



# Euroopan unioni sukupuolten tasa-arvon, seksuaalivähemmistöjen ja ihmisoikeuspuolustajien puolustajana YK:n ihmisoikeusneuvostossa

Hanna Tuominen<sup>1</sup>

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeussopimukset ja instituutiot muodostavat monenkeskisen ihmisoikeusjärjestelmän perustan. Euroopan unionille (EU) järjestelmän tukeminen ja vahvistaminen ovat keskeisiä poliittisia päämääriä. Monenkeskisen järjestelmän kriisi näyttäytyy YK:n ihmisoikeusjärjestelmässä sen keskeisten elinten sekä niissä laadittavien ihmisoikeusnormien haastamisena. Artikkelitarkastelee kriisin ilmenemistä YK:n ihmisoikeusneuvostossa, jossa erityisesti Kiina ja Venäjä haastavat normeja aiempaa voimakkaammin. Tarkastelu keskittyy EU:lle tärkeiden ihmisoikeustavoitteiden eli sukupuolten tasa-arvon, seksuaalivähemmistöjen oikeuksien ja ihmisoikeuspuolustajien tukemisen teemoihin. Artikkelin teoreettisena perustana on konstruktivistinen normitutkimus ja normien haastaminen. Empiirisessä osassa käydään läpi ihmisoikeustavoitteita ja niiden kohtaamaa vastustusta. Artikkelin aineistona toimivat ihmisoikeusneuvoston päätöslauseumat, eri toimijoiden esittämät puheenvuorot sekä äänestykset. Artikkelitarkastelee havainnollistaa YK:n monenkeskisen ihmisoikeusjärjestelmän polarisoitumista ja haasteita erityisesti EU:n ja sen jäsenmaiden näkökulmasta.

Avainsanat: EU, ihmisoikeudet, monenkeskisyys, normien haastaminen, YK:n ihmisoikeusneuvosto

## Johdanto

Monenkeskisen sääntöpohjaisen yhteistyön vahvistaminen ja puolustaminen ovat Euroopan unionin (EU) keskeisiä tavoitteita. Yhdistyneet kansakunnat (YK) on EU:lle tärkeä kumppani rauhan ja turvallisuuden, kehityksen sekä ihmisoikeuksien edistämiseksi. Kasvava geopoliittinen kilpailu, suurvaltojen väliset jännitteet sekä vaihtoehtoiset näkemykset kansainvälisen järjestelmän perustasta haastavat monenkeskistä järjestelmää ja sen keskeisten instituutioiden, kuten YK:n toimintaa. Samalla ratkaisujen löytäminen globaaleihin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, siirtolaisuuteen ja pandemioiden torjumiseen, edellyttävät toimivaa monenkeskistä yhteistyötä. Viime vuosina EU on pyrkinyt tehostamaan toimintaansa monenkeskisessä yhteistyössä muun muassa paremmalla koordinaatiolla sekä johdonmukaisuudella. Kevään 2021 tiedonannossaan monenkeskisyystyöstä Euroopan komissio ja korkeat edustajat painottivat eurooppalaisten arvojen, intressien ja periaatteiden päättäväistä puolustamista (Euroopan komissio 2021). Ukrainan sota ja sen myötä ennestään kasvanut polarisaatio YK:n järjestelmässä on omiaan alleviivaamaan tätä tarvetta.<sup>2</sup> Lisäksi EU:n on globaalitavoitteensa vahvistamiseksi ja vastakkainasettelun välttämiseksi edistettävä dialogista suhdetta globaalitavoitteiden maiden kanssa.

1 VTT, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, <hanna.t.tuominen@helsinki.fi>

2 Vaikka merkittävä enemmistö YK:n jäsenvaltioista vaati Venäjää vetämään joukkonsa pois Ukrainasta, useat jäsenmaat ovat osoittaneet haluttomuutensa asettua Venäjää vastaan tai ylipäättään puuttua "eurooppalaiseen sotaan".

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimukset ja instituutiot muodostavat monenkeskisen ihmisoikeusjärjestelmän perustan. Monenkeskisen yhteistyön ongelmat ilmenevät näiden toimielinten sekä niissä luotujen normien haastamisena. Ihmisoikeusneuvosto (ION) on yksi YK:n tärkeimmistä ihmisoikeuksista käsittelevistä elimistä, jonka tehtävänä on edistää ja suojella ihmisoikeuksia maailmanlaajuisesti sekä puuttua vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Neuvoston toiminta on politisoitunut valtioiden pyrkiessä tavoittelemaan ihmisoikeuksien edistämisen sijaan poliittisia tavoitteita. Politisoitumista on ilmennyt neuvostossa vaihtelevasti, ja se on kohdistunut erityisesti maakohtaisiin päätöslauselmiin sekä joihinkin teemoihin (Freedman & Houghton 2017, 755). Ihmisoikeusneuvoston toiminnan haasteet liittyvät usein sen jäsenistön koostumukseen sekä laajempaan kansainvälispoliittiseen tilanteeseen. Ihmisoikeusneuvosto luo hyvät edellytykset normihaastamiselle, sillä alueellisten ja poliittisten ryhmien valtasuhteet ovat siellä erilaiset. Länsimaat ovat vähemmistönä, ja niiden on tavoitteidensa edistämiseksi löydettävä liittolaisia muilta alueilta. Erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston viiden pysyvän jäsenen samanaikainen jäsenyys on luonut toimintaan jännitteitä. Myös ihmisoikeusnormien kannatus jakaa toimijoita, joskin liittoumat niiden ympärillä vaihtelevat. Viime vuosina Kiina ja Venäjä sekä useat Afrikan ja Aasian valtiot ovat haastaneet länsimaiden agenda ja liberaaleja normitulkintoja (Jordaan 2021). Haastaminen näkyy sekä päätöslauselmiin tehtävien lisäysten että niitä koskevien äänestysten kasvuna. EU:n ja sen jäsenmaiden<sup>3</sup> tavoitteena on tukea ja vahvistaa neuvoston toimintaa ja sen luomia normeja (EU:n neuvosto 2020; 2021; 2022).

Ryhmäpolitiikan ja ryhmien erilaisten tavoitteiden analysoiminen on tärkeä lähtökohta ihmisoikeusneuvoston toimintaympäristön ja -edellytysten ymmärtämiseksi (Laatikainen 2017; Smith 2017b). Artikkelitarkastelee ryhmiä jakavien ihmisoikeusnormien puolustamista ja haastamista ihmisoikeusneuvostossa keskittyen EU:lle tärkeisiin temaattisiin kysymyksiin. Artikkelin tutkimuskysymys on, miten naisten oikeuksia ja sukupuolten tasa-arvoa, seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ja ihmisoikeuspuolustajien tukemista käsittelevät normit on haastettu ihmisoikeusneuvostossa ja keiden toimesta haastamista sekä puolustamista tapahtuu. Normihaastamisessa asetetaan kyseenalaiseksi normin vallitseva tulkinta esittämällä sille vaihtoehtoja tai korjauksia normin soveltamiseen. Äärimmillään vietynä haastaminen kyseenalaistaa normin koko pätevyyden ja voi johtaa sen hylkäämiseen. Normipuolustajat pyrkivät täsmentämään normin merkitystä, vahvistamaan sitä eri keinoin sekä laajentamaan normin sovellusalaa.

Artikkeliin valittujen teemojen välillä on yhtäläisyyksiä mutta myös selkeitä eroja. Yleisemmin naisten oikeuksia kannatetaan yli alueellisten ja poliittisten ryhmärajojen, mutta konservatiiviset toimijat ovat haastaneet vahvasti osaa oikeuksista (URG 2021). Seksuaalivähemmistöjä ja sukupuoli-identiteettiä koskevat oikeudet (SOGI) sen sijaan jakavat ryhmiä selkeästi sekä profiloituvat läntisinä arvoina. Kolmantena kansalaisyhteiskunnan toiminta ja ihmisoikeuspuolustajien suojele jakavat liberaalimpia ja autoritaarisempia valtioita. Ihmisoikeuspuolustaja viittaa yksilöön, ryhmään tai yhteiskunnan elimeen, joka toimii rauhanomai-

<sup>3</sup> EU on ihmisoikeusneuvoston tarkkailijajäsen, ja sen jäsenmaista 7–9 on varsinaisia jäseniä. EU edistää useita päätöslauselmia sekä puhuu lähes kaikissa neuvoston kokoonpanoissa ja aiheissa joko EU-delegaation tai EU-taakanjakajien toimesta. Äänestysoikeus on kuitenkin vain varsinaisilla jäsenillä.

sesti kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. Valtiot ovat pyrkineet estämään puolustajien osallistumista ihmisoikeusneuvoston toimintaan suojellakseen kansallista suvereniteettiaan (Voss 2021). Yhteys kahteen aiempaan normijoukkoon ilmenee siinä, että erityisesti naiset ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvat ihmisoikeuspuolustajat ovat muita haavoittuvammassa asemassa ja lisääntyneen vainon kohteena (UN 2022; Front Line Defenders 2022).

Valittujen ihmisoikeusnormien haastamisen tarkastelu on tärkeää kansallisesta näkökulmasta, sillä Suomi nousi ihmisoikeusneuvoston jäseneksi alkuvuodesta 2022. EU-yhteistyö on olennainen lähtökohta Suomen toiminnalle ja tavoitteiden edistämiseksi. Tarkasteltavien ihmisoikeusteemojen puolustaminen on tärkeä osa Suomen ohjelmaa. Suomen läpileikkaava tavoite neuvostossa on naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistäminen. Lisäksi Suomi pyrkii erityisesti naisihmisoikeuspuolustajien suojeiluun ja heidän työnsä tukemiseen. (Ulkoministeriö 2021.) Suomen ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa yhdenvertaisuus, sukupuolten tasa-arvo ja osallistumisoikeuksien vahvistaminen asetetaan toiminnan painopisteeksi (Valtioneuvosto 2021). Näiden normien voimistuva haastaminen vaikuttaa siis myös Suomen tavoitteisiin sekä toimintamahdollisuuksiin neuvostossa.

Artikkeli liittyy laajempaan EU:n ja YK:n yhteistyötä ja unionin asemaa monenvälisessä järjestelmässä käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen. EU:n pyrkimyksiä tehokkaampaan toimijuuteen monenkeskisessä järjestelmässä on tutkittu paljon 2010-luvulla (Oberthür & Groen 2015; Blavoukos & Bourantonis 2017). Lisäksi EU:n ja sen jäsenmaiden roolia, koordinaatioita ja normien edistämistä YK:n ihmisoikeusjärjestelmässä on sivuttu useissa tutkimuksissa (Smith 2010; 2017a; Tuominen 2018). Artikkeli pyrkii havainnollistamaan tämänhetkistä EU:n asemaa ja mahdollisuuksia valittujen normien edistäjänä ja puolustajana keskittymällä ihmisoikeusneuvostoon. Artikkeli liittyy konstruktivistiseen normien haastamista käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen (Wiener 2008; 2014; 2018; Deitelhoff & Zimmermann 2018; 2019; Sandholtz 2019; Bettiza & Lewis 2020) ja erityisesti ihmisoikeusneuvostoon (Jordaan 2016; Smith 2017b; Voss 2018; 2019; 2021). Se kokoaa kolme haastettua ihmisoikeusteemaa yhteen sekä arvioi puolustuspyrkimyksiä sekä haastamista vertailevasta näkökulmasta hyödyntäen laajaa näkökantaa aina uusimpiin vuoden 2022 istuntoihin asti. Artikkeli tuo esiin jäsenvaltioiden lisäksi YK:n ryhmäpolitiikkaa (Laatikainen 2017) sekä siitä seuraavaa ihmisoikeusjärjestelmän kasvavaa polarisoitumista huomioiden myös keväällä 2022 alkaneen Ukrainan sodan vaikutuksia YK:n järjestelmään.

Artikkelin aluksi esittelen konstruktivistisesta normitutkimuksesta nousevan ajatuksen normien dynaamisuudesta ja haastamisesta (engl. *contestation*). Normihaastamista ilmenee erityisesti monenkeskisessä ympäristössä, kuten YK:ssa. Ihmisoikeusneuvosto on keskeisessä asemassa neuvoteltaessa ihmisoikeusnormeista ja niiden soveltamisesta. Tämän jälkeen tarkennan artikkelin tutkimusasetelman esittelemällä aineiston, menetelmän ja EU:n politiikan lähtökohdat valituissa teemoissa. Empiirisessä osassa esittelen valittujen ihmisoikeusteemojen puolustamista ja haastamista niitä käsittelevien päätöslauselmien ja keskustelujen valossa. Lopuksi pohdin normihaastamisen seurauksia haastetuille normeille, EU:n politiikalle sekä laajemmin ihmisoikeusneuvoston ja kansainvälisen järjestelmän toimivuudelle.

## Ihmisoikeusnormien dynaamisuus ja haastaminen

Normien merkitys kansainvälisen politiikan käytännössä on kiistaton, sillä ne luovat perustan valtioiden väliselle kanssakäymiselle. Normin määritelmä on kuitenkin tutkimuskirjallisuudessa varsin monimerkityksinen. Kansainvälisten suhteiden konstruktivistisen tulkinnan mukaan normit määrittävät sopivan käytöksen rajat. Normeilla on tässä suhteessa ennen kaikkea toimintaa säätelevä merkitys: ne ohjaavat toimijoita sekä lisäävät kansainvälisen järjestelmän ennustettavuutta. Konstruktivistisessa tulkinnassa normien nähdään muotoutuvan vuorovai-  
kutuksessa ja niillä on myös konstitutiivinen, yhteisyyttä ilmentävä ulottuvuus, joka luo uusia toimijoita, intressejä ja toiminnantapoja (Finnemore & Sikkink 1998, 891). Normeilla voidaan kehystää ja perustella toimijoiden identiteettiä tavalla, josta EU:ta voidaan pitää malliesimerkkinä. Keskustelu EU:sta normatiivisena valtana on saavuttanut paljon näkyvyyttä sekä tutkimuskirjallisuudessa että politiikan käytännössä. Normatiivisen vallan idean mukaisesti normeilla ja niiden levittämällä on keskeinen asemansa EU:n olemuksessa ja tavassa käyttää valtaa suhteessa muihin.

Nykyisessä maailmantilanteessa huolta on herättänyt globaalin järjestelmän keskeisten normien ja instituutioiden voimistunut haastaminen. Konstruktivistisessa normitutkimuksessa normeja pidettiin varsin muuttumattomina ja suoraviivaisesti luomisesta täytöntöönpanoon etenevinä. Kylmän sodan päättymisen oletettiin myös johtavan liberaalien normien leviämiseen. Kehitys on osoittanut oletuksen virheelliseksi. Liberaalit normit ja koko liberaalin järjestelmän tulevaisuus on kyseenalaistettu voimakkaasti. Erityisesti Kiina ja Venäjä pyrkivät artikuloimaan ei-liberaaleja normatiivisia identiteettejä ja kehyksiä murentaakseen vallitsevaa järjestystä sekä saavuttaakseen kannatusta arvoilleen ja intresseilleen (Bettiza & Lewis 2020, 560; Stoeckl & Medvedeva 2018). Tämä heijastuu YK:n toimintaan sen koostuessa hyvin moninaisesta jäsenvaltioiden joukosta erilaisine intresseineen.

Artikkelin teoreettisena perustana oleva normihaastamista (engl. *norm contestation*) käsittelevä kirjallisuus (Wiener 2008; 2014; Deitelhoff & Zimmermann 2018; 2019) on monipuolistanut normitutkimusta. Huomio on normien leviämisen (engl. *norm contagion*) ja asteittaisen hyväksynnän tarkastelemisen sijaan normien luomisprosesseissa ja haastamisessa. Wayne Sandholtzin (2019, 139) mukaan normeille on luonteenomaista muuntua jatkuvasti käytänteiden, haastamisen ja uudelleentulkinnan myötä. Antje Wiener (2014, 12) määrittelee normihaastamisen interaktiivisena prosessina, joka ilmenee ennen kaikkea kielellisesti. Näin ollen haastamiseksi voidaan tulkita erilaiset diskurssit ja käytännöt, jotka edellyttävät normien uudelleentulkintaa. Toimijat kilpailevat jatkuvasti tulkinnasta, mikä vaikuttaa normien käsitteelliseen tarkkuuteen, soveltamisalaan sekä tukevuuteen. Useimmat normit ovatkin monimerkityksisiä ja niistä käydään jatkuvaa keskustelua. Tulkintojen moninaisuudesta johtuen kansainvälisellä tasolla halutaan usein pitää kiinni vähäisestäkin yhteisymmärryksestä, joka vallitsee toimijoiden välillä. Tällöin kuitenkin normien sisältö jää varsin minimaaliseksi eikä onnistu useinkaan tyydyttämään kaikkia osapuolia. Silti se on välttämätön askel normien luomisessa.

Tutkijoiden näkemykset haastamisen vaikutuksista normeihin vaihtelevat. Wienerin (2008, 39) mukaan haastaminen luo mahdollisuuksia vahvistaa normien sosiaalista hyväk-

syntää ja oikeutusta. Myös Nicole Deitelhoffin ja Lisbeth Zimmermannin (2020, 55–58) mukaan haastaminen johtaa usein yhtenäisempiin käsityksiin niiden soveltamisesta. Haastaminen kykenee harvoin horjuttamaan normin asemaa, mutta paljon riippuu siitä, mihin haastaminen kohdentuu. Deitelhoff ja Zimmermann (ma.) erittelevät normin pätevyteen ja sen soveltamiseen kohdistuvan haastamisen. Jos normin pätevyys haastetaan kokonaan tai haastaminen on toistuvaa, voivat seuraukset olla vakavampia. Lisäksi olennaista on, ketkä normeja haastavat ja puolustavat. Suurvallan voimakas haastaminen voi vaikuttaa enemmän kuin pienemmän valtion toimet. Normeja voidaan vahvistaa institutionalisoinnin tai oikeudellistamisen avulla, jolloin syntyy sitovia velvoitteita (Sandholtz 2019, 140–141). Deitelhoffin ja Zimmermannin (2019, 10) mukaan tämä vähentää normin horjuttamista ja politisointia.

Martha Finnemoren ja Kathryn Sikkinkin (1998) normikehitysmallin mukaan normit institutionalisoidaan kansainvälisellä tasolla, jonka jälkeen ne siirtyvät paikallisesti ratifioitaviksi ja sovellettaviksi. Instituutioissa kuitenkin ilmenee normihaastamista uusien normien neuvottelun ja soveltamisen yhteydessä. Ihmisoikeusnormien kehitys ei ole tapahtunut suoraviivaisesti tai haastamatta. YK:n toimielimet ovat keskeisin foorumi kansainvälisen ihmisoikeusnormiston luomiselle, tulkinnalle ja uudistamiselle. YK:n ihmisoikeusnormeja ja instrumentteja voidaan pitää merkittävänä saavutuksina, sillä ne ovat muokanneet käsityksiä valtioiden suvereeniuudesta ja niiden suhteista. (Samarsinghe 2018.) Lähes kaikista oikeuksista on olemassa omat päätöslauselmansa, jotka on hyväksytty YK:n yleiskokouksessa, kolmannessa komiteassa<sup>4</sup> ja ihmisoikeusneuvostossa. Viime vuosina valtioiden tulkinnat ihmisoikeuksista tai ylipäätään siitä, millaisia oikeuksia YK:n tulisi edistää, ovat ajautuneet yhä etämmäksi toisistaan. Tämän seurauksena valtiot edistävät omaa tulkintaansa kehystämällä oikeuksia tavalla, joka palvelee niiden intressejä. Kehystämistä pidetäänkin keskeisenä normihaastamisen käytäntönä (Voss 2021).

Normien puolustamisessa sekä horjuttamisessa keskeistä on liittolaisten etsiminen, jolloin omalle näkemykselle saadaan kaikupohjaa. Kuten Katie Laatikainen (2017, 135) huomioi, kansallisten tavoitteiden ajamisen ohella keskeinen ohjaava tekijä on eri normatiivisten agendojen edistäminen. Mikäli muodostettu valtioryhmittymä asian ympärillä on riittävän suuri, eteneminen on sidoksissa ryhmän kantaan. Liittolaisia tavoitellaan suostuttelun kautta esimerkiksi kehystämällä asiaa muihin teemoihin, jotka ryhmä kokee yhdistävinä tai oikeina (Elgström 2017, 227). Ryhmäytymisen avulla perustellaan myös haastamisen oikeutusta, sillä valtiot haluavat näyttäytyä hyvässä valossa ja osana jotakin ryhmää (Smith 2017b). Ihmisoikeusneuvostossa ilmenee usein laajempi pyrkimys länsimaisiksi koettujen normien vastustamiseen (Jordaan 2021). Näin ollen eri toimijoiden edistämät normatiiviset agendat seuraavat usein melko ennalta-arvattavia linjoja ja luovat toistuvia asetelmia ihmisoikeusneuvoston työhön.

Alan Bloomfieldin (2016, 319) mukaan huomioita tulisi kiinnittää eri toimijoihin ja motiiveihin haastamisen taustalla. Toimijat voidaan jakaa normien tukijoihin (engl. *norm entrepreneur*) ja horjuttajiin (*norm antipreneur*). Normitukijat ovat saaneet tutkimuskirjallisuudessa

4 Kolmas komitea on yleiskokouksen pysyvä komitea, joka käsittelee sosiaalisia, humanitaarisia ja kulttuurisia kysymyksiä.

horjuttajia enemmän huomiota. Normihorjuttajien tarkastelu avaa mielenkiintoisen näkökulman ihmisoikeusnormien haastamiseen. Lopulta kyse on siitä, kenellä on valta määrittää säännöt, vaikuttaa muihin ja haastaa liberaalit ideat järjestelmän taustalla (Bettiza & Lewis 2020). Suurvaltojen ja nousevien valtioiden asema sekä normien puolustajina että vastustajina on kirjallisuudessa paljon esillä. Ihmisoikeusneuvostossa voimakkaita ”länsimaisten” normien horjuttajia ovat olleet Kiina ja Venäjä sekä pienemmät valtiot, kuten Kuuba ja Venezuela. Pohjoismaita taas on tarkasteltu normipuolustajina EU:n ja YK:n kontekstissa (Björkdahl 2007; Elgström 2017; Tuominen 2022). Varsinaisten normitukijoiden ja horjuttajien vastapainona lukuisat maat pidättäytyvät kannanotosta.

Viime vuosina ihmisoikeusneuvostossa on nähty pyrkimyksiä normien haastamiseen muun muassa käsitteellisen kiistämisen, päätöslauselmallisäysten, soveltamisen problematisoinnin ja vaihtoehtoisten tulkintojen esittämisen kautta. Haastetuksi voi tulla normin koko käsite, sisältö tai soveltaminen yksittäistilanteissa. Kuvaavia esimerkkejä ovat aloitteet ihmisoikeuspuolustaja-käsitteen hylkäämisestä sekä perinteisten arvojen ja perheen suojelusta, joilla rajataan sekä naisten että seksuaalivähemmistöjen oikeuksia. Haastamista ilmenee myös uusissa teemoissa. Esimerkiksi lokakuussa 2021 hyväksyttiin kiistelty päätöslauselma (HRC 48/13) oikeudesta terveelliseen, puhtaaseen ja kestäväan ympäristöön. Haastaminen näkyy puheenvuoroissa, lisääntyneinä äänestysmäärinä sekä pyrkimyksinä vesittää päätöslauselmatekstejä korjauksin (Voss 2019; Smith 2017b). Korjaukset (engl. *amendments*) voidaan tulkita teemojen hidastamis- tai jopa estämispyrkimyksinä, vaikka ne ovatkin pääosin kaatuneet äänestyksissä tai niitä ehdottanut maa on vetänyt ne pois tuen puutteessa. Ihmisoikeusneuvostossa äänestystä vaativien päätöslauselmien ja korjausten määrä on vuosina 2020–2022 ollut ennätyskorkealla. Olennaista puolustukselle on, että normi saadaan kiinnitettyä eli kehystettyä osaksi aiemmin hyväksytyjä normeja. Perustekstien pohjalta voidaan tämän jälkeen edetä yksityiskohtaisempiin muotoiluihin. Päätöslauselmaprosessit kuvastavat siis hyvin normeihin liittyvien käsitteiden täsmentämistä ja niiden sovellusalan rajojen asettamista.

## Artikkelin tutkimusasetelma

### *Aineisto ja menetelmä*

Artikkelin aineistona toimivat asiakirjat ja puheenvuorot, jotka käsittelevät eri valtioiden ja EU:n toimia tarkastelluissa teemoissa. EU:n ja sen jäsenmaiden osalta nämä muodostavat lähtökohdat normien edistämiseksi ja puolustamiselle. Normihorjuttamisen näkökulmasta tarkastelen toimijoita, jotka asettuvat vastustamaan teemoja. Etenen tarkastelussa teemaattisesti eritellen kantoja ja niiden puolustamista kunkin normikokonaisuuden osalta. Ihmisoikeusneuvostossa valtioiden ja ryhmien kantoja avaaviin aineistoihin lukeutuvat teemoja käsittelevien paneelien raportit, eri yhteyksissä pidetyt puheenvuorot, edistetetyt tai vastustetut päätöslauselmatekstit ja äänestysseilytykset. Nämä ovat saatavissa ihmisoikeusneuvoston sivustoilta ja Extranet-portaalista sekä usein toimijoiden omilta nettisivuilta. Analyysissa olen käynyt läpi aiheita käsittelevät vuosittaiset paneelikeskustelujen puheenvuorot, rajatut päätöslauselmat ja niihin liittyvät puheenvuorot. Ihmisoikeusjärjestöjen ylläpitämistä kokoavis-

ta portaaleista (URG Resolutions Portal, Rights Docs) olen kartoittanut teemoja koskevat päätöslauselmat, paneelikeskustelut sekä linkittyvät teemakohtaiset aktiviteetit, joiden tietoja olen päivittänyt viimeisimpien istuntojen osalta. Lisäksi tarkastelen aihepiireihin liittyviä tiivistelmiä, taustapapereita, paneelikeskusteluja sekä aiempaa tutkimuskirjallisuutta.

Menetelmällisesti olen lukenut läpi teemoista esitetyt puheenvuorot ja kiinnittänyt erityistä huomiota EU:n ja sen jäsenvaltioiden sekä teemoja vastustavien toimijoiden esittämiin lausuntoihin. Tarkastelu etenee teemoittain, ja artikkelin pituuden vuoksi keskityn tekstissä vain joihinkin keskustelua parhaiten edustaviin esimerkkitapauksiin, joissa normien tukijoiden ja horjuttajien useimmiten toistamat kannat tulevat esiin. Lisäksi olen rajannut teemoista käytävää keskustelua tarkoituksenmukaisesti vain keskeisimpiin keskusteluihin esimerkiksi liittyen ihmisoikeuspuolustajiin. Tässä suhteessa analyysi ei ole systemaattinen katsaus kaikkeen aihepiiriä koskevaan keskusteluun neuvostossa. Ajallisesti tarkastelu asettuu 2010-luvun puolivälistä nykyyhetkeen, jolloin kyseisten normien edistäminen ja haastaminen on myös vaihdellut. Lukumääräisesti kuhunkin teemaan liittyy vuosittaiset temaattiset tai erityisraportoinnin keskustelut sekä kuhunkin päätöslauselmaan liittyvät lausunnot. On huomattava, että aineistossa on näitä kunkin teeman osalta useampia. Kantojen tiivistämistä perustelen sillä, että ihmisoikeusneuvostossa eri poliittisten ryhmien lähtökohtaiset kannat valituissa teemoissa eivät juurikaan muutu, vaan ne toistavat samoja perusteluja puheenvuoroissaan.

### *EU tasa-arvon, seksuaalivähemmistöjen ja ihmisoikeuspuolustajien tukijana*

Artikkelin taustoitukseksi käyn läpi EU:n asemaa valittujen ihmisoikeusteemojen puolustajana. Ulkoisessa ihmisoikeuspolitiikassa sukupuolten tasa-arvo, seksuaalivähemmistöjen oikeudet sekä ihmisoikeuspuolustajien tukeminen ovat keskeisiä tavoitteita EU:n ihmisoikeusstrategiassa ja sitä täydentävissä toimintaohjelmissä (mm. EU:n neuvosto 2020). Naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja syrjinnästä, seksuaalivähemmistöjen oikeuksista sekä ihmisoikeuspuolustajista on myös laadittu jäsenmaiden toimintaa ohjaavat EU:n yhteiset suunta-aviivat (engl. *guidelines*).<sup>5</sup> EU on edistänyt normeja sekä kahdensivuisessa että monensivuisessa diplomatiassaan. Esimerkiksi neuvoston vuosittaisissa YK:n ihmisoikeusfoorumeita koskevissa prioriteeteissa oikeudet ovat olleet näkyvästi esillä (mm. EU:n neuvosto 2021; 2022). Normihaastamisen ja -puolustamisen näkökulmasta on huomattava, että myös EU:n omassa monenkeskisessä järjestelmässä valitut normit ovat tulleet haastetuiksi (Jenichen 2020). Tästä johtuen normien ulkoista edistämistä YK-järjestelmässä ei tule pitää itsestäänselvyyttenä, vaikka jäsenmaat ovat sitoutuneet toimimaan ”yhdellä äänellä”. Mikäli jäsenmaiden näkemykset eroavat, yhteiskanta voi jäädä laimeaksi (Smith 2017a). Toisaalta samanmielisten jäsenmaiden ryhmä voi ajaa oikeuksia kunnianhimoisemmin (Elgström 2017).

Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on EU:n perusarvo, ja työelämän kontekstissa se on näkynyt jo perussopimusten tasolla integraation alussa. EU:n tasa-arvopolitiikka ja syrjinnän vastainen työ tulkitaan ihmisoikeuskysymyksenä, mutta sen on kritisoitu olevan alisteinen taloudellisille intresseille. EU:n tasa-arvopolitiikan on nähty heikentyneen 2000-luvun alussa

5 EU:n ihmisoikeussuunta-aviivat on annettu sille keskeisimmässä temaattisissa kokonaisuuksissa. Tällä hetkellä suunta-avivoja on yhteensä 13 ja ne on hyväksytty ministeritasolla, ks. [https://www.eas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-human-rights-guidelines\\_en](https://www.eas.europa.eu/delegations/nigeria/eu-human-rights-guidelines_en).

ja erityisesti talouskriisin seurauksena. (Elomäki & Kantola 2020, 34.) Komission ensimmäisen naispuolisen johtajan, Ursula von der Leyenin, ohjelmassa sukupuolten tasa-arvo on keskeinen prioriteetti. Komissio julkaisi maaliskuussa 2020 sukupuolten tasa-arvostrategian (Euroopan komissio 2020a), jossa EU sitoutuu edistämään sukupuolten tasa-arvoa ja naisten oikeuksia sisäpolitiikan ohella kaikkialla maailmassa. Sukupuolten tasa-arvoon ja naisten voimaannuttamiseen ulkoisessa toiminnassa tähtäävä toimintaohjelma (GAP III) julkaistiin vuoden 2020 lopussa. Sen mukaan sukupuolten tasa-arvo on prioriteetti kaikissa ulkosuhteissa ja huomiota kiinnitetään erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan kitkemiseen (Euroopan komissio 2020c). EU ja sen jäsenmaat ovatkin olleet yksi näkyvimmistä sukupuolten tasa-arvon puolustajista YK:ssa ja ihmisoikeusneuvostossa.

EU:ssa keskeistä tasa-arvopolitiikkaa edustavat syrjinnän käsitteistö ja syrjinnän vastainen oikeudellinen sääntely. Lisäksi sukupuolinäkökulmaa on valtavirtaistettu EU:n toimintaan. (Elomäki & Kantola 2020, 37–40.) Sukupuolten tasa-arvoa ja naisten oikeuksia edistävässä politiikassa jäsenmaiden välillä on eroja erityisesti naisten seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyvissä kysymyksissä, sillä osa jäsenmaista kannattaa konservatiivisempaa tulkintaa (Elgström 2017, 234). Artikkelin tarkastelujaksolla naisten oikeudet ovat joutuneet kohtaamaan voimakkaampaa vastusta. Perinteisiä arvoja ja perheen suojelua käsittelevät päätöslauselmat (2009–) heijastelevat ilmapiiriä naisten ja seksuaalivähemmistöjen oikeuksia vastaan (Smith 2017b, 147). Haastaminen osuu erityisesti seksuaali- ja lisääntymisterveyttä sekä -oikeuksia koskeviin periaatteisiin, joita EU jäsenmaiden puolustaa. Henkilökohtaista piiriä ja perheen välisiä suhteita määrittelevät normit on haluttu pois kansainvälisen sääntelyn piiristä. Uutta perinteitä korostavan liikkeen osalta on Venäjän johtorooli sekä sen saama kannatus myös länsimaisten kansalaisjärjestöjen piirissä (Stoeckl & Medvedeva 201, 386). EU, USA ja monet Latinalaisen Amerikan valtiot ovat asettuneet vastustamaan aloitteita, jotka ovat siitä huolimatta edenneet.<sup>6</sup>

EU:ta pidetään merkittävimpana seksuaalivähemmistöjen oikeuksien puolustajana globaalilla tasolla. Tämä perustuu EU:n seksuaalivähemmistön syrjimisestä ehkäiseviin toimenpiteisiin sekä aktiiviseen tukeen seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ajaville ihmisoikeuspuolustajille. (Døhlie Saltnes & Thiel 2021, 108.) EU julkisti seksuaalivähemmistöjä koskevat ihmisoikeussuuntaviivansa vuonna 2013 yhtenäistääkseen jäsenmaiden politiikkoja (EEAS 2013). Silti ulkoisessa ihmisoikeuspolitiikassa nämä oikeudet ovat ehkä kiistanalaisimpia. EU:n uskottavuutta heikentävät jäsenmaiden erilaiset käytännöt ja vähemmistöihin kohdistuva syrjintä itäisen Euroopan maissa (Jenichen 2020, 6). Tilanteen parantamiseksi Euroopan komissio (2020b) julkaisi marraskuussa 2020 ensimmäisen strategiansa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Menestyksekkäintä LGBTI-oikeuksia edistävä politiikka on ollut suhteessa naapuruston maihin, joilla on jäsenyysmahdollisuudet. Haastavinta se on suhteessa kulttuurisesti ja poliittisesti konservatiivisiin Afrikan ja Lähi-idän maihin. Nämä ovat nousseet vastustamaan EU:n pyrkimyksiä asettaa oikeuksien kunnioitus kehitysavun ehdoksi. EU ei kykene tarjoa-

6 Vastustuksena päätöslauselmiin on esitetty lisäysvaateita ja niistä on vaadittu äänestyksiä. Lisäksi useat EU-maat ja Latinalaisen Amerikan maat ovat esittäneet puheenvuoroja muun muassa perheen monimuotoisuuden puolesta.



maan riittäviä kannusteita LGBTI-ystävällisen politiikan toimeenpanemiseksi, vaan pikeminkin se sanktioi maita rikkomuksista (Thiel 2021, 13). Lisäksi yli 70 valtiota maailmassa on kriminalisoinut samaa sukupuolta olevien väliset suhteet. Aiheen arkaluontoisuus edellyttää varovaista etenemistä eri politiikan tasoilla. YK:n kontekstissa seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ajetaan osana syrjinnän vastaista toimintaa sekä edistämällä seksuaalioikeuksia, koulutusta ja terveydenhuoltopalveluja (EU:n neuvosto 2021; 2022). Kehystämällä EU pyrkii osoittamaan LGBTI-oikeuksien liittyvän laajempaan ihmisoikeusnormiston kehikkoon, mikä tuo niille oikeutusta.

Viime vuosina ihmisoikeuspuolustajien asema ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kapeneminen ovat herättäneet huolta. Ihmisoikeusjärjestöjen mukaan vuonna 2021 yli 350 ihmisoikeuspuolustajaa sai surmansa toimittuaan muun muassa maa-oikeuksien, ympäristönsuojelun ja alkuperäiskansojen oikeuksien puolesta Latinalaisessa Amerikassa ja Tyynellä merellä. Kuolleista lähes puolet oli naisia tai alkuperäiskansojen jäseniä. (Front Line Defenders 2022.) Useat valtiot ovat myös kriminalisoineet ihmisoikeustyön ja sen ulkoisen rahoituksen. Ihmisoikeuspuolustajia uhkaavat lisäksi vaikutusvaltaiset yritykset, aseelliset ryhmät ja uskonnolliset ääriliikkeet. EU:n toiminta ihmisoikeuspuolustajien suojelemiseksi perustuu YK:n yleiskokouksen vuonna 1998 hyväksymään ihmisoikeuspuolustajia koskevaan julistukseen (A/RES 53/144). Julistuksesta huolimatta ihmisoikeuspuolustajan määritelmästä on vallinnut erimielisyyttä ja esimerkiksi toimittajien, opettajien, juristien ja ammattiyhdistysliikkeen asemaa ihmisoikeuspuolustajina ei ole tunnustettu. Tämän johdosta YK on pyrkinyt myös avaamaan ihmisoikeuspuolustajan käsitettä.<sup>7</sup>

EU on globaalisti ihmisoikeuspuolustajien suojelun etulinjassa asettaen sen ulkopoliitikansa ytimeen (EU:n neuvosto 2020). EU on myös tarjonnut eniten rahoitusta ihmisoikeuspuolustajille rahoitusinstrumenttiensa (EIDHR) kautta (Bennett 2018, 146). Unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevat suuntaviivat julkaistiin vuonna 2004 ja näitä päivitettiin vuonna 2008 huomioimaan laajemmin erilaisia puolustajia (EEAS 2008). Suuntaviivat listaavat keinoja puolustajien tukemiseksi ja suojelemiseksi ohjeistaen diplomaatteja kahden- ja monenvälisessä diplomatiassa. EU:n toimia on arvioitu kattavina, joskin maakohtaisesti jakautuneina. Lisäksi integrointi eri politiikan sektoreille kuten kauppapolitiikkaan, on ollut vajavaista. (Amnesty 2019; Bennett 2018, 153.) Ihmisoikeusneuvostossa EU:n painopisteenä on uhatuimmassa asemassa olevat ihmisoikeuspuolustajat sekä tuki puolustajille, jotka toimivat yhteistyössä YK:n kanssa (EU:n neuvosto 2022, 11).

Suomelle artikkelin teemoista naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen on läpileikkaava teema kehityspolitiikassa, ulkopoliitikassa ja ihmisoikeuspolitiikassa. Se muodostaa myös ihmisoikeusneuvostojäsenyyden kärkitavoitteen. Lisäksi eri vähemmistöjen, mukaan lukien seksuaalivähemmistöjen, suojelu on keskeistä Suomelle. (Ulkoministeriö 2021.) Suomen vapaaehtoisissa sitoumuksissa sitoudutaan ihmisoikeuspuolustajien suojeluun hyödyntäen parhaita käytänteitä. Suomella on kansalliset toimeenpano-ohjeet EU:n suuntaviivoista, ja ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on osa ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspoli-

<sup>7</sup> YK:n ihmisoikeuspuolustajien erityisraportoinnin verkkosivusto, ks. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/about-human-rights-defenders>.

tiikkaa (Valtioneuvosto 2021, 38). Suomen painopiste on EU:n ulkopuolella toimivien puolustajien tukemisessa, ja vähemmistöryhmien puolustajat ovat keskiössä ihmisoikeusneuvoston jäsenyyskaudella (Ulkoministeriö 2021).

## EU:lle tärkeiden ihmisoikeusnormien haastaminen YK:n ihmisoikeusneuvostossa

Seuraavassa tarkastelen alaluvuittain valittujen ihmisoikeusteemojen puolustusta ja haastamista ihmisoikeusneuvostossa. Esittelen aluksi tärkeimmät päätöslauselmaprosessit ja vuosisokeskustelut. Tarkastelua ohjaa jaottelu normitukijoihin ja -haastajiin. EU ja sen jäsenmaat edustavat puolustajia, ja haastajia eritellään teemakohtaisesti. On huomattava, että ihmisoikeusneuvostossa ryhmittymät ja jakolinjat ovat varsin pysyviä. Samoin päätöslauselmien sponsorit säilyvät usein muuttumattomina ja päätöslauselmien vuosittaisen kalenterin myötä keskusteluja voi ennakoida. Haastamista koskevien esimerkkien osalta painopiste on viime vuosien keskusteluissa.

### *Naisten oikeudet ja sukupuolten tasa-arvo – kiistelyä painotuksista*

Naisten oikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvät keskustelut ja päätöslauselmat ovat esillä erityisesti neuvoston kesäkuun istunnoissa, joissa järjestetään muun muassa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevän erityisraportoinnin vuosittainen keskustelu. Sukupuolten tasa-arvoon liittyvät kysymykset ovat olleet esillä koronapandemian kontekstissa, sillä tilanne on heikentänyt naisten asemaa ja oikeuksia monessa suhteessa.<sup>8</sup> Esimerkiksi ihmisoikeusneuvoston maaliskuun 2022 korkean tason tapaamisissa naisten ja tyttöjen oikeudet pandemian kehityksessä olivat vahvasti esillä (URG 2021). Ihmisoikeusneuvostossa naisten oikeuksia ovat ajaneet monet toimijat eri alueellisista ja poliittisista ryhmistä sekä kansalaisyhteiskunnasta. Ei siis voida sanoa, että mikään ryhmä olisi näitä normeja vastaan suoraan, mutta edistämässä on olemassa selkeitä painotuseroja erityisesti liberaalimpien ja konservatiivisempien maiden välillä. Normihaastaminen liittyy naisten oikeuksien ja tasa-arvon osalta tiettyjen ilmaisujen käyttöön sekä myös tilannekohtaiseen soveltamiseen.

Monet valtiot edistävät naisten oikeuksiin ja sukupuolten tasa-arvoon linkittyviä päätöslauselmia. Kanada on johtaja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevissä päätöslauselmissa. Kolumbia ja Meksiko ovat ajaneet päätöslauselmia naisiin ja tyttöihin kohdistuvasta syrjinnästä. Arabiemiraatit ja Iso-Britannia ovat sponsorineet päätöslauselmaa tyttöjen koulutuksesta. Kamerun on ajanut Afrikan maiden yhteispäätöslauselmaa kuukautishygieniasta ja Burkina Faso ympärileikkauksesta. Viro on edistänyt Uuden Seelannin ja Kolumbian kanssa päätöslauselmaa äitiyskuolleisuudesta. Suomi ja Espanja ovat mukana päätöslauselmassa, joka käsittelee naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa konflikteissa. Ruotsi on edistänyt päätöslauselmaa naisten oikeuksista humanitaarisissa tilanteissa. Romania ja Iso-Britannia taas ovat olleet tukemassa naisten ilmaisunvapautta. Saksa on ajanut erityisesti naisiin ja tyttöihin kohdistuvan ihmiskaupan vastaista työtä. Kuten esimerkit osoittavat, teema on ihmisoikeus-

<sup>8</sup> Esimerkiksi 44. istunnossa pidettiin kokopäiväinen paneelikeskustelu naisten oikeuksista ja covid-19-pandemiasta. 47. istunnossa paneelikeskustelun teemana oli naisten voimaannuttaminen pandemian jälkeisessä jälleenrakennuksessa.

neuvostossa laaja-alainen ja siksi keskityn tarkastelemaan viimeisten istuntojen esimerkkejä naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvonormien haastamisessa.

Naisten ja tyttöjen oikeuksia sekä sukupuolten tasa-arvoa ovat olennaisesti haastaneet Venäjä (perinteiset arvot) sekä Afrikan ja Lähi-idän islamilaiset maat (perheen suojeleminen) (Smith 2017b). Normihorjuttaminen ilmentää konservatiivista arvomaailmaa, ja se on heijastunut neuvoston toimiin tarkastellulla ajanjaksolla. Päätöslauselmat eivät ole päätyneet äänestettäväksi, mutta lauselmateksteihin on kohdistettu iso määrä korjauksia. Tämä koskee erityisesti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja syrjintää sekä tyttöjen oikeuksia käsitteleviä tekstejä. Esimerkiksi vuoden 2020 päätöslauselmaan naisiin ja tyttöihin kohdistuvasta syrjinnästä (HRC 44/17) kohdistui viisi lisäysvaadetta, joita esittivät Venäjä, Pakistan, Nigeria, Egypti ja Saudi-Arabia. Venäjä pyrki poistamaan päätöslauselmasta viittaukset tyttöihin kokonaan. Pakistanin ja Nigerian mukaan lauselmassa viitattiin muun muassa kattavaan seksuaalikasvatukseen, jonka sisällöistä mailla ei ole yhteisymmärrystä. Lisäksi viittaukset keholliseen itsemääräämisoikeuteen (engl. *bodily integrity*) sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin itsenäisinä oikeuksina haastettiin.<sup>9</sup> Egypti halusi lisäksi poistaa viittaukset lisääntymisoikeuksiin. Muutosvaatimuksista äänestettiin ja ne kaikki hylättiin. Ihmisoikeusneuvoston 45. istunnossa Pakistan (OIC-maiden puolesta) esitti 15 lisäystä päätöslauselmaan naisten ja tyttöjen oikeuksista humanitaarisissa tilanteissa. Pakistanin mukaan ongelmana oli esimerkiksi maininta rikosvastuusta, jonka se tulkitsee kuuluvan kansallisen toimivallan piiriin. Lisäksi kritisoitiin päätöslauselman kieltä ”moninaisista ja intersektionaalisista syrjinnästä”, joka ei ole kaikkien valtioiden tunnustama.<sup>10</sup> Pienin muutoksin Pakistan luopui haastamisesta. Samassa istunnossa päätöslauselma ”Naiset, rauha ja turvallisuus” (HRC 45/28), jossa Suomi oli mukana, kohtasi haastamista Intian ja Pakistanin taholta. Niiden mukaan päätöslauselma ei kuulu ihmisoikeusneuvostoon vaan pikemminkin turvallisuusneuvostoon.<sup>11</sup> Käsitteellisen haastamisen sijaan kyse oli siis normin sovellusalan sopivuudesta.

Ihmisoikeusneuvoston kesäkuun 2021 istunto oli naisten oikeuksien polarisoitumisen näyttämö. Esimerkiksi päätöslauselma, joka käsitteli äitiyskuolleisuutta (HRC 47/25), tuli haastetuksi, vaikka se on ollut jo pitkään agendalla. Päätöslauselma vaati toimia äitiysterveystien parantamiseksi tarvittavia terveyspalveluita tarjoamalla, myös seksuaali- ja lisääntymisterveyden osalta. Venäjä kumppaneineen esitti päätöslauselmaan kuutta korjausta, jotka kuitenkin hylättiin. Myös naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevä päätöslauselma, joka keskittyi erityisesti vammaisiin naisiin ja tyttöihin (HRC 47/15), haastettiin kolmella korjausesityksellä. Egypti, Saudi-Arabia, Pakistan ja Venäjä pyrkivät poistamaan seksuaalikasvatusta ja kehollista itsemääräämisoikeutta koskevia kohtia. Edellisten esimerkkien tapaan normihaastamisen ytimessä oli liberaalien ja konservatiivisten normitulkintojen ristiriita ja pyrkimys estää normien kehittyminen. Kehitys jatkui myös kesäkuun 2022 istunnossa, jossa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja syrjintää koskevia päätöslauselmia pyrittiin horjuttamaan jo edellä tutuiksi käynein korjaus ehdotuksin. Nämä kuitenkin hylättiin äänestyksissä.

9 Pakistanin ja Nigerian puheenvuorot 17.7.2020.

10 Pakistanin puheenvuoro (OIC:n puolesta, pois lukien Albania) 6.10.2020.

11 Intian ja Pakistanin puheenvuoro 6.10.2020.

Naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon normien edistämisen osalta neuvostossa on olemassa useita pitkäaikaisia käytänteitä. Tässä suhteessa naisten oikeudet on jo vahvasti institutionalisoitu osaksi YK:n ihmisoikeusjärjestelmän rakenteita, mikä vaikeuttaa haastamista ja politisoimista (ks. Sandholtz 2019; Deitelhoff & Zimmermann 2019). Esimerkiksi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsittelevän erityisraportoinnin mandaatti perustettiin jo vuonna 1994, ja hän raportoi vuosittain ihmisoikeusneuvostolle. Viimeisimmät raportit ovat koskeneet muun muassa raiskauksia, naistoimittajiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä naisten ja tyttöjen kohtaamaa väkivaltaa internetissä.<sup>12</sup> Lisäksi syksyn istunnoissa käydään vuosittainen keskustelu sukupuolinäkökulman integroimisesta ihmisoikeusneuvoston ja sen mekanismien toimintaan (taustalla on päätöslauselma HRC 6/30). Tämän tavoitteena on ollut lisätä naisten määrää eri YK:n elimissä ja erityisraportoinnissa.

Normihaastamisessa huomio on enemmän yksityiskohdissa, kuten tietynlaisten ilmaisujen tai aiheiden välttämiseksi laajemman normin oikeutuksen haastamisen sijaan. Päätöslausemia on valtava määrä ja useilla niistä on jo pitkä historia. Normihorjuttajat eivät uskalla ehdottaa päätöslausemien asettamista äänestykseen, koska tietävät häviävänsä. Toinen tie on edetä vesittämällä tekstien kunnianhimoa korjausten kautta. Haastamista pyritään oikeuttamaan paikallisten kulttuuristen ja uskonnollisten erojen avulla, mutta normipuolustajat kuten EU vetoavat oikeuksien universaaliuteen ja siihen, ettei ihmisoikeusrikkomuksia voi oikeuttaa perinteiden varjolla. Naisten oikeuksia ja sukupuolten tasa-arvoa käsitteleviä normeja voidaan pitää varsin vahvoina viimeaikaisesta haastamisesta huolimatta. Konservatiivisten näkemysten kannatus näkyy kuitenkin myös lännessä, kuten Yhdysvaltojen aborttilinjauksessa. Näiden normien tulevaisuus on pitkälti kiinni siitä, miten yhtenäisenä rintamalinjat säilyvät.

### *Seksuaalinen suuntautuminen ja sukupuoli-identiteetti jakavana teemana*

Seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä käsittelevät normit jakavat voimakkaasti ihmisoikeusneuvoston eri ryhmiä. Nämä oikeudet tulkitaan liian liberaaleina, länsimaaisina ja ennen kaikkea kulttuurisia sekä uskonnollisia perinteitä uhkaavina. Tästä johtuen teeman edistämiseen on haettu vetäjää globaalien etelän maista ja rakennettu eri alueiden ydinryhmää aiheen edistämiseksi (Jordaan 2016, 300). Lisäksi teemaa on kehystetty puhumalla yleisemmin kehollisesta itsemääräämisoikeudesta ja yksilöihin kohdistuvasta väkivaltaasta sekä syrjinnästä. Ihmisoikeusneuvostossa seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä (SOGI) koskevat kysymykset ja erityisesti seksuaalivähemmistöjen syrjintä on huomioitu myös osana teemakohtaisten erityisraportointien työtä, liittyen muun muassa vähemmistöjen suojeluun, kidutukseen ja kuolemanrangaistukseen. YK:n erityisedustajat ovat olleet voimakkaita, joskaan eivät edistyksellisimpiä seksuaalivähemmistönormien edistäjiä. (Jordaan 2016, 299; Baisley 2016, 141.)

Seksuaalivähemmistöjen oikeuksia ihmisoikeusneuvostossa puolustavat pääosin länsimaat ja Latinalaisen Amerikan maaryhmä (GRULAC) ja normien horjuttajiin kuuluvat kaikki muut. Viime aikoina jonkinasteista muutosta teeman suhteen on tapahtunut, ja yksittäisiä tukijoita löytyy kaikista alueellisista ryhmistä, minkä osoittaa myös YK:n LGBTI-

<sup>12</sup> Linkit kaikkiin raportteihin ja teemoihin löytyvät YK:n sivuilta, ks. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-violence-against-women/annual-thematic-reports>.

oikeuksien ydinryhmän koostumus. Sekä EU että useita sen jäsenmaista on edustettuna Hollannin toimiessa ryhmän puheenjohtajana.<sup>13</sup> EU:n jäsenvaltiot ovat kansallisesti osallistuneet aktiivisesti seksuaalivähemmistöjä koskevien päätöslauselmien tukemiseen. Karen E. Smithin (2017b, 151) mukaan todennäköinen syy on vastakkainasettelun välttäminen, mutta myös EU:n sisällä konservatiivisemmat kannat ovat vaihdelleet. LGBTI-oikeuksia ajavien järjestöjen (mm. ILGA) mahdollisuudet osallistua YK:n toimintaan parantuivat vasta 2000-luvulla poliittisen kontrollin vähentyessä, ja niiden määrä on suhteessa pieni. Kansalaisjärjestöjen kyky toimia normiedistäjinä on kuitenkin ollut varsinkin alkuvaiheessa rajoittunut ja sittemmin myös sisäisesti jakautunut ylikansallisten ja paikallisten intressien välillä. (Baisley 2016, 145; Jordaan 2016, 304.)

Ihmisoikeuskomissiossa ja sittemmin -neuvostossa seksuaalivähemmistöjen oikeuksia koskevaa päätöslauselmaa valmisteltiin vuosia, ja Brasilia oli asiassa aloitteellinen. Komissiossa etenemistä estivät kuitenkin tehokkaasti muun muassa Vatikaani ja islamilaiset maat. Brasilia luopui lauselmasta sekä huonon valmistautumisen, kumppaneiden puutteen että vastustuksen nimissä. (Jordaan 2016, 301.) Valtioiden näkemykset mahdollisen päätöslauselman ja uuden normin rakentamisesta ihmisoikeusneuvostossa ovat sittemmin eronneet merkittävästi liberaalien ja konservatiivisten maiden jakautuessa. Vuonna 2011 ensimmäinen seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä käsittelevä päätöslauselma (HRC 17/19) hyväksyttiin lopulta niukasti (23 puolesta, 19 vastaan) Etelä-Afrikan toimiessa sen pääsponsorina. Useat Euroopan maat olivat tukeneet päätöslauselman syntyä aiemmilla lausunnoillaan teemasta (mm. Norja) ja pyrkineet keräämään kannattajia eri alueilta. Päätöslauselman hyväksymistä pidettiin silti yllättävänä, sillä useimmat Afrikan sekä Islamilaisen yhteistyöjärjestön (OIC) maat olivat vastustaneet sitä ehdottomasti (Smith 2017b, 149).

Maaliskuussa 2012 seksuaalivähemmistöjen edustajiin kohdistuvasta syrjinnästä ja väkivallasta käytiin päätöslauselman lupaama paneelikeskustelu, joka perustui YK:n ihmisoikeuksien korkean edustajan tutkimukseen (A/HRC/19/41). Pakistanin lausunto OIC-maiden puolesta korosti, ettei seksuaalinen orientaatio ole osa kansainvälistä ihmisoikeuslainsäädäntöä vaan yksilön käytöstä eikä se sinällään kuulunut ihmisoikeusneuvoston toimialaan. Lisäksi käsitteen nähtiin loukkaavan uskonnollisia opetuksia ja normalisoidessaan johtavan yhteiskunnassa rappiollisiin käytänteisiin.<sup>14</sup> EU puolusti normistoa vetoamalla siihen, ettei se luonut uusia oikeuksia vaan pikemminkin varmisti, että kaikki yksilöt voivat nauttia kaikista oikeuksistaan vailla syrjintää ja pelkoa väkivallasta.<sup>15</sup> Yksittäisistä eurooppalaisista maista muun muassa Norja, Itävalta, Irlanti, Saksa, Sveitsi, Ruotsi ja Kreikka puolustivat aiheen käsitteilyä. On huomattava, että keskustelussa esiin nousseet jakolinjat sekä teeman vastustajien ja puolustajien argumentit ovat säilyneet neuvostossa melko muuttumattomina.

Ryhmäpolitiikka näkyy teemassa siten, että valtiot esittävät kantojaan laajemman ryhmän nimissä. Päätöslauselmien kannattajina on yksittäisiä maita alueellisista ryhmistä, eikä tämä asema ole aina helppo. Esimerkiksi Etelä-Afrikan aloitteellisuus koki suurta vastustusta

13 Enemmän ryhmän toiminnasta, ks. ryhmän sivusto <https://unlgbticoregroup.org/>.

14 Pakistanin lausunto OIC maiden puolesta 7.3.2012.

15 EU:n lausunto 7.3.2012.

Afrikan maiden ryhmässä ja vaikeutti etenemistä. Samanaikaisesti neuvostossa oli SOGI-normien vastaista liikehdintää, kuten päätöslauselma perheen suojelusta. Tällä päätöslauselmalla oli myös useita samoja kannattajia kuin SOGI-päätöslauselmalla, mikä osoittaa jonkinasteista ristiriitaa valtioiden kannoissa. Lopulta vuonna 2014 päätöslauselman (HRC 27/32) johtaminen siirtyi takaisin Brasilialle, joka sai tuekseen Chilen, Kolumbian ja Uruguayn (Jordaan 2021, 134–138). Itse päätöslauselmaan kohdistui seitsemän lisäystä maaryhmältä, johon kuului kymmenen maata eri alueilta joukossa muun muassa Kongo, Djibouti, Malesia, Etelä-Sudan, Uganda ja Arabiemiraatit. Muutoksilla tuotiin esiin, ettei seksuaalisen orientaation käsitteellä ollut takanaan tukea useista maista ja että se oli herkkä ja perinteitä loukkaava. Lisäksi syrjintää seksuaalisen suuntautumisen perusteella ei tulisi nostaa liiaksi esiin suhteessa muihin syrjintäperusteisiin.<sup>16</sup> Esitetyt lisäykset kaatuivat äänestyksissä ja SOGI-päätöslauselman uusiminen sai tukea erityisesti kansalaisjärjestöiltä, EU:lta ja USA:lta (Jordaan 2016, 304).

Vuonna 2016 kesäkuun istunnossa hyväksyttiin aiempaa vahvempi päätöslauselma, jolla perustettiin erityisasiantuntijan mandaatti koskien seksuaalivähemmistöihin kohdistuvaa väkivaltaa ja syrjintää (HRC 32/2). Mandaatti jakoi voimakkaasti ihmisoikeusneuvoston jäseniä, ja Saudi-Arabia pyrki estämään aloitteen käsittelyn jakavana ja perinteitä loukkaavana. Esitystä ei hyväksytty, ja siksi Pakistan teki lauselman OIC:n nimissä 11 korjausehdotusta, jotka kaikki hylättiin äänestyksessä. Lopulta 18 valtiota äänesti mandaatin perustamista vastaan sekä kuusi maata pidättäytyi äänestämästä. Nämä olivat Afrikan ja Aasian maaryhmän jäseniä, mukaan lukien Kiina ja Venäjä.<sup>17</sup> Vuonna 2019 mandaatin uusimista kannattavia (HRC 41/18) oli ennätysellinen määrä (52), mutta siihen kohdistui Pakistanin ja OIC:n taholta kymmenen lisäystä,<sup>18</sup> jotka kaikki tosin kaatuivat. Huomionarvoista on, että mandaattia vastusti enää 12 valtiota ja pidättäytyviä oli seitsemän. EU:n kannalta mielenkiintoista on Unkarin (2019) ja Puolan (2022) pidättäytyminen äänestyksissä. Erityisasiantuntija on olemassaolonsa aikana tuottanut kuusi raporttia koskien muun muassa seksuaalivähemmistöjen kriminalisointia ja syrjintää, eheytyshoitoja, sukupuoliteoriaa ja oikeutta terveyteen.<sup>19</sup> Itävalta ja Etelä-Afrikka ovat nostaneet esille myös intersukupuolisten oikeudet ihmisoikeusneuvoston 44. istunnon sivutapahtumassa liittyen urheilukilpailujen sukupuolijaotteluun. Kesäkuussa 2021 ensimmäisen SOGI-päätöslauselman 10-vuotisjuhlan perustettiin SOGI-mandaattia tukeva ystävryhmä, jonka jäsenistä puolet on EU:n jäsenvaltioita.

Seksuaalista suuntautumista ja sukupuoli-identiteettiä koskevien normien haastaminen on ihmisoikeusneuvostossa arkipäivää, sillä teema jakaa ja tulee jakamaan valtioita voimakkaasti. Vastustamisesta huolimatta teema on edennyt hitaasti ja saavuttanut institutionalisoidun aseman esimerkiksi erityisasiantuntijan mandaatin myötä. Normiedistäjien on kuitenkin toimittava varovaisesti, sillä jyrkemmät kannat herättävät myös jyrkkiä vastareaktioita. Nämä heijastuvat helposti äänestyksissä, joissa kannattajien ja vastustajien välinen ero on pieni ja

16 Egyptin lausunto 8.10.2014.

17 Tarkka raportti päätöslauselman etenemisestä maiden perusteluilla, ks. ARC International & ILGA (2016).

18 Albania jäi pois jo alun perin OIC:n yhteislausunnosta, ja lisäksi vuonna 2019 Tunisia jäi pois ryhmäkannasta.

19 Erityisasiantuntijan raportit, ks. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/annual-thematic-reports>.

läpimeno on kiinni myös neuvoston jäsenistön koostumuksesta. EU:n sisällä Itä-Euroopan maat eivät aina liity yhteisrintamaan, ja tätä kautta haastavat myös agendan edistämistä.

### *Ihmisoikeuspuolustajien työn tukeminen ja haastaminen*

Ihmisoikeuskomissio loi ihmisoikeuspuolustajia koskevan erityisraportoijan tehtävän jo vuonna 2000. Tätä mandaattia on jatkettu kolmen vuoden välein aina nykyhetkeen saakka konsensuksella.<sup>20</sup> Ihmisoikeuspuolustajia koskevat päätöslauselmat liittyvät laajempiin normeihin kansalaisyhteiskunnan tilasta ja toimintavapaudesta sekä oikeudesta ilmaisun vapauteen ja kokoontumiseen (ks. Poppe & Wolff 2017). Jokainen ihmisoikeusneuvoston istunnoista käsittelee jotakin ihmisoikeuspuolustajiin liittyvää teemaa: maaliskuun istunnossa käsitellään ihmisoikeuspuolustajia, kesäkuussa ilmaisun- ja kokoontumisenvapautta ja syyskuussa raporttia puolustajien yhteistyöstä YK:n kanssa sekä sen seurauksia.<sup>21</sup> Keskityn seuraavassa analysoimaan yksityiskohtaisemmin ihmisoikeuspuolustajia koskevia päätöslauselmia sekä erityisraportoijan raporteista käytyä keskustelua, jossa kannat ovat selkeästi eriteltävissä. Useimmat puolustajia käsittelevät päätöslauselmat ovat temaattisesti eriytyneitä. Ihmisoikeusneuvosto tilasi esimerkiksi vuonna 2018 päätöslauselmallaan (HRC 38/12) ihmisoikeuskomissaarilta raportin kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden toimintaan, ja se esiteltiin vuonna 2020 (HRC 44/25). Vuoden 2019 päätöslauselmassa (HRC 40/11) huomio oli ympäristön puolesta toimivissa ihmisoikeuspuolustajissa. Kevään 2022 erityisraportoijan raportissa huomio oli korruption vastaisessa toiminnassa. Lisäksi ihmisoikeuspuolustajien toiminnanvapaus on ollut päätöslauselmissa ajankohtaisesti esillä covid-19-pandemian johdosta (mm. HRC 47/3).

EU on prioriteeteissaan ja lausunnoissaan korostanut ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan suojelua keskeisenä prioriteettinaan. Erityistä huomiota on annettu naispuolisille ihmisoikeuspuolustajille sekä vähemmistöjen puolustajille.<sup>22</sup> EU:n jäsenmaista Irlanti on toiminut kansalaisyhteiskuntaa käsittelevissä päätöslauselmissa yhdessä Chilen, Japanin, Sierra Leonen ja Tunisian kanssa. Hollanti on tukenut yhdenvertaista osallistumismahdollisuutta poliittisiin ja julkisiin asioihin, kun taas Unkari on ajanut päätöslauselmaa valtioiden rankaisutoimista (engl. *reprisals*) niitä ihmisoikeuspuolustajia kohtaan, jotka tekevät yhteistyötä YK:n kanssa. Britannialle ihmisoikeuspuolustajat ovat keskeinen prioriteetti (HM Government 2019). Kanada ja USA taas ovat ajaneet mielipiteen ja ilmaisunvapauden erityisraportoijan mandaattia, ja tässä teemassa ovat aktivoituneet myös Ruotsi ja Hollanti. Tarkemmin ihmisoikeuspuolustajia koskevia päätöslauselmia on kevääseen 2022 mennessä neuvostossa hyväksytty kymmenen.<sup>23</sup> Puolustajia käsittelevien päätöslauselmien pääsponsorina on Norja, ja ne jakautuvat erityisraportoijan mandaattiin ja ihmisoikeuspuolustajien suojelua yksityiskohtaisemmin koskeviin päätöslauselmiin. Edellä esitetyn valossa voidaankin sanoa,

20 Ihmisoikeusneuvostossa 2008, 2011, 2014, 2017 ja 2020.

21 Luettelo keskeisistä ihmisoikeuspuolustajia koskevista päätöslauselmista ja päätöksistä löytyy erityisraportoijan sivuilta, ks. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/resolutions-and-decisions>.

22 HRC 48 - Interactive Dialogue on Secretary General's report on reprisals - EU Intervention, 30.9.2021.

23 Määrä riippuu myös laskutavasta. Erityisraportoijan sivu listaa yli 15 päätöslauselmaa, mutta tässä huomioidin ainoastaan ihmisoikeuspuolustajiin otsikkotasolla viittaavat lausemat.

että länsimaiden ryhmän eli WEOG:n rooli ihmisoikeuspuolustajia koskevien normien puolustajana ja edistäjänä on ratkaiseva. Lisäksi useilla kansalaisjärjestöillä ihmisoikeuspuolustajien tukeminen on päätavoitteena (mm. ISHR, Civicus).

Ihmisoikeuspuolustajia koskevien normien haastajia löytyy kaikista muista alueellisista ryhmittymistä, erityisesti Lähi-idän maista ja islamilaisten maiden järjestön (OIC) maista. Suurvalloista Venäjä ja Kiina asettuvat myös horjuttamaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja ihmisoikeuspuolustajien asemaa. Ihmisoikeuspuolustajien erityisraportoijan mandaatti on hyväksytty konsensuksella, mutta temaattisia päätöslauselmia on haastettu voimakkaasti. Keskeinen argumentti rajoittamiselle liittyy valtion suvereeniuteen ja oikeuteen estää ulkoinen puuttuminen ulkoisen rahoituksen turvin (Poppe & Wolff 2017, 477). Maaliskuun 2014 erityisraportoijan raporttia käsittelevässä keskustelussa Pakistan nosti esiin OIC-maiden huolen valtioiden oikeudesta käyttää erityiskeinoja puolustajia vastaan valtion turvallisuuden ja arvojen suojelemiseksi. Lisäksi painotettiin ihmisoikeuspuolustajien velvollisuuksia oikeuksien vastapainona.<sup>24</sup> Myös Etiopia haastoi Afrikan maiden nimissä puolustajan määritelmää ja korosti kansallisten lakien ja eettisten tapojen kunnioittamista.<sup>25</sup> Venäjä ehdotti kuutta hylätyksi päätyntä lisäystä korostaen valtion suvereeniutta ja kansallisten lakien ensisijaisuutta.

Ihmisoikeuspuolustajien erityisraportoija Michael Frostin raportti vuonna 2016 käsitteli hyviä käytänteitä puolustajien suojelemiseksi paikallisesti, kansallisesti, alueellisesti ja kansainvälisesti. Huomiot ihmisoikeuspuolustajien uhatusta asemasta herättivät pitkän keskustelun. Norjan päätöslauselma (HRC 31/32) nosti esiin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien puolustajia sekä naispuolustajien erityisen suojelutarpeen. Teeman uskottiin houkuttelevan kannattajia globaalien Etelän maista. Päätöslauselma saikin tuekseen länsimaiden lisäksi useita Latinalaisen Amerikan maita. Venäjä, Kiina, Kuuba, Egypti ja Pakistan pyrkivät kuitenkin tekemään siihen ennätykselliset 31 muutosta, joista kaikki hylättiin. Tavoitteena oli poistaa kokonaan ihmisoikeuspuolustaja-käsite päätöslauselmasta, mikä voidaan tulkita merkittävänä pyrkimyksenä haastaa koko käsitteen oikeutus. Venäjän näkökulmasta käsite on yksipuolinen pyrkimys kirjoittaa uudelleen vuoden 1998 julistus (OHCHR 2016). Vaikka Norja piti useita konsultaatioita ja teki myös joitain ehdotettuja muutoksia, ihmisoikeuspuolustaja sanana säilyi. Lopulta päätöslauselmasta äänestettiin ja lisäyksiä vaatneiden maiden ohella Nigeria ja Venezuela äänestivät vastaan kahdeksan maan pidättäytyessä äänestyksestä. Samassa istunnossa kovaa haastamista koki myös Costa Rican, Sveitsin ja Turkin päätöslauselma liittyen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen rauhanomaisissa protesteissa.

Erityisraportoijan mandaatin hyväksynnän yhteydessä EU käytti puheenvuoron päätöslauselman tärkeyden korostamiseksi ja konsensuksen puolesta. Filippiinit taas nosti esiin ihmisoikeuspuolustaja-termin väärinkäytön rikollisten ja terrorismia harjoittavien toimijoiden taholta.<sup>26</sup> Maaliskuun 2022 istunnossa erityisraportoijan raportti keskittyi korruptiota vastustaviin ihmisoikeuspuolustajiin. EU nosti esiin toimensa läpinäkyvyyden parantamiseksi sekä käyttöönottamansa suojelutoimet ilmiantajia kohtaan. EU myös paheksui puolustajiin

24 Pakistanin lausunto OIC ryhmän puolesta 10.3.2014.

25 Etiopian lausunto Afrikan maiden puolesta 10.3.2014.

26 EU:n ja Filippiinien lausunnot 22.6.2020.



kohdistettuja valvonta- ja rankaisutoimia.<sup>27</sup> Uusin ihmisoikeuspuolustajia konflikteissa käsittelevä lauselma joutui äänestykseen Venäjän vaatimuksesta. Myös Kiina ja Egypti kritisoiivat tekstiä. Armenia ja Liettua esittävät puolustuksensa hyväksynnälle ja korostivat sen tärkeyttä.<sup>28</sup> Lopulta yksikään maa ei vastustanut lauselmaa, joskin muun muassa Eritrea, Kiina, Venäjä, Qatar, Sudan, Arabiemiraatit ja Venezuela pidättäytyivät äänestyksessä.

## Yhteenvetoa

Artikkeli on havainnollistanut YK:n monenkeskisen ihmisoikeusjärjestelmän haasteita ja mahdollisuuksia erityisesti EU:n ja sen jäsenmaiden pyrkimyksille. Valittuja teemoja ja EU:n normien edistämistä on haastettu neuvostossa voimakkaasti. Haastaminen ilmenee kuitenkin eri tavoin: naisten oikeuksissa kyse on painotuseroista, seksuaalivähemmistöjen osalta käsitteellisen tason ristiriidasta ja ihmisoikeuspuolustajien kohdalla kansallisen suvereniteetin suojelusta. Kuten artikkeli osoittaa, tietyt ryhmät ja maat ovat haastamisessa keskiössä ja poliittiset jakolinjat pysyvät melko samanlaisina kaikissa teemoissa. Erityisesti islamilaisten maiden konservatiivinen ryhmittymä (OIC) sekä Venäjä kokevat EU:n ja sen jäsenvaltioiden edistämät normit liian liberaaleina ja perinteisiä tapoja uhkaavina. Toisaalta valtion suvereniteetti ja kansallisen toimivallan suojelu ovat etusijalla suhteessa ihmisoikeusnormien puolustamiseen. Yksilöä ja yksityistä elämänpäiiriä koskevat muotoilut eivät saa kannatusta, ja monet afrikkalaiset ja aasialaiset kollektiivisuutta korostavat maat yhtyvät ”läntisiä normeja” kritisoi-vaan ryhmään. Erityisesti Venäjä ja Kiina hyötyvät tilanteesta ja mobilisoivat vaihtoehtoja ja vastarintaa Eurooppaa sekä laajempaa länttä vastaan.

Millaisia seurauksia lisääntyneellä haastamisella on valituille normeille? Ensinnäkin artikkeli osoittaa normien dynaamisuuden: normit elävät ja niistä esitetään erilaisia tulkintoja. Tämä pätee niin jo institutionalisoituihin kuin myös uudempiin normeihin. Toisekseen positiot normien haastajina ja puolustajina voivat muuttua, vaikka ne ovat säilyneet varsin pysyvinä. Tarkastellulla ajanjaksolla Venäjä on noussut konservatiivisen agendan johtorooliin ja haastaa siitä käsin vakiintuneita normeja. EU:lle ja sen jäsenmaille yhdessä laajemman lännen kanssa on jäänyt puolustusrooli. Lännen yhtenäisyyttä valituissa kysymyksissä on heikentänyt USA:n vaihteleva kiinnostus neuvoston toimintaan, mutta myös sen omaksuma varsin konservatiivinen linja kyseisissä teemoissa. Kolmanneksi normit ovat horjuttamisesta huolimatta osoittautuneet varsin pysyviksi ja haastamisella on lähinnä pystytty hidastamaan, ei estämään normien etenemistä. Hyvänä esimerkkinä ovat SOGI-normit, jotka jyrkästä vastustuksesta huolimatta ovat institutionalisoituneet hitaasti osaksi ihmisoikeusneuvoston toimintaa esimerkiksi erityisasiantuntijan mandaatin myötä. Normien puolustamisessa YK:n ja kansalaisjärjestöjen merkittävä rooli tulee huomioida, sillä ne kykenevät toimimaan asiapohjaisesti ja laajentamaan teemoista käytävää keskustelua. Samalla oikeudet institutionalisoituvat, mikä heikentää horjutuspyrkimyksiä.

Lisääntynyt normien haastaminen vaikuttaa EU:n kykyyn toimia arvojensa ja intressiensä mukaisesti ihmisoikeusneuvostossa ja laajemminkin kansainvälisessä järjestelmässä. Ihmisoi-

<sup>27</sup> EU:n lausunto 11.3.2022.

<sup>28</sup> Liettuan ja Armenian lausunnot 1.4.2022.

keusneuvostossa on totuttu siihen, että EU-mailla on yhtenevä normiperusta, jota ne edistävät. Normihaastamista voi kuitenkin tapahtua kasvavassa määrin myös EU:n sisällä, mikä vaikeuttaa yhteiskantojen muodostamista. Tämä voi kasvattaa kuilua edistyksellisempien ja konservatiivisempien jäsenmaiden välillä ja johtaa kansallisempien näkökulmien painottumiseen (Smith 2017a). Nämä vaikuttavat myös olennaisesti Suomen toimintamahdollisuuksiin osana edistyksellisempää ryhmittymää. EU:n yhtenäisyyden rakoilu taas on omiaan heikentämään sen toimintakykyä ja uskottavuutta normien puolustajana.

Globaalilla tasolla EU:n menestys on riippuvaista sekä institutionaalisesta kontekstista että toisten toimijoiden sille antamasta pelivarasta. Erityisesti Kiinan ja Yhdysvaltojen kiristynyt suhde sekä Venäjän aktivoituminen heijastuvat EU:n toimintatilaan ja mahdollisuuksiin. Autonomisuuden sijaan<sup>29</sup> normien ja arvojen puolustamisessa keskeistä onkin kyky toimia rakentavasti ja dialogisesti eri liittolaisten kanssa. Lisäksi normien edistämiseksi tulee omaksua vastakkainasettelua välttäviä toimintatapoja. Uudempia normeja, kuten SOGI-teemaa, tulee kehystää jo olemassa oleviin normeihin ja edetä kiistanalaisimmista kysymyksissä herkkyyksiä huomioiden. Tässä mielessä EU:n asema on aiempaa hauraampi ja edellyttää harkittuja toimia säilyäkseen merkityksellisenä. Globaalissa mittakaavassa EU voi yhä vähemmän laskea sen varaan, että muut automaattisesti seuraavat sen arvo- ja normijohtajuutta. Toisaalta vallitseva tilanne edellyttää globaalistrategian alleviivaamaa päättäväisyyttä ja strategisuutta normien ja arvojen puolustuksessa. Tämä luo vaikean tasapainottelutilanteen EU:lle, jonka on kussakin tilanteessa punnittava tarkkaan toimintalinjojaan ja niiden potentiaalia viedä eteenpäin intressejään.

Normien haastamisella, politisoitumisella ja polarisoituneella ilmapiirillä on vaikutuksia YK:n ja laajemman kansainvälisen järjestelmän toimintakyvylle. Haastaminen heijastaa osaltaan kiristynyttä suurvaltakilpailua ja monenvälisiin instituutioihin sekä vallitseviin normeihin kohdistuvaa tyytymättömyyttä. Ihmisoikeusnormit ovat yhä kiinteämmin osa isompaa peliä, jossa kilpaillaan vaikutusvallasta ja kansallisten intressien edistämisestä. Useamman toimijan agendana on uudelleenkirjoittaa sääntöjä tavalla, joka ei lähtökohtaisesti lisää uskoa yksilöiden oikeuksien parempaan toteutumiseen tulevaisuudessa. Normien haastaminen murentaa myös luottamusta kestävien yhteisten ratkaisujen löytämiseen monenkeskisen järjestelmän kautta, jolloin toimijat pyrkivät väliaikaisiin järjestelyihin erilaisia teitä. Toisaalta taas valonpilkahduksiakin on näkyvissä YK:n järjestelmän suhteen. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen tekemät räikeät ihmisoikeusrikkomukset johtivat Venäjän neuvostojäsenyyden pidättämiseen huhtikuussa 2022 yleiskokouksen suuren enemmistön tuella. Ihmisoikeusneuvosto myös tuomitsi hyökkäyksen sekä perusti tutkintakomission liittyen Ukrainaan ja piti tilanteesta erityisistunnon toukokuussa 2022. Näiden ohella neuvosto ei ole unohtanut muita kriittisiä ihmisoikeustilanteita maailmalla. Se on kyennyt toimimaan useissa tilanteissa, joissa turvallisuusneuvosto on kyvytön. Nämä päättäväiset toimet alleviivaavat ihmisoikeusneuvoston tärkeää roolia YK-järjestelmässä. Ihmisoikeusneuvosto tulee säilymään EU:n ja sen jäsenmaiden kannalta haasteellisena toimintaympäristönä, sillä poliittiset jakolinjat ovat varsin

29 Viittaan autonomialla laajempaan keskusteluun EU:n strategisesta autonomiasta, jota on mahdollista soveltaa myös globaalimpaan, normien edistämistä käsittelevään keskusteluun.

pysyviä. Neuvoston globaali legitimitteetti, dialogin mahdollisuus ja kasvava merkitys antavat kuitenkin syytä jatkaa ponnisteluja normien puolustamiseksi.

## Lähteet

- Amnesty (2019): Defending defenders? An assessment of EU action on human rights defenders. <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/IOR6009952019ENGLISH.pdf>, 13.9.2022.
- ARC International & ILGA (2016): Compilation of the Adoption of the 2016 SOGI Resolution. <https://ilga.org/compilation-adoption-2016-sogi-resolution>, 13.9.2022.
- Baisley, Elizabeth (2016): "Reaching the tipping point? Emerging international human rights norms pertaining to sexual orientation and gender identity". *Human Rights Quarterly*, 38(1), 134–163.
- Bennett, Karen (2018): "A protection regime in need of committed action. European Union support for human rights defenders". Teoksessa: F. Gómez Isa, C. Churrua Muguraza & J. Wouters (toim.) *EU human rights and democratization policies. Achievements and challenges*. Lontoo: Routledge, 144–158.
- Bettiza, Gregorio & David Lewis (2020): "Authoritarian powers and norm contestation in the liberal international order: Theorizing the power politics of ideas and identity". *Journal of Global Security Studies*, 5(4), 559–577.
- Björkdahl, Annika (2007): "Swedish norm entrepreneurship in the UN". *International Peacekeeping*, 14(4), 538–552.
- Blavoukos, Spyros & Dimitrios Bourantonis (toim.) (2017): *The EU in UN politics. Actors, processes and performances*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Bloomfield, Alan (2016): "Norm antipreneur and theorising resistance to normative change". *Review of International Studies*, 42(2), 310–333.
- Deitelhoff, Nicole & Lisbeth Zimmermann (2019): "Norms under challenge: Unpacking the dynamics of norm robustness". *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 2–17.
- Deitelhoff, Nicole & Lisbeth Zimmermann (2020): "Things we lost in the fire: how different types of contestation affect the robustness of international norms". *International Studies Review*, 22(1), 51–76.
- Døhlie Saltnes, Johanne & Markus Thiel (2021): "The politicization of LGBTI human rights norms in the EU – Uganda development partnership". *JCMS*, 59(1), 108–125.
- EEAS (2008): EU guidelines on human rights defenders. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02\\_hr\\_guidelines\\_defenders\\_en\\_0.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/02_hr_guidelines_defenders_en_0.pdf), 13.9.2022.
- EEAS (2013): EU guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by LGBTI persons. [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/07\\_hr\\_guidelines\\_lgbti\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/07_hr_guidelines_lgbti_en.pdf), 13.9.2022.
- Elgström, Ole (2017): "Norm advocacy networks: Nordic and like-minded countries in EU gender and development policy". *Cooperation and Conflict*, 52(2), 224–240.
- Elomäki, Anna & Johanna Kantola (2020): "Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutos Euroopan unionissa". Teoksessa: J. Kantola, P. Koskinen Sandberg & H. Ylöstalo (toim.) *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia. Talouskriiseistä tasa-arvon kriiseihin*. Helsinki: Gaudeamus, 33–47.
- Euroopan komissio (2020a): Tavoitteena tasa-arvon unioni: sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025. [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_fi](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fi), 5.3.2020., 13.9.2022.
- Euroopan komissio (2020b): Tasa-arvon unioni: hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025, 12.11.2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbtiq\\_factsheet\\_2020-2025\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbtiq_factsheet_2020-2025_fi.pdf), 13.9.2022.
- Euroopan komissio (2020c): Gender action plan, 25.11.2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2184](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2184).
- Euroopan komissio (2021): EU:n komission ja korkean edustajan yhteinen tiedonanto EU:n vahvemmassa panostuksesta sääntöihin perustuvaan monenvälisyyteen, 17.2.2021. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en\\_strategy\\_on\\_strengthening\\_the\\_eus\\_contribution\\_to\\_rules-based\\_multilateralism.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/en_strategy_on_strengthening_the_eus_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf), 13.9.2022.

- EU:n neuvosto (2020): EU action plan on human rights and democracy 2020–2024, 18.11.2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>, 13.9.2022.
- EU:n neuvosto (2021): Council conclusions on EU priorities in UN human rights fora in 2021, 22.2.2021. <https://www.consilium.europa.eu/media/48557/st06326-en21.pdf>, 13.9.2022.
- EU:n neuvosto (2022): Council conclusions on EU priorities in UN human rights fora in 2022, 24.1.2022. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5277-2022-INIT/en/pdf>, 13.9.2022.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998): "International norm dynamics and political change". *International Organization*, 52(4), 887–917.
- Freedman, Rosa & Ruth Houghton (2017): "Two steps forward, one step back: Politicisation of the human rights council". *Human Rights Law Review*, 17, 753–769.
- Front Line Defenders (2022): Global analysis 2021. [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/2021\\_global\\_analysis\\_-\\_final.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/2021_global_analysis_-_final.pdf), 13.9.2022.
- HM Government (2019): UK Support for Human Rights Defenders, 19.7.2019. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/819299/UK-Support-for-Human-Rights-Defenders.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819299/UK-Support-for-Human-Rights-Defenders.pdf), 13.9.2022.
- Jenichen, Anne (2020): "The politics of normative power Europe: Norm entrepreneurs and contestation in the making of EU external human rights policy". *JCMS*, 60(5), 1299–1315.
- Jordaan, Eduard (2016): "The challenge of adopting sexual orientation resolutions at the UN human rights council". *Journal of Human Rights Practice*, 8(2), 298–310.
- Jordaan, Eduard (2021): *South Africa and the UN human rights council. The Fate of the liberal order*. Lontoo & New York: Routledge.
- Laatikainen, Katie (2017): "Conceptualizing groups in UN multilateralism: The diplomatic practice of group politics". *The Hague Journal of Diplomacy*, 12(2–3), 113–137.
- Oberthür, Sebastian & Lisanne Groen (2015): "The effectiveness dimension of the EU's performance in international institutions: Toward a More Comprehensive Framework". *JCMS*, 53(6), 1319–1335.
- OHCHR (2016): Human Rights Council adopts six resolutions and closes its thirty-first regular session [lehdistöiedote], 24.3.2016. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/03/human-rights-council-adopts-six-resolutions-and-closes-its-thirty-first>, 13.9.2022.
- Poppe, Annika E. & Jonas Wolff (2017): "The contested spaces of civil society in a plural world: Norm contestation in the debate about restrictions on international civil society support". *Contemporary Politics*, 23(4), 469–488.
- Samarsinghe, Natalie (2018): "Human rights: Norms and machinery". Teoksessa: T.G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford Handbook on the United Nations (2nd ed)*. Oxford: Oxford University Press, 543–566.
- Sandholtz, Wayne (2019): "Norm contestation, robustness, and replacement". *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 139–146.
- Smith, Karen E. (2010): "The European Union at the human rights council: Speaking with one voice but having little influence". *Journal of European Public Policy*, 17(2), 224–241.
- Smith, Karen E. (2017a): "EU member states at the UN: A case of Europeanization arrested". *JCMS*, 55(3), 628–644.
- Smith, Karen E. (2017b): "Group politics in the debates on gender equality and sexual orientation discrimination at the United Nations". *The Hague Journal of Diplomacy*, 12, 138–157.
- Stoeckl, Kristina & Kseniya Medvedeva (2018): "Double bind at the UN: Western actors, Russia, and the traditionalist agenda". *Global Constitutionalism*, 7(3), 383–421.
- Tuominen, Hanna (2018): "Euroopan unionin ihmisoikeusrooli. Tapaustutkimus YK:n ihmisoikeusneuvostosta". *Kosmopolis*, 48(1–2), 6–22.
- Thiel, Markus (2021): *Europe's international promotion of LGBTI rights: Challenges and prospects*. Lontoo: Routledge.

- Ulkoministeriö (2021): Suomi YK:n ihmisoikeusneuvostossa. <https://um.fi/suomi-yk-n-ihmisoikeusneuvostossa-2022-2024>, 13.9.2022.
- UN (2022): Defenders of the human rights of LGBTI persons constantly at risk, warn UN experts, 24.3.2022. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders>, 13.9.2022.
- URG (2021): "What are the human rights priorities of world governments in 2021?". *Universal Rights Group analysis*. <https://www.universal-rights.org/nyc/blog-nyc/what-are-the-human-rights-priorities-of-world-governments-in-2021/>, 13.9.2022.
- Valtioneuvosto (2021): Suomen ihmisoikeuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:95. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-971-7>, 13.9.2022.
- Voss, Joel M. (2018): "Contesting sexual orientation and gender identity at the UN human rights council". *Human Rights Review*, 19(1), 1–22.
- Voss, Joel M. (2019): "The use (or misuse) of amendments to contest human rights norms at the UN human rights council". *Human Rights Review*, 20, 397–422.
- Voss, Joel M. (2021): "Contesting human rights defenders at the United Nations human rights council". *Global Society*, 36(1), 1–20.
- Wiener, Antje (2008): *The invisible constitution of politics: Contested norms and international encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, Antje (2014): *A theory of contestation*. Heidelberg: Springer.
- Wiener, Antje (2018): "The rule of law in inter-national relations: Contestation despite diffusion–diffusion through contestation". Teoksessa: C. May & A. Winchester (toim.) *Handbook on the rule of law*. Lontoo: Edward Elgar Publishing, 109–132.

## The European Union as the Defender of Gender Equality, Sexual Minorities and Human Rights Defenders at the UN Human Rights Council

The human rights treaties and institutions of the United Nations (UN) form the basis of the multilateral human rights system. For the European Union (EU) supporting and strengthening this system is a key policy priority. The crisis of multilateralism is reflected in this system as constant contestation of the legitimacy of UN bodies and their norms. This article studies the Human Rights Council (HRC) where China and Russia have become more active in norm contestation. The focus is on three EU priorities: gender equality, sexual minorities and human rights defenders. Theoretically the article draws on constructivist norm research and contestation of norms. The empirical part demonstrates the contestation the EU human rights objectives face. This article is based on HRC resolutions, statements by actors and voting records. It demonstrates the polarization and challenges of the system, especially from the perspective of the EU and its member states.

Keywords: European Union, human rights, multilateralism, norm contestation, UN Human Rights Council