliittisen yhteistyön jaetun normatiivisen perustan. Myös käytännön tasolla ETYJ:n vähemmistövaltuutetun toimisto ja puiteyleissopimuksen neuvoa-antava komitea tekevät paljon yhteistyötä. Toisinaan eri toimijat ovat antaneet hallituksille ristiriitaisia suosituksia, mutta viimeaikoina ne ovat pyrkineet koordinoimaan työtään paremmin (ks. Bloed & Letschert 2008; Drzewicki 2008).

Varsinaisten vähemmistöoikeusjärjestöjen ja vähemmistöoikeudet jäsenyysvaatimuksiin sisällyttäneiden järjestöjen välillä on myös ollut paljon yhteistyötä. EU ja Nato nojaavat suoraan EN:n ja ETYJ:n vähemmistöoikeustyöhön. Euroopan parlamentti kehotti komissiota jo vuonna 1997 huomiomaan EN:n ja YK:n luomat standardit ja EN:n ja ETYJ:n käytännön valvontatyön arvioidessaan hakijamaiden edistystä poliittisten kriteereiden täyttämässä (Euroopan parlamentti 1997). Naton vuoden 1995 *Study on Enlargement* puolestaan toteaa, että valtioiden, joissa on etnisiä kiistoja, on ratkaistava nuo kiistat ennen jäsenyyttä ETYJ:n periaatteiden mukaisesti (Nato 1995). Järjestöjen välinen yhteistyöstä on ollut hyötyä niille kaikille. EN ja ETYJ eivät ole valvoneet hallitusten toimia ainoastaan omissa nimissä, vaan ne ovat toimineet puolivirallisina EU:n ja Naton jäsenyyskriteereiden arvioijina. EU ja Nato eivät puolestaan joutuneet määrittämään tarkemmin mitä vähemmistöjen suojelun vaatimus käytännössä tarkoittaa. Selkeiden kriteereiden laatiminen olisi ollut niille mahdotonta, koska kummallakaan järjestöllä ei ollut tällä saralla omia standardeja ja vanhojen jäsenmaiden käytännöt ovat niin kirjavia, että pitkälle menevien standardien laatiminen olisi ollut mahdotonta. EU ja Nato pystyivät vetoamaan EN:n ja ETYJ:n työhön. Jotta saisimme selkeämmän kuvan turvallisuuslinjan toiminnasta, käyn seuraavaksi läpi järjestöjen toimintaa Latvian kansalaisuuslain-

säädännön muuttamiseksi vuosina 1996–1998. Tätä tapausta pidetään yleisesti malliesimerkkinä turvallisuuslinjan onnistuneesta painostuksesta.

Itsenäisyyden palautumisen jälkeen elokuussa 1991 Latvian suurimpana poliittisena haasteena oli määrittää, ketkä ovat Latvian kansalaisia. Latviassa päätettiin myöntää kansalaisuus ainoastaan edellisen itsenäisyyden aikaisille kansalaisille ja heidän jälkeläisilleen. Tällä päätöksellä noin 700 000 Latviaan neuvostoaikana muuttanutta ihmistä jäivät vaille kansalaisuutta. Kansalaisuuslainsäädäntö perustui kiintiöjärjestelmään, jossa joka vuosi tietylle ryhmälle ei-kansalaisia annettiin oikeus hakea Latvian kansalaisuutta alkaen nuorista Latviassa syntyneistä ei-kansalaisista. Viimeiset ryhmät olisivat voineet hakea kansalaisuutta vasta vuonna 2003. Tämän lainsäädännön avulla pyrittiin turvaamaan latvia-laisten valta-asema uudelleen itsenäistyneessä maassa. (Ks. Budryte 2005.)

Kansalaisuutta vaille olevien naturalisaatio alkoi erittäin hitaasti ja kansainväliset järjestöt aloittivat lainsäädännön kritisoimisen vuonna 1996. Latviasa oli tuolloin vallassa Andris Skeelen johtama laajapohjainen hallitus, joka joutui eroamaan kesällä 1997. Seuraava pääministeri tuli kansallismielisestä Tēvzemei un Brīvībai (isänmaan ja vapauden puolesta) -puolueesta. Guntars Krastsin hallitus oli vallassa lokakuun 1998 parlamenttivaaleihin asti. Krastsin hallitusohjelmassa todetaan, että sen kaudella ei tulla muuttamaan kansalaisuuslainsäädäntöä, mutta hallitus joutui viemään muutokset parlamentin, Saeiman hyväksyttäväksi keväällä 1998. Saeima hyväksyi muutokset 22.6.1998, ja ne vahvistettiin lopulta vasta kansanäänestyksen jälkeen lokakuussa 1998. (Ks. Pettai ja Kreuzer 1999; Stranga 1999; Dorodnova 2003.)

ETYJ:n vähemmistövaltuutettu Max van der Stoel lähetti hallitukselle kolme suosituskirjettä kansalaisuuslainsäädännön suhteen. Ensimmäisessä kirjeessä hän ei puuttunut kiintiöjärjestelmään, vaan suosittelee ainoastaan naturalisaatiomaksujen ja -kokeiden muutoksia (ETYJ 1996a). Naturalisaatiolautakunnan puheenjohtajan Eizenija Aldermanen kritisoitua kiintiöjärjestelmää van der Stoel tuki Aldermanea vieraillessaan Latviassa lokakuussa 1996 (*The Baltic Times*, TBT, 17.–23.10.1996). Ennen vuoden loppua hän lähetti vielä toisen virallisen kirjeen hallitukselle, jossa hän kehotti harkitsemaan kiintiöjärjestelmästä luopumista (ETYJ 1996b). Vastauksessaan vähemmistövaltuutetulle hallitus esittelee laajalti

toimenpiteitä, joilla naturalisaatiota on pyritty edistämään. Positiivisten toimenpiteiden kuvauksen väliin on haudattu lause, jossa todetaan yksiselitteisesti, että kansalaisuuslakia ei tulla muuttamaan (Latvia 1996). Toukokuussa 1997 vähemmistövaltuutettu lähetti uuden kirjeen, jossa hän ilmaisi näkemyksensä huomattavasti selkeämmin. Hän esitti ”vahvan vetoomuksen” kiintiöjärjestelmän poistamiseksi, koska se esti suurta osaa kansalaisuutta vailla olevista Latvian asukkaista edes hakemasta kansalaisuutta (ETYJ 1997).

Skelen hallitus ei ehtinyt ennen eroaan vastaamaan van der Stoelin viimeiseen kirjeeseen. Vaikka Skelen ja Krastsin hallitusten ulkoministeri oli sama, Valdis Birkavs, kansallismielisemmän hallituksen vastaus vähemmistövaltuutetulle oli huomattavasti jyrkempi sävyllään. Hallitus totesi, että kiintiöjärjestelmä ei selitä hidasta naturalisaatiota, koska vain viisi prosenttia hakemaan oikeutetuista oli todellisuudessa hakenut kansalaisuutta. Hallituksen mukaan ratkaisu hitaaseen naturalisaatioon on asennemuutos ei-kansalaisten parissa. Hallitus ilmaisi halukkuutensa yhteistyöhön vähemmistövaltuutetun kanssa edistääkseen ei-kansalaisten ymmärrystä kansalaisyhteiskunnasta ja integraation tarpeesta (Latvia 1997a). Van der Stoelin suositukset eivät johtaneet kansalaisuuslainsäädännön muuttamisen valmisteluun.

EU:n komissio julkaisi *Agenda 2000* -arvionsa hakijamaista heinäkuussa 1997. Raportissa todetaan Latvian täyttävän jäsenyyden poliittiset kriteerit muilta osin, mutta naturalisaatioprosessia olisi edistettävä. Komissio ei suoraan vaatinut hallitusta poistamaan kiintiöjärjestelmää, mutta totesi, että se ei ole toimiva ratkaisu (EU 1997). Komission raporttia koskevassa muistiossaan hallitus päättää aloittaa hitaan naturalisaation syiden analyysin, mutta kiintiöjärjestelmän purkamisesta ei mainita sanallakaan (Latvia 1997b). EU:n toimijat eivät vaatineet julkisesti kansalaisuuslainsäädännön muuttamista ennen huhtikuuta 1998. Vielä maaliskuussa 1998 EU:n neuvosto kehotti Latviaa edistämään naturalisaatiota määrittelemättä tarkemmin tähän tarvittavia toimenpiteitä (EU 1998a).

Kansalaisuuslainsäädännöstä käytävä keskustelu kiihtyi Latviassa talvella 1997–1998 samaan aikaan, kun maan suhteet Venäjän kanssa huononivat nopeasti (ks. Dorodnova 2003). Kriisin kärjistyessä van der Stoel toisti vuotta aikaisemmin esittämänsä kritiikin ja totesi, että Latvia voi menettää läntisten demokratioiden tuen, jos se ei ryhdy toimenpiteisiin

kansalaisuuslainsäädännön muuttamiseksi (TBT 2.–8.4.1998; ks. myös Kemp 2001, 160). Van der Stoelin kannanoton viesti oli selvä: jos Latvia haluaa edetä EU:n jäsenyysneuvotteluissa, sen on muutettava kansalaisuuslainsäädäntöään. EU ei vaatinut julkisesti lainsäädännön muutoksia, mutta julkiset asiakirjatkin viittaavat siihen, että tällaisia vaatimuksia on esitetty. Maaliskuun lopulla komissio keräsi tietoja Latviasta mm. hitaan naturalisaation syistä ja 3.4.1998 Latvian jäsenyysvaatimusten täyttämisestä aloitettiin keskustelut Brysselissä (Latvia 1998a; TBT 9.–15.4.1998). Vajaat kaksi viikkoa myöhemmin Latvian hallitus kokoontui ylimääräiseen istuntoon, jonka aiheena oli ”hallituksen työskentely maan ja yhteiskunnan turvallisuuden vahvistamiseksi ja Euroopan unionin integraatioprosessin edistäminen Latvian kansallisten intressien mukaisesti maan nykyinen tilanne huomioiden” (suomennos kirjoittajan). Tuossa istunnossa hallitus päätti tukea ETYJ:n suosituksia kiintiöjärjestelmän poistamisesta (Latvia 1998b). EU tuki hallituksen linjanmuutosta välittömästi toteamalla että lainsäädännön on vastattava ETYJ:ssä laadittuja standardeja ja vähemmistövaltuutetun suosituksia (EU 1998b). Hallitus hyväksyi luonnoksen lain muutoksista jo 21.4.1998 ja lähetti sen vähemmistövaltuutetun arvioitavaksi. Vähemmistövaltuutettu ilmaisi tyytyväisyytensä lain muutoksiin ja esitti siihen vielä pieniä korjauksia. Pääministeri Krasts kommentoi hallituksen linjan muutosta *the Baltic Timesille* seuraavasti:

The Government analysed the situation and decided there was no other way to get a positive progress report from the EU in October. – – We were forced to go ahead, well, forced wouldn't be the right word. But it was reasonable from our side to go ahead with changes, to find ways to explain to our electorate, to explain to citizens in Latvia and the public. – – There's no way, no other choice at the moment, than to go ahead (TBT, 23–29.4.1998, 5).

Saeima hyväksyi muutokset ylimääräisessä kesäistunnossa 22.6.1998. Lain hyväksymisen jälkeen hallitus totesi välittömästi, että se on nyt täyttänyt kaikki keskeisimmät ETYJ:n vaatimukset (Latvia 1998c). Ryhmä kansanedustajia onnistui viemään lainsäädännön vielä kansanäänestykseen, jossa muutoksia kannatti 53 prosenttia äänestäneistä. Uldis Ozolins on todennut, että kansalaisuuslainsäädännön muutosten ja EU-jäsenyyden selkeän yhteyden vuoksi

kansanäänestys oli pikemminkin EU:sta kuin kansalaisuusksymyksistä (Ozolins 1999, 37–42). Ennen kansanäänestystä järjestöjen paine noudatti samoja periaatteita kuin aikaisemmin. ETYJ:n vähemmistövaltuutettu esitti näkemyksensä muutostarpeista ja EU tuki vähemmistövaltuutettua. Ennen äänestystä Latvian hallitus julkaisi myös Yhdysvaltojen kannan, jossa muutoksien hylkäämisen kerrottiin vaikeuttavan maan pääsyä Natoon (Latvia 1998d). Kansanäänestyksen jälkeen komissio julkaisi ensimmäisen Latvian edistystä käsittelevän raportin, jossa aikaisemmin esitetty varauksellinen poliittisten kriteerien täyttämisen suhteen oli poistettu (EU 1998c).

Mikä mekanismi selittää onnistuneen painostuksen Latvian tapauksessa? Perustuiko kansainvälisten järjestöjen vaikutusvalta strategiseen laskelmointiin, sosialisatioon vai suostutteluun (vaikutusvallan mekanismeista ks. March ja Olsen 1998; Risse 2000; Checkel 2001 ja 2005)? Vaikka vähemmistöoikeuksien edistäminen on normatiivista toimintaa, konstruktivistiset vaikutusvallan mekanismit eivät toimi tällä saralla. Vaikka ETYJ:n ja EN:n asiakirjoissa pyritäänkin määrittämään miten ”hyvän eurooppalaisen valtion” tulisi toimia kansallisten vähemmistöjensä suhteen, sosialisatioon ja suostutteluun perustuvien mekanismien toiminnalle on vähemmistöoikeusjärjestelmässä monia rakenteellisia rajoitteita. Ensinnäkään normit eivät ole selkeästi määriteltyjä, eikä niistä aina voida johtaa yksiselitteisiä poliittisia suuntaviivoja yksittäisiin tapauksiin. Toisaalta järjestelmän luomiseen liittyvät kaksoisstandardit haittaavat sosialisatiota ja suostuttelua. Monet vanhat EU:n jäsenmaat katsoivat, että vähemmistöoikeusjärjestelyt tehtiin erityisesti itäisen Euroopan maita silmällä pitäen ja siksi ne eivät koske läntisiä maita (ks. Jutila 2009). Hakijamaat ovat usein eksplisiittisesti vedonneet vanhojen EU:n jäsenmaiden vaihteleviin käytäntöihin pyrkiessään välttämään kansainvälisten järjestöjen painostusta. Jotta sosialisatio toimisi vaikutusvallan mekanismina, EU:n ja sen vanhojen jäsenmaiden tulisi toimii roolimalleina hakijamaille. Vähemmistöpolitiikan saralla näin ei ole. (Ks. Ram 2003; Johns 2003; Rachel 2008). Suostuttelun mekanismin toiminnassa on samanlaisia rajoitteita. Vähemmistövaltuutetun toiminta perustuu pääasiassa ”hiljaiseen diplomatiaan” (Kemp 2001). Hän yrittää suostutella hallitukset muuttamaan käytäntöjä ja lainsäädäntöä paremmin vähemmistöjen tarpeet huomioivaan suuntaan. Latvian tapaus ja Judith Kelleyn systemaattisemmat

tutkimukset osoittavat kuitenkin, että hallitukset eivät usein hyväksy vähemmistövaltuutetun argumentteja (Kelley 2004a ja 2004b). Valikoiva vähemmistöoikeuksien valvonta ainoastaan itäisessä Euroopassa asettaa rakenteellisia rajoitteita sosialisatioon ja suostutteluun perustuville vaikutusvallan mekanismeille.

Turvallisuuslinjalla kansainvälisten järjestöjen vaikutusvalta on perustunut pääasiassa hallitusten valintatilanteiden muokkaamiseen. Rationaalisen valinnan teoriaan nojaavien hallintajärjestelmien tutkimuksen lähestymistapojen mukaan hallintajärjestelmän on pystyttävä tarjoamaan kannustimia (joko positiivisia tai negatiivisia) hallituksille poliittisten linjojen muuttamiseksi. ETYJ ja EN eivät pysty juurikaan tarjoamaan konkreettisia kannustimia. Nämä järjestöt pystyvät tarjoamaan ainoastaan hyväksyntää tai paheksuntaa. Nämä järjestöt joutuvat turvautumaan ulkopuoliseen apuun konkreettisten kannustimien suhteen. EU, ja joissain tapauksissa Nato, ovat toimineet pääasiallisina kannustimien tuottajina. Mikäli keskitymme ainoastaan EU:n laajentumisprosessiin, strateginen laskelmointi selittää parhaiten vähemmistöoikeusjärjestelmän vaikutusvallan. Vähemmistöpolitiikassa hakijamaiden hallitukset joutuivat arvioimaan, miten eri poliittiset vaihtoehdot vaikuttavat heidän pyrkimyksiinsä päästä läntisten järjestöjen jäseniksi. Jäsenyysehdoit toimivat vahvana kannustimena itäisen Euroopan valtioissa. Judith Kelley toteaaakin, että ”socialisatioon perustuvat toimet [ETYJ:n ja EN:n toiminta] jatkuivat usein vuosia ilman tulosta politiikan muuttuessa dramaattisesti välittömästi, kun yhteys jäsenyyteen muodostettiin” (Kelley 2004a: 453).

Vaikka Kelleyn havainto on sinänsä oikea, se ei kuitenkaan huomioi ETYJ:n ja EN:n roolia strategisen laskelmoinnin mekanismin toiminnan mahdollistajina. Ilman näitä järjestöjä EU:n olisi pitänyt rakentaa itse järjestelmät hakijamaiden valvomiseen ja arviointiin. Standardien ja asiantuntemuksen puutteessa EU olisi joutunut turvautumaan tilapäisjärjestelyihin esimerkiksi Itävaltaa vapauspuolueen valtaannousun jälkeen valvoneen ”kolmen viisaan miehen” komitean mallin mukaisesti (Doxbury 2000). Keskustelu siitä, ovatko ETYJ ja EN vai EU tärkeimpiä toimijoita vähemmistöpolitiikan turvallisuuslinjalla (McMahon 2007, 17–19), on siksi harhaanjohtavaa. Järjestelmän toiminnan kannalta sekä standardeja luoneet ja niiden toimeenpanoa valvo- neet että kannustimia tarjonneet järjestöt olivat vält-

tämättömiä. Vaikka järjestelmä oli tehokas 1990-luvun lopulla, on sen toimialue kutistunut EU:n itälaajentumisen myötä. Tarvitaanko turvallisuuslinjaa edelleen ja jos tarvitaan, miten sitä pitäisi uudistaa vastaamaan muuttunutta tilannetta Euroopassa?

Turvallisuuslinja laajentuneen EU:n Euroopassa

Sen jälkeen kun EN:n puiteyleissopimus tuli voimaan 1998 eurooppalaisen vähemmistöpolitiikan painopiste on vähitellen siirtynyt turvallisuuslinjalta oikeuslinjalle. Voitaisiin väittää, että koska kylmän sodan jälkeiset etniset konfliktit eivät enää uhkaa Euroopan vakautta, turvallisuuslinja voidaan hylätä ja vähemmistöoikeuksien valvonta jättää oikeuslinja vastuulle. Vaikka tämä vähemmistöoikeuksien turvallistamisen purkaminen on monella tapaa positiivista kehitystä (ks. Jutila 2006; Galbreath & McEvoy 2012), oikeuslinja ei nyky muodossaan pysty hoitamaan kaikkia turvallisuuslinjalle ennen kuuluneita tehtäviä. Kahden linjan toiminnan aikajänteet ovat hyvin erilaiset. Vaikka oikeuslinjan toiminta onkin systemaattisempaa, se on myös erittäin hidasta. Valtioiden vähemmistöpolitiikkaa arvioidaan noin kolmen vuoden sykleissä. Oikeuslinja ei siksi pysty puuttumaan ajankohtaisiin vähemmistöpoliittisiin kiistakysymyksiin. Periaatteessa oikeuslinjallekin voitaisiin rakentaa keinoja nopeaan puuttumiseen. EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen jäsen Boris Cilevi s on esittänyt tuomioistuinkäytäntöjen luomista vähemmistöoikeuksien valvontaan (EN 2003). Vähemmistöjen edustajat voisivat valittaa valtioiden toimista EN:n alaiseen tuomioistuimeen. Vähemmistöoikeuksia on yritetty tuoda EN:n ihmisoikeussopimuksen piiriin lisäpöytäkirjoilla aina sopimuksen hyväksymisestä lähtien (ks. Lannung 1968). Viimeksi lisäpöytäkirjaa laadittiin samanaikaisesti puiteyleissopimuksen kanssa (ks. Aarnio 1995). Nämä yritykset ovat kuitenkin aina epäonnistuneet. Ottaen huomioon laskeneen kiinnostuksen vähemmistöoikeuskysymyksiin uusi lisäpöytäkirja ei vaikuta realistiselta vaihtoehdolta. Ilman lisäpöytäkirjaakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöt ovat muuttuneet vähemmistöjen erityistarpeita paremmin huomioiviksi, mutta kehitys ei ole ollut tämän suhteen yksiselitteistä (ks. Henrard 2008). Turvallisuuslinjan mukainen nopean puuttumisen mahdollisuus olisi jossain muodossa säilytettävä vähemmistöoi-

keusjärjestelmän osana. Puuttumisen ei tarvitse välttämättä perustua vanhan mallin mukaiseen järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Käsittelen seuraavaksi EU:n pyrkimyksiä itsenäisen vähemmistöpoliittisen toimijuuden rakentamiseksi ja palaan järjestöjen väliseen yhteistyöhön artikkelin päätelmissä.

Laajentumisen jälkeen on keskusteltu paljon vähemmistöoikeuksien asemasta EU:ssa: jatkaako EU vanhaa linjaansa ja huomioi vähemmistökysymykset ainoastaan suhteissaan ulkopuolisiin maihin vai rakennetaanko EU:lle itsenäistä vähemmistöpoliittista toimijuutta, joka koskisi myös sisäisiä vähemmistöoikeuskysymyksiä (ks. esim. De Witte 2004; Toggenburd 2006)? Vähemmistöoikeudet ovat päätyneet EU:n sopimukseen laajentumisen jälkeen. Vuoden 2008 Lissabonin sopimus on ensimmäinen yleinen EU sopimus, joka mainitsee vähemmistöjen oikeudet: ”Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luetuina” (EU 2008, artikla 2). Sopimuksen toinen artikla toistaa pääpiirteissään Kööpenhaminassa 1993 sovitut jäsenyyden poliittiset kriteerit. Vähemmistöoikeudet kuitenkin ”unohtuivat” sopimuksen luonnoksista ja ne lisättiin sopimukseen vasta Unkarin ja ETYJ:n vähemmistövaltuutetun huomautettua asiasta (ks. Drzewicki 2008). EU:n perusoikeuskirjassa ei ole varsinaisesti omaa osaa vähemmistöoikeuksille, mutta sen artikla 21 kieltää syrjinnän mm. etnisen alkuperän, kielen tai uskonnon perusteella ja artiklassa 22 todetaan EU:n kunnioittavan kansallista, kielellistä ja uskonnollista monimuotoisuutta (EU 2007). Nämä periaatteet ovat voimassa koko unionin alueella, ei ainoastaan entisissä tai nykyisissä hakijamaissa.

Käytännön tasolla EU on myös pyrkinyt kehittämään vähemmistöpoliittista toimivaltaansa. EU on onnistunut luomaan omia standardejaan syrjinnän kiellon saralla. Ihmisten tasa-arvoista kohtelua koskeva direktiivi hyväksyttiin vuonna 2000 (ks. van den Bergh 2003). Direktiivi käsittelee sekä suoraa että epäsuoraa syrjintää työmarkkinoilla, koulutuksessa ja sosiaalipolitiikassa, mutta direktiivin tulkinnasta ei ole vielä kattavaa tietoa (ks. Ambrus, Busstra ja Henrard 2010). Direktiivin lisäksi EU on käynnistynyt useita ohjelmia, joiden tarkoituksena on tukea romanien integraatiota jäsenvaltioissa. EU tukee jäsenmaidensa kansallisia strategioita ja kantaa näin osaltaan vastuuta romanien aseman parantamisesta

(ks. EU 2011a). EU on myös vahvistanut omaa asian-
tuntemustaan vähemmistöoikeuksien saralla perus-
tamalla 2007 perusoikeusviraston, joka ”tarjoaa EU:n
toimielimille ja jäsenvaltioille riippumatonta tutki-
mustuloksiin perustuvaa neuvontaa perusoikeusky-
symyksissä” (EU 2014). EU on siis laajentumisen
jälkeen ottanut askeleita vähemmistöpoliittisen toi-
mijuuden rakentamiseksi sekä standardien että konk-
reettisten toimien saralla, mutta nämä toimet ovat
vielä varsin rajallisia. Niiden rajoitteet käyvät hyvin
ilmi EU:n ja Ranskan kiistassa romanien massakar-
kotuksista vuonna 2010. Tämä on yksi näkyvimmis-
tä vähemmistöpoliittisista kiistoista EU:n sisällä
uusien sopimusten voimaantulon jälkeen.

Romanien ja Ranskan poliisin välit kiristyivät sen
jälkeen, kun poliisi oli ampunut romanimiehen
Keski-Ranskassa. Vaikka yhteenotoissa oli kyse pai-
kallisista romaneista, niitä käytettiin oikeutuksena
linja kiristämiseksi suhteessa ulkomaalaisiin, lähinnä
Romaniasta ja Bulgariasta kotoisin oleviin romaneihin.
Presidentti Nicolas Sarkozy lupasi puheessaan
palauttaa tasavaltalaisen järjestyksen ja pyysi sisämi-
nisteriään lopettamaan romanien laittoman leiriy-
tymisen (ks. Parker 2012, 477–478). Ranskan viran-
omaiset aloittivat leirien purkamisen ja romanien
karkotukset kotimaihinsa. Karkotukset toteutettiin
kollektiivisesti ilman kunnollisia toimenpiteitä, joil-
la olisi varmistettu karkotettujen yksilöiden syyllisyys
rikoksiin. Vapaata liikkuvuutta koskeva EU:n direk-
tiivinen 2004/38/EC kieltää tällaiset toimenpiteet.

EU:n komissio aloitti konsultaatiot Ranskan vi-
ranomaisten kanssa ja saivat vakuutukset, että toimet
eivät kohdistu mihinkään etniseen ryhmään vaan
kaikkiin laittomien leirien asukkaisiin ilman etni-
syyteen perustuvaa syrjintää. Kuitenkin viikko näiden
vakuutusten antamisen jälkeen julkisuuteen vuosi
hallituksen muistio, jossa vaadittiin ”laittomien lei-
rien purkamista keskittyen erityisesti romanien lei-
riin” (viitattu artikkelissa Parker 2012, 479, suo-
mennos kirjoittajan). Käytännöt olivat siis selkeästi
yllä mainitun perusoikeuskirjan syrjinnän kieltoa
koskevan artiklan vastaisia. Poliitikan selkeä ja suun-
nitelmallinen syrjivyyden ja siitä valehtelu kirvoitti
voimakkaan kannanoton EU:n oikeus-, perusoikeuk-
sien ja kansalaisuusasioiden komissaarilta Viviane
Redingiltä:

*I personally have been appalled by a situation
which gave the impression that people are being
removed from a Member State of the European
Union just because they belong to a certain ethnic*

*minority. This is a situation I had thought Europe
would not have to witness again after the Second
World War. ... No Member State can expect spe-
cial treatment, especially not when fundamen-
tal values and European laws are at stake. This
applies today to France. This applies equally
to all other Member States, big or small, which
would be in a similar situation. You can count on
me for that. (Reding 14 Sep 2010, Speech/10/428)*

Iso ja vanha jäsenmaa selvisi kiistasta kuitenkin mi-
nimaalisilla lainsäädännön muutoksilla. Presidentti
Sarkozy käynnisti vastahyökkäyksensä EU:n huip-
pukokouksessa kaksi päivää komissaari Redingin
puheen jälkeen. Hän piti vertausta toiseen maail-
mansotaan ja juutalaisten kohteluun inhottavana ja
häpeällisenä ja totesi, ettei voi Ranskan presidentti-
nä hyväksyä maansa pilkkaamista (BBC, 16.9.2010).
Komissio pyysi Ranskalta lisätietoja tai muuten se
käynnistäisi rikkomusmenettelyn ranskaa vastaan.
Rikkomusmenettely on oikeudenkäyntiä edeltävä
prosessi, jonka tarkoituksena on saada jäsenmaa nou-
dattamaan direktiivejä ja yhteisiä periaatteita vapaa-
ehtoisesti. Ranska toimitti komissiolle uudet poliit-
tiset linjauksensa, joista oli poistettu eksplisiittiset
maininnat romaneista ja lupasi myös käynnistää
lainsäädännön muutokset, joilla maan lainsäädäntö
muutetaan vapaan liikkuvuuden direktiivin mukai-
seksi. Komissio tyytyi Ranskan raporttiin ja lupasi
raportoida parlamentille kehityksestä romanipoli-
tiikassa ennen kesää 2011 (EU 2010). Ranska teki
pieniä muutoksia lainsäädäntöönsä, jotka komission
mukaan täyttävät vapaan liikkuvuuden direktiivin
vaatimukset (EU 2011b). Komissio julkaisi lupaa-
mansa raportin keväällä 2011. Raportissa komissio
ei käsittele lainkaan Ranskan tapausta ja nostaa esiin
romanien etenkin itäisessä Euroopassa kohtaamia
ongelmia koulutuksessa, työelämässä ja asumisessa.
Ranskan tapauksessa esiin nousseet etnisen profi-
loinnin ja vapaan liikkuvuuden ongelmat eivät nou-
se komission raportissa esille (EU 2011a).

Ranskan tapaus on valitettavan hyvä esimerkki
komission kyvyttömyydestä haastaa isoja jäsenmai-
ta vähemmistöoikeuksien alueella. Euroopan parla-
mentin painostuksen ja Ranskan viranomaisten
selkeän epärehellisyysjälkeen komissio teki ro-
manien massakarkotuksista korkean profiilin ta-
pauksen, mutta joutui pian perääntymään ja hyväk-
symään minimaaliset lainsäädännön muutokset.
Esimerkiksi Human Rights Watch on omassa ar-
viossaan todennut, etteivät Ranskan tekemät lain-

säädännön muutokset täytä vapaan liikkuvuuden direktiivin vaatimuksia ja toisaalta se osoittaa myös Ranskan jatkava vanhoja käytäntöjään romanien leirien purkamiseksi ja heidän karkottamiseksi (HRW 2011). Myös komission parlamentille antama raportti jatkaa perinnettä, jossa vähemmistöoikeuksien katsotaan olevan ainoastaan itäisen Euroopan ongelma. Se ei nosta romanien lännessä kohtaamien ongelmien poistamista keskeiseksi integraation tavoitteeksi.

Ranskan tapaus osoittaa myös turvallisuuslinjan keskeisimmän toimijan ETYJ:n vähemmistövaltuutetun mandaatin ongelmat nykyisessä Euroopassa. Vähemmistövaltuutetun toimi luotiin pikemminkin konfliktien ehkäisyä välineeksi kuin ihmisoikeusvalvojaksi ja sen toimivalta rajoitettiin ainoastaan tapauksiin, jotka uhkaavat maanosan vakautta ja turvallisuutta. Toimivallan aluetta rajattiin myös poistamalla tapaukset joissa jokin osapuoli käyttää väkivaltaa tai turvautuu terrorismiin. (Ks. Kemp 2001.) Näin käytännössä kaikki läntisen Euroopan vähemmistökiistat rajattiin vähemmistövaltuutetun toimivallan ulkopuolelle. Vähemmistövaltuutettu Knut Vollebaek nosti romanien aseman esiin raportoidessaan ETYJ:n pysyväälle neuvostolle, muttei suoraan maininnut Ranskan tilannetta. Hän kertoi myös yhdessä EN:n ihmisoikeusvaltuutetun kanssa tilaamastaan tutkimuksesta romanien asemasta. (ETYJ 2010). Claude Cohnin ja Elspeth Guildin (2010) laatima tutkimus toimi pohjana EN:n 20.10.2010 antamalle Romaniasioiden Strasbourgin julistukselle. Julistus on kattava kuvaus romanien kohtaamien ongelmien kannalta keskeisistä ihmisoikeusperiaatteista, mutta sekään ei tarjoa konkreettisia toimenpiteitä, joita voitaisiin soveltaa Ranskan massakotusten kaltaisissa tapauksissa (EN 2010). Julistuksia eurooppalaisessa vähemmistöpolitiikassa on jo tarpeeksi. Pikemminkin vähemmistöoikeusjärjestelmään tarvitaan nykyisessä tilanteessa toimivia keinoja puuttua nopeasti ja tehokkaasti vähemmistöoikeusloukkauksiin eri puolilla Eurooppaa.

Päätelmät: turvallisuuslinjan päivittäminen uuteen Eurooppaan

EU:n laajentumisen myötä vanhan turvallisuuslinjan kattama alue on supistunut huomattavasti. Vanhaa järjestelmää voidaan käyttää vielä Balkanilla nykyisiin EU:n hakijamailhin. Kööpenhaminan jäsenyyskritee-

rit eivät koske enää itäisen Euroopan maita, jotka ovat saavuttaneet unionin jäsenyyden. Nämä maat voivat myös väittää, että EU-jäsenyyden myötä valtiot ovat saavuttaneet sellaisen vakauden tason, etteivät vähemmistökiistat muodosta uhkaa maanosan turvallisuudelle. Vähemmistövaltuutettu ei siis voi mandaattinsa puitteissa enää toimia uusissa jäsenmaissa. Turvallisuuslinja on siis uudistamisen tarpeessa. Vähemmistöasiat eivät enää ole yhtä korkealla politiikan asialistalla, ja toisaalta Ranskan, Saksan ja Britannian johtajat ovat julistaneet monikulttuurisuuden epäonnistuneen. Laajamittainen järjestelmän uudelleen rakentaminen johtaisi todennäköisesti vielä nykyistäkin heikompaan järjestelmään. Mikäli haluamme valvoa vähemmistöoikeuksia kansainvälisesti vielä nykypäivän Euroopassa, järjestelmää on uudistettava nykyisten järjestelmän perusrakenteiden varassa.

Vanha vähemmistöoikeusjärjestelmän turvallisuuslinja perustui järjestöjen kahtiajakoon. Varsinaiset vähemmistöoikeusjärjestöt EN ja ETYJ loivat standardeja ja valvoivat niiden toimeenpanoa. EU:n rooli oli tarjota kannustimia itäisen Euroopan hallituksille noudattaa EN:n ja ETYJ:n suosituksia. EU on pyrkinyt luomaan omia vähemmistöjen kannalta relevantteja standardeja, ja toisaalta vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mainitaan EU:n perustavien arvojen listalla, mutta kuten Ranskan esimerkki osoittaa, EU:n toimintakyky suurissa jäsenmaissa on rajallinen. Ranska pystyi laittamaan komission ruotuun pikemmin kuin päinvastoin. Tämän vuoksi vähemmistöoikeuksien valvonta olisi syytä pitää ulkoistettuna itsenäisemmille toimijoille. ETYJ on ollut jo vuosikausia eurooppalaisen politiikan marginaalissa, ja samalla myös vähemmistövaltuutetun näkyvyys on laskenut. Toisaalta EN:n ihmisoikeusvaltuutetun näkyvyys ja resurssit ovat kasvaneet. Kahden järjestön valtuutetut ovat usein tehneet yhteistyötä, mutta sitä voitaisiin lisätä läntisen Euroopan maiden valvonnassa. EN:n ihmisoikeusvaltuutettu voisi toimia muodollisesti vähemmistöoikeuksien loukkauksiin puuttuvana toimijana ja pyytää ETYJ:n vähemmistövaltuutetulta asiantuntija-apua. Tällainen yhteistyö mahdollistaisi vähemmistövaltuutetun toiminnan alueilla, joissa se ei voi suoraan toimia mandaattinsa rajoitusten vuoksi.

EU:n vaikutusvallan lisääminen on mutkikkaampi kysymys. Sallivatko EU:n toimielimet, että ulkopuoliset tarkkailevat vähemmistöoikeuksia ja jos sallivat, onko EN:n ja ETYJ:n suosituksilla mitään

vaikutusta? Ranskan tapaus osoittaa, että ongelmana ei ollut komission halukkuus vaan kyky toimia. Jos komissio on jatkossa varovaisempi vähemmistöpoliittisissa toimituksissaan, muut toimijat voivat pyrkiä käyttämään retorisen vangitsemisen strategiaa (Schmelfennig 2001, 72–76) EU:n toimielimiä ja vanhoja jäsenmaita vastaan. Tässä strategiassa aikaisemmin muille esitetyt vaatimukset käännetään vaatimuksia esittäneitä vastaan. Koska EU vaati vähemmistöjen suojelua hakijamailta, sitä voidaan nyt vaatia myös EU:lta ja vanhoilta jäsenmailta. Tätä strategiaa voivat käyttää niin Euroopan parlamentti ja muiden järjestöjen toimielimet kuin kansalaisjärjestöt, aktivistit tai tutkijat. Vähemmistövaltuutetun toimisto käytti tätä strategiaa saadakseen vähemmistöihin kuuluvien oikeudet EU:n perustavien arvojen listalle (Drzewicki 2005).

Voiko EU tukea EN:n ja ETYJ:n suosituksia samantyyllisesti kuin vanhalla vähemmistöoikeusjärjestelmän turvallisuuslinjalla? EU:lla ei ole tarjota jäsenyyden kaltaista selkeää materiaalista kannustinta nykyisten jäsenmaiden hallituksille. Kaikki kolme vaikutusvallan mekanisme – strateginen laskelmointi, sosialisointi ja suostuttelu – vaativat toimiakseen vähemmistöoikeuksien aseman vahvistamista eurooppalaisina arvoina. Ainoastaan silloin kun valtioiden maine todella kärsii vähemmistöoikeuksien loukkausten tuomasta negatiivisesta julkisuudesta, ne voivat laskea, että poliittisen linjan muuttaminen paremmin vähemmistöjen tarpeita ymmärtäväksi on kannattavaa. Vain jos vähemmistöoikeudet nousevat jälleen eurooppalaisuuden määrittäjäksi, hallitukset voivat muuttaa linjaansa sosialisointi tai suostuttelun kautta. En ole optimisti vähemmistöoikeuksien vahvistumisen suhteen nykyisessä Euroopassa. Keskeisistä toimijoista Euroopan parlamentti, joka on perinteisesti suhtautunut suopesti vähemmistöoikeuksiin (Toggenburg 2004), voisi ottaa suurempaa roolia vähemmistöoikeuksien edistämisessä, mutta toistaiseksi se ei ole tarttunut tähän mahdollisuuteen. Vaikka parlamentti ottaisiikin aikaisempaa vahvemman roolin vähemmistöpolitiikassa, turvallisuusjärjestelmän uudistaminen ja EU:n vaikutusvallan lisääminen ovat vaikeita tehtäviä. Mutta vaikea ei ole sama asia kuin mahdoton.

VIITTEET

¹ Tässä artikkelissa ei käydä kattavaa keskustelua yhteiskunnallisista rakenteista ja niiden roolista yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa. Rakenteet ymmärretään kriittisen realismin perinteen mukaisesti yhteiskunnallisten positioiden välisiksi suhteiksi (Bhaskar 1979; eri rakennekäsityksistä ks. Porpora 1989).

LÄHTEET

- Aarnio, Eero J. 1995. Minority Rights in the Council of Europe: Current Developments. Teoksessa Alan Philips & Allan Rosas (toim.), *Universal Minority Rights*. Turku: Åbo Akademi University Institute for Human Rights.
- Alfredsson, Gudmundur. 2000. A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. *International Journal of Minority and Group Rights* 7:4, 291–304.
- Ambrus, Marjolein, Monika Busstra & Kristin Henrard. 2010. The Racial Equality Directive and Effective Protection against Discrimination: Mismatches between Substantive Law and its Application. *Erasmus Law Review* 3:3, 165–180.
- Asmus, Roland D. & F. Stephen Larrabee. 1996. NATO and the Have-Nots: Reassurance After Enlargement. *Foreign Affairs* 75:2, 13–20.
- Bhaskar, Roy. 1979. *Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Brighton: The Harvester Press.
- Bloed, Arie & Rianne Letschert. 2008. The OSCE High Commissioner on National Minorities. Teoksessa Kristin Henrard and Robert Dunbar (toim.), *Synergies in Minority Protection: European and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budryte, Dovile. 2005. *Taming Nationalism? Political Community Building in the Post-Soviet Baltic States*. Aldershot: Ashgate.
- Checkel, Jeffrey T. 2001. Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization* 55:3, 553–588.
- Checkel, Jeffrey T. 2005. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization* 59:4, 801–826
- Cohn, Claude & Elspeth Guild. 2010. Recent Migration of Roma in Europe. OSCE. <http://www.osce.org/hcnm/78034> Luettu 14.2.2014.
- De Witte, Bruno. 2000. Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities. *EU Working Papers*. RSC No. 4/2000.
- De Witte, Bruno. 2004. The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy. Teoksessa Gabriel N. Toggenburg (toim.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest: Open Society Institute.
- Dorodnova, Jekaterina. 2003. *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993–2001*. Hamburg: Centre for OSCE Research.
- Doxbury, Alison. 2000. Austria and the European Union – The Report of the "Three Wise Men". *Melbourne Journal of International Law* 1:1, 169–174.
- Drzewicki, Krzysztof. 2005. A Constitution for Europe: Enshrining minority rights – Words can make Worlds of difference. *OSCE Magazine*, March, 19–21.

- Drzewicki, Krzysztof. 2008. The Enlargement of the European Union and the OSCE High Commissioner on National Minorities. Teoksessa Marc Weller, Denika Blacklock & Kathrine Nobbs (toim.), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Drzewicki, Krzysztofin. 2008. The Framework Convention as a Pan-European Instrument: A Perspective of the OSCE High Commissioner on National Minorities. Teoksessaigh Commissioner Annelies Verstichel, André Alen, Bruno De Witte & Paul Lemmens (toim.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instrument?* Antwerp: Intersentia.
- EN. 2003. Rights of national minorities, report, Doc. 9862, 9 July 2003, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Boriss Cilevičs.
- EN. 2010. The Strasbourg Declaration on Roma, Council of Europe High Level Meeting on Roma, Strasbourg, 20 October 2010. CM(2010)133 final
- 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.
- 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.
- 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.
- ETYJ. 2010. Statement by Knut Vollebaek OSCE High Commissioner on National Minorities to the 837th Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council 18.11.2010. <http://www.osce.org/hcnm/66055> luettu 14.2.2014.
- EU. 1997. 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. 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 No. 7676/98.
- EU. 1998c. Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession, November 1998, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_1998_en.htm.
- EU. 2007. Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 303/1, 14 December 2007. http://europa.eu/libson_treaty/glance/rights_values/index_en.htm.
- EU. 2008. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union C115, 9 May 2008.
- EU. 2010. European Commission assesses recent developments in France, discusses overall situation of the Roma and EU law on free movement of EU citizens, Press release 29.9.2010. IP/10/1207.
- EU. 2011a. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. European Commission. Brussels, 5.4.2011. COM(2011) 173 final.
- EU. 2011b. Free movement: Determined Commission action has helped resolve 90% of open free movement cases. Reference: IP/11/981 Event Date: 25/08/2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_en.htm
- EU. 2014. Keitä olemme? Mitä teemme? Miten teemme sen? EU Agency for Fundamental Rights. <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/fra-booklet-who-we-are-what-we-do-how-we-do-it> luettu 14.2.2014.
- European parliamentti. 1997. 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.
- Galbreath, David & Joanne McEvoy. 2012. European organizations and minority rights in Europe: On transforming the securitization dynamic. *Security Dialogue* 43:3, 267–284.
- Henrard, Kristin. 2008a: A patchwork of 'successful' and 'missed' synergies in the jurisprudence of the ECHR. Teoksessa Kristin Henrard & Robert Dunbar (toim.), *Synergies in Minority Protection: European and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HRW. 2011. France: One Year On, New Abuses against Roma, 28.9.2011. <http://www.hrw.org/news/2011/09/29/france-one-year-new-abuses-against-roma> luettu 14.2.2014.
- Johns, Michael. 2003. 'Do As I Say, Not As I Do': The European Union, Eastern Europe and Minority Rights, *East European Politics and Societies* 17:4, 682–699.
- Jutila, Matti, 2006. Desecuritizing Minority Rights: Against Determinism. *Security Dialogue* 37:2, 167–185.
- Jutila, Matti. 2009. Taming Eastern Nationalism: Tracing the Ideational Background of Double Standards of Post-Cold War Minority Protection. *European Journal of International Relations* 15:4, 627–651.
- Jutila, Matti. 2011. *Nationalism Circumscribed: Transnational governance of minority rights in post-Cold War Europe*. Helsinki: Department of Political and Economic Studies, University of Helsinki.
- Kelley, Judith. 2004a. International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by *International Institutions*. *International Organization* 58:3, 425–457.
- Kelley, Judith. 2004b. *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*. Princeton: Princeton University Press.
- Kemp, Walter A. (toim.). 2001. *Quiet Diplomacy in Action*. The Hague: Kluwer Law International.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2008. The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy. Teoksessa Marc Weller, Denika Blacklock & Kathrine Nobbs (toim.), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lannung, Hermod. 1968. The Rights of Minorities. Teoksessa *Mélanges offerts à Polys Modinos: Problèmes des droits de l'homme et de l'unification européenne*. Paris: Editions A. Pedone.
- 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.
- Latvia. 1997a. 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.

- Latvia. 1997b. 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.
- Latvia. 1998a. European Commission Delegation Visits Riga, Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 26.03.1998.
- Latvia. 1998b. Session of the Cabinet of Ministers, Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 15.04.1998.
- Latvia. 1998c. 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.
- Latvia. 1998d. 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.
- March James G. & Johan P. Olsen. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52:4, 943–69.
- McMahon, Patrice C. 2007. *Taming Ethnic Hatred: Ethnic Cooperation and Transnational Networks in Eastern Europe*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Nato. 1995. Study on NATO Enlargement, 3 Sept. 1995. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm?selectedLocale=en luettu 14.2.2014.
- Nobbs, Kathrine. 2008. The Effective Protection of National Minorities in the Wider Europe: Counterbalancing the Security Track. Teoksessa Marc Weller, Denika Blacklock and Kathrine Nobbs (toim.), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 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.
- Parker, Owen. 2012. Roma and the Politics of EU Citizenship in France: Everyday Security and Resistance. *Journal of Common Market Studies* 50:2, 475–491.
- Pettai, Vello & Marcus Kreuzer. 1999. Party Politics in the Baltic States: Social Bases and Institutional Context. *East European Politics and Societies* 13:1, 148–189.
- Porpora, Douglas V. 1989. Four Concepts of Social Structure. *Journal for the Theory of Social Behaviour* 19:2, 195–211.
- Pridham, Geoffrey. 2000. EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe. *Perspectives on European Politics* 1:1, 49–74.
- Ram, Melanie. 2003. Democratization through European Integration: The Case of Minority Rights in the Czech Republic and Romania. *Studies in Comparative International Development* 38:2, 28–56.
- Rechel, Bernd. 2008. What Has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries? *East European Politics and Societies* 22:1, 171–191.
- Risse, Thomas. 2000. 'Let's Argue!' Communicative Actions in World Politics. *International Organization* 54:1, 1–39.
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert & Heiko Knobel. 2003. Costs, Commitment, and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia, and Turkey. *Journal of Common Market Studies* 41:3, 495–517.
- Schwellnus, Guido. 2006. Double standards? Minority protection as a condition for membership. Teoksessa Helen Sjursen (toim.), *Questioning EU Enlargement: Europe in search of identity*. London: Routledge.
- Stranga, Aivars. 1999b. Baltic – Russian Relations 1998–99. Teoksessa Atis Lejins (toim.), *Baltic Security Prospects at the turn of the 21st Century*. Helsinki: Kikimora Publications.
- Toggenburg, Gabriel N. 2004. Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities. Teoksessa Gabriel N. Toggenburg (toim.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest: Open Society Institute.
- Toggenbrug, Gabriel N. 2006. A Remaining Share or a New Part?: The Union's Role vis-à-vis Minorities After the Enlargement Decade. *EUI Working Papers*. Law No. 15/2006.
- Van den Berghe, Frédéric. 2003. The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard? *The Yearbook of European Law* 22, 155–202.