



Monenkeskinen yhteistyö ja minilateralismi käytännössä: Tapauksena Somalian rannikon merirosvous

Teemu Häkkinen¹

Artikkelissa pohditaan monenkeskisyyden ilmenemistä minilateraalien yhteistyön kautta. Historiallisesti merirosvous on ollut ajoittain ja alueellisesti esiin nouseva ilmiö, joka ponnistaa paikallisista olosuhteista ja erityisesti heikosta hallinnosta maa-alueilla. Merirosvoukseen liittyvä kansainvälinen sopimusyhteistyö painottaa valtioiden suvereniteetin merkitystä omilla aluevesillään. Käytännössä merten turvallisuuden ymmärtäminen laaja-alaisena ilmiönä sekä merirosvouksen tehokas torjuminen on vaatinut ja vaatii myös jatkossa tiivistä valtioiden välistä yhteistyötä, jossa yksittäisen valtion toimintakykyä kompensoidaan yhteistyön keinoin. Artikkelissa kuvataan kansainvälisen yhteisön pyrkimystä turvautua minilateraalien yhteistyöhön monenkeskistä yhteistyötä vaativan haasteen edessä ja pohditaan sitä kautta monenkeskisen yhteistyön luonnetta ja tulevaisuutta. Empiirisenä tapausmerkkinä sovelletaan Somalian rannikon merirosvousta ilmiön huippukaudella vuosina 2007–2012 ja tuolloin kehkeytynyttä kansainvälistä yhteistyötä, tarkastellaan merirosvouksen torjumiseen perustetun kansainvälisen kontaktiryhmän vastaanottoa ja pohditaan sitä kautta minilateralismia monenkeskisen yhteistyön täydentäjänä.

Avainsanat: merirosvous, monenkeskinen yhteistyö, minilateralismi, kontaktiryhmä, Yhdistyneet kansakunnat

Johdanto

Globaalin talouden toimivuuden kannalta merireiteillä on huomattava merkitys. Niitä pitkin on viime vuosina kulkenut noin 80 prosenttia maailman tavaraliikenteestä (UNCTAD 2018). Merillä kulkevan liikenteen uskotaan voimakkaasti kasvavan tulevina vuosina väestönkasvun ja urbanisoitumisen seurauksena (QinetiQ ym. 2013). Merikuljetukset ovat luonteeltaan sekä paikallista että globaalista toimintaa, jossa valtioilla, kansainvälisillä järjestöillä ja erilaisella sopimusyhteistyöllä on tietty tehtävä esimerkiksi turvallisuuden ylläpitämisessä. Merten turvallisuuden käsite on ollut pitkään melko vakiintunut sisältäen muun muassa meriympäristön tilan, alusten rakentamisen ja kulkemisen turvallisuuden (Kopacz ym. 2001; mm. Kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä 1974). Paitsi kulkureittejä meret ja niiden pohjat ovat myös keskeisiä luonnonvarojen lähteitä. Kansainvälinen yhteisö pyrkii säätelemään ja hallinnoimaan merillä tapahtuvaa toimintaa eri tavoin. Tässä keskeinen paino on ollut kansainvälistä toimintaa koskevassa juridisessä yhteistyössä ja kansainvälisen sääntelyn kehittämisessä (esim. Monaco & Prouzet 2015).

Yhdistyneillä kansakunnilla (YK) on keskeinen merkitys yhteistyöfoorumina, jonka puitteissa on tehty kansainvälistä sopimusyhteistyötä ja ylläpidetty merillä tapahtuvaan toimintaan liittyviä kansainvälisiä instituutioita (ks. Simcock 2010). Oleellista olisi kuitenkin

1 FT, dosentti, Jyväskylän yliopisto, <teemu.hakkinen@jyu.fi>. Kirjoittaja haluaa kiittää Koneen Säätiötä YK:n legitimitettiin ja ylikansalliset haasteet, 1990–2019 -tutkimushankkeen (projektinumero 201904988) mahdollisesta.

kiinnittää huomiota vallankäyttöön ja siihen liittyviin hallinnon ja säätelyn katvealueisiin sekä tapoihin ratkaista eteen tulevia kansainvälisiä ongelmia. Meriin liittyvässä toiminnassa piilee kansainvälisen ja kansallisen vallankäytön rajoja koskeva ongelmakenttä. Meriin liittyvä vallankäyttö ja siihen liittyvä kansainvälinen hallinto sekä sopimussyhteistyö keskittyvät ennen kaikkea kansallisiin aluevesiin, mikä tarkoittaa kansainvälisten vesien jäämistä osittain hallinnolliseen katveeseen. Monenkeskisen yhteistyön kannalta kuitenkin juuri hallintoon liittyvä tyhjiö ja sen täyttäminen tietyn kansainvälisen kriisin tai ongelman yhteydessä tarjoaa mahdollisuuksia ymmärtää paremmin, millaiseen dynamiikkaan monenkeskinen yhteistyö oikein perustuu.

Artikkelini keskittyy monenkeskiseen yhteistyöhön ja luo kehyksen valtioiden välisen yhteistyön tarkastelemiseen sellaisissa olosuhteissa, joissa keskeinen johtava auktoriteetti puuttuu tai toimii vaillinaisesti. Tässä merirosvous ja sen torjunta – merten turvallisuuden yhtenä osa-alueena – mahdollistaa valtioiden välisen yhteistyön tutkimuksen. Erityisen huomion kohteena on merirosvouksen kansainvälinen torjunta ja sen käsittelyn tulkinta Somalian kontekstissa. Merirosvous tulkitaan vuoden 1982 YK:n merioikeusyleissopimuksen artiklan 101 mukaisesti aluevesien ulkopuolisena ilmiönä ja siten ennen kaikkea kansallisen toimivallan rajat ohittavana ilmiönä. Merioikeusyleissopimuksen määritelmä on edelleen laajasti käytössä, joskin sitä myös voidaan täydentää muilla määritelmillä. Merioikeusyleissopimuksen keskeinen haaste on, että sen katsotaan olevan vanhentunut ja merkittävässä määrin merirosvouksen tehokkaaseen torjumiseen soveltumaton (Haywood & Spivak 2012, 10–11; McCabe 2018, 26–28). Merirosvouksen torjunnalla tarkoitetaan niin merellä kuin maalla tehtävää tarvittaessa laaja-alaista työtä, jolla ehkäistään merirosvousta ja siten enemmän tai vähemmän järjestäytyntä merellä tapahtuvaa rikollisuutta. Merirosvouksen kaltaisen rikollisuuden suhde kansalliseen toimivaltaan vaikuttaa myös kansainväliseen yhteistyöhön. Esimerkiksi valtioiden välisissä sopimuksissa voidaan määritellä tai jättää määrittelemättä, millä osapuolella tai osapuolilla on oikeus asettaa syytteeseen tai tuomita merirosvouksesta. Samaan aikaan kyse voi olla kriisinhallinnasta, jolloin merirosvous on seuraus maalla käynnissä olevasta taloudellisesta ja poliittisesta kriisitilanteesta, jonka hoitaminen vaatii kansainvälisen yhteisön tukea.

Artikkelissa kysytään, mitä Somalian merirosvouksen torjuntaan liittyvä kansainvälinen yhteistyö kertoo monenkeskisen yhteistyön tilanteesta. Erityisesti tarkastellaan suhtautumista temaattisesti rajatumpaan tapaan toteuttaa monenkeskistä yhteistyötä (minilateralismi) kansainvälisen kontaktiryhmän muodossa. Artikkelissa vastataan kysymyksenasetteluun analysoimalla sekä kansainvälisiä toimenpiteitä että kansallisia reaktioita kansainvälisen yhteisön edustamaan toimintalinjaan, eli kansainvälisen kontaktiryhmän perustamiseen ja siten minilateralistiseen toimintaan. Minilateralismilla tarkoitetaan tässä suurten kansainvälisten organisaatioiden ulkopuolella tapahtuvaa monenkeskistä yhteistyötä, johon osallistuminen on vapaaehtoista ja vähemmän sitovaa. Toimittaja Moisés Naímin (2009) mukaan minilateralismi tarkoittaa tilannetta, jossa pienin mahdollinen joukko valtioita pyrkii saavuttamaan suurimman mahdollisen vaikutuksen tiettyyn ongelmaan. Tässä valossa Somalian merirosvouksen kohdalla sovellettu minilateralismi ei välttämättä ole eri kriisinhallinnan muotoja kokonais-

valtaisesti yhdistelevää toimintaa, vaan kansainvälisen säätelyn rajapinnoilla liikkuvaa ja periaatteessa tapauskohtaista merikuljetusten sulavuuteen keskittyvää toimintaa. Samalla kyse on kansainvälisen yhteisön toiminnasta, joka luo mahdollisuuksia soveltaa ennakkotapauksia ja jopa testata minilateralismia toimintamuotona.

Somalian rannikon merirosvouksen torjunta liittyy myös keskusteluun siitä, millaisia näkemyksiä erilaisilla toimijoilla on kriisinhallinnan ja ennen kaikkea globaalin turvallisuuden toteuttamiseen liittyen. Akshan De Alwis (2016) pohtii, että minilateralismi tarjoaa keinon keskittyä toimintaa pitkäkestoisesti legitimoivan normatiivisen ajattelun sijasta toimijoiden turvallisuuteen liittyviin intresseihin ja ongelmien ratkaisemiseen. Suurvaltojen valtopyrkimykset on myös nostettu esiin minilateralismin yhteydessä (Attina & Irrera 2010). Kiinnitän huomiota YK:n rooliin ja siinä erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston merirosvouksen torjuntaan liittyvään toimintaan. Keskityn Somalian rannikon merirosvouksen ehkäisemiseksi perustettuun kansainväliseen kontaktiryhmään monenkeskisen yhteistyön tapauskohtaisena ilmentymänä. Somalian rannikon merirosvouksen torjuntaa on mahdollista pitää keskeisenä esimerkkinä onnistuneesta merirosvouksen torjumisesta, mutta alueella piilee edelleen mahdollisuus merirosvouksen elpymiseen. Tätä ilmentää se, että Somalian merirosvouksen torjuntaan perustettu kansainvälinen kontaktiryhmä on loppukesällä 2022 edelleen olemassa.

Artikkelin lähteet koostuvat kolmesta tyypistä, joiden avulla on mahdollista tarkastella sekä YK:n roolia ja toimintaa että valikoituja kansallisia reaktioita. Ensimmäisenä lähdeaineistona toimivat YK:n turvallisuusneuvoston Somalian rannikon merirosvoukseen liittyvät päätöslauselmat vuosilta 2008–2014. Toisena aineistona kansallisten reaktioiden selvittämiseksi käytän Somalian rannikon merirosvouksen torjumiseen vuonna 2009 perustetun kansainvälisen kontaktiryhmän saamaa vastaanottoa Yhdysvaltojen, Saksan, Iso-Britannian ja Suomen poliittisissa – erityisesti parlamentaarisisissa – konteksteissa. Tarkasteluajanjakso on tässäkin vuodet 2008–2014. Kolmantena aineistona toimivat YK:n omat selvitykset Somalian rannikon merirosvouksen torjumisen onnistumisesta. Aikarajaus keskittyy vuosiin 2007–2014, jolloin Somalian rannikon merirosvous oli huipussaan, loppuen sitten lähes kokonaan. Tutkimusasetelma nojaa pyrkimykseen hahmottaa toimijoiden aiheeseen liittyviä näkemyksiä ja siten peilata todellisuuden sosiaalista rakentumista eri poliittisilla foorumeilla, kuten YK:n turvallisuusneuvostossa ja kansallisella tasolla annetuissa puheenvuoroissa. Olen soveltanut aineiston tarkastelussa laadullista tekstianalyysiä. Analyysi on kohdentunut poliittisten toimijoiden (mm. maiden edustajat YK:n turvallisuusneuvostossa sekä vaaleilla valitut edustajat kansallisissa lainsäädäntöelimissä²) antamiin kommentteihin Somalian merirosvoukseen liittyen. Olen sijoittanut kontekstiin näin valikoidut kommentit, jotka viittaavat kontaktiryhmään. Sijoitan löydökset ja tutkimuskirjallisuuden kanssa käytävän keskustelun osaksi argumentointia, jossa pyritään vastaamaan artikkelin kysymyksenasetteluun.

2 Aineisto on poimittu seuraavista lähteistä: Congress.gov (Yhdysvaltain senaatin ja edustajainhuoneen asiakirjat), <https://www.congress.gov/>; Deutscher Bundestag: Das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien. Wahlperiode 17, 18, 19, <https://dip.bundestag.de/>; UK Parliament: Hansard, <https://hansard.parliament.uk/>; Eduskunta: Valtiopäiväasiat ja -asiakirjat, <https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx>, 29.4.2022.

Merten turvallisuuden liittyvän monenkeskisen yhteistyön tausta ja nykytilanne

Hugo Grotiuksen 1600-luvulla muotoileman merten vapautta koskevan ajatuksen mukaisesti valtioiden välinen merenkulkua koskeva yhteistyö on painottanut kansainvälisten, vapaiden merten merkitystä. Valtioille on yleensä keskeistä säilyttää oma aluevesiinsä kohdistuva suvereeni toimintavapautensa. Merillä tapahtuva toiminta vaatii kuitenkin erityistä toimintakykyä. Somalian rannikolla merirosvous on osittain seurausta siitä, että Somalian keskuhallinnolla on ollut merkittäviä puutteita joko hallinnon järjestämisessä tai sen käytettävissä olevissa resursseissa. Toimivan rannikkovartioiden järjestäminen on ollut vaikeaa tai jopa mahdotonta, jolloin merirosvousta on esiintynyt niin aluevesillä kuin niiden ulkopuolellakin.

Yhden valtion heikkouksien kompensoiminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä. Valtioiden väliset, ajoittain pitkäkestoiset jännitteet ovat yleismaailmallinen ongelma, joka voi ilmetä haluttomuutena osallistua monenkeskiseen yhteistyöhön esimerkiksi meriin liittyvissä asioissa. Tämä on noussut esiin esimerkiksi Etelä-Kiinan meren aluekiistojen yhteydessä, kun Kiina on painottanut käsitystä omien aluevaatimustensa perustumisesta maan suvereeniin oikeuteen, mikä on haastanut muiden rannikkovaltioiden asemaa avoimesti (Haywood & Spivak 2012, 97; Lee 1999; Kauhanen & Veikkola 2014; Eichstaedt 2010, ks. Hwang & Frettingham 2021). Valtioiden käsitykset omista suvereenista oikeuksistaan kietoutuvat kiinteästi monenkeskiseen yhteistyöhön suhtautumisen tapoihin ja ennen kaikkea kansainvälisen säätelyn tarjoamien mahdollisuuksien käyttämiseen ja toisaalta myös hyväksymiseen. Kun Haagissa toimiva Pysyvä välitystuomioistuin (Permanent Court of Arbitration) käsittelee Filippiinien ja Kiinan välistä aluerajakiistaa, se tuomitsi asian Filippiinien hyväksi vuonna 2016. Kiina kuitenkin ilmoitti välittömästi, että se ei aio noudattaa päätöstä. Kiinan syytetään suhtautuneen myös aikaisemmin välinpitämättömästi Etelä-Kiinan meren kansainväliseen sopimisyhteistyöhön, ja alueen jännitteet ovat alkaneet laajeta jo globaalille tasolle. (Sakamoto 2021.)

Merten turvallisuuden ylläpitäminen merirosvousta vastaan perustuu ennen kaikkea aseellisten resurssien käyttöön, minkä merkitys korostuu entisestään kansainvälisillä vesillä. Kansainvälisessä tutkimuskentässä merten turvallisuuden monenkeskistä ulottuvuutta on tarkasteltu ennen kaikkea alueellisten tilanteiden valossa (esim. Bisht 2020). Alueellisuuden merkitys on huomattava, koska merirosvous on luonteeltaan ennen kaikkea paikallisista oloista purkautuva ilmiö, jossa heikko hallinto ja matalat paikalliset elinolosuhteet kannustavat yksilöitä ja ryhmiä tarttumaan merirosvoukseen (Haywood & Spivak 2012, 73–89). Ruothonjuuritasolla merirosvous on siis alueen rikollisuuteen liittyvä ilmiö, jossa niin paikallisen hallinnon nauttima legitimitetti kuin paikallisen infrastruktuurin kyky tarjota puitteet merirosvoudelle ovat merkittävässä roolissa (Daxecker & Prins 2021). Usein yhteistyö näyttää käynnistyvän ennen kaikkea informaation jakamisesta eri osapuolten välillä, minkä avulla pyritään vahvistamaan keskinäistä luottamusta (Nagao 2015). Lisääntyvän luottamuksen turvin on vastaavasti mahdollista vahvistaa muuta yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan monenkeskinen yhteistyö voi tarkoittaa sitä, että samaan aikaan on olemassa erilaisia haasteita saada aikaan valtioita sitovia tehokkaita yhteistyön muotoja, vaikka yhteistyö kohdistuisi yhteiseen mer-

kittäväksi koettuun teemaan. Valtiot voivat kuitenkin pyrkiä kohti tavoitteita maltillisin ja kontekstiin sopivin kehitysaskelin toteuttaen tutkija John Gerard Ruggien (1992) hahmottelemaa monenkeskistä yhteistyötä, jossa osallistujat jakavat ainakin jossakin määrin tiettyjä periaatteita. Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen regiimiteorian valossa (Keohane 2005) kansainvälisen auktoriteetin puuttuessa valtioilla on intressi muodostaa sääntöihin perustuvia instituutioita toteuttamaan yhteistyötä. Näin tapahtui myös Somalian rannikon merirosvouksen kohdalla, kun kansainvälinen kontaktiryhmä perustettiin koordinoimaan toimenpiteitä.

Somalian rannikon merirosvous ja kansainvälinen reaktio YK:n kautta

Merirosvous alkoi lisääntyä Somalian rannikolla ja rannikkoalueen läheisyydessä 1990-luvun alkupuolella, kun Somalian hallinto kaatui vuonna 1991 ja syntyi valtatyhjiö toimivan keskushallinnon puuttuessa. Maa oli kärsinyt sisällissodasta jo 1980-luvulta alkaen, eivätkä taistelut kadonneet keskushallinnon kaatuessa, päinvastoin. Merirosvous liittyi suoraan maan sisäisiin oloihin. Ongelma oli suurimmillaan vuosina 2007–2012. Esimerkiksi vuonna 2010 alueella kaapattiin 48 alusta (McCabe 2018, 200; Kraska 2011, 45–46). Merirosvouksen taustalla olivat ennen kaikkea paikalliset ongelmat, jotka palautuivat alueen taloudelliseen tilanteeseen, työttömyyteen sekä vahvan keskushallinnon puutteeseen. Ulkomaalaiset kalastajat ryöstökalastivat Somalian aluevesillä, ja ulkomaalaiset alukset saattoivat kaataa kalakantoja haitannutta myrkkijätettä alueelle. Tämän seurauksena Somalian rannikolta käsin toimivien kalastajien elinkeino vaarantui, mikä kannusti merirosvoukseen. (Haywood & Spivak 2012, 12–14, 70; Jablonski & Oliver 2013.)

Intian valtameri on eräs maailman tärkeimmistä alueista merikuljetuksille. Adeninlahden kautta aluksilla on pääsy Suezin kanavalle, jonka kautta kulkee noin 12 prosenttia maailman merikuljetuksista (Leggett 2021). Suezin kanava onkin keskeinen väylä, joka yhdistää Euroopan, Lähi-idän sekä Aasian ja mahdollistaa erityisesti öljynkuljetuksen meriteitse. Somalia puolestaan on Adeninlahden keskeinen rannikkovaltio, joka kiertää Afrikan sarvea. Alueen kuljetusten kansainvälisen merkityksen kannalta olikin selvää, että Somalian rannikon merirosvouksella oli globaalia merkitystä.

YK on tarjonnut loogisen foorumin kansainväliselle yhteisölle käsitellä merirosvousta. Vuoden 1982 merioikeusyleissopimus (UNCLOS) asettaa oikeudelliset raamit. Näissä puitteissa päätettiin myös Somalian rannikon merirosvouksen vastaisista toimenpiteistä. YK:n alaisista organisaatioista Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) on ollut aktiivinen tuomaan Somalian merirosvousta YK:n turvallisuusneuvoston tietoon sekä peräänkuuluttamaan Somalian väliaikaishallinnolta toimintaa. Somalian hallinnon heikkouden takia merirosvouta ei kuitenkaan saatu kuriin. (Kraska 2011, 65.)

YK:n turvallisuusneuvosto antoi useita Somalian merirosvoukseen liittyviä päätöslauselmia noin sadan päivän aikana vuosien 2008 ja 2009 taitteessa. Tällöin taustalla olivat niin merirosvouksen aiheuttamat ongelmat kansainväliselle merenkululle kuin Somalian väliaikaishallinnon esittämä avunpyyntö. Päätöslauselmilla tulkittiin ja määriteltiin paitsi Somalian rannikon merirosvouksen aiheuttamaa ongelmaa, myös vastatoimien luonnetta. Päätöslauselmista ensimmäinen, numero 1816 vetosi YK:n peruskirjan seitsemännen artiklan

turvallisuusneuvostolle myöntämiin valtuuksiin todeten merirosvoukseen liittyvän ongelman olemassaolon ja sen aiheuttaman kansainvälisen avun tarpeen Somalian väliaikaishallitukselle. Päätöslauselma mahdollisti kansainvälisen yhteisön merirosvouksen vastaisen toiminnan Somalian aluevesillä erityisenä poikkeustapauksena. (S/RES/1816 [2008].) Lokakuussa 2008 asetettu päätöslauselma numero 1838 puolestaan peräänkuulutti intensiivisempää toimintaa merirosvouksen torjumiseksi alueella, mikä tarkoitti tarvittaessa sotilaallisen voiman käyttämistä merirosvoja vastaan (S/RES/1838 [2008]). Joulukuussa 2008 asetettu päätöslauselma numero 1846 totesi olemassa olevia aloitteita ja toimintoja merirosvouksen vastaisessa toiminnassa sekä pidensi muiden maiden alusten väliaikaista oikeutta tunkeutua Somalian aluevesille merirosvouksen vuoksi (S/RES/1846 [2008]). Oleellista oli merirosvouksen tunnistaminen ongelmaksi, joka ei liittynyt ainoastaan mereen. Tällöin oli samaan aikaan tarpeen tasapainotella Somalian suvereenien oikeuksien, maan väliaikaisen hallinnon pyyntöjen ja toisaalta merirosvousilmion välillä. Turvallisuusneuvoston näkemys tarkoitti, että merirosvous ymmärrettiin monimutkaisena ongelmana, jonka ratkaiseminen vaati toimenpiteitä niin merellä kuin maalla; siis käytännössä kokonaisvaltaista, erilaisia toimenpiteitä yhdistelevää kriisinhallintaa. Niinpä turvallisuusneuvosto antoi mandaatin toimia niin merellä kuin maalla merirosvouksen torjumiseksi. YK:n turvallisuusneuvoston toiminnan ytimessä oli yritys tukea vuonna 2004 perustettua Somalian väliaikaishallintoa, jolla oli ilmeisiä vaikeuksia toimia tehokkaasti. (Kraska 2011, 48.) Somalian rannikon merirosvousta käsittelevien päätöslauselmien valossa turvallisuusneuvoston toiminta heijasti jo olemassa olevia käytänteitä peräänkuuluttamalla valtioiden välistä yhteistyötä ja legitimoimalla aiheeseen liittyviä uusia avauksia ja yhä tiivistyvää yhteistyötä.

Usein merirosvous kumpuaa monitahoisista haasteista ja liittyy järjestäytyneeseen rikkollisuuteen, jolloin oleellista on saada saman pöydän ääreen mahdollisimman laaja kirjo toimijoita. Esimerkiksi IMO on pyrkinyt edistämään tämänkaltaista etenemistä (Kraska 2011, 66). Joulukuussa 2008 YK:n turvallisuusneuvosto antoi päätöslauselman 1851, joka peräänkuulutti valtioita luomaan kansainvälisen koordinoitumekanismin eri asiaan liittyvien tahojen väliselle kansainväliselle yhteistyölle (S/RES/1851 [2008]). Päätöslauselma antoi alkusysäyksen *ad hoc* -periaatteella toimineelle organisoitumiselle, josta Yhdysvaltojen ulkoministeri Condoleezza Rice oli jo ilmoittanut turvallisuusneuvoston kokouksessa 16. joulukuuta 2008 (UN Security Council 2008, 9). Näiden kehitysaskelien pohjalta New Yorkissa tammikuussa 2009 perustettiin kontaktiryhmä, *The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS), koordinoimaan yhteistyötä Somalian merirosvoukseen liittyen. Kontaktiryhmä osoittautui niin valtioita kuin erilaisia kansainvälisiä organisaatioita houkuttelevaksi, ja vuonna 2013 siinä oli mukana yli 60 valtiota ja 20 kansainvälistä järjestöä. Kontaktiryhmän asettaminen ja kansainvälisen yhteistyön koordinointi vähensivät selvästi Somalian rannikolla ja sen läheisyydessä esiintynyttä merirosvousta. Sittemmin kontaktiryhmää on pidetty onnistuneena ennakkotapauksena muiden globaalien haasteiden ratkaisemiselle. (McCabe 2018, 220, 234.) Vuonna 2009 perustettu uusi kontaktiryhmä kytkeytyi jo olemassa olevaan, vuonna 2006 YK:ssa perustettuun kontaktiryhmään, joka käsittelee Somalian rauhaan ja turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä (Henneberg 2020).

YK:n kannalta kontaktiryhmä tarjosi syötteitä toimintaehdotuksista ja ratkaisumalleista. YK:n organisaation oli puolestaan mahdollista antaa kontaktiryhmän johtaa Somalian rannikon merirosvouksen torjumisessa ja tarjota YK:n organisaation resursseja toimeenpanna kontaktiryhmässä sovittuja asioita (UN Security Council 2010). YK:n turvallisuusneuvoston asiakirjojen valossa kontaktiryhmä ei ollut monenkeskisen yhteistyön kannalta ristiriitainen elin vaan pragmaattinen ratkaisu esillä olleeseen haasteeseen. Kansallinen taso heijasti samankaltaista asennoitumista.

Kontaktiryhmä ja monenkeskisyyden toteutuminen kansallisesta näkökulmasta käsin

Monenkeskinen yhteistyö kytkeytyy suoraan kysymykseen siitä, missä määrin jokin valtio on suvereeni toimija. Tämä pätee myös meriliikenteeseen, jossa on perinteisesti ollut tärkeää määrittää aluksille niiden rekisterivaltio. Sittemmin tämä on muuttunut. Riippumatta alusten tosiasiallisen omistuksen kansallisuudesta, kauppaliikenteen aluksia on rekisteröity erityisesti Panamaan, Liberiaan, Marshallin saarille, Hong Kongin erityishallintoalueelle sekä Singaporeen - tässä järjestyksessä (UN 2020, 77). Tämä mukavuuslippulaivajärjestelmä tarjoaa alusten omistajille keinon hakeutua matalamman verotuksen ja säätelyn piiriin ja samalla täyttää vaatimus alusten rekisteröimisestä jonkin valtion yhteyteen. Samaan aikaan johtavat globaalit talousmahdit ovat yleensä muita valtioita kuin ne, jotka tarjoavat eri syistä otolliset olosuhteet rekisteröidä aluksia. Merenkulun kiinteä yhteys valtioihin ja erityisesti rannikkoihin näytti siis luovan otolliset olosuhteet sellaiselle kansainväliselle yhteistyölle, joka perustui YK:n legitimoimalle pienemmälle, tapauskohtaiselle ratkaisulle, jolla kuitenkin olisi laaja-alaista vaikuttavuutta. Kansallisten reaktioiden tarkastelu tarjoaakin keinon pohtia sitä, mitä CGPCS:n kaltaisen kontaktiryhmän perustaminen viestii monenkeskisen yhteistyön tilanteesta.

Aikalaiskontekstin perusteella CGPCS:n perustaminen ei ollut merkittävässä määrin poliittisesti ristiriitaista. Pelkästään Afrikan sarven ohi kulkevan globaalien kaupan merkityksen vuoksi yksittäisillä valtioilla oli suuri intressi puuttua alueen merirosvoukseen. Yhdysvallat aktivoitui Somalian merirosvouksen ongelmassa vuonna 2007, ja maan hallinto alkoi edistää YK:n turvallisuusneuvoston alaisuudessa toimivaa kansainvälistä yhteistyötä (Kraska 2011, 82). Eri merenkulkujärjestöt pystyivät Yhdysvaltojen näkemyksen mukaan toteuttamaan erilaisia merenkulun turvallisuutta lisääviä toimenpiteitä, mutta nimenomaan valtiot olivat toiminnan keskiössä. Ulkoministeri Condoleezza Ricen mukaan muun muassa merioikeusyleissopimus³ sekä turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1816 ja 1846 antoivat periaatteessa riittävän juridisen tuen sekä syyttää että tuomita merirosvoja. Keskeisin ongelma oli kuitenkin poliittisen tahdon ja koordinoinnin puute. Myös eri valtioiden toimintakyvyissä oli ongelmia, ja siksi kontaktiryhmän perustaminen oli tärkeä askel. (Rice 2008.) Yhdysvaltojen senaatin tai edustajainhuoneen aineistossa kontaktiryhmän perustaminen ei noussut esille laisinkaan, mikä antaa osviittaa päätöksessä nähtyjen ristiriitojen puutteesta. Ricen kommentin valossa monenkeskinen yhteistyö yhtäältä legitimoi erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ja oli luonut

3 Yhdysvallat ei ollut meriyleisoikeudessa jäsen, mutta se kunnioitti sopimuksen merkitystä.

tai loi juridista selkänöjaa erityisesti suvereenien valtioiden alueelle puuttumiseen. Toisaalta kommentti painotti sitä, että viime kädessä kyse oli valtioiden tahdosta ja valmiudesta toimia.

Kontaktiryhmään osallistui lopulta yli 80 toimijaa valtioista kansainvälisiin järjestöihin, joten vastaanoton potentiaalinen tarkastelu olisi mahdollista ulottaa laajalle. Tähän artikkeliin on Yhdysvaltojen lisäksi valittu mukaan kolme maata, Iso-Britannia, Saksa ja Suomi. Näistä jokaisella on ollut globaaliin kauppaan ja monenkeskiseen yhteistyöhön liittyvä intressi osallistua kontaktiryhmän työskentelyyn. Maista muun muassa Iso-Britannia oli aktiivinen ja johtava toimija kontaktiryhmässä erityisesti sen sisäisissä työryhmissä, mikä näkyi ajoittain myös maan sisäpolitiikassa. Lakiasäätävässä parlamentissa, erityisesti parlamentin alahuoneessa, sivuttiin kontaktiryhmän tekemisiä ja Iso-Britannian roolia siinä useaan otteeseen. Tässä sisäpoliittisessa diskursiivisuudessa Iso-Britannian johtava rooli kansainvälisessä yhteistyössä nostettiin esiin, eikä kontaktiryhmän kaltainen pienen mittakaavan monenkeskisyys ollut ongelma.⁴ Iso-Britannian kohdalla kyse vaikuttaa olevan monenkeskisen yhteistyön perinteiden ohella siitä, että maan aktiivisuudesta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden kysymysten parissa oli hyvä kommunikoida parlamentaarisella tasolla.

Sama havainto heijastui myös muissa kansallisissa konteksteissa. Monenkeskisen yhteistyön periaatteen edistäminen oli vanhastaan kiinteä osa Saksan ulkopoliittikkaa (Maull 2020). Muista johtavista talousmaista myös Saksassa katsottiin, että kontaktiryhmän työhön tuli osallistua. Saksan parlamentissa keväällä 2009 puhunut ulkoministerin nuorempi ministeri Gernot Erler totesi, että vaikka aktiivinen osallistuminen kontaktiryhmän työhön oli osoitus solidaarisuudesta Somaliaa kohtaan, kyseessä olivat myös Saksan omat intressit (Erler 2009, 24926–24927). Kuitenkin varsinainen parlamentaarinen keskustelu jäi uupumaan niin Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa kuin Saksassa, eikä Suomi ollut tässä poikkeus.

Suomi on Yhdysvaltoihin, Iso-Britanniaan ja Saksaan verrattuna pieni kansainvälinen toimija. Kuitenkin sen intresseissä on sekä monenkeskisen yhteistyön edistäminen että sujuva globaali kauppa. Suomessa kansainvälisen kontaktiryhmän perustaminen ei muodostunut ongelmaksi, vaan pikemminkin sellaiseksi monenkeskisen yhteistyön muodoksi, johon Suomen oli mahdollista ja myös suotavaa osallistua. Taustalla piili Euroopan unionin kriisinhallintatoiminta, joka kohdistui Somalian tilanteeseen ja jossa Suomi oli tukenut EU:n pyrkimyksiä koordinoida jäsenmaiden toimenpiteitä. Vuoden 2008 puolella Suomi keskittyi tukemaan EU:n ponnisteluja. (Ulkoasiainministeriö 2008.) Suomi osallistui miinalaiva Pohjanmaalla EU:n ensimmäiseksi merelliseksi kriisinhallintaoperaatioksi kutsuttuun EUNAVFOR Atalanta -operaatioon Somalian rannikolla vuonna 2011. Kyseessä oli kansainvälinen operaatio, joka Suomen näkemyksen mukaan toteutettiin YK:n turvallisuusneuvoston mandaatilla. Operaation ideana oli toimeenpanna sellaista kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, joka Suomessa ymmärrettiin vuonna 2009 hyväksytyyn kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian mukaisesti sotilaallisen kriisinhallinnan, siviilikriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun yhdistelmänä (Ulkoasiainministeriö 2009). Niinpä toiminnan keskiössä oli ajatus, että merirosvouksen ehkäisemiseksi tarvittiin toimenpiteitä niin merellä kuin maalla. Käytännössä kyse oli Somalian sisäisten olojen ja valtion omien toimintakykyjen kehittämi-

4 Mm. Merron, House of Commons Debates, 12.3.2009, c632W.

sestä, jolloin Suomi asemoi Somalian valtionrakentamista painottavaan ajatteluun. Suomen ulkopolitiikan näkökulmasta kansainvälinen kontaktiryhmä ei ollut ongelmallinen elin, vaan esimerkiksi valtioneuvoston EUNAVFOR-operaatiota koskevassa selonteossa painotettiin Suomen aktiivista osallistumista kontaktiryhmään sekä kontaktiryhmän kokoontumista YK:n johdolla. (Valtioneuvosto 2010, 1–4.)

Taustalla vaikutti se, että Suomen kannalta kontaktiryhmän perustamisessa ei ollut mitään uutta. Kontaktiryhmän perustamisessa noudatettiin jo kansainvälisesti yleistymässä olevaa mallia. Suomen, mutta myös suurvaltojen kannalta keskeinen aikaisempi kokemus kontaktiryhmästä oli peräisin 1990-luvulta. Vuonna 1994 Euroopassa perustettiin kansainvälinen kontaktiryhmä käsittelemään alun perin Bosnian sota. Suomessa suurvaltojen johdolla toiminut kontaktiryhmä todettiin vuoden 1997 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa yhdeksi keskeiseksi osaksi pyrkimyksiä lopettaa sota entisen Jugoslavian alueella ja keskeisten valtioiden välistä yhteistyötä kriisinhallinnassa (Valtioneuvosto 1997, 14). Myös varhaisempi esimerkki löytyi, sillä ensimmäinen kontaktiryhmä oli perustettu vuonna 1977 käsittelemään Namibian tilannetta viiden valtion voimin. Balkanin tilannetta käsitellyttä kontaktiryhmää seurasi vuosina 1996–2008 14 muun kontaktiryhmän perustaminen, mukaan luettuna yksi vuonna 2006 Somalian tilannetta käsittelemään perustettu kontaktiryhmä (Henneberg 2020, 450). Kontaktiryhmien käyttö kriisialueita käsittelemään oli muodostunut jo jossakin määrin vakiintuneeksi toimintatavaksi.

Kontaktiryhmän perustamisen yhteydessä ryhmän jäsenet painottivat kollektiivisen toiminnan tarvetta ja lupasivat olla säännöllisesti yhteydessä YK:n turvallisuusneuvostoon (*The New York Times* 2009). Näin myös tapahtui, jolloin minilateralismiin perustuva kontaktiryhmä perustui laajemman monenkeskisen yhteistyön antamaan selkänöjaan. Amit Singhalin (2014) mukaan YK:n ja kontaktiryhmän välinen suhde osoittautui melko vähäjännitteiseksi, sillä kontaktiryhmä perustettiin turvallisuusneuvoston tuella. Ryhmän toimiessa YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi, että ryhmä toteutti johtavaa koordinoivaa roolia Somalian rannikon merirosvouksen kansainvälisessä torjunnassa. Vuonna 2009 turvallisuusneuvosto huomioi ja kiitti kontaktiryhmän koordinoivaa roolia ja kannusti jäsenvaltioita ja kansainvälisiä organisaatioita jatkamaan yhteistyötä (S/RES/1897 [2009]). CGPCS teki myös yhteistyötä vuonna 2006 perustetun toisen, Somalian rauhanponnistuksia tukemaan perustetun kontaktiryhmän kanssa. Tämä toinen New Yorkissa tapaava kontaktiryhmä ryhmä koostui YK:n lähettiläistä (*The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* 2010). YK:sta tuli käytännössä toimeenpaneva elin, joka pystyi tehokkaimmin toteuttamaan kontaktiryhmässä sovittuja asioita, kuten keräämään tietoa. Tämä näkyi siinä, että YK:n alaiset organisaatiot hyväksyivät kansainvälisen kontaktiryhmän johtoaseman. Esimerkiksi YK:n Rikosten torjuntaa ja rikosoikeutta käsittelevä toimikunta tunnusti kontaktiryhmän johtovastuun Somalian merirosvouksen torjuntaan liittyvien toimenpiteiden koordinoinnissa (*The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* 2012). Kontaktiryhmä vakiintui nopeasti keskeiseksi toimijaksi. Turvallisuusneuvosto kiitti sen roolia ja toimintaa myös tulevana vuosina ja siten uudisti ryhmän mandaattia YK:n silmissä. Sama ajatus toistui myös muualla YK:n organisaatiossa tässä artikkelissa tarkastellulla ajanjaksolla (S/RES/2125 [2013]; esim. UN Conference on Trade and Development 2014, 28).

Minilateralismin kysyntä ja tarjonta

Monenkeskinen yhteistyö keskittyy usein YK:n ja sen alaisuudessa toimivien organisaatioiden kaltaiseen pysyvään organisaatioon. Tällaisilla organisaatioilla voi olla käytössä budjetti varatun tehtävän toteuttamiseen, muodolliset päätöksentekoprosessit ja oma organisaatiolle työskentelevä virkamiehistö. Somalian rannikon merirosvouksen kohdalla onkin keskeistä ymmärtää kontaktiryhmän vastaanotto kansallisella tasolla. CGPCS oli luonteeltaan *ad hoc*-periaatteella perustettu avoin organisaatio, johon saattoi osallistua mikä tahansa valtio tai organisaatio, joka joko osallistuu merirosvouksen torjuntaan tai johon merirosvous vaikuttaa. CGPCS teki päätöksiä valtiojohtoisesti mutta yhteisymmärrykseen perustuvalla tavalla. Vastaava kontaktiryhmämenettely on sittemmin ollut käytössä eri puolilla maailmaa kylmän sodan päättymisestä lähtien. Oleellista kontaktiryhmien käytössä on ollut niiden edustama epämuodollinen ja tapauskohtainen monenkeskisyys, jolla on kyetty ohittamaan muodolliseen monenkeskiseen yhteistyöhön usein liittyviä poliittisia rajoitteita. Lopputulosta on pidetty onnistuneena käytännön kokemuksena (Tardy 2014, 7–10; Swarttouw & Hopkins 2014).

Mitä yleisesti hyväksytty ja tunnustettu kontaktiryhmä oikein kertoo monenkeskisen yhteistyön tilanteesta? Jochen Prantl (2005) on esittänyt, että kontaktiryhmät ovat osa YK:ssa erityisesti 1990-luvulta alkaen esiintyvää epämuodollisten valtioiden ryhmien trendiä. Tässä kylmän sodan päättymisellä on ollut merkittävä vaikutus. Prantl katsoo, että epämuodollisemmalle yhteistyölle on ollut kysyntää ilman, että YK:n ja erityisesti turvallisuusneuvoston rakenteita on muutettu. Ne tuottavat erityisesti turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvää toimintakykyä, jota ennen kaikkea turvallisuusneuvosto ei ole kyennyt tuottamaan. Samalla turvallisuusneuvosto on pystynyt säilyttämään vallan tuottaa kollektiivista legitimitteettiä erilaisille kriiseihin liittyville ratkaisuille, joita epämuodolliset ryhmät ovat tuottaneet. Rajattua teemaa käsittelevää minilateralismia on esitetty ratkaisuksi haasteisiin, jotka muuten jäisivät jähmeän tai jopa pysähtyneen monenkeskisyuden jalkoihin (Naím 2009). Kyse on myös kansainvälisten suhteiden epämuodollisen (engl. *informalization*) hallinnon vahvistuvasta trendistä, jossa keskeinen piirre on, etteivät sovitut asiat ole valtioita tai organisaatioita sitovia. Kontaktiryhmät ovat edustaneet tällaista yhteistyötä, ja niitä koskeva tutkimus on ollut toistaiseksi melko suppeaa huolimatta niiden vahvistuvasta roolista erityisesti kriisinhallinnan kysymyksissä. Keskeinen (kansainvälistä) kontaktiryhmää määrittävä tekijä sitoutumattomuuden ohella on resurssien hallinta. YK:n alaisuudessa voi toimia tiettyihin teemoihin keskittyviä *ad hoc*-periaatteella toimivia YK:n ystävät -ryhmiä, jotka voivat auttaa tiettyjen asioiden käsittelyssä YK:n tasolla. Kontaktiryhmät edustavat toisenlaista epämuodollista organisoitumista YK:n ulkopuolella, jolloin YK:sta muodostuu vain yksi tietyn asian ympärillä toimiva taho muiden joukossa. (Henneberg 2020.)

Haaste on siinä, että Suomen intresseissä olevan sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän ylläpitäminen nojautuu monenkeskisyyteen ja valtioita sitovaan sopimusyhteistyöhön. Suomen ulkoministeriön vuonna 2021 julkaisemassa monenkeskistä yhteistyötä käsittelevässä asiakirjassa painotetaan monenkeskisen yhteistyön merkitystä erilaisten globaalien haasteiden ratkaisemisessa. Dokumentissa myös painotetaan Suomen toimintaa monenkeskisen yhteistyön edistäjänä sekä sitoutumista sääntöpohjaisuuteen ja kansainväliseen oikeuteen.

Asiakirjassa todetaan monenkeskisen yhteistyön kriisi, joka kumpuaa toisen maailmansodan jälkeen rakennetun järjestelmän murrosvaiheesta tilanteesta, jossa järjestelmä ei vastaa valtioiden muuttuvia voimasuhteita, kansainvälisen asialistan laajentumista ja monimuotoistumista tai ei-valtiollisten toimijoiden kasvavaa roolia. Valtiot valikoivat, mitä kansainvälisöidellisiä velvoitteita noudattavat. On myös haluttomuutta luoda uusia sitovia sääntöjä eri foorumeilla, ja toisaalta on myös pyrkimyksiä kyseenalaistaa ja laiminlyödä olemassa olevia sopimuksia. Tilalle on tullut vaihtoehtoisia pyrkimyksiä hakea ratkaisuja ongelmiin vakiintuneen ja kaikille avoimen kansainvälisen järjestelmän ulkopuolella. Suomi pyrkii asiakirjan mukaan hoitamaan yhteisiä asioita niille tarkoitetuissa järjestöissä ja foorumeilla sekä tukemaan järjestelmän uusiutumista. (Ulkoministeriö 2021, 7–14.) Suomessa siis tiedostetaan hyvin monenkeskisen yhteistyön nykytilanne. Suhde toiminnan organisoitumiseen painottaa olemassa olevaa järjestelmää ja sen mahdollisuuksia uusiutumiseen.

Muista tarkastelluista maista erityisesti Saksassa tiedostetaan monenkeskiseen yhteistyöhön kohdistuva paine. Vuonna 2021 julkaistussa hallituksen asiakirjassa kuitenkin hyväksyttiin laaja joustavuus monenkeskisen yhteistyön ilmenemismuotoja kohtaan (Die Bundesregierung 2021). Niklas Helwigin (2020) mukaan minilateralismi onkin tarjonnut Saksalle keinoja ottaa kansainvälistä johtajuutta. Iso-Britanniassa maan parlamentin ulkoasiainkomitea puolestaan suositteli vuonna 2021 asennoitumista, jossa maa pyrki toimimaan monenkeskisten organisaatioiden välityksellä ja samalla nostamaan voimakkaammin esille sellaisia valtiollisia toimijoita, joiden toiminta heikentää monenkeskisyyttä (House of Commons Foreign Affairs Committee 2021).

Niin Suomen kuin koko YK:n johtavaan rooliin perustuvan sääntöpohjaisen monenkeskisen yhteistyön intressien kannalta minilateralismi onkin nähtävä ainoastaan monenkeskisyyttä paikoittain ja ajoittain täydentävänä organisoitumisen muotona. Minilateralismi voi auttaa löytämään tapoja kiertää tai ylittää kollektiivisessa toiminnassa ilmeneviä esteitä, jotka johtuvat ennen kaikkea valtioiden eriävistä intresseistä. Merten vapaus on periaatteessa edelleen toimiva idea, jonka toteutumista on täydennetty erilaisilla merten käyttöön liittyvillä sopimuksilla. Vastaavaa sääntelyn vähäisyyttä on kuitenkin riskialtista tuoda asteittain myös maalla tapahtuvien ristiriitojen ja jännitteiden käsittelyyn. Minilateralismin keskeinen heikkous onkin mahdollisuus foorumishoppailuun, joka voi ajan kuluessa rapauttaa kansainvälisten järjestöjen legitimitettä eri tahojen pyrkiessä löytämään omia intressejään edistäviä organisaatiota ja foorumeja. Siten kansainvälisen järjestelmän selkeys ja myös sitovuus voi heikentyä, jos eri organisaatioissa tai sopimisyhteistyön muodoissa pyritään löytämään helppoja ratkaisuja ilman, että valtioiden suvereniteettiin ja siten vallankäytön rajoihin liittyviin kysymyksiin puututaan. Nämä ovat ehkä keskeisimpiä valtioiden välisen yhteistyön jännitteitä.

CGPCS on hyvä esimerkki minilateralismista, jossa osallistuminen on ollut varsin avointa ja minilateralismin johdannossa esitetyn määritelmän hengessä tiettyyn päämäärään pyrkivää – olkoonkin, että osallistujien joukko paisui loppujen lopuksi melko suureksi. Minilateralismi voi myös olla luonteeltaan selvästi rajoitetumpaa, jolloin jokin tiettyyn haasteeseen liittyvistä keskeisistä toimijoista voi jäädä ulkopuolelle. YK:n kaltaisen monenkeskiseen yhteistyöhön perustuvan organisaation kohdalla vastaavaa tuskin tapahtuisi (Turkey 2021). On kuitenkin

oletettavaa, että minilateralismi tarjoaa myös jatkossa houkuttelevan tavan ratkaista rajattuja ongelmia, kuten merirosvousta ja muita erityisesti kriisinhallintaan liittyviä haasteita. Somalian merirosvoukseen liittyvän kontaktiryhmän perustamiseen jälkeen on perustettu 11 muuta kansainvälistä kontaktiryhmää. Näistä viimeisin perustettiin käsittelemään Venezuelan kriisiä vuonna 2019. Kontaktiryhmien jäsenmäärien mitattuna CGPCS on ollut selvästi suurin 83 jäsenellään. Yleensä kontaktiryhmien jäsenten määrä on liikkunut alle kymmenen ja noin 30 jäsenen välillä. (Henneberg 2020.) Kontaktiryhmiin on ladattu odotuksia. Esimerkiksi CGPCS:n kohdalla Euroopan unioni painotti ryhmän koordinoivaa luonnetta, jossa ajatuksena ei ole välittää neuvotteluja tai organisoida vaan mahdollistaa foorumi, jolla eri toimijat pystyisivät koordinoimaan erilaisia esiin nousevia asioita. Odotuksiin ei siis kuulunut uuden organisaation luominen vaan pikemminkin kevyt ote, jolta odotettiin tuloksia. EU:n valossa Somalian rannikon merirosvousta varten perustetun kontaktiryhmän työn tuli olla voimakkaasti tulokseen tähtäävää. (AFP 2020.)

Tuloksellisuutta painottanut odotus kertoo siitä, että monenkeskisellä yhteistyöllä tuloksia ja niihin liittyviä odotuksia on ollut ajoittain vaikea saavuttaa. Monenkeskisen yhteistyön ja Suomen ulkopolitiikan kannalta olennainen kysymys kuuluu, onko kansainvälisen yhteistyön intressien mukaista omalta osaltaan legitimoida CGPCS:n kaltaisen *ad hoc* -foorumin olemassaolo ja toimivalta. Vastaus on kyllä, niin kauan kuin kyseessä on YK:n turvallisuusneuvoston selvästi hyväksymä ryhmä, joka on kaikille avoin ja jonka voidaan nähdä toimivan yhteistyössä YK:n turvallisuusneuvoston kanssa. Kontaktiryhmillä voi periaatteessa olla mahdollisuus vaikuttaa erilaisiin ylikansallisiin rakenteisiin tarjoamalla vaihtoehtoisia institutionaalisia keinoja kriisinhallintaan. Juuri näin tapahtui Balkanin tapahtumia varten perustetun kontaktiryhmän tapauksessa Euroopan unionin kriisinhallintaan liittyvässä yhteistyössä. Tällöin on mahdollista ajatella, että pysyvämpi, EU:n kohdalla ylikansallinen rakenne tarjoaa ensisijaisen institutionaalisen kehyksen, mutta kontaktiryhmät tarjoavat vaihtoehtoisen väylän etsiä tuloksia nimenomaan kriisinhallinnan saralla. (Schwegmann 2000.)

Kaiken kaikkiaan rauhaan ja turvallisuuteen liittyvän sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen ytimessä on se, että yksittäiset valtiot sitoutuvat siihen. Tämä tarkoittaa, että vaikka yksittäisillä valtioilla on huomattavan laajat mahdollisuudet määritellä omia tekemisiään, ne voivat myös osallistua sääntöpohjaiseen yhteistyön ja ylläpitää sitä. Siten ne voivat määritellä, että jollakin sopimuksella tai organisaatiolla on tietyssä asiassa legitimitettä toimia. Merten merkitys on asia, jossa legitimitettiin rooli on ajoittain hankalaa määritellä. Osittain tämä johtuu juuri sääntöpohjaisen yhteistyön jälkeensäjäneisyydestä: sopimukset ovat saattaneet olla ajankohtaisia sisällöltään aiemmin, mutta maailma sopimusten ympärillä on muuttunut. Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna se, mitä tapahtuu merillä, ei aina jää merille, koska globaalin merillä liikkuvan tavaraliikenteen taloudellinen merkitys on niin huomattava. Merellä tapahtuvan rikollisuuden onnistuneen torjunnan ohella kontaktiryhmä pystyi vaikuttamaan ainakin jossakin määrin myös Somalian sisäisten olojen kehittymiseen.

Tässä kohtaa onkin syytä nostaa esiin paikallinen näkökulma. Somalialaisten näkökulmasta kontaktiryhmän toiminta ei ollut yksiselitteisen myönteistä. On mahdollista tulkita, että kontaktiryhmä keskittyi ennen kaikkea varakkaampien maiden kaupankäynnin turvaa-

miseen varsinaisen valtionrakentamisen sijaan. Paikalliset kritisoivat, että kontaktiryhmä keskittyi olemassaolonsa ensimmäisten kuuden vuoden aikana torjumaan merirosvousta merellä sen sijaan, että se olisi kehittänyt Somalian omia kyvykkyyksiä, vahvistanut keskushallinnon auktoriteettia tai ratkaissut merirosvouksen juurisyytä, kuten kitkenyt laitonta kalastusta tai myrkkijätteiden mereen kaatamisen (Gaas 2014, 73–77). Kontaktiryhmä keskittyi tässä mielessä ainakin aluksi mahdollistamaan Somalian merialueen kansainvälistä käyttöä ja ehkä siten heijastamaan kansainvälisen yhteisön päällimmäisiä tarpeita.

Sen sijaan, että CGPCS:ää pidettäisiin esimerkkinä tulevaisuuden trendistä monenkeskisen yhteistyön saralla, sitä on pikemminkin mahdollista arvioida testilaboratoriona hallinnollisesta innovoinnista, kuten kansainvälisten suhteiden pragmaattista näkökulmaa edustava Christian Bueger (2014) pohtii. Tässä valossa CGPCS tarjoaa esimerkin minilateralismin käytännön sovellutuksesta, jossa politisoitumisen välttelyn vuoksi ei ollut muodollisia jäseniä ja jossa tapaamisia pidettiin sekä kaikkien jäsenten kesken että työryhmissä, mikä mahdollisti myös luovien ja innovatiivisten ideoiden esittämisen. Lisäksi CGPCS toimi erittäin rajoitetulla mandaatilla ja fokuksella, mikä vaati myös jatkuvaa oman toiminnan tarkkailemista ryhmän sisällä. Kontaktiryhmässä diplomaattisia periaatteita sovellettiin epämuodollisella tavalla, mikä tarkoitti esimerkiksi diplomaattisen protokollan ensisijaisuuden välttelyä ja keskittymistä asiakäsittelyyn diplomaattisessa, kaikkia kuuntelevassa hengessä. Buegerin mukaan keskeinen piirre ryhmän toiminnan onnistumisessa oli, että toiminta kohdistui kansainvälisten suhteiden kannalta pääsääntöisesti hallinnoimattomaan tilaan, merelle. Toisaalta onnistumista tuki toiminnan kohdistuminen Somaliaan, joka oli muodollisesti valtio mutta jolta puuttui toimiva hallinto. Somalian merirosvouksen torjuminen ei myöskään aiheuttanut suurvaltainressien yhteentörmäyksiä, ja toiminta nojasi jo aikaisempiin yhteistyön perinteisiin, mitkä edesauttoivat onnistumista. Lisäksi kontaktiryhmän toimintaan osallistuneet olivat valmiit antamaan resursseja merirosvouksen torjumiseen, ja kontaktiryhmä toimi juridisesti, poliittisesti ja territoriaalisesti riittävän määrättyllä tavalla. Sekin auttoi, että merirosvouksen torjuminen oli luonteeltaan uusi asia. CGPCS:n toiminnan valossa arvioiden kontaktiryhmät näyttävät vartenotettavana keinona toteuttaa kriisinhallintaa myös muutoin kuin merirosvouksen tapauksessa, kuten on myös tehty. Samalla on kuitenkin muistettava kontaktiryhmien kontekstuaalinen ja olosuhteisiin keskittyvä luonne (Bueger 2014, 80–85.)

Lopulta minilateralismin tulevaisuus riippuu siitä, kohtaavatko olosuhteiden tuottama tarve ja sellainen hallinnollinen tyhjiö (tai liiallinen hallinto), mikä kannustaa tarttumaan kevyen organisoitumisen tarjoamiin ratkaisukeinoihin. Lieneekin turvallista olettaa, että aikaisemmat kokemukset kontaktiryhmien käytöstä edesauttavat uusien ryhmien luomista myös tulevaisuudessa. Toistaiseksi kontaktiryhmien käyttö on keskittynyt nimenomaan sellaisiin (usein) kehittyviin maihin, joihin alkaa kehkeytyä hallintoon ja sisäisiin oloihin liittyviä ongelmia, jotka leviävät herkästi oman maan rajojen ulkopuolelle. YK:n edustama suuri ja byrokraatoitunut organisaatio tarjoaa monenkeskisen yhteistyön kannalta kansainvälisen mandaatin perustaa *ad hoc* -periaatteella toimivia ryhmiä ratkomaan monimutkaisia kansainvälisiä haasteita. Samaan aikaan kontaktiryhmä heijastaa myös kiinnostavaa muutosta YK:n pitkän aikavälin historiaan. Kylmän sodan aikana YK profiloitui nimenomaan suurval-

taintressien ulkopuolisten kriisien hoitamiseen, mutta tarkoittaako Buegerin (2014) esittämä ajatus CGPCS:n tarjoamasta esimerkistä ratkaista kriisejä suurvaltaintressien ulkopuolella YK:n kehityksen seuraavaa askelta eli informalisoitumista?

Kiinnostava merkki tästä saatiin vuonna 2011, kun Kansainvälisen merenkulkujärjestön mukaan uuden monenkeskisen yhteistyön työkalun kehittämisen nimenomaan merirosvousta käsittelemään ei tuntunut ajankohtaiselta, koska kyseistä toimintaa oli mahdollista toteuttaa jo silloisten järjestelyjen keinoin (House of Commons Foreign Affairs Committee 2012, 46). Somalian rannikon merirosvouksen kohdalla kontaktiryhmän toimivuutta on mahdollista seurata myös pitkällä aikavälillä, sillä Somalian olojen kehittyminen jatkuu vielä vuosia ja samaan aikaan Afrikan sarven edusta pysyy myös jatkossa tärkeänä kuljetusväylänä. Kontaktiryhmä tosin vaihtoi alkuvuonna 2022 nimensä muotoon *The Contact Group on Illicit Maritime Activities in the Western Indian Ocean*. Tässä ajatuksena oli laajentaa ryhmän toimintaa samalla, kun Somaliaan liittyvä merirosvous oli vähentynyt merkittävästi (International Union of Marine Insurance 2022).

Lopuksi on syytä muistaa, että YK:n peruskirjan ensimmäisen luvun ensimmäisen artiklan mukaan YK:n päämäärä on edistää yhteistyötä ”kansainvälisiä, taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä tai humanitaarisia kysymyksiä ratkaistaessa” (Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja 1/1956). Ehkä juuri tämä yhteistyön perimmäinen logiikka tuleekin pitää tiiviisti mielessä, kun pohditaan monenkeskisen yhteistyön jännitteitä ja haasteita.

Päätäntö

Tässä artikkelissa kysyttiin, mitä merirosvouksen torjuntaan liittyvä kansainvälinen yhteistyö kertoo monenkeskisen yhteistyön tilanteesta. Erityistä huomiota kohdistettiin minilateralismin monenkeskisen yhteistyön muotona, jota tarkasteltiin Somalian rannikon merirosvouksen torjumisen kontekstissa. Kontaktiryhmää on pidetty yhtenä melko keskeisenä tekijänä siinä, että Somalian edustalla tapahtunut merirosvous väheni. Kansallisten reaktioiden valossa kontaktiryhmä edusti YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymää ja muun YK:n organisaation tukemaa koordinoivaa elintä, jonka suhde YK:n omaan organisaatioon oli kuitenkin löyhä. Samalla kontaktiryhmä täydensi olemassa olevan monenkeskisen yhteistyön aiempia rakenteita ja sopimuksia. Kontaktiryhmä ikään kuin tarjosi jo käytännössä jossakin määrin testatun toimintatavan ratkaista merirosvouksen haaste ja saattaa eri toimijat saman pöydän ääreen mahdollisimman matalalla kynnyksellä, avoimin ovin.

Tässä piileekin minilateralismin käsitteellinen luonne. Löyhästi kokoontuva, valtioita sitomaton yhteistyö, joka painottaa tuloksellisuutta osallistumisen ja siihen liittyvien prosessien sijaan, näyttäytyi kansallisella tasolla toimintatapana, johon ei sisältynyt merkittäviä ristiriitoja kansallisten tarpeiden kannalta. Asenne saattoi olla pikemminkin päinvastainen. Kriisinhallinnan paikallisen tason kannalta tilanne oli monimerkityksellinen, koska tiettyyn teemaan keskittyvän kontaktiryhmän idea ei ollut toteuttaa laaja-alaista valtionrakentamista vaan torjua merirosvousta. Paikallisesta näkökulmasta kontaktiryhmä siis tarttui tiettyyn osaan Somalian kriisissä. Siten se toki edisti paikallisten intressejä, mutta erityisesti se hyödytti kansainvälistä yhteisöä merireittien turvaamisessa. YK:n legitimitetin näkökulmasta

kontaktiryhmä siten alleviivasi YK:n johtavaa asemaa myös muiden toimijoiden legitimitettiin mahdollistavana tahona, mutta samaan aikaan tarjosi keinon toteuttaa monenkeskistä yhteistyötä YK:n rakenteiden ulkopuolella. Kontaktiryhmän johtavan aseman tunnustaminen tietyn kriisin tai sen osan kohdalla voi spekulatiivisesti ajateltuna myös mahdollistaa, että YK:n turvallisuusneuvosto voi periaatteessa erkaantua kontaktiryhmän dynamiikasta. Tämä teema ei kuitenkaan noussut tässä artikkelissa käytetystä aineistosta esiin. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että YK:lle itselleen kontaktiryhmän kaltainen toimija tarjoaa sopivia keinoja tarttua nouseviin haasteisiin erityisesti kriisinhallinnassa.

Lähteet

- AFP (2019): "What is the EU Venezuela contact group and what does it hope to achieve?". *France 24*, 2.5.2019. <https://www.france24.com/en/20190205-what-eu-venezuela-contact-group-what-does-it-hope-achieve>, 18.2.2022.
- Attina, Fulvio & Daniela Irrera (2010): *Multilateral security and ESDP operations*. Lontoo: Routledge.
- Bisht, Medha (2020): "Towards a networked strategy: Framework for maritime South Asia". *Journal of the Indian Ocean Region*, 16(2), 182–201.
- Bueger, Christian (2014): "Experimental governance: can the lessons of the CGPCS be transferred to other policy fields?". Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 78–85.
- Daxecker, Ursula & Brandon C. Prins (2021): *Pirate lands. Governance and maritime piracy*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- De Alwis, Akshan (2016): "A new age of minilateralism: Potential solutions for the South China Sea conundrum" *Diplomatic Courier*, 7.6.2016. <https://www.diplomaticcourier.com/posts/new-age-minilateralism-potential-solutions-south-china-sea-conundrum>, 9.9.2022.
- Die Bundesregierung (2021). *Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung*. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2460050/c43d710424e1f0c2d16e86a70f35ad02/weissbuch-multilateralismus-data.pdf>, 27.4.2022.
- Eichstaedt, Peter H. (2010). *Pirate state: Inside Somalia's terrorism at sea*. Chicago: Lawrence Hill Books.
- Erler, Gernot (2009): Deutscher Bundestag. 16. Wahlperiode, 225. Sitzung, 29.5.2009, Berliini. <https://dserver.bundestag.de/btp/16/16225.pdf>, 27.4.2022.
- Gaas, Mohamed H. (2014): "A Somali perspective on the contact group". Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia Lessons learned from the contact groups*. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 71–77.
- Haywood, Robert & Roberta Spivak (2012): *Maritime piracy*. New York: Routledge.
- Helwig, Niklas (2020): "Germany in European diplomacy: Minilateralism as a tool for leadership". *German Politics*, 29(1), 25–41.
- Henneberg, Ingo (2020): "International contact groups: Ad hoc coordination in international conflict management". *South African Journal of International Affairs*, 27(4), 445–472.
- House of Commons Foreign Affairs Committee (2012): *Piracy off the coast of Somalia. Tenth Report of Session 2010–12*. Ordered by the House of Commons to be printed 20 December 2011. HC 1318. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/1318/1318.pdf>, 27.4.2022.
- House of Commons Foreign Affairs Committee (2021): *In the room: the UK's role in multilateral diplomacy. First Report of Session 2021–22. Report, together with formal minutes relating to the report*. Ordered by the House of Commons to be printed 8 June 2021. HC 199. <https://committees.parliament.uk/publications/6324/documents/69495/default/>, 27.4.2022.

- Hwang, Yih-Jye & Edmund Frettingham (toim.) (2021): *Maritime and territorial disputes in the South China Sea. Faces of power and law in the age of China's rise*. Abingdon: Routledge.
- International Union of Marine Insurance (2022): "UN's contact group on Somali piracy changes its mandate", 21.2.2022. <https://iumi.com/news/news/uns-contact-group-on-somali-piracy-changes-its-mandate>, 27.4.2022.
- Jablonski, Ryan S. & Steven Oliver (2013): "The political economy of plunder: Economic opportunity and modern piracy". *Journal of Conflict Resolution*, 57(4), 682–708.
- Kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä 1974: 11/1981. https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1981/19810011/19810011_2, 9.12.2021.
- Kauhanen, Katri & Sanna Veikkola (2014): *Etelä- ja Itä-Kiinan meret aluekiistojen ja valtakamppailun näyttämönä*. Strategian laitos. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 50. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Keohane, Robert O. (2005): *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Kopacz, Z., W. Morgaś & J. Urbański (2001): "The maritime safety system, its main components and elements". *Journal of Navigation*, 54(2), 199–211.
- Kraska, James (2011): *Contemporary maritime piracy. International law, strategy and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger.
- Lee, Lai To (1999): "The South China Sea: China and multilateral dialogues". *Security Dialogue*, 30(2), 165–178.
- Leggett, Theo (2021): "Analysis". *BBC News*, 24.3.2021. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-56505413>, 10.12.2021.
- Mauß, Hanns W. (2020): "Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik – eine Bilanz". *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 4(3), 258–275.
- McCabe, Robert (2018): *Modern maritime piracy. Genesis, evolution and responses*. Lontoo: Routledge.
- Monaco, André & Patrick Prouzet (2015): *Governance of seas and oceans*. Newark: John Wiley & Sons.
- Naim, Moisés (2009): "Minilateralism". *Foreign Policy*, 21.6.2009. <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>, 3.12.2021.
- Nagao, Satoru (2015): "Maritime security and multilateral cooperation: A Japanese perspective". *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 11, 1–9.
- Prantl, Jochen (2005): "Informal groups of states and the UN security council". *International Organization*, 59(3), 559–592.
- QinetiQ, Lloyd's Register & University of Strathclyde (2013): *Global Marine Trends 2030*. Hampshire, Lontoo & Glasgow: QinetiQ, Lloyd's Register & University of Strathclyde. https://maritime.lr.org/1/941163/2022-02-18/32n13/941163/1645173490NYjo3Z71/GMT2030_HighRes__3_.pdf, 19.4.2022.
- Rice, Condoleezza (2008): "Combating the scourge of piracy", 16.12.2008. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/12/113269.htm>, 18.2.2022.
- Ruggie, John Gerard (1992): "Multilateralism: The anatomy of an institution". *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Sakamoto, Shigeki (2021): "The global South China Sea issue". *The Diplomat*, 4.7.2021. <https://thediplomat.com/2021/07/the-global-south-china-sea-issue/>, 3.12.2021.
- Schwegmann, Christoph (2000): *The contact group and its impact on the European institutional structure*. Occasional Papers 16. Pariisi: The Institute for Security Studies – Western European Union. <https://www.iss.europa.eu/content/contact-group-and-its-impact-european-institutional-structure>, 22.4.2022.
- Simcock, Alan (2010): "The United Nations, oceans governance and science". Teoksessa: G. Holland & D. Pugh (toim.) *Troubled waters. Ocean science and governance*. New York: Cambridge University Press, 28–40.

- Singhal, Amit (2014): ”The contact group and the UN: Two complementary forms of multilateralism”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 63–70.
- S/RES/1816 (2008): United Nations security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/627953?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1838 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/638737?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1846 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/642811?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1851 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/643822?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1897 (2009): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/672396>, 27.4.2022.
- S/RES/2125 (2013): United Nations Security council resolution. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2125.pdf, 27.4.2022.
- Swarttouw, Henk & Donna L. Hopkins (2014): ”The contact group on piracy off the coast of Somalia: Genesis, rationale and objectives”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 11–17.
- Tardy, Thierry (2014): ”Introduction”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 7–10.
- The New York Times* (2009): ”24 countries aim to coordinate effort against Somali piracy”, 5.1.2009. <https://www.nytimes.com/2009/01/15/world/africa/15iht-pirate.1.19381768.html>, 18.2.2022.
- The commission on crime prevention and criminal justice (2012): Resolution 21/2. Countering maritime piracy, especially off the coast of Somalia and in the Gulf of Guinea. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2010-2019/2012/CCPCJ_Resolution-21-2.pdf, 23.4.2022.
- The contact group on piracy off the coast of Somalia (2010): Communiqué: The contact group on piracy off the coast of Somalia. 5th Plenary of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia. New York, 28.1.2010. http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/03/Communique_5th_Plenary.pdf, 27.4.2022.
- Tirkey, Aarshi (2021): *Minilateralism: Weighing the prospects for cooperation and governance*. ORF Issue Brief No. 489. New Delhi: Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/research/minilateralism-weighing-prospects-cooperation-governance/>, 3.12.2021.
- Ulkoasiainministeriö (2008): EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/EU:n tukitoimet YK:n päätöslauselman 1816 toimeenpanon tukemiseksi / Merirosvouden vastainen toiminta Somalian rannikkovesillä. UTP 18/2008 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_18+2008.pdf, 27.5.2022.
- Ulkoasiainministeriö (2009): *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*, 13.11.2009. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 15 / 2009. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/47342_Suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallinnanstrategia.pdf, 8.9.2022.
- Ulkoministeriö (2021): *Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana*. Helsinki: Ulkoministeriön julkaisuja 2021:8. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 20.4.2022.
- UNCTAD (2018): *Review of maritime transport 2018*. <https://unctad.org/webflyer/review-maritime-transport-2018>, 9.12.2021.
- UN (2020): *UNCTAD 2020 handbook of statistics*. Geneve: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45_en.pdf, 9.12.2021.
- UN Conference on Trade and Development (2014): *Maritime piracy. Part II: An overview of the international legal framework and of multilateral cooperation to combat piracy*. Studies in Transport Law and Policy No. 2. New York & Geneve: UNCTD. <https://digitallibrary.un.org/record/782373?ln=en>, 27.4.2022.

- UN Security Council (2008): 6046th meeting, New York. S/PV.6046, 16.12.2008. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20SPV%206046.pdf>, 22.5.2022.
- UN Security Council (2010): *Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results.* S/2010/394, 26.7.2010. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S2010%20394.pdf>, luettu 22.5.2022.
- Valtioneuvosto (1997): *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997.* VNS 1/1997. https://www.defmin.fi/files/245/2512_2142_selonteko97_1_.pdf, 20.4.2022.
- Valtioneuvosto (2010): *Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.* VNS 5/2010 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_5+2010.pdf, 19.4.2022.
- Yhdistyneet kansakunnat (1982): *Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus.* https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1996/19960050/19960050_2, 8.12.2021.

Multilateral Cooperation and Minilateralism in Practice. Case Maritime Piracy off the Coast of Somalia

In this article, multilateralism is discussed in the context of maritime piracy off the coast of Somalia. Contemporary maritime piracy is a phenomenon that can take place both in territorial waters as well as on high seas. Maritime piracy is often caused by conditions on land, making this form of criminal activity challenging to fight against with a solely national response. At the same time, current international agreements regulating state behavior related to seas emphasize the role of a state and its sovereign rights over its territorial waters, leaving activities on high seas partly underregulated when it comes to maritime piracy. While at the core of multilateralism are its institutions and especially the United Nations, occasionally an international response towards a particular crisis might benefit from informal approaches that supplement institutional capabilities and possibilities. The establishment of an international contact group to help in coordinating the fight against piracy off the coast of Somalia was such an occasion. In this article, the reaction in the period 2007–2012 to the international response and in particular contact group is empirically explored, and the possibilities of an international contact group to support multilateralism are discussed.

Keywords: contact group, informalization, maritime piracy, minilateralism, The United Nations