

# Vähemmistöjen kulttuuriautonomialakiin kohdistunut vastustus Virossa 1918–1925

*Kari Alenius*

**LUVUSSA PANEUDUTAAN** hiljaisen vastarinnan tematiikkaan epätyypillisestä näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ei ole valtahierarkian alatasolla oleva ryhmä, joka vastustaa ylemmältä taholta tulevia määräyksiä, vaan vahva vallankäyttäjärhmä, joka hegemonisesta asemastaan huolimatta katsoo hyväksi käyttää osin hiljaisen vastarinnan keinoja. Virolaiset puolueet olivat haluttomia vastaamaan myöntävästi maan kansallisten vähemmistöjen taholta esitettyihin toiveisiin vähemmistöjen kansallis-kulttuuristen oikeuksien turvaamisesta. Virolainen enemmistö valitsi avoimen torjunnan sijasta taktiikan, jossa asioita jätettiin käsittelemättä, niitä lykättiin ja käsiteltiin hitaasti.

## Johdanto

Artikkelini kohdistuu Viron kulttuuriautonomialain valmisteluun vuosina 1918–1925 ja siinä erityisesti enemmistöväestön eli etnisten virolaisten näkökulmaan. Analysoin, missä määrin ja millä perusteilla kyseiseen prosessiin liittyi hiljaiseksi vastarinnaksi määriteltävissä olevia piirteitä. Tutkimus perustuu ennen muuta Viron parlamentin keskustelu- ja päätöspöytäkirjojen ja parlamentin valiokuntien arkistoinenistoihin, jotka on käyty systemaattisesti läpi kyseisiltä vuosilta. Toinen keskeinen lähdeaineisto on Viron johtava sanomalehdistö, josta samoin on käyty systemaattisesti läpi puolueiden pää-äänenkannattajat<sup>1</sup> ja tärkeimmät sitoutumattomat lehdet<sup>2</sup> kyseiseltä ajanjaksolta. Teeman kannalta relevanttia aineistoa löytyy niin ikään Viron eri hallintotasojen viranomaisaineistoista ja virolaisten puolueiden arkistoista. Analyysi kohdistuu virolaisten toimintaan, mutta kontekstoinnin ja selittämisen näkökulman vuoksi on tarpeen hyödyntää myös vähemmistöorganisaatioiden säilyneitä aineistoja ja vähemmistökielisisissä lehdistissä<sup>3</sup> omana aikanaan julkaistuja kirjoituksia. Lehdistöaineiston osalta voidaan todeta, että tämän artikkelin puitteissa ei ole mahdollista esittää kattavaa analyysia siitä, miten teema esiintyi mediassa. Artikkelissa kuitenkin tuodaan esiin, miten ja milloin julkisuudessa esitettiin keskeisimpiä kantaottavia puheenvuoroja, joiden tavoitteena oli vaikuttaa laajempaan yleisöön.

Virossa hyväksyttiin vuonna 1925 kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen laki, joka antoi kansallisille vähemmistöille mahdollisuuden perustaa henkilöjäsenyyteen eli personaaliautonomiaan pohjautuvia itsehallinnollisia organisaatioita. Esimerkiksi vähemmistöjen omien koulujen perustaminen ja toiminta sekä monet muut vähemmistökulttuurien ylläpitämiseen liittyneet toiminnot voitiin sen jälkeen hoitaa kulttuuriautonomian puitteissa. Viron kansallisista vähemmistöistä saksalaiset ja juutalaiset, jotka asuivat hajallaan ympäri maata, perustivat omat autonomialaitokset vuodesta 1926 alkaen. Alueellisesti

<sup>1</sup> Tässä artikkelissa on viitattu seuraaviin: *Kaja* (oikeistolaisen talonpoikaispuolueen lehti), *Postimees* (keskustapuolue), *Waba Maa* (maltillinen vasemmisto).

<sup>2</sup> Tässä artikkelissa on viitattu Viron laajalevikkisimpään lehteen, joka oli *Päewaleht*.

<sup>3</sup> Tässä artikkelissa on viitattu laajalevikkisimpiin saksankielisiin lehtiin *Dorpaten Nachrichten* ja *Revaler Bote*.

keskittyneet vähemmistöt, kuten venäläiset ja ruotsalaiset, harkitsivat asiaa mutta päätyivät siihen, että he pystyivät riittävästi edistämään intressejään tavanomaisen kunnallishallinnon kautta niillä alueilla, joissa he muodostivat paikallisesti enemmistön.<sup>4</sup>

Viron kulttuuriautonomiaa käsitelty prosessi siis päättyi kansallisten vähemmistöjen kannalta myönteiseen lopputulokseen, mutta kehityskulku ei ollut nopea eikä sen tulos itsestään selvä, vaan lakiin kohdistui vahvaa vastustusta – avointa ja peiteltyä. Asiaan vaikuttivat useat Viron historiaan ja ajankohdan kansainvälisiin virtauksiin liittyneet taustatekijät, joista osa edisti, osa haittasi prosessin etenemistä.

## Etnisen hierarkian muutos ja vähemmistöille annetut autonomialupaukset

Yksi merkittävä taustatekijä oli Viron etnisten ja vallankäytöllisten suhteiden yleinen tila. Viron itsenäistyminen ensimmäisen maailmansodan jälkitilanteessa tarkoitti aiemmin vallinneiden valtasuhteiden perusteellista uudelleenjärjestelyä. Viron asukkaista noin 88 % oli etnisiä virolaisia, mutta maan itsenäistymiseen saakka he olivat olleet suurelta osin syrjässä korkeimmasta vallankäytöstä. Edeltävinä vuosisatoina – Viron 1200-luvulla tapahtuneesta saksalaisvalloituksesta alkaen – sisäpoliittinen, taloudellinen ja kulttuurinen valta oli ollut ennen muuta baltiansaksalaisen vähemmistön käsissä. Vaikka baltiansaksalaisia oli vain kaksi prosenttia Viron asukkaista, pääosin heistä koostunut eliitti dominoi eri elämänaloja, ja saksalaistuminen oli vielä 1800-luvun puolivälissä ollut etnisille virolaisille ainoa sosiaalisen nousun väylä.<sup>5</sup>

Kun Viron alue oli joutunut Venäjän valtakunnan alaiseksi 1700-luvun alussa, saksalaisten asema oli pysynyt käytännössä entisellään. Venäjän vallan myötä Viroon oli kuitenkin tullut myös jonkin verran venäläistä virkailijakuntaa, joka 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa kilpaili vallankäytöstä saksalaisten kanssa. Viron venäläisten osuus maan väestöstä oli noin kahdeksan prosenttia, mutta vain hyvin pieni osa venäläisistä kuului yhteiskunnalliseen eliittiin. Muiden vähemmistöjen yhteenlaskettu väestöosuus oli noin kaksi prosenttia. Heistä

<sup>4</sup> Laurits 2008, 48–60; Ruutsoo 1993, 5–12.

<sup>5</sup> Karjahärm 1997, 209–223; Niitemaa & Hovi 1991, 301–313.

suurin ryhmä olivat ruotsalaiset (0,7 %), jotka asuivat melko tiiviinä yhteisönä Viron länsirannikon muutamissa kunnissa. Viron etelärajan tuntumassa asui pieni määrä latvialaisia (0,5 %) ja Viron kaupungeissa hajallaan juutalaisia (0,4 %). Viimeksi mainitut olivat talouselämässä ja sivistysmateriaalissa huomattavasti vahvemmin edustettuja kuin heidän pelkkä lukumääränsä indikoi. Siinä mielessä juutalaiset olivat mainituilla sektoreilla suhteellisen näkyvästi esillä, kun taas ruotsalaiset ja latvialaiset olivat etnisten virolaisten tavoin ns. tavallista ”rahvasta”.<sup>6</sup>

Kun Viro itsenäistyi, etniset virolaiset nousivat kaikilla elämäntiloilla johtoasemaan ja syrjäyttivät sieltä nopeassa tahdissa saksalaiset ja venäläiset vallanpitäjät. Aikaisemmasta monin tavoin etuoikeutetusta asemasta syrjäytetyksi tuleminen herätti saksalaisen ja venäläisen eliitin keskuudessa virolaisvastaisia tunteita ja huolta oman vähemmistöryhmän tulevaisuudesta. Monet virolaiset puolestaan tunsivat edelleen katkeruutta, koska he kokivat virolaisen enemmistön tulleen syrjityksi ja alistetuksi satojen vuosien ajan. Saksalaisen ja venäläisen vähemmistön lojaalisuutta Viron valtiota kohtaan myös yleisesti epäiltiin, osin oikeutetusti. Lisäksi virolaiset olivat itsenäistymissotansa aikana (1918–1920) joutuneet taistelemaan sekä Neuvosto-Venäjää että saksalaisia vapaajoukkoja vastaan, jotka olivat pyrkineet estämään Viron itsenäistymisen. Lähihistoriasta ja kauemmasta historiasta kumpusi siten rasitteita, jotka vaikeuttivat Viron eri kansallisuusryhmien välistä yhteistyötä.<sup>7</sup>

Toisaalta osa virolaisista oli sitä mieltä, että menneisyyden epäkohdista piti ottaa oppia ja välttää toistamasta tapahtuneita virheitä. Maailmansodan voittajavallat myös korostivat, että ”uutta Euroopan järjestystä” rakennettaessa kansallisuuksien välisen tasa-arvon ja vähemmistöjen oikeuksien kunnioittamisen piti olla tulevaisuuden ohjenuorina.<sup>8</sup> Oma kysymyksensä on, missä määrin näitä teoreettisia ihanteita noudatettiin. Itsenäisen Viron ensimmäisen hallituksen valitsemalle politiikalle syksyn 1918 ja kevään 1919 kuluessa joka tapauksessa antoi suuntaviivat parlamentin varapuhemies Jaaksonin linjaus parlamentin ensimmäisessä istunnossa:

<sup>6</sup> Ruutsoo 1993, 6–9.

<sup>7</sup> Laurits 2008, 29–30; Rohtmets 2010, 37–41, 55.

<sup>8</sup> Gullberg 2000, 49–79.

*Toinen asia, jossa meidän pitää jyrkästi muuttaa vanhaa politiikkaa, on kansallisuuskysymys. Me olemme joutuneet pitkään kärsimään vieraan sarron alla. Jos meistä, virolaisista, tulee nyt johtava kansallisuus meidän kotimaassamme, me emme saa nyt enää omasta puolestamme ottaa käyttöön sitä vanhaa sortopolitiikkaa toisia kansoja kohtaan, jotka ovat meidän keskuudessamme vähemmistöinä. Alusta pitäen meidän on otettava itsellemme myös tässä kysymyksessä vakaa, uusi kurssi; meidän on kunnioitettava toisten kansojen oikeuksia ja olla yrittämättä estää heidän kulttuurisia pyyteitään?*

Viron ensimmäinen hallitus, jota dominoi konservatiivinen oikeisto, pyrki noudattamaan mainittua linjausta ja ajankohdan kansainvälisiä ihanteita monin konkreettisin ratkaisuin. Niistä tärkeimpiin kuului, että saksalaiset, venäläiset ja ruotsalaiset saivat hallitukseen kukin oman vähemmistöasioiden ministerin.<sup>10</sup> Viron tilapäisessä hallintolaisessa myös taattiin oikeus äidinkieliseen koulutukseen sekä oikeus käyttää virkakielenä venäjää tai ruotsia niissä kunnissa, joissa paikallinen enemmistö puhui kyseisiä kieliä.<sup>11</sup> Lisäksi Viron itsenäisyysjulistuksessa luvattiin turvata vähemmistökansallisuuksille paitsi täydellinen tase-arvo enemmistöväestön kanssa myös vähemmistöjen ”kansallis-kulttuuriset autonomiset oikeudet”.<sup>12</sup> Viimeksi mainittu lupaus oli pohja, jolta vähemmistöjen kulttuuriautonomialakia lähdettiin ajamaan seuraavien vuosien aikana.

Virossa vallitsi kuitenkin huomattava erimielisyys siitä, mitä ”kansallis-kulttuurisilla autonomisilla oikeuksilla” tarkkaan ottaen tarkoitettiin. Viron valtiojohdossa linjaukset muuttuivat jo huhtikuussa 1919, kun kevään vaaleissa valittu Viron perustuslakia säätävä kansalliskokous aloitti toimintansa ja hallitus vaihtui. Kansallisuusasioita ja kansallisten vähemmistöjen oikeuksia tärkeänä pitäneen oikeistolaisen konservatiivihallituksen tilalle tuli vasemmistohallitus (keskustan tukemana), jonka yhteiskunnalliset prioriteetit olivat toiset. Tämä näkyi heti siinä, että kansallisilla vähemmistöillä ei enää ollut ministereitä uudessa hallituksessa. Kansalliskokouksen ja uuden hallituksen kesä-

<sup>9</sup> Maanõukogu protokollid 1935, 278.

<sup>10</sup> Graf 1993, 259–262.

<sup>11</sup> Matsulevitš 1993, 29.

<sup>12</sup> Matsulevitš 1993, 25–28.

kuussa 1919 muotoilemassa väliaikaisessa perustuslaissa ei myöskään ollut mitään mainintaa vähemmistöjen ”autonomisista oikeuksista”.<sup>13</sup> Varsinainen perustuslaki saatettiin pitkällisten keskustelujen jälkeen voimaan vuotta myöhemmin, ja siinä luvattiin vähemmistöille ”autonomisten laitosten” perustaminen. Merkittävänä huomaautuksena kuitenkin lisättiin varsin epämääräinen ”...*niin pitkälle kuin ne eivät sodi valtion etuja vastaan*”.<sup>14</sup> Autonomiasta puhuttaessa kiistat siirtyivät seuraavaksi koskemaan sitä, miten mainitut ”valtion edut” ja niiden vastaisuus oli tulkittava.

## Saksalaisten autonomia-aloitteen käsittely: viivyttelyä ja murskakritiikkiä

Vähemmistöjen kannalta positiivista perustuslaissa oli, että välillä luonnoksista jo kadonnut viittaus autonomisiin oikeuksiin oli palautettu. Vähemmistöryhmien edustajien oletuksena näyttää olleen, että asiaa käytännössä tarkentavat juridiset puitteet luotaisiin pian perustuslain hyväksymisen jälkeen. Kansalliskokous ei kuitenkaan pitänyt asiaa kiireellisenä, ja vuoden 1921 kevääseen mennessä asian edistämiseksi ei ollut tehty mitään havaittavaa. Viron itsenäisyysjulistuksesta ja sen lupauksesta myöntää kansallisille vähemmistöille autonomia oikeuksia oli nyt kulunut yli kolme vuotta, eivätkä virolaiset olleet määritelleet, miten autonomia käytännössä toteutettaisiin. Muussa yhteiskunnallisessa lainsäädännössä oli sen sijaan edetty varsin ripeästi. Jo tällaisen viiveen takia voidaan aavistella, että suuri osa virolaisista päättäjistä oli haluton viemään autonomiaa eteenpäin. Jos he eivät halunneet aktiivisesti tuoda vastustustaan esille, autonomiakysymysten lykkääminen epämääräiseen tulevaisuuteen oli helpoin keino vältellä asiaa ja ehkä toivoa, että asia jopa ennen pitkää vaipuisi unohduksiin.

Vuoden 1921 alussa Viron saksalaiset kuitenkin kyllästyivät odotamaan ja ilmoittivat Viron hallitukselle, että he aikoivat nyt itse perustaa heille luvatut autonomiset laitokset. Samalla saksalaisten etujärjestöt laativat oman hahmotelmansa autonomian sisällöstä ja toivat sen julkiseen poliittiseen keskusteluun oman sanomalehtensä laajan pää-

<sup>13</sup> Asutawa Kogu protokollid 1919 (1920), 981–1012.

<sup>14</sup> Asutawa Kogu protokollid 1920 (1920), 1501–1514.

kirjoituksen kautta.<sup>15</sup> Perustuslaissahan oli todettu, että vähemmistö-kansallisuuksien jäsenet ”voivat perustaa” autonomisia laitoksia. Laki ei siis edellyttänyt, että vähemmistöjen pitäisi odottaa Viron valtion tai virolaisten tekevän laitokset valmiiksi ja että vähemmistöt ottaisivat ne sitten vastaan. Asia ei kuitenkaan ollut sillä selvä, että saksalaiset vetosivat perustuslain kirjaimeen ja itsenäisyysjulistuksen lupaukseen.

Viron hallitus otti saksalaisten lausunnon ja hahmotelman vastaan mutta ilmoitti, että autonomian toteuttaminen yksityisen aloitteellisuuden pohjalta ei käynyt. Hallituksen tulkinnan mukaan ensin olisi normaalijärjestyksessä valmistettava autonomialle puitteet antava lain-säädäntö ja vasta sitten saksalaiset ja muut vähemmistöt voisivat ryhtyä rakentamaan autonomisia laitoksiaan käytännössä. Saksalaisten etujärjestöjen hahmotelma autonomialaista ohjattiin riigikogun eli Viron parlamentin yleisvaliokunnan käsiteltäväksi, jolloin kaikki parlamen-tissa edustetut poliittiset ryhmät saisivat rauhassa tutustua hahmo-telmaan ja ottaa siihen kantaa. Lykkäys oli saksalaisille luonnollisesti pettymys, mutta toiveita asetettiin seuraavaksi siihen, että valiokunta käsittelee asian nopeasti.<sup>16</sup>

Yleisvaliokunta kuitenkin otti asian esityslistalleen vasta marras-kuussa 1921 eli lähes vuotta myöhemmin kuin saksalaisten etujärjestö-jen hahmotelma oli laadittu ja toimitettu Viron hallitukselle. Nytkin lain käsittely tyssäsi alkuunsa, koska parlamenttipuolueet eivät olleet tutustuneet hahmotelmaan. Eri puolueiden edustajista koottu valio-kunta oli kyllä käynyt hahmotelman läpi, mutta edustajat eivät olleet esitelleet asiaa omille parlamenttiryhmillen. Kylmä suihku saksalais-ten ja muiden vähemmistöjen toiveille oli myös se, että valiokunnan valitsema esittelijä, maltillisen vasemmistolaisen Työpuolueen edustaja Ado Anderkopp, osoitti avauspuheessaan hahmotelmasta pitkän listan hänen mielestään korjausta vaativia epäkohtia.<sup>17</sup>

Seuraava valiokuntakäsittely oli kuukautta myöhemmin, joulu-kuussa 1921. Senkin alku oli vähemmistöille tyrmäävä, sillä Viron hallituksen edustaja ilmoitti hallituksen toivovan asian lykkäämistä tammikuulle, koska hallitus ei ollut vielä ehtinyt ottaa kantaa lakihah-

<sup>15</sup> “Die nationale Autonomie der Minderheiten”, *Dorpater Nachrichten* 5.5.1921.

<sup>16</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 14.11.1921, *Eesti Riigiarhiiv (ERA)*, 80, 1, 477, 65–69; 12.12.1921, *ERA* 80, 1, 477, 82.

<sup>17</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 14.11.1921, *ERA* 80, 1, 477, 65–69.

motelmaan. Järkyttynyt Viron Saksalaisen puolueen (DPE) valiokuntaedustaja Max Bock päivitteli – mitä ei voida järin ihmetellä – hallituksen saamattomuutta ja ilmoitti pitävänsä hallituksen kantaa tahallisenä viivyttelynä, sillä yhdentoista kuukauden aikana olisi luullut hallituksen ehtineen tutustua sille toimitettuun lakiehdotukseen. Seuraavaksi eri virolaispuolueet esittivät omat huomautuksensa hahmotelmasta. Mikään puolueista ei ollut valmis hyväksymään lakiluonnosta, mutta kritiikin määrä ja kohteet vaihtelivat.<sup>18</sup>

Kun Virossa oli aiemmin vuosina 1918–1921 keskusteltu vähemmistöihin liittyneistä kysymyksistä, puoluekentälle oli syntynyt suhteellisen vakaa jako näkemysten osalta. Kritiikki oli vahvinta puoluekentän vasemmalla laidalla ja vähäisintä oikealla laidalla. Sosialistien parlamenttiryhmä oli kategorisesti hahmotelmaa vastaan, koska heidän näkemyksensä mukaan laki oli laadittu edistämään vain vähemmistökansallisuuksien eliitin luokkaetuja. Sosialistien mielestä kyseessä ei siis ollut autonomialaki ollenkaan, vaan saksalaisten ”luokkavihollisten” yritys puolustaa yläluokan etuoikeuksia. Sosialistit eivät vaivautuneet edes esittämään lakihahmotelmaan mitään parannuksia, koska hahmotelma oli heidän mielestään perusteitaan myöten niin ala-arvoinen, ettei siitä saisi edes korjaamalla kelvollista.<sup>19</sup> Tiivistetysti sanottuna sosialistit tällä tavoin kielsivät sellaisen tulkinnan mahdollisuuden, että lailla olisi todella pyritty lisäämään vähemmistökansallisuuksien oikeuksia päättää omista asioistaan.

Sosiaalidemokraatit löysivät laista lukuisia kohtia, jotka sotivat sosiaalidemokraattisia periaatteita vastaan. Tärkein niistä oli autonomian rahoitus vähemmistöryhmän sisäisen verotuksen kautta, joka vasemmiston julistaman tulkinnan mukaan saattoi kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Näin siitäkin huolimatta, että hahmotelmassa jätettiin autonomialaitoksiin liittyminen tai niistä pois jääminen jokaisen vähemmistökansallisuuteen kuuluvan henkilön vapaasti päätettäväksi. Rikkoiko siis vapaaehtoinen ylimääräisten verojen maksu tasa-arvoa? Voidaan toki arvioida, että vasemmistupuolueissa vilpittömästi nähtiin vähemmistöjen mahdollisen autonomian palvelevan vain vähemmistöryhmien koulutetuimman, varakkaimman ja vallankäytöllisesti

<sup>18</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 12.12.1921, ERA 80, 1, 477, 82.

<sup>19</sup> *Ibidem*.



etuoikeutetun osan intressejä eikä niinkään ”tavallisen” kansan etuja. Samalla voidaan kuitenkin kysyä, oliko ”rötösherrojen” vastustaminen ja huolen ilmaiseminen mahdollisesta tasa-arvon järkkymisestä populistista retoriikkaa, jolla voitiin oikeudenmukaisuuteen vedoten vastustaa vähemmistöjen autonomiaa kokonaisuudessaan.

Viron keskustalaiset ja oikeistolaiset puolueet olivat pääkohdittain samaa mieltä valiokunnan puheenjohtaja Anderkoppin kanssa, joka oli marraskuussa ja nyt uudelleen joulukuussa nostanut esiin joukon korjausta vaativia kohtia. Kyseiset puolueet katsoivat, että hahmotelmassa oli jätetty liian epämääräisiksi jäsenyyskriteerien määrittely, kysymys mahdollisesta omien lakien laatimis- ja soveltamisoikeudesta sekä useat verotuksen ja hallinnon käytännön toteuttamiseen liittyvät seikat. Samoin torjuttiin, eri etujärjestöjen yhdenmukaiseen kohteluun vedoten, hahmotelmassa esitetty vähemmistöministerien palauttaminen Viron hallitukseen. Keskustalaiset ja oikeistolaiset puolueet kuitenkin halusivat mainita olevansa periaatteessa vähemmistöjen autonomian kannalla. Niinpä valiokunnassa päätettiin hyväksyä hahmotelman eteenpäin kehittämisen sillä ehdolla, että saksalaisten ja mahdollisesti muiden vähemmistöjen etujärjestöt korjaisivat hahmotelmasta osoitetut puutteet valiokunnan toiseen käsittelykierrokseen mennessä.<sup>20</sup>

Keskustelun perusteella oli kokonaisuudessaan selvää, että vähemmistöjen kulttuuriautonomialain säätäminen ei ollut kiireellinen asia millekään virolaiselle poliittiselle ryhmälle. Enemmistöväestölle laki ei ylipäätään ollut tarpeellinen, koska virolaiset toki saivat omat kansalliskulttuuriset asiansa hoidettua ilmankin. Monille virolaisille selvästi tuotti ongelmia sekin, että missään muualla maailmassa ei ollut vielä luotu lakeja, joista olisi voitu ottaa mallia. Pelko Viron valtion ja virolaisuuden etuja nakertavien virheiden tekemisestä oli ilmeisesti läsnä pohdinnoissa ja omiaan aiheuttamaan lykkäämisen halua, vaikka asioita ei välttämättä argumentoitu suoraan näin.

Erityinen, jatkuva pelon aihe virolaisille oli, että Viro menettäisi mahdollisuuden kontrolloida maassa asuvia vähemmistöryhmiä eli maahan syntyisiä monien virolaisten kammoamia ”valtioita valtioissa”. Virolaisissa kauhuskenaarioissa se avaisi tien vähemmistöjen alueelliseen separatismiin ja antaisi jalansijaa vihamielisten ulkovaltojen

<sup>20</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 12.12.1921, ERA 80, 1, 477, 83.

myyräntyölle Virossa vähemmistöjen välityksellä. Liian hyvien taloudellisten toimintaedellytysten takaaminen vähemmistöille puolestaan houkuttelisi virolaisia siirtymään vähemmistöjen jäseniksi, aivan kuten virolaiset olivat sosiaalista nousua tavoitellessaan jo vuosisatojen ajan tehneet ja pyrkineet saksalaistumaan, tai myöhemmin vaihtoehtoisesti venäläistymään. Rahallisesti arveluttavaa olisi myös, jos kaikille vähemmistöille koosta riippumatta taattaisiin oikeus vaatia esimerkiksi koulutusta äidinkielellään tai oikeus perustaa valtiiovallan tukemia autonomisia laitoksia. Tällaisessa tilanteessa enemmistöllä nähtiin olevan vaara joutua ”ahneiden” vähemmistöjen pompoteltavaksi ja näiden oikkujen maksumieheksi. Keväällä 1922 virolaisessa poliittisessa ja sitoutumattomassa lehdistössä julkaistiin useita laajoja artikkeleita, joissa nämä uhkakuvat tuotiin esille.<sup>21</sup>

Edellä mainittujen pelkojen poistamiseksi ja tulkintojen kääntämiseksi kulttuuriautonomialle myönteiseksi DPE:n puheenjohtaja August Spindler laati vuoden 1922 kuluessa laajan, 48-sivuisen vironkielisen teoksen Vähemmistökansallisuuksien kulttuurinen autonomia, joka jo nimiölehdellään avoimesti kerrottiin tarkoitetun ”Herroille Riigikogun jäsenille” ja jossa vastattiin huolellisesti kohta kohdalta virolaisten puolelta tulleeeseen kritiikkiin.<sup>22</sup> Tämän ”Spindlerin listan” jakaminen parlamentaarikoille ja muille virolaisen politiikan toimijoille ei kuitenkaan auttanut, kun DPE:n laatima lakiluonnos tuli yleisvaliokunnan toiseen käsittelyyn lokakuussa 1922. Hahmotelmaan tehdyt korjaukset eivät tyydyttäneet valiokuntaa, vaan asian käsittelyä varten perustettiin alakomissio, joka otti jälleen muutaman kuukauden aikalisän.<sup>23</sup> Toisen käsittelykerran uusinta tapahtui yleisvaliokunnassa helmikuussa 1923.

<sup>21</sup> Esim. ”Sakslased ja vähemusrahvuste autonoomia”, *Kaja* 23.2.1922; ”Märkused vähemusrahvuste autonoomiaseaduse eelnõu kohta”, *Waba Maa* 20.4.1922; ”Rahvusvaheline vähemusrahvuste kaitse”, *Päewaleht* 27.5.1922; Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 30.10.1922, ERA 80, 1, 478, 125.

<sup>22</sup> Spindler 1922.

<sup>23</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 30.10.1922, ERA 80, 1, 478, 125.

## Uusia perusteluja lykkäyksille ja paluu alkuasetelmiin

Vuosina 1923–1925 vähemmistöjen autonomialaki oli Viron julkisuu-  
dessa eniten huomiota saanut etnisiin suhteisiin liittynyt kysymys. Lain  
viipyminen sai Viron saksalaisten pää-äänenkannattajan, *Revaler Bote*  
-sanomalehden jo joulukuussa 1922 nimittämään pitkäksi ja mutkik-  
kaaksi venähtänyttä käsittelyä ”surumarssiksi”.<sup>24</sup> Vuosilta 1923–1925  
prosessissa on erotettavissa viisi jatkovaihetta, jolloin lain suunnittelu  
pysähtyi välillä kokonaan ja toisinaan palattiin jopa kohti alkuasetel-  
miä.

Ensimmäinen vaihe vuoden 1923 alkupuolella merkitsi saksalaisten  
etujärjestöjen laatiman alkuperäisen lakiehdotuksen ajautumista lopul-  
liseen umpikujaan. Viron parlamentin yleisvaliokunta oli helmikuussa  
päättämässä kaksivuotista valmistelutyötään, jotta lakiehdotus voitai-  
siin ottaa riigikogun varsinaiseen käsittelyyn. Viime vaiheessa nousi-  
vat esiin autonomialaitosten edustavuutta koskeneet kiistat. Työpuo-  
lueen vetämä Viron uusi hallitus oli vuodenvaihteen tienoilla tehnyt  
lakiluonnokseen omat korjausehdotuksensa, jotka valiokunta hyväksyi  
työnsä pohjaksi. Olennaista uutta oli hallituksen esitys, jonka mukaan  
autonomialaitoksille ohjattavat resurssit sidottaisiin siihen, kuinka  
suuri osa kustakin vähemmistöstä autonomian perustamista kannatti.  
Seuranneessa keskustelussa autonomiaa puoltaneet edustajat osoittivat  
havainnollisesti, millaisia oikeudellisia ja käytännön ongelmia tästä  
koituisi. Valiokunnan enemmistö taipuikin poistamaan kyseisen koh-  
dan ehdotuksesta.<sup>25</sup> Kun kuitenkin osa parlamentaariikoista kieltäytyi  
näkemästä näitä ongelmia, on arveltava, että heidän kannassaan heijas-  
tui ilmoitetun juridisen tasa-arvon tavoittelun sijasta oikeammin kiel-  
teinen asenne koko autonomiaa ja vähemmistöjä kohtaan.

Kielteisen suhtautumisen ilmeisyys ja laajuus tuli vielä selvemmin  
esille kuukautta myöhemmin, kun lakiehdotus tuli ensimmäistä kertaa  
varsinaisen parlamentin istuntokäsittelyyn. Vasemmiston ja keskustan  
enemmistö suhtautui jälleen varsin epäluuloisesti vähemmistöihin ja  
ehdotettuun lakiin, kun taas oikeiston enemmistö oli valmis tulemaan  
vastaan kansallisten vähemmistöjen etujärjestöjen ilmaisemia toiveita.

<sup>24</sup> ”Um die Autonomie”, *Revaler Bote* 7.12.1922.

<sup>25</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 20.2.–26.2.1923, ERA 80, 1, 478, 125, 184–189,  
191–192.

Useat edustajat viittasivat nyt kansainvälisiin kehityskulkuihin, jotka heidän mielestään todistivat vähemmistöjen autonomiakaavailuja vastaan. Esimerkiksi sosiaalidemokraatit vaativat lakia lykättäväksi ja sen tarpeellisuutta ylipäättään tarkkaan harkittavaksi, koska heidän mukaansa edellisten vuosien kehitys maailmalla oli selvästi osoittanut wilsonilaisten kansallisen tasa-arvon ihanteiden olevan lähinnä sanahelinää. Jos Kansainliitto ja suurvallat olivat toimillaan ilmaisseet, ettei vähemmistöjen suojelu ollut niille oikeasti tärkeää, Vironkaan ei ollut syytä kiirehtiä uurtamaan uraa maaperään, joka voisi osoittautua Viron valtion yhtenäisyydelle vaaralliseksi.<sup>26</sup>

Keskusteluissa vastustus tuotiin esiin avoimesti tai peiteltymin. Oli ilmeistä, että menneisyyden traumat vaivasivat yhä pahoin monia virolaisia. Lukuisissa puheenvuoroissa lain kritisoijat viittasivat saksalaisten ja venäläisten aikaisempaan sortovaltaan Virossa, mikä heidän mukaansa oli luonut väistämättä syvän epäluottamuksen virolaisten ja mainittujen vähemmistöjen välille. Toisaalla oli nähtävissä vastarintaa, joka esitettiin kätketyksi esimerkiksi takertumalla lakiluonnoksen yksityiskohtiin, hetkittäin ilmeisen epäloogisella tavalla. Esimerkkinä tästä oli keskustalaisen Kansanpuolueen toiminta. Puolue oli valiokuntakäsittelyssä ehdottanut, että laki laadittaisiin väliaikaisena. Maaliskuun parlamenttikäsittelyssä Kansanpuolueen johtaja kuitenkin yllättäen arvosteli nimenomaan lain väliaikaisuutta.<sup>27</sup> Tällaista poukkoilevaa toimintaa seurattuaan yleisvaliokunnan puheenjohtaja ilmoitti omassa puheenvuorossaan suoraan epäilevänsä, että ”*Voi olla, että riigikogu ei ylipäättään näe tarpeelliseksi säätää tätä lakia*”.<sup>28</sup>

Kiivaiden väittelyjen jälkeen riigikogun enemmistö päätyi olemaan hylkäämättä lakia kokonaan ja siirsi sen jatkokäsittelyyn.<sup>29</sup> Parlamentin istuntokausi oli kuitenkin lähestymässä loppuaan ja uudet vaalit olivat tulossa. Nopealla toiminnalla laki olisi voinut saada vahvistuksen ennen uusia vaaleja. Niin muodoin myös autonomiset laitokset, sikäli kun niiden perustaminen hyväksyttäisiin, olisivat voineet aloittaa työnsä seuraavan vuoden alusta. Lain jatkokäsittely kuitenkin päätettiin lyk-

<sup>26</sup> Riigikogu protokollid 1923, 2053–2055, 2062–2063, 2416–2420, 2427–2437.

<sup>27</sup> Riigikogu protokollid 1923, 2010–2011, 2017–2053, 2462–2464. Katso myös Vasara 1995, 59–61.

<sup>28</sup> Riigikogu protokollid 1923, 2073–2076.

<sup>29</sup> Riigikogu protokollid 1923, 2471.

tä seuraavan riigikogun ohjelmaan syksyllä 1923, mikä tarkoitti, että autonomisia laitoksia ei missään tapauksessa ehdittäisi perustaa saman vuoden aikana. Väistämättä autonomian voimaantulo siirtyisi käytännössä ainakin sitä seuraavaan kalenterivuoteen (1925), jos se toteutuisi edes silloin.

Kansallisten vähemmistöjen edustajat parlamentissa ilmaisivat heti lykkäyspäätöksen jälkeen yhteisessä julkilausumassa syvän pettymyksen tapahtuneesta. DPE:n edustaja näki asian samoin kuin yleisvaliokunnan puheenjohtaja, mutta vielä jyrkemmin sanakääntein ilmaisten: ”*Meidän nähdäksemme tässä on kyse taballisesta toiminnasta niiden tabolta, jotka tavoittelevat lain viivästyttämistä. Koska vähemmistöjen autonomia on kuitenkin luvattu perustuslain 21. pykälässä, vastustajien mielestä ei kuitenkaan ollut tarkoituksenmukaista pelata avoimin kortein ja hylätä autonomiaa noin vain.*”<sup>30</sup> Tulkinta vaikuttaa uskottavalta ja tarjoaa yhden selityksen sille, miksi virolaisten päättäjiä joukossa suosittiin nimenomaan hiljaiseksi vastarinnaksi luokiteltavia keinoja. Viron perustuslaki ja myös itsenäisyysjulistus, joissa vähemmistöjen oikeus itsemääräämiseen oli tunnustettu, olivat keskeisiä valtiollisia dokumentteja, joiden sisällön kyseenalaistaminen oli poliittisesti hankalaa. Annettujen lupausten perumisen, ”sanojen syömisen”, sijasta tuntui luultavasti helpommalta vain keksiä mahdollisesti hyväksyttävän kuoiloisia verukkeita ja jarruttaa prosessien etenemistä, jos tosiasiaa ei haluttu vähemmistöjen käytännössä perustavan autonomialaitoksia.

Vähemmistöt eivät kuitenkaan halunneet antaa periksi. Saksalaisen ja venäläisten etujärjestöjen yhteinen delegaatio toi heinäkuussa 1923 uudelle parlamentille korjailun ehdotuksen. Siinä oli pyritty ottamaan huomioon lakiluonnosta kohtaan esitetty kritiikki ja toisaalta vähemmistöjen omia toiveita oli joiltain osin tarkennettu. Ehdotus kelpasi kuitenkin vain yleisvaliokunnan yhdeksi lukuaineistoksi. Prosessia sekoittivat nimittäin Kansanpuolueen laatima kokonaan uusi ehdotus ja Viron uuden hallituksen kilpaileva ehdotus, jonka hallitus esitti parlamentille marraskuun lopussa 1923. Yleisvaliokunta päätti ottaa työssä pohjaksi arvovaltaisimman eli Viron hallituksen ehdotuksen ja käsitellä sitä lain uutena lähtökohtana.<sup>31</sup> Maaliskuussa riigikogussa kesken

<sup>30</sup> Riigikogu protokollid 1923, 2472–2473.

<sup>31</sup> II Riigikogu protokollid 1923, lisad 24–39.

jäänyttä alkuperäistä lakia ei siten enää käsitelty ja työn aikaisemmat vaiheet tosiasiaassa mitätöitiin. Koko prosessi oli juridisessa mielessä aloitettava alusta viiden vuoden valmistelun ja kolmen vuoden valio-kuntatyön jälkeen.

## **Kommunistikapinan aiheuttama säikähdys vie pitkän ”surumarssin” vähemmistöjen kannalta myönteiseen päätökseen**

Riigikogun yleisvaliokunta otti puolivuotisen valmistelutyön jälkeen uuden autonomialakiluonnoksen omaan hyväksymisseulaansa toukokuussa 1924. Vaikka käsittely aloitettiin muodollisesti alusta, hallituksen esityksen sisällölliset erot aikaisempaan verrattuna eivät olleet olennaisen suuria, mikä nopeutti käsittelyä. Erimielisyydet kevätkesällä 1924 liittyivät ennen muuta kysymykseen autonomialaitosten mahdollisesta hajauttamisesta kunnallishallinnon yhteyteen. Se oli Kansanpuolueen oman ehdotuksen ydin, ja sosiaalidemokraatit tukivat ajatusta. Hajauttamisen kannattajat perustelivat vaatimuksiaan muodollisesti sillä, että malli olisi siirtänyt päätöksenteon paikalliselle tasolle, siis niille, joita asia eniten koski. Siten se olisi palvellut vähemmistöjen omaa etua. Toinen perustelu oli, että pienimuotoinen, paikallishallintoon sidottu autonomia olisi edistänyt vähemmistöjen integraatiota muuhun virolaiseen yhteiskuntaan vähemmistöjen identiteettiä ja kulttuuria vaarantamatta.<sup>32</sup>

Näiden ”jalojen” tavoitteiden takaa paistoi kuitenkin selkeästi läpi hajautetun mallin kannattajien yhä jatkunut syvä epäluulo saksalaisia ja venäläisiä kohtaan. Esimerkiksi sosiaalidemokraattien puolelta saksalaisia syytettiin huijareiksi, jotka vain näyttelivät demokraatteja. Samalla leimattiin osa venäläisistäkin bolševikeiksi tai suurvenäläisiksi monarkisteiksi, joille ei odotettavien väärinkäytösten takia voitu antaa autonomisia oikeuksia.<sup>33</sup> Lienee selvää, että tältä suunnalta löytyivät myös painavimmat todelliset syyt esittää autonomian hajauttamista. Sirpaloimalla autonomiset laitokset paikallishallinnosta riippuvaisiksi ja vailla keskitettyä johtoa oleviksi pienyksiköiksi haluttiin varmistaa,

<sup>32</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 8.5.1924, ERA 80, 2, 411, 54.

<sup>33</sup> II Riigikogu protokollid 1923, 937–943, lisad 37–38.

että autonomioista ei muodostuisi valtion kontrollista irrottautuvia separatistisia minivaltioita.

Saksalaisten edustajat kuitenkin onnistuivat muuttamaan Kansanpuolueen kannan allekirjoittamalla julkisen sopimuksen, jonka mukaan autonomia rajattiin ehdottomasti koskemaan vain kulttuurisia asioita eikä sitä saanut käyttää poliittisten tarkoituksien välineenä. Lisäksi hajautetun ja keskitetyn mallin välille luotiin kompromissi, jossa päätösvaltaa jonkin verran siirrettiin paikallistasolle muun muassa koulujen organisoinnissa.<sup>34</sup> Mainitut linjaukset olivat useimpien virolaisten puolueiden hyväksyttävissä, ja kesäkuussa 1924 esitetty, päivitetty lakiluonnos noudatteli pitkälle DPE:n ja Kansanpuolueen välistä sopimusta.

Viron parlamentti hyväksyi hallituksen ja valiokunnan mallin mukaisen lakiluonnoksen ensimmäisessä luennassa 6.6.1924, mikä tarkoitti, että lain käsittelyprosessia voitiin jatkaa.<sup>35</sup> Muodollisesti prosessissa oli siten saavutettu maaliskuun 1923 tilanne. Ironista kyllä, myös prosessin seuraavat vaiheet olivat identtiset kevään 1923 kanssa. Riigikogun enemmistö oli jälleen haluton toimimaan nopeasti prosessin eteenpäin viemisessä. Luonnoksen käsittely pudotettiin useaan kertaan pois kevätistuntokauden viimeisistä kokouksista tai sijoitettiin esityslistalla viimeiseksi – vähemmistöpuolueiden protesteista huolimatta – jolloin sitä ei ehditty käsitellä ja seuraukset olivat samat kuin runsasta vuotta aiemmin: lain jatkokäsittely lykkäytyi saman vuoden syksyyn. Se väistämättä merkitsi mahdollisen autonomian siirtymistä taas yhdellä kalenterivuodella. Nyt aikaisin mahdollinen aloitusajankohta autonomialle oli vuoden 1926 alussa, jos laki lopulta hyväksyttäisiin. Ei ollut erityisen yllättävää, että vuoden 1923 tapaan lykkäyspäätös sai välittömästi kyliäisekseen DPE:n julkilausuman, jossa saksalaisten parlamenttiryhmä ilmaisi syvän pettymyksensä lain etenemisen toistuvaan pysähtymiseen.<sup>36</sup>

Prosessin neljäs vaihe loka-joulukuussa 1924 merkitsi vielä viimeistä koettelemusta niille, jotka toivoivat lain nopeaa hyväksymistä tai hyväksymistä ylipäätään. Lakiluonnoksen toisen luennan yhteydessä

<sup>34</sup> "Auf dem Wege zur Kulturautonomie", *Revaler Bote* 22.3.1924.

<sup>35</sup> II Riigikogu protokollid 1923, 225–229.

<sup>36</sup> II Riigikogu protokollid 1923, 261–262.

17.10.1924 kiistan eri osapuolet vielä kertaalleen toistivat aikaisemmin esiin tuodut näkökantansa.<sup>37</sup> Kesän ja syksyn lehdistökeskustelu noudatteli samoin entisiä linjauksia. Puolueiden pää-äänenkannattajat julkaisivat useita kirjoituksia, joissa oman puolueen kantaa perusteltiin suurelle yleisölle, ja myös sitoutumaton lehdistö toi näkökohdat esille uutisosastoillaan.<sup>38</sup> Olennaisia näkökohtamuutoksia ei ollut havaittavissa, ja väittelyiden sävyäkin voidaan luonnehtia entiseen tapaan kireähköksi. Useista puheenvuoroista oli aistittavissa tuskastumista loputtomaksi koettuun detailjeista saivarteluun. Pääongelmaksi tässä vaiheessa vastustajat nostivat lain väitetyn epämääräisyyden. Käsitteilyn lopputulos oli takaisku valiokunnalle ja lain puoltajille. Esitystä ei hyväksytty toisessa luennassa, vaan se palautettiin yleisvaliokuntaan. Evästyksenä oli lisäksi ohje konsultoida maan hallitusta, mikä oli aivan poikkeuksellinen epäluottamuksenosoitus valiokunnalle. Samanlaista opastusta riigikogu ei ollut koskaan aikaisemmin antanut millekään valiokunnalle.<sup>39</sup>

Riigikogun päätöksessä oli valiokunnalle osoitetun epäluottamuksen lisäksi aistittavissa tuskastumista koko prosessiin. Laista ei näyttänyt vuosien pohjustustyönkään jälkeen tulevan sellaista, että se kokonaisuutena kelpaisi virolaisten päättäjien enemmistölle. Saksalaisten julkilausumissa ilmaistiin jälleen kerran epäilyksiä, olivatko virolaiset todellisuudessa lainkaan halukkaita hyväksymään vähemmistöjen autonomialakia. Venäläiset kansanedustajat olivat tähän asti olleet paljon vähemmän äänessä parlamentissa, mutta nyt heidänkin mittansa alkoi tulla täyteen. Viron uuden hallituksen ja Viron valtiojohdon ylipäätään syytettiin osoittavan autonomiakysymyksessä ”täydellistä antipatiaa vähemmistöjen kulttuurisia tarpeita kohtaan”.<sup>40</sup>

Lain käsittelyn loppuvaihetta vauhditti kuitenkin merkittävältä osin kommunistien vallankaappausyritys Virossa joulukuun alussa

<sup>37</sup> II Riigikogu protokollid 1923, 1042–1074.

<sup>38</sup> Esim. Päewaleht 7.6.1924; “Wähemusrahwuste hoolekande küsimus”, Waba Maa 18.6.1924; “Gedenken zur Autonomiefrage”, Revaler Bote 7.7.1924; “Wähemusrahwuste kultuurautonoomia seaduseelnõu arutamise eel”, Postimees 17.9.1924; “Sat superque!”, Dorpater Nachrichten 21.10.1924; “Missugused on Eestis vähemusrahwused?”, Kaja 15.12.1924.

<sup>39</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 27.10.1924, ERA 80, 2, 411, 155; II Riigikogu protokollid, 1078–1079.

<sup>40</sup> II Riigikogu protokollid, 2507–2508.



1924. Kaappausyritys kukistettiin nopeasti, mutta vaikuttaa siltä, että tapahtumat järkyttivät virolaisia päättäjiä ja saivat heidät arvioimaan ajankohtaisia poliittisia kysymyksiä hieman uudessa valossa.<sup>41</sup> Tavoitteeksi tuli yhteiskunnallisten erimielisyyksien ylittäminen ja kaikkien demokraattista järjestelmää kannattavien ryhmien yhteistyön lisääminen. Virolaisesta näkökulmasta yksi tällainen turvallisuutta lisääväksi koettu toimi oli vähemmistöjen positiivinen integraatio muuhun yhteiskuntaan. Vähemmistöt toimivat valtiovallalle täysin lojaalisti kaappausyrityksen aikana, eikä itsenäisyyden alkuvuosilta ollut muutenkaan osoittaa mitään konkreettista, minkä perusteella vähemmistöjä olisi pitänyt epäillä vakavasti vihamielisiksi tai separatistisiksi. Pienellä palkitsemisella – vähemmistöjen toiveita vastaan tuleminen autonomialain muodossa – vähemmistöt voitaisiin nyt tehdä tyytyväisiksi ja sitoa heidät entistä paremmin vallitsevan järjestelmän kannattajiksi.

Aikalaislähteistä ei löydy täysin kiistatonta, suoraa todistusaineistoa edellä hahmotellun tulkinnan puolesta, mutta aihetodisteet ovat kohdallaisen painavia. Viron saksalaisten pää-äänenkannattajassa, *Revaler Botessa*, ilmestyi tammikuussa 1925 laaja pääkirjoitus, jossa kerrottiin saksalaisten edustajien neuvotteluista Viron valtion korkeimpien viranomaisten kanssa. Lehden mukaan virolaiset päättäjät ”olivat myöntäneet autonomialain pikaisen hyväksymisen olevan valtion yleisten etujen mukaista”. Samoin kerrottiin virolaisten päättäjien myöntäneen, että ”saksalaiset olivat osoittautuneet lojaaleiksi” ja että autonomia oli tarpeen erityisesti ”veljellisessä puolustuksessa sisäisiä ja ulkoisia vihollisia vastaan”.<sup>42</sup> Saksalaisten edun mukaista oli toki esittääkin asiat juuri tällaisessa valossa, ja muotoilut olivat kyseisen lehden toimituksen; virolaiset päättäjät eivät perustelleet toimintaansa julkisuudessa tai ei-julkisissa dokumenteissa, joita olisi säilynyt. Tosiasia joka tapauksessa oli, että valiokunnan päivitetty ehdotus hyväksyttiin parlamentin toisessa luennassa tammikuun lopulla ja lopullisesti kolmannessa luennassa 5.2.1925 hyvin lyhyen keskustelun jälkeen. Autonomian perustaminen sitä toivoville kansallisille vähemmistöille oli niin muodoin mahdollista vuoden 1926 alusta.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Niitemaa & Hovi 1991, 377–379; Ruusmann 1998, 236, 246–247, 460.

<sup>42</sup> ”Zur Frage der Annahme des Autonomie-Gesetzes”, *Revaler Bote* 17.1.1925.

<sup>43</sup> II Riigikogu protokollid 1923, 548–549.

Virolaisen eliitin suhtautumisesta lakiin ja laajemmin kansallisiin vähemmistöihin on syytä nostaa esiin täydentävänä näkökohtana vielä yksi lain loppuhiontaan liittyvä seikka. Vaikka virolaisten päättäjien enemmistö lopulta taipui kannattamaan autonomialakia, lain hyväksyminen enemmistön äänin ei merkinnyt vastarinnan päättymistä eikä lakiin kohdistuneiden epäluulojen hälvenemistä kuin tietyiltä osin. Epäilijät ajoivat prosessiin loppuun asti muutoksia, jotka olisivat rajanneet autonomisten laitosten toimivaltaa tai muuten vaikeuttaneet vähemmistöjen mahdollisuuksia hyödyntää autonomialakia omien intressiensä edistämiseksi.

Periaatteellisen vastarinnan jatkumisesta ja suuresta kannatuksesta virolaisten päättäjien keskuudessa kertoi ennen muuta se, että autonomisten laitosten toimivaltaa supistettiin prosessin viime hetkillä. Siksi vähemmistöjen autonomialaista tuli lopullisessa muodossaan vähemmistöjen kulttuuriautonomialaki. Tärkeä askel siihen suuntaan oli astuttu jo keväällä 1924, kun saksalaisten etujärjestöjen ja Viron Kansanpuolueen välillä oli sovittu, että kaikki politiikkaan vivahtava karstittaisiin pois autonomisten instituuttien toiminnasta. Mainittu periaate vahvistettiin lopullisessa laissa. Toinen vastaava rajausta toteutettiin sekkin Kansanpuolueen esityksestä viime vaiheessa, kun sosiaalihuolto rajattiin pois autonomialaitosten kompetenssialueesta.<sup>44</sup> Oli selvää, että oli vaikea löytää sosiaalihuollon toteuttamiselle mallia, joka olisi tyydyttänyt kaikkia virolaisia puolueita. Voidaan jälleen esittää erilaisia tulkintoja siitä, oliko määrittelyn vaikeus kuitenkin keskeisin peruste jättää koko elämänala pois autonomialaitosten toiminnasta vai heijastuiko siinä johdonmukainen tavoite rajata autonomialaitosten todellisen valta mahdollisimman pieneksi.

## Johtopäätökset

Kansallisten vähemmistöjen autonomialain tuominen Viron parlamenttiin herätti vaihtelevia reaktioita eri puolueissa ja eturyhmissä. Virolainen puoluekenttä oli alusta pitäen jaettavissa melko pysyvällä tavalla lain kannattajiin, vastustajiin ja suhtautumisensa puolesta epävarmoihin. Kansallisten vähemmistöjen lisäksi lain periaatteellisia kan-

<sup>44</sup> Yleisvaliokunnan pöytäkirjat 10.12.1924, ERA 80, 2, 411, 66–67, 220.

nattajia löytyi lähinnä konservatiivisten oikeistopuolueiden jäsenistä, joille kansallis-kulttuuristen näkökohtien huomiointi yhteiskunnassa oli tärkeää ja jotka halusivat noudattaa ajan kansainvälisiä ihanteita vähemmistöjen oikeuksien huomioimisesta. Kaikki muut virolaiset puolueet olivat vähintäänkin epäileviä, oliko autonomian myöntäminen vähemmistöille ylipäättään tarpeellista. Keskusta ja maltillinen vasemmisto lopulta taipuivat hyväksymään autonomian, kun laki pitkän ja monivaiheisen prosessin kautta sai mainittuja tahoja tyydyttäneen epäpoliittisen ja taloudellisesti rajatun muodon. Hyväksyntään vaikutti myös se, että vuoden 1924 kommunistikapina säikähdytti virolaisia puolueita ja ohjasi etsimään myös kansallisten vähemmistöjen suunnalta tukea demokraattiselle yhteiskuntajärjestykselle mahdollisimman laajan konsensuksen hengessä.

On selkeästi nähtävissä, että lakia kohtaan tunnetut epäilykset ja suoranainen vastustus saivat käsittelyprosessin aikana muotoja, jotka voidaan tulkita hiljaiseen vastarintaan kuuluviksi. Toki osa kritiikistä esitettiin avoimesti parlamentin istunnoissa ja muualla julkisuudessa, mutta osa vastustuksesta tapahtui kiertoteitse tai verhotusti. Etniset virolaiset, joiden väestöosuus oli itsenäistyneessä Virossa lähes 90 %, olisivat voineet vahvan enemmistöasemansa turvin periaatteessa käyttää valtaa suoraviivaisesti ja ilman suurta retorista kainostelua. Argumentoinnissa ja käytännön toiminnassa kuitenkin valittiin mieluummin tie, jossa hiljaisella vastarinnalla oli merkittävä rooli. Viimeksi mainittuun viittasi ensinnäkin autonomialain käsittely valiokunnissa ja parlamentin varsinaisissa istunnoissa. Prosessia vietiin eteenpäin alusta alkaen silmin nähden hitaasti, ja ajoittain suuntaa käännettiin kohti alkupistettä, kun luonnoksia palautettiin toistuvasti takaisin käsittelyyn ja kun viime kädessä hylättiin pitkäänkin paranneltuja ehdotuksia kokonaan. Voidaan sanoa, että käsittelyssä oli hidastuslakon<sup>45</sup> piirteitä tai että se vähintään muistutti sitä.

Laajemmasta näkökulmasta katsottuna voidaan puhua ”parlamentaarista jarrutuksesta”, joka levisi ilmiönä maailmalla, erityisesti Euroopassa 1800-luvun lopulla ja vuosisadan vaihteessa. Sillä tarkoitetaan juuri erilaisia keinoja, joilla puolueet pyrkivät hidastamaan parlamentin toimintaa saavuttaakseen haluamiaan päämääriä. Yleisimpiä keino-

<sup>45</sup> Morgan 1998, 165.

ja olivat puheenvuorojen tiheä varaaminen ja pitkittäminen, yksityiskohtiin takertuminen ja niistä äänestyttäminen kerta toisensa jälkeen, asioiden siirtely valiokunnista parlamentin yleisistuntoihin ja takaisin sekä kokousten häirintä metelöimällä. Viimeksi mainittua lukuun ottamatta jarruttajat hyödynsivät pääosin parlamentin olemassa olleita toimintasääntöjä, eli heidän toimintansa oli lähtökohtaisesti juridisesti moitteetonta.<sup>46</sup>

Tässä artikkelissa esitelty Viron tapaus oli varsin selkeästi yksi esimerkki parlamentaarisesta jarrutuksesta. Virossa puolueet esittivät runsaan määrän erilaisia perusteluja omille kannanotoilleen ja toiminnalleen siltä osin kuin ne suhtautuivat autonomialakiluonnoksiin kriittisesti. Hiljaisen vastarinnan ja samalla jarrutuksen keinoja tässä olivat huomion suuntaaminen epäolennaisiin seikkoihin ja yksityiskohtiin, mistä esimerkkinä käy mahdollisten vapaaehtoisten lisäverojen esittäminen kansalaisten tasa-arvon kannalta ongelmana. Ajoittain keskustelua vietiin sivuraiteille esimerkiksi käyttämällä runsaasti parlamentin puheaikaa kaukaisen historian ”vääryyksien” tai muiden asioiden muis-telemiseen, jolloin sidos 1920-luvun ajankohtaisiin kysymyksiin jäi varsin löyhäksi. Satunnaisesti oli osoitettavissa epäloogisia kannanottojen vaihtamisia kesken prosessin, mikä ilmeni esimerkiksi kritisoimalla laista asiaa, jota oli alun perin itse ehdotettu siihen.

Samaan kategoriaan kuuluivat epärealististen tai vähintäänkin liioiteltujen uhkakuvien maalailu siitä, miten autonomialaitoksista tulisi Viron valtion kontrollin ulkopuolella olevia ”valtioita valtiossa”, vaikka lakiluonnokset eivät antaneet tälle todellista pohjaa. Käyttäytymistä täydensi uhkakuvien esittäjien kieltäytyminen ajoittain kuuntelemasta vasta-argumentteja, vaikka heille konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti perustellen osoitettiin uhkakuvien olevan epärelevantteja. Tästä selkein osoitus oli August Spindlerin laatiman vähemmistöjen autonomian teoreettisia ja soveltamiseen liittyviä perusteita analysoivan täsmäteoksen sivuuttaminen parlamentissa.

Verrattaessa Viron tilannetta muissa maissa tavanomaisiin parlamentaarisen jarrutuksen tilanteisiin on havaittavissa, että Viro oli epätyypillinen tapaus parlamentin valtasuhteiden näkökulmasta. Muualla ehdottomasti tavanomaisin tilanne oli, että jarrutusta hyödynsivät

<sup>46</sup> te Velde 2013, 125–147.

parlamentin vähemmistöryhmät. Koska oppositiolla ei ole edustajien lukumäärään pohjautuvia keinoja päättää asioista, sille on luontevaa yrittää saada edistettyä tavoitteitaan vaihtoehtoisin keinoin. Jarruttamisella estetään parlamentin enemmistöä käyttämästä sitä valtaa, joka sille enemmistödemokratian mukaisesti kuuluisi. Virossa jarruttajana toimivat kuitenkin maan suurimmat puolueet. Juuri se tukee tässä artikkelissa esitettyä ajatusta, että kyse oli samalla hiljaisesta vastarinnasta. Viron parlamentin enemmistö olisi voinut demokraattisesti suoraan torjua vähemmistöjen kulttuuriautonomialain, mutta avoimen torjunnan sijasta se suosi huomaamattomamman hiljaisen vastarinnan taktiikkaa, jolla lakia viivytettiin puolenkymmentä vuotta.

Vähemmistöjen kulttuuriautonomiaan liittynyttä lakiprosessia käsiteltiin parlamentin lisäksi laajasti virolaisessa mediassa, ja siellä esitetyt kannanotot noudattivat tarkasti eri puolueiden julkisia näkemyksiä. On huomattava, että myös poliittisesti sitoutumattomassa sanomalehdistössä myötäiltiin suurimpien puolueiden näkökantoja. Sen yhteydessä on nähtävissä, että hiljaisuus voi toimia sananmukaisesti hiljaisena vastarintana. Kansallisia vähemmistöjä kohtaan esitettiin parlamentissa ja erityisesti vasemmistolehdistössä usein ja toistuvasti jyrkkiä sanallisia hyökkäyksiä. Kyse saattoi olla osin välinpitämättömyydestä, osin tarkoituksellisesta vaikenemisesta, mutta lopputulos joka tapauksessa oli, että vironkielisessä painetussa sanassa ei juurikaan noustu puolustamaan sanallisten hyökkäysten kohteita.

Voidaan sanoa, että vähemmistöjen kulttuuriautonomialaki hyväksyttiin niin sanotusti ”pitkin hampain”. Jatkotutkimusten varaan toistaiseksi jää, oliko mikään kuitenkaan olennaisesti muuttunut enemmistöväestön ja sen etujärjestöjen näkökulmasta, kun ne punnitsivat suhtautumistaan kansallisiin vähemmistöihin. Tässä artikkelissa kuvattujen asioiden taustalla oli erilaisia Viron historiaan ja ajan kansainvälisiin poliittisiin ja aatteellisiin trendeihin liittyneitä tekijöitä, joista osa pysyi ytimeltään muuttumattomana ja osa muuttui 1920-luvun kuluessa. Tämä tapaustutkimus joka tapauksessa osaltaan osoittaa, että vahvakin määrällinen ja vallankäytöllinen enemmistö voi käyttää runsaasti erilaisia hiljaisen vastarinnan keinoja, vaikka se ei olisi siihen suoraan pakotettu. Tavoitteena on silloin luultavimmin oman ryhmän maineen varjelu, esimerkiksi oman maan julkisuuskuvan suojele-

kansainvälisen yleisön kritiikiltä. Henkilökohtaisten ja oman ryhmän motiivien esittäminen jalompina, tasapuolisempina ja oikeudenmukaisempina kuin ne ovatkaan lienee muutenkin yksi psykologian ja viestinnän perustendensseistä ajasta, paikasta, kulttuurista ja vastaavista toimintaympäristön lähtökohdista riippumatta.

## Lähteet

- Asutawa Kogu protokollid* (1920). Tallinn: Asutaw Kogu.
- Dorpaten Nachrichten* 5.5.1921.
- Dorpaten Nachrichten* 21.10.1924.
- Eesti Riigiarhiiv* (ERA). Arkistoyksikkö 80 (Riigikogu).
- Graf, Mati (1993) *Eesti rahvusriik. Ideed ja lahendused: ärkamisajast Eesti Vabariigi sünnini*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda.
- Gullberg, Tom (2000) *State, Territory and Identity. The Principle of National Self-Determination, the Question of Territorial Sovereignty in Carinthia and other Post Habsburg Territories after the First World War*. Åbo: Åbo Akademi University Press.
- Kaja* 23.2.1922.
- Kaja* 15.12.1924.
- Karjahärm, Toomas (1997) Ühiskondliku mõtte voolud ja doktriinid. Teoksessa Väino Sirk & Toomas Karjahärm *Eesti haritlaskonna kujunemine ja ideed 1850–1917*. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 207–297.
- Laurits, Kaido (2008) *Saksa kultuuriomavalitsus Eesti Vabariigis 1925–1940*. Tallinn: Rahvusarhiiv.
- Maanõukogu protokollid* (1935). Tallinn: R. Tohver.
- Matsulevitš, Anni (toim.) (1993) *Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918–1940. Dokumente ja materjale*. Tallinn: Olion.
- Morgan, Gareth (1998) *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage.
- Niitemaa, Vilho & Hovi, Kalervo (1991) *Baltian historia*. Helsinki: Tammi.
- Postimees* 17.9.1924.
- Päewaleht* 27.5.1922.
- Päewaleht* 7.6.1924.
- Revaler Bote* 7.12.1922.
- Revaler Bote* 22.3.1924.
- Revaler Bote* 17.9.1924.
- Revaler Bote* 17.1.1925.
- Riigikogu protokollid* (1923). Tallinn: Riigikogu.
- Rohtmets, Helen (2010) Kättemaks põlisele vaenlasele? Baltisakslaste kodakondsusküsimus vastloodud Eesti Vabariigis. *Ajalooline Ajakiri* 1:131, 37–57.
- Ruusmann, Ants (1998) Eesti Vabariik (1920–1940). Teoksessa Õie Elango, Ants Ruusmann & Karl Siilivask (toim.) *Eesti maast ja rahvast. Maailmasõjast maailmasõjani*. Tallinn: Olion, 202–318.
- Ruutsoo, Rein (1993) Rahvusvähemused Eesti Vabariigis. Teoksessa Anni Matsulevitš (toim.) (1993) *Vähemusrahvuste kultuurielu Eesti Vabariigis 1918–1940. Dokumente ja materjale*. Tallinn: Olion, 5–24.
- Spindler, August (1922) *Vähemusrahvuste kultuuriline autonoomia. Herradele Riigikogu liikmetele pühendatud*. Tallinn: Eestimaa trükikoda.

- Vasara, Vesa (1991) *Viron kansalliset vähemmistöt ja niiden oikeudellinen asema 1918–1925*. Yleisen historian tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto
- te Velde, Henk (2013) Parliamentary Obstruction and the “Crisis” of European Parliamentary Politics Around 1900. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, Volume 16, Number 1, 125–147.
- Waba Maa* 20.4.1922.
- Waba Maa* 18.6.1924.