



**Eesti Välispoliitika Instituudi mõttepaber no. 13**

**September 2014**

**Lääne mittetunnustamispoliitika: Balti riikide õppetund Ukrainale?**

**Autor:** *Lauri Mälksoo*

***Sissejuhatus***

Vastavalt nn Stimsoni ehk mittetunnustamispoliitika doktriinile ei tunnustanud USA Eesti, Läti ja Leedu inkorporeerimist Nõukogude Liitu 1940.-1991.a. Enamik teisi lääneriike ei tunnustanud samuti Balti riikide annekteerimist *de jure*, kuigi osad siiski tunnustasid seda *de facto*. Tegemist oli pretsedenditu juhtumiga rahvusvaheliste suhete ja õiguse ajaloos, sest viiskümmend aastat on ikkagi päris pikk aeg. Vaatamata debattidele, ajutistele tagasilöökidele (näiteks Austraalias 1974.-1975.a) ning kohatistele naeruvääristamistelegi oli aga mittetunnustamispoliitika näol tegemist „lõpp hea, kõik hea“ stiilis edulooga selles mõttes, et Eesti, Läti ja Leedu riikluse taastamine (vastandina loomisele) 1991.a augustis sai inspiratsiooni ja innustust muuhulgas just USA jt lääneriikide mittetunnustamispoliitikast. Issanda veskid jahvatasid aeglaselt, aga jahvatasid.

Täna peaksime küsima: kas mittetunnustamisest kui Külma sõja aegsest ajaloolisest pretsedendist on täna mingit kasu, et mõtestada Lääne poliitikat Vene Föderatsiooni poolt rahvusvahelise õiguse vastaselt annekteeritud Krimmi ja täna meie silme ees Ida-Ukrainas loodavate uute Ukraina suveräänsust õõnestavate faktide suhtes? Millised ajaloolised õppetunnid võiks esile tuua seoses mittetunnustamispoliitikaga? Nendele küsimustele püüabki vastata käesolev mõttepaber.

***Mittetunnustamise olemus ja pretsedendid***

See, et mittetunnustamispoliitika formuleeriti USA-s 1932.a, pole ajalooline juhus. Nimelt oli enamus maailma riike vahetult enne seda, 1928.a Pariisis sõlminud Briand-Kellogg'i pakti, millega riigid vabatahtlikult loobusid sõjast kui „rahvusliku poliitika teostamise vahendist“. See oli epohhiloov sündmus rahvusvahelise õiguse ajaloos; keelustati vallutussõja alustamine ja pidamine. Et aga Jaapan ning natsi-Saksamaa toona selle kokkuleppe ideoloogiast kinni ei pidanud, siis oli küsimus, kuidas neile vastata. USA toonane vastus Jaapani poliitikale Hiinas (Mandžuurias) oligi - mittetunnustamispoliitika. Vallutaja võis ju (ajutiselt) vallutada, ent ta pidi arvestama sellega, et ta ei saa oma vallutusele teiste riikide tunnustust.

Pärast Teist maailmasõda mittetunnustamispoliitika haardeulatus laienes. Esiteks võrdsustati õiguslike tagajärgede mõttes territooriumi hõivamine vallutussõja abil selliste juhtumistega, kus teise riigi territooriumi hõivamiseks oli piisanud sõja ja vägivallega ähvardamisest (näiteks Tšehhoslovakkia 1939.a, aga tagantjärele võttes ka Balti riigid 1940.a). Seda on oluline silmas pidada ka Krimmi puhul, sest ka Krimmi hõivamisel ja annekteerimisel 2014.a otseseks lahingutegevuseks ju ei läinudki.

Teiseks tuletati ÜRO põhikirjast ka teisi rahvusvahelise korra alusnorme, mille rikkumise korral kohaldati kollektiivset mittetunnustamispoliitikat. Näiteks võib tuua Lõuna-Rodeesia (hilisem Zimbabwe), kus Briti koloniaalimpeeriumi lagunedes valged asunikud poliitik Ian Smith'i juhtimisel kehtestasid 1965.a ühepoolset rassieraldusrežiimiga riikliku moodustise, mida aga ÜRO ja selle liikmed, kaasa arvatud Suurbritannia ise, kunagi riigina ei tunnustanud. Lõuna-Rodeesia lõpetas sellisel kujul oma eksistentsi 1979.a.

Ent mitte alati pole mittetunnustamispoliitika tulemuslikkus olnud üheselt mõistetav. Näiteks Türgi armee vallutas 1974.a Põhja-Küprose, mille tulemusena loodi Põhja-Küprose Türgi Vabariik. Seda moodustist teised riigid riigina tunnustanud pole, ent rahuprotsess Küprose kreeklaste ja türklaste pole samas ka eriti edasi liikunud. Mittetunnustamispoliitika varjuküljeks on ju see, et kui kõik jääb vanaviisi ja elu liigub edasi omasoodu, siis on sellel poliitikal aja jooksul oht muutuda kunstlikuks fiktsiooniks. Inimesed koha peal õpivad elama uut moodi ja lõpuks kipub ka mittetunnustajatel silme eest kaduma visioon, mida see poliitika veel muuta saaks. Olukorda mitte tunnustada võib kasvõi tuhat aastat, aga kas sellel oleks mõtet?

Millised on vastupidised näited mittetunnustamispoliitikale? Need on juhtumid, kus 1928.a/1945.a sätestatud rahvusvahelise korra alusprintsipiidest tulenevalt oleks pidanud mittetunnustamispoliitikat rakendama, ent erinevatel reaalspoliitilistel kaalutlustel seda ei tehtud või ei tehtud piisavalt selgelt. Üheks selliseks näiteks on Tiibeti hõivamine Hiina Rahvavabariigi poolt; teiseks näiteks Indoneesia-poolse Ida-Timori annekteerimise lubamine ja hõlbustamine USA ja Austraalia poolt.

Niiviisi võitlevad mittetunnustamispoliitika varjus kaks vastandlikku rahvusvahelise õiguse ja korra alusprintsipi (*ex injuria jus non oritur*; õigusrikkumisest ei saa sündida õigust) ja *ex factis oritur jus* (õigus sünnib tõsiasjadest, tehjoludest). Traditsiooniliselt on rahvusvaheline õigus pigem tuginenud reaalspoliitilisele printsipile, et õigus lähtugu tehjoludest ja peab neid paratamatult varem või hiljem tunnustama. Selle kaudu on läbi ajaloo „tugevama õigus“ muutunud rahvusvaheliseks õiguseks (sest just tugevamal on võimekus luua fakte enda kasuks nagu näiteks territooriumi anneksioon). Alles 20. sajandi keskpaigast alates on sellele mõnikord vastu seatud rahvusvahelisest põhikorrast tulenev idealism, normatiivsus ja legitiivsus - *ex injuria jus non oritur*. Eestis võime tunda heameelt selle üle, et just meie riik on seotud pretsedendiga, kus lepinguid rikkunud vallutajale astus vastu mittetunnustamispoliitika (kuigi iseseisvuse *de facto* säilimine 1940.-1991.a. oluks mõistagi võrreldamatult meeldivam).

## *Järeldused Krimmi jm Ukraina kontekstis*

Lääs (USA ja EL riigid) kavatseb loomulikult Krimmi annekteerimisele Vene Föderatsiooni poolt rakendada mittetunnustamispoliitikat ja juba teebki seda. Ei mingeid konsulaate, riiklikul tasemel visiite, muutunud tähistusi maakaardil, välisinvesteeringuid mittetunnustamist viljelevatest riikidest. Muidugi võib detailides muutuda vaieldavaks, mida mittetunnustamispoliitika endaga üksikjuhtumitel kaasa toob. Mängu võivad tulla erinevad ja vastandlikud huvid. Juba on sellega seoses tekkinud esimesed kaasused, näiteks praegu ajutiselt Amsterdamis olev sküütide aarete näitus, mis on pärit Simferoopoli muuseumist, aga lepingu Hollandiga aarete näitamiseks oli sõlminud Kiievi ministerium. Nüüd on Hollandi valitsus dilemma ees, kellele laenatud muuseumiaare tagastada, Simferoopoli muuseumile (tänapäevaks *de facto* Venemaa) või Ukraina riigile, kellega leping sõlmiti. Ilmselt on Hollandi valitsus siin sunnitud valima venitamistaktika.

Eeldatavasti ainus võimalus, mis juhul Lääs tulevikus mittetunnustamispoliitikast Krimmi suhtes loobuda võiks, oleks siis, kui Kiiev mingil põhjusel ise tunnustaks Venemaa suveräänõiguseid Krimmi suhtes. Näiteks kasvõi siis, kui Moskva tõotaks, et ta Krimmi Venemaa omaks tunnustamise korral Ukraina muus osas rahule jätab. Ent sellist järeleandmist Kiievi poolt pole ette näha, sest tänapäevaks on selge, et Moskva pole kaugeltki rahuldunud ainult „ajalooliselt talle kuulunud“ Krimmi hõivamisega. Täna käib tegelikult võitlus Ukraina kui sellise, Ukraina kui terviku riikliku olemasolu ja geopoliitilise kuuluvuse pärast. Venemaa tahab Kiievile Läände mineku hinna nii kõrgeks kruvida, et seda plaani tabaks krahh. President Putin ütles ju oma Krimmi liitmise kõnes Kremli väljakujundi, et Kiiev on Vene linnade ema. Sellest võib järeldada, et tänane Moskva pole valmis aktsepteerima Ukraina Lääne-orientatsiooni, assotsieerumislepingut ELiga ja soovi tulevikus kuuluda NATOsse.

Seni kuni Ukraina kui terviku tulevik on kaalukausil, on Krimmi Venemaaga liitmise mittetunnustamise küsimus mõneti teisejärguline probleem. Sponsoreerides sõjaliselt Donetsk ja Luganski rahvavabariike, on Moskva aitanud kaasa nn külmutatud konflikti tekkele Ukraina sees (praegu, pärast vaherahu, on need veel poolkuumad); loonud olukorra, millest on vähemalt Kiievil väga raske nägu säilitades väljuda. Ka plaanid Ukraina föderaliseerimisest võivad jääda pelgalt suitsukatteks, mille eesmärgiks on maskeerida tegelikke Moskva eesmärke: hoida Ukrainat tervikuna „pantvangis“, et ta Lääne-orientatsioon osutuks praktiliselt võimatuks.

Mittetunnustamispoliitika rakendamine pikas perspektiivis Krimmi suhtes on mõneti keeruline väljakutse. Mittetunnustamispoliitika edukuse peamiseks pandiks on ikkagi asjassepuutuva rahva tahe, mitte välisriikide hoiakud. Eesti, Läti ja Leedu puhul töötas mittetunnustamispoliitika seetõttu, et Eesti, Läti ja Leedu rahvad säilitasid oma vabadusiha ka Nõukogude okupatsiooni ja anneksiooni tingimustes ja kogu rahvast pagulusse ajada või küüditada ei õnnestunud. Tuli jäi tuha alla hõõguma ka pärast seda, kui metsavendade võitlus okupatsiooni vastu oli maha surutud. Oli selle rahva enesemääramisõiguse korrektse väljendamisega Krimmi 2014.a „referendumil“ kuidas oli, siiski Krimm ei pruugi olla Balti riikidele üks-üheselt sarnane kaasus kohaliku rahva tahte mõttes (kui Moskva suhtes kriitiline krimmi-tatari vähemus välja jätta). Seega Moskva saab asetada Lääne

rahvusvahelise õiguse („Ukraina suveräänsus“) vastu mingi enda legitiimsuse loogika, mis tuleneb Krimmi elanikkonna venemeelse osa poliitilisest väidetavatest eelistustest („russkii mir“; Vene maailma ühtsus).

Veelgi enam, Moskva üritab tegelikult praegu dikteerida alternatiivset elukorraldust Ukraina kui terviku jaoks. Meedias on varasemalt tsiteeritud Putini sõnu George W. Bushile NATO Bukaresti tippkohtumise päevilt, mille järgi Ukraina polevatki „päris riik“. Selle seisukoha taga on suurvene ideoloogia, mille kohaselt idaslaavi rahvad – venelased, ukrainlased ja valgevenelased – moodustavad õigupoolest ühe superetnose (Rus’), millest tulenevalt ükski neist ei peaks miinimumina kuuluma „vaenulikesse leeridesse“ (nagu näiteks saama osaks Läänest; EList ja eriti NATO-st). Vene kultuur ja isegi keel on sellest ideoloogiast läbi imbunud – hoiakut näitab näiteks seisukoht, mille järgi ei võimaldavat vene keel välisriikidele sobivalt ütelda „v Ukraine“ (vrd „v Estonii“), sest keeleliselt ainuõige ja – võimalik olevat öelda „na Ukraine“. (Sama moodi väideti Eesti riikluse taastamise perioodil ja kuskil arvatakse ilmselt tänasenigi, et vene keeles polevat kuidagi võimalik kirjutada 'Tallinn'; peab kirjutama suupärasemalt 'Tallin'.)

Kas Lääs peaks mittetunnustamispoliitikat tõsiselt võtma? Lääs peab Krimmi suhtes järgima mittetunnustamispoliitikat muuhulgas seetõttu, et annekteerides Krimmi ei rikkunud Moskva mitte üksnes Ukraina suveräänõiguseid, vaid ka Läänele varasemalt antud õiguslikult siduvaid lubadusi, näiteks Ukrainalt tuumarelvad ära võtnud OSCE 1994.a Budapesti kokkuleppe raames, mille garanteerijaks Lääs oli. Mittetunnustamispoliitika pole kunagi olnud ainult „altruistlik“; seda ei viljeleta üksnes kannatanud nõrgema jaoks. Mittetunnustamispoliitikaga näitab rahvusvaheline kogukond oma taluvuse piiri õigusvastase anneksiooni suhtes; hõivajale koha kätte näitamine on rahvusvahelise kogukonna huvides peaaegu sama palju kui vallutuse otsese ohvri huvides. Kui EL-is peaksid edaspidi tekkima kõhklused mittetunnustamispoliitika mõistlikkuse ja perspektiivide suhtes (ja tõenäoliselt nad tekivad), siis on Eesti ajaloost tulenev kohus toetada seda tiiba EL-is, kes tahab annekteerimise mittetunnustamispoliitikat võtta tõsiselt – vähemalt senikaua, kuni selle poliitika taga on Ukraina valitsus.

Kas Lääne mittetunnustamispoliitikat Krimmi suhtes võiks saata edu või see on ette hääbumisele määratud? Selge on see, et ainult mittetunnustamispoliitika Moskvat meelt muutma ei pane ega Krimmi Ukrainale tagasi too. Ent mittetunnustamispoliitikal on laiem mõte. Mittetunnustamispoliitika eesmärk pole ainult karistamine, vaid ka preventiivne. Eesmärk on tagada, et vägivald teise rahvusvahelise kogukonna liikme vastu ei tasuks ennast lõppastmes ära; et vallutuse viljade maitse poleks ühtlaselt magus. Ajaloo edasist kulgu ja selle pöördeid ei tea ette keegi. Küll aga tasub teistel riikidel truuks jääda rahvusvahelise kogukonna elu reguleerivatele aluspõhimõtetele, milledest üks ülimaid on vägivaldsete anneksioonide keeld.