



# YK ja siviilien suojeleminen Ukrainassa

Tarja Seppä<sup>1</sup>

Artikkelissa tarkastellaan, miten kansainvälinen yhteisö, erityisesti YK, on suojellut siviileitä Ukrainassa ja miten se on perustellut toimintaansa. Argumenttina esitetään, kuinka siviilien suojeleminen käytännöt ovat merkityksellisempiä kuin käytetty kieli. Kyse on ajatuksesta, jossa käytännöt rakentavat periaatetta (engl. *deeds to words*) täten sen mahdollistaen. Aineiston kysymyksen tarkasteluun tarjoaa turvallisuusneuvoston, yleiskokouksen ja ihmisoikeusneuvoston keväällä 2022 hyväksytyt Ukraina-päätöslauselmat ja -ehdotukset sekä niihin liittyvät keskustelut. Päätelminä voidaan esittää, kuinka YK koordinoi humanitaarista toimintaa siviilien suojelemiseksi humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. Suojeluvastuu ilmenee perusteluissa suojeluvastuukäytäntöjen kautta ilman, että Ukrainan tilanne on kehystetty suojeluvastuutapaukseksi. Käytännöt mahdollistavat suojeluvastuun.

Avainsanat: siviilien suojeleminen, suojeleminen, suojeluvastuu, Yhdistyneet kansakunnat

## Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten kansainvälinen yhteisö<sup>2</sup> on suojellut Ukrainan siviiliväestöä. Tarkastelen kysymystä Yhdistyneiden kansakuntien (YK), siviilien suojeleminen (engl. *protection of civilians*, PoC) ja erityisesti suojeluvastuun periaatteen (*responsibility to protect*, R2P) näkökulmista. Nämä molemmat siviilien suojeleminen agendat ovat tärkeitä, koska niillä on sama tavoite, mutta eri konteksteissa. Ne ilmaisevat myös kansainvälisen yhteisön tavoitteen, millaisiin toimiin siviilien suojelemiseksi YK on ryhtynyt ja sen mikä on poliittisesti mahdollista. Tarkastelen sitä, millainen merkitys on käytetyllä kielellä, ja esitän argumenttini, että siviilien suojeleminen käytännöt ovat merkityksellisempiä kuin suojeluvastuukieli. Kyse on ajatuksesta, jossa käytännöt rakentavat periaatetta (engl. *deeds to words*) täten sen mahdollistaen (Orford 2011); käytännöt ja sanat ovat konstitutiivisessa suhteessa, koska käytännöt tuottavat merkityksiä (esim. Adler & Pouliot 2011).

Keskustelu Ukrainan sodasta on liittynyt suvereniteetin puolustamiseen, koska Venäjän hyökkäys on loukannut Ukrainan suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Monet tahot, kuten Nato-maat ja Euroopan unioni (EU), ovat kohdentaneet Venäjään erilaisia pakotteita ja ryhtyneet antamaan mittavaa aseellista tukea Ukrainalle täten toteuttaen YK:n peruskirjan 51. artiklan mukaista kollektiivista puolustautumista.

Suvereniteetin korostaminen ilmenee sekä yleiskokouksen ja ihmisoikeusneuvoston Ukrainan-päätöslauselmista että turvallisuusneuvoston keskustelupöytäkirjoista (SCR 2022a). Suvereniteetin ja voimankäytön kiellon lisäksi YK:n peruskirja korostaa ihmisoikeuksia.<sup>3</sup> Myös ihmisoikeuksien tärkeys ilmenee Ukrainaa koskeneissa YK-keskusteluissa (mt.). YK:n

1 YTT, <tarja.seppa@tuni.fi>

2 Kansainvälinen yhteisö on tässä empiirinen käsite, ks. esim. Annan (2002).

3 YK:n peruskirjassa (1945) on seitsemän mainintaa ihmisoikeuksista, jotka ovat mahdollistaneet ihmisoikeuksien kehittämisen: johdanto, artikkelit 1, 13(1)(b), 55(c), 62(2), 68 ja 71.

pääsihteeri António Guterres (2022) esitti heti hyökkäyksen jälkeen, että siviilien suojeleminen on YK:n ensisijainen tavoite. Siviilien suojeleminen on ihmisoikeuksien suojeleminen, joka ilmentää YK:n perustavoitteita ja -arvoja. YK:n on ollut kuitenkin vaikeaa ryhtyä siviilien suojelemaan jäsenvaltioiden erilaisista painotuksista johtuen. On tarkoituksenmukaista tarkastella Ukrainan sotaa myös tästä näkökulmasta. Se tuo käytävään keskusteluun ihmisten ja uhrien näkökulman; siihen millaisiin toimiin on tartuttu ihmisoikeuksien suojelemiseksi.

YK:ssa vuonna 2005 (YK 2005) hyväksytty suojelevastuun periaate<sup>4</sup> (R2P) korostaa suvereniteettia vastuullisuutena, joka tarkoittaa valtioiden velvollisuutta huolehtia kansalaisistaan, ihmisoikeuksien kunnioittamista (ICISS 2001). Tavoite on vahvistaa suvereniteettia, ei heikentää sitä (Ki-moon 2009, kohta 13). Suojelevastuun periaatteen mukaan *sekä* valtiot *että* kansainvälinen yhteisö – tässä YK – saavat auktoriteettinsa sen perusteella, miten ne kykenevät tarjoamaan kansalaisilleen suojelemaa (Orford 2011, 16) kaikkein vakavimmilta ihmisoikeusrikkoksilta. Siviilien suojeleminen (PoC) puolestaan liittyy aseellisiin konfliktitilanteisiin.

Alex J. Bellamy (2015, 165–168) on tarkastellut vuosina 1990–2005 ja edelleen vuosien 2011–2015 välillä turvallisuusneuvoston toimintaa tilanteissa, joissa on tapahtunut laajamittaisia julmuusrikkoksia. Kylmän sodan päättymisen jälkeen YK:n rauhanturva- ja humanitaarinen toiminta aktivoitui. Oli kuitenkin rajoituksia siinä, mitä kansainvälinen yhteisö oli valmis tekemään. Vuosien 1990–2005 välillä turvallisuusneuvosto toimi vain noin puolessa listatuista tapauksista (26), ja silloinkaan kyse ei ollut ensisijaisesti siviilien suojelesta. YK:n rauhanturvaajat esimerkiksi Angolassa, Bosniassa ja Ruandassa ovat saaneet osakseen kritiikkiä toimimattomuudesta siviilien suojelemiseksi, mutta operaatioiden mandaatti ei antanut siihen mahdollisuutta. Kysymyksenä tuolloin olikin, vaarantavatko sisällissodat ja vakavat ihmisoikeusloukkaukset ja -rikkokset kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden siten, että ne kuuluisivat turvallisuusneuvoston toimivaltaan. ICISS-raportti (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001) ja suojelevastuun hyväksyminen vuonna 2005 pyrkivät olemaan vastauksia näihin ongelmiin. Bellamy (2015, 167) osoittaa, miten alun pidättyväisyyden jälkeen turvallisuusneuvoston toiminta siviiliväestön suojelemiseksi aikavälillä 2011–2015 oli varsin todennäköistä: yhdeksässä tapauksessa yhdestätoista se viittasi suojelevastuuseen periaatetta täten vahvistaen. Kahdessa tapauksessa, Gaza ja Kongon demokraattinen tasavalta, viitattiin sotarikoksiin ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan kuitenkin ilman eksplisiittistä viittausta suojelevastuuseen. Tilanne oli muuttunut, kyse ei enää ollut siitä, toimiiko turvallisuusneuvosto, vaan siitä, miten se toimii.

YK:n Ukrainassa ihmisoikeuksia valvova operaatio (The UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine/HRMMU) on raportoinut Ukrainan siviiliuhreista. Uhrien lukumäärää on hankalaa arvioida. Luku on alati kasvava, mutta elokuun alussa 2022 kyse oli yli 10 000 siviiliuhrista, kuolleesta tai haavoittuneesta (OHCHR 2022a). HRMMU ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (Office of the High Commissioner for Human Rights / OHCHR) (OHCHR 2022b) on raportoinut erilaisista humanitaarisen oikeuden (ICRC 2022) ja lukuisten ihmisoikeussopimusten loukkauksista. YK-operaation johtaja on esittänyt, että mainitut humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeussopimusten loukkaukset saattavat olla

4 Kehityksestä ICISS (2001); Evans (2008).

sotarikoksia (OHCHR 2022c). Hänen ja YK:n ihmisoikeusvaltuutetun (OHCHR 2022d) lisäksi useat kansainväliset tarkkailijat ovat todenneet, kuinka molemmat osapuolet ovat toimineet tavalla, jotka saattavat merkitä sotarikoksia, minkä lisäksi Venäjän joukkojen epäillään syyllistyneen rikoksiin ihmisyyttä vastaan (GCR2P 2022a, 16; Amnesty International 2022). Heinäkuun lopussa Ukrainan presidentti Volodymyr Zelensky antoi määräyksen evakuoita yli 200 000 siviiliä Donetskin alueelta. Osapuolten tulisikin kunnioittaa humanitaarista oikeutta, ja kansainvälisen yhteisön tulisi tukea Ukrainaa, jotta se voisi täyttää suojeluvastuun velvoitteensa (GCR2P 2022b).

Ukrainan tilanne on poikkeuksellinen suojeluvastuun periaatteen kannalta. Periaate kehittyi tilanteisiin, jossa maan oma hallitus hyökkää kansalaisiaan vastaan. Nyt on käsiteltävänä tilanne, jossa hyökkäävä taho on ulkopuolinen valtio. YK:n ja turvallisuusneuvoston näkökulmasta tilanne on erityinen, koska hyökkäävä valtio on turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen, jolla on veto-oikeus ja erityinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Hedley Bull (1995, 200–201) on kuitenkin huomauttanut, etteivät suurvallat aina toimi velvoitteidensa mukaisesti. Ne voivat myös aiheuttaa ongelmia tässä suhteessa. YK on tällä kertaa kuitenkin ottanut poikkeuksellisen voimakkaasti kantaa turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenen toimintaan.

Turvallisuusneuvoston alun melko yhtenäisen Venäjän tuomitsemisen jälkeen on ilmaantunut näkemuseroja. Näkemuseroja on suhteessa pakotepolitiikkaan, humanitaariseen tilanteeseen sekä syytöksiin rikosoikeudellisesta vastuusta. Useat turvallisuusneuvoston valituista jäsenistä ovat esittäneet poliittisen kielenkäytön välttämistä keskusteltaessa Venäjästä (SCR 2022b). YK:n tulisi olla puolueeton ja tasapuolinen.

Jos turvallisuusneuvosto ei voi toimia, vastuuta siirtyy yleiskokoukselle ja ihmisoikeusneuvostolle. Näin Ukrainan tilanteessa onkin tapahtunut. Ukrainan tilanne on osoittanut, kuinka kansainvälinen yhteisö voi toimia myös ilman turvallisuusneuvostoa. Sekä yleiskokouksella (Barber 2021) että ihmisoikeusneuvostolla (Pramendorfer 2020) ja kansainvälisellä rikostuomioistuimella (Nuotio 2022) on mahdollisuus toimintansa vahvistamiseen.

Artikkeli alkaa esittämällä keskeisiä ulottuvuuksia siviilien suojelesta ja suojeluvastuusta. Oleellista on aseellisten konfliktien kohdalla arvioida, millainen ongelma on kyseessä, miten on mahdollista ja hyvä toimia ja mitkä ovat toiminnan seuraukset (Reus-Smit 2008; Welsh 2016). Aineiston näiden kysymysten tarkastelemiseksi tarjoaa tekstin toisessa osassa käsiteltävät turvallisuusneuvoston, yleiskokouksen, ihmisoikeusneuvoston Ukraina-päätöslauselmat (7 kpl) ja -ehdotukset (3 kpl) niihin liittyvine keskusteluineen ajalta helmikuu–toukokuu 2022 sekä kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminta Ukrainan siviiliväestön suojelemiseksi.<sup>5</sup> Lopuksi pohditaan, mitä päätelmiä tästä voidaan tehdä.

## Suojeluregiimi

Vakavan humanitaarisen tilanteen lisäksi on perusteltuja syitä olettaa, että Ukrainassa on tapahtunut sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan. Näin ollen on syytä tarkastella sekä siviilien suojelesta (PoC) että suojeluvastuun periaatetta (R2P) tässä yhteydessä.

5 Kaikki YK:n viralliset dokumentit ovat löydettävissä osoitteesta <https://research.un.org/en/docs>.

Voidaan puhua myös suojeluregiimistä (engl. *protection regime*).<sup>6</sup> YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon (2011) määritteli suojelun inhimilliseen turvallisuuteen liittyväksi käsitteeksi. Ihmisten turvallisuus on yhtä tärkeää kuin valtioiden turvallisuus. Tämä käsittää erilaiset konfliktit- ja hätätilanteet, niiden ennalta ehkäisemisen sekä oikeudellisten instituutioiden kehittämisen vastuullisuuden edistämiseksi. Käsite viittaa kansainvälisten toimijoiden rooliin siviiliväestön suojelemiseksi erilaisissa konfliktitilanteissa.

Pääsihteeri António Guterres on sitoutunut kehittämään siviilien suojelun agendaa (engl. *Agenda for Protection*) edelleen toiminnan tehostamiseksi ja rakenteellisten ongelmien poistamiseksi. Tämä onkin tarpeen, sillä jäsenvaltioiden halukkuus osallistua kansainväliseen toimintaan on vähentynyt ilmentäen yleisempää keskustelua multilateralismista.<sup>7</sup> Turvallisuusneuvoston jäsenten on esitetty laittaneen omat geopoliittiset intressinsä etusijalle pikemminkin kuin veloitteensa suojella siviileitä. Myöskään konfliktiosapuolet eivät ole aina noudattaneet humanitaarista oikeutta tai ihmisoikeusveloitteitaan. YK:n toiminta siviilien suojelemiseksi on vaativaa ja haasteet valtavia (Lilly 2022, 1–3). Ukrainan lisäksi YK:n toimintaa tällä hetkellä tarvitaan esimerkiksi Malissa, Afganistanissa, Jemenissä, Keski-Afrikan tasavallassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa, Syyriassa, Libyassa, Etelä-Sudanissa ja Sudanissa.

Näillä tässä käsitellyillä suojeluregiimin ulottuvuuksilla on sama normatiivinen ja oikeudellinen perusta mutta kuitenkin oma tarkoituksensa ja tavoitteensa (Popovski 2011).<sup>8</sup> Siviilien suojelu aseellisissa konflikteissa tarkoittaa siviilien perusoikeuksien suojelua. Suojeluvastuun periaate koskee kansanmurhaa, sotarikoksia, rikoksia ihmisyyttä vastaan<sup>9</sup> ja etnisiä puhdistuksia, jotka voivat tapahtua myös aseellisen konfliktin ulkopuolella (Pawnday & Streitfeld-Hall 2021, 14). Nämä mainitut teot ovat kansainvälisen oikeuden mukaan rikoksia, pois lukien etniset puhdistukset. Kyse on kaikkein vakavimmista rikoksista, ”jotka koskettavat koko kansainvälistä yhteisöä” (Rooman perussääntö 1998, 5. artikla).

Siviilien suojelun viitekehyksessä suojellaan siviiliväestöä. Suojeluvastuu on tässä suhteessa laajempi käsite; suojelun piirissä eivät ole ainoastaan siviilit vaan koko väestö (engl. *population*). Riippumatta ihmisen statuksesta kenenkään ei pidä olla tai joutua laajamittaisten julmuusrikosten (engl. *mass atrocity crimes*) kohteeksi. Suojeluvastuu on kapeampi käsite kuin siviilien suojelu, koska se kattaa ”vain” mainitut neljä rikosta (Popovski 2011).

6 Konfliktien ennaltaehkäiseminen on tärkeä osa suojeluregiimiä. En käsittele sitä tässä erikseen, vaikka preventiivisyyden käsite ilmentää tämänhetkisten toimien ennaltaehkäisevää tulevia konflikteja.

7 Arvioidessaan suojeluvastuun periaatetta 20 vuotta ICISS-raportin julkaisemisen jälkeen Michael Ignatieff (2021, 179) toteaa, kuinka suojeluvastuun periaatteen aikainen henkinen ilmapiiri on muuttunut. Suvereenien valtioiden maailmasta arvioitiin siirryttävän kohti keskinäisriippuvaista maailmaa, jossa kansainväliset instituutiot ja universaalit normit olisivat vahvoja. Ignatieffin mukaan olemme kuitenkin jääneet westfalenilaiseen maailmaan, jossa suvereenien valtioiden muodostamassa kansainvälisessä järjestyksessä valtiot suojelevat rajojaan ja ovat samaa mieltä vain kunkin oman valtion suvereniteetin puolustamisen tarpeesta.

8 YK:n siviilien suojelun kokonaisuus on varsin hajanainen. Voidaan puhua humanitaarisesta toiminnasta, rauhanturvaamisesta, välitystoiminnasta tai ihmisoikeuksista. Kullakin on omat vastualueensa ja tehtävänsä, jotka ovat myös poikkileikkaavia (Lilly 2022, 5–11).

9 Määrittelystä ks. Rooman perussääntö 1998, artiklat 6–8.

## Siviilien suojeleminen humanitaarisena periaatteena

Siviilien suojeleminen on ollut turvallisuusneuvoston agendalla vuodesta 1999 lähtien.<sup>10</sup> Pääsihteerin Kofi Annan (1999) totesi raportissaan, miten monin eri tavoin sitoumuksista huolimatta humanitaarisesta oikeudesta ja ihmisoikeussopimuksista loukataan: pahoinpitelyt Sierra Leonessa, kansanmurha Ruandassa, etniset puhdistukset Balkanilla tai katoamiset Latinalaisessa Amerikassa. Tässä ensimmäisessä pääsihteerin raportissa oli 40 siviilien suojeleminen koskevaa suositusta. Myöhemmissä pääsihteerin raporteissa sekä turvallisuusneuvoston, yleiskokouksen ja ihmisoikeusneuvoston dokumenteissa on lukuisia toimenpidesuosituksia siviilien suojelemiseksi aseellisissa konflikteissa. Vuodesta 1999 lähtien kehittyi myös käytäntö sisällyttää siviilien suojeleminen rauhanturvaoperaatioiden mandaatteihin. Ensimmäinen tällainen oli YK:n operaatio Sierra Leonessa (United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL) (Nasu 2012).

Tematiikkaan liittyvä turvallisuusneuvoston ensimmäinen päätöslauselma 1265 (TN 1999) kehotti noudattamaan humanitaarisen- ja pakolaisoikeuden ja ihmisoikeussopimusten velvoitteita sekä turvallisuusneuvoston päätöksiä. Siinä korostettiin valtioiden velvollisuutta lopettaa rankaisemattomuuden periaate ja asettaa syytteeseen ne, jotka ovat vastuussa kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja humanitaarisen oikeuden vakavista rikkomuksista.

Siviilien suojeleminen on humanitaarinen periaate, jossa korostetaan neljää asiaa: ihmisyyttä (engl. *humanity*), puolueettomuutta (*neutrality*), tasapuolisuutta (*impartiality*) ja riippumattomuutta (*independence*). Periaatteet juontuvat Punaisen Ristin toiminnasta (OCHA 2022). Puolueettomuuden – humanitaariset toimijat eivät ota kantaa konfliktin osapuoliin – ja tasapuolisuuden – apua määrittää ainoastaan sen tarve – periaatteet ovat keskeisiä: tämä tarkoittaa, että humanitaarisen oikeuden loukkauksistakaan ei ole aina mainintaa raporteissa. Tämän hyödyllisyydestä ei olla aivan yksimielisiä (Breakey 2012, 55–57). Ruandan tapahtumat vuonna 1994 tarkoittivat, että enää ei riittänyt humanitaaristen toimijoiden antama välitön apu (*“take another blanket”*), vaan tarvittiin perusoikeuksien suojelemista.

YK:n humanitaaristen asioiden koordinoitintoimisto OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) koordinoi humanitaarista työtä ja sen toiminta perustuu mainittuihin humanitaarisiin periaatteisiin yleiskokouksen päätöslauselmien mukaisesti. Periaatteet on vahvistettu talous- ja sosiaalineuvoston ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa (OCHA 2022).

Ihmisoikeudet ovat läsnä poikkileikkaavasti kaikilla siviilien suojeleminen alueilla. Niiden ja humanitaarisen toiminnan välillä on tärkeä yhteys: YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toiminta ihmisoikeusloukkauksien valvonnassa ja raportoinnissa on tärkeä osa humanitaarista toimintaa. Toimintatavat ovat kuitenkin erilaisia. Ihmisoikeustoimijat ottavat kantaa ihmisoikeusrikkoksiin, niissä on uhri ja syyllinen, teon tekijä. Humanitaariset toimijat ovat varovaisempia tässä suhteessa toimintaperiaatteidensa mukaisesti (Lilly 2022, 10). Ajatus siitä, kuinka YK ja kansainväliset humanitaariset toimijat olisivat konflikteissa puolueettomia, oli vallitsevana koko kylmän sodan ajan (Orford 2011, 7).

10 Pääsihteerin siviilien suojeleminen koskevat raportit, ks. [https://www.securitycouncilreport.org/un\\_documents\\_type/secretary-generals-reports/?ctype=Protection%20of%20Civilians&cbtype=protection-of-civilians](https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/secretary-generals-reports/?ctype=Protection%20of%20Civilians&cbtype=protection-of-civilians); turvallisuusneuvoston, yleiskokouksen ja ihmisoikeusneuvoston siviilien suojeleminen koskevat raportit, ks. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/protection-of-civilians/>, 16.8.2022.

## Suojeluvastuu poliittisena periaatteena

Suojeluvastuun periaate hyväksyttiin yksimielisesti YK:n yleiskokouksen huippukokouksessa vuonna 2005 (YK 2005). Päätösasiakirjassa hyväksyttiin kolme toisiinsa liittyvää vastuualuetta, jotka saivat ilmaisunsa pääsihteerin raportissa *Implementing the responsibility to protect* (Ki-moon 2009).<sup>11</sup> Kyse on kolmesta pilarista. Ensimmäinen pilari viittaa valtion vastuuseen suojella väestöään; toinen pilari kansainvälisen yhteisön vastuuseen auttaa valtiota tässä tehtävässä ja kolmas pilari kansainvälisen yhteisön vastuuseen toimia oikea-aikaisesti ja päättäväisesti kyetäkseen suojelemaan väestöä mainituilta suojeluvastuurikoksilta<sup>12</sup>, mikäli valtio itse ei ole siihen kykenevä. Raportti esittää, millaisia toimia pilareiden ilmentävät vastualueet voivat tarkoittaa. Kaikkia kolmea voidaan käyttää missä tahansa konfliktin vaiheessa, ne eivät ilmennä peräkkäisiä käytäntöjä.

Tavoitteena ei ole myöskään ollut kehittää uusia käytäntöjä periaatetta toteuttamaan, vaan suojeluvastuun periaatteen toteuttaminen voidaan nähdä pyrkimyksenä saattaa yhteen olemassa olevat käytännöt siten, että ne rakentaisivat yhtenäisemmän viitekehyksen siviilien suojelemiseksi laajamittaisilta julmuusrikoksilta (Orford 2011, 2). Suojeluvastuukäytännöt tulee myös tulkita niiden muodostamassa normatiivisessa viitekehyksessä (Ralph & Gifkins 2017).

Suojeluvastuu on poliittinen periaate, jossa otetaan kantaa potentiaalisesti tapahtuneeseen rikokseen. Sillä on siis oikeudellisia seuraamuksia (Orford 2011, 22–27). Tällaisen rikoksen tapahtumisen ratkaisee tuomioistuin tutkinnan jälkeen, kuten pääsihteerin kansanmurhan ehkäisemisen erityisavustaja muistuttaa turvallisuusneuvoston kokouksessa kesäkuussa 2022 (S/PV.9069). Suojeluvastuurikokset ovat määritelmällisesti poliittisia, niinpä myös tuomioistuimen päätöksillä on poliittista merkitystä.

Kolmas pilari mahdollistaa aseellisen voiman käytön, turvallisuusneuvoston valtuutuksella, mikäli rauhanomaiset keinot olisivat riittämättömiä (Ki-moon 2009, kohta 49). Tämä on aiheuttanut monia vääriä tulkintoja. On esitetty, että suojeluvastuu edellyttää aseellisen voiman käyttöä. Näin ei kuitenkaan ole, vaan aseellinen voimankäyttö on optio turvallisuusneuvoston valtuutuksella. Kritiikki nousee mahdollisuudesta käyttää aseellista voimaa: siitä, että sitä on käytetty kuten Libyassa<sup>13</sup> tai siitä, että sitä ei ole käytetty kuten Ukrainassa. Ukrainan tilanteen kohdalla on arvioitu, että suojeluvastuu on tyhjä periaate, koska se mahdollistaisi aseellisen voiman käytön mutta näin ei ole kuitenkaan menetelty (Lee 2022). Toiset

11 Pääsihteerin raportti oli kolmas suojeluvastuun käsitteellistämisdokumentti. Toinen oli YK:n yleiskokouksen (2005) päätöslauselma A/60.L.1 ja ensimmäinen ICISS-raportti (2001). ICISS-raportissa esitettiin vaihtoehto ja näkökulman muutos humanitaariselle interventiolle. Näkökulma ja keskustelu muutettiin valtioiden oikeudesta humanitaariseen interventioon uhrien oikeudeksi saada suojelua. Tässä haettiin ratkaisua kysymykseen valtioiden jo olemassa olevien oikeudellisten velvoitteiden ja ihmisiä uhkaavien vakavien ihmisoikeusloukkausten ja -rikosten välille.

12 Käytän termiä suojeluvastuurikos ja laajamittainen julmuusrikos toistensa synonyymeina.

13 Turvallisuusneuvosto valtuutti Libya-operaation päätöslauselmalla 1973 (TN 2011), jossa ensimmäisen kerran valtuutettiin aseellisen voiman käyttö siviilien suojelemiseksi vastoin vastaanottavan valtion suostumusta. YK otti tässä kantaa siviilien, uhrien puolesta, Gaddafin hallintoa vastaan. Kritiikkiä on kuitenkin aiheuttanut erityisesti Nato-joukkojen liiallinen voimankäyttö. Suojeluvastuu-operaation tavoitteena ei ole hallinnon kaatamisen avustaminen, vaan siviilien suojelu. Keskustelua onkin käyty siitä, milloin ja miten aseellista voimaa siviilien suojelemiseksi pitäisi käyttää (Welsh 2016, 81). Keskustelua on käyty myös siitä, kuinka suojeluvastuukäytäntöjen tulee olla myös eettisesti päteviä (Ralph & Gifkins 2017; Seppä 2019).



ovat tulkinneet, että suojelevastuun pitäisi merkitä ilman muuta aseellisen voiman käyttöä Ukrainassa (Camp ym. 2022). Suojelevastuuseen liittyvä aseellisen voiman käyttö edellyttää kuitenkin turvallisuusneuvoston suostumusta. Sitä ei olisi ollut mahdollista saada Venäjän veto-oikeuden vuoksi. Näin ollen on esitetty, että suojelevastuun poliittiset rajat on saavutettu (Lee 2022) ja että sillä ei ole erityistä lisäarvoa tässä(kään) konfliktissa (Hehir 2022).

Ei ole tarkoituksenmukaista arvioida suojelevastuuta tarkastelemalla aseellisten väliintulojen johdonmukaisuutta, koska se tarkoittaisi vain niiden tarkoittavan oikeanlaista suojelevastuun toteuttamista muiden käytäntöjen ollessa toissijaisia (Welsh 2019, 66; Barber 2022a). Poliittinen ratkaisu on aina toivottavin. Suojelevastuu edellyttää pohdintaa siitä, mitä Ukrainassa pitää ja on mahdollista tehdä, jotta ei tuotettaisi lisää ongelmia, ja mitkä toiminnan seuraukset ovat. Suojelevastuuta toteutetaan tapauskohtaisesti harkiten ja muutenkaan siinä ei esitetä, että joitain toimia tulisi ehdottomasti tehdä (Welsh 2016, 78–80; myös Reus-Smit 2008; Ralph 2022).

Aseellinen voimankäyttö ei ole todennäköistä tässä tilanteessa. Turvallisuusneuvostossa Venäjä käyttäisi veto-oikeuttaan, ja vaikka yleiskokous voisi aseellista voimankäyttöä suosittaa ja sen myös valtuuttaa (Barber 2021, 42–46), se ei kuitenkaan ole poliittinen optio.<sup>14</sup> Ydinaseet ovat läsnä Ukrainan sodassa, koska Venäjä on ydinasevaltio. Suojelevastuurikoksiin reagoiminen tässä tilanteessa on erityisen haasteellista. Rebecka Barber (2022b, 178–179) esittää, ettei ongelmana olisikaan Venäjän veto-oikeus vaan ydinsodan uhka (vrt. Juntunen 2022). Ydinasodan riskin alentaminen on jo sinällään laajamittaisten julmuusrikosten ennaltaehkäisemistä (engl. *mass atrocity prevention*). Tämä tarkoittaa, että aseellinen väliintulo Ukrainassa osana suojelevastuun periaatetta ei ole optio (Ralph 2022). Kyse ei ole toimimattomuudesta vaan toiminnan seurausten arvioinnista. Seuraukset ovat sosiaalisesti konstruoituja, kuten ovat riskitkin (Reus-Smit 2008, 68).

Suojelevastuu on mainittu kymmenissä turvallisuusneuvoston<sup>15</sup>, yleiskokouksen<sup>16</sup> ja ihmisoikeusneuvoston<sup>17</sup> päätöslauselmissa. Siitä keskustellaan vuosittain yleiskokouksessa. Toukokuussa 2021 hyväksyttiin päätöslauselma (YK 2021), jonka mukaisesti suojelevastuu otettiin yleiskokouksen asialistalle pysyvästi. Pääsihteeriä pyydettiin vuosittain raportoimaan yleiskokoukselle suojelevastuun tilanteesta ja mainittujen rikosten ennaltaehkäisemisestä.<sup>18</sup> Aidan Hehir (2022) on tosin esittänyt, ettei suojelevastuun rutiininomainen viittaaminen merkitse mitään sen toteuttamisen kannalta.

Silloinkin kun suojelevastuuseen ei suoraan viitata, se on merkinnyt kollektiivisen tietoisuuden kasvua laajamittaisten julmuusrikosten ennaltaehkäisemisen ja niihin reagoimisen välttämättömyydestä (Pawnday & Streitfeld-Hall 2021, 15). On olemassa normatiivinen ja

14 The General Assembly "[u]rges the immediate peaceful resolution of the conflict between the Russian Federation and Ukraine through political dialogue, negotiation, mediation and other peaceful means" (YK 2022a).

15 Ks. <https://www.globalr2p.org/resources/un-security-council-resolutions-and-presidential-statements-referencing-r2p/>.

16 Ks. <https://www.globalr2p.org/resources/un-general-assembly-resolutions-referencing-r2p-2/>.

17 Ks. <https://www.globalr2p.org/resources/un-human-rights-council-resolutions-referencing-r2p/>.

18 Yhteenveto yleiskokouksen heinäkuussa 2022 käymistä suojelevastuu-keskusteluista, ks. <https://www.globalr2p.org/publications/summary-2022-r2p-debate/>.

oikeudellinen imperatiivi vastata näihin rikoksiin (Welsh 2016, 80; Barber 2022b). Tässä mielessä velvoite on selkeä. Kuitenkaan Ukrainan tilanteessa suojeluvastuun periaatteeseen ei ole viitattu missään hyväksytyssä päätöslauselmassa vuonna 2022, vaikka siihen on viitattu Etelä-Sudanin, Syyrian ja Pohjois-Korean yhteydessä.<sup>19</sup> Ihmisoikeusneuvosto ja yleiskokous olisivat voineet näin menetellä Ukrainan kohdalla. Miten tätä voidaan tulkita?

## Onko käytetyllä kielellä väliä?

Monet suojeluvastuun kannattajat ovat esittäneet, kuinka suojeluvastuukielen käyttö ei olisi ensisijaista, vaan kuinka käytännöt ovat oleellisia. Voidaan kuitenkin myös esittää, että suojeluvastuun *poliittinen* luonne implikoisi muuta (Welsh 2019, 66). Vaikka turvallisuusneuvostossa on viitattu suojeluvastuuseen, se ei ole aina merkinnyt sen mukaista toimintaa. Suojeluvastuun normatiivinen rakentuminen on ilmennyt enemmänkin suojeluvastuuseen liittyvien globaalien normien kehittymisenä. Ne voidaan havaita YK:n rauhanturvatoiminnassa, kansainvälisessä rikosoikeudessa, humanitaarisessa toiminnassa ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Gerrit Kurtz and Philipp Rotmann (2016, 18) arvioivatkin tämän perusteella kriittisesti ajatusta siitä, kuinka suojeluvastuiksi kehystetyt tapaukset toimisivat suojeluvastuuta eteenpäin vievänä voimana (vrt. Bellamy 2015). Pikemminkin suojeluvastuun mahdollistavat käytännöt ovat tärkeitä. YK:n jäsenvaltioilla on käytössään varsin monia rauhanomaisia ja myös vahvempia keinoja vastata suojeluvastuurikoksiin, nimittäin peruskirjan lukujen VI, VII ja VIII mukaiset toimet. Suojeluvastuun kontekstissa ne voidaan ymmärtää uudella tavalla, kuten pääsihteerin raportti ilmentää.

Ymmärrän asian niin, että käytännöt mahdollistavat suojeluvastuun. Käytännöistä on haavahtavissa suojeluvastuun toteuttaminen. Suojeluvastuu voidaan ymmärtää siten, että se tarjoaa normatiivisen perustan kansainväliselle toiminnalle ja käytännöille. Kyse on ajatuksesta, kuinka käytännöt rakentavat suojeluvastuuta (engl. *deeds to words*) toisin kuin ajatuksessa, kuinka suojeluvastuuta toteutetaan erilaisin käytännöin (*words to deeds*) (Orford 2011, 2–10). Tämä siis tarkoittaa, ettei ole välttämätöntä käyttää suojeluvastuukieltä, jotta kyse olisi suojeluvastuun toimeenpanosta. Kyse ei ole siitä, kuinka sanat sinänsä olisivat vähäisempiä merkitykseltään, vaan siitä, kuinka teot mahdollistavat sanat, mutta ei välttämättä päinvastoin (Schatzki 1996, 134).

Jennifer Welsh (2019, 64–65) on tarkastellut turvallisuusneuvoston toimintaa Burundissa, Syyriassa ja Libyassa. Burundin tilannetta koskevassa päätöslauselmassa 2248 (TN 2015) ei käytetty niin vahvaa suojeluvastuukieltä kuin oli alun perin tarkoitus Venäjän estettyä vahvemman muotoilun. Kiina ja Venäjä äänestivät myös ihmisoikeusneuvostossa vastaan samankaltaista päätöslauselmaa (ION 2015), jonka perusteella lähetettiin asiantuntijoita Burundiin tutkimaan syytöksiä kidutuksesta, teloituksista ja tahdonvastaisista katoamisista. Syyrian tilanteessa vuosina 2011–2017 päätöslauselmissa haluttiin korostaa Syyrian omaa vastuuta suojella kansalaisiaan suojeluvastuun ensimmäisen pilarin mukaisesti, mutta kansainvälisen yhteisön vastuuta turvallisuusneuvosto ei korostanut (toinen ja kolmas pilari).<sup>20</sup> Libya-operaation

19 Ks. <https://www.globalr2p.org/resources/un-security-council-resolutions-referencing-r2p-20227>, 17.8.2022.

20 YK ja Syyria, ks. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/syria/>, 17.8.2022.



jälkeen arvioitiin, miten hyödyllistä ylipäätään olisi kehystää tilanne suojelevastuun kautta, koska suojelevastuuta voidaan siis käyttää myös väärin, kuten Libyan esimerkki osoittaa.

Normit tai periaatteet voivat kehittyä myös niitä väärin tulkittaessa (Badescu & Weiss 2010). Venäjän ja Georgian sodassa vuonna 2008 silloinen presidentti Dmitri Medvedev ja pääministeri Vladimir Putin esittivät, että heillä on oikeus siirtyä Etelä-Ossetiaan estääkseen Etelä-Ossetian separatisteihin kohdistuva kansanmurha. Ulkoministeri Sergei Lavrov oikeutti Venäjän käyttämään aseellista voimaa suojelevastuutermein. Läntiset hallitukset ja diplomaattipiirit torjuivat Venäjän perustelut virheellisinä. Venäjän aseellinen toiminta ei ollut perusteltavissa suojelevastuulla, koska kansanmurhaväite ei pitänyt paikkaansa.

Presidentti Putin pyrki oikeuttamaan myös Ukraina-operaation perustelemalla, että Donbassin alueella Itä-Ukrainassa on meneillään kansanmurha. Tämäkin perustelu on torjuttu ja esitetty, että mikäli kyseessä olisi ollut kansanmurha ja sen pysäyttäminen, Putinin olisi pitänyt pyytää turvallisuusneuvostolta valtuutusta peruskirjan VII luvun perusteella. Suojelevastuun perusteella voidaan osoittaa toiminta virheelliseksi (Gallagher 2022). Ukraina jätti kansainväliseen tuomioistuimeen (International Court of Justice, ICJ) haastehakemuksen ja vaati oikeudenkäynnin aloittamista Venäjän kansanmurhasyytösten vuoksi. Tuomioistuin antoi maaliskuussa väliaikais määräyksen todeten, että Venäjän on keskeytettävä operaationsa Ukrainassa (ICJ 2022).

Venäjän argumenteista voi esittää toisenlaisenkin näkemyksen: Venäjän esittämällä normatiivisilla oikeuksilla Georgiassa ja Ukrainassa oli normeja heikentävä vaikutus ja tätä kautta niillä on merkitystä globaalien normien kehittämisessä. Erna Burai (2016) puhuu parodiasta normien välisessä kilpailussa.

## Humanitaarista apua vai suojelevastuuta?

YK on sitoutunut sekä siviilien suojelemaan ja suojelevastuuseen. Luen käsillä olevaa YK-aineistoa siitä näkökulmasta, miten siviileitä on haluttu suojella ja millainen merkitys on käytetyllä kielellä. YK-järjestelmän toimijat ovat tarttuneet monenlaisiin tehtäviin siviilien suojelemiseksi Ukrainassa.<sup>21</sup>

### *Turvallisuusneuvosto ongelmassa*

Turvallisuusneuvosto ei ole ollut täysin toimeton Ukrainan tilanteen suhteen. Sitä käsiteltiin neljässä kokouksessa<sup>22</sup> helmikuussa 2022 ennen Venäjän hyökkäystä. Heti hyökkäyksen jälkeen käsiteltiin päätöslauselmaehdotus (TN 2022a), jossa tuomittiin selkeästi Venäjän julistama ”sotilaallinen erityisoperaatio” YK:n peruskirjaa loukkaavana tekona, pahoiteltiin Donetskin ja Luhanskin alueisiin liittyviä päätöksiä Ukrainan suvereniteettia ja alueellista

21 YK:n toiminnasta Ukrainassa, ks. <https://ukraine.un.org/en/about/about-the-un>; <https://unfoundation.org/ukraine/>, 26.8.2022.

22 "This is the fourth time in three weeks that the Council is meeting to discuss the situation in Ukraine. We meet tonight, 48 hours after our last meeting [...] on the subject, because the territorial integrity and national sovereignty of Ukraine have been violated. We meet tonight because the lives of countless men, women and children are at the mercy of the murderous violence and clashes in eastern Ukraine. That has resulted in a mass exodus that imperils their dignity and safety. We meet tonight because, once again, the spectre of a war with dire consequences hangs over an entire region and we fear an imminent invasion of Ukraine. (Gabon, S/PV.8974)

integriteettiä loukkaavina ja peruskirjan kanssa ristiriitaisina tekoina ja pyydettiin kaikkia osapuolia sallimaan esteetön humanitaarinen apu kaikille tarvitsijoille sekä suojelemaan siviileitä.

Venäjän mielestä selkeästi Venäjän vastaista ehdotusta ei hyväksytty Venäjän käyttäessä veto-oikeuttaan. Veton käyttöä paheksuttiin syvästi käytetyissä puheenvuoroissa (S/PV. 8979). Brasilia oli kannattanut neuvotteluvaiheessa vuoropuhelun mahdollistavaa tekstiä. Brasilia oli esittänyt samalla vaatimuksen kansainvälisen oikeuden kunnioittamisesta ja todennut, kuinka turvallisuusneuvoston Venäjän voimankäytön kehystäminen hyökkäysteoksi Ukrainaa vastaan oli poikkeuksellista. Samalla turvallisuusneuvosto ehkä kuitenkin väheksyy niitä aiempia tilanteita, joissa jäsenvaltiota vastaan on käytetty aseellista voimaa, mutta se ei ole kuitenkaan reagoinut vastaavalla tavalla, toteaa Brasilia edelleen (mt.).

Kiina, Intia ja Yhdistyneet Arabiemiirikunnat pidättäytyivät äänestyksestä. Ne korostivat väkivallan lopettamista diplomatian ja neuvottelujen avulla sekä kansainvälisen oikeuden ja YK:n peruskirjan periaatteiden noudattamista. Kiina totesi lisäksi, kuinka turvallisuusneuvoston ei ole syytä heittää bensaa liekkeihin. Näin tapahtuu, jos halutaan vain lisätä paineita ja pakotteita. Uhrien määrä kasvaa ja tilanteet monimutkaistuvat. Ukrainasta pitäisi tulla silta idän ja lännen välille, ei suurvaltojen vastakkainasettelun etuvartio (mt.).

Turvallisuusneuvosto ei saanut aikaan päätöslauselmaa, joka olisi tuominnut Venäjän hyökkäyksen, mutta päätöslauselmalla (TN 2022b) päätettiin kutsua koolle yleiskokouksen hätäerityisistunto käsittelemään Ukrainan tilannetta *Uniting for Peace* -pätöslauselman perusteella (Barber 2021, 13–17). Tätä kautta turvallisuusneuvosto voi kantaa vastuutaan, totesi Albanian edustaja (S/PV.8980). Keskustelussa esitettiin huoli Venäjän hyökkäyksestä, sodan siviiliuhreista, humanitaarisen avun tarpeesta, Venäjän käyttämästä veto-oikeudesta ja sen vaikutuksesta turvallisuusneuvoston toimintaan sekä humanitaarisen ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden loukkauksista. Venäjä totesi veton käytön olevan väline, jolla voidaan turvata erilaisten intressien tasapaino, mikä edelleen turvaa globaalia vakautta (mt.). Yleiskokous otti Ukrainan tilanteen käsiteltäväkseen ja päätti 18. maaliskuuta Venäjän hyökkäyksen tuomitsevista päätöslauselmasta (YK 2022a) suurella äänten enemmistöllä, 141/5/35, millä on poliittista painoarvoa. Huomattavaa on kuitenkin äänestyksestä pidättäytyneiden suuri määrä (35).

Ukrainan sodan käsittelyä on hallinnut länsimainen narratiivi, joka tuomitsee Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan. Tilanne muuttuu, jos asiaa katsoo toisesta geopoliittisesta perspektiivistä. Camila Bailey ja Talia Nanton (2022) ovat analysoineet, miten Brasilia ja Etelä-Afrikka perustelevat puolueetonta suhtautumistaan Ukrainan sotaan. Ne ovat keskittyneet uutisoinnissaan sodan taloudellisiin vaikutuksiin ja vältäneet puhumasta ukrainalaisista, siviiliuhreista ja syyttämästä Venäjää. Molemmat maat ovat kuitenkin tuominneet sodan ja ovat halunneet korostaa neuvotteluita, humanitaarisia ja diplomaattisia keinoja rauhan edellytyksinä pikemminkin kuin pakotteita. Näillä näkökohdilla on merkityksensä suhteessa siihen, millaisia siviilien suojelun toimia tai käytäntöjä kannatetaan. Kyse ei ole humanitaarisesta välinpitämättömyydestä, vaan mahdollisuudesta nähdä asia toisin.

Vain harvat globaalit etelän maat ovat kohdentaneet Venäjään pakotteita, vaikka ovatkin tuominneet Venäjän hyökkäyksen. Ne eivät ole halunneet valita puoltaan lännen ja Venäjän välillä. Tämän ei arvioida ilmentävän kuilua niinkään idän ja lännen, vaan pohjoisen ja etelän

välillä. Kyse on myös geopolitiikasta, taloudesta ja skeptisyydestä Yhdysvaltoja ja Natoa kohtaan (Adler 2022). Kyse voi olla myös sitoutumattomien maiden liikkeen (engl. *Non-Aligned Movement*) uudesta tulemisesta (Guyer 2022).

Turvallisuusneuvosto voi päättää suojelevastuun mukaisista pakotteista, mutta niin voivat tehdä myös yksittäiset valtiot osana kolmannen pilarin ”oikea-aikaisia ja päättäväisiä” toimia (Ki-moon 2019, kohta 57). Toisen pilarin mukaista on aseapu, joko kollektiivisesti YK:n kautta tai valtioiden kautta vastaanottajamaan suostumuksella (mt., kohta 40). Ukraina on pyytänyt kansainväliseltä yhteisöltä aseellista tukea. Tämä vahvistaa Ukrainan kykyä suojelella kansalaisiaan ja voidaan siten tulkita suojelevastuun mukaiseksi käytännöksi (Barber 2022a, 169–170).

Myöhemmin maaliskuussa (26.3.2022) turvallisuusneuvosto käsittelee Valko-Venäjän, Korean demokraattisen kansantasavallan, Syyrian ja Venäjän tekemää päätöslauselmaehdotusta (TN 2022c) pahenevasta humanitaarisesta tilanteesta Ukrainassa. Ehdotusta ei hyväksytty, koska vain Venäjä ja Kiina sitä kannattivat (S/PV.9002). Siinä esitettiin siviilien suojelelun ja humanitaarisen toiminnan kannalta tärkeät alueet ja toiminnot, tuomittiin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien loukkaukset ja korostettiin YK:n humanitaarisen avun koordinoivaa roolia kaikkialla Ukrainassa.

Venäjän mukaan tämä oli vastaehdotus Ranskan ja Meksikon aiemmin (21.3.2022) tekemälle yleiskokouksen hätäerityisistunnon päätöslauselmaehdotukselle (YK 2022b) humanitaarisesta tilanteesta Ukrainassa. Ranskan ja Meksikon ehdotus kuitenkin politisoiti humanitaarisen tilanteen ja siihen paneutumisen sijasta keskittyi politiikkaan ja syyttelyyn. Käsillä olevaa, Valko-Venäjän, Korean demokraattisen tasavallan, Syyrian ja Venäjän tekemää ehdotusta ei ole politisoitu (S/PV.9002). Venäjä totesi äänestyksen jälkeen poliittisten syiden estäneen äänestämisen (13 pidättäytyi): turvallisuusneuvostolla oli mahdollisuus toimia, mutta se kieltäytyi. Venäjä vetosi turvallisuusneuvostoon, jotta se ei politisoisi humanitaarista asiaa. Se toivoi, että humanitaarisen tilanteen parantamisesta kiinnostuneet kansainvälisen yhteisön valtiot tekisivät niin.

Kiina äänesti päätöslauselmaehdotuksen puolesta korostaen YK:n roolia humanitaarisen toiminnan koordinaatiossa, jossa pitää noudattaa ihmisyyden, puolueettomuuden ja tasapuolisuuden periaatteita. Tilanteen ratkaisu on kylmän sodan retoriikan hylkäämisessä, vastakkainasettelusta pidättäytymisessä ja tasapainoisen globaalien ja alueellisten turvallisuusarkkitehtuurin saavuttamisessa (S/PV.9002).

Keskustelussa (mt.) esitettiin päätöslauselmaehdotuksen hylkäämisen syiksi puuttuvat maininnat Venäjän osallisuudesta, peruskirjan loukkaamisesta ja syyllisyydestä humanitaarisen kriisin muodostumiseen; siinä ei vaadittu välitöntä vihollisuuksien lopettamista tai sodan lopettamista siviilien suojelemiseksi eikä mainittu Venäjän syyllisyyttä sotarikoksiin. Todettiin myös, kuinka turvallisuusneuvoston pitäisi pystyä käsittelemään Ukrainan humanitaarista tilannetta huolimatta erilaisista poliittisista näkemyksistä.

Kysymys poliittisuudesta liittyy ajatukseen YK:sta puolueettomana ja tasapuolisena toimijana, välittäjänä eri osapuolten välillä. Ruandan ja Srebrenican tilanteet 1990-luvulla muuttivat tätä asetelmaa, nostivat esille ongelmallisuuden pysyä puolueettomana tilanteissa, joissa osapuolet eivät ole moraalisesti yhtäläisiä (engl. *moral equals*). Olisi kyettävä toimimaan uhrien

auttamiseksi, koska kyse on vastuusta suojella uhreja (Orford 2011, 7–10). Tämä jako ilmenee myös YK:n Ukraina-keskusteluissa ja on poliittisesti vaikea. Pääsihteerin valmistelemassa uudessa siviilien suojelun agendassa tämä olisi kyettävä ottamaan huomioon (Lilly 2022, 12).

### *Uniting for peace*

Humanitaarisen tilanteen käsittely Ukrainassa siirtyi yleiskokouksen hätäerityisistunnon käsiteltäväksi. Tarjolla oli kaksi kilpailevaa päätöslauselmaehdotusta, Etelä-Afrikan (YK 2022c) sekä Ranskan ja Meksikon (YK 2022b) ehdotus, joista jälkimmäinen hyväksyttiin (140/5/38) (YK 2022d) samankaltaisella äänten jakaumalla kuin aiempikin. Etelä-Afrikan ehdotuksessa ei mainittu hyökkääjää toisin kuin Ranskan ja Meksikon ehdotuksessa, vaan edellytettiin, että kaikki osapuolet lopettavat vihollisuudet, keskittyvät Ukrainan humanitaariseen tilanteeseen ja välttävät asioita, jotka voisivat vaarantaa yleiskokouksen yhtenäisyyden. Ranskan ja Meksikon ehdotuksessa edellytettiin, että Venäjä lopettaa vihollisuudet, suostuu tulitaukoon ja neuvotteluihin. Molemmissa ehdotuksissa tuomittiin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien loukkaukset, korostettiin kansainvälisen oikeuden määräysten noudattamista ja humanitaarisen toiminnan perustamista puolueettomuuteen, tasapuolisuuteen ja riippumattomuuteen (YK 2022e).

Keskustelussa Syyria esitti joidenkin valtioiden sekoittavan Ukrainan humanitaarisen tilanteen omaan vihamieliseen suhtautumiseensa Venäjään. Ihmisoikeuksia hyväksikäytetään luomaan vastakkainasettelua ja väärää kuvaa todellisuudesta. Kiina korosti ihmisyyden, puolueettomuuden ja tasapuolisuuden periaatteiden kunnioittamista ja humanitaarisen tilanteen politisoitumattomuutta. Kiina kannatti Etelä-Afrikan ehdotusta, koska sen avulla voitaisiin edistää jäsenvaltioiden kesken yhtenäisyyttä ja tilanteen poliittista ratkaisua (YK 2022f). Brasilia (YK 2022e) korosti konfliktin sekoittavan ruokajärjestelmän ja lisäävän nälänhätää maailmassa, erityisesti köyhemmissä maissa.

Monet maat esittivät Ukrainassa tapahtuvan sotarikoksia; syylliset pitää saattaa vastuuseen; tapahtuneiden rikosten edessä ei voida olla hiljaa; rankaisemattomuus tehdyistä rikoksista ei ole hyväksyttävää; kansainvälisellä yhteisöllä on vastuu suojella siviiliväestöä (R2P) ja kansainvälisen rikostuomioistuimen aloittama tutkinta Ukrainan tilanteesta on oikea toimi.

Tämäkin päätöslauselma ilmentää jakautuneisuutta asiassa ja sitä, millaisiin siviilien suojelun toimiin halutaan ryhdyttävän. Suojeluvastuun käytännöt syyllisten saamiseksi vastuuseen teoistaan saavat enemmistön kannatuksen. Kyse ei ole äänestyksestä pidättäytyneiden humanitaarisesta välinpitämättömyydestä, vaan mahdollisuudesta nähdä asia toisin.

Yleiskokouksen hätäerityisistunto hyväksyi sekä Venäjän erottamisen ihmisoikeusneuvostosta (äänin 93/24/58) (YK 2022g) että veto-oikeuden käytön selvitystä koskevan päätöslauselman (YK 2022h). Keskustelu molemmista oli varsin jakautunutta. Venäjän erottamisen syyt ja seuraukset nähtiin hyvin eri tavoin: erottaminen ei ratkaise konfliktia tai vastaavasti se lisää yleiskokouksen auktoriteettia ja ihmisoikeusjärjestelmän uskottavuutta (A/ES-11/PV.10). Venäjän erottamisen voi tulkita kuuluvan suojeluvastuun diplomaattisiin sanktioihin (Ki-moon 2009, kohta 57). Viesti on selkeä suhteessa toiminnan hyväksyttävyyteen.

Liechtensteinin ehdottama ja 83 jäsenvaltion, mukaan luettuna turvallisuusneuvoston kolmen pysyvän jäsenen, Ranskan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen, tukema veto-oikeuspäätös-

lauselma hyväksyttiin ilman äänestystä. Päätöslauselman mukaan yleiskokouksen puheenjohtaja kutsuu yleiskokouksen koolle kymmenen päivän kuluessa siitä, kun turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen on käyttänyt veto-oikeuttaan. Yleiskokous keskustelee tilanteesta saatuaan turvallisuusneuvostolta erityisraportin tästä veton käytöstä.

Päätöslauselman puolesta puhuneet (YK 2022i) esittivät, kuinka veton käyttäjällä on velvollisuus selittää, miksi puheena oleva päätöslauselma ei edistä kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Viiden vuoden aikana vetoa on käytetty 17 kertaa, mikä on estänyt turvallisuusneuvostoa toimimasta tehokkaasti. Vastustajat esittivät, kuinka raportointi ei tuo asiaan mitään erityistä lisäarvoa, vaan se saattaa Kiinan mukaan aiheuttaa epäjohtamukaisuutta toiminnassa. Venäjä esitti, kuinka veton käyttö sinänsä ei ole ongelma, vaan ongelma on joidenkin turvallisuusneuvoston jäsenten kyvyttömyys kuunnella muita ja tehdä kompromisseja.

Esityksiä pidättäytymisestä veton käytöstä suojeluvastuutilanteiden yhteydessä on tehty aiemminkin ja RN2V (engl. *responsibility not to veto*) on oleellinen osa suojeluvastuukeskustelua (Morris & Wheeler 2016, 227–246; Seppä 2019, 102–105). Samoin totesi myös pääsihteerin raportissaan (Ki-moon 2009, kohta 61) osana kolmannen pilarin toimia.

On erilaisia näkemyksiä sen suhteen, mitä on hyvä tehdä, mitkä ovat toiminnan seuraukset ja mitä on poliittisesti mahdollista tehdä. Toisaalta korostetaan Venäjän eristämistä ja vastuuta tilanteesta ja tehdyistä rikoksista. Toisaalta korostetaan vuoropuhelua ja konsensusta väylänä tilanteen ratkaisemiseksi sekä painotetaan humanitaarisen oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ilman, että korostetaan vastuullisuutta ja syyllisyyttä. Suojeluvastuu oli läsnä keskustelussa ilman, että siihen kovinkaan suorasti viitattiin; se oli läsnä käytäntöjensä kautta.

### *Kysymys vastuullisuudesta*

Ihmisoikeusneuvosto on ottanut päätöslauselmissaan kantaa ihmisoikeustilanteeseen Ukrainassa (ION 2022a) ja alati pahenevaan ihmisoikeustilanteeseen (ION 2022b). Ne ovat sanamuodoiltaan varsin vahvoja ja ilmentävät selkeitä kannanottoja.

Ihmisoikeusneuvosto (ION 2022a) tuomitsi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan; oli huolissaan raportoiduista ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden loukkauksista; vaati viiolisuuksien välitöntä lopettamista siviilien suojelemiseksi ja kaikkien liittyvien velvoitteiden noudattamista; korosti ihmisoikeusvaltuutetun ja ihmisoikeuksia valvovan operaation työtä ihmisoikeustilanteen arvioimiseksi; korosti sekä kansallisten että kansainvälisten oikeuslaitosten työtä, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden periaatteita humanitaarisessa työssä; painotti vastuuta ihmisoikeus- ja humanitaarisen oikeuden loukkauksista ja kiirehti nopeita ja tasapuolisia tutkimuksia ihmisoikeustilanteesta rankaisemattomuuden lopettamiseksi ja saattaa syylliset vastuuseen teoistaan; päätti perustaa riippumattoman kansainvälisen tutkintakomission, joka täydentää Ukrainassa ihmisoikeuksia valvovan operaation työtä sekä toimii yhteistyössä ihmisoikeusvaltuutetun kanssa.

Erityisistunnossa äänin 33/2/12 hyväksytyyn päätöslauselman (ION 2022b), kohdalla teksti oli vielä vahvempi. Keskusteluissa (ION 2022c) korostettiin tasapuolisuuden vaatimusta, politisoimisen välttämistä, tutkimuksen tärkeyttä oletetuista rikoksista, tekijöiden vastuuta uhreille, *edellytyksenä rauhalle ubrien tulee saada oikeutta* (kurs. TS), mikä merkitsee myös tu-

levien julmuusrikosten ennaltaehkäisyä. Ihmisoikeusneuvosto puhui voimakkaasti tutkimuksen ja tutkinnan tärkeydestä, vastuusta tehdyistä ihmisoikeusloukkauksista, sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan. Nämä ovat suojeluvastuun kolmannen pilarin mukaisia käytäntöjä (Ki-moon 2009, kohdat 53–54).

Ihmisoikeusneuvostoa on arvosteltu toiminnan poliittisuudesta. Tämä voi viitata kahteen suuntaan. Suojeluvastuurikokset ovat määritelmällisesti poliittisia, niillä on aina uhriensa ja tekijänsä. Jos tähän otetaan kanta, voidaan esittää, että se on poliittista. Jos tähän ei oteta kantaa, myös se on poliittinen kannanotto. Kaikki valtiot ovat sitoutuneet suojeluvastuuseen. Vallitsee siis periaatteellinen konsensus, joka voitaisiin tulkita ei-poliittiseksi. Suojeluvastuun toteuttamisesta tai käytännöistä ei kuitenkaan vallitse täyttä konsensusta, vaan keskustelu jatkuu. Vallitseva konsensus ei rajoitu kuitenkaan ainoastaan läntisiin valtioihin, kuten YK:n äänestysistäkin voi havaita. Toivottavaa on kuitenkin johdonmukaisuus käytännöissä.<sup>23</sup> Tämä tarkoittaisi esimerkiksi Anne Orfordin (2011, 2) näkemyksen mukaan olemassa olevien käytäntöjen saattamisesta yhteen siten, että ne rakentaisivat yhtenäisemmän viitekehyksen siviilien suojelemiseksi laajamittaisilta julmuusrikoksilta.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen syyttäjä on aloittanut tutkinnan Ukrainassa Venäjän mahdollisista sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan (ICC 2022). Kansainvälinen rikostuomioistuin, joka on pysyvä tuomioistuin, on merkinnyt rankaisemattomuuden kulttuurin päättymistä ilmentäen tapahtunutta normatiivista kehitystä. Ongelmatonta toiminta ei kuitenkaan ole ollut (Bower 2019). Sopimusvaltiot voivat esittää syyttäjälle tutkintapyyntönsä samoin kuin turvallisuusneuvosto peruskirjan VII luvun perusteella sekä syyttäjä voi omasta aloitteestaan aloittaa tutkinnan tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista rikoksista (Rooman perussääntö 1998, artikkelit 13–15). Turvallisuusneuvosto käytti tätä mahdollisuutta ensimmäisen kerran Darfurin tilanteen yhteydessä vuonna 2005 päätöslauselmalla 1593 (TN 2005).

Oikeutta uhreille pyritään saamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin avulla. Ukrainan tilanteen kohdalla käynnistyneet prosessit ilmentävät ennen näkemätöntä nopeutta. Merkittävää on myös kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) toiminta sekä ihmisoikeusneuvoston kansainvälisen tutkintakomission perustaminen kolmannen pilarin mukaisina käytäntöinä.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat myös hyökkäysteot.<sup>24</sup> On ilmeistä, että Venäjän hyökkäys Ukraina on peruskirjan tarkoittama hyökkäysrikos, rikos rauhaa vastaan. Samoin on selvää, että rikosvastuun toteuttaminen tässä suhteessa tulee olemaan vaikeaa (Nuotio 2022). Kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminta tarkoittaa mahdollisuutta oikeudenmukaisuuden toteuttamiseen, ”edellytyksenä rauhalle uhrien tulee saada oikeutta” (ION 2022b). Se voi kuitenkin aiheuttaa hankaluuksia päättää konflikti kuten YK:n keskusteluista voidaan päätellä. Pitääkö oikeudenmukaisuuden tavoitteesta luopua, jotta saavutetaan rauha (Seppä 2019, 80–85)? Kaikki tahot eivät näe konfliktin ratkaisun edellytyksinä syyllisten asettamista syytteeseen vaan korostavat neuvotteluita ja diplomaattista toimintaa. Nämä eivät ole tietenkään toisiaan poissulkevia toimia. Kuten Kimmo Nuotio (2022, 312–313) esittää, tärkeintä ei ole rangaistusten ankaruus, vaan se, että oikeutta käydään, tapahtumat selvitetään ja osapuolia kuullaan.

<sup>23</sup> Johdonmukaisuuden käsitteestä, ks. Crossley (2020).

<sup>24</sup> Ks. <https://www.coalitionfortheicc.org/explore/icc-crimes/crime-aggression>.



## Lopuksi

Tavoitteenani oli tarkastella, miten YK on suojeleminen Ukrainan siviiliväestöä, miten tätä on perusteltu ja millaista kieltä on käytetty. Esitin argumenttini, että siviilien suojeleminen käytännöt ovat merkityksellisempiä kuin käytetty suojeleminen vastuu (engl. *deeds to words*). Kyse on ajatuksesta, jossa käytännöt rakentavat periaatetta täten sen mahdollista (Orford 2011). Käytännöt ja sanat ovat konstitutiivisessa suhteessa, koska käytännöt tuottavat merkityksiä (Adler & Pouliot 2011).

YK on tarjonnut Ukrainassa siviileille suojeleminen molempien esitettyjen siviilien suojeleminen agendojen välityksellä. Päätöslauselmat viittaavat sekä siviilien suojeleminen että suojeleminen vastuuseen. Siviilien suojeleminen näkökulmasta ne täydentävät toisiaan, mutta ilmentävät samalla myös kansainvälisen yhteisön erilaisia näkemyksiä siitä, miten Ukrainassa olisi hyvä toimia ja millaisia seurauksia toimilla on. Kaikki tässä käsitellyt päätöslauselmat hyväksyttiin varsin suurella äänen enemmistöllä, joten niiden poliittinen merkitys kumpuaa näistä luvuista. Äänestämistä pidättäytyi kuitenkin huomattava määrä valtioita.

YK koordinoi humanitaarista toimintaa siviilien suojeleminen eri järjestöjensä ja ohjelmien kautta, ja toimintaa toteutetaan humanitaaristen periaatteiden mukaisesti. Tämä apu on ollut mittavaa. Ihmisoikeusvaltuutetun toimiston (OHCHR) työ on tärkeä osa tätä toimintaa. Suojeleminen näkyy perusteluissa suojeleminen käytäntöinä. Venäjän veto-oikeuden käyttö on estänyt turvallisuusneuvostoa toimimasta, joten vastuuta ja mahdollisuuksia on siirtynyt yleiskokoukselle ja ihmisoikeusneuvostolle.

Hätäerityisistunnoissaan yleiskokous tuomitsi Venäjän hyökkäyksen, päätti tämän aiheuttaman humanitaarisen tilanteen seurauksista, erotti Venäjän ihmisoikeusneuvostosta ja päätti pyytää selvitystä tulevista veto-oikeuden käytöistä. Ihmisoikeusneuvosto kokouksessaan ja erityisistunnossaan päätti humanitaariseen tilanteeseen ja ihmisoikeusloukkauksiin ja -rikoksiin liittyvistä toimista kuten tutkimuskomission perustamisesta. Kansainvälinen rikostuomioistuin on aloittanut tutkinnan mahdollisista suojeleminen rikoksista Ukrainassa ja oikeudelliset toimet syyllisten saamiseksi vastuuseen.

Päätöslauselmista ilmeni, kuinka nämä esitetyt käytännöt ilmentävät näkemystä suojeleminen vastuun toteuttamisesta. Venäjän erottaminen ihmisoikeusneuvostosta voidaan tulkita kuuluvan suojeleminen vastuun diplomaattisiin sanktioihin osaksi kolmatta pilaria samoin kuin veto-oikeuden käytöstä pidättäytyminen. Ihmisoikeusneuvosto korosti tutkimustoimintaa ihmisoikeusloukkauksista ja -rikoksista, oikeusistuinten työtä ja yhteistyötä sekä kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa että ihmisoikeusvaltuutetun toimiston kanssa rankaisematomuuden periaatteen lopettamiseksi kolmannen pilarin mukaisina käytäntöinä. Nämä käytännöt vahvistavat suojeleminen vastuun viitekehysten normatiivista kehittymistä: vastuullisuutta (engl. *accountability*), ihmisoikeuksien ja humanitaarisen toiminnan edistämistä.

Alex J. Bellamyn (2015,164) laatiman taulukon perusteella vuosina 1990–2005 siviilien suojeleminen ei ollut erityisen keskeisessä asemassa turvallisuusneuvoston toiminnassa, mutta toisena ajanjaksona 2011–2015 (mt., 167) tilanne oli muuttunut. Suojeleminen vastuutilanteisiin liittyneitä käytäntöjä olivat tällöin diplomaattiset toimet, tutkinnat, valvonta, humanitaarinen apu, taloudelliset toimet/pakotteet, rauhanturvatoiminta, vastuullisuus (ICC), valtion

rakentamiseen liittyvät toimet (engl. *state-building*) ja aseellisen voiman käyttö. Nämä ovat peruskirjan ja pääsihteerin raportin mukaisia käytäntöjä, suojeluvastuukäytäntöjä, joita on sovellettu eri konflikteissa eri tavoin tapauskohtaisesti harkiten.

Ukrainan tilanteessa YK on tehnyt sen, mikä on ollut poliittisesti harkiten mahdollista. Muitakin toimia olisi Ukrainassa kuitenkin voitu tehdä. Jäsenvaltiot, ei YK, ovat asettaneet taloudellisia pakotteita ja antaneet sotilaallista apua. Ukrainan tilanteessa ei olla – ainakaan vielä tätä kirjoitettaessa – valtuutettu rauhanturvaoperaatiota, minkä myös yleiskokous voi tehdä. Kuitenkin vuodesta 1960 lähtien rauhanturvaoperaatiot ovat olleet turvallisuusneuvoston valtuuttamia (Barber 2021, 47–48). Ne ovat toisen pilarin mukaisia toimia (Ki-moon 2009, kohdat 40–41). Vaikka Venäjä erotettiin ihmisoikeusneuvostosta, muita diplomaattisia pakotteita ei ole juurikaan tehty. Pääsihteerin António Guterresiltä on toivottu aktiivisempaa roolia Ukrainan tilanteen ratkaisemiseksi (Lynch 2022). Pääsihteerillä onkin erityinen vastuu siitä, että kansainvälinen yhteisö vastaa ”oikea-aikaisesti ja päättäväisesti” laajamittaisiin julmuusrikkeisiin (Ki-moon 2009, kohta 61).

Suojeluvastuu tarjoaa normatiivisen perustan kansainväliselle toiminnalle ja käytännöille. Käytännöt puolestaan rakentavat ja mahdollistavat suojeluvastuuta. Tämä on havaittavissa myös YK:n siviilien suojelutoiminnassa Ukrainassa. Ei siis ole välttämätöntä käyttää suojeluvastuukieltä, jotta olisi kyse suojeluvastuutoimenpiteistä.

Suojeluvastuun periaate on hyväksytty lukemattomissa YK:n päätöslauselmissa. Siitä valitsee laaja konsensus periaatteellisella tasolla, mutta toteuttamisessa on ollut ongelmia (Libya) ja siitä on seurannut, että on toimittu puutteellisesti (Syyria). Asiaan liittyvät myös erilaiset tulkinnat suojeluvastuun tavoitteesta ja käytännöistä, jolloin on poliittisesti vaikeaa kehystää tilanne suojeluvastuutilanteeksi. Kuitenkin on ilmeistä, että periaate on merkinnyt lisääntyntä tietoisuutta suojeluvastuurikoksista ja välttämättömyydestä reagoida niihin (Ukraina). Periaatteen merkitys ei katoa, vaikka siihen ei viitata. Käytännöt mahdollistavat periaatteen.

## Lähteet

- Adler, David (2022): ”The west v Russia: Why the global south isn’t taking sides”. *The Guardian*, 28.3.2022. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/10/russia-ukraine-west-global-south-sanctions-war>, 22.6.2022.
- Adler, Emanuel & Vincent Pouliot (2011): ”International practice: Introduction and framework”. Teoksessa: E. Adler & V. Pouliot (toim.) *International practices*. Cambridge: CUP, 3–35.
- A/ES-11/PV.10, 10<sup>th</sup> Plenary meeting, 7.4.2022. YK:n yleiskokouksen kokouspöytäkirja.
- Amnesty International (2022): ”Russia’s war on Ukraine”. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/03/latest-news-on-russias-war-on-ukraine/>, 11.8.2022.
- Annan, Kofi (1999): *Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in armed conflict*. S/1999/957, 8.9.1999.
- Annan, Kofi (2002): ”What is the international community?” Problems without passports”. *Foreign Policy*. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/fp/fp\\_sepoct02\\_ank01.html#annan](https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/fp/fp_sepoct02_ank01.html#annan), 26.8.2022.
- Badescu, Christina G. & Thomas G. Weiss (2010): ”Misrepresenting R2P and advancing norms: An alternative spiral?”. *International Studies Perspectives*, 11(4), 354–374.
- Bailey, Camila & Talia Nanton (2022): ”How global south coverage of the Ukraine war sheds light on diplomatic neutrality: New research”. *LSE Blogs*, 1.9.2022. <https://blogs.lse.ac.uk/polis/2022/08/01/>

- how-global-south-coverage-of-the-ukraine-war-sheds-light-on-diplomatic-neutrality-new-research/, 22.6.2022.
- Barber, Rebecka (2021): *The powers of the UN General Assembly to prevent and respond to atrocity crimes: A guidance document*. Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect. School of Political Science and International Studies. The University of Queensland, <https://r2pasiapacific.org/article/2021/04/powers-un-general-assembly-prevent-and-respond-atrocity-crimes-guidance-document>, 22.6.2022.
- Barber, Rebecka (2022a): "Does the 'responsibility to protect' require States to go to war with Russia?". *Just Security*, 25.3.2022. <https://www.justsecurity.org/80833/does-the-responsibility-to-protect-require-states-to-go-to-war-with-russia/>, 22.6.2022.
- Barber, Rebecka (2022b): "What does the 'responsibility to protect' require of States in Ukraine?". *Journal of International Peacekeeping*, 25, 155–177.
- Bellamy, Alex J. (2015): "The responsibility to protect turn ten". *Ethics & International Affairs*, 29(2), 161–185.
- Bower, Adam (2019): "Contesting the international criminal court: Bashir, Kenyatta, and the status of the nonimpunity norm in world politics". *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 88–104.
- Breakey, Hugh (2012): "The protection of civilians in armed conflict: Four concepts". Teoksessa: A. Francis, V. Popovski & C. Sampford (toim.) *Norms of protection. Responsibility to protect, protection of civilians and their interaction*. Tokio: United Nations University Press, 40–61.
- Bull, Hedley (1995): *The anarchical society. A study of order in world politics*. 2. painos. Lontoo: Macmillan Press.
- Burai, Erna (2016): "Parody as norm contestation: Russian normative justification in Georgia and Ukraine and their implications for global norms". *Global Society*, 30(1), 67–77.
- Camp, Charles H., Kiran Nasir God & Lilia Chu (2022): "Nation states must comply with their responsibility to protect Ukraine against the Russian Federation's ongoing war crimes". *The World Financial Review*, 1.3.2022. <https://worldfinancialreview.com/nation-states-must-comply-with-their-responsibility-to-protect-ukraine-against-the-russian-federations-ongoing-war-crimes/>, 22.6.2022.
- Crossley, Noele (2020): "Conceptualising consistence: Coherence, principles and the practice of human protection". *Global Responsibility to Protect*, 12(4), 440–463.
- Evans, Gareth (2008): *The responsibility to protect*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Gallagher, Adrian (2022): "Lies, lies, lies and legitimacy: Why the responsibility to protect matters in Ukraine". *Fresh Perspectives*, 3.3.2022. European Centre for the Responsibility to Protect (ECR2P). University of Leeds. <https://ecr2p.leeds.ac.uk/lies-lies-lies-and-legitimacy-why-the-responsibility-to-protect-matters-in-ukraine/>, 22.6.2022.
- GCRP (Global Centre for the Responsibility to Protect) (2022a): Atrocity Alert No 311: Ukraine, Central African Republic and China, 3.8.2022. <https://www.globalr2p.org/publications/atrocity-alert-no-311/>, 5.8.2022.
- GCRP (Global Centre for the Responsibility to Protect) (2022b): R2P Monitor Issue 61, 1.6.2022. <https://www.globalr2p.org/publications/r2p-monitor-issue-61-1-june-2022/>, 1.8.2022.
- Guterres, António (2022): Statement by the Secretary-General – on Ukraine. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2022-02-24/statement-the-secretary-general-%E2%80%93-ukraine>, 22.7.2022.
- Guyer, Jonathan (2022): "Why some countries don't want to pick a side in Russia's war in Ukraine". *Vox*, 9.6.2022. <https://www.vox.com/23156512/russia-ukraine-war-global-south-nonaligned-movement>, 22.6.2022.
- Hehir, Aidan (2022): Another false success: The responsibility to protect and the invasion of Ukraine. European Centre for the Responsibility to Protect (ECR2P). University of Leeds. <https://ecr2p.leeds.ac.uk/another-false-success-the-responsibility-to-protect-and-the-invasion-of-ukraine/>, 22.6.2022.
- ICC (International Criminal Court) (2022): Ukraine. <https://www.icc-cpi.int/ukraine>, 16.8.2022.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001): *The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International

- Development Research Centre. [https://walterdorn.net/pdf/Responsibility-to-Protect\\_ICISS-Report\\_Dec2001.pdf](https://walterdorn.net/pdf/Responsibility-to-Protect_ICISS-Report_Dec2001.pdf), 10.8.2022.
- ICJ (International Court of Justice) (2022): Allegations of genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation). Summary 2. 16.3.2022. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-SUM-01-00-EN.pdf>, 16.8.2022.
- ICRC (International Committee of the Red Cross) (2022): War and law. <https://www.icrc.org/en/war-and-law>, 11.8.2022.
- Ignatieff, Michael (2021): "The responsibility to protect in a changing world order: Twenty years since its inception". Roundtable: The Responsibility to Protect in a Changing World Order. *Ethics & International Affairs*, 35(2), 177–180.
- ION (Ihmisoikeusneuvosto) (2015): Preventing the deterioration of the human rights situation in Burundi. A/HRC/S-24/2, 17.12.2015.
- ION (Ihmisoikeusneuvosto) (2022a): Situation of human rights in Ukraine stemming from the Russian aggression. A/HRC/RES/49/1, 7.3.2022.
- ION (Ihmisoikeusneuvosto) (2022b): The deteriorating human rights situation in Ukraine stemming from the Russian aggression. A/HRC/RES/S-34/1, 16.5.2022.
- ION (Ihmisoikeusneuvosto) (2022c): High Commissioner to Special Session of the Human Rights Council on Ukraine". Morning meeting summary of the 34th Special session. 12.5.2022. Press Releases. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/special-sessions/session34/34-special-session>, 22.8.2022.
- Juntunen, Tapio (2022): "Kestääkö ydinasetabu?". *Maanpuolustus*. Maanpuolustuskurssiyhdistyksen julkaisu, 26.2022. <https://www.maanpuolustus-lehti.fi/kestaako-ydinasetabu/>, 19.8.2022.
- Ki-moon, Ban (2009): Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary-General. A/63/677. 12.1.2009.
- Ki-moon, Ban (2011): "Human Protection and the 21st Century United Nations". Cyril Foster Lecture at Oxford University, 2.2.2011. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-02-02/cyril-foster-lecture-oxford-university-human-protection-and-21st>, 11.8.2022.
- Kurtz, Gerrit & Philipp Rotmann (2016): "The evolution of norms of protection: Major powers debate the responsibility to protect". *Global Society*, 30(1), 3–20.
- Lee, Peter (2022): "Ukraine: the UN's 'responsibility to protect' doctrine is a hollow promise for civilians under fire". *The Conversation*, 7.3.2022. <https://theconversation.com/ukraine-the-uns-responsibility-to-protect-doctrine-is-a-hollow-promise-for-civilians-under-fire-178661>, 22.6.2022.
- Lilly, Damian (2022): *The UN agenda for protection: Policy, strategic, and operational priorities*. New York: International Peace Institute. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2022/03/UN-Agenda-for-Protection-PDF.pdf>, 21.8.2022.
- Lynch, Colum (2022): "The reluctant peacemaker". *Foreign Policy*, 28.4.2022. <https://foreignpolicy.com/2022/04/28/un-guterres-putin-russia-ukraine-peacemaker/>, 21.8.2022.
- Morris, Justin & Nicholas Wheeler (2016): "The responsibility not to veto. A responsibility too far?". Teoksessa: A. J. Bellamy & T. Dunne (toim.) *The Oxford handbook of the responsibility to protect*. Oxford: OUP, 227–246.
- Nasu, Hitoshi (2012): "Peacekeeping, civilian protection mandates and the responsibility to protect". Teoksessa: A. Francis, V. Popovski & C. Sampford (toim.) *Norms of protection. Responsibility to protect, protection of civilians and their interaction*. Tokio: United Nations University Press, 117–133.
- Nuotio, Kimmo (2022): "Ukrainan sota, kehittyvä kansainvälinen rikosoikeus ja oikeusvaltiollisuuden alamäki Venäjällä". *Defensor Legis*, 1(5), 312–322. [https://www.edilex.fi/defensor\\_legis/1000610002.pdf](https://www.edilex.fi/defensor_legis/1000610002.pdf), 16.8.2022.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2022): "What are Humanitarian Principles?" OCHA Message: Humanitarian Principles. July. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM\\_Humanitarian%20Principles\\_Eng.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/OOM_Humanitarian%20Principles_Eng.pdf), 1.8.2022.

- OHCHR (2022a): Ukraine: Civilian casualty update, 8.8.2022. <https://www.ohchr.org/en/news/2022/08/ukraine-civilian-casualty-update-8-august-2022>, 11.8.2022.
- OHCHR (2022b): Situation of human rights in Ukraine in the context of the armed conflict by the Russian Federation 24 February - 15 May, 29.6.2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ua/2022-06-29/2022-06-UkraineArmedAttack-EN.pdf>, 11.8.2022.
- OHCHR (2022c): "Press briefing on Ukraine by Matilda Bogner - Head of UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine". <https://www.ohchr.org/en/press-briefing-notes/2022/05/plight-civilians-ukraine>, 1.8.2022.
- OHCHR (2022d): "Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet". <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/07/ukraine-high-commissioner-updates-human-rights-council>, 1.8.2022.
- Orford, Anne (2011): *International authority and the responsibility to protect*. Cambridge: CUP.
- Pawnday, Savita & Jaclyn D. Streitfeld-Hall (2021): PoC and R2P: Commonalities and differences. Global Centre for the Responsibility to Protect. Report 7.7.2021. <https://www.globalr2p.org/wp-content/uploads/2021/07/PawndayStreitfeldHall-in-COESPU-Magazine.pdf>, 1.8.2022.
- Popovski, Vesselin (2011): "The concepts of responsibility to protect and protection of civilians: 'Sisters, but not twins'". *Security Challenges*, 7(4), 1–12.
- Pramendorfer, Elisabeth (2020): "The role of the Human Rights Council in implementing the responsibility to protect". *Global Responsibility to Protect*, 12, 239–245.
- Ralph, Jason & Jess Gifkins (2017): "The purpose of the United Nations Security Council practice: Contesting competence claims in the normative context created by the responsibility to protect". *European Journal of International Relations*, 23(3), 630–653.
- Ralph, Jason (2022): "Ukraine and the responsibility to protect: The consequences for the vulnerable (and not yet vulnerable) should be front and centre of our reasoning". British Politics and Policy at LSE. Blog Entry 3.3.2022. [http://eprints.lse.ac.uk/114806/1/politicsandpolicy\\_ukraine\\_responsibility\\_to.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/114806/1/politicsandpolicy_ukraine_responsibility_to.pdf), 22.6.2022.
- Reus-Smit, Christian (2008): "Constructivism and the structure of ethical reasoning". Teoksessa: R. M. Price (toim.): *Moral limit and possibility in world politics*. Cambridge: CUP, 58–77.
- Rooman perussääntö (Kansainvälisen rikostuomioistuim) (1998): Valtiosopimukset 56/2002. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2002/20020056>, 22.8.2022.
- Schatzki, Theodore (1996): *Social practices: A wittgensteinian approach to human activity and the social*. Cambridge: CUP.
- SCR (Security Council Report) (2022a): UN Documents on Ukraine. <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/>, 1.8.2022.
- SCR (Security Council Report) (2022b): August 2022 Monthly Forecast. Ukraine. Expected Council Action. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-08/ukraine-7.php>, 10.8.2022.
- Seppä, Tarja (2019): *Responsibility to protect as a United Nations Security Council practice in South Sudan*. Tampere University Dissertations 76. Tampere: Tampereen yliopisto.
- S/PV.8974, 8974th meeting, 23.2.2022. Turvallisuusneuvosto kokouspöytäkirja.
- S/PV.8979, 8979th meeting, 25.2.2022. Turvallisuusneuvosto kokouspöytäkirja.
- S/PV.8980, 8980th meeting, 27.2.2022. Turvallisuusneuvosto kokouspöytäkirja.
- S/PV.9002, 9002th meeting, 23.3.2022. Turvallisuusneuvosto kokouspöytäkirja.
- S/PV.9069, 9069th meeting, 21.6.2022. Turvallisuusneuvosto kokouspöytäkirja.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (1999): S/RES/1265, 17.9.1999.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (2005): S/RES/1593, 31.2.2005.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (2011): S/RES/1973, 17.3.2011.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (2015): S/RES/2248, 12.11.2015.

- TN (Turvallisuusneuvosto) (2022a): S/2022/155, draft resolution, 25.2.2022.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (2022b): S/RES/2623, 27.2.2022.
- TN (Turvallisuusneuvosto) (2022c): S/2022/231, draft resolution, 24.3.2022.
- Welsh, Jennifer M. (2016): "The responsibility to protect after Libya & Syria". *Daedalus*, 145(4), 75–87.
- Welsh, Jennifer M. (2019): "Norm robustness and the responsibility to protect". *Journal of Global Security Studies*, 4(1), 53–72.
- YK (1945): Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja. Valtiosopimukset 1/1956. [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001_2), 21.8.2022.
- YK (Yleiskokous) (2005): World Summit Outcome. A/60.L.1., 24.10.2005.
- YK (Yleiskokous) (2021): The responsibility to protect and the prevention of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. A/RES/75/277, 18.5.2021.
- YK (Yleiskokous) (2022a): Aggression against Ukraine. A/RES/ES-11/1, 18.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022b): Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine. Draft resolution. A/RES/ES/11/L.2, 21.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022c): Humanitarian situation out of the conflict in Ukraine. Draft resolution. A/ES-11/L.3, 22.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022d): Humanitarian consequences of the aggression against Ukraina. A/RES/ES-11/2, 28.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022e): 11th Emergency Special Session, 7th & 8th meetings (AM&PM). Meetings coverage and Press Releases. GA/12410, 23.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022f): 11th Emergency Special Session, 9th meeting (AM). Meetings Coverage and Press Releases. GA/12411, 24.3.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022g): Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council. A/RES/ES/-11/3, 8.4.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022h): Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council. A/RES/76/262, 28.4.2022.
- YK (Yleiskokous) (2022i): 76th Session, 69th & 70th meetings (AM&PM). Meetings Coverage and Press Releases GA/12417, 26.4.2022.

## The UN and Protection Regime in Ukraine

This article discusses how international community, especially the UN, has protected civilians in Ukraine and argues that protection practices are more meaningful than language used. This means how practices construct the principle (deeds to words) thus making it possible. Material for the analysis consists of the draft resolutions and passed ones, and meeting records related to Ukraine of the Security Council, the General Assembly and the Human Rights Council during springtime 2022. It can be concluded that the UN is coordinating humanitarian work based on humanitarian principles for the protection of civilians (PoC). At the same time, practices related to responsibility to protect (R2P) are discussed without framing the Ukraine conflict as the R2P case. This can be interpreted to mean that practices are more meaningful than language used, practices constitute R2P.

Keywords: protection of civilians (PoC), protection regime, responsibility to protect (R2P), the United Nations