

Tartu ülikooli humanitaarteaduste ja kunstide valdkond
Ajaloo ja arheoloogia instituut
Uusima aja osakond

Helena Eglit

CSCE/OSCE konflikti ennetamise strateegia ja
missioon Eestis 1993–1996: topeltstandardid,
westsplaining ja orientalism?

Bakalaureusetöö

Juhendaja:
Kaarel Piirimäe

Tartu 2023

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus.....	3
1. Helsingi lepped, CSCE/OSCE rajamine (1975) ja inimõõde	8
2. CSCE/OSCE missiooni loomine Eestis: põhjused, eesmärgid, tähtsamad isikud	18
3. CSCE/OSCE missioon ja konflikti ennetamise strateegia.....	32
4. CSCE/OSCE soovitusel seoses 1992. aasta kodakondsuse seadusega.....	39
5. CSCE nõudmised ja soovitusel Eesti valitsusele – topeltstandardid, westsplaining ja orientalism?.....	46
Kokkuvõte.....	55
Kasutatud allikad ja kirjandus.....	58
Summary	66

Sissejuhatus

1990. aastatel, pärast Nõukogude Liidu lagunemist, kujunesid venekeelsete kogukondade¹ õigused väljaspool Vene Föderatsiooni piire rahvusvahelistes suhetes oluliseks küsimuseks. Mitmed lääne institutsioonid ja poliitikud, sealhulgas Euroopa Julgeoleku- ja Koostöökonverentsi (CSCE, alates 1995. aastast Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon ehk OSCE) ametnikud, tundsid muret venekeelse vähemuse diskrimineerimise, inimõiguste rikkumise ning sellest johtuvalt potentsiaalselt lahvatava rahvuste-vahelise konflikti pärast Eestis². Läänemaailma mure võtab hästi kokku Stanfordi ülikooli rahvusvaheliselt tunnustatud politoloogi Francis Fukuyama, kes kirjutas 1992. aastal ajalehes *The New York Times*, et venekeelsed kogukonnad ning nende sotsiaalpoliitiline olukord Venemaa „lähivälismaal“³ võib saada „seemneks järjekordses kriisis, mis on ohtlikum kui Jugoslaavia lagunemine“ (Fukuyama, 1992).

Mure süvenes 1992. aastal, mil Riigikogu kiitis heaks sõjaeelse Eesti kodakondsusseaduse. See sätestas, et Eesti kodakondsusele on automaatselt õigus vaid inimestel ja nende otsestel järeltulijatel, kes olid Eesti kodanikud 16. juuni 1940. aastal, sidudes kodakondsuse Eesti õigusjärgsusega. Kodakondsusseaduse tagajärjel leidis umbes 400 000 Nõukogude ajal Eestisse asunud (peamiselt) venekeelset elanikku end kodakondsuseta (Zaagman 1999, lk 34). CSCE/OSCE vaatles kodakondsusseadust peamiselt inimõiguste kontekstis ning tõlgendas olukorda plahvatusohtlikuna, tuginedes hiljutisele Jugoslaavia verisele kogemusele. Eesti riigijuhid rõhutasid, et kodakondsusseaduse puhul pole tegu inimõiguste küsimusega, vaid probleemiga, kuidas lahendada keerulist Nõukogude okupatsiooni pärandit, mis muutis sihilikul ning äärmuslikul viisil Eesti demograafiat.⁴ Rahvuskogukondade konflikti ennetamiseks asutati Eestisse osapoolte konsensusel 1993. aastal CSCE/OSCE missioon. Viimase eesmärkide saavutamisele aitas kaasa 1992. aastal loodud CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvolinik (HCNM), mida täitis esimesena endine Hollandi välisminister Max van der Stoel.

¹ Eesti venekeelne kogukond ei olnud homogeenne. Nimetus hõlmas endas eri päritolu vene keelt kõnelevaid rahvaid, kes elasid endisel NSVLi territooriumil.

² Sarnastel alustel väljendati muret Läti, Moldova, Ukraina, Gruusia ning isegi Leedu suhtes.

³Vene keeles *blizhneye zarubyezhe*. Tegemine on Kremlist lähtuva kontseptsiooniga, millega tähistatakse endisi Nõukogude Liidu vabariike. Hoolimata kontseptsiooni selgelt postimperiaalsest prismast, oli „lähivälismaa“ (inglise keeles *near abroad*) laialdaselt kasutusel ka lääne meedias ja akadeemias.

⁴ *Opening Statement by the Delegation of Estonia at the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*. (1993). 27. september–15. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 1.; *Report by the Personal Representative of the Chairman-in-Office on this trip to Latvia and Estonia*. (1995). [Visiit 5.–7. juuni 1995]. 12. juuni 1995. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 6.

Kuigi kodakondsuseaduse heakskiitmine tõstas võimaliku inimõiguste rikkumise küsimuse, mida asuti Eestis CSCE/OSCE missiooniga lahendama, ei olnud ükski asjaosaline — CSCE/OSCE, Eesti valitsus, venekeelne vähemus Eestis ja Venemaa — inimõiguste ja rahvusvähemuse defineerimisel ning sellest johtuvalt inimõiguste rikkumise defineerimisel konsensusele jõudnud. 1990. aastal Kopenhaagenis toimunud CSCE/OSCE inimõõtme konverentsi dokumendi IV peatüki järgi põhineb rahvusvähemuse määratlus indiviidi identiteedil igal konkreetsel juhul, mis muudab rahvusvähemuse defineerimise (väljastpoolt) keeruliseks. Kodakondsuseaduse, mida CSCE/OSCE ja Venemaa pidasid diskrimineerivaks, ümberpööramise tegi keeruliseks asjaolu, et Eesti valitsus ei tunnustanud Nõukogude ajal Eesti territooriumile saabunud elanikke rahvusvahelise õiguse mõistes rahvusvähemustena, vaid immigrantidena.

Eesti ametnikud vihjasid lääne vähemusõiguste poliitikas topeltstandardile, sest mitmed Euroopa Liidu (EL; kaasajal Euroopa Ühenduse) liikmesriigid ei küündinud ise vähemusõiguste kriteeriumideni, mida Eestile soovitati/peale suruti. Näiteks kannatasid rahvusvaheliste standardite järgi diskriminatsiooni all 20. sajandi keskpaigas Saksamaale asunud türklased ning mitmed ELi liikmesriigid nagu Holland, Prantsusmaa ja Kreeka polnud rahvusvähemuste poliitiliseks kaitseks dokumente allkirjastanud. (Johns 2003, lk 684; 693–694) Liikmesriikide rahvusvähemuste poliitika esiletoomise eesmärk ei ole laskuda *whataboutismi*, vaid tuua esile, kuivõrd mitmedimensiooniline oli CSCE/OSCE defineeritud probleem, mis Balti riikides kodakondsuseaduse ümber lahti rullus.

Inimõiguste ja rahvusvähemuste definitsioonide rägastikust hoolimata on selge, et CSCE/OSCE ning teised rahvusvahelised organisatsioonid (nagu Euroopa Nõukogu) kinnitasid juba 1992. aastal, et Eesti valitsuse poliitika ja seadusandlus tugineb rahvusvahelistele standarditele (ka kodakondsuseaduse küsimuses) ning riigis ei toimu süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi. Lisaks puudusid viited Eesti venekeelse ja eestikeelse kogukonna vahelisele konfliktile. Soome diplomaat ja CSCE/OSCE Eesti missiooni esimene juht Klaus Törnudd (1993) leidis, vastupidi, et suhted eesti- ja venekeelsete elanike vahel on head. Sellele vaatamata osutas CSCE/OSCE, et missioon Eestis on konflikti ennetamiseks hädavajalik. Missiooni alusprintsipiiks oli konflikti ennetamise strateegia, mida on tagantjärele peetud edukaks, sest Eestis ei esinenud konflikte missiooni kaheksa aasta pikkuse perioodi jooksul.

Kuigi nii endisel NSVLi territooriumil elavate venekeelsete kogukondade inimõigusi kui ka Eesti valitsuse 1990. aastate poliitikat on uuritud üsna süstemaatiliselt, on CSCE/OSCE Eesti missiooni kajastav sekundaarkirjandus olnud laias laastus polariseeritud. Ühest küljest peetakse CSCE/OSCE missiooni Eestis edukaks konflikti ennetamise (*conflict prevention*) strateegia näiteks, mida kinnitab ka asjaolu, et eestlasi ja nende kogemust on kaasatud olulisel määral CSCE/OSCE rahuvalvemissioonide töösse. Teisalt kujutatakse 1990. aastate Eestit etnonatsionalistliku või koguni (poliitiliselt) ebastabiilse riigina, mida justkui kinnitab tõik, et CSCE/OSCE missioon resideerus Eestis kaheksa aastat ehk 2001. aastani. (Kionka, 2000, lk 25) Natsionalistliku riigi mainest on Eesti riigil olnud keeruline lahti saada ka hiljem, millele on omakorda kaasa aidanud Venemaa välispoliitika pehme jõu „humanitaarne dimensioon“, mis kasutab tänaseni Venemaa delegatsiooni näol CSCE/OSCE platvormi⁵, et süüdistada Balti riikide valitsusi venekeelsete kogukondade inimõiguste rikkumises ja muul viisil valeinfot levitada. CSCE/OSCE mandaat ei laienenud Venemaa ja Eesti vahelisele diskursiivsele sõjale. Seetõttu sulges CSCE/OSCE silmad peamise probleemi ees, millega Eesti valitsus inimõiguste 1990. aastatel inimõiguste vallas silmitsi seisis: tõrjuda Venemaa süüdistusi inimõiguste vallas rahvusvahelisel tasandil. Siinkohal väärivad märkimist mõjukad teadlased: Stanfordi ülikooli professor David D. Laitin ja California ülikooli professor Rogers Brubaker, kes on küll keskendunud Eesti valitsuse poliitikale ning väljendanud selle suhtes kriitikat, kuid jätnud üldjoontes kõrvale Venemaa postimperiaalsed ambitsioonid ja mõjutustegevuse ning selle võimaliku mõju Eesti poliitika kujunemisele.

Paljud teadustööd, CSCE/OSCE missiooni esindajad (millele autor ka hiljem viitab) ja ka Venemaa poliitikud esindasid „nullvariandi“ (*zero-sum option*) poliitikat, st taasiseseisvunud Eesti valitsus oleks pidanud andma tingimusteta ja automaatselt või lihtsustatud korras kodakondsuse kõigile, kes olid Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kodanikud. 2000. aastal Columbia ülikoolis teemal „The International Politics of Estonian Nationality Policy“ väitekirja kaitsnud diplomaat Riina Kionka sõnul seisab selle argumendi taga vaikimisi eeldus, et Eesti astus Nõukogude Liitu vabatahtlikult ning seega asusid elanikud teistest

⁵ Vaata näiteks 20. jaanuaril 2022. aastal OSCE-le esitatud „Vene Föderatsiooni delegatsiooni avaldus jätkuvate inimõiguste rikkumiste kohta Eestis“, milles Vene delegatsiooni alaline esindaja, Vene diplomaat Aleksander Lukaševič väidab: „Siin [Eestis] esineb väga lai ampluaa inimõiguste rikkumisi – rahvusvähemuste õiguste jalge alla trampimine, rünnakud sõnavabaduse vastu, inimõiguste kaitsjate ja teisitimõtlejate tagakiusamine, natsismi ülistamine riigi tasandil jpm.“ (Statement by Mr. Lukashovich... 2022)

sotsialistlikest vabariikidest Eestisse legaalselt. (Kionka 2000, lk 26–27) Kionka leiab, et senised uurimused on olnud vildakad, mittetäielikud või lausa valed autorite eesti keele oskamatus tõttu. Eesti keele oskuse puudumine näib siinse olukorra analüüsil ulatuda rohujuureni, sest mitmed Eestis töötanud CSCE/OSCE missiooni ametnikud oskasid küll reeglina inglise ja vene, kuid mitte eesti keelt. Esitledes end kogukondadevahelistes suhetes kolmanda neutraalse osapoolena, oli neil venekeelsetele allikatele märksa parem ligipääs kui eestikeelsetele. Eestikeelsete elanike perspektiivi nägemine polnud kas niivõrd missiooni eesmärk (seda nentis 1993. aastal ka teine missiooni juht Timo Lahelma⁶) või eeldasid CSCE/OSCE ametnikud vaikumisi, et eestikeelsed elanikud suhtlevad nendega mitte-emakeeles.

Töö eesmärk on analüüsida CSCE/OSCE missiooni loomist 1993. aastal ja missiooni eesmärke Eestis. Vaatluse alla võetakse CSCE/OSCE missiooni konflikti ennetamise strateegia ning selle mõjud Eesti sisepoliitilistele arengutele ja Eesti mainele rahvusvahelisel tasandil. Autor küsib, kas kodakondsuseaduse väljakuulutamisele järgnenud missioon ja viimase seaduslased soovitusid olid pelgalt juriidilised või kätkesid endas muudki, näiteks topeltstandardeid, läänetargutamist (*westsplaining*) ja orientalisti Eesti suhtes.

Töö põhineb multidistsiplinaarsel meetodil, tuginedes ühest küljest arhiivimaterjalidele ning kirjeldades neist lähtuvalt teisest küljest mitme toimija – CSCE/OSCE missiooni, Eesti ja Venemaa – vaatenurka. Tuginedes Ühendkuningriigi ajaloolastele Jan Palmowskile ja Kristina Spohr Readmanile, on uurimuse subjekt rahvusvaheline lähiajalugu, mis on veel osa nii kollektiivsest kui ka inimeste individuaalsest mälest. Nii nagu lähiajaloo eesmärk on osati korrigeerida kollektiivset mälu, mis on aluseks poliitilistele otsustele ja ühiskonna, institutsioonide ning valitsuste minapildile⁷, täidab eesmärki ka antud töö.

Esimeses peatükis „Helsingi lepped, CSCE/OSCE rajamine (1975) ja inimõõde“ keskendub autor CSCE/OSCE põhiarengutele enne missiooni loomist Eestis 1993. aastal. Teine peatükk „CSCE/OSCE missioon Eestis: põhjused, eesmärgid, tähtsamad isikud“ kirjeldab 1992. aasta CSCE/OSCE delegatsiooni külaskäiku Eestisse, analüüsib missiooni loomise initsiatiivi

⁶ *Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 25. september–15. oktoober. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁷ Rahvusvahelise lähiajaloo ja selle metoodika kontseptualiseerimisest lähemalt Spohri ja Palmowski artiklis „Speaking Truth to Power: Contemporary History in the Twenty-first Century“ (2011).

selgusetust ning käsitleb CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvoliniku (HCNM) ametikohta. Kuna Eestis ei viidanud CSCE/OSCE ametnike sõnul miski konflikti puhkemisele rahvuskogukondade vahel ega inimõiguste süstemaatilise rikkumisele, toob kolmas peatükk „CSCE/OSCE missioon ja konflikti ennetamise strateegia“ välja strateegia rakendamise küsitavuse ning viisi, kuidas hakati Eesti riiki kujutama konfliktipiirkonna rahvusvahelisel tasandil. Neljas peatükk „CSCE/OSCE soovitusel seoses 1992. aasta kodakondsusseadusega“ uurib põhjuseid, miks kuulutati kodakondsuse seadus välja ilma „nullvariandita“, ning vaatleb CSCE/OSCE soovitusi seadusele, mis oli kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Viies peatükk „CSCE/OSCE soovitusel ja nõudmised Eesti valitsusele – topeltstandardid, *westsplaining* ja orientalism?“ küsib, kas CSCE/OSCE missiooni soovitusel puhul oli tegu Balti riikide suhtes topeltstandardiga, mille tuumaks oli stereotüüpne arusaam, et postsovetlikud, mahajäänud ja etnonatsionalistlikud Balti riigid vajavad oma arenguteel euroopalikuks riigiks teataval määral Lääne järelevalvet. Lähtuvalt mahupiirangutest ja arutelude intensiivsusest kodakondsuse seaduse ümber keskendub töö aastatele 1993–1996.

Uurimus on uudne, sest tugineb peamiselt senikasutamata OSCE Dokumentatsiooni Keskuse arhiivi allikatele Prahast. Autor külastas *Researcher-in-Residence*’ina Dokumentatsiooni Keskust 2023. aasta märtsis. Töö iseloomu on mõjutanud tõik, et arhiividokumentide igasugune reprodutseerimine (sealhulgas tsiteerimine) ja mitmete asjakohaste ametnike nimeline väljatoomine on OSCE Dokumentatsiooni Keskuses uurija ja Dokumentatsiooni Keskuse vahelise lepingu alusel keelatud. Lisaks sellele toetub autor Ameerika Ühendriikide presidendi Bill Clintoni digitaliseeritud arhiividele.

Helsingi lepped, CSCE/OSCE rajamine (1975) ja inimõõde

Järgnevalt mõtestab autor lahti Helsingi konverentsi kokkukutsumise, CSCE/OSCE loomise ja selle põhjused. Rõhuasetus on küsimusel, kuidas mõjutasid missiooni loomist Eestisse 1993. aastal CSCE/OSCE 1970.–1990. aastate kolm arenguliini: inimõõtme ja inimõiguste kaitse muutumine iga riigi sise poliitikast rahvusvahelise üldsuse subjektiks, CSCE/OSCE ümberkujunemine normiloovast organisatsioonist seiret tegevaks organisatsiooniks ning inimõiguste sidumine julgeolekuga. Lisaks sellele arutleb peatükk inimõiguste ja selle kaitse defineerimise üle ning võtab vaatluse alla Venemaa välispoliitika „humanitaarse dimensiooni“.

Alates 1954. aastast püüdis NSVL leida Euroopas viise ja mõttekaaslast, tegemaks julgeolekualast koostööd ja jõudmaks mitmepoolse kokkuleppeni, mis võiks „legitimeerida“ NSVLi anneksiooni ja mõjusfääri Ida-Euroopas. Kuna NSVLi liidrid adusid, et nende võim ei ole Ida-Euroopa rahvaste seas populaarne, tõukas juhte tagant mure mõjusfääri püsimise ja võimalike ülestõusude pärast. Samuti nähti kaudset potentsiaalselt ohtu Euroopa juhtivates riikides (iseäranis Saksamaas), mistõttu oli kommunistide eesmärk takistada ka Saksamaa Liitvabariigi triivimist Lääne julgeolekuorganisatsioonide rüppe. Kuna Lääneriigid eesotsas Ameerika Ühendriikidega polnud säärastest koostöövormist esialgu huvitatud, püüeldi kokkuleppe või koostöövormi poole ilma Ühendriikideta, sest sel viisil oleks NSVL kui suurriik juhtinud uut Euroopa julgeolekuarhitektuuri. 1970. aastate alguseks oli aga selge, et koostöökonverents ilma Ühendriikideta ei toimu või legitiimsust ei saavuta. (Davy 2009, lk 2; Estebanez 1999, lk 261–262)

Pingelõdvenduspoliitika valguses 1970. aastatel kerkis Lääneriikidel huvi NSVLi välja pakutud koostöövormi vastu. Seetõttu saab CSCE/OSCE rajamisprotsessi paigutada 1970. aastate algusesse, mil külma sõja *detente*'i tuules prooviti leida uusi viise suhete normaliseerimiseks Lääne demokraatlike riikide ning Nõukogude Liidu ja sotsialismimaade vahel. Pärast kahe aasta pikkusi läbirääkimisi Helsingis ja Genfis allkirjastati 1975. aasta augustis Soomes Helsingi lepped, mis märkisid ühtlasi ka CSCE/OSCE sündi. Lepetele kirjutasi alla 35 Euroopa riigipead „Vancouverist Vladivostokini“, muu hulgas NSVLi juht Leonid Brežnev ja Ühendriikide president Gerald Ford. (Kionka 2005; Estebanez 1999, lk 261) Helsingi lepete eesmärk oli arendada koostööd majandus-, sõjandus- ja kaubandusalastes suhetes ja leppida kokku inimõiguste standardites neis riikides.

Helsingi lepete pärandi tõlgendamine on demokraatlike riikide ajalooteaduses üsna ühene: CSCE/OSCE loomist peetakse NSVL lõpu alguseks ning *detente*'i poliitika kulminatsiooniks. Osati võib leppeid pidada ka tõukejõuks demokraatlikele liikumistele sotsialismimaades ja NSVLis. (Snyder 2009, lk 67). Kaasajal polnud koostöökonverentsi tagajärgede väljavaated niivõrd optimistlikud ja ühesed. Kuna CSCE/OSCE loomise algne initsiaator oli NSVL, kes püüdis koostöövormi kutsuda kokku juba alates 1954. aastast ning kelle välispoliitika eesmärk oli muuhulgas legitimeerida enda võimu Ida- ja Kesk-Euroopas ning jõuda piiriküsimustes soovitud konsensusele, kuulutasid kommunistid leppeid enda töövõiduks. NSVL tõlgendas läbirääkimisi selgelt omal viisil: Moskva sõnul tunnustas president Ford 1975. aasta allkirjaga NSVLi okupatsiooni Balti riikides. (Kionka 2005) Viimane siiski laiemat kajastust ja toetust ei leidnud.

Ühendriikide avalikkusele ja ajakirjandusele pakkus sündmus – ja sellega kaasnev NSVLi juhtide retoorika – meelehärmi. Pingelõdvendusse suhtuti üldjoontes hästi, kuid ameeriklased uskusid, et USA tantsib liialt NSVLi taktikepi järgi. Lisaks kartsid kriitikud, et konverentsil osalemine tähendab tunnustust Nõukogude anneksioonile Leedus, Lätis ja Eestis. (Snyder, 2009, lk 68) Seetõttu pole üllatav, et alates 1955. aastast, mil Balti riikide diplomaatilised esindajad saatsid pöördumise USA riigisekretärile John Foster Dullesile, väljendasid esindajad muret läbirääkimiste võimalike tagajärgede osas ning tegid lobitööd selle nimel, et USA jätkaks mittetunnustamispoliitikat Balti riikide suhtes. Igale ametlikule noodile vastasid Ühendriikide esindajad, et USA ametlik poliitika ei muutu: Balti riikide annekteerimist ei tunnustata ning konverentsi tulemused senist mittetunnustamispoliitikat ei kõiguta. (Kionka 2005)

USA korduvatest lubadustest hoolimata hoiatas riigisekretär Henry Kissinger Soome visiidi eelõhtul president Fordi, et lepetele allakirjutamine võib viia süüdistusteni Balti riikide reetmises. Tagantjärele oli Kissingeril õigus, sest kriitikat saadi eelkõige Ida-Euroopa ja Balti riikide taustaga ameeriklastelt. Seetõttu pidas president Ford vajalikuks avaldada enne kohtumisi ametlik seletus, et koostöökonverentsi tulemused ei muuda Ühendriikide senist mittetunnustamispoliitikat. (Kionka 2005) Kuigi Balti riikide esindajaid koostöökonverentsile ei oodatud, kandis esindajate aastate pikkune lobitöö vilja: läbirääkimistel said Balti riikide huvid esindatud pagulasorganisatsioonide, Balti diplomaatide ja osalejariikide, eelkõige USA toel.

Helsingi lepinguid võib vaadelda kui CSCE/OSCE alusdokumenti, millega pandi paika edasised CSCE/OSCE uurimis- ja poliitikasuunad liikmesriikides. Antud töö kontekstis on oluline Helsingi lepetes sedastatud inimõõtme (*human dimension*) strateegia, sh inimõiguste kaitse. Helsingi lepete esimese paketi seitsmes printsiip sedastab: „Osalejariigid tunnustavad inimõigusi ja põhivabadusi, sealhulgas mõtte-, südametunnistuse-, usu- või tõekspidamisvabadust.“ (Davy 2009, lk 11) Printsiip ühendas inimõigused lahti poliitikast ning andis neile universaalse, valitsuste-ülese kaalu: inimõigused pole miski, mida valitsused saavad anda või võtta, vaid on osa inimese loomuomasest väärikusest. Seega polnud inimõigused enam siseriiklik, vaid julgeolekualane ja rahvusvaheline küsimus, mille rikkumise tagajärjel võis rahvusvaheline üldsus ühe riigi poliitikale tähelepanu tõmmata või sellesse koguni sekkuda. Eelkõige tähendas see seda, et NSVLi ja sotsialismimaade elanikel oli nüüdsest legitiimne alus astumaks välja enda valitsuste vastu. (*Ibid.*)

Helsingi lepetega paika pandud printsiip, et inimõigused on rahvusvaheline, mitte siseriiklik küsimus, oli jätkuvalt CSCE töö alus ka 1990. aastatel, mil Eesti kõrval loodi paljudesse teistesse riikidesse (Läti, Horvaatiasse, Serbiasse jpt) CSCE/OSCE järele- või rahuvalvemissioonid või andis nendele riikidele nõu CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvolinik. Moskva inimõõtme konverentsi nõupidamisel 1991. aasta septembris leppisid CSCE/OSCE liikmesriigid kokku, et „deklareerivad kategooriliselt ja tühistamatult, et CSCE/OSCE inimõõtmes võetud kohustused on kõikide osalevate riikide vahetu ja seaduspärase huvi küsimused ning ei ole üksnes kõnealuse riigi siseasi“. (Estebanez 1999, lk 266)

Kui 1980. ning 1990. aastate alguses oli CSCE/OSCE eelkõige normiloov organisatsioon, liikus asutus alates Helsingi tippkohtumisest 1992. aasta augustis standardite loomisest kohustuste täitmise seirele. Lissaboni tippkohtumise deklaratsioonis 1996. aastal sedastatakse, et organisatsiooni edaspidise töö käigus on olulisim seire, sest rahvusvähemuste ja inimõiguste rikkumine võib osutada üheks riigi ja piirkonna arengut enim destabiliseerivaks teguriks. Hoolimata rõhuasetusest seirele lisandus CSCE/OSCE agendasse veel järgmiste küsimuste käsitlemine: põlisrahvaste olukord, massimigratsioon, rahvusvaheline humanitaarõigus, õigus kodakondsusele, ümberasustatud isikud ja pagulased ning vaenu ja pingete õhutamine massimeedias. (*Ibid.*) Potentsiaalselt destabiliseerivana nägi CSCE/OSCE ka Eesti riigi seadusandlust (eelkõige 1992. aastal vastuvõetud kodakondsuse seadust).

CSCE/OSCE jaoks olid inimõõtmekontseptsioon ja julgeolek tihedalt seotud, kusjuures nende kahe eelduseks oli õigusriigi ja pluralistliku demokraatia areng. Põhivabadused ja inimõigused ei seisnud teistest ühiskonnaaspektidest eraldi: majanduslikud, sõjalised, keskkonna-alased ja poliitilised probleemid olid inimõõtmega tihedalt läbi põimunud. Seoses CSCE/OSCE tööpõllu laienemisega Ida- ja Kesk-Euroopasse muutus koos inimõõtmega oluliseks ka konfliktiennetuspüüdlus. (*Ibid.*, lk 261) (Konflikti ennetamise strateegia pikemalt peatükis „CSCE/OSCE missioon ja konflikti ennetamise strateegia“.) Õiguseksperdi ning endise Soomes asuva Åbo Akademi ülikooli õiguskollegiumi ja inimõiguste instituudi projektijuhi María Estébanezi sõnul mõjus endistele sotsialistlikele riikidele CSCE/OSCE poliitiliste ja kodanikuõiguste rõhuasetus üksikisikule võõristavalt, sest post-sotsialistliku maailma kohaselt seati rõhk kollektiivile, mitte indiviidile. (*Ibid.*, lk 263)

Enne CSCE/OSCE sekkumist Eestis arenes Helsingi lepingutes sedastatud printsiipidest välja CSCE Inimõõtmekonverents (CHD), mida peeti 1989. aastal Viinis. Inimõõtmekontseptsiooni kui strateegia, mille eesmärk oli põhivabaduste ja inimõiguste kindlustamine ja toetamine, väljakujunemise lõppakordiks võib pidada kolmandat konverentsi, mis toimus 1991. aastal Moskvas. Ühest küljest astuti samm lähemale riikide-üleste inimõiguste standardite loomisele. Teisalt oli rahvusvahelistel organisatsioonidel nüüd laialdasem õigus teostada järelevalvet inimõiguste rikkumiste üle. CSCE/OSCE Eesti missiooni kontekstis on olulisim CSCE inimõõtmekonverentsi Kopenhaageni konverentsi dokument 1990. aastal, mis keskendus inimõiguste kõrval (rahvus)vähemusõiguste kaitsele, õigusriigi teostamisele ja vabadele valimisele. (*Ibid.*; *Document of the Copenhagen Meeting...*, 1990) Kuigi Kopenhaageni dokument oli selgelt samm lähemale universaalse inimõiguste definitsiooni loomise poole, tõstatas see siiski küsimusi rahvusvähemuste ja nende õiguste defineerimise asjus, millest pikemalt antud peatüki teises pooles.

CSCE/OSCE püüde kerkida pärast külma sõja lõppu loodava Euroopa julgeolekuarhitektuuri keskmesse luhtus. Põhjuseid, miks CSCE-st ei saanud Euroopa Liidu ja NATO kõrval kesksel lääneriikide julge- ja koostööorganisatsioon, on mitmeid. 1990. aastate lõpus ja 2000. aastate alguses hakkas CSCE/OSCE autoriteet kahanema. Mitmeid endisi NSVLi riike või sotsialismimaid häiris Venemaa laialdane vetoõigus CSCEs. (Stewart, 2008, lk 268) Kuigi CSCE/OSCE aitas külma sõja järel kaasa ELi kandidaatriikidel vähemuste õiguste ja demokraatia standardeid täita (*Ibid.*, lk 267), heideti CSCEle ette topeltmoraali evimist Ida-Euroopa ning Venemaaga seotud küsimustes. Näiteks sai CSCE/OSCE maine kannatada

Tšetšeenia sõdade ajal, mil CSCE ametnikud ei sekkunud kriitikute sõnul piisavalt inimõiguste rikkumisse. (*Läänemere riikide julgeolek*, 1999) Peaminister Mart Laar nimetas CSCE/OSCE tegevusetust Tšetšeenia küsimuse suhtes kaksikmoraaliks rahvusvahelistes suhetes ning seadis selles kontekstis kahtluse alla organisatsiooni tuleviku (*Laari sõnul peab...*, 1999). Venemaa poliitikud väljendasid soovist näha vastukaaluks NATOle CSCE/OSCEd Euroopa julgeoleku ja koostöö tagajana. (Stewart 2008, lk 268–269)

Autor toob järgnevalt välja, kuidas rahvusvähemuste ja inimõiguste definitsiooni selgusetus andis CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvolinikule võimaluse poliitiliseks manööverdamiseks rahvusvähemuse defineerimise ja kaitse ümber. Samuti vaatleb autor Eesti panust inimõiguste kaitsesse ja rahvusvähemuse sidumist kodanikustaatuses (sarnast poliitikat rakendasid teisedki CSCE/OSCE riigid). Hoolimata CSCE/OSCE ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide (nagu Euroopa Nõukogu või Helsinki Watch) kinnitusest, et Eestis ei rikuta süstemaatiliselt inimõigusi, tõmbasid Venemaa Föderatsiooni riigijuhtide sõnavõttud Balti riikide inimõiguste ja vene rahvusvähemuste õiguste rikkumise ja rahvuspõhise diskrimineerimise temaatika alatasa luubi alla. Autor oletab, et Venemaa „humanitaarse dimensiooni“ (*gumanitarnoe napravlenie*) eesmärk võis olla kuni 1994. aastani vägede väljaviimisega venitamine ning hiljem Eesti takistamine liitumaks NATO ja ELiga.

Inimõiguste võimalik rikkumine oli probleem, mida asuti Eestis CSCE missiooniga ennetama. Ükski asjaosaline – CSCE/OSCE missioon, Eesti valitsus, Venemaa ja venekeelne vähemus Eestis – polnud inimõiguste ja rahvusvähemuste defineerimisel konsensusele jõudnud. Kopenhaageni dokumendi järgi (1990) kuulub rahvusvähemuse identiteedi loomise ja kuulumise otsus indiviidile ning selle otsusega ei tohi kaasneda kahju indiviidi elule. (Zaagman 1999, lk 5) Tõik, et määratlus põhineb indiviidi identiteedil igal konkreetsel juhul, muudab rahvusvähemuse defineerimise keeruliseks. Seetõttu ei olnud CSCE/OSCE ka ise rahvusvähemuse mõiste universaalse määratluseni jõudnud ning tegelikult sellele ei apelleeritudki: üldjoontes defineeris esimene rahvusvähemuste ülemvolinik Max van der Stoep (1992/1993–2001) iga konkreetse situatsiooni, missiooni või poliitika puhul ise, mis on rahvusvähemus. Rahvusvähemuste ülemvoliniku nõuniku (1993–1995) Rob Zaagmani sõnul lõi säärane selgusetus võimaluse „poliitiliseks manööverdamiseks“ rahvusvähemuste küsimuste ümber. (*Ibid.*) Lisaks inimõiguste ja rahvusvähemuste defineerimisele puudus missiooni liikmete seas konsensus küsimuses, mis on kodanikuühiskond, kuigi viimase loomine oli missiooni üks eesmärke. Zaagman kirjeldas selgusetust rahvusvähemuse osas

positiivses võtmes, sest see andis võimaluse laveerimiseks, kuid Saksa politoloog, Euroopa uuringute emeriitprofessor ja konflikti ennetamise strateegia uurija Hanne-Margret Birckenbach nägi kodanikuühiskonna defineerimisel konsensuse puudumist pigem tööd takistava tegurina, sest missiooni liikmetel puudus üheselt mõistetav eesmärk. (Birckenbach 2000, lk 14)

Tõik, et defineerimise osas ei jõutud 1990. aastatel konsensusele, ei tähenda, et Eesti valitsusel (ja CSCE/OSCE Eesti missioonil) puudus otsuste tegemisel (nt kodakondsuse seaduse välja kuulutamisel) teoreetiline alus. Euroopa Komisjon võttis Strasbourgis 1. veebruaril 1995 vastu rahvusvähemuste kaitse raamkonventsiooni. Eesti kirjutas konventsioonile alla järgmisel päeval. Riigikogu ratifitseeris dokumendi 21. novembril 1996, järgmisel päeval allkirjastas selle president Lennart Meri. Selle järgi defineeris Eesti Vabariik rahvusvähemusena Eesti kodanikke, kes elavad Eestis, kellel on püsivad ja pikaajalised suhted Eesti riigiga, kes erinevad eestlastest keele, rahvuse, usu või kultuuriliste eripärade kaudu ning kelle jaoks on eeltoodud märksõnad kogukonna aluseks ja kes soovivad kogukondlikult enda keelt, usku ja kombeid säilitada. Dokumendi ratifitseerimisele Eesti parlamendis hääletasid vastu viis Vene saadikut, kes soovisid rahvusvähemuse alla liigitada ka pärast teist maailmasõda Eestisse saabunud immigrante.⁸ Eesti delegatsioon CSCEs väitis, et nii demokraatlikes kui ka Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) riikides kasutatakse rahvusvähemuse mõistet riigi kodanike, mitte välismaalaste või residentide suhtes. Rahvusvähemus pidi seega Eesti arusaama järgi olema seotud riigiga kultuuri, ajaloo ja kodanikuühiskonna kaudu.⁹ Seega nägi Eesti valitsus Euroopa Komisjoni konventsioonist lähtuvalt rahvusvähemusena Eesti kodanikke, samas kui CSCE/OSCE, venekeelsed parlamendisaadikud ja Venemaa soovisid näha rahvusvähemusena kõiki mitte-eestlasi Eesti territooriumil. Selleks aga, et neid rahvusvähemusena defineerida, pidid mittekodanikud saama Eesti kodakondsuse.

Kopenhaageni dokument sedastas, et individid peab end ise mõne rahvusvähemuse või -kogukonna hulka arvestama. Kui kogu diskursuse subjekt, kelle inimõigusi uurima ja kaitsma Eestis asuti, oli venekeelne kogukond, siis venekeelne kogukond ise enda identiteeti 1990. aastate alguses määratlema ei rutanud. CSCE/OSCE missiooni juht 1993. aastal ja Soome diplomaat Klaus Törnudd sõnas 1993. aasta raportis murega, et venekeelne kogukond

⁸ *Activity Report No. 100*. (1996). 4. detsember 1996. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁹ *Comments on the position paper of the Russian Delegation entitled "On the violation of the rights of non-citizens of Estonia"*. (1996). 13. märts 1996. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

ei tunneta end piisaval määral rahvusvähemusena ning ei näi, et nad praegu end identifitseerima asuks. Eelkõige seisid nii eesti- kui ka venekeelsete kogukondade ees sotsiaalmajanduslikud küsimused, näiteks pensionite ja palkade kättesaamine ning mure, kuidas eelseisev talv üle elada. CSCE/OSCE ametnikele valmistas see muret, sest seni, kuni venekeelne kogukond polnud ühist identiteeti kujundanud, polnud kogukonnal ka alust poliitiliselt organiseeruda.¹⁰ Eesti elanike jaoks olid 1990. aastate alguses esikohal sotsiaalmajanduslikud mured. Nagu autor uurimistöö järgmistes peatükkides viitab, tegelesid seetõttu ka CSCE/OSCE ametnikud Eestis tihtipeale pigem sotsiaalmajanduslike kui poliitiliste murede kuulamise ja lahendamisega.

CSCE/OSCE ametnike röömuks toimus Eestis teataval määral venekeelse kogukonna organiseerumine. Nii Vene assamblee kui ka Eestimaa Vene Kogukond, mille liidrid olid interrinde liikuja, Eesti kodakondsusega Aleksei Zõbin, ja NSVLi mereväe ohvitser Juri Katenkov, seisid mittekodanike õiguste eest. Vene assamblee eesmärk oli muuta 1992. aastal vastu võetud kodakondsusseadust viisil, et kõigil Nõukogude ajal sisserännanud kodanikel oleks õigus kodakondsusele ka Eesti Vabariigis. Eestimaa Vene Kogukonna püüdlused olid ambitsioonikamad: nimelt soovisid nad luua kahel riigikeelel ja kahel rahvusel põhinevat Eesti riiki.¹¹ Kuigi CSCE/OSCE tervitas venekeelsete elanike ja kodanike poliitilist mobiliseerumist Eestis, olid Zõbini ja Katenkovi sõnavõttud selgelt murettekitavad, sest need levitasid valeinfot ja seadsid kahtluse alla demokraatlikel alustel põhineva riigikorra.

Näiteks lähetasid 1994. aasta aprillis Zõbin ja Katenkov Vene valitsusele, Riigiduumale ja president Boris Jeltsinile pöördumise: „Eesti natsionalistlik valitsus kavatses alustada etnilist puhastust ja kasutada sealjuures otsest deporteerimist, milleks rajatakse Rummusse kontsentratsioonilaager ja luuakse politsei eriteenistus“ (Mikko 2009). Poliitikud seisid ka Eesti keelepoliitika vastu. Katenkovi sõnul võitlesid venelased, kes Eestis elasid, oma keele eest, „sest vene keel on võimsam“ (*Ibid.*). Nagu antud töö autor hiljem välja toob, langes kahe riigikeele ja -rahvusega Eesti riik kokku ka CSCE/OSCE missiooni ametnike nägemusega, kes soovitasid ühel rahvusel põhinevat eesti rahvus ümberdefineerida kodanikurahvuseks. Olles tutvunud Eesti kahe peamise politiseerunud organisatsiooniga (mida mainis enda raportites CSCE/OSCE missioon), mis seadsid enda eesmärgiks venekeelsete mittekodanike ja kodanike

¹⁰ *Political Report #3. Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia.* (1993). 1. aprill 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

¹¹ *Ibid.*

õiguste eest seismise, toovad järgmised lõigud välja Venemaa huvid ja välispoliitika Balti riikides, analüüsides peamiselt Venemaa välispoliitika „humanitaarset dimensiooni“.

Hoolimata asjaolust, et „humanitaarne dimensioon“ vormistati ja kontseptualiseeriti Venemaa välispoliitikas esmakordselt 2007. aasta märtsis Vene Föderatsiooni välispoliitika ülevaates, esines see Vene välispoliitikas selgelt juba alates Nõukogude Liidu lagunemisest (Kivirähk *et al* 2009, lk. 13; Saari 2014, lk 54). „Humanitaarse dimensiooni“ eesmärk oli seista inim- ja vähemuste õiguste eest „lähivälismaal“, eriti Ukrainas, Moldovas, Gruusias ja Baltikumis. Kontseptsioon hõlmas endas Nõukogude Liidu ajast pärit seisukohti, nagu vene vähemuste õiguste rikkumise propagandakampaaniad ning venekeelse elanikkonna poliitilisele konsolideerimisele kaasaaitamine „lähivälismaal“. „Humanitaarne dimensioon“ hõlmas endas ka pehme jõu (nt teaduse, hariduse, kultuuri ja avaliku diplomaatia) edendamise praktiseerimist. (Kivirähk *et al.*, 2009, lk 13) Kremli retoorika järgi oli Venemaal kohustus lahendada vähemuste/inimõiguste küsimusi ja säilitada rahu endisel Nõukogude territooriumil vaatamata sellele, et Venemaa sõjalised ja poolsõjaväelised jõud rikkusid rahvusvahelist õigust ning rikkusid „lähivälismaal“ inimõigusi (Human Rights Watch, 1993). Sotsioloog Juhan Kivirähk väidab, et Eesti riigi eesmärk venekeelset elanikkonda integreerida/assimileerida ja Venemaa soov luua ühtset venekeelset kogukonda lähivälismaal on olnud „humanitaarsest dimensioonist“ lähtuvalt omavahel võistlevad kontseptsioonid (Kivirähk, 2009). Kui Eesti valitsus püüdis ühe ametliku keelega riigi poole, kus venekeelsed elanikud eestikeelsetega aja jooksul integreeruvad või assimileeruvad, siis Venemaa huvi oli säilitada Eestis eraldiseisev venekeelne kogukond.

Kuna CSCE/OSCE missiooni kriteeriumid olid kooskõlas NATO ja ELi uute liikmesriikide vastuvõtmise kriteeriumidega, kusjuures missiooni lõppemine ehk kriteeriumide täitmine oli eelduseks NATO ja ELi liikmesriigiks saamisel, võib oletada, et missiooni Eestis hoidmine langes kokku Venemaa pikemaajaliste huvidega regioonis, sh eesmärgiga välistada Balti riikide liitumine NATO ja EL-iga. (Coolican 2021, lk 8; Lynch 2002, lk 162) Venemaa huvi hoida oma „privilegeeritud“ seisundit Balti riikides ei hoitud seejuures vaka all: vastupidi, Kremli liidrid kõnelesid oma eesmärkidest avalikult. Venemaa välisminister Andrei Kozõrev kirjeldas 1992. aasta detsembris CSCE kohtumisel Stockholmis Venemaa „lähivälismaad“ kui „postimperiaalset ruumi, kus Venemaa peab kaitsma igal võimalikul juhul enda huve, sealhulgas sõjalisi ja majanduslikke [huvisid]“. (*Diplomats shocked by...*, 1992) Venemaa president Boris Jeltsin sõnas aga CSCE/OSCE kohtumisel 5. detsembril 1994. aastal, et NATO

laienemine Ida-Euroopasse seisab vastu Euroopa ühtsuse edendamisele.¹² Venemaa liidritele jäi aga selgusetuks küsimus, kuidas enda eesmärkideni jõuda. Rahvusvaheliste suhete emeriitprofessor Margot Light tõdeb, et Venemaa küll kirjeldas endist NSVLi territooriumi „ajalooliselt Venemaa huvifäärina“, kuid Kremli ametnikud jätsid seejuures lahtiseks küsimuse, kuidas ja mil viisil see Venemaa välispoliitikat regioonis mõjutab (Light 2003, lk 47).

Venemaa delegatsioon CSCE/OSCEs ja riigijuhid kasutasid CSCE/OSCE platvormi jm osavalt selleks, et levitada desinformatsiooni venekeelse vähemuse inimõiguste rikkumiste ja diskrimineerimise kohta Eestis. Seejuures sidusid Kremli esindajad venekeelse kogukonna inimõiguste rikkumise vägede väljaviimise ja piirilepingu ratifitseerimise edasilükkamisega. Jeltsin sõnas 7. septembril 1993. aastal toimunud telefonivestluses Ühendriikide presidendi Bill Clintoniga, et Venemaa „on valmis tõmbama [väed] Lätist ja Eestist välja eeldusel, et seal ei esine venelaste suhtes diskrimineerivat poliitikat“¹³. Jeltsin väitis 1997. aastal, et Kreml ei ole nõus allkirjastama Eesti ja Venemaa vahelist piiriküsimust enne, kui Eestis lõpetatakse venekeelse elanikkonna õiguste rikkumised. (Mihkelson, 1997, *Jeltsini kevadiüllatus...*) Sarnast retoorikat kasutasid ka mitmed Vene kodanike ja venekeelsete mittekodanike õiguste eest seisjad Eestis. Narva Venemaa Kodanike Ühing (*The Association of Russian Citizens in Narva*) palus Venemaa välisministri asetäitjalt Anatoli Adamišinilt, kes külastas Eestit 1993. aastal, et Venemaa kui rahvuskonfliktide rahuvalvaja endistes liiduvabariikides ei viiks enda vägesid Eestist välja¹⁴. Zõbini ja Katenkovi sõnul on eestlased venelaste suhtes diskrimineerivad ja süstemaatiliselt alandavad. Poliitikud leidsid, et kuivõrd venelased on aidanud Eestit üles ehitada 1721. aastast, kuulub 240 miljardit dollarit ehk 30 protsenti Eesti riigist venekeelsetele inimestele. (Mikko 2009)

Järgmine peatükk analüüsib CSCE/OSCE missiooni loomist Eestis, keskendudes põhjustele, miks missioon loodi, ning eesmärkidele, mida see saavutada püüdis. Peatükk toob välja ka CSCE/OSCE Eesti missiooni tähtsamad isikud antud perioodil, sealhulgas missiooni esimesed

¹² *Address by Mr. President Boris Yeltsin of the Russian Federation at the CSCE Summit.* (1994). 5. detsember 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

¹³ *Telcon with President Boris Yeltsin of the Russian Federation.* (1993). Declassified Documents Concerning Russian President Boris Yeltsin. 7. september 1993. Clinton Digital Library, lk 96–97.

¹⁴ *Political Report #12; Forthcoming local elections in Estonia.* (1993). Klaus Tõrnuud. 3. juuni 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

kaks juhti, Soome diplomaadid Klaus Törnuddi ja Timo Lahelma, ning avab rahvusvähemuste ülemvoliniku Max van der Stoeli keerulisi suhteid Eesti valitsusega.

CSCE/OSCE missiooni loomine Eestis: põhjused, eesmärgid, tähtsamad isikud

Järgnevalt analüüsib autor, miks otsustati CSCE/OSCE missioon Eestisse luua ning milliseid eesmärke taheti missiooniga saavutada. Autor vaatleb sekundaarkirjandusele tuginedes, kelle initsiatiivil võidi missioon Eestisse luua. Peatükk toob välja CSCE/OSCE missiooni tähtsamad isikud nagu missiooni esimese juhi Klaus Törnuddi (1993), teise juhi Timo Lahelma (1993–1994) ning CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvoliniku Max van der Stoeli.

CSCE/OSCE missiooni loomine Eestis sündis ajal, mil organisatsioon oli muutumas normiloovast organisatsioonist seiret teostavaks organisatsiooniks. Kopenhaageni nõupidamisel 1990. aastal vormiti inimõõtmee dimensiooni edasi sedavõrd, et igal CSCE riigi valitsusel oli võimalik kutsuda CSCE/OSCE esindus visiidile „arutama või aitama lahendada oma territooriumil CSCE inimõõtmega seotud küsimusi“ (Estebanez 1999, lk 272). CSCE/OSCE Demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) esindus külastas Eestit valitsuse palvel 23.–28. novembril 1992. aastal, pärast mida otsustas CSCE/OSCE Kõrgemate Ametnike Nõukogu (hiljem: Alaline Nõukogu) 18. kohtumisel Stockholmis 1992. aastal asutada Eestis CSCE/OSCE missioon.¹⁵ CSCE/OSCE juhatuse esindajad kohtusid viie päeva jooksul Eesti valitsuse ja kohaliku omavalitsuse, MTÜ-de, tööstusettevõtete, ajakirjanduse, Vene õigeusu kiriku ja ametiühingute esindajatega, külastades nii Tallinat, Narvat, Sillamäed, Jõhvit kui ka Kohtla-Järvet.¹⁶ Arhiividokumentides CSCE/OSCE juhatuse esindajaid ei nimetatud, kuid hilisema missiooni juhi Timo Lahelma monograafia sõnul külastasid Eestit esimene missiooni juht, Soome diplomaat Klaus Törnudd ning toona Bonni ülikooli rahvusvahelise ja Euroopa õiguse professor Christian Tomuschat. Birckenbachi analüüsist ilmneb, et külaskäigul osalesid ka nende assistendid Ulrich Brandenburg Saksamaa välisministeeriumi CSCE/OSCE osakonnast, Päivi Kaukoranta Soome välisministeeriumi õiguse ja inimõiguste osakonnast ning täidesaatev sekretär (*Executive Secretary*) Jack Zetkulic Varssavis asuvast CSCE ODIHRist. (Lahelma 1999, lk 22; Birckenbach 2000, lk 7)

CSCE/OSCE sedastas, et Eestisse luuakse kuueks kuuks CSCE/OSCE esindus, mille eesmärk on edendada dialoogi ja stabiilsust venekeelsete ja eestikeelsete kogukondade vahel. Missioon

¹⁵ *Decision on Estonia*. (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

¹⁶ *Program of the Visit of the Personal Representative of the Chairman-in-Office of the CSCE to Estonia* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

pidi olema kooskõlas konflikti ennetamise strateegiaga (ennetava diplomaatia kontseptsiooniga). 1992. aasta visiidi põhjal loodud esimeses Eesti oludest ülevaadet andvas raportis märgitakse, et CSCE/OSCE missiooni eesmärkidest lähtuvalt jagunevad missiooni tegevused järgnevalt:

- a) luua suhtlusvõrgustik nii kohaliku kui ka riigi tasandi võimudega (eeskätt võimudega, kes vastutavad kodakondsuse, keeleküsimumuste, migratsiooni, tööhõive ja sotsiaalhoolekande eest);
- b) luua suhtlusvõrgustik erinevate MTÜ-dega, sh meediaorganisatsioonide ning erakondadega;
- c) luua koostöös kohalike võimudega kodanikuühiskond, mille kaudu oleks võimalik lihtsustada eri rahvuskogukondade vahelist suhtlust ja teineteisemõistmist;
- d) jagada rahvuskogukondadele teavet nende õiguste, kohustuste ja staatuse osas ühiskonnas.

CSCE/OSCE raport pani paika ka missiooni struktuuri. Missiooni suuruseks määrati kuus inimest. Kuivõrd CSCE/OSCE keskendus peamiselt Põhja- ja Ida-Eesti arengule, loodi lisaks Tallinnale kontorid ka Kohtla-Järvele ja Narva. Kuna tegu oli ajutise missiooniga, mida võis CSCE/OSCE Kõrgemate Ametnike Nõukogu pikendada vastavalt vajadusele iga kuue kuu tagant, rõhutas CSCE/OSCE ka enda tegevuse ajutist iseloomu: missiooni tegevusalad tuli üles ehitada viisil, et kohalik võim ning organisatsioonid on võimelised need pärast missiooni lõppu üle võtma.¹⁷ Edaspidi on vaatluse all kaks esimest missiooni juhti, Soome diplomaat Klaus Törnudd, kes külma sõja ajal seisis neutraalse poliitika eest Soomes NSVLi suhtes, ning Soome diplomaat Timo Lahelma, hilisem Soome diplomaat Kasahstanis, Türkmenistanis ja Tadžikistan.

Missiooni puhul näis olevat oluline ka tõik, mida saab organisatsioon ise tegevuse kaudu tagasi. Seega oli missiooni üks eesmärke teabe kogumine ja infovahetus missiooni ja ODIHri, ÜRO, rahvusvaheliste organisatsioonide ja CSCE/OSCE riikide vahel.¹⁸ Birckenbachi sõnul pidi missioon arvesse võtma kõikide osalejariikide, kes CSCE/OSCE-d liikmemaksuga rahaliselt toetasid, huve. Seetõttu ei saanud missioon keskenduda ainult Eesti huvidele: „Missioon on oluline kolmel põhjusel: esiteks, see näitlikustab, et Eesti ei saa võtta arvesse vaid Lääne-

¹⁷ *Journal No. 2. Terms of Reference for the CSCE Mission to Estonia.* (1993). OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

¹⁸ *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia.* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 2.

Euroopa, vaid ka Venemaa huvivid; teiseks, see loob kommunikatsioonisilla Eesti valitsuse ja Venemaa saatkonna vahel Tallinnas; ning kolmandaks, see loob Venemaa diplomaatide jaoks ruumi, et mõnevõrra distantseerida end Moskva retoorikast ja propagandast, mis paistab takistavat relevantse teabe [liikumist].“ (Birckenbach 2000, lk 29) Näiteks leidis teine missiooni juht Timo Lahelma, et kuna riigid hakkasid enda välispoliitikat taasiseseisvunud Balti riikide suhtes alles looma, võis missiooni töö ning leiud saada tulevikus Balti riikide suunalise välispoliitika aluseks. (*Ibid.*)

1992. aasta raporti diplomaatilisest keelest lähtuvalt on keeruline välja lugeda, et missioon soovis asetada rõhku inimõiguste ja rahvusvähemuste kaitsele Eestis. Samas oli see missiooni üks olulisemaid eesmärke, mis väljendub hilisemates raportites, ametnike sõnavõttudes ning, mis kõige olulisem, rahvusvähemuste ülemvoliniku (HCNM) ametikoha, mida täitis Eestis esmalt Max van der Stoel, töö laiendamises Eestisse. Timo Lahelma, kes sai enda sõnul pakkumise missiooni juhi kohale Soome Välisministeeriumilt (Lahelma 1999, lk 19), sõnas 1993. aasta oktoobris CSCE/OSCE kohtumisel, et inimõiguste ja rahvusvähemuste õiguste kaitse on olnud osa CSCE/OSCE agendast algusest peale. Saadik sõnab, et kõige olulisem osa missiooni tööst keskendub endistele NSVLi venekeelsetele kodanikele riigis. Diskrimineerimine, mida koges venekeelne elanikkond Eestis, puudutas eelkõige mitte-eestikeelseid mittekodanikke, kes resideerusid riigis, kes ei kavatsenud taotleda mõne teise riigi kodakondust ning kellel puudus (vajalik) eesti keele oskus.¹⁹

Missiooni eesmärke on võimalik välja lugeda ka 1993. aasta augusti poliitilises raportis tehtud ennustusest Eesti arengute kohta 1990. aastatel. Missioon uskus, et Eestis elimineeritakse kodakondsuseaduse probleem – Eesti muudab seadust viisil, et kodakondsuse saavad automaatselt (või lihtsustatud moel) kõik endised Eestis elanud NSVLi kodanikud – , mistõttu on Eestis 1990. aastatel mitusada tuhat vene kodanikku ning vene keel saab eesti keele kõrval oluliseks suhtlusvahendiks avalikes institutsioonides, meedias, äris ja suhtluses. Paljudel venekeelsetel kodanikel seevastu on rahuldav tase eesti keeles. Seejuures ei kaota venekeelsed kodanikud enda identiteeti, millele aitab kaasa Vene Föderatsiooni laialdane toetus venekeelsete kodanike (kaasmaalaste) haridusele ja kultuurile. CSCE/OSCE ametnikud ennustasid, et venekeelsetel kodanikel kujuneb välja Balti venelase identiteet.²⁰

¹⁹ *Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 25. september–15. oktoober. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

²⁰ *Political report #26; assimilation or integration in Estonia.* (1993). 6. august 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Raporti sõnul pole eesmärgipärast dialoogi arendamist ning presidendi loodud rahvusvähemuste ümarlauda (ümarlauast pikemalt peatükis „CSCE/OSCE missioon ja konflikti ennetamise strateegia“) enam Eestis ülaltoodu stsenaariumi täitumisel vaja. Missiooni eesmärgiks näis olevat ka teataval määral etnonatsionalismi välja juurimine või pehmenemine, mis oli raporti loomise ajal Eestis ametnike sõnul äärmiselt tugev. Etnonatsionalismi pehmenemisel oleks võinud kõikidel Eesti kodanikel, hoolimata nende keeleoskusest, kujuneda välja ühine lojaalsustunne ja -identiteet valitsuse ning riigi suhtes. Samas nendib CSCE/OSCE, et ühe arenguliinina polnud välistatud ka Vene natsionalismi teke venekeelsete elanike seas.²¹

Kui mandaadi pikendamine tugines konsensusele, siis missiooni lõpetamine mitte. Eesti kahtles mitmel korral, kas leppida mandaadi pikendamisega (Birckenbach 2000, lk 58). Hoolimata sellest, et Eesti oleks võinud otsustada omal soovil, millal missioon lõpetanuks lugeda, seda võimalust ei kasutatud või selle kasutamine ei õnnestunud. Näiteks tegi president Lennart Meri 1999. aastal kohtumisel Stoeliga ettepaneku (mida toetas ka peaminister Mart Laar) muuta mandaati viisil, mis oleks tähendanud sisuliselt missiooni sulgemist (Linnart 2000). Teadupärast lõppes missioon Eestis alles kaks aastat hiljem. Eestis ei tuvastatud süsteemseid inimõiguse rikkumisi missiooni algusest peale, suhtlus kahe rahvuskogukonna vahel oli stabiilne ning seega missiooni eesmärgid näisid olevat saavutatud juba aastaid enne missiooni lahkumist 2001. aastal. Sellest hoolimata pidi Eesti CSCE/OSCE soovitusel missiooniga jätkama, et näidata üles konstruktiivsust rahvusvahelisel tasandil ja NATO- ning EL-i kõlbulikkust. (Kionka 2005) Nii nagu on küsimuse all, kas CSCE/OSCE Eesti missiooni loomise taga oli Venemaa, tuakse töö teises pooles välja, kuidas CSCE/OSCE ei muutnud ja lõpetanud enda mandaati osati Venemaa vastuseisu tõttu.

CSCE/OSCE soovitas missiooni mandaati mitte pikendada 2001. aastal pärast seda, kui Riigikogu otsustas muuta seadust viisil, et kohaliku volikogu saadikud ei ole enam kohustatud oskama eesti keelt. Toonane Eesti välisminister Toomas Hendrik Ilves sõnas CSCE/OSCE missiooni lahkumise valguses, et „OSCE missiooni tegevuse lõpetamine Eestis oli eeltingimus, et olla NATO ja Euroopa Liidu liige, ja nüüd on see tingimus täidetud. /.../ Mulle isiklikult on see viimase viie aasta ühe suurima välispoliitilise eesmärgi täitumine.“ (Kaas 2001) Samas intervjuus märgib Ilves, et CSCE/OSCE lahkumine andis Eestile demokraatliku riigina n-ö

²¹ *Ibid.*

puhtad paberid ja eelduse saada 2002. aastal kutse NATO-ga läbirääkimisteks, millest Läti ähvardas jätkuva missiooni tõttu ilma jääda. Järgnevalt analüüsib autor sekundaarkirjandusele tuginedes selgusetut küsimust, kelle initsiatiivil võidi luua CSCE/OSCE missioon Eestis.

Loodava CSCE/OSCE missiooni viimaseks tõukejõuks oli CSCE/OSCE juhatuse esimehe esindaja külaskäik Eestisse 1992. aastal, mille tagajärjel pakkus esindaja välja CSCE/OSCE missiooni asutamise Eestisse kuueks kuuks. Kuigi näib olevat tõene, et formaalselt kutsus missiooni (ning esindajate visiidi) Eestisse Eesti valitsus, pole nii allikatele kui ka sekundaarkirjandusele toetudes lõpuni selge, kas idee algatajad olid CSCE/OSCE ametnikud, Eesti valitsusliikmed või Venemaa. CSCE/OSCE ametliku raporti väitel kutsus CSCE/OSCE esindaja Eestisse visiidile Eesti valitsus Moskva dokumendi 1. peatüki 4. paragrahvi alusel selleks, et analüüsida Eesti seadusandlust ning selle sobivust rahvusvaheliste inimõiguste normidega²². Viimast kinnitab ka Eesti CSCE/OSCE missiooni, rahvusvahemuste ülemvoliniku ja Moskva mehhanismi esindaja Gea Renneli sõnavõtt CSCE/OSCE 1993. aasta kohtumisel Varssavis. Eesti Moskva mehhanismi, CSCE missioonide ja HCNMi esindaja Gea Rennel toob ettekandes välja põhjused, miks vajas Eesti riik CSCE/OSCE ametnike visiiti ja missiooni loomist: alates kodakondsusseaduse vastu võtmisest 1992. aastal ründas Venemaa Eestit diskursiivsel tasandil, levitades propagandat rohkete tsiviil- ja poliitiliste õiguste rikkumise osas Eestis. Selleks, et Eestil oleks võimalik enda mainet rahvusvahelisel tasandil kaitsta ning süüdistused ümber lükata, kutsuti CSCE/OSCE Eestisse olukorda uurima. Tegu oli Renneli sõnul hea otsusega, sest CSCE/OSCE missioon kinnitas, et Eesti inimõiguste olukord vastab rahvusvahelistele standarditele. Rennel sõnab 1990. aastate neoliberalismi vaimus, et Eesti on CSCE/OSCE „kliendina“ rahul selle eest, mida riik CSCE/OSCE missiooni kui „toote“ näol sai.²³ Nagu hiljem välja tuuakse, ei nõustunud CSCE/OSCE täielikult missioon kliendi ja toote suhtega – missioonis väljendusid ka teiste osapoolte nagu CSCE/OSCE osalejariikide ja Venemaa huvid.

Hoolimata ametlikest raportitest leidub viiteid ka selle kohta, et missiooni loomisprotsessi algataja ei olnud Eesti valitsus. CSCE/OSCE oli selleks võimaluse andnud enda dokumentides: üks CSCE/OSCE osalejariik või -riigid võisid esitada taotluse ODIHRile, et see omakorda

²² *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia.* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 6.

²³ *Statement by Mrs. Gea Rennel, Representative of the Republic of Estonia on Moscow Mechanism, CSCE Missions and CSCE HCNM.* (1993). 5. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

teeks järelepärimise, kas küsimuse all olev riik on nõus CSCE/OSCE ekspertmissiooniks riigi pinnal. (Estebanez 1999, lk 272) Seda võimalust toetab 1990. aastatel Välisministeeriumis töötanud Kionka väide, et CSCE/OSCE visiteeris Eestit Venemaa palvel. Arvestades üldpoliitilist olukorda, polnud Eesti (maine) huvides külaskäigust ja missioonist ära öelda. (Kionka 2005)

Birckenbachi loodud Euroopa vähemuste uuringute keskuse (ECMI) raport – mis on Eesti 1990. aastate arengute ja valitsuse osas kriitiline – sõnab, et initsiatiiv luua missioon tuli CSCE/OSCE-st. Seejuures polnud CSCE/OSCE jaoks missiooni asutamine ehk Eestilt nõusoleku saamine „lihtne ülesanne“: riik olevat alguses tugevalt vastu puigelnud, kuid lõpuks nõustus missiooni loomisega. Uuriija sõnul pole siiski täpselt teada, kuidas kokkuleppeni jõuti. (Birckenbach 2000, lk 7) Birckenbachi sõnastus näitab selgelt, kuidas mõned Lääneriikide inimõiguste eksperdid ja uurijad vaatasid Eesti kui suveräänse riigi valitsuse otsustusvabadusest mööda. Eestil polnud võimalik missioonist ära öelda: juba teatav kaalumine näitas Birckenbachi tekstis Eestit halvas valguses.

Olenemata sellest, kes oli idee algataja ning kas Eestil oli seejuures otsustusvabadus *per se*, näis olevat selge, et arvestades Eesti välispoliitilisi ja julgeolekualaseid huvisid – saada NATO ja ELi liikmeks –, oleks olnud ebaratsionaalne CSCE/OSCE Eesti missiooni loomisest ära öelda. Eesti ei teinud CSCE/OSCE missiooni algusaegadest peale saladust, et riigil on soov liikuda Euroopaga, mis oli Eesti jaoks 50 aastaks ära lõigatud, taasliitumise ja -integreerumise suunas²⁴. Olulisem on ehk tõik, et CSCE/OSCE sõnul leidis missiooni asutamine ja ülesehitus toetust nii Eesti valitsuse kui ka venekeelse kogukonna esindajate seas²⁵. Nn „kolmas osapool“ Eesti territooriumil andis Eestile võimaluse selgitada enda positsioone rahvusvahelisel tasandil selgitada ning võidelda Vene desinformatsiooni vastu. Imselt oleksid NATO ja ELi liikmesriigid tõlgendanud Eesti valitsuse keeldumist ebakonstruktiivse käitumisena, mis oleks omakorda takistanud Eesti integreerumist Lääneriikide organisatsioonidega. Järgnevalt uurib töö CSCE/OSCE missiooni kõige olulisema rahvusvahelise partneri (Birckenbach 2000, lk 78), CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvoliniku (HCNM) töö iseloomu ja eesmärke ning ametikoha esimest täitjat Max van der Stoelit.

²⁴ *Opening Statement by the Delegation of Estonia at the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 27. september–15. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

²⁵ *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia.* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 3.

Kuigi CSCE/OSCE Eesti missiooni *de jure* eesmärk polnud tegeleda inim- ja rahvusvähemusõigustega, laienes 1992. aasta juulis Hollandi ettepanekul loodud CSCE/OSCE rahvusvähemuste ülemvoliniku tööpõld ka Eestisse. Tegu oli ainukese spetsiifiliselt vähemusõigustele keskenduva ametikohaga CSCE/OSCE-s. Põhjus, miks loodi eraldi rahvusvähemusutele keskenduva ülemvoliniku ametikoht, näis olevat CSCE/OSCE eelnev võimetus hoida ära etnilisi konflikte Kaukaasias ja Jugoslaavias. Ülemvoliniku nõuniku Zaagmani sõnul sobis ülemvoliniku mandaat ideaalselt Eesti poliitilise olukorra lahendamiseks. Zaagman leidis, et Eestis välja kujunenud sisepoliitilise olukordade jaoks oligi ülemvoliniku ametipost loodud. (Zaagman 1999, lk 7) Üsna pea pärast tööpostile asumist märkis rahvusvähemuste ülemvolinik Stoel enda peamiseks huviorbiidiks Eesti ja Läti seadusandluse ning venekeelse vähemuse neis riikides (Kionka 2000, lk 254). Ilmselt pelgas Stoel ühes CSCE/OSCE-ga, et lisaks Kaukaasiale ja Jugoslaaviale võib rahvuslik konflikt kujuneda välja ka Balti riikides. Järgnevalt analüüsib autor, milline oli rahvusvähemuste ülemvoliniku mandaadi sisu ning miks näis Eesti situatsioon olevat ideaalne selle mandaadi rakendamiseks.

Ülemvoliniku ametikoha eesmärk oli ennetada ja sekkuda rahvuste-vahelistesse lahkkelidesse, ning seda mitte tagantjärele, vaid konflikti algstaadiumis (või enne konflikti). CSCE/OSCE püüdis sekkuda eelkõige siseriiklikesse konfliktidesse, millel näis olevat potentsiaal laieneda ja kujuneda rahvusvaheliseks konfliktiks CSCE/OSCE alal, mõjutades seega „rahu, stabiilsust ja suhteid CSCE riikide vahel“ (Zaagman 1999, lk 7). Kuna CSCE asetaski üha rohkem rõhku kriiside haldamisele ja sise- ning rahvusvaheliste konfliktide ennetustööle, näis ametikoha loomine olevat loogiline samm. Stoel pidi kõigepealt poliitilisel tasandil leidma, millised on konflikti tekitavad pinged, ning seejärel viisi, kuidas pingeallikad likvideerida. Mandaadi järgi pidi ülemvolinik keskenduma peamiselt poliitilistele küsimustele ning leidma seejuures kompromissi, mis lahendaks probleemi, rahuldades seejuures kõiki osapooli. Olenevalt olukorrast võis ta lisaks soovitudele ka märkusi teha. (*Ibid.*, lk 8) Kuigi teoorias oli rahvusvähemuste ülemvolinik eelkõige vahendaja konfliktsete osapoolte vahel ja konflikti sekkuja, otsustas Stoel üsna vabalt millal, kus ja mis viisil mandaati rakendada (Kionka 2000, lk 254).

Ülemvoliniku ametikoht vajab tugevaid diplomaatilisi oskusi, sest eesmärk oli eelkõige lahendada konflikt koos- ja veenmistöö kui sunni kaudu. Stoeli sõnul oli konflikti võimalik lahendada vaid siis, kui kõik osapooled olid koostööks altid. Nõuniku sõnul püüdis Stoel enda

tööd teha soovitude kaudu, et mitte kõlada juhendaja või sundijana. Ülemvoliniku mandaat polnud kõikehõlmav, vaid teatud tegevustes piiratud: näiteks ei tohtinud Stoel anda ametlikke soovitusi. Hoolimata mitteametlikkusest, olid Stoeli soovitused ja nende täitmine olulised laiemal tasandil, sest soovitustest lähtuti Eesti ja ELi vahelistel läbirääkimistel ning suhtluses CSCE/OSCE riikide vahel. Kuigi Stoel keskendus eeskätt survestatud vähemuskogukondade aitamisele, püüdis ta Zaagmani sõnul mõista ka valitsust või enamust. (Zaagman 1999, lk 9) Stoeli selgitused aitasid Eestil võidelda rahvusvahelisel tasandil Venemaa valeväidete vastu, kuid Stoeli soovitustes esines teataval määral Vene apologismi, orientalisti ja *westsplaining*. Kui Vene apologismi küsimust analüüsib autor järgnevalt, võetakse orientalist ja läänetargutamine vaatluse alla peamiselt viimases peatükis „CSCE/OSCE soovitused ja nõudmised Eestile – topeltstandardid, *westsplaining* ja orientalist?“.

Vene rahvusvähemus oli nii mitmeski riigis tema fookuses, kusjuures Zaagmani sõnul arutas Stoel Venemaaga rahvusvähemuse küsimust riikides, kus vähemus asus. Lisaks Eestile tegeles Stoel vene vähemuse küsimusega Lätis, Kõrgõzstanis, Kasahstanis, Ukrainas ja Moldovas ning isegi Leedus (mis oli etniliselt üsna homogeenne riik). Alates 1993. aastast tegutses Stoel ülemvolinikuna ka Horvaatias seoses serbia vähemusega, Albaanias kreeka vähemusega, Ungaris slovaki vähemusega ning Makedoonias albaania vähemusega. (*Ibid.*, lk 9–10) Stoel ei sekkunud aga pea kunagi probleemidesse, mis puudutasid rahvusvähemuste õiguste rikkumisi Venemaal. Kuna Zaagmani sõnul võis „ülemvolinik ise otsustada, millistesse situatsioonidesse sekkuda ja millal“ (Zaagman 1999, lk 10), näis tendents sekkuda rahvusvähemuste küsimustesse Ida-Euroopas ja Kesk-Aasis, kuid mitte Venemaal, Stoeli isikliku eelistusena. Kionka sõnul võis olla tõene, et „ülemvolinik mõistis ja tunnustas Venemaa kommet kunstlikult raskendada kahepoolseid suhteid mõne riigiga. /.../ van der Stoel seega annab sihtriikidele [kus Stoel tegutses] nõu pöörata Venemaa muredele [tähelepanu] niivõrd, kui nende suveräänsus, nagu seda määratles rahvusvähemuste ülemvolinik, võimaldab.“ (Kionka 2000, lk 256) Seetõttu on spekulieritud, et Stoel päriselt uskus Venemaa ametlikku vähemusrahvuste- ja inimõiguste rikkumiste narratiivi Baltikumis ja mujal või ta vähemalt teadis, et Venemaa kuritarvitas vähemusküsimust enda välispoliitiliste eesmärkideni jõudmiseks. Sel juhul võis ülemkomissar olla enda töös ka siiras: Stoel võis uskuda, et tema töö aitab nendes riikides päriselt kriise ära hoida. (Kionka, 2011; Kionka 2000, lk 254–255)

Mis ka Stoeli motiiviks ei olnud, näis tema tegevusviisis ja soovitustes olevat teataval määral Vene apologismi. Seetõttu sattus ta kaasajal mitmel korral Eestis kriitikarahe alla. Mõned

eestlased tundsid, et eestikeelse ja venekeelse kogukonna vahelistes suhetes võttis ta selgelt positsiooni kaitsta viimast, kuigi Stoeli mandaat oli loodud selleks, et esindada suhetes kolmandat neutraalset osapoolt. Kui 1998. aastal esitati Max van der Stoel Nobeli rahupreemia kandidaadiks, ei toetanud Läti ja Eesti tema kandidatuuri: Stoel kui rahvusvähemuste ülemkomissar tõmbas vaevu tähelepanu Venemaa rahvusvähemuste olukorrale (Linnart 2000), keskendudes peamiselt venekeelsele vähemusele „lähivälismaal“. (Kionka 2011)

Eesti valitsuse ja ülemvoliniku vahel tõusis tõsisem tüli 1994. aasta alguses, kui Stoel kohtus Eestis lühikese mõnepäevase visiidi jooksul NSVL-i meelsete Narva linnavolikogu liikme Juri Mišini ja endise Narva linnavolikogu esimehe Vladimir Tšuikiniga. Stoel kaitses enda kohtumist neutraalsusetatolusega, viidates seejuures enda mandaadist tulenevatele õigustele: tema kui ülemkomissari töö eesmärk oli koguda informatsiooni ja suhelda *kõikide* osapooltega, sh radikaalsetega. Ülemvolinik lisas, et eestimeelsete püüet takistada teda kohtumast Tšuikiniga meenutab talle Nõukogude aega, mil ligipääs teabele oli rangelt kontrolli all. Tegevusraport #53, mis avaldati 28. veebruaril 1994. aastal, rõhutas veel kord, et ülemvoliniku mandaadi järgi võis Stoel koguda informatsiooni *ükskõik millisest* allikast. Riigikogu liige Tiit Made sõnas intervjuus *Baltic News Service*'ile, et Stoeli erikohtumiseks Tšuikini ja Mišiniga polnud ühtki põhjust ning tõlgendas Stoeli külaskäiku Eesti siseasjadesse sekkumisena.²⁶

Seejuures ei kritiseeritud venemeelsuses vaid rahvusvähemuste ülemvolinikku, aga ka missiooni: Eesti tõlgendas missiooni Venemaa käepikendusena, rikkudes riigi suveräänsust vastutada vähemusküsimuste eest ise (Birckenbach 2000, lk 58). Järgmine tegevusraport 1994. aasta märtsis toob välja eestikeelsete elanike pahameele Ida-Virumaal. Eestikeelsed elanikud kritiseerivad nii Eesti valitsust kui ka CSCE/OSCE-d, süüdistades neid eestikeelse elanikkonna inimõiguste rikkumises. Ida-Virumaa eestikeelsed elanikud olid mures, sest nad pidid igapäevaselt suhtlema „okupantide“ keeles. Seejuures ei pööranud võimud neile kui Ida-Virumaa vähemusele (mis moodustas 20 protsenti piirkonna elanikkonnast) piisavalt tähelepanu. CSCE/OSCE järeldas raportis, et eestikeelse elanikkonna inimõiguste ebamäärane definitsioon on osa Nõukogude aegsest mõtlemisest ja selle pärandist.²⁷ Kuigi eestikeelsete elanike väide inimõiguste rikkumisest polnud kõige kohasem, väljendasid nad muret enda

²⁶ *Activity Report #53*. (1994). 28. veebruar 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

²⁷ *Activity Report #54*. (1994.) 14. märts 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

kogukonna toimimise ja säilimise osas CSCE/OSCE huviregioonis. Samal ajal kui Stoel ja CSCE/OSCE ametnikud püüdsid neutraalsusetatlusega mõista Tšukininit, Zõbininit, Katenkovit ja Mišininit, tõlgendati eestikeelsete elanike kriitikat osana Nõukogude aja mõtteviisist, pisedades neutraalse kolmanda osapoolena eestikeelsete inimeste muresid seoses keele ja kultuuriga riigis. Autor analüüsib järgnevalt CSCE/OSCE Eesti missiooni küllaltki vastuolulist asjaolu. Kui CSCE/OSCE kinnitas juba 1992. ja 1993. aastal, et Eestis ei toimu süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi ning suhted rahvuskogukondade vahel on head, kinnitas missioon ja rahvusvähemuste ülemvolinik organisatsiooni sekkumise vajalikkust võimaliku konflikti puhkemise ja inimõiguste rikkumise kaudu.

Nii enne missiooni algust kui ka kogu missiooni vältel tõdesid CSCE/OSCE ametnikud ning teised rahvusvahelised organisatsioonid, et Eestis ei rikuta inimõigusi. Ülemvolinik Stoel kinnitas peagi pärast missiooni algust 6. aprillil 1993. aastal välisminister Trivimi Vellistele saadetud kirjas, et Eestis „puuduvad veenvad tõendid süstemaatilise tagakiusamise kohta venekeelse elanikkonna suhtes“, rääkimata vägivallale viitavatest intsidentidest kahe rahvuskogukondade vahel (Zaagman 1999, lk 27). Kirjas toonitati, kuidas teistele CSCE/OSCE osalejariikidele on rõhutatud, et Eestit ei saa kõrvutada teiste inimõigusi rikkuvate riikidega, kuhu CSCE/OSCE on missiooniga sekkunud. Märginine on ka tõik, et Ukraina välisminister sõnas Eesti visiidil 1996. aastal, et Ukraina on igati rahul Eesti vähemuspoliitikaga (ukrainlased moodustasid 1990. aastatel venekeelse kogukonna järel suurima rahvusvähemuse Eestis). Ukraina rahvuskogukond Eestis ei tundnud, et Eestis neid venestatakse või eestistatakse²⁸.

President Lennart Meri sõnul oli Eestit 1994. aasta detsembriks külastanud üle 20 erineva inimõiguste eksperdi nii CSCE/OSCE-st, ÜRO-st kui ka Euroopa Nõukogust, kes kõik kinnitasid, et Eesti järgib inimõiguste standardeid. Viimasele viitas ka asjaolu, et Eesti võeti 14. mail 1993. aastal Euroopa Nõukogu täieõiguslikuks liikmeks, mis legitimeeris Eestit euroopaliku ja inimõigusi respektieriva riigina.²⁹ Veel enam: Eesti tegutses Euroopa Nõukogu eesistujana juba kolm aastat hiljem, 1996. aasta maist novembrini (Välisministeerium, 2022). Oma kõnes osutas Meri, kuidas tihti peale kasutatakse inimõiguste retoorika poliitilise või propaganda vahendina. Seejuures viitas Meri president Boris Jeltsinile, kes kritiseeris Eesti

²⁸ *Comments on the position paper of the Russian Delegation entitled “On the violation of the rights of non-citizens of Estonia”*. (1996). 13. märts 1996. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

²⁹ *Address by Mr. Lennart Meri, President of the Republic of Estonia at the CSCE Summit*. (1994). 5.–6. detsember 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

valitsust inimõiguste rikkumises seoses õigeusu kirikuga³⁰. Inimõiguste standardi järgimist kinnitas mitmel korral Eesti delegatsioon CSCE/OSCE-s, kelle sõnul mõistab Eesti demokraatliku riigi kohustusi, püüdes keerulise Nõukogude pärandi küsimuse lahendada õiglaselt, rahumeelselt ja inimõigusi respektides³¹.

Väidet, et Eestis ei rikuta inimõigusi, kajastati selgelt avalikus poliitikas ja ajakirjanduses. 1995. aastal sõnas Stoel Eesti ajalehele Sõnumileht, et Eesti valitsuse poliitika järgib rahvusvaheliste inimõiguste nõudeid (Rõigas 1995). Seda väidet toetasid ka teiste inimõigustega tegelevate institutsioonide, nagu inimõiguste järelevalve organisatsioon Helsinki Watch, järeldused, mis märkisid 1993. aastal, et Eestis ei toimu süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi, sh seoses kodakondsusega (Helsinki Watch 1993). Helsinki Watch kinnitas, et riik on taganud Eestis elavatele mittekodanikele põhiõigused, sealhulgas sotsiaalse ja töötuskindlustuse. Vastupidiselt CSCE/OSCE soovitudele leidis Helsinki Watch, et eesti keele nõue töökohal ja kodakondsuse saamisel muudab keele suurepäraseks lõimumisvahendiks. (*Ibid.*, 1993)

Lisaks sellele, et inimõigusi ei rikuta, leidis CSCE/OSCE juba 1992. aasta visiidi jooksul, et eesti- ja venekeelsete kogukondade vahelised suhted on head. Raport sõnab, et eesti- ja venekeelsete inimeste vahel ei näi olevat pingeid, kuid see ei tähenda, et tulevikus head suhted säilivad. CSCE/OSCE ametnik tõi näite eesseisvatel majanduslikest raskustest, mis võivad viia pingeteni rahvuslike kogukondade vahel. CSCE/OSCE raport ennustas 1992. aastal, et on *üksna tõenäoline*, et rahulolematuse majanduslike olude suhtes viib kasvavate pingeteni rahvuskogukondade vahel.³² Raport ei kajasta täpsemalt, mille alusel põhjuslik seos majandusliku rahulolematuse ja etniliste pingete vahele tõmmati ning leiti, et majanduslike olude sunnil muutub konflikt etniliseks.

Missiooni liikmete sõnul tegelesid nad Ida-Virumaal pigem elanike sotsiaalmajanduslike murede kuulamisega kui poliitilis-etniliste probleemidega. CSCE/OSCE Eesti missiooni ametnik sõnas eravestluses Kionkale, et tema töö Ida-Virumaal on pigem „pooleldi sotsiaaltöötajaks, pooleldi psühholoogiks“ olemine kui etniliste või poliitiliste küsimustega

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Intervention by the Delegation of Estonia in Subsidiary Working Body 1 on items 6 and 7, Cluster IV.* (1993). 13. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

³² *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia.* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 9.

tegelemine. (Kionka 2000, lk 264) Kuigi CSCE/OSCE nentis 1992. aasta visiidi järel, et on keeruline anda adekvaatset hinnangut selle kohta, milline on potentsiaalne riskitase tulevikus,³³ ei öeldud täpsemalt, mille põhjal tõmmati seos majandusliku rahulolematuse ja etniliste pingete vahele. Vastupidiselt ennustusele kirjeldavad ka järgmiste aastate raportid tonaalselt, et suur osa inimesi venekeelsetes ja eestikeelsetes kogukondades ei tunneta pingeid teiste rahvuskogukondadega suheldes; vastupidi, rahvuskogukondade liikmed kirjeldavad 1993. aastal enda suhteid teiste kogukondadega headena. Raport sõnab, et Eesti atmosfäär on olnud rahulik ka minevikku vaadates, sest vägivaldsus on riigis pigem harv nähtus.³⁴ Toonane Eesti välisminister Toomas Hendrik Ilves viitas 1997. aastal statistikale, et ainult 6,2 protsenti Eesti elanikest näeb suhteid kahe kogukonna vahel halvana või väga halvana. (Zaagman 1999, lk 28)

Tõik, et Eestis ei rikutud inimõigusi ning 1990. aastatel olid suhted vene- ja eestikeelsete kogukondade vahel head, ei tähenda, et probleeme valitsuse ja rahva vahel ei eksisteerinud. Missiooni juhi (1993) Klaus Törnuddi 1. aprilli 1993. aasta raportist selgub, et mõned narvalased tundsid „kollektiivset hüljatust“. Eelkõige majanduslikud raskused panid mõned narvalased tundma, et kõik liigub halvemuse suunas ning igatsema *vanade heade aegade* järele. Raport toob näite ka poliitilisel tasandil ahistavast olukorrast, kus riik väljastas Narva meditsiinitöötajatele eesti keele nõude. Missiooni liikmeid „pommitati“ Narvas isiklikku laadi küsimustega valdkondadest nagu pensionid, töötus, residendistaatus, üldine eluolu, sissetulek ning kodakondsus- ja keelenõuded, mis näitas, et Narva elanikele olid need olulised murekohad.³⁵ Samas dokumendis nenditakse siiski, et mured ei põhine rahvusel ja ei ole seotud rahvuslusega ning eestlaste ja venelaste vahelisi suhteid defineerivad kogukonnad positiivsetena. Majanduslikud ja olmeprobleemid olid murekohaks paljudele eestlastele ja venelastele, mitte vaid ida-virumaalastele, ning ei jooksnud mööda kodanik-mittekodanik või eestlane-venelane piiri.

Kuigi oli selge, et Eestis ei rikutud süstemaatiliselt inimõigusi ning kogukonnad said vastupidiselt eeldustele omavahel üldjoontes hästi läbi, valmistas CSCE/OSCE esindajatele muret venekeelse elanikkonna inimõiguste-alane ja sotsiaalmajanduslik olukord Eestis. Missiooni 1992. aasta raportis märgitakse, et kodakondsuse seaduse rakendamisega 26.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Political Report #3. Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia.* (1993). 1. aprill 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

³⁵ *Ibid.*

veebruari 1992. aastal loodud olukord kujutab regiooni stabiilsusele potentsiaalset ohtu. Riski kujutava olukorra all peetakse silmas kõrget mittekodanike osakaalu venekeelse elanikkonna seas, selguse puudumist nende õiguste osas ning töötuse kasvu, mis mõjutab küll kogu Eesti elanikkonda, kuid eelkõige seni tööstuses hõivatud olnud idavirumaalasi. Esindaja sõnul oli stabiilsust ja dialoogi võimalik arendada vaid missiooni esindajate ajutisel kohalolekul Eestis, ning seda eelkõige piirkondades, kus domineerib venekeelne elanikkond. Seejuures ei välistatud suhete halvenemist teistes Eesti regioonides.³⁶ Kuigi missiooni sedastatud eesmärkides ei kuva inimõiguste rikkumise lahendamise ja ennetamise küsimus läbi, oli see raportitele tuginedes selgelt CSCE/OSCE murekoht.

Majanduslikest aspektidest ehk veel olulisema probleemina viitab CSCE/OSCE missioon asjaolule, et venekeelne elanikkond ei pruugi harjuda uue poliitilise reaalsusega, kus venekeelse superriigi asemel on praktiliselt üle öö loodud eesti keelel põhinev rahvusriik. Kuna venekeelsed elanikud Eestis kaotasid *oma riigi* ilma *uut* asemel saades, on vaja venekeelsete elanike suhtes *kannatlikkust*.³⁷ Missioon rõhutab, et venekeelne elanikkond peab omakorda üle saama *psühholoogilisest barjäärist* uue reaalsusega leppimisel (kusjuures pole täpsemalt teada, mida psühholoogilise barjääri all mõisteti). Eesti esindajad olid selle vaate suhtes üsna kriitilised. Rennel vihjas, et rahvusvähemuste ülemvoliniku kinnisidee oli kaitsta vaid venekeelse elanikkonna õigusi, samas kui traditsioonilised rahvusvähemused (nt ukrainlased, tatarlased, juudid, sakslased, lätlased jt) kurdavad, et Stoeli tähelepanu on keeruline saada. Traditsioonilistel rahvusvähemustel olevat keeruline mõista, et rahvusvähemuste kõrghomissar keskendub peamiselt ennetavale diplomaatialele ning mitte nendele.³⁸ Seega näis mitmele osapooltele, et ülemvoliniku töö Eestis polnud erapooletu, keskendudes ühe rahvuskogukonna kaitsele. Kannatlikkuse ülesnäitamist vajasis missiooni arvates vaid venekeelsed elanikud, mitte teised rahvusvähemused või eestikeelne enamus. Antud töö raames ei ole võimalik kinnitada, et Stoel oli rahvusvähemuste poliitika rakendamises Venemaa „lähivälismaal“ Vene huvidest lähtuv. Samas leidis Stoeli ja missiooni töös ning sõnavõttudes teataval määral Vene apologismi.

³⁶ *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia.* (1992). 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 1.

³⁷ *Political Report #3. Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia.* 1. aprill 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

³⁸ *Statement by Mrs. Gea Rennel, Representative of the Republic of Estonia on Moscow Mechanism, CSCE Missions and CSCE HCNM.* (1993). 5. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Järgmises peatükis analüüsib töö CSCE/OSCE missiooni konflikti ennetamise strateegiat. Rõhuasetus on küsimusel, kuidas põhjendas missioon strateegia vajalikkust hoolimata sellest, et viiteid rahvuste-vahelisele konfliktile Eestis ei leidunud.

CSCE/OSCE missioon ja konflikti ennetamise strateegia

Peatükk analüüsib CSCE/OSCE Eesti konflikti ennetamise strateegiat, selle rakendamise põhjuseid ja loodetud eesmäärke. Autor uurib, kuidas mõjutas konflikti ennetamise strateegia Eesti mainet rahvusvahelisel tasandil ning kuivõrd pädev on väide, et CSCE/OSCE konflikti ennetamise strateegia oli Eestis edukas.

Konflikti ennetamise strateegia muutus 1990. aastatel populaarseks Lääneriikide rahvusvahelise poliitikategemise vahendiks. Sel põhjusel oli strateegia ka CSCE/OSCE Eesti missiooni üks aluspõhimõtteid. Pärast NSVLi lagunemist kardeti, et rahvusvahelised konfliktid kasvavad peamiselt välja riikide siselahkhelidest, sh vähemuste õiguste rikkumisest. Nii nagu rahvusvähemuste ülemvoliniku ametikoha loomisele, andsid tõuke kriisi ennetamise strateegia rakendamisele verised sündmused Jugoslaavias. (Stewart 2008, lk 266) Seetõttu käisid konflikti ennetamise strateegia ja vähemuste õiguste kaitse pärast külma sõja lõppu käsikäes, kusjuures CSCE/OSCE kujutas enda rolli konflikti ennetamises kahepoolses lahkkelis erapooletu kolmanda osapoolena. (Zaagman 1999, lk 1)

Selmet lahendada kriisi *pärast* selle puhkemist, keskendus konflikti ennetamise strateegia võimaliku kriisi algpõhjustele juba *enne*, kui potentsiaalne lahkeli üldse aset leidis. Strateegia hõlmas endas praktikas kriisijuhtimist ja varajast hoiatamist (*early warning*) (Stewart 2008, lk 266). Missiooni juht Timo Lahelma sõnas 1993. aastal, et CSCE/OSCE missioon Eestis kuulub ennetava diplomaatia (*preventive diplomacy*) sfääri: pigem sekkuda varem ning vähemal määral kui hiljem ja suuremal määral. CSCE püüdis luua suhtlusvõrgustikku riigi igal tasandil, et CSCE missiooni ametnikel oleks võimalik Eesti valitsust ja CSCE/OSCE-d ennetavalt hoiatada kriisi tekkimise puhul.³⁹ Stoeli nõunik Zaagman sõnas oma monograafis, et ilma ülemvoliniku sekkumiseta oleks süvenenud venekeelsete inimeste usaldamatus ja võõrandumine ning lahvatada vägivaldne konflikt. (Zaagman 1999, lk 24) Kuna viited konflikti puhkemisele tegelikult puudusid, võis Zaagman potentsiaalselt viidata CSCE/OSCE enda sedastatud venekeelse elanikkonna *psühholoogilisele barjäärile*, millest pidi välisabi aitama üle saada.

³⁹ *Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 25. september–15. oktoober. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Konflikti ennetamise strateegia üheks selgeimaks näiteks Eestis oli Vabariigi Presidendi Rahvusvähemuste Ümarlaura loomine 1993. aastal. Ümarlaud asuati Birckenbachi sõnul Lahelma ja USA saatkonna õhutusel (Birckenbach 2000, lk 34). Ümarlauas osalesid rahvusvähemuste ja mittekodanike esindajad koostöös Riigikogu liikmetega (Hogan-Brun et al 2007, lk 548). Presidendi Ümarlaura eesmärk ettepanekud ja soovitusid pidid aitama tuua Eesti ühiskonda stabiilsust ning demokraatlikkust, integreerima ühiskonnaga inimesi, kes seda soovivad või kes on selle ühiskonnaga seotud, toetama Eesti kodakondsust taotlemaid elanikke, lahendama eesti keele kasutamise ja õppimisega seotud probleeme, toetama rahvusvähemuste lingvistilise ja kultuurilise identiteedi säilimist, lahendama mittekodanike ja välismaalaste probleem Eestis ning aidama naasta Eestisse Eesti juurtega inimestel, kes on sündinud välismaal. (*Ibid.* lk 548) Stoeli sõnul oli ümarlaud ühest küljest vahend arendamiseks tasakaalukaid suhteid rahvuskogukondade vahel. Teisalt aitas see valitsusel selgitada enda otsuseid ja kavatsusi rahvuskogukondadele ning juhtida tähelepanu probleemidele, millega rahvusvähemused ja mittekodanikud pidid Eestis silmitsi seisma.⁴⁰ Stoel väljendas 1993. aastal kirjjas Lennart Merile tänu ümarlaura loomise eest, ning lubas, et aitab enda mandaadiga ümarlaura tööle kaasa.⁴¹

CSCE/OSCE Eesti missiooni monograafiad ja analüüsid (Lahelma, Zaagman, Birckenbach jt) ning sellest johtuvalt ka mitmed akadeemilised tööd järeldavad, et CSCE missioon oli Eestile kasulik eelkõige seetõttu, et see kooskõlastas Eesti seadusandluse rahvusvaheliste normidega, mis lõi omakorda eelduse integreerumiseks Euroopaga. Ameerika tunnustatud politoloog, Duke'i ülikooli professor Judith G. Kelley (2004) võrdleb riike, kus CSCE/OSCE või mõni teine rahvusvaheline organisatsioon sekkus või teostas seiret, riikidega, kus seda ei tehtud. Uuriija leidis, et seiret teostatud riikides võeti tõenäolisemalt vastu seadused, mis olid kooskõlas rahvusvaheliste normidega kui riikides, kus järelevalve puudus. Seetõttu järeldab Kelley, et CSCE/OSCE Eesti missioon ning rahvusvaheline surve aitas Eesti seadusandluse kooskõlastada rahvusvaheliste standarditega. (Hogan-Brun et al, lk 604) Hogan-Bruni jt (2007) sõnul tugineb Kelley analüüs eelduslikule veale: Eesti seadusandlus (eelkõige välismaalaste seadus ning kodakondsusseadus) oli kooskõlas rahvusvaheliste standarditega juba enne Eesti missiooni loomist, mida kinnitas nii CSCE/OSCE ise kui ka Euroopa Nõukogu

⁴⁰ *Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the President of Estonia.* (1993). 2. juuli 1993 [Tallinn, 1. juuli 1993]. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁴¹ *Ibid.*

ekspertkomisjon. Seega CSCE/OSCE Eesti missiooni loodud pilt enesest kui sekkujast, mis aitab Eesti seadustel euroopastuda, on vildakas.

Konflikti ennetamise strateegia lõi ennetustegevuse vajalikkuse põhjendamisest hoolimata Eestis vastuolulise olukorra. CSCE/OSCE Eesti missiooni ametnikud õigustasid missiooni vajalikkust võimaliku puhkeva ja eskaleeruva kriisi ennetamise kaudu, kuid samas viited väidetavale konfliktile puudusid. Riigis ei olnud CSCE/OSCE ametnike sõnul viiteid nii ametlikul kui ka kogukondlikul tasandil pingetele või veel enam, vägivallale, seda nii kaasaja kui ka ajaloolisest perspektiivist. Seetõttu on küsitav, miks rakendati Eestis just konflikti ennetamise strateegiat. Ühest küljest on selge, et Balkanis aset leidnud verised etnilised sõjad külvasid hirmu sarnasteks arenguteks ka Balti riikides. Samas puudus alus vaatlemaks arenguid Balkanimaades ja Balti riikides samadel alustel; kui sel viisil vaadeldigi, võib see viidata orientalistlikele eeldustele Eesti suhtes, mida analüüsib viimane peatükk „CSCE/OSCE missioon Eestis – topeltstandardid, *westsplaining* ja orientalism?“.

Nagu oletab töö viimane peatükk, pole põhjust kahelda, et Stoel või Lahelma polnud enda töös pädevad või Eesti situatsioonist teadlikud. Sellest hoolimata võis nende arusaama Eestist mõjutada endiste NSVLi liiduvabariikide ja sotsialismimaade vaatlemine ühtse postsovetliku ruumina, mille osana – mitte eraldi- ja iseseisvana – ei saanud Eesti Lääne soovitude ja järelevalveta minetada oma mahajäämust Läänest. Küsimuse all on asjaolu, kas Lääneriikide ametnikud nägid Eesti riiki suveräänsena enda poliitika teostamiseks kodanike ja mittekodanike üle, eraldiseisvana teistest kunagi NSVLi või selle sotsialismi mõjualasse kuulunud riikide arengutrajektorist ja riigina, mille seadusandlus on võrreldaval tasemel Lääneriikidega. Kui see nii oli, oleks väga keeruline kui mitte võimatu põhjendada rahvusvahelise organisatsiooni kaheksa aasta pikkust sekkumist ja järelevalvet Eesti sisepoliitika üle. Kuna CSCE/OSCE siiski leidis, et sekkumine on vajalik, pidi Eesti seisukorras leiduma ka põhjusi, mille pärast sekkuda. Ühest küljest võis sekkumine põhineda eeldusel, et ilma missiooni loomiseta oleks Eesti riik võinud potentsiaalselt jõuda samasse seisu, kus olid teised konfliktipiirkonnad nagu Balkan. Teisalt võis olla Eesti sisepoliitikasse sekkumisel olema mõni teine (Eesti ja CSCE/OSCE suhtes väline) sekkumise põhjus.

On selge, et konflikti ennetamise strateegia oli Eesti arengu turvavõrk, kus Lääne ametnike toel ja soovitud oli lihtsam ehitada üles demokraatlikel väärtustel põhinevat riiki. Samas leidis Eesti pärast CSCE/OSCE missiooni konflikti ennetamise strateegia laialdast kajastust end

olukorrast, kus riiki hakati nii CSCE/OSCE sees kui ka väljaspool seda kujutama mitte pelgalt potentsiaalse, vaid juba konfliktipiirkonnana. Näiteks Šveitsi, mis oli tol ajal CSCE/OSCE juhtriik, välisminister Flavio Cotti väitis OSCE presiidiumi istungil jaanuaris 1996. aastal, et Balti riigid on „potentsiaalsed konfliktikolled“, kusjuures Eesti küsimust käsitleti presiidiumil käsikäes Balkani, Tšetšeenia sõja ja Küprose probleemidega. Leedu Seimi esindaja Kazis Bobialise sõnul ei esitanud Cotti enda väite toetuseks ühtegi fakti. (*OSCE juhtriigi välisminister...* 1996)

Eesti mure enda maine ja CSCE missiooni representatsiooni pärast ilmestavad Eesti ametnike väited. Välisminister Riivo Sinijärv (1995) sõnas 1995. aastal CSCE/OSCE esimehe esindaja visiidil Eestisse, et Eesti on küll huvitatud missiooni jätkumisest riigis, kuid riigi näol ei ole tegemist konfliktitsooniga. Sinijärve sõnul pole õige, et Eestit mainitakse tihtipeale kõrvuti teiste konfliktipiirkondadega, kus CSCE/OSCE tegutseb.⁴² Sama visiidi ajal rõhutas Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) peadirektor Andres Kollist, kuivõrd vajalik on Eesti probleemidest õige ja objektiivse pildi loomine. Kollisti sõnul pole Eestis tegemist inimõiguste probleemidega, nii nagu paljud püüavad seda esitada, vaid küsimusega, kuidas lahendada Nõukogude Liidu keerulist pärandit.⁴³ Tagatipuks sõnas Eesti delegatsioon CSCE-s, et kuigi missiooni järelevalve näiteks Serbias on hädavajalik, kipub CSCE/OSCE missioon Eestis olukorda üle dramatiseerima⁴⁴.

Lahelma viitab oma monograafias 1999. aastal samuti Eesti delegatsiooni korduvatele üleskutsetele vaadata üle missiooni esinduse mandaat. Eesti delegatsiooni sõnul ei saa Eestit kui rahumeelset ühiskonda käsitleda konflikti ennetamise strateegia kaudu potentsiaalse riskipiirkonnana ning seetõttu peaks eristama CSCE missioonide mandaate ning ülesandeid spetsiifilisemalt vastavalt riigi olukorrale. Sellega seoses vihjas Eesti delegatsioon juba poolteist aastat pärast missiooni algust, 1994. aasta oktoobris CSCE/OSCE Budapesti Ülevaate Konverentsil (*Budapest OSCE Review Conference*) CSCE/OSCE missiooni lõpetamisele: „Teatud olukordades võib juba praegu olla vajalik kaaluda, kas missiooni kohalolek riigis on parim viis jätkamiseks, sest missiooni napp ressursse tuleks saata piirkondadesse, kus neid

⁴² *Report by the Personal Representative of the Chairman-in-Office on this trip to Latvia and Estonia.* (1995). [Visiit 5.–7. juunil 1995]. 12. juuni 1995. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 5.

⁴³ *Ibid.* lk 6.

⁴⁴ *Opening Statement by the Delegation of Estonia at the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 27. september–15. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha, lk 1–2.

kõike rohkem vajatakse“ (Lahelma 1999, lk 23). Seoses sellega, et Eesti polnud riskipiirkond, püüdis riik pakkuda CSCE/OSCE-le välja missioonist väljumise strateegiate (*exit strategies*) väljatöötamise.

Hoolimata asjaolust, et „Eesti ei ole ühegi definitsiooni järgi konfliktipiirkond“ (Lahelma 1999), kus rikutakse inimõigusi, ning Eesti delegatsioon küsis korduvalt, kas missioon sellisel moel on Eestis vajalik, ei saanud missioon Lahelma sõnul lahkuda kahel põhjusel. Esiteks pidas EL stabiilsuse loomist Balti riikides oluliseks ning nägi CSCE/OSCE-d selles valdkonnas abikäena. Teisalt tõi Lahelma välja välise põhjuse, millest paljud CSCE/OSCE diplomaadid või ametnikud avalikult ei kõnelenud: „/.../ Venemaa Föderatsioon oleks seisnud vastu igasugusele katsele missiooni mandaati [Eestis] muuta, rääkimata selle lõpetamisest.“ (*Ibid.*, lk 23) Siinkohal näib, et Venemaa „humanitaarne dimensioon“ oli teatud määral edukas: püüe missiooni muuta oludele paremaks, CSCE/OSCE tööd efektiivsemaks ning seeläbi parandada Eesti kui demokraatliku õigusriigi mainet rahvusvahelisel tasandil pörkus tagasi naaberriigi soovidele ja huvidele regioonis. Venemaa huve ning nende järgimist pidas missiooni juht ise loomulikuks.

Venemaa huvist missiooni mandaadi kujunemise suhtes tõi esile ka Birckenbach. Nii nagu Lahelma, ei kritiseerinud Birckenbach Venemaa mõju CSCE/OSCE Eesti missioonile, vaid võttis seda iseenesestmõistetava. Birckenbachi sõnul pidi missiooni lõpetamiseks saama Venemaalt nõusoleku, sest „OSCE on teadlik, et Venemaa huvide rikkumine kujutab endast julgeolekuriski Eestile“ (Birckenbach 2000, lk 59–60). Lisaks sellele võis Eesti missiooni lõpetamine kahjustada CSCE/OSCE missiooni tööd teistes kriisipiirkondades, kus mängis rolli Venemaa, nagu Tšetšeenias. CSCE/OSCE pelgas, et kui organisatsioon lubab kinni panna Eesti missiooni, lõpetab Venemaa vastusammuna OSCE Tšetšeenia abigrupi (1995–2002) tegevuse tõelises riskipiirkonnas ehk Tšetšeenias. (*Ibid.*)

Lahelma kui endise missiooni juhi tunnistus, kuidas Venemaa mõjutas CSCE/OSCE Eesti missiooni iseloomu, on märkimisväärne. Töö autori teadmiste kohaselt pole CSCE/OSCE Eesti missiooni ametnikud ja rahvusvähemuste ülemvolinik Venemaa mõjudele nii otseselt osutanud, kuigi Eesti valitsus ning delegatsioon viitasid aeg-ajalt rahvusvähemuste ülemvoliniku venemeelsusele. Stoeli nõuniku Zaagmani monograafia analüüsib küll põhjalikult missiooni arengu vajalikkust ja kulgu Eestis, kuid monograafia retsensendi, Tallinna ülikooli võrdleva poliitika professori Raivo Vetiku sõnul jäi Zaagman napisõnaliseks,

miks oli missioon Eestis vastukarva mitmete arvamusiidrite ja poliitikute jaoks: „Seda [missiooni] tajuti kas soovimatu välise sekkumisena oma riigi siseasjadesse või rahvusvahelise väljendusviisina, et demokraatia ja inimõigustega on Eestis midagi valesti. Lugeja võib aga tahta teada, miks rahvusvähemuste ülemvoliniku otstarvet sel viisil tajuti? Eelkõige oli Eestis levinud arusaam, et Venemaa mõju rahvusvähemuste ülemvoliniku missioonile on liiga suur.“ (Vetik 2002, lk 458)

Kuna Eestil kujunes välja konfliktitsooni maine hoolimata CSCE/OSCE vastupidisest tõendusmaterjalist, on üsna loomulik, et CSCE/OSCE missiooni Eestis toodi nii kaasajal kui ka tagantjärele üsna ühehäälselt välja kui eduka konflikti ennetamise strateegia näidet. Ühendriikide presidendi Jimmy Carteri asutatud Carteri keskuse uurija Konard J. Huber leiab enda poliitikaanalüüsis, et CSCE/OSCE sekkumise mõju oli märgiline: „Katastroof Eesti kogukondade vahelistes suhetes suudeti mullu suvel [1993. aastal] napilt ära hoida.“ (Huber, 1994, lk 1) Juba Zaagmani monograafia alapealkiri „Rahvusvähemuse ülemvoliniku konflikti ennetamine praktikas: konflikt Eestis“ määrab nõuniku vaates ära, milline oli olukord riigis, kus ülemvolinik töötas. (Zaagman 1999, lk 25) Birckenbach väidab, et missiooni Eestis tuuakse esile kui konflikti ennetamise strateegia positiivset näidet, sest missioonil oli võimalus „kontrollida konflikti dünaamikat“ ja suunata kogukonnad omavahel suhtlema. Samas näitas end CSCE/OSCE Eesti missioon Birckenbachi sõnul end kohati nõrgast küljest, sest Eestil kui ühiskonnal puudusid vajalikud eeldused missiooni edukaks tegutsemiseks. (Birckenbachi 2000, lk 3 ja 78)

Birckenbach läheb enda sõnastuses veelgi kaugemale, süüdistades missiooni „valitsuse ideoloogiliste seisukohtade“ toetamises, seda eriti keele ja kodakondsuse küsimuste osas (mis seisid vastu kakskeelsusele ja kodanikurahvusele). Uurija kritiseerib CSCE/OSCE missiooni liikmeid, sest viimased võtsid omaks Eesti valitsuse diskursuse: „Missiooni liikmed kirjeldavad konflikti [Eestis] peaaegu samamoodi nagu Eesti valitsus ja nõustub selle sõnastusega, vihjates näiteks, et riigis ei ole pingeid, inimõiguste rikkumisi ja isegi venekeelset vähemust. /.../ Mission hoidub igasugustest avameelsetest kommentaaridest ja seletustest kriisiotlike arengute kohta riigis, kajastades ainult positiivseid ilminguid.“ (Birckenbach 2000, lk 21–22) Aastaks 2000, mil Birckenbach uurimuse koostas, oli missioon Eestis jõudnud lõpusirgele, kusjuures missioon pidi üha rohkem seisma vastu Eesti valitsuse kriitikale nende tegevuse suhtes.

Kuna Eesti polnud konfliktipiirkond, on keeruline hinnata konflikti ennetamise strateegia edukust. Võimatu on tagantjärele öelda, kas Eesti säilitas rahu CSCE/OSCE missiooni kohaloleku tõttu või sellest hoolimata. Kuid üheselt väita, et tegu oli eduka näitega konflikti ennetamise strateegia rakendamisest, mille puhul konflikti kontrollimise juhtroll oli CSCE/OSCE käes, on vähemalt küsitav. Arvestades asjaolu, et mandaat pikenes potentsiaalselt Venemaa vastuseisu tõttu selle lõpetamise osas, muudab problemaatiliseks CSCE/OSCE Eesti missiooni tegeliku eesmärgi, vajalikkuse ja efektiivsuse analüüsi. Kogukondade tasandil elati üldjoontes rahumeelselt juba enne seda, kui missiooni ametnikud Eestisse saabusid. Eesti ühene kujutamine eduka konflikti ennetamise strateegia näitena ei vaata kõverpeeglis ainult Eesti arengutele. Arvestades asjaolu, et pärast Eesti missiooni avati rahuvalvemissioone ka teistes riikides – tuginedes konflikti ennetamise strateegiale – teeb Eesti analüüsimine positiivse näitena CSCE/OSCE tegeliku efektiivsuse analüüsi keeruliseks.

Järgmine peatükk võtab vaatluse alla CSCE/OSCE soovitusel Eestile, mis missiooni sõnul vähendasid konflikti puhkemise võimalikkust Eestis. Peatükk analüüsib kodakondsuse seadust ning selle seost Eesti riigi õigusjärgsuse põhimõttega. Kuna mitmed Lääneriigid ei mõistnud, miks Eesti ei rakendanud nullvariandi poliitikat, jagades kodakondsuse kõikidele riigi elanikele, soovitati konflikti de-eskaleerimiseks Eestil muuta kodakondsuse seadust viisil, et mittekodanikel oleks võimalik seda taotlema lihtsustatud korras.

CSCE/OSCE soovitusel seoses 1992. aasta kodakondsuse seadusega

CSCE/OSCE missioon loodi Eestisse pärast seda, kui riigis võeti vastu kodakondsuse seadus, mille järgi said automaatselt kodakondsuse vaid inimesed, kes olid Eesti kodanikud 1940. aastal, või nende järeltulijad (olenemata rahvusest). CSCE/OSCE ametnikud nägid situatsiooni plahvatusohtlikuna, sest suur hulk endisi NSVLi kodanikke, kes olid Eestisse tulnud Nõukogude ajal, pidid taasiseseisvunud riigis kodakondsust taotlema algtasemel eesti keele, põhiseaduse ja kodakondsusseaduse tundmise kaudu. Peatükk vaatleb kodakondsuse seaduse väljakuulutamise põhjuseid, tagajärgi, rahvusvahelisi hinnanguid seadusele ning missiooni soovitusi Eestile.

Kodakondsuse küsimus mõjutas taasiseseisvunud Eesti poliitikat olulisel määral, sest kodanikkonna järjepidevust vaadeldi Eesti Vabariigi õigusliku järjepidevuse (*restitutio in integrum*) alusena. Tuginedes Põhiseaduse Assamblee soovitudele, taaskoostetas Ülemnõukogu 1992. aastal 1938. aasta kodakondsusseaduse. Eesti Vabariigi järjepidevust rõhutas kodakondsusseaduse säte, mille alusel oli võimalus saada automaatselt kodakondsust vaid inimestel või nende järeltulijatel, kes olid Eesti kodanikud 16. juuni 1940. aasta seisuga. Seega võeti kodakondsusseadus 1992. aastal vastu õigusliku järjepidevuse alusel ja selle jätkajana. Kodakondsuse küsimus määras 1990. aastatel selgelt poliitika ning seaduste loomet, olles otsapidi seotud ühiskonna taaslõimimise ja dekoloniseerimisega. (Kalev 2004, lk 89 ja 98) Birckenbach nentis, et Eesti valitsus ei jaganud kodakondsuse küsimuses seisukohta, et tegu on rahvusvahelise tähtsusega küsimusega, mis võib kujuneda konfliktiks, mitte kunagi. (Birckenbach 2000, lk 58)

Lisaks õiguslikule järjepidevusele peeti kodakondsuse seaduse koostamisel silmas Lääneriikide liberaalseid norme, venekeelse ja eestikeelse kogukonna integratsiooni ning eestlaste demograafilist hirmu kujuneda enda riigis ajapikku rahvusvähemuseks. Kodakondsuse seaduse eelnõud, mida hiljem oluliselt muudeti, vedas sotsiaalminister Marju Lauristin (1992–1994). Lisaks õigusliku järjepidevuse aspektile jagati eelnõu kohaselt tulevased potentsiaalsed kodakondsed ning juba Eesti kodakondsed kolme kategooriasse. Esimese kategooria moodustasid need, kes olid kodanikud 16. juuni 1940. aasta seisuga, või nende järeltulijad. Teise kategooriasse kuulusid Eesti elanikud 30. märtsi 1990. aasta seisuga, mil Ülemnõukogu kuulutas välja üleminekuaja vabariigi taastamiseks. Neil oli võimalik liikuda naturalisatsiooni suunas või säilitada enda olemasolev kodakondsus, ning kui nad olid

Eestis elanud alaliselt üle 25 aasta, üle 65 aasta vanad või sündinud ja kasvanud Eestis, ei nõutud neilt kodakondsuse jaoks kodakondsuseksami (sh keeleksami) läbimist. See tähendas sisuliselt nullvariandi (*zero-sum option*) poliitikat, mis oleks rakendunud suurele osale mittepõliselanikele. Kolmandasse kategooriasse kuulusid elanikud, kes olid asunud Eestisse elama pärast 30. märtsi 1990. aastal. Neilt oodati kodakondsuse taotlemiseks kodakondsuse eksami läbimist ja truudusevannet riigile. Riigikogu liikme Mart Nuti, kes hiljem aitas koostada ka välismaalaste seadust, sõnul ei tajunud Eesti poliitikud (v.a Marju Lauristin), et Lääneriigid ei pruugi mõista Eesti põhjendusi, kui kodakondsuse seadus kuulutatakse välja ilma nullvarianti rakendamata. (Kionka 2000, lk 120–123)

Kodakondsuse seadust koos nullvariandi poliitikaga vastu ei võetud. Nullvariandiga seaduseelnõu oponendid seisid nullvariandi vastu kahele väitele tuginedes: kõikidelt NSVLI ajal sisserännanud elanikelt eesti keele nõudmine aitaks a) säilitada Eesti kultuuri ning b) integreerida mitte-eestikeelseid elanikke ühiskonnaga. Oponentide sõnul viiks nullvariandi poliitika kahe paralleelse kogukonna, kes omavahel ei lävi, kujunemiseni Eestis. See oleks pakkunud omakorda julgeolekuriski. Nii nagu nullvariandi pooldajad, tuginesid ka nullvariandi vastased oma argumentides Lääne standarditele: näiteks Šveits nõudis kodakondsuse taotlemiseks 12 aasta pikkust residentsust, kohalike tavade ning kohaliku keele ja murde tundmist. Arutelu all olid ka teised Euroopa riigid nagu Prantsusmaa, mille puhul ei eeldanud Euroopa, et riik oleks pidanud andma pärast Alžeeria iseseisvumist automaatse kodakondsuse alžeeria prantslastele, ning Poola, kus riik ei teinud seda Saksamaa Hitleri-aegsetele kolonistidega. Nullvariandi vastased viitasid ka dekoloniseerimise läbi teinud riikidele nagu Fijile ja Malaisiale. Nullvariandi pooldajad ja vastased ei jõudnud lõplikule konsensusele, kuidas kodakondsuse seadus vastu võtta. Lauristini sõnul toetas ta lõpuks ilma nullvariandita seadust seetõttu, et see oli legitiimne, omades järjepidevust 1938. aasta seadusega. (*Ibid.*, lk 124–126) Arvamusküsitluse järgi toetas kodakondsuse seadust ilma nullvariandita ka Eesti avalikkus. (*Ibid.*, lk 127)

Riigikogu võttis 26. veebruaril 1992. aastal vastu kodakondsuse seaduse, mille järgi said automaatselt kodakondsuse Eesti kodanikud 16. juuni 1940. aasta seisuga ja nende järeltulijad. Naturalisatsiooni taotlemiseks pidi elanik tõestama eesti keele oskust algtasemel ning vanduma truudust põhiseadusele, seadusandlusele ja riigile. Elanik pidi naturalisatsiooniks olema resideerinud Eestis vähemalt kaks aastat alates 30. märtsist 1990. Seega said elanikud, kes resideerusid Eestis legaalselt, hakata taotlema naturalisatsiooni pea koheselt ehk kuu aega

pärast seaduse vastu võtmist 30. märtsil 1992. aastal. Legaalse residendi all peeti silmas elanikku, kes oli Eestis resideerinud enne 1. juulit 1990. aastal, mil võeti vastu immigratsiooniseadus. (*Ibid.*, lk 127–128)

Uurimused Eesti kodakondsuspoliitikast ja sellega seoses keelepoliitikast jagunevad laias laastus kaheks: ühed, mis lähtuvad peamiselt antud ajahetkest (Brubaker 1996) ning teised, mis keskenduvad mineviku ja ajaloo perspektiivi rõhutamisele. Eesti lähiajaloo keelepoliitika saab Hogan-Brunile, Ozolinsile, Ramonienele ja Rannutile (2007) tuginedes jaotada kuude erinevasse etappi: 1) tsaariaegne venestamine ning teatav lühiaegne keelepoliitika liberaliseerimine; 2) rahvuskeele kinnitamine riigikeeleks 1918–1940; 3) teatav venestamine Nõukogude okupatsiooni ajal 1940–1941; 4) saksa keele esile tõstmine Natsi-Saksamaa okupatsiooni ajal 1941–1944; 5) alates 1944. aastast kuni 1980. aastate lõpuni venestamine Nõukogude okupatsiooni ajal „sotsialistliku keelte võrdsuse“ loosungi all; 6) eesti keelele taas riigikeele õiguste andmine taasiseseisvumise ajal. Kuna Nõukogude ajaga kaasnesid demograafilised muutused ja venestamine, mille käigus kaotas eesti keel oma sotsiaalpoliitilise staatuse, seab see uurijad küsimuse ette, kas järsud ning pealesunnitult demograafilised muutused õigustavad teatud keele- või kodakondsuspoliitikat või mitte. (Hogan-Brun et al 2007, lk 470–471)

Antud ajahetkest lähtuvad uurijad leiavad, et Eesti oleks pidanud 1990. aastatel alustama nn puhtalt lehelt, jättes senise mineviku selja taha ning püüdes üles ehitada Eestit, kus kõik on võrdsed ja sellest lähtuvalt lojaalsed. Ajaloo perspektiivi rõhutajad (ehk nullvariandi vastased) tuginesid osati Nõukogude aja kogemusele (sh demograafiat muutnud venestamisele) ja õiguslikule järjepidevusele. Eesti keelepoliitika ja kodakondsusseadus ei tuginenud selle teooria kohaselt antud ajahetkele, nagu soovisid seda paljud Lääneriigid ning Venemaa, vaid ajaloo perspektiivi rõhutamisele. Nagu töö järgnevalt viitab, oli Eestil keeruline seletada, miks ei otsustatud taasiseseisvunud riigis alustada nn puhtalt lehelt.

Lauristin ennustas õigesti: CSCE/OSCE ei näinud mõistvat Eesti kodakondsuse poliitikat. Organisatsioon tõlgendas Eestit riskipiirkonnana just 1992. aasta kodakondsuse seaduse väljakuulutamise (ning jätkuvate Vene vägede riigis viibimise) tõttu (Zaagman 1999, lk 16). CSCE/OSCE-le valmistas kodakondsusseadus muret, sest seaduse tagajärjel jäi rohkem kui kolmandik Eesti elanikkonnast ehk endisest NSVLi kodanikest kodakondsuseta. Need, kes automaatselt kodakondsust ei saanud, seisid kolme valiku ees: taotlema Eesti kodakondsust,

võtta endale vastavalt enda päritolule Venemaa, Valgevene või Ukraina (või mõne muu riigi) kodakondsus või jääda kodakondsuseta ning leppida välismaalase passiga. (Fein ja Straughn 2014, lk 690) CSCE/OSCE ei mõistnud, miks Eesti ja Läti võtsid vastu kodakondsusseaduse, jättes sellega osa elanikkonnast automaatselt kodakondsusest ilma. Mitmete teiste postsovetlike riikide, sh Leedu, kodakondsuspoliitika tugines nullvariandile, st kodakondsuse võisid saada kõik endise sotsialistliku vabariigi kodanikud. (Hogan-Brun *et al* 2007, lk 530) Eestis ja Lätis vastu võetud kodakondsuse seadusi nimetati välistavateks, nullvariandile tuginevat seadust aga liberaalseks. Liberaalse või välistava kodakondsusseaduse ning selle rakendamise mõistmise puhul on küsimus ka selles, kas tegu on uue või taasloodud riigiga: üldjoontes tunnustas rahvusvaheline üldsus (v.a Venemaa) Eestit taasloodud riigina, kuid tundlikuks kujunes Nõukogude aja tunnustamine okupatsioonina. (*Ibid.*, lk 530–531)

Hoolimata sellest, et Eesti kodakondsuse seadus ei tuginenud nullvariandile, oli seadus kooskõlas demokraatlike riikide kodakondsuse seaduse ning rahvusvähemuste definitsiooniga (viimase sidumise kodakondsusega). Eesti välistav kodakondsusseadus polnud sugugi erand: nagu varem osutatud, varieerusid kodakondsusseadused nii Euroopa demokraatlikes riikides kui ka mujal maailmas välistavatest liberaalseteni. Seetõttu polnud Lääneriikide kriitika Eesti seadusandluse suunal kaugeltki ühene; vastupidi, mitmed Lääneriikide inimõiguste organisatsioonid nagu Euroopa Nõukogu ja Helsinki Watch kiitsid seaduse ning Eesti püüde rahvuskogukondi keelele tuginedes integreerida heaks. Lisaks puudus Läänel ühine arusaam liberaalsusest: vaatamata CSCE/OSCE kriitikale, nimetas näiteks Euroopa Nõukogu 1993. aastal Eesti kodakondsuse seaduse „ekstreemselt liberaalseks“. Euroopa Nõukogu jagas vaid keelelisi, mitte isegi sisulisi soovitusi seaduse muutmiseks. Sellest hoolimata kritiseeris seadust järgnevatel aastatel CSCE/OSCE (Keevallik 2009; Hogan-Brun *et al* 2007, lk 605), mille üks väljendusviis oli missiooni väljakuulutamise Eestis.

Lääneriikide ja -organisatsioonide vastukäivad vaated Eesti kodakondsuse seadusele võisid tuleneda osati sellest, et Lääneriikidele endile (näiteks Prantsusmaale ja Saksamaale) ei esitatud kodakondsusseaduse või mittekodanikest elanikkonna (nagu immigrantide või põgenike) integreerimise asjus sarnaseid nõudeid nagu Eestile. (Hogan-Brun *et al* 2007, lk 605) Arusaamatust tekitas ilmselt asjaolu, et Eesti (ning laiemalt Balti riikide, eelkõige Eesti ja Läti) lingvistiline olukord, kus enamus Eesti riigiasutusi olid võimelised suhtlema vähemuskeeles (vene keeles), samal ajal kui suur osa vähemusest polnud võimeline suhtlema riigikeeles (eesti keeles), ei olnud üldiste Lääneriikide vähemuse-enamuse keelesuhte standardiga lihtsasti

võrreldav. (*Ibid.*, lk 471) CSCE/OSCE võis olla Balti riikide suhtes kriitilisem ka seetõttu, et mitmetel Lääneriikidel puudus võrreldav annekteeritu ja koloniseeritu kogemus. Järgnevalt analüüsib autor CSCE/OSCE missiooni nelja eesmärki, mis omakorda olid seotud konflikti ennetamise strateegiaga: muuta kodakondsuse seadust viisil, et see põhineks nullvariandile; luua Eesti riik, mis põhineb kahel riigikeelel ehk eesti keelel ja vene keelel; liikuda natsionalistlikust poliitikast kodanikurahvusluse suunas; ja lõdvendada liiga kõrgeid kodakondsuse seaduse (eelkõige keeleseaduse) nõudeid.

Missiooni juht Törnudd kritiseeris raportis, mis koostati aprillis 1993. aastal, Eesti natsionalismi põhinemist etnilisusel.⁴⁵ See läks kokku Lääneriikide laiemas 1990. aastate mõtteviisiga, et etniline rahvuslus on ideoloogia, mida praktiseerivad mahajäänud riigid ning mis oli kaasaja üheks peamiseks konfliktiallikaks. Seda mõtteviisi väljendab üks mõjukamaid natsionalismi uurijaid ja kontseptualiseerijaid (Ida-Euroopa regioonis), California ülikooli professor Rogers Brubaker, kes kirjeldas raamatus „Nationalism Reframed“ (1996) Eestit (nagu ka teisi postsovetlikke riike) natsionaliseeriva (*nationalizing*) või rahvuslikult rõhuva (*nationally oppressive*) riigina, mis on Brubakeri teooria kohaselt erinev (läänelikust) rahvusriigist. Natsionaliseeriv riik on loodud teatud rahvusliku kogukonna *poolt* ning selle kogukonna *jaoks*, kelle kultuuri, poliitilist ülemvõimu, keelt, demograafilist positsiooni ning majanduslike huve peab edendama eelisjärjekorras. (Brubaker 1996, lk 64 ja 79) Rahvuslikult rõhuvad riigid on kõik „uued riigid“ – Brubakeri järgi ka Eesti – postsovetlikus Ida-Euroopas. (*Ibid.*, lk 103 ja 106) Eesti kui uus riik valis Brubakeri teooria järgi natsionaliseeriva riigi tee, sest selle riigi subjektide (kodanike) jaoks polnud riik veel piisaval määral rahvusriik. See tähendab, et Eesti oli veel „teostamata“ (kuid natsionalistlike poliitikate kaudu „teostamisel“) rahvusriik. (*Ibid.* 1996, lk 63) Säärane natsionaliseeriv/rõhuv poliitika oli Lääne autorite sõnul mitmete negatiivsete tagajärgede põhjus. Brubakeri sõnul oli riigi tugevalt rahvuslik diskursus põhjuseks, miks emigreerus suur osa Eesti venekeelsest elanikkonnast. (Brubaker 2011, lk 1790) Birckenbach leidis, et venekeelse kogukonna diskrimineerimise tõttu nurjus suhtlus eesti- ning venekeelse kogukonna (ja Eesti ning Venemaa) vahel.

Missiooni teine juht Lahelma sõnas 1993. aasta raportis, et Eesti kodakondsuse taotlemise kriteeriumi on vaja lihtsustada viisil, et Eesti kodakondsuse saavad kõik endised NSVLi

⁴⁵ *Political report #3: Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia.* (1993). 1. aprill 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

kodanikud, kes selleks soovi avaldavad⁴⁶. Sedasama soovitas Stoel kirjas president Merile, lisades juurde, et soovitus on kooskõlas konflikti ennetamise strateegiaga: kuna kodanikud on riigile lojaalsemad kui mittekodanikest elanikud, vähendaks kodakondsuse seaduse muutmine destabiliseerumise riski riigis. Stoeli sõnul ei tähenda see, et eestlastest saaks Eestis rahvusvähemus; vastupidi, otsus aitaks eestlastel tugevdada enda kultuurilist, lingvistilist ja poliitilist identiteeti.⁴⁷ Lahelma lisas, et sisukas dialoog eri rahvuskogukondade vahel on iga arenenud demokraatliku riigi ühiskonnast ning missiooni sõnul oli see võimalik vaid siis, kui Eesti esindusorganisatsioonid seisavad kõrvuti venekeelseid elanikke esindavate organisatsioonidega.⁴⁸

Stoeli sõnul ei põhinenud tema soovitusel juriidilistel normidel, vaid pigem psühholoogilistel aspektidel. Kuigi täpselt ei ole teada, kuidas defineeriti psühholoogilisi aspekte ning nende mõju, näis neil olevat CSCE/OSCE sõnul suurem risk riiki destabiliseerida. Stoel sõnas kirjas president Merile, et endiste NSVLi kodanike, kes leidsid end uues riigis mittekodanike staatuses, tunded kogu situatsiooni ning enda tuleviku suhtes võivad viia riigi destabiliseerumiseni.⁴⁹ Törnudd kutsus Eesti valitsust venekeelse elanikkonna suhtes üles kannatlikkusele ja soovitas liikuda eesti keele oskuse nõudmise asemel edasi kodanikurahvuslusega.⁵⁰ Kuivõrd 1993. aastal oli kodakondsuseaduse vastuvõtmisest möödunud juba üle aasta, ning ühtegi viidet kogukondade vaheliste suhete destabiliseerumisest ei leidunud, on keeruline tuvastada, miks leidsid CSCE/OSCE ametnikud eesotsas Törnuddi, Lahelma ja Stoeliga, et nullvariandipoliitika mitterakendamine viib riigi sisepoliitilisse kriisi.

Lisaks kodakondsuseadusele ei kujunenud rahvusvahelisel üldsusel välja konsensust Eesti välismaalaste seaduse, mille võttis Riigikogu vastu 4. juunil 1993, suhtes. Stoel kritiseeris välismaalaste seadust (Zaagman 1999, lk 39–41), samas kui Euroopa Nõukogu kiitis selle heaks. President Meri esitas 28. juunil 1993. aastal Euroopa Nõukogule taotluse

⁴⁶ *Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 25. september–15. oktoober. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁴⁷ *Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the President of Estonia.* (1993). 2. juulil 1993 [Tallinn, 1. juulil 1993]. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁴⁸ *Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues.* (1993). 25. september–15. oktoober. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁴⁹ *Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the President of Estonia.* (1993). 2. juulil 1993 [Tallinn, 1. juulil 1993]. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

⁵⁰ *Political report #3: Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia.* 1. aprill 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

eksperthinnangu pälvimiseks. Euroopa inimõiguste eksperdid, kes kohtusid antud teemal 2. juulil 1993. aastal, leidsid, et seadus vastab Euroopa ning rahvusvahelistele standarditele, väärtustele ja normidele. Ekspertide arvates oli tegu riigi legitiimse ja normaalse vahendina reguleerimaks mittekodanike ja alaliste elanikega seotud küsimusi ning kõik Euroopa Nõukogu liikmesriigid olid ühel või teisel moel sarnase seaduse vastu võtnud. Eesti seaduse sisu polnud sarnane ainult sisu, vaid ka sõnastuse poolest lääneriikide vastavatele seadustele.⁵¹ Euroopa seaduste eeskujuks võtmine Eesti välismaalaste seaduse kirjutamisel kinnitas 2023. aasta kevadel intervjuus Postimehele ka Eesti valitsuse õigusnõunik aastatel 1993–1994 Aino Lepik von Wirén (Altosaar 2023).

Kodakondsuse seaduse puhul näis, et Eesti valitsus rääkis aiast ning CSCE/OSCE Eesti missioon ja rahvusvähemuste ülemvolinik aiaaugust. Nii Eesti valitsus kui ka CSCE/OSCE missioon taotlesid ühiskonna integreerumist ja julgeolekuriskide või konflikti maandamist, kuid kaks osapoolt olid kategooriliselt eri arvamusel, kuidas nende eesmärkideni jõuda. Kui Eesti riik leidis, et integratsioon saab toimida keeleõppe kaudu, soovis CSCE/OSCE teha seda kodakondsuse jagamisega. Autorid nagu Birckenbach ja Brubaker nägid Eesti valitsuse soovi integreerida riiki keeleõppe kaudu repressiivse ja diskrimineeriva poliitikana venekeelse elanikkonna suhtes. Missioon ja rahvusvähemuste ülemvolinik argumenteerisid nullvariandi või lihtsustatud naturalisatsiooni toetuseks veel väitega, et see aitab vähendada riski konfliktiks riigis, kus on niigi suur oht destabiliseerumiseks. Kui autor seadis varem küsimuse alla, kas konflikti ennetamise strateegia oli Eestile vajalik, siis nüüd on küsimuse all asjaolu, kas lihtsustatud naturalisatsioon oleks aidanud kaasa konflikti ennetamise strateegia eesmärkidele.

Kuna Eesti seadusandlus vastas rahvusvahelistele ning Euroopa riikide normidele ja konflikti ennetamise strateegia rakendamine oli Eesti olude suhtes küsitav, küsib autor viimases peatükis, miks soovitati Eestile topeltstandarditele viitavaid norme. Peatüki eesmärk on analüüsida CSCE/OSCE Eesti missiooni ja rahvusvähemuste ülemvoliniku poliitikat eelkõige konflikti ennetamise strateegiat topeltstandardite, orientalism ja *westsplainingu* prisma kaudu.

⁵¹ Opinion on the Law on Aliens of Estonia. (1993). OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

CSCE nõudmised ja soovitud Eesti valitsusele – topeltstandardid, *westsplaining* ja orientalism?

Põhinedes osati eelmistele peatükkidele, lahkab töö viimane peatükk CSCE/OSCE Eesti missiooni nõudmisi ja soovitusi Eesti valitsusele topeltstandardite, *westsplainingu* (läänetargutamise) ja orientalmi perspektiivist. Lisaks analüüsile mõtestab peatükk lahti laiema Lääneriikide 1990. aastate mõttelaadi, mis tugines üleilmastumisele ja sarjas rahvuslust. Tuginedes Edward Saidile (1978) ja teistele orientalmi uurijatele, pole analüüsi fookuses küsimus, millised Lääneriikide väited Ida-Euroopa kohta vastavad tõe, vaid kuidas löid need väited aluse CSCE/OSCE missiooni loomiseks ning soovitusteks Eestis. Peatükk analüüsib mitte niivõrd seda, kas orientalmi kontseptsiooni on võimalik rakendada Eesti missioonile, vaid kuidas oleks seda võimalik rakendada. Töö eesmärki silmas pidades ei taotle autor hinnangu andmist CSCE/OSCE Eesti missiooni, rahvusvähemuste ülemvolniku, Eesti valitsuse ja Eesti CSCE/OSCE delegatsiooni tööle.

Tõik, et Eesti seadusandlus vastas rahvusvahelistele nõuetele, tekitab küsimuse, miks esitas CSCE/OSCE missioon nõudmisi ja soovitusi Eesti seadusandluse muutmiseks, mille täitmine oli omakorda eeldus Euroopa institutsioonidega liitumiseks. NSVLi lagunemine langes kokku ajaga, mil Lääneriikide arengut mõjutas üha enam globaliseerumine: rahvusriikide välispoliitiline lõimumine, riikide-üleste poliitiliste ja majanduslike organisatsioonide loomine ning elanike üha suurem liikuvus riikide vahel. Seega ei nähtud assimilatsiooni, mida Eesti kui rahvusriik enda poliitikas taotles, efektiivse või modernsena. (Hallik 2010) Võib oletada, et seetõttu langesid seadused, nagu kodakondsusseadus ja välismaalaste seadus, CSCE/OSCE missiooni ametnike kriitika alla hoolimata asjaolust, et need vastasid rahvusvahelistele normidele. CSCE/OSCE püüdis, hoolimata Eesti valitsuse korduvast vastuseisust, luua Eestist modernset riiki, mis ei põhineks eelmodernselt Eesti rahvusel, vaid kodanikurahvusel, kahel riigikeelel ja multikultuursusel, sest ainult viimased kolm tegurit oleksid Eesti niigi stabiilset olukorda „destabiliseerinud“.

Autor väidab, tuginedes politoloog Michael Johnsile (2003), et CSCE/OSCE soovitud ning nõudmised Eesti valitsusele põhinesid topeltstandardil: rahvusvahelised normid sündisid Läänes, kuid nende rakendumist ei eeldatud Lääneriikidelt, vaid peamiselt postsovetlikelt ja etnonatsionalistlikelt Ida-Euroopa riikidelt, nagu Eestilt ja Lätilt. Etniliste konfliktide ennetamiseks oli seejuures kasutusel peamiselt kaks mehhanismi: riigi valitsuse veenmine või

tingimuste seadmine (liitumaks Euroopa ja Lääne organisatsioonidega). (Hogan-Brun et al, lk 604) Eesti puhul osutus CSCE/OSCE missiooni vaatevinklist efektiivseks eelkõige viimane. Eesti seisis 1990. aastatel kahe küna ees: kas rakendada missiooni ja rahvusvähemuste ülemvoliniku nõudmisi, et ühineda tulevikus ELi ja NATOga, või kaitsta pikas plaanis enda kui väikeriigi kultuuri ja keelt (Johns 2003, lk 685 ja 689). Topeltstandard väljendus eelkõige seoses rahvusvähemuste ja mittekodanikega seotud normidega: missiooni eesmärk oli rakendada Eestis kakskeelsust ja nullvarianti ning taotleda seeläbi integratsiooni. Birckenbachi sõnul püüdis missioon tõmmata tähelepanu asjaolule, et „venekeelsed [elanikud] hakkavad õppima eesti keelt, kui üldse [hakkavad], teise keelena – tõik, mis nõuaks vene keele ametlikku tunnustamist Eestis“ (Birckenbach 2000, lk 48).

Lisaks keeleõppele ei vastanud mitmete Lääneriikide rahvusvähemuste poliitika rahvusvahelistele normidele. Türklased, kes saabusid Saksamaale 20. sajandi keskel, kannatasid rahvusvaheliste normide järgi diskriminatsiooni all. Mitmed ELi liikmesriigid, nagu Prantsusmaa, Kreeka ja rahvusvähemuste ülemvoliniku Stoeli kodumaa Holland, ei olnud allkirjastanud rahvusvähemuste poliitiliseks kaitseks vastavaid dokumente. (Johns 2003, lk 684; 693–694) Lääneriikide poliitika väljatoomise eesmärk ei ole laskuda *whataboutismi*, vaid näidata, et Ida-Euroopa ja Lääne-Euroopa rahvusvähemuste ja mittekodanike poliitika vahel ei eksisteerinud suuri erinevusi ning Ida-Euroopa riikide seadusandlus vastas lisaks rahvusvahelistele normidele ka „Euroopa riikide“ normidele. Siiski nõuti Ida-Euroopa riikidelt rohkem. Seda ilmestab näiteks tõik, et kuigi CSCE/OSCE-s osales 2003. aastaks 55 riiki, olid kõik 14 soovitus suunatud Ida-Euroopa riikidele. (*Ibid.*, lk 685 ja 689) Kui Lääneriigid said endale madalamaid standardeid lubada, siis Ida-Euroopa riigid mitte. Ühest küljest võib see tugineda orientalistlikule eeldusele, et idaeurooplased oskavad konflikte lahendada „vähem ratsionaalsemalt“ kui euroopalikud lääne-eurooplased, kes ei võta sisepoliitilise pinge eskaleerumise korral kätte relvi. Seetõttu võis CSCE/OSCE leida konflikti ennetamise strateegiale tuginedes, et assimileerimispoliitika sobib ainult riikidesse, mis on rahumeelsed. CSCE/OSCE ametnikud leidsid, et vaid kakskeelsuse ja kodanikurahvusluse rakendamine (ning seejuures etnorahvuslusest eemale tüürimine) stabiliseerib riiki.

Topeltstandardi põhjuseks võis olla ka rahaline pool: CSCE/OSCE-d toetasid rikkad Lääneriigid, mistõttu ei soovinud CSCE/OSCE nõukogu Lääneriikide rahvusvähemuste poliitikat kritiseerida. Lisaks oli CSCE/OSCE tõenäoliselt teadlik, et Lääneriikidel on võimalus CSCE/OSCE soovitusi kergekäeliselt ignoreerida, mis omakorda vähendaks organisatsiooni

autoriteeti inimõiguste normi seadmises ja seires. (Johns 2003, lk 685, 689) Nagu väitis Birckenbach, koondusid CSCE/OSCE Eesti missioonis lisaks Eesti huvidele ka Venemaa, Lääneriikide ja teiste osalejariikide huvid, mida tuli liikmemaksu tasumise tõttu arvesse võtta. Topeltstandardi väljendumisele tuginedes vaatleb autor CSCE/OSCE Eesti missiooni *westsplainingu* või orientalismis prisma kaudu. Enne kontseptsioonide võimalikku sobitamist Eesti kogemusele 1990. aastatel, defineerib autor nende tähendused.

Westsplaining ehk läänetargutamine jõudis akadeemilisse ning ajakirjanduslikku diskursusesse eelkõige pärast Venemaa täiemahulise sõja algust Ukrainas 2022. aasta veebruaris. Nii nagu mitmed teised Venemaa initsieeritud konfliktid või sõjad naaberriikides, nagu pronksiöö Tallinnas (2007), sõda Gruusias (2008), Krimmi okupeerimine (2014) ja konflikt Transnistrias, põhines Venemaa agressiivne sekkumine „vajadusel“ kaitsta venekeelseid kaasmaalasi „lähivälismaal“. *Westsplaining* termini populariseerimisele aitas kaasa NSVLis sündinud Vene päritolu Ameerika ajakirjanik Cathy Young. *Westsplaining* tuleneb sõnast *mansplaining*, mis tähendab meeste patroneerivat targutamist (tihtipeale naistele) ning liigset enesekindlust teemadel, milles puudub tegelik pädevus või mida naine kui targutamise objekt teab ise (paremini). (Kazharski 2022) *Westsplainingule* viitas Balti riikide kontekstis 2022. aasta septembris ajalehes Sirp Tallinna ülikooli professor Tõnis Saarts, kes sõnas, et siiani juhtivas teadusparadigmas on Balti regiooni kui uurimisobjekti eritlenud peamiselt Venemaale spetsialiseerunud teadlased, mille tagajärjel uuritakse regiooni Venemaast lähtuva unitaarse postsovetliku prisma kaudu. Lääneriikide kogemusele tuginev neutraalsuse püüe soovib selgitada ja mõista mõlema poole ehk Balti riikide ja Venemaa positsioone võrdselt, mis omakorda viib Vene apologismini akadeemias. (Saarts 2022) Neutraalsusepüüe, mida Eesti riigijuhid tugevalt kritiseerisid, iseloomustas ka Stoeli tööd konflikti ennetamise ja informatsiooni kogumise vallas.

Läänetargutamise (nagu *mansplainingu*) tegevuse teostamist õigustab targutaja oma päritoluga: väidetava autoriteetse positsiooni tõttu on targutaja arvamus vaikimisi õige ega ole seatav kahtluse alla. Kuigi arvamuse avaldamine ise on tervitatav, võib väidetavalt autoriteetselt positsioonilt avaldatud arvamus viia vildakate järeldusteni targutamise objekti, antud juhul Ida-Euroopa kui regiooni, suhtes nii akadeemilisel kui ka poliitilisel tasandil. Kuna läänetargutaja asjatundmatu või vale järeldus võib tuleneda asjaolust, et järeldus tugineb Lääne, mitte kõnealuse piirkonna ehk Ida-Euroopa kogemusel, peaks Slovakkia politoloogi Aleksai Kazharski sõnul järelduste tegemiseks panustama regiooni mõistmisele ja keelte õppimisele.

(Kazharski 2022) Sarnasele probleemile viitas ka Saarts: Lääneriikide akadeemikud uurivad Ida-Euroopat justkui kõrvalprojekti peaprojekti (Venemaa) juures (Saarts 2022). Mitmed CSCE missiooni nõuded, mis soovitasid Eesti riigil siduda kodakondsus lahti riigi õigusjärgsusest ning luua riik, mis põhineb kakskeelsusel ja kodanikurahvuslusel, heites seejuures eemale etnorahvusluse, näivad tuginevat Lääneriikide kogemusel. Soovitused vaatasid mööda Eesti valitsuse püüdest asetada 1990. aastate demograafiline seis postkolonialistlikku perspektiivi ning keskenduda antud ajahetke asemel ajaloo perspektiivi rõhutamisele.

Poola politoloogi ja ajakirjaniku Jan Smolenski ning Harvard Law Schooli Fellow Jan Dutkiewicz (2022) sõnul tähendab läänetargutamine viisi, kuidas Lääne akadeemikud ja spetsialistid analüüsivad Ida-Euroopa olukorda ning kogemust, käsitledes piirkonda mitte ajalooobjektina, vaid -objektina. Seejuures väidavad Lääneriikide asjatundjad, et mõistavad Venemaa käitumise motive ning kirjutavad Ida-Euroopa regioonile poliitiliselt ette, kuidas regioonis asuvad riigid peavad käituma: „Läänetargutamise raamistikus tunnustatakse Venemaa muresid, kuid Ida-Euroopa riikide muresid mitte.“ (Smolenski ja Dutkiewicz 2022) Autorid advavad seejuures, et Ida-Euroopa pole homogeenne nii regiooniti kui ka riigiti. Eelkõige püüavad nad rõhutada, et Ida-Euroopat puudutavates teemades on senimaani olnud häälekam õigus Venemaal ja Lääneriikidel kui Ida-Euroopa riikidel endal. Viimast kinnitas näiteks Lahelma ja Birckenbachi avaldus, et CSCE/OSCE Eesti missiooni mandaadi olemuse ja pikkuse puhul ei tule arvestada ainult Eesti riigi kui subjekti enda vajadusi, vaid ka Venemaa ja Lääneriikide huvisid.

Smolenski ja Dutkiewicz sõnul iseloomustab *westsplainingut* tõik, kuidas Venemaa välispoliitiliselt agressiivse käitumise taga on NATO idasuunaline laienemine (Smolenski ja Dutkiewicz 2022). Selle vaate esindaja on üks tuntumaid kaasaja mõtlejaid, MITi emeriitprofessor Noam Chomsky, kelle sõnul asutati NATO Lääneriikide ja maailma kaitseks Venemaa ohu eest, kuid ohu kadumise järel laienes NATO koheselt Ida-Euroopasse, „rikkudes suulist kokkulepet Mihhail Gorbatšoviga, ulatudes Venemaa piirideni viisil, mis on tekitanud tõsise ohu vastuseisuks“ (Chomsky 2015, lk xi). Chomsky viitab siinkohal NSVLi viimasele juhile Mihhail Gorbatšovile antud lubadusele enne NSVLi kokkuvarisemisest, et NATO ei laiene Ida-Euroopa riikidesse. Väide, et Lääs pettis Venemaad, võtab Ida-Euroopa riikidelt ära ajalooobjektsuse, ignoreerides Ida-Euroopa riikide enda vaatenurka, ja vaatab mööda faktist,

et Eesti ja mitmed teised Ida-Euroopa riigid avaldasid soovi liituda Lääne julgeolekustruktuuriga ise.

Läänetargutamine on retoorika, milles Lääne-Euroopa väidab teadvat paremini, mis on Ida-Euroopa riikidele hea ning mis mitte. Seevastu orientalism on Lääne- ja Ida-Euroopa vaheliste suhete kahepoolne süsteem ja protsess, kus Ida-Euroopa riike kujutatakse mahajäänud, „tsiviliseerimata“ ja mitte-euroopalikuna – samas kui Lääne-Euroopat kirjeldatakse modernse ja euroopalikuna –, kusjuures Ida-Euroopa riigil ei ole võimalik muutuda modernseks ilma Lääne juhendamisetä. Briti Columbia ülikooli professori Merje Kuusi (2004) sõnul väljendus Lääne-Euroopa orientalism Ida-Euroopa suhtes eelkõige NATO ja ELi laienemisprotsessis. Laienemisprotsessi (sh CSCE/OSCE Eesti missiooni, mille soovitude täitmine oli ELi ja NATOga liitumise tingimus) diskursuse kohaselt olid Ida-Euroopa riigid Euroopa normide vastuvõtjad ja Euroopalt õppijad. (Kuus 2004, lk 473) Lääneriikide Ida-Euroopa suunalise orientalmi puhul on oluline rõhutada Ida-Euroopa soovi ja tahet liikuda euroopalikkuse suunas.

New Yorgi ülikooli ajaloo-professori Larry Wolffi (1994) järgi loodi Ida-Euroopa mõiste 18. sajandil, mil piirkond oli geograafiliselt kujunenud Euroopaks, kuid olemuslikult alles läbis Euroopaks kujunemise protsessi. Lääs ja Ida olid selle diskursuse kohaselt olemuslikult erinevad eelkõige seetõttu, et Ida-Euroopal puudus euroopalikkus piisaval määral. (*Ibid.* lk 471–472) Võrreldes Aasiaga polnud Lääneriikide jaoks Ida-Euroopa lihtsalt mahajäänud regioon, „teine“ või vastand, vaid regioon, mis võib saada Euroopaks, ning seega „järele õppija, eksperiment ja katsetamispaik“ (*Ibid.*, lk 474). Sellega kaasnes kahetine kujutamine (*dual framing*): endised postsovetlikud riigid olid küll osa Euroopast, kuid siiski mitte veel „päris“ Euroopa osa. (*Ibid.* lk 471–472) Ida-Euroopa kontseptsioon on võrreldes 18. sajandi kontseptsiooniga muutunud, kuid „teisesuse“ eeldus püsib siiani.

Orientalismiga kaasneb postsovetliku ruumi loomine: riike ei vaadelda iseseisva üksusena, vaid osana ruumist, mis ühtlustab riike sarnasteks. Oxfordi ülikooli Euroopa uuringute professori Timothy Garton Ashi (1989) sõnul oli külma sõja ajal sotsiaalteaduste uuringutes lihtsam kujutada Ida-Euroopat ühtse regioonina, kusjuures regiooni puudutavad uuringud olid tihti peale ideoloogilised, olles pigem seotud Lääneriikide luure ja valitsusega kui sotsiaalteaduste teoreetiliste aruteludega. Pärand püsis ja süvenes 1990. aastatel: Kuusi sõnul tegi Ida- ja Kesk-Euroopa pärast NSVLi lagunemist läbi tagasilanguse, kus regiooni ei

vaadeldud enam kui teise, vaid kolmanda maailmana, mis vajab Lääne-Euroopa hoolt ja eestkostet. Brubakeri kohaselt tuginesid veel 1990. aastate lõpus Ida-Euroopa uuringud vastanditele nagu kirglikkus ja ratsionaalsus, etniline natsionalism ja kodanikurahvuslus, mitte-moderne vihkamine ja moderne tolerants (Kuus 2004, lk 475). Seejuures oli Lääs koos kohase seadusandluse ja riiklike institutsioonidega kui näide, mida tuli jälgida ning mille poole püüelda. Euroopaks saamine polnud võimatu, kuid võimalik vaid teatud eelduste täitmisel.

Läätargutamise väljendus CSCE/OSCE Eesti missiooni puhul mitmes asjaolus. Kui Eesti poliitikud rõhutasid, et Eesti 1990. aastate sisepoliitiliste küsimuste puhul on tegu probleemiga, kuidas lahendada NSVLi kolonialismipärandit, mille venestamispoliitika muutis äärmuslikul ja sihilikul viisil Eesti demograafilist pilti, püüdsid CSCE/OSCE ametnikud tõlgendada olukorda inimõiguste kaudu, kuigi Eesti ei rikutud süstemaatiliselt inimõigusi. Lahelma väide, et missiooni mandaati ei saanud muuta Eestile kohasemaks või seda sootuks lõpetada Venemaa vastuseisu tõttu, näitab, kuidas Eestit vaadeldi poliitika objektina, mitte subjektina. Westsplainingu ja orientalismilise ilminguid võib leida viisist, kuidas Eestit kujutati konfliktipiirkonnana, hoolimata sellest, et Eestis ei eksisteerinud viiteid konfliktile või vägivaldale ning riigi esindajad seisid kujutamislaadile vastu. CSCE/OSCE missioon vaatas samuti mööda Ida-Virumaal vähemusena elanud Eesti elanike kogemusest, väites, et nende olukorrale on osa sovetlikust mõttelaadist. Samal ajal väitis CSCE/OSCE missioon, et oma riigi ehk NSVLi kaotanud Eesti venekeelsete elanike suhtes tuli olla kannatlik.

1994. aasta sügisel lahvas CSCE/OSCE missiooni ning Eesti valitsuse vahel konflikt pärast seda, kui CSCE/OSCE missioon sõnas 73. tegevusraportis, et Punaarmee *vabastas* Tallinna 22. septembril 1944. aastal, kasutamata jutumärke. Eesti valitsus reageeris sõnastusele tugevalt, pannes CSCE/OSCE missiooni edasise osaluse Eestis küsimärgi alla. Lahelma sõnul oli see näide „Eesti võimude tundlikkusest esinduse aruandluse suhtes“. Lahelma sõnul ei olnud sõnakasutuse, mis ei viidanud okupatsioonile, vaid Eesti liitumisele NSVLiga vabatahtlikult, eesmärk poliitiline. Missioon kasutas terminit „möödamines“, tsiteerides kohalikku uudist. Lahelma tõdes enda monograafias tagantjärele, viidates diplomaadile kohaselt tegevusraportile #73: „Mõningaid küsimusi mõnes aruandes oleks võinud sõnastada mõnevõrra teisiti.“ (Lahelma, 1999, lk 33)

Missiooni ametnikud, kel puudus annekteeritud riigis elamise kogemus, ei paistnud mõistvat, miks oli Eesti jaoks õigusjärgsuse küsimus oluline. Seetõttu tõlgendati Eesti kriitika

tundlikkuseks missiooni tegevuse suhtes. Ilmselt samal põhjusel ei mõistetud kodakondsuse seaduse väljakuulutamise tagamaid. Selle asemel tõlgendati Eesti valitsuse poliitikat natsionalistliku riigi püüdega maksta kätte mineviku eest, mistõttu oleks Eesti riik pidanud „arutama enda moraalinormide üle“ (Birckenbach 2000, lk 81). Birckenbachi sõnul vajas Eesti muutust (sh selleks, et riik mõtestaks lahti enda moraalistandardid), kuid on vähetõenäoline, et see muutus (ehk võimekus mõtestada moraaliküsimused lahti ise) tuleb ühiskonna seest, mis omakorda õigustas välist sekkumist ehk Eesti missiooni loomist.

Kionka sõnul oli möödaminnes kasutatud sõnastuse asemel suurem probleem sama missiooni raporti eeldustes ja järeldustes. Raport hindas, et Eesti poliitiline olukord on seoses Tallinna „vabastamise“ aastapäevaga keeruline. CSCE/OSCE missioon kirjutas aastapäeva järel, et missioonil oli põhjust uskuda, et rahutused on tõenäolised. Konflikti ega ühtegi intsidenti aga ei toimunud. Raport vihastas Eesti valitsuse välja, sest polnud ühtegi põhjust arvamaks, et seoses aastapäevaga puhkevad rahutused või konflikt. Missioon kui konflikti ennetav vahend oleks pidanud Eesti valitsusele andma pingete tekkimisest vara märku. Raportiga taastoodeti pilti Eestist kui riskipiirkonnast, kuid Eesti valitsusele võimalikust konfliktist ei teatud (ilmselt seetõttu, et puudusid tegelikud põhjused konflikti puhkemiseks). Valitsuse jaoks väljendas raport asjaolu, et missioonil puudub igasugune teadlikkus Eesti poliitilise õhkkonna osas, mis seadis omakorda küsimärgi alla missiooni töö, sh teiste raportite õigsuse ja pädevuse. Missiooni konflikti ennetamise strateegia riigis, kus viited konfliktile puudusid, võttis tabavalt kokku Kionka: „See aruanne viitas sellele, et missioonil oli eelsoodumus otsida probleeme sealt, kus neid polnud, ja kui [olukord on selline], et peab hakkama probleeme välja otsima, oleks ehk aeg oma pood kinni panna“. (Kionka 2000, lk 258) Näib, et CSCE/OSCE-le ei piisanud tõestusest, et Eestis konflikt puudub, vaid eeldas, et Eestis kui natsionalistlikus ja postsovetlikus riigis võib konflikt tekkida. CSCE/OSCE konflikti ennetamise strateegia oli kohati orientalistlik, sest põhines *eeldusel* (ning mitte faktidel), et postsovetlikus ja natsionalistlikus riigis, nagu Eesti, võib puhkeda (vägivaldne) konflikt.

NSVLi lagunemise järel võis CSCE/OSCE hirm konflikti ees tugineda teadmatusele, kuid veel 1999. aastal põhjendas endine missiooni juht Lahelma strateegia vajalikkust Euroopaga liitumiseks. Samas ei pea põhjendus organisatsiooni teadmatusest paika, sest esimene ülevaatlik CSCE/OSCE raport Eestist koostati pärast CSCE/OSCE saadikute visiiti Eestisse 1992. aasta novembril, seega enne missiooni algust. Kuna strateegia rakendus Eestile kohati Jugoslaavia veriste sündmuste järel, võib oletada, et Ida-Euroopat vaadati ühese ja homogeense

postsovetliku ruumina, mis ulatus Balti riikidest Balkani lõunatipuni. Seda kinnitavad ka CSCE/OSCE ametnike sõnavõtted, mis kirjeldasid Eestit riskipiirkonnana koos Tšetšeenia, Küprosega ja Balkaniga. Topeltstandardile viitab tõik, et konflikti ennetamise strateegiat ei kasutatud konfliktide ärahoidmiseks Lääneriikides nagu Ühendkuningriigis (Põhja-Iirimaal) ja Hispaanias (Johns 2003, lk 687), kuid eeldati seda postsovetlikust ruumist.

CSCE/OSCE missioon Eestis näis põhinevat eeldusel, et Eesti ei suuda ise inimõiguste kaitse ja konflikti haldamisega toime tulla ning vajab seega Lääneriikide hoolt ja juhendamist. Näiteks on kahtlust, kas Eesti ise suudab inimõiguste kaitsega toime tulla, väljendanud Lahelma. Lisaks sellele sõnas missiooni juht, et Eesti Inimõiguste Instituut (EIHR) on „iseseisev natsionalistlik grupp asutatud presidendi poolt“, mis süüdistas 1994. aastal missiooni „tegutsemises Venemaa imperialismi kaudse vahendina“. (Birckenbach 2000, lk 39) Natsionalistlikul riigil oli nii ametnike kui ka autorite tekstides negatiivne varjund, tähendades midagi mittemodernset, mille juurest tuli püüda areneda modernse postnatsionalistliku lääneriigi suunas (Brubaker 1996, lk 63). Siinkohal on näha, kuidas orientalism kui eelduslik vaade Eestile ja *westspaining* kui retoorika põimusid omavahel kokku: Eesti vaatab liialt minevikku, tuginedes seejuures õigusjärgsusele, mis omakorda viib natsionalismi ja moraalipuuduseni. Selleks, et juhtida Eesti lääneliku riigivormi ja -ühiskonna suunas, vajab riik välist sekkumist ja juhendamist.

Eesti arengute puhul kardeti, et Eestis puhkeb diskrimineeriva ja välistava seadusandluse tõttu kolmnurkne vähemuskonflikt (*triangular minority conflict*), mille üheks osapooliks on Venemaa kui rahvusvähemuse „kaitsja“. (Birckenbach 2001, lk 2–3) Kuigi Venemaa sekkumine 1990. aastate Balti riikide sisepoliitikasse oli võimalik, siis motiiviks ei olnud Eesti seadusandlus, vaid NSVLi järgse Venemaa soov seista enda postimperiaalsete ja majanduslike eesmärkide eest regioonis. Selmet aduda, et konflikt tugineb Venemaa valeväidetele ja enda representeerimisele rahvusvähemuste kaitsjana Eestis, püüti taotleda neutraalsust ja tulla Venemaa nõuetele rahvusvahelisel tasandil vastu, mis võis väljenduda püüdes muuta Eesti seadusi Venemaale sobivamaks. Tõik, et missioon soovis kaitsta Venemaa huve regioonis, viitab sellele, et Eestit ja muud postsovetlikku ruumi võidi vaadelda osana Moskva mõjusfäärist, mille poliitika osas on Venemaal õigus kaasa rääkida. Seega esines CSCE/OSCE Eesti missioonis ka *westspainimisele* omast Vene apologismi.

Orientalismi Eesti kui mahajäänud riigi suhtes esines ka CSCE/OSCE ametnike isiklikes vaadetes. Birckenbachi sõnul leidis suur osa CSCE/OSCE ametnikke, et Eestis puudub haritlaste (akadeemikute ja teiste professionaalide) kiht, või vähemalt oli selle eksisteerimine ametnike sõnul küsimärgi all. Arvamus tugines CSCE/OSCE läbikukkunud katsel korraldada eesti- ja venekeelsete intellektuaalide, nagu ajakirjanike, õpetajate ja teadlaste, vahel seminare ning töötubasid, mis arendaksid suhtlust kogukondade vahel ning arutleksid olukorra üle riigis või haridussüsteemis. CSCE/OSCE meelehärmiks puudus kohalike kogukondade esindate seas töötubade vastu huvi. Birckenbachi sõnab: „Nende sündmuste valguses on enamik [CSCE/OSCE] diplomaate üsna skeptilised selle suhtes, kas tänases Eestis haritlaste kiht üldse eksisteerib. Venekeelse kogukonna esindajad [Eestis] kinnitavad seda seisukohta, viidates tõsiasi, et enamik haritlasi on riigist lahkunud ja töötab nüüd välismaal.“ (Birckenbach 2000, lk 43–44) Suur osa missiooni liikmetest nentis, et nad ei kujuta ette, kuidas suudavad haritlased Eestis ülepea elada (*Ibid.*, lk 64–65).

Haritlaste kihi puudumine raskendas Birckenbachi sõnul CSCE/OSCE konflikti ennetamise ja haldamise tööd Eestis. Kui Iisraeli-Palestiina konflikti raames korraldati edukalt töötubasid, mis keskendusid lahkkelide ja konfliktide lahendamisele regioonis, siis Eestis ei saanud sarnast lähenemist rakendada. Akadeemilise kogukonna ja haritlaste read, kellele arutelud tuginesid, olid Eestis liiga hõredad. (Birckenbach 2000, lk 80) Vaade, et Eestis puudub haritlaste jaoks sobilik keskkond või neid ei olegi, on orientalistlik, viidates Eestile kui riigile, kel puudub pädevus iseseisvalt mõelda ja konstrueerida arvamust või pädevat poliitikat, ning mahajäänud keskkonnale, kus haritlastel kui vaimselt võimekatel inimestel pole võimalik tööd teha.

CSCE/OSCE nägi Eestit mahajäänud riigina, kel on potentsiaal saada Euroopa riigiks seadusandluse ja mõtteviisi muutmise kaudu. Analüüsist järeldub, et CSCE/OSCE Eesti missiooni tahe rakendada Eestis konflikti ennetamise strateegiat, ning hirm, et Eestis konflikt tekib, põhines orientalistlikule valearusaamale regiooni arengutest. CSCE/OSCE püüdis konflikti lahendada seadusandluse muutmise kaudu, võttes endale läänetargutades eelduse, et CSCE/OSCE teab Eestist endast paremini, mis on Eesti arengutele hea, kui Eesti ise.

Kokkuvõte

CSCE/OSCE Eesti missioon loodi 1993. aastal, et stabiliseerida riiki, kogukondade vahelisi suhteid ning seista hiljuti poliitiliselt tagatud inimõiguste jätkuva järgimise eest regioonis. Selleks püüdis nii missioon kui ka rahvusvähemuste ülemvolinik Max van der Stoel arendada dialoogi rahvuskogukondade vahel, töötades seejuures kolmanda neutraalse osapoolena valitsuse ja kogukondade kõrval. Eesti valitsus ja Eesti delegatsioon CSCE/OSCE-s seadis Stoeli ja missiooni neutraalsuse mitmel korral kahtluse alla, mh seetõttu, et CSCE/OSCE Eesti missioon näis arvestavat Venemaa huvisid regioonis.

CSCE/OSCE Eesti missioon rakendas konflikti ennetamise strateegiat, mida tihtipeale on hinnatud edukaks CSCE/OSCE konflikti ennetamise näiteks. Töö seadis konflikti ennetamise strateegia edukuse kahtluse alla: on vähemalt küsitav, kas CSCE/OSCE konflikti ennetamise mandaat sobis Eesti oludesse ning kas seda saab hinnata edukaks, sest CSCE/OSCE missiooni väitel ei eksisteerinud Eestis konflikti juba eos ning suhted rahvuskogukondade vahel olid head. Seega põhjendati missiooni töö ja konflikti ennetamise strateegia vajalikkust potentsiaalselt tekkiva konflikti kaudu, kuigi puudusid viited rahvuste-vahelise konflikti tekkimiseks. Eesti valitsus püüdis konflikti ennetamise strateegiat muuta juba 1994. aastal, sest strateegia tagajärjel hakati Eestit rahvusvahelisel tasandil kujutama (üheskoos Tšetšeenia, Kuproose ja Balkanimaadega) konfliktitsoonina. See näis omakorda kinnitavat CSCE/OSCE arusaama, et Eestis on jätkuvalt vaja rakendada konflikti ennetamise strateegiat ja senine töö on konflikti ennetamisel olnud edukas. Samas näis, et missiooni liikmed olid Eestis hõivatud paljuski pigem sotsiaalmajanduslike kui etnilis-poliitiliste küsimustega. Lahelma sõnul pörkas Eesti valitsuse soov mandaati muuta tagasi Euroopa Liidu ja Venemaa huvidele regioonis.

CSCE/OSCE Eesti missioon (samuti teised rahvusvahelised organisatsioonid) ei tuvastanud Eestis süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi mitte kunagi. Kuigi missiooni nähti vajalikuna eelkõige pärast kodakondsuse seaduse välja kuulutamist 1992. aastal, vastas seadus (nagu ka CSCE/OSCE kriitika alla langenud välismaalaste seadus) rahvusvahelistele standarditele. Euroopa tagasiside Eesti seadusandlusele polnud üksmeelne: kui CSCE/OSCE Eesti missioon soovis, et kodakondsuse seadus tugineks nullvariandile, nimetas Euroopa Nõukogu seadust „ekstreemselt liberaalseks“. Missioon soovis, et Eestis oleks kaks riigikeelt (eesti keel ja vene keel) ning liiguks premodernse etnorahvusluse juurest euroopaliku kodanikurahvusluse

suunas. Seetõttu ei tulnud Stoeli sõnul võtta arvesse ainult kodakondsuse seaduse juriidilist, vaid psühholoogilist aspekti.

Kuna Eesti seadusandlus vastas CSCE/OSCE ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide sõnul rahvusvahelistele normidele (sh normidele, mida rakendasid Euroopa riigid), inimõiguste süstemaatilist rikkumist ja vägivalda intsidente riigis ei esinenud ning pinged kogukondade vahel olid madalad, on küsitav, miks rõhutas CSCE/OSCE missioon konflikti ennetamise strateegia ning seadusandluse muutmise vajalikkust. Autor väidab, et missiooni nõudmised ja soovitusel Eestile viitavad toepeltstandardile, sest mitmed Lääne-Euroopa riigid ei täitnud Eestilt nõutud standardeid ning CSCE/OSCE ei rakendanud konflikti ennetamise strateegiat Euroopa konfliktsetes piirkondades nagu Põhja-Iirimaal ja Hispaanias.

Läanetargutamine ja Lääneriikide orientalism Ida-Euroopa suunal on regiooniuuringutes uudsed kontseptsioonid, mida pole analüüsiks varem laialdaselt rakendatud. Autor analüüsis, kas ja millisel viisil on võimalik neid mõisteid rakendada CSCE/OSCE Eesti missiooni uurimisel. Seejuures võib eeltoodud toepeltstandardit, kus Eestilt nõuti otsuseid, mida Lääneriikidelt ei nõutud, vaadelda orientalism ja läanetargutamise ühe väljendusviisina. Konflikti ennetamise strateegia näis tuginevat kahele orientalistlikule eeldusele: esiteks, postsovetlikud riigid on ühtne mahajäänud ruum, kus toimuvad sarnased arengud (st kui rahvuse pinnalt tekkis konflikt Balkani riikides, peaks see tekkima ka Balti riikides); ja teiseks, kuigi Eestis pole veel konflikti kujunenud ning ühtegi viidet selle kujunemiseks ei leidu, on potentsiaal konflikti välja kujunemiseks *mahajäänud etnonatsionalistliku* poliitikaga riigis, nagu Eestis, tunduvalt suurem kui Lääneriikides.

CSCE/OSCE Eesti missiooni uuringute tööpõld oli lai. Lisaks sellele, et CSCE/OSCE Eesti missiooni iseloom ja mandaat tugines kohati Lääneriikide orientalistlikule arusaamale arengutest postsovetlikus ruumis, võisid mandaadi iseloomu kujundada ka Venemaa välispoliitilised huvid regioonis. Kuigi töö puudutas ka Venemaa „humanitaarset dimensiooni“, võiksid järgnevad uurimused keskenduda küsimusele – tuginedes missiooni juhi Timo Lahelma väitele Venemaa huvide teostamisest –, kuivõrd ja kuidas mõjutab missiooni iseloomu Venemaa. Töö keskendus aastatele 1993–1996, kuid missioon resideerus Eestis 2001. aastani. Seetõttu peaksid järgmised uurimused katma aastaid 1997–2001, sh küsimust, kuidas lahkus missioon Eestist. CSCE/OSCE Eesti ja Läti missiooni on käsitletud tihtipeale koos ning seetõttu vajavad need missioonid võrdlevat analüüsi. Kõige olulisemaks peab autor

edaspidises uurimistöös orientalisti uuringuid, mis aitaksid kaasa Ida-Euroopa uuringute deorientaliseerimisele akadeemias, mille tulemusel käsitletak Balti ja Ida-Euroopa riike subjektidena nende mitmekesisuses.

Kasutatud allikad ja kirjandus

Arhiiviallikad

1992

Decision on Estonia. (1992). *Report of the Personal Representative of the Chairman-in-Office to Explore the Modalities of a Possible Mission to Estonia* [Agenda item 9]. Eighteenth Meeting of the Committee of Senior Officials. 18-CSO Journal No. 3, Annex 2. Stockholm, 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia. (1992). OSCE Mission to Estonia. Stockholm, 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha. [Osades OSCE Dokumentatsiooni Keskuse arhiividokumentide viidetes pole ära toodud arhiivifondide numbrit, sest kõikide dokumentide puhul autor seda ei tuvastanud.]

Program of the Visit of the Personal Representative of the Chairman-in-Office of the CSCE to Estonia. (1992). *Report of the Personal Representative of the Chairman in Office of the CSCE on the Modalities for a Possible Mission to Estonia* [Annex II]. Visiit 23.–28. november 1992. OSCE Mission to Estonia. Stockholm, 8. detsember 1992. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

1993

Intervention by the Delegation of Estonia in Subsidiary Working Body 1 on items 6 and 7, Cluster IV. (1993). OSCE mission to Estonia. CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues. Varssavi, 13. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Journal No. 2. Terms of Reference for the CSCE Mission to Estonia. (1993). CSCE 19th Meeting of the Committee of Senior Officials. Praha, 1993. CSCE/19-CSO/Journal No. 2. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the President of Estonia. (1993). OSCE mission to Estonia. CSCE Communication No 192. Praha, 2. juulil 1993 [Tallinn, 1. juulil 1993]. Saatja: rahvusvähemuste ülemvolinik Max van der Stoel. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Opening Statement by the Delegation of Estonia at the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues. (1993). CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Varssavi, 27. september–15. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Opinion on the Law on Aliens of Estonia. (1993). Council of Europe, Secretary General of the Council of Europe. Catherine Lalumiere. OSCE Mission to Estonia. Strasbourg, juuli 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Political Report #3. Articulating problems and mobilizing the Russian-language population of Estonia. (1993). OSCE Mission to Estonia. Koostaja: Klaus Törnudd, CSCE Eesti missiooni juht. 1. aprillil 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Political Report #12; Forthcoming local elections in Estonia. (1993). OSCE Mission to Estonia. Koostaja: Klaus Törnudd, CSCE Eesti missiooni juht. 3. juuni 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Political report #26. Assimilation or integration in Estonia. (1993). OSCE Mission to Estonia. Koostaja: Klaus Törnudd, CSCE Eesti missiooni juht. 6. augustil 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Statement by Ambassador Timo Lahelma, Head of the CSCE Mission to Estonia in the Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues. (1993). Opening Plenary of the CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues. OSCE Mission to Estonia. Varssavi, 27 september–15. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Statement by Mrs. Gea Rennel, Representative of the Republic of Estonia on Moscow Mechanism, CSCE Missions and CSCE HCNM. (1993). CSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues. OSCE Mission to Estonia. Varssavi, 5. oktoober 1993. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Telcon with President Boris Yeltsin of the Russian Federation. (1993). Declassified Documents Concerning Russian President Boris Yeltsin. Clinton Digital Library. [Clintoni Digitaliseeritud

Raamatukogu]. 7. september 1993. Viimati loetud 8. detsember 2022:
<https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/57568>.

1994

Activity Report #53. (1994). OSCE Mission to Estonia. Saatja: Timo Lahelma, CSCE Eesti missiooni juht. 28. veebruar 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Activity Report #54. (1994.) OSCE Mission to Estonia. Saatja: Timo Lahema, CSCE Eesti missiooni juht. 14. märts 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Address by Mr. President Boris Yeltsin of the Russian Federation at the CSCE Summit. (1994). OSCE Mission to Estonia. Budapest, 5.–6. detsember 1994; 5. detsember 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Address by Mr. Lennart Meri, President of the Republic of Estonia at the CSCE Summit. (1994). OSCE Mission to Estonia. Budapest, 5.–6. detsember 1994. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

1995

Report by the Personal Representative of the Chairman-in-Office on this trip to Latvia and Estonia. (1995). [Visiit 5.–7. juunil 1995]. OSCE Mission to Estonia. Koostatud: Budapest, 12. juuni 1995. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

1996

Activity Report No. 100. (1996). OSCE Mission to Estonia. Saatja: missiooni juht Jean Perrin [teine koostaja autorile teadmata]. 4. detsember 1996. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Comments on the position paper of the Russian Delegation entitled “On the violation of the rights of non-citizens of Estonia”. (1996). Distributed on 7 March 1996 at the Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council. OSCE Mission to Estonia. Viin, 13. märts 1996. OSCE Dokumentatsiooni Keskus, Praha.

Monograafiad

Lahelma, T. (1999). *The OSCE's Role in Conflict Prevention: The Case of Estonia*. Helsinki Monitor, vol. 10, no. 2, 1999, lk 19–38. HeinOnline.

Zaagman, R. (1999). *Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania*. ECMI Monograph # 1. European Centre for Minority Issues (ECMI) Flensburg, April 1999.

Dokumendid

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. (1990). OSCE, konverentside/kohtumiste dokumendid, 29. juuni 1990. <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

Statement by Mr. Alexander Lukashevich, Permanent Representative of the Russian Federation, at the 1351st Meeting of the OSCE Permanent Council. On ongoing violations of human rights in Estonia. (2022). OSCE, Venemaa Delegatsioon OSCE-s, 20. jaanuar 2022. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/5/511957.pdf>.

Sekundaarkirjandus

Birkenbach, H.-M. (2000). *Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet*. ECMI Working Paper # 6. European Centre of Minority Issues (ECMI), Flensburg, Saksamaa, veebruar 2000.

Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge University Press, 1996.

Brubaker, R. (2011). *Nationalizing states revisited: projects and processes of nationalization in post-Soviet states*. *Ethnic and Racial Studies*, 34:11, lk 1785–1814, DOI: 10.1080/01419870.2011.579137.

Coolican, S. (2021). *The Russian Diaspora in the Baltic States: The Trojan Horse that never was*. LSE Ideas Strategic Update, December 2021.

Chomsky, N. (2015). *On Power and Ideology: The Managua Lectures*. PlutoPress, London.

Davy, R. (2009). *Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975*, Cold War History, 9:1, 1-22, DOI: 10.1080/14682740802490380.

Estebanez, M. A. M. (1999). *OSCE ja inimõigused*. Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Lk 261–275. Toimetajad: Hanski, R. Suski, M. Abo Akademi Ülikooli Inimõiguste Instituut. Turu, Soome, 1997.

Fein, L. C. ja Straughn, J. B. (2014). *How citizenship matters: narratives of stateless and citizenship choice in Estonia*, Citizenship Studies, 18:6-7, 690-706, DOI: 10.1080/13621025.2014.944774.

Hallik, K. (2010). *Venelased Eestis – diasporaa ja vähemuse vahepeal*. Sirp, 5. august 2010. Viimati loetud 16. mail 2023:

<https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/venelased-eestis-diasporaa-ja-vaehemuse-vahepeal/>.

Helsinki Watch. (1993). *Integrating Estonia's Non-Citizen Minority*. Vol. 5, Issue 20, oktoober 1993: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ESTONIA93O_0.PDF.

Human Rights Watch. (1993). *War or Peace? Human Rights and Russian Military Involvement in the "Near Abroad"*. Volume 5; Issue 22, December 1993. Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/legacy/reports/1993/russia/>.

Hogan-Brun, G., Ozolins, U., Ramonienè, M. ja Rannut, M. (2008). *Language Politics and Practices in the Baltic States*, Current Issues in Language Planning, 8:4, 469-631, DOI: 10.2167/cilp124.0.

Johns, M. (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. <https://doi.org/10.1177/0888325403258291>.

Kalev, L. (2004). *Minimaalriik, rahvustervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõõdmed taasiseseisvunud Eesti poliitikas*. Acta Politica, nr 1, 2004: <https://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/12>.

Kazharski, A. (2022). *Explaining the “Westsplainers”*: Can a Western scholar be an authority on Central and Eastern Europe? Forum for Ukrainian Studies, 19. juuli 2022. Viimati loetud 15. mai 2023: <https://ukrainian-studies.ca/2022/07/19/explaining-the-westsplainers-can-a-western-scholar-be-an-authority-on-central-and-eastern-europe/>.

Kivirähk, J. (2009). *Kuidas suhtuda Venemaa välispoliitika “humanitaarsesse dimensiooni”?*. Diplomaatia, 20. november 2009. Viimati loetud 12. veebruar 2023: <https://icds.ee/et/kuidas-suhtuda-venemaa-valispoliitika-humanitaarsesse-dimensiooni-2/>.

Kivirähk, J., et al. (2009). *The "humanitarian dimension" of Russian foreign policy toward Georgia, Moldova, Ukraine, and the Baltic States*. Centre for East European Policy Studies, Riia, 2009: <https://www.digar.ee/arhiiv/en/books/21692>.

Kionka, R. (2000). *The International Politics of Estonian Nationality Policy*. Columbia University, 2000.

Kionka, R. (2005). *CSCE/OSCE ja meie*. Diplomaatia. Nr 22/23, juuli/august 2005.

Kionka, R. (2011). *In memoriam: Max van der Stoel 1924 – 2011*. Diplomaatia, Nr 93, mai 2011. Viimati loetud: 26. aprill 2023: <https://diplomaatia.ee/in-memoriam-max-van-der-stoel-1924-2011/>.

Keevallik, L. (2009). Balti keelepoliitika õigustuseks. *Sirp*, 30.10.2009. Viimati loetud: 26. aprill 2023: <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/balti-keelepoliitika-oigustuseks/>.

Kuus, M. (2004). *Europe's eastern expansion and the reinscription of otherness in East-Central Europe*. *Progress in Human Geography* 28,4, 2004, lk 472–489.

Light, M. (2003). *In search of an identity: Russian foreign policy and the end of ideology*. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 19:3, 42-59, DOI: 10.1080/13523270300660017.

Lynch, A. (2002). *The Evolution of Russian Foreign Policy in the 1990s*, Journal of Communist Studies and Transition Politics, 18:1, 161-182. <http://dx.doi.org/10.1080/13523270209696372>.

Saari, S. (2014). *Russia's Post-Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy po russkii*. Europe-Asia Studies, Volume 66, 2014 - Issue 1. <https://doi.org/10.1080/09668136.2013.864109>.

Saarts, T. (2022). *Sõda Ukrainas ning sotsiaalteadlaste neutraalsus ja vastutus*. Sirp, 23. september 2022. Viimati loetud: 4. märts 2023: <https://www.sirp.ee/s1-artiklid/c9-sotsiaalia/soda-ukrainas-ning-sotsiaalteadlaste-neutraalsus-ja-vastutus/>.

Smolenski J. ja Dutkiewicz, J. (2022). *The American Pundits Who Can't Resist "Westsplaining" Ukraine*. The New Republic. 4. märts 2022. Viimati loetud: 5. mail 2023. <https://newrepublic.com/article/165603/carlson-russia-ukraine-imperialism-nato>.

Snyder, S. (2010). *"Jerry, Don't Go": Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act*. Journal of American Studies, 44(1), lk 67–81. doi:10.1017/S0021875809991332.

Stewart, E. J. (2008). *Restoring EU–OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention*, Contemporary Security Policy, 29:2, lk 266–284, DOI: 10.1080/13523260802284126.

Vetik, R. (2002). *Reviewed Work(s): Conflict Prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* by Rob Zaagman. Journal of Baltic Studies, Vol. 33, No. 4, Special Issue—Mapping Baltic History: The Concept of North Eastern Europe (Winter 2002), lk 456–459.

Perioodilised väljaanded

Altosaar, A. (2023). *Aino Lepik von Wiren: Eesti edu olnuks mõeldamatu kodakondsuse ja välismaalaste seadusteta*. Postimees, 29. aprill 2023. Viimati loetud: 1. mail 2023.

Diplomats shocked by Kozyrev ploy. (1992). Independent, 15. detsember 1992. Viimati loetud 11. veebruaril 2023: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/diplomats-shocked-by-kozyrev-ploy-1563641.html>.

Fukuyama, F. (1992). *Trapped in the Baltics*. The New York Times, 19. detsember 1992.

Viimati loetud 8. detsembril 2022:

<https://www.nytimes.com/1992/12/19/opinion/trapped-in-the-baltics.html?searchResultPosition=56>.

Mihkelson, M. (1997). *Jeltsini kevadüllatus Balti riikidele*. Postimees, 24. märts 1997. Viimati

loetud: 6. oktoobril 2022: https://arvamus.postimees.ee/2503093/jeltsini-kevadullatus-balti-riikidele#_ga=2.110829827.762311792.1665052968-123612868.1654856049.

Mikko, M. (2009). *Vana kuld: Eruohvitser hirmutas Eesti venelasi koonduslaagriga*.

Taasavaldatud Eesti Päevalehes 14. märts 2009: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/27686629/vana-kuld-eruohvitser-hirmutas-eesti-venelasi-koonduslaagriga>.

Kaas, K. (2001). *Ilves: OSCEst pääsemine avab Eestile NATO ukse*. Postimees. 14. detsember

2001. Viimati loetud: 17. aprillil 2023: <https://www.postimees.ee/1909611/ilves-osce-st-paasemine-avab-eestile-nato-ukse>.

Laari sõnul peab OSCE sekkuma jõuliselt Tšetšeenia sõtta. (1999). Delfi, 17. november 1999.

Viimati loetud 18. mail 2023: <https://www.delfi.ee/artikkel/144910/laari-sonul-peab-osce-sekkuma-jouuliselt-tsetseenia-sotta>.

Läänemere riikide julgeolek. (1999). Teataja, Nr. 10., 20. november 1999. Viimati loetud 18.

mail 2023: <https://dea.digar.ee/page/teatajapoliit/1999/11/20/2>.

Linnart, M. (2000). *Kommentaar: Van der Stoeli viimane ametlik visiit Eestisse*. Raadio Vaba

Euroopa, 22. augustil 2000. Avaldatud Eesti Päevalehes, 23. augustil 2000. Viimati loetud 6. mail 2023: <https://epl.delfi.ee/artikkel/50837186/kommentaar-van-der-stoeli-viimane-ametlik-visit-eestisse>.

Rõigas, A. (1995). *Max van der Stoel: "Ma pole kunagi Eestile halba soovinud"*. [Interview

with the OSCE High Commissioner on National Minorities Max van der Stoel]. Sõnumileht: SL, nr. 33, 6 detsember 1995: <https://dea.digar.ee/article/sonumilehtsl/1995/12/06/7.1>.

Summary

CSCE/OSCE conflict prevention and mission to Estonia 1993–1996: double standards, westsplaining, and Orientalism?

After the dissolution of the Soviet Union, the question of ethnic Russians living outside the Russian Federation became an important topic in international relations. Several Western institutions and politicians, including the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) officials were concerned about potential minority discrimination in Estonia which could result in an armed conflict. Francis Fukuyama argued in 1992 that the Russian-speaking population in Russia's "near abroad" is the seed for "another crisis more dangerous than the breakup of Yugoslavia" (Fukuyama, 1992). The concern was aggravated in 1992 when the Estonian Parliament (*Riigikogu*) re-introduced Estonia's pre-war Law on Citizenship, which stated that only the people who lived in Estonia before the occupation in 1940 (or their descendants) could automatically obtain Estonian citizenship. Consequently, around 400,000 Soviet-era settlers, primarily Russian-speakers, found themselves stateless.

In order to prevent possible conflict and promote dialogue between ethnic communities in Estonia, CSCE decided to launch its mission to Estonia in 1993. According to Rob Zaagman (1999), an adviser to Max van der Stoep, the High Commissioner on National Minorities from 1993 to 1995, the Estonian political situation was a typical case for which the position of his superior was founded. The mission's goal was to enhance communication and thus promote understanding and stability between various ethnic communities in Estonia, as well as to prevent – and provide an early warning of – possible ethnic conflicts. For this purpose, the mission decided to implement conflict prevention strategy.

Systematic work has been done in examining the situation and the position of the Russian-speaking populations after the establishment of nation-states on the territory of the former Soviet Union, including the Estonian government's policies in the 1990s. Distinguished Professor of Sociology at the University of California Rogers Brubaker (1996) and Professor of Political Science at Stanford University David Laitin (1998) have been especially influential in the field. However, in both the academic and political sphere, in the circulating research and policies the Baltic states are viewed upon only as objects of research and Western political claims, not as subjects possessing a distinguished role in international politics.

This work is written from the perspective of the Baltic states about the situation in the Baltic states to fill the blank in contemporary international history (and correct collective memory). Therefore, this work accepts the verdicts of the Council of Europe and Helsinki Watch on the sufficiency/adequacy of the Estonian legislation as a premise for an argument in the case of Western paternalization of Eastern Europe. From the premise – that a) Estonian legislation at the dawn of 1990s was sufficient and analogous to its Western counterparts – and b) that Estonia was an independent country with a decision-making capacity of its own and c) that even though Estonia had been a part of the Soviet Union and of the socialist block, it was not determined to embark on the same exact path of post-Soviet development that some other states had taken; this work concludes that CSCE/OSCE mission to Estonia (1993–2001) was laid on a foundation of Orientalism, double standards, and *westsplaining*. Without assessing the success of the CSCE/OSCE mission to Estonia, this work claims that arguments for bringing the mission to Estonia stood on Orientalist premises that Estonia as a former member of the Soviet Union is an underdeveloped and ethnonationalist country in which an ethnic conflict is inevitable. This work is only a step on the staircase of decolonizing Eastern European studies – a field in which further research now when the Russian Federation wages a full-scale war in Ukraine is more due than ever before.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Helena Eglit,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „**CSCE/OSCE konflikti ennetamise strateegia ja missioon Eestis 1993–1996: topeltstandardid, westsplaining ja orientalism?**“

mille juhendaja on prof. Kaarel Piirimäe,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Helena Eglit

22. 05. 2023