

Oikeusnormit ja kollektiivinen turvallisuus¹

MARTTI KOSKENNIEMI

ABSTRACT

The Place of Law in Collective Security

Collective security has not enjoyed much success among theorists of the post-war order. The recent activation of the United Nations has, however, prompted many observers to speak of a return to the 'original' security concept of the Charter. On the other hand, others have claimed that the UN's reaction has seemed more reflective of the play of great-power interests than a genuine rebirth of collective security. The article argues that the traditional contrast between balance of power and collective security misconceives the character of decision-making in matters of international security. The causal-empirical bias of international theory fails to account for the inevitable role legal norms and procedures play in constituting what counts as 'security' in the first place and in the debates over the justification of collective action in particular situations. George Kennan's characterization of international law as a 'gentle civilizer of the pursuit of national self-interest' throws a welcome focus on the role of law as a culture of openness and accountability, much needed in the Security Council's daily activity.

Voi tuntua vanhanaikaiselta väittää, että oikeusnormeilla olisi jotain tekemistä valtiollisen turvallisuuspolitiikan kanssa. Tällä tavoinhan uskotaan sotien välisenä aikana ajatellun. Sittemmin olemme oppineet, ettei luottamus Kansainliiton kykyyn estää hyökkäystekoja osoittautunut pelkästään akateemiseksi erehdykseksi vaan suuntasi kohtalokkaasti huomion pois tarpeesta valmistautua sotaan.

Tämä on se näkökulma, johon useimmat meistä ovat viimeisen viidenkymmenen vuoden ajan tukeutuneet – diplomaatteina, poliittisina ajattelijoina tai lainoppineina. Olemme nimit-

täneet uskoa sääntöjen ja instituutioiden kykyyn estää hyökkäystekoja 'formalismiksi', tai jopa 'legalismiksi', korostaen ajatuksen abstraktia, utopistista luonnetta, sen etäisyyttä omia etujaan ajavien valtioiden vallankäytön raasta todellisuudesta. Stanley Hoffmann kommentoi maailmanjärjestyksen tilaa koskevia tutkimuksia vain kymmenen vuotta sitten seuraavasti:

'Nobody seems to believe anymore in the chances of collective security; because of its constraining character, it is too contrary to the freedom of judgement and action implied in sovereignty ... [and] ... it is in conflict with the imperative of prudence in the nuclear age, in which the localization or insulation of conflicts appears far preferable to their generalization'.²

¹ Perustuu englanninkieliseen esitelmään 'The Place of Law in Collective Security', joka on pidetty La Trobe'n yliopistossa Melbournissa 4.7.1995. Englannin kielestä kääntäneet hum.kand. Ismo Virta ja toimittuss sihteeri Raija Hanski. Käännöksen tarkistanut kirjoittaja.

² Hoffmann 1987, 117. Tutkielma julkaistiin alunperin ranskan kielellä vuonna 1985.

Haluan tässä artikkelissa tarkastella oikeusnormien asemaa kansainväliseen turvallisuuteen liittyvässä päätöksenteossa. Kylmän sodan päättymisestä lähtien ja erityisesti Kuwaitin kriisin jälkeen 1990–1991 akateeminen keskustelu kollektiivisen turvallisuuden merkityksestä tai mahdollisuudesta on jälleen vilkastunut (ks. esim. Betts 1992; Hurrell 1992; Freudenschuss 1994). Aikomuksenani ei ole ottaa selkeää kantaa näihin kiistoihin. Aion sen sijaan osoittaa, että ainakin normatiivisesta näkökulmasta katsoen suuri osa tästä keskustelusta vaikuttaa jotenkin irrelevantilta. Ei ehkä ole selvää, onko normatiivisella näkökulmalla sinänsä merkitystä. Uskon kuitenkin, että sillä on ja, ehkä hieman yllättäen, ettei juridis-muodollinen lähestymistapa turvallisuuteen liittyvään päätöksentekoon ole pelkästään hyödyllinen vaan myöskin välttämätön.

Kollektiivisen turvallisuuden uudelleensyntyminen

YK:n peruskirjan turvallisuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen on 2 artiklan 4 kohdan mukainen väkivallalla uhkaamisen tai sen käyttämisen kieltö kansainvälisissä suhteissa. Toinen osa on turvallisuusneuvoston 'ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä'. Jäsenvaltiot ovat sopineet siitä, että täyttäessään tästä vastuusta johtuvia velvollisuuksiaan turvallisuusneuvosto toimii niiden nimissä.³ Siksi ne ovat myös hyväksyneet oikeudellisen velvollisuuden panna täytäntöön turvallisuusneuvoston päätökset.⁴

Kollektiivinen turvallisuus erotetaan usein vallan tasapainon politiikasta sisällyttämällä siihen 'automaattinen' reaktio ketä tahansa hyökkäystekoon syöllistynyttä vastaan (ks. esim. Betts 1992, 16; Mearsheimer 1994/1995, 29, 32). Peruskirjan järjestelmään sisältyy kuitenkin hyvin vähän mitään automaattista. Turvallisuusneuvostolla on laaja harkintavalta sen suhteen, reagoidaanko vai ei ja jos reagoidaan niin miten. Se, tekeekö tämä peruskirjan järjestelmästä muuta kuin jonkin määritelmän mu-

kaista kollektiivista turvallisuutta, ei ole olen-naista. Mikään sääntöjen soveltaminen ei ole 'automaattista' sillä tavoin kuin kollektiivisen turvallisuuden ja vallan tasapainon välisen erot-telun luoma kuva antaa ymmärtää. Keskeistä on peruskirjaan sisältyvä oikeudellis-muodollinen mekanismi, jolla jäsenvaltiot ovat myöntäneet turvallisuusneuvostolle toimivallan tehdä niiden puolesta kollektiivisia toimia koskevia päätök-siä. Systeemi sulkee periaatteessa pois täyden unilateralismin mutta antaa vain yleisluonteisia ohjeita siitä, miten turvallisuusneuvoston tuli-si toteuttaa toimivaltaansa.

Kuten tunnettua, kylmä sota teki peruskirjan VII lukuun sisältyvän turvallisuusjärjestelmän soveltamisen mahdottomaksi (ks. esim. White 1990, 7–13 ja passim). Suurvaltojen voimata-sapainoon perustuva strategia syrjäytti 39–42 artikloihin sisältyvän kollektiivisen menettelyn. Turvallisuusneuvoston toiminta noiden sään-nösten puitteissa rajoittui kolonialismin poista-miseen liittyviin kysymyksiin, joilla ei ollut vaikutusta suurvaltasuhteisiin. Yleiskokouksen vetoamukset peruskirjan kollektiivisen järjes-telmän aktivoimiseksi kaikuivat kuuroille kor-ville.⁵

Turvallisuusneuvoston reaktio Kuwaitin mie-hitykseen elokuussa 1990 edusti selkeästi jotain uutta. Arvioissa kylmän sodan jälkeisestä YK:sta on viitattu paluuseen peruskirjan VII luvun alkuperäiseen ajatukseen. 'Agenda for Peace' -toimintaohjelmassaan vuodelta 1992 YK:n pääsihteeri puuttuu useamman kerran kollektiiviseen turvallisuuteen. Hänen mukaansa:

'... an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter – a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, »social progress and better standards of life in larger freedom«. This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed' (Boutros-Ghali 1992, kappale 3).

Vuoteen 1990 sijoittuva muutos vaikuttaa dra-maattiselta. Järjestön ensimmäisten 40 toimin-

³ YK:n peruskirja, artikla 24(1).

⁴ YK:n peruskirja, artiklat 2(5), 25 ja 48 ja yleisesti Koskenniemi 1994.

⁵ Yleiskokouksen päätöslauselmat UNGA Res. 37/119 (16 December 1982) ja 40/159 (16 December 1985).

tavuoden aikana turvallisuusneuvosto totesi 'rauhan rikkoutuneen' peruskirjan 39 artiklan mukaisesti ainoastaan kahdesti.⁶ Vain kahden valtion (Israel ja Etelä-Afrikka) toiminta määriteltiin 'hyökkäysteoksi'. 'Kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden rikkoutumisen uhan' neuvosto havaitsi seitsemän kertaa.⁷ YK:n historian ensimmäisten 45 vuoden aikana turvallisuusneuvosto turvautui sotilaalliseen voimankäyttöön kolmasti⁸ ja kahdesti sitoviin ei-sotilaallisiin pakotteisiin⁹. Ottaen huomioon sen, että samaiseen ajanjaksoon on sijoittunut arviolta 80 valtioiden välistä sotaa, turvallisuusneuvoston toimintakyvyttömyys oli ilmeistä (White 1990, 47).

Sitteemmin tilastot ovat puhuneet toisenlaisista kieltä. Kollektiivisiin toimiin on ryhdytty kahdeksan kertaa (Irak, Liberia, entisen Jugoslavian alue, Somalia, Libya, Angola, Haiti ja Ruanda). Neuvosto on antanut valtuudet sotilaalliseen voimankäyttöön viidesti yli 20:n päätöslauselman alaisuudessa.¹⁰ Kaikissa kahdeksassa tapauksessa turvaututtiin sitoviin, ei-sotilaallisiin pakotteisiin. Kun vuonna 1988 oli käynnissä viisi rauhanturvaoperaatiota, vuonna 1994 niitä oli 17. Vuonna 1988 turvallisuusneuvosto hyväksyi 15 päätöslauselmaa, vuonna 1994 yhteensä 78. Samana ajanjaksona turval-

lisuusneuvoston jäsenten välisten vuosittaisten epävirallisten konsultaatioiden määrä nousi 40:stä 240:een.¹¹

Siinä, miten turvallisuusneuvosto ymmärtää tehtävänsä 'kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi', on tapahtunut myös laadullista kehitystä. Perinteisesti kollektiivinen turvallisuus – ja niin muodoin myös turvallisuusneuvoston toimivalta – nähtiin sotilaallisenä ongelmana, jossa keskeistä oli pyrkimys valtioiden välisen väkivallan ja erityisesti rajat ylittävän voimankäytön estämiseen. Laajamittainen, 'postmoderni' voimankäyttö ei kuitenkaan synny virallisten armeijoiden marssiessa rajojen yli. Kuten 'Agenda for Peace' ja lukemattomat selonteot kylmän sodan jälkeisestä rauhanturvaamisesta toistavat, suurin osa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta laaja-alaisesta väkivallan käytöstä on nykyään 'kotoperäistä' sisällissotaa. Mitä käsitteellisiä ongelmia valtiosisäisten konfliktien ratkaiseminen mahdollisesti aiheuttaakin kollektiivisen turvallisuuden perinteiselle opille (Hurrell 1992, 38–39), väkivallan käytön rajoittuminen yhden valtion alueelle ei ole estänyt turvallisuusneuvostoa toimimasta:

'Of the five peace-keeping operations that existed in early 1988, four related to inter-State wars and only one (20 per cent of the total) to an intra-State conflict. Of the 21 operations established since then, only 8 have related to inter-State wars, whereas 13 (62 per cent) have related to intra-State conflicts ... Of the 11 operations established since January 1992, all but 2 (82 per cent) relate to intra-State conflicts'.¹²

Usein on esitetty, että sodat voidaan estää tehokkaasti vain ratkaisemalla niiden perimmäiset syyt, että sota on vain yhteiskunnallisiin instituutioihin sisältyvän väkivallan ulkoinen ilmentymä ja että rauhaan päästään vain kansallisen valistuksen ja instituutioiden oikeudenmukaistamisen kautta. Liberalismin teoreetikot

⁶ Korea, päätöslauselma SCR 82 (1950) (25 June 1950) ja Falklandin saaret, päätöslauselma SCR 502 (1982) (3 April 1982).

⁷ Palestiina, päätöslauselma SCR 54 (1948) (15 July 1948); Kongo, SCR 161 (1961) (21 February 1961); Etelä-Rhodesia, esim. SCR 232 (1966) (16 December 1966); Bangladesh, SCR 307 (1971) (21 December 1971); Kypros, SCR 353 (1974) (20 July 1974); Etelä-Afrikka, SCR 418 (1977) (4 November 1977); ja Israelin hyökkäys PLO:n päämajaan Tunisissa, SCR 573 (1985) (4 October 1985).

⁸ Korea, Kongo, Etelä-Rhodesia. Viimeksi mainitussa tapauksessa Britannialle oli annettu valtuudet vartioida Beiran satamaa Mosambikissa, jotta estettäisiin öljyn tuonti Rhodesiaan. Vrt. päätöslauselma SCR 221 (1966) (9 April 1966).

⁹ Etelä-Rhodesian taloussaarto (1966–1979) sekä Etelä-Afrikan asevientikielto (1977–1994).

¹⁰ Irak, päätöslauselma SCR 678 (1990) (29 November 1990); Somalia, SCR 794 (1992) (3 December 1992) ja SCR 814 (1993) (26 March 1993); entisen Jugoslavian alue, SCR 836 (1993) (4 June 1993); Ruanda, SCR 929 (1994) (22 June 1994); Haiti, SCR 940 (1994) (31 July 1994). Perusteellisen analyysin päätöslauselmista tarjoaa Freudenschuss 1994, 493–522.

¹¹ Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/49/1 (2 September 1994), 5 ja Boutros-Ghali 1995, 8.

¹² Supplement to an Agenda for Peace. Position-Paper of the Secretary-General, UN Doc. A/50/60-S/1995/1 (3 January 1995), kohta 11. Sisältyy myös julkaisuun Boutros-Ghali 1995, 7–8.

ovat siksi huomauttaneet rauhan alkavan kotoa; köyhyyden, yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden ja ihmisoikeusrikkomusten poistamisella (ks. mm. Tesón 1992). Nykyisin ilmaisut 'ei-sotilaallinen uhka turvallisuudelle' ja 'kattava turvallisuuskäsite' ovat juurtuneet diplomaattien ja poliitikkojen sanavarastoon kautta koko poliittisen kentän. Turvallisuusneuvoston ensimmäinen huippukokous vuonna 1992 painotti, että:

'... the non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security'.¹³

Vielä ei ole selvää, pitäisikö tämä usein siteerattu lause ottaa vakavasti. Onko kyseessä ilmaus turvallisuusneuvoston valmiudesta käyttää kollektiiviseen turvallisuuteen liittyviä poikkeuksellisia valtuuksiaan taloudellisten, sosiaalisten, humanitaaristen tai ekologisten ongelmien lievittämiseksi, mikäli ne neuvoston mielestä ovat riittävän vakavia antamaan tähän aiheetta? Käytetty ilmaus luo mielikuvan turvallisuusneuvostosta kylmän sodan jälkeisenä hobbilaisena Leviathanina, ei pelkästään uuden maailmanjärjestyksen poliisina vaan myös sen ylipappina (Koskenniemi 1995).

Kollektiivisiä toimia vai voimapolitiikkaa

Näiden tapahtumien oikeasta tulkinnasta on kuitenkin kiistaa. Kun monet ovat YK:n pääsihteerin kanssa samaa mieltä siitä, että turvallisuusneuvoston viimeaikainen aktiivisuus pitäisi nähdä paluuna 'alkuperäiseen' peruskirjan henkeen, toiset ovat olleet epäilevämmällä kannalla.

Ensimmäinen ongelma liittyy turvallisuusneuvoston valikoivuuteen (Russbach 1994). Miksi Libya vaan ei Israel? Mistä johtui turvallisuusneuvoston passiivisuus lähes koko kahdeksanvuotisen Iranin ja Irakin välisen sodan ajan? Miksi turvallisuusneuvoston reaktio Afrikan tapahtumiin on ollut niin paljon vaikeampi kuin Persianlahdella? Automaattisuuden puute heijastuu selektiivisyytenä. Onkin tavomaista väittää, ettei neuvoston toiminta ole

heijastanut YK:n jäsenvaltioiden yhteisiä etuja vaan pikemmin Yhdysvaltojen ja sen läntisten liittolaisten intressejä ja tosiasiallista ylivaltaa.

Väite tuntuu erityisen osuvalta tarkasteltaessa tapaa, jolla turvallisuusneuvosto on turvautunut sotilaalliseen voimaan. Kuwaitin kriisin yhteydessä oli ainutlaatuinen tilaisuus aktivoida peruskirjan kollektiivisten toimien mekanismi kokonaisuudessaan. Tämä olisi merkinnyt, paitisi päätöstä sotilaallisista toimista Irakia vastaan, myös 43 artiklan mukaisten sopimusten tekemistä neuvoston ja jäsenvaltioiden välillä kansallisten joukko-osastojen luovuttamiseksi turvallisuusneuvoston käyttöön sekä sotilaallisen esikuntavaliokunnan asettamista 47 artiklan mukaisesti toimien operatiiviseen johtoon. Mihinkään näistä toimista ei ryhdytty. Turvallisuusneuvosto antoi vain 'valtuudet' Yhdysvaltain johtamalle liittoutumalle hyökätä Irakiin ja vapautti itsensä liittoutuman toimien sotilaallisesta johdosta ja valvonnasta.¹⁴

Juristit ovat pyrkineet löytämään laillisen perustan tälle menettelylle: kollektiivisiä toimia peruskirjan 42 artiklan alaisuudessa vai yhteistä itsepuolustusta 51 artiklan nojalla? (ks. esim. Schachter 1991b). Keskustelu ei ole johtanut juuri mihinkään. 'Aavikkomyrskyn' jälkeen menettelyä on sovellettu kaikissa neljässä tapauksessa (Somalia, entisen Jugoslavian alue, Ruanda, Haiti), joissa turvallisuusneuvosto on päättänyt käyttää sotilaallista voimaa. Toimivaksi osapuoleksi on tullut voimakas jäsenvaltio tai voimakkaan jäsenvaltion johtama liittoutuma (siis Yhdysvallat, poikkeuksena Ranskan 'Operation Turquoise' Ruandassa kesällä 1994).¹⁵

Yhtä vaikealta näyttäisi tulkita uuden sukupolven rauhanturvaamista kollektiivisen turvallisuuden välineeksi. Sinisten kypärien vilahta-

¹⁴ Päätöslauselma SCR 678 (1990) (29 November 1990).

¹⁵ Päätöslauselma SCR 794 (1992) (3 December 1992), operaatio 'toivon palauttaminen' Somaliassa; SCR 836 (1993) (4 June 1993), NATO:n ilmaiskut rauhanturvaajien tukemiseksi; SCR 929 (1994) (22 June 1994), Ranskan toimet 'humanitaaristen ... tavoitteiden saavuttamiseksi' Ruandassa; SCR 940 (1994) (31 July 1994), Yhdysvaltojen johtama sotilaallinen väliintulo Haitissa 'jotta sotilasjohdon poistuminen Haitista helpottuisi'.

¹³ Statement by the President of the Security Council, UN Doc. S/23500 (31 January 1992).

minen taistelukentillä tai mahtipontisten ultimaatumien esittäminen on ehkä näyttänyt askeleelta kohti peruskirjan pakkotäytäntöönpanoa. 'Rauhaanpakottamisen' (erityisesti UNPROFOR ja UNOSOM II) lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, ettei voimankäytön tarkoituksena näissä tapauksissa ole ollut hyökkäyksen torjuminen vaan humanitaaristen tehtävien suorittaminen aseellisen konfliktin aikana Punaisen Ristin toimintaa muistuttavin tavoin.¹⁶ Niiden 19 päätöslauselman huolellinen tarkastelu, joilla turvallisuusneuvosto on valtuuttanut jäsenvaltiot ryhtymään sotilaallisiin toimiin tai laajentanut rauhanturvajoukkojen toimivaltuuksia, on saanut erään tarkkailijan päättämään seuraavaan johtopäätökseen:

'... a new instrument has been carved out of the need to fill the gap between an invocation of an inapplicable and inopportune right of collective self-defence and the unwanted application of the system of collective security' (Freudenschuss 1994, 522).

Myöskään talouspakotteiden käyttö ei ole ollut sääntöjen määrittämää tavalla, joka olisi selkeästi erottanut nämä toimet valtopolitiikasta. Suurin osa valtioista pani kuuliaisesti täytäntöön Irakin vastaiset pakotteet muuntaen turvallisuusneuvoston päätökset osaksi kansallista lainsäädäntöään (Bethlehem 1991, Part I, 13–504; Koskeniemi 1994, 164–180). Taloudellisia vastatoimia ei kuitenkaan ole hallinnoitu järkipärisesti. Saartoja ei ole suunniteltu ennakolta, eikä niiden vaikutuksia kohdevaltion talouselämään tai poliittiseen päätöksentekoon ole tutkittu. Toimenpiteiden tavoitteet ovat toisinaan olleet epäselviä; pakotteiden toteuttamista ovat johtaneet eri elimet osittain erilaisten toimintamallien mukaisesti. Tämä on puolestaan johtanut eriäviin tulkinnallisiin päätöksiin koskien esimerkiksi humanitaaristen seikkojen perusteella myönnettyjen poikkeuksien soveltamista. Turvallisuusneuvosto ei ole reagoinut runsaasti julkisuutta saaneisiin rikkomuksiin eikä ryhtynyt toimenpiteisiin helpottaakseen pakotteista kärsivien kolmansien valtioiden on-

gelmia.¹⁷ Ongelmien seurauksena jäsenvaltioiden valmius pakotteiden tunnontarkkaan toteuttamiseen on murenemassa.

Kollektiivisen turvallisuuden realistinen kritiikki

Edellä esitetyt kriittiset arvioinnit näyttävät tukevan kahta yleensä kansainvälispoliittisen 'realismin' nimeen yhdistettyä johtopäätöstä. Ne näyttävät ensinnäkin tukevan näkemystä, jonka mukaan turvallisuusneuvoston toimintaa ei pitäisi nähdä kollektiivisen turvallisuuden toteuttamisena. Neuvoston toiminta ei jäsenyys sellaiseksi sääntöjen soveltamiseksi, joka erottaisi sen 'normaalista' vallankäyttöön tai johtoseman tavoitteluun perustuvasta politiikasta. Kaikki hyökkäystekoon syyllistyneet eivät todellisuudessa joudu järjestelmän reaktion kohteeksi. Jotkut valtiot, jotka eivät ole syyllistyneet hyökkäystekoon, sen sijaan joutuvat, koska se näyttää olevan johtavassa asemassa olevien valtojen etujen mukaista. Kutsun tätä tulkintateesiksi (interpretative thesis). Sen mukaan YK:n viimeaikaisia toimia ei voi tulkita tai ymmärtää kollektiivisen turvallisuuden soveltamisena.

Toisaalta kritiikki tukee sitä yleisempää näkökantaa, jonka mukaan kollektiivinen turvallisuus on ylipäänsä mahdotonta tai parhaimmillaan vain jonkinlainen valtopolitiikan naamio, fasadi. Se, vallitseeko rauha vai ei, ei seuraa kollektiivista reaktiota koskevien sääntöjen olemassaolosta vaan sen valtion tai niiden valtioiden toiminnasta, jotka ovat sellaisessa asemassa, että ne pystyvät toteuttamaan valtopoliittiset tavoitteensa. Kutsun tätä kausaaliteesiksi (causal thesis).¹⁸

Nämä kaksi teesiä nojaavat selkeään 'valtiotujen' ja kansainvälisten 'sääntöjen' erotteluun

¹⁶ Päätöslauselma SCR 836 (1993) (4 June 1993), rajoitettu voimankäyttö 'turva-alueiden' suojelemiseksi; SCR 814 (1993) (26 March 1993), UNOSOM II:n valtuudet rajoitettuun voimankäyttöön.

¹⁷ YK:n pääsihteeri otti esiin joitakin näistä ongelmista alkuvuodesta 1995. Ks. Supplement to an Agenda for Peace, UN Doc S/1995/1 (3 January 1995), kohdat 66–76. Turvallisuusneuvosto vastasi viittaamalla tiettyihin toimenpiteisiin 'avoimuuden lisäämiseksi pakotteita valvovien komiteoiden toiminnassa'. Note by the President of the Security Council, UN Doc. S/1995/234 (29 March 1995). Uudistukset ovat kuitenkin pieniä eivätkä poista yllä mainittuja ongelmia.

¹⁸ Uudelleenmuotoilusta, ks. myös Mearsheimer 1994/1995, 28–33.

sekä uskoon etujen ensisijaisuudesta sääntöihin nähden. Jo YK:n peruskirjan 24 artikla näyttää alistavan koko mekanismin suurvaltain 'eduille'. Mutta muutkaan valtioedut eivät liene epäolennaisia. Ei ole vaikea kuvitella tapauksia, joissa sellaisen jäsenvaltion intressit, jolla on erityinen suhde pakotteiden kohdevaltioon tai joka on vaarassa joutua vastatoimien kohteeksi, näyttävät niin tärkeiltä, että ne menevät sopimusveloitteiden edelle.¹⁹ Esimerkistä käy Jordanian jatkuva ja laajalti hyväksytty Irakin vastaisten pakotteiden noudattamatta jättäminen. Valtioikäytymisen logiikka näyttää puhuvan sääntöuskollisuutta vastaan. Kollektiiviseen toimintaan osallistumisen puolesta puhuvat pitkän tähtäyksen edut eivät ehkä useinkaan näytä korvaavan sitä välittömämpää haittaa, joka valtiolle voi syntyä säännön seuraamisesta. Vaikka puhtaasti järkipäriset laskelmat puhuisivatkin tottelevaisuuden puolesta, voi poliittisen eliitin haluttomuus tehdä 'vaikeita päätöksiä' joka tapauksessa kumota ne. Tämä on johdannainen 'yhteishyvän tragediaan' (tragedy of the commons) liittyvästä argumentista: vaikka kaikkien yhteistä hyvää (tässä tapauksessa 'turvallisuutta') ajavien olisi järkevää ottaa riski suojataksaan yhteistä asiaansa vaaraa vastaan, on aina niitä, jotka näkevät edullisimmaksi passiivisuuden tai sitoutumattomuuden – sillä seurauksella, että samanlaisen toimintamallin valitseminen alkaa muistakin vaikuttaa houkuttelevalta (ks. Joffe 1992, 42).

Myös menettelytapoihin liittyvät vaikeudet voivat vaikuttaa ylitsepääsemättömiltä. Kun sovelletaan yhteistä sopimusta reagoida hyökkäykseen, joitakin suojellaan aina käytännössä enemmän kuin toisia. Valikoivuutta ei voida välttää. Paljon riippuu siitä, saako hyökkäykseen syyllystynyt – tai sen kohteeksi joutunut – osapuoli neuvoston pysyvän jäsenvaltion tuen. Mutta vaikka jäsenvaltioiden edut olisivat samansuuntaiset, kollektiivisen reaktion

menettelyä ei ehkä siltikään voitaisi soveltaa yhdenmukaisesti. Poliittisia valintoja on tehtävä tulkittaessa esimerkiksi, kuka on syyllystynyt hyökkäykseen tai onko 'rauhan rikkoutumisen uhka' olemassa. Ei liene syytä olettaa, että historialliset, etniset tai poliittiset siteet tai vihamielisyydet jäsenvaltioiden välillä olisivat merkityksellisiä näissä valinnoissa. Mutta vaikka tällaisia moninaisia siteitä ei olisikaan, voidaan tuskin pitää merkityksellöminä sellaisia tekijöitä kuten todennäköisyys, että yhtä osapuolta vastaan kohdistetut toimenpiteet saattavat liittoutuman jäsenvaltiot alttiiksi toisen hyökkäävän osapuolen vastatoimille tai ajavat potentiaaliset hyökkääjät toistensa syyliin (pelko, joka vaikeutti Kansainliiton pakotepoliittikkaa Italiaa vastaan vuosina 1935–1936). Kuka päättää, milloin toimitaan ja miten? Kuka vastaa toiminnan tai sen valmistelun kustannuksista? Kuka komentaa yhteisiä joukkoja tai päättää yhteisen toiminnan tavoitteista ja siitä, milloin ne on saavutettu? (Vrt. Roberts, 1993, 23–26). Jos kaikki kuitenkin viime kädessä riippuu olosuhteista, menettelyn luonne sääntöjen seuraamisena katoaa. Samalla häviää myös järjestyksen pelotevoima. Päätöksenteko turvallisuusneuvostossa alkaa näyttää vain poliittiselta kontekstilta muiden joukossa.²⁰

Realismin rajat: teoriaa vai toimintaa

Yllä mainitut näkökohdat ovat tärkeitä. Olisi valheellista luonnehtia YK:n turvallisuusneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa sääntöjen soveltamiseksi sillä abstraktilla tavalla, jota usein on käytetty kollektiivisen turvallisuuden kuvaamiseen. Näkökohdat ovat kuitenkin myös rajallisia. Ne operoivat hyvin kapealla 'sääntöjen soveltamisen' käsitteellä eivätkä huomioi sitä, että niihin sisältyvät ratkaisevat käsitteet, kuten 'etu', 'intressi', 'valta' tai 'turvallisuus', määrittellen ja ne toimivat normatiivisessa kon-

¹⁹ Epäilykset amerikkalaisen ydinsateenvarjon pitävyydestä Länsi-Eurooppaan kohdistuvan hyökkäyksen sattuessa – ja vastaavasti Yhdysvaltojen valmius asettaa itsensä samanlaisen hyökkäyksen maalitaluksi – ovat hyvä esimerkki. Samoin oletamus Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaun. Ei ole kovin todennäköistä, että pienet eurooppalaiset valtiot vaarantaisivat turvallisuutensa liittymällä Ukrainan itsenäisyyttä tukevaan kollektiiviseen kampanjaan.

²⁰ Pohjimmiltaan nämä kysymykset heijastavat sitä erilaista de facto asemaa, jossa kollektiivisen turvallisuussopimuksen osapuolet ovat toisiinsa nähden. Joidenkin on johdettava, toisten on seurattava. Ei ole itsestään selvää, että osapuolet ovat valmiita hyväksymään sotilaallisesti vahvimman osapuolen päätökset – mutta jos ne eivät näin tee, haluaako tämä enää ajaa yhteistä asiaa?

tekstissa ja sisältävät normatiivisia sitoumuksia. Realismi saa voimansa kiinnostuksestaan empiirisiin kysymyksiin, kuten 'mitä tapahtui?' tai 'mitä todennäköisesti tapahtuu?'. Mutta se ei – ainakaan päällisin puolin katsottuna – anna vastauksia normatiivisiin kysymyksiin, kuten 'mitä pitäisi tapahtua?' tai 'mitä olisi pitänyt tapahtua?'. Realismi on teorian, ei toiminnan, praksiksen lajityyppi tai genre. Realistisiinkin premisseihin kuitenkin kätkeytyy normatiivinen elementti. Jättäessään tämän normatiivisen elementin oman tarkastelukulmansa ulkopuolelle realismi asettuu alttiiksi omaa itseymmärrystään koskevalle kritiikille. Samalla se menettää jotain olennaista siitä välineellisyydestään, jolle se perustaa väitteensä paremmuudestaan verrattuna puhtaasti normatiivisiin näkemyksiin kollektiivisesta turvallisuudesta.

Normatiivinen empiirisessä

Tulkintateesin lähtökohta oli, etteivät oikeusnormit tai poliittiset periaatteet riitä selittämään kollektiivisen turvallisuuden tähänastista historiaa tai esimerkiksi tapahtumien kulkua Persianlahdella (Hurrell 1992, 49). Määrävinä tekijöinä turvallisuusneuvoston taannoisissa toimissa eivät sen mukaan olleet peruskirjan määräykset tai kansainvälinen oikeus vaan parantuneet suhteet USA:n ja Neuvostoliiton välillä, Kuwaitin strateginen ja taloudellinen merkitys länsiliittoutuneille ja muut valtopoliittikan tosiseikat. Teesi on hyödyllinen. Se avaa kriittisen näkökulman kieltäytymällä hyväksymästä itsestäänselvyytenä sitä, että YK:n toiminta välttämättä edustaisi yhteisiä etuja. Teesin käytökelpoisuutta rajoittaa kuitenkin sen dogmaattinen pyrkimys sulkea pois viittaaminen kansainvälisiin normeihin.

Viime vuosina kansainvälisen etu- ja valtopoliittikan ensisijaisuus kansainvälisen elämän ymmärtämisessä on monelta taholta asetettu kyseenalaiseksi. Kansainvälisen elämän eri tasot erotteleva ns. 'level of analysis' -lähestymistapa jo modifioi realismin vankkaa luottamusta *valtioihin* sellaisina perusyksikköinä, joiden avulla kansainväliset toimet tulisi selittää.²¹ Rakenteelliset tekijät ja ei-valtiolliset toimijat

oli myös otettava huomioon. 'Politiikan globalisaatio' on muodostanut eturyhmiä ja rintamalinjoja, joita ei voi selittää valtiollisen toiminnan johdannaisiksi.²² YK:n toimien tulkitseminen Somaliassa turvallisuusneuvoston jäsenten käymäksi valtapeliksi sivuuttaisi humanitaaristen näkemysten, institutionaalisten ohjelmien ja pyrkimysten, Itä-Afrikan kolonialismin perinnön sekä esimerkiksi Siad Barren hallinnon luonteen merkityksen tapahtumien kulkuun. Valtioiden lisäksi myös metropoliset (YK) ja periferiset (somalialaiset) toimijat, ajatukset ja intressit ovat merkittäviä.²³ Väite, että asiat menivät huonosti, koska ei ollut olemassa selkeää kansallista intressiä, jota suojella, on dogmaattinen *non sequitur*: asiat menivät kuten ne menivät, koska tapahtumat nostivat muut tekijät kuin kansallisen edun määräävään asemaan.

Myös 'vallan' käsite on monitahoisempi kuin usein ajatellaan. Realistit samastivat valtiollisen vallan sotilaalliseen valtaan tavalla, jolta katosi pohja viimeistään Neuvostoliiton hajotessa ja kylmän sodan loppuessa. Kun 'valtaa' tarkastellaan rakenteen ja tiedon laajemmissa puitteissa, sen kietoutuminen ideologisiin, kulttuurisiin ja muihin normatiivisiin tekijöihin on ilmeinen. Sitäpaitsi vallan (virallisena) tavoitteena on muu kuin valta itse. Vallan tavoitteiden tarkastelu tuo kuitenkin selitysmallin piiriin sellaisia normatiivisia elementtejä, joita ei voida käsitellä puhtaan empirismin avulla (vrt. Frost 1986). Libyan vastaiset talouspakotteet, jotka turvallisuusneuvosto asetti vuonna 1992 reaktiona Khadaffin haluttomuuteen luovuttaa vuonna 1988 tapahtuneesta Lockerbien terroristi-työkkäyksestä epäiltyjä, voidaan selkeästi

misesta havaittavissa oleviin tosiasioihin. Perustavampaa laatua oleva ongelma liittyy havainnoinnin taustalla oleviin konstruktiivisiin näkökohtiin: taipumuksemme nähdä joko valtiot, talousjärjestelmät, ideologiat, yksilöt tai ylikansalliset yhteisöt kansainvälisinä toimijoina, näyttää riippuvan asianomaisen 'tason' (matriisin) ennakkovalinnastamme. Tason valinta on puolestaan riippumaton sen avulla selitettävästä asiasta, ts. se ei perustu havaintoon vaan pre-empiiriseen merkityksen arviointiin.

²² 'Yhteisen turvallisuuden' ja 'laajan turvallisuuden' ajatukset pyrkivät vangitsemaan tämän kuvan. Vrt. myös Our Global Neighbourhood 1995, 78–84.

²³ Vrt. imperialismitutkimuksen suhteen samasta asiasta Doyle 1986, 22–30 ja passim.

²¹ 'Level of analysis' -lähestymistapa on kuitenkin vain väliaikainen ratkaisu ongelmaan teorian sovitta-

nähdä länsiliittoutuneiden vallankäyttöä. Mutta tämä on pikemminkin analyysin lähtökohta kuin sen lopputulos. Turvallisuusneuvoston toimia olisi vaikea ymmärtää, jollei otettaisi huomioon sitä roolia, joka 'terrorismi'-käsitteellä on länsimaisessa poliittisessa kielenkäytössä ja joka mahdollistaa turvautumisen tavallisuudesta poikkeaviin keinoihin – esimerkiksi taloussaartoon ja voimassa olevan sopimuksen soveltamatta jättämiseen (vuoden 1971 siviili-ilmailun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskeva yleissopimus). 'Terrorismin' normatiivinen status lännessä justifioi Libyaa vastaan suunnatut poikkeukselliset toimet (vrt. Porras 1994).

Käsite 'kansallinen etu' ei ole sen selkeämpi. Kenen edusta on kysymys? Valtiot, kuten yksilötkin, elävät osaksi päällekkäisten, osaksi yhteensovittamattomien etujen verkostossa. Yksittäisen edun valitseminen toiminta- tai selitysmallin perustaksi on, kuten feministit ovat aina korostaneet, normatiivinen ratkaisu eikä mikään automaattinen johtopäätös pyrkimyksestä kansallisten etujen edistämiseen. Siihen sisältyy aina valintaa: yhden edun asettamista toisen edelle, intressien arvottamista (ks. Dallmeyer 1993). Väite, että Jemen tuki Irakia turvallisuusneuvostossa vuosina 1989–1990, koska tämä oli Jemenin etujen mukaista, on yksinkertaisesti virheellinen, mikäli huomio kiinnittyy Jemenin taloudelliseen ja diplomaattiseen asemaan. Väite sivuuttaa asiaan liittyvät ideologiset ja uskonnolliset yhteydet ja peittää näkyvistä tavan, jolla se korottaa Jemenin miespuolisen eliitin edut edustukselliseen rooliin. Itse asiassa viittaus 'etuihin' ei kansainvälisessä keskustelussa usein sisällä muuta kuin summittaisen viitteen Vattelin päivistä lähtien hoettuun itsestäänselvyyteen, jonka mukaan valtiot toimivat omien etujensa mukaisesti. Olennaista on kuitenkin se, ettei valtion 'oma etu' voi olla käsitteenä ongelmaton, mikäli 'valtio' ymmärretään ryhmäksi yhteenkoottuja, mutta eriäviä identiteettejä, joiden ei tarvitse pysyä muuttumattomina ajan kuluessa (Price 1995, 88).

Normatiivisten tekijöiden sivuuttaminen turvallisuusneuvoston toiminnan analyysissä jättää huomiotta sen, missä määrin mikä tahansa yhteiskunnallinen toiminta – kansainvälinen toiminta mukaan luettuna – jatkuvasti viittaa sääntöihin ja periaatteisiin. Poliittiset tapahtu-

mat eivät koostu pelkästään fyysisistä teoista, ihmisistä toimimassa empiirisesti tavalla tai toisella (Winch 1958, 108–111 ja passim.). Niiden olemassaolo viittaa jaettuun normatiivisten merkitysten koodiin. Joukkojen lähettäminen toiseen valtioon ei ole yhteiskunnallisen tapahtuman kuvauksena täydellinen: sellaiset normatiiviset ilmaisut, kuten 'hyökkäysteko', 'itsepuolustus', 'vastatoimet', 'aluesuvereniteetti' tai 'rauhanturvaaminen', eivät esiinny pelkästään tapahtumien *post hoc* -kuvauksissa vaan määrittävät sitä, mitä tapahtumissa ylipäänsä voidaan nähdä. Sellainen selostus Persianlahden sodasta, jossa ei viitattaisi edellä mainittuihin käsitteisiin vaan joka tyytyisi esimerkiksi viittaamaan Yhdysvaltojen sotilaallisiin tai taloudellisiin etuihin, ei muodostaisi minkäänlaista kommunikoitavissa tai yleistettävissä olevaa kertomusta. Se ei kykenisi erottamaan liittouman toimia Saddamın manöövereistä, Kuwaitia Panamasta tai Kuwaitin tapahtumia Neuvostoliiton hyökkäyksestä Suomeen 1939. Eroavaisuudet näiden tapahtumien välillä ovat normatiivisia, ja sellaisiksi eri osapuolet ne myös kokevat.

Näitä kommentteja voi havainnollistaa viittaamalla 'kattavaan turvallisuuskäsitteeseen'. Kylmän sodan jälkeisessä diplomaattisessa kielenkäytössä on vakiintunut pyrkimys ymmärtää 'kansallinen turvallisuus' laajemmassa kuin pelkästään sotilaallisessa merkityksessä. 'Turvallisuudesta' on tullut yleisnimi olosuhteille, joissa valtion identiteettiä ei koeta uhatuksi (ks. esim. Buzan 1991a, 431, 439–451; Evans 1993, 15–16; Our Global Neighbourhood 1995, 78–82). Tämän seurauksena kansainvälisten toimien selittäminen viittaamalla valtioiden 'turvallisuustarpeisiin' jää tyhjäksi itsestäänselvyydeksi, ellei samalla määritellä minkälaisen uhan torjumisesta on kysymys. Tämä taas edellyttää sen arviointia, mikä on merkittävä 'valtioiksi' kutsuttujen poliittisten yhteisöjen elämän – identiteetin – kannalta (ks. myös Tickner 1995, 175–197; Waever 1995, 389–431). Vastaus tähän kysymykseen riippuu puolestaan siitä, tarkastelemmeko valtiota alueellisena, taloudellisena, institutionaalisisena, ideologisena, uskonnollisena vai ehkä perustuslaillisena kokonaisuutena (vrt. Buzan 1991b, 57–107). Viittaus 'turvallisuustarpeisiin' selittävänä tekijänä törmää realistisessa opissa samoihin ongelmiin

kuin yritykset määritellä 'hyökkäysteko' idealismin puolella: ilmaisut ovat sekä yli- että ali-determinoivia. Tavallaan jokainen ulkoinen muutos uhkaa valtiota, ja tässä mielessä jokaisista tapahtumaa voidaan pitää 'hyökkäystekona'. Toisaalta mikään tapahtuma ei voi jäädä pysyvästi näiden luokitusten puitteisiin, koska luokitteluperusteet voidaan aina kyseenalaistaa. Ongelma on normatiivinen – 'mikä on merkittävää tämän valtion identiteetin kannalta?' – ei empiirinen.

Justifikaation rooli

Viittaus normeihin – kuten peruskirjan 2(5) tai 48 artikloissa määriteltyyn veloitteeseen osallistua yhteiseen toimintaan – selitettäessä kansainvälistä todellisuutta vaikuttaa realistien silmissä 1930-luvun amerikkalaisten oikeusrealistien tarkoittamalta 'transdentaaliselta hölynpölyltä' – tai 'yritykseltä manata pois yhteiskunnallisia tapahtumia taikasanojen väsymättömän toistamisen avulla'.²⁴ Veloitteet ovat sekä kausaalisesti tehottomia että kelvottomia tieteellisen tutkimuksen kohteiksi. Sitä vastoin kansainvälisen elämän hahmottaminen voiman käyttönä valtion omien etujen ajamiseen luo kiinteän yhteyden havaittavissa olevaan todellisuuteen ja näyttää siksi antavan pohjaa kausaalille hypoteeseille, joiden totuudenmukaisuus voidaan aina tarkistaa kokemuksen avulla (vrt. esim. Morgenthau 1940, 260–284; Watson 1980, 266–267).

Tällaisen empirismin näkökulmasta turvallisuusneuvoston lausunnot ja päätöslauselmat ovat pelkkää fasadilegitimaatiota, jonka voi sivuuttaa kansainvälistä turvallisuutta vakavasti analysoitaessa. Johtopäätökseen sisältyy kaksi virhettä. Ensinnäkin kaikkeen sääntöjen soveltamiseen liittyy sellaisten käsitteiden tulkintaa, jotka ovat pohjimmiltaan määrittelemättömiä ja vaativat pikemminkin rationaalisesti justifioitavissa olevan merkityksen muodostamista kuin jonkin jo valmiiksi olemassa olevan merkityksen löytämistä. Oikeus ei ole valmiisiin ratkaisuihin johtava automaattinen päättelyprosessi vaan praktisen järjeyden muoto, jonka tarkoi-

tuksena ei niinkään ole totuuden tai abstraktin merkityksen löytäminen kuin hyväksyttävimmän (tai vähiten sopimattomimman) toimintavaihtoehdon valinta tietyssä konkreettisesti soveltamistilanteessa. Normit eivät toimi niinkään teorian kuin praktisen sitoumuksen, käytännön toiminnan alalla.

Toiseksi, hahmottaessaan kollektiivisen turvallisuuden ultra-positivistisena automaationa realismi ei huomaa, kuinka turvallisuusneuvoston julkinen retoriikka – sen toiminnallinen käytäntö – jatkuvasti määrittää kansainvälisen turvallisuuden piiriä ja neuvoston sallitun intervention laajuutta. Kuten jo huomautettiin, 'turvallisuus' on yhteiskunnallinen konstruktio, kielen ja poliittisen arvovalinnan seuraus. Se tosiasia, että yhä useamman tapahtuman ja asian on ajateltu sisältävän 'turvallisuuteen' liittyviä näkökohtia, on mahdollistanut turvallisuusneuvoston toimivallan laajentamisen uusille alueille. Ovatko humanitaariset kysymykset, sisällissota tai terrorismi sopivia asioita turvallisuusneuvoston käsiteltäväksi, ei ratkea viittaamalla kansallisen 'turvallisuuden' autonomiseen, annettuun merkityssisältöön. Se, mikä poliittinen kysymys tulee määritellyksi 'kansainväliseen turvallisuuteen' liittyvänä asiana, riippuu valtioyhteisössä tehokkaasta käsityksestä siitä, mitkä arvot ovat sen kannalta olennaisia – käytännössä, mitkä toimintamallit näyttävät tässä valossa suositeltavilta järjestön kannalta.

Realismin teoreettis-empiirinen painotus ei näe eroa kahden tiedonintressin välillä: sen, joka yrittää löytää turvallisuusneuvoston toimintaa määräävät kausaaliset tekijät, ja sen, joka yrittää konstruoida oikeutuksen neuvoston toimille. Kausaaliselitys vastaa kysymykseen, miksi jokin asia tapahtui ja mitä todennäköisesti voisi tapahtua tulevaisuudessa, ei kysymykseen, mitä nyt pitäisi tapahtua. Väite, jonka mukaan YK ei ole hoitanut humanitaarista kriisiä Bosniassa riittävän tehokkaalla tavalla, koska suurvaltojen edut tai politiikat ovat sotineet laaja-alaista sotilaallista sekaantumista vastaan, voi joko olla tosi tai sitten ei. Mutta sen totuusarvolla ei ole mitään tekemistä sen kysymyksen kanssa, onko YK:n toiminta ollut oikeutettua ja mikä olisi oikea toimintamalli tulevaisuudessa. Nämä ovat käytännön toiminnan asioita, joiden keskeisyys ja ongelmallisuus

²⁴ 'transcendental nonsense', 'an attempt to exorcise social events by the indefatigable repetition of magic formulae'. Morgenthau 1940, 262–263.

ovat tuskallisen selkeitä päätöksentekijöille YK:ssa ja jäsenvaltioissa.

Tieto, jonka mukaan turvallisuusneuvoston politiikka 'seuraa' kausaalisesti tiettyjen turvallisuusneuvostossa vahvasti edustettujen intressien ajamisesta, on samantapainen kuin se fakta, että kansallisilla hallituksilla on taipumusta ehdottaa lainsäädäntöä, joka edistää hallituskoalition etuja. Kummastakaan tiedosta ei voi johtaa ehdottomia päätelmiä siihen nähden, onko ehdotettu lainsäädäntö tai politiikka oikeutettua. Oikeutuksellisuutta (justifioitavuutta) voidaan käsitellä vain vetoamalla perustallisiin periaatteisiin, lakeihin, sopimuksiin ja muihin asianomaisen instituution tavoitteisiin, sääntöihin, määräyksiin tai käytäntöihin. Tietysti niin hallitukset, tuomarit kuin turvallisuusneuvosto toisinaan hyödyntävät käytettävissä olevan normatiivisen kielen epämääräisyyttä edistääkseen muita kuin niitä tavoitteita, jotka julkisessa justifikaatiossa ensisijaisesti on tuotu esiin. Merkittävää kuitenkin on, että tätä koskeva kritiikki korostaa juuri instituution asiaan liittyvien normien tärkeyttä ja sitovuutta ja että myös asianomaisen elimen vasta-argumentit joutuvat tukeutumaan niihin. Tulkinallinen erimielisyys ja poliittinen debatti eivät tee instituutioita mahdottomiksi, päinvastoin. Minkä tahansa organisaation – myös YK:n – normaali institutionaalinen elämä koostuu tällaisista väittelyistä.

Moni on kokenut tällaisiin institutionaalisiin tai normatiivisiin kiistoihin kohdistuvan 'realistisen' kritiikin oikeaksi tai ainakin häiritseväksi. Kiistojen relevanssia on haluttu puolustaa väittämällä, että ne lopulta johtavat maailmanrauhan tai kansainväliseen oikeudenmukaisuuteen. Puolustelu on kuitenkin tarpeetonta. Justifikaatiolla ei ensi sijassa haeta yhteiskunnallisia seurauksia vaan toiminnan hyväksyttävyyttä asiaankuuluvassa normatiivisessa kontekstissa.²⁵ Diplomaattien tai juristien huoli turvallisuusneuvoston päätöslauselman oikeusperustasta tai neuvoston puheenjohtajan lausunnon sanallisesta muotoilusta ei justifikaatiossa jäsenny vääristyneenä tietoisuutena tai fasadilegitimaationa. Normatiivisia valintoja pi-

detään todellisina ja tärkeinä, koska ne ovat osa instituutioiden arkea, eikä vähiten sen vuoksi, että muussa tapauksessa olisi vaikeaa saada kehtään niistä vastuuseen. Justifikaatioon liittyy 'tilanne-etiikka' (vrt. Jackson 1995, 110, 124–127), toisin sanoen ei pelkästään ennalta muotoiltujen sääntöjen ja periaatteiden soveltamista tai tulkintaa vaan ennen kaikkea yksittäistapaukseen sovellettavaa menettelyllistä oikeudenmukaisuutta sekä avoimuuden ja vastuunalaisuuden henkeä. Siinä missä kausaalisuus ja instrumentaalisuus tarkastelevat normatiivisia päätöksiä *ulkopuolisesta* näkökulmasta, justifikaatio tarkastelee niitä päätöksenteon – päätöksentekijän – *sisäisestä* näkökulmasta. Kumpakaan näkökohtaa ei voi palauttaa toiseen. Vaikka kaikki tekomme olisivat ennalta määrättyjä fyysisen olemuksemme ensi hetkistä lähtien, haluaisimme silti tietää, mikä on oikein ja mikä väärin. Kaikkein lujinkaan usko siihen, mikä on oikein tässä maailmassa, ei ole ratkaiseva väite sen tutkimista vastaan, voiko oikeus koskaan toteutua.

Politiikka ja oikeus turvallisuusneuvostossa

Napoleonin sotien jälkeen 1814–1815 perustettua eurooppalaista kongressijärjestelmää pidetään yleensä ensimmäisenä yrityksenä perustaa kollektiivisen turvallisuuden menettely. Se perustui etatistiseen ideologiaan, joka piti kaikkea *status quota* uhkaavaa turvallisuusuhkana, joka piti välittömästi torjua yhteisellä voimankäytöllä. Jopa Castlereagh pystyi puolustamaan Itävallan sekaantumista Napolin vallankumoukseen 1820 viittaamalla allianssin vahvistamiin Itävallan turvallisuusintresseihin – huolimatta siitä myötätunnosta, jota kumoukselliset Britannia nauttivat. Pääintressi oli määrittelemätön 'turvallisuus': muiden poliittisten näkökohtien täytyi alistua sen edessä. Tuon systeemin perusongelmaa selostettiin varhaisessa brittiläisessä memorandumissa seuraavasti:

'The idea of an »Alliance Solidaire« by which each State shall be bound to support ... all other States from violence and attack, upon condition of receiving for itself a similar guarantee, must be understood as morally implying the previous establishment

²⁵ Tosin yhteiskunnalliset seuraukset voivat olla puolestaan hyväksyttävyyden kriteereitä. Kausaalisuus/justifikaatio erotelusta, ks. Wasserstrom 1961.

of such a system of general government as may secure and enforce upon all kings and nations an internal system of peace and justice. Till the mode of constructing such a system shall be devised the consequence is inadmissible, as nothing would be more immoral or more prejudicial to the character of government generally than the idea that their force was collectively to be prostituted to the support of established power without any consideration to what extent it is abused'.²⁶

Kylmän sodan aikana sellaisia laillisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä, joihin tässäkin kannanotossa viitattiin, ei voitu tuoda esiin. Oli selvää, ettei mitään 'system of general government' ollut olemassa. Tänäkin tilanne voi kuitenkin näyttää toisenlaiselta. ETYK:in Pariisin peruskirja vuodelta 1990²⁷ tai turvallisuusneuvoston vuoden 1992 huippukokouksen käyttämä kieli viittaavat siihen, että ainakin hallitusten retoriikka on siirtynyt tasolle, joka on saanut tarkkailijat puhumaan kansainvälisesti turvatusta oikeudesta demokraattiseen kansalliseen hallintoon (Franck 1992, 46–91). Turvallisuusneuvoston tehtäväksi voidaan tällöin hahmottaa uuden kansainvälisen poliittisen moraalin täytäntöönpano.

Esimerkkinä voidaan mainita turvallisuusneuvoston valmius puuttua sisällissotiin, joissa uhattuina ovat olleet poliittiset tai humanitaariset arvot pikemmin kuin minkään valtion poliittinen itsenäisyys tai alueellinen koskemattomuus.²⁸ Neuvosto on myös muissa yhteyksis-

sä yhä useammin turvautunut oikeudellisiin tai kvasioikeudellisiin lausumiin tiettyjen valtiokäyttäytymisen muotojen laittomuudesta.²⁹ Tähän liittyvät läheisesti kahden sotarikostuomioistuimen perustaminen³⁰, päätökset, jotka ovat tähänneet rikollisten pidättämiseen³¹, ja sotakorvausmenettelyn käyttöönotto.³² Turvallisuusneuvosto on määrännyt ja taannut rajalinjoja³³, pannut täytäntöön omia päätöksiään talouspakotteisiin turvautumalla³⁴ ja valtuuttanut voimankäyttöön sotilasdiktatuurin kumoamiseksi³⁵. Näin neuvoston toimivalta on ulotettu muodollisen rauhantilan säilyttämistä pidemmälle. Kansainvälisen turvallisuuden laaja määrittely on tehnyt mahdolliseksi neuvoston aktiivisuuden yleisesti hyväksytyjen käyttäytymistapojen ylläpitämiseksi.

Turvallisuusneuvoston Libyaan vuodesta 1992 kohdistama osittainen taloussaarto lienee ollut merkittävin toimenpide tämän uuden julkisen moraalin toimeenpanemiseksi. Saarrolla pyritään pakottamaan Libya luovuttamaan kaksi kansalaistaan, joita suurvallat epäilevät terroristi-iskuista Pan Amin lennolla Lockerbien yläpuolella joulukuussa 1988 ja ranskalaisen UTA:n lennolla Nigerin ilmatilassa syyskuussa 1989.³⁶ Libya kieltäytyi luovuttamisesta. Turvallisuusneuvosto on puolestaan määritellyt tämän kieltäytymisen 'uhaksi kansainväliselle

nitarian crisis in Rwanda constitutes a threat to international peace and security in the region'.

²⁹ Vrt. esim. päätöslauselmat SCR 780 (1992) (6 October 1992) ja SCR 836 (1993) (4 June 1993) pakolla suoritettun aluevaltauksen laittomuudesta ja vuoden 1949 Geneven sopimusten rikkomuksesta. Ks. myös Bailey 1994, 59–89, joka tarjoaa laajan katsauksen turvallisuusneuvoston käytäntöön tapauksissa, joissa on rikottu kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

³⁰ Päätöslauselmat SCR 827 (1993) (25 May 1993); SCR 955 (1994) (5 November 1994). On huomattava erityisesti, että mainitut päätöslauselmat sisältävät myös näiden kahden tuomioistuimen (entisen Jugoslavian ja Ruandan) peruskirjat, jotka *määrittelevät*, mitä lakia tulisi soveltaa. Tämä on todellista lainsäännöllistä valtaa.

³¹ Päätöslauselma SCR 837 (1993) (6 June 1993), 5. ponsikappale.

³² Päätöslauselma 687 (1991) (3 April 1991).

³³ Päätöslauselma SCR 833 (1993) (27 September 1993).

³⁴ Päätöslauselma SCR 687 (1991) (3 April 1991).

³⁵ Päätöslauselma SCR 940 (1994) (31 July 1994).

³⁶ Päätöslauselma SCR 731 (1992) (21 January 1992).

²⁶ Memorandum on the Treaties of 1814 and 1815 submitted by the British Plenipotentiaries at the Conference of Aix-la-Chapelle, October 1981. Ks. myös Albrecht-Carrié 1968, 42.

²⁷ XXX International Legal Materials (1990), 193–208.

²⁸ Vrt. esim. päätöslauselma SCR 788 (1992) (19 November 1992), 5. johdantokappale: 'Determining that the deterioration of the situation in Liberia constitutes a threat to international peace and security'. Päätöslauselma SCR 794 (1992) (3 December 1992), 3. johdantokappale: 'Determining that the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international peace and security'. Päätöslauselma SCR 929 (1994) (22 June 1994), 10. johdantokappale: 'Determining that the magnitude of the huma-

rauhalle ja turvallisuudelle'.³⁷ Näin tehtiin siitä huolimatta, ettei minkäänlaista väkivallalla uhkaamista tai sen käyttämistä mitään valtiota kohtaan esiintynyt. Libyan menettelyä näytti olevan yksinkertaisesti mahdotonta hyväksyä. Siksi turvallisuusneuvosto määritteli sen uhaksi turvallisuudelle tavalla, joka muun muassa teki mahdolliseksi ohittaa kaikkia osapuolia muodollisesti sitoneen siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan vuoden 1971 niin sanotun Montrealin sopimuksen, joka olisi sallinut Libyan kieltäytyä luovutuksesta (ks. esim. Beveridge 1992, 907–909; Koskenniemi 1994, 219–229).

Libyan pakotteet ja turvallisuusneuvoston 'uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle' -käsitteen laajentunut käyttö ovat herättäneet huolestumista juristien keskuudessa. Rauhantilan määrittäminen julkisen moraalin – siis neuvostossa edustettuina olevien maiden poliittisten preferenssien – näkökulmasta näyttää tekevän neuvostosta todellisen hobbesilaisen yksinvaltiaan:

'... because the End of this Institution is the Peace and Defence of ... all; and whosoever has the Right to the End, has the right to the Means, it belongeth of Right [to him] to be Judge both of the means of peace and Defence ... and to do whatsoever he shall think necessary to be done' (Hobbes 1982, 232–233).

Turvallisuusneuvoston kokoonpano ja menettelytavat eivät anna syytä luottaa tämän kehityksen hyödyllisyyteen. Jotkut juristit ovat kyllä väittäneet olevan täysin turvallisuusneuvoston harkinnassa päättää, mikä muodostaa rauhan rikkoutumisen uhan (Kelsen 1951, 727; Akehurst 1986, 181). Toiset taas huomauttavat, että YK on luotu sopimuksella ja voi näin ollen toimia laillisesti vain niin kauan, kun se käyttää hyväksi valtaa, jonka sopimuksen osapuoleit ovat sille uskoneet (Franck 1993, 83).

Lainoppineet ovat etsineet rajoituksia turvallisuusneuvoston toimivallalle peruskirjan 1, 2, 24(1) ja 39 artiklojen tulkinnasta, joissa määrittellään järjestön tavoitteet ja periaatteet ja turvallisuusneuvoston muodollinen toimivalta sekä luodaan yhteys niiden välille.³⁸ Mutta peruskir-

jan periaatteet ja tavoitteet ovat moninaisia, epämääräisiä ja ristiriitaisia. Ennen kaikkea ne ovat aivan yhtä epämääräisiä kuin 'rauhan rikkoutumisen uhan' käsite. Viimeaikainen keskustelu turvallisuusneuvoston toimivallan rajoista onkin usein vain toistanut formalismin ja realismin välistä ristiriitaa: on joko uskottu peruskirjan kielen sitovaan voimaan tai sitten pidetty koko kysymystä toimivallan rajoista merkityksettömänä juristeriana.

Kuitenkaan kysymys turvallisuusneuvoston peruskirjan VII lukuun perustuvan toiminnan oikeutuksesta ei oikeastaan esittäydy siinä abstraktissa muodossa, 'sitovatko' oikeudelliset periaatteet turvallisuusneuvostoa vai eivät. Ongelma on paljon konkreettisemmin yhteydessä turvallisuusneuvoston tapaan käsitellä sen asialistalle otettuja kysymyksiä. Jos on olemassa ongelma turvallisuusneuvoston toiminnan laillisuudesta – kuten monet väittävät (esim. Caron 1993, 522–588) – se koskee juuri turvallisuusneuvoston toiminnallista käytäntöä. Tapa, jolla Libyan näkemykset huomioitiin, tai jätettiin huomioimatta, päätöslauselman 731 hyväksymisen yhteydessä tammikuussa 1992 – jolloin käytännössä myös ratkaistiin Libyan syyllisyys terroritekojen tukemisessa – rikkoi kaikkia tapapuolisen oikeudenkäyntimenettelyn vähimmäisstandardeja (Graefrath 1993, 187–191, 196, 204). Menettelytapojen uudistamista koskevien monien ehdotusten toteutuminen olisi tärkeää (ehdotuksista ks. esim. Bowett 1994, 100). Neuvoston sisäiset keskustelut parin viime vuoden aikana eivät kuitenkaan ole tehneet tällaista reformia yhtään todennäköisemmäksi.³⁹

Turvallisuusneuvoston päättämien talouspakotteiden hallinnointi on hyvä esimerkki sen menettelyihin liittyvistä vakavista ongelmista. Pakotteita hoitaa viisi toisistaan erillistä pako-tekomiteaa (Irakin, Jugoslavian, Libyan, Somaalian ja Angolan vastaisia pakotteita valvovat komiteat) täysin riittämättömän sihteeristöavun turvin. Komiteat on perustettu erillisillä, hie-

mioistuimen käsittelemässä Lockerbie tapauksessa (Reports 1992, 155–156); Weeramantry, erivä mielipide (ibid., 170–175) sekä tapausta laajasti kommentoiva Chappetz 1992, 477–479 ja Graefrath 1993, 186–187. Ks. myös yleisemmin Schachter 1991a, 399–400 sekä Académie de Droit International 1993.

³⁹ Ks. Boutros-Ghaliin kokoamat puheenjohtajien lausunnot. Boutros-Ghali 1995, 121–152.

³⁷ Päätöslauselma SCR 748 (1992) (30 March 1992), 7. johdantokappale.

³⁸ Ks. Bedjaouin erivä mielipide kansainvälisen tuo-

man toisistaan poikkeavilla päätöslauselmilla, ja niistä jokainen työskentelee salassa ja eristyksissä muista komiteoista.⁴⁰ Tämän seurauksena komiteat tekevät rutiininomaisesti toistensa päätöksistä poikkeavia tulkinnallisia ratkaisuja, joilla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia ei ainoastaan kohdevaltioon vaan myös muihin valtioihin, järjestöihin sekä yksityisiin yrityksiin, jotka hakevat valtuuksia tavaratoimitusten tekemiseen päätöslauselmiin sisältyvien 'humanitaarisia poikkeuksia' koskevien klausulien nojalla.⁴¹ Komiteat koostuvat neuvoston jäsenvaltioiden pysyvien YK-edustustojen diplomaateista, joilla ei ole mahdollisuutta tutustua siihen taloudelliseen, humanitaariseen tai muuhun tietoon, jota tarvittaisiin tehtäessä päätöksiä toimitusten valtuuttamisesta. Heillä on myös vain vähän aikaa tai kiinnostusta tutkia perusteellisesti komiteoille vuosittain osoitettuja kymmeniätuhansia pyyntöjä ja muita yhteydenottoja.⁴² Komiteat eivät julkaise päätöksiään eivätkä seuraa päätösten vaikutuksia kohdemaassa. Laajasti julkistettuihin pakotteiden rikkomisiin ei puututa systemaattisesti. Jäsenvaltioiden komiteoille lähetettäviä raportteja pakotteiden kansallisesta toimeenpanosta ei analysoida eikä kommentoida. Toisin kuin Etelä-Rhodesian vastaisen kauppasaarron toimeen-

panon valvontaa varten vuonna 1968 perustettu komitea⁴³, nykyiset elimet eivät toimita raportteja toiminnastaan edes itse turvallisuusneuvostolle⁴⁴.

Turvallisuusneuvosto ei ole myöskään toistaiseksi osoittanut halukkuutta suhtautua perustamiinsa kahteen sotarikostuomioistuimeen vakavasti järjestämällä tarpeelliset puitteet niiden toiminnalle. Entisen Jugoslavian sotarikostuomioistuimen vaikeudet ovat saaneet paljon julkisuutta. Huolta on herättänyt erityisesti mahdollinen konflikti kansainvälisen 'rauhanprosessin' ja 'rikosprosessin' välillä. Ruandan sotarikosten tutkiminen annettiin kesällä 1994 asiantuntijakomissiolle, jolla ei ollut riittävästi rahoitusta eikä teknistä henkilökuntaa ja joka ei kyennyt suorittamaan sellaisia laaja-alaisia tutkimuksia Kigalin ulkopuolella, jotka olisivat olleet tarpeen uskottavan sotarikosprosessin aloittamiseksi.⁴⁵ Komission puheenjohtaja vetosi elokuussa 1994 jäsenvaltioihin ainakin 100 tutkijan, 20 lääkärin ja 60 avustajan palkkaamiseksi. Vuoden loppuun mennessä kuitenkin vain kourallinen tutkijoita oli käynyt maassa, eikä komission 36-sivuinen loppuraportti tarjota alkuunkaan riittävä pohjaa syytteiden nostamiseen.⁴⁶

Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä turvallisuusneuvoston välinpitämättömyydestä sen päätösten asianmukaisen täytäntöönpanon suhteen. Ongelmat syntyvät, koska turvallisuusneuvosto ei ole tilivelvollinen YK:n järjestelmän sisällä. Yhtä lailla omituista on, ettei neuvosto ole koskaan vaatinut, että 'kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin' peruskirjan VII luvun nojalla valtuutetut jäsenvaltiot (Irakin, Haitin, Somaalian ja Ruandan tapauksissa, tai Bosnian 'turva-alueiden' suojelemiseksi) raportoisivat toimistaan neuvostolle tai jäsenvaltioille. Neuvosto ei ole sisäistänyt sitä, ettei jäsenvaltioiden toimivallan siirtäminen turvallisuusneuvostol-

⁴⁰ Salassapidon periaatteen soveltamisen aloitti Irakin vastaisia pakotteita valvova komitea elokuussa 1990, pikemminkin vahingossa kuin tietoisesti suunnitellun tuloksena. Muut komiteat ovat seuranneet samaa käytäntöä. Tästä johtuen turvallisuusneuvoston pakotepolitiikan hoitamisen julkisen tarkastelu ja kommentointi on ollut lähes olematonta – poikkeuksena Irakin vastaisia pakotteita valvovan komitean työn arviointi, sen jälkeen kun komitean pöytäkirjat vuotivat julkisuuteen ja julkaistiin erikseen teoksessa Bethlehem 1991, Part II, 773–985. Ks. myös Koskenniemi 1991, 119–137.

⁴¹ Irak, päätöslauselma SCR 687 (1991) (3 April 1991), kohta 20; entisen Jugoslavian alue, esim. päätöslauselma SCR 760 (1992) (18 June 1992); Libya, SCR 748 (1992) (30 March 1992), kohdat 4(a) ja 9. Haitia koskevista määräyksistä (jotka eivät enää ole voimassa) ks. SCR 841 (1993) (16 June 1993), kohta 7.

⁴² Pelkästään Jugoslavian pakotteita valvova komitea sai ottaa vastaan yli 34 000 yhteydenottoa vuonna 1993, ja vuoden 1994 kahdeksan ensimmäisen kuukauden aikana yli 45 000. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/49/1 (2 September 1994), 5 (kohta 32).

⁴³ Päätöslauselma SCR 253 (1968) (29 May 1968).

⁴⁴ Vähäpätöisenä poikkeuksena Irakin vastaisia pakotteita valvovan komitean viralliset raportit Irakin pysyvistä aseidenvientikiellosta, joka perustettiin päätöslauselmalla SCR 687 (1991) (3 April 1991).

⁴⁵ Asiantuntijakomission asettamisesta, ks. päätöslauselma SCR 935 (1994) (1 July 1994).

⁴⁶ Päätöslauselma SCR 955 (1994) (8 November 1994). Komission loppuraportti, UN Doc. S/1994/1405 (9 December 1994), erityisesti kohdat 22–26.

le peruskirjan 24(1) artiklan nojalla voi merkitä mitään *carte blanche* -valtuutusta. Vähimmäisvaatimukselta näyttäisi, että jäsenvaltioille tiedotettaisiin siitä, mihin neuvosto tai sen edelleen valtuuttamat maat ovat ryhtyneet.

Turvallisuusneuvoston epäonnistuminen takaamaan yhä useampien päätöslauselmien toimeenpanemisen entisessä Jugoslaviassa, Somaaliassa ja Angolassa on saattanut sittemmin turmella turvallisuusneuvoston ilmapiiriä siinä määrin, että vakavasti otettavat uudistukset ovat käyneet mahdottomiksi. Laajamittainen ja yleisesti hyväksytty Bosnian asevientikiellon rikominen ei ole ollut omiaan lisäämään neuvoston uskottavuutta. Yksi asia on kuitenkin varma: Haitia lukuun ottamatta kaikki kylmän sodan loppumisen jälkeen alkaneet kriisit jatkuvat edelleen. Turvallisuusneuvosto tulee aikaan kohtaamaan seuraukset siitä, että se on ollut kykenemätön toteuttamaan mahtipontiset lupauksensa. Yksi koetinkivistä tulee olemaan se, millä tavoin neuvosto takaa Bosnia-Herzegovinan jaon vaadittuaan useasti maan alueellisen koskemattomuuden kunnioittamista ja kieltäytyttyään hyväksymästä väkivalloin saavutettujen aluevaltausten laillistamista.⁴⁷ Turvallisuusneuvostohan on jo kerran panostanut kaikkensa kansainväliseen rauhankonferenssiin, jonka puheenjohtajat hylkäsivät aikaisemman jakosuunnitelman sillä perusteella, että:

'... such a plan could achieve homogeneity and coherent boundaries only by an enforced population transfer.'⁴⁸

Turvallisuus ja oikeus institutionaalisisina kulttuureina

George Kennan – realisti jos kuka – huomautti kerran, että kansainvälisellä oikeudella on 'hienotunteinen, lähes naisellinen tehtävä kansallisen edun tavoittelun lempeänä sivistäjänä'.⁴⁹ Tämä on osuva ilmaisu. Valitettavasti

⁴⁷ Esim. päätöslauselma SCR 757 (1992) (30 May 1992), johdantokappaleen 3. kohta.

⁴⁸ Report of the Secretary-General on the International Conference on the Former Yugoslavia, UN Doc. S/24795 (11 November 1992), 13 (kohta 36).

⁴⁹ 'the unobtrusive, almost feminine, function of the gentle civilizer of national self-interest'. Kennan 1951, 54.

sekä valtiotieteilijät että lainoppineet ovat ymmärtäneet sen lähinnä diplomaattiseksi perusteluksi oikeusnormien työntämiseksi politiikan reuna-alueille, syrjään valta- ja etupolitiikan tieltä. Jopa innokkaimmat lainoppineet näyttävät hyväksyneen, että oikeudellisten insitutioiden rooli turvallisuuskysymyksissä on toimia eräänlaisena valtiodun hiljaisena palvelijattarena. Niinpä esimerkiksi Keeton ja Schwarzenberger huomauttivat vuonna 1946, että vaikka sodanjälkeinen järjestys lepäsi Washingtonin, Moskovan ja Lontoon muodostaman poliittisen, taloudellisen ja strategisen kolmion varassa, tämä tosiasia jätti kuitenkin YK:n tehtäväksi 'rationalisoida ja tasapainottaa olemassa olevia ja improvisoituja yhteistyömuotoja näiden valtojen välillä'.⁵⁰ Suosittu vertaus on viitannut liikennesääntöihin: oikeusnormeista on hyötyä valtioille samalla tavoin kuin liikennesäännöistä on hyötyä autoilijoille. 'Mutta juuri valtasuhteiden keskeisen tärkeässä maailmassa oikeus on kaikkein heikoimmillaan'.⁵¹

Realistit ovat olleet perivihollistensa – formalistien – kanssa yhtä mieltä seuraavasta:

'By its very nature, collective security is a legal principle, while the balance of power is a principle of political convenience' (Kelsen 1954, 42).

Realistit hyväksyivät tämän periformalistisen määritelmän ja torjuivat kollektiivisen turvallisuuden sellaisen utopismin liitännäisenä, jonka epäonnistuminen näytti olevan Kansainliittokokeilun tärkein opetus. Merkittävää on, että sekä realismi että formalismi uskovat oikeuden ja politiikan olevan selkeästi toisistaan erillään olevia maailmoja ja tuon erottelun tapahtuvan yksinkertaisesti 'vallan' ja 'edun' käsitteitä soveltamalla.

Mutta tällainen oikeudellisen ja poliittisen maailman kategorinen erottelu on mahdotonta. On riittävän usein osoitettu, etteivät oikeudelliset säännöt ja periaatteet sisällä sellaista selkeää, ristiriidatonta ja objektiivista näkemystä hyvästä yhteiskunnasta, joka voitaisiin toteuttaa yksinkertaisesti vain voimassa olevia oi-

⁵⁰ 'by rationalizing and stabilizing the existing and improvised means of collaboration between these Powers'. Keeton ja Schwarzenberger 1946, 96.

⁵¹ 'But it is precisely in the vital realm of power relations that it is at its weakest'. Hoffmann 1987, 89.

keusnormeja soveltamalla. Jokaista oikeudellista periaatetta (esimerkiksi itsemääräämisoikeus) vastaa yhtä lailla pätevä vastaperiaate (esimerkiksi alueellinen koskemattomuus). Vaikka olisimmekin yhtä mieltä periaatteen pätevydestä (esimerkiksi hyökkäyksen kieltäminen), olemme eri mieltä sen soveltamisesta (onko taloudellinen pakottaminen kvalifioitavissa 'hyökkäysteoksi'?). Säännöt (esimerkiksi väkivallan käytön kieltäminen) on varustettu poikkeuksin (esimerkiksi itsepuolustus), joten voimme aina väitellä asiasta puoleen tai toiseen (Koskenniemi 1989; 1990, 4–32). Nykyinen kylmän sodan jälkeinen yksimielisyys 'maailmanjärjestyksen' peruseräpäätösten retorista ilmaisusta ei ole immuuni E.H. Carrin huomiolle:

'... as soon as the attempt is made to apply these supposedly abstract principles to a concrete political situation, they are revealed as transparent disguises of selfish vested interests' (Carr 1981, 87–88).

Edellä on kartoitettu näitä vaikeuksia siltä osin kuin ne liittyvät kollektiivisen turvallisuussovimuksen soveltamiseen. Mitään sellaista sopimusta ei voida soveltaa erillään jäsenvaltioiden vallasta ja eduista.

Mutta yhtälö toimii molempiin suuntiin. Ei ole valtaa tai intressiä tai toimintaperiaatetta, joka voisi olla olemassa tai jota voisi soveltaa erillään oikeudellis-normatiivisista periaateista tai menettelyistä ja joka ei vetoaisi oikeusnormeihin, kun sitä pyydetään oikeuttamaan olemassaolonsa. Emme ehkä hyväksy väitettä, jonka mukaan Bagdadin lähistölle suunnattu Yhdysvaltojen ohjusisku kesäkuussa 1993 oli oikeutettu YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisena itsepuolustuksena ja reaktiona paljastettuun presidentti Bushiin kohdistuneeseen murhayritykseen hänen Kuwaitin vierailunsa yhteydessä, kuten Yhdysvaltojen pysyvä edustaja turvallisuusneuvostossa väitti.⁵² Täytyy kuitenkin pitää merkittävänä tarvetta hakea oikeutusta jopa tällekin toimenpiteelle oikeusnormiin viittaamalla. Toiminta ei ollut oikeuden aiheuttama; mutta vain oikeus olisi pystynyt sen *justifioimaan*.

Vuosien varrella valtiot ovat toistuvasti vastustaneet kansainvälisen tuomioistuimen toimi-

valtaa vetoamalla siihen, että tiettyssä riidassa on kyse 'poliittisesta kysymyksestä', jota ei voi ratkaista oikeusnormeihin vedoten. Tuomioistuimien on yhtä lailla jatkuvasti vastannut, ettei kysymyksen poliittinen luonne tarkoita, etteikö siihen voisi sisältyä myös oikeudellisia näkökohtia.⁵³ Mikään kansainvälinen kysymys ei ole sellainen, ettei se luonteeltaan voisi alistua siihen liittyviä oikeusnormeja koskevaan tutkintaan – mitä sitten ajattelemmekin sellaisen tutkinnan tarpeellisuudesta. Formalismin virheenä on usko siihen, että vain normikysymys vaati huomiota ja että siihen voidaan vastata vain oikeussääntöjä soveltamalla. Realismin erehdyksenä on normikysymyksen implisiittinen ratkaiseminen valtaa ja intressejä koskevan argumentaation nojalla. Kuitenkaan käytännön näkökulmasta katsottuna näitä kysymyksiä ei voi palauttaa toisiinsa. Ne toistavat justifikaation ja kausaalisuuden kahtiajakoa: jakoa kahteen erilaiseen loogiseen maailmaan ja käytännön toiminnan alueeseen, itse asiassa kahteen kulttuuriin, joilla on omat lakinsa ja omat, itsensä kehäpäätelmän omaisesti perustelevat hierarkkiset sääntönsä.

Turvallisuusneuvoston toimien justifikaation tarvetta ei voi etsiä muualta kuin tuon oikeuttamiskysymyksen käytännön esiintulosta: mitä tästä tapahtumasta pitäisi ajatella? Kun tuo kysymys on kerran asetettu, on vaikea nähdä, miten muuten siihen voisi vastata kuin vaikeamilla tai pyrkimällä viittaamaan johonkin normatiiviseen, puhujan vallan tai edun ulkopuoliseen, yleistettävissä olevaan näkökohtaan. Jos odotetaan tällaisen justifikaation ratkaisevan lopullisesti kaikki kysymystä koskevat normatiiviset kiistat, niin silloin menettelyä kuormitetaan odotuksilla, joita se ei pysty täyttämään. Tämä on väistämätön – mutta myös hyödyllinen – seuraus oikeudellisen kielen epämääräisyydestä.

Mutta käytännöllisestä – vastakohtana teoreettiselle – näkökulmasta katsottuna oikeus ei

⁵³ On yksi asia tutkia, 'vaikeneeko' oikeus, jos on kyseessä tärkeä poliittinen etu, ja kokonaan toinen asia vaatia, että kansainvälisen tuomioistuimen tulisi tai ei tulisi ilmaista mielipiteensä asiassa. Juristit ovat laajasti keskustelleet molemmista näkökulmista. Perinteisestä keskustelusta ks. Lauterpacht 1958, 196–221 sekä Stone 1959, 124–161.

⁵² UN Doc. S/26003 (26 June 1993).

ole pelkästään sääntöjä ja periaatteita koskeva kieli. Eikä se myöskään koostu – kuten jotkut väittävät – pelkästään niistä muodollisista menettelytavoista, prosesseista, joiden puitteissa justifikaatiokeskustelua tavallisesti käydään. Oikeuden merkitys on siinä hengessä tai asenteessa – sanalla sanottuna siinä kulttuurissa – jonka se tuo mukanaan institutionaaliseen elämään. Tähän kulttuuriin kuuluvat avoimuus päätösten perustelussa, sitoutuminen ennalta asetettujen ja tasapuolisuuteen tähtävien menettelytapojen noudattamiseen sekä vastuunalaisuus tehdyistä päätöksistä.

Kennanin kuvaus kansainvälisestä oikeudesta 'lempeänä sivistäjänä' kiinnittää huomion siihen kulttuuriin, jossa juristit ja diplomaatit kohtaavat ja neuvottelevat turvallisuusneuvostossa, ulkoministeriöissä ja kansainvälisissä kokouksissa. Tällaiset kohtaamiset saattavat tapahtua valta-aseman agressiivisena puolustamisena, kilpailuna tai pyrkimyksenä 'yhteiseksi' koettujen ongelmien ratkaisemiseen. Oikeuden rooliin kuuluu suuntautuminen kohti ongelmien käytännön hallintaa yhdistämällä valtopolitiikan ulkopuolelle tähtävät säännöt ja periaatteet pyrkimykseen tasapuolisten menettelyjen noudattamiseen. Oikeuden tehtävänä turvallisuusneuvostossa on edustaa justifikaation kulttuuria, avoimuutta vaihtoehtoisten toimintatapojen suhteen ja vastuuntuntoa lopullisissa valinnoissa. Tällaista kulttuuria saa turvallisuusneuvostosta jokseenkin turhaan etsiä.

Turvallisuusneuvoston kylmän sodan aikaisen vähäisen merkityksen vuoksi tasapuolisten menettelytapojen puute on varmaankin näyttänyt sen ongelmista vähäisimmältä. Poliittinen umpikuja lienee saanut oikeudelliset argumentit näyttämään tarpeettomilta tai tarpeellisilta vain päätöksenteon estämiseksi (turvautumalla 'sisäisen toimivallan' periaatteeseen peruskirjan 2(7) artiklan mukaisesti). Poliittisen tilanteen muuttuminen 1980-luvun loppupuolella heijastui neuvostossa epävirallisten konsultatioiden käytännön laajentamisena – toisin sanoen salassapitona (Berridge 1991, 3–11). Nykyään kolmen pysyvän läntisen jäsenvaltion ylivalta on merkinnyt, etteivät turvallisuusneuvoston päätöslauselmien luonnokset tule avoimen keskustelun kohteeksi ennen kuin niiden keskeisestä sisällöstä on poliittisesti jo sovittu (ks. myös Reisman 1993, 85–86). Silloinkin ne

luonnostellaan kovalla kiireellä usein aikaisempia päätöslauselmia kopioiden ja ilman perusteellista keskustelua yksityiskohdista tai täytännönpanosta.

Sitäpaitsi YK:n sodanjälkeisten diplomaattien tausta ja koulutus ovat keskittyneet valtopolitiikan 'koviin tosiasioihin'. Juridisia näkökohtia ei aina oteta vakavasti, ja jos niihin turvaututaan, niin keskitytään vain päätösten valtiosisäisiin vaikutuksiin. YK:n poliittisen sihteeristön tehtävät ja kokoonpano estävät myös tehokkaasti oikeudellisen kulttuurin kehittymistä järjestön kovaan ytimeen. Tämä johtuu monen tekijän yhteisvaikutuksesta: hallinnon jäykkyydestä, varojen puutteesta, työntekijöiden valintapolitiikasta, YK:n päämajan oikeudellisten asioiden toimiston erillään pidosta järjestön poliittisesta keskuksesta.

Keskustelu kollektiivisen turvallisuuden ja valtatasapainon vastakkainasettelun suhteellisista ansioista edellyttää selkeästi määriteltävissä olevaa rajanvetoa oikeuden ja politiikan välillä. Pitäisikö politiikan mukautua oikeuteen vai oikeuden politiikkaan? Tällaisen eron tekeminen ei ole mahdollista. Molemmat sisältyvät toisiinsa. Poliittikkaa toteutetaan oikeudellisen kielen ja menettelyn rajoitusten puitteissa; jokaista oikeudellista sääntöä ja menettelyä voidaan käyttää politiikan edistämiseen. Analyysi edellyttää hienovaraisempaa ja samalla konkreettisempaa jaottelua. Analyysin tulisi kohdistua eroihin insitutionaalista toimintaa hallitsevissa asenteissa, näkökulmissa, lähestymistavoissa, tyyliissä: oikeuden ja politiikan erottelevia hyödyllisempiä käsittepareja ovat salassapito ja avoimuus; hegemonia ja oikeudenmukaisuus; dogmatismi ja herkkyyys; omavaltaisuus ja vastuu. Nämä eivät korvaa sen paremmin puhtaan empiirisiä kuin puhtaan käsitteellisiääkään kategorioita. Ne tähtävät analyysistä toimintaan ja niin ulkoisen kuin sisäisenkin näkökulman hahmottamiseen. Turvallisuus on kulttuurinen ilmiö, ja nämä vastakohdat kuvaavat kulttuurin eroavaisuuksia. Koska perinteinen ulkokohtainen turvallisuuspolitiikka ei tätä havaitse, se ei myöskään kykene luomaan tai ylläpitämään kansainvälisiä käytäntöjä, jotka ovat normatiivisesti kelpollisia ja näin – laajentuneen turvallisuuskäsityksen kautta – myös luomassa tuota turvallisuutta.

LÄHTEET

- Académie de Droit International (1993). *Colloque: Le développement du rôle du Conseil de sécurité. La Haye 21–23 juillet, 1992*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- Akehurst, Michael (1986): *A Modern Introduction to International Law*. Allen and Unwin, London.
- Albrecht-Carrié, René (ed.) (1968): *The Concert of Europe*. Walker & Co., New York.
- Bailey, Sydney D. (1994): *The UN Security Council and Human Rights*. St Martin's Press, New York.
- Berridge, Geoff R. (1991): *Return to the UN. UN Diplomacy in Regional Conflicts*. Macmillan, Basingstoke.
- Bethlehem, D.L. (ed.) (1991): *The Kuwait Crisis: Sanctions and Their Economic Consequences*. Cambridge International Documents Series, Vol. 2, Parts 1–2. Grotius Publ., Cambridge.
- Betts, Richard (1992): Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe. *International Security* 17, s. 5–43.
- Beveridge, Fiona (1992): The Lockerbie Affair. *International and Comparative Law Quarterly* 41, s. 907–920.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992): *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peace-Making and Peace-Keeping*. United Nations, New York.
- Boutros-Ghali, Boutros (1995): *An Agenda for Peace. Second Edition. With the New Supplement and Related UN Documents*. United Nations, New York.
- Bowett, Derek (1994): The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures. *European Journal of International Law* 5:1, s. 89–101.
- Buzan, Barry (1991a): New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs* 67:3, s. 431–451.
- Buzan, Barry (1991b): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*. 2nd edition. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Caron, David D. (1993): The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council. *American Journal of International Law* 87:4, s. 552–588.
- Carr, E.H. (1981): *The Twenty-years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Macmillan, London.
- Chappez, Jean (1992): Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal du 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie. *Annuaire français de droit international* XXXVIII, s. 468–479.
- Dallmeyer, Dorinda (ed.) (1993): *Reconceiving Reality: Women and International Law*. The American Society of International Law, Washington, D.C.
- Doyle, Michael (1986): *Empires*. Cornell University Press, Ithaca.
- Evans, Gareth (1993): *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990's and Beyond*. Allen & Unwin, Sydney.
- Franck, Thomas M. (1992): The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law* 86, s. 46–91.
- Franck, Thomas M. (1993): The Security Council and 'Threats to the Peace': Some Remarks of Remarkable Recent Developments. Teoksessa Académie de Droit International. *Colloque: Le développement du rôle du Conseil de sécurité. La Haye 21–23 juillet, 1992*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht. s. 83–110.
- Freudenschuss, Helmut (1994): Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations to the Use of Force by the Security Council. *European Journal of International Law* 5:4, s. 492–531.
- Frost, Mervyn (1986): *Towards a Normative Theory of International Relations: A Critical Analysis of the Philosophical and Methodological Assumptions in the Discipline with Proposals towards a Substantive Normative Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Graefrath, Bernhard (1993): Leave to the Court What Belongs to the Court. *European Journal of International Law* 4:2, s. 184–205.
- Hobbes, Thomas (1982): *Leviathan* (1651), Ed. and Intr. by C.B. Macpherson. Penguin, Harmondsworth.
- Hoffmann, Stanley (1987): Is There an International Order?. Teoksessa Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Westview Press, Boulder. s. 85–121.
- Hurrell, Andrew (1992): Collective Security and International Order Revisited, *International Relations* XI, s. 37–55.
- Jackson, Robert H. (1995): The Political Theory of International Society. Teoksessa Ken Booth and Steven Smith (eds), *International Relations Theory Today*. Polity Press, Cambridge. s. 110–128.
- Joffe, Josef (1992): Collective Security and the Future of Europe. *Survival* 34:1, s. 36–50.
- Keeton, Georg W. and Georg Schwarzenberger (1946): *Making International Law Work*. Stevens & Co., London.
- Kelsen, Hans (1951): *The Law of the United Nations*. Frederick A. Praeger Inc., New York.
- Kelsen, Hans (1954): *Collective Security under International Law*. US Naval War College, Newport.
- Kennan, George F. (1951): *The American Diplomacy 1900–1950*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Koskenniemi, Martti (1989): *From Apology to Utopia. The Structure of International Law Argument*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Koskenniemi, Martti (1990): The Politics of International Law. *European Journal of International Law* 1, s. 4–32.
- Koskenniemi, Martti (1991): Le comité des sanctions (créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité). *Annuaire français de droit international* XXXVII, s. 119–137.
- Koskenniemi, Martti (1994): *Kansainväliset pakotteet ja Suomi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat ei-sotilaalliset sanktiot ja niiden täytäntöönpano Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

- Koskenniemi, Matti (1995): The Police in the Temple. A Dialectical View of the UN. *European Journal of International Law* 6:3-4 (julkaistaan syksyllä).
- Lauterpacht, Hersch (1958): Some Observations on the Prohibition of 'Non Liqueur' and the Completeness of the Law. *Symbolae Verzijl*, s. 196-221.
- Mearsheimer, John J. (1994/1995): The False Promise of International Institutions. *International Security* 19, s. 5-49.
- Morgenthau, Hans (1940): Positivism, Functionalism, and International Law. *American Journal of International Law* 34, s. 260-284.
- Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance* (1995). Oxford University Press, Oxford.
- Porras, Ileana (1994): On Terrorism: Reflexions on Violence and the Outlaw. *Utah Law Review*, s. 119-146.
- Price, Richard (1995): A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo. *International Organization* 49:1, s. 73-103.
- Reports (1992): *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America, Provisional Measure, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, p. 114.*
- Reisman, W. Michael (1993): The Constitutional Crisis in the United Nations. *American Journal of International Law* 87:1, s. 83-100.
- Roberts, Adam (1993): The United Nations and International Security. *Survival* 35:2, s. 3-30.
- Russbach, Olivier (1994): *ONU contre ONU. Le droit international confisqué*. Découverte, Paris.
- Schachter, Oscar (1991a): *International Law in Theory and Practice*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.
- Schachter, Oscar (1991b): United Nations Law in the Gulf Conflict. *American Journal of International Law* 85, s. 452-473.
- Stone, Julius (1959): Non Liqueur and the Function of Law in the International Community. *British Year Book of International Law* XXXV, s. 124-161.
- Tesón, Fernando R. (1992): The Kantian Theory of International Law. *Columbia Law Review* 92, s. 53-102.
- Tickner, J. Ann (1995): Re-Visioning Security. Teoksesa Ken Booth and Steven Smith (eds), *International Relations Theory Today*. Polity Press, Cambridge. s. 175-197.
- Waever, Ole (1995): Identity, Integration, and Security. Solving the Sovereignty Puzzle in E.U. Studies. *Journal of International Affairs* 48, s. 389-431.
- Wasserstrom, Richard A. (1961): *The Judicial Decision. Toward a Theory of Legal Justification*. Stanford University Press, Stanford.
- Watson, J.S. (1980): A Realistic Jurisprudence of International Law. *Year Book of World Affairs* 30, s. 265-285. Sisältyy myös teokseen Matti Koskenniemi (ed.) (1992): *International Law. The International Library of Essays in Law and Legal Theory*. Dartmouth, Aldershot. s. 4-23.
- White, N.D. (1990): *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Manchester University Press, Manchester.
- Winch, Peter (1958): *The Idea of Social Science and Its Relation to Philosophy*. Routledge, London.