

# Sisällys

## PÄÄKIRJOITUS

- Monenkeskisyden kriisi?  
*Anna Kronlund & Teemu Häkkinen* 3

## ARTIKKELIT

- 📌 Euroopan unioni sukupuolten tasa-arvon, seksuaalivähemmistöjen ja ihmisoikeuspuolustajien puolustajana YK:n ihmisoikeusneuvostossa  
*Hanna Tuominen* 9
- 📌 Monenkeskinen yhteistyö ja minilateralismi käytännössä: Tapauksena Somalian rannikon merirosvous  
*Teemu Häkkinen* 31

## KATSAUSARTIKKELIT

- 📌 Monenkeskisen yhteistyön politiikka: Arvopohjainen multilateralismi kiristyvässä maailmanpoliittisessa tilanteessa  
*Katja Creutz* 49
- 📌 YK:n legitimizeetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna  
*Anna Kronlund* 65

## KESKUSTELUA

- Onko YK:lla yhteisen tulevaisuutemme avaimet?  
*Tarja Halonen* 78
- YK:n polulla kestävään rauhaan – merkintöjä matkan varrelta  
*Eeva-Liisa Myllymäki* 83
- Vastaus Pihlströmin synkkään Nato-yksinpuheluun: Kohti rakentavampaa rauhanpolitiikkaa  
*Heikki Patomäki* 90
- Ukraina ja asevaraisen turvallisuuden haaksirikko  
*Jyrki Käkönen* 99

## KIRJA-ARVIO

- Yhteenkiedottu kansainvälinen ja kansallinen (P. Ihalainen & A. Holmila toim.)  
*Johanna Rainio-Niemi* 104
- Ohjeita kirjoittajille 108



## Monenkeskisyyden kriisi?

Monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen on Suomen ulkopolitiikan pitkäaikainen ja keskeinen tavoite. [...] Heikentynyt monenkeskinen yhteistyö ei ole yhdenkään valtion etu. Erityisen vahingollista se on Suomen kaltaisille, pienemmille valtioille. (Ulkoministeriö 2021, 3.)

Onko monenkeskisyys kriisissä ja jos on, kenen etuja monenkeskisyyteen nojaavan kansainvälisen järjestelmän kriisi palvelee? Jos monenkeskisyys ei ole kriisissä, miten yhteistyön tilaa voisi vahvistaa? Ulkoministeriön vuonna 2021 julkaisemassa asiakirjassa kuvattiin Suomen keinoja vahvistaa sille tärkeän monenkeskisen yhteistyön onnistumista. Samaan aikaan Suomen kaltainen pieni maa on vain yksi monista monenkeskiseen yhteistyöhön vaikuttavista toimijoista. Venäjän viime aikojen toimien valossa on jälleen kerran tullut selväksi, että osa kansainvälisen yhteisön jäsenistä saattaa toiminnallaan vaikuttaa Suomea enemmän yhteistyön onnistumiseen, mutta lopulta monenkeskisen yhteistyön tulevaisuus on kaikkien siihen osallistuvien valtioiden käsissä.

Monenkeskinen yhteistyö ei ole pelkkää retorista tavoitteenasettelua tai ihanne valtioiden välisten suhteiden nykytilasta ja tulevaisuudesta. Monenkeskisyys kuvaa pikemminkin sitä moninaista yhteistyön verkkoa, joka on syntynyt valtioiden ja myös kansainvälisten järjestöjen välille ja jonka puitteissa pyritään ehkäisemään sekä ratkaisemaan erilaisia ongelmatilanteita. Monenkeskisyys ei viittaa vain monen eri tahon yhteistyöhön, vaan sen ajatellaan olevan myös tiettyjen arvojen tai tavoitteiden toteuttamista (Ruggie 1992). Monenkeskistä yhteistyötä voidaan myös pyrkiä käyttämään omiin tarkoituksiperiin tai valikoivasti, mikä alleviivaa ilmiön poliittista luonnetta (ks. Morse & Keohane 2014). Mitä enemmän monenkeskisyyttä tarkastelee, sen selkeämmäksi tulee ilmiön monitahoisuus ja siihen kytköksissä olevien käsitteiden monet tulkinnat. Monenkeskisyys voi näyttäytyä myös vakiintuneina organisaatioina, kuten YK tai enemmän epämuodollisina käytänteinä, kuten esimerkiksi G7 tai G20.

Monenkeskisen yhteistyön kriisistä on puhuttu jo pitkään. Erityisesti YK:n nykyinen pääsihteeri Antonio Guterres (2022) on todennut omissa puheenvuoroissaan, ettei monenkeskisyys ole vain valtioiden välistä, vaan moninaisten globaalien kriisien ratkaisemiseksi monenkeskisen yhteistyön tulisi olla laajemmin eri tahot huomioivaa (engl. *inclusive* tai *networked multilateralism*). Monenkeskisyyttä kriittisesti pohtivat julkiset arviot eivät siten välttämättä heikennä monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä vaan tarjoavat tapoja korostaa yhteistyön merkitystä ja toisaalta sen piirteitä myös tulevaisuudessa.

Yksittäinen ongelmatilanne voi muodostua kuitenkin niin isoksi, että koko järjestelmän toimivuus ja tulevaisuus näyttäytyy uhatulta. Hyvä esimerkki tästä koitti helmikuussa 2022, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ilman oikeutusta, tavoitteenaan muun muassa ”denatsifoida” sekä demilitarisoida Ukraina (Putin 2022). Hyökkäys rikkoi selkeästi Ukrainan koskemattomuutta, mikä asetti YK:n johtaman monenkeskisen yhteistyön hankalaan asemaan. Kun YK:n turvallisuusneuvosto kokoontui hyökkäyksen seurauksena hätäistuntoon, 24. helmikuuta käydyn keskustelun aikana Kenian edustaja Martin Kimani totesi, että ”monenkeskisyys makaa kuolinvuoteellaan” (UN Security Council 2022a, 9/15).

Erilaiset kommentit monenkeskisen yhteistyön kriisistä eivät sinällään ole uusia. Ne ovat tulkittavissa osaksi moninapaiseksi kehittyvän maailmanjärjestyksen sekä erityisesti suurvaltainressien aiheuttamia jännitteitä, jotka paitsi haastavat sääntöpohjaisen kansainvälisen yhteistyön toimintamahdollisuuksia myös muokkaavat yhteistyölle asetettavia odotuksia suhteessa eri toimijoihin ja tavoitteisiin.

Tämä *Kosmopoliksen* teemanumero keskittyy tuomaan uusia sisältöjä kotimaiseen keskusteluun monenkeskisestä yhteistyöstä keskittyen erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tarkasteluun. Venäjän hyökkäys Ukrainaan rikkoi merkittävällä tavalla luottamusta siihen, että valtioiden välinen avoin sota olisi Euroopassa menneen talven lumia ja että Venäjän kaltaisen suurvalta olisi valmis tinkimään kansallisista intresseistään osallistumalla rakentavalla tavalla sääntöpohjaisen yhteistyön rakentamiseen ja ylläpitämiseen.

Kuten olettaa saattaa, YK:n turvallisuusneuvosto on ollut kykenemätön vaikuttamaan merkittävällä tavalla Ukrainan sodan tapahtumiin. Kun Venäjän hyökkäys alkoi, oli Venäjän vuoro toimia turvallisuusneuvoston puheenjohtajana. Venäjän edustaja mahdollisti hätäistunnon kokoontumisen turvallisuusneuvoston sääntöjen mukaisella tavalla, mutta korosti omalta osaltaan Venäjän omaa narratiivia Ukrainan sodan luonteesta (UN Security Council 2022b, 2/17).

Tapahtuma osoitti, että YK:n vakiintuneet käytännöt ja prosessit toimivat, mikä tarkoitti myös sitä, että Venäjä saattoi veto-oikeudellaan estää sille haitallisten päätöslauselmien hyväksymisen. Toisaalta YK:n yleiskokous mahdollisti asian käsittelyn ja äänestyksen Venäjän ihmisoikeusneuvostojäsenyyden peruuttamisesta. Myös monet YK:n instituutioista ovat jatkaneet toimintaansa Ukrainassa, ja YK on koordinoinut esimerkiksi humanitaarista avunantoa. Onkin tärkeää muistaa, että YK:n toiminnan analyysissä ei tule keskittyä vain turvallisuusneuvostoon, vaikka se merkittävä onkin. On huomioitava keskeiset esillä olevat ajatukset ja toimintamallit, jotka ylläpitävät monenkeskistä yhteistyötä ja osoittavat sen hyödyt valtioille eri puolilla maailmaa.

Yksittäinen kriisi voi epäilemättä muuttaa merkittävällä tavalla kansainvälistä järjestelmää. Tästä YK:n oma historia on hyvä osoitus. Kriisejä kuitenkin pyritään rajoittamaan ja hallitsemaan, mikä mahdollistaa yhteistyön jatkumisen vähemmän jännitteisten teemojen kohdalla. On myös syytä muistaa, että kriisin merkitys ei ole kaikille samanlainen. Tämä näkyy esimerkiksi kansainvälisessä reaktiossa Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan. Merkittävä osa YK:n jäsenistä on suhtautunut pidättyvästi Venäjän hyökkäyksen tuomitsemiseen ja pysytellyt mieluummin sivussa esimerkiksi äänestämällä tyhjää. Yleiskokouksen ääni on hiljentynyt sitten helmikuun alun, ja yhtenä selittäväenä tekijänä ovat esimerkiksi maiden väliset suhteet ja toisaalta kriisin globaalit konkreettiset vaikutukset ruuan ja energian hintoihin (ks. Gowan 2022). Lienee paikallaan myös todeta, että aiemmin länsimaat ovat aika ajoin jättäneet osan maailmalla tapahtuvista kriiseistä vähälle huomiolle ja keskittyneet mieluummin tiettyjen kriisien hoitoon. Kriisien kautta monenkeskistä yhteistyötä on mahdollista myös vahvistaa hakemalla uusia uria ja muotoja yhteistyölle, mutta samaan aikaan olisi tärkeää säilyttää olemassa olevia pysyviä ja jäsenmaita sitovia rakenteita.

YK on johtava kansainvälinen järjestö laaja-alaiselle yhteistyölle ja sopimus pohjaisen kansainvälisen yhteistyön toteuttamiselle. Tässä roolissa se voi toimia myös jatkossa, jos erityisesti suurvallat ovat valmiita ylläpitämään järjestelmää. Viitteitä järjestelmän hajottamisesta ei ole. Jo kylmän sodan aikana muodostui ajatus siitä, että suurvaltaintressit saattoivat estää tai hankaloittaa kriisien hallintaa tietyissä tilanteissa. Silti oli olemassa tietynlainen kansainvälisen turvallisuuden minimi, jonka YK kykeni hoitamaan käytännössä keskittymällä suurvaltaintressien ulkopuolella tapahtuvien kriisien hoitoon (ks. Kennedy 2006, 62–63). Sama kehityskulku jatkuu myös tulevaisuudessa, jos YK:n 193 suvereenia jäsenvaltiota niin haluavat. YK:n toiminnan onnistuminen sen nykyisessä laajuudessa riippuu lopulta siitä, sitoutuvatko suuret valtiot ja etenkin suurvallat YK:n edustaman monenkeskisen yhteistyön pelisääntöihin ja antavatko ne omia resurssejaan kansainväliseen yhteistyöhön. Toisaalta monenkeskisen yhteistyön onnistumisen kannalta myös pienten ja keskisuurten valtioiden merkitystä erityisesti globaaleissa kysymyksissä ei pidä unohtaa.

Globaaleja kriisejä riittää myös jatkossa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ravistelee suoraan Euroopan turvallisuustilannetta, mutta se on voimakkaasti vaikuttanut myös globaalin energiakriisin syntymiseen sekä merkittävään huoleen nälänhädän lisääntymisestä maailmalla. Alueellisilla kriiseillä voikin olla globaaleja vaikutuksia niin ihmisten arjen turvallisuuteen kuin globaaliin talouteen. Samaan aikaan ihmiskunnan käytettävissä oleva aika ilmastokriisin pysäyttämiseksi vähenee jatkuvasti. Covid-19-pandemia saattoi olla vain yksi askel kohti uusien terveyshuolien täyttämää tulevaisuutta, jossa terveysturvallisuudesta voi tulla yhä merkittävämpi monenkeskistä yhteistyötä vahvistava teema. Monenkeskisen yhteistyön turvin tuleekin kyetä käsittelemään kaikkia eteen tulevia kriisejä sitä mukaa, kun niitä tulee. Tämä vaatii paljon diplomaateilta ja valtiojohtajilta tilanteessa, jossa haasteena on kuunnella samaan aikaan sekä valtioissa esillä olevia poliittisia mielipiteitä ja toisaalta kansalaisten tarpeita.

Samalla monenkeskisen yhteistyö on muutakin kuin kriisien hoitamista. Se on instituutioiden säilyttämistä ja kehittämistä, eri puolilla maailmaa asuvien ihmisten välistä vuorovaiikutusta sekä yhteisten arvojen tulkitsemista ja toteuttamista. Mitä tahansa tulevina vuosina tapahtuukaan, monenkeskisyydestä on syytä pitää kiinni. Se ei ole ainoastaan Suomen vaan koko maailman etu. Suurvallat vaikuttavat merkittävästi siihen, mihin YK pystyy nyt ja jatkossa, mutta myös ne hyötyvät maailmasta, joka ei ole anarkian tilassa.

Teemanumeron aluksi tartutaan sekä monenkeskisyyden ongelmiin että ongelmien monenkeskisiin ratkaisuyrityksiin. Hanna Tuomisen artikkeli käsittelee YK:n ihmisoikeusjärjestelmää ja analysoi ihmisoikeuksia koskevaa normihaastamista ilmiönä sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston tilannetta ja EU:ta ihmisoikeuksien puolustajana. Tuominen muistuttaa valtioiden välisen toiminnan suuresta kuvasta, jossa vakiintuneet instituutiot ja niiden normit ovat usein vahvoissa asemissa, vaikka ne törmäävätkin keskeisten suurvaltatoimijoiden intresseihin sekä arkipäivän diplomatiaan, jossa huomio on sanamuodoissa, erilaisten aloitteiden lisäysehdoituksissa sekä äänestyskäyttäytymisessä. Teemu Häkkinen jatkaa suuntaamalla artikkelissaan huomiota valtioiden epämuodollisen yhteistyön mahdollisuuksille ratkaisuna vakiintuneelle sääntöpohjaiselle yhteistyölle. Häkkinen kuvaa artikkelissaan kansainvälistä reaktiota Somalian rannikon merirosvoukseen ja siinä erityisesti kansainvälisen kontakti-

ryhmän perustamista. Monenkeskinen yhteistyö, multilateralismi, voikin jatkossa täydentyä enemmän minilateralistisilla ratkaisuilla.

Katsausartikkeleista ensimmäisessä Katja Creutz pohtii analyttisesti arvopohjaisen monenkeskisen yhteistyön tilannetta ja herättelee kriittistä keskustelua monenkeskisen yhteistyön inklusiivisen ideaalin ja käytännön toteutumisen yhteensovittamisesta sekä monenkeskisyyden käsitteellistämisen problematiikasta. Anna Kronlundin katsausartikkelissa puolestaan analysoidaan YK:n legitimizeettii erityisesti YK:n yleiskokouksen näkökulmasta ja esitetään, että yleiskokouksen mandaatin vahvistaminen voisi vahvistaa koko YK:ta.

Kaikissa vertaisarvioituissa kirjoituksissa on läsnä monenkeskisyyden nykytilan kuvaamisen suhde muutokseen ja tarpeeseen ratkoa sekä instituutioiden että globaalien tason ongelmia. Sekä valtiot että alueelliset ryhmät lähestyvät monenkeskistä yhteistyötä omista näkökulmistaan. Samaan aikaan YK pyrkii edustamaan sääntöpohjaista yhteistyötä ja maailmantilaa sekä monenkeskisen yhteistyön periaatteita ja universaaleja normeja. Artikkelit raottavat tulkintoja monenkeskisen yhteistyön tulevaisuuteen kiinnittämällä huomiota erityisesti olemassa olevien toimintamallien ja YK:n vahvuuksien hyödyntämiseen ja lopputuloksia painottavaan ajatteluun, jossa monenkeskinen yhteistyö ja siihen liittyvät prosessit ovat itsessään merkityksellisiä ja mahdollistavat toivotut lopputulokset. Samalla on selvää, että monenkeskisen yhteistyön foorumeilla on jatkossakin työstettävä yhteisiä päämääriä, löydettävä niitä tukevia riittävän laajasti hyväksytyjä arvoja sekä viime kädessä ratkaistava maailman kohtaamia haasteita.

Teemanumerossa on mukana myös kaksi asiantuntijapuheenvuoroa monenkeskisyyden tematiikkaan liittyen. Presidentti Tarja Halonen tuo valtiojohtajan näkökulman YK:hon ja monenkeskisyyteen pohtimalla niin Suomen tilannetta kuin tasa-arvon merkitystä kansainvälisessä politiikassa. Ulkoministeriön YK-yksikössä työskennellyt Eeva-Liisa Myllymäki taas avaa oman kirjoituksensa kautta, miten YK-politiikkaa tehdään ja miltä YK:n prosessit näyttävät diplomaatin näkökulmasta. Myllymäen teksti kuvaa osuvasti, miten kestävän rauhankäsite ja toimintamallit ovat kehittyneet YK:ssa suhteessa muuttuviin konflikteihin ja kriiseihin. Asiantuntijapuheenvuorot osoittavat, miten monenkeskinen yhteistyö nojaa paitsi valtioihin, myös lukuisiin valtiojohtajiin sekä diplomaatteihin, jotka toiminnallaan ylläpitävät järjestelmää, tuovat siihen sisältöä, muokkaavat sitä tulevaisuutta varten ja välittävät kokemuksiaan eteenpäin seuraaville sukupolville.

Teemanumeron varsinaisen teeman ohella tässä numerossa jatkuu keskustelu Suomen Nato-jäsenyydestä. Sami Pihlströmin numerossa 2/22 julkaistuun keskustelutekstiin ottavat kantaa Heikki Patomäki ja Jyrki Käkönen.

Numeron päättää Johanna Rainio-Niemen kirja-arvio Pasi Ihalaisen ja Antero Holmilan toimittamasta teoksesta *Nationalism and Internationalism Intertwined: A European History of Concepts Beyond the Nation State*. Tässä kirjassa huomio ei niinkään kohdistu suoraan monenkeskisyyden toteutumiseen vaan sen internationalismiin perustuviin aatteellisiin ja historiallisiin juuriin. On hyvin mahdollista, että näissä juurissa piilee jatkossa tärkeä muistutus monenkeskisen yhteistyön luonteesta sekä menneisyydestä tuleville päättäjille ja asiantuntijoille.

Kiitämme *Kosmopolis*-lehden päätoimittajia ja erityisesti Eeva Puumalaa mahdollisuudesta toimia tämän teemanumeron vierailevina päätoimittajina sekä lehden toimitussihteeri Samu Pehkosta avusta käytännön toimittamisen suhteen. Kiitämme lämpimästi myös teemanumeron kirjoittajia sekä vertaisarvioitsijoita osallistumisesta tämän ajankohtaiseen aiheeseen käsitteelyyn. Osoitamme kiitokset myös Koneen Säätiölle, jonka rahoittama hanke YK:n legitimitetistä ja ylikansallisista haasteista on tarjonnut mahdollisuuden keskittyä YK:n ja monenkeskisen yhteistyön tutkimiseen. Teemanumero kokoaa yhteen osan suomalaisesta ajankohtaisesta YK-tutkimuksesta. Toivomme, että keskustelu saa tulevaisuudessa jatkoa muista YK:hon liittyvistä teemoista ja että siihen liittyvät myös muut aihepiiriä tutkivat. Toivotamme kaikille lukijoille antoisia lukuhetkiä lehden parissa.

Anna Kronlund ja Teemu Häkkinen

Turussa ja Jyväskylässä 10.10.2022

## Lähteet

- Gowan, Richard (2022): *Ten challenges for the UN in 2022–2023*. Crisis Group Special Briefing No. 8, 14.9.2022. <https://www.crisisgroup.org/b8-united-states/ten-challenges-un-2022-2023>, 4.10.2022.
- Guterres, Antonio (2022): "Strengthening multilateralism 'only way' to peaceful world for all". *UN News*, 8.7.2022. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1122212>, 3.10.2022.
- Kennedy, Paul (2006): *The parliament of man. The United Nations and the quest for world government*. Lontoo: Penguin Books.
- Morse, Julia C. & Robert Keohane (2014): "Contested multilateralism". *The Review of International Organizations*, 9(4), 385–412.
- Putin, Vladimir (2022): Address by the President of the Russian Federation, 24.2.2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>, 18.3.2022.
- Ruggie, John (1992): "The anatomy of an institution". *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Ulkoministeriö (2021): *Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana*. Helsinki: Ulkoministeriön julkaisuja 2021:8. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM\\_2021\\_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 20.4.2022.
- UN Security Council (2022a): S/PV.8970. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/263/90/PDF/N2226390.pdf?OpenElement>, 29.9.2022.
- UN Security Council (2022b): S/PV.8979. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>, 5.10.2022.
- Valtioneuvosto (2020): *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Helsinki: Valtioneuvosto. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN\\_2020\\_30.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN_2020_30.pdf), 29.9.2022.







# 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 korkea edustaja 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. Äänestys-oikeus 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 suojeeluun 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 pätevyyteen 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 suvereeniudesta 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 etäämmäksi 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, edistetyn tai vastustetun päätöslauselmatekstistä 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 esimerkkitaapauksiin, 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 itsestäänselvytenä, 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 jäsenmaaineen 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 syrjimistä 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 vuosis keskustelut. 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 ennakoita. 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, tema 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. Päätöslauselmia on valtava määrä ja useilla niistä on jo pitkä historia. Normihorjuttajat eivät uskalla ehdottaa päätöslauselmien 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, länsimaisina 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 väkivallasta 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 ystävyyshänke, 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 keväeseen 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 lauseimat.

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 suojeleminen ovat etusijalla suhteessa ihmisoikeusnormien puolustamiseen. Yksilöä ja yksityistä elämänpääpiiriä 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/IO6009952019ENGLISH.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: hltbiq-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





# Monenkeskinen yhteistyö ja minilateralismi käytännössä: Tapauksena Somalian rannikon merirosvous

Teemu Häkkinen<sup>1</sup>

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

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

## Johdanto

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

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

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



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

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

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



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

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

Artikkelin lähteet koostuvat kolmesta tyyppistä, joiden avulla on mahdollista tarkastella sekä YK:n roolia ja toimintaa että valikoituja kansallisia reaktioita. Ensimmäisenä lähdeaineistona toimivat YK:n turvallisuusneuvoston Somalian rannikon merirosvoukseen liittyvät päätöslauselmat vuosilta 2008–2014. Toisena aineistona kansallisten reaktioiden selvittämiseksi käytän Somalian rannikon merirosvouksen torjumiseen vuonna 2009 perustetun kansainvälisen kontaktiryhmän saamaa vastaanottoa Yhdysvaltojen, Saksan, Iso-Britannian ja Suomen poliittisissa – erityisesti parlamentaarisisissa – konteksteissa. Tarkasteluajanjakso on tässäkin vuodet 2008–2014. Kolmantena aineistona toimivat YK:n omat selvitykset Somalian rannikon merirosvouksen torjumisen onnistumisesta. Aikarajaus keskittyy vuosiin 2007–2014, jolloin Somalian rannikon merirosvous oli huipussaan, loppuen sitten lähes kokonaan. Tutkimusasetelma nojaa pyrkimykseen hahmottaa toimijoiden aiheeseen liittyviä näkemyksiä ja siten peilata todellisuuden sosiaalista rakentumista eri poliittisilla foorumeilla, kuten YK:n turvallisuusneuvostossa ja kansallisella tasolla annetuissa puheenvuoroissa. Olen soveltanut aineiston tarkastelussa laadullista tekstianalyysiä. Analyysi on kohdentunut poliittisten toimijoiden (mm. maiden edustajat YK:n turvallisuusneuvostossa sekä vaaleilla valitut edustajat kansallisissa lainsäädäntöelimissä<sup>2</sup>) antamiin kommentteihin Somalian merirosvoukseen liittyen. Olen sijoittanut kontekstiin näin valikoidut kommentit, jotka viittaavat kontaktiryhmään. Sijoitan löydökset ja tutkimuskirjallisuuden kanssa käytävän keskustelun osaksi argumentointia, jossa pyritään vastaamaan artikkelin kysymyksenasetteluun.

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

## Merten turvallisuuden liittyvän monenkeskisen yhteistyön tausta ja nykytilanne

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

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

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

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

## Somalian rannikon merirosvous ja kansainvälinen reaktio YK:n kautta

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

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

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

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

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

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

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

## Kontaktiryhmä ja monenkeskisyyden toteutuminen kansallisesta näkökulmasta käsin

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

Aikalaiskontekstin perusteella CGPCS:n perustaminen ei ollut merkittävässä määrin poliittisesti ristiriitaista. Pelkästään Afrikan sarven ohi kulkevan globaalien kaupan merkityksen vuoksi yksittäisillä valtioilla oli suuri intressi puuttua alueen merirosvoukseen. Yhdysvallat aktivoitui Somalian merirosvouksen ongelmassa vuonna 2007, ja maan hallinto alkoi edistää YK:n turvallisuusneuvoston alaisuudessa toimivaa kansainvälistä yhteistyötä (Kraska 2011, 82). Eri merenkulkujärjestöt pystyivät Yhdysvaltojen näkemyksen mukaan toteuttamaan erilaisia merenkulun turvallisuutta lisääviä toimenpiteitä, mutta nimenomaan valtiot olivat toiminnan keskiössä. Ulkoministeri Condoleezza Ricen mukaan muun muassa merioikeusyleissopimus<sup>3</sup> sekä turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1816 ja 1846 antoivat periaatteessa riittävän juridisen tuen sekä syyttää että tuomita merirosvoja. Keskeisin ongelma oli kuitenkin poliittisen tahdon ja koordinoinnin puute. Myös eri valtioiden toimintakyvyissä oli ongelmia, ja siksi kontaktiryhmän perustaminen oli tärkeä askel. (Rice 2008.) Yhdysvaltojen senaatin tai edustajainhuoneen aineistossa kontaktiryhmän perustaminen ei noussut esille laisinkaan, mikä antaa osviittaa päätöksessä nähtyjen ristiriitojen puutteesta. Ricen kommentin valossa monenkeskinen yhteistyö yhtäältä legitimoiti erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ja oli luonut

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## Minilateralismin kysyntä ja tarjonta

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Päätäntö

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

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

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

## Lähteet

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

- Hwang, Yih-Jye & Edmund Frettingham (toim.) (2021): *Maritime and territorial disputes in the South China Sea. Faces of power and law in the age of China's rise*. Abingdon: Routledge.
- International Union of Marine Insurance (2022): "UN's contact group on Somali piracy changes its mandate", 21.2.2022. <https://iumi.com/news/news/uns-contact-group-on-somali-piracy-changes-its-mandate>, 27.4.2022.
- Jablonski, Ryan S. & Steven Oliver (2013): "The political economy of plunder: Economic opportunity and modern piracy". *Journal of Conflict Resolution*, 57(4), 682–708.
- Kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä 1974: 11/1981. [https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1981/19810011/19810011\\_2](https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1981/19810011/19810011_2), 9.12.2021.
- Kauhanen, Katri & Sanna Veikkola (2014): *Etelä- ja Itä-Kiinan meret aluekiistojen ja valtakamppailun näyttämönä*. Strategian laitos. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 50. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Keohane, Robert O. (2005): *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Kopacz, Z., W. Morgaś & J. Urbański (2001): "The maritime safety system, its main components and elements". *Journal of Navigation*, 54(2), 199–211.
- Kraska, James (2011): *Contemporary maritime piracy. International law, strategy and diplomacy at sea*. Santa Barbara: Praeger.
- Lee, Lai To (1999): "The South China Sea: China and multilateral dialogues". *Security Dialogue*, 30(2), 165–178.
- Leggett, Theo (2021): "Analysis". *BBC News*, 24.3.2021. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-56505413>, 10.12.2021.
- Mauß, Hanns W. (2020): "Multilateralismus in der deutschen Außenpolitik – eine Bilanz". *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 4(3), 258–275.
- McCabe, Robert (2018): *Modern maritime piracy. Genesis, evolution and responses*. Lontoo: Routledge.
- Monaco, André & Patrick Prouzet (2015): *Governance of seas and oceans*. Newark: John Wiley & Sons.
- Naim, Moisés (2009): "Minilateralism". *Foreign Policy*, 21.6.2009. <https://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>, 3.12.2021.
- Nagao, Satoru (2015): "Maritime security and multilateral cooperation: A Japanese perspective". *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 11, 1–9.
- Prantl, Jochen (2005): "Informal groups of states and the UN security council". *International Organization*, 59(3), 559–592.
- QinetiQ, Lloyd's Register & University of Strathclyde (2013): *Global Marine Trends 2030*. Hampshire, Lontoo & Glasgow: QinetiQ, Lloyd's Register & University of Strathclyde. [https://maritime.lr.org/1/941163/2022-02-18/32n13/941163/1645173490NYjo3Z71/GMT2030\\_HighRes\\_\\_3\\_.pdf](https://maritime.lr.org/1/941163/2022-02-18/32n13/941163/1645173490NYjo3Z71/GMT2030_HighRes__3_.pdf), 19.4.2022.
- Rice, Condoleezza (2008): "Combating the scourge of piracy", 16.12.2008. <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/12/113269.htm>, 18.2.2022.
- Ruggie, John Gerard (1992): "Multilateralism: The anatomy of an institution". *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Sakamoto, Shigeki (2021): "The global South China Sea issue". *The Diplomat*, 4.7.2021. <https://thediplomat.com/2021/07/the-global-south-china-sea-issue/>, 3.12.2021.
- Schwegmann, Christoph (2000): *The contact group and its impact on the European institutional structure*. Occasional Papers 16. Pariisi: The Institute for Security Studies – Western European Union. <https://www.iss.europa.eu/content/contact-group-and-its-impact-european-institutional-structure>, 22.4.2022.
- Simcock, Alan (2010): "The United Nations, oceans governance and science". Teoksessa: G. Holland & D. Pugh (toim.) *Troubled waters. Ocean science and governance*. New York: Cambridge University Press, 28–40.



- Singhal, Amit (2014): ”The contact group and the UN: Two complementary forms of multilateralism”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 63–70.
- S/RES/1816 (2008): United Nations security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/627953?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1838 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/638737?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1846 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/642811?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1851 (2008): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/643822?ln=en>, 27.4.2022.
- S/RES/1897 (2009): United Nations Security council resolution. <https://digitallibrary.un.org/record/672396>, 27.4.2022.
- S/RES/2125 (2013): United Nations Security council resolution. [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2125.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2125.pdf), 27.4.2022.
- Swarttouw, Henk & Donna L. Hopkins (2014): ”The contact group on piracy off the coast of Somalia: Genesis, rationale and objectives”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 11–17.
- Tardy, Thierry (2014): ”Introduction”. Teoksessa: T. Tardy (toim.) *Fighting piracy off the coast of Somalia. Lessons learned from the contact groups*. Report No. 20. Pariisi: EU Institute for Security Studies, 7–10.
- The New York Times* (2009): ”24 countries aim to coordinate effort against Somali piracy”, 5.1.2009. <https://www.nytimes.com/2009/01/15/world/africa/15iht-pirate.1.19381768.html>, 18.2.2022.
- The commission on crime prevention and criminal justice (2012): Resolution 21/2. Countering maritime piracy, especially off the coast of Somalia and in the Gulf of Guinea. [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime\\_Resolutions/2010-2019/2012/CCPCJ\\_Resolution-21-2.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/2010-2019/2012/CCPCJ_Resolution-21-2.pdf), 23.4.2022.
- The contact group on piracy off the coast of Somalia (2010): Communiqué: The contact group on piracy off the coast of Somalia. 5th Plenary of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia. New York, 28.1.2010. [http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/03/Communique\\_5th\\_Plenary.pdf](http://www.lessonsfrompiracy.net/files/2015/03/Communique_5th_Plenary.pdf), 27.4.2022.
- Tirkey, Aarshi (2021): *Minilateralism: Weighing the prospects for cooperation and governance*. ORF Issue Brief No. 489. New Delhi: Observer Research Foundation. <https://www.orfonline.org/research/minilateralism-weighing-prospects-cooperation-governance/>, 3.12.2021.
- Ulkoasiainministeriö (2008): EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/EU:n tukitoimet YK:n päätöslauselman 1816 toimeenpanon tukemiseksi / Merirosvouden vastainen toiminta Somalian rannikkovesillä. UTP 18/2008 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp\\_18+2008.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/utp_18+2008.pdf), 27.5.2022.
- Ulkoasiainministeriö (2009): *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*, 13.11.2009. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 15 / 2009. [https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/47342\\_Suomen\\_kokonaisvaltaisen\\_kriisinhallinnanstrategia.pdf](https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/47342_Suomen_kokonaisvaltaisen_kriisinhallinnanstrategia.pdf), 8.9.2022.
- Ulkoministeriö (2021): *Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana*. Helsinki: Ulkoministeriön julkaisuja 2021:8. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM\\_2021\\_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 20.4.2022.
- UNCTAD (2018): *Review of maritime transport 2018*. <https://unctad.org/webflyer/review-maritime-transport-2018>, 9.12.2021.
- UN (2020): *UNCTAD 2020 handbook of statistics*. Geneve: United Nations. [https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdstat45_en.pdf), 9.12.2021.
- UN Conference on Trade and Development (2014): *Maritime piracy. Part II: An overview of the international legal framework and of multilateral cooperation to combat piracy*. Studies in Transport Law and Policy No. 2. New York & Geneve: UNCTD. <https://digitallibrary.un.org/record/782373?ln=en>, 27.4.2022.



- UN Security Council (2008): 6046th meeting, New York. S/PV.6046, 16.12.2008. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20SPV%206046.pdf>, 22.5.2022.
- UN Security Council (2010): *Report of the Secretary-General on possible options to further the aim of prosecuting and imprisoning persons responsible for acts of piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, including, in particular, options for creating special domestic chambers possibly with international components, a regional tribunal or an international tribunal and corresponding imprisonment arrangements, taking into account the work of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, the existing practice in establishing international and mixed tribunals, and the time and resources necessary to achieve and sustain substantive results.* S/2010/394, 26.7.2010. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S2010%20394.pdf>, luettu 22.5.2022.
- Valtioneuvosto (1997): *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997.* VNS 1/1997. [https://www.defmin.fi/files/245/2512\\_2142\\_selonteko97\\_1\\_.pdf](https://www.defmin.fi/files/245/2512_2142_selonteko97_1_.pdf), 20.4.2022.
- Valtioneuvosto (2010): *Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon EUNAVFOR Atalantaan.* VNS 5/2010 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns\\_5+2010.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_5+2010.pdf), 19.4.2022.
- Yhdistyneet kansakunnat (1982): *Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimus.* [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1996/19960050/19960050\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1996/19960050/19960050_2), 8.12.2021.

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

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

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



# Monenkeskisen yhteistyön politiikka: Arvopohjainen multilateralismi kiristyvässä maailmanpoliittisessa tilanteessa

Katja Creutz<sup>1</sup>

Monenkeskinen yhteistyö eli multilateralismi on uusi kiistakapula kiristyvässä suurvaltakilpailussa. Kilpailevat tulkinnat ja näkemykset siitä tuleeko monenvälisyyttä harjoittaa globaalitasolla vai saman arvopohjan jakavien ryhmittymissä leimaavat valtioiden välistä keskustelua ja sitä, miten monenkeskistä yhteistyötä yritetään harjoittaa ja vahvistaa. Monenkeskinen yhteistyö nähdään sekä keinona saavuttaa tavoitteita että itseisarvona, vaikkakin ensimmäinen ymmärrys valtaa alaa globaalihaasteiden kasvaessa. Yhtäältä tämä heikentää globaaliprosesseja, joita tarvittaisiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen tai kollektiivisen turvallisuuden hallintaan, toisaalta se voi tehostaa tavoitteiden saavuttamista. Globaaliprosessien väheneminen voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä heikentää kansainvälisen yhteistyön perustaa ratkaisevalla tavalla ja luoda oravanpyörän missä suurvaltojen intressit kohtaavat yhä harvemmin. Tämä heikentää osaltaan pienten valtioiden mahdollisuuksia vaikuttaa globaaliasioihin.

Avainsanat: globaalihaasteet, globaalipolitiikka, Kiina, monenkeskinen yhteistyö, Yhdysvallat

## Johdanto

Monenkeskisen yhteistyön kapenemista on seurattu vuosia. Yhtäältä sitä on rapauttanut suurvaltakilpailu, toisaalta globaalit haasteet kuten populismi ja covid-19-pandemia. Viimeksi Vladimir Putinin Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan helmikuussa 2022 on osoitus kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän haasteista. Sekä Yhdysvallat Donald J. Trumpin presidenttityden aikana että Putinin Venäjä ovat kääntäneet selkensä kansainväliselle sääntelylle ja monenkeskiselle yhteistyölle. Vaikka edellinen onkin palannut kansainvälisen yhteistyön foorumeille, jälkimmäinen on katkaissut pitkälti institutionaaliset, normatiiviset ja poliittiset siteensä kansainväliseen yhteisöön. Ristituleen jäävä maailmanjärjestö Yhdistyneet kansakunnat (YK) on voimaton merkittävien jäsenvaltioiden edessä. Monenkeskisen yhteistyön periaate on vakavasti uhattuna, ja sillä tehdään enenevissä määrin suoraan kansainvälistä politiikkaa. Monenkeskinen yhteistyö onkin ennennäkemättömällä tavalla politisoitunut, ja monenkeskisyydessä on alueellisia eroja (Prantl 2013, 3). Monenkeskisen yhteistyön käsite on viimeisin aihe ideoiden ja käsitteiden kovenevassa sodassa (Noesselt 2022, 4), ja suurvallat painottavat monenkeskisyydessä eri pääpiirteitä (Security Council Report 2021).

Monenkeskisyyden politisoitumiseen vaikuttaa se, että monenkeskinen yhteistyö on monitarkoituksellinen ja -vivahteinen käsite, jota eri toimijat käyttävät eri tavoin. Se voi olla esimerkiksi nominaalista, toiminnallista, instrumentaalista, valikoivaa tai tehokasta. Lisäksi voidaan karkeasti katsottuna väittää, että länsimaat vaativat monenkeskiseen yhteistyöhön enemmän tehokkuutta, kun taas globaalin etelän maat kaipaavat siihen moniäänisyyttä ja parempaa

1 OTT, ohjelmajohtaja, Ulkopoliittinen instituutti, <katja.creutz@fia.fi>

edustuksellisuutta (Osler Hampson & Heinbecker 2011, 299). Viime vuosina on kansainvälisissä debateissa kuitenkin korostunut tehokkaan monenkeskisen yhteistyön tarve, koska siihen pohjautuvan kansainvälisen järjestelmän kyky ratkaista globaalihaasteita on heikentynyt. Tehokkuuden saavuttamiseksi monet länsimaat ja erityisesti eurooppalaiset valtiot ovatkin katsoneet tarpeelliseksi vahvistaa monenkeskisyyttä periaatteena, jonka puitteissa tiettyjä eksplisiittejä politiikkatavoitteita tai arvoja ajetaan. Konsensukseen perustuvan monenkeskisen yhteistyön rinnalle, tai jopa sen ylitse, on siis noussut toimintatapa, joka priorisoi yhteistyötä samanmielisten valtioiden kanssa (Jain 2013). Tätä kehitystä on vahvistanut sekä Kiinan nousun tuoma arvokilpailu että Venäjän poissulkeminen useasta kansainvälisestä järjestöstä sen aloittaman hyökkäyssodan seurauksena. Monenkeskinen yhteistyö ei ole staattinen ilmiö vaan kehittyy ympäröivien dynamiikkojen ja vaatimusten johdosta (Newman ym. 2009, 1).

Tämän katsausartikkelin tarkoituksena on yhtäältä puida monenkeskisen yhteistyö politisoitumista, toisaalta käydä kriittistä keskustelua arvopohjaisesta monenkeskisestä yhteistyöstä – siitäkin huolimatta, että monenkeskisyyteen yleensä suhtaudutaan myönteisesti ja suhteellisen kriittikittömästi. Katsausartikkeli kontribuoi ajankohtaiseen kansalliseen ja kansainväliseen keskusteluun monenkeskisen yhteistyön tulevaisuudesta pyrkimällä osoittamaan, miten länsimaiden ajama arvopohjainen multilateralismi osaltaan tuottaa kitkaa ja vaikeuttaa globaalien prosessien olemassaoloa ja tuloksellisuutta. Tutkimuskysymyksiä ovat: Minkälaisia ymmärryksiä monenkeskisestä yhteistyöstä on olemassa, ja mitä arvopohjainen multilateralismi edustaa? Mitä ongelmia seuraa multilateralismin yhdistämisestä tiettyihin arvoihin? Miten tämä vaikuttaa lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä yhteistyöhön niiden kanssa, jotka eivät jaa samoja tavoitteita tai arvoja?

Katsausartikkelin aloittaa monenkeskisen yhteistyön käsitteeseen liittyvä teoriapohdinta, jossa esitellään monenkeskinen yhteistyö keinona ja itseisarvona. Tämän jälkeen keskustelu siirtyy tarkastelemaan monenkeskisyyden politiikkaa eli sitä, millä tavoin eri toimijat lähestyvät monenkeskistä yhteistyötä ja hyödyntävät sitä omien tavoitteiden saavuttamiseen. Keskiössä on erityisesti arvopohjainen monenkeskisyyden. Lopuksi seuraa punninta arvopohjaisen monenkeskisen yhteistyön politiikasta, sen haitoista ja hyödyistä. Tarkoituksena on avata kriittinen keskustelu siitä, voimmeko saavuttaa samaan aikaan globaalihallinnan tavoitteemme edistyksessä ihmiskunnalle ratkaisevissa asiakysymyksissä ja pyrkimyksemme muuttaa monenkeskistä yhteistyötä nykyistä inklusiivisempaan ja oikeudenmukaisempaan suuntaan. Katsausartikkeli edustaa näkemystä, jonka mukaan on tärkeätä ylläpitää mahdollisuuksia globaaliin keskusteluun ja sitä myöden pitää ovela raollaan itseisarvoiselle monenkeskiselle yhteistyölle.

Lähestymistapa aiheeseen on kansainvälisepoliittis-normatiivinen tarkoittaen, että se kansainvälisten suhteiden kirjallisuuden lisäksi huomioi kansainvälisen oikeuden säännöt siltä osin kuin ne ovat relevantteja aiheeseen. Siinä rajataan keskustelun ulkopuolelle kansainvälisten järjestöjen yritykset uudistaa itseään eli institutionaaliset aloitteet vahvistetusta monenkeskisestä yhteistyöstä. Huomio suunnataan pääosin valtiollisiin aloitteisiin ja näkemyksiin, erityisesti suurvaltojen toimiin. Tästä johtuen eri maiden ja ryhmittymien kansallisia ja strategisia asiakirjoja käytetään analyysin pohjana. Lisäksi katsausartikkelissa hyödynnetään laajasti eri aineistoja, kuten politiikan tutkimuksen ja kansainvälisen oikeuden materiaaleja.

## Monenkeskinen yhteistyö keinona ja itseisarvona

Monenkeskinen yhteistyö on viime vuosikymmeninä saanut enenevässä määrin huomiota niin poliittisilta päättäjiltä kuin kansainvälisten suhteiden tutkijakunnalta. Kansainvälisen oikeuden asiantuntijat kokevat kansainvälisen yhteistyön eräänä oikeusjärjestelmän peruspiilarina (Boisson de Chazournes & Rudall 2020), ja monenkeskistä yhteistyötä on kuvailtu jopa kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden maalliseksi uskonnoksi (Alvárez 2000, 394). On kuitenkin huomattava, että monenkeskinen yhteistyö on epämääräinen käsite, joka ymmärretään eri asioina. Ei ole olemassa yleismaailmallista soveltuvaa käsitettä analysoimaan kyseistä kansainvälistä tai globaalia yhteistyömuotoa, eikä universaaliala sanastoa sen kuvaamiseen (Prantl 2013, 1). Eri käsitykset monenkeskisestä yhteistyöstä ja siitä, miten sitä harjoitetaan, ei ole merkityksetöntä. Ne voivat johtaa tehottomaan yhteistyöhön tai pahimmillaan kyseenalaistaa kansainvälistä järjestystä (Mauil 2020a). Käsite on myös jatkuvassa muutoksessa, mikä lisää tarkeyttä ymmärtää sen eri vivahteita kansainvälisessä keskustelussa (Noesselt 2022, 1).

Kansainvälisten suhteiden kirjallisuudessa on eroteltu kaksi eri pääkonstruktiota monenkeskisestä yhteistyöstä. Monenkeskinen yhteistyö voi olla *keino* päästä tiettyihin tavoitteisiin tai sillä koetaan olevan yhteistyömuotona *arvoa itsessään* (katso Taulukko 1). Ensiksi mainitun ymmärryksen mukaan se on diplomaattinen yhteistyömuoto, jonka tarkoituksena on saattaa yhteen eri toimijat löytämään mahdollisimman yhteiset ja tehokkaat keinot ongelmien ratkomiseksi tai hallinnoimiseksi. Sen perusmuodossa ainakin kolme valtiota tarvitaan monenkeskisyyteen. Sitä onkin kutsuttu ”monien kansainväliseksi hallinnaksi” (Kahler 1992, 681).<sup>2</sup> Robert Keohanen mukaan multilateralismi tarkoittaa seuraavaa: ”käytäntö jossa yhteensovitetään kansallisia politiikkavaihtoehtoja kolmen tai useamman valtion ryhmissä” (Keohane 1990, 731). Valtioiden lukumäärä yhteistyössä on määräävä. Keskiössä on siis ’miten’ asioista päätetään (Mauil 2020b, 2), ei se ’mitä’ päätetään.

Multilateralismin pääkonstruktiot	Identifoidut pääpiirteet			
	Tavoitteellinen / arvot	Sisällyttävä	Tehokas	Yhteisymmärrystä rakentava / legitiimi
Multilateralismi keinona	X		X	
Multilateralismi itseisarvona		X		X

Taulukko 1: Monenkeskisyyden pääkonstruktiot ja -piirteet

Tällaista nominaalista ymmärrystä monenkeskisyydestä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se sivuttaa multilateralismin laadullisen ominaisuuden, joka erottaa sen muista yhteistyömuodoista. Keskeistä ei ole numeraalinen puoli vaan se, minkälaisen suhteen ratkaisu luo toimijoiden välille (Ruggie 1992, 567). John Gerard Ruggien tunnettu määritelmä onkin lisännyt konseptiin laadullisen tai normatiivisen elementin numeraalisen ymmärryksen lisäksi.

2 Kaikki käännökset ovat kirjoittajan omia.

Täten monenkeskinen yhteistyö tarkoittaa seuraavaa: ”monenkeskinen yhteistyö on institutionaalinen muoto joka sovittaa yhteen kolmen tai useamman valtion suhteita ’yleistettyjen käytösperiaatteiden mukaan” (ma., 571). Ruggien monenkeskisyys perustuu siihen, että toimintaohjeet soveltuvat yleisesti tilanteisiin, ei vain tiettyyn, yksittäiseen tilanteeseen. Se ei ole esimerkiksi unilateralismia, bilateralismia tai minilateralismia (Pouliot 2011, 19). Myöskään ”halukkaiden maiden liittoutumat” (engl. *coalition of the willing*) eivät edusta monenkeskistä yhteistyötä koska ne ovat asiakohtaisia ja niiden kokoonpanot vaihtuvat kysymyksestä riippuen (ma.).

Vincent Pouliot on kuvannut Ruggien määritelmää toiminnalliseksi monenkeskisyudeksi (engl. *functional multilateralism*), koska se on ’keino’ tai ’työkalu’ päästä tavoitteisiin (Pouliot 2011, 20). Toiminnallinen monenkeskisyys on toisin sanoen keino saavuttaa selkeät päämäärät. Useat monenkeskisen yhteistyön puolustajat ajavatkin toiminnallista multilateralismia, jossa tiettyjen päämäärien saavuttaminen on tärkeää. Tällöin tämä sanan toinen merkitys tarkoittaa sitä, mitkä periaatteet tai arvot ovat määräävässä asemassa kansainvälisessä yhteistyössä. Käytännössä tämä monenkeskisyyden merkitys on vallalla (Mauil 2020b, 2).

’Monenkeskisyys keinona’ -näkömyksen rinnalla on olemassa toinen pääasiallinen tapa jäsentää monenkeskistä yhteistyötä korostamalla sitä prosessina konkreettisten tavoitteiden sijaan. Multilateralismi *itseisarvona* tuottaa tuloksia, joita ei välttämättä voida saavuttaa toiminnallisessa multilateralismissa. Näitä proseduraalisia hyötyjä ovat moderaatit ja legitiimit ratkaisut, joiden laaja tuki edesauttaa niiden täytäntöönpanoa ja pitkällä tähtäimellä luo pohjaa globaalille yhteistyölle (Pouliot 2011). Esimerkiksi The Elders -ryhmä, joka koostuu kansainvälisistä vaikuttajista, nostaa prosessuaalisen puolen esille:

Multilateralismi perustuu ajatukseen että valtioilla, joilla on eriävät mielipiteet, on tarve neuvotella ja löytää yhteinen sävel. Vaikka kansainvälisten sääntöjen, sopimusten ja instituutioiden ominaisuudet ovat tärkeitä, pohjimmiltaan ne ovat toissijaisia kattavalle tarpeelle löytää keskustelufoorumeita. (The Elders 2020.)

Kahden pääkonstruktion ohella monenkeskisessä yhteistyössä painotetaan myös monenkeskisyyden eri piirteitä. Esimerkiksi tehokas monenkeskisyys (engl. *effective multilateralism*) on eurooppalainen konsepti (Prantl 2013, 3), joka esiteltiin Euroopan unionin vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa kollektiivisen toiminnan pohjana (Euroopan unionin neuvosto 2003, 9). Kyseinen asiakirja määrittelee Hanna Ojasen (2005, 19) mukaan tehokkaan monenkeskisen yhteistyön vahvempaan kansainvälisenä yhteisönä, hyvin toimivina instituutioina ja sääntöihin perustuvana kansainvälisenä järjestyksenä. Tämä on tulkittavissa niin, että tehokas monenkeskisyys tarkoittaa sitä, että kansainvälisen oikeuden normisto ”otetaan vakavasti” ja sitä, että osallistutaan aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen ja foorumeiden toimintaan (mt., 19). Lisäksi toisten maiden auttaminen näiden sääntöjen noudattamisessa kuuluu tehokkaan monenkeskisyteen (mt., 20). Näin tulkittuna tehokas monenkeskisyys, vaikka se keskittyykin tavoitteiden saavuttamiseen, on lähellä monenvälistä yhteistyötä itseisarvona (mt.).

Katsausartikkelissa pääasiallisen tarkastelun kohteena olevalla niin sanotulla arvopohjaisella monenkeskisellä yhteistyöllä ei ole tarkkaa määritelmää. Se on kuitenkin osa koulukuntaa, joka näkee monenkeskisen yhteistyön keinona, ei itseisarvona. Se on toiminnallista

monenkeskisyyttä, jolla pyritään saavuttamaan omia arvoja vastaava (kansainvälinen) yhteisö. Vaikka se voi olla luonteltaan muita valtioita sisällyttävää, tässä katsausartikkelissa käytetään termiä kuvaamaan viimeaikaista poissulkevaa kansainvälistä kehitystä, jossa monenkeskistä yhteistyötä harjoitetaan saavuttaakseen omaa tahtotilaa vastaavia tuloksia. Useimmiten tämä tapahtuu yhdessä samanmielisten valtioiden kanssa, ei yhteistyössä kaikkien kanssa. Kuten Hanns W. Maull on esittänyt, "[m]onenkeskisessä yhteistyössä tässä muodossa ei tästä johdun enää ole pääasiallisesti kyse siitä, että tekee muiden kanssa yhteistyötä vaan ennemmin kansainväliseen järjestykseen kiinteästi yhteyksissä olevien tiettyjen (ja joskus jopa kiisteltyjen) tavoitteiden ja intressien turvaamisesta" (Maull 2020b, 3).

Edellä mainittujen monenkeskisen yhteistyön tulkintojen lisäksi on esitetty lukuisia muita käsitteen tarkennuksia. Monenkeskinen yhteistyö onkin täynnä eri variaatioita, joissa osallistuvien maiden lukumäärä vaihtelee kolmesta yleismaailmalliseen. Toinen vaihtuja on yhteistyön tavoitteellisuus. Siinä missä joissakin yhteistyökuvioissa prosessi on tärkeä, toisissa korostuu toiminnallisuus. Nominaalista yhteistyötä lähellä on ymmärrys monenvälisyydestä selektiivisenä ilmiönä. Tällä tarkoitetaan pienten ryhmien kanssa työskentelyä, jossa kumppanit ovat tarkkaan valittuja – à la carte monenvälisyyttä (Morrison 2018, 27). Tämä murtaakin yleisen oletuksen siitä, että monenkeskinen yhteistyö on aina sisällyttävää. Monenkeskisyyttä onkin arvioitava liukuvana asteikkona. Kiistelty monenkeskinen yhteistyö (engl. *contested multilateralism*) on viimeisin lisä monivivahteiseen keskusteluun. Se kuvaa yhteistyötä kansainvälisessä järjestyksessä, jossa nousevat vallat pyrkivät valtasiirtymistä johtuen haastamaan monenväliset järjestöt ja yhteistyön joko sisältä käsin tai kilpailevilla koalitiioilla ja instituutioilla (Morse & Keohane 2014).

## Arvopohjaisen multilateralismin edistäminen monenkeskisen yhteistyön politiikassa

Monenkeskisen yhteistyön kriisiin, joka ilmenee muun muassa instituutioiden toimintakyvyn heikkenemisenä ja kansainvälisen oikeuden sivuuttamisena, on yritetty vastata monin tavoin. Kansainväliset järjestöt ovat luoneet omia strategioitaan siitä, miten tehostaa monenkeskistä yhteistyötä tai edes hidastaa hapertumista. Esimerkiksi YK:n pääsihteeri nimitti keväällä 2022 12 hengen ryhmän entisiä ja nykyisiä maailman johtajia tarkoituksena tukea työtä vuonna 2023 järjestettävälle globaalille konferenssille, joka kulkee nimellä *Summit of the Future* (UN Secretary-General 2022). Maailmanlaajuinen konferenssi esitettiin osana järjestön pääsihteerin raporttia *Our Common Agenda* (UN 2021, 5). EU on puolestaan laatinut oman strategiansa, jolla pyritään vahvistamaan unionin mahdollisuuksia tukea ”uusittua multilateralismia” (European Commission 2021). Tällä pyritään korostamaan EU:n tukea YK:lle mutta myös vahvistamaan unionin toimijuutta globaalihallinnan alalla. EU onkin siirtynyt ajatuksesta monenkeskisestä yhteistyöstä itseisarvona lähemmäksi mallia, jossa multilateralismi mielletään keinona saavuttaa unionille tärkeitä tavoitteita (Helwig 2022, 4). Niklas Helwig (mt., 4) onkin todennut EU:n orientoituneen yhä enemmän tuloksellisuuteen monenkeskisessä yhteistyössä itselleen tärkeissä asioissa kuten terveyteen ja digitaaliseen ympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Myös useat länsimaat ovat halunneet kantaa kortensa kekoon monenkeskisen yhteistyön vahvistamisessa. Monet maat ovat laatineet valtiolliset strategiat tai 'valkoiset paperit' monenkeskisen yhteistyön tärkeydestä. Näitä ovat esimerkiksi Norja, Saksa ja Suomi. Nostamalla multilateralismille esille maat esiintyvät hyvän puolustajina, jotka solidaarisuuden nimissä koettavat ratkoa yhteisiä globaaliongelmia (Rüland 2018, 1–2). Suomen multilateralismi-asiakirjassa monenkeskisestä yhteistyöstä todetaan, että "[m]onenkeskinen yhteistyö on paras tapa saada tuloksia aikaan ihmiskunnalle elintärkeissä kysymyksissä" (Ulkoministeriö 2021, 7).

Länsimaat ovat siis pyrkineet edistämään toiminnallista multilateralismia. Yhteistä länsieurooppalaisille multilateralismi-asiakirjoille on institutionaalinen ja normatiivinen näkemys monenkeskisestä yhteistyöstä. Monenkeskinen järjestelmä koostuu toisen maailmansodan jälkeisestä kansainvälisten järjestöjen ja sopimusten verkostosta, ja asiakirjoissa tunnustetaan järjestelmän keskeisyys kansallisille intresseille. Arvot kuten ihmisoikeudet, oikeusvaltiollisuus, demokratia ja vapaakauppa ovat strategia-asiakirjojen keskiössä.

Osana arvopohjaista monenkeskisyyttä on myös sen inklusiivinen luonne, joka nousee vahvasti esille länsimaiden ajamasta näkemyksestä. Länsimaiden multilateralismi-asiakirjoissa inklusiivisuus tarkoittaa sitä, että kansallisesti sisällytetään eri ministeriöitä monenkeskiseen yhteistyöhön. Myös ei-valtiolliset toimijat, kuten kansalaisyhteiskunta ja yritykset, halutaan mukaan päätöksentekoon ja globaaliongelmien ratkomiseen. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin perustaman Pariisin rauhanfoorumien mukaan sisällyttävä monenkeskisyys vaatii kaikkien panostusta ("all hands on deck", ks. Paris Peace Forum päiväämätön).

Kansallisista ja EU:n strategiapapereista on pääteltävä, että Euroopan maat jakavat huolen monenkeskisen yhteistyön heikkenemisestä. Se ei kuitenkaan ole ainoa syy sille, miksi strategioita on laadittu. Suomen strategia-asiakirjassa monenkeskisyydestä mainitaan kommunikoiminen yhtenä syynä. Brexit-keskustelua aikamme Euroopassa kritisoitiinkin siitä, että monenvälistä yhteistyötä puolustavaa narratiivia ei ollut olemassa (de Wijk ym. 2020, 31). Arvojen signaloiminen sekä kotimaan ja Euroopan unionin yleisölle sekä laajemmalle ulkosuhteissa lieneekin oleellinen syy multilateralismi-asiakirjoille.

Kansallisten multilateralismi-asiakirjojen ohella muutamit länsimaat ovat edenneet myös käytännön toimiin. Ranskan ja Saksan vuonna 2019 lanseeraamalla multilateralismiallianssilla (*Alliance for Multilateralism*) on kaksi tarkoitusta: yhtäältä ryhmittymä haluaa viestiä, että enemmistö valtioista tukee monenkeskistä yhteistyötä ja pitää YK:ta arvossaan; toisaalta se pyrkii luomaan joustavan ja konstruktiivisen verkoston maita, jotka toiminnallaan pyrkivät edesauttamaan monenkeskisiä ratkaisuja spesifisissä asiakysymyksissä (Permanent Mission of France to the UN 2020). Näitä ovat muun muassa ilmastokysymykset, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vahvistaminen ja robottiseet. Ryhmittymä kutsuu tätä niin sanotuksi remontoituiduksi multilateralismiksi (mt.). Sen mukaan kansainvälistä oikeutta tulee suojata, säilyttää ja edistää; voimallisia aloitteita globaalihallinnassa tarvitaan; ja olemassa olevia kansainvälisiä järjestöjä tulee uudistaa nykyistä inklusiivisempaan, demokraattisempaan ja läpinäkyvämpään suuntaan. Ryhmittymä kuvaakin itseään "hyväntahtoisuuden kokoajaksi" (Reiter 2021).

Arvopohjaisuutta monenkeskisessä yhteistyössä on korostanut myös lännen toimintatapa, jolla Venäjä suljetaan ulos kansainvälisestä yhteistyöstä ja sen foorumeista vastauksena sen



aloittamalle hyökkäyssodalle Ukrainassa helmikuussa 2022. Länsi sai muiden maiden varauksellisen tuen maaliskuussa 2022, kun YK:n yleiskokouksen äänestyksessä Venäjä päätettiin erottaa väliaikaisesti maailmanjärjestön ihmisoikeusneuvostosta. Venäjä on myös suljettu ulos Euroopan neuvostosta ja sen tarkkailija-asema Euroopan hiukkasfysiikan tutkimuskeskuksessa CERN:issä on hyllytetty samoin kuin yhteistyö Maailman työjärjestön (ILO) kanssa (International Geneva 2022). Venäjä on ulkona myös osasta Maailman kauppajärjestön (WTO) keskusteluista (ma.), ja useat maat ovat peruneet suosittuimmuuden periaatteen (engl. *most favoured nation*) soveltamista Venäjään. EU ei myöskään järjestä kahdenvälisiä tapaamisia Venäjän edustajien kanssa. Niin ikään Suomelle tärkeän Arktisen neuvoston toiminta on Venäjän takia jäissä. Venäjistä on nopeasti tulossa hylkiövaltio Yhdysvaltain, EU:n ja muiden länsimaiden silmissä, kun taas muu maailma suhtautuu lännen narratiiviin ja toimintatapoihin varauksellisesti. Tarkasteltaessa kolmansien maiden suhtautumista Venäjän toimiiin laajemmin kuin pelkän YK:n äänestyskäyttäytymisen kautta käy ilmi, että kaksi kolmannesta maailman väestöstä elää maissa, jotka suhtautuvat neutraalisti tai tukevat Venäjän toimintaa (Mahbubani 2022b; Economist Intelligence Unit 2022).

## Arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö: uhka vai mahdollisuus?

Multilateralismin politiikassa pidetään yleisesti ydinkysymyksenä sitä, miten parhaiten edistää yhteisten ongelmien ja haasteiden ratkomista. Tämä katsausartikkeli on lisäksi painottanut monenkeskisten prosessien itseisarvoa siinä, että ne valjastavat valtioita ja muita toimijoita yhteistoimintaan, jossa prosessilla on arvoa. Onko arvopohjainen multilateralismi keino edistää yhteistyötä asiakysymyksissä vai voiko sen 'klubimaisuus' ja valinnat lisätä valtioiden välistä vastakkainasettelua ja heikentää yhteistyötä tärkeissä asiakysymyksissä? Norjan valtion strategia-asiakirja monenkeskisestä yhteistyöstä onkin suora todetessaan:

Kun ei-liberaalit ja autoritaariset valtiot aktivoituvat monenkeskisessä järjestelmässä, liberaalit, demokraattiset valtiot kohtaavat dilemman. Pitäisikö niiden tukea monenkeskistä yhteistyötä sen itseisarvon takia, vaikka monenkeskiset prosessit heikentäisivätkin etabloituneita oikeuksia eivätkä vastaa liberaalidemokratian puitteita? Vai pitäisikö valtioiden pysyä uskollisina arvoilleen, vaikka se tietäisi suurempaa polarisoitumista, kykenemättömyyttä toimia tai tärkeiden instituutioiden alasajoa? (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2020, 26–27.)

Seuraavaksi syvennymme tähän dilemmaan eli siihen, miten arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön ja erityisesti miten se vertautuu konsensuspohjaisiin globaaliprosesseihin. Lisäksi käydään keskustelua siitä, onko arvopohjainen rajatumpi yhteistyö valinta, jonka valtiot ovat vapaita tekemään.

### *Gloaalien toimintamallien, maltillisten ratkaisujen ja laajan omistajuuden vähentyminen*

Itseisarvoisen monenkeskisen yhteistyön pääpiirteiden on yllä todettu olevan inklusiivisuus ja yhteisymmäryksen rakentaminen. Täten globaalitasolla tapahtuva monenkeskinen yhteistyö edustaa valtioiden tasavertaisuutta ja toimintamalleja, joissa jokainen maa saa äänen-

sä kuuluviin niin halutessaan. Se on syrjimätön yhteistyömuoto eikä osallistuminen vaadi minkään suurvallan hyväksyntää (Kahler 1992, 681). Sen on nähty edesauttavan valtioiden välistä luottamusta ja parhaimmillaan jopa kansainvälisten suhteiden demokratisoitumista. Monenkeskisen yhteistyön arvoiksi on katsottu se, että se vähentää jännitteitä ja toimii sil-lanrakentajana. Kaikille osapuolille on annettu mahdollisuus päästä ääneen ja vaikuttaa lop-putulemaan (Pisarski 2020).

Vincent Pouliot on huomauttanut, että konkreettisten asiakysymysten ohella monenkes-kisellä yhteistyöllä on myös rakenteellista lisäarvoa. Se tapa, millä teemme asioita, luo maail-man jossa elämme (Pouliot 2016, 11; Groom 2009, 460). Globaalit prosessit ovat luova voima itsessään (Pouliot 2016, 10). Ne luovat odotuksia siitä, että kansainvälinen yhteistyö on normi eikä poikkeus; ne toimivat vastavoimana kovenevalle kilpailulle ja sekasorrolle kansainväli-sissä suhteissa (Patrick 2019). Ne vaativat kuitenkin kompromisseja kaikilta osapuolilta, ja vallitsevassa maailmanpoliittisessa tilanteessa kompromissien saavuttaminen voi olla entis-tä vaikeampaa ja näin johtaa tulostason madaltumiseen (Gowan 2018). Vahvat valtiot eivät mielellään aseta ihmiskunnan intressejä omiensa eteen (Mahbubani 2022a, 243). On kuiten-kin koettu, että kun päätöksillä on laaja omistajuus, niiden tehokas toteuttaminen helpottuu (Pouliot 2011). Monenkeskisen yhteistyön instituutiot edesauttavat muutosten legitimisyyttä ja rauhallista siirtymää niihin (Acharya 2009). Monenkeskinen yhteistyö nähdäänkin yrityk-senä sovitella yhteenkuuluvuuden tunnetta ja moniarvoisuutta (Newman ym. 2009, 15).

Maa- tai samanmieliset ryhmittymät, kuten multilateralismiallianssi tai globaaliongel-mien ratkomiseen *Atlantic Councilin* ehdottama *Democracies 10*, näyttäytyvät usein globaali-en toimintamallien vastakohtana. Ne voivat perustua alueelliseen yhteistyöhön, mutta myös löyhempiin, tiettyjä asiakysymyksiä varten luotuihin ryhmiin. Yhteistyön painottuminen pienempiin ryhmittymiin on seurausta kattavampien yhteistyömuotojen jännitteistä (Prantl 2013, 5). Esimerkiksi G7- tai G20-ryhmittymien on koettu tarjoavan rajatun monenkeski-sen foorumin nopeille ratkaisuille olennaisissa asiakysymyksissä kuten ruokaturvallisuudessa (Helwig 2022, 7). Se tarkoittaa eksklusiivisempaa yhteistyötä mutta mahdollisesti myös poliittista vastakkainasettelua ja kansainvälisen yhteistyön pirstaloitumista (mt., 7). Multilatera-lismiallianssi on esimerkiksi todennut tarkoituksenaan olevan taistella niitä vastaan, jotka tu-hoavat kansainvälistä järjestystä (Wintour 2019). Kyseinen liittouma on myös nähty vahvana kritiikkina presidentti Trumpin politiikalle (ma.). Myös Yhdysvaltain vetämä Quadrilateral Security Dialogue'ın tarkoituksena on vahvistaa arvoja kuten ihmisoikeuksia, oikeusvaltiol-lisuutta ja vapaata merenkulkua rajaamalla samalla Kiinan vaikutusvaltaa Tyynellä merellä (Pandey 2022).

Eritoten globaalien etelän maat ovat kritisoineet samanmielisten arvoryhmittymien yh-teistyötä instrumentalistiseksi. Syytökset eivät ole uusia. Kun Neuvostoliitto aikoinaan ero-tettiin Kansainliitosta sen aloitettua hyökkäyssodan vuonna 1939 Suomea vastaan, *Mosko-van uutiset* syytti 18. joulukuuta 1939 länsimaita silloisen maailmanjärjestön valjastamisesta omaan käyttöön. Lisäksi lehden kirjoituksessa huomioitiin, kuinka poissulkeminen heikensi Kansainliittoa (*Moscow News* 1939). Jäsenen poissulkeminen jostakin kansainvälisestä jär-jestöstä on kiisteltyä, erityisesti mitä tulee globaaleihin järjestöihin (Dzethisarou & Koffey

2019). YK:n pääsihteeri Antonio Guterres onkin muistuttanut tarpeesta ylläpitää monenkeskisen yhteistyön prosesseja (World Economic Forum 2019).

Vuonna 1990, Kuwaitin sodan yhteydessä, kolumnisti Charles Krauthammer (1990, 25) syytti Yhdysvaltoja ja sen liittolaisia ”pseudomultilateralismista” eli teeskennelystä monenkeskisydestä. Hänen mukaan Yhdysvallat harjoitti kollektiivisen turvallisuuden nimissä multilateralismia muistuttavaa politiikkaa (engl. *apparent multilateralism*), joka ei kuitenkaan ollut ’oikeaa’ multilateralismia. Krauthammerin mukaan pseudomultilateralismia edusti suurvallan pyrkimykset naamioida yksipuolinen toiminta monenkeskiseksi, kuten Yhdysvallat väitetyt teki Kuwaitin sodassa.

Vallitsevassa maailmanpoliittisessa tilanteessa Kiinan kansantasavalta on omaksunut retoriikan teeskennelystä ja oikeasta monenkeskisestä yhteistyöstä. Se on ilmaissut huolensa lännen harjoittamasta pseudomultilateralismista, viimeksi lokakuussa julkaistussa kannanotossaan YK-yhteistyöstä (CGTN 2021). Tämän mukaan oikea tai todellinen multilateralismi jää blokkipolitiikan tai klikkiyhteistyön jalkoihin. Kiinan mielestä ryhmien luominen ei edistä monenkeskistä diplomatiaa vaan luo epävakautta (Global Times 2021). Monenkeskisen yhteistyön ydin näyttäytykin Kiinan mielestä sinä, että kaikki maat uskaltavat sanoa julki vastakkaisetkin mielipiteensä (ma.) ja että niin suuria kuin pieniä maita kohdellaan tasavertaisesti. Kiinan näkemyksen mukaan oikea multilateralismi edistää kansainvälisten suhteiden demokratisointia, kun taas lännen ja Yhdysvaltain ajama pseudomultilateralismi häiventää sitä (Helsinki Times 2021).

Mitä tämä ’oikea monenkeskisyys’ tai monenvälinen yhteistyö kiinalaisittain on? Kiina on vuosituhanteen vaihteen jälkeen alkanut kääntyä ulkopolitiikan doktriineissaan ja politiikkatoimissaan monenkeskisten alueellisten ja globaalien organisaatioiden puoleen (Wu & Landsdowne 2008, 3). Merkittävänä erona länsimaiden ajamasta monenvälisyydestä on se, että kiinalaiseen monenkeskisyysyteen ei pääasiallisesti sisällytetä kaikkia ei-valtiollisia toimijoita kuten kansalaisyhteiskuntaa. Monenkeskinen yhteistyö kiinalaisittain on lisäksi kahdenvälisten suhteiden rakentamista monen kanssa. Sitä on myös kutsuttu ’multi-bilateralismiksi’ (Rudyak päivämätön). Sen ajatuksena on rakentaa suhteita useiden maiden kanssa kahdenvälisesti. Kiina on nostanut esille Silkkitie-hankkeensa esimerkkinä sen yhteistyömallista (ma.). Kiinan harjoittama monenkeskinen yhteistyö ei siis liioin vastaa globaaliprosesseja ja ajatusta monenkeskisestä yhteistyöstä itseisarvona, vaikka Kiinan presidentti Xi Jinping esitti World Economic Forumissa puhessaan Davosissa vuonna 2019 maan olevan monenkeskisen yhteistyön mallimaa. Käytännössä Kiina kuitenkin lähestyy monenkeskistä yhteistyötä opportunistisesti ja valikoiden (Kastner ym. 2020, 165).

Koska monenkeskinen yhteistyö perustuu ajatukseen määrittelemättömästä vastavuoroisuudesta ja (syvästä) valtioiden välisestä luottamuksesta (Rathbun 2011), jännittyneessä maailmanpoliittisessa tilanteessa edellytykset yhteistyölle voivat kuitenkin olla pienet. Tästä johtuen rajatumpi ja arvopohjaisempi monenkeskinen yhteistyö voi olla ainoa mahdollisuus tuloksellisuuteen. On kuitenkin huomattava, että samanmielisten ryhmittymät voivat olla pienille maille ongelmallisia kun pääsy mukaan päätöksentekoon ei välttämättä ole (Tulevaisuusvaliokunta 2020, 9; Helwig 2022, 7). Lisäksi valtiot, jotka eivät tue samoja periaat-

teita tai arvoja, jäävät ulkopuolelle. Esimerkiksi Yhdysvaltain presidentti Joe Bidenin koolle kutsumaan Amerikan mantereen huippukokoukseen kesäkuussa 2022 kutsutta jäivät Kuuba, Nicaragua ja Venezuela epädemokraattisuutensa vuoksi (Spagat & Megerian 2022). Tästä johtuen muutamat valtionjohtajat boikotoivat kokousta (ma.).

### *Vaikutukset tehokkuuteen*

Monenkeskistä yhteistyötä globaalilla tasolla on syytetty hankalaksi, hitaaksi ja tehottomaksi yhteistyömuodoksi (Maull 2020b, 4). Esimerkkinä monenkeskisen yhteistyön hitaudesta voi toimia Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. YK:n piirissä aloitettiin jo 1990-luvun loppupuolella pohjustustyö ajatukselle, että vammaiset henkilöt voisivat nauttia kokonaisvaltaista oikeudellista suojaa. Lopullinen sopimusluonnos hyväksyttiin vuonna 2006, ja itse sopimus astui voimaan 2008. Tie ajatuksesta kansainvälisoikeudellisesti sitovaan sopimukseen kesti siis runsaan vuosikymmenen.

Globaalin monenkeskisen yhteistyön ongelmia ovat sen vaatimat kompromissit, jotka näyttävät tehottomina ratkaisuina, koska asioista sovitaan pienimmän yhteisen tekijän periaatteen mukaisesti (Gowan 2018). Mancur Olson (1965, 35) tunnetusti väitti, että ”mitä isompi ryhmä, sen kauemmaksi se jää optimaalisen yhteisen hyvän saavuttamisesta”. Pyrkimykset ovat voineet hämärtyä neuvotteluiden lomassa ja asiasta on voitu livetä. Myös monenkeskisten prosessien byrokratia tai toiminnan päällekkäisyydet voivat olla esteitä tehokkuudelle. Monenkeskinen yhteistyö vaatii siis aikaa ja resursseja, vaikka globaaliongelmien eivät voi odottaa. Tehokkuus uhrataan siis legitimitetin, eli globaalien prosessien, alttarilla (Kahler 1992, 682; Kortunov 2020) Lopputulos voi myös olla vaikeaselkoinen kaikkien osapuolten halutessa varmistaa omat prioriteettinsa. Globaalien yhteistyöfoorumien rinnalle nousevat pienemmät arvopohjaiset ryhmittymät nähdäänkin tehokkaimpina vaihtoehtoina tilanteissa, joissa globaaliprosessit ovat hitaita tai kansalliset intressit estävät yhteisten ratkaisujen löytämistä (Helwig 2022, 7). Myös näissä yhteistyömuodoissa on kuitenkin olemassa riski päällekkäisyyksille (Beisheim ym. 2022, 7).

Globaalien toimintamallien vähentymisellä on kuitenkin epäsuotuisia vaikutuksia globaaliongelmien hallintaan ja ratkointaan. Lähtökohtaisesti yksikään maa, eikä maiden ryhmittymä, pysty riittävästi vaikuttamaan globaaliongelmiin yksinään. Tämä onkin lausuttu julki länsimaiden toimesta. Ongelmat ja haasteet ovat niin laajoja, että niiden hillitsemiseen tarvitaan kaikkien maiden myötävaikutusta. Ilmastonmuutos, pandemiat, nälänhätä ja elintarvikepula, luontokato, ympäristön saastuminen, pakolaisuus ja kansainvälinen turvallisuus muodostavat kaikille yhteisiä haasteita. Lisäksi ydinasekysymykset ja yhteiskäyttöalueet, tai niin sanotusti ihmiskunnan yhteistä perintöä olevat alueet, kuten valtameret, Arktinen alue ja avaruus, ovat poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti kaikkien valtioiden intressissä vaikka ovatkin suoraan kytköksissä tiettyihin valtioihin enemmän kuin toisiin.

Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta vaatii korkean tason yhteistyötä ja koordinoitua (Medvedieva ym. 2018). Taistelu ilmaston lämpenemistä vastaan on mahdotonta ilman Venäjää (Norton 2022), maailman neljänneksi suurinta saastuttajaa. Ilmaston muutos on myös suoraan kytköksissä Arktisen alueen tulevaisuuden kanssa, joka on tilastollisesti eniten lämpenevä alue ja ikkuna ilmaston muutoksen torjuntaan (Irfan 2022). Arktinen neuvosto on

edustanut kansainvälisen yhteistyön keidasta, mutta Venäjän hyökkäyssota ja lännen reaktiot ovat ajaneet kyseisen yhteistyömekanismin kriisiin. Arktisen yhteistyön ajauduttua karille, ja Venäjän toimittaman Arktisen alueen ilmastotutkimuksen puuttuessa (Wong 2022), taistelu käy yhä vaikeammaksi. Kansainväliset julkishyödykkeet kuten rauha ja terveellinen ympäristö asetetaan näin vastakkain, mikä on johtanut väitteisiin, että yleisen hyvän nimissä yhteistyötä Venäjän kanssa tietyillä politiikkasektoreilla tulisi jatkaa (Collins 2022). Riippuvuus yhteistyöstä muiden kanssa on myös tunnustettu Yhdysvaltain hallinnossa. Ulkoministeri Anthony Blinkenin antamassa lausunnossa todetaan esimerkiksi Kiinan olevan keskeinen covid-19:n ja ilmaston muutoksen torjunnassa (US Department of State 2022). Vastuunkantajia tarvitaan laajalla rintamalla (Kahler 1992, 683), eikä arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö ole aina tehokasta.

### *Velvollisuuden laiminlyöminen?*

Monenkeskisen yhteistyön politiikan narratiivi perustuu valtioiden vapautteen valita minkälaista monenvälistä yhteistyötä harjoittavat – vai harjoittavatko lainkaan. Tämä koskee eritoten arvopohjaista monenkeskisyyttä, jossa samanmieliset maaryhmittymät toimivat yhdessä esimerkiksi ihmisoikeuksien edistämiseksi. Kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna monenkeskinen yhteistyö ei kuitenkaan aina ole väitetysti erivapaus. YK:n peruskirjan mukaan kansakunnilla on yleinen velvollisuus tehdä yhteistyötä. Tämä on myös vahvistettu YK:n yleiskokouksen vuonna 1970 hyväksymässä 'Friendly Relations Declaration' -päätöslauselmassa, joka sisältää tarkemman kuvauksen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä. Sen mukaan kaikilla valtioilla on vastuu tehdä yhteistyötä toistensa kanssa kansainvälisissä suhteissa riippumatta poliittisista ja taloudellisista näkemys- tai järjestelmäeroista. Yhteistyövelvoite mainitaan erityisesti kysymyksissä, jotka koskevat kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, ihmisoikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia asioita. Velvollisuus tehdä yhteistyötä käsittää laajan skaalan toimia, jotka voivat vaihdella yhteistyöstä yleisellä tasolla tietyn tuloksen saattamiseen (Gaeta ym. 2020). Sen pyrkimyksenä on ottaa muut valtiot huomioon punnitsemalla toimiensa vaikutuksia (Craik 2020).

Kyseisen yleisvelvoitteen ohella useat kansainväliset sopimukset, erityisesti yhteiskäytön liittyvissä asioissa, eivät ainoastaan mahdollista monenkeskistä yhteistyötä vaan vaativat sitä (Criddle & Fox-Decent 2019). Monenkeskinen yhteistyö voi siis olla pakollista (engl. *mandatory multilateralism*). Evan J. Criddle ja Evan Fox-Decent (ma.) ovat esittäneet monenkeskisen yhteistyön olevan pakollista viidellä eri osa-alueella. Näitä ovat: 1) alueelliset kiistat, 2) oikeuksiin liittyvät kiistat, 3) yhteisten resurssien hallinnointi, 4) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavat asiat ja 5) vakavat ihmisoikeusloukkaukset ja kansainvälisen rikosoikeuden loukkaukset. Lisäksi Loukas Mistelis ja Giammarco Rao (2021, 62) lukevat tähän pakollisen monenkeskisyyden piiriin myös ilmastonmuutoksen, kestävä kehityksen ja kansainvälisen investointioikeuden. Myös vesiväyliin liittyvissä asioissa on väitetysti velvollisuus toimia yhdessä (Oramy & Aremu 2021). Velvollisuus tehdä yhteistyötä on noussut esille viime aikoina myös esimerkiksi covid-19-pandemian torjunnassa ja pyrkimyksissä lopettaa Venäjän laittomat toimet Ukrainassa.

## Päätäntö

Vuonna 1992 James A. Caporaso (1992, 600) esitti kysymyksen: ”Miksi maailma ja kansainvälisten suhteiden teoria on vältellyt multilateralismia?”. Tämä väittäminen on selkeästi vanhentunut. Monenkeskinen yhteistyö on ollut laajan mielenkiinnon ja tutkimuksen kohteena viime vuosikymmenten ajan, ja sen tärkeys kansainvälisessä yhteistyössä korostuu globaalihaasteiden edessä. Tämän katsausartikkelin tarkoituksena on ollut tarkastella monenkeskisen yhteistyön politiikkaa osana kovenevaa suurvaltakilpailua ja kansainvälisen järjestelmän häpertymistä. Monenkeskisen yhteistyön käsitteestä ja sen toteutustavoista on tullut osa kamppailua maailmanjohtajuudesta.

Viime vuosina on noussut esille tarve tehostaa monenkeskistä yhteistyötä, jotta globaalihaasteisiin ja -ongelmiin voitaisiin paremmin vastata. Tehokkaan monenvälisen yhteistyön kaipuu näkyikin lukuisissa kansallisissa multilateralismi-asiakirjoissa ja strategioissa. Niissä korostuu tavoitteiden julkittaminen ja halu korostaa arvoja valtiollisen inklusiivisuuden kustannuksella. Tehokas multilateralismi koetaan siis tänään monesti olevan rajattua ja arvopohjaista. Se antaa mahdollisuuden niille valtioille, jotka niin haluavat, tehdä yhteistyötä omien arvojensa puolesta.

Arvopohjaisen multilateralismin vastakohtana voidaan pitää sitoutumista monenkeskiseen yhteistyöhön sen mukanaan tuomien prosessuaalisten arvojen takia. Tämä vaihtoehto korostaa monenkeskistä yhteistyötä itseisarvona. Keskiössä on monenkeskisyyden arkipäiväistäminen ja kaikkien osallistuminen eriävine mielipiteineen. Laajapohjaiset tai globaalit prosessit sallivat arvopohjaista monenkeskisyyttä paremmin soraääniä ja rakentavat käytäntöjä ja kanssakäymistä pitkällä tähtäimellä. Kiinan virallinen lähestymistapa vaikuttaa olevan lähempänä tätä katsantokantaa, vaikka sen tosiasiallinen politiikka onkin väitetysti myös valikoivaa.

Heikkenevän kansainvälisen poliittisen ilmapiirin vuoksi ei ole aihetta uskoa monenkeskiseen yhteistyöhön, joka on samalla tehokasta ja prosessuaalisesti arvokasta. Useimpien valtiot joutuvatkin punnitsemaan, missä asioissa ne priorisoivat tuloksellisuutta ja missä monenkeskistä yhteistyötä prosessina. Yhtä toimivaa muuttia monenkeskiselle yhteistyölle ei vaikuta olevan. Monenkeskisen yhteistyön onkin vaadittu muuttuvan maailman ja sen geopoliittisen tilanteen kanssa (Moreland 2019, 3). Laajapohjaiselle tai globaalille monenkeskiselle yhteistyölle on kuitenkin pyrittävä raivaamaan tilaa suurvaltakilpailun puitteissa mahdollisuuksien mukaan, koska ilman sitä globaaliongelmia ei pystytä hallitsemaan. Lisäksi kyseinen yhteistyömuoto rakentaa ja ylläpitää valtioiden välisiä suhteita ja luottamusta paremmin kuin samanmielisten ryhmittymät.

## Lähteet

- Acharya, Amitav (2009): ”Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics”. Teoksessa: E. Newman, R. Thakur & J. Tirman (toim.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press, 95–118.
- Alvarez, José E. (2000): ”Multilateralism and its discontents”. *European Journal of International Law*, 11(2), 393–411.
- Beisheim, Marianne, Axel Berger, Lars Brozus, Adolf Kloke-Lesch, Ronja Scheler & Silke Weinlich (2022): *The G7 and multilateralism in times of aggression: Maintaining and strengthening cooperative and*



- inclusive approaches for the global common good. Think7 Policy Brief. Berliini: Global Solutions Initiative Foundation gGmbH. [https://www.think7.org/wp-content/uploads/2022/03/Cooperation\\_G7-and-Multilateralism-in-Times-of-Aggression\\_Beisheim\\_Berger\\_Brozus\\_Kloke\\_Scheler\\_Weinlich.pdf](https://www.think7.org/wp-content/uploads/2022/03/Cooperation_G7-and-Multilateralism-in-Times-of-Aggression_Beisheim_Berger_Brozus_Kloke_Scheler_Weinlich.pdf), 27.6.2022.
- Boisson de Chazournes, Laurence & Jason Rudall (2020): "Co-operation'. An assessment of the fundamental principles of international law". Teoksessa: J. E. Viñuales (toim.) *The UN friendly relations declaration at 50. An assessment of the fundamental principles of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 105–132.
- Caporaso, James A. (1992): "International relations theory and multilateralism: The search for foundations". *International Organization*, 46(3), 599–632.
- CGTN (2021): "China issues position paper on UN cooperation with true multilateralism highlighted". *CGTN*, 22.10.2021. <https://news.cgtn.com/news/2021-10-22/China-issues-position-paper-on-UN-cooperation--14z8GjAKa3K/index.html>, 21.6.2022.
- Collins, Catherine (2022): "Scientists fear excluding Russia from Arctic research will derail climate change effort". *Science/Business*, 29.3.2022. <https://sciencebusiness.net/climate-news/news/scientists-fear-excluding-russia-arctic-research-will-derail-climate-change>, 21.6.2022.
- Craik, Neil (2020): "The duty to cooperate in international environmental law: Constraining state discretion through due respect". *Yearbook of International Environmental Law*, 30, 22–44.
- Criddle, Evan J. & Evan Fox-Decent (2019): "Mandatory multilateralism". *American Journal of International Law*, 113(2), 272–325.
- Dzetsiarou, Kanstantsin & Donal K. Coffey (2019): "Suspension and expulsion of members of the Council of Europe". *International and Comparative Law Quarterly*, 68(2), 443–476.
- Economist Intelligence Unit (2022): Russia can count on support from many developing countries, 30.3.2022. <https://www.eiu.com/n/russia-can-count-on-support-from-many-developing-countries/>, 13.9.2022.
- The Elders (2020): Hope for a sea-change. Why multilateralism must reshape the world after covid-19. Multilateralism Position Paper, December 2020. <https://theelders.org/sites/default/files/newsarticledocument/20201204-The-Elders-Multilateralism-Booklet-Single-For-Web.pdf>, 27.6.2022.
- European Commission (2021): A renewed multilateralism fit for the 21<sup>st</sup> century: The EU's agenda. Press Release, 17.2.2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_622), 27.6.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2003): Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, 12.12.2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/30809/qc7809568fic.pdf>, 27.6.2022.
- Gaeta, Paola, Jorge E. Viñuales & Salvatore Zappalà (2020): *Cassese's international law*. Oxford: Oxford University Press.
- Global Times* (2021): "China wins increasing support at UN during 50 yrs, opposing unilateralism, protectionism and hegemony". *Global Times*, 22.10.2021. <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1237051.shtml>, 21.6.2022.
- Gowan, Richard (2018): *Multilateralism in freefall?* United Nations University, Center for Policy Research, 30.7.2018. <https://cpr.unu.edu/publications/articles/the-multilateral-freefall.html>, 27.6.2022.
- Groom, A. (2006): "Multilateralism as a way in life". Teoksessa: E. Newman, R. Thakur & J. Tirman (toim.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press, 460–480.
- Helsinki Times* (2021): "Commentary: China upholds UN-centered int'l system, multilateralism". *Helsinki Times*, 29.10.2021. <https://www.helsinkitimes.fi/china-news/20255-commentary-china-upholds-un-centered-int-l-system-multilateralism.html>, 21.6.2022.
- Helwig, Niklas (2022): *The EU's strategic multilateralism: Global engagement in an era of great-power competition*. FIIA Briefing Paper 347. Helsinki: FIIA.



- International Geneva (2022): Diplomatic isolation of Russia – A tricky strategy in International Geneva, 25.3.2022. <https://www.swissinfo.ch/eng/diplomatic-isolation-of-russia---a-tricky-strategy-in-international-geneva/47457510>, 27.6.2022.
- Irfan, Umair (2022): "Russia's invasion of Ukraine is fracturing the delicate peace in the Arctic". *Vox*, 25.4.2022. <https://www.vox.com/22993194/russia-ukraine-invasion-arctic-council-climate-change>, 21.6.2022.
- Jain, Ash (2013): *Like-minded and capable democracies. A new framework for advancing an liberal world order*. Council on Foreign Relations Working Paper, January 2013. New York: CFR.
- Kahler, Miles (1992): "Multilateralism with small and large numbers". *International Organization*, 46(3), 681–708.
- Kastner, Scott L., Margaret M. Pearson & Chad Rector (2020): "China and global governance: Opportunistic multilateralism". *Global Policy*, 11(1), 164–169.
- Keohane, Robert O. (1990): "Multilateralism: An agenda for research". *International Journal*, 45(4), 731–764.
- Kortunov, Andrey (2022): *International multilateralism in a non-hegemonic world*. Russian International Affairs Council, 11.4.2022. <https://russiancouncil.ru/en/activity/workingpapers/international-multilateralism-in-a-non-hegemonic-world/>, 27.6.2022.
- Krauthammer, Charles (1990): "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33.
- Mahbubani, Kishore (2022a): *The Asian 21st century*. Singapore: Springer.
- Mahbubani, Kishore (2022b): "Is the West triumphant again?". *The National Interest*, 7.7.2022. <https://nationalinterest.org/feature/west-triumphant-again-203396>, 13.9.2022.
- Mauß, Hanns W. (2020a): Mind the gap: Pitfalls of multilateralism. Heinrich Böll Stiftung, 13.1.2020. <https://www.boell.de/en/2020/01/13/mind-gap-pitfalls-multilateralism>, 27.6.2022.
- Mauß, Hanns W. (2020b): Multilateralism. Variants, potential, constraints and conditions for success. SWP Comment 2020 C9, 5.3.2020. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C09/>, 21.6.2022.
- Medvedieva, Maryna, Iryna Sopilko, Arif Guliev, Sergiy Bilotsky, Liliia Nevara, Anton Lovin & Dmytro Sirokha (2018): "Fragmentation and synergies in the international climate-change regime". *Environmental Policy and Law*, 48(3–4), 160–168.
- Mistelis, Loukas & Giammarco Rao (2021): "Multilateral principles in a bilateral world: Mandatory or consensual multilateralism in international investment law?". *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1, 59–85.
- Moreland, Will (2019): The purpose of multilateralism. A framework for democracies in a geopolitically competitive world. Brookings, September 2019. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP\\_20190923\\_purpose\\_of\\_multilateralism\\_moreland.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190923_purpose_of_multilateralism_moreland.pdf), 27.6.2022.
- Morrison, Charles E. (2018): "Tradition, Trump, and the future of US participation in multilateralism". Teoksessa C. Echle (toim.) *Multilateralism in a changing world order*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 27–37.
- Morse, Julia C. & Robert O. Keohane (2014): "Contested multilateralism". *The Review of International Organizations*, 9, 385–412.
- Moscow News* (1939): "Appraisal by Authoritative Soviet Circles of Dec. 14 Resolution of the League of Nations Council". *Moscow News*, 18.12.1939. <https://histdoc.net/history/tass.html>, 22.4.2022.
- Newman, Edward, Ramesh Thakur & John Tirman (toim.) (2006): *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press.
- Noesselt, Nele (2022): Debates on multilateralism in the shadow of world order controversies – Visions of global multilateralism could overwrite the concept of multilateralism. *Multilateralismus weiter*, Goethe Universität 26.1.2022. <https://multilateralismus.com/en/blog/noesselt-debates-on-multilateralism-in-the-shadow-of-world-order-controversies>, 27.6.2022.

- Norton, Andrew (2022): "Responses to Putin's war risk impeding international cooperation on climate". Climate Home News, 25.3.2022. <https://www.climatechangenews.com/2022/03/25/responses-to-putins-war-risk-impeding-international-cooperation-on-climate/>, 27.6.2022.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2018–2019): Norway's role and interests in multilateral cooperation. Meld. St. 27 (2018–2019). Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5673dad917448148b491635289ac690/en-gb/pdfs/stm201820190027000engpdfs.pdf>, 27.6.2022.
- Ojanen, Hanna (2005): EU ja YK. Yhteinen tulevaisuus. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. [https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/10/raportti\\_13-1.pdf](https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/10/raportti_13-1.pdf), 27.6.2022.
- Olson, Mancur (1965): The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press.
- Oranye, Nkechinueli Patricia & Abimbola W. Aremu (2021): "The duty to cooperate in state interactions for the sustainable use of international watercourses". Discover Sustainability, 2, 45.
- Osler Hampson, Fen & Paul Heinbecker (2011): "Global insights: The 'new' multilateralism of the twenty-first century". Global Governance, 17, 299–310.
- Pandey, Vikas (2022): "Quad: The China factor at the heart of the summit". BBC, 24.5.2022. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-61547082>, 13.9.2022.
- Paris Peace Forum (päiväämätön): A new consensus for the post-covid 19 world: All hands on deck – Towards an inclusive multilateralism. <https://parispeaceforum.org/en/a-new-consensus-for-the-post-covid19-world-all-hands-on-deck-towards-an-inclusive-multilateralism/>, 27.6.2022.
- Patrick, Stewart M. (2019): "The alliance for multilateralism makes sense. Can it make good?". World Politics Review, 16.12.2019.
- Permanent Mission of France to the UN (2020): The alliance for multilateralism: For a renovated form of international cooperation. <https://onu.delegfrance.org/The-Alliance-for-Multilateralism-for-a-renovated-form-of-international>, 27.6.2022.
- Pisarski, Maciej (2020): "Multilateralism: A view from Poland". PeaceLab, 17.12.2020. <https://peacelab.blog/2020/12/multilateralism-a-view-from-poland>, 27.6.2022.
- Pouliot, Vincent (2011): "Multilateralism as an end in itself". International Studies Perspectives, 12(1), 18–26.
- Pouliot, Vincent (2016): International pecking orders. The politics and practice of multilateral diplomacy. Lontoo: Cambridge University Press.
- Prantl, Jochen (2013): "Introduction: International cooperation under order transition". Teoksessa: J. Prantl (toim.) Effective multilateralism. Through the looking glass of East Asia. New York: Palgrave Macmillan, 1–18.
- Rathbun, Brian C. (2011): Trust in international cooperation. International security institutions, domestic politics and American multilateralism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reiter, Miriam (2021): Germany champions alliance for multilateralism, 2.2.2021. <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/02/germany-champions-alliance-for-multilateralism/>, 21.6.2022.
- Rudyak, Marina (päiväämätön): "Multilateralism". Decoding China. <https://decodingchina.eu/multilateralism/>, 27.6.2022.
- Ruggie, John Gerard (1992): "Multilateralism: The anatomy of an institution". International Organization, 46(3), 561–598.
- Rüland, Jürgen (2018): "Principled multilateralism' versus 'diminished multilateralism': Some general reflections". Teoksessa: C. Echle ym. (toim.) Multilateralism in a changing world order. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 1–12.
- Security Council Report (2021): High-level briefing on 'upholding multilateralism and the UN-centred international system', 6.5.2021. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/high-level-briefing-on-upholding-multilateralism-and-the-un-centred-international-system.php>, 1.6.2022.

- Spagat, Elliott & Chris Megerian (2022): "Biden lauds democratic unity despite no-shows at summit". *AP News*, 9.6.2022. <https://apnews.com/article/biden-covid-politics-health-mexico-ef501187bcf42370650f6f7bb2aed2e4>, 21.6.2022.
- Tulevaisuusvaliokunta (2020): Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Helsinki: Eduskunta. [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj\\_1+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_1+2020.pdf), 21.6.2022.
- Ulkoministeriö (2021): Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana. Ulkoministeriön julkaisuja 2021: 8. Helsinki: Ulkoministeriö.
- United Nations (2021): Report of the secretary-general, our common agenda. [https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf), 27.6.2022.
- UN Secretary-General (2022): Note to correspondents: Secretary-general's high-level advisory board on effective multilateralism comprises 12 eminent current or former global leaders, officials, experts, 18.3.2022. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2022-03-18/note-correspondents-secretary-general%E2%80%99s-high-level-advisory-board-effective-multilateralism-comprises-12-eminent-current-or-former-global-leaders-officials>, 27.6.2022.
- U.S. Department of State (2022): The administration's approach to the People's Republic of China. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 21.6.2022.
- de Wijk, Rob, Jack Thompson & Ester Chavannes (2020): *Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*. Haag: Hague Center for Strategic Studies.
- Wintour, Patrick (2019): "British in u-turn over Franco-German 'alliance for multilateralism'". *Guardian*, 24.9.2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/23/uk-to-snub-franco-german-alliance-for-multilateralism>, 27.6.2022.
- Wong, Ethan (2022): The Arctic this week take five: Week of May 9, 2022. <https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-this-week-take-five-week-of-may-9-2022/?cn-reloaded=1>, 27.6.2022.
- World Economic Forum (2019): António Guterres: Read the UN secretary-general's Davos speech in full, 24.1.2019. <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/these-are-the-global-priorities-and-risks-for-the-future-according-to-antonio-guterres/>, 27.6.2022.
- Wu, Guoguang & Helen Landsdowne (2008): "International multilateralism with Chinese characteristics: Attitude changes, policy imperatives, and regional impacts". Teoksessa: G. Wu & H. Landsdowne (toim.) *China turns to multilateralism: Foreign policy and regional security*. Lontoo: Routledge.

## The Politics of Multilateralism: Value-based Multilateralism in a World of Increased Global Rivalry

Multilateralism is the latest concept to be drawn into the tangle of great power competition. There are competing views on how to best understand the concept and practice it: should global processes be relied on or is it more efficient to work with like-minded groups that share common values? Multilateralism is viewed both as a means to reach goals and as an end in itself. The diminishing role of global processes means that the former understanding is winning territory, leaving it more difficult to manage global challenges such as climate change or collective security despite potential for increased effectiveness. In the long run, undermining broad-based multilateralism may, however, weaken the foundation for multilateral cooperation and create a downward spiral in which great powers find it even harder to reconcile their interests. Such a development makes it harder for small states to affect global affairs.

Keywords: China, global challenges, global politics, multilateralism, United States



# YK:n legitimizeetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna

Anna Kronlund<sup>1</sup>

Legitimizeetti tai legitimiisyys on yksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toiminnan kannalta keskeisistä käsitteistä, joka linkittyy myös monenkeskiseen yhteistyöhön ja siihen sitoutumiseen. Tässä katsausartikkelissa tarkastellaan YK:n legitimizeettiä yleiskokouksen näkökulmasta ja kysytään, miten yleiskokouksen uudistamista koskeva keskustelu vaikuttaa puolestaan koko YK:n legitimizeettiin. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on kirjallisuudessa vähälle huomiolle jäänyt YK:n yleiskokous kansainvälisen politiikan toimijana ja yleiskokouksen mandaatti toimia eri kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä. Artikkelin osoittaa, miten yleiskokouksella on tärkeä tehtävä koko YK:n kannalta: se ei ainoastaan luo perusteita legitimizeetille erityisenä globaalina ja universaalina toimijana, jossa kaikilla 193 jäsenmaalla on yhtäläinen ääni- ja puheoikeus, vaan se myös legitimoit YK:ssa tehtäviä päätöksiä ja normeja.

Avainsanat: legitimizeetti, monenkeskisyys, YK, yleiskokous

## Johdanto

Legitimizeetti on yksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toiminnan kannalta keskeisistä käsitteistä, joka linkittyy myös monenkeskiseen yhteistyöhön ja siihen sitoutumiseen. Legitimizeettikysymys on tärkeä, jos globaalilla hallinnalla pyritään ratkaisemaan ilmastokriisin kaltaisia akuutteja haasteita. Samalla esimerkiksi suurvaltapolitiikan paluu, populistis-nationalisten äänenpainojen kasvu eri maissa ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan haastavat sääntöpohjaista maailmanjärjestystä, jonka keskiössä YK on. Kansainvälisten organisaatioiden tutkimuksessa voidaan löytää legitimizeettiin liittyen kaksi tunnustettua tosiasiaa: (1) organisaatiot toimivat paremmin, jos niiden katsotaan olevan legitimejä ja (2) monet globaaleista ongelmista voidaan ratkaista vain kansainvälisten organisaatioiden kollektiivisella toiminnalla (Hurd 2019).

Legitimizeettiä tarkastellaan usein normien tai uskomusten kautta eli miten legitimizeetti artikuloidaan tai se koetaan (normatiivinen ja yhteiskunnallinen / empiirinen legitimizeetti). Legitimizeettiä voidaan käsitellä myös institutionaalisina periaatteina ja normeina tai miten ja minkälaisia päätöksiä tehdään (esim. Tallberg & Zürn 2021; Buchanan & Keohane 2006; Hurd 1999). Ian Hurdin (2019) mukaan legitimizeetti tarkoittaa instituution auktoriteetin hyväksyntää ja sen operationalisointi tapahtuu joko tämän auktoriteetin hyväksymisenä tai sen vastustuksena. Usein legitimizeettiä lähestytäänkin empiirisesti tarkastelemalla legitimizeetin kiistämistä tai sen hyväksyntää sen kohteiden toimesta. Tässä artikkelissa tarkoituksena ei ole kuitenkaan tarkastella jäsenmaiden suhtautumista YK:hon, vaan yleiskokouksen kautta analysoida YK:n legitimizeettiin liittyvää keskustelua.

1 YTT, tutkija, Jyväskylän yliopisto, <anna.p.kronlund@jyu.fi>. Kirjoittaja haluaa kiittää Koneen Säätiötä *YK:n legitimizeetti ja ylikansalliset haasteet, 1990–2019* (nro. 201904988) -tutkimuksen mahdollistamisesta. Lisäksi kiitos kuuluu KATSE-konferenssin ja politiikan tutkimuksen päivien osallistujille sekä vertaisarvioitsijoille artikkelin aiheeseen liittyvistä kommentista ja parannusehdotuksista.

Aiempi YK:n yleiskokousta koskeva kirjallisuus voidaan jakaa neljään eri alalajiin: entisten tai nykyisten osallistujien kuvauksiin tietyistä tapahtumista; laajempaan yleiskokousta käsittelevään kirjallisuuteen, joka on suunnattu etenkin tuen hakemiselle tietyille aloitteille ja kysymyksille; yleiskokouksen erityispiirteiden ja sen toiminnan tarkasteluun erityisesti monenkeskisen diplomatian näkökulmasta; ja yleiskokouksen debattien ja äänestysten kuvailuun näkökulmana maailmanpolitiikan tilaan (Peterson 2018, 120). Tässä katsausartikkelissa tarkastellaan erityisesti YK:n yleiskokouksen mandaattia. Artikkelissa legitimitettiin ymmärretään liittyvän erityisesti yleiskokouksen (poliittiseen) mandaattiin toimia tietyissä kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.

Legitimiteetti on samanaikaisesti sekä kuvaava että arvioiva, normatiivinen käsite (ks. Sommerer ym. 2022). Tässä artikkelissa on hyödynnetty Thomas Sommererin ja kumppaneiden (2022) ajatusta siitä, että poliittisten instituutioiden auktoriteetti ja kyky hallita (engl. *capacity to rule*) on seurausta legitimitetistä. Lisäksi artikkelissa sovelletaan Max Weberin (1922) ajatusta herruudesta (saks. *Herrschaft*), joka voi perustua erilaisiin tekijöihin, kuten tapaan noudattaa olemassa olevia käytäntöjä ja siten käsitykseen eri instituutioiden legitimitetistä. Erityisen kiinnostavaa on tarkastella mahdollisten eri legitimitetikäsitysten tai pyrkimysten törmäystä tai vaihtoehtoisesti tilannetta, jossa ne ovat tasapainossa. Toisaalta voidaan kysyä, mitä seurauksia on eri legitimitetikäsitysten epätasapainosta. Entä miten legitimitetti ja siitä nousevat tulkinnat itse asiassa muotoutuvat YK:ssa? Esimerkiksi Matthew D. Stephen (2018) on tarkastellut turvallisuusneuvoston legitimitettiin ja sen muodostumiseen ja ylläpitämiseen liittyviä tekijöitä sekä sitä, mihin mahdollinen turvallisuusneuvoston legitimitettivaje perustuu.

Valtioiden sitoutumista kansainvälisiin organisaatioihin ja arvoihin on pyritty selittämään esimerkiksi kansallisten intressien, kollektiivista päätöksentekoa vaativien kysymysten ja muun muassa pakottamisen kautta. YK ei kuitenkaan ole maailmanhallitus, ja globaalin hallinnon sijasta voidaankin puhua globaalista hallinnasta. YK:n tarkoituksena on legitimoida erityisiä päätöksiä, arvoja ja kansainvälisen järjestelmän hallinnan periaatteita. Taustalla heijastuvat niin suurvaltojen intressit kuin universaalit arvot sekä toisaalta ajatus siitä, että erilaiset kansainväliset järjestykset (engl. *international orders*) eivät voi menestyä, jos ne perustuvat pelkkään pakottamiseen. Pikemminkin ne vaativat jonkin legitimaation lähteen, kuten instituution. YK:n kaltaisen organisaation tehtävänä on siten legitimoida olemassa olevaa järjestystä, joka voi perustua erilaisiin normeihin ja periaatteisiin. Eri osapuolet voivat kiistellä siitä, mikä näistä normeista tai periaatteista on pohjana järjestykselle ja mitä normeja on legitimoitava. YK on näiden debattien keskiössä ainoana universaalina toimijana. (Ks. Barnett & Finnemore 2008, 50–51.)

Erityisesti yleiskokouksen rooli on merkittävä YK:ssa, koska se antaa legitimitettiin hallitustenväliselle päätöksenteolle YK:ssa. Monet YK-elimet raportoivat säännöllisesti yleiskokoukselle, ja yleiskokouksen hyväksyntä tarvitaan viime kädessä kaikille päätöksille lukuun ottamatta turvallisuusneuvostoa, vaikka kyseessä olisi rutiininomainen asioiden hyväksyminen. Legitimiteetti liittyy siis yleiskokouksen päätöksentekoon ja rakenteeseen, mutta yleiskokouksella on myös legitimoiva tehtävä. YK:ssa tehtävän työn kannalta on merkittävää,

että yleiskokouksen päätös tarvitaan asioiden eteenpäin viemiseksi mukaan lukien erilaiset politiikkasuositukset, kansainväliset sopimukset ja normit. Turvallisuusneuvoston jäsenyyden rajoittaminen pysyvien jäsenmaiden lisäksi vain kymmenelle vaaleilla valitulle jäsenelle vaikuttaa siihen, miten maat, kuten Suomi, voivat vaikuttaa etenkin yleiskokouksessa mutta eivät samalla tavalla turvallisuusneuvostossa (ks. Suomen näkökulmasta YK:n, esim. UM 2021; Suomen YK-politiikasta, esim. Törnudd 1991). Yleiskokouksen menettelytavat ja käytänteet määrittelevät myös, miten jäsenvaltiot tekevät politiikkaa ja ajavat omia intressejään YK:ssa.

Katsausartikkelin seuraavassa osassa pohditaan legitimiteetin muotoutumisen perusteita erityisesti Weberin herruus-käsitteen kautta. Tämän jälkeen pureudutaan YK:n legitimiteettiin ja monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön perusteisiin peilaten näitä YK:ssa esiintyvään erityiseen ristiriitaan: yhtäältä organisaation auktoriteettiin toimia eri kansainvälisen politiikan kysymyksissä ja toisaalta jäsenmaiden suvereniteettiin. Yleiskokouksen mandaattia, sen perusteita ja toimintatapaa analysoidaan tarkemmin seuraavassa luvussa. Katsausartikkelin lopuksi pohditaan YK:n yleiskokouksen reformimahdollisuuksia ja sen liittymistä YK:n legitimiteetin vahvistamiseen.

## Weberin herruus-käsite ja legitimiteetti

Tarkastelun lähtökohtana on Max Weberin legitimiteettikäsitys, sillä tarkoituksena on käsitellä legitimiteetin perusteita eikä niinkään legitimiteetin kokemusta. Weberin legitimiteettikäsitukseen viitataan usein kansainvälisten instituutioiden tutkimuksen yhteydessä (esim. Tallberg & Zürn 2019; Laiz & Schlichte 2017; Hurd 1999). Weberin käsitys on kiinnostava, sillä hänen mukaansa herruus (saks. *Herrschaft*, engl. *rule* tai *rulership*) koostuu erilaisista hyväksyttävissä olevista periaatteista. Weberin käsitys voidaan löytää erityisesti hänen *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft* -kirjoituksesta (1922).<sup>2</sup> Weberin mukaan herruus voidaan hyväksyä eri motivaatioperustein ja se voi perustua esimerkiksi pelkkään intressiin ja rationaaliin pohdintoihin haitoista ja hyödyistä. Perusteina voi olla myös esimerkiksi tapa noudattaa olemassa olevia käytäntöjä tai se voi olla tunteisiin liittyvää. (Ks. Weber 1922.) *Economic and Society* -kirjoituksessaan Weber viittaa ”herruuteen todennäköisyytenä, että tietyn sisältöistä määräystä noudatetaan tietyn ihmisjoukon parissa” (viitattu Richter 1995, 68; kirjoittajan käännös).

Weberin käsite herruudesta linkittyy keskeisesti ajatukseen legitimiteetistä ja sen hyväksymisen ehdoista. Lähtökohtana artikkelissa on siis ajatus, että YK:lla on oma mandaattinsa ja auktoriteettinsa toimia suhteessa jäsenmaihin: mutta mihin tämä vallan ja sen oikeutuksen hyväksyntä perustuu, kun se ei perustu pakkoon tai pelkkään jäsenmaiden omaan intressiin?<sup>3</sup> Jonas Tallberg ja Michael Zürn (2019) erottelevat auktoriteetin ja legitimiteetin, jossa auktoriteetti tarkoittaa esimerkiksi organisaation kyvykkyyttä tehdä päätöksiä, legitimiteetti puolestaan näiden päätösten hyväksyntää. Auktoriteetti siis muodostaa tarpeen legitimiteetille, koska toimiakseen kansainväliset organisaatiot tarvitsevat jäsentensä hyväksynnän (ma.). Esi-

2 Weber linkittää herruuden saksankieliseen käsitteisiin, kuten *Macht* (engl. *power*), *Gewalt* (*force / violence*) ja *Legitimität* (*legitimacy*) (ks. Richter 1995, 67).

3 Ks. Hurd (1999) Weberin legitimiteettikäsituksesta ja herruuden kytkeytymisestä legitimiteettiin.



merkiksi YK:n kohdalla auktoriteetti perustuu jäsenmaiden sille delegoimaan toimivaltaan koskien muun muassa agendan asettamista ja päätöksiä mutta myös päätösten toimeenpanoa. Tallberg ja Zürn (ma.) painottavatkin proseduraalista (vrt. Weberin normien ja säädösten hyväksyttävyyttä) ja toiminnallista näkökulmaa empiirisen legitimitetin analysoinnissa. Esimerkiksi hallinta koetaan legitimiiksi, koska asianmukaiset auktoriteetit noudattavat asianmukaisia päätöksenteon prosesseja. YK:n yleiskokouksen kohdalla voidaan ajatella sen toiminta hyväksyttäväksi etenkin yhtäläisen (universaalin) osallistumisen ja normien näkökulmasta.

Yksinkertaisuudessaan legitimitetti tarkoittaa siis herruuden hyväksyntää ja siihen pohjautuvien sääntöjen hyväksyntää. Weber jaottelee kolme eri hyväksynnän tapaa: oikeudellinen (normien ja säädösten) hyväksyttävyyttä, perinteisiin nojaava hyväksyttävyyttä (perusteltu uskomus vallitseviin traditioihin tai poliittiseen järjestykseen) ja karismaattinen hyväksyttävyyttä (uskomus hallitsijoiden kyvykkyyteen) (ks. tarkemmin, esim. Breuer 2019). Kuitenkin käsitys legitimitetistä on usein yhdistelmä näitä kaikkia (ks. Weber 1922).

Kari Palosen (2019) mukaan legitimitetti on Weberille erityinen pelivaran (engl. *chance*) käsite, joka Weberin mukaan tarkoittaa mahdollisuuksien horisonttia tiettyssä tilanteessa. Tietty legitimiisyysusko tai legitimiisyys voidaan katsoa olevan retorinen vetoisuus tiettyyn yleisöön, joka voidaan hyväksyä tai hylätä (Palonen 2018, 116). Sekä instituutioiden että periaatteiden käytäntöjen legitimitetti on siten aina kiistanalaista. Weberille ei ole lähtökohtaisesti mitään positiivista legitimitettiä vaan enemmän tai vähemmän uskottavia legitimitettiperusteita, jotka voivat jatkua tai olla jatkumatta (ma.). Legitimitettiperusteisiin liittyen Matthias Ecker-Ehrhardin (2012) ajatus auktoriteettipuheesta on myös kiinnostava pohdittaessa, miten poliittiset päätöksentekijät voivat uudelleen vahvistaa kansainvälisten instituutioiden ja tässä tapauksessa erityisesti YK:n auktoriteettia omissa puheenvuoroissaan, joko kiistämällä tai hyväksymällä sen mandaatti toimia eri kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.

Weber ei erottele sisä- ja ulkopoliittikkaa toisistaan (ks. Weberistä suhteessa ylikansallisiin organisaatioihin, kuten YK ja EU, Palonen 2019). Weberin tulkinnan mukaan myös valtioiden ulkopoliittikka oli sattumanvaraista ja ristiriitaista, kuten mikä tahansa muu politiikka, ja siten alisteista parlamentaariseen tarkastelulle. Ulkopoliittikan parlamentaarisen kontrollin laajentaminen ja syventäminen edustaa Weberille yhtä mahdollisuutta politisoida kontrollia alhaalta päin. Toinen vaihtoehto on ylhäältä päin tapahtuva politisointi, jossa kansainväliset instituutiot ovat keskiössä suhteessa kansallisvaltioiden omavaltaiseen ulkopoliittikkaan ja tässä mielessä YK:n kohdalla on olennaista tarkastella sen mandaattia toimia suhteessa jäsenvaltioihin. Nämä kaksi mahdollista ulkopoliittikan politisoinnin tapaa eivät ole välttämättä samanaikaisia, mutta ne voivat esiintyä myös rinnakkain. (Ma.)

## YK:n legitimitetti ja monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö

Monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö on ensisijaisesti valtioiden välillä tapahtuvaa diplomatiata. YK:n legitimitettiä tutkittaessa on kuitenkin muistettava, että YK ei ole pelkästään hallitustenvälinen organisaatio tai jäsenmaidensa diplomatian summa. YK:n toiminta koskee globaalisti koko maailmaa ja se voi esimerkiksi erottaa jäseniään peruskirjansa loukkauksista,



jolloin sillä voidaan katsoa myös olevan jäsenmaita koskevaa toimivaltaa. Liittyessään YK:hon jäsenmaat sitoutuvat peruskirjaan ja sen yleismaailmallisiin arvoihin. Peruskirjan mukaan YK:n päämääränä on ylläpitää rauhaa ja turvallisuutta, kehittää kansakuntien välisiä ystävällisiä suhteita ja aikaansaada kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi taloudellisia, sivistyksellisiä, sosiaalisia tai humanitaarisia kysymyksiä ratkaistaessa samoin kuin edistää ihmis- ja perusoikeuksia (vrt. peruskirjan artikla yksi, päämäärä ja periaatteet). Lisäksi peruskirjan artiklassa 55 määrittää YK:n instituutioiden tehtävien lisäksi tarkemmin esimerkiksi kansainvälistä taloudellista ja sosiaalista yhteistyötä (vrt. yleiskokous peruskirjan luku neljä, turvallisuusneuvosto luku viisi ja talous- ja sosiaalineuvosto luku kymmenen).

Tarkasteltaessa YK:ta lähemmin on kuitenkin mahdollista huomata instituutioiden välillä eroja, minkä voidaan katsoa vaikuttavan niiden legitimiteettiin. Vaikka yleiskokous toimii monilta osin parlamentaarisen proseduurin mukaisesti, se ei ole YK:n parlamentti; sen edustajat eivät ole vaaleilla valittuja ja äänestyskannat määräytyvät jäsenmaiden hallintojen eivätkä niiden kansalaisten mandaattien mukaan. Vaikka turvallisuusneuvoston ei-pysyvät jäsenmaat valitaan vaaleilla, sen pysyvien jäsenmaiden veto-oikeus nakertaa YK:n päätöksentekokykyä erityisesti tilanteissa, joissa jäsenmaiden intressit ovat ristiriidassa keskenään. Pääsihteerin roolin moninaisuus (koko YK:n edustaja, diplomaatti, puolestapuhuja ja toimitusjohtaja) antaa mahdollisuuksia monentyyppiseen vaikuttamiseen, mutta samalla pääsihteerin valintaan vaikuttavat pysyvien jäsenmaiden intressit. Yleiskokous nimittää pääsihteerin turvallisuusneuvoston valinnasta ja pysyvillä jäsenmailla on tässä prosessissa veto-oikeus.<sup>4</sup>

YK:n jäsenyys ja peruskirja perustuvat jäsenmaiden yhtäläiseen kansalliseen suvereniteettiin. Valtioilla voi olla hyvin eri näkemys YK:sta joko hallitustenvälisenä tai ylikansallisena organisaationa. Eräät keskeiset valtiot ovat haastaneet YK:n auktoriteettia joko jättäytymällä pois YK:n instituutioiden toiminnasta tai vähentämällä rahoitusta tai osallistumista eri YK:n alaisiin instituutioihin (esim. Yhdysvallat). Ne ovat voineet myös lähtökohtaisesti panna YK:n toimintaan omien intressiensä mukaisesti (esim. Kiina). (Ks. Whineray 2020; Godement ym. 2018.) Valtiot myös pyrkivät hakemaan omille toimilleen tai politiikalleen legitimiteettiä YK:sta. YK:n ollessa samanaikaisesti sekä jäsenmaidensa summa että itsenäisen toimija sen perustoimintaan kiteytyy jännite universaalien ja kollektiivisen toiminnan tavoitetilan sekä suverenien valtioiden välillä.

Peruskirjan mukaisesti YK:n keskiössä on ”me kansat” (engl. *we the peoples*), ja puheenvuorot ovat usein suunnattu tätä silmällä pitäen. YK:n sisällä on kuitenkin herätty erityisesti huoleen YK:n legitimiteetistä kansalaisten näkökulmasta. Organisaation 75-vuotisjuhlavuotena tehdyssä julkaisussa pohditaankin, miten ja millä tavoin YK:n tulisi vastata erilaisiin kansainvälisen politiikan kysymyksiin ja miten kansalaisten ääntä YK:ssa voitaisiin vahvistaa, josta kysely oli yksi esimerkki (ks. UN 2021a). Keskeisiä kysymyksiä olivat, missä määrin YK

4 Pääsihteerin valintaa ei juuri avata peruskirjassa, mutta valintaa leimaavat tietyt käytänteet, esimerkiksi pääsihteerin valinta eri puolilta maailmaa. Turvallisuusneuvostossa käydään sopivasta ehdokkaasta pohdintaa ja äänestyskierroksia (engl. *straw polls*), jotka eivät ole julkisia ja joihin liittyy turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden veto-oikeus sekä mahdolliset erilaiset kompromissit maiden välillä ehdokkaan löytämiseksi. Valintaprosessia on avattu kuitenkin viime vuosina niin, että ehdokkaat ovat julkisesti tiedossa ja ehdokkaat osallistuvat yleiskokouksen kuulemiseen. Toiveena on myös ollut jo pitkään, että YK:n pääsihteeriksi valittaisiin tulevaisuudessa myös nainen (ks. pääsihteerin valinnasta UN päiväämätön d).

ja sen alaiset instituutiot vastaavat nykyiseen kansainvälispoliittiseen tilanteeseen ja miten sen legitimizeettiä voitaisiin vahvistaa. YK-diplomatian menestys riippuu annetuista päätöslauselmista, henkilöistä ja ajankohtaisesta tilanteesta, eikä se ole aina pelkkää menestystarinaa, kuten entinen pääsihteeri Ban Ki-Moon (2021, 60) on todennut. Seuraavassa kappaleessa pohditaan etenkin yleiskokouksen mandaattia eli sen tehtäviä ja toimintatapoja.

## Yleiskokouksen mandaatti ja toimintatavat

YK jatkaa Kansainliiton aloittamaa jatkumoa globaalien hallinnan tarpeesta ja maailman-yhteisön tavasta tehdä päätöksiä. Samalla tapaa yleiskokous on yhdistelmä diplomaattisia traditioita ja aiempia institutionaalisia ratkaisuja, kuten Kansainliiton vastaava kokous. M. J. Peterson (2018, 119) on kuvannut yleiskokouksen tehtävää kahdenlaisesti: se tarjoaa (1) foorumin jäsenmaiden väliselle deliberaatiolle ja yhteiselle normien, sääntöjen ja toimien legitimaatiolle sekä (2) valvoo YK-järjestelmää hallinnollisesti.

YK:n peruskirjan laatimisen yhteydessä käytiin keskustelua YK:n delegaatioista ja jäsenvaltioiden edustuksesta. Yhdysvaltojen edustajien suunnitelmissa oli, että yleiskokous heijastelisi paremmin maailman näkökulmaa (eikä niinkään yksittäisten maiden), jos edustajat olisivat samaan aikaan kansallisten parlamenttien edustajia. Siten parlamentaarinen proseduuri ulottuisi myös kansainväliselle alueelle. Harkinnassa oli ehdotus, jonka mukaan jokaisen maan delegaation tulisi edustaa erilaisia kansallisia intressejä. (Hilderbrand 1990, 114.) Ehdotus ei lopulta edennyt, mutta keskustelu YK:n demokraattisten ja edustuksellisten elementtien lisäämisestä ja vahvistamisesta jatkuu yhä (ks. Habegger 2010).

Osallistuessaan kansainväliseen yhteistyöhön maat päättävät luovuttaa osan toimivaltaansa kansainvälisille organisaatioille mutta samalla päättävät myös edustuksestaan. Yhä kasvavissa määrin kansainväliset organisaatiot lisäävät parlamentaarisia ja muuten edustuksellisia elimiä rakenteisiinsa, mutta esimerkiksi yleiskokouksen delegaatioiden toimintaa on tutkittu vain vähän. Kansainvälisten organisaatioiden edustuksellisuuden on usein ajateltu olevan valtiokeskeistä, jolloin edustajasta huolimatta näkemykset heijastavat valtion intressejä (Gray & Baturo 2021, 719). Julia Gray ja Alex Baturo (ma., 719–720) ovat määritelleet esimerkiksi YK:n pysyvien edustajien (engl. *permanent representatives*) edustavan asiantuntijadiplomaattien koulukuntaa erotuksena poliitikoista, jotka ovat vastuussa äänestäjille. Edustajat ryhmänä jakavat tiettyjä periaatteita, kuten diplomaattisen kielenkäytön ja myös yleensä myönteisemmän suhtautumisen YK:hon (ma.)

Yleiskokouksen ”yksi puheenvuoro, yksi ääni” -politiikka antaa tasa-arvoisen mahdollisuuden jäsenmaille. Yleiskokouksen toimintaperiaate perustuu jäsenmaiden yhtenäisen kohtelun lisäksi avoimeen agendaan. Joka vuoden syyskuussa maiden päämiehet ja edustajat kokoontuvat yleiskokouksen korkean tason viikolla, josta yleiskokouksen istuntokausi jatkuu. Yleisesti ottaen YK:n parlamenttityyppiset proseduurit ovat muuttuneet ajan kuluessa. Parlamentaarinen puhetapa yleiskokouksessa, puhuminen suoraan yleisölle ja muut käytänteet, kuten mediatilaisuudet ovat nykyään arkipäivää. Toinen keskeinen muutos on ollut valtioryhmittymien yhteisten puheenvuorojen kehittyminen. (Wiseman 2015, 321.)

Deliberaation ja siten eri asiakysymysten kollektiivisen legitimaation lisäksi yleiskokouksella on rooli erilaisten toimenpiteiden, normien ja periaatteiden hyväksymisessä sekä muita YK:n järjestelmän kannalta keskeisiä tehtäviä, kuten budjetin hyväksyntä (ks. peruskirjan artiklat 10–17). Yleiskokous voi keskustella mistä tahansa peruskirjaan liittyvästä aiheesta (artikla kymmenen mukaan). Rajoituksena on peruskirjan artiklan 12 mukaisesti se, ettei yleiskokous anna suosituksia konflikteihin, jotka ovat turvallisuusneuvoston käsittelyssä tai ota kantaa valtioiden suvereniteetin alaan kuuluviin kysymyksiin (artikla 2, kappale 7). Tästä on kuitenkin tehty poikkeus, esimerkiksi yleiskokouksen hyväksyttyä suojeluvastuun periaatteen (engl. *responsibility to protect*) vuonna 2005. Poikkeus pyrki tuomaan yhteen valtioiden velvoitteet koskien kansainvälisiä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta sekä väestöjen kohtaaman todellisuuden, jossa riskinä ovat kansanmurha, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan tai etniset puhdistukset (ks. UN päiväämätön a). On merkittävää, että yleiskokous pääsi sopuun suojeluvastuun periaatteesta, jonka perusteella valtion suvereniteetti voidaan ohittaa ihmisoikeusloukkauksen seurauksena, mikäli valtio ei ole kykenevä tai halukas sitä itse hoitamaan. Siten suojeluvastuun periaate legitimoii valtiosuvereniteetin sivuuttamisen.

Yleiskokouksen lavean mandaatin lisäksi jäsenmaiden (193) määrä vaikuttaa sen tehtäviin ja tehokkuuteen. Vuosien 2011–2016 välillä yleiskokous hyväksyi noin 308 päätöslauselmaa vuodessa. Sekä päätöslauselmien määrä että laatu ovat herättäneet kysymyksiä. (Ks. Luck 2018.) Yleiskokouksen agenda noudattaa jäsenmaiden toiveita, ja se on ollut haluton poistamaan asialistan kohtia, joilla on ollut jäsenmaiden kannatusta (ks. tarkemmin Peterson 2018, 122). Yleiskokouksen yksi ääni -periaate toteutuu puheenvuorojen lisäksi myös äänestyksissä. Useimmiten yksinkertainen enemmistö riittää tai asiasta ei äänestetä ollenkaan. Kahdenkolmasosan enemmistö vaaditaan esimerkiksi budjetin ja uusien jäsenmaiden hyväksyntään. Vuonna 2020 noin 32 prosenttia päätöslauselmista oli kiisteltäviä, jolloin niistä äänestettiin, vaikka kyse oli sitomattomista (engl. *non-binding*) resoluutioista, mutta aihepiiriltään niiden katsottiin olevan poliittisesti kiistanalaisia. (Ks. US Department of State report to Congress 2020; ks. äänestämisestä myös esim. Peterson 2018, 123.) Erilaisilla ryhmittymillä (kuten G77, *non-aligned movement* NAM ja maaryhmittymät) on myös merkittävä rooli YK:ssa. Ban Ki-moon (2021, 42) onkin todennut, että yleiskokouksessa on mahdollonta saada mitään eteenpäin ilman Afrikan tai Arabimaiden hyväksyntää, koska maiden jäsenet vastaavat 53 ja 21 ääntä koko yleiskokouksen äänimäärästä.

Resoluutioiden määrän ja äänestämisen lisäksi myös päätösten sisältö on herättänyt keskustelua. Yleiskokouksen konsensukseen perustuva päätöksentekotapa johtaakin usein siihen, mitä pääsihteeri Kofi Annan määritteli ”niin kutsutuiksi päätöksiksi” (A/59/2005, 40), jotka perustuvat eri näkemysten vähäisimpään mahdolliseen yhteiseen nimittäjään. Pyrkimys todelliseen yhteisymmärrykseen jäsenmaiden välillä eri globaaleja haasteita koskien on toivottavaa, jotta mahdollisimman monet sitoutuisivat tehtyihin päätöksiin. Päätöksenteossa ongelmallista kuitenkin on, että konsensuksesta on tullut päämäärä, johon pyritään ensin maaryhmittymien kesken ja sitten koko YK:n tasolla. Täten itse prosessista on tullut tärkeämpi kuin aloitteiden sisällöstä. (Ks. myös Peterson 2018, 123.)

Yleiskokouksen toimintaan kuuluu päätöslauselmien hyväksymisen lisäksi myös kansainvälisten sopimusten hyväksyntä, ja ne muuttuvat velvoittaviksi sen jälkeen, kun kansalliset parlamentit ovat ne hyväksyneet (peruskirjan artikla 102). Yleiskokouksella on myös merkittävä rooli kansainvälisen oikeuden standardien asettamisessa ja kodifikaatiossa (ks. yleiskokouksen tehtävistä esim. UN päiväämätön b). Edelleen yleiskokouksella on rooli YK:n kannalta keskeisissä nimityksissä mukaan lukien turvallisuusneuvoston vaaleilla valitut jäsenet sekä talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) ja huoltohallintaneuvoston (Trusteeship Council) nimitykset. Turvallisuusneuvoston esityksestä yleiskokous myös nimittää pääsihteerin ja kansainvälisen tuomioistuimen tuomarit (International Court of Justice). Lisäksi yleiskokouksella on mandaatti perustaa YK:n instituutioita (peruskirjan artikla 22), joista esimerkkinä voidaan mainita YK:n rauhanrakennuskomissio (Peace Building Commission 2005, ks. komissiosta UN päiväämätön c), ja päättää maiden delegaatioiden jäsenistä eli määrittellä, kuka voi edustaa kyseistä maata YK:ssa (YK:n valtakirjakomitea, Credentials Committee).

Yleiskokous ei voi säätää jäsenmaita sitovaa lainsäädäntöä, mutta se on tärkeässä roolissa globaalisti jaettujen normien ja periaatteiden kehittämisessä. Yleiskokous on jatkuvasti mukana normien muotoutumisessa sekä niihin sopeutumisessa hyväksyessään uusia agendakoh- tia, debatoidessaan kilpailevien ehdotusten eri puolista tai yrittäessään saada mahdollisimman laajaa kannatusta uusille tavoitteille tai toimintatavoille. Monet yleiskokouksessa ensi kerran esitellyt asiat ovat tulleet myöhemmin osaksi monenkeskisiä sopimuksia tai valtioiden tapaa toimia. (Ks. Peterson 2005, 5.) Yhtenä varhaisena esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymä universaaleja ihmisoikeuksia koskeva julistus, jonka kohdat ovat tulleet osaksi kansainvälisiä sopimuksia ja periaatteita (mt.).

## YK:n yleiskokouksen reformi legitimitietin näkökulmasta

YK:n kohdalla sen uudistamisen tarpeesta on puhuttu oikeastaan sen perustamisesta lähtien (ks. reformeista esim. Zifcak 2009; Weiss 2016; Luck 2018). Kansainvälisen politiikan olo- suhteet muuttuvat jatkuvasti, joten YK:n keskeisten toimielinten, kuten yleiskokouksen, tulee niihin jotenkin vastata. Toisaalta varsinkin uudistamiseen liittyvät kysymykset ovat usein liit- tyneet demokraattisten ja edustuksellisten elementtien lisäämiseen, jotka edelleen vaikuttavat käsitykseen YK:n legitimitetistä (ks. esim. Habegger 2010).

Universaalisuuden periaatteesta huolimatta YK-delegaatioiden asema ja päätöksenteko ylikansallisella tasolla ovat herättäneet kritiikkiä demokratian ja edustuksellisuuden puut- teesta. Maaliskuussa 2022 yhteensä 133 parlamentin jäsentä 44 eri maasta julkaisivat lausun- non globaalin hallinnan uudistamisen tarpeesta. Lausunnon keskiössä oli kolme aloitetta: (1) YK:n kansalaisaloite, (2) YK:n parlamentaarista kokousta koskeva aloite ja (3) korkean tason YK:n kansalaisyhteiskunnan edustajaa koskeva aloite. Suomesta lausunnon ovat allekirjoitta- neet Euroopan parlamentin jäsenet Alviina Alametsä ja Heidi Hautala sekä kansanedustaja Merja Kyllönen. (Ks. We the Peoples 2022.)

YK:n uudistamista voi lähestyä rakenteellisesta, menettelytavallisesta tai esimerkiksi mandaatin näkökulmasta. Monet uudistamistarpeista ovat YK:n pääsihteerin aloitteita, mutta myös yksittäiset maat voivat olla keskiössä aloitteen tekijöinä ja neuvotteluissa. (Ks.

Müller 2016.) Esimerkiksi Yhdysvaltojen nykyinen YK-lähettiläs Linda Thomas-Greenfield mainitsi puheessaan syyskuussa 2022 YK:n turvallisuusneuvoston uudistamisen jäsenmäärää kasvattamalla (United States Mission to the United Nations 2022). Myös Suomen ulkoministeriön vuonna 2021 julkaisemassa raportissa monenkeskisyydestä viitataan YK:n uudistamisen tarpeeseen erityisesti turvallisuusneuvoston osalta ja etenkin sen edustuksellisuuteen ja veto-oikeuden käyttöön (Ulkoministeriö 2021, 10). Monet uudistamista koskevista ehdotuksista ovat herättäneet keskustelua mutta ovat tosiasiallisesti epätodennäköisiä, koska peruskirjan uudistuksiin vaaditaan turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden hyväksyntä. Esimerkiksi Richard Gowan (2022, 2) onkin todennut, että uudistusten sijaan YK:n ja jäsenmaiden pitäisi keskittyä organisaation vahvuuksiin monimutkaisten kriisien ratkaisijana sekä siihen, miten näitä kyvykkyksiä voitaisiin parantaa suhteessa olemassa oleviin kriiseihin (ks. YK:n uudistamisesta myös esim. Weiss 2016).

YK:n ja yleiskokouksen legitimiteettiä pohdittaessa keskeinen kysymys on missä määrin niiden toiminta (mandaatti) katsotaan hyväksyttäväksi ja miten tehtyihin päätöksiin suhtaudutaan. Yleisesti ottaen maat ovat sitoutuneet YK:hon, mutta samanaikaisesti sitä on kritisoitu erilaisista jakolinjoista (eteläpohjoinen, kehittyneet/kehittyvät maat jne.), tehottomuudesta (turvallisuusneuvoston veto-oikeus) sekä konsensushakuisuudesta ja siten rohkeuden puutteesta (yleiskokous). Eri YK:n alaisissa instituutioissa prosedureja onkin uudistettu. Esimerkiksi turvallisuusneuvoston vaaleilla valittujen jäsenmäärää on lisätty, jotta sen kokoonpano vastaisi paremmin tätä päivää. Ihmisoikeuskomission korvaamiseksi taas perustettiin Ihmisoikeusneuvosto 2006, koska komission toiminta katsottiin ongelmalliseksi.

Myös yleiskokouksen kohdalla sen uudistaminen on ollut asialistalla. Uudistamisvaatimusten voidaan katsoa olevan pikemminkin YK:n legitimiteettiä vahvistavia kuin sitä heikentäviä, ja esimerkiksi yleiskokouksen kohdalla sen toimintaedellytysten vahvistamisen on katsottu vahvistavan myös koko YK:ta ja siten monenkeskisyyden periaatetta. Yksi esimerkki yleiskokouksen reformista on agendakohta uudistamiseen liittyvistä kysymyksistä. Sen pohjana on ollut työryhmän (*Ad Hoc Working Group on the revitalization of the Work of the General Assembly*) raportti, ja sen tarkoituksena on tunnistaa tapoja, joilla voitaisiin edistää yleiskokouksen roolia, auktoriteettia, tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Edellinen työryhmän raportti julkaistiin heinäkuussa 2021. Kokoontuessaan työryhmä käsitteli seuraavia temaattisia alueita: yleiskokouksen rooli ja auktoriteetti; yleiskokouksen työskentelymetodit; pääsihteerin valinta ja nimitys ja muut korkean tason nimitykset; sekä yleiskokouksen presidentin hallinnon vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden vahvistaminen. (Ks. UN 2021b.)

Raportin keskeisiä kohtia olivat päätös yleiskokouksen uudistamisprosessin käsittelystä joka toinen vuosi, tulevien YK:n pääsihteerien rekrytointi, yleiset proseduurit, kuten yleiskokouksen ajanjakson pidentäminen, ja yleiskokouksen presidentin hallinnon vahvistaminen. Muita kohtia olivat muun muassa turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen välinen suhde ja yleiskokouksen debattia koskevat periaatteet sekä yleiskokouksen agendan ja työn virtaviivaistaminen. Lisäksi koettiin tarvetta pohtia mandaattia ja karsia päällekkäisyyttä eri instituutioiden mandaattien välillä (esim. yleiskokous ja talous- ja sosiaalineuvosto) ja toisaalta taas esimerkiksi keskittyä yleiskokouksen teemoihin ja karsia rinnakkaisia tapahtumia. (Ks. UN 2021b.)

Yleiskokouksen käsitellessä työryhmän raporttia esimerkiksi Tanska käytti puheenvuoron puhuessaan Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)<sup>5</sup> -ryhmittymän puolesta. Puheenvuorossa viitattiin erityisesti pääsihteerin valintaprosessiin. Tanskan edustajan puheenvuorossa korostettiin myös, miten yleiskokouksen toiminnan vahvistaminen on keskiössä siinä, että yleiskokous YK:n deliberatiivisena, edustuksellisena ja päätöksiä tekevänä instituutioon säilyy merkityksellisenä, sopeutuvana ja pystyvänä toimijana ratkaisemaan lukuisia globaaleja ongelmia. (A/75/PV.103, 4/9.) Mr. Mlynár (Slovakia sekä työryhmän edustaja) nosti omassa puheenvuorossaan esiin myös yleiskokouksen tärkeimpänä deliberatiivisena ja päätöksentekoforumina ja siten yleiskokouksen merkityksen koko YK:n uudistamisessa ja monenkeskisen yhteistyön vahvistamisessa (A/75/PV.103, 5/9).

YK:n uudistamista koskeissa keskusteluissa on kiinnostavaa tarkastella, miten uudistukset kehystetään ja toisaalta missä määrin niiden katsotaan olevan YK:n legitimeettiä ja monenkeskisyyttä vahvistavia tai heikentäviä. Edellä mainitun työryhmän osalta kaikilla jäsenmailla oli mahdollisuus osallistua ja varsinainen päätöslauselma työryhmän perustamisesta (A/RES/74/303) ja myöhemmin itse raportti hyväksyttiin ilman äänestämistä. Toisaalta keskusteluissa tuli ilmi, että mailla oli erilaisia näkemyksiä uudistusten tarpeesta. Esimerkiksi Costa Rican edustajan mukaan pääsihteerin valinnan perusteita tulevaisuudessa koskeva kohta oli kirvoittanut eriäviä tulkintoja. Costa Rican edustajan mukaan erityisesti naiskandidaattien lisäämiseen liittyvät ehdotukset olivat vaatineet kompromisseja. (A/75/PV.103, 4/9.) Varsinaisesti uudistamistarpeet eivät ole vastanneet kuitenkaan kysymykseen edustuksellisuuden ja demokratian lisäämisestä, jotka usein on koettu legitimeettiä heikentäväksi tekijäksi nimenomaan yleiskokouksen ja laajemmin YK:n toiminnassa.<sup>6</sup>

YK:n perustamisesta lähtien on ollut selvää, että yleiskokouksella ei ole valtaa suhteessa turvallisuusneuvostoon ja molemmilla instituutioilla on omat selkeästi rajatut tehtävänsä. Venäjän hyökättyä Ukrainaan yleiskokouksen käsittelyä on kuitenkin pidetty yhtenä vastauksena turvallisuusneuvoston kyvyttömyyteen tehdä päätöksiä pysyvien jäsenmaiden omien intressien ja siten veto-oikeuden käytön takia. Asioiden siirtämisestä turvallisuusneuvostosta yleiskokoukselle on etsitty ratkaisua tilanteisiin, joissa turvallisuusneuvosto ei kykene päätöksentekoon. Korean sodan aikana 1950-luvulla luotua *Uniting for Peace* -resoluutiota, jonka avulla auktorisoitiin asevoimien käyttö, on valikoivasti käytetty myös myöhemmin. Resoluution perusteella on mahdollistaa pitää hätäistunto yleiskokouksen kahden kolmasosan enemmistön äänen turvin, jos turvallisuusneuvosto ei kokoonnu tai hyväksy resoluutiota, esimerkiksi veto-oikeuden käytön takia. Yleiskokouksen mandaattiin ei lähtökohtaisesti kuulu rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, mutta se voi hyväksyä sodan kannalta muita keskeisiä resoluutioita. Yleiskokouksen tapauksessa esimerkiksi Venäjän hyökkäyksen alettua Ukrainaan on hyväksytty Venäjän jäsenyyttä koskevien oikeuksien pidättäminen Ihmisoikeusneuvostossa sekä humanitaariseen kriisiin liittyviä resoluutioita (ks. Gowan 2022). Yleiskokouksen toiminnan voidaankin katsoa olevan Ukrainalle osoitettua maailmanyhteisön tukea, jolla YK legitimoit Ukrainan hallintoa ja siten samalla uusintaa myös omaa legitimeettiään. Samanai-

5 Kyseessä on 27 pienen ja keskisuuren maan ryhmä YK:ssa.

6 Vrt. Campaign for United Nations Parliamentary Assembly -aloite, joka kokoaa yhteen poliitikkoja, tutkijoita, kansalaisia, entisiä YK:n toimijoita sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ks. <https://www.unpacampaign.org/>.



kaisesti yleiskokous myös kannoissaan heijastelee erilaisia globaaleja jännitteitä, joita voidaan tarkastella myös Venäjää koskevien äänestysten kautta YK:ssa.

Viimeaikainen yleiskokouksen toiminta antaa kuitenkin ymmärtää, että se voi halutesaan pyrkiä ottamaan uudenlaista roolia esimerkiksi kehittämällä omia menettelytapojaan. Esimerkiksi Liechtensteinin esityksestä hyväksytty aloite (A/RES/76/262) kutsuu automaattisesti koolle yleiskokouksen istunnon turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenmaan veto-oikeuden käytön seurauksena (UN 2022). Tarkoituksena on lisätä veto-oikeuden käytön perusteluja. Ensimmäinen esimerkki yleiskokouksen käsittelystä toteutui toukokuussa 2022 Kiinan ja Venäjän käytettyä veto-oikeutta turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa Pohjois-Korean sanktioiden lisäämisestä (ks. *UN News* 2022). Esimerkki kuvastaa hyvin YK:n kykyä löytää ratkaisuja myös sisältä päin.

## Lopuksi

Yleisesti ottaen ajatus YK:n legitimitteetistä kansainvälisen järjestyksen ylläpitäjänä ja monenkeskisen yhteistyön koordinoijana perustuu toisen maailmansodan jälkeiseen tilanteeseen globaalien hallinnan tarpeesta ja oletuksesta. Yleiskokouksen mandaatti perustuu peruskirjassa sille annettuihin tehtäviin. Sen rooli on merkittävä YK:n ainoana todellisena globaalina ja universaalina toimijana, ja kvasiparlamentaarisena elimenä se perustuu aiempiin historiallisiin esimerkkeihin. Ban Ki-moonin (2021, 27) tulkinnan mukaan yleiskokouksen rooli on tärkeä juuri sen moraalisen painoarvon takia, vaikka sillä ei olekaan samanlaista sitovaa päätäntävaltaa suhteessa turvallisuusneuvostoon. Toisin sanoen legitimitteetti koostuu yhtäältä yhteisesti hyväksytyistä proseduraalisista menettelytavoista, joihin valtiot ovat sitoutuneet liittyessään YK:hon ja toisaalta YK:n ja erityisesti yleiskokouksen tekemien päätösten sisällöistä ja siten toimenpiteiden legitimoivasta vaikutuksesta. Usein yleiskokoukselta on odotettu kuitenkin enemmän ja sen toimintaa on myös pyritty kehittämään esimerkiksi karsimalla päällekkäisyyksiä ja tehostamalla toimintaa. Toisaalta esimerkiksi valtioiden käsitys yleiskokouksesta, sen toiminnasta ja proseduureista voi erota huomattavasti yksittäisten poliitikkojen tai kansalaisten odotuksista, joissa edellytetään demokraattisempaa ja edustuksellisempaa monenkeskistä yhteistyötä. Monenkeskisen yhteistyön kannalta olennaista on, että YK löytää myös omia toimintakeinoja vastatakseen erilaisiin haasteisiin ja että sen legitimitettiin liittyvät kysymykset eivät ole suurvaltojen pelikenttä vaan universaalien keskustelun kohde.

## Lähteet

- Barnett, Michael & Martha Finnemore (2008): "Political approaches". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 41–57.
- Breuer, Stefan. 2019. "The relevance of Weber's conception and typology of Herrschaft". Teoksessa: E. Hanke, L. Scaff & S. Whimster (toim.) *The Oxford handbook of Max Weber*. New York: Oxford University Press, 237–257.
- Buchanan, Allen & Robert Keohane (2006): "The legitimacy of global governance institutions". *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437.
- Ecker-Erhardt, Matthias (2012): "But the UN said so...". International organizations as discursive authorities". *Global Society*, 26(4), 451–471.



- Godement, Francois, Moritz Rudolf, Marc Julienne, Marie-Hélène Schwoob & Kata Isenrign-Szabó (2018): *The United Nations of China: A vision of the world order*. Lontoo: European Council on Foreign Relations. [https://ecfr.eu/publication/the\\_united\\_nations\\_of\\_china\\_a\\_vision\\_of\\_the\\_world\\_order/](https://ecfr.eu/publication/the_united_nations_of_china_a_vision_of_the_world_order/), 13.10.2022.
- Gowan, Richard (2022): The challenges for the UN in 2022–2023. Crisis Groups Special Briefing 8, 14.9.2022. <https://www.crisisgroup.org/b8-united-states/ten-challenges-un-2022-2023>, 30.9.2022.
- Gray, Julia & Alex Baturo (2021): "Delegating diplomacy: Rhetoric across agents in the United Nations General Assembly". *International Review of Administrative Sciences*, 87(4), 718–736.
- Habegger, Beat (2010): "Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects of the United Nations". *Cooperation and Conflict*, 45(2), 186–204.
- Hilderbrand, Robert C. (1990): *Dumbarton oaks. The origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hurd, Ian (1999): "Legitimacy and authority in international politics". *International Organization*, 53(2), 379–408.
- Ki-moon, Ban (2021): *Resolved: Uniting nations in a divided world*. New York: Columbia University Press.
- Laiz, Àlvaro Morcillo & Klaus Schlichte (2017): "International organizations, their staff and their legitimacy: Max Weber for IR". *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1441–1447.
- Luck, Edward C. (2018): "Prospects for UN renovation and reform". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 797–822.
- Müller, Joachim W. (toim.) (2016): *Reforming the United Nations: A chronology*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Palonen, Kari (2018): "Max Weber (1864–2014)". Teoksessa: N. Kauppi & K. Palonen (toim.) *Max Weberin lukutapoja*. Jyväskylä: Sophi, 111–127.
- Palonen, Kari (2019): "The supranational dimension in Max Weber's vision of politics". Teoksessa: E. Hanke, L. Scaff & S. Whimster (toim.) *The Oxford handbook of Max Weber*. New York: Oxford University Press, 258–275.
- Peterson, M.J. (2005): *The UN general assembly*. Lontoo: Routledge.
- Peterson, M.J. (2018): "General assembly". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 119–139.
- Richter, Melvin (1995): *The history of political and social concepts: A critical introduction*. New York: Oxford University Press.
- Sommerer, Thomas, Hans Agné, Fariborz Zelli & Bart Bes (2022): *Global legitimacy crises. Decline and revival in multilateral governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stephen, Matthew D. (2018): "Legitimacy deficits of international organizations: Design, drift, and decoupling at the UN Security Council". *Cambridge Review of International Affairs*, 31(1), 96–121.
- Tallberg, Jonas & Michael Zürn (2019): "The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework". *The Review of International Organizations*, 14 (4), 581–606.
- Törnudd, Klaus (1991): *Suomen YK-politiikka*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoministeriö (2021): Uuden yhteistyön aika. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM\\_2021\\_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 20.9.2022.
- United Nations (2022): Standing mandate for a General Assembly debate when veto is cast in the Security Council. A/76/L.52 28.4.2022. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/330/37/PDF/N2233037.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (2021a): UN 75 Shaping our future together. <https://www.un.org/en/un75/finalreport>, 12.6.2022.
- United Nations (2021b): Report of the ad hoc working group on the revitalization of the work of the General Assembly. A/75/973, 28.7.2021. <https://digitallibrary.un.org/record/3939242>, 12.6.2022.

- United Nations (2020): Agenda item 126 revitalization of the work of the General Assembly. A/75/PV.103, 10.9.2021. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/247/69/PDF/N2124769.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (2005): In larger freedom: Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary General. A/59/2005 21.3.2005. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön a): Responsibility to protect. <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön b): UN about the General Assembly. <https://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön c): Peace-Building Commission. <https://www.un.org/peacebuilding/commission>, 5.10.2022.
- United Nations (päiväämätön d): Procedure of Selecting and Appointing the next UN Secretary-General. <https://www.un.org/pga/71/sg/>, 13.10.2022.
- UN News* (2022): "General Assembly holds landmark debate on Security Council's veto of draft text aimed at tightening sanctions against Democratic People's Republic of Korea". *UN News*, 8.6.2022. <https://www.un.org/press/en/2022/ga12423.doc.htm>, 12.6.2022.
- US Department of State (2020): The report to the Congress on voting practices in the United Nations. <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/>, 12.6.2022.
- United States Mission to the United Nations (2022): Remarks by Ambassador Linda Thomas-Greenfield on the future of the United Nations, 8.9.2022. <https://usun.usmission.gov/remarks-by-ambassador-linda-thomas-greenfield-on-the-future-of-the-united-nations/>, 19.9.2022.
- Weber, Max (1922): Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Schriften+zur+Wissenschaftslehre/Die+drei+reinen+Typen+der+legitimen+Herrschaft>, 12.6.2022.
- Weiss, Thomas. G. (2016): *What's wrong with the United Nations and how to fix it?* Cambridge: Polity.
- We the Peoples (2022): Parliamentary statement for inclusive global governance. <https://www.wethepeoples.org/mpstatement/>, 12.6.2022.
- Whineray, David (2020): *The United States' current and future relationship with the United Nations*. New York: United Nations University Centre for Policy Research. <https://cpr.unu.edu/research/projects/the-united-states-current-and-future-relationship-with-the-united-nations.html>, 19.9.2022.
- Wiseman, Geoffrey (2015): "Diplomatic practices at the United Nations". *Cooperation and Conflict*, 50(3), 316–333.
- YK (1945): Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja. [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001\\_2/](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001_2/), 21.9.2022.
- Zifcak, Spencer (2013): *United Nations reform. Heading North or South?* New York: Routledge.

## Legitimacy of the United Nations and the UN General Assembly

Legitimacy is among the key concepts in the study of international organizations such as the United Nations (UN). Legitimacy is closely linked to the idea of multilateralism and how committed states are to multilateralism and international cooperation. Much of the existing literature has concentrated on normative and empirical aspects of legitimacy. This article examines legitimacy of the UN by focusing especially to the UN General Assembly and its mandate, which is often left aside in the UN literature. The main interests is to analyze how efforts to reform the UN General Assembly are interlinked with the overall discussion on UN's legitimacy.

Keywords: General Assembly, legitimacy, multilateralism, United Nations

## Onko YK:lla yhteisen tulevaisuutemme avaimet?

Tarja Halonen<sup>1</sup>

*Kosmopolis* pyysi minua kirjoittamaan Yhdistyneistä kansakunnista (YK) ja monenkeskisyystä valtiojohtajan näkökulmasta. Pyrin lähestymään aihetta ensin historian, sitten nykytilanteen valossa ja sitten kansainväliseen vaikuttamiseen siirtyen. Tietysti, naisnäkökulmaa unohtamatta.

Yhteinen maailmamme on kokenut viime vuosien aikana shokin toisensa jälkeen. Koko tämä vuosituhat on ollut jonkin asteista heräämistä yhteiseen kohtaloon ja yhteiseen vastuuseen.

Toisen maailmansodan jälkeen tapahtunut ryhdistäytyminen otsakkeella ”Ei koskaan enää” synnytti Yhdistyneet kansakunnat ja pakotti ihmisoikeuksien parempaan kunnioittamiseen, asevalvonnan tehostamiseen ja Euroopassa vähitellen kasvavaan alueelliseen yhteistyöhön. Maanosan uudelleen rakentaminen painotti erityisesti taloudellisen kasvun merkitystä. Vallitsevan käsityksen mukaan maiden välinen kauppa ja muu taloudellinen yhteistyö sitoisi ne keskinäiseen riippuvuuteen ja siten rauhaan. Pelkän kansantalouden kasvun lisäksi painotettiin vähitellen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä yhteiskunnallisen vakauden lisääjänä.

Oma sukupolveni ja sitä vähän nuoremmat suuret ikäluokat merkitsivät yhteiskunnalle suurta resurssien lisäystä, mutta myös paljon uusien investointien tarvetta. USA:n ja Euroopan hyvinvoinnin ajattelun painopiste oli pitkälti pohjoisella pallonpuoliskolla. Muiden luonnonvarat voitiin valjastaa oman toimeentulon resursseiksi. Suomessakin aika ja energia kuluivat maamme taloudelliseen ja henkiseen uudelleen rakentamiseen ja sitten vähitellen kansainvälisen kelpoisuuden ja näkyvyyden kohentamiseen. Kansainvälisyys oli pitkälti presidentin varassa.

Kyllä muitakin keinoja toki käytettiin maamme kansainvälisen profiilin kohentamiseen – missikisoista olympialaisiin saakka. Suomi oli muutostilassa ja niin oli maailmakin. Vaikka maamme oli säilyttänyt suurin piirtein parlamentarismen ja oikeusvaltioluonteensa läpi kovat kohtalonvuotensa, oli Suomi jäänyt paljon jälkeen muiden pohjoismaiden kehityksestä.

Suomi pääsi liittymään Yhdistyneisiin kansakuntiin vasta vuonna 1955. Syy ei ollut yksin meidän, vaan idän ja lännen jännitteiden. Niin sanottu kylmä sota rajoitti YK:n kasvua ja piti muun muassa Suomen jonossa YK:n ulkopuolella. Presidentti Kekkonen voimakas rooli kansainvälisessä politiikassa oli monessa asiassa hyväksi, mutta ajan mittaan toiminnan pohjan kapeus vinoutti ulkopolitiikkaamme ja sen vaikutus alkoi näkyä myös sisäpolitiikassa.

Presidentti Koivisto panikin alulle perustuslakiuudistuksen, joka näkyi myös ulkopolitiikassa. Uudistuksessa kirjattiin koko joukko aiemmin tehtyjä ihmisoikeusuudistuksia suoraan perustuslakiin, mutta epäilemättä suurimman huomion vei ylimmän valtiojohtoon välisten suhteiden säätely. Lopputulos oli kompromissi, johon liittyi monenlaista hienosäätöä.

<sup>1</sup> <info@presidenthalonen.fi>

Jo edeltäjäni presidentti Ahtisaaren aikana oli kiistaa presidentin ja pääministerin roolista Euroopan unionissa. Näiden ongelmien toivottiin tulevan ratkaistuksi uudella perustuslailla.

Olimme liittyneet jo vuonna 1995 Euroopan unioniin, ja ensimmäinen puheenjohtajuutemme oli vuonna 1999. Se unioni, johon me liityimme, oli voimakkaasti talouspoliittinen ja laajentumishaluinen. Puheenjohtajuuskautemme aikainen unioni oli toisenlainen. Se haki myös yhteistyöhön aikaisempaa enemmän syvyyttä. EU:n perussopimuksen muutokset kuuluivat sekä presidentille että hallitukselle ja sitä myöden myös eduskunnalle.

Euroopan unionissa on monenlaisia maita. Minusta suomalaisia tuntui hämäävän se, että unionissa on useita kuningaskuntia. Valtion päämiehellä on tällöin näkyvä, mutta edustuksellinen asema. Tasavalloissa on monenlaisia järjestelmiä, joista tietysti Ranska on näkyvin presidentin johtama maa. Suurvalloissa sekä USA että Kiina tai Venäjä ovat samalla tavoin presidenttivaltaisia. Parlamentaarinen demokratia, joka oli meillä voimakkaasti suosiossa, on helposti pääministeri- ja hallitusvetoinen.

Keskusteluun vallasta antaa väriä paljon muutkin seikat kuin pelkät pykälät. Ihan yksinkertaisesti asiaan vaikuttaa se, kuka kulloinkin on presidentti tai pääministeri tai miellyttääkö valtamediaa asianomaisen henkilön poliittinen linja vai ei. Viime vuosien pääministereissä on ollut vahvasti kansainvälisestä poliittisesta toiminnasta kiinnostuneita kuten Paavo Lipponen tai enemmän talouspolitiikkaan tai sisäpolitiikkaan innostuneita kuten Juha Sipilä. Kunkin oman kiinnostuksen lisäksi joutuu harkitsemaan poliittista tilannetta laajemmaltikin. Suomi on aidosti monipuoluemaa. Hallitukset ovat lähes aina koalitioita. Yhden puolueen voimin ei saada aikaan enemmistöä eduskunnassa.

Yhden puolueen kannattajilla ei myöskään valita suomalaisessa vaalijärjestelmässä presidenttiä. Toisella kierroksella moni äänestäjä joutuu valitsemaan ei vain toiseksi parasta vaan vähemmän ärsyttävän. Sitten kun yhteistyö alkaa presidentin ja muun valtiojohtajien kanssa, voi olla niin, ettei presidentin taustapuolueet ole lainkaan hallituksessa. Kahden kauden presidentillä ehtii olla monta pääministeriä – itsellänikin viisi – vaikka puhutaankin pitkäikäisistä hallituksista Suomelle tunnusomaisena piirteenä. Mutta yhteistoimintaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pitäisi kuitenkin pystyä eikä tämä vaatimus koske vain presidenttiä.

Presidentti Niinistön ja pääministeri Sanna Marinin yhteistyörupeaman aikana on ollut kaksi hyvin erityyppistä isoa turvallisuusriskiä. Ensimmäinen oli korona ja toinen Venäjän hyökkäys Ukrainaun.

Olen itse ollut pitkään laajan turvallisuuskäsitteen (engl. *comprehensive security*) kannalla ja puhunut sen puolesta. Toisin sanoen turvallisuuteen liittyy paljon muitakin riskitekijöitä kuin aseellinen konflikti, joka sekään ei ole mennyttä aikaa. Tämä reaalistui meille kaikille Venäjän hyökättyä Ukrainaun.

Koronapandemia puolestaan osoitti uudenlaisen – ei aseellisen uhan – laajamittaisen vaikutuksen sekä yksilön että yhteiskunnan turvallisuuteen – eikä sekään akuutti haaste ole vielä ohi. Suomi on menestynyt kansainvälisen arvioiden mukaan varsin hyvin molempien haasteiden hoidossa. Toki yhteistyön muodoista ja malleista keskusteltiin koronaepidemian alkaessa aika paljon. Mielestäni pääministerivetoinen malli toimi kohtuullisen hyvin.

Myös kriisitutkijat ovat tutkineet toimintamalleja ja niiden toimivuutta erilaisissa katastrofeissa. Asiantuntijat ovat olleet laajasti sitä mieltä, että äkillisessä, lyhytaikaisessa katastrofissa

tällainen ”nyrkkimalli” voi olla hyvä, mutta mitä pidemmäksi kriisi venyy, sen parempi on käyttää niin sanottua normaalia hallintomallia. Eri hallinnonalojen ja eri hallintotasojen hyvä yhteistoiminta on tietysti aina tärkeää.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan oli todella poikkeava tilanne Euroopassa, joka oli elänyt Länsi-Balkanin kriisiä lukuun ottamatta yhtä historiansa pisintä rauhanaikaa. Aseellista sota on käyty samanaikaisesti monessa maailman kolkassa, mutta eurooppalaisin silmin se on tapahtunut ”jossain muualla”. Eurooppalaisten analyysit ja kehitysmallit kriiseistä ovat muista tuntuneet ehkä vähän arroganteilta. Nyt näiden muiden silmin sota on Euroopassa ja riskinä on, että kaikki joutuvat kärsimään tilanteesta.

Tätä artikkelia kirjoitettaessa viimeisin mielipidekysely antoi presidentti Niinistölle, mutta myös muulle valtiojohdolle, erinomaisen arvosanan etenkin Natoon liittymisprosessista mutta myös koronan hoidosta. Sekä kansa että päättäjät reagoivat muun maailman mielestä hämmästyttävän nopeasti Natoon liittymiseen Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen tapahduttua. Ainakin ulospäin pääministeri Marinin ja presidentti Niinistön yhteistyö toimi erittäin hyvin ja lisäksi sekä eduskunnan että kansan gallupmielipiteen kanssa hyvin yhteen sopien.

Vähemmälle huomiolle on ainakin toistaiseksi jäänyt kysymys, miksi liittymisprosessi näyttää menevän hyvin joustavasti. Natohan ei ole peitellyt laajentumishalukkuuttaan ja sitä, että ovet ovat auki erityisesti Suomelle ja Ruotsille. Sen sijaan arviot Suomen puolustuskyvystä ja toiminnan yhteen sopivuudesta ovat olleet paljon myönteisemmät kuin mitä kotimainen polemiikki olisi antanut uskoa. Minusta se ei ole mikään ihme, koska sekä aseistuksen yhteensopivuutta että käytännön yhteistyötä on harjoiteltu pitkään erilaisissa kriisinhallintaoperaatioissa. Yhteensopivuuden tavoittelu ei ole ollut salaisuus. Se ei vaan ole ollut kovin mediaseksikästä, kun siihen ei ole liittynyt välitöntä jäsenhakemusta Natoon.

Suomen onnistunut toiminta oli ehdottomasti hyvä meille itsellemme, mutta se vahvisti samalla mainettamme osaavana ja rohkeana toimijana.

Näiden kuvaamani kriisien hoitaminen vei sekä päättäjien, median ja tavallisten kansalaisten mielenkiinnon ja niin paljon rahaa, että sitä alkoi uskoa jo ilmastokriisin loppuneen. Näinhän ei valitettavasti käynyt, vaan luonnon kanssa hyvin vaikea saada aikaan edes neuvotelutaukoa. Asioiden lykkääminen ei toimi hyväksemme.

Suomen oma kiinnostus YK:hon alkoi melko ripeästi, vaikka se kylmän sodan jännitteiden vuoksi siirtyikin vuosikymmenellä eteenpäin. YK:n päätökset ovat usein enemmän moraalisesti kuin juridisesti sitovia, jonka vuoksi hyvinkin erilaiset maat ovat innostuneet liittymään jäseniksi. Vastaavasti esimerkiksi Euroopan unioniin liittyminen on edellyttänyt paljon perusteellisempaa harkintaa kummaltakin osapuolelta.

## Uranourtajina YK:ssa

Olemme olleet ylpeitä siitä, että naiset ovat saaneet maassamme täydet poliittiset oikeudet ensimmäisinä maailmassa. Pelkän äänioikeuden naiset saivat Uudessa Seelannissa ennen suomalaisia. Suomessa valtaosa miehistäkin sai poliittiset oikeutensa vasta yhtä aikaa naisten kanssa. Suomalaiset naiset ovat myös käyttäneet saamaansa poliittista valtaa ahkerasti – ja käyttävät edelleen.

Näin on myös YK:ssa. Helvi Sipilä oli ensimmäinen naisasiaan nimetty alipääsihteeri. Naisten toimintaa on periaatteessa tuettu YK:ssa eri tavoin, vaikka taloudellisista resursseista on edelleen tiukkaa. Hillary Clintonin lausunto Pekingin naisten kokouksessa (vuonna 1995) naisten oikeuksista ihmisoikeuksina oli tavattoman tärkeä. Jatkoa seurasi YK:n vuosituhat tavoitteissa vuonna 2000. Sukupuolten tasa-arvo ja huomion kiinnittäminen naisten alistettuun asemaan oli askel eteenpäin. Erityisesti tyttöjen koulutuksessa edistyttiin.

Myös YK:n turvallisuusneuvosto vahvisti päätöslauselmallaan 1325 (vuonna 2000) naisten merkittävän roolin kaikkien konfliktien estämisessä ja ratkaisussa. Samassa päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto vaati toimia konflikteissa tapahtuvan naiseen kohdistuvan väkivallan, erityisesti seksuaalisen väkivallan ehkäisemiseksi. Seksuaalisen väkivallan käyttö tuomittiin likaiseksi aseeksi ja sen käyttöä jo käydyissä sodissa ryhdyttiin tutkimaan aikaisempaa enemmän.

Naisten osallistumisen lisäämistä rauhanturvaoperaatioissa alettiin painottaa. Huomiota kiinnitettiin naisten määrän vähäisyyteen rauhanneuvotteluissa. Muutoksen aikaansaaminen on ollut eri syistä hyvin hidasta. Olen itsekin ollut mukana edistämässä israelilaisten ja palestiinalaisten naisten omia rauhanneuvotteluja.

Huomio alkoi yhä enemmän kiinnittyä niin sanottuun intersektionaaliseen syrjintään. Tämä tarkoittaa eri syistä syrjintäalttiisiin ryhmiin kuuluvien ihmisten riskiä joutua moninkertaiseen syrjintään. Tällöin nimenomaan naiset ovat yleisen sukupuolisyrynnän vuoksi riskialttiita. Toisaalta naisten syrjintä on huomattu useissa yhteyksissä vähän nopeammin eikä sitä ole voitu ohittaa naisten suuren määränkään vuoksi kovin helposti. Naisten syrjinnän poistaminen on toiminut siten avaimena myös muuhun syrjintään.

Sukupuolten tasa-arvon nostaminen kestäväen kehityksen yhdeksi 17 tavoitteesta on ollut ollut käänteentekevää. Se merkitsee ymmärrystä siitä, että naisten aseman parantaminen on koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta keskeinen asia. Sukupuolten tasa-arvon saavuttamiseksi eri sukupuolisten ihmisten asemaa on tutkittava huolellisesti, mutta jo nyt meillä on valtavasti näyttöä siitä, miten tärkeää naisten aseman parantaminen on jokaisessa maassa – Suomessakin. YK:n pääsihteeri António Guterres on toistanut edeltäjänsä tavoin, että kestävä kehitys ei toteudu ilman sukupuolten tasa-arvoa.

Minulla on ollut hyvä onni toimia Suomen ulkoministerinä (1995–2000) ja sen jälkeen presidenttinä (2000–2012). Suomella oli hyvä maine ja naiset olivat eri ohjelmissamme näkyvästi esillä. Kansainvälisesti vertailtuna kohtuullisen vaatimattomat resurssit käytettiin tehokkaasti. Omalta osaltani poikkeuksellista oli toiminta YK:n luottamustehtävissä jo tasavallan presidentin virassa ollessani. Siihenhän sisältyy aina jonkin verran riskinottoa. Nämä luottamustehtävät, vuosituhattavoitteet, ILO:n globalisaatiokomissio ja RIO-prosessi, sujuiivat minulta hyvin ja toivat Suomellekin näkyvyyttä.

Toimintani on jatkunut erilaisissa tehtävissä virkavuosiensa jälkeenkin. YK:n tehtäviin kutsutaan. Asianomaisen kotimaa ei tee valintaa. Useimmat tehtävät ovat luottamustehtäviä, joten niistä ei makseta palkkaa, mutta kustannukset korvataan. En ole itse halunnut virkamieheksi, vaan teen työni mielelläni luottamushenkilönä ja asuen Suomessa. Se tosin merkitsee melkoista matkustamista.

Suomesta kotoisin olevien virkamiesten määrä on ollut kasvussa. Meistä jokaisella, jotka olemme mukana kansainvälisessä politiikassa, voi olla tässä tietynlainen lisäarvo, mutta sitä ei kannata liioitella. Yhtä lailla YK kuin muutkin kansainväliset järjestöt haluavat virkamiehen tai -naisen olevan heidän käytössään eikä jonkun maan edustajana. Sama tasapainoilu koskee myös luottamustehtäviä. Henkilön kyky ja maine yhdessä taustamaan kanssa voi tehdä oikean kombinaation.

Pieni maa, kuten Suomi, ei voi muuttaa maailmaa yksin. Tarvitsemme kansainvälistä yhteistyötä. Myös esimerkillä on suuri merkitys. Samalla meidän on priorisoitava ja keskityttävä meille kaikkein tärkeimpiin kysymyksiin kansainvälisesti, jotta pystymme todella vaikuttamaan. Ja niin Suomi onkin tehnyt. Suomen kaltaisen pienen maan kannattaa olla myös ahkera, jos haluamme maailman muuttuvan haluamaamme suuntaan. Asiat, joihin pyrimme vaikuttamaan, ovat välttämättömiä Suomen ja koko maapallon tulevaisuudelle. Niitä edistäessään Suomi voi ylpeästi olla luokan paras tyttö.



## YK:n polulla kestäväan rauhaan – merkintöjä matkan varrelta

Eeva-Liisa Myllymäki<sup>1</sup>

Vuonna 2018 julkaistiin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sihteeristön ja Maailmanpankin yhdessä laatima tutkimus *Pathways for Peace* (UN & World Bank 2018) väkivaltaisten konfliktien ehkäisemisestä. Sen tarkoituksena oli lähentää järjestöjen tekemää työtä maatasolla. Julkaisun valmisteluun kuului tutkimus- ja konsultaatioprosessi, jolla kerättiin ideoita siitä, miten kehityspolitiikkaan voisi kytkeä muita työvälineitä väkivaltaisten konfliktien ehkäisyssä. Analyysi sai ansaitusti huomiota, ja siinä on koottuna runsaasti tietoa YK:n lähestymistavoista väkivaltaisten konfliktien ehkäisyyn. Raportissa tuodaan paljon käytännön esimerkkejä konfliktitilanteista ja kokemuksia ratkaisuksista eri tasoilla ja esitetään keinoja, miten konfliktien riskiä voisi vähentää.

*Pathways for Peace* antaa hyvän kuvan YK:n piirissä käydystä keskustelusta, jonka myötä väkivaltaiset konfliktit on alettu vähitellen ymmärtää monitahoisena poliittisena ongelmana, ja jotka muodostavat osan YK:n perustehtävää. YK:n eri elimet turvallisuusneuvostosta alkaen ovat tahoillaan olleet monin tavoin tekemisissä konfliktien osa-alueiden kanssa. Perinteinen rauha ja turvallisuus on ensisijaisesti nähty turvallisuusneuvoston mandaattiin liittyvänä, ja rajanveto esimerkiksi talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) tehtäväkenttään on monelle jäsenmaalle ollut herkkä asia. YK:n toiminnan tarkastelussa voidaan erottaa useita tasoja sihteeristön aloitteista, toimielinten virallisista päätöksistä ja toimeenpanomekanismeista alkaen. Vuosien varrella rauhan konsepti on muotoutunut YK:n ”kielessä” ja itse organisaatio on muovautunut peruskirjan puitteissa. Myös institutionaalinen työnjako ja ohjausjärjestelmä on kehittynyt. Käytännön näkökulmana on usein operatiivinen toimintakenttä tai eri intresseistä lähtevät temaattiset prioriteetit. *Kosmopolikseen* pyydytyssä keskustelupuheenvuorossani pyrin hahmottamaan, miten poliittisten prosessien kautta on edistetty yhteistä käsitystä ”kestävästä rauhasta” (engl. *sustainable peace*).

Olen pitkään työskennellyt ulkoministeriössä YK-politiikan ja globaalihallinnon tehtävissä, ja olin YK-edustuston talous- ja sosiaalisektorin päällikkönä New Yorkissa Suomen ECOSOC-puheenjohtajuuskaudella. Olen ollut kiinnostunut YK:n roolista konfliktikontekstissa, mistä minulla on kokemusta erityisesti Keski-Amerikan alueella eri yhteyksissä muun muassa YK:n apulaisasiantuntijana.

### *Agenda for Peace* – kollektiivinen rauhan toimintaohjelma

Taustaksi voi palauttaa mieleen konfliktien ehkäisyä koskevan keskustelun alkuvaiheet. Vuonna 1992 turvallisuusneuvosto, ensi kertaa valtionpäämiestasolla, antoi pääsihteeri Boutros Boutros-Ghalille toimeksiannon laatia suosituksia YK:n ennakoivan diplomatian, rauhan-

1 VTM, lähetystöneuvos (eläk.), <emyllymakie@gmail.com>

palauttamisen ja rauhanturvaamisen vahvistamisesta kylmän sodan päätyttyä. Hänen raporttinsa, *Agenda for Peace* (UN 1992), sisälsi lisäksi neljäntenä ulottuvuutena konfliktinjälkeisen rauhanrakentamisen, jota tarvitaan rauhan lujittamiseen ja konfliktin uudelleenpuhkeamisen ehkäisemiseen. Sen pohjalta lähti muotoutumaan laaja-alainen yhteisymmärrys rauhan monimuotoisuudesta, mihin tarvittaisiin koko YK-järjestelmän panos: yleiskokouksella ja muilla pääelimillä, järjestöillä ja ohjelmilla on oma roolinsa ja vastuunsa tässä kokonaisuudessa.

Kolme vuosikymmentä myöhemmin YK:n 75-vuotisjuhlan julistuksessa (UN General Assembly 2020) esitettiin pääsihteerille pyyntö monenkeskisyiden vahvistamiseksi yhteisten sitoumusten mukaisesti. Nyt ollaan valmistautumassa vuosien 2023–2024 huippukokouksiin YK:n tulevaisuuden luotsaamiseksi. Pääsihteerin laatimassa pohjavisiossa ”Our Common Agenda” (UN 2021) yhtenä alalukuna on myös rauhan edistäminen ja konfliktien ehkäisy. ”Rauhanohjelma” (”A new agenda for peace”) heijastaa nykyistä keskustelua rauhan ja konfliktien ulottuvuuksista, syy-yhteyksistä ja eri toimintakeinojen välttämättömyydestä. Siinä halutaan painottaa erityisesti seuraavia tehtäviä:

- strategisten riskien vähentäminen (ydinaseet, kybersodankäynti, autonomiset aseet)
- kansainvälisen ennakkoinnin vahvistaminen
- investointi ennaltaehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen
- alueellisen ehkäisevän työn tukeminen
- naisten ja tyttöjen asettaminen turvallisuuspolitiikan keskiöön
- ulkoavaruuden rauhanomainen, turvallinen ja kestävä käyttö.

Mitä sitten on tapahtunut näiden vuosikymmenien aikana ja miten YK määrittelee rauhan olemuksen, vaikkapa yhdeksi merkkipaaluksi asetettua vuotta 2030 silmällä pitäen? Kansainvälinen toimintaympäristö on muuttunut, sodat ja aseelliset konfliktit ovat muuttuneet. On tiedostettava, mitkä taustatekijät vaikuttavat ja keitä on osapuolina. YK:n tulisi säilyttää toimintakykynsä ja kyetä vastaamaan muuttuneisiin olosuhteisiin. Konfliktien ehkäisemisessä ja hallinnassa on siirrytty valtiokeskeisyydestä painottamaan maatasolla tapahtuvaa kehitystä, erilaisten yhteiskuntien sisäistä dynamiikkaa ja kausaliteetteja samoin kuin alueellisuuden merkitystä. Itselleni Suomen kausi ECOSOC:n puheenjohtajistossa (2002–2004) opetti paljon YK-järjestelmän institutionaalisista suhteista, hallitustenvälisestä päätöksenteosta samoin kuin yhteistyöstä sihteeristön kanssa.

## Kokonaisvaltainen rauhan ylläpitäminen

YK:n työohjelmaan hyväksyttiin uusi asiakohta rauhanrakentamisesta ja rauhan ylläpitämisestä (engl. *sustaining peace*) vuonna 2016 sekä yleiskokouksen että turvallisuusneuvoston konsensuksella niin sanotuilla kaksoispäätöslauselmilla (UN 2016). Konfliktien kulkuun tulee vaikuttaa kaikissa vaiheissa varautuen ennaltaehkäisyyn, eskalaatioon, uudelleenpuhkeamisen estämiseen ja rauhan vakauttamiseen. Se tarkoitti paradigman muutosta YK:n työssä suhteessa kokonaisvaltaiseen konfliktien hallintaan ja muodosti yhtenäisen lähestymistavan väkivaltaisten konfliktien ehkäisemiseen ja päättämiseen. Tulee tarttua ristiriitojen perussyi-

hin, auttaa osapuolia lopettamaan sotatoimet, turvata kansallinen sovinto kohti toipumista, jälleenrakennusta ja kehitystä. Tämä vaatii koko YK-järjestelmältä enemmän johdonmukaisuutta ja koordinaatiota päätöksenteon ja toiminnan eri tasoilla. Erityistä huomiota kiinnitetään rauhanrakennuskomission (Peace Building Commission, PBC) roolin kehittämiseen.

Rauhan ylläpitämisen konsepti on siten virallisesti hyväksytty ja se on eräänlainen läpileikkaava normi rauhan ja turvallisuuden sektorilla. Sitä tarkastellaan hallitustenvälisesti säännöllisesti yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston kaksoismandaatilla eri politiikkalohkoihin soveltaen. Vuonna 2025 on tarkoitus tehdä yhteinen arviointi YK:n rauhanrakentamisen edistymisen ja sovittujen järjestelmän uudistusten toteutumisesta.

Uuden pääsihteerin António Guterresin aloittaessa kautensa vuonna 2017 hän näki tarpeen voimistaa YK:n ennaltaehkäisevää toimintaa ja rauhandiplomatiaa (engl. ”*a surge in diplomacy for peace*”) (esim. UN 2017). Aseellisten konfliktien ehkäisy (engl. *prevention of armed conflicts*) on sinänsä ollut pitkään YK:n asialistalla ja sen kautta voi peilata YK:n rauhanagendan kehitystä. Pääsihteerin Kofi Annanin aikana julkaistun ensimmäisen teemaraportin (UN 2001) perusteella 57. yleiskokouksessa saatiin aikaan päätöslauselma (UN 2003) – viiden kuukauden intensiivisten neuvottelujen jälkeen. Sen liiteosassa todetaan pääasialliset vastuutehtävät niin YK:n instituutioille kuin jäsenmaille. Seurantaraportti (UN 2006) kartoitti lähinnä YK:n valmiuksia, kuten varhaisvaroitus, hyvät palvelut ja rauhanvälitys, demokratia ja hyvä hallinto, aseriisunta ja -valvonta, sosioekonominen kehitys, ihmisoikeudet ja kansainvälinen oikeus.

Hallitustenvälisesti konfliktinehkäisy on ollut vaikea aihe, ja sen kytkeminen vähitellen kokonaisvaltaiseen konfliktien tarkasteluun on kenties ollut tapa helpottaa sen käsittelyä. Teeman voi nähdä nousseen turvallisuusneuvoston asialistalle marraskuussa 1999 ja heinäkuussa 2000 pidetyissä keskusteluissa. Tuolloin tuloksena oli neuvoston puheenjohtajan antama lausunto, jossa pääsihteeriltä pyydettiin raportti. Rauhanrakentamiseen liittyviä elementtejä on pyritty tuomaan mukaan operatiivisiin mandaatteihin, mutta konfliktien systeeminen tarkastelu on laajentunut hitaasti riippuen aina jäsenmaiden aloitteista ja peruskirjan tulkin- taeroista (ks. Romita 2011). Väistämättä turvallisuusneuvostonkin tulisi heijastaa järjestön muuttunutta rauhanarkkitehtuuria ja jäsenmaiden tahtoa järjestelmän kehittämiseksi.

YK:n kestävä kehityksen globaali toimintaohjelma (Agenda2030) hyväksyttiin vuonna 2015. Sen mukaisesti kestävä kehitystä ei ole ilman rauhaa, eikä rauhaa ole ilman kestävä kehitystä. Yhdeksi kestävä kehityksen tavoitteista (SDG16) määriteltiin rauhanomaisten yhteiskuntien edistäminen, mikä edellyttää väkivallan vähentämistä, oikeudenmukaisuutta ja hyvää hallintoa.<sup>2</sup> Kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumista seuraa hallitustenvälisesti korkean tason poliittinen foorumi (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF), joka sitoo jäsenmaat raportoimaan kansallisesta toimeenpanosta.

## Uudistuva rauhanrakennusarkkitehtuuri

Vuosituhatjulistuksen seurantahuippukokous vuonna 2005 teki institutionaalisia päätöksiä, joilla haluttiin vahvistaa YK-järjestelmän kolme peruspilaria ja niiden välistä yhteyttä:

<sup>2</sup> Kattava ”hyvän hallinnon” määritelmä sisältyy jo vuonna 2002 neuvoteltuun kansainvälisen kehitysrahoitus-konferenssin loppuasiakirjaan Monterreyn konsensuskseen (UN 2002).

rauha ja turvallisuus, kehitys, ihmisoikeudet. Tuolloin sovittiin paitsi erillisen ihmisoikeusneuvoston perustamisesta myös hallitustenvälisen rauhanrakennuskomission (Peacebuilding Commission, PBC) muodostamisesta. Sen tehtäväksi määriteltiin antaa neuvoa ja edistää yhteistä strategista lähestymistapaa päätoimielinten – yleiskokouksen, turvallisuusneuvoston ja talous- ja sosiaalineuvoston – kesken rauhanrakentamisessa ja parantaa koordinaatiota ja kokemusten jakamista YK:n sisällä ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Korostettiin instituutioiden vahvistamista ja riittävää rahoitusta. Pääsihteerille annettiin valtuutus perustaa myös uusi rauhanrakennusrahasto (Peacebuilding Fund, PBF).

Vuoden 2016 päätöslauselmien hyväksyntää edelsi YK:n rauhanarkkitehtuurin kokonaisarviointi pääsihteerin Ban Ki-Moonin kaudella. Sitä valmisteltiin neuvonantajaryhmässä Guatemalan entisen ulkoministerin Gert Rosenthalin johdolla. Raportti *The Challenge of Sustaining Peace* luovutettiin kesäkuussa 2015 toimeksiannon mukaisesti yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston puheenjohtajille jäsenmaiden käsittelyyn (UN 2015). Arvio kattoi YK:n rauhanarkkitehtuurin koko toiminnan laajuudessa. Siinä käsiteltiin myös rauhan ylläpitämisen määritelmää ja konfliktien ja rauhanrakennuksen globaalia ympäristöä. Raportissa arvioitiin YK:n suoriutumista ja hajanaisuutta, mistä jäsenmaatkin kantavat vastuunsa. Lisäksi tuotiin joitakin ehdotuksia YK:n työn uudelleensuuntaamiseksi kestävän rauhan ja koherenssin edistämiseksi.

YK:n rauhan ja turvallisuuden sektorilla oli meneillään kaksi täydentävää riippumatonta selvitystä: pääsihteerin vuonna 2014 asettama HIPPO-paneeli (High-level Independent Panel on UN Peace Operations) sekä edellisenä vuonna aloittanut turvallisuusneuvoston alainen 1325-asiantuntijaryhmä.

Rauhanrakennuskomission toiminta ei ole ollut kovin näkyvää ulospäin, mutta siihen kohdistuu monia odotuksia. Siinä on kerrallaan 31 jäsenmaata, jotka ovat yleiskokouksen, turvallisuusneuvoston ja talous- ja sosiaalineuvoston kautta valittuja tai YK:n suurimpia joukkoja luovuttaneita ja rahoittajamaita. Tärkeänä toimintamuotona ovat maakohtaiset kokoonpanot ja toisaalta teemakohtaiset istunnot. Komission roolina on ollut varsinkin tuen saaminen ja huomion kiinnittäminen YK:n laaja-alaisen rauhanrakennustoiminnan vahvistamiseen. *Our Common Agenda* -raportissa tuodaan esiin komission aseman kehittäminen niin maatasolla kuin poikkileikkaavissa turvallisuuskysymyksissä kuten ilmastonmuutos, terveys, tasa-arvo, kehitys ja ihmisoikeudet (UN 2021).

Tämänvuotinen puheenjohtaja, Bangladeshin YK-edustaja Rabab Fatima on painottanut PBC:n työssä<sup>3</sup> joustavaa ja strategista otetta, jota tukevat globaali solidaarisuus ja kestävä kehitys (ECOSOC), rauhanrakentamisen rahoitus (yleiskokous), rauhanturvaajien tehtävä (TN), maakohtaiset/ alueelliset tarpeet, toimielinten välinen koordinointi, yhteistyö muiden toimijoiden kanssa kuten alueelliset organisaatiot, rahoituslaitokset, kansalaisjärjestöt, yksityinen sektori, YK-tahojen yhteistyö (maatiimit, erityisedustajat), sihteeristön tuki (PBSO/PBF), inklusiivisuuden rakenteet ja pääsihteerin agendaan vaikuttaminen.

3 Vapaasti referoitu suurlähettiläs Fatiman puheenvuorosta PBC:n istunnossa 1.2.2022 (UN Peacebuilding Commission 2022).

Toistaiseksi on vaikea arvioida rauhanrakennuskomission tuloksellisuutta sillanrakentajana ja YK-asiantuntemuksen kokoajana – kun Suomikaan ei ole ollut jäsen. Varmasti se on auttanut lisäämään synergioita virallisenkin tason vuorovaikutuksen tiivistämisessä ja työohjelmien täydentävyydessä. Turvallisuusneuvostolle kuuluvat yleiset kriisinhallinnan kysymykset ja alueelliset tilanteet, mutta myös ajankohtaiset turvallisuusaiheet saavat sijaa keskusteluissa. Neuvoston varsinaiseen seurantavastuuseen kuuluu vuonna 2000 hyväksytyt Naiset, rauha ja turvallisuus -resoluution (1325) toimeenpano. Vastaavasti temaattinen päätöslauselma Nuoret, rauha ja turvallisuus (2250) syntyi turvallisuusneuvostossa vuonna 2015.

Yleiskokouksen ohella talous- ja sosiaalineuvostoon on kulminoitunut viime vuosikymmenten YK:n suurten konferenssien päätösten toimeenpanon seuranta ja niiden luontevana jatkona koko kestäväan kehityksen agenda. Agenda 2030:n edistystä tarkasteleva korkean tason poliittinen foorumi (HLPF) kokoontuu vuosittain talous- ja sosiaalineuvoston yhteydessä. Neuvosto ohjaa säännönmukaisten segmenttien kautta YK:n kehitystoimintojen järjestelmänlaajuisen koherenssin parantamista mukaan lukien operatiivinen ja humanitaarinen sektori tai transitiotilanteet. Talous- ja sosiaalineuvosto oli vuonna 2002 luonut uuden viitekehityksen konfliktista toipuvien Afrikan maiden neuvoo-antavista ryhmistä, joita tuolloin perustettiin Guinea-Bissautta ja Burundia varten esimerkkinä aiempi Haiti-ryhmä. Tavoitteena oli edesauttaa vakautta ja kehitystä sekä avunantajien toimenpiteiden koordinoitua YK-järjestelmän sisällä, talous- ja sosiaalineuvoston ja Bretton Woods -laitosten välillä sekä turvallisuusneuvoston kanssa. (Erinomainen ulkopuolinen arvio modaliteetista, ks. ECOSOC 2006.) Rauhanrakennuskomission myötä näiden ryhmien mandaatit lopetettiin, mutta neuvosto seuraa edelleen maiden tilannetta.

Agendan muutokset heijastuvat luonnollisesti koko YK-järjestelmän toimintaan. Tästä esimerkkinä muistuu mieleeni, kun Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kolmikantaisessa valmistelussa uudistettiin vuodelta 1944 peräisin oleva suositus ”Transition from War to Peace” (No. 71). Vuonna 2017 ILO:n yleiskokous hyväksyi ohjeen työllisyydestä ja ihmisarvoisesta työstä rauhan ja resilienssin edistämiseksi ja konfliktien ja kriisien ehkäisemiseksi (ILO 2017).

YK:n koherenssin ja koordinaation parantamiseksi ja etenkin kenttätoimintojen tehostamiseksi pääsihteerin Guterresin on tuonut sihteeristön organisaatioon muutoksia. YK-sihteeristön toimintarakenteita ja työnjakoa päätettiin uudistaa siten, että vuodesta 1992 rauhanturvaoperaatioista ja poliittisista asioista vastanneiden osastojen sijaan muodostettiin poliittisten ja rauhanrakennusasioiden osasto (DPPA) ja rauhanoperaatioiden osasto (DPO) vuonna 2019 (hallintoreformien historiasta, esim. Cliffe & Novosseloff 2017). Rauhanrakennustoimintaa varten luotiin oma yksikkö (Peacebuilding Support Office, PBSO), jonka yhteydessä toimii rauhanrakennusrahoitus (PBF). Niiden tehtävänä on tukea YK:n poliittista päätöksentekoa, valmistelua ja toimeenpanoa. PBF rahoittaa hankkeita eri toimeenpanokanavien kautta. YK:n kehitysohjelma (UNDP) on tärkein kumppani, joka pitkäaikaisen kenttäkokemuksen lisäksi on työssään varhain suuntautunut konfliktien ehkäisyyn, rauhanrakentamiseen, instituutioiden vahvistamiseen ja kestäväan kehitykseen (esim. UN Development Programme 2020). UNDP:n konfliktiyksikkö (Bureau for Crisis Prevention and Recovery) perustettiin jo 2000-luvun alussa.

Integroitu rauhanrakentaminen tarkoittaa maatasolla tapahtuvaa eri toimijoiden yhteistyötä ja holistista viitekehystä, jossa toisiinsa liittyvät rauhan palauttaminen, rauhanturva, rauhanrakentaminen sekä kehitys- ja humanitaarinen toiminta. Rauhanrakentamiseen suunnatut voimavarat ovat kriittinen tekijä siinä, miten rauhanjatkumon eri osat saadaan onnistumaan. Vuonna 2022 pidettiin rahoitukseen keskittyvä korkean tason kokous. Pääsihteeri vetoaa luonnollisesti lisärahoituksen tarpeeseen, ja keskeiset avunantajat painottavat tarkoituksenmukaisten rahoitustapojen merkitystä (engl. *good peacebuilding donorship*).

YK:n haasteena on sovittaa yhteen organisaation eri osien toiminta uudistuvien prioriteettien mukaisesti. Rauhanrakennusarkkitehtuuria arvioidaan säännöllisesti yleiskokouksessa, mikä on aina tilaisuus jäsenmaille tuoda esiin näkemyksensä. Poliitiikan kehittämiseen vaikutetaan eri yhteyksissä keskustelujen sekä aktiivisen yhteydenpidon ja kiinnostuksen myötä. Vaikka kestävän rauhan polulta on raivattu monia esteitä, poliittisen tilan avaaminen yhteiseltä pohjalta edelleen on jatkuvaa työtä. Se tarkoittaa myös yhteisymmärryksen lisäämistä toiminnan lähtökohdista ja tavoitteista.

Kuten YK:n 75-vuotisjuhlistuksessa yhteisesti määriteltiin, rauhan rakentaminen ja ylläpitäminen on nyt järjestön tärkeimpiä velvollisuuksia. Peruskirjan säädösten mukaan kuitenkin on jäsenmaiden velvollisuutena kaikin tavoin edistää YK:n toimenpiteitä yhteisten päämäärien saavuttamisessa. Rauhan ylläpitäminen yhteisten linjausten mukaisesti vaatii poliittista ohjausta. Monesti päähuomio kiinnittyy turvallisuusneuvoston päivänpolttaviin skismoihin tai kehitysohjelmien väliseen kilpailuun rahoituksesta. Organisaation yhtenäistä toimintaa ja toimeenpanon tuloksellisuutta kaikessa työssä suunnataan ja valvotaan päätösmielinten kautta, jotta voidaan tukea toimintojen yhteensovittamista. Tulisi siten panostaa vaikuttamiseen keskeisissä YK:n päätöksentekokelemissä: tulisi nähdä metsä puilta.

## Lähteet

- Cliffe, Sarah F. & Alexandra Novosseloff (2017): *Restructuring the UN Secretariat to strengthen preventive diplomacy and peace operations*. New York: New York University.
- ECOSOC (2006): *ECOSOC Advisory groups on African countries emerging from conflict: The silent avant-garde*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- ILO (2017): *Employment and decent work for peace and resilience recommendation 2017 (No. 205)*. Geneva: International Labour Organisation [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3330503,4.10.2022](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3330503,4.10.2022).
- Romita, Paul (2011): *The UN security council and conflict prevention: A primer*. New York: International Peace Institute.
- UN (1992): *An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Report A/47/277-S/24111 of Secretary-General Boutros Boutros-Ghali. United Nations, New York, 17.6.1992. [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A\\_47\\_277.pdf,26.7.2022](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf,26.7.2022).
- UN (2001): *Prevention of armed conflict*. Report A/55/985-S/2001/574 of Secretary-General Kofi Annan, United Nations, New York. [https://digitallibrary.un.org/record/442540/files/A\\_55\\_985%26S\\_2001\\_574-EN.pdf,26.7.2022](https://digitallibrary.un.org/record/442540/files/A_55_985%26S_2001_574-EN.pdf,26.7.2022).
- UN (2002): *A/CONF. 198/11. Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico 18-22 March 2002* New York: United Nations. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.198/11&Lang=E,20.8.2022](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.198/11&Lang=E,20.8.2022).

- UN (2003): *Prevention of Armed Conflict*. Resolution A/RES/57/337, adopted July 3. New York: United Nations. <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-180490/>, 26.7.2022.
- UN (2006): *Progress Report on the Prevention of Armed Conflict*. Report A/60/891 of the Secretary-General. United Nations, New York, July 18. [https://digitallibrary.un.org/record/581457/files/A\\_60\\_891-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/581457/files/A_60_891-EN.pdf?ln=en), 26.7.2022.
- UN (2015): *The challenge of sustaining peace. Report of the advisory group of experts for the 2015 review of the United Nations peacebuilding architecture*. 29.6.2015. [https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615\\_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf](https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf), 26.7.2022.
- UN (2016): *Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*. Resolution A/RES/70/262 - S/RES/2282 adopted April 27. New York: United Nations. [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_262.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf), 26.7.2022.
- UN (2017): UN must lead 'surge in diplomacy' for peace, Guterres says ahead of 72nd General Assembly. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/09/interview-un-must-lead-surge-in-diplomacy-for-peace-guterres-says-ahead-of-72nd-general-assembly/>, 4.10.2022.
- UN (2021): *Our common agenda – Report of the secretary-general*. New York: United Nations. [https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf), 4.10.2022.
- UN Development Programme (2020): *Evaluation of UNDP support to conflict-affected countries*. New York: Independent Evaluation Office. <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/18359>, 26.7.2022.
- UN General Assembly (2020): *Declaration on the commemoration of the seventy-fifth anniversary of the United Nations A/RES/75/1*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/248/80/PDF/N2024880.pdf?OpenElement>, 26.7.2022.
- UN Peacebuilding Commission (2022): Organizational meeting 1 February 2022. <https://media.un.org/en/asset/k1q/k1qx5qtot4>, 20.8.2022.
- UN & World Bank (2018): *Pathways for peace. Inclusive approaches to preventing violent conflict*. Washington: World Bank.



## Vastaus Pihlströmin synkkään Nato-yksinpuheluun: Kohti rakentavampaa rauhanpolitiikkaa

Heikki Patomäki<sup>1</sup>

Tunnen filosofi Sami Pihlströmin parin vuosikymmenen ajalta. Osallistuimme pitkään muun muassa yhteisen keskusteluryhmän toimintaan. Arvostan hänen laajaa filosofista tuotantoaan suuresti. Nämä eivät ole ainoita syitä epäroinnissani kirjoittaa vastine Pihlströmin Nato-jäsenyyttä puoltavaan puheenvuoroon, joka julkaistiin *Kosmopolis*-lehden numerossa 2/2022. Nyt kun Suomi ja Ruotsi ovat hakeneet Nato-jäsenyyttä, vaikuttaisi, että keskustelua asiasta on toistaiseksi mielekästä käydä vain pidemmän ajan tulevaisuutta varten. Kannattaako (kuvainnollisesti) taittaa peistä asiasta, johon ei voi tällä erää mitenkään vaikuttaa, vaikka olisi eri mieltä jokseenkin kaikista olennaisista väitteistä, joita jäsenyyden puolesta esitetään?

En kuitenkaan ole ainoa, jota Pihlströmin synkeä Nato-kirjoitus hämmensi. Postilaatikooni tipahti vetoamus kommentoida sitä julkisesti, minkä jälkeen luin Pihlströmin tekstin uudelleen. Lopulta päädyin kirjoittamaan tämän vastineen. Pihlströmin tekstissä on ristiriitoja, joista kirjoittaja itse vaikuttaa olevan hyvinkin tietoinen. Teksti vetoaa olemisemme traagiseen luonteeseen, mutta joissakin kohdin tämä traagisuus kärjistyy melkein pä koomiseksi – teksti saa parissa kohtaa jopa nauramaan, vähän samaan tapaan kuin Stanley Kubrickin elokuva ”Tohtori Outolempi eli: kuinka lakkasin olemasta huollissani ja opin rakastamaan pommia”. Varsinaisesti kohdistan vastaukseni kuitenkin olennaisimpaan eli Pihlströmin filosofis-uskonnollisen ajattelun syvärakenteeseen.

### Tekstin ristiriitaisuuksista

Tekstin ristiriitaisuus ilmenee jo siinä, miten se on kehystetty. Uskonnonfilosofian professori ilmaisee esittävänsä pelkän kansalaismielipiteen, mutta silti hänen muotoilemansa argumentti on ammattimaisen filosofinen ja nojaa filosofisiin lähteisiin.<sup>2</sup> Jännite vallitsee myös sen välillä, että yhtäältä tekstin julkilausuttu tarkoitus on maltillisesti vain kehottaa rauhantutkimuslehden lukijoita kriittiseen itsetutkiskeluun, mutta toisaalta argumentti on, että Nato-jäsenyyden hakeminen on yleinen *velvoite* (tosin epäselväksi jää mitä tämä velvoite tarkoittaa tai keitä se koskee).

Ristiriitaisuuden syvempi taso kumpuaa Pihlströmin väitteiden absolutismista, joka saa aika ajoin aivan erityisen kärjistetyn luonteen. Toisaalta Pihlström filosofina ymmärtää absolutismin ongelmat ja esittää nopeasti perään täsmennyksiä ja varauksia, jotka kumoavat absolutismia. Palaan kysymykseen absolutismista hetken kuluttua. Aloitan tuomalla ensin esille muutamia kärjistyksiä, jotka tuovat mieleeni Tohtori Outolemmen – ja joissakin kohdin myös Orwellin:

1 VTT, professori, Helsingin yliopisto, <heikki.patomaki@helsinki.fi>

2 Pihlström (2022, 119) muotoilee tekstinsä tarkoituksen myös näin: ”Puheenvuoroni on filosofinen, omakoh-tainenkin ’eksistentiaalinen’ yritys selvittää, mitä rauhanaatteeseen sitoutuvan tulee ajatella sotilaallisesta liittoutumisesta”.

1. ”Nato-jäsenyys on nähtävä aktiivisena rauhantyönä” (s.121);
2. ”Rauhanliikkeeltä voidaan odottaa sen tunnustamista, että vain Nato voi edes yrittää turvata maailmanrauhan” (s. 125);
3. ”Vain Nato mahdollistaa näiden luovuttamattomien asioiden [yksilönvapauden, demokratian ja oikeusvaltion] suojelun” (s. 126).

Kahden ensimmäisen sitaatin logiikka on sama: parasta rauhantyötä on valmistautua sotaan, ja paras tapa valmistautua sotaan on liittyä Natoon. Juuri tätä ajattelua rauhanliike on aina vastustanut. Rauhanliikkeen tavoitteena on ollut asevarustelun purkaminen, luottamuksen lisääminen ja parempien yhteisten instituutioiden rakentaminen. Pihlström esittää yhden historiallisesti erityisen sotilasliiton (vuonna 1949 perustetun Naton) olevan yksilönvapauden, demokratian ja oikeusvaltion suojelun *välttämätön ehto*. Todellisuudessa nuo periaatteet<sup>3</sup> syntyivät jo 1600- ja 1700-lukujen poliittisissa vallankumouksissa ja ovat levinneet ja kehittyneet – tai rapautuneet<sup>4</sup> – enimmäkseen Natosta täysin riippumattomalla tavalla, myös viimeisten vuosikymmenten aikana.

Pihlström viittaa Naton nykytilanteeseen (jäsenmaiden kuten Unkarin ja Turkin autoritarismiin), mutta sulkee näkyvistä sen, että Natoon on myös historiallisesti ja alun perin kuulunut muita kuin demokratioita, erityisesti Välimeren alueen sotilasdiktatuureja, ja että osa sen alkuperäisistä jäsenmaista oli maailmanlaajuisia imperiumeja (Britannia, Portugali ja Ranska). Nato perustettiin Neuvostoliiton ja kommunismin vastaiseksi voimaksi. Tämän taistelun nimissä Yhdysvallat ja muut länsimaat ovat tukeneet ympäri maailmaa lukuisia tyranneja, jotka toimivat yksilönvapauksia, demokratioita ja oikeusvaltiota vastaan. Vaikka kylmä sota on päättynyt, tällainen toiminta jatkuu edelleen. Hyvä esimerkki on Yhdysvaltain aktiivinen tuki epädemokraattiselle Saudi-Arabialle, joka on vuodesta 2015 johtanut tuhoisaa sotilaalista interventiota Jemenissä (johon myös Yhdysvallat osallistuu muun muassa tarjoamalla tiedustelutietoja ja logistista tukea). Jemenin konfliktissa on kuollut satojatuhansia ihmisiä taisteluiden ja sodan aiheuttaman nälänhädän seurauksena.

Vielä lähemmäksi Tohtori Outolemmen tunnelmia päästään silloin kun Pihlström asettuu tukemaan Naton ydinpelotetta osana rauhantyötä. Pihlström on hyvin tietoinen ydinaseiden aiheuttamasta eksistentiaalisesta uhasta ja ydinaseiden luonteesta. Niinpä hän kirjoittaa:

4. ”Ikävä kyllä vakavinta eksistentiaalista huolta, ihmiskunnan tuhoutumisen näköalaa, herättävä voima tarvitsee vastavoimakseen puolustusliiton, joka pitää potentiaalisuuk-

3 Pihlström ei täsmennä periaatteita, mutta kyse on selvästi jostain liberalismiin muunnelmasta. Oikeaoppiseen liberalismiin ovat aina kuuluneet yksilönvapaudet (usein painottaen yksityisiä omistusoikeuksia) ja laillisuusperiaate, mutta monien liberalismiin muotojen yhteys demokratiaan on ollut historiallisesti kontingentti ja kompleksinen. 1800-luvun Euroopassa liberalismille nousi vastavoima, joka määritteli tavoitteensa demokratian ja sosialismin periaatteiden kautta. Sivuutan liberalismiin tarkemman käsittelyn tässä yhteydessä (ks. kuitenkin Patomäki 2022a, luvut 3 ja 4).

4 Viime vuosikymmeninä poliittisia vapauksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota ovat rapauttaneet ennen kaikkea ”illeberaalin” nationalistis-populistisen autoritarismin nousu niin ”lännessä” kuin muuallakin maailmassa (myös Putinin hallinnon voi ideologisesti lukea tähän kategoriaan). Nationalistis-populistisen autoritarismin nousu on ollut sisäsyntyistä ja merkittävältä osin seurausta lännen omaksumasta ja ajamasta hegemonisesta talousopista. Uusliberalismin nousun syistä sekä sen konstitutiivisista ja kausaalista vaikutuksista, ks. Patomäki (2021).

siensa reservissä tuosta samasta uhasta muistuttavaa asetta. Tällaisessa maailmassa meidän on eläminen, ja siksi meidän on Natoon liittyminen vailla viattomuusnostalgiaa, vailla illusorista optimismia [...], tietoisina globaalien katastrofien uhasta, jonka toteutumisen kynnyks on nostettava mahdollisimman korkealle.” (S. 122.)

5. ”Nato-jäsenyyssratkaisuun liittyy kaiken moraalisen ja poliittisen päätöksenteon epävarmuus. Kenties jäsenyydestä seuraakin katastrofi, jota emme uskalla edes ajatella – mutta mistä tahansa ratkaisusta voi seurata tarkoittamattomia lopputuloksia. Niiden mahdollisuus ei saa estää päätöstä, joka järkevän harkinnan valossa on vastuullisin. [... Myös] päätöksestä olla hakematta Naton jäsenyyttä olisi hyvin voinut seurata katastrofi.” (S. 125.)

Ydinaseet siis aiheuttavat vakavinta mahdollista eksistentiaalista huolta. Siksi on panostettava ydinaseisiin nojaavaan sotilasliittoon, joka pyrkii modernisoimaan ydinaseitaan. Oletettavasti ideana on, että mitä paremmat ydinaseet ”meillä” on, sen korkeampi on ydinsodan kynnyks. Samasta logiikasta syntyi myös Tohtori Outolemmen ”tuomiopäivän kone” (idean tällaisesta koneesta kehitti alun perin Herman Kahn vuonna 1961). Täydellinen pelote on sellainen, joka lupaa automaattista totaalista tuhoa *kaikille* koko maailmassa, jos ydinasevarustelun vastapuoli tekee vain yhden väärän siirron. Kubrickin elokuva päättyy tuomiopäiväkoneen laukeamiseen.

Epävarmuutta koskevassa sitaatissa Pihlström asettaa vastakkain kaksi ”katastrofia”. Se mitä ”emme uskalla edes ajatella” lienee ydinsota, vaikka tulkinta jääkin roikkumaan ilmaan. Kun Pihlström tekstissään esittää, että ”pätöksestä olla hakematta Naton jäsenyyttä olisi hyvin voinut seurata katastrofi”, hän todennäköisesti tarkoittaa sitä, että Venäjä olisi voinut hyökätä Suomeen. Mitään tosiasiallisia merkkejä siitä, että Venäjä aikoo hyökätä Suomeen (puhumattakaan, että se valmistelisi tuollaista hyökkäystä), ei tietääkseni ole nähty. Olennaisempaa tässä yhteydessä kuitenkin on, että kaksi ”katastrofia” esitetään ikään kuin samanarvoisina:

- (A) Maailman totaalinen tuho ydinsodassa.
- (B) Venäjän sotilaallinen hyökkäys Suomeen.

Kuinka moraalista on se, että mieluummin riskeerataan koko maailman totaalinen tuho kuin pieni paikallinen sota tavanomaisilla aseilla? Kysymykseni tarkoitus ei ole toivoa paikallista sotaa tai antaa ymmärtää, että sellainen olisi millään lailla todennäköinen, vaan esittää moraalista ja järkeä koskeva yleinen argumentti. Kaiken epäilyä korostanut filosofi David Hume (2007, 2.3.3.6) julisti 1700-luvulla, että ”ei ole järkeni vastaista preferoida mieluummin koko maailman tuhoamista kuin antaa sormeni raapiutua”. Hume kiisti, että voisimme järkemme avulla arvioida itsellemme asettamiamme päämääriä; vain jonkinlainen sisäsyntyinen intohimo (engl. *passion*) voi valita päämääriä, eikä järki kykene arvioimaan intohimojen mielekkyyttä. Tällaisen skeptisismien yksi ongelma tulee esille jo siinä, että Humen oma pikkusormi on tietenkin osa maailmaa. Jos Hume antaa maailman tuhoutua, siinä menee samalla myös hänen pikkusormensa. Analogisesti vaihtoehto (A) yllä pitää sisällään myös Suomen tuhoutumisen, kun taas vaihtoehto (B) ei välttämättä tarkoittaisi edes Suomen tuhoutumista

sen enempää kuin talvisota tarkoitti sitä. Oletus, että vaihtoehdot ovat samanarvoisia, tarkoittaisi sekä moraalista että järjestä luopumista.

## Pihlströmin tekstin manikealaisuudesta

Humalainen mielettömyys on sivujuonne Pihlströmin synkässä moraalipohdinnassa, joka on yhdeltä kannalta katsottuna absolutistinen. Pihlströmin absolutismi näyttäisi kumpuavan dualistisesta maailmankuvasta, jota voi luonnehtia manikealaisuudeksi (vrt. esim. Aho 1990; Harle 1991; Patomäki 1992). Manikealaisessa mytologiassa maailma jakautuu kahtia pahaan ja hyvään, pimeyden ja valon lapsiin. Kosmos on sekoitus kahdesta vastakkaisesta maailmasta, jotka ovat alun perin erillisiä ja ikuisesti yhteensopimattomia. Valon valtakunta on täysin hyvä, harmoninen universumi, jossa Jumala, suuruuden isä, asuu lukemattomien valo-olentojen kanssa, jotka ovat yhtä hänen kanssaan sisällöltään ja luonteeltaan. Pimeyden valtakunta on täysin paha, kaoottinen universumi, jota hallitsevat pimeyden kuningas ja hänen naispuolinen vastineensa. Pimeyden valtakunta havaitsee valon valtakunnan ja himoitsee sitä. Se hyökkää valon valtakunnan kimppuun ymmärtämättä vahinkoa, jota kosketus sen kanssa aiheuttaa sille itselleen. Paha pitää padota, jotta valo ja pimeys voidaan ajan myötä ja taistelujen kautta lopullisesti erottaa.

Pihlströmin tekstissä on sarja käsitteitä ja historiallisia analogioita, jotka on poimittu eri puolilta, mutta joiden logiikka tulee ymmärrettäväksi suhteessa manikealaiseen maailmankuvaan. Putin on Hitler (s. 127, s. 128), Venäjä edustaa barbariaa (s. 120, s. 128) ja Mainilan laukauksilla peitellään omaa syyllisyyttä (”Putinin Venäjä kiristää, uhkaa, pommittaa, tuhoaa, myrkyttää, murhaa – ja Mainilan laukausten tapaan syyttää teoistaan muita”, s. 120). Silloin kun Hitler nähdään päävihollisena, samaistutaan toisen maailmansodan liittoutuneisiin. Suurimman taakan Hitlerin voittamisessa kantoi tosiasia Neuvostoliitto.<sup>5</sup> Lisämonimutkaistus Pihlströmin tarinan kannalta on se, että Suomi oli toisessa maailmasodassa Hitlerin liittolainen. Venäjän esittäminen barbariana oli tavallista suomalaisessa oikeistoretoriikassa 1930- ja 40-luvuilla, ennen kuin paljon ystävällisempi ”neukku”-sana vakiintui käyttöön. Ensimmäisen tasavallan vallitsevan viholliskuvan mukaan ”Suomi on eurooppalaisen sivilisaation etuvartio: sen tehtävänä on vahvistaa läntistä valtiota ja kulttuurista koskemattomuutta, suojella Jumalan valtakuntaa Saatanan voimia vastaan” (Luostarinen 1989, 130). Viittaus Mainilan laukauksiin puolestaan heijastelee suomalaista talvisodan henkeä sellaisena kuin se on elänyt vuosikymmenten läpi ja on valjastettu milloin mihinkin tarkoitukseen (esimerkiksi Ahon ja Viinasen leikkauskuuripolitiikan tukemiseen 1990-luvun alun suuren

5 Pihlström esittää, että ”Yhdysvallat pelasti [...] Euroopan natseilta” (s.128). Yhdysvaltain panos oli toki osaltaan tärkeä, mutta maailmansota alkoi 2,5 vuotta ennen kuin Yhdysvallat liittyi siihen (tai jos maailmansodan aluksi lasketaan Japanin hyökkäys Kiinaan heinäkuussa 1937, niin 4,5 vuotta sodan alkamisen jälkeen). Karkeasti noin puolet Yhdysvaltain vuonna 1942 alkaneesta sotapanostuksesta kohdentui sotaan Japania vastaan. Sotapanostusten erilaisuudesta kertoo, että Yhdysvallat menetti Euroopan taisteluissa reilut 200 000 sotilasta, Japania vastaan hieman vähemmän, kun taas Neuvostoliitto menetti toisessa maailmansodassa kaikkiaan noin 30 miljoonaa kansalaistaan.

laman aikana). Tekstissä esiintyy myös manikealainen vastakkainasettelu avoimien ja suljettujen yhteiskuntien välillä, mikä periytyy läntisestä kylmän sodan retoriikasta.<sup>6</sup>

Myyttisen manikealaisen ajattelun yksi ongelma on siinä, että suuri tarina hyvän ja pahan taistelusta johtaa evidenssin alistamiseen tarinalle. Niinpä Pihlström ei pohdi arvottavien käsitteidensä (esim. ”Venäjä barbariana”) tai historiallisten analogioiden (”Putin on Hitler”) ongelmia tai niiden sisäisiä tai keskinäisiä jännitteitä tai ristiriitaisuuksia, vaan vain marsittaa ne areenalle tukemaan tarinaansa. Yhteiskuntatieteiden metodologiasta tiedämme, että kaikki historialliset analogiat ovat *parhaimmassakin tapauksessa* vain osittaisia, ajattelimme asiaa horisontaalisesti (samanlaisuus tapahtumien, trendien tai ulkoisten kehityskulkujen osalta) tai vertikaalisesti (samanlaisuus kausaalisten mekanismien ja prosessien tasolla; ks. Patomäki 2017, 812–813).

Manikealaisuus on metodologisesti ongelmallinen myös siksi, että se estää analysoimasta kunnolla sitä, miten ”pimeyden lapsiksi” luokitellut toimijat näkevät maailman ja perustelevat toimintaansa. Yhteiskuntatieteet ovat kaksoishermeneuttisia: niissä analysoidaan teorioiden kautta maailmaa, joka on itsessään merkityksellinen ja teoriapitoinen. Maallikkomerkitysten analyysi on olennainen osa tutkimusta. Käytännön politiikan kannalta ongelman ydin on puolestaan siinä, että tutkimukset ennakkotapausten ja historiallisten analogioiden käytöstä ulkopoliittisessa päätöksenteossa ovat osoittaneet, että ”analogiat ovat lähes poikkeuksetta johtaneet päätöksentekijöitä harhaan” (Khong 1992, 7). Yleensä väärin käytetyt analogiat ovat perustuneet viittauksiin joihinkin dramaattisiin tapahtumiin, kuten ”kesä 1914”, ”München 1938”, ”talvisota 1939–40”, ”operaatio Barbarossa 1941”, ”Pearl Harbor 1941” ja niin edelleen. Lisäksi näitä tapahtumia on tyypillisesti tulkittu yksipuolisesti ja yksioikoisesti, mikä edelleen vahvistaa analogioiden käyttämisen harhavaikutuksia.

## Kuinka ylittää manikealaisuus?

Pihlströmin ajattelu ei pysähdy manikealaisuuteen, vaan hän tiedostaa myös sen ongelmat. Valon lapset eivät olekaan pelkästään hyviä. Yhdysvallat on käynyt katastrofaalisia sotia ja sen demokratia on vaikeuksissa, Natoon kuuluu myös sellaisia maita kuin Unkari ja Turkki, ja niin edelleen. Normatiiviselta kannalta väkivalta on väärin, mutta maailma on traaginen emmekä ”voi välttää toimimasta väärin”. ”Etiikka itse voi edellyttää, että toimimme moraalisesti väärin.” (S.127.) Valon lapset voivat toimia kuin pimeyden lapset – mutta mikä sitten enää erottaa niitä toisistaan?

Pihlströmin tekstiä voi yrittää ymmärtää kristillisen poliittisen realismin näkökulmasta. Amerikkalainen teologi ja poliittinen filosofi Reinhold Niebuhr julkaisi kirjan *The Children of Light and the Children of Darkness* vuonna 1944 (Niebuhr 1960). Omaksuttuaan kristillisen poliittisen realismin Niebuhrista tuli Yhdysvaltojen sotapolitiikan aktiivinen kannattaja 1940-luvulla. Hän asettui myös tukemaan kommunismin patoamista ja ydinaseiden kehittä-

6 Karl Popper julkaisi vuonna 1945 teoksen *Avoin yhteiskunta ja sen viholliset*, joka kritisoi ”totalitarismin filosofiaa” Platonista Hegeliin ja Marxiin. Walter Kaufmann (1996, 83) on kommentoinut, että huolimatta Popperin vihasta totalitarismia kohtaan Popperin menetelmä oli ”valitettavasti samanlainen kuin totalitaaristen ”tutkijoiden”.

tämistä. Niebuhrilla oli kohtuullisen synkeä kuva ihmisluonnosta. Ihmisluonto on osaltaan seurausta ihmisen perisynnistä ja sen vaikutuksista. Niebuhr korosti maailman traagista luonnetta, vaikkakin myös puolusti demokratiaa ja kehitteli kompromissia valon ja pimeyden lasten pyrkimysten välillä. Pimeyden lapset ovat viisaita ja vahvoja moraalisessa kyynisyydessään. He ymmärtävät oman edun ja ihmisten halun valtaan hyvin, eikä heitä rajoita heidän ulkopuolellaan oleva moraalilaki. Niebuhr kuitenkin argumentoi, että realismi, josta puuttuu moraalinen ulottuvuus, on myrkyllistä ja turmelevaa. Moraali ja edistys ovat mahdollisia. Demokratia on paras tapa rajoittaa ihmisten luontaista itsekkesuuntautuneisuutta ja halua valtaan, siksi demokratiaa pitää puolustaa.

Pihlström ei viittaa Niebuhuriin, mutta hänen puheenvuoronsa pyrkimyksiä voi ainakin jossain määrin yrittää ymmärtää Niebuhrin ajattelun valossa. ”Ihmisen osa on traaginen: kaikkia hyviä asioita emme voi saada”. Niebuhr oli aiemmin pasifisti, joka muutti kantaansa toisen maailmansodan alkaessa. ”Samantapaista uudelleenaseennoitumista kaipaava pasifistilta, joka tunnustaa Venäjän Ukrainassa käymän sodan pahuuden” (s.129). Tässä kohtaa keskustelu kiertyy helposti takaisin manikealaisuuden ja historiallisten analogioiden ongelmiin. Niebuhrin pohjalta voi kuitenkin nostaa esille yhden olennaisen lisänäkökohdan.

Koska on selvää, että valon lapset voivat osaltaan joutua toimimaan moraalittomasti – ja koska humelainen moraaliskeptisismi näyttäisi olevan osa Pihlströmin argumenttia – niin valon ja pimeyden voimien erottaminen käy varsin vaikeaksi. Demokratia voi olla paras tapa rajoittaa ihmisten luontaista itsekkesuuntautuneisuutta ja halua valtaan, mutta demokratia ei vallitse kansainvälisissä suhteissa. Jokaisen valtion toiminta voidaan tulkita haluna valtaan. Tämä pätee myös Naton johtajavaltioon, Yhdysvaltoihin. Pihlström kirjoittaa, että ”Putinin ydinaseet ovat pahoissa käsissä, mutta läntinen ydinasesuoja ainakin pyrkii estämään sotaa” (s. 122). Mihinkin tällainen uskomus voi perustua sellaisessa traagisessa maailmassa, jossa valon lapsetkin joutuvat toimimaan moraalittomasti ja kansainvälisiä suhteita leimaa halu valtaan? Venäjän ja Yhdysvaltain doktriinit ydinaseiden ensikäytöstä ovat identtiset: molemmat ovat valmiita aloittamaan ydinsodan. Voimme myös kysyä retorisesti: kummalle antaisimme mieluiten ydinaseiden laukaisukoodit, Putinille vai Trumpille? Voimmeko luottaa myöskään osaltaan sotaa lietsovaan Bideniin?

## Lopuksi: kohti rakentavampaa rauhanpolitiikkaa

Manikealainen mytologia tai kristillinen teologia ristiriitaisuuksineen eivät tarjoa toimivaa pohjaa sen enempää maailmanpolitiikan moraalille kuin maailmanpolitiikan tieteelliselle analyysillekaan. *Mytos* ja *logos* eivät ole vastakohtia, mutta *mytos* ei voi myöskään korvata *logosta*.<sup>7</sup> Monet keskeiset ajattelijat ovat nähneet moraalin kumpuavan yhtäältä kyvystä nähdä asiat myös toisten näkökulmasta; ja toisaalta ymmärryksestä, että toisen tai toisten teot ovat tyypillisesti jossain määrin itsensä aiheuttamia tai tuottamia (se, mitä teet itse, vaikuttaa sii-

7 Tämä on viittaus Giambattista Vicon näkemykseen, jonka mukaan myytit (*mytos*) eivät vain ole irratiionaalisia vaan konstituivat yhteiskuntaa ja yleisemminkin ymmärrystämme maailmasta. *Logos* tässä yhteydessä viittaa erityisesti tieteeseen ja sen rationaalisuuteen, mutta myös moraaliiin. Keskustelusta ks. Patomäki (2010, 348–351).

hen, kuinka ”hyviä” ja ”huonoja” mahdollisuuksia toisissa syntyä). Tällöin myös yhteiskuntatieteiden tehtävänä on:

- (i) ymmärtää niitä merkityksiä ja tarinoita, jotka konstituivat heidän toimintaansa;
- (ii) selittää niitä kausaalisia prosesseja, joiden kuluessa ja kautta merkitykset, tarinat ja eri toimijat muodostuvat.

Tässä nimenomaisessa tapauksessa myyttinen ajatus siitä, että Nato edustaa valoa ja hyvyttä ja Venäjä pimeyttä ja pahuutta maailmassa sivuuttaa kokonaan sen, (i) miten Naton laajeneminen on nähty Venäjällä tai muualla maailmassa 1990-luvulta alkaen ja (ii) miten lännen ajama talouspolitiikka, ekspansiivinen liberalismi ja (myös Naton käymät) sodat sekä näiden kausaaliset ja konstitutiiviset seuraukset ovat muokanneet toimijoita ja toimijuutta muun muassa Venäjällä (ks. dialogi Forsberg & Patomäki 2022, erityisesti jälkimmäisen osuudet). Moraali edellyttää historiallisen sosiaalisen todellisuuden ymmärtämistä ja selittämistä.

Edellä käytin Niebuhria Pihlströmin näkemysten avaamiseen. Niebuhrlta löytyy toisaalta myös rakentavan rauhanpolitiikan edellytyksiä ja perusteita olla toiveikas. Niebuhrin (1960, luku V) mukaan aikakautemme ongelma on, että teknisen sivilisaatiomme vaatimukset ovat ylittäneet kansallisten yhteisöjen hallintamahdollisuudet. Kuitenkaan sivilisaatiomme resurssit eivät ole toistaiseksi riittäneet laajempien ja toimivampien instituutioiden rakentamiseen. ”Valon lapset” voivat ymmärtää universalismin ja globalisaation mahdollisuutena luoda maailmanyhteisö, mutta he aliarvioivat erityisyyttä ajavia voimia. Tämä ei kuitenkaan mitätöi edistyksellistä päämäärää.

Kuten monet poliittiset realistit, myös Niebuhr harjoitti ideologiateoriakritiikkiä. Liberalismin universalisoivia pyrkimyksiä voidaan käyttää oikeuttamaan erityisten valtioiden halua valtaan. ”Jokaisella suurvallalla on tarpeeksi voimaa toivoakseen, että se voi luoda oman turvallisuutensa ilman, että sen tarvitsee välittää muiden turvallisuudesta ja ilman sitovia sitoumuksia kaikkien kansojen yhteisiin etuihin” (Niebuhr 1960, 161). Tällainen johtaa helposti vasta-reaktioihin.

Tästä näkökulmasta voidaan ajatella, että Venäjän vieraantuminen lännestä 1990- ja 2000-lukujen kuluessa johtui paljolti vallitsevan liberalismien illuusioista ja yhden maan (ja liittokunnan) ylimielisyydestä kylmän sodan jälkeisessä maailmassa. Vastauksena väärän universalismin aiheuttamiin ongelmiin Venäjä on alkanut ajaa moniarvoisuutta ja moninapaisuutta maailmanpolitiikassa, samalla kun se on asteittain enenevässä määrin alkanut käyttäytyä kuin gangsteri<sup>8</sup> lähiympäristössään – mitä ilmeisemmin merkittävältä osin myös reaktiona Naton (ja EU:n) laajenemisyhtymisiin sen rajoille ja symbolisille alueille. On

8 Gangsteri – mukaillen Emery Reves’in ilmaisua. Emery Reves tunnettiin aikanaan muun muassa Winston Churchillin edustajana ja julkaisijana, mutta hänen kirjansa *The Anatomy of Peace* (1945) oli yksi keskeisiä maailmanfederalistisia puheenvuoroja toisen maailmansodan loppuvaiheissa ja jälkimainingeissa. Revesin näkemyksen mukaan ilman kunnollisia yhteisiä instituutioita ”kaikki suurvallat käyttäytyvät kuin gangsterit; [j]a kaikki pienet kansat käyttäytyvät kuin prostituoidut”. Jälkimmäinen metaforinen huomio voi osaltaan auttaa tekemään ymmärrettäväksi pikku-Suomessa vallitsevaa Nato-intoilua. Suomen media ja poliittinen johto ovat innokkaita myymään itsensä Yhdysvalloille ja Natolle (ja myös Turkille) hinnasta mistä hyvänsä, koska pelkäävät joutuvansa Venäjän gangsteritoiminnan kohteeksi, ja/tai koska he kokevat tällaisen pelon lietsomisen sopivan muihin päämääriinsä. Itsensä myyminen johtaa kuitenkin omien – tässä tapauksessa pohjoismaisten ja sosiaalidemokraattisten – arvojen kieltämiseen; ks. Patomäki (2022b).



hyvä huomata, että esimerkiksi Ukrainan raja on yhtä lähellä Moskovaa kuin Ohion Cleveland tai Pohjois-Carolinan Charlotte on Washington DC:tä. Kuuban Havanna on kolme kertaa kauempana.

Niebuhr tiedosti, että maailmanpolitiikan ongelma ei lopultakaan ratkea sillä, että todellinen tai kuviteltu ”paha” padotaan tai kukistetaan taistelussa. Teollisen sivilisaation aikaansaama globaali keskinäisriippuvuus on todellisuus, johon täytyy ajan myötä löytyä asianmukaisia kollektiivisia ratkaisuja. Niin Brexit kuin yritys sulkea Venäjä maailmantalouden ulkopuolelle ovat osoittaneet, kuinka syvää ja kompleksista keskinäisriippuvuudesta on tullut. Venäjän ja maailman kohtalot ovat kietoutuneet yhteen myös muun muassa ydinaseiden ja globaalien lämpenemisen kautta.

Niebuhr ei ollut maailman federalisti – päinvastoin kuin monet muut keskeiset intellektuellit Yhdysvalloissa tuohon aikaan – mutta myös hän pyrki edesauttamaan demokraattisten menettelytapojen ja tasapainottavien mekanismien kehittämistä koko maailmanyhteisön tasolla. Niebuhr (1960, 162) varoitti tulevaisuudesta: ”Saatamme joutua elämään melko pitkään sellaista historian ajanjaksoa, jolloin potentiaalinen maailmanyhteisö, joka ei vielä aktualisoidu [poliittisena yhteisönä], tuottaa globaalien pikemminkin kuin vain rajoitetun kansainvälisen anarkian olosuhteet; näissä olosuhteissa sivilisaatiomme luomia tekniikoita käytetään vain lisäämään konfliktien raivoa”.

Jotta tämä ajanjakso ei päättyisi katastrofiin, ja jotta se lyhenisi, tarvitaan liittoutumattomien maiden liikkeen uudelleen aktivointia ja erilaisia edistyksellisiä yhteenliittymiä parempien alueellisten ja globaalien instituutioiden rakentamiseksi. Liittoutumattomiin maihin kuuluu 2/3 YK-jäsenistä ja 55 prosenttia maailman väestöstä. Suomen ja Ruotsin paikka olisi ollut tässä ryhmässä.

## Lähteet

- Aho, James A. (1990): ”Heroism, the construction of evil, and violence”. Teoksessa: V. Harle (toim.) *European values in international relations*. Lontoo: Pinter, 15–28.
- Forsberg, Tuomas & Heikki Patomäki (2022): ”Ukrainan sota: dialogi historian kontrafaktuaaleista ja tulevaisuuden mahdollisuuksista”. *Kosmopolis*, 51(1), 64–103.
- Harle, Vilho (1991): *Hyvä, paha, ystävä, vihollinen*. Tampere: Rauhankirjallisuuden edistämisseura & Rauhankonfliktintutkimuslaitos.
- Hume, David (2007/1739–1740): *A treatise of human nature: A critical edition*. Toim. D. Norton & M. Norton. Oxford: Clarendon Press.
- Kahn, Herman (1961): *On thermonuclear war*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaufmann, Walter (1996): ”The Hegel myth and its method”. Teoksessa: J. Stewart (toim.) *The Hegel myths and legends*. Evanston: Northwestern University Press, 82–103.
- Khong, Yuen Foong (1992): *Analogies at war: Korea, Munich, Dien Bien Phu and the Vietnam decisions of 1965*. Princeton: Princeton University Press.
- Luostarinen, Heikki (1989): ”Finnish Russophobia: The story of an enemy image”. *Journal of Peace Research*, 26(2), 123–137.
- Niebuhr, Reinhold (1960/1944): *The children of light and the children of darkness. A vindication of femocracy and a critique of its traditional defense*. G. Dorrienin uuden johdannon kanssa. Chicago: The University of Chicago Press.

- Patomäki, Heikki (1992): "Pahat viholliset maailmanpolitiikassa". *Politiikka*, 34(2), 183–193.
- Patomäki, Heikki (2010): "On the complexities of time and temporality: Implications for world history and global futures". *Australian Journal of Politics and History*, 57(3), 339–352.
- Patomäki, Heikki (2017): "Praxis, politics and the future: A dialectical critical realist account of world-historical causation". *Journal of International Relations and Development*, 20(4), 805–825.
- Patomäki, Heikki (2021): "Neoliberalism and nationalist-authoritarian populism: Explaining their constitutive and causal connections". *Protosociology. An International Journal of Interdisciplinary Research*, 37, 101–151.
- Patomäki, Heikki (2022a): *The three fields of global political economy*. Abingdon & New York: Routledge.
- Patomäki, Heikki (2022b): "Finlande et Suède brisent l'idéal nordique". *Le Monde Diplomatique* 1.6.2022.  
<https://www.monde-diplomatique.fr/2022/06/PATOMAKI/64779>.
- Pihlström, Sami (2022): "Nato-jäsenyys ja turvallisuuspolitiikan etiikka". *Kosmopolis*, 52(2), 119–130.
- Popper, Karl (1970/1945): *Avoim yhteiskunta ja sen viholliset*. Suom. P. Löppönen. Helsinki: Otava.
- Reves, Emery (1945): *The anatomy of peace*. Lontoo: Penguin Books.

## Ukraina ja asevaraisen turvallisuuden haaksirikko

Jyrki Käkönen<sup>1</sup>

Keskustelutekstissään ”Nato-jäsenyys ja turvallisuuspolitiikan etiikka” professori Sami Pihlström (2022) yrittää eettisin argumentein perustella, miksi nykyisessä maailmantilanteessa jopa pasifistin tulisi hyväksyä Suomen Nato-jäsenyys ja sitä kautta ilmeisesti myös asevarainen turvallisuus. Vaikka en pidä itseäni ehdottomana pasifistina, eivät Pihlströmin esittämät perustelut saa minua käännytettyä asevaraisen turvallisuuden ja sitä kautta Suomen Nato-jäsenyyden kannattajaksi.

Isäni toiveena oli, että minusta tulisi Suomen armeijan upseeri. Tuo mahdollisuus avautui minulle asevelvollisuuden jälkeen kesällä 1965, kun minut hyväksyttiin silloiseen kadettikouluun tai oikeastaan merikadetiiksi merisotakouluun. Kenties asevelvollisuusajan kokemukset olivat yksi tekijä, että kadettikoulun sijaan hakeuduin yliopistoon opiskelemaan yhteiskuntatieteitä. Mielenkiintoni kohdistui kansainväliseen politiikkaan, vaikkei sitä vielä tuolloin Turun yliopistossa voinut varsinaisesti opiskella.

Opiskeluvuosien maailmanpolitiikan tapahtumat 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa ja omat mielenkiintoni kohteet muovasivat minusta rauhantutkijan. Pasifisti en kuitenkaan ollut. Katsoin, että on olemassa oikeutettua väkivaltaa, kuten siirtomaavallan vastainen vapautustaistelu tai diktatuurin kaataminen ase-in. Näiden aiheiden käsitteleminen myöhemmin niin omassa tutkimuksessani kuin opetuksessakin muutti vähitellen käsityksiäni. Väkivallan ja aseellisen voiman käyttöä poliittisiin päämääriin ei voi vastustaa, ellei suhtaudu samoin kaikkeen poliittiseen väkivaltaan.

Olen 1960-luvulta lähtien osallistunut lukuisten sotien, asevarustelun ja totalitaaristen hallintojen vastaisiin mielenosoituksiin. Vaikka Pihlström avaa henkilökohtaisen puheenvuoronsa sodan vastaisiin kamppailuihin osallistumisella ja vaikka vastustan itsekin Venäjän Ukrainassa käymää sotaa, en silti ole valmis kääntämään kelkkaani ja laskemaan myötämäkeen Naton ja Yhdysvaltain ydinaseiden suojassa. Sen sijaan näen Ukrainan sodan jälleen yhtenä osoituksena asevaraisen turvallisuuden epäonnistumisesta.

Tunnustan heti, että omat vahvuuteni eivät ole filosofiassa. Voi olla, että puhtaasti filosofisesta näkökulmasta Pihlströmin argumentit kestävät kriittisen tarkastelun, vaikkeivat ne minua vakuutakaan. Uskoisin, että omat vahvuuteni ovat maailmanpolitiikan tuntemuksessa. Siltä pohjalta rohkenen sanoa, että olisi ehkä hyvä tuntea myös kansainvälistä politiikkaa ja sen realiteetteja, kun ryhtyy puolustelemaan Suomen Nato-jäsenyyttä ja yrittää myydä sitä eettisin perustein myös pasifisteille.

Pihlström yrittää vetää Naton ja Yhdysvaltain politiikan kritiikiltä maton alta todetessaan, että emme tietenkään voi jakaa kaikkia perusteluita, joilla Nato-maat ja Yhdysvallat ovat oikeuttaneet operaatioitaan. Johdonmukaisesti tämä tarkoittanee myös sitä, että emme voine

1 YTT, emeritusprofessori, <jyrkikkn@gmail.com>

myöskään hyväksyä noita operaatioitakaan. Tässä yhteydessä onkin hyvä muistaa, mihin niin Yhdysvaltain kuin Natonkin sotilaallista voimaa on käytetty.

Yhdysvaltain väestö on vain neljä prosenttia maapallon koko väestöstä, mutta sen sotilasmenot ovat 40 prosenttia maailman kaikista sotilasmenoista. Tuolla ylivoimalla on säilytetty koloniaalinen epäoikeudenmukainen maailmanjärjestys ja valkoisen kristillisen maailman ylivalta. Tuota sotilaallista voimaa on käytetty eri puolilla maapalloa kansan valitsemien hallitusten kaatamiseen ja sotilashallintojen pystyessä pitämiseen – ei suinkaan aina ihmishenkien tai oikeusvaltion suojelemiseen.

En kuitenkaan kiistä, etteikö länsiyhteisö myös suojelisi ihmishenkiä, yksilön vapauksia, avointa yhteiskuntaa ja oikeusvaltiota. Mutta se ei välttämättä tee sitä noiden arvojen vuoksi, vaan siksi ja silloin kun niiden puolustaminen palvelee lännen omia valtapoliittisia etuja. On myös tekopyhää väittää, että Naton jäsenenä olisimme liitossa, joka suojelee vähemmistöjen oikeuksia. Eivätköhän nuo vähemmistöjen oikeudet ole edelleen toteutumatta niin Yhdysvalloissa kuin monissa muissakin Naton jäsenmaissa. Ja sitä paitsi näyttää siltä, että jatkuva konservatismivallankumous<sup>2</sup> uhkaa jo saavutettuja vähemmistöoikeuksia eri puolilla Nato-maita.

Vaikka uskon länsimaisiin arvoihin, kuten yksilön vapaus, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja demokratia, en ole valmis hyväksymään ajatusta niiden universaaliudesta. En myöskään ole vakuuttunut, että Ukrainan sodassa olisi kysymys länsimaisten arvojen puolustajien ja niitä tuhoavien välisestä ristiriidasta. Näin toki voidaan yhdistää tuo mystinen länsi<sup>3</sup> tukemaan Ukrainaa. Silti ei ole syytä kääntää selkäänsä siltä tosiasialta, että kyse ideaalin maailman sijaan on puhtaasta valtataistelusta eli siitä, kuka asettaa arvot ja normit maailmanjärjestelmälle ja kenen etuja nuo normit palvelevat (ks. esim. Hobson 2012; van der Pijl 2014). Ukrainassa Yhdysvallat ja Nato taistelevat Venäjää vastaan ehkä viimeiseen ukrainalaiseen.<sup>4</sup> Lännen ja Venäjän välisen valtataistelun yksi ulottuvuus on kylmän sodan päättymisestä lähtien ollut Naton laajeneminen itään kohti Venäjän rajoja. Nato ei ole rauhanjärjestö, eikä sen jäsenyys myöskään vahvista Euroopan turvallisuutta, saati sitten maailmanrauhaa. Laskevana suurvaltana Venäjä kipuilee juuri Naton laajenemisen vuoksi (ks. Juutinen & Käkönen 2016).<sup>5</sup> Niin maailmanhistoria kuin kansainvälisen politiikan teoritkin kertovat, että valtataistelussa häviöllä oleva osapuoli on riskeistä huolimatta halukas aloittamaan sodan, kuten Venäjä on nyt tehnyt Ukrainassa.

Pihlströmin puheenvuoron yksi dilemma löytyy yhden väkivallan oikeuttamisesta toista väkivaltaa vastaan. Vastustettaessa pahaa ja viattomien kärsimystä ei voi välttyä toimimasta

2 Lainaan tämän ajatuksen konservatiivisesta vallankumouksesta libanonilaisranskalaiselta Amin Maloufilla (2021), joka katsoo tuon vallankumouksen alkaneen maailmanlaajuisesti jo vuosien 1978/1979 ympärillä erilaisina versioina ja erilaisissa muodoissa.

3 Käytän tässä nimenomaan käsitettä mystinen länsi, koska lännellä on niin monia merkityksiä riippuen siitä, käytetäänkö sitä maantieteellisenä, kulttuurisena, sivilisaatioperäisenä tai poliittisena käsitteenä. Niinpä se tässäkin on ymmärrettävä epämääräisenä ja viittaavan lähinnä transatlanttiseen kristilliseen yhteisöön, joka katsoo sivistyksellisten juuriensa palautuvan antiikin Kreikkaan.

4 Näin asian esittää muun muassa intialainen tutkija Lakshmi M. Puri (2022).

5 Tuon vuonna 2016 ilmestyneen kirjan toisena kirjoittajana on jopa masentavaa todeta, että maailmanjärjestyksen muutosta koskevassa analyysissämme on tavallaan sisällä käsikirjoitus Venäjän aloittamaan hyökkäyssotaan Ukrainassa. Tämä tarkoittaa sitä, että tämä katastrofi oli nähtävissä jo silloin, mutta pelottavaa on, ettei sitä haluttu estää. Päinvastoin molemmiin puolin tuettiin sotaan joutumista.

väärin. Toisin sanoen pasifisti toimii väärin, kun asettuu sivusta katsomaan ukrainalaisten kärsimysnäytelmää, eikä tue sen päättämistä asein. Mutta eikö ole yhtä lailla väärin mahdollisen ydinsodan pelossa antaa ukrainalaisten taistella lännen puolesta pahaa Venäjää vastaan ja antaa Ukrainan heikentää Venäjää globaalissa valtataistelussa uhraamatta ainuttakaan Natomaiden sotilasta. Tässä kohtaa onkin hyvä esittää retorinen kysymys, onko vilpittöntyä ja hyvää väkivaltaa olemassa.

Edellä esitetyllä en kuitenkaan tarkoita, etteikö Suomen tulisi tässä sodassa tukea hyökkäyksen kohteeksi joutunutta Ukrainaa. Se on Suomelta hyväksyttävä valinta, ja itse asiassa sitä Suomelta YK:n jäsenenä järjestön peruskirja edellyttää. Ukrainan tukeminen ei siis edellytä Suomelta Naton jäsenyyttä, eikä tuon jäsenyyden vastustaminen tarkoita, että samalla vastustaisi Suomen Ukrainalle antamaa apua, vaikka Pihlström onnistuu tuollaisen kytkennän tekemään. Minun on vaikea ymmärtää tuon kytkennän logiikkaa, mutta se voi johtua heikosta filosofian asiantuntemuksestani.

Yksi häkellyttävin Pihlströmin esittämistä Suomen Nato-jäsenyyttä puoltavista argumenteista on se, että nyt on oikea hetki liittyä Natoon, kun Donald Trump ei ole enää Yhdysvaltain presidentti. Tuo argumentti yhtäältä nostaa pintaan sen, että Nato on ensisijaisesti juuri sitä, mitä Yhdysvallat ja sen johto haluaa sen olevan. Samalla tuon argumentin takana piilee uhka, että meidän ihailemamme liberaali demokratia voi nostaa valtaan henkilöitä, jotka eivät juuri piittaa muusta kuin omista intresseistään ja jotka pahimmillaan voivat tuhota koko demokratian. Mitä pitäisi tehdä sitten, kun Trump tai joku muu hänen kaltaisensa mahdollisesti nousee uudelleen Yhdysvaltain presidentiksi?

Miten ylipäätään rauhanliikkeeltä voisi odottaa sen tunnustamista, että Nato tai joku muu sen kaltainen puolustus- tai sotilasliitto voisi turvata maailmanrauhan, kuten Pihlström tekstissään odottaa? Kun katsotaan maailmanhistoriaa, niin herää kysymys, milloin asevarustelu tai sotilasliitto ovat turvanneet ihmiskunnalle rauhan. Sen sijaan historia kyllä kertoo, että sotilasliitot ja asevarustelu ovat mahdollistaneet uusien sotien käymisen. Toki samaan hengenvetoon on myönnettävä, ettei maailmanlaajuinen rauhanliikekään ole toistaiseksi onnistunut tuomaan rauhaa maapallollemme, kun jatkuvasti löytyy niitä, jotka uskovat, että aseina voidaan saavuttaa merkittäviä etuja tai ainakin estää vastapuolta saavuttamasta niitä.

Rauhantutkijan ja jonkunlaisen pasifistin näkökulmasta rauha voidaan saavuttaa vain rakentamalla rauhaa eikä varustautumalla seuraavaan sotaan kuten Immanuel Kant esitti jo vuonna 1795. Siksi en voi asettua yleensä enkä erityisesti Naton siipien suojassa aseina puolustamaan länsimaisia arvoja saati niiden pakottamista muille. Sen sijaan katson, että Kantin kestävä rauhan ajatuksen nimissä pitää jatkaa kamppailua demokratian, ihmisoikeuksien, tasa-arvon, vähemmistöjen oikeuksien ja rauhan puolesta. Nato ja Suomen Natoon liittyminen ei ikävä kyllä edistä näiden tavoitteiden saavuttamista, saati sitten ilmastomuutoksen torjumista.

Lopuksi voinkin yhtyä Pihlströmin ajatukseen, että rationaalisen ihmisen tulee tunnustaa maailman tola. Juuri siksi rationaalisen ihmisen tuleekin pyrkiä erilaisten liikkeiden, kuten rauhanliikkeen, mukana muutama tuota tolaa, eikä ryhtyä susien tavoin ulvomaan susien

joukossa. Asevaraisen turvallisuuden logiikassa valitettavasti on aina niin, että yhden turvallisuuden vahvistaminen heikentää toisen turvallisuutta.

Liitän tähän loppuun 1960-luvun loppupuolella kirjoittamani runon, millä haluan ilmaista oman maailmankatsomukseni pitkäjänteisyyttä ja sitä, etten koe maailman ympärilläni muuttuneen niin, että minun olisi muutettava omaa vakaumustani. Runo on julkaistu Palladium-kirjojen ensimmäisenä koronakeväänä 2020 ilmestyneessä runokokoelmassani *Paikani maailmassa*.

Poliitikot  
valtioiden päämiehet  
hallitukset  
Kertokaa minulle  
miksi lähetätte nuorukaisia  
sotaan taistelemaan  
Kertokaa minulle  
miksi he tappavat  
miksi he kuolevat  
Sanokaa se niin  
että minäkin uskon  
että tietäisin miksi kuolen  
Mutta älkää valehdelko  
jumalan ja uskonnon  
Älkää väittäkö  
isänmaan ja vapauden  
Mitä on vapaus  
joka vaatii tappamaan  
tai kuolemaan  
Minkä arvoinen on isänmaa  
joka tapattaa poikansa  
tulevaisuutensa  
Valehdelkaa minulle  
että he taistelevat ihmisyyden  
ja paremman maailman vuoksi  
Kertokaa se niin  
että teitä uskotaan  
Mutta jos ette osaa sitä  
en halua taistella  
Eikä teilläkään ole oikeutta  
lähettää miehiä  
sotaan  
Kutsukaa heidät kotiin  
antakaa heille työkaluja  
pankaa heidät rakentamaan  
Sillä vain he pystyvät työhön  
opettakaa heitä  
ja he näyttävät  
ettei sotia tarvita

## Lähteet

- Hobson, John (2012): *The eurocentric conception of world politics: Western international theory, 1760–2010*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Juutinen, Marko & Jyrki Käkönen (2016): *Blokkien paluu. BRICS maiden nousu, USA ja Suomi*. Helsinki: Into kustannus.
- Käkönen, Jyrki (2020): *Paikkani maailmassa. Runoja vuosilta 1966–1969*. Nokia: Palladium Kirjat.
- Maalouf, Amin (2021): *Sivilisaatioiden haaksirikko*. Tampere: Eurooppalaisen filosofian seura/Niin&Näin.
- Pihlström, Sami (2022): ”Nato-jäsenyys ja turvallisuuspolitiikan etiikka”. *Kosmopolis*, 52(2), 119–130.
- van der Pijl, Kees (2014): *The discipline of western supremacy: Modes of foreign relations and political economy*. Vol. III. Lontoo: Pluto Press.
- Puri, Lakshmi M. (2022): *The Russia-Ukraine war: The last crises to break the UN camels back*. Special Report No. 190. New Delhi: Observer Research Foundation.



## Yhteenkiedottu kansainvälinen ja kansallinen

Johanna Rainio-Niemi<sup>1</sup>

Pasi Ihalainen & Antero Holmila (toim.) (2022): *Nationalism and Internationalism Intertwined: A European History of Concepts Beyond the Nation State*. New York: Berghahn Books, 364 s.

Pasi Ihalaisen ja Antero Holmilan toimittama teos *Nationalism and Internationalism Intertwined: A European History of Concepts Beyond the Nation State* avaa näkymän käsitteisiin, joita historialliset toimijat eri eurooppalaisissa yhteyksissä ovat käyttäneet kuvatessaan poliittista, taloudellista tai muuta yhteiskunnallista elämää kansallisen yhteiskunnan ja valtion tuolla puolen. Johdannon ja johtopäätösten ohella kirja koostuu yhteensä peräti neljästätoista artikkelista, joiden aikajänne ulottuu 1700–1800-lukujen taitteesta näihin päiviin. Teoksen päättävät Glenda Sluga (European University Institute) teokseen kirjoittamat jälkisanat.

Ihalaisen ja Holmilan toimittama teos osallistuu monella tapaa juuri niihin tutkimuksiin keskusteluihin, jonka johtavia nimiä esimerkiksi Sluga omilla ja yhdessä muiden kanssa tuottamallaan julkaisuilla on viime vuosikymmeninä ollut. Ytimessä ovat kysymykset siitä, miten perinteisesti kansallis- ja Eurooppa-keskeisen (kansallisen, läntisen) historiankirjoutuksen traditioita voi avata ja miten toisaalta purkaa usein mekaanisia erotteluita yhtäältä kansalliseen ja toisaalta kansainväliseen historiaan. Ratkaisuja on haettu niin globaalista kuin ylirajaisista ja poikkikansallisista tutkimusotteista, joille kaikille yhteistä on pyrkimys kurkotaa kansallisen ja kansallisvaltiokeskeisen, eurooppalaisen/läntisen ja Eurooppa-/länsikeskeisen katseen tuolle puolen.

Ihalaisen ja Holmilan toimittama teos keskittyy etenkin siihen, miten eurooppalaisten yhteiskuntien kansainvälisyydestä käytyjen keskusteluiden käsitteistöissä heijastuu kansallisen ja kansainvälisen tiivis yhteenkietoutuminen erilaisine ajallisine, paikallisine ja teemaattisine muunnelmineen. Kirjan aloittavat Charlotta Wolffin valistuksen sekä Friedeman Pestelin ja Pasi Ihalaisen Ranskan vallankumouksen ajan keskusteluita kuvaavat artikkelit. Avaamalla keskusteluita, joille myöhempi kansallisvaltiokeskeinen kansainvälisyyskäsitteistö oli vielä tuntematon tai vasta oraalla, aloitustekstit luovat hyvän lähtökohdan kirjan seuraaville luvuille, joissa kansainvälisen ja kansallisen yhteenkietoutuminen ja rinnakkaisuus muuttuu vuosikymmen vuosikymmeneltä hallitsevammaksi.

Vaikka kirjan teksteissä nousee esiin monia itsessään ei-kansallisvaltiollisia teemoja (humanitarismi, universalismi, varhainen kosmopolitanismi) sekä monia lähtökohdiltaan ylirajaisia tai poikkiyhteiskunnallisia liikkeitä, asettuu pääpaino nimenomaan siihen, miten kansallisen tuolle puolen sijoitettu 'kansainvälinen' ja 'kansallinen' kietoutuvat yhteen, muovaten ja rakentaen toinen toistaan – myös silloin, kun suhde on jännitteinen tai sen luonteesta valitsee useampia tulkintoja. Vaikka useammassa tekstissä viitataan käsitteiden kuten kosmo-

1 VTT, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto, <johanna.rainio@helsinki.fi>

politanismi tai internationalismi tunnetuihin negatiivissävyisiin (poliittisiin, jopa kielellis-etnisiin) mielle yhtymiin, on kiinnostavaa havaita, että tässä käsitehistoriallisessa suurkairauksessa nämä jäävät kuitenkin lopulta marginaaliin. Kansallinen ja kansainvälinen eivät juurikaan asetu toisensa pois sulkeviksi. Tämä voi johtua sekä siitä, että yhteisenä käsitehistoriallisena lähtöpisteenä on ollut nimenomaan kansainvälisen käsite, mutta myös siitä, millaisia digitaalisesti saatavilla olevia tekstikorpuksia tarkastelun kohteeksi on kokonaisuutena ottaen päätytty.

Eräänlaiseksi kansainvälisyys-käsitteen läpimurtovuosikymmeneksi asettuu Jani Marjasen ja Ruben Rosin brittiläisten, espanjalaisten, saksalaisten ja ranskalaisten aineistojen pohjalta 1860-luku. Tämä asettuu hyvin linjaan olemassa olevan historiallisen järjestö- ja liiketutkimuksen kanssa. 1860-luvulta eteenpäin Euroopassa perustettiin kiihtyvällä vauhdilla nimenomaan kansainväliseksi (engl. *international*) nimettyjä järjestöjä ja julkaisuja. Pääväyläksi, jonka kautta tähän kansainväliseen toimintaan eri maiden yhteiskunnista osallistuttiin, vakiintuivat puolestaan kansalliset alajärjestöt. Nämä kehityskulut, niiden variaatiot, (poliittiset) jännitteisyydet ja käsitteelliset avaruudet käyvät havainnollisella tavalla ilmi Pauli Kettusen (sosialismi), Tiina Kinnusen (feminismi) sekä Pasi Ihalaisen ja Jörn Leonhardin (”ei-sosialistinen” internationalismi) artikkeleista. Esiin nousee yhtäältä se, kuinka kansallista ja kansallisvaltiota tarvittiin toimeenpanemaan lähtökohdiltaan internationalistisia tavoitteita käytännössä (erit. Kettunen) sekä toisaalta se, kuinka kansainvälistä käytettiin ja tarvittiin vahvistamaan kansallista kotimaassa (erit. Kinnunen). Kansallinen ja kansainvälinen alkoivat yhä vahvemmin kulkea käsi kädessä, mutta niin kulkivat myös yhteiskunnallisinstituutionaalinen kehitys ja tämän kehityksen aikakauden aineistokorpuksiin jättämät nyt digihistorian keinoin esiin kaivetut käsiteheijastumat.

Kirjan puolivälissä useampi artikkeli peilaa käsitteemuuntumien pidempiä ajallisia kaaria valituilla kansainvälisen elämän ja toiminnan sektoreilla. Joris van Eijnattenin ja Pasi Ihalaisen tekstissä esiin nousevat tavat käsitteellistää ekumeenisen yhteyden ajatusta alankomaalaisissa, brittiläisissä ja ruotsalaisissa parlamenttikeskusteluissa ajanjaksolla 1880–2020. Antero Holmila valottaa kiinnostavalla tavalla internationalismin määrittelyitä olympialiikkeen piirissä 1890–1990, ja Mats Andrén ja Joris van Eijnatten tutkivat Euroopan yhdentymisaatteen, eurooppalaiseen ja kansalliseen identiteettiin liittyviä käsitteellistyksiä Britannian, Ruotsin ja Alankomaiden parlamentti- ja aikalaiskeskusteluissa 1940-luvun lopulta 1980-luvulle. Näissä artikkeleissa kosketetaan myös aikoja, joina kansainvälisyys yhä vahvemmin kanavoitui virallisesti valtiokeskeisiin raameihin. Tämäkin tulee teksteistä ilmi, joskin pitkät aikarajaukset kiinnittävät huomion pikemminkin tietyn aihealueen kuin jonkin tietyn aikakauden kansainvälisyyskäsitteisiin. Hagen Schulz-Forbergin maailmantalouden käsitteeseen etenkin saksalaisissa ja Kansainliiton keskusteluissa keskittyvä teksti sivuaa jossain määrin myös toisen maailmansodan jälkeistä aikaa. Muutaman nimenomaan 1930–1950-lukuihin keskittyvä teksti olisi tässä kohdassa ollut tervetullut lisä kokonaiskuvaan.

Kirjan loppupuolella ajallinen fokus tarkentuu kohti nykyaikaa. Kun kansainvälisyys kirjan alkupuolella määrittyy monessa suhteessa pääasiassa eurooppalaiseksi tai Eurooppakeskeiseksi, nyt kansallisvaltiovetoiseksi vakiintuneen järjestökansainvälisyyden rinnalle nou-

sevat (jälleen) globaalimmat oikeuksiin ja oikeudenmukaisuuteen, humanitarismiin ja universalismiin liittyvät teemat. Norbert Götz ja Iréne Hermann käsittelevät humanitaarisen ei-valtiollisen järjestökentän kehitystä keskittyen etenkin lippulaiva Punaisen Ristin sekä humanitaarisen avun kentällä haastajaksi nousseen Lääkärit ilman rajoja -liikkeen suhteisiin. Tarkastelussa liikutaan 1960–1970-lukujen dekolonisaation ja moninaisten valtapoliittisten jännitteiden aikakaudesta 1990-lukulaiseen humanitarismin kultakauteen ja valotetaan keskusteluita universalismin ja humanitarismin rajallisuuksista ja eurooppalaisista/imperialistisista painolasteista. Saman tyyppisiä kysymyksiä, mutta eurooppalaisten kansallisten yhteiskuntien kehyksissä käsittelee Juho Saksholm. Suomalaisia, ruotsalaisia sekä länsisaksalaisia opiskelija- ja uusvasemmistolaisia julkaisuja analysoimalla Saksholm avaa sitä, miten kansainvälisyyden yhä globaalimmat, etelä–pohjoinen-jännitteisiin liittyvät poliittisuudet heijastuivat globaalin pohjoisen yhteiskunnallisen liikehdinnän käsitteistöissä.

Kirjan kahdessa viimeisessä luvussa liikutaan aivan tuoreimmassa lähihistoriassa. Miina Kaarkoski tarkastelee kansainväliseen ilmastopolitiikkaan ja oikeudenmukaisuuteen liittyvien käsitteiden käyttöä saksalaisissa, brittiläisissä ja Euroopan parlamentin keskusteluissa vuosina 1992–2019, ja Viktória Ferenc, Petteri Laihonen sekä Taina Saarinen avaavat kansainvälisen ja kansallisen dynamiikkaa suomalaisessa ja unkarilaisessa korkeakoulutusta koskevassa lainsäädännössä.

Selvimmän uutta avaavan lisänsä Ihalaisen ja Holmilan teos antaa nimenomaan menetelmällisellä puolella – järjestelmällisen, digihistoriallisia välineitä hyödyntävän analyysitansa kautta. Kirja valaisee mainiosti uusien digihistoriallisten aineistojen ja menetelmien mahdollisuuksia, mutta kiinnittää huomiota myös ennalta rajattujen ja valikoitujen aineistokorpusten käytön tuottamiin selitysvoinaan ja -laajuuden rajoihin. Digitaalisiin aineistoihin tehdyille hauille on lähtökäsitteeksi valittu sana kansainvälinen/*international*, jonka erilaisista kielellisistä ja kieliopillisista muodoista käsin kansallisen ja kansallisvaltion ”tuolla puolen” olevaa kansainvälistä poliittista, taloudellista ja kulttuurista käsitteistöä (semanttiset klusterit ja kentät) on erilaisista tutkimuspositioista ja erilaisilla aikajänteillä kartoitettu. Vaikka kirjan artikkelimäärä saattaa tuntua suurelta, se on myös vahvuus, sillä volyymin kautta menetelmällisten vaihtoehtojen kirjo tulee käytännönläheisesti esiin. Osa artikkeleista nojaa vahvasti valikoitujen digitoitujen historiallisten aineistokorpusten analyysiin. Tämä tuottaa varsin samankaltaisen perusrakenteen, joka paikoitellen vie toisteisuuden rajoille. Tasapainoa löytyy kuitenkin teksteistä, joissa lähestymistapa on löyhemmin aineistokorpuksessa havainnoituun kytkeyty ja perinteisemmin kontekstualisoiva.

Kaiken kaikkiaan digihistorian paljolti kvantitatiiviset, jossain määrin jopa mekaaniset välineet eivät todellakaan jää teoksessa irrallisiksi, vaan niiden käyttöä avataan kiitettävän monessa yhteydessä. Myös johdantoluvussa (Ihalainen ja Holmila) menetelmät kytetään huolellisesti sekä kansallista katsetta purkavaan paradigmaattiseen keskusteluun että käsitehistoriallisen lähestymistavan suuntauksiin (erit. Steinmetz, Freeden, Skinner ja Koselleck). Sanahakuihin ja käsittekytkentöihin perustuvien digitaalisen aineistotyökalujen yhteensopi- vuus käsitehistoriallisten koulukuntien lähestymistavan kanssa käy selvästi ilmi.

Ihalaisen ja Holmilan toimittamana teos on yksistään menetelmiensä puolesta tutustumisen arvoinen. Myös sisällöllisesti se rikastaa ja tarkentaa kuvaa kansainvälisyyden saamista monista merkityksistä ja niiden pitkistä, monitasoisesta vuorovaikutuksesta kansallisen käsitteistöjen kanssa. Keskeisen tärkeäksi vahvistuu pääotsikossa esiintyvä sana *intertwined*, yhteenkiedottu tai yhteenkietoutuva. Voi olla, että tämä *yhteenkietoutuminen* on ollut hanketta alusta alkaen siivittänyt olettama, mutta vähintään se on projektin lopputulos.

Mahdollisena tulevana tutkimuskysymyksenä voi tämän teoksen lukemisen jälkeen pohdita, missä määrin yhteenkietoutuminen, jonka ajallinen kehityskaari ja sisällöllinen moninaisuus Ihalaisen ja Holmilan teoksessa monisävyisesti nousee esiin, on itsessään nimenomaan eurooppalaisille, kansallisesti jäsentyneille yhteiskunnille, valtioille ja julkisuuksille tyypillinen, ominaispiirteinen tapa ymmärtää niin kansallinen, kansainvälinen kuin niiden vuorovaikutus. Miltä analyysi näyttäisi ei-eurooppalaisessa kontekstissa? Toinen kysymys, johon teoksessa jo käytössä olleiden menetelmien ja sen tulosten pohjalta voisi lähteä vastaamaan on kysymys siitä, miltä näyttäisi kansallisen ja kansainvälisen määrittelyiden yhteenkietoutunut eurooppalainen historia, jos sitä peilattaisiin ristiin teoksen teksteissä monessa kohtaan esiin nousseiden rauhan ja sodan käsitteistöjen kanssa.

## Ohjeita kirjoittajille

Käsikirjoitukset lähetetään toimitukselle OJS-järjestelmän kautta osoitteessa [journal.fi/kosmopolis](http://journal.fi/kosmopolis) Word-, Wp- tai RTF-muodossa (Times New Roman 12 pt., riviväli 1,5). Tekstiä ei tavuteta tai palstoiteta. Molemmiin puolin anonyymien vertaisarvioinnin jouhevoittamiseksi tekstissä on vältettävä sanamuotoja tai viittauksia, jotka paljastaisivat kirjoittajan henkilöllisyyden. Kirjoittaja tarkistaa myös, ettei tekijän tietoja jää esimerkiksi ylä- tai alatunnisteeseen tai dokumentin ominaisuuksiin.

Käsikirjoituksen lisäksi järjestelmään jätetään erillinen tiedosto, josta käy ilmi kirjoittajan nimi, arvo, ammatti, toimipaikka, kirjeenvaihto-osoite, puhelinnumero ja sähköpostiosoite.

Artikkeleiksi ja näkökulmiksi tarkoitettuihin käsikirjoituksiin on liitettävä omalle sivulle 100–150 sanan pituinen suomen- ja englanninkielinen tiivistelmä sekä englanninkielinen otsikko. Abstraktien alle liitetään avainsanat (3–5 kpl) aakkosjärjestyksessä suomeksi ja englanniksi.

Mahdolliset kuvat ja taulukot tulee laatia erillisille papereille puhtaaksi piirrettyinä tai toimittaa sopivassa elektronisessa tiedostomuodossa. Ne tulee otsikoida ja numeroida juoksevasti (Kuva 1, Taulukko 1, Kartta 1 jne.). Excel-kaavioista tulisi toimittaa myös alkuperäinen xls-tiedosto datoineen. Skannatut ym. kuvat toivotaan mahdollisimman korkearesoluutioisina tiff- tai jpg-tiedostoina. Tekstin yhteydessä on osoitettava kunkin kuvan ja taulukon paikka. Kuvien ja taulukoiden mahdollisesta käytöstä tulee keskustella etukäteen päätoimittajien kanssa.

Selittävät viitteet numeroidaan juoksevasti ja sijoitetaan tekstiin alaviitteiksi. Pitkiä alaviitteitä tulisi välttää.

Lähdeluettelo tulee omalle sivulle tekstin loppuun, otsikolla Lähteet. Luettelo laaditaan tekijän sukunimen mukaisessa aakkosjärjestyksessä.

### Viitteiden ja lähteiden merkintä

Lähdeviitteet sijoitetaan tekstin sisään sulkeisiin. Kirjallisuusviitteissä ensimmäiseksi tulee kirjoittajan sukunimi, sitten kirjoituksen julkaisuvuosi ja lopuksi viittauksen sivunumerot (Giddens 1979, 76–77). Mikäli tekstillä on kaksi kirjoittajaa mainitaan molempien sukunimet (Agnew & Corbridge 1995, 15–23) ja useamman kirjoittajan tapauksissa merkitään ensimmäinen nimi ja ym. (ks. Hall ym. 1978). Viitattaessa kahteen tai useampaan lähteeseen sijoitetaan lähteet tärkeysjärjestykseen (Giddens 1979; Hall ym. 1978; ks. myös Alasuutari 1984). Lähteet erotetaan toisistaan puolipisteellä.

Lähdeluetteloon merkitään vastaavasti kirjoittajan sukunimi, etunimi, julkaisuvuosi suluissa, julkaisun nimi kursivoituna (huom. pienet alkukirjaimet), mahdollinen julkaisusarja sekä kustannuspaikka (suomeksi) ja kustantaja. Käytettäessä muuta kuin teoksen alkuperäistä laitosta tehdään tekstinsisäinen viittaus käytettyyn laitokseen ja teoksen alkuperäiset julkaisutiedot sisällytetään lähdeluetteloon (esim. Wittgenstein 1999). Teoksiin viitattaessa käytetään siis näitä muotoiluja:

Alasuutari, Pertti (toim.) (1984): *Keskustelua laadullisesta sosiaalitutkimuksesta*. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos, Sarja C 28. Tampere: Tampereen yliopisto.

Agnew, John & Stuart Corbridge (1995): *Mastering space: Hegemony, territory and international political economy*. Lontoo & New York: Routledge.

Giddens, Anthony (1979): *Central problems in social theory*. Lontoo: Macmillan.

Hall, Stuart, Charles Critcher, Tony Jefferson, John Clark & Brian Roberts (1978): *Policing the crisis. Mugging, the state, and law and order*. Lontoo: Macmillan Press.

Wittgenstein, Ludwig (1999/1958): *Sininen ja ruskea kirja. Filosofisten tutkimusten esitutkimuksia (1933–1935)*. Suom. H. Nyman. Helsinki: WSOY.

Tieteellisen tutkielman merkitseminen lähdeluetteloon:

Kukkula, Tanja (2007): *Mikä tekee uskonnosta painostavan? Tutkimus uskonnollisen painostuksen kokemuksesta kokijan näkökulmasta*. Uskontotieteen pro gradu -tutkielma, kulttuurien tutkimuksen laitos, julkaisematon. Turku: Turun yliopisto.

Artikkeliin viitattaessa mainitaan kirjoittaja, julkaisuvuosi ja sivunumero (Gergen 1977, 318; Wallerstein 1990, 63). Jos sanoma- tai aikakauslehden artikkelin tai uutinen kirjoittajaa ei ole annettu, merkitään viittaukseen julkaisun nimi ja julkaisuvuosi (*Newsweek* 1965). Ilmestymispäivämäärä on syytä mainita vain, jos sillä on asiayhteyden kannalta erityistä merkitystä (ks. *Helsingin Sanomat* 23.2.2005).

Lähdeluetteloon merkitään kirjoittajan sukunimi, etunimi, julkaisuvuosi suluissa, artikkelin nimi lainausmerkeissä, lehden/kirjan nimi kursivoituna, vuosikerta ja ilmestymisnumero suluissa sekä artikkelin sivut. Sanoma- ja aikakauslehdistä merkitään ensin julkaisun nimi (kursiivilla), julkaisuvuosi (suluissa), artikkelin/uutisen otsikko, ilmestymispäivämäärä ja mahdolliset sivu- tai osionumerot:

Gergen, Kenneth (1977): "Social psychology as history". *Journal of Personality and Social Psychology*, 26(1), 309–320.

*Helsingin Sanomat* (2005): "Chirac ja Bush olivat eri mieltä EU:n ja Naton roolijaosta". 23.2.2005, A11.

*Newsweek* (1965): "Yankee go home". 16.8.1965, 23–26.

Wallerstein, Immanuel (1990): "Culture is the world-system: A reply to Boyne". Teoksessa: M. Featherstone (toim.) *Global culture*. Lontoo: Sage, 63–65.

Mikäli viitataan välittömästi edellä viitattuun teokseen, merkintä mainittu teos (mt.) tai mainittu artikkeli (ma.) riittää.

Internet-lähteeseen viitattaessa mainitaan dokumentin kirjoittaja (Jisi 1995; Cotter 2018), tuottaja (White House 2004a; 2004b) tai (näiden puuttuessa) dokumentin nimi (ks. Terrorism Research Center) sekä vuosiluku.

Lähdeluetteloon merkitään dokumentin kirjoittaja/tuottaja, vuosiluku, dokumentin nimi kursivoituna, mahdollinen "tuottamispäivämäärä", http-osoite ja vierailupäivämäärä:

Cotter, Holland (2018): "An enthralling show of Afro-Atlantic history illuminates Brazil". *The New York Times*, 12.10.2018. <https://nyti.ms/2CcU0yH>, 15.10.2018.

Jisi, Wang (1995): *Conflit de civilisations: Fondement theorique et significations pratiques*. <http://conflits.org/Numeros/19WAN2.html>, 31.8.2000.

Terrorism Research Centre. <http://www.terrorism.com>, 11.9.2001.

White House (2004a): State of the union address, 20.1.2004. <http://whitehouse.gov/stateoftheunion/2004/>, 1.3.2005.

White House (2004b): President Bush's radio address, 21.2.2004. <http://whitehouse.gov/news/releases/2004/2/20040221.html>, 1.3.2005.

Jos luettelossa esiintyy saman kirjoittajan/tuottajan samana vuonna julkaisemia kirjoituksia, merkitään vuosiluvun jälkeen kirjain: (1990a), (1990b), jne.

Artikkeleiden kirjoittajille lähetetään kaksi kappaletta lehteä, muille kirjoittajille yksi. Erillis-painoksia ei ole mahdollista jakaa.