

SÄILYYKÖ SUOJELUVASTUU?

114

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON ROOLI
INHIMILLISEN TURVALLISUUDEN PUOLUSTAJANA

Touko Piiparinen

FIIA BRIEFING PAPER 114 • Lokakuu 2012



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

SÄILYYKÖ SUOJELUVASTUU?

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON ROOLI
INHIMILLISEN TURVALLISUUDEN PUOLUSTAJANA



Touko Piiparinen
Tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

FIIA Briefing Paper 114
Lokakuu 2012

- Suojeluvastuu (Responsibility to Protect) tarkoittaa YK:n jäsenvaltioiden vuonna 2005 tekemää poliittista sitoumusta suojella siviilejä kansanmurhilta, rikoksilta ihmisyyttä vastaan, sotarikoksilta ja etnisiltä puhdistuksilta.
- Vuoden 2012 takaiskuista huolimatta suojeluvastuu säilyy YK:n turvallisuusneuvoston asialistalla. Sen mahdollistaa kolme tekijää: kansainväliset kansalaisjärjestöverkostot, turvallisuusneuvoston kokoonpanon ja dynamiikan muutos sekä siviilien suojelun korostuminen kriisinhallinnassa.
- Jos Suomi valitaan turvallisuusneuvoston jäseneksi, se voi omalla kaudellaan tuoda lisäarvoa suojeluvastuun kehittämiseen ja toimeenpanoon keskittymällä vahvuusalueisiinsa kuten rauhanvälitykseen, siviilikriisinhallintaan sekä poliittisiin ja rauhanrakennusoperaatioihin.

Globaali turvallisuus -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti



YK:n turvallisuusneuvosto kokouksessaan. Kuva: JC McIlwaine / UN Photo.

Kriisinhallinnan, ihmisoikeuspolitiikan ja monenkeskisen diplomatian sanastossa käsitteellä “suojeluvastuu” (*Responsibility to Protect*) on täsmällinen merkitys, joka perustuu vuoden 2005 YK-huippukokouksen päätösasiakirjaan.¹ Suojeluvastuu tarkoittaa periaatetta, jonka mukaan kansallisilla, alueellisilla ja kansainvälisillä toimijoilla on vastuu suojella siviilejä neljältä vakavimmalta rikokselta, joita ovat kansanmurha, rikokset ihmisyyttä vastaan, sotarikokset ja etninen puhdistus. Jos valtio osoittautuu haluttomaksi tai kyvyttömäksi suoriutumaan vastuustaan, kansainvälisen yhteisön toissijainen vastuu astuu voimaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansainväliset ja alueelliset järjestöt voivat siviilien suojelemiseksi suorittaa rauhanomaisen tai sotilaallisen väliintulon kohdemaassa YK:n peruskirjan sääntöjä noudattaen, mikä saattaa vaatia valtion alueellisen koskemattomuuden loukkaamista väliaikaisesti.

Suojeluvastuun tulkinnassa voidaan käyttää kolmea lähestymistapaa: oikeudellista, institutionaalista ja poliittista. Puhtaasti oikeudellisesti tulkittuna suojeluvastuun periaate ei näytä tuovan lisäarvoa jo olemassa olevaan kansainvälisten suhteiden normatiiviseen rakenteeseen. Suojeluvastuun määritelmässä mainitut rikokset on kielletty jo aiemmin säädettyissä kansainvälisen rikosoikeuden, humanitaarisen oikeuden ja pakolaisoikeuden sopimuksissa, kuten vuonna 1998 allekirjoitetussa kansainvälisen

rikostuomioistuimen perustamissopimuksessa (Rooman perussäännössä) ja vuonna 1948 solmitussa kansanmurhien ehkäisyä koskevassa yleissopimuksessa. Itse suojeluvastuun perustava asiakirja eli vuoden 2005 huippukokouspäätösasiakirja, joka on kirjattu YK:n yleiskokouksen päätöslauselmaan, on lähinnä poliittinen julistus² eikä valtiosopimus, jolla olisi sitovaa oikeudellista vaikutusta.³

Institutionaalisesti tulkittuna suojeluvastuu voidaan ymmärtää kriisinhallintaa ohjaavana toimintatapana tai ohjenuorana. Tästä näkökulmasta suojeluvastuun lisäarvo nousee paremmin esille: suojeluvastuu vaatii kansainvälisen kriisinhallinnan resurssien kohdentamista ja päämäärien priorisoimista nimenomaan siviilien suojeleluun.⁴

2 Joidenkin näkemysten mukaan suojeluvastuuta voidaan pitää niin sanottuna soft law -oikeuslähteenä sillä perusteella, että se on kirjattu yleiskokouksen päätöslauselmaan. Lisäksi joidenkin oikeusoppineiden mukaan merkittävien valtioiden välisten huippukokousten päätökset ja julistukset kuten vuoden 2005 YK-huippukokouksen päätösasiakirja ovat oikeudellisesti sitovia, mutta suojeluvastuukeskustelussa tämä on ollut marginaalinen argumentti.

3 Touko Piiparinen, ‘McDonaldisation of Sovereignty: A Foucauldian Analysis of Responsibility to Protect’, *Global Society* 26(4), 2012.

4 Touko Piiparinen, ‘Sovereignty-Building: Three Images of Positive Sovereignty Projected through Responsibility to Protect’, *Global Change, Peace & Security* 24(3), 2012.

1 UN Doc. A/RES/60/1, 24.10.2005, 60/1, s. 30.

Suojeluvastuu voidaan käsittää myös poliittisena normina. Vuoden 2005 huippukokousasiakirja on yli 150 valtionpäämiehen allekirjoittama poliittinen sitoumus suojella siviilejä; sillä ei kuitenkaan ole suoraa oikeudellista sitovuutta. Siksi suojeluvastuun tehokas toteutuminen vaatii myös kansalaisjärjestöjen, tiedotusvälineiden ja muiden kansainvälisten verkostojen aktiivista roolia. Nämä ei-valtiolliset toimijat voivat muistuttaa poliittisia päättäjiä heidän tekemästään sitoumuksesta ja vaatia sen mukaisia toimenpiteitä. Suojeluvastuu ei siis ole oikeudellinen automaatti, joka toteutuisi itsestään virallisia kanavia pitkin kuten kansallinen lainsäädäntö ja joka toimeenpantaisiin mekaanisesti kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä. Suojeluvastuu täytyy aina uudestaan puhaltaa henkiin kussakin kriisissä mobilisoimalla kansainväliset suojeluvastuuverkostot ja kohdistamalla poliittinen paine päätöksentekijöihin.

YK:n jäsenmaiden oma poliittinen sitoutuminen suojeluvastuun kehittämiseen ja toimeenpanemiseen on kasvanut vuosien kuluessa. Pääosin kehitysmaista koostuva sitoutumattomien maiden liike (*Non-Aligned Movement, NAM*), johon kuuluu yli sata YK:n jäsenmaata, suhtautui suojeluvastuuseen aluksi skeptisesti, sillä sen epäiltiin vievän YK:n voimavaroja kehityspolitiikasta turvallisuuskysymyksiin. Jotkut valtiot näkivät suojeluvastuun uhkana kehitysmaiden suvereniteetille ja pahimmassa tapauksessa tekosyynä, jonka verukkeella voimakkaammat valtiot voisivat edistää omia tavoitteitaan kehitysmaissa.

Kanadan diplomaattisten ponnistelujen tuloksena suojeluvastuu saatiin hyväksytyä ja se liitettiin vuoden 2005 huippukokouspäätösasiakirjaan. 2010-luvun alkuun mennessä NAM-ryhmän ja erityisesti Afrikan unionin maiden suhtautuminen suojeluvastuuseen muuttui myönteisemmäksi. YK:n yleiskokouksen keskustelussa vuonna 2009 yli 180 jäsenmaata vahvisti suojeluvastuun määritelmän, eikä sitä enää kyseenalaistettu kuin neljän valtion edustajan puheissa.

Suojeluvastuun vahvistumista on edesauttanut se, että suojeluvastuu edustaa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Sen keinovalikoimaan ei kuulu ainoastaan pakotteita ja sotilaallisia interventioita vaan myös poliittisia, diplomaattisia ja oikeudellisia interventioita, kuten rauhanvälitys ja kehitysavun kohdentaminen heikkojen ja hauraiden valtioiden

instituutioiden rakentamiseen. YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon on määritellyt suojeluvastuun kolme pilaria: (I) valtioiden oma vastuu; (II) valtioille annettava kansainvälinen tuki, esimerkiksi kehitysapu paikalliselle rauhanvälitystyölle; ja (III) nopea ja tehokas konfliktinhallinta, mukaan lukien sotilaallinen väliintulo.

Turvallisuusneuvoston kokoonpanon ja dynamiikan muutos

Suojeluvastuun normatiivisen kehityksen on yleisesti katsottu pysähtyneen tai taantuneen vuonna 2012, kun turvallisuusneuvoston kaksi pysyvää jäsenmaata, Venäjä ja Kiina, ovat jo kolme kertaa veto-oikeudellaan kaataneet päätöslauselmaluonnokset, jotka olisivat oikeuttaneet voimakkaamat pakotteet Syyrian tilanteen ratkaisemiseksi. Pidemmällä aikavälillä suojeluvastuun asema turvallisuusneuvoston käytäntönä ja yleisemmin YK:n kriisinhallinnan toimintaperiaatteena on kuitenkin vahvistunut. Vuoden 2012 takaiskujen varjoon ovat jääneet merkittävät edistysaskeleet varsinkin Libyan ja Norsunluurannikon tapauksissa vuonna 2011.

Libyan tapauksen poliittista ja normatiivista merkittävyyttä lisää YK:n turvallisuusneuvoston poikkeuksellinen kokoonpano vuonna 2011. Turvallisuusneuvostoa on usein syytetty legitimitetin puutteesta johtuen sen kokoonpanosta. Turvallisuusneuvostossa on YK:n perustamisesta lähtien ollut viisi pysyvää jäsentä – Yhdysvallat, Venäjä, Kiina, Ranska ja Iso-Britannia – joilla on veto-oikeus kaikkiin neuvoston päätöslauselmiin. Viiden toisen maailmansodan voittajavaltion erityisasema ei vastaa nyky maailman demografisia ja taloudellisia voimasuhteita, mikä nakertaa turvallisuusneuvoston päätösten oikeutusta.

Vuonna 2011 turvallisuusneuvoston kymmenen vaihtuvan jäsenmaan joukossa olivat muun muassa nousevat talousmahdit Intia (väkimäärältään maailman suurin demokratia), Brasilia ja Etelä-Afrikka, jotka ovat myös kampanjoineet itselleen pysyvää turvallisuusneuvostopaikkaa. Nämä kolme IBSA-maata ovat perinteisesti korostaneet valtiollista itsemääräämisoikeutta vastateesinä suojeluvastuun sotilaalliselle interventionismille. Yhdessä Venäjän ja Kiinan kanssa ne muodostavat BRICS-ryhmän, jota voisi kutsua myös suvereniteettiryhmittymäksi niiden johdonmukaisen poliittisen linjan perusteella.



Libyalaisien pakolaisten leiri Tunisian rajalla Libyan sisällissodan aikana vuonna 2011. Kuva: David Ohana / UN Photo / OCHA.

IBSA-maiden ansiosta turvallisuusneuvoston kokoonpano oli siis vuonna 2011 tavallista edustavampi, mikä osaltaan lisäsi sen päätösten legitimitettä. Tämän vuoksi Libyan kriisiä koskevilla päätöslauselmilla 1970 ja 1973 on erityistä painoarvo ennakkotapauksina. Päätöslauselma 1970 oli ensimmäinen kerta, kun turvallisuusneuvosto päätti yksimielisesti viedä asian kansainvälisen rikostuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöslauselma 1973 taas edustaa ennakkotapausta tilanteesta, jossa suojeluvastuuta on käytetty sotilaallisen väliintulon oikeutuksena, vaikkakin viittaus oli epäsuora ja siinä korostettiin Libyan tapauksen *sui generis*-luonnetta (ainutlaatuisuutta).

Kansainvälinen yhteisö oli siis yllättävän yhtenäinen suojeluvastuun toimeenpanossa Libyan tapauksessa samoin kuin samaan aikaan meneillään olleessa Norsunluurannikon kriisissä. Maaliskuun 2011 lopulla turvallisuusneuvosto, mukaan lukien BRICS-maiden suvereniteettiryhmittymä, hyväksyi voimankäytön siviilien suojelemiseksi Norsunluurannikolla.⁵ Käytännössä tämä tarkoitti huhtikuussa tehtyä ilmaiskua, jolla tuhottiin presidentinvaalit hävinneen mutta vallasta kiinni pitäneen Laurent Gbagbon raskasta aseistusta.

BRICS-maat havahtuivat Libyan ja Norsunluurannikon tapausten merkittävyyteen vasta myöhemmin, mikä on näkynyt esimerkiksi niiden

jarrutuspolitiikassa Syyrian tapauksessa sekä kriitikkissä siitä, että Libyan ja Norsunluurannikon operaatioihin osallistuneet tahot olisivat ylittäneet turvallisuusneuvoston antamat valtuutukset.

Turvallisuusneuvoston vaihtuvien jäsenmaiden kausi kestää aina kaksi vuotta kerrallaan. Sekä Intian että Etelä-Afrikan kaudet päättyvät vuoden 2012 lopussa. Brasilian kausi päättyi jo vuoden 2011 lopussa. Suvereniteettiryhmittymän väistyessä suvereniteetin ja suojeluvastuun välinen, osittain poliittisista motiiveista lähtöisin oleva vastakainasettelu vähenee turvallisuusneuvostossa ensi vuodenvaihteessa. Tämä helpottaa osaltaan suojeluvastuun kehittämistä ja toimeenpanoa.

Vuonna 2013 toimivista vaihtuvista jäsenistä epäilevimmin suojeluvastuuseen suhtautuu Pakistan. Myös Azerbaidžanilla voidaan olettaa olevan osittain varauksellinen kanta Vuoristo-Karabahin konfliktin vuoksi, ainakin mitä tulee suojeluvastuun kolmanteen pilariin. Toisaalta turvallisuusneuvostossa niin ikään jatkava Guatemala on aiemmin toiminut erittäin rakentavasti ja aktiivisesti suojeluvastuun edistämiseksi. Se muun muassa esitti YK:n yleiskokouksen ensimmäisen suojeluvastuuta koskevan päätöslauselman⁶, joka hyväksyttiin lokakuussa 2009.⁷ Turvallisuusneuvoston uusi kokoonpano

6 UN Doc. A/RES/63/308, 7.10.2009.

7 Tässä yhteydessä vuoden 2005 huippukokouspäätösasiakirjaa ei lueta YK:n päätöslauselmaksi.

5 UN Doc. S/RES/1975, 30.3.2011, s. 3.

mahdollistaa siis osaltaan suojeluvastuun elpymisen ensi vuonna, kun Libyan tilanteen jälkeinen diplomaattinen blokkiutuminen alkaa vähitellen väistyä. Suojeluvastuun periaatteen noudattaminen turvallisuusneuvostossa riippuu lopulta pysyvistä jäsenmaista ja niiden suhteiden kehityksestä.

Viimeaikaisista epäonnistumisista huolimatta suojeluvastuun periaatetta ei ole hylätty. Epäonnistumisista on käynnistynyt institutionaalinen oppimisprosessi, jonka kautta suojeluvastuuta voidaan edelleen kehittää. Hyvä esimerkki tästä on Libyan jälkitilanteen keskustelu voimankäytön rajoista ja BRICS-ryhmän kritiikki siitä, että Libya-operaatio ylitti turvallisuusneuvoston antamat valtuudet. BRICS-ryhmän arvostelu ei kyseenalaistanut suojeluvastuun periaatetta sinänsä, vaan päinvastoin toimi syykkeenä suojeluvastuun kehittämiseksi.

Yksi keskeisimpiä reformialoitteita on Brasilian syksyllä 2011 lanseeraama *Responsibility while Protecting* (suojelun vastuullisuus), joka keskittyy suojeluvastuun perusteella tehtävien interventioiden toimeenpanon tapaan (kuten konfliktista saatujen varhaisten varoitussignaalien ja tilannekuvan hyödyntämiseen sotilasoperaatioissa) sekä *jus in bello*-kysymykseen eli sotilaallisen intervention oikeutuksen kriteereihin. YK:n pääsihteerin viimeisin suojeluvastuuta koskeva raportti heinäkuulta 2012 kuvastaa YK:n sihteeristön pyrkimystä sulauttaa *Responsibility while Protecting* -aloite suojeluvastuuprosessiin, jotta siitä ei muodostuisi kilpailijaa suojeluvastuulle.

Suojeluvastuun jatkuvuus voidaan turvata vain, jos BRICS-maat sitoutuvat sen kehitykseen. Siksi keskusteluyhteyden ylläpitäminen BRICS-maihin ja niiden kannanottojen huomioiminen suojeluvastuuprosessissa on tärkeää. Brasilian aloitteella on myös muita positiivisia vaikutuksia. Voimankäytön oikeutukseen ja kohtuullisuuteen liittyvät *jus in bello* -kriteerit olivat keskeisessä roolissa suojeluvastuun ensimmäisessä, epävirallisessa määritelmässä, joka julkaistiin ICISS-komission raportissa⁸ vuonna 2001. Ne on sittemmin sivuutettu suojeluvastuun virallisessa määritelmässä vuonna 2005 ja myöhemmässä keskustelussa suojeluvastuusta YK:n

8 The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. The International Development Research Centre, 2001.

puitteissa, koska ne ovat yksi poliittisesti hankalimmista kysymyksistä suojeluvastuun kohdalla.

Suojeluvastuu-termiä on käytetty turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa Libya-tilanteen jälkeenkin, esimerkiksi Etelä-Sudania ja Jemeniä koskevilla päätöslauselmissa. Suojeluvastuuprosessin normatiivista jatkuvuutta ylläpitää myös se, että vuodesta 2009 alkaen YK:n yleiskokous käsittelee suojeluvastuuta vuosittain temaattisissa keskusteluissaan (*informal interactive dialogue*). Tähän mennessä näitä temaattisia keskusteluja on käyty neljä, ja niiden aiheina ovat olleet varhaisvaroitusmekanismit suojeluvastuun keinovalikoimassa, alueelliset ja alialueelliset järjestöt suojeluvastuun toimeenpanojoina sekä suojeluvastuun kolmas pilari, jota käsiteltiin yleiskokouksen viimeisimmässä keskustelussa heinäkuussa 2012.

Siviilien suojelun jatkumo strategisella ja operatiivisella tasolla

Kaksi viimeaikaista kehityskulkua osoittaa suojeluvastuun pysyvyyden kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Ensinnäkin siviilien suojelun merkitys taktisella tasolla, rauhanturvaoperaatioiden toiminnoissa ja turvallisuusneuvoston niille antamissa mandaateissa on kasvanut jatkuvasti 1990-luvulta tähän päivään.⁹ Toinen ja viimeaikaisempi kehityskulku on alueellisten ja alialueellisten järjestöjen kuten Arabiliiton, Afrikan unionin ja Länsi-Afrikan talousyhteisö ECOWASin merkityksen nousu suojeluvastuun kehittämisessä ja toimeenpanossa.¹⁰

Afrikan unioni ja ECOWAS toimivat aktiivisesti Norsunluurannikon kriisin ratkaisemiseksi vuosina 2010 ja 2011 muun muassa rauhanvälitysaloitteiden ja Laurent Gbagbon hallintoa vastaan suunnatun diplomaattisen painostuksen muodossa, vaikkakin AU:n ja ECOWASin rauhanvälitysenterventiot

9 Victoria Holt ja Glyn Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. New York: United Nations, 2009.

10 Touko Piiparinen, 'Norm Compliance by Proximity: Explaining the Surge of Regional Actors in Responsibility to Protect', *Conflict, Security & Development* 12(4), 2012.

olivat osittain ristiriidassa keskenään. Lisäksi AU:n AMISOM-rauhanturvaoperaatiolla on ollut keskeinen rooli Somalian turvallisuustilanteen vakauttamisessa. Vastaavasti Persianlahden yhteistyöneuvostolla GCC:llä on ollut keskeinen rooli Jemenin kriisin ratkaisupyrkimyksissä, ja YK:n turvallisuusneuvosto on antanut sille tukensa.

Libyan konfliktissa päätöslauselman 1973 ja samalla suojeluvastuun keskeisin toimeenpanija oli Nato. Myös Arabiliitolla, islamilaisten maiden yhteistyöjärjestö OIC:llä ja GCC:llä oli merkittävä vaikutus siihen, että Libyan konfliktia tarkasteltiin suojeluvastuun ja siviilien suojelun kehityksessä ja kansainvälistä sotilaallista interventiota pidettiin oikeutettuna, mikä mahdollisti päätöslauselman 1973 hyväksymisen. Kansainvälisen kriisinhallinnan toistuvista epäonnistumisista huolimatta Arabiliitto on aktivoitunut myös Syyrian kriisin ratkaisussa. Arabiliiton helmikuussa 2012 alullepanema tarkailuoperaatio oli järjestön ensimmäinen kriisinhallintaoperaatio 1970-luvun jälkeen. Arabiliiton tärkein panos on kuitenkin ollut YK:n ja Arabiliiton yhteinen rauhanvälitysaloite.

Suojeluvastuun kansainväliset globaalit verkostot

Suojeluvastuun käsitteen ympärille on viime vuosina muodostunut kansainvälisiä verkostoja, jotka perustuvat erilaisten kansalaisjärjestöjen, tutkimuslaitosten, ajatushautomoiden ja yksittäisten asiantuntijoiden aktiivisuudelle. Erityisiä instituutteja on perustettu nimenomaan suojeluvastuun kehittämiseksi, toimeenpanemiseksi ja lobbaamiseksi. Niihin lukeutuu GCR2P-keskus (*Global Centre for the Responsibility to Protect*), joka aloitti toimintansa New Yorkissa tammikuussa 2008. Lisäksi tammikuussa 2009 perustettiin *International Coalition for the Responsibility to Protect*. Muita keskeisiä toimijoita ovat WFM-IGP (*World Federalist Movement - Institute for Global Public Policy*) ja alueelliset suojeluvastuujärjestöt.

Nämä verkostot ovat merkittäviä siksi, että ne tekevät suojeluvastuun kehittämisestä ja toimeenpanosta kestävä ja vakaan. Ne pidentävät suojeluvastuunormin elinkaarta pitämällä sitä esillä kansallisten, alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen agendalla. Joissakin tilanteissa suojeluvastuuverkostot ovat vaikuttaneet kansainväliseen kriisinhallintaan, ohjanneet sen suuntaa ja jopa

nostaneet suojeluvastuun esiin tilanteissa, joissa siihen ei muuten olisi viitattu. Yksi esimerkki on YK:n kriisinhallintadiplomatia ja sotilaallinen interventio Libyan konfliktissa alkukevällä 2011. YK:n turvallisuusneuvosto oikeutti monikansallisen sotilasoperaation libyalaisien siviilien suojelemiseksi päätöslauselmallaan 1973, joka hyväksyttiin 17. maaliskuuta 2011. Tämä päätöslauselma on nostettu merkittäväksi ennakkotapaukseksi suojeluvastuun kehittämisessä, mutta itse päätöslauselmassa ei missään suoraan mainita suojeluvastuuta (*“Responsibility to Protect”*).

Päätöslauselman johdannossa viitataan Libyan hallituksen vastuuseen suojella kansalaisiaan,¹¹ mutta siinä ei viitata suojeluvastuun periaatteeseen yleisempänä doktriinina tai sen viralliseen määrittelyyn, joka löytyy YK:n vuoden 2005 huippukokouspäätösasiakirjasta. Tällä muotoilulla varmistettiin se, että päätöslauselman pystyivät hyväksymään myös Venäjä ja Kiina, jotka ovat perinteisesti suhtautuneet epäillen suojeluvastuuseen ja sen kehittämiseen systemaattiseksi ja laajemmaksi käytännöksi YK:n kriisinhallinnassa. Kuitenkin päätöslauselma 1973 nostettiin hämmästyttävän nopeasti suojeluvastuun ennakkotapaukseksi heti päätöslauselman hyväksymisen jälkeen, ja osin jo ennen hyväksymistä.

Lisäksi kansainväliset suojeluvastuuverkostot ylläpitävät suojeluvastuun periaatetta kirkkaamalla ja puolustamalla sen merkitystä käytännön kriisinhallintatilanteissa. Esimerkiksi Myanmarin kriisin aikana vuonna 2008 GCR2P-keskus korjasi aktiivisesti yleistä ja väärää tulkintaa, jonka mukaan luonnontuhojen aiheuttamat kriisit kuuluisivat suojeluvastuun piiriin. Tarkentamalla ja suojelemalla suojeluvastuun merkitystä kansalaisjärjestöverkostot toimivat vastavoimana poliittisille ja akateemisille puheenvuoroille, jotka pyrkivät venyttämään tai rajoittamaan suojeluvastuun tulkintaa.

Suomen rooli suojeluvastuun kehittämisessä ja toimeenpanossa

Lokakuun 2012 puolivälissä YK:n yleiskokous valitsi viisi uutta vaihtuvaa jäsenmaata turvallisuusneuvostoon vuosille 2013–2014. Suomi on kampanjoinut jo pitkään jäsenyyden puolesta. Seuraavaksi

11 UN Doc. S/RES/1973, 17.3.2011.

käsittelen Suomen mahdollisuuksia suojeluvastuun toimeenpanossa ja kehittämisessä, jos Suomi valitaan turvallisuusneuvoston jäseneksi.

Kansainvälisten kansalaisjärjestöverkostojen vahva rooli suojeluvastuun edistämisessä jatkuu ja mahdollisesti voimistuu tulevaisuudessa. Nämä verkostot pystyvät tekemään tyhjäksi turvallisuusneuvoston jäsenten pyrkimykset korostaa turvallisuusneuvoston asialistalla olevien ja suojeluvastuun piiriin kuuluvien konfliktien *sui generis* -luonnetta, koska niitä koskevat päätöslauselmat tulkitaan joka tapauksessa suojeluvastuun ennakkotapauksiksi, kuten kansalaisjärjestöjen toiminta Libyan tapauksessa on osoittanut. Turvallisuusneuvosto pyrki korostamaan Libyan tapauksen erityisluonnetta pilkkomalla termin "responsibility to protect" osiin ja alleviivaamalla Libyan hallinnon vastuuta päätöslauselman 1973 johdannossa, mutta siitä huolimatta päätöslauselmasta muodostui suojeluvastuun merkkipaalu.

Kansainvälisten verkostojen suuren vaikutuksen johdosta rationaalisin toimintamalli turvallisuusneuvoston jäsenille on jo lähtökohtaisesti varmistaa, että sen päätöslauselmissa selvästi viitataan suojeluvastuuseen yleisenä periaatteena, kun neuvosto käsittelee suojeluvastuun piiriin kuuluvia konflikteja. Yksi tapa on lisätä kutakin konfliktia koskevan päätöslauselman johdanto-osuuteen (*preambular paragraphs*) viittaus vuoden 2005 YK:n huippukokouspäätösasiakirjan kappaleisiin 138 ja 139, joissa suojeluvastuu virallisesti määritellään, kuten joissakin aiemmissa turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa on jo tehty.

Näin turvallisuusneuvosto pystyy myös varmistamaan, että päätöslauselmassa hyväksytty suojeluvastuuinterventio on suojeluvastuun periaatteen alkuperäisen tarkoituksen ja määritelmän mukainen. Ennen kaikkea tämä tarkoittaa suojeluvastuun kokonaisvaltaisuutta eli kaikkien käytettävissä olevien ja parhaiten soveltuvien rauhanomaisten keinojen ja pakotteiden aktivoimista siviilien suojelemiseksi. Tämä on myös paras ja realistisin tapa varmistaa oikeutetun sodan kriteerien (*jus in bello*) toteutuminen verrattuna siihen, että YK alkaisi luoda uusia, kilpailevia normeja suojeluvastuun rinnalle, mitä on eniten pelätty Brasilian *Responsibility while Protecting* -aloitteen kohdalla.

Turvallisuusneuvoston vaihtuvana jäsenenä Suomi voi tarjota siviilikriisinhallinnan erityisosaamistaan ja käyttää ainutlaatuisia poliittista asemaansa suojeluvastuun kehittämisessä ja toimeenpanossa. Suomi voi toimia sillanrakentajana länsimaiden ja BRICS-maiden välillä varmistaakseen sen, että BRICS-maat saadaan sitoutettua suojeluvastuuprosessiin ja että niiden näkökannat otetaan huomioon tässä prosessissa. Tämä Suomelle luontevasti sopiva rooli saattaa avautua sekä suojeluvastuun yleisessä normikehityksessä ja siitä käytävässä keskustelussa että yksittäisissä kriiseissä, kuten Lähi-idän ja Kaukasuksen kriisipesäkkeiden kohdalla, joissa suojeluvastuun toimeenpano vaatii tasapainottelua suurvaltojen geopolittisten intressien välillä.

Pohjoismaat ovat perinteisesti profiloituneet inhimillisen turvallisuuden puolestapuhujina ja kehittäneet siviilikriisinhallinnan asiantuntemusta ja toimintakykyä. Suomi on myös Turkin kanssa johtanut rauhanvälitysaloitetta, joka kesällä 2011 johti YK:n yleiskokouksen ensimmäiseen temaattiseen päätöslauselmaan koskien rauhanvälitystä. Suomella on mahdollisuus kehittää ja korostaa näitä erityisosaamisalueitaan osana suojeluvastuuta. Omalla turvallisuusneuvoston puheenjohtajavuorollaan Suomi voi esimerkiksi järjestää epävirallisen keskustelutilaisuuden (*informal interactive dialogue*) tai temaattisen istunnon rauhanvälityksestä jatkona aiemmille, Burkina Fason ja Turkin järjestämille vastaavanlaisille tilaisuuksille, jotka johtivat päätöslauselmaa kevyempiin turvallisuusneuvoston puheenjohtajan lausuntoihin. Suomen tulisi myös varmistaa kansalaisyhteiskunnan laajapohjainen osallistuminen järjestämäänsä keskustelutilaisuuteen.

Tilaisuus voisi johtaa turvallisuusneuvoston ensimmäiseen rauhanvälitystä koskevaan temaattiseen päätöslauselmaan, jossa voidaan viitata myös keskeisiin suojeluvastuupäätöslauselmiin. YK:n sihteeristö on korostanut, että suojeluvastuuta voidaan toteuttaa varsinkin tukemalla paikallisia rauhanvälitysmekanismeja ja -prosesseja (*indigenous mediation capacity*) sekä valtiollisella että kansalaisyhteiskunnan tasolla, minkä avulla konfliktinratkaisukeinot voidaan räätälöidä vastaamaan paikallisia erityisolosuhteita.¹² Mahdollisessa rauhanvälityspäätöslauselmassa tulisi siis korostaa paikallisten kansalaisjärjestöjen roolia rauhanvälityksessä, ja

12 UN Doc. A/63/677, 12.1.2009, s. 20.



YK:n UNOCI-operaation joukot ja ranskalaiset rauhanturvaajat tuhosivat Norsunluurannikon entiselle presidentille Laurent Gbagbolle uskollisten joukkojen raskasta aseistusta Abidjanissa huhtikuussa 2011. Kuva: Basile Zoma / UN Photo.

kansalaisjärjestöt voisivat myös olla aktiivisesti mukana päätöslauselman valmistelussa. Tämä olisi luontevaa Suomelle, joka korostaa niin sanottua Track II -diplomatiaa (ei-valtiollisten toimijoiden osallisuutta) rauhankäytännön toiminnassa. Päätöslauselmassa tulisi myös korostaa rauhankäytännön kokonaisvaltaisuutta ja sen hyödyntämistä suojeluvastuun jokaisessa kolmessa pilarissa ja konfliktin kaikissa vaiheissa (konfliktinehkäisy, konfliktinratkaisu ja rauhanrakennus).

Siviilikriisinhallinnan osaamisen ansiosta Suomella olisi asiantuntijuutta kehittää YK:n palvelukseen rekrytoituista ammattilaisista koostuvia siviilikriisinhallinnan valmiusryhmiä. Suojeluvastuun poliittisesti arkaluonteisimman eli kolmannen pilarin osalta Suomi voisi keskittyä ennaltaehkäisevään diplomatiaan, joka on myös ollut yksi nykyisen YK:n pääsihteerin Ban Ki-moonin prioriteetteja. Suomi voisi toimia aloitteentekijänä keskeisen ehkäisevän diplomatian välineen eli poliittisten operaatioiden (*Special Political Missions*) uudistamisessa. Poliittisista operaatioista voitaisiin tehdä ensimmäinen kokonaisvaltainen arvio, kuten rauhanturvaoperaatioista on tehty jo lukuisia kertoja. Arvion tuloksia voitaisiin hyödyntää operaatioiden käytäntöjen luomisessa, niiden nopean toimintavalmiuden tehostamisessa ja niiden roolin selkeyttämisessä suhteessa muihin kriisinhallintainstrumentteihin. Vertailukohtana voi pitää vuonna 2000 valmistunutta rauhanturvajärjestelmän kokonaisvaltaista arviota, ns. Brahimi-raporttia, joka johti lukuisiin parannuksiin sotilaallisen kriisinhallinnan sektorilla.

Suomi on korostanut myös kansallista ja kansainvälistä oikeusvaltioperiaatetta. Turvallisuusneuvostokaudellaan Suomi voisi aloittaa prosessin, jonka kautta Rooman perussäännön järjestelmä synkronoitaisiin muihin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden mekanismeihin. Kansainvälisellä rikostuomioistuimella (ICC) on yleisesti erittäin myönteinen pitkäaikainen vaikutus suojeluvastuun toimeenpanoon, ja vasta viime aikoina tähän näkymättömään vaikutukseen on kiinnitetty huomiota kriisinhallinnan piirissä. Samalla kuitenkin kansainvälisen rikosoikeuden mekanismien ja kansainvälisen kriisinhallinnan väliset ajoittaiset synkronointiongelmien ja lyhytaikaiset käänteiset vaikutukset ovat yleistyneet, kuten Ugandan ja Darfurin tapaukset osoittavat.

Suomi voisi olla aloitteentekijä arviointiprosessissa, jossa kansainvälistä rikostuomioistuinta (ICC) samoin kuin kaikkia muita kansainvälisen rikosoikeuden mekanismeja tarkasteltaisiin osana kriisinhallinnan kokonaisuutta ja jatkumoa. Käytännössä prosessi voisi pitää sisällään työryhmän ja keskustelutilaisuuksia yhteistyössä YK:n ICC-ystäväryhmän kanssa. Prosessin kautta turvallisuusneuvosto pystyisi luomaan itselleen periaatteen ja kriteerit siitä, miten ja missä tilanteissa se voi aktivoida kansainvälisen rikosoikeuden mekanismeja (esimerkiksi viedä asioita ICC:n käsiteltäväksi) ilman, että niillä on negatiivinen vaikutus meneillään oleviin rauhanprosesseihin tai humanitaariseen tilanteeseen kohdemaissa. Turvallisuusneuvosto voisi esimerkiksi keskustella, missä tilanteissa se

voi lykätä rikosprosessien aktivoitumista. Vaikka oikeusprosessien lykkääminen on oikeudellisesti mahdollista Rooman perussäännön 16. artiklan perusteella, turvallisuusneuvosto on käyttänyt sitä harvoin.

Suomelle olisi myös luontevaa vahvistaa turvallisuusneuvoston avoimuutta ja sen yhteyksiä kansalaisjärjestökenttään. Suomi voisi esimerkiksi lisätä ja monipuolistaa niin sanotun Arria-formulan käyttöä, jonka avulla turvallisuusneuvosto saa kansalaisjärjestöiltä epävirallisia briiffauksia kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Arria-formulan tehokkaammalla käytöllä voidaan edistää varsinkin suojeluvastuuseen keskittyvien kansalaisjärjestöjen ja niiden verkostojen suoria yhteyksiä turvallisuusneuvoston jäseniin. Samalla Suomen täytyy varmistaa oma tiedonsaanti niiltä konfliktialueilta, joissa on olemassa riski vakavimmista ihmisoikeusrikoksista. Yksi keino tiedonhankinnan turvaamiseksi on lisätä suomalaisten rauhanturvaajien ja siviilikriisinhallinnan ammattilaisten osallistumista haastavilla alueilla toimiviin YK-operaatioihin, mikä mahdollistaisi välittömän tiedonsaannin ja samalla lisäisi Suomen poliittista uskottavuutta turvallisuusneuvostossa.

Rauhanturvaamisen saralla Suomi voi keskittyä korkeaa ammattitaitoa vaativiin YK-rauhanturvatehtäviin tarjoamalla pioneeri-, kenttälääkintä-, viestintä- ja nopean toiminnan kykyjä, joiden kehittämisessä Suomi on yksi edelläkävijöistä ja joista YK:n rauhanturvaoperaatioissa on usein kriittinen puute. Poliittisten operaatioiden saralla Suomi voisi lisätä huomattavasti osallistumistaan, sillä pohjoismaat ovat profiloituneet varsinkin siviilikriisinhallinnan ja ”pehmeän turvallisuuden” sektorilla, jota lähinnä siviiliasiantuntijoista koostuvat poliittiset operaatiot edustavat. Ruotsalaisia ammattilaisia on jo toiminut kahden poliittisen operaation johdossa (Burundissa ja Afganistanissa), ja myös Suomella olisi huomattavaa lisäarvoa annettavana poliittisille operaatioille siviilikriisinhallinnan osaamisen kautta.

Johtopäätökset

Suojeluvastuun virallisen määritelmän ja kehityksen analyysi osoittaa, että sen toimeenpanomekanismit eivät rajoitu sotilaalliseen interventioon. Suojeluvastuun kokonaisvaltaisen tulkinnan mukaan sen keinovalikoimaan kuuluu laaja joukko poliittisia, diplomaattisia, oikeudellisia, humanitaarisia ja sotilaallisia instrumentteja siviilien suojelemiseksi. Yksittäisen valtion – kuten Suomen – osalta tärkeimpiä tehtäviä suojeluvastuun toimeenpanossa on tunnistaa ne sektorit, vahvuusalueet ja välineet, joilla se voi tuoda lisäarvoa suojeluvastuun toteuttamiseen. Suomessa suojeluvastuun toimeenpanosta voitaisiin tehdä toimintasuunnitelma.

Ulkopoliittinen instituutti
Puh. (09) 432 7000
Fax: (09) 432 7799
www.fiia.fi

ISBN 978-951-769-355-4

ISSN 1795-8059

Kansikuva: Basile Zoma / UN Photo

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.