

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON TOIMINTA KYLMÄN SODAN JÄLKEISISSÄ KONFLIKTEISSA

Diplomityö

Kapteeni
Lasse-Tapani Ketola

YEK57
Ilmasotalinja

Heinäkuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 57	Linja Ilmasotalinja
Tekijä Kapteeni Lasse-Tapani Ketola	
Tutkielman nimi YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON TOIMINTA KYLMÄN SODAN JÄLKEISSÄ KONFLIKTEISSA	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka MPKK:n kurssikirjasto
Aika Heinäkuu 2015	Tekstisivuja 138 Liitesivuja 0
TIIVISTELMÄ <p>Tutkimus tarkastelee YK:n turvallisuusneuvoston toimintaa kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa esimerkkitapausten avulla. Tarkoituksena oli selvittää, miten turvallisuusneuvosto reagoi konflikteihin ja millaisia konkreettisia toimenpiteitä se käynnisti niiden ratkaisemiseksi. Tutkimusongelmana oli: <i>Millaisena toimijana turvallisuusneuvosto on näyttäytynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa?</i></p> <p>Turvallisuusneuvoston toimintaympäristöä tulkittiin poliittisen realismin näkökulmasta. Sen mukaan järjestöt ovat valtioille alisteisia instrumentteja, joita valtiot käyttävät omien intressiensä edistämiseen. Tutkimus toteutettiin teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Aineisto koottiin turvallisuusneuvoston dokumenteista, keskeisimpänä turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, ja aihepiiriä käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta.</p> <p>Keskeisenä havaintona oli turvallisuusneuvoston aseman vaihtelevuus konfliktikohtaisesti johtavasta suvereniteetin puolustajasta sivuutetuksi sovittelijaksi, jonka toimenpiteet eivät vaikuttaneet riittävän nopeasti. Jäsenvaltioiden välisistä ristiriidoista huolimatta turvallisuusneuvosto ei missään esimerkkitapauksessa täysin lamaantunut. Tulosten perusteella voidaan arvioida, että turvallisuusneuvostolla on parhaimmat toimintaedellytykset valtapolitiikan ulkopuolisten asiakokonaisuuksien koordinoinnissa. Tällaisia ovat tilanteen vakauttaminen ja konfliktin vaikutusten vähentäminen.</p>	
AVAINSANAT YK:n turvallisuusneuvosto, YK:n peruskirja, päätöslauselmat, konfliktinratkaisu	

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON TOIMINTA KYLMÄN SODAN JÄLKEISISSÄ KONFLIKTEISSA

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
1.1	Yhdistyneet kansakunnat Kansainliiton työn jatkajana haasteellisissa olosuhteissa ..	1
1.2	Aiheen rajaus ja tutkimusongelma	4
1.3	Aiheeseen liittyvä aikaisempi tutkimus.....	7
1.4	Tutkimuksen taustateoria, metodi ja tietoperusta.....	9
1.5	Tutkimuksen dispositio	10
2	TEOREETTISENA TAUSTANA POLIITTINEN REALISMI.....	11
2.1	Realistisen ajattelun lähtökohdat	11
2.2	Realismin tieteellistäminen yksinkertaistamalla	14
2.3	Rakenteellisen tarkastelun laajentaminen.....	18
2.4	Vuoropuhelu eri teoriakoulukuntien välillä.....	22
2.5	Uusklassinen realismi – rakenteellisen realismin puutteiden selittämistä vai perusteltu mallin täydentäminen?.....	26
3	YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTO OSANA KANSAINVÄLISTÄ JÄRJESTELMÄÄ	29
3.1	Turvallisuusneuvoston tehtävä ja oikeudet	29
3.2	Turvallisuusneuvoston toiminta kylmän sodan aikana tilastojen valossa	33
3.3	Kylmän sodan päättyminen taitekohtana turvallisuusneuvoston aktiivisuudessa	36
3.4	Turvallisuusneuvoston asema kansainvälisessä järjestelmässä.....	39
4	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	43
4.1	Sisällönanalyysi laadullisena tutkimusmetodina	43
4.2	Tutkimuksen aineiston valinta.....	46
4.3	Aineiston havaintojen luokittelu.....	50
5	TUTKIMUSTULOSTEN TARKASTELU	54
5.1	Persianlahden sota 1990–1991	54
5.1.1	Lähtökohtatilanne.....	54
5.1.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	54
5.1.3	Muiden toimijoiden rooli	59
5.1.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	61
5.1.5	Johtopäätökset.....	63
5.2	Bosnian sota 1992–1995.....	66
5.2.1	Lähtökohtatilanne.....	66
5.2.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	67
5.2.3	Muiden toimijoiden rooli	73

5.2.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	76
5.2.5	Johtopäätökset.....	78
5.3	Kosovon sota 1998–1999	82
5.3.1	Lähtökohtatilanne.....	82
5.3.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	83
5.3.3	Muiden toimijoiden rooli	85
5.3.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	87
5.3.5	Johtopäätökset.....	88
5.4	Afganistanin sota 2001	91
5.4.1	Lähtökohtatilanne.....	91
5.4.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	92
5.4.3	Muiden toimijoiden rooli	96
5.4.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	97
5.4.5	Johtopäätökset.....	98
5.5	Irakin sota 2003	101
5.5.1	Lähtökohtatilanne.....	101
5.5.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	102
5.5.3	Muiden toimijoiden rooli	105
5.5.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	106
5.5.5	Johtopäätökset.....	107
5.6	Libyan sota 2011	110
5.6.1	Lähtökohtatilanne.....	110
5.6.2	Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet	111
5.6.3	Muiden toimijoiden rooli	114
5.6.4	Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus.....	116
5.6.5	Johtopäätökset.....	116
6	YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTO KANSAINVÄLISEN RAUHAN JA TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄJÄNÄ	121
6.1	Turvallisuusneuvoston toiminta konfliktinratkaisussa	121
6.2	YK:n peruskirjan periaatteiden soveltaminen	125
6.3	Kansainvälinen järjestelmä turvallisuusneuvoston toiminnan rajoittajana	127
7	POHDINTA	131
7.1	Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen ja keskeisimmät havainnot	131
7.2	Tutkimuksessa käytetyn metodin ja aineiston soveltuvuus.....	134
7.3	Tutkimustulosten yleistettävyyys ja luotettavuus.....	135
7.4	Tutkimustulosten merkitys ja mahdollinen jatkotutkimus	138
	LÄHTEET.....	139

YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTON TOIMINTA KYLMÄN SODAN JÄLKEISISSÄ KONFLIKTEISSA

1 JOHDANTO

1.1 Yhdistyneet kansakunnat Kansainliiton työn jatkajana haasteellisissa olosuhteissa

”THE HIGH CONTRACTING PARTIES,

In order to promote international co-operation and to achieve international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just and honourable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another,

Agree to this Covenant of the League of Nations.”¹

Kansainliitto, Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) edeltäjä, sai alkunsa ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa Yhdysvaltain presidentti Woodrow Wilsonin vision pohjalta. Hän tavoitteli demokratian takaavaa kansainvälistä järjestystä. Kansainliiton tarkoituksena oli toimia uuden kansainvälisen järjestyksen institutionaalisen perustana, jossa jäsenten keskinäinen vuorovaikutus perustuisi yhdessä sovittuihin kansainvälisen oikeuden sääntöihin.²

¹ Covenant of the League of Nations.

² Jackson & Sørensen (2007), 33–34.

Kansainliiton yhtenä toimielimenä oli neuvosto, jolla oli valtuudet käsitellä mitä tahansa kansainvälistä turvallisuutta uhkaavaa asiaa. Neuvoston päätösten tuli perustua sen jäsenten yksimielisyyteen. Sillä oli oikeus määrätä pakotteita, mutta jokainen valtio sai tulkita itsenäisesti mahdollisia kansainvälisten sääntöjen rikkomuksia. Toisin sanoen jäsenvaltioilla oli mahdollisuus päättää itsenäisesti toimeenpanevatko ne Kansainliiton asettamia pakotteita.³

Jalosta päämäärästä huolimatta Kansainliitto ei koskaan saavuttanut vahvaa asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Sen toimintakykyä halvaannutti muun muassa silloisten suurvaltojen suhtautuminen järjestöön. Yhdysvallat jäi Kansainliiton ulkopuolelle, vaikka järjestö sai alkunsa juuri Yhdysvaltain presidentin visiosta. Saksa ja Neuvostoliitto liittyivät vasta vuosia järjestön perustamisen jälkeen. Järjestön perustajajäsenet Ranska ja Iso-Britannia eivät pitäneet järjestön asemaa niin merkittävänä, että olisivat antaneet sen ohjata ulkopolitiikkaansa. Muun muassa Saksan ja Japanin eroaminen järjestöstä 1930-luvulla heikensivät edelleen Kansainliiton merkitystä ja asemaa kansainvälisessä järjestelmässä.⁴

”WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

to promote social progress and better standards of life in larger freedom...”⁵

³ Jackson & Sørensen (2007), 33–36; Lowe et al. (2008b), 10–12.

⁴ Jackson & Sørensen (2007), 33–34; Lowe et al. (2008b), 10–12.

⁵ Charter of the United Nations.

Toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1945 perustettu YK oli uusi yritys rauhan ja demokration ylläpitämiseen tähtäävän kansainvälisen instituution perustamiseksi. Sen perustamiseen liittyvät neuvottelut alkoivat jo toisen maailmansodan aikana. Järjestölle luotiin Kansainliiton neuvostoa vastaava elin, joka nimettiin turvallisuusneuvostoksi. Toisen maailmansodan voitaneet suurvallat tavoittelivat erityisasemaa suhteessa muihin jäseniin. Sodan lopputulokseen ratkaisevasti vaikuttaneiden valtioiden tuli niiden näkemyksen mukaan kantaa päävastuu sotilaallisesta päätöksenteosta estettäessä konfliktien puhkeamista toisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa.⁶

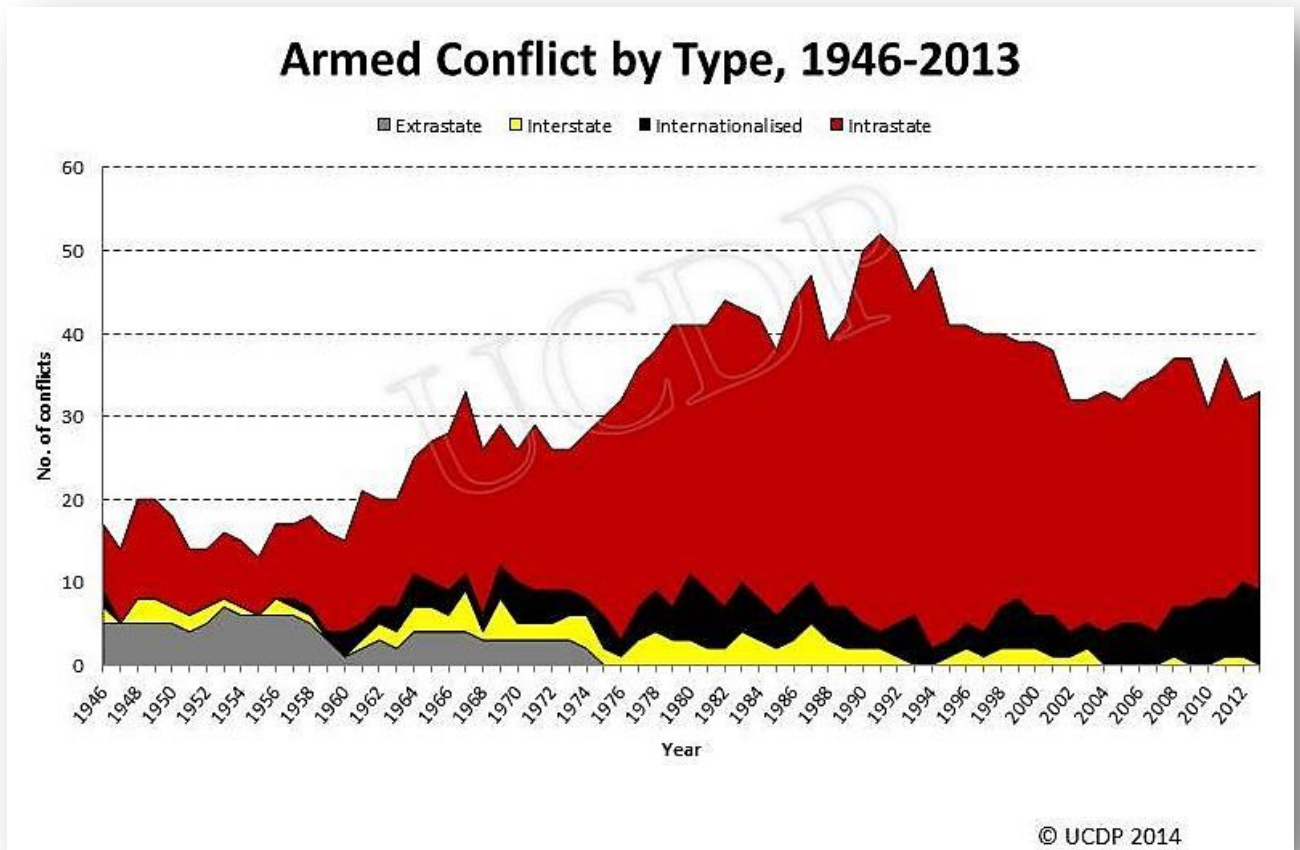
Suurvallat onnistuivat luomaan sellaisen järjestön, jonka toimintaan ne olivat valmiita sitoutumaan. Toiminta-ajatus sai myös muita valtioita taakseen, ja tällä hetkellä järjestön jäseninä ovat lähes kaikki maailman itsenäiset valtiot.⁷ Vuonna 2015 tulee kuluneeksi 70 vuotta YK:n perustamisesta, mikä on yli kaksinkertainen aika Kansainliiton toimintavuosiin nähden. YK on ainakin osittain onnistunut siinä, missä Kansainliitto epäonnistui.

YK perustamista valmisteltaessa merkittävimpana rauhaa uhkaavana tekijänä nähtiin valtioiden väliset konfliktit. Kaaviosta 1 nähdään, että kyseisten konfliktien lukumäärä on YK:n olemassaolon aikana ollut varsin vähäinen. Aseelliset konfliktit ovat olleet luonteeltaan pääasiassa sisällissotia, joissa hyökkäävän osapuolen määrittäminen on usein haastavaa. Kansainvälisen järjestelmän muutoksista ja muuttuneista turvallisuusuhkista huolimatta turvallisuusneuvoston tehtävät ja oikeudet määrittävä YK:n peruskirja on pysynyt käytännössä muuttumattomana koko järjestön olemassaolon ajan. Vaikka peruskirja ei varsinaisesti estä turvallisuusneuvostoa puuttumasta valtion sisäiseen tilanteeseen, se korostaa valtiosuvereniteettia. Turvallisuusneuvoston toiminnan perusteet eivät siis ole suoraan tarjonneet ratkaisumalleja toisen maailmansodan päättymisen jälkeisiin turvallisuusuhkiin, vaan sen on täytynyt tapauskohtaisesti tulkita konfliktin luonnetta sekä suvereniteetin kunnioittamisen ja kansainvälisen rauhan ylläpitämisen välistä ristiriitaa.⁸

⁶ Luck (2008), 62–81.

⁷ The United Nations, ”Member States of the United Nations”, *YK:n verkkosivut*.

⁸ Lowe et al. (2008b), 44–49.



Kaavio 1. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet aseelliset konfliktit Uppsala Conflict Data Programin tilastojen mukaan⁹

1.2 Aiheen rajaus ja tutkimusongelma

Tässä työssä tarkastellaan YK:n turvallisuusneuvoston toimintaa kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa. Tutkimuksessa ei tarkastella kattavasti koko kylmän sodan jälkeistä aikaa, vaan toimintaa arvioidaan kuuden esimerkitapauksen avulla. Nämä sijoittuvat maantieteellisesti neljään kriisipesäkkeeseen, joita ovat Irak, Balkan, Afganistan ja Libya. Irakin osalta tutkimuksessa keskitytään kahteen merkittävimpään tapahtumaan, joita ovat Kuwaitin miehittäminen ja sitä seurannut *Persianlahden sota 1990–1991* sekä *Irakin sota 2003*. Jugoslavian hajoamiseen liittyneistä 1990-luvulla käydyistä sodista tarkasteluun on sisällytetty *Bosnian sota 1992–1995* ja *Kosovon sota 1998–1999*. Kaksi muuta esimerkitapausta ovat *Afganistanin sota 2001* ja *Libyan sota 2011*.

⁹ Themnér & Wallensteen (2014), 544.

Konfliktiin johtaneet tekijät ovat valituissa esimerkeissä vaihdelleet. Persianlahden sota sai alkunsa suvereenin valtion miehittämisestä ja Jugoslavian hajoamissodat suvereenin valtion osien itsenäistymispyrkimyksistä. Irakin ja Afganistanin sotien voidaan katsoa liittyneen vuonna 2001 Yhdysvaltoja vastaan kohdistuneiden terrori-iskujen synnyttämään taisteluun terrorismia vastaan. Libyan konflikti sai puolestaan alkunsa kansannoususta vallassa olevaa hallintoa vastaan. Esimerkkitapausten valintaperusteena oli kansainvälisen liittouman aseellisen voiman käyttö konfliktin ratkaisemiseksi liittouman ulkopuolisen suvereenin valtion alueella. Erilaisista lähtökohdista huolimatta kaikissa esimerkkitapauksissa tämä peruste on toteutunut jossain vaiheessa konfliktia. Valintaperusteen tuottaman rajauksen vuoksi tällä tutkimuksella ei kyetä vastaamaan kysymykseen miksi ja millaiset konfliktit eivät päädy turvallisuusneuvoston asialistalle.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole ottaa kantaa kansainväliseen oikeuteen liittyviin kysymyksiin, kuten eri osapuolten toimien legitimitettiin. Siksi tutkimuksessa ei käsitellä sotilaallisen voimankäytön yksityiskohtia, vaan ne tulkitaan yhtenä toimenpiteenä. Konfliktien syntyneeseen vaikuttaneita tekijöitä käsitellään vain niiltä osin, kun ne auttavat ymmärtämään turvallisuusneuvoston toimintaa. Turvallisuusneuvostoa käsitellään tässä tutkimuksessa yhtenä toimijana kansainvälisessä ympäristössä, eikä sen sisäisiin työskentelytapoihin tai jäsenten väliseen dynamiikkaan oteta kantaa. Turvallisuusneuvoston toimintatapamalleihin ja jäsenyyteen liittyvät kysymykset on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Vaikka tutkimukseen ei sisälly turvallisuusneuvoston sisäinen dynamiikka eikä toimintatavat, sen pysyvät jäsenvaltiot on huomioitu itsenäisinä toimijoina. Valintaa perustellaan sillä, että näiden valtioiden näkemykset ja suhtautuminen konfliktiin auttavat hahmottamaan niitä rajoitteita, joita turvallisuusneuvoston toimintaan eri konflikteissa liittyy.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten turvallisuusneuvosto on reagoinut konflikteihin ja millaisia konkreettisia toimenpiteitä se on käynnistänyt niiden ratkaisemiseksi. Oletuksena on, että turvallisuusneuvosto toimii YK:n peruskirjan asettamissa rajoissa. Tutkimusongelma voidaan tiivistää seuraavasti: *Millaisena toimijana turvallisuusneuvosto on näyttäytynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa?* Tutkimusongelmaa lähestytään hakemalla vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Mihin toimenpiteisiin turvallisuusneuvosto ryhtyi konfliktin ratkaisemiseksi?
2. Millainen turvallisuusneuvoston ja muiden toimijoiden välinen suhde oli konfliktin aikana?
3. Miten turvallisuusneuvoston toimenpiteet vaikuttivat konfliktiin?

Ensimmäiseen kysymykseen liittyen tarkoituksena on selvittää, mitkä tekijät johtivat turvallisuusneuvoston ottamaan kantaa konfliktiin ja millaisia päätöslauselmia turvallisuusneuvosto julkaisi konfliktiin liittyen. Tarkastelussa huomioidaan mitä keinoja otettiin käyttöön ja arvioidaan keinovalikoiman laajuutta kokonaisuudessa. Lisäksi seurataan, millaisille toimijoille turvallisuusneuvosto delegoi toimivaltuuksia. Toimenpiteiden perusteella voidaan arvioida, millaista loppuasetelmaa turvallisuusneuvosto konfliktin suhteen tavoitteli.

Toisen kysymyksen osalta tarkastelun kohteena ovat sekä konfliktin osapuolet ja heidän suhtautuminen turvallisuusneuvostoon että konfliktin ulkopuoliset toimijat, jotka olivat osallisena konfliktin ratkaisemisessa. Ulkopuolisilla toimijoilla tarkoitetaan muun muassa alueellisia järjestöjä, yksittäisen konfliktin ratkaisemiseen liittyen perustettuja yhteistyöfoorumeita¹⁰ sekä turvallisuusneuvoston pysyviä jäsenvaltioita. Alueellisista järjestöistä tutkimuksessa huomioidaan Euroopan unioni¹¹, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)¹², Pohjois-Atlantin liitto (Nato) ja Arabiliitto.

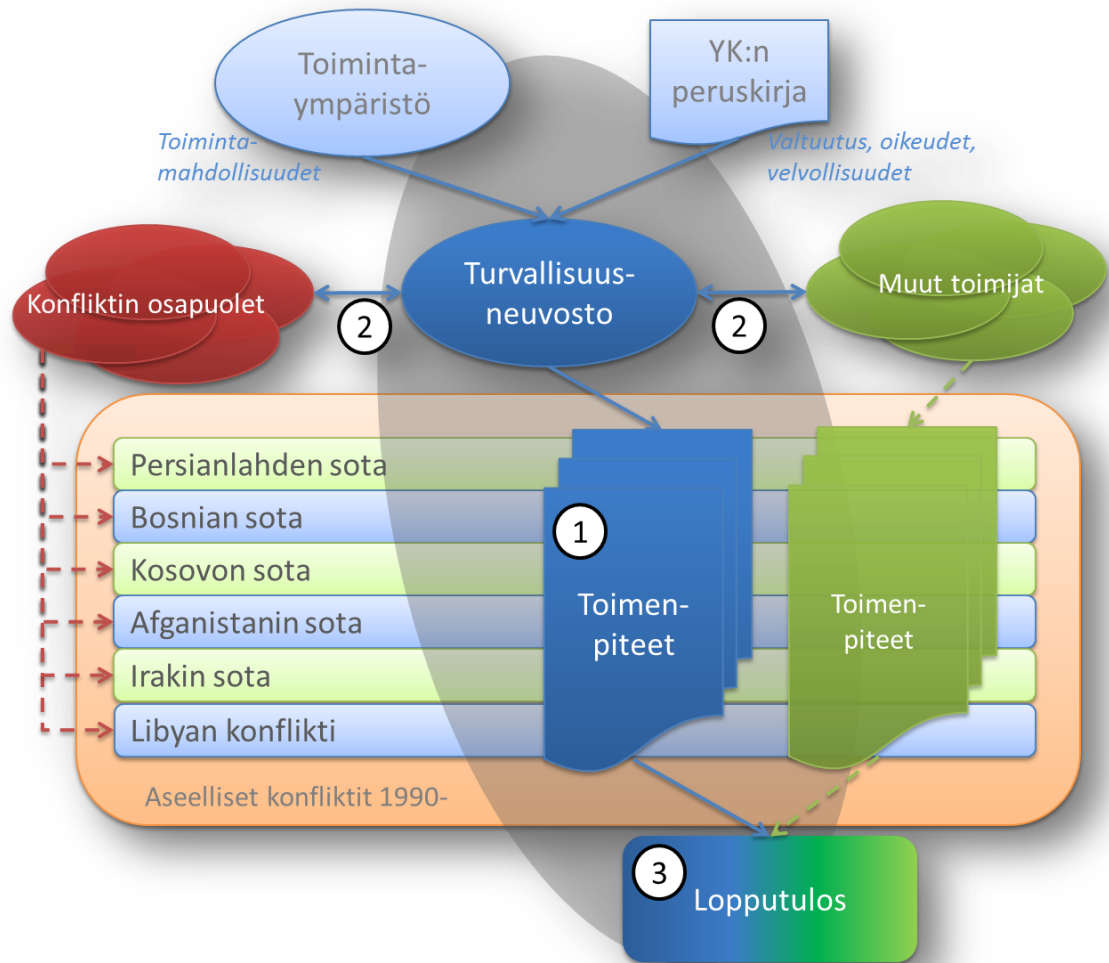
Kolmanteen kysymykseen liittyen nähdään tutkimusongelman kannalta merkityksellisenä sekä yksittäisten toimenpiteiden vaikutus tapahtumien etenemiseen, että turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus kokonaisuudessaan konfliktin ratkaisemiseen suhteessa muihin toimijoihin. Tarkoituksena on arvioida, onko turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus ollut sen tavoitteiden mukainen. Muiden toimijoiden tavoitteita tarkastellaan vain niiltä osin, kun se kokonaisvaikutuksen hahmottamiseksi on tarpeellista.

Tutkimusasetelma on esitetty kuvassa 1. Turvallisuusneuvoston yläpuolelle on kuvattu sen toiminnan mahdollistavat ja sitä rajoittavat tekijät. Turvallisuusneuvoston rinnalle on sijoitettu konfliktin osapuolet ja konfliktin ratkaisemiseen liittyvät muut toimijat. Harmaa ellipsi kuvaa sitä tutkimusasetelman osaa, joka on tutkimuksen kohteena. Numeroidut kohdat puolestaan viittaavat tutkimuskysymyksiin.

¹⁰ Vaikka johtavien teollisuusmaiden G8-ryhmää ei täytä yksittäistä konfliktia varten perustetun yhteistyöfoorumin määritelmää, sen osallisuuden luonteen vuoksi ryhmää käsitellään tässä tutkimuksessa yksittäiseen konfliktiin liittyvänä yhteistyöfoorumina.

¹¹ Ennen 1.11.1993 liittyvien tapahtumien osalta käsitellään myös järjestön edeltäjää Euroopan yhteisöä. Euroopan unioni, ”Tietoa EU:n toiminnasta”, *Euroopan unionin verkkosivut*.

¹² ETYJ tunnettiin 5.12.1994 saakka nimellä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (ETYK). Organization for Security and Co-Operation in Europe, ”Budapest Summit marks change from CSCE to OSCE”, *ETYJ:n verkkosivut*.



Kuva 1. Tutkimusasetelma

1.3 Aiheeseen liittyvä aikaisempi tutkimus

Aiheeseen liittyvää kirjallisuutta ja artikkeleita kartoitettiin tutkijan käytettävissä olleiden kirjasto- ja artikkelitietokantojen avulla. Kartoituksen tuloksena löytyi lukuisia kirjoja ja tuhansia artikkeleita, jotka käsitelivät turvallisuusneuvostoa. Samoin tutkimukseen valittuihin konflikteihin liittyviä kirjoja löytyi lukuisia ja artikkeleita useita satoja. Näistä suuri osa on julkaistu alle kymmenen vuotta sitten. Aikaisempaa tutkimusta ei tässä yhteydessä tarkastella yksittäisten teosten tarkkuudella, vaan jäljempänä nostetaan esille keskeisiä tutkimuksissa esiintyneitä teemoja. Yksittäisiä teoksia esitellään tarkemmin tutkimuksen toteutusta käsittelevässä luvussa.

Turvallisuusneuvoston osalta aikaisemmassa tutkimuksessa esiintyviä teemoja ovat esimerkiksi kylmän sodan tai sen päättymisen jälkeinen aika, ihmisoikeudet, rauhanturvatoiminta, aseellisen voiman käyttö, pakotteet, toiminnan kansainvälisoikeudellinen tarkastelu, työskentelyperiaatteet tai turvallisuusneuvoston asema ja tarpeellisuus kansainvälisessä järjestelmässä. Jälkimmäiseen teemaan liittyen keskeisenä tutkimuskohteena on ollut turvallisuusneuvoston rakenteen ja toimintatapojen uudistamistarve. Kylmän sodan päättymisen jälkeen teemaksi on noussut myös kansainvälinen terrorismi sekä epätavanomaisempana teemana ilmastonmuutoksen ja muiden ympäristötekijöiden liittyminen turvallisuusneuvoston toimintaan.

Joissakin teoksissa käsitellään turvallisuusneuvostoa kokonaisvaltaisesti useista eri näkökulmista. Ne kattavat niin turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteet, toiminnan tilastollisen tarkastelun kuin turvallisuusneuvoston onnistumiset ja epäonnistumiset esimerkkitapausten avulla havainnollistettuna. Tällaisissa tutkimuksissa on usein huomioitu toimintaan vaikuttavia taustatekijöitä, kuten jäsenvaltioiden omat tavoitteet ja julkisuudelta piilossa käytävät keskustelut. Tutkimusten lähteinä on hyödynnetty muun muassa turvallisuusneuvoston päätöslauselmia ja muita virallisia dokumentteja sekä YK:ssa työskennelleiden henkilöiden haastatteluita; osa tutkimuksista on jopa heidän laatimiaan. Suppeammat tutkimukset, etenkin artikkelit, käsittelevät vain yhtä teemaa tai jopa yksittäistä päätöslauselmaa ja sen merkitystä.

Esimerkkitapauksiksi valittuihin konflikteihin liittyvän tutkimuksen teemoina esiintyvät esimerkiksi sotilaallisen toiminnan oikeutus ja vaikutus kansainvälisoikeudellista näkökulmasta tai varsinaisen operaation toteutus sotataidollisesta näkökulmasta, humanitaarinen toiminta ja yksittäisen kansainvälisen järjestön toiminnan onnistuminen tai epäonnistuminen. Yhtä lailla on tutkittu konfliktiin johtaneita syitä ja konfliktin vaikutusta kansainväliseen politiikkaan joko globaalisti tai alueellisesti. Myös näissä on lähteinä hyödynnetty virallisia dokumentteja, kuten valtionpäämiesten ja muiden poliittisten johtohenkilöiden puheita sekä eri järjestöjen asiakirjoja. Näiden ohella on haastateltu konfliktialueella toimineiden kansainvälisten järjestöjen työntekijöitä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole luoda kattavaa kuvaa yksittäisistä konflikteista eikä kokonaisvaltaista kuvaa turvallisuusneuvoston toiminnasta, vaan tarkastelu on rajattu konfliktienratkaisuun ja siihen liittyviin toimenpiteisiin. Edellä mainituista teemoista tämä tutkimus asettuu aseellisen voiman käytön alle turvallisuusneuvostoa käsittelevässä tutkimuskentässä. Tarkoituksena on muodostaa yksittäisten esimerkkien avulla kokonaisuus virallisissa dokumenteissa ja tutkimuskirjallisuudessa hajallaan olevasta tiedosta turvallisuusneuvoston toiminnan ja siihen liittyvien reunaehtojen näkökulmasta.

1.4 Tutkimuksen taustateoria, metodi ja tietoperusta

Tutkimuksen taustateorianaan käytetään poliittista realismia ja erityisesti sen uusklassista suuntausta. Kyseessä on valtiokeskeinen teoria, joka keskittyy kansainvälisen järjestelmän valtasuhteisiin ja ennen kaikkea sotilaallisten voimavarojen jakautumiseen.¹³ Poliittisen realismin johtoajatukseksi on ihmisen itsekkyyden ja maailmassa vallitsevan anarkian seurauksena syntyvät konfliktit. Ihmistä pidetään perusluonteeltaan itsekkäänä olentona, joka tavoittelee valtaa. Anarkiassa ihmisen perusluontoa rajoittavat tekijät puuttuvat. Valtaa tavoittelevien yksilöiden johtamat valtiot ajautuvat ristiriitatilanteissa konflikteihin muiden valtioiden kanssa.¹⁴ Uusklassinen realismi toimii tässä tutkimuksessa viitekehyksenä turvallisuusneuvoston toimintaympäristölle. Sen mukaan järjestöt ovat valtioille alisteisia instrumentteja, joita käytetään omien intressien tukemiseen. Taustateoriaa esitellään yksityiskohtaisemmin omassa luvussa.

Kyseessä on luonteeltaan laadullinen tutkimus. Tutkimusmetodinä käytetään sovellettua teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on systemaattinen metodi, jossa aineiston valinta tai tutkimuskysymykset eivät vaikuta toteutustapaan.¹⁵ Kolmivaiheisen analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineisto pelkistetään tutkimuskysymysten avulla helpommin käsiteltävään muotoon. Toisessa vaiheessa samankaltaiset ilmaisut ryhmitellään yhteisten käsitteiden alle. Nämä käsitteet yhdistetään kolmannessa vaiheessa teorian pohjalta johdettuihin yläkäsitteisiin. Metodin tarkoituksena on saattaa laaja tietomassa helpommin käsiteltävään muotoon varsinaista analyysia varten. Itse analyysia metodi ei ohjaa yhtä tarkalla prosessilla kuin tiedon jäsentelyä.¹⁶

Tutkimuksen primääriaineistona käytetään pääosin turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Sitä täydentävänä aineistona käytetään aihepiiriä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta. Sen laajuuden vuoksi oletettiin, että tutkimusongelmaan liittyvät keskeiset havainnot ovat löydettävissä perusteluineen jo tehtyjen tutkimusten pohjalta. Tutkimuksen metodologia ja aineiston valintaa on käsitelty tarkemmin tutkimuksen toteutusta käsittelevässä luvussa.

¹³ Snyder, J. (2004), 59.

¹⁴ Donnelly (2005), 29–30.

¹⁵ Schreier (2014), 171.

¹⁶ Tuomi & Sarajärvi (2009), 108–117.

1.5 Tutkimuksen dispositio

Tutkimusraportti voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäiseen osaan sisältyvät johdanto ja kaksi perustelukua. Johdannossa on esitelty tutkimusasetelma siihen liittyvine rajauksineen sekä tutkimuksen liittyminen aikaisempaan tutkimukseen. Lisäksi siinä on lyhyesti käsitelty teoreettista taustaa ja tutkimuksessa käytettäviä metodeita. Toinen ja kolmas luku muodostavat tutkimuksen viitekehysten. Niiden osuus on keskeinen muodostettaessa käsitystä turvallisuusneuvoston toimintaympäristöstä. Toisessa luvussa esitellään yksityiskohtaisemmin taustateoriaa, joka selittää kansainvälisen järjestelmän toimintaa ja eri toimijoiden merkitystä osana järjestelmää. Kolmas luku esittelee turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuuksia sille annettujen tehtävien valossa sekä tarkastelee sen tehtävän toteutumista tilastollisesta näkökulmasta. Luvun lopussa turvallisuusneuvosto asemoidaan osaksi kansainvälistä järjestelmää.

Kolme seuraavaa lukua muodostavat raportin keskeisen osan. Neljännen luvun tarkoituksena on muodostaa lukijalle käsitys tutkimuksen toteuttamisesta ja siihen liittyvistä valinnoista. Luvussa perehdytään tutkimuksessa käytettyyn metodiin ja tutkimusaineistoon. Näiden lisäksi siinä esitellään sisällönanalyysin tuottama luokittelurunko. Viides luku on tutkimuksen pääluku, jossa esitellään tutkimustulokset konflikteittain omiksi alaluvuiksi jaoteltuna. Kunkin alaluvun loppuun on koottu havaintojen pohjalta syntyneet keskeiset johtopäätökset. Viides luku antaa vastaukset tutkimuskysymyksiin kunkin konfliktin osalta erikseen. Kuudes luku yhdistää eri konfliktien tarkastelun tuottamat johtopäätökset ja arvioi turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteiden täyttymistä sekä kansainvälisen järjestelmän asettamien rajoitusten näkymistä sen toiminnassa.

Pohdinta muodostaa raportin viimeisen osan. Siinä arvioidaan tutkimuksen tavoitteiden saavuttamista ja niihin liittyviä haasteita sekä vastataan tutkimusongelmaan. Lisäksi siinä arvioidaan tutkimuksen aikana tehtyjen valintojen onnistumista ja vaikutusta tutkimuksen lopputulokseen sekä saatujen tulosten hyödynnettävyyttä. Luvun lopussa esitetään aiheita, joiden avulla tämän tutkimuksen tuloksia on mahdollista täydentää.

2 TEOREETTISENA TAUSTANA POLIITTINEN REALISMI

Poliittinen realismi on perinteinen lähestymistapa kansainväliseen politiikkaan. Se ei ole yhtenäinen teoria, vaan vuosien saatossa siitä on muotoutunut yläkäsite useille samankaltaisille teoreettisille suuntauksille.¹⁷ Eri suuntausten sisälläkin on syntynyt toisistaan poikkeavia ja osin ristiriitaisia näkemyksiä. Erilaisuudestaan huolimatta realismin eri suuntausten yhteisenä lähtökohdana on ihmisen itsekkyyks, anarkkinen¹⁸ maailmanjärjestys ja niistä seuraava kilpailu vallasta.¹⁹ Tässä luvussa tarkastellaan kolmea suuntausta: klassista, rakenteellista ja uusklassista suuntausta. Kahta ensimmäistä käsitellään niiltä osin, kun ne auttavat ymmärtämään uusklassisen suuntauksen kehittymistä.

2.1 Realistisen ajattelun lähtökohdat

Realismi kehittyi kansainvälisen politiikan teoriaksi 1930-luvulla vastapainoksi liberalistiselle ajattelulle. Teoria perustuu useilla eri vuosisadoilla syntyneisiin näkemyksiin. Antiikin Kreikan aikana vaikuttanutta historioitsijaa Thukydidestä pidetään yhtenä klassisen realismin ensimmäisistä edustajista.²⁰ Varhaisten näkemysten mukaan ihminen ajattelee ensisijaisesti omaa etuaan ja itselle saavutettavaa hyötyä. Anarkiassa ihmisen itsekkyydelle ei ole ulkoisia rajoitteita, mikä johtaa ihmisten väliseen kilpailuun omasta edusta muiden kustannuksella. Koska toisen osapuolen tarkoitusperistä ja tavoitteista ei voida olla täysin varmoja, ihmisten välistä vuorovaikutusta leimaavat epävarmuus ja oman kunnian puolustaminen. Asetelma johtaa ihmisten keskinäiseen taisteluun vallasta omien etujen suojaamiseksi.²¹

Ihminen ei kykene jatkuvasti valvomaan ja suojelemaan omaa etuaan ja asemaansa. Se on johtanut tarpeeseen muodostaa samankaltaisten intressien omaavien ihmisten yhteisöjä, jotka mahdollistavat oman aseman kattavan puolustamisen. Yhteisön kyky rangaista yhteisistä säännöistä poikkeavaa yksilöä hillitsee itsekkäitä pyrkimyksiä yhteisön sisällä. Tämä vähentää keskinäisen taistelun todennäköisyyttä ja luo vakautta. Vähitellen yhteisöistä on muodostunut suvereenieja valtioita, joilla on oma keskushallintonsa. Niiden sisäisen järjestyksen voidaan katsoa pääosin muuttuneen anarkiasta poliittiseksi hierarkiaksi.²²

¹⁷ Snyder, G. (2002), 149–150.

¹⁸ Anarkialla tarkoitetaan hallituksetonta ja oikeudetonta tilaa, joka johtuu joko ylimmän vallan puuttumisesta tai tehottomuudesta. Ks. esim. Hakovirta (2012), 184.

¹⁹ Donnelly (2005), 29–30. Tämä ei täysin pidä paikkaansa rakenteellisen realismin kohdalla. Asiaa käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.2.

²⁰ Jackson & Sørensen (2007), 39, 61–62. Vrt. Donnelly (2005), 30. Donnelly pitää hänen merkitystään nykypäivänä vähäisenä.

²¹ Donnelly (2005), 32–33.

²² Jackson & Sørensen (2007), 65–66; Donnelly (2005), 34.

Sen sijaan valtioiden yläpuolella ei ole hallintoa, jolla olisi vastaavaa valtaa säädellä valtioiden välistä kanssakäymistä ja rangaista yhteisistä pelisäännöistä poikenneita. Tästä syystä realistisen käsityksen mukaan kansainvälisessä järjestelmässä vallitsee edelleen anarkia, jossa valtioiden toiminta perustuu kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen suojelemalla omaa aluettaan ja väestöään. Omien etujen suojeleminen johtaa anarkkisessa ympäristössä valtioiden välisiin konflikteihin, jotka ratkaistaan viime kädessä sotimalla. 1600-luvulla elänyt englantilainen filosofi Thomas Hobbes kutsuu valtioiden sisäisen hierarkian ja valtioiden välisen anarkian suhdetta turvallisuudsdilemmaksi; suvereenin valtion luominen henkilökohtaisen turvallisuudentunteen lisäämiseksi aiheuttaa kansallisen ja kansainvälisen turvattomuuden lisääntymistä. Pyrittäessä turvaamaan valtion sisäinen hyvinvointi puolustamalla omia intressejä, kansallista turvallisuutta ja valtion olemassaoloa kansainvälisessä järjestelmässä, valittu toteutustapa voi heikentää henkilökohtaista turvallisuudentunnetta.²³

Valtion keskushallinto kykenee yleensä tarjoamaan riittävän turvallisuudentunteen kansalaisilleen. Turvallinen olotila vähentää painetta kansainvälisen järjestyksen muuttamiseksi. Siksi realistit pitävät epätodennäköisenä, että kansainvälinen järjestelmä kokee vastaavanlaista muutosta kuin valtioiden sisäisessä hallinnossa on tapahtunut; anarkian odotetaan säilyvän vallitsevana olotilana.²⁴

Eräs 1900-luvun merkittävistä klassisen realismin edustajista, saksalaissyntyinen Hans J. Morgenthau korostaa Thukydideksen näkemystä yksityisen ja julkisen moraalien erosta. Poliittinen moraalit antaa valtion hallinnon edustajille mahdollisuuden hyväksyä ja toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joita heidän moraalisena yksityishenkilönä ei hyväksyisi. Heidän velvollisuutensa valtion johdossa on taata kaikin mahdollisin keinoin kansalaisten turvallisuus ja hyvinvointi. Valtion intressien suojeleminen oikeuttaa tekemään vääryyttä estettäessä vielä suurempaa vääryyttä.²⁵ Vaikka moraalit on realismissa alisteinen vallantavoitteluun, se ei automaattisesti tarkoita moraalien unohtamista valtioiden välisessä kanssakäymisessä. Esimerkiksi kaupankäyntiin tai kulttuuriin liittyvä yhteistyö voi olla täysin moraalikäsityksen mukaista toimintaa ilman erityistä vallantavoittelua tai pakkoa. Usein se on valtion edun mukaista ja tuottaa lisäarvoa kansalaisten hyvinvoinnille.²⁶

²³ Jackson & Sørensen (2007), 66.

²⁴ Donnelly (2005), 34.

²⁵ Morgenthau (1993), 12–13, 16; Jackson & Sørensen (2007), 62–63, 70.

²⁶ Donnelly (2005), 49; Morgenthau (1993), 30.

Yksittäisen valtion valtaresurssi ei ole absoluuttinen ja pysyvä muuttuja, vaan se koostuu useista tekijöistä. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa maantiede, luonnonvarat, teollisuuden kapasiteetti, sotilaallinen valmius ja väestö. Näistä osa on suhteellisen vakaita ja osa jatkuvasa muutoksessa. Valtion kyky hyödyntää edellä mainittuja tekijöitä riippuu hallinnon kyvystä valjastaa resurssit ulkopoliittikan käyttöön. Käytössä oleva kansallinen valtaresurssi määrittää rajat ulkopoliitikalle. Sen lisäksi ulkopoliitikalle on saatava riittävä kansan tuki.²⁷

Vaikka realismi pitää kansainvälistä järjestelmää anarkkisena, valta valtioiden välillä jakautuu hierarkkisesti. Omien intressiensä ohjaamana valtio pyrkii tavoittelemaan vaikutusvaltaista asemaa suhteessa muihin. Suurvallat ovat valtahierarkian huipulla olevia voimakkaita valtioita, jotka kykenevät uhkaamaan ja tarvittaessa tuhoamaan heikompia valtioita.²⁸ Morgenthau jakaa valtiot niiden pyrkimysten mukaan imperialistisiin ja status quo -valtioihin. Ensimmäiset pyrkivät lisäämään omaa valtaansa suhteessa muihin valtioihin, kun taas jälkimmäiset pyrkivät säilyttämään vallitsevan järjestyksen ja oman asemansa.²⁹

Liittoutumista pidetään merkittävimpana voiman tasapainottamiseen liittyvänä tekijänä. Liittoutuminen tulee kyseeseen, kun siihen pyrkivien valtioiden intressit ovat riittävän yhtenäiset. Suurvallat voivat liittoutua keskenään estääkseen jonkin toisen suurvallan imperialistiset aiheet. Heikommat valtiot hakeutuvat suurvaltojen liittolaisiksi parantaakseen omaa suhteellista asemaansa. Liittoutuminen toimii vain niin kauan, kun liittolaisten intressit eivät ole ristiriidassa keskenään. Siksi liittoutuminen ei tuo vastaavanlaista ratkaisua kansainväliseen vakautteen ja turvallisuuteen kuin suvereeni valtio henkilökohtaisella tasolla. Vastaavasti valtiot voivat solmia keskinäisiä sopimuksia ilman varsinaista liittoutumista tuottaakseen juridista pohjaa kansainväliselle vuorovaikutukselle. Tällainen järjestely voi liennyttää kansainvälisen järjestelmän jännitteitä luomalla yhteisiä pelisääntöjä suvereenin valtion tapaan, mutta se ei poista anarkiaa. Liittoutuminen tai yhteiset sopimukset eivät siten poista epävarmuutta ja siitä seuraavaa konfliktinuhkaa kokonaan.³⁰

²⁷ Morgenthau (1993), 115–143, 158–164.

²⁸ Donnelly (2005), 34; Jackson & Sørensen (2007), 66–67.

²⁹ Morgenthau (1993), 51–52.

³⁰ Morgenthau (1993), 197–202; Donnelly (2005), 34; Jackson & Sørensen (2007), 66–67.

2.2 Realismin tieteellistäminen yksinkertaistamalla

Rakenteellinen realismi³¹ on realismin suuntaus, joka pyrkii luomaan kansainvälisen järjestelmän toimintaa yleistäviä lainalaisuuksia. Se pyrkii selittämään kansainvälisessä politiikassa toistuvia ilmiöitä ja säännönmukaisia käyttäytymismalleja. Toisin kuin klassinen realismi, joka tarkastelee kansainvälistä toimintaympäristöä alhaalta ylöspäin yksilö- ja valtiotason analyysillä, rakenteellinen realismi tarkastelee sitä järjestelmätason analyysillä ylhäältä alaspäin. Tämän suuntauksen merkittävimpänä edustajana pidetään yhdysvaltalaisesta Kenneth Waltzia.³²

Waltz määrittää järjestelmän koostuvan toistensa kanssa vuorovaikutuksessa olevista yksiköistä. Hän huomioi, että kansainvälisessä järjestelmässä on monenlaisia toimijoita, joista suvereeni valtio on vain yksi muiden joukossa. Waltz pitää muiden toimijoiden merkitystä niin vähäisenä, että hän tarkastelee kansainvälisen järjestelmän yksikkönä ainoastaan suvereenia valtiota.³³

Jotta järjestelmää voidaan käsitellä yhtenä kokonaisuutena, Waltz tekee merkittäviä yksinkertaistuksia. Hänen mukaansa järjestelmätason muuttujien erottaminen yksilötason muuttujista edellyttää yksiköiden ominaispiirteiden rajaamista tarkastelun ulkopuolelle. Samalla rajaus jättää huomioimatta ihmisen itsekkyyden, erään klassisen realismin perusolettamuksista.³⁴ Ilman ominaispiirteitä yksiköt ovat järjestelmätasolla samanlaisia ja siten yksiköiden välisen vuorovaikutuksen sisältö on yhdenmukaista. Vuorovaikutuksen sijaan Waltz tarkastelee yksiköiden asemoitumista suhteessa muihin yksiköihin. Hänen mukaan yksiköt eivät kykene itsenäisesti valitsemaan asemaansa järjestelmässä, vaan järjestelmän rakenne määrittää yksikön aseman.³⁵ Tarkasteltavana muuttujana on vallan jakautuminen järjestelmään kuuluvien yksiköiden välillä eli valtioiden suhteellinen valta. Vaikka valtion voimavaroja absoluuttisena muuttujana voidaan pitää tarkastelun ulkopuolelle rajattuna yksikkötason muuttujana, niiden vertailu suhteessa muihin valtioihin tekee vallan jakautumisesta yksikön päätösvaltan ulkopuolella olevan järjestelmätason muuttujan.³⁶

³¹ Rakenteellisesta realismista käytetään toisinaan myös nimitystä uusrealismi. Ks. esim. Jackson & Sørensen (2007), 74–79.

³² Jackson & Sørensen (2007), 74–75.

³³ Waltz (1979), 79–80, 92–97.

³⁴ Jackson & Sørensen (2007), 75.

³⁵ Waltz (1979), 79–80.

³⁶ Waltz (1979), 97.

Valtioiden pyrkimys lisätä valtaansa tai vähintäänkin säilyttää valtansa suhteessa muihin muuttaa rakenteen dynamiikkaa.³⁷ Se vaihtelee polariteetin eli suurvaltojen lukumäärän mukaan. Merkittävät muutokset suurvaltojen välisessä valta-asetelmassa, kuten kylmän sodan päättyminen, aiheuttaa häiriön kansainvälisen järjestelmän rakenteelliseen vakauteen ja mahdollistaa polariteetin muutoksen.³⁸ Bipolaarista kansainvälistä järjestelmää pidetään multipolaarista vakaampana. Koska bipolaarisessa järjestelmässä on vain kaksi merkittävää toimijaa, niiden tarvitsee keskittyä vain toistensa toiminnan ja tavoitteiden arvioimiseen. Multipolaarisessa järjestelmässä toimijoiden lisääntyminen monimutkaistaa suhteellisten voimavarojen arviointia ja lisää epävarmuutta.³⁹

Waltzin mukaan valtioille syntyy vain harvoin mahdollisuus yrittää maksimoida valtaansa ilman pelkoa asemansa menettämisestä pyrkimysten epäonnistuessa, mikä johtaa valtioiden pyrkimykseen vähentää uhkaa säilyttämällä vallitseva tilanne ja oma toiminnanvapaus. Tällaisessa tilanteessa valtioiden vallantavoittelu on maltillista, ja ne pyrkivät ensisijaisesti estämään muiden valtioiden suhteellisen vallan kasvun.⁴⁰ Vallan tavoittelun sijaan riittävän liikkumavapauden omaava valtio pyrkii suurimman mahdollisen vahingon minimoimiseen. Tätä ilmiötä kutsutaan tasapainottamiseksi; Waltzin teoriassa tasapainottamiseksi voimaa vastaan.⁴¹ Tasapainottamisen tarkoituksena on luoda riittävä sotilaallinen potentiaali, joka toimii pelotteena todettua uhkaa vastaan. Sen edellytyksenä on, että valtio uhkaa käyttää sotilaallista voimaa toista valtiota vastaan. Pelkkä asevoimien kehittäminen ja asevarustelu tai suora aseellinen hyökkäys eivät ole tasapainottamista.⁴²

Toinen rakenteellisen realismin edustaja yhdysvaltalainen John Mearsheimer lähtee samoista perusolettamuksista kuin Waltz, mutta päätyy valtioiden käyttäytymisen suhteen vastakkaiseen näkemykseen. Hänen mukaansa valtioiden motiivina toimiva selviytyminen johtaa vallan maksimointiin, ei tasapainon ylläpitämiseen.⁴³ Tämä näkemys pitää valtioiden välistä tasapainoa harvinaisena poikkeuksena. Mearsheimer tunnustaa, että oletukset, joiden perusteella Waltz päätyy defensiiviseen⁴⁴ näkemykseen, eivät yksinään määritä valtioiden aggressiivista käytöstä toisiaan kohtaan. Sen sijaan yhdessä ne luovat potentiaalisen yllykkeen aggressiiviseen toimintaan. Valtioiden on käytettävä riittävästi voimaa saavuttaakseen lisää valtaa ja

³⁷ Waltz (1979), 97.

³⁸ Jackson & Sørensen (2007), 79; Mearsheimer (2001), 45

³⁹ Waltz (1979), 163–170. Ks. myös Mearsheimer (2001), 45.

⁴⁰ Waltzin näkemys on yhtenevä Morgenthau'n status quo -valtioiden kanssa.

⁴¹ Waltz (1979), 127.

⁴² Schweller (2006), 9.

⁴³ Mearsheimer (2001), 53–54. Morgenthau kutsuu tällaisia valtioita imperialistisiksi.

⁴⁴ Mearsheimer kutsuu Waltzin näkemystä defensiiviseksi realismiksi vastakohtana omalle offensiiviseksi nimitämälle näkemykselleen.

riittävän edun kilpailijoihinsa nähden. Tunteakseen olonsa turvalliseksi valtion on kyettävä määrittelemään kuinka paljon suhteellista valtaa on riittävästi. Koska sen määrittäminen on haastavaa, valtiot pyrkivät Mearsheimerin mukaan hegemoniaan. Vain tällöin valtiot saavuttavat varmuuden asemansa turvallisuudesta.⁴⁵

Hegemoni on valtio, joka kykenee dominoimaan muita järjestelmän valtioita. Siksi hegemoniksi voi nousta vain valtio, joka on järjestelmänsä ainoa suurvalta. Mearsheimer lisää tarkasteluun maantieteellisen näkökulman jakamalla järjestelmän osiin. Hänen mukaansa hegemonia voi olla alueellista, jolloin valtio dominoi muita samalla alueella sijaitsevia valtioita, mutta ei koko järjestelmää. Valtameret ovat luonnollisia esteitä vallan laajentamiselle ja siksi globaali hegemonia on Mearsheimerin mukaan lähes mahdotonta. Alueelliset hegemonit nähdään toistensa kilpailijoina. Vaikka niiden ei olisi mahdollista saavuttaa globaalia hegemoniaa, ne ovat riittävän voimakkaita aiheuttaakseen epävarmuutta muille hegemoneille. Siksi alueellisen hegemonian saavuttaneet valtiot pyrkivät estämään hegemonian syntymisen muille alueille. Edullisin tilanne syntyy, kun muilla alueilla on vähintään kaksi toistensa veroista suurvaltaa, jotka keskittyvät kilpailemaan keskenään. Hegemonian saavuttanut valtio muuttuu näin ollen tasapainottelevaksi valtioksi, joka pyrkii säilyttämään vallitsevan valta-asetelman.⁴⁶

Mearsheimerin mukaan valtioiden offensiivinen käyttäytyminen on riippuvainen niiden sotilaallisesta suorituskyvystä suhteessa muihin valtioihin. Suurvallat, joilla on merkittävä suhteellinen valta suhteessa kilpailijoihinsa, käyttäytyy todennäköisesti offensiivisemmin kuin suurvallat, joiden kilpailijat ovat lähes samanveroisia. Suurvaltojen voimankäyttö on harkinnanvaraista, sillä riskinä on vallan kasvamisen sijaan senhetkisen valta-aseman menettäminen. Mearsheimer pitää Waltzin mainitsemaa tasapainottamista seurauksena toisen valtion vallantavoittelusta, jota oma valta-asema tai vallantavoittelu ei ole kyennyt ehkäisemään. Bipolaarisessa järjestelmässä se on välttämätöntä heikommalle osapuolelle. Myös multipolaarisessa järjestelmässä tapahtuu tasapainottamista, mutta Mearsheimerin mukaan oman asemansa säilyttämiseksi uhkan kohtaava valtio pyrkii ensisijaisesti siirtämään vastuun tasapainottamisesta valtiolle, jolle uhka on esimerkiksi maantieteellisistä tekijöistä johtuen suurempi. Tällöin passiivinen osapuoli kykenee säilyttämään asemansa kuluttamatta omia voimavaroja tasapainottamiseen.⁴⁷

⁴⁵ Mearsheimer (2001), 29–35.

⁴⁶ Mearsheimer (2001), 40–42.

⁴⁷ Mearsheimer (2001), 37, 269–272.

Huolimatta siitä, että Waltz ja Mearsheimer päätyvät vastakkaisiin lopputuloksiin, heidän lähestymistapansa ovat hyvin samankaltaisia. Ne on rajattu vallan jakautumiseen järjestelmässä. Glenn Snyder pyrkii laventamaan tarkastelua huomioimalla valtioiden välisen vuorovaikutuksen luonteen.⁴⁸ Hänen mukaan se on järjestelmän rakenteen ja siihen kuuluvien yksiköiden ohella järjestelmää määrittelevä tekijä. Vuorovaikutukseen liittyviä tekijöitä Snyder kutsuu prosessimuuttujiksi. Tällaisia muuttujia ovat muun muassa liittoutuminen, intressien yhtenevyys sekä keskinäisriippuvuus. Hän kuvaa valtioita yksinkertaistettuna joko liittolaisiksi tai vastustajiksi. Tämä jaottelu ei määrittele valtioiden intressien välistä yhteneväisyyttä tai ristiriitaa. Valtioilla voi olla yhteneviä intressejä niin liittolaisten kuin vastustajien kanssa. Vastaavasti kilpailevat intressit voivat estää yhteistyön jopa liittolaisten välillä. Siitä huolimatta Snyderin mukaan valtiot pyrkivät saavuttamaan suhteellista hyötyä todennäköisemmin vastustajiinsa kuin liittolaisiin nähden.⁴⁹

Rakenteellinen realismi näkee instituutioiden merkityksen kansainvälisessä järjestelmässä siinä, että ne rajoittavat valtioiden käyttäytymistä, mutta toisaalta ne antavat suurvalloille mahdollisuuden hallita muita. Suurvallat pyrkivät ottamaan haltuun instituution, jotta voivat määrittää sen agendan omien intressien mukaiseksi.⁵⁰ Tästä näkemyksestä poiketen Snyder näkee niiden merkityksen liberaalimmin, vaikka ei tunnusta instituutioiden asemaa varauksettomasti. Suurvallat eivät hänen mukaan ole immuuneja heikkojen valtioiden oikeuksien merkittävyydelle. Riippumattomina ja riittävän voimakkaina toimijoina ne voivat loukata heikkojen valtioiden oikeuksia niin halutessaan, mutta valtioiden itsemääräämisoikeus kansainvälisenä normina on Snyderin näkemyksen mukaan yhtä vahva olettaessa suurvallan toimia kuin anarkiaan ja polariteettiin perustuvat olettamukset. Tästä pidetään osoituksena entisten siirtomaiden itsenäistymistä, joka ei perustunut liittoutumiseen tai valta-asemaan, vaan kansainväliseen hyväksyntään.⁵¹

Realismin näkökulmasta keskeisin instituutio, liittoutuminen, ei muuta järjestelmän sisäistä rakennetta, sillä suurvaltojen lukumäärä ei muutu. Liittoutuminen on keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Liittoumaan kuuluvat valtiot eivät voi tarkastella vain omaa hyötyä, vaan niiden on huomioitava myös muiden osapuolten yhteistyöstä saama hyöty. Liittouma, jossa yksi valtio hyötyy yhteistyöstä muita enemmän, on muille valtioille epäedullinen, vaikka nekin hyö-

⁴⁸ Waltzin rajauksessa vuorovaikutuksen luonteella ei ole merkitystä, koska valtioiden ominaispiirteiden huomiotta jättäminen tekee siitä yhdenmukaista. Toisin sanoen Waltzin mukaan eri valtiot käyttäytyvät tietyntyyppisessä tilanteessa aina samalla tavalla.

⁴⁹ Donnelly (2005), 44.

⁵⁰ Schweller & Priess (1997), 3, 8–9.

⁵¹ Donnelly (2005), 45–46.

tyisivät järjestelystä. Liittoutumisen ensisijaisena tarkoituksena voidaan nähdä vastavoiman luominen vallan kasvattamista tavoittelevaa valtiota vastaan. Vastavoima lisää vallan tavoitte- luun liittyvää riskiä ja tilanne vakautuu.⁵²

Sen ilmenemisestä on rakenteellisen realismin sisällä eriäviä näkemyksiä. Waltz pitää valtioi- den välistä liittoutumista mahdollisena niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Bipolaa- risessa järjestelmässä suurvalloille ei löydy samanveroista liittolaista, joten liittoutuminen ei ole suurvalloille varteenotettava keino vastavoiman luomiseksi. Voimavaroiltaan kaksi toisi- aan lähellä olevaa suurvaltaa toimivat itsessään toistensa pidäkkeinä. Multipolaarisessa järjes- telmässä liittoutuminen on bipolaarista järjestystä todennäköisempää, sillä suurvalloille on tarjolla samanveroisia liittolaisia, joiden avulla on mahdollisuus horjuttaa valtatasapainoa.⁵³ Offensiivista näkemystä edustava Mearsheimer ei näe valtioiden välistä liittoutumista mah- dottomana, mutta vaikeana. Epävarmuus toisten valtioiden aikeista ja kilpailuasetelma tekee liittolaisen valinnasta haastavaa. Liittolainen ei saa hyötyä yhteistyöstä itseä enemmän, eikä liittoutuminen saa heikentää omaa asemaa.⁵⁴

2.3 Rakenteellisen tarkastelun laajentaminen

Uusklassinen realismin suuntaus lähtee rakenteellisen realismin tapaan järjestelmätason ana- lyysistä. Kansainvälisen järjestelmän rakenne ja siinä vallitseva voimatasapaino määrittelee valtion toimintamahdollisuuksia kansainvälisessä järjestelmässä ja sitä vastaan kohdistuvaa painetta. Pelkkä rakenteen analyysi ei uusklassisen suuntauksen mukaan riitä selittämään val- tion potentiaalın käytöstä aiheutuvia seurauksia.⁵⁵ Randall Schwellerin mukaan se selittää vain olosuhteita, joissa muutokset valtatasapainossa tapahtuu tai jää tapahtumatta.⁵⁶

Stephen Waltin luoma uhkatasapainoteoria tarkastelee valtioiden toimintaa liittoutumisen näkökulmasta. Rakenteellisessa realismissa vallan keskeinen asema johtaa ajatukseen, jossa liittoutumisen tavoitteena on oman aseman parantaminen tai säilyttäminen valtahierarkiassa. Waltin mukaan liittoutumisen tarkastelu pelkästään vallan suhteen on epätarkkaa. Hänen mu- kaansa valtioiden välinen liittoutuminen ei niinkään perustu vallan kasvattamiseen, vaan uh- kan vähentämiseen.⁵⁷

⁵² Waltz (1979), 97–98, 106–107.

⁵³ Waltz (1979), 97–98, 163–170.

⁵⁴ Mearsheimer (2001), 51–52.

⁵⁵ Rose (1998), 146–147.

⁵⁶ Schweller (2006), 16.

⁵⁷ Walt (1985), 4.

Valtiot voivat liittoutua joko keskenään yhteistä uhkaa vastaan tai heikommat valtiot voivat liittoutua vahvemman valtion kanssa. Ensimmäisessä tapauksessa valtiot pyrkivät tasapainottamaan tilannetta muodostamalla vastavoiman tasapainoa uhkaavaa voimakasta valtiota vastaan. Jälkimmäisessä tapauksessa kyse on enemmän selviytymisestä, jossa heikompi valtio hakee suojaa muita valtioita vastaan itseään vahvemman valtion aseman kautta. Walt pitää kansainvälistä järjestelmää vakaampana silloin, kun tasapainottaminen on vallitseva ilmiö liittoumia muodostettaessa. Tasapainottaminen vähentää valtioiden halua selkeään vallan tavoitteluun odotettavissa olevan vastareaktion vuoksi. Päinvastaisessa tilanteessa turvallisuustilanne on heikompi, sillä vallan tavoittelulla on palkitseva vaikutus muiden valtioiden pyrkimässä liittoutumaan voimakkaamman valtion kanssa ja näin tukemaan voimakkaamman valtion pyrkimyksiä.⁵⁸

Edellä mainittu asetelma ei käytännössä poikkea Waltzin näkemyksestä.⁵⁹ Sen sijaan Waltin mukaan valtiot voivat pyrkiä tasapainottamaan järjestelmää liittoutumalla voimakkaiden valtioiden kanssa myös heikompa valtiota vastaan, jos heikompi valtio nähdään uhkaavana muista syistä kuin sen valta-asemasta johtuen. Uhkatasoa Walt tarkastelee valtion valtaresursin kokonaismäärän, uhkan maantieteellisen läheisyyden, valtion hyökkäyksellisen kyvyn ja hyökkäyksellisten aikomusten kautta. Tarkastelemalla uhkaa näiden muuttujien kautta saadaan liittoutumiseen vaikuttavista tekijöistä kokonaisvaltaisempi käsitys verrattuna tilanteeseen, jossa huomioidaan pelkästään valtion suhteellinen valta. Nämä tekijät eivät vielä suoraan kerro, onko edullisempaa liittoutua uhkaa vastaan vai liittyä uhkaavan valtion puolelle. Liittoutumista tulee aina tarkastella tapauskohtaisesti.⁶⁰

Walt pitää liittoutumista uhkaa vastaan todennäköisempänä ilmiönä valtahierarkian huipulla, sillä suurvallat säilyttävät paremman toimintavapauden pyrkimällä estämään muita suurvaltoja nousemasta selkeästi muiden yläpuolelle. Tällaisessa liittoumassa valtioilla on samansuuntaiset intressit, jolloin liittolaiset voivat olla suhteellisen varmoja toistensa aikeista ja tavoitteista. Heikompien valtioiden lähtökohdat poikkeavat suurvalloista. Niillä ei välttämättä ole muuta keinoa suojella omia intressejä järjestelmän aiheuttamaa uhkaa vastaan, kuin tukeutua sitä voimakkaamman valtion voimavaroihin. Heikko valtio tavoittelee tällä tavalla parempaa asemaa kuin sen voimavarat mahdollistaisivat. Koska voimakkaampi osapuoli ei saavuta vastaavaa hyötyä tällaisessa liittoumassa, ei uhkatekijä valtioiden välillä menetä samalla tavalla

⁵⁸ Walt (1985), 4–8.

⁵⁹ Vaikka Waltz tarkastelee valtaa, valtioiden liittoutuminen on hänen näkemyksessä seurausta uhkasta, kuten myös Walt näkee tilanteen. Waltzin näkemyksessä vallan tavoittelu muodostaa uhkan.

⁶⁰ Walt (1985), 8–13.

merkitystä kuin tasa-arvoisemmassa liittoumassa. Heikon valtion liittoutuminen voimakkaamman valtion kanssa voi olla luonteeltaan myös tasapainottavaa. Alueellisten tasavertaisien liittolaisten puuttuessa heikko valtio voi pyrkiä tasapainottamaan alueellista uhkaa liittoutumalla voimakkaan globaalin valtion kanssa.⁶¹

Vaikka Waltzin näkemyksen mukaan valtiot toimivat samankaltaisessa tilanteessa samalla tavalla järjestelmän rakenteen ohjaamana, hän myöntää joidenkin valtioiden tavoittelevan turvallisuutta maksimaalisen vallan sijaan. Hänen mallinsa ei tarjoa tähän muuttujia, joiden avulla toimintaa kyettäisiin arvioimaan. Schwellerin mukaan tämä osoittaa, että toimintaan on oltava järjestelmän ulkopuolinen syy. Hänen mukaansa valtion intressit toimivat selittävänä tekijänä edellä mainitulle käytökselle.⁶²

Edellä esitetty Stephen Waltin uhkatasapainoteoria viittaa Schwellerin mukaan siihen, että muutokset yksikön intresseissä voivat muuttaa järjestelmän vakautta merkittävästi.⁶³ Yhdistämällä vallan kasvattamiseen tähtäävät pyrkimykset suhteelliseen valtaan voidaan havaita erilaisen identiteetin omaavia valtioita.⁶⁴ Schweller kutsuu ajattelutapaansa intressien tasapainon teoriaksi. Teorialla on kahtalainen luonne. Yksikkötasolla se viittaa hintaan, jonka valtio on valmis maksamaan vallitsevan olotilan suojelemisesta suhteessa halukkuuteen maksaa sen muuttamisesta. Järjestelmätasolla vallan jakautuminen ei itsessään kerro järjestelmän vakaudesta. Siihen vaikuttavat olennaisesti valtioiden tavoitteet ja keinot, joita tavoitteiden saavuttamiseksi käytetään.⁶⁵ Intressien tasapainolla tarkoitetaan järjestelmätason tarkastelussa tasapainoon pyrkivien status quo -valtioiden ja vallan kasvattamiseen tähtäävien revisionististen valtioiden suhteellista vahvuutta.⁶⁶

Siinä missä Waltz käyttää termiä suurvalta vain järjestelmän napoina toimivista valtioista, Schweller laajentaa termin käyttöä jakamalla suurvallat voimavarojensa mukaan ensimmäisen ja toisen tason suurvaltoihin. Ensimmäisen tason suurvallat ovat valtioita, joilla on merkittävät voimavarat ja jotka käytännössä määrittävät järjestelmän luonteen eli ovat kulloinkin vallitsevan järjestelmän napoja. Toisen tason suurvallat eivät yksinään kykene haastamaan ensimmäisen tason suurvaltoja, mutta ne omaavat huomattavat voimavarat. Nämä toisen tason

⁶¹ Walt (1985), 15–18. Ks. myös Walt (1987), 32–33. Siinä hän esittää hypoteesinsa johdonmukaisena tiivistelmänä.

⁶² Schweller (1998), 19–20.

⁶³ Schweller (1998), 19–20.

⁶⁴ Rose (1998), 164–165.

⁶⁵ Schweller (1998), 83–84, 89.

⁶⁶ Schweller (1998), 83–84. Jaottelu on yhtenevä Morgenthauin (status quo ja imperialistinen) ja Mearsheimerin (defensiivinen ja offensiivinen) näkemysten kanssa.

suurvallat toimivat tasapainottavana tekijänä tilanteessa, jossa järjestelmä on muuttumassa epävakaaaksi. Vakaassa järjestelmässä niiden tarjoama tuki jollekin järjestelmän navoista tuottaa kyseiselle navalle suhteellista etua muihin napoihin nähden.⁶⁷

Rakenteellinen realismi erehtyy Schwellerin mukaan usein siksi, että se pitää valtioiden ulkopolitiikkaa riippumattomana sisäisistä muuttujista. Hänen mukaansa tasapainottaminen ei ole järjestelmälähtöinen käyttäytymismalli, kuten Waltz ja Mearsheimer esittävät, vaan siihen vaikuttavat intressien ohella järjestelmän yksiköiden eli valtioiden sisäiset tekijät. Sisäiset muuttajat vaikuttavat siihen, missä määrin valtion voimavaroja voidaan valjastaa ulkopolitiikan käyttöön. Määrällinen materiaallinen suorituskyky on suhteutettava valtion sisäiseen rakenteeseen.⁶⁸ Sisäisinä muuttujina Schweller pitää valtaeliitin konsensusta valtioon kohdistuvasta uhkasta, sen mahdollisista vaikutuksista ja siihen liittyvistä riskeistä sekä tarvittavista toimenpiteistä; valtaeliitin näkemyksen koheesiota; valtion sosiaalista koheesiota sekä hallinnon haavoittuvuutta. Näistä kaksi ensimmäistä kuvaavat tahtoa ja kaksi jälkimmäistä kykyä voimavarojen valjastamiseen voiman tasapainottamiseksi. Eliitin konsensus nähdään kolmesta muusta muuttujasta riippuvana. Näistä eliitin koheesiolla on suurin painoarvo. Sisäiset tekijät vaikuttavat siihen, miten valtion potentiaaliset voimavarat kyetään muuttamaan sotilaalliseksi voimaksi. Sisäisesti epäkoherentti, sirpaloitunut valtio on haluton ja kyvytön tasapainottamaan potentiaalista uhkaa vastaan liian suurten sisäisten riskien vuoksi. Valtion asemalla valtahierarkiassa ei ole vaikutusta tähän käytökseen.⁶⁹

Oikeiden toimenpiteiden määrittämiseksi on elintärkeää arvioida nousevan valtion taipumuksia muun muassa riskinottoon. Riskejä kaihtamatonta vallankumouksellista valtiota vastaan muiden keinojen kuin aseellisen voiman käyttö on todennäköisesti tehotonta. Tasapainoon pyrkivät valtiot voivat joutua suorittamaan ennaltaehkäisevän iskun. Yllättävät muutokset tuottavat epävakautta etenkin bi- tai tripolaarisissa järjestelmissä sekä alueellisesti että globaalisti. Multipolaarisessa järjestelmässä valtajärjestyksen muutoksilla on yleensä mahdollisuus toteutua rauhanomaisesti.⁷⁰

⁶⁷ Schweller (1998), 16–18.

⁶⁸ Rose (1998), 158–162.

⁶⁹ Schweller (2006), 9–13, 47, 66–68.

⁷⁰ Schweller (2006), 44.

Uusklassinen realismi tunnustaa uusliberalistisen näkemyksen kansainvälisen hallinnon ja instituutioiden, keskeisimpänä liittoutuminen, tarpeesta. Ne luovat vakautta ja antavat heikommille valtioille mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin. Todellinen loppuasetelma ei aina korreloi tavoitellun loppuasetelman kanssa, koska institutionaaliset järjestelyt muokkaavat niitä. Ne nähdään suurvaltojen keinona sanella pelin säännöt.⁷¹

Instituutioiden merkitys riippuu vallitsevasta järjestelmästä. Hegemoniassa instituutio lieventää vallan vähenemistä. Bipolaarisessa järjestelmässä navat tekevät enemmän spontaania yhteistyötä. Tasapainoinen tilanne vähentää turvallisuuskonfliktia. Napojen ulkopuoliset valtiot pelkäävät menettävänsä poliittisen itsenäisyyden ja siksi korostavat instituutioiden merkitystä. Multipolaarisessa järjestelmässä instituutiot ovat usein tilanteenmukaisia ilman suurta merkitystä valtioiden käyttäytymiseen. Tasapainoinen multipolaarinen järjestelmä on hedelmällisin instituutioiden muodostumiseen. Suhteiden kompleksisuuden vuoksi suurvaltojen välinen spontaani yhteistyö ei toimi, vaan tarvitaan institutionaalisia järjestelmiä.⁷²

2.4 Vuoropuhelu eri teoriakoulukuntien välillä

Realismin suhdetta muihin kansainvälisen politiikan teoriakoulukuntiin voidaan tarkastella taulukon 1 yksinkertaistetun esimerkin avulla. Siinä vertaillaan kolmen eri teorian rakentamista ja niihin sisältyviä puutteita. Koska eri koulukunnat rakentavat teoriansa toisistaan poikkeavien olettamusten ja painotusten pohjalta, on niiden käsitys kansainvälisestä järjestelmästä keskenään ristiriitainen. Mikään koulukunta ei ole toistaiseksi kyennyt kattavasti selittämään valtioiden välistä vuorovaikutusta ja sen seurauksia kansainvälisessä järjestelmässä. Siksi vuoropuhelu eri koulukuntien välillä jatkuu.

⁷¹ Schweller & Priess (1997), 9–10, 12.

⁷² Schweller & Priess (1997), 16, 19, 21–23.

Taulukko 1. Kansainvälisen politiikan teorioiden vertailua⁷³

	REALISMI	LIBERALISMI	KONSTRUKTIVISMI
Olettamus	Intressien suojaamiseen keskittyvät valtiot taistelevat vallasta ja turvallisuudesta	Demokratian leviäminen, globaalit taivassiteet ja kansainväliset organisaatiot vakauttavat	Kansainvälistä politiikkaa ohjaavat eliitin uskomukset, yhteiset normit, kulttuuri ja sosiaaliset identiteetit
Avaintoimijat	Valtiot, joiden käyttäytyminen on samanlaista riippumatta niiden hallintomuodosta	Valtiot, kansainväliset instituutiot ja kaupalliset intressit	Yksilöt, etenkin eliitti
Keinot	Sotilaallinen voima ja valtioiden välinen diplomatia	Kansainväliset instituutiot ja globaali kaupankäynti, demokratian vahvistaminen	Ajatukset ja diskurssi
Ajattelun heikkous	Pitää kansainvälistä järjestelmää muuttumattomana	Jättää huomiotta, että demokratian säilyminen edellyttää sotilaallista voimaa ja turvallisuutta	Kuvailee paremmin menneisyyttä kuin ennakoit tulevaa

Realismia on arvosteltu siitä, että se ei kykene selittämään suurta osaa kansainväliseen järjestelmään ja politiikkaan liittyvistä ilmiöistä. Anarkia, ihmisen itsekkyyden ja vallan jakautuminen ei kriitikkojen mielestä kykene selittämään kattavasti, mitä valtioiden välisissä suhteissa tapahtuu. Realistisen koulukunnan edustajat vastaavat kritiikkiin näkemyksellä, jonka mukaan valtopolitiikka ja vallan jakautuminen on tärkein ilmiö kansainvälisissä suhteissa. Liberaalit näkemykset voivat saada jalansijaa rauhanomaisessa ympäristössä, mutta realismin ajattelutapaa voidaan heidän mukaan pitää parempana tarkasteltaessa kansainvälisten suhteiden keskeistä ongelmaa eli sodan mahdollisuutta.⁷⁴

⁷³ Snyder, J. (2004), 59; Walt (1998), 38.

⁷⁴ Jackson & Sørensen (2007), 89; Donnelly (2005), 53.

Juuri toisen rationaalisen koulukunnan, liberalistisen, ja realistisen koulukunnan välillä on käyty vuosikymmenien aikana laajaa vuoropuhelua, mikä on osaltaan vaikuttanut molempien teoriakoulukuntien kehittymiseen. Liberalismin edustajat kritisoivat realismin valtiokeskeisyyttä liian kapeakatseisena ja yksipuolisena. He näkevät kansainvälisen järjestelmän kansojen välisenä järjestelmänä, jossa ihmiset, ryhmät ja eri organisaatiot toimivat vuorovaikutuksessa keskenään. Valtiot ovat heidän mukaansa vain yksi joukko toimijoita.⁷⁵ Liberaalien mukaan valtion merkitys toimijana on vähenemässä.⁷⁶

Kuten aiemmin tässä luvussa on todettu, realistit tunnustavat instituutioiden ja muiden toimijoiden olemassaolon ja merkityksen monilla kansainvälisten suhteiden osa-alueilla. Realismin suhtautuminen instituutioihin ei ole varauksetonta. Vaikka valtiot toimivat yhteistyössä niiden välityksellä, motiivina on siitä huolimatta omien etujen ajaminen. Realismi pitää instituutioita valtapelin näyttämöinä. Liberaalien optimismille ei ole takuuta anarkian vuoksi.⁷⁷ Tarkasteltaessa voimasuhteita ja vallan jakautumista valtiot ovat keskeisimpiä toimijoita. Suvereenien valtioiden merkitys ei tässä suhteessa ole vähenemässä. Realistit huomauttavat, että maailmassa on edelleen noin 200 suvereenia valtiota omine intresseineen.⁷⁸

Siinä missä realismin lähtökohtana on muuttumaton anarkkinen maailmanjärjestys, liberalistit näkevät kansainvälisen järjestelmän kehittyvänä järjestelmänä, jossa keskinäisriippuvuuden lisääntyessä valtioiden väliset konfliktit vähenevät. Keskinäisriippuvuutta lisäävät ennen kaikkea taloudelliset tekijät ja globalisaatio. Keskinäisriippuvuuden vähentäminen heikentäisi liberalistien mukaan hyvinvointia, eikä se siksi ole valtioiden intresseissä. He tunnustavat anarkian olemassaolon, mutta pitävät sitä monimutkaisempana käsitteenä verrattuna realismiin tulkintaan. Instituutiot ja normit säätelevät valtioiden välistä toimintaa ja rajoittavat niiden toiminnanvapautta, vaikka yhteistä maailmanhallitusta ei olekaan. Toisaalta on valtioita, joilla ei ole tehokasta sisäistä hallintoa. Liberalistien mukaan rauha ei ole pelkästään sodan poissaoloa, vaan on sitä monisäikeisempi käsite. Realistit eivät kiellä muutosta, mutta anarkia ei heidän näkemyksen mukaan ole siitä huolimatta kadonnut. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että liberalistien mainitsema keskinäisriippuvuus ei ole estänyt sotien syntymistä.⁷⁹

⁷⁵ Jackson & Sørensen (2007), 100–101.

⁷⁶ Burchill (2005), 82.

⁷⁷ Jackson & Sørensen (2007), 116–117.

⁷⁸ Burchill (2005), 82.

⁷⁹ Jackson & Sørensen (2007), 116–120.

Sosiaalisen konstruktivismin edustajat arvostelevat realismia siitä, että se ei huomioi kansainvälisten suhteiden sosiaalista ulottuvuutta tai kansainvälisten normien asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Kansainvälinen järjestelmä on koulukunnan edustajien mukaan ihmistenvälinen subjektiivinen näkemys asioiden kulusta ja toimintatavoista. Anarkia on siis sosiaalinen ilmiö, ei järjestelmälähtöinen. Järjestelmä rajoittaa toimijoita, mutta toimijat voivat muuttaa järjestelmää.⁸⁰

Realistit myöntävät, että teoriassa valtioiden väliset ystävällismieliset suhteet voivat olla tavoiteltavia tai että kansainvälisillä normeilla on mahdollista säädellä kansainvälisen järjestelmän toimintaa. Anarkiasta ja itsekkyydestä johtuen ystävällismieliset suhteet eivät käytännössä onnistu, vaan valtioiden välillä vallitsee aina jonkinasteinen epävarmuus. Samoin normien vaikuttavuus pätee vain silloin, kun ne eivät ole ristiriidassa valtioiden intressien kanssa. Siksi ne jätetään helposti huomiotta. Kansainvälisen järjestelmän rakenne pakottaa valtiot toimimaan itsekkäästi. Realistien mukaan konstruktivistit jättävät huomiotta kansainvälisessä järjestelmässä vallitsevan epävarmuuden.⁸¹

Edellä mainitut esimerkit teoriakoulukuntien välisestä vuoropuhelusta osoittavat, että ne eivät ole muuttumattomia eivätkä torju täysin muita näkemyksiä. Pysyvyyttä edustava realismi on ajoittain lähentynyt liberalismia samalla pitäen kiinni perusolettamuksistaan. Esimerkiksi Glenn Snyderin laajempi näkemys rakenteellisesta realismista sisältää liberalistisia piirteitä. Realismin sisällä hänen näkemystään on arvosteltu liiallisesta monimutkaistamisesta. Vaikka Snyderin näkemys luo syvyyttä tarkasteltaessa päätöksenteon motiiveja, arvostelijoiden mukaan se monimutkaistaa yleisten lainalaisuuksien luomista. Rakenteellinen tarkastelu pätee kaikkiin järjestelmän valtioihin, kun prosessimuuttujat saattavat vaikuttaa vain johonkin järjestelmän osaan. Tällä voi arvostelijoiden mukaan olla teoretisointia heikentävä vaikutus ja siksi se heikentää rakenteellisen realismin pyrkimystä tieteellisten selityksien löytämiseen. Vastaavasti Snyderin mukaan Waltzin tapa yrittää selittää kansainvälisen järjestelmän toimintaa yhden muuttujan avulla tekee liiallisia yleistyksiä luodessaan lainalaisuuksia.⁸²

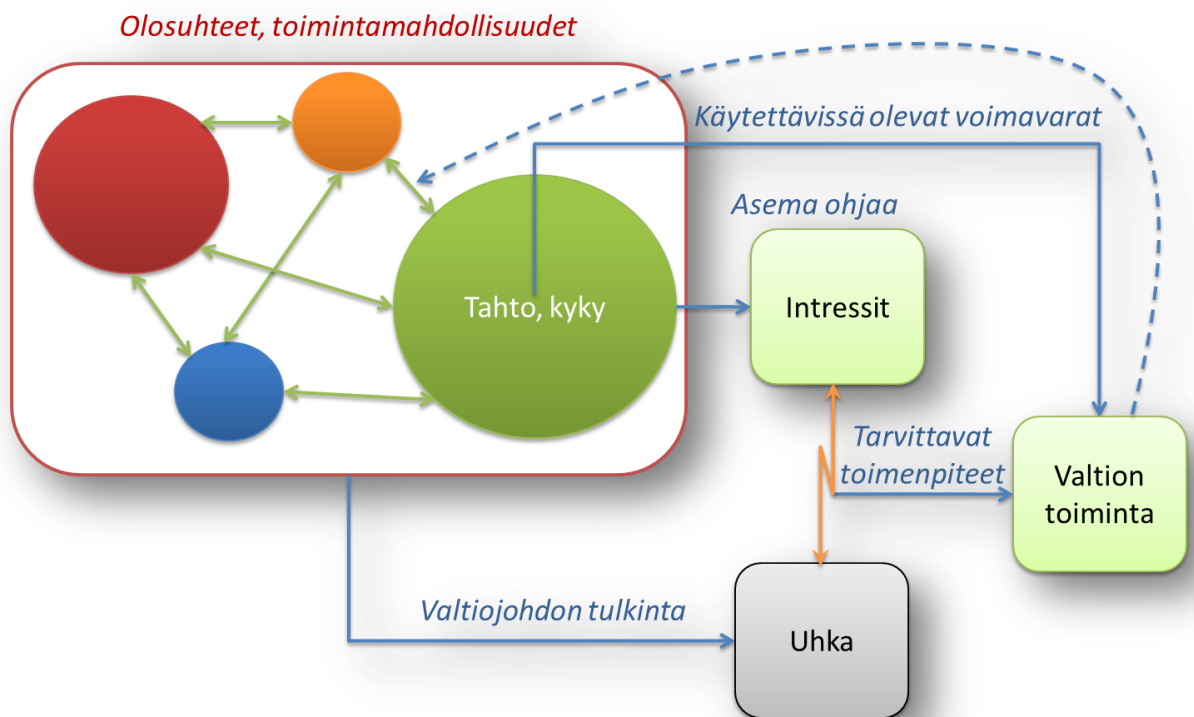
⁸⁰ Jackson & Sørensen (2007), 162–163, 173.

⁸¹ Jackson & Sørensen (2007), 173.

⁸² Donnelly (2005), 45. Vaikka Waltz pyrkii luomaan tieteellistä selitystä valtioiden käyttäytymiselle kansainvälisessä järjestelmässä, sitä ei pidetä täysin normatiivisuudesta vapaana. Hän pitää valtiota suvereenina tarkoittaen valtion mahdollisuutta itsenäisiin päätöksiin. Suvereenius rinnastetaan itsenäisyyteen suhteessa muihin valtioihin. Tätä valtioiden välistä keskinäistä asetelmaa voidaan pitää normina. Waltz olettaa myös, että valtio on jotakin, minkä puolesta kannattaa taistella. Se viittaa klassisen realismin normatiivisiin arvoihin sisältyviin valtion turvallisuuteen ja tarpeeseen säilyä itsenäisenä. Waltzin rakenteellisen realismin näkökulmassa normatiiviset tekijät ovat lähinnä annettuja lähtökohtia, eikä niihin oteta sen enempää kantaa. Ks. esim. Jackson & Sørensen (2007), 78.

2.5 Uusklassinen realismi – rakenteellisen realismin puutteiden selittämistä vai perusteltu mallin täydentäminen?

Uusklassista realismia voidaan tarkastella kuvan 2 avulla. Järjestelmätasolla voidaan selittää valtioiden käyttäytymiseen liittyviä karkeita suuntaviivoja ja kuvata olosuhteita, joissa muutos on mahdollinen. Sen sijaan tarkasteltaessa muutoksen toteutumista ja siihen johtaneita syitä, on uusklassisen suuntauksen mukaan huomioitava myös yksikötason muuttujat.⁸³ Yksikötason muuttujat, toimivat syöteinä järjestelmätasolle ja ne vastaavat, miten yksikkö- ja järjestelmätason muuttujat vuorovaikuttavat tuottaakseen järjestelmätason loppuasetelmia.⁸⁴ Muun muassa edellä käsitellyt muuttujat liittoutuminen ja tasapainottamisen aste ovat vuorovaikutuksen ilmenemismuotoja. Sen sijaan valtioiden suhteelliset voimavarat ei ole vuorovaikutuksen perusteella syntyvä prosessimuuttuja, vaan siihen vaikuttavat sisäiset tekijät. Vallan jakautuminen järjestelmässä ei siis suoraan kerro valtion suorituskyvystä, kuten rakenteellisen realismin tuottamassa mallissa.⁸⁵



Kuva 2. Muuttujien välisiä suhteita kansainvälisessä järjestelmässä uusklassisen realismin näkökulmasta

⁸³ Rose (1998), 146–147; Schweller (2006), 16.

⁸⁴ Schweller (2006), 46.

⁸⁵ Schweller & Priess (1997), 7–8.

Valtion intressejä ohjaa järjestelmätasolla sen asema kansainvälisessä järjestelmässä. Sisäiset muuttujat määrittävät, kuinka voimakkaasti ihmisen itsekkyyks vaikuttaa intresseihin. Näiden yhteisvaikutus ohjaa valtioiden käyttäytymistä. Ne pyrkivät joko dominoimaan järjestelmää, säilyttämään suhteellisen valta-asemansa tai heikoimmillaan selviytymään yksikkönä kansainvälisessä järjestelmässä.

Uusklassisen suuntauksen mukaan anarkia on luonteeltaan epämääräinen, mikä vaikeuttaa ulkoisen ympäristön tulkintaa. Epämääräisyyttä voidaan selittää sillä, että samanlaisessa valta-asemassa olevat valtiot voivat toimia eri tavalla ja niillä voi olla toisistaan poikkeavia intressejä niiden erilaisista sisäisistä muuttujista johtuen. Järjestelmän aiheuttama uhka valtiota kohtaan perustuu päätöksentekijöiden tulkintaan järjestelmän vallitsevasta tilasta. Tämä tulkinta määrittää, millaisia keinoja valtion pitäisi käyttää intressiensä suojelemiseksi riippumatta siitä, onko kyseessä tasapainoon pyrkivä tai revisionistinen valtio. Väärintulkinta saattaa johtaa väärin mitoitettujen keinojen käyttämiseen. Sisäiset muuttujat määrittävät valtion ulkopolitiikkaan käytettävissä olevat voimavarat eli sen osuuden kansallisesta suorituskyvystä, jota valtion johto kykenee valjastamaan ulkopolitiikan käyttöön.⁸⁶ Riittämättömät voimavarat voivat johtaa siihen, että valtio ei kykene toimimaan uhkan edellyttämällä tavalla suojellakseen intressejä. Valtioiden intressien ja todellisen käyttäytymisen pohjalta voidaan luoda useita erilaisia valtioiden luonnetta kuvaavia identiteettejä toisin kuin rakenteellisessa realismissa, jossa jako on karkeampi.⁸⁷

Vaikka useat muuttujat tekevät tilanteen ja toiminnan arvioinnista haastavampaa, hienojakoisempi asteikko huomioi tarkemmin vuorovaikutuksen eri ilmenemismuotoja. Siksi uusklassisen realismin lähestymistapa on rakenteellista realismia laajempi ja syvempi. Rakenteellinen realismi kuvaa olosuhteita, joissa muutos on mahdollista, mutta ei selitä miksi niin tapahtuu. Vaikka uusklassisen realismin ajatusmallin järjestelmätaso muuttujineen on lähtöisin rakenteellisesta realismista, sen näkökulma on siitä poikkeava. Uusklassinen suuntaus pyrkii löytämään syitä, miksi muutos tapahtuu. Siksi sitä ei voida pitää pelkästään vastauksena rakenteellisen realismin kohtaamaan kritiikkiin ja pyrkimyksenä selittää sen puutteita.

⁸⁶ Rose (1998), 147,152, 158–162.

⁸⁷ Ks. esim. Schweller (1998), 83–91.

Rakenteellisen realismin mallia voidaan sen sijaan pitää uusklassisen realismin erityistapauksena, joka pätee parhaiten silloin, kun valtio on vahva, yhtenäinen ja omavarainen. Tällöin sisäisillä muuttujilla on vähäisin merkitys valtion käyttäytymiseen.⁸⁸ Kuten Waltz itse toteaa, hänen mallinsa avulla voidaan selittää parhaiten suurvaltojen välistä vuorovaikutusta.⁸⁹ Reunaehtona on, että päätöksentekijät tulkitsevat vallitsevaa tilannetta oikein.

⁸⁸ Schweller (2006), 130.

⁸⁹ Waltz (1979), 72.

3 YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTO OSANA KANSAINVÄLISTÄ JÄRJESTELMÄÄ

YK:n toiminta-ajatukseen ovat vaikuttaneet Kansainliiton epäonnistumiseen johtaneet tekijät sekä kahden maailmansodan kokemukset. YK:n perustamisen aikaan vallinnut kansainvälinen järjestys ja poliittinen tilanne vaikuttavat edelleen välillisesti turvallisuusneuvoston toimintaan. Tässä luvussa tarkastellaan, millaiset valtuudet ja toimintaedellytykset peruskirja antaa turvallisuusneuvostolle muodollisesti sekä miten kansainvälinen järjestelmä on muokannut sen käytännön toimintamahdollisuuksia.

3.1 Turvallisuusneuvoston tehtävä ja oikeudet

”To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means...”⁹⁰

Yksi YK:n päätehtävistä on kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen. Vastuu tämän tehtävän toteuttamisesta on YK:n peruskirjassa annettu pääosin turvallisuusneuvostolle. Peruskirja ei pidä tehtävää turvallisuusneuvoston tai YK:n yksinoikeutena, vaan tunnustaa erilaisten YK:n ulkopuolisten alueellisten järjestelyiden ja järjestöjen merkityksen tämän tehtävän toteuttamisessa.⁹¹ Taustalla on vaikuttanut käsitys siitä, että kaikkia kansainvälisiä turvallisuushaasteita ei ole kannattavaa käsitellä globaalisti. Alueellisten järjestelyiden tulee kuitenkin olla YK:n periaatteiden mukaisia.⁹²

Tehtävien lisäksi peruskirja määrittelee turvallisuusneuvoston kokoonpanon, äänestystavan ja keinovalikoiman, jolla se voi tehtäväänsä toteuttaa. Turvallisuusneuvosto koostuu 15 YK:n jäsenvaltiosta.⁹³ Yhdysvalloilla, Venäjällä, Kiinalla, Isolla-Britannialla ja Ranskalla on neuvostossa pysyvä jäsenyys. Loput kymmenen vaihtuvaa jäsentä valitaan yleiskokouksen äänestyksessä kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Turvallisuusneuvoston jäsenten katsotaan edustavan

⁹⁰ Charter of the United Nations, art. 1.

⁹¹ Charter of the United Nations, art. 52.

⁹² Lowe et al. (2008b), 5,9.

⁹³ Alun perin turvallisuusneuvostossa oli 11 jäsentä. Niiden määrää turvallisuusneuvostossa lisättiin vuonna 1965. Syynä muutokseen oli YK:n jäsenvaltioiden lukumäärän merkittävä kasvaminen. Ks. tarkemmin A/RES/1991(XVIII)[A-B].

koko jäsenistöä hoitaessaan toimivaltaansa kuuluvia tehtäviään. Sen antamat päätöslauselmat velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita.⁹⁴

Päätösten syntymiseen turvallisuusneuvostossa vaaditaan vähintään yhdeksän jäsenvaltion puoltava ääni sisältäen kaikkien pysyvien jäsenvaltioiden puollon.⁹⁵ Käytännössä tätä on yksimielisesti tulkittu siten, että pysyvien jäsenten on nimenomaan äänestettävä päätöstä vastaan niiden halutessa estää päätöksen syntymisen. Pelkkä pidättäytyminen tai poissaolo äänestyksestä ei riitä, vaikka peruskirjan sanamuoto ei tätä tulkintaa yksikäsitteisesti mainitse. Äänestystapa antaa pysyville jäsenvaltioille merkittävän painoarvon turvallisuusneuvostossa ja sen myötä laajemmin kansainvälisessä järjestelmässä, sillä kukin pysyvä jäsen voi yksinään estää päätöksen syntymisen.⁹⁶

Vaikka turvallisuusneuvosto, ja laajemmin YK, nähdään joissakin yhteyksissä kollektiivisen turvallisuuden järjestelmänä, sitä ei sellaiseksi suunniteltu. Idealistisista lähtökohdista huolimatta järjestön perustajat eivät nähneet tätä käytännössä mahdollisena. Peruskirjaan on sisällytetty useita kohtia, jotka osoittavat sen poikkeavan kollektiivisen turvallisuuden käsitteestä⁹⁷. Näistä merkittävimpänä tekijänä on vaatimus pysyvien jäsenten yksimielisyydestä turvallisuusneuvoston päätöksenteossa. Tämä pysyvien jäsenten veto-oikeus estää turvallisuusneuvostoa ryhtymästä toimenpiteisiin niitä vastaan. Toisen maailmansodan voittaneet suurvallat loivat itselleen pysyvän jäsenyyden turvallisuusneuvostossa ja veto-oikeuden sen päätöksentekoon, jotta niitä ei voitaisi ohittaa sotilaallisen voiman käyttöön liittyvissä asioissa.⁹⁸ Muut jäsenvaltiot mukautuivat tähän asetelmaan, jotta vältettiin uhka suurvaltojen jäämisestä järjestön ulkopuolelle ja mahdollistettiin Kansainliiton alkuperäisen tarkoituksen mukaisen vahvan instituution luominen.⁹⁹

⁹⁴ Charter of the United Nations, art. 23–25. Tarkka sanamuoto peruskirjassa on: ”*The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council.*” Kiinaa edusti siis vuoteen 1971 saakka Taiwan, jolloin kommunistinen Kiina syrjäytti sen niin YK:n jäsenenä kuin turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenenä. Neuvostoliiton hajottua 1991 sen paikan peri Venäjä. Ks. A/RES/2758(XXVI); The United Nations, ”Member States of the United Nations”, *YK:n verkkosivut*.

⁹⁵ Charter of the United Nations, art. 27.

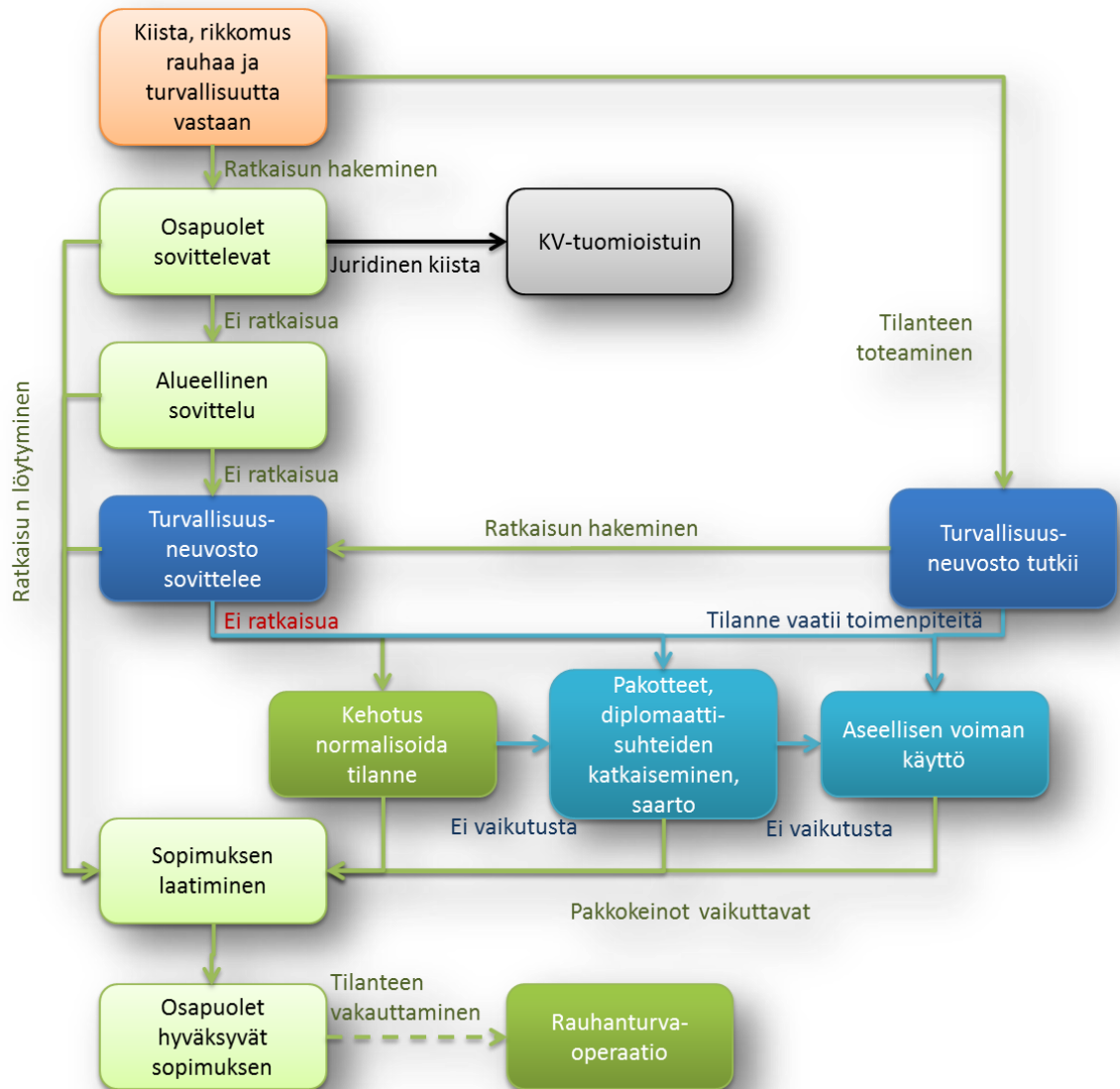
⁹⁶ Lowe et al. (2008b), 5–6, 19.

⁹⁷ Kollektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan järjestelyä, jossa valtiot sitoutuvat ennalta toimimaan yhdessä mahdollista hyökkääjää vastaan. Hyökkääjällä tarkoitetaan nimenomaan järjestelyyn sitoutunutta aggressiivisesti käyttäytyvää osapuolta eli järjestelmän sisältä syntyvää uhkaa. Järjestelyn on tarkoitus toimia ennaltaehkäisevänä pelotteena, jolloin mahdollinen aggressio johtaisi häviöön. Kollektiivinen turvallisuus ei siis tarkoita samaa kuin kollektiivinen puolustus, joka on tarkoitettu ulkoista uhkaa vastaan. Hakovirta (2012), 258. Ks. myös Lowe et al. (2008b), 13.

⁹⁸ Roberts & Zaum (2008a), 12.

⁹⁹ Luck (2008), 62–81; Lowe et al. (2008b), 1–2, 13–14.

Peruskirja jättää turvallisuusneuvoston määriteltäväksi, milloin jokin tapahtuma uhkaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.¹⁰⁰ Se päättää itsenäisesti ja YK:n jäsenvaltioita sitovasti, milloin rikkomus rauhaa ja turvallisuutta vastaan on tapahtunut.¹⁰¹ Toimenpiteiden etenemistä tällaisessa tilanteessa voidaan tarkastella kuvan 3 avulla.



Kuva 3. Toimenpiteet konfliktinratkaisussa YK:n peruskirjan mukaan

Kiistan syntyessä osapuolten tulee ensin ryhtyä keskinäisiin toimenpiteisiin rauhanomaisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Tarvittaessa sovittelussa tulee tukeutua alueellisiin toimijoihin. Sovittelun epäonnistuessa heidän tulee lähestyä turvallisuusneuvostoa. Se antaa suosituksia tilanteen ratkaisemiseksi tai ryhtyy tarvittaviin toimiin. Turvallisuusneuvosto nähdään globaalina toimijana, joka ottaa asian käsiteltäväksi silloin, kun paikalliset tai alueelliset pyrkimyk-

¹⁰⁰ Lowe et al. (2008b), 1–4.

¹⁰¹ Kansainliiton tapauksessa kullekin jäsenvaltiolle jätettiin mahdollisuus tulkita asia itsenäisesti.

set kiistan sovitteliseksi eivät onnistu, ja kiistalla nähdään olevan globaalia vaikutusta.¹⁰² Turvallisuusneuvostolla on oikeus myös itsenäisesti tutkia mitä tahansa tilannetta tai kiistaa, joka voi johtaa kansainväliseen jännitteeseen ja uhata rauhaa. Toimenpiteiden käynnistäminen ei edellytä aseellisen konfliktin syntymistä.¹⁰³ Kun tapahtuma on nostettu turvallisuusneuvoston asialistalle, sillä on valtuudet pyrkiä ennaltaehkäisemään konfliktin syntyminen, toimia syntyneen konfliktin sovittelijana tai aktiivisin toimenpitein pyrkiä konfliktin päättämiseen.¹⁰⁴

Turvallisuusneuvoston päätökset näkyvät sen julkaisemina päätöslauselmina, jotka sitovat kaikkia jäsenvaltioita. Osapuolten ollessa haluttomia sovitteluun ja tilanteen ratkaisemiseen omaehtoisesti turvallisuusneuvosto voi määrätä osapuolia koskevia taloudellisia tai sotilaallisia pakotteita, saartotoimenpiteitä tai diplomaattisten suhteiden jäädyttämisen. Jos turvallisuusneuvosto arvioi, että edellä mainitut toimenpiteet olisivat riittämättömiä tai ovat osoittautuneet riittämättömiksi se voi antaa valtuutuksen aseellisen voiman käyttöön tilanteen ratkaisemiseksi. Pakotteiden tai diplomaattisten keinojen tehottomuus ei ole edellytys aseellisen voiman käytölle, vaan pelkkä arvio niiden heikosta vaikutuksesta riittää peruskirjan mukaan toimeenpanoon.¹⁰⁵

Jäsenvaltioiden on osoitettava joukkoja aseellisen voiman käyttämiseksi erikseen sovittavalla tavalla.¹⁰⁶ Koska jäsenvaltiot eivät ole olleet halukkaita asettamaan kansallisia joukkojaan suoraan YK:n johtoon, alkuperäinen ajatus YK:n pysyvässä valmiudessa olevista joukoista ei ole toistaiseksi toteutunut.¹⁰⁷ Turvallisuusneuvosto on käytännössä riippuvainen jäsenvaltioiden halukkuudesta asettaa joukkojaan kulloiseenkin operaatioon. Toimenpiteiden toteuttaminen kaikki jäsenet kattavana yhtenäisenä toimijana on lähes mahdotonta. Valtuutus on mahdollista antaa myös suppeammalle joistakin jäsenvaltioista muodostetulle ryhmittymälle tai alueelliselle järjestölle tai muulle alueelliselle toimijalle.¹⁰⁸ Tästä peruskirjan mahdollistamasta toimintatavasta on muodostunut vallitseva käytäntö.¹⁰⁹

¹⁰² Charter of the United Nations, art. 36–38, 52.

¹⁰³ Charter of the United Nations, art. 33–34.

¹⁰⁴ Lowe et al. (2008b), 7.

¹⁰⁵ Charter of the United Nations, art. 39–41, 48.

¹⁰⁶ Charter of the United Nations, art. 42–45, 49.

¹⁰⁷ Lowe et al. (2008b), 8. YK:n peruskirjan artikla 43 velvoittaa jäsenvaltioita ylläpitämään joukkoja, jotka voidaan asettaa turvallisuusneuvoston käyttöön tilanteen niin vaatiessa. Artikla 45 puolestaan edellyttää jäsenvaltioita pitämään valmiudessa ilmavoimakomponenttia, jotta YK:lla olisi kyky nopeasti reagoida syntyneisiin tilanteisiin. Näitä artikloita ei ole sellaisenaan käytännössä noudatettu. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 43, 45.

¹⁰⁸ Charter of the United Nations, art. 52.

¹⁰⁹ Lowe et al. (2008b), 8–9.

Peruskirjaa laadittaessa konfliktit nähtiin ensisijaisesti valtioiden välisinä ja aseellisen voiman käyttö tarkoitettiin kohdennettavaksi hyökkääjää vastaan. Sisällissodan kaltaisissa konflikteissa ei hyökkääjän määrittäminen ole välttämättä selkeää. Tällaisissa tilanteissa on ollut selkeämpää neuvottelutuloksen jälkeen lähettää joukkoja osapuolten väliin valvomaan sopimuksen noudattamista. Näillä joukoilla on ollut oikeus voimankäyttöön vain itsepuolustukseksi. Koska YK:n peruskirja antaa turvallisuusneuvostolle laajat valtuudet päättää, millaisin toimenpitein se tehtävänsä toteuttaa, on rauhanturvaoperaatioiden ottaminen keinovalikoimaan ollut mahdollista. Nämä puolueettomat operaatiot ovat muodostuneet eräänlaiseksi YK:n symboliksi, vaikka peruskirjassa ei tällaisia operaatioita tai puolueettomuutta erikseen mainita.¹¹⁰

YK:n peruskirja pidättää turvallisuusneuvostolla oikeuden päättää aseellisen voiman käytöstä. Tällaista oikeutta ei tämän ajatuksen mukaan ole yksittäisellä valtiolla tai millään muulla järjestöllä. Ainoan poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Peruskirja tunnustaa oikeuden suvereniteetin puolustamiseen aseellisin keinoin ilman turvallisuusneuvoston valtuutusta. Hyökkäyksen kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus puolustautua hyökkääjää vastaan joko yksittäisenä valtiona tai kollektiivisesti useamman jäsenvaltion ryhmittymänä.¹¹¹

3.2 Turvallisuusneuvoston toiminta kylmän sodan aikana tilastojen valossa

Turvallisuusneuvosto aloitti toimintansa varsin erilaisessa ympäristössä kuin missä sen ajateltiin alun perin toimivan.¹¹² Sen keinovalikoima ja toimintaperiaatteet oli suunniteltu suvereenien valtioiden välisten konfliktien ratkaisemiseen ja niiden ennaltaehkäisemiseen. Valtion suvereniteettia kunnioitettiin, eikä turvallisuusneuvostoa tarkoitettu käytettäväksi valtion sisäisiin asioihin puuttumiseen.¹¹³ Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet konfliktit ovat olleet kuitenkin pääosin sisällissotia.¹¹⁴ Vaikka konfliktin ulkopuolisten suurvaltojen sekaantuminen joihinkin sisällissotiin muutti niiden luonnetta kansainväliseksi konfliktiksi, niitä ei juuri suurvaltojen sekaantumisen vuoksi tuotu turvallisuusneuvoston käsiteltäväksi.¹¹⁵ Konfliktien luonteen muuttuminen yhdessä toisen maailmansodan jälkeen alkaneen suurvaltojen

¹¹⁰ Lowe et al. (2008b), 20–21; Roberts & Zaum (2008a), 19.

¹¹¹ Charter of the United Nations, art. 51–52. Artikla 52 luo perustan muun muassa Naton ja Kollektiivisen turvallisuuden sopimusjärjestön toiminnalle.

¹¹² Roberts & Zaum (2008b), 35–36.

¹¹³ Malone (2004b), 8. Ks. myös Charter of the United Nations, art 2. Artiklan seitsemännessä kappaleessa mainitaan, että YK:lla ei ole oikeutta puuttua valtioiden sisäisiin asioihin, eikä jäsenvaltioiden tule esittää tällaisia asioita käsiteltäväksi. Samassa artiklassa todetaan tästä huolimatta, että periaate ei estä VII luvun mainitsemien toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Käytännössä pakotteet ja voimankäyttö on mahdollista periaatteesta huolimatta, jos turvallisuusneuvosto näin päättää.

¹¹⁴ Ks. kaavio 1.

¹¹⁵ Cousins (2004), 102–103.

välisen vastakkainasettelun kanssa teki turvallisuusneuvoston toiminnasta haastavaa. Käytännössä sen toiminta lamaantui pian perustamisen jälkeen.¹¹⁶ Merkittävimpanä tekijänä lamaan-
tumiseen oli peruskirjan määrittämä äänestystapa, jossa pysyvillä jäsenillä oli erityisasema.

Veto-oikeuden alkuperäisenä tarkoituksena oli se, että suurvallat ottavat yhteisesti merkittä-
vän vastuun sotilaallisen voiman käyttöön liittyvästä päätöksenteosta. Vastoin alkuperäistä
ajatusta pysyvät jäsenet käyttivät veto-oikeutta usein omien intressien ajamiseen. Veto-
oikeutta käytettiin myös propagandistisessa tarkoituksessa. Turvallisuusneuvoston jäsenvalti-
ot saattoivat tuoda päätöslauselmaehdotuksen äänestykseen siitä huolimatta, että jonkin pysy-
vistä jäsenistä tiedettiin käyttävän veto-oikeutta ehdotuksen kaatamiseksi. Menettelyllä halut-
tiin sysätä vastuu turvallisuusneuvoston passiivisuudesta veto-oikeutta käyttäneelle valtiolle.
Samalla ehdotuksen laatineet jäsenvaltiot korostivat omaa aktiivisuuttaan.¹¹⁷ Veto-oikeuden
runsas käyttö ei yksin selitä turvallisuusneuvoston passiivisuutta. Suurvaltojen toteuttamat
sotilaalliset toimet niiden omiksi etupiireiksi miellettyillä alueilla erityisesti itäisessä Euroo-
passa ja latinalaisessa Amerikassa päätyivät harvoin edes turvallisuusneuvoston asialistalle.¹¹⁸

Toisaalta päätöslauselmaehdotuksen hylkääminen ei kaikissa tilanteissa estänyt turvallisuus-
neuvoston tai muita YK:n jäseniä toimimasta. Yleiskokouksen vuonna 1950 julkaisemalla
Uniting for Peace -päätöslauselmalla se antoi itselleen oikeuden käyttää toimivaltaa turvalli-
susneuvoston tehtäviin liittyvissä asioissa sellaisissa tilanteissa, joissa turvallisuusneuvosto
oli veto-oikeuden käyttämisen vuoksi kyvytön toimimaan.¹¹⁹ Esimerkiksi Suezin kriisissä
1956 turvallisuusneuvosto tähän päätöslauselmaan vedoten siirsi asian käsittelyn YK:n yleis-
kokoukselle, kun asiaan ei turvallisuusneuvostossa saatu ratkaisua. Yleiskokous päätti asian
käsittelyn jälkeen perustaa UNEF I -rauhanturvaoperaation.¹²⁰

¹¹⁶ Malone (2004b), 4.

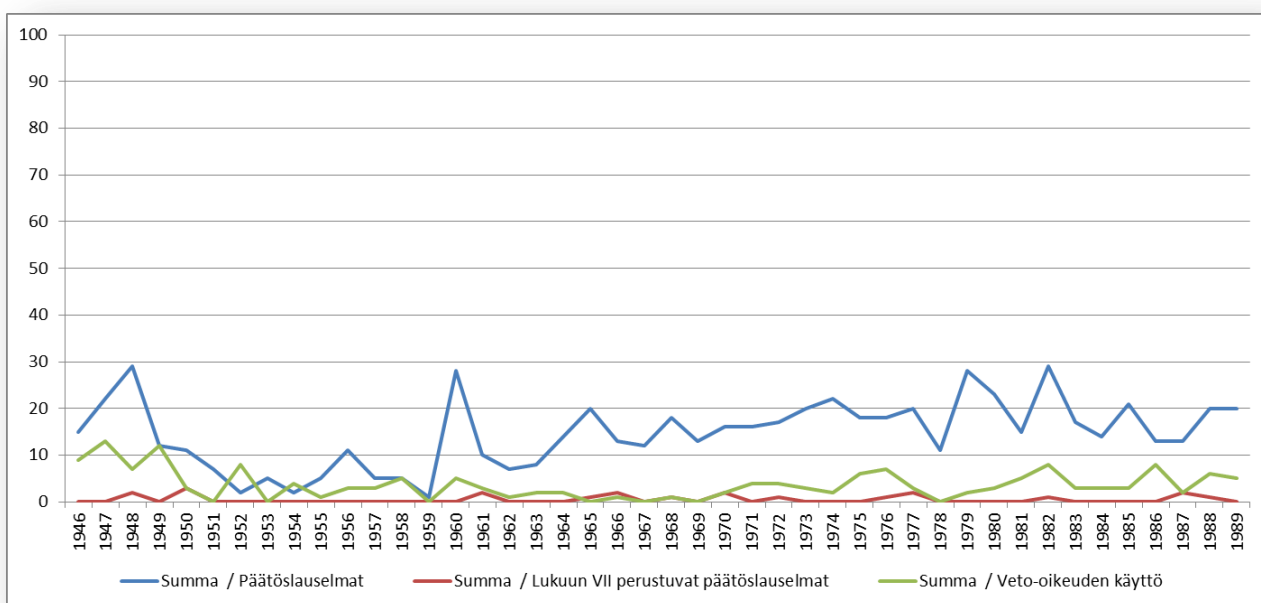
¹¹⁷ Wallenstein & Johansson (2004), 17, 20.

¹¹⁸ Roberts & Zaum (2008b), 36.

¹¹⁹ Lowe et al. (2008b), 20. Yleiskokous julkaisi Uniting for Peace -päätöslauselmansa vuonna 1950 turvalli-
susneuvoston toiminnan halvaannuttua Neuvostoliiton käytettyä kymmeniä kertoja veto-oikeuttaan YK:n viiden
ensimmäisen toimintavuoden aikana. Tähän päätöslauselmaan vedoten yleiskokous on sittemmin julkaissut lu-
kuisia päätöslauselmia turvallisuusneuvoston agendaan liittyvissä asioissa. Ks. tarkemmin esim. Zaum (2008),
155.

¹²⁰ Roberts & Zaum (2008b), 36.

Turvallisuusneuvoston aktiivisuutta voidaan havainnollistaa kaaviolla 2. Esimerkiksi vuosien 1960–1980 aikana konfliktien määrä nousi tasaisesti¹²¹, mutta turvallisuusneuvosto oli melko passiivinen. Suurta osaa konflikteista ei otettu käsittelyyn turvallisuusneuvostossa. Vuosina 1946–1989 turvallisuusneuvosto julkaisi yhteensä 646 päätöslauselmaa eli keskimäärin 15 päätöslauselmaa vuodessa. Päätöslauselman syntyminen estettiin samalla ajanjaksolla veto-oikeudella 162 kertaa.¹²² Julkaistuista päätöslauselmista 21 liittyivät YK:n peruskirjan VII lukuun¹²³ perustuviin pakkotoimiin. Niillä valtuutettiin aseellisen voiman käyttöön kahteen konfliktiin liittyen ja samoin pakotteita määrättiin kahteen konfliktiin liittyen. Samalla ajanjaksolla perustettiin 17 rauhanturvaoperaatiota.¹²⁴



Kaavio 2. Turvallisuusneuvoston julkaisemat päätöslauselmat ja veto-oikeudella hylätyt luonnokset vuosittain kylmän sodan aikana¹²⁵

¹²¹ Ks. kaavio 1.

¹²² Wallenstein & Johansson (2004), 18, 22.

¹²³ Kyseisen luvun artiklat käsittelevät muun muassa pakotteiden tai saarron määräämistä, diplomaattisuhteiden katkaisemista ja aseellisen voiman käyttöä konfliktin ratkaisemiseksi. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 39–51.

¹²⁴ Malone (2004b), 6–10. Pakotteiden kohteeksi joutuivat 1966 Rhodesia ja 1977 Etelä-Afrikka. Aseellisen voiman käyttöön valtuutettiin 1950-luvun alussa Koreassa ja 1960-luvun alussa Kongossa. Osa rauhanturvaoperaatioista perustettiin yleiskokouksen päätöslauselmalla.

¹²⁵ The United Nations, “Security Council Resolutions”, *YK:n verkkosivut*; The United Nations, “Veto List”, *YK:n verkkosivut*; Johansson (2009), 339–342.

Kylmän sodan aikana suurimmaksi kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaksi tekijäksi nousi suurvaltojen välisen ydinasein käytävän sodan syttyminen. Suurvaltojen erityisasema turvallisuusneuvostossa todennäköisesti osaltaan vähensi niiden välisen suoran yhteenoton riskiä.¹²⁶ Toisaalta juuri suurvaltojen erityisaseman vuoksi turvallisuusneuvosto ei todennäköisesti olisi edes kyennyt puuttumaan mahdolliseen sodan uhkaan. Siksi turvallisuusneuvoston pääasialliseksi tehtäväksi muodostui alueellisten konfliktien laajenemisen estäminen.¹²⁷ Vaikka kansainvälinen terrorismi nosti päätään 1970-luvulla ja suurvaltojen huoli ilmiötä kohtaan lisääntyi, se nousi vain harvoin keskustelun aiheeksi turvallisuusneuvostossa kylmän sodan aikana. Vallinnut vastakkainasettelu ja terrorismin liittyminen valtaosin Lähi-idän tilanteeseen tekivät yhteisymmärrykseen pääsemisen haastavaksi.¹²⁸

3.3 Kylmän sodan päättyminen taitekohtana turvallisuusneuvoston aktiivisuudessa

Turvallisuusneuvoston toimintaedellytykset alkoivat parantua 1980-luvun lopulla suurvaltojen pyrkiessä parantamaan keskinäisiä suhteitaan. Neuvostoliiton hajoaminen, kylmän sodan päättyminen ja samaan ajankohtaan osunut Persianlahden sota kiihdyttivät tätä suuntausta.¹²⁹ Ensimmäistä kertaa YK:n perustamisen jälkeen turvallisuusneuvostolla oli tosiasiallinen mahdollisuus toimia alkuperäisen toiminta-ajatuksen mukaisesti.¹³⁰

Turvallisuusneuvoston aktivoitumista on havainnollistettu kaaviossa 3. Vuosien 1990–2014 aikana on julkaistu yli kaksi kolmasosaa kaikista päätöslauselmista, kun edellisen 44 vuoden aikana vain alle kolmasosa. Samoin suurin osa pakotteisiin ja aseellisen voiman käyttöön liittyvistä päätöslauselmista on annettu kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tosin noin puolet edellä mainituista päätöslauselmista ovat liittyneet kahden valtion, Irakin ja Jugoslavian, konflikteihin. Kylmän sodan jälkeinen toimintaympäristö on mahdollistanut koko keinovalikoiden käyttämisen turvallisuusneuvostolle annetun tehtävän toteuttamiseksi.¹³¹

¹²⁶ Cousins (2004), 102–103.

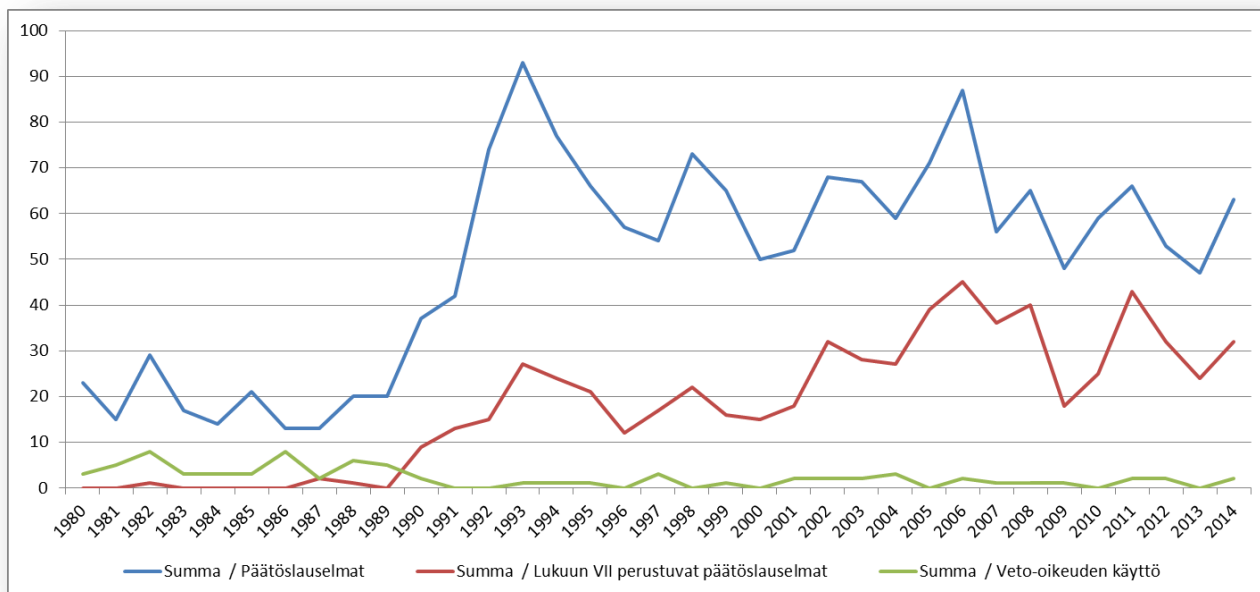
¹²⁷ Malone (2004b), 4.

¹²⁸ Roberts & Zaum (2008b), 36.

¹²⁹ Wallensteen & Johansson (2004), 19, 21.

¹³⁰ Fenton (2004), 1.

¹³¹ Wallensteen & Johansson (2004), 19, 27–28.



Kaavio 3. Turvallisuusneuvoston julkaisemat päätöslauselmat ja veto-oikeudella hylätyt luonnokset vuosittain 1980–2014¹³²

Veto-oikeuden käytön vähentymistä voidaan pitää yhtenä indikaationa työskentelyilmapiirin muutoksesta. Edellytykset päätösten syntymiselle ovat parantuneet. Toisaalta se ei suoraan kerro muutoksesta, sillä kylmän sodan aikaan veto-oikeutta käytettiin joissakin tilanteissa sitä hyödyntänyttä pysyvää jäsenvaltiota vastaan. Kylmän sodan jälkeen asiat, joissa veto-oikeuden käyttö on ollut todennäköistä, ovat vain harvoin edenneet äänestykseen saakka.¹³³

Turvallisuusneuvoston puuttumattomuus joihinkin konflikteihin, kuten Liberiassa ja Sierra Leonessa tapahtui, tai kyvyttömyys estää konfliktin eskaloituminen, esimerkkinä Ruandan kansanmurha, eivät johtuneet pysyvien jäsenten äänestyskäyttäytymisestä. Kyse oli turvallisuusneuvoston jäsenten kollektiivisesta valinnasta olla puuttumatta tilanteeseen. Turvallisuusneuvoston haluttomuus puuttua Afrikassa syntyneisiin konflikteihin johti 1990-luvulla siihen, että Afrikan unionin perustamispöytäkirja määrittää järjestölle itsenäisen oikeuden puuttua jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen vakavien rikkomusten ehkäisemiseksi. Tällaisiksi rikkomuksiksi mainitaan sotarikokset, kansanmurha ja rikokset ihmisyyttä vastaan.¹³⁴

¹³² The United Nations, ”Security Council Resolutions”, *YK:n verkkosivut*; The United Nations, ”Veto List”, *YK:n verkkosivut*; Johansson (2009), 339–342.

¹³³ Wallenstein & Johansson (2004), 20.

¹³⁴ Roberts & Zaum (2008b), 38–39. Afrikan unionin perustamispöytäkirja on tältä osin ristiriidassa YK:n peruskirjan kanssa.

Aktivoituminen näkyi myös käynnistettyjen rauhanturvaoperaatioiden määrässä. Kun vuosien 1946–1989 aikana turvallisuusneuvosto ja yleiskokous käynnistivät 17 operaatiota, sen jälkeen on käynnistetty useita kymmeniä operaatioita. Lähes kaikki näistä operaatioista ovat liittyneet kylmän sodan jälkeen syttyneisiin sisällissotiin. Kylmän sodan aikaiset pitkittyneet konfliktit ovat turvallisuusneuvoston toiminnassa jääneet taka-alalle. Samalla alueellisten toimijoiden, kuten Nato, Euroopan unioni ja Afrikan unioni, rooli rauhanturvaoperaatioissa on kasvanut.¹³⁵

Konfliktin torjunnassa korostui, ainakin suunnitelmien tasolla, niiden ennaltaehkäiseminen. Tässä yhteydessä pidettiin mahdollisena tinkiä suvereniteetin kunnioittamisesta. Turvallisuusneuvosto alkoi puuttua myös sisäisiin konflikteihin, kuten tapahtui 1980-luvun lopulla ja 1990-luvulla esimerkiksi Namibiassa, Guatemalassa, Bosniassa, Somaliassa ja Ruandassa. Vaikka joissakin konflikteissa turvallisuusneuvoston puuttuminen johti konfliktin päättymiseen, toisissa tapauksissa se ei onnistunut estämään humanitaarista katastrofia.¹³⁶ Sisäisiin asioihin puuttuminen näkyi myös itsenäistymään pyrkivien suvereenien valtioiden alueiden tukemisena, kuten esimerkiksi Kosovossa ja Itä-Timorissa tapahtui.¹³⁷

Aktivoitumisesta huolimatta turvallisuusneuvoston toiminta oli edelleen selektiivistä; monet vakavista konflikteista jäivät huomiotta, kuten tapahtui muun muassa Algeriassa, Kolumbiassa, Pohjois-Irlannissa ja Sri Lankassa. Lisäksi suurvaltojen väliset kiistat ratkotaan edelleen turvallisuusneuvoston ulkopuolella, kuten vuonna 2001 tapahtunut Yhdysvaltojen valvontalentokoneen hätälasku Kiinaan ja siitä seurannut kiista tapahtumien kulusta ja eri osapuolten toiminnan luonteesta.¹³⁸

Samalla kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden sisältöä on määritelty tarkemmin erillisillä päätöslauselmilla. Muun muassa päätöslauselmissa 1170, 1318 ja 1327¹³⁹ korostuu konfliktien syiden selvittäminen laaja-alaisesti taloudelliset ja sosiaaliset tekijät huomioiden. Laajentuneen turvallisuuskäsityksen perusteella turvallisuusneuvosto on valtuuttanut useita humanitaarisia interventioita, kuten Somaliassa, Ruandassa ja Haitissa. Erityisesti kansainvälisen terro-

¹³⁵ Roberts & Zaum (2008c), 54–57; Wallensteen & Johansson (2004), 27–30.

¹³⁶ Cousins (2004), 103.

¹³⁷ Malone (2004b), 8–10.

¹³⁸ Wallensteen & Johansson (2004), 22–23.

¹³⁹ Päätöslauselma 1170 korostaa humanitaarisen, sosiaalisen ja hallinnollisen kehityksen merkitystä Afrikan mantereella syttyneiden konfliktien vähentämiseksi. Toinen Afrikkaa koskeva päätöslauselma, 1318, kiinnittää aseiden salakuljetuksen ohella huomiota ihmisoikeusloukkauksiin ja muun muassa HIV:n ehkäisemiseen. Päätöslauselma 1327 on yleinen ohjaus rauhanturvaoperaatioita koskien. Siinä korostetaan kestäväen kehityksen, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen merkitystä konflikteja ehkäisevänä tekijänä. Ks. tarkemmin S/RES/1170 (1998), S/RES/1318 (2000), S/RES/1327 (2000).

rismin merkitys uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle on 2000-luvulla lisääntynyt. Tämän teeman perusteella turvallisuusneuvosto on myös puuttunut valtioiden sisäisiin asioihin. Esimerkiksi Sudania, Libya ja Afganistania vastaan asetettiin pakotteita, koska niiden epäiltiin tukevan terroristijärjestöjä taloudellisesti. Uusista teemoista huolimatta turvallisuusneuvoston päätarkoituksena voidaan edelleen pitää yksittäisten kriisien ja konfliktien ratkaisemista, jota muut teemat tukevat. Asialistalle nostettuja teemoja voidaan käyttää perusteena yksittäiseen konfliktiin puuttuessa.¹⁴⁰

3.4 Turvallisuusneuvoston asema kansainvälisessä järjestelmässä

YK:n jäsenvaltiot ovat valtuuttaneet peruskirjan allekirjoittamalla turvallisuusneuvoston edustamaan niitä rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä asioissa. Samalla ne ovat sitoutuneet noudattamaan sen antamia päätöksiä ja toteuttamaan päätösten edellyttämiä toimenpiteitä. Peruskirja antaa turvallisuusneuvostolle laajat valtuudet tehtävänsä toteuttamiseksi; se voi itsenäisesti päättää, milloin jokin tapahtuma uhkaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta sekä millaisiin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden tulee ryhtyä tilanteen rauhoittamiseksi. Periaatteessa jäsenvaltiot asettavat turvallisuusneuvoston kansainvälisessä järjestelmässä tietyn rajoituksen niiden yläpuolelle.

Käytännössä turvallisuusneuvoston toiminta on ollut perustamisesta lähtien haastavaa. Toimintaympäristö on ollut erilainen kuin missä sen suunniteltiin toimivan. Ajatus pysyvien jäsenvaltioiden yhteisvastuusta rauhan ylläpitämiseksi kariutui heti alkuvuosina, kun suurvaltojen vastakkainasettelu teki yhteistyön lähes mahdottomaksi ja lamaannutti turvallisuusneuvoston toiminnan. Vastakkainasettelun päättyminen mahdollisti alkuperäisen ajatuksen toteuttamisen ensimmäistä kertaa sen perustamisen jälkeen. Se kykenee käyttämään koko keinovalikoimaansa konfliktien ratkaisussa. Lisäksi turvallisuusneuvosto on löytänyt keinon puuttua valtioiden sisäisiin konflikteihin. Muun muassa kansainvälisen terrorismin torjuminen ja humanitaarisen kriisin ehkäiseminen tai lopettaminen nähdään niin merkittävinä tekijöinä, että turvallisuusneuvosto voi puuttua suvereenin valtion sisäisiin asioihin.

Peruskirjan ajatuksen mukaisesti turvallisuusneuvoston tulisi olla kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ylläpitävä toimielin, joka pyrkii ennaltaehkäisemään konfliktien syntymisen ja toisaalta ratkaisemaan jo syntyneet konfliktit sekä tukemaan konfliktinjälkeisessä vakauttamisessa. Turvallisuusneuvosto toimii yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa ja koordinoi rauhan ylläpitämistä. Turvallisuusneuvosto ottaa käsiteltäväkseen rauhaan ja turvallisuuteen

¹⁴⁰ Roberts & Zaum (2008b), 36–37; Roberts & Zaum (2008c), 57; Wallensteen & Johansson (2004), 29.

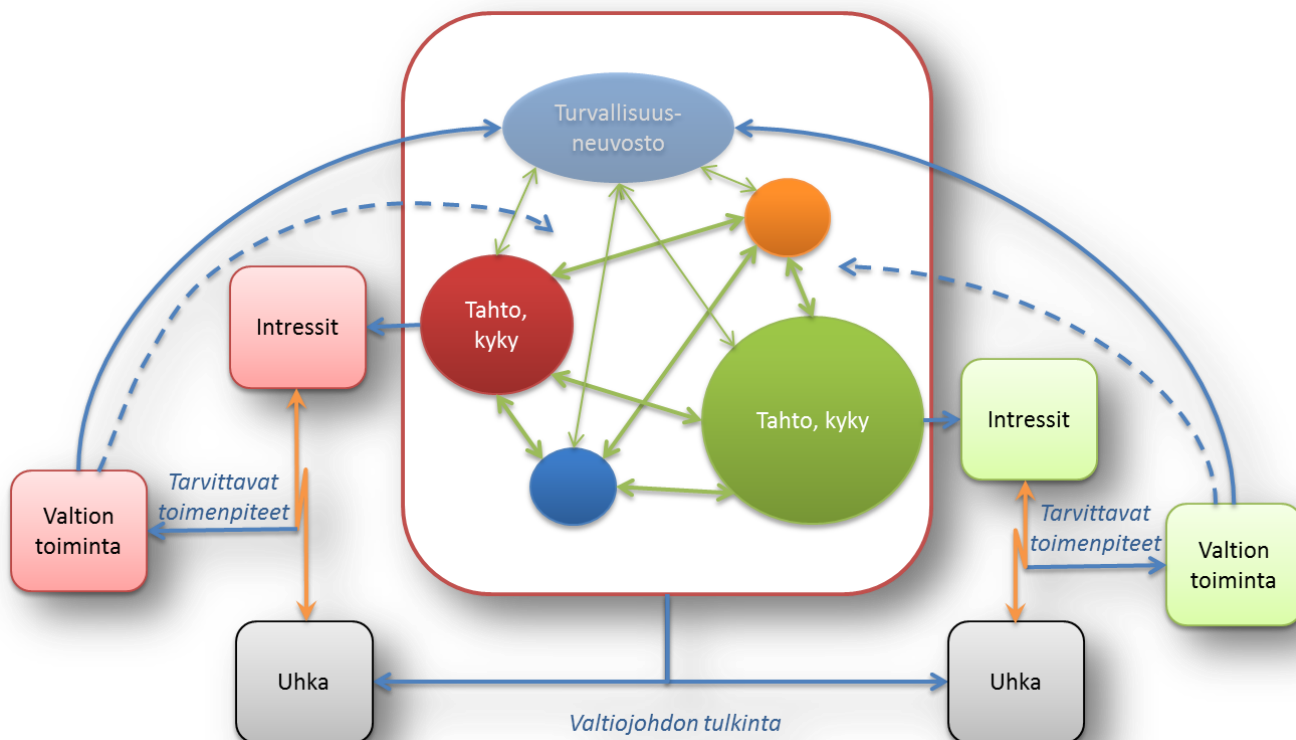
liittyvänä ylimpänä toimijana laajaa kansainvälistä ulottuvuutta omaavat konfliktit sekä sellaiset alueelliset konfliktit, joihin ei ole saatu ratkaisua paikallisesti tai alueellisesti. Ajatuksen mukaisesti turvallisuusneuvosto on ikään kuin ylin oikeusaste, jonka päätöksestä ei voi valittaa.

Oikeudellisesta vertauskuvasta poiketen turvallisuusneuvoston toiminta on käytännössä ollut valikoivaa. Sen asialistalle on toki noussut useita merkittäviä konflikteja ja kriisejä sekä yleisiä turvallisuuteen liittyviä teemoja. Samalla se on jättänyt ottamatta kantaa useisiin kansainvälistä turvallisuutta uhkaaviin konflikteihin. Osa asialistalle nousseista tapahtumista on jäänyt vaille ratkaisua, kun pysyvät jäsenet eivät ole päässeet yksimielisyyteen tarvittavista toimenpiteistä.

Vaikka turvallisuusneuvostolle on annettu laajat valtuudet tehtävänsä toteuttamiseksi, päätösten toimeenpano on aina riippuvainen YK:n jäsenvaltioiden halusta niiden toteuttamiseen. Pysyvien joukkojen puuttuessa sotilaallista voimaa vaativat operaatiot edellyttävät, että YK:n jäsenvaltiot antavat operaation käyttöön riittävästi joukkoja. Vastaavasti pakotteiden tehokkuus on riippuvainen siitä, että kaikki YK:n jäsenvaltiot niitä noudattavat. Lopputulokseen ei siis aina vaikuta se, mitä keinoja konfliktin ratkaisemiseksi tulisi käyttää, vaan mistä keinoista turvallisuusneuvosto pääsee riittävään yksimielisyyteen, ja missä määrin YK:n jäsenvaltioilla on halua osallistua päätösten toimeenpanoon.

Sitä, miksi turvallisuusneuvosto ei ole saavuttanut sellaista asemaa kuin YK:n peruskirja antaisi mahdollisuuden, voidaan lähestyä uusklassisen realismin näkökulmasta. Turvallisuusneuvoston asema kansainvälisessä järjestelmässä tästä näkökulmasta on esitetty yksinkertaistettuna kuvassa 4. Kansainvälisessä järjestelmässä merkittävimpinä toimijoina olevat suvereenit valtiot pyrkivät suojelemaan omia intressejään ja valta-asemastaan riippuen joko säilyttämään asemansa tai lisäämään omaa valtaansa suhteessa muihin valtioihin. Instituutiot, kuten turvallisuusneuvosto, ovat osa kansainvälistä järjestelmää. Koska niillä ei ole valtioista riippumatonta itsenäistä asemaa, instituutioilla on suvereenieja valtioita vähäisempi merkitys järjestelmälle.¹⁴¹ Ne ovat yksi valtioiden välisen vuorovaikutuksen väline.

¹⁴¹ On huomattava, että suuri osa järjestöistä ja muista instituutioista on nykyään valtiosta riippumattomia kansalaisjärjestöjen kaltaisia toimijoita. Niiden toimintakenttää ovat ympäristönsuojelun ja ihmisoikeuksien suojelun kaltaiset kokonaisuudet, joiden realismi ei katso kuuluvan valtapolitiikkaan. Siksi realismin näkökulmasta merkittävimmät instituutiot ovat jäsenvaltioihin sidoksissa olevia toimijoita.



Kuva 4. Turvallisuusneuvoston asema kansainvälisessä järjestelmässä¹⁴²

Suurvalloille instituutiot ovat keino edistää omia intressejään; heikommille valtioille ne tarjoavat mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin. Pysyvien jäsenvaltioiden erityisasema turvallisuusneuvostossa antaa niille mahdollisuuden suojella omia intressejään estämällä niille haitallisten päätösten tekemisen, vaikka ne eivät suoraan kyseistä jäsenvaltiota koskisi. Samalla erityisasema antaa pysyville jäsenvaltioille niiden todellisesta valta-asemasta riippumattoman vallankäyttömahdollisuuden. Vaihtuville jäsenvaltioille turvallisuusneuvosto antaa ainakin näennäisesti niiden valta-asemaa suuremman vaikutusvallan ja mahdollisuuden vaikuttaa merkittäviin päätöksiin.

Kylmän sodan aikana vallinneessa bipolaarisessa järjestelmässä Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton oli edullista etsiä ratkaisua kiistoihin kahdenvälisesti. Koska näiden kahden suurvallan väliset intressit olivat usein ristiriitaisia ja ne pyrkivät ehkäisemään toisen valtion valta-aseman kasvamisen, ei turvallisuusneuvostolla ollut toimintaedellytyksiä. Lamaannus toimi lähinnä pidäkkeenä kahden ydinasevaltion välisessä valtataistelussa.

¹⁴² Turvallisuusneuvosto on lisätty toimijaksi kansainväliseen järjestelmään. Osa valtioiden toiminnasta kanavoituu turvallisuusneuvoston kautta. Vrt. kuva 2.

Kylmän sodan jälkeistä kansainvälistä järjestelmää voidaan tulkita kahdella tavalla. Unipolaarisena järjestelmänä Yhdysvaltojen toimiessa hegemonina se antaa Yhdysvalloille mahdollisuuden käyttää turvallisuusneuvostoa ehkäisemään oman valta-asemansa heikentymistä ja oman ulkopoliittikkansa instrumenttina. Jälkimmäinen tosin edellyttää, että se pystyy saamaan muut pysyvät jäsenvaltiot omien näkemystensä taakse. Hegemonina se kykenee toimimaan omien etujensa mukaisesti ilman turvallisuusneuvostoa, mutta turvallisuusneuvoston käyttäminen instrumenttina tarjoaa laajemman hyväksynnän sen ulkopoliittikalle. On luonnollista, että muut pysyvät jäsenvaltiot korostavat turvallisuusneuvoston merkitystä, sillä vain silloin ne kykenevät käyttämään vaikutusvaltaansa. Siksi esimerkiksi kylmän sodan hävinneen Neuvostoliiton perillinen, Venäjä, on korostanut YK:n merkitystä.¹⁴³ Erityisasemalla ja sen tuomalla vaikutusvallalla ei ole merkitystä pysyville jäsenvaltioille, jos hegemoni, Yhdysvallat, sivuuttaa turvallisuusneuvoston toiminnassaan.

Ajateltaessa kylmän sodan jälkeistä kansainvälistä järjestelmää multipolaarisena napojen välisen spontaanin yhteistyön mahdollisuudet ovat heikot. Siksi tarvitaan turvallisuusneuvoston kaltaisia instituutioita yhteistyöfoorumina. Vaikka se ei vielä takaa yhteistyön onnistumista, se antaa siihen mahdollisuuden. Toisaalta turvallisuusneuvoston olemassaolo ohjaa ja asettaa rajoituksia valtioiden ulkopoliittikalle. Multipolaarisessa järjestelmässä yksikään pysyvä jäsenvaltio ei voi sivuuttaa turvallisuusneuvostoa ilman, että muut pysyvät jäsenvaltiot puuttuisivat sen toimintaan. Äänestyssäännöt eivät mahdollista turvallisuusneuvoston reagoimista tilanteeseen, mutta niiden valta-asema riittää jonkin toisen yhteistyömuodon, esimerkiksi suoran liittoutumisen, avulla vastustamaan turvallisuusneuvoston ohittaneen jäsenvaltion pyrkimyksiä. Järjestelmästä riippumatta turvallisuusneuvoston vaikutusvalta ei perustu sen valtuuksiin, vaan pysyvien jäsenvaltioiden intressien yhtenevyyteen. Se viime kädessä määrittää turvallisuusneuvoston asialistalle nousevat asiat, päätösten syntymisen ja päätösten mukaisten toimien tarkoituksenmukaisuuden.

¹⁴³ Ks. tarkemmin esim. Muutosten Venäjä (2012), 15. YK:n merkityksen korostaminen on luonnollisten liittoilaisten puuttuessa osa Venäjän suurvalta-aseman puolustamista.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimusasetelman perusteella tutkimus päätettiin toteuttaa laadullisena tutkimuksena. Aikaisemmat tutkimukset ja odotettavissa oleva laaja aineisto ohjasivat käyttämään tutkimusmetodina sisällönanalyysia. Tässä luvussa tarkastellaan valitun metodin toteutustapaa ja käyttöperiaatteita. Toisessa alaluvussa perustellaan tutkimuksen aineiston valintaan liittyvät tekijät ja esitellään muutamia keskeisiä aineistoon sisältyviä tutkimuksia. Luvun lopussa on havainnollistettu tutkimuksessa syntyneitä luokittelukaaviota ja siihen sisältyviä käsitteitä.

4.1 Sisällönanalyysi laadullisena tutkimusmetodina

Sisällönanalyysin tarkoituksena on tuottaa kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tiivistetyssä muodossa. Sen avulla on mahdollista muuntaa laaja aineisto helpommin käsiteltävään muotoon varsinaista analyysia varten. Muiden laadullisten metodien tapaan se perustuu aineistoon, ja analyysi on ainakin osittain iteratiivinen prosessi.¹⁴⁴ Lisäksi konteksti on keskeinen elementti analysoitaessa aineistosta havaittuja merkityksiä. Sen sijaan sisällönanalyysi ei ota kantaa havaittujen merkityksien tuottamiseen, kuten diskurssianalyysi, vaan kuvailevan luonteensa vuoksi se pitää havaittuja merkityksiä annettuna kyseenalaistamatta niitä.¹⁴⁵

Kyseessä on systemaattinen metodi, jossa tarkastellaan kattavasti tutkimuksen kannalta oleellista aineistoa. Olettamukset ja ennakkokäsitykset eivät saa rajata aineistoa. Aineiston käsitelyssä käytetään kolmivaiheista prosessia, jonka toteutus ei ole riippuvainen tutkittavasta aiheesta tai tutkimuskysymyksistä.¹⁴⁶ Ensimmäisessä vaiheessa koko aineisto käydään läpi ja tutkimuksen kannalta oleelliset ilmaisut koodataan. Koodauksen perusteella aineisto muunnetaan tutkimusongelman tarkastelun kannalta soveltuvaan muotoon pilkkomalla alkuperäinen aineisto osiin ja tiivistetään korvaamalla löydettyt ilmaisut alkuperäistä ilmaisua pelkistetyillä ilmaisuilla. Tutkimuksen kannalta merkityksetön sisältö jätetään huomiotta.¹⁴⁷

Tämän vaiheen jälkeen varsinaista aineistoa ei enää käsitellä, vaan prosessia jatketaan ryhmittelemällä pelkistettyjä ilmaisuja. Samankaltaiset ilmaukset yhdistetään yhden niitä kuvaavan käsitteen alle, ja samalla tarkastelu siirtyy yleisemmälle tasolle. Luokittelua jatketaan tarpeen mukaan yhdistämällä syntyneitä käsitteitä vastaavalla tavalla niitä kuvaavan ylemmän tason käsitteen alle. Tässä vaiheessa muodostuu alustavia kuvauksia tutkittavasta ilmiöstä. Kolmas vaihe on aineiston pelkistäminen. Siinä alkuperäisen aineiston ilmauksista syntyy edellisen

¹⁴⁴ Schreier (2014), 173.

¹⁴⁵ Tuomi & Sarajärvi (2009), 102–104; Schreier (2014), 180–181.

¹⁴⁶ Schreier (2014), 171.

¹⁴⁷ Tuomi & Sarajärvi (2009), 108–110.

vaiheen luokittelun kautta yleiskäsitteitä. Vaiheittainen systemaattinen käsittely antaa sisällönanalyysille määrällisen tutkimuksen piirteitä hämärtäen määrällisten ja laadullisten metodien välistä jaottelua. Sisällönanalyysin prosessi kuvaa käytännössä tiedon luokittelun avulla tapahtuvan aineiston järjestämisen. Syntyneen tiedon analysointiin se ei tarjoa vastaavanlaista prosessia, vaan analysoitua tietoa syntyy luokitteluvaiheen aikana tehtyjen havaintojen perusteella. Vaikka metodin luokitteluprosessin toteutus on aineistosta ja tutkimuskysymyksistä riippumaton, tutkittava ilmiö ohjaa luokittelun jälkeistä analyysiä valitun päättelyprosessin avulla.¹⁴⁸

Sisällönanalyysi toteutettiin tässä tutkimuksessa teoriaohjaavaa päättelyprosessia noudattaen. Se perustuu abduktiiviseen päättelyyn, joka mahdollistaa uusien ajatusten ja näkökulmien löytymisen jo olemassa olevasta tutkimuksesta. Tutkimus alkaa aineistosta tehtävistä havainnoista teorioiden, oletusten tai ennakkokäsitysten sijaan.¹⁴⁹ Pelkistettynä päättelyprosessi alkaa yllättävistä löydöksistä ja päättyy, kun nämä löydökset muuttuvat ymmärrykseksi.¹⁵⁰ Ymmärrys syntyy tulkitsemalla havaintoja lopuksi olemassa olevan tiedon avulla. Käytännössä prosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja teorian tai taustatiedon tuottamat valmiit käsitykset. Prosessin etuna on, että se ei sulje pois aikaisemman tiedon hyödyntämistä, toisin kuin aineistolähtöinen päättelyprosessi, jossa pyritään aineistosta saatujen havaintojen perusteella muodostamaan yleisiä periaatteita. Vastaavasti teoria ei sido analyysin etenemistä yhtä tiukasti kuin teorialähtöisessä päättelyprosessissa, jossa se määrittelee tutkittavan ilmiön.¹⁵¹

Teoriaohjaavan prosessin kaksi ensimmäistä vaihetta ovat yhteneviä aineistolähtöisen prosessin kanssa. Siinä ei käytetä valmista analyysirunkoa, vaan käsitteet muodostetaan pelkästään aineistosta löydettyjen ilmaisujen perusteella.¹⁵² Viimeisessä vaiheessa aineiston pohjalta syntyneet käsitteet yhdistetään teorian synnyttämien valmiiden yleiskäsitteiden alle teorialähtöisen päättelyprosessin tapaan.¹⁵³ Luokittelukaavion tulee päättelyprosessista ja kaavion luomis-

¹⁴⁸ Tuomi & Sarajärvi (2009), 108–117; Schreier (2014), 173; Flick (2014), 431.

¹⁴⁹ Reichertz (2014), 127. Reichertzin mukaan havainnointi ei tosiasiaassa ole täysin ennakkokäsityksistä vapaa, sillä havainnoijan aikaisempi käsitys aiheesta saattaa tuottaa tiedostamattomia ennakkokäsityksiä. Nämä ohjaavat havainnoijan ajattelua, vaikka hän ei sitä tiedosta.

¹⁵⁰ Reichertz (2014), 126.

¹⁵¹ Tuomi & Sarajärvi (2009), 95–97.

¹⁵² Ks. Flick (2014), 429–430. Flickin mukaan käsitteiden luomista aineistosta pitäisi käyttää vain poikkeuksellisissa tapauksissa; yleensä se pitäisi luoda teoriasta. Flick perustelee väitettä sillä, että koodaamisen ja teoriaan perustuvien käsitteiden tarkoituksena on tehdä metodista muita laadullisen tutkimuksen metodeja systemaattisemman. Toisaalta hän myöntää, että käsitteissä on mahdollisuus joustaa teoriasta tarpeen mukaan. Vrt. Schreier (2014), 171. Schreier edustaa vastakkaista näkemystä. Hänen mukaan ainakin osa käsitteistä tulisi olla aineistolähtöisiä. Hän perustelee näkemystään sillä, että tällä voidaan varmistaa käytettyjen käsitteiden edustavan tutkimuksen aineistoa. Luokittelun tulee olla kuvaus aineistosta. Vastakkaisista näkökulmista huolimatta sekä Flickin että Schreierin tarkoituksena voidaan katsoa olevan tutkimuksen läpinäkyvyyden ja luotettavuuden lisääminen.

¹⁵³ Tuomi & Sarajärvi (2009), 111, 117.

tavasta riippumatta täyttää yhtenevät perusominaisuudet. Ylimmän tason käsitteen tulee olla yksiulotteinen ja edustaa vain yhtä näkökulmaa. Useamman näkökulman tarkastelemiseksi voidaan luoda useita yläkäsitteitä. Alakäsitteet on puolestaan valittava siten, että analyysiyksikkö voi liittyä vain yhteen alakäsitteeseen. Tällöin analyysiyksikkö koodataan vain kerran yhden yleiskäsitteen alla ja luokittelusta tulee yksiselitteinen. Koska yleiskäsite tarkastelee aineistoa vain yhdestä näkökulmasta, voidaan sama analyysiyksikkö koodata samanaikaisesti useamman yleiskäsitteen alle.¹⁵⁴

Vaikka teoriolla on merkittävä osuus laadullista tutkimusta ohjaavana tekijänä, sen terminologinen määrittely ei ole yksiselitteinen. Yksinkertaistettuna teoria on joukko käsitteitä ja niiden välisiä merkityssuhteita.¹⁵⁵ Tämän raportin toisessa luvussa esitelty kansainväliseen järjestelmään liittyvä teoria, poliittinen realismi, on tapa ymmärtää ja selittää kansainvälisen järjestelmän ilmiöitä yleisesti. Se asemoi tutkimuksen kohteena olevan YK:n turvallisuusneuvoston osaksi kansainvälistä järjestelmää. Tätä tutkimusta ohjaavana teoriana voidaan analyysin näkökulmasta pitää myös kolmannessa luvussa muodostettua kuvaa YK:n turvallisuusneuvoston tehtävistä, valtuuksista ja toiminnasta. Se muodostaa viitekehyksen, joka määrittää turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuudet ja jossa tutkittavia ilmiöitä tarkastellaan.

Sisällönanalyysi on metodi, jonka tarkoituksena on systemaattisesti kuvata laadullisen tietoa-ineiston merkitystä. Sen vahvuutena on tiedon tiivistäminen, systemaattisuus ja joustavuus. Tiedon tiivistäminen tapahtuu tiedon luokittelun avulla. Aineistoa tarkastellaan valitusta näkökulmasta. Aineisto voi olla monipuolista sisältäen esimerkiksi kirjallisia dokumentteja, haastatteluita tai kirjallisuutta. Vaikka metodi on joustava, se soveltuu parhaiten tekstimuotoisen aineiston käsittelyyn, sillä esimerkiksi visuaalisen aineiston koodaaminen on haastavaa. Vaarana metodissa on aineiston näkökulman katoaminen ja tarkastelun jääminen pinnalliseksi, kun piilomerkitykset jätetään pois tarkastelusta. Haasteena on myös alkuperäisen sisällön korvaaminen yleistyksillä. Joustavuudestaan huolimatta se ei pelkistämisen vuoksi sovellu merkitysten moniulotteisuuden tarkasteluun tai eri merkitysten keskinäisten suhteiden tarkasteluun.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Schreier (2014), 175.

¹⁵⁵ Tuomi & Sarajärvi (2009), 18–19.

¹⁵⁶ Schreier (2014), 170, 180–181; Flick (2014), 436, 429–430.

4.2 Tutkimuksen aineiston valinta

Teoriaohjaava analyysiprosessi mahdollistaa aineiston kokoamisen melko vapaasti, sillä aineiston perusteella määritetään tutkittava ilmiö.¹⁵⁷ Tutkimuskohteen vuoksi primääriaineistoksi valikoitui turvallisuusneuvoston virallisia dokumentteja. Aineistoon sisällytettiin esimerkitapauksiin liittyvät päätöslauselmat ensimmäisestä kannanotosta tilanteen ratkaisemiseen saakka. Tilanteen ratkaisemisella tässä yhteydessä tarkoitetaan joko konfliktin päättymistä rauhansopimukseen tai muun asetetun tavoitteen saavuttamista. Joidenkin tapausten osalta aineistoon sisällytettiin konfliktin jälkeiset tai konfliktin jatkuessa liittouman sotilaallisen operaation jälkeiset päätöslauselmat käyttöönotettujen pakkokeinojen voimassaolon päättämiseen tai muuhun merkittävään toimenpiteeseen saakka. Päätöslauselmien ohella primääriaineistoon sisällytettiin hyväksymättä jääneet päätöslauselmaluonnokset ja kokouspöytäkirjat sellaisten päätöslauselmien osalta, joissa yksi tai useampi turvallisuusneuvoston pysyvä jäsenvaltio pidättäytyi äänestämästä tai äänesti päätöslauselmaehdotusta vastaan. Pöytäkirjoista käy ilmi jäsenvaltioiden perustelut äänestyskäyttäytymiselle.

Aineistoa täydennettiin aiheesta aikaisemmin tehdyillä tutkimuksilla. Menettely mahdollisti laajasta aineistosta ja eri näkökulmista tehtyjen havaintojen ja arviointien hyödyntämisen esittäessä vastauksia tutkimuskysymyksiin. Aineistoon sisällytetty tutkimuskirjallisuus ja aikakausjulkaisujen artikkelit valittiin aiemman tutkimuksen kartoituksen perusteella. Ensimmäinen aineiston rajaus tehtiin kirjan tai artikkelin otsikon ja mahdollisen tiivistelmän perusteella. Tutkimuskysymyksiin mahdollisesti vastaavaa aineistoa rajattiin edelleen niiden sisältöön perehtymällä. Lopulliseen aineistoon valikoitui tutkimukset ja artikkelit, jotka tarkemman perehtymisen jälkeen edelleen mahdollisti tutkimuskysymyksiin vastaamisen. Tutkimukseen valittu aineisto käsitti 17 teosta ja kymmenen aikakausjulkaisun artikkelia. Irakin sotaan liittyvä aineisto jakautui tasaisesti kirjallisuuteen ja artikkeleihin. Libyan sodan osalta aineisto painottui artikkeleihin muiden tapausten osalta painopisteen ollessa kirjallisuudessa. Aineistoon valittujen tutkimusten näkökulma vaihtelee YK:n perustamisesta lähtien nykypäivään ulottuvasta kokonaisvaltaisesta tarkastelusta yksittäisen päätöslauselman ja sen seurausten tarkasteluun. Jäljempänä esiteltävät esimerkit eivät edusta koko aineistoa, vaan niiden avulla on tarkoitus luoda mielikuva aineistoon valittujen tutkimusten teemoista ja näkökulmista.

¹⁵⁷ Tuomi & Sarajärvi (2009), 99.

Kokonaisvaltaista tutkimusta edustavat muun muassa toimituskunnan toimittama *The United Nations Security Council and War*¹⁵⁸ ja David Malonen toimittama *The UN Security Council*¹⁵⁹. Ensin mainittu käsittelee YK:n turvallisuusneuvoston ja eri kriisien välistä suhdetta esimerkkitapauksilla havainnollistettuna. Siihen sisältyy turvallisuusneuvoston roolin ja keinovalikoiman käsittely. Sen esimerkkitapauksissa on käsitelty Libyaa lukuun ottamatta kaikkia tähän tutkimukseen valittuja konflikteja. Teos on laadittu Oxfordin yliopiston seminaarisarjan pohjalta. Jälkimmäinen teos tarkastelee turvallisuusneuvoston toimintaa kylmän sodan jälkeen eri teemojen kautta, joita ovat uudet uhkat, turvallisuusneuvoston asettamien velvoitteiden toimeenpano sekä turvallisuusneuvoston työskentelymenetelmät ja yhteistyö muiden järjestöjen kanssa. Tässä tutkimuksessa tarkastelluista konflikteista teoksen esimerkkitapauksiin on sisällytetty Bosnian ja Kosovon sodat. Molempien teosten kirjoittamiseen on osallistunut eri alojen tutkijoita lukuisista yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Osa kirjoittajista toimi kirjoitushetkellä tai sitä ennen eri tehtävissä YK:ssa.

Yksittäisen teeman ympärille rakennetuista tutkimuksista esimerkiksi Elinor Sloanin kirjoittama *Bosnia and the new collective security*¹⁶⁰ edustaa rauhanturvaamisen näkökulmaa. Siitä huolimatta Bosnian sotaa käsittelevä tutkimus on yksityiskohtainen kuvaus konfliktin eri vaiheista ja siihen liittyneiden eri toimijoiden roolista konfliktin rauhoittamisessa. Samaa näkökulmaa edustaa Wolfgang Biermannin ja Martin Vadsetin toimittama *UN peacekeeping in trouble*¹⁶¹. Tutkimus keskittyy rauhanturvaoperaatioiden toteuttamiseen Jugoslavian itsenäistymissodissa ja rauhanturvaamisen kehittämiseen operaatioista saatujen kokemusten pohjalta. Vaikka turvallisuusneuvosto ei ole tässä tutkimuksessa tarkastelun keskipisteenä, sen toiminnan vaikutuksia sivutaan etenkin päätöslauselmien toteuttajan näkökulmasta tarkasteltuna.

Neil Fentonin kirjoittama *Understanding the UN Security Council*¹⁶² käsittelee turvallisuusneuvoston toimintaa humanitaarisesta näkökulmasta. Teoksessa tarkastellaan muun muassa suvereniteetin ja intervention välistä ristiriitaa. Sen esimerkkitapauksiin on sisällytetty Bosnian ja Irakin sodat. Thomas Weissin, Margaret Crahanin ja John Goeringin toimittama *Wars on terrorism and Iraq*¹⁶³ käsittelee Irakin sotaa osin samasta näkökulmasta kuin Fenton. Teoksen artikkeleissa tarkastellaan ihmisoikeuksien asemaa Yhdysvaltojen ulkopoliitikassa, joten turvallisuusneuvosto ei ole varsinainen tarkastelun kohde. Koska Yhdysvallat oli käytännössä

¹⁵⁸ Lowe et al. (2008a).

¹⁵⁹ Malone (2004a).

¹⁶⁰ Sloan (1998).

¹⁶¹ Biermann & Vadset (2000a).

¹⁶² Fenton (2004).

¹⁶³ Weiss, Crahan & Goering (2004).

yksi Irakin sodan osapuolista, teos kuvaa hyvin niitä odotuksia, joita turvallisuusneuvostoon kohdistettiin. Samalla se osoittaa turvallisuusneuvoston käytännön toimintamahdollisuudet konfliktin estämiseksi.

Kansainvälisen järjestelmän ja toimintaperiaatteiden näkökulmaa edustavat Pekka Visurin *Kosovon sota*¹⁶⁴ ja Alex Conten *Security in the 21st century*¹⁶⁵. Näistä ensimmäinen tarkastelee Kosovon sodan taustoja, tapahtumia ja seurauksia kansainvälisen politiikan näkökulmasta. Kosovon sotaa taustoittavassa osassa on myös lyhyt katsaus Bosnian sotaan. Conten teos tarkastelee tapaustutkimuksena Irakin ja Afganistanin konflikteja ja erityisesti niihin liittyvää voimankäyttöä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Lawrence Freedmanin ja Efraim Karshin *The Gulf conflict 1990–1991*¹⁶⁶ edustaa samaa teemaa. Teos käsittelee yksityiskohtaisesti Persianlahden sotaa diplomatian näkökulmasta. Se sisältää kuvauksia konfliktiin liittyvistä keskusteluista ja arvioi tapahtumien kulun syitä.

Artikkeleissa toistuu pääosin kirjallisuudessa esiintyvät näkökulmat. Poorvi Chitalkarin ja David Malonen *The UN Security Council and Iraq*¹⁶⁷ on tiivis esitys sekä Persianlahden että Irakin sotien tapahtumista. Artikkelin tarjoaa syitä konfliktien syntymiseen. S. Rajen Singhin *The Kosovo Crisis and the Quest for Diplomatic Solution*¹⁶⁸ on diplomaattinen tarkastelu Kosovon konfliktin ratkaisemisesta. Sen keskeistä sisältöä ovat eri toimijoiden käymät keskustellut rauhanomaista ratkaisua haettaessa. Artikkelin lopussa käsitellään Naton toteuttaman ilmaoperaation laillisuutta kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. B. K. Shrivastava ja Manmohan Agarwal tarkastelevat artikkelissaan *Politics of Intervention and the Bosnia-Herzegovina Conflict*¹⁶⁹ Bosnian sodan vaiheita ja eri toimijoiden toimenpiteitä Elinor Sloanin teoksen tapaan. Nicole Koenigin *Between conflict management and role conflict*¹⁷⁰ tarkastelee erityisesti Euroopan unionin roolia Libyan sodassa. Näkökulmasta huolimatta se käsittelee myös muita järjestöjä ja niiden välistä työnjakoa.

¹⁶⁴ Visuri (2000).

¹⁶⁵ Conte (2005).

¹⁶⁶ Freedman & Karsh (1993).

¹⁶⁷ Chitalkar & Malone (2013).

¹⁶⁸ Singh (2000).

¹⁶⁹ Shrivastava & Agarwal (2003).

¹⁷⁰ Koenig (2014).

Tutkimukseen valittu aineisto voidaan jaotella kahdeksaan eri kokonaisuuteen tutkimusten pääasiallisen näkökulman ja lähestymistavan perusteella. Kyseiset kokonaisuudet on esitetty tapauskohtaisesti taulukossa 2. Taulukkoa tarkasteltaessa on syytä huomioida, että tutkimukseen valittua aineistoa ei rajattu pelkästään näkökulman perusteella, vaan rajauksessa huomiointiin myös tutkimusten sisältö. Siksi jaotteluun sisältyy myös sellaisia näkökulmia, joiden tarkastelu on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tällaisia näkökulmia ovat muun muassa kansainväliseen oikeuteen liittyvät kysymykset ja aseellisen voiman käyttöön liittyvät yksityiskohdat.

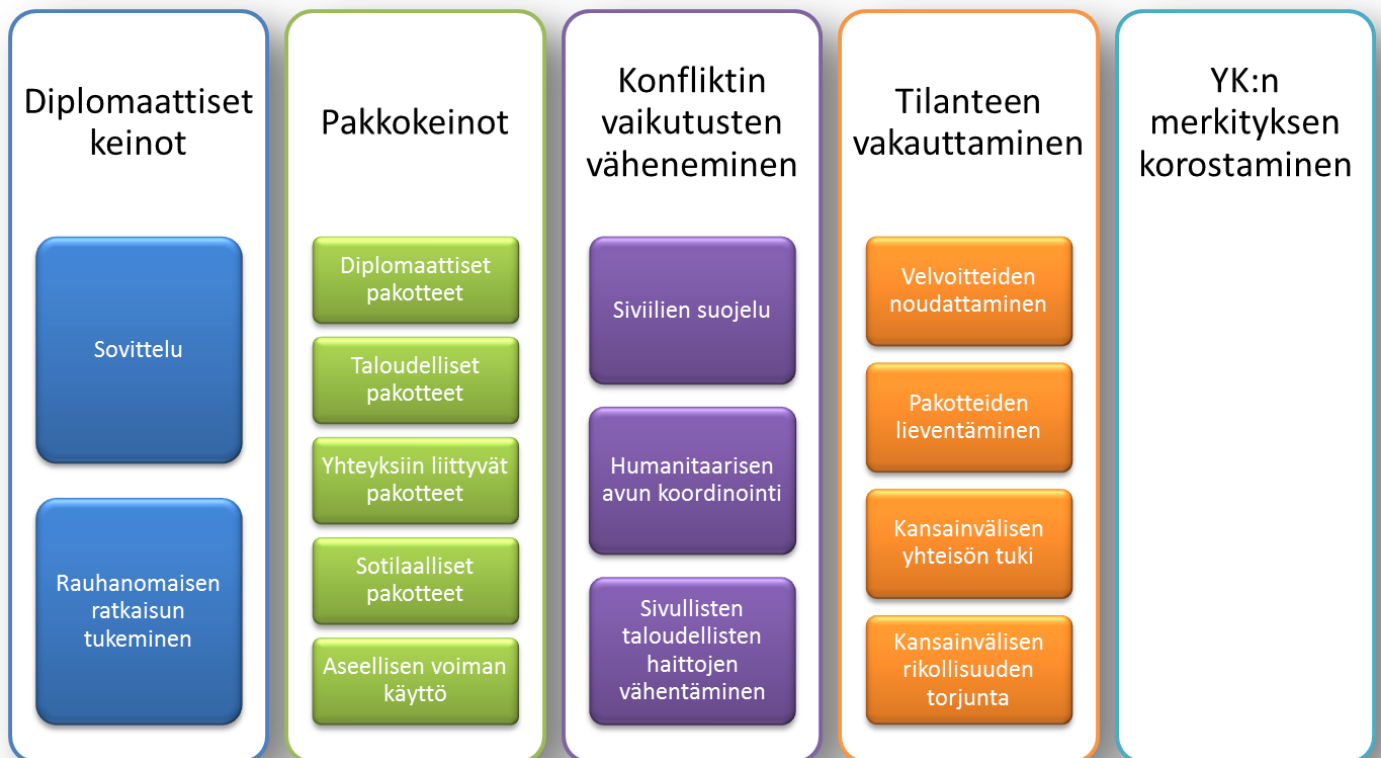
Taulukko 2. Tutkimukseen valitussa aineistossa esiintyvien näkökulmien tapauskohtainen jaottelu

	PERSIAN- LAHTI	BOSNIA	KOSOVO	AFGANIS- TAN	IRAK	LIBYA
Turvallisuus- neuvosto	x	x	x	x	x	x
Diplomatia/kv- järjestelmä	x	x	x	x	x	x
Kv-oikeus	x			x	x	x
Konfliktin tapahtumat	x	x	x		x	
Humanitaariset tekijät		x	x		x	x
Voimankäyttö					x	x
Rauhan- turvaaminen		x				
Eri toimijat		x	x	x		x

4.3 Aineiston havaintojen luokittelu

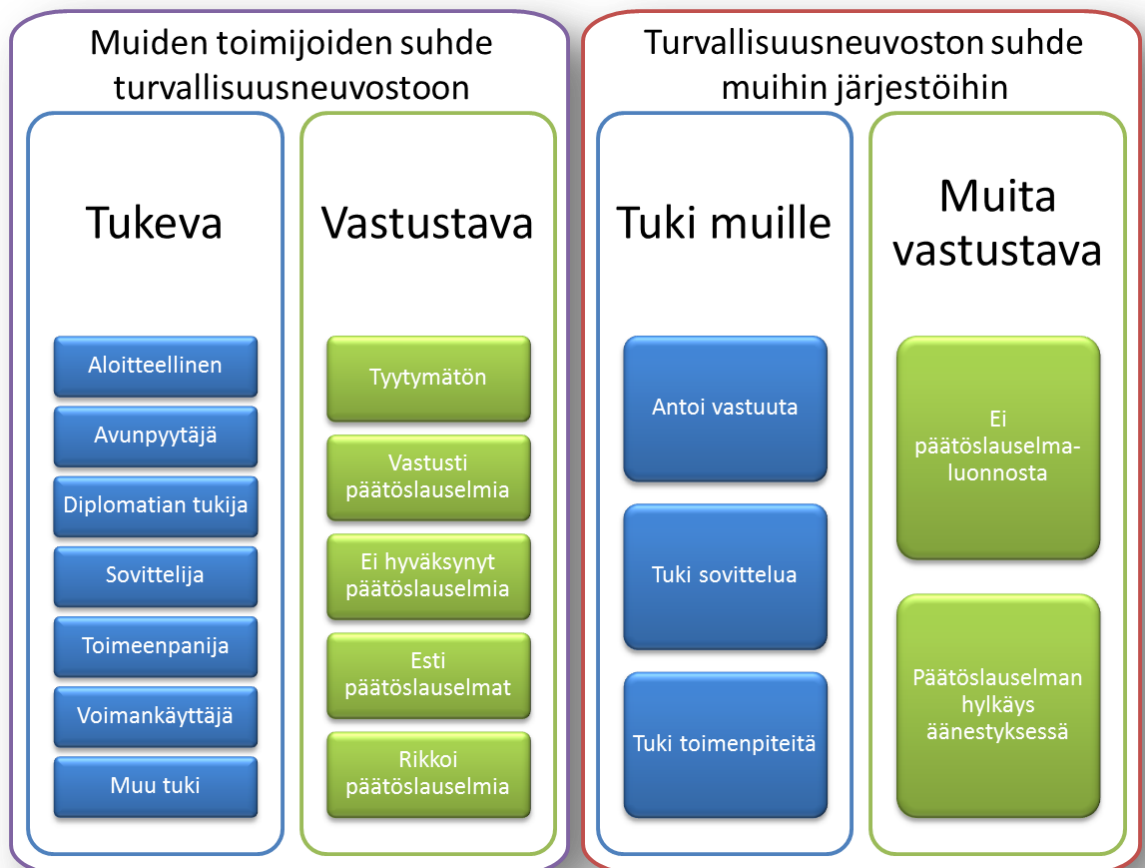
Ensimmäisessä vaiheessa tutkimukseen valittu aineisto koodattiin tutkimuskysymysten avulla. Aineistosta etsittiin ilmaisuja, jotka vastasivat yhteen tai useampaan tutkimuskysymykseen. Ensimmäiseen kysymykseen haettiin vastauksia ainoastaan primääriaineistosta. Ratkaisuun päädyttiin, koska tutkimuskirjallisuuden ja artikkelien ei nähty tuovan tähän kysymykseen lisäarvoa. Muiden kysymysten kohteena oli koko aineisto. Analyysiyksikköä ei rajattu tiukasti yksittäiseen sanaan tai lauseeseen, vaan ilmaisu saattoi olla yksittäinen lause tai pisimmillään useamman kappaleen mittainen yhtenäinen kokonaisuus.

Koodattu aineisto luokiteltiin analyysin toisessa vaiheessa aluksi aineistolähtöisesti. Näin syntyneitä käsitteitä yhdisteltiin yhdestä kolmeen kertaa, kunnes yhdistelyn pohjalta syntyneet käsitteet oli mahdollista sijoittaa analyysin kolmannessa vaiheessa muutaman yleiskäsitteen alle. Kuvassa 5 on esitetty ensimmäiseen kysymykseen liittyvän luokittelun kaksi ylintä tasoa. Ylimmän tason käsitteet johdettiin teoriasta, jollaisena käytettiin tämän kysymyksen osalta luvussa 3 esitettyjä turvallisuusneuvoston tehtäviä ja oikeuksia. YK:n merkityksen korostaminen ei sisällöllisesti sopinut minkään muun käsitteen alle, joten se päätettiin säilyttää erillisenä käsitteenä muiden yleiskäsitteiden rinnalla.



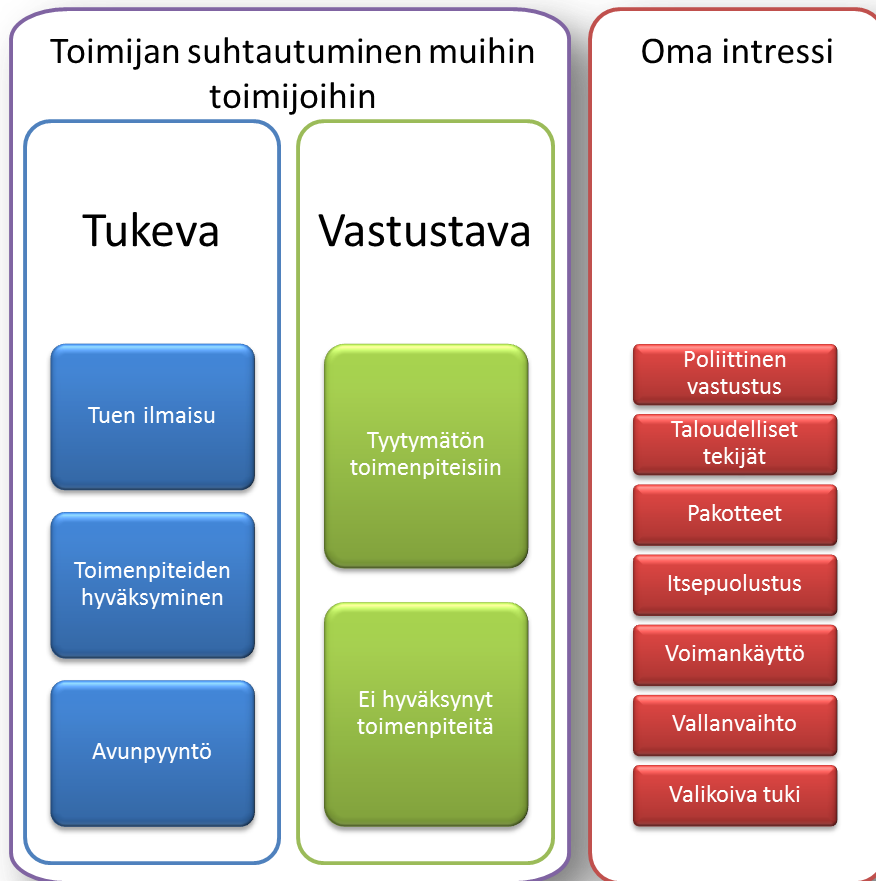
Kuva 5. Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden luokittelu

Toisen kysymyksen pohjalta syntyi kuvissa 6 ja 7 esitetty luokittelu. Kahden ylimmän tason käsitteet on johdettu väljästi poliittisesta realismista sekä ensimmäisessä kysymyksessä käytettyä teoriasta. Kuva 6 esittää turvallisuusneuvoston ja muiden toimijoiden suhtautumista toisiinsa. Ensimmäinen yleiskäsite yhdistää kaksi muiden toimijoiden toimenpiteisiin liittyvää käsitettä ja jälkimmäinen kaksi turvallisuusneuvoston reagointiin liittyvää käsitettä.



Kuva 6. Turvallisuusneuvoston ja muiden toimijoiden väliset suhteet

Kuvassa 7 on esitetty kaksi muuta yleiskäsitettä, joista ensimmäinen liittyy muiden toimijoiden välisiin keskinäisiin suhteisiin. Näissä ei esiinny konkreettisia toimenpiteitä samalla tavalla kuin muiden toimijoiden suhteessa turvallisuusneuvostoon. Lähtökohtana pidettiin, että muut järjestöt toimivat joko turvallisuusneuvoston valtuuttamina ja ohjaamina tai omien periaatteidensa mukaisesti. Vain turvallisuusneuvosto voi velvoittaa muita järjestöjä toimimaan ohjauksensa mukaisesti. Viimeiseen yleiskäsitteeseen on sisällytetty aiotut toimenpiteet ja näkemykset, jotka poikkeavat turvallisuusneuvoston toimenpiteistä tai sen valtuuttamista toimenpiteistä. Turvallisuusneuvoston näkemysten vastaiset muiden järjestöjen tai toimijoiden toteuttamat toimenpiteet on sijoitettu Turvallisuusneuvostoa vastustava -käsitteen alle.



Kuva 7. Muiden toimijoiden väliset suhteet ja toimijoiden intressit

Viimeisen kysymyksen vastauksista syntyi kuvan 8 mukainen luokittelu. Teoriaohjaavasta näkökulmasta poiketen ylimmän tason käsitteitä ei johdettu varsinaisesti teoriasta, vaan aineiston pohjalta syntyneet käsitteet jaoteltiin rationaalisesti suhteessa turvallisuusneuvoston tavoittelemaan asetelmaan. Kyseessä ei tästä huolimatta ollut puhdas aineistolähtöinen päätelyprosessi. Jaottelun perusteella toimenpiteet joko tukivat tämän tavoitteen saavuttamista tai toimivat sitä vastaan.



Kuva 8. Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Aineisto koodattiin ja saatuja havaintoja käsiteltiin tapauskohtaisesti. Aineiston pohjalta syntyneet käsitteet vertailtiin ristiin eri tapausten välillä ja muokattiin yhdenmukaiseksi. Tästä seurasi, että tapauskohtaisesti tarkasteltaessa joidenkin käsitteiden alle saattoi jäädä vain yksittäinen ilmaisu. Koko aineistoa tarkasteltaessa luokittelurakenteesta saatiin tällä menetelmällä johdonmukainen ja se mahdollisti saatujen havaintojen yhdenmukaisen käsittelyn eri tapausten osalta. Luokittelurakenteen ei haluttu tässä tutkimuksessa tiukasti sitovan analyysia, vaan se toimi ohjaavana tekijänä. Tarvittaessa havainnointivaiheessa palattiin yksittäisiin ilmaisiin silloin, kun se asian perustelemiseksi oli välttämätöntä.

5 TUTKIMUSTULOSTEN TARKASTELU

Tässä luvussa esitellään tutkimusaineistosta luokittelun perusteella syntyneitä havaintoja tapauskohtaisesti ryhmiteltynä. Kunkin esimerkkitapauksen alussa on lyhyt kuvaus lähtökohtatilanteesta, josta käsittely aloitetaan. Havaintojen tarkastelu etenee tutkimuskysymysten mukaisessa järjestyksessä. Vaikka tarkoitus ei ole tutkia konfliktin tapahtumia yksityiskohtaisesti, niitä sivutaan jonkin verran havaintojen sitomiseksi kontekstiin. Kunkin esimerkkitapauksen loppuun on koottu tapauskohtaiset johtopäätökset.

5.1 Persianlahden sota 1990–1991

5.1.1 Lähtökohtatilanne

Irakin talous oli vuonna 1990 heikossa kunnossa Irania vastaan käydyin vuosikausia kestäneen sodan jälkeen. Irakin yritykset saada muita arabimaita tukemaan talouden elvyttämistä eivät olleet onnistuneita. Muun muassa Kuwait ei noudattanut sille asetettuja öljyntuotantokiintiöitä, vaan tuotti öljyä yli kiintiön. Siitä seurannut hintojen alhainen taso haittasi Irakin talouden elvyttämistä. Irakin esityksistä huolimatta Kuwait ei ollut valmis vähentämään tuotantoa eikä mitätöimään Irakille myönnettyjä lainoja.¹⁷¹

Heinäkuussa 1990 Irak alkoi keskittää joukkojaan Kuwaitin rajan läheisyyteen. Samalla se käynnisti diplomaattisen kampanjan syyttäen Kuwaitia öljyn pumppaamisesta Irakin öljylähteistä. Kuwait lähestyi Arabiliittoa, jotta se ottaisi kantaa syntyneeseen kiistaan. Arabiliitto aloitti sovittelun Egyptin presidentin johdolla. Diplomaattisista keskusteluista huolimatta Irak jatkoi joukkojen keskittämistä Kuwaitin vastaiselle rajalle. Kun heinäkuun lopussa käydyt neuvottelut eivät tuottaneet tulosta, Irak aloitti hyökkäyksen Kuwaitia vastaan 2.8.1990 miehittäen naapurivaltionsa.¹⁷²

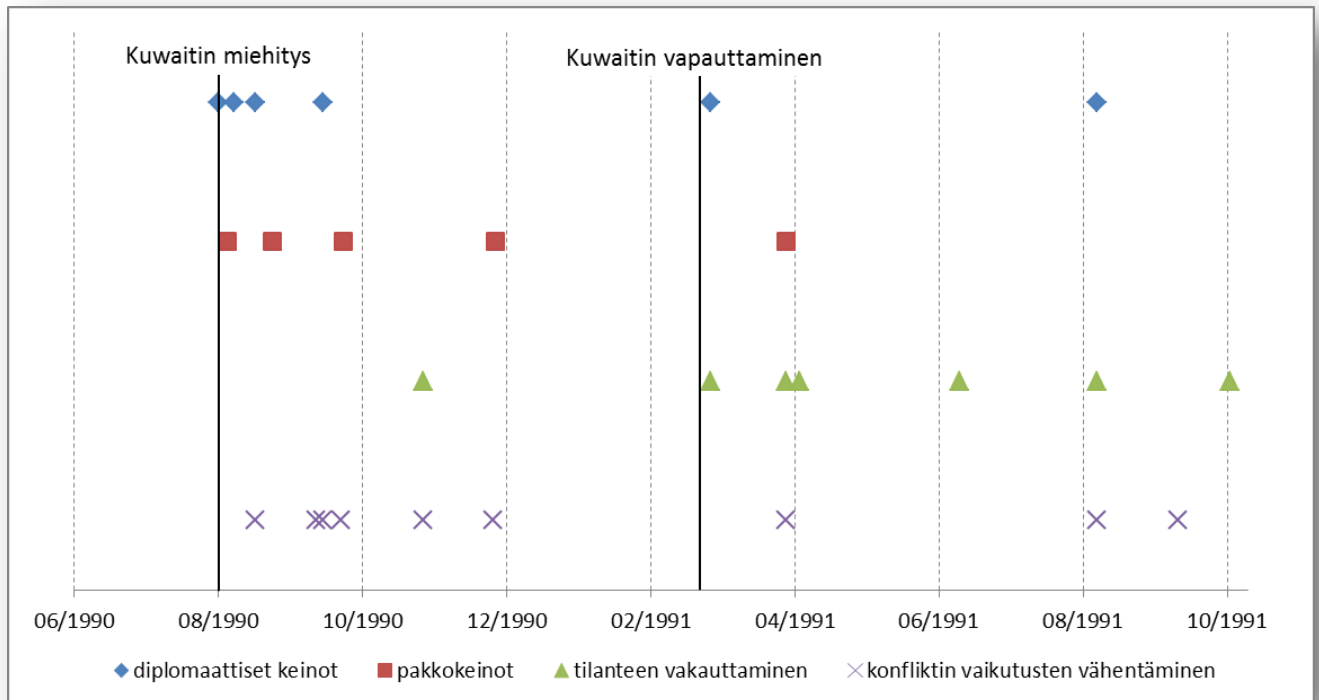
5.1.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 4 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet Persianlahden sotaan liittyen yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman kategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä. Kaavion perusteella turvallisuusneuvoston toiminta voidaan jakaa neljään vaiheeseen; passiiviset ja aktiiviset vaiheet seurasivat toisiaan. Diplomaattisten keinojen painopiste oli ensimmäisen aktiivivaiheen alus-

¹⁷¹ Freedman & Karsh (1993), 45–46.

¹⁷² Freedman & Karsh (1993), 47–61.

sa. Osin samanaikaisesti turvallisuusneuvoston toimenpiteissä painottuivat pakkokeinot ja konfliktin vaikutusten vähentäminen. Ensimmäinen aktiivivaihe ulottui marraskuun 1990 lopulle saakka. Konfliktin päättymisen jälkeisessä aktiivivaiheessa keskityttiin tilanteen vakauttamiseen.



Kaavio 4. Turvallisuusneuvoston Persianlahden sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain¹⁷³

Irakin käynnistettyä 2.8.1990 sotilaallisen operaation Kuwaitia vastaan turvallisuusneuvosto aktivoitui jo samana päivänä julkaisemalla päätöslauselman 660. Siinä se tuomitsi Kuwaitin miehittämisen, vaati väkivaltaisuuksien lopettamista ja Irakin vetäytymistä maasta. Se kehotti osapuolia aloittamaan neuvottelut tilanteen ratkaisemiseksi ja korosti Arabiliiton roolia neuvotteluiden tukena.¹⁷⁴

Muut syksyn 1990 päätöslauselmat, jotka koskivat diplomaattisia keinoja, olivat luonteeltaan tuomitsevia ja niillä reagoitiin Irakin jatkotoimiin miehityksen muuttamiseksi pysyväksi olotilaksi. Tällaisia toimia olivat Irakin julistus Kuwaitin liittämisestä ikuisesti osaksi Irakia ja sen seurauksena syntyneet vaatimukset diplomaattisten edustustojen siirtämisestä Kuwaitista

¹⁷³ YK:n turvallisuusneuvoston Persianlahden sotaa koskevat päätöslauselmat 2.8.1990–11.10.1991. Ks. tarkempi erittely lähdeluettelosta.

¹⁷⁴ S/RES/660 (1990).

Bagdadiin.¹⁷⁵ Kun monikansallinen liittouma oli päättänyt hyökkäyksensä ja julistanut tulitauon, turvallisuusneuvosto kehotti maaliskuun 1991 alussa Irakia päättämään vihollisuudet ja provokatiiviset toimet.¹⁷⁶ Myöhemmin elokuussa 1991, kun Irak oli osoittanut haluttomuutensa toimeenpanna sille sodan jälkeen asetettuja velvoitteita, turvallisuusneuvosto tuomitsi Irakin rikkomukset päätöslauselmien asettamia velvoitteita vastaan.¹⁷⁷ Varsinaisia sovitteluun liittyviä päätöslausemia, joissa osapuolia olisi kehoitettu neuvotteluratkaisuun, ei ensimmäisen päätöslauselman jälkeen annettu.

Diplomaattisten keinojen osalta merkityksellisimmät päätöslauselmat olivat 660, jolla tuomittiin Kuwaitin miehittäminen, ja 662, jolla tuomittiin Kuwaitin liittäminen osaksi Irakia. Ne antoivat perusteet jatkotoimenpiteille. Muilta osin diplomaattisten keinojen kategoriaan sisältyvät toimenpiteet olivat reagointia konfliktin synnyttämiin tilanteisiin, joihin kannanotto oli välttämätön johdonmukaisen näkemyksen ylläpitämiseksi.

Diplomaattisten keinojen rinnalla turvallisuusneuvosto otti lähes välittömästi käyttöön velvoittavat pakkokeinot taivuttaakseen Irakin vetäytymään. 6.8.1990, vain neljä päivää edellisen päätöslauselman jälkeen, turvallisuusneuvosto julkaisi päätöslauselman 661. Siinä se ilmaisi päättäväisyytensä Kuwaitin miehityksen lopettamisen suhteen ja piti Irakia laittomana miehittäjänä. Päätöslauselmalla se asetti Irakia ja Kuwaitia koskevat laajamittaiset pakotteet, joihin sisältyivät asevientikielto, kauppasaarto ja varojen jäädyttäminen. Muutamaa viikkoa myöhemmin Irakia koskevaa saartoa laajennettiin koskemaan myös irakilaisia lentoyhtiöitä.¹⁷⁸ Samassa päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto vahvisti YK:n peruskirjan 51. artiklan mukaisen oikeuden itsepuolustukseen.¹⁷⁹ Kyseisen artiklan mukaisen itsepuolustus-oikeuden käyttäminen ei edellytä turvallisuusneuvoston erillistä valtuutusta, mutta sen mainitseminen kattavien pakotteiden yhteydessä antoi selvän viestin Irakille turvallisuusneuvoston peräänantamattomuudesta.

¹⁷⁵ S/RES/662 (1990); S/RES/664 (1990); S/RES/667 (1990).

¹⁷⁶ S/RES/686 (1991).

¹⁷⁷ S/RES/707 (1991).

¹⁷⁸ S/RES/670 (1990).

¹⁷⁹ S/RES/661 (1990). 51. artiklan mukaan YK:n jäsenvaltioilla on aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuessaan oikeus itsenäisesti tai kollektiivisesti itsepuolustukseen ilman erillistä valtuutusta, kunnes turvallisuusneuvosto ryhtyy tarvittaviin toimiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 51.

Saartoon liittyen turvallisuusneuvosto valtuutti 25.8.1990 päätöslauselmalla 665 Kuwaitin kanssa yhteistyötä tekevät YK:n jäsenvaltiot, joilla oli alusosastoja Persianlahdella, tarvittavin keinoin pysäyttämään ja tarkastamaan Persianlahdella liikkuvat alukset Irakia vastaan asetettuun saartoon kohdistuvien rikkomusten estämiseksi.¹⁸⁰ Kun Irak ei osoittanut halukkuutta aiempien päätöslauselmien noudattamiseen, turvallisuusneuvosto antoi Irakille viimeisen mahdollisuuden toimeenpanna sitä koskevien päätöslauselmien asettamat velvoitteet. Se valtuutti Kuwaitin kanssa yhteistyössä toimivat YK:n jäsenvaltiot kaikin tarvittavin keinoin toimeenpanemaan päätöslauselmat, jos Irak ei ole sitä tehnyt 15.1.1991 mennessä.¹⁸¹ Käytännössä tämä mahdollisti aseellisen voiman käytön Kuwaitin miehityksen päättämiseksi. Valtuutuksen tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa, sillä turvallisuusneuvosto oli jo päätöslauselmassa 661 muistuttanut YK:n peruskirjan suomasta itsepuolustusosoikeudesta, joka ei edellytä turvallisuusneuvoston valtuutusta. Valtuutusta voidaan pitää osana turvallisuusneuvoston kiristyvää suhtautumista Irakin välinpitämättömyyteen sen päätöslauselmia ja kansainvälisiä sopimuksia kohtaan. Samalla se antoi Irakille selvän viestin siitä, että turvallisuusneuvosto ei tule tekemään asiassa myönnytyksiä. Muille YK:n jäsenvaltioille se antoi vastaavasti aikarajan, jota ennen turvallisuusneuvosto toivoi tilanteen ratkeavan rauhanomaisesti. Aikarajan jälkeen YK:n jäsenvaltioille annettiin vapaus toteuttaa kollektiivista itsepuolustusosoikeuttaan. Sen sijaan merisaarron valvonta ei sisällynyt itsepuolustusosoikeuteen, vaan siihen liittyvä voimankäyttö edellytti turvallisuusneuvoston valtuutusta.¹⁸²

Kun Irak ei määräaikaan mennessä ollut toteuttanut päätöslauselmien asettamien velvoitteiden toimeenpanoa, Yhdysvaltojen johtama liittouma käynnisti ilmapommitukset Irakia vastaan 17.1.1991. Liittouman joukkojen keskittäminen alueelle oli aloitettu heti Kuwaitin miehittämisen jälkeen. Sen maajoukot aloittivat taistelut 24.2.1991 ja Kuwait vapautettiin 27.2.1991. Päivää myöhemmin liittouma ilmoitti aloittavansa tulitauon. Hyökkäyksen seurauksena Irak ilmoitti halukkuutensa päätöslauselmien toimeenpanoon.¹⁸³

¹⁸⁰ S/RES/665 (1990).

¹⁸¹ S/RES/678 (1990).

¹⁸² Tosin erillisen valtuutuksen tarpeellisuudesta esitettiin vastakkainen näkemys. Osa turvallisuusneuvoston jäsenvaltioista oli sitä mieltä, että valtuutus sisältyi jo saarron julistamiseen, jolloin erillistä valtuutusta ei olisi tarvittu. Ks. tarkemmin Freedman & Karsh (1993), 145.

¹⁸³ Freedman & Karsh (1993), 299–301, 394–399, 401–406.

Turvallisuusneuvosto aloitti tilanteen vakauttamisen tulitauon jälkeen. 2.3.1991 annetulla päätöslauselmalla 686 se vaati Irakia toimeenpanemaan aiemmat päätöslauselmat sekä korvaamaan Kuwaitin miehittämisestä aiheutuneet tuhot ja kehotti kansainvälistä yhteisöä tukemaan Kuwaitia jälleenrakentamisessa.¹⁸⁴ Konkreettisia toimenpiteitä edusti 3.4.1991 annettu päätöslauselma 687. Kyseisellä päätöslauselmalla turvallisuusneuvosto vaati hyväksymään valtioiden välisen rajan sekä demilitarisoitua raja-alueen. Demilitarisoinnin valvomiseksi se päätti perustaa YK:n tarkkailuoperaation. Miehittämisestä aiheutuneiden tuhojen korvaamiseksi turvallisuusneuvosto perusti kompensatorahaston, johon ohjattiin muun muassa öljynmyyntistä saatuja tuloja.¹⁸⁵

Kuwaitin suvereniteetin palauttamisen lisäksi turvallisuusneuvoston vakauttamistoimilla oli kauaskantoinen tavoite. Tarkoituksena oli varmistaa, että Irak ei tulevaisuudessa uhkaisi aluetta. Päätöslauselmalla 687 turvallisuusneuvosto vaati Irakia pidättäytymään kansainvälisen terrorismin tukemisesta ja asetti sille uusilla pakkokeinoilla veloitteen hävittää Irakin hallussa olevat joukkotuhoaseet ja yli 150 kilometrin kantaman omaavat ballistiset ohjukset. Veloitteen toimeenpanon valvomiseksi turvallisuusneuvosto perusti erityiskomission tarkkailemaan hävittämistoimenpiteitä.¹⁸⁶ Edellä mainitut toimenpiteet eivät suoranaisesti liittyneet Kuwaitin vapauttamiseen Irakin miehityksestä.

Turvallisuusneuvosto ryhtyi samanaikaisesti muiden toimenpiteiden kanssa jo konfliktin alkuvaiheessa toimenpiteisiin siviilien suojelemiseksi ja konfliktin aiheuttamien vaikutusten vähentämiseksi. Sen keinovalikoimaan kuuluivat vaatimukset ulkomaalaisten turvallisuuden takaamisesta ja vapaan poistumisen sallimisesta sen jälkeen, kun Irak alkoi pitää alueella olevia ulkomaalaisia kiinniotettuina.¹⁸⁷ Irakin pyrittyä hävittämään Kuwaitin väestökisteritiedot turvallisuusneuvosto valtuutti YK:n pääsihteerin ottamaan haltuun kopion kyseisistä tiedoista, jotta Irak ei kykenisi muuttamaan Kuwaitin demografisia tietoja.¹⁸⁸ Tähän kategoriaan kuuluvat toimenpiteet olivat pääosin diplomaattisten keinojen kaltaista reagointia konfliktin aikana syntyneisiin tapahtumiin edellä mainittujen esimerkkien tapaan.

¹⁸⁴ S/RES/686 (1991). Korvausvelvollisuudesta se oli muistuttanut Irakia jo syksyllä 1990. Ks. S/RES/674 (1990).

¹⁸⁵ S/RES/687 (1991).

¹⁸⁶ S/RES/687 (1991).

¹⁸⁷ Ks. esim. S/RES/674 (1990).

¹⁸⁸ Ks. tarkemmin S/RES/677 (1990)

Vaikka kauppasaarrolla oli tarkoitus vaikuttaa Irakin hallinnon päätöksentekoon, se vaikutti myös siviilien hyvinvointiin ja Irakin kanssa kauppaa käyvien valtioiden taloudelliseen tilanteeseen. Tiedostaen tämän turvallisuusneuvosto aloitti tiedon keräämisen humanitaarisen avun tarpeen määrittämiseksi ja korosti, että mahdollinen humanitaarisen avun toimittaminen tulee tapahtua kansainvälisten avustusjärjestöjen valvonnassa.¹⁸⁹ Konfliktin ulkopuolisten valtioiden pyyntöjen perusteella se aloitti menettelyn kauppasaarron aiheuttamien haittojen korvaamiseksi pyynnön esittäneille valtioille.¹⁹⁰ Humanitaarisen avun mahdollistamiseksi turvallisuusneuvosto lievensi päätöslauselmalla 687 kauppasaartoa välttämättömien tarvikkeiden osalta sekä salli jäädytettyjen varojen käytön humanitaarisen avun toimittamiseksi.¹⁹¹ Muilta osin pakotteet pysyivät edelleen voimassa.

Kuwaitin miehityksen päättyminen ja Irakin tunnustus naapurivaltionsa suvereniteettia kohtaan ei normalisoinut tilannetta. Miehityksestä seuranneet pakotteet Irakia vastaan säilyivät edelleen voimassa uusien velvoitteiden rinnalla. Pakotteiden poistamisen ehtona ollut päätöslauselmien velvoitteiden täyttäminen muodosti seuraavan vaiheen, joka kesti vuonna 2003 käytyyn Irakin sotaan saakka.¹⁹²

5.1.3 Muiden toimijoiden rooli

Konfliktin osapuolista Irak esiintyi uhmakkaasti ja oli päättäväinen Kuwaitin miehityksen suhteen. Tästä oli osoituksena sen julistus Kuwaitin liittämisestä ikuisesti osaksi Irakia. Se torjui järjestelmällisesti päätöslauselmien esittämät vaatimukset ja taipui niihin vasta kärsittyään sotilaallisen tappion. Kuwait puolestaan luonnollisista syistä johtuen tukeutui järjestöihin ja suhtautui myönteisesti näiden toimintaan.¹⁹³ Sillä ei omin toimenpitein ollut mahdollisuutta miehityksen päättämiseen.

Keskeisiä kiistan ulkopuolisia toimijoita Persianlahden sotaan liittyen olivat turvallisuusneuvoston lisäksi Arabiliitto, Yhdysvaltojen johdolla muodostettu useista YK:n jäsenvaltioista koostunut liittouma sekä eurooppalaisesta näkökulmasta Euroopan yhteisö. Arabiliitto oli alueellisena järjestönä avainasemassa konfliktin sovittelussa molempien konfliktin osapuolten ollessa järjestön jäseniä. Ennen Kuwaitin miehittämistä Arabiliitto kävi neuvotteluja Irakin ja Kuwaitin välisen kiistan ratkaisemiseksi sekä järjestönä että yksittäisten jäsenvaltioiden joh-

¹⁸⁹ Ks. esim. S/RES/666 (1990); S/RES/687 (1991).

¹⁹⁰ S/RES/669 (1990). 50. artiklan perusteella konfliktin ulkopuolisille valtioille voidaan korvata taloudellisia haittoja, joita sille aiheutuu konfliktin osapuolille asetetun kauppasaarron vuoksi. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 50.

¹⁹¹ S/RES/687 (1991); S/RES/712 (1991).

¹⁹² Velvoitteiden täyttymistä käsitellään luvussa 0.

¹⁹³ Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 49–50.

dolla. Sen jäsenten vastakkaiset näkemykset tilanteesta aiheuttivat sisäisiä ristiriitoja, mikä teki sen toiminnasta tehotonta.¹⁹⁴ Kuwait lähestyi järjestöä uudelleen heti miehittämisen jälkeen, ja seuraavana päivänä Arabiliitto tuomitsi Irakin toimet sekä ilmaisi tukensa turvallisuusneuvoston päätöslauselman 660 sisältämälle näkemykselle tilanteesta.¹⁹⁵ Samaisessa päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto ilmaisi vastaavasti tukensa Arabiliiton sovittelupyrkimyksille.¹⁹⁶ Järjestely noudatti YK:n toimintaperiaatetta, jonka mukaan kiista on pyrittävä sovittelemaan ensisijaisesti alueellisesti ja tarpeen vaatiessa turvallisuusneuvosto puuttuu tilanteeseen.

Päätöslauselman 678 uhkavaatimuksen toteuttajana toimi Yhdysvaltojen johtama liittouma, johon osallistui länsimaiden lisäksi useita arabimaita. Varsinaisten sotatoimiin osallistuvien valtioiden lisäksi sitä tukivat useat muut valtiot. Diplomaattisessa liittoumassa oli yhteensä 34 valtiota.¹⁹⁷ Liittouma oli kollektiiviseen puolustukseen sitoutuneiden jäsenvaltioiden ryhmitelmä, jolla oli oikeus itsenäiseen voimankäyttöön. Tästä huolimatta se ei käyttänyt oikeuttaan, vaan sitoutui turvallisuusneuvoston ratkaisuihin ja niiden asettamaan aikatauluun. Sotatoimien alettua liittouman tavoitteeksi ilmoitettiin Irakin joukkotuhoaseiden ja niiden tuotannon tuhoaminen.¹⁹⁸ Tämä ei sisällynyt YK:n valtuutukseen eikä itsepuolustus-oikeuteen, vaan kyseessä oli liittouman oma intressi. Tätä tavoitetta liittouma ei lopulta toteuttanut, vaan pidättyi turvallisuusneuvoston valtuutuksen määrittämässä rajoissa.

Euroopan yhteisöllä ei ollut varsinaista alueellisen järjestön roolia sovittelijana. Järjestö ilmaisi tukensa turvallisuusneuvoston toiminnalle kannanotoin ja toimeenpanemalla turvallisuusneuvoston päätöslauselmien asettamat pakotteet. Euroopan yhteisön esityksen pohjalta turvallisuusneuvosto otti käsittelyyn Irakissa ja Kuwaitissa olevien ulkomaalaisten turvallisuustilanteen. Käsittelyn pohjalta turvallisuusneuvosto julkaisi päätöslauselman 664.¹⁹⁹ Euroopan yhteisö ei ollut sotilaallinen tekijä, vaan jäsenvaltiot päättivät itsenäisesti liittouman sotilaalliseen toimintaan osallistumisesta.²⁰⁰ Sen sijaan diplomaattisesta näkökulmasta tarkasteltuna sen roolina oli yhtenäisen eurooppalaisen näkemyksen edustaminen.

¹⁹⁴ Ks. esim. Ehteshami (1993), 65–68.

¹⁹⁵ Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 69–70.

¹⁹⁶ S/RES/660 (1990).

¹⁹⁷ Cockayne & Malone (2008), 386.

¹⁹⁸ Hart (1993), 47. Päätöslauselma 687 asetti tämän velvoitteen Irakille vasta liittouman operaation päättymisen jälkeen.

¹⁹⁹ Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 137.

²⁰⁰ Salmon (1993), 92–97.

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenvaltioista Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska osallistuivat Irakia vastaan koottuun liittoumaan. Ennen Irakin hyökkäystä Kuwaitiin Yhdysvallat oli passiivinen kiistan suhteen ja tuki alueellista selvittelyä. Iso-Britannia sen sijaan esitti asian käsittelyä turvallisuusneuvostossa, mutta ehdotus ei saanut kannatusta muilta jäseniltä.²⁰¹ Kuwaitin valtaamisen jälkeen Yhdysvallat aktivoitui ja alkoi laatia päätöslauselmaluonnosta tapahtuman tuomitsemiseksi.²⁰² Muutamaa päivää myöhemmin se esitti Irakin asettamista kauppasaartoon. Yhdysvallat sitoutui turvallisuusneuvoston johtavaan rooliin konfliktin ratkaisemisessa. Samanaikaisesti se vastasi Saudi-Arabian pyyntöön lähettää joukkoja maan puolustamiseksi mahdolliselta Irakin hyökkäykseltä.²⁰³ Tämän myötä Yhdysvalloista tuli lopulta Irakiin hyökänneen liittouman johtovaltio.

Ranska neuvotteli tuloksetta diplomaattista ratkaisua päätöslauselmalla 678 annetun uhkavaatimuksen jälkeen. Neuvostoliitto pyrki neuvotteluratkaisuun vielä liittouman hyökkäyksen alkamisen jälkeen, mutta muun muassa Yhdysvallat ja Ranska eivät tässä vaiheessa tukeneet neuvotteluita.²⁰⁴ Neuvostoliitto oli liittouman operaation loppuvaiheilla huolissaan, että operaatio etenisi pidemmälle kuin turvallisuusneuvoston valtuutus salli.²⁰⁵ Kiina tuki Neuvostoliiton linjaa diplomaattisen ratkaisun hakemisessa. Voimankäyttöön sillä oli Neuvostoliittoa jyrkempi kanta. Tästä on osoituksena pidättäytyminen äänestyksestä voimankäytön sallineen päätöslauselman 678 ja sotatoimien päättymisen jälkeen annetun pakotteita jatkavan päätöslauselman 686 kohdalla.²⁰⁶ Näkemyksestään huolimatta Kiina ei ollut halukas estämään päätöslauselmien hyväksymistä.

5.1.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Turvallisuusneuvoston tavoitteena konfliktissa oli Kuwaitin vapauttaminen. Se ei ottanut kantaa sitä edeltäneeseen kiistaan Irakin ja Kuwaitin välillä. Toiseksi tavoitteeksi muodostui taistelujen päätyttyä tilanteen uusiutumisen estäminen asettamalla Irakille aserajoituksia. Tässä arvioidaan toimenpiteiden vaikutusta vain ensimmäisen tavoitteen suhteen, sillä jälkimmäinen tavoitteen saavuttaminen liittyy keskeisesti vuoden 2003 Irakin sodan tarkasteluun.

²⁰¹ Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 55.

²⁰² Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 73.

²⁰³ Ks. esim. Hart (1993), 39–40.

²⁰⁴ Ks. esim. Freedman & Karsh (1993), 381; Hart (1993), 48.

²⁰⁵ On esitetty arvioita, että Yhdysvaltojen tavoitteena olisi ollut Kuwaitin vapauttamisen lisäksi Irakin joukkojen tuhoaminen ja jopa vallanvaihto Irakissa. Ks. esim. Hart (1993), 50. Vrt. Chitalkar & Malone (2013), 3. Yhdysvaltojen silloinen presidentti George Bush kuitenkin mainitsi, että liittouman mandaatti ei sallinut etenemistä Bagdadiin saakka ja toisaalta haluttiin välttää Irakin joutuminen hallinnon kaatumisen seurauksena sekasortoon.

²⁰⁶ S/PV.2963; S/PV.2978.

Turvallisuusneuvoston päättäväisyys tilanteen ratkaisemiseksi ei juuri jättänyt sijaa diplomaattisten keinojen käyttöön. Tähän kategoriaan sisältyvä Irakin toimenpiteiden tuomitseminen oli johdonmukaista reagointia tilanteen kehittymiseen ja vahvisti turvallisuusneuvoston sanomaa. Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden painopistettä edustivat pakkokeinot. Heti konfliktin alkuvaiheessa asetetut pakotteet ehtivät olla voimassa puoli vuotta ennen liittouman hyökkäystä. Vaikka niitä voidaan edellä mainitun perusteella pitää tehottomina, on esitetty myös päinvastainen arvio. Sen mukaan ulkomaankaupasta riippuvaisen valtion asettaminen kauppasaartoon oli tehokas keino.²⁰⁷ Lopullisen vaikutuksen aikaansaaminen olisi arvion mukaan vaatinut enemmän aikaa. Kiistatonta lienee, että pakotteiden haittapuolena Irakin siviiliväestö joutui kärsimään.²⁰⁸ Pakotteet olivat johdonmukainen toimenpide tilanteessa, jossa oli tapahtunut selvä rikkomus jäsenvaltion suvereniteettia vastaan toisen valtion toimesta ja haluttiin painostaa rikkomuksen tehnyt osapuoli perääntymään. Samalla se antoi aikaa voiman keskittämiseen alueelle mahdollista voimankäyttöä varten.

Valtuutus aseellisen voiman käyttöön oli tehokas keino Kuwaitin vapauttamisen kannalta. Vaikka sen tarpeellisuudesta on ristiriitaisia näkemyksiä, se lisäsi turvallisuusneuvoston ja toisaalta liittouman toimenpiteiden painoarvoa.²⁰⁹ Valtuutus osoitti johdonmukaista keinovalikoiman käytön laajentamista, kun muut toimenpiteet eivät tuottaneet tulosta. Lopputuloksen perusteella voidaan väittää, että muut toimenpiteet olivat tehottomia, koska aseellisen voiman käyttö johti ratkaisuun. Väite jättää huomiotta eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksen, eikä esimerkiksi pakotteiden vaikutusta Irakin sotilaalliseen suorituskykyyn ole tämän aineiston havainnoissa arvioitu. Voimankäyttöä edeltäneiden toimenpiteiden tehottomuus osoitti Irakin päättäväisyyden Kuwaitin suhteen ja korosti osaltaan jyrkempien toimenpiteiden tarpeellisuutta turvallisuusneuvoston asettaman tavoitteen saavuttamisessa.

Taistelujen päättymisen jälkeen turvallisuusneuvoston linja jatkui johdonmukaisena vaatien päätöslauselmien toimeenpanoa ja pitäen sitä ehtona pakotteiden poistamiselle. Päätöslauselmien sanamuoto mahdollisti liikkumavaran pakotteiden suhteen ja antoi työkalun Irakin toimenpiteisiin reagoimiseksi, sillä päätöslauselmissa ei määritetty tarkkoja ehtoja tai määräaikoja pakotteiden poistamiseksi.²¹⁰ Konfliktin osapuolten välisen rajan todentamisen ja demilitarisoinnin valvontaa varten perustettu YK:n tarkkailijaoperaatio lievensi osaltaan Kuwaitin ja Irakin välistä jännitettä, vaikka Irak suhtautui operaatioon vastahakoisesti..²¹¹ Konfliktin vai-

²⁰⁷ Willett (1993), 164.

²⁰⁸ Ks. esim. Conte (2005), 135.

²⁰⁹ Ks. esim. Gow (1993), 5–6.

²¹⁰ Johnstone (1994), 55–56.

²¹¹ Gorman (2001).

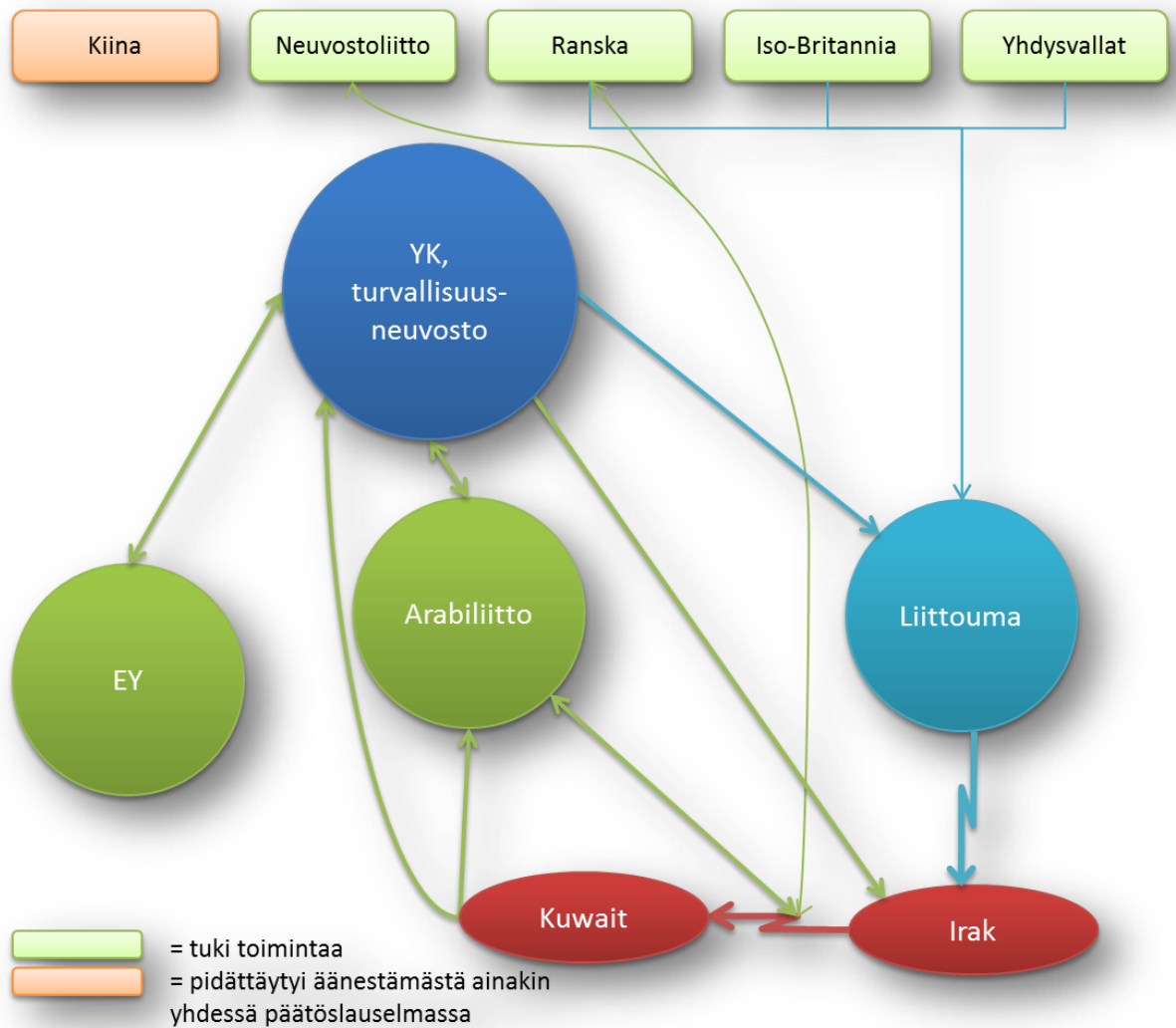
kutusten rajoittamiseen tähtäävät toimenpiteet olivat kokonaisuudessaan johdonmukaisia, ja pakotteiden vaikutus humanitaariseen tilanteeseen huomioitiin sallimalla esimerkiksi lääkkeiden rajoitettu maahantuonti kauppasaarrosta huolimatta.

5.1.5 Johtopäätökset

Irakin ja Kuwaitin välinen kiista oli turvallisuusneuvoston näkökulmasta aluksi alueellinen. Arabiliitto oli käynnistänyt alueellisen sovittelun, eikä tilanteen nähty uhkaavan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteen mukaisesti asian käsittely turvallisuusneuvostossa ei ollut tarpeellista. Koska tilanne kärjistyi Irakin sotilaalliseen operaatioon ja Kuwaitin miehittämiseen, passiivisuuden voidaan katsoa johtaneen turvallisuusneuvoston epäonnistumiseen perustehtävän hoitamisessa.

Irakin hyökkäys muutti konfliktin turvallisuusneuvoston kannalta selkeäksi. Tällaisia konflikteja turvallisuusneuvoston ajateltiin alun perin käsittelevän. Turvallisuusneuvoston reagointi jo saman päivän aikana osoitti, että se kykeni toteuttamaan sille annettua tehtävää. Kolme ensimmäistä päätöslauselmaa olivat turvallisuusneuvoston toimenpiteistä merkityksellisimpiä. Ne osoittivat turvallisuusneuvoston päättäväisyyden konfliktin ratkaisemisessa. Lähes koko keinovalikoima otettiin käyttöön heti konfliktin alkuvaiheessa. Vaikka diplomaattisten keinojen käyttöä jatkettiin syksyn 1990 aikana, ja eri toimijat pyrkivät sovittelemaan konfliktia rauhanomaisesti, turvallisuusneuvosto ei ottanut sovittelijan roolia, vaan edellytti Irakin noudattavan velvoitteita ehdoitta. Liittouman operaation jälkeen, kun tavoitteena ollut Kuwaitin vapauttaminen oli saavutettu, turvallisuusneuvosto halusi ennaltaehkäistä vastaavanlaisen tilanteen toistumisen. Muuttunut tavoite oli edelleen YK:n peruskirjan toiminta-ajatuksen mukainen; Irakin joukkotuhoaseiden nähtiin olevan uhka rauhan ylläpitämiselle.

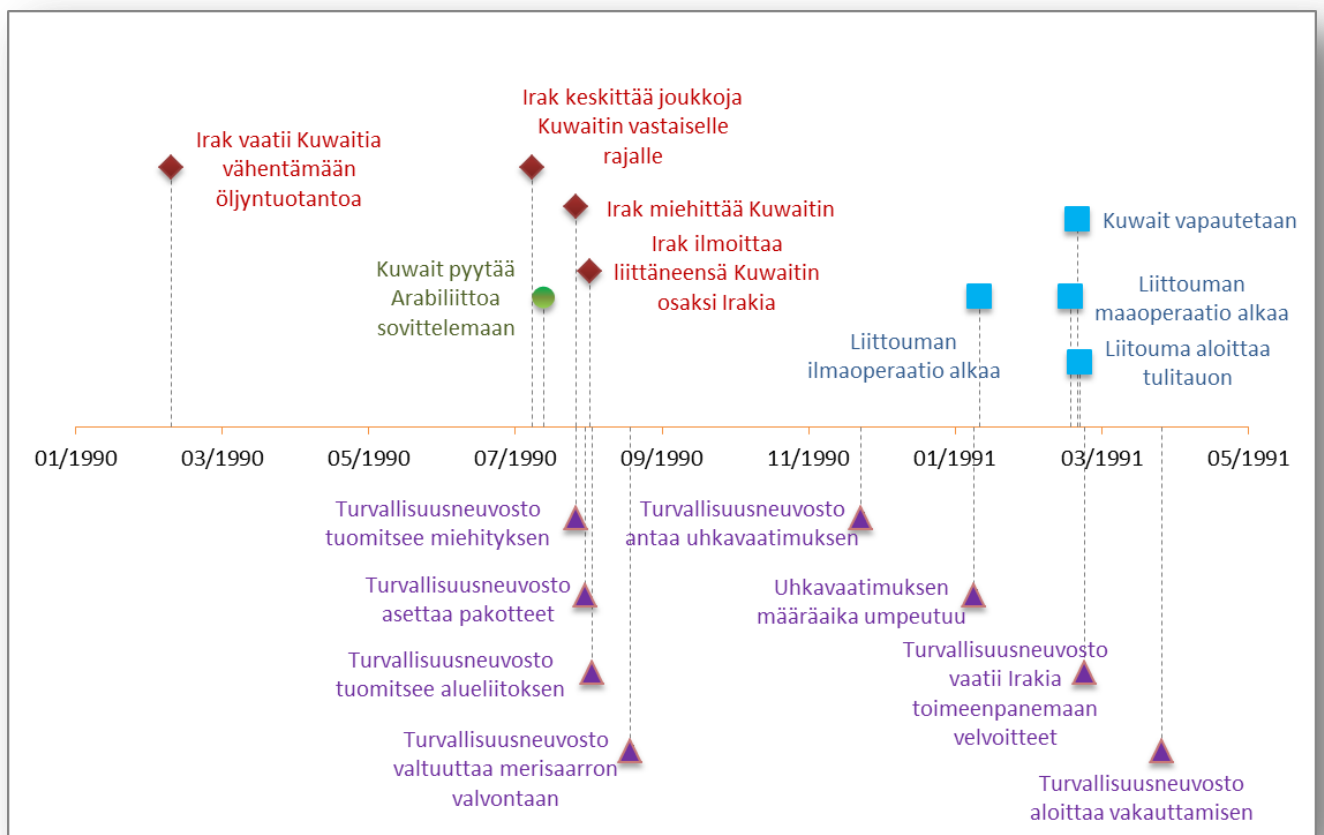
Eri toimijoiden välisiä suhteita Persianlahden sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 9. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten asemoituminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa.



Kuva 9. Eri toimijoiden väliset suhteet Persianlahden sodassa

Irakin hyökkäyksen jälkeen turvallisuusneuvosto otti selkeän johtoroolin konfliktin ratkaisemisessa, ja muut toimijat sitoutuivat toimimaan turvallisuusneuvoston linjausten mukaisesti. Vaikka Kuwaitin vapauttanut liittouma sai alkunsa Saudi-Arabian puolustamisesta, oli se erottamaton osa turvallisuusneuvoston toimintalinjaa. Yhdysvalloilla ja liittoumalla saattoi olla Irakin suhteen laajempi tavoite, mutta siitä huolimatta ne toimivat itsepuolustusperiaatteen mukaisesti ja tukivat turvallisuusneuvoston toimintaa. Arabiliitto toimi alueellisena sovittelijana jo ennen turvallisuusneuvoston puuttumista tilanteeseen ja jatkoi tässä roolissa myös sen jälkeen. Vaikka Arabiliitto oli tehoton ja hajanainen toimija, rooli oli selkeä ja YK:n toimintaperiaatteiden mukainen. Vastaavasti Euroopan yhteisö sitoutui turvallisuusneuvoston linjauksiin ja edusti yhtenäistä eurooppalaista poliittista näkemystä.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 10. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Irakin hyökkäystä seurannut turvallisuusneuvoston reagointi oli rikkomuksen yksiselitteisyyteen nähden asianmukainen. Laajamittaisten pakotteiden asettaminen heti konfliktin alussa osoitti Irakin olemattoman liikkumavaran konfliktin ratkaisemisessa. Voimankäyttöön johtanut uhkavaatimus annettiin vasta, kun sen lunastamiseen tarvittava operaatio oli mahdollista toteuttaa annetun määräajan jälkeen. Määräaika puolestaan antoi Irakille mahdollisuuden toimeenpanna velvoitteet ennen sen umpeutumista.



Kuva 10. Persianlahden sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Kuwaitin vapauttamisen ja taistelujen päättymisen jälkeen ei käydy varsinaisia rauhanneuvotteluita, vaan ehdot saneltiin Irakille. Koska Irakin halukkuudesta velvoitteiden noudattamiseen ei ollut täyttä varmuutta, pakotteiden jatkaminen oli tilanteeseen nähden johdonmukainen toimenpide. Saneluperiaate ja vaatimusten esittäminen jatkoivat ensimmäisestä päätöslauselmasta alkanutta jyrkkää linjaa. Tilanteen vakauttaminen tapahtui turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteiden mukaisesti asettamalla YK-johtoinen operaatio valvomaan velvoitteiden toimeenpanoa ja kannustamalla kansainvälistä yhteisöä tukemaan jälleenrakentamista.

Turvallisuusneuvosto saavutti tavoitteensa, Kuwaitin vapauttamisen. Vaikka ratkaiseva toimenpide oli liittouman hyökkäys, jota voidaan perustella itsepuolustusperiaatteella, liittouman sitoutuminen turvallisuusneuvoston toimintaan liitti sen osaksi toimenpiteiden sarjaa. Tätä toimenpiteiden sarjaa voidaan pitää yhtenä johdonmukaisena kokonaisuutena, jolla saavutettiin haluttu lopputulos. Vaikka turvallisuusneuvosto ei onnistunut estämään YK:n jäsenvaltion miehittämistä, se myötävaikutti toiminnallaan miehityksen päättämiseen. Sen toimenpiteet ennen liittouman hyökkäystä antoivat Irakille mahdollisuuden päättää tilanne väkivallattomasti vetäytymällä. Koska turvallisuusneuvosto oli heti konfliktin alkuvaiheessa antamallaan lausunnoilla sitoutunut Kuwaitin vapauttamiseen, uhkavaatimuksen toimeenpano oli välttämätön toimenpide. Tavoitteen saavuttamisen jälkeen turvallisuusneuvosto pyrki estämään tapahtuman uusiutumisen tulevaisuudessa ja näin ylläpitämään alueellista vakautta. Turvallisuusneuvosto näyttäytyi päättäväisenä tehtäväänsä toteuttavana toimijana ja johtavana toimielimenä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä.

5.2 Bosnian sota 1992–1995

5.2.1 Lähtökohtatilanne

Bosnian sota oli osa Jugoslavian hajoamiseen liittynyttä sotatoimien sarjaa. Bosnia ja Hertsegovinan (jatkossa: Bosnia) osalta tilanne kiristyi syksyllä 1991 samaan aikaan, kun kesällä 1991 itsenäiseksi julistautuneessa naapurimaassa Kroatiaa vielä sodittiin. Kroatia ja Jugoslavian liittovaltioon edelleen kuulunut Serbia olivat käyneet salaisia neuvotteluita Bosnian jakamisesta valtioiden kesken. Osa Bosniasta oli tarkoitus jättää puskurivyöhykkeeksi valtioiden välille. Bosnian serbit ilmaisivat jo tuolloin halunsa liittyä mahdollisesti muodostettavaan Suur-Serbiaan. Muista väestöryhmistä kroaatit eivät olleet yhtä selkeästi Kroatiaan liittymisen puolesta, ja muslimit vastustivat Bosnian jakamista.²¹²

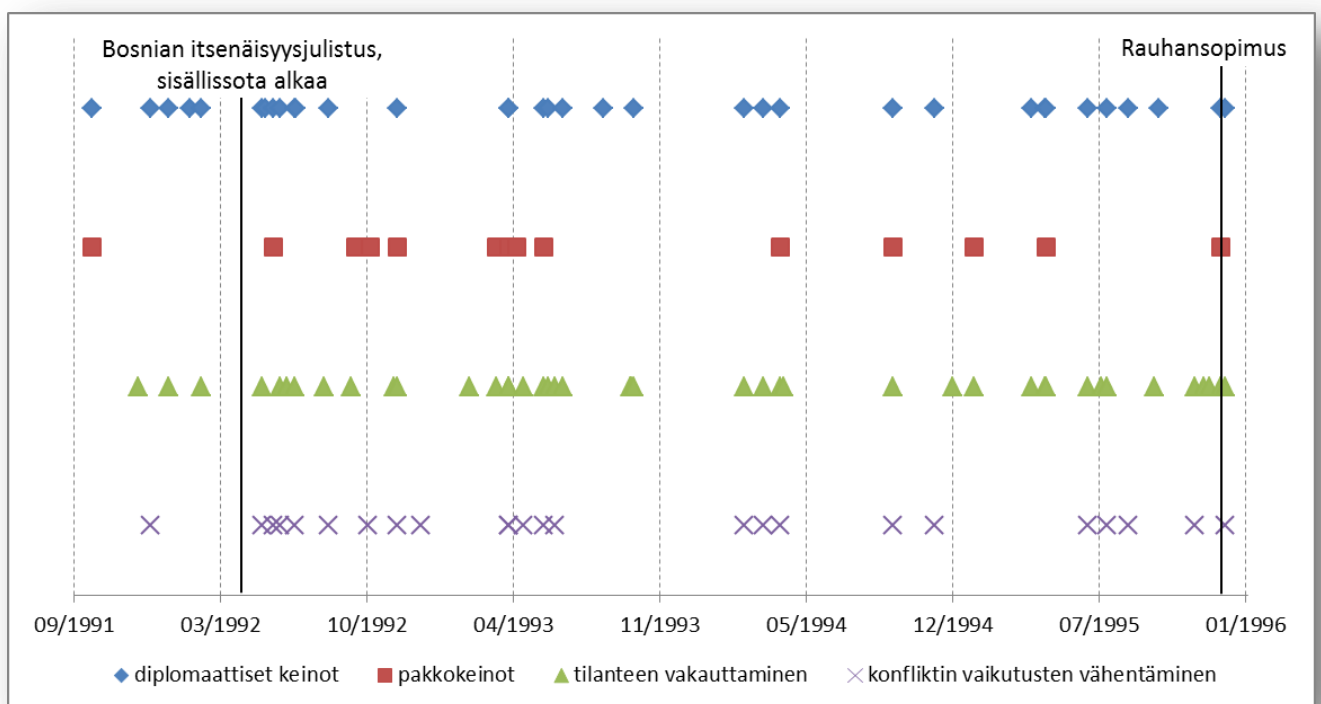
Helmikuussa 1992 järjestetyn kansanäänestyksen perusteella Bosnian kroaatti- ja muslimiväestö kannatti itsenäistä Bosniaa, ja liittovaltio ilmoitti irtautuvansa Jugoslaviasta. Bosnian serbit jäivät pois äänestyksestä. Pian huhtikuussa annetun itsenäisyysjulistuksen jälkeen muun muassa Euroopan yhteisö ja Yhdysvallat tunnustivat itsenäisyyden. Vaikka jo ennen itsenäistymisjulistusta Kroatian sota oli osittain levinnyt Bosnian puolelle, julistuksen jälkeen konflikti muuttui avoimeksi sisällissodaksi.²¹³ Syntyneessä sodassa kroaatit, muslimit ja serbit taistelivat ajoittain kaikki toisiaan vastaan.

²¹² Woodward (2008), 408–409; Sloan (1998), 14.

²¹³ Sloan (1998), 16; Visuri (2000), 35–36; Woodward (2008), 409.

5.2.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 5 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman pääkategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä. Kaavion perusteella turvallisuusneuvosto toteutti eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä tasaisesti koko konfliktin ajan. Niiden perusteella ei ole havaittavissa kategorioiden vaiheittaista käyttöä, vaan niitä kaikkia hyödynnettiin yhtäaikaaisesti rinnakkain.



Kaavio 5. Turvallisuusneuvoston Bosnian sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain²¹⁴

Ensimmäinen erityisesti Bosniaa koskeva päätöslauselma, 749, annettiin 7.4.1992. Sitä ennen turvallisuusneuvosto julkaisi syksystä 1991 lähtien kuusi Jugoslavian tilannetta koskevaa päätöslauselmaa, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttivat myös Bosnian tilanteeseen. Diplomaattisten keinojen osalta se ilmaisi niissä tukensa alueellisten järjestöjen, Euroopan yhteisön ja ETYK:n, kollektiivisille pyrkimyksille tilanteen rauhoittamiseksi. Konfliktin osapuolia se kehotti välttämään jännitteitä ja kunnioittamaan sopimuksia sekä yhteistyöhön YK:n ja Eu-

²¹⁴ YK:n turvallisuusneuvoston Bosnian sotaan koskevat päätöslauselmat 25.9.1991–10.10.1996. Ks. tarkempi erittely lähdeluettelosta.

roopan yhteisön neuvottelujen tueksi perustaman kansainvälisen konferenssin²¹⁵ kanssa.²¹⁶ Bosniaa koskevissa päätöslauselemissa se vetosi konfliktin osapuoliin ja muihin toimijoihin yhteistyön tekemiseksi, jotta konfliktiin saataisiin rauhanomainen poliittinen ratkaisu. Konfliktin loppua kohden sen osapuolille osoitetut vetoamukset muuttuivat kehoituksiksi ja vaatimuksiksi. Turvallisuusneuvosto ilmaisi johdonmukaisesti tukensa kulloinkin käynnissä oleville neuvotteluille.²¹⁷ Lisäksi se vaati osapuolia toistuvasti keskeyttämään taistelut, lopettamaan väkivaltaisuuDET ja aloittamaan tulitauon tai noudattamaan kulloinkin sovittua tulitaukoa.²¹⁸ Turvallisuusneuvosto reagoi diplomaattisilla keinoilla pääosin sisällissodan tapahtumiin. Ai-noastaan neuvotteluihin liittyvän tuen voidaan katsoa olleen ennakoivaa diplomatiata.

Kun kansainvälinen yhteisö oli tunnustanut Bosnian itsenäisyyden, turvallisuusneuvosto suositteli 20.5.1992 yleiskokoukselle päätöslauselella 755 YK:n jäsenyyden myöntämistä Bosnialle ja kaksi päivää myöhemmin yleiskokous suosituksen mukaisesti myönsi jäsenyyden.²¹⁹ YK:n jäsenyys korosti Bosnian suvereniteettia ja selkeytti tilannetta turvallisuusneuvoston ottaessa kantaa YK:n jäsenvaltion tilanteeseen. Laaja suvereniteetin hyväksyminen johti tilanteeseen, jossa Jugoslavian ja Kroatian osallisuus Bosnian konfliktiin voitiin tuomita suvereenin valtion sisäisiin asioihin puuttumisena. Turvallisuusneuvosto vaatikin Kroatiaa ja Jugoslaviaa²²⁰ kunnioittamaan juuri itsenäistyneen Bosnian suvereniteettia ja keskeyttämään sekaantumisen sen sisäiseen tilanteeseen joko vetämällä joukkonsa pois Bosniasta tai vaatien niitä luopumaan aseista.²²¹ Bosnian konfliktin eskaloituminen rajojen yli haluttiin ehkäistä.

Jo konfliktin alkuvaiheessa näytti siltä, että syntymässä oli humanitaarinen katastrofi. Turvallisuusneuvosto reagoi tilanteeseen pyytämällä YK:n jäsenvaltioilta humanitaarista apua sekä vaatimalla konfliktin osapuolia sallimaan avustusjärjestöjen vapaan toiminnan maassa, myös vankileireillä ja kiinniottokeskuksissa.²²² Konfliktin loppupuolella turvallisuusneuvosto tuomitsi erityisesti serbiasapuolen toimet avustusjärjestöjä vastaan.²²³ Se otti voimakkaasti kantaa ihmisoikeusloukkauksiin tuomien serbiasapuolen etniset puhdistukset ja pitäen pakotettuna tehtyjä, etenkin maa-alueisiin liittyviä, toimia laittomina.²²⁴ Siviilien suojelemiseksi turvallisuusneuvosto otti käyttöön suoja-aluekonseptin. Se julisti konfliktin aikana useita kaupunkeja

²¹⁵ International Conference on Former Yugoslavia (ICFY).

²¹⁶ Ks. esim. S/RES/713 (1991); S/RES/727 (1992); S/RES/743 (1992).

²¹⁷ Ks. esim. S/RES/757 (1992); S/RES/820 (1993); S/RES/987 (1995); S/RES/1016 (1995).

²¹⁸ Ks. esim. S/RES/752 (1992); S/RES/859 (1993); S/RES/871 (1993); S/RES/942 (1994); S/RES/982 (1995).

²¹⁹ S/RES/755 (1992); Shrivastava & Agarwal (2003), 72.

²²⁰ Jugoslavia oli osatasavaltojen, viimeisimpänä Bosnia, itsenäistymisen myötä tyypistynyt kahden osatasavallan, Serbian ja Montenegron, muodostamaksi liittovaltioksi.

²²¹ Ks. esim. S/RES/752 (1992); S/RES/787 (1992).

²²² Ks. esim. S/RES/752 (1992); S/RES/761 (1992); S/RES/770 (1992).

²²³ Ks. esim. S/RES/1010 (1995); S/RES/1019 (1995).

²²⁴ Ks. esim. S/RES/941 (1994).

suoja-alueiksi, joiden tuli olla taisteluista ja aseellisista joukoista vapaita alueita. Tarkoituksena oli luoda taisteluista pakeneville siviileille alueita, joilla avustusjärjestöillä olisi riittävät toimintaedellytykset humanitaarisen avun tarjoamiseksi turvallisesti.²²⁵

Turvallisuusneuvosto vaati toistuvasti konfliktin eri osapuolia takaamaan alueella toimivien kansainvälisten järjestöjen turvallisuuden ja kannusti siviiliväestön olosuhteiden parantamiseksi kansainvälistä yhteisöä humanitaarisiin toimiin yhteistyössä avustusjärjestöjen kanssa.²²⁶ Jo sodan alkuvaiheessa se laajensi päätöslauselmalla 749 vain hieman aikaisemmin perustetun rauhanturvaoperaation toiminta-alueutta Kroatiasta Bosniaan. Bosniassa operaation tehtävänä oli ennen kaikkea humanitaarisen avun toimittamisen tukeminen.²²⁷ Sen tehtäviä laajennettiin ja henkilöstömäärää kasvatettiin moneen kertaan konfliktin aikana.²²⁸ Turvallisuusneuvosto oli muun muassa 27.11.1991 julkaistussa päätöslauselmassa 721 maininnut operaation perustamisen edellyttävän kaikkien osapuolten hyväksyntää.²²⁹ Tämän periaatteen mukaan YK oli toiminut jo kylmän sodan aikaisissa rauhanturvaoperaatioissa. Kroatian osalta osapuolet olivat hyväksyneet rauhanturvaoperaation läsnäolon, mutta Bosniassa ei vastaavaa tilannetta ollut.²³⁰ Turvallisuusneuvosto lähetti rauhanturvajoukon käytännössä keskelle taisteluja ilman olemassa olevaa rauhaa.

6.5.1993 turvallisuusneuvosto ryhtyi konkreettisiin toimenpiteisiin ihmisoikeusrikkomusten suhteen, kun se perusti entisen Jugoslavian alueen ihmisoikeusloukkauksia tutkivan rikostuomioistuimen saattamaan hajoamissotien aikana niihin syyllistyneet henkilöt rikosoikeudelliseen vastuuseen. Turvallisuusneuvosto velvoitti valtioita yhteistyöhön rikostuomioistuimen kanssa.²³¹ 21.12.1995 julkaistulla päätöslauselmalla 1034 se vaati erikseen heinä–lokakuun 1995 aikana tapahtuneiden ihmisoikeusloukkausten tarkkaa tutkimista. Samalla se velvoitti osapuolia tukemaan tutkimuksia ja pidättäytymään todisteiden tuhoamisesta.²³²

²²⁵ Ks. esim. S/RES/824 (1993).

²²⁶ Ks. esim. S/RES/724 (1991); S/RES/743 (1992).

²²⁷ S/RES/749 (1991).

²²⁸ Ks. esim. S/RES/836 (1993); S/RES/844 (1993); S/RES/908 (1994).

²²⁹ S/RES/721 (1991).

²³⁰ Operaatio perustettiin Kroatiassa syntyneen tulitauon valvomiseksi 21.2.1992 julkaistulla päätöslauselmalla 743. Ks. tarkemmin S/RES/743 (1992); S/23592/Add.1.

²³¹ S/RES/824 (1993).

²³² S/RES/1034 (1995).

Pakkokeinot otettiin käyttöön ensimmäisestä päätöslauselmasta lähtien. Taistelujen laantumiseksi turvallisuusneuvosto asetti 25.9.1991 julkaistulla päätöslauselmalla 713 Jugoslaviaa koskevan asevientikiellon.²³³ Jugoslavia tuki tuolloin itsenäiseksi julistautuneen Kroatian serbiosapuolta ja kansainvälisen yhteisön päähuomio oli Kroatian sodan päättämisessä.²³⁴ Tilanne Jugoslaviaan vielä tuolloin kuuluneessa Bosniassa oli epävakaa, ja kaksi kolmesta väestöryhmästä tavoitteli itsenäistä Bosniaa. Asevientikielto kattoi päätöslauselman perusteella myös Bosnian.

Koska Jugoslavia toistuvista kehotuksista ja vaatimuksista huolimatta jatkoi Bosnian serbiosapuolen tukemista sotilaallisella materiaalilla, turvallisuusneuvosto asetti asteittain Jugoslaviaa koskevat kattavat pakotteet. 30.5.1992 julkaistulla päätöslauselmalla 757 se asetti Jugoslaviaa koskevan kauppasaarron ja jähdytti sen varat. Näiden ohella se kehotti YK:n valtiota supistamaan diplomaattista henkilöstöään Jugoslaviassa. Hieman poikkeuksellisempana toimenpiteenä turvallisuusneuvosto kehotti muita valtioita estämään Jugoslavian kansalaisten osallistumisen urheilutapahtumiin muiden valtioiden alueella sekä keskeyttämään tieteellisen ja kulttuuriyhteistyön.²³⁵ Myöhemmillä päätöslauselmilla turvallisuusneuvosto laajensi Jugoslavian eristämistä tiukentamalla kauppasaarron ehtoja ja sen valvontaa muun muassa Tonavan osalta sekä kieltämällä kaiken meriliikenteen Jugoslavian aluevesillä.²³⁶

Kun Jugoslavia lopetti tuen Bosnian serbiosapuolelle, kulttuurisaartoon ja matkustusrajoitukseen liittyvien pakotteiden voimassaolo keskeytettiin määräajaksi, jota lopulta jatkettiin konfliktin loppuun asti.²³⁷ Pakotteiden aiheuttamia vaikutuksia pyrittiin vähentämään siviiliväestön ja konfliktin ulkopuolisten valtioiden osalta lieventämällä kauppasaartoa humanitaarisen avun osalta sekä ryhtymällä toimenpiteisiin ulkopuolisille valtioille aiheutuneiden taloudellisten haittojen korvaamiseksi.²³⁸ Vaikka turvallisuusneuvosto kehotti useamman kerran myös Kroatiaa olemaan puuttumatta Bosnian tilanteeseen, ei sitä vastaan asetettu minkäänlaisia pakotteita.

²³³ S/RES/713 (1991).

²³⁴ Visuri (2000), 32.

²³⁵ S/RES/757 (1992).

²³⁶ S/RES/787 (1992); S/RES/820 (1993).

²³⁷ S/RES/943 (1994); Ks. myös esim. S/RES/1003 (1995).

²³⁸ S/RES/760 (1992); S/RES/843 (1993). Turvallisuusneuvosto aloitti YK:n peruskirjan 50. artiklan mukaisen menettelyn. Kyseisen artiklan perusteella konfliktin ulkopuolisille valtioille voidaan korvata taloudellisia haittoja, joita sille aiheutuu konfliktin osapuolille asetetun kauppasaarron vuoksi. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 50.

Bosnian osalta turvallisuusneuvosto kielsi taisteluiden hillitsemiseksi ensin 9.10.1992 julkaisulla päätöslauselmalla 781 sotilaalliset lennot Bosnian ilmatilassa ja 31.3.1993 julkaistulla päätöslauselmalla 816 laajensi kiellon koskemaan kaikkia lentoja Bosnian ilmatilassa.²³⁹ YK:n jäsenvaltioita se kehotti 17.4.1993 päätöslauselmalla 820 estämään salakuljetuksen sekä Kroatian että Jugoslavian ja Bosnian serbialueiden välillä ja uhkasi serbiosapuolta pakotteilla, jos se ei hyväksy neuvottelutulosta.²⁴⁰ Konfliktin kestäessä turvallisuusneuvosto vaati osapuolia luovuttamaan raskaat aseet YK:n valvontaan.²⁴¹ 23.9.1994 turvallisuusneuvosto toteutti serbiosapuolelle antamansa uhkauksen päätöslauselmalla 942, jolla se asetti Bosnian serbien hallinnassa olevat alueet kauppasaartoon, jähdytti osapuolen varat ja kehotti pidättäytymään poliittista neuvotteluista osapuolen kanssa, kunnes se hyväksyisi rauhansuunnitelman.²⁴² Puoli vuotta myöhemmin turvallisuusneuvosto rohkaisi Jugoslaviaa katkaisemaan viestintäyhteydet Jugoslaviasta serbien hallitsemille alueille Bosniassa.²⁴³

Pakotteiden toteutumisen valvomiseksi turvallisuusneuvosto valtuutti rauhanturvaoperaation valvomaan Bosnian ilmatilaan julistettua lentokieltoa ja pyysi YK:n jäsenvaltioita tukemaan valvontaa teknisin keinoin.²⁴⁴ Lentokiellon laajentamisen jälkeen se antoi YK:n jäsenvaltioille yhteistoiminnassa rauhanturvaoperaation kanssa valtuudet tarvittavien keinojen käyttöön lentokiellon rikkomiseen vastaamiseksi.²⁴⁵ Jugoslaviaa koskevan kauppasaarron osalta turvallisuusneuvosto antoi YK:n jäsenvaltioille valtuudet saarron valvontaan tarvittavin keinoin merellä ja Tonavalla.²⁴⁶ Pakotteisiin liittymättömiä voimankäyttövaltuutuksia turvallisuusneuvosto antoi kahdella päätöslauselmalla. 4.6.1993 julkaistulla päätöslauselmalla 836 se antoi rauhanturvaoperaatiolle valtuudet voimankäyttöön julistamiensa suoja-alueiden turvallisuuden ylläpitämiseksi. Valtuutus oikeutti rauhanturvaoperaation vastaamaan aseellisella voimalla suoja-aluetta vastaan toteutettuihin iskuihin. Samalla se valtuutti tähän liittyen YK:n jäsenvaltiot tukemaan rauhanturvaoperaatiota ilmavoimalla.²⁴⁷ Rauhanturvaoperaatio oli varustettu lähinnä itsepuolustukseen tarvittavalla aseistuksella ja raskaita aseita se sai käyttöönsä vasta 16.6.1995 julkaistun päätöslauselman 998 myötä.²⁴⁸ Aseellisen voiman käyttö muussa kuin itsepuolustustarkoituksessa ja raskaiden aseiden lisääminen joukon vahvuuteen poikkesi kylmän sodan aikana muodostuneesta rauhanturvakonseptista.

²³⁹ S/RES/781 (1992); S/RES/816 (1993).

²⁴⁰ S/RES/820 (1993).

²⁴¹ Ks. esim. S/RES/913 (1994).

²⁴² S/RES/942 (1994).

²⁴³ S/RES/988 (1995).

²⁴⁴ S/RES/781 (1992).

²⁴⁵ S/RES/816 (1993).

²⁴⁶ S/RES/787 (1992).

²⁴⁷ S/RES/836 (1993).

²⁴⁸ Ks. tarkemmin S/RES/998 (1995).

Jugoslavian tuen loppuminen Bosnian serbiosapuolelle ja Naton ilmapommitukset vuoden 1995 syksyllä yhdessä kroaattien ja muslimien elokuussa aloittaman laajan hyökkäyksen kanssa johtivat serbiosapuolen sotilaalliseen romahtamiseen ja konfliktin päättymiseen.²⁴⁹ Sekä Kroatian että Bosnian sota päättyi virallisesti 14.12.1995 Pariisissa allekirjoitettuun rauhansopimukseen, joka hyväksyttiin jo marraskuussa 1995 käydyissä neuvotteluissa Daytonissa Yhdysvalloissa. Neuvotteluihin osallistuivat Kroatian, Bosnian ja Jugoslavian presidentit. Bosnian hallinnon virallisena edustajana maan presidentti edusti kroaattien ja muslimien väestöryhmiä. Bosnian serbeillä ei ollut edustajaa neuvotteluissa; heitä ei edes kutsuttu neuvotteluihin. Turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa syntyneelle sopimukselle ja kehotti osapuolia täyttämään sen toimeenpanon edellyttämät velvoitteet.²⁵⁰

Sopimuksen syntymisen myötä turvallisuusneuvosto poisti Jugoslaviaa vastaan asetetut pakotteet lopullisesti. Asevientikiellon osalta se asetti ehdot kiellon asteittaiselle lopettamiselle. Pakotteiden poistaminen ei koskenut Bosnian serbejä, vaan heidän osalta ne säilyivät edelleen voimassa 1.10.1996 saakka.²⁵¹ Jälleenrakentamisen tueksi ja tilanteen vakauttamiseksi turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa ETYJ:n²⁵² suunnitelmille vaalien järjestämiseksi Bosniassa sekä päätti perustaa kansainvälisen poliisioperaation tukemaan Bosnian poliisivoiman kouluttamista. Turvallisuuden ylläpitämiseksi se päätti perustaa toimeenpanoa tukevan kansainvälisen joukon, jonka toiminnan aloittaminen päätti YK:n rauhanturvaoperaation Bosniassa. YK:n jäsenvaltioille turvallisuusneuvosto antoi valtuudet tarvittaviin toimiin maahan asetettavan kansainvälisen joukon puolustamiseksi tai sen tehtävän toteuttamisen tueksi, jos joukko sitä pyytää.²⁵³ Rauhanturvaoperaatiota seuranneella operaatiolla oli hyvin erilainen lähtökohta tehtävänsä toteuttamiseen. Se aloitti toimintansa Bosniassa rauhansopimuksen syntymisen jälkeen, ei taistelujen keskellä, ja sillä oli laajemmat valtuudet voimankäyttöön kuin sitä edeltäneellä rauhanturvaoperaatiolla.

²⁴⁹ Visuri (2000), 45–46.

²⁵⁰ S/RES/1021 (1995); S/RES/1031 (1995).

²⁵¹ S/RES/1022 (1995); S/RES/1074 (1996).

²⁵² ETYK muutti nimensä 5.12.1994 ETYJ:ksi. Organization for Security and Co-operation in Europe, ”Budapest Summit marks change from CSCE to OSCE”, *ETYJ:n verkkosivut*.

²⁵³ S/RES/1031 (1995); S/RES/1035 (1995).

Konfliktin aikana jäi yksi äänestykseen asti edennyt päätöslauselmaluonnos hyväksymättä. 2.12.1994 turvallisuusneuvostossa äänestettiin päätöslauselmaluonnoksesta, jossa otettiin kantaa serbiosapuolen toimiin Bihacissa.²⁵⁴ Päätöslauselman hyväksyminen kaatui Venäjän kielteiseen ääneen.²⁵⁵ Luonnos oli luonteeltaan tuomitseva, eikä sen hyväksymättä jääminen merkittävästi haitannut turvallisuusneuvoston toimintaa.

5.2.3 Muiden toimijoiden rooli

Konfliktin alussa muslimit ja kroaatit olivat Jugoslaviasta irtaantumaan pyrkivät kansanryhmittä serbien vastustaessa irtaantumista. Itsenäistymisen jälkeen asetelma vaihtui päinvastaiseksi. Serbit kokivat turvallisuusneuvoston toimet epäoikeudenmukaisina ja jättivät sen päätöslauselmat huomiotta. Vasta sodan loppuvaiheessa tappion kärsineenä he olivat valmiita noudattamaan annettuja velvoitteita. Bosnian hallinto puolestaan oli tyytymätön kansainvälisen yhteisön passiiviseen linjaan ja vaati aktiivisempia toimia. Avunpyytäjän roolissa se pyysi rauhanturvaoperaation laajentamista kesäkuussa 1992 sekä toistuvasti asevientikiellon poistamista, jotta sillä olisi paremmat mahdollisuudet puolustautua serbejä vastaan.²⁵⁶ Vaikka Bosnian hallinto suhtautui pääasiassa myötämielisesti YK:n toimintaan, muslimit ja kroaatit rikkoivat turvallisuusneuvoston päätöslauselmia siinä missä serbitkin.

Naapurivaltioista Jugoslavia tuki turvallisuusneuvoston toimintaa ennen Bosnian sodan alkamista pyytäen turvallisuusneuvostolta asevientikieltoa ja rauhanturvaoperaatiota maan hajoamiseen liittyvien väkivaltaisuuksien rauhoittamiseksi ja aikaan saatujen sopimusten valvomiseksi.²⁵⁷ Toisaalta se rikkoi päätöslauselmia sekaantumalla itsenäistyneen Bosnian sisäiseen tilanteeseen tukemalla serbiosapuolta. Konfliktin loppupuolella Jugoslavia myöntyi jälleen tukemaan turvallisuusneuvoston toimintaa lopettamalla serbien tukemisen ja osallistumalla rauhanneuvotteluihin. Vastaavalla tavalla Kroatia rikkoi päätöslauselmia sekaantumalla Bosnian sisäiseen tilanteeseen tukemalla Bosnian kroaatteja samalla taistellen serbejä vastaan omalla maaperällään.

²⁵⁴ S/1994/1358.

²⁵⁵ S/PV.3475. Venäjä perusteli äänestyskäyttäytymistään sillä, että luonnoksessa viitatus päätöslauselman 820 12. kohta on suunnattu Jugoslavian liittovaltiota vastaan, vaikka päätöslauselman tarkoitus on kohdistaa toimenpiteitä Krajinan serbejä vastaan. Venäjä piti ajankohtaa valitettavana, sillä Jugoslavia oli jo aiemmin aloittanut rakentavan yhteistyön kansainvälisen yhteisön kanssa, ja tällä päätöslauselmalla annettaisiin väärä signaali Jugoslavialle yhteistyön vaikutuksista. Vaikka Venäjä tuomitsi Krajinan serbien toimet kauppasaartoa vastaan, se ei voinut hyväksyä edellä mainituin perustein päätöslauselman julkaisemista. Vrt. S/RES/820 (1993). Kyseisessä päätöslauselmassa kehoitettiin osapuolia estämään salakuljetus kyseisten alueiden välillä samoin kuin Jugoslavian ja Bosnian serbialueiden välillä. Tuolloin Jugoslavia vielä tuki serbiosapuolta, joten Venäjä ei estänyt päätöslauselman hyväksymistä.

²⁵⁶ Ks. esim. Shrivastava & Agarwal (2003), 72–73.

²⁵⁷ Ks. esim. Fenton (2004), 149.

Keskeisiä ulkopuolisia toimijoita turvallisuusneuvoston lisäksi olivat alueellisina järjestöinä Euroopan unioni, ETYJ ja Nato.²⁵⁸ Diplomaattisina toimijoina on tässä tarkastelussa huomiotava järjestöjen lisäksi YK:n, Euroopan unionin ja ETYJ:n muodostama kahden edellä mainitun järjestön johtama Kansainvälisen konferenssi sekä yksittäisten valtioiden luoma Yhteysryhmä, johon osallistuivat muun muassa turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenvaltiot Kiinaa lukuun ottamatta. Molemmat olivat luonteeltaan tilapäisiä ryhmittymiä, joiden tarkoituksena oli mahdollistaa myös epäviralliset neuvottelut.

Euroopan unioni ja ETYJ olivat aloitteellisia Bosnian tilanteen sovittelussa. Euroopan unioni onnistui itsenäisesti neuvottelemaan osapuolten välille hetkellisen tulitauon.²⁵⁹ Euroopan unionin toimintaa häiritsi sen jäsenvaltioiden ristiriitaiset näkemykset menettelytavoista konfliktin suhteen.²⁶⁰ Eri järjestöjen sovittelutyön käytännön toteuttajaksi luotiin Kansainvälinen konferenssi, joka toimi nimenomaan sovittelijan roolissa saavuttamatta läpimurtoa. Sovittelevan roolin lisäksi Euroopan unioni kannatti pakkokeinoja. Se asetti Jugoslavian kauppasaartoon jo 27.5.1992, kun turvallisuusneuvoston asiaa koskeva päätöslauselma julkaistiin vasta 30.5.1992.²⁶¹ Käytännössä Euroopan unioni ja ETYJ jäivät konfliktin aikana taka-alalle, mutta niiden merkitys kasvoi rauhansopimuksen jälkeen sen toimeenpanon ja jälleenrakentamisen tukemisessa.

Kun Euroopan unionin ja YK:n välinen yhteistyö koettiin riittämättömäksi, yksittäiset valtiot perustivat keväällä 1994 muiden järjestelyiden rinnalle Yhteysryhmän sovittelemaan konflikteja. Epäonnistuneiden yritysten jälkeen se laati vuoden 1995 syksyllä lopullisen rauhansuunnitelman. Koska ryhmällä ei ollut tarvetta puolueettomuuteen samalla tavalla kuin YK:lla, se pyrki ratkaisemaan tilanteen jättämällä serbit neuvotteluiden ja lopullisen rauhansopimuksen ulkopuolelle.²⁶² Vaikka turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa Yhteysryhmän toiminnalle, sitä ei voida pitää samalla tavalla alueellisena järjestelynä kuin Euroopan unionia. Yhteysryhmä oli yhteistoimintamuoto, jonka ei ollut tarvetta sitoutua yhteiseen politiikkaan eikä sillä ollut vastaavia rajoitteita toiminnalleen kuin turvallisuusneuvostolla. Yhteysryhmä oli turvallisuusneuvoston rinnalla toimiva epävirallinen foorumi, jolla oli sovittelevan roolin lisäksi toissijaisena roolina ryhmään kuuluneiden valtioiden omien etujen ajaminen.

²⁵⁸ Selkeyden vuoksi tässä alaluvussa käytetään kahdesta ensin mainitusta järjestöstä vain sitä nimeä, joka niillä oli konfliktin päättyessä.

²⁵⁹ Woodward (2008), 427–428.

²⁶⁰ Woodward (2008), 416.

²⁶¹ Shrivastava & Agarwal (2003), 72.

²⁶² Woodward (2008), 436.

Rauhanturvaoperaation käyttö konseptista poikkeavalla tavalla konfliktin keskellä ilman rauhansopimusta johti siihen, että lopulta YK esiintyi rauhanturvaoperaation kautta voimankäyttäjänä yhdessä Naton kanssa. Se oli ristiriidassa YK:n puolueettomuudentavoittelun suhteen. Jälleenrakentamisessa YK toteutti perinteistä koordinoivaa rooliaan. Nato tuki pääsääntöisesti turvallisuusneuvoston toimintaa ollen muun muassa aloitteellinen Sarajevon demilitarisoinnin suhteen.²⁶³ Toisin kuin turvallisuusneuvosto, joka pyrki vaalimaan YK:n puolueettomuutta, Nato valitsi konfliktissa selvästi puolensa asettuen serbejä vastaan.²⁶⁴ Tosin sodan loppupuolella myös turvallisuusneuvosto alkoi painostaa serbejä. Sodan päättymisen jälkeen Nato jatkoi turvallisuusneuvoston tukemista ottamalla johtovastuun kriisinhallintaoperaatiosta.

Turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden näkemykset konfliktin suhteen olivat jakautuneita. Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Ranskan näkemykset vaihtelivat. Sodan pitkittyessä kaikki olivat myönteisiä voimankäytölle, mutta sen toteutustavasta oli erimielisyyttä. Ranska ja Iso-Britannia pelkäsivät pelkkien ilmaiskujen vaarantavan maassa olevat joukot.²⁶⁵ Sen sijaan Yhdysvallat ei ollut halukas lähettämään maajoukkojaan Bosniaan ja suhtautui kriittisesti eurooppalaisten toteuttamaan rauhanturvaoperaation vahventamiseen raskaalla aseistuksella.²⁶⁶ Kun diplomaattiset keinot eivät tuottaneet tulosta, Yhdysvallat otti aktiivisen turvallisuusneuvostosta riippumattoman roolin. Se toimi sovittelijana saaden aikaan aselevon kroaattien ja muslimien välille sekä tulitauon Bosnian hallinnon ja serbien välille.²⁶⁷ Toiminta oli turvallisuusneuvoston linjan mukaista ja vastaavanlaista sovittelua toteutti myös Venäjä. Yhdysvallat oli erityisen tyytymätön turvallisuusneuvoston toimintaan asevientikiellon suhteen. Se lopetti yksipuolisesti asevientikiellon valvomisen marraskuussa 1992. Vuonna 1994 se rikkoi asevientikieltoa aseistamalla salaa kroaatteja.²⁶⁸ Asevientikielto suosi Jugoslavian tukemia serbejä. Toimenpiteellään Yhdysvallat pyrki muuttamaan tätä epäsuhtaista asetelmaa tasapuolisemmaksi.

²⁶³ Ks. esim. Fenton (2004), 162–165.

²⁶⁴ Ks. esim. Biermann & Vadset (2000b), 25.

²⁶⁵ Ks. esim. Sloan (1998), 22.

²⁶⁶ Ks. Shrivastava & Agarwal (2003), 75–77. Yhdysvallat oli haluton maajoukkojen käyttöön lähinnä poliittisista syistä. Kriittinen suhtautuminen rauhanturvaoperaation vahventamiseen johtui samoin poliittisista tekijöistä. Se pelkäsi toimenpiteen antavan Isolle-Britannialle ja Ranskalle liikaa vaikutusvaltaa Bosnian konfliktiin suhtautumisessa.

²⁶⁷ Ks. esim. Visuri (2000), 40.

²⁶⁸ Ks. esim. Berdal (2004), 457.

Venäjä ja Kiina korostivat diplomaattisen ratkaisun merkitystä ja vastustivat voimankäyttöä. Turvallisuusneuvoston toimintaan kohdistuvan vastustuksen ne osoittivat pidättäytymällä äänestämästä pakotteisiin ja voimankäyttöön liittyvissä päätöslauselmissa.²⁶⁹ Tämän lisäksi Venäjä, kuten jo aiemmin mainittiin, äänesti yhtä päätöslauselmaluonnosta vastaan. Muilla osal alueilla Venäjä oli yleensä Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Ranskan näkemysten kannalla.²⁷⁰

5.2.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Turvallisuusneuvostolla oli Bosnian sodan suhteen kaksi tavoitetta. Näistä ensimmäinen oli väkivaltaisuuksien lopettaminen ja rauhanomaisen ratkaisun saavuttaminen. Diplomaattiset keinot osoittautuivat osin tehottomiksi. Sloan pitää julkaistujen päätöslauselmien suurta lukumäärää turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutusta heikentävänä tekijänä. Hänen mukaan konfliktin osapuolet jättivät ne rutiininomaisesti huomioimatta.²⁷¹ Päätöslauselmissa oli paljon toistoa tilanteen arvioinnin ja tuomitsevien lausuntojen osalta. Siitä huolimatta niillä reagoitiin tilanteen kehittymiseen ja diplomaattiset lausunnot olivat johdonmukaisia. Diplomaattisten keinojen tehottomuutta ei aineiston perusteella voida selittää yksin päätöslauselmien lukumäärällä. Sen sijaan koordinaation puute eri järjestöjen välillä ja yhtenäisen näkemyksen löytämiseen liittyvät haasteet turvallisuusneuvostossa haittasivat sen tehokasta toimintaa.²⁷² Päätöslauselmat eivät estäneet konfliktin osapuolia jatkamasta väkivaltaisuuksia niin siviileitä kohtaan kuin rauhanturva- ja avustusoperaatioiden henkilöstöä kohtaan. Toisinaan osapuolet saatiin neuvottelupöytään, mutta kaikkien hyväksymän ratkaisun aikaansaaminen osoittautui haasteelliseksi. Pakotteiden osalta asevientikielto ei estänyt aseiden virtaamista Bosniaan. Sen sijaan se saattoi konfliktin osapuolet eriarvoiseen asemaan. Bosnian hallinto ei kiellon vuoksi voinut laillisesti hankkia aseita samalla, kun serbiosapuoli sai materiaalitukea Jugoslaviasta.

Pitkään kestäneen konfliktin aikana turvallisuusneuvoston toimintaan mahtui myös tehokkaaksi osoittautuneita keinoja. Jugoslaviaa vastaan asetetut pakotteet saivat sen lopulta sulkemaan rajansa ja lopettamaan Bosnian serbien tukemisen. Konfliktin aikana saatiin ajoittain aikaiseksi tulitauko ja ennen väkivaltaisuuksien lopullista päättymistä aselepo muslimien ja

²⁶⁹ Venäjä pidättäytyi äänestämästä yhteensä seitsemän kertaa ja Kiina 12 kertaa. Ks. S/PV.3082; S/PV.3106; S/PV.3114; S/PV.3116; S/PV.3122; S/PV.3137; S/PV.3191; S/PV.3200; S/PV.3204; S/PV.3428; S/PV.3475; S/PV.3487; S/PV.3522; S/PV.3543; S/PV.3551; S/PV.3595.

²⁷⁰ Ks. esim. Berdal (2004), 458–459.

²⁷¹ Sloan (1998), 24. Sloan ei kuitenkaan osoita, että päätöslauselmien vähäisempi lukumäärä olisi edesauttanut niiden noudattamista.

²⁷² Ks. tarkemmin esim. Visuri (2000), 40.

kroaattien välillä. Vaikka näissä varsinaisena sovittelijana toimi YK:n ulkopuolinen taho, olivat ne turvallisuusneuvoston linjan mukaisia toimenpiteitä. Voimankäyttövaltuutukset tukivat tavoitteen saavuttamista ja lopettivat muun muassa lentokiellon rikkomisen. Sodan loppuvaiheessa valtuutuksen mukaisesti toteutettu voimankäyttö johti tulitaukoon ja lopulta rauhansopimukseen. Naton ilmapommitusten merkitystä arvioitaessa on huomioitava samaan aikaan toteutetut Bosnian hallinnon maahyökkäys Bosniassa ja Kroatian armeijan maahyökkäys Kroatiassa serbijoukkoja vastaan.²⁷³ Nämä osaltaan heikensivät serbien suorituskykyä ja myötävaikuttivat lopputulokseen.

Toisena tavoitteena oli humanitaarisen tilanteen parantaminen. Humanitaarisen avun toimittamiseksi luodut tukitoimet lähinnä rauhanturvaoperaation muodossa eivät onnistuneet tehtävässään kuin ajoittain. Suoja-alueiden julistaminen vailla riittävää kykyä valvoa niiden noudattamista teki konseptista tehottoman ja antoi siviiliväestölle vääränlaisen turvallisuudentunteen. Rauhanturvajoukon vakiintuneeksi muodostuneesta käyttöperiaatteesta poikkeava käyttö konfliktin keskellä teki sen käytännön toiminnasta haastavaa. Rauhanturvaoperaatiolle annetut tehtävät ja myöhemmin voimankäyttövaltuutus olivat ristiriidassa puolueettomuusvaatimuksen suhteen, mikä osaltaan heikensi operaation toimintaedellytyksiä. Rauhanturvaoperaation asettamisen etuna on pidetty sitä, että operaation läsnäolo pakotti kansainvälisen yhteisön yhteistyöhön. Muut valtiot eivät aktiivisesti, Kroatiaa ja Jugoslaviaa lukuun ottamatta, tukenet tiettyä konfliktin osapuolta.²⁷⁴ Vaikka pitkään kestäneen sodan aikana tapahtui etnisiä puhdistuksia ja joukkosurmia, arvion mukaan suurin osa siviiliuhreista syntyi kesällä 1992.²⁷⁵ Tämän perusteella turvallisuusneuvoston toimenpiteillä ja YK:n läsnäololla voidaan arvioida olleen positiivinen vaikutus humanitaariseen tilanteeseen huolimatta sen jatkuvasta heikkenemisestä.

Kokonaisuutena tarkasteltuna turvallisuusneuvoston toiminnassa oli ristiriidoista huolimatta johdonmukaisia piirteitä. YK:n jäsenyyden suosittelu sen jälkeen, kun monet valtiot olivat tunnustaneet Bosnian itsenäisyyden, oli tilannetta selkeyttävä toimenpide. Suvereniteetin vahvistamisen jälkeen Bosnian tilannetta voitiin käsitellä suvereenin jäsenvaltion sisäisenä konfliktina ja vaatia muita valtioita, mukaan lukien Jugoslavia, olemaan sekaantumatta tilanteeseen. Diplomaattisten keinojen suosiminen ja eri tahojen sovitteluyritysten tukeminen oli johdonmukaista koko konfliktin ajan. Vastaavasti voimankäyttöä laajennettiin asteittain väkivaltaisuuksien lisääntyessä.

²⁷³ Shrivastava & Agarwal (2003), 76.

²⁷⁴ Sloan (1998), 79.

²⁷⁵ Ks. tarkemmin Woodward (2008), 440.

Rauhansopimuksen syntymisen jälkeen saavutettiin ensimmäisen kerran edellytykset rauhan-
turvaoperaatiolle, vaikka serbiosapuoli ei ollut osallisena neuvotteluissa tai sopimuksen alle-
kirjoittamisessa. Rauhansopimuksen toimeenpanon valvonta päätettiin toteuttaa perinteisestä
rauhanturvakonseptista poiketen kriisinhallintaoperaationa, jolla oli riittävä vahvuus ja val-
tuudet tehtävänsä hoitamiseksi. Se tuotti riittävän pelotteen tilanteen vakauttamiseksi ja Nato-
johtoisena operaatio erosi selkeästi sitä edeltäneestä rauhanturvaoperaatiosta. Tällä voidaan
katsoa olleen operaation uskottavuuden kannalta positiivinen vaikutus.

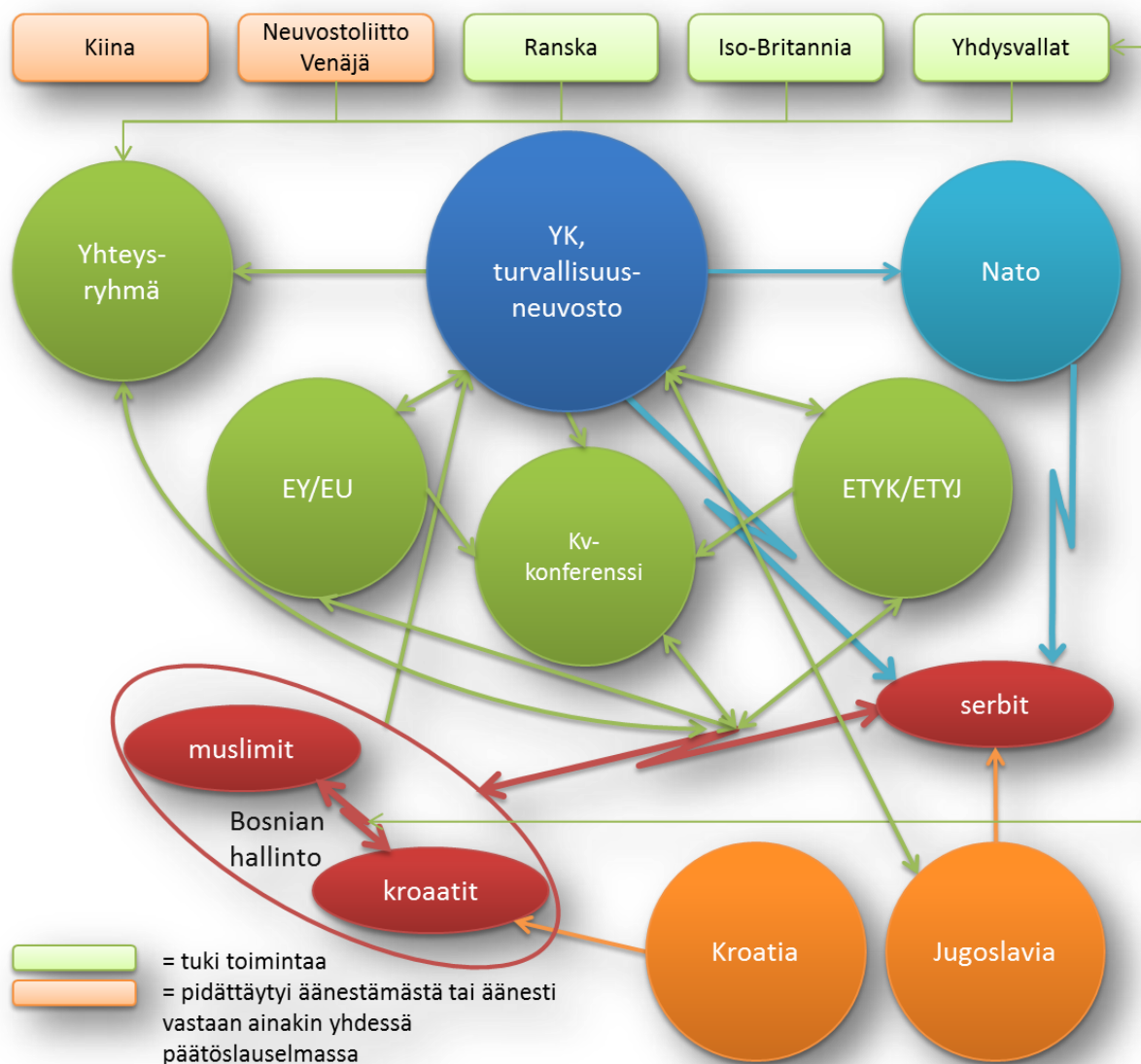
5.2.5 Johtopäätökset

Jugoslavian hajoaminen oli turvallisuusneuvostolle haastava tilanne. Kyseessä oli jäsenvaltion
sisäinen konflikti, eikä turvallisuusneuvostoa ole tarkoitettu käytettäväksi valtioiden sisäisiin
asioihin puuttumiseen. Bosnian itsenäisyyden tunnustaminen ja hyväksyminen YK:n jäsenek-
si ei muuttanut konfliktin luonnetta. Sen sijaan eri osapuolten asema muuttui merkittävästi.
Ennen itsenäistymistä Jugoslavian hallinto pyrki estämään liittovaltion hajoamisen ja Bosnian
muslimi- ja kroaattiväestö vastaavasti pyrki irtaantumaan liittovaltiosta. Itsenäistymisen tun-
nustaminen teki Jugoslaviasta valtion, joka tuki naapurivaltiossa käynnistyneen sisällissodan
yhtä osapuolta.

Vaikka kyseessä oli valtion sisäinen konflikti, turvallisuusneuvoston puuttuminen tilanteeseen
oli YK:n peruskirjan mukaista. Sodan mahdollinen leviäminen Kroatiaa ja Bosnian heikke-
nevä humanitaarinen tilanne antoivat perusteen tulkita tilanteen uhkaavan kansainvälistä rau-
haa ja turvallisuutta. Vaikka Kroatian tilanne rauhoittui, ja siellä päästiin sopuun taistelujen
lopettamisesta, ei tilannekehityksellä ollut Bosnian tilannetta vakauttavaa vaikutusta. Turval-
lusneuvoston toimenpiteet syksyn 1991 aikana vaikuttivat välillisesti Bosnian tilanteeseen.
Sisällissodan alkamisen jälkeen turvallisuusneuvosto kohdisti toimenpiteensä suoraan Bosni-
an konfliktiin.

Turvallisuusneuvosto pyrki ratkaisemaan konfliktin ensisijaisesti diplomaattisin keinoin. Pak-
kotoimet otettiin käyttöön asteittain, eikä niillä aluksi varsinaisesti pyritty tehostamaan dip-
lomaattisia ponnisteluja. Konfliktin loppuvaiheessa niitä käytettiin diplomatian tukena, kun
serbiosapuolta painostettiin pakottein hyväksymään neuvotteluratkaisu. Pakkokeinojen pää-
asiallisena tarkoituksena oli konfliktin seurannaisvaikutusten vähentäminen. Pakotteilla pyrit-
tiin lopettamaan Jugoslavian tuki serbiosapuolelle ja pitämään konflikti sisäisenä. Voiman-
käyttövaltuutukset, jotka eivät liittyneet pakotteiden valvomiseen, tähtäsivät Bosniassa työ-
kentelevien kansainvälisten järjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen ja siviilien suojele-
miseen. Vaikka konflikti laajentui avoimeksi sisällissodaksi, humanitaarisen avun toimittami-

nen sodan aikana nähtiin välttämättömäksi katastrofin estämiseksi. Humanitaarisen avun toimintaedellytykset pyrittiin luomaan sisällissodan keskelle rauhanturvaoperaation avulla. Operaation toteuttaminen konseptista poikkeavalla tavalla osoitti nopeaa tilanteeseen reagointia. Avustustoiminnan suojaamiseen käytettiin joukkoa, joka oli mahdollista siirtää toimialueelle viivytyksettä.



Kuva 11. Eri toimijoiden väliset suhteet Bosnian sodassa²⁷⁶

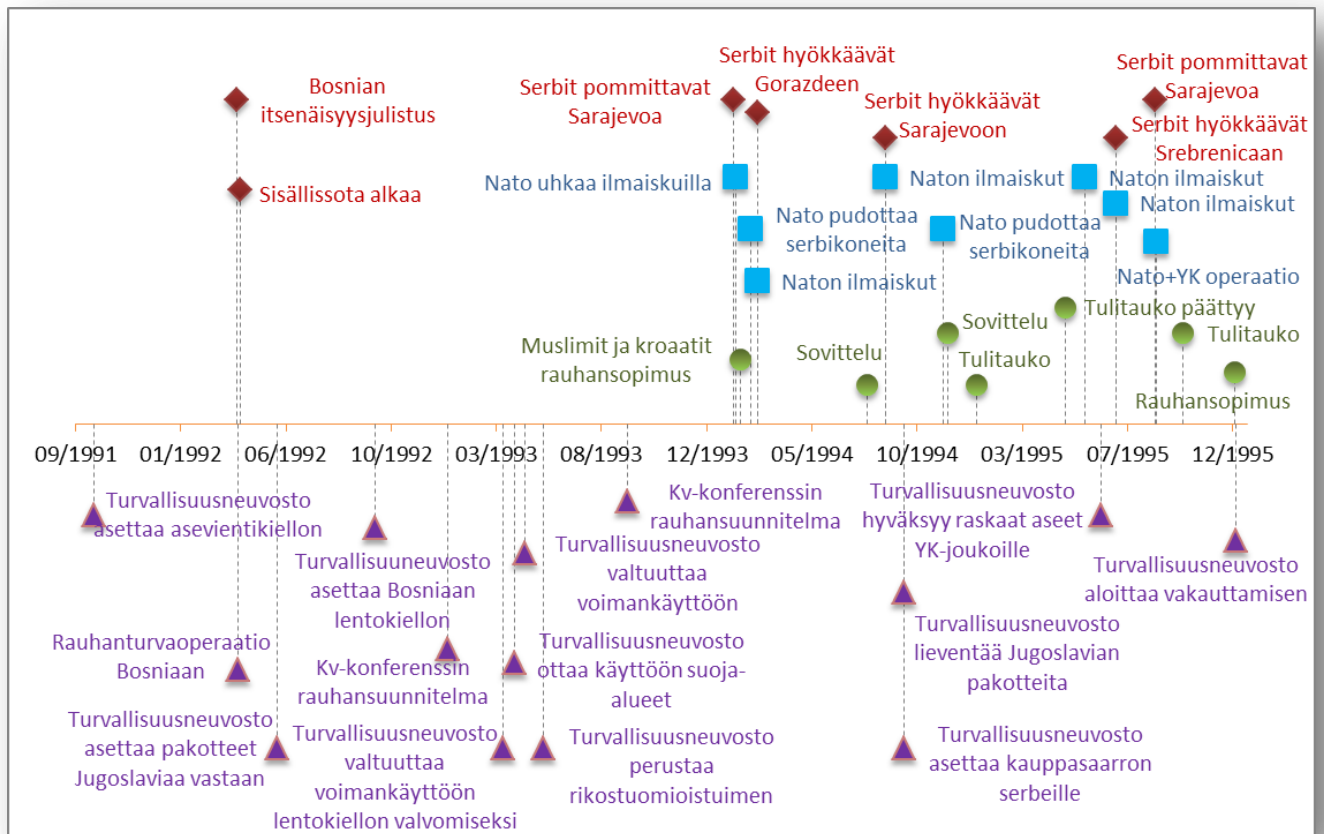
²⁷⁶ Neuvostoliiton hajottua vuoden 1991 lopussa sen paikan turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenvaltiona otti Venäjä.

Eri toimijoiden välisiä suhteita Bosnian sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 11. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten asemoituminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa. Kuva osoittaa kansainvälisen yhteisön monisäikeisen puuttumisen konfliktiin. Konfliktissa voidaan katsoa olleen kolme rinnakkaista toimijaa, joilla oli osin toisistaan riippumattomat intressit.

Konfliktin alkuvaiheessa turvallisuusneuvostolla oli johtorooli tilanteen sovitteluissa. Kun alueelliset järjestöt eivät onnistuneet sovittelussa, sitä jatkettiin YK:n ja alueellisten järjestöjen yhteistyönä. Muiden toimijoiden sitoutuminen tähän asetelmaan ja turvallisuusneuvoston linjauksiin oli vaihtelevaa. Konfliktin pitkittyessä turvallisuusneuvoston johtorooli muuttui entistä häilyvämmäksi. Yksittäiset valtiot muodostivat sen rinnalle Yhteysryhmäksi kutsutun epävirallisen foorumin ja muun muassa Yhdysvallat otti aktiivisen rooli tilanteen sovitteluissa. Nato oli halukas käyttämään aseellista voimaa konfliktin ratkaisemiseksi, mutta ei halunnut asettaa joukkoja YK:n johtoon. Nato ja Yhteysryhmä valitsivat konfliktissa selvästi puolensa asettuen serbejä vastaan, eivätkä edes pyrkineet puolueettomuuteen. Eriävistä näkemyksistä huolimatta Nato käytti voimaa turvallisuusneuvoston valtuutuksen mukaisesti. Sodan päättymisen jälkeen Nato jatkoi turvallisuusneuvoston tukemista ottamalla vastuun kriisinhallintaoperaatiosta. Vaikka eri toimijoiden toimenpiteet olivat turvallisuusneuvoston linjausten mukaisia ja turvallisuusneuvosto osoitti tukensa näille, konfliktin pitkittyminen ja YK-johtoisten toimien tuloksettomuus yhdessä rauhanturvaoperaatioon liittyneiden haasteiden kanssa heikensivät sen johtavaa asemaa.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 12. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet²⁷⁷ on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Konfliktin alussa pyrittiin ehkäisemään sisällissodan syttyminen ja humanitaarinen katastrofi nopeilla toimenpiteillä. Kun se epäonnistui, aloitettiin sisällissodan päättämiseen tähtäävät diplomaattiset toimet.

²⁷⁷ Näissä on huomioitu myös Kansainvälisen konferenssin toimenpiteet.



Kuva 12. Bosnian sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Kuvan 12 perusteella turvallisuusneuvoston toiminta oli helmikuuhun 1994 saakka johdonmukaista, mutta sillä ei ollut merkittävää vaikutusta sisällissodan kulkuun. Sen perusteella turvallisuusneuvoston toimet olivat tilanteeseen nähden riittämättömiä suhteessa konfliktin tapahtumiin eivätkä osapuolet kokeneet niitä omaa toimintaa uhkaavina. Taitekohtana oli serbijoukkojen toteuttama isku Sarajevoon. Vaikka valtuutus voimankäyttöön oli annettu jo lähes vuotta aikaisemmin, vasta Sarajevon pommituksen jälkeen kansainvälinen yhteisö oli riittävän yhtenäisesti halukas toimimaan valtuutuksen mukaisesti.

Helmikuusta 1994 eteenpäin turvallisuusneuvosto jäi tahtomattaan taka-alalle muiden toimijoiden ottaessa aktiivisen roolin. Tässä vaiheessa sota oli selkeytynyt kahden osapuolen, Bosnian hallinnon ja omaa valtiota ajavien serbien, väliseksi taisteluksi. Sodan päättämiseen pyrittiin tästä eteenpäin painostamalla serbiosapuolta ja vastaamalla aseellisella voimankäytöllä sen tekemiin väkivaltaisuuksiin siviileitä vastaan. Toimenpiteillä oli turvallisuusneuvoston valtuutus ja tuki, joten taka-alalle jääminen ei tehnyt turvallisuusneuvostosta merkityksetöntä. Voimankäytöllä ja painostuksella saatiin serbit taipumaan yksittäisiin tilannetta rauhoittaviin toimenpiteisiin. Varsinaista läpimurtoa niillä ei saatu aikaiseksi. Vasta kesällä 1995 aloitettu laajempi operaatio taivutti serbit rauhaan. Tähän vaikutti muun muassa Jugoslavian tuen lop-

puminen. Vaikka turvallisuusneuvosto jäi taka-alalle, sen toimenteitä konfliktin tässä vaiheessa voidaan pitää riittävinä suhteessa tapahtumiin. Jugoslavian pakotteiden lieventäminen vaikutti tilannetta ja edesauttoi yhteistyötä Jugoslavian kanssa. Muilta osin niillä tuettiin muiden toimijoiden linjaa, mikä kyseenalaisti turvallisuusneuvoston johtavan roolin.

Turvallisuusneuvoston asettamien tavoitteiden saavuttaminen kesti kolme ja puoli vuotta. Tältä osin turvallisuusneuvoston voidaan katsoa osittain epäonnistuneen niiden saavuttamisessa. Pyrkimyksenä oli vakauttaa tilanne huomattavasti nopeammin ja neuvottelemalla. Voimankäytöllä oli tarkoitus suojella siviilejä ja luoda toimintaedellytykset humanitaarisen avun toimittamiselle, ei ratkaista sotaa. Turvallisuusneuvosto näyttäytyi aluksi päättäväisenä tehtävänsä toteuttavana toimijana, mutta hyvin pian sen toiminta alkoi olla tehotonta ja toimenpiteet alimitoitettuja suhteessa konfliktin tapahtumiin. Päättäväinen toiminta muuttui epävarmaksi ja hapuilevaksi, minkä seurauksena turvallisuusneuvosto menetti johtavan roolinsa. Toisaalta mikään yksittäinen toimija ei korvannut sitä, vaan asetelma jäi epäselväksi usean toimijan pyrkiessä ratkaisemaan tilannetta omin toimenpitein. Kun muut osapuolet olivat saaneet sodan päättymään, palautui turvallisuusneuvostolle jälleen johtava rooli kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä rauhansopimuksen toimeenpanoon liittyen.

5.3 Kosovon sota 1998–1999

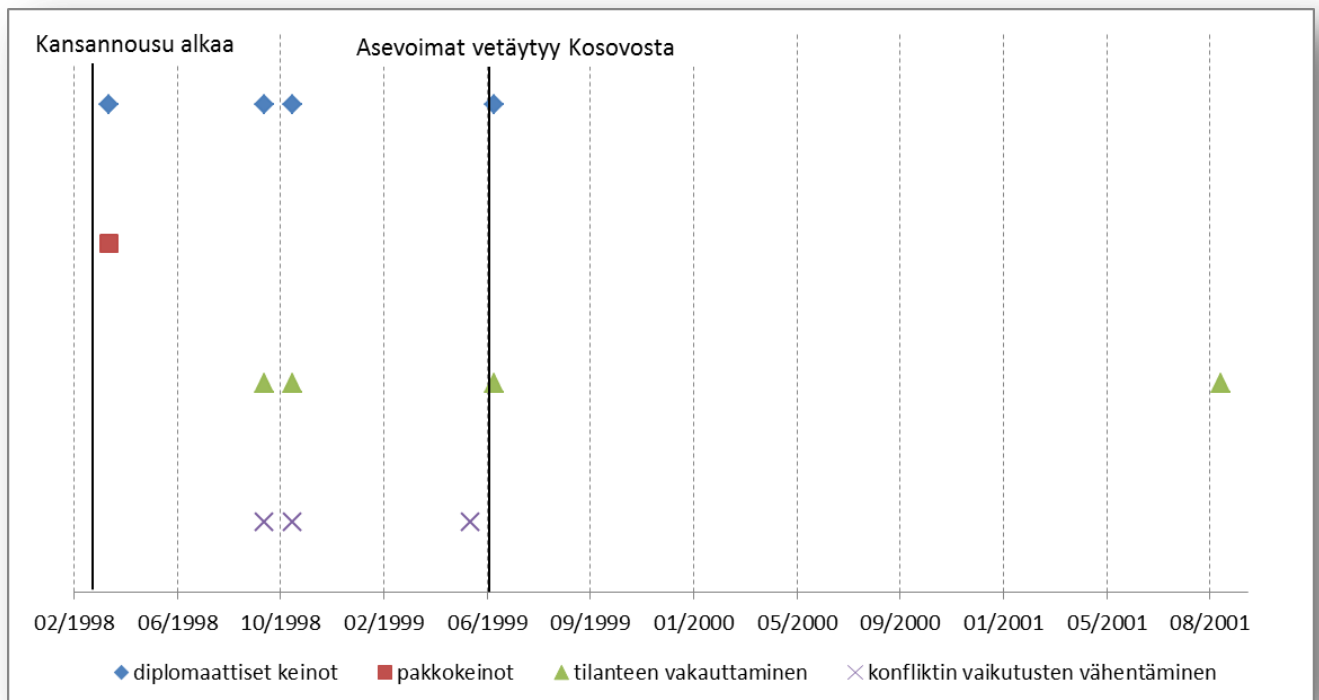
5.3.1 Lähtökohtatilanne

Kun entisen Jugoslavian hajoamiseen liittyvät taistelut taukosivat vuoden 1995 lopulla rauhansopimuksen syntymiseen Bosniassa, Serbiaan kuuluneen albaanienemmistöisen Kosovon alueen tilanne jäi ratkaisematta. Albaanien itsenäistymistoiveet jäivät elämään ja passiivista vastarintaa jatkettiin vuoden 1997 loppuun saakka. Tuolloin Kosovon vapautusarmeijaksi kutsuttu ryhmittymä aloitti aktiivisen vastarinnan Jugoslavian turvallisuusjoukkoja vastaan. Jugoslavian turvallisuusjoukot vastasivat voimankäytöllä ja lisäsivät vastakumouksellisia toimia. Aseelliset yhteenotot osapuolten välillä kiihtyivät tammi–helmikuun 1998 aikana. Yhteenottojen seurauksena heikentynyt humanitaarinen tilanne sai kansainvälisen yhteisön reagoimaan tilanteeseen.²⁷⁸

²⁷⁸ Independent International Commission on Kosovo (2000), 59–63, 67–68.

5.3.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 6 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet Kosovon sotaan liittyen yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman pääkategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä. Vähälukuisten päätöslauselmien perusteella ei voida määrittää turvallisuusneuvoston toimenpiteiden painopistettä. Pakkokeinoja lukuun ottamatta kaikkia kategorioita käytettiin tasaisesti. Kaavion perusteella turvallisuusneuvoston toiminta voidaan jakaa passiivisiin ja vähäisen aktiviteetin vaiheisiin. Maaliskuun 1998 loppuun saakka tilannetta soviteltiin vain alueellisesti. Siitä eteenpäin lokakuussa alkaneeseen tulitaukoon saakka turvallisuusneuvosto oli aktiivisimmillaan intensiteetin pysytellessä matalalla. Tulitauon alkamisen jälkeen alkoi toinen passiivinen vaihe, jolloin muut toimijat olivat aktiivisia. Taistelujen päättymisen jälkeistä aikaa ei voida kutsua kaavion perusteella aktiiviseksi. Siitä huolimatta turvallisuusneuvosto oli kesäkuun 1999 alkupuolella yhden päätöslauselman ajan aktiivinen toimija.



Kaavio 6. Turvallisuusneuvoston Kosovon sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain²⁷⁹

²⁷⁹ S/RES/1160 (1998); S/RES/1199 (1998); S/RES/1203 (1998); S/RES/1239 (1999); S/RES/1244 (1999); S/RES/1367 (2001).

Aseellisten yhteenottojen puhjettua turvallisuusneuvosto julkaisi 31.3.1998 ensimmäisen Kosovon tilannetta koskevan päätöslauselman. Päätöslauselmalla 1160 se tuomitsi niin serbipoliisin voimatoimet siviileitä vastaan kuin Kosovon vapautusarmeijan terroriteot serbejä vastaan. Samalla se kehotti albaanijohtoa tuomitsemaan kaikki terroriteot. Turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa tilanteen rauhanomaiselle ratkaisemiselle ja Kosovon autonomian laajentamiselle. Se kehotti Jugoslaviaa toimeenpanemaan Bosnian sodan aikana perustetun Yhteysryhmän ehdottamat toimet poliittisen ratkaisun edistämiseksi. Neuvottelujen tukemiseksi ja väkivaltaisuuksien rajoittamiseksi turvallisuusneuvosto asetti Jugoslaviaa koskevan vientikiellon sotilaalliselle materiaalille.²⁸⁰ Sen poistamiseksi asetettiin useita ehtoja, jotka koskivat Jugoslavian hallintoa, mutta ei albaaniosapuolta. 23.9.1998 julkaistulla päätöslauselmalla 1199 se kehotti osapuolia tavoitteelliseen neuvotteluun tilanteen ratkaisemiseksi ja vaati mahdollistamaan Euroopan unionin tarkkailuoperaation sekä diplomaattisen mission toiminnan Kosovossa.²⁸¹ 24.10.1998 julkaistulla päätöslauselmalla 1203 turvallisuusneuvosto jatkoi samaa linjaa vaatien Jugoslaviaa tukemaan ETYJ:n ja Naton tarkkailuoperaatioita juuri aikaan saadun tulitauon valvomiseksi.²⁸² Muut konfliktiin liittyneet diplomaattiset toimet reagoivat tapahtumiin tuomien väkivallan ja kehottaen lopettamaan sen.

Diplomaattisten keinojen rinnalla turvallisuusneuvosto aloitti tilanteen vakauttamiseen tähtäävät ja konfliktin vaikutusten vähentämiseen liittyvät toimenpiteet. Tilanteen vakauttamisen osalta korostui henkilöiden saattaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Syksyn 1998 aikana se vaati siviileihin kohdistuneiden rikosten tutkimista ja osapuolia yhteistyöhön Bosnian sodan aikana perustetun entisen Jugoslavian alueen sotarikoksia tutkivan tuomioistuimen kanssa. Vaatimukset toistuivat taistelujen päättymisen jälkeen. Muita tähän kategoriaan kuuluvia keinoja olivat vaatimukset päätöslauselmien noudattamisesta ja niiden asettamien velvoitteiden toimeenpanemisesta sekä yhteistyöstä alueella toimivien kansainvälisten organisaatioiden kanssa.²⁸³ Konfliktin vaikutusten vähentämiseen sisältyvät toimenpiteet toistivat humanitaarisen avun toimittamiseen liittyviä pyyntöjä sekä vaatimusta turvata humanitaarisen avun toimittamisen edellytykset. Tämä oli ainoa kategoria, johon liittyviä toimenpiteitä turvallisuusneuvosto toteutti myös Naton ilmaoperaation aikana.²⁸⁴

²⁸⁰ S/RES/1160 (1998).

²⁸¹ S/RES/1199 (1998).

²⁸² S/RES/1203 (1998).

²⁸³ S/RES/1199 (1998); S/RES/1203 (1998). 16.10.1998 Jugoslavia sopi yhdessä ETYJ:n kanssa tarkkailuoperaation toimeenpanemisesta Kosovossa. Päivää aikaisemmin Jugoslavia sopi Naton kanssa ETYJ-operaatiota tukevan ilmalavontaoperaation aloittamisesta Kosovon ilmatilassa.

²⁸⁴ Ks. S/RES/1239 (1999).

Väkivaltaisuuksien jatkuttua Nato aloitti 24.3.1999 ilman valtuutusta Jugoslavian asevoimia vastaan suunnatun ilmaoperaation, joka kesti 10.6.1999 saakka.²⁸⁵ 26.3.1999 Venäjä toi turvallisuusneuvoston äänestettäväksi päätöslauselmaluonnoksen, jossa todettiin Naton kaksi päivää aikaisemmin alkaneen operaation rikkovan YK:n peruskirjaa ja tuomittiin voimankäyttö Jugoslaviaa vastaan. Luonnoksessa vaadittiin ilmaiskujen välitöntä keskeyttämistä. Päätöslauselmaluonnos ei saavuttanut äänestyksessä hyväksymiseen vaadittua yhdeksää puoltavaa ääntä 12 jäsenvaltion äänestäessä sitä vastaan.²⁸⁶ Toisaalta turvallisuusneuvosto ei myöskään tukenut voimankäyttöä, vaan pitäytyi asian suhteen passiivisena. Ainoa kannanotto Naton operaation aikana liittyi humanitaariseen toimintaan.

Turvallisuusneuvoston 10.6.1999 julkaisemassa päätöslauselmassa 1244 toistettiin vaatimus yhteistyöstä rikostuomioistuimen kanssa, rohkaistiin YK:n jäsenvaltioita tukemaan Kosovon jälleenrakentamista sekä päätettiin perustaa Kosovoon YK:n alainen väliaikaishallinto. Turvallisuuden ylläpitämiseksi päätettiin asettaa kansainvälinen turvallisuusoperaatio YK:n valvonnassa.²⁸⁷ Jugoslaviaa vastaan asetettu asevientikielto säilyi voimassa 10.9.2001 saakka, jolloin se kumottiin päätöslauselmalla 1367.²⁸⁸ Pakkotoimien osalta tilanteen normalisoituminen kesti yli kaksi vuotta taistelujen päättymisestä.

5.3.3 Muiden toimijoiden rooli

Konfliktin osapuolista albaanit pyysivät Naton apua oman tilanteensa parantamiseksi.²⁸⁹ Jugoslavia piti konfliktia maan sisäisenä asiana eikä hyväksynyt kansainvälisen yhteisön puuttumista tilanteeseen. Poikkeuksen muodosti lokakuussa 1998 toimeenpantu tarkkailuoperaatio, jolla oli Jugoslavian hyväksyntä. Molemmat osapuolet suhtautuivat välinpitämättömästi päätöslauseelmiin ja rikkoivat niiden asettamia velvoitteita.²⁹⁰

Keskeisiä ulkopuolisia toimijoita Kosovon sodassa olivat YK:n ja turvallisuusneuvoston lisäksi alueellisina järjestöinä Euroopan unioni, ETYJ ja Nato. Näiden rinnalla toimi Bosnian sodan sovittelua varten luotu Yhteysryhmä ja lopulta myös johtavien teollisuusmaiden G8-ryhmä. Euroopan unioni tuki diplomaattista ratkaisua ja osallistui rauhansopimuksen allekirjoittamisen jälkeen aktiivisesti jälleenrakentamiseen. Vaikka se tuki turvallisuusneuvoston linjaa, Euroopan unionilla oli siitä poikkeavia omia intressejä. Se asetti Jugoslaviaa vastaan

²⁸⁵ Visuri (2000), 113.

²⁸⁶ S/1999/328; S/PV.3989.

²⁸⁷ S/RES/1244 (1999).

²⁸⁸ S/RES/1367 (2001).

²⁸⁹ Ks. esim. Visuri (2000), 74; Singh (2000), 9.

²⁹⁰ Ks. esim. Gorman (2001); Independent International Commission on Kosovo (2000), 3.

talouspakotteet ja ilmaisi tukensa Naton asettamalle merisaarrolle. ETYJ puolestaan toimi hetkellisesti sopimuksen toimeenpanon valvojana ja taistelujen päätyttyä osallistui aktiivisesti jälleenrakentamiseen. Nato rikkoi turvallisuusneuvoston päätöslausemia aloittaen ilmakampanjan Jugoslaviaa vastaan ilman valtuutusta. Sen asettama merisaarto ei eksplisiittisesti sisällynyt turvallisuusneuvoston hyväksymiin pakotteisiin.²⁹¹ Vastaavasti Nato toimi sovittelijana neuvotellen tulitauon, joka tosin ei pitänyt.²⁹² Lisäksi Nato toimi päätöslausemien toimeenpanijana ennen ilmaoperaatiota toteuttamalla ilmaoivontaoperaation ja toimimalla taistelujen päättymisen jälkeen kriisinhallintaoperaation johto-organisaationa. Naton ensisijainen rooli oli jäsenvaltioiden intressien toimeenpanija riippumatta siitä, olivatko ne yhtenevät turvallisuusneuvoston näkemysten kanssa vai ei.

Yhteysryhmä ja G8-ryhmä toimivat konfliktin sovittelijoina. Näistä jälkimmäinen laati rauhansuunnitelman, jonka pohjalta lopullinen rauhansopimus allekirjoitettiin.²⁹³ Turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa molempien toiminnalle. Vaikka Yhteysryhmä toimi sovittelijana, se oli samalla aktiivinen toimija pakkokeinojen suhteen ja toimi aloitteellisena asevientikiellon asettamisessa. Sen ehdotukseen sisällyneitä talouspakotteita ei sisällytetty päätöslausemaan. Tästä huolimatta ryhmä jäädytti omatoimisesti Jugoslavian varat.²⁹⁴ Toisin kuin turvallisuusneuvosto, Yhteysryhmä suhtautui myönteisesti voimankäyttöön ja uhkasi sillä Jugoslaviaa.²⁹⁵ Sillä oli selkeästi turvallisuusneuvostosta poikkeava näkemys tilanteen ratkaisemiseen käytettävistä keinoista. Käytännössä Yhteysryhmä oli Natoa tukeva toimija.

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenvaltioista Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska olivat voimankäytön kannalla. Iso-Britannia puolusti voimankäyttöä humanitaarisilla syillä.²⁹⁶ Yhdysvallat oli lisäksi aktiivinen itsenäinen toimija, joka tuloksetta etsi diplomaattista ratkaisua omin toimenpitein. Monen muun toimijan tavoin se asetti turvallisuusneuvostoa jyrkemmät pakotteet Jugoslaviaa vastaan. Yhdysvaltojen keinovalikoimaan kuuluivat diplomaattiset rajoitteet.²⁹⁷ Konfliktin jälkeen se puolestaan vaati Nato-johtoista kriisinhallintaoperaatiota.²⁹⁸ Yhdysvaltojen vaatimus kriisinhallintaoperaation johtosuhteista toteutui, vaikka päätöslauselma 1244 ei sitä yksiselitteisesti määrittänyt.

²⁹¹ Visuri (2000), 78, 133.

²⁹² Ks. esim. Heinbecker (2004), 540–541.

²⁹³ Lopullisen rauhansopimuksen neuvottelijoina toimivat presidentti Martti Ahtisaari ja Venäjän edustaja Viktor Tšernomyrdin. Ks. Visuri (2000), 152. He toimivat G8-maiden pyynnöstä, joten tässä tarkastelussa toimenpiteet on sisällytetty G8-ryhmittymän alle.

²⁹⁴ Ks. esim. Independent International Commission on Kosovo (2000), 138, 140.

²⁹⁵ Ks. esim. Singh (2000), 9.

²⁹⁶ Ks. esim. Bellamy (2002), 88.

²⁹⁷ Ks. esim. Independent International Commission on Kosovo (2000), 69.

²⁹⁸ Ks. esim. Singh (2000), 15.

Venäjä ja Kiina vastustivat voimankäyttöä konfliktin ratkaisemiseksi. Venäjä pyrki saamaan turvallisuusneuvoston tuomitsemaan Naton hyökkäyksen Jugoslaviaa vastaan tuomalla tuomitsevan päätöslauselmaluonnoksen äänestykseen ilmaoperaation alkamisen jälkeen.²⁹⁹ Tämän rinnalla Venäjä pyrki aktiivisesti itsenäisesti sovittelemaan tilannetta siinä onnistumatta.³⁰⁰ Vaikka Venäjä oli yksi Yhteysryhmän osallistujavaltioista, se ei antanut varauksetonta tukeaan pakotteiden käytölle.³⁰¹ Koska Yhteysryhmän toiminta epävirallisen luonteen vuoksi ei edellyttänyt yksimielisyyttä, se kykeni kannanottoihin Venäjän varauksellisuudesta huolimatta. Kiina vastusti voimankäytön ohella suvereenin valtion sisäisiin asioihin puuttumista. Kantansa se osoitti pidättäytymällä äänestämistä päätöslauselmia 1199 ja 1203 hyväksyttäessä.³⁰² Myös Venäjä pidättäytyi jälkimmäisen päätöslauselman kohdalla äänestämistä. Taistelujen päätyttyä Kiina vastusti päätöslauselmaa 1244, koska se ei tuominut Naton iskuja. Lopulta Venäjä taivutteli Kiinan olemaan äänestämättä jälleenrakentamisen mahdollistavaa päätöslauselmaa vastaan.³⁰³

5.3.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Turvallisuusneuvoston tavoitteena oli väkivaltaisuuksien lopettaminen ja tilanteen rauhanomainen ratkaiseminen. Jälkimmäinen tavoite ei ollut puolueeton, sillä turvallisuusneuvosto ilmaisi päätöslauselmassa 1160 tukevansa Kosovon laajempaa autonomiaa.³⁰⁴ Diplomaattiset keinot tukivat tavoitteen saavuttamista, mutta eivät saaneet aikaan haluttua vaikutusta ennen lopullista rauhansopimusta. Osapuolet rikkoivat päätöslauselmia ja aikaansaatu tulitaukoa. Tulitauon valvomiseksi luodun valvontaoperaation vaikutus jäi vähäiseksi ja lopulta sillä ei enää ollut toimintaedellytyksiä.³⁰⁵ Siitä huolimatta se oli osoitus tilanteen rauhoittamisen edistymisestä, tosin vain tilapäisesti. Toisaalta diplomaattisten keinojen tehoamista ei voida aukottomasti arvioida, sillä ilman valtuutusta toteutettu aseellinen voimankäyttö käytännössä keskeytti turvallisuusneuvoston toimet.

Turvallisuusneuvoston arvovallan ja merkityksen voidaan olettaa kärsineen sen oltua kyvytön estämään Naton voimankäytön. Muun muassa Ison-Britannian perustelut voimankäytölle osoittivat turvallisuusneuvostolla ja sen toimenpiteillä olevan merkitystä. Humanitaarisen

²⁹⁹ S/1999/328, S/PV.3989.

³⁰⁰ Ks. esim. Singh (2000), 10.

³⁰¹ Ks. esim. Bellamy (2002), 79.

³⁰² S/PV.3930; S/PV.3937.

³⁰³ S/PV.4011. Ks. lisäksi esim. Visuri (2000), 148.

³⁰⁴ S/RES/1160 (1998).

³⁰⁵ ETYJ:n tarkkailuoperaatio vetäytyi Kosovosta maaliskuun 1999 puolivälissä. Ks. esim. Independent International Commission on Kosovo (2000), 82.

tilanteen lisäksi se mainitsi päätöslauselman 1199 oikeuttavan voimankäyttöön.³⁰⁶ Vaikka päätöslauselmassa vain kehoitettiin väkivaltaisuuksien lopettamiseen ja tulitauon aloittamiseen ilman uhkavaatimusta, osoittaa Ison-Britannian perustelu tarpeen hakea kansainvälisen yhteisön hyväksyntää voimatoimille sitomalla ne turvallisuusneuvoston toimintaan.

Rauhansopimuksen syntymisen jälkeen turvallisuusneuvoston toimenpiteet olivat johdonmukaisesti jälleenrakentamiseen tähtäviä. Kriisinhallintaoperaation asettaminen valvomaan syntyttä sopua oli perinteinen ratkaisu, vaikka se toteutettiin Naton johdolla. Toisaalta se osoitti turvallisuusneuvoston heikon aseman Kosovon sodan aikana; järjestö, joka käytti aseellista voimaa ilman turvallisuusneuvoston valtuutusta suvereenia valtiota vastaan, valvoi rauhansopimuksen toimeenpanoa. Tämä voidaan nähdä jopa vallatun alueen haltuunottona. Orchard esittää turvallisuusneuvoston toiminnasta näkemyksen, jonka mukaan se kohdisti syksystä 1998 lähtien vaatimuksensa erityisesti Jugoslavian hallintoa vastaan.³⁰⁷ Tällä perusteella turvallisuusneuvoston toimintaa voitaisiin pitää epäjohdonmukaisena suhteessa sodan tapahtumiin. Päätöslauselmat eivät tue tätä väitettä, sillä niissä myös albaaniosapuolen väkivaltaisuuksien tuomitseminen jatkui konfliktin ajan.³⁰⁸ Turvallisuusneuvoston tukiessa Kosovon autonomiaa oli johdonmukaista vaatia Jugoslavian asevoimia vetäytymään alueelta.

5.3.5 Johtopäätökset

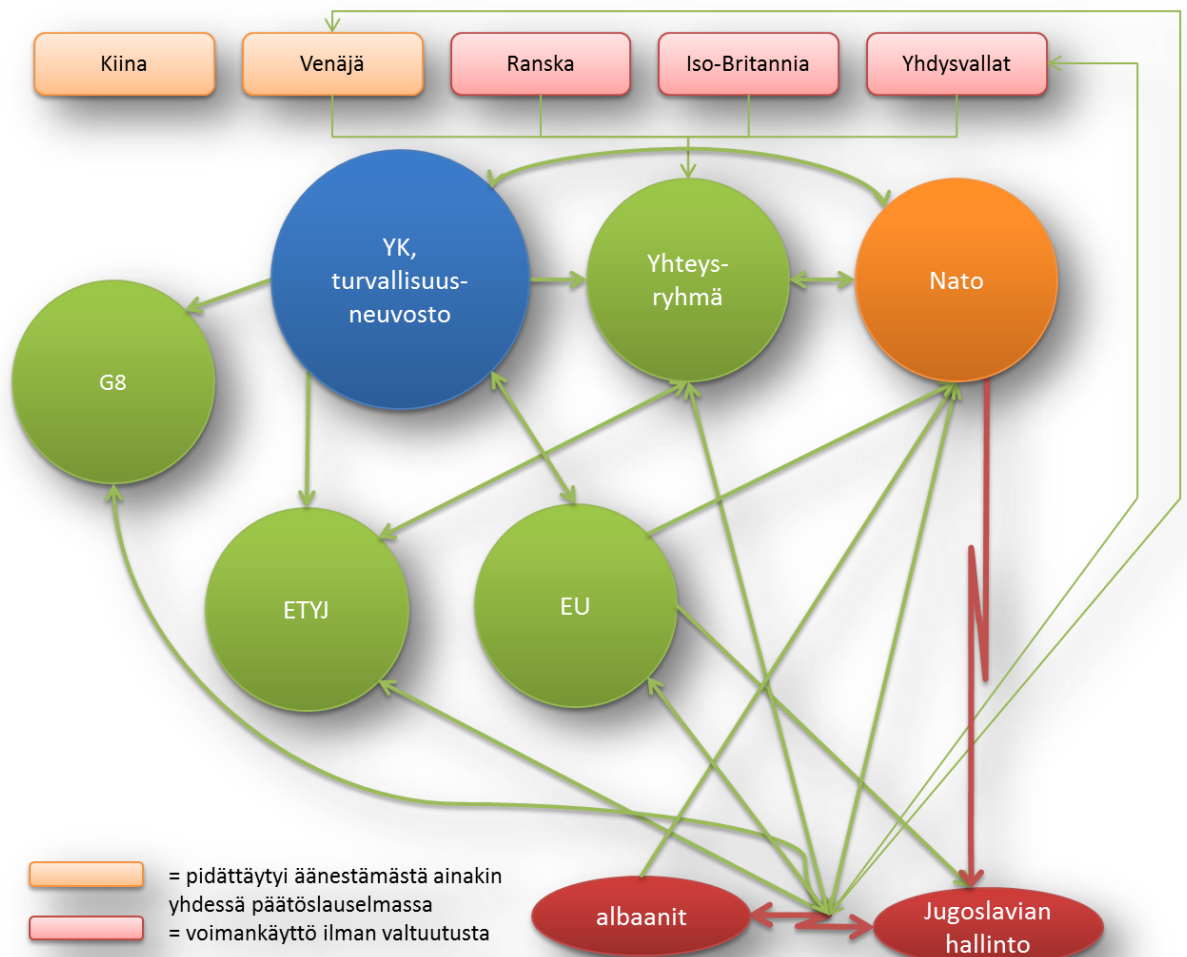
Kosovon tilanne jäi käsittelemättä Bosnian ja Kroatian sodat päättäneen rauhansopimuksen yhteydessä. Tilanteen kärjistyminen ei siis voinut tulla turvallisuusneuvostolle yllätyksenä. Se ei vähentänyt asetelman haastavuutta. Edelleen oli kyse suvereenin valtion sisäisistä levottomuuksista. Yhteysryhmä aloitti väkivaltaisuuksien puhjettua tilanteen käsittelyn alueellisesti, mikä oli turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteiden mukaista. Turvallisuusneuvoston ei ollut välttämätöntä ottaa aktiivista sovittelijan roolia. Diplomaattisten keinojen tarkoituksiksi jäi vahvistaa alueellisia ponnisteluja tuen ilmaisulla ja väkivaltaisuuksien tuomitsemisella. Sen sijaan turvallisuusneuvosto toimi YK:n peruskirjan vastaisesti jättämällä tuomitsematta Naton voimankäytön. Turvallisuusneuvostolla oli vahva halu ratkaista tilanne diplomaattisesti. Pakkokeinoja käytettiin hyvin rajoitetusti, eikä niillä ollut merkitystä painostamistarkoituksessa.

³⁰⁶ Ks. esim. Bellamy (2002), 88.

³⁰⁷ Ks. tarkemmin Orchard (2010), 114. Orchardin teksti antaa ymmärtää, että albaaniosapuolta olisi suosittu päätöslauselmissa.

³⁰⁸ Ks. esim. S/RES/1203 (1998); S/RES/1244 (1999).

Eri toimijoiden välisiä suhteita Kosovon sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 13. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten aseointuminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa. Kansainvälisen yhteisön puuttuminen tilanteeseen oli monitahoista. Konfliktissa voidaan katsoa olleen kolme rinnakkaista toimijaa, jotka edustivat kahta erilaista linjaa. Turvallisuusneuvosto pyrki diplomaattiseen ratkaisuun Yhteysryhmän ja Naton kannattaessa jyrkempää linjaa. Jyrkempään linjaan sisältyi turvallisuusneuvostoa tiukemmat pakotteet ja voimankäytöllä uhkaaminen.

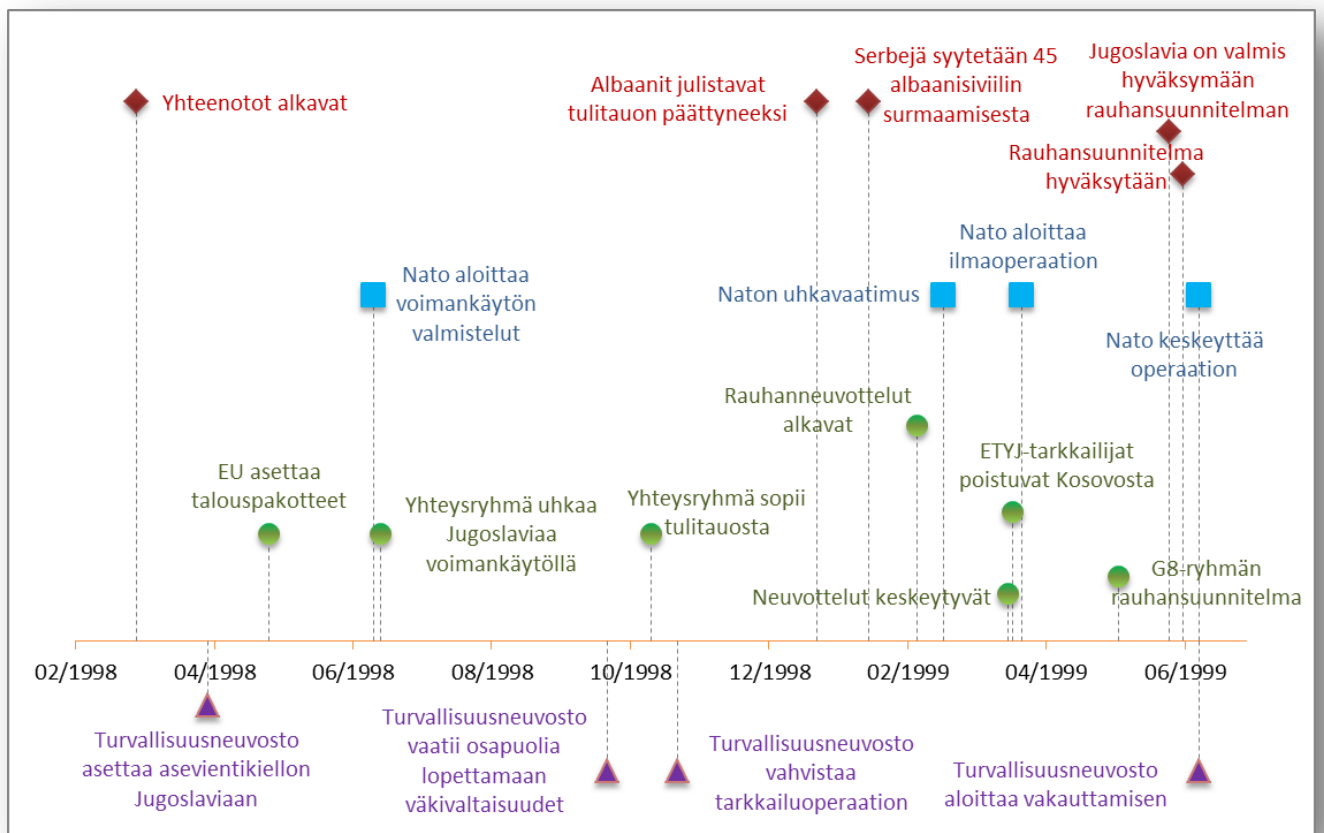


Kuva 13. Eri toimijoiden väliset suhteet Kosovon sodassa

Vaikka turvallisuusneuvosto jäi taka-alalle heti konfliktin alkuvaiheessa, sillä oli Naton voimankäyttöön saakka mahdollista näyttäytyä hillityin lausunnoin toimintaa koordinoivana tahona tukemalla muiden toimenpiteitä. Tähän aiheuttivat säröä niin Yhteysryhmän kuin Naton uhkaukset voimankäytöstä. Naton ilmaoperaatio lopulta romutti tämän käsityksen, eikä päät-

täväinen sodan jälkeisen vaiheen koordinoiti tehnyt turvallisuusneuvostosta johtavaa toimijaa. Päätöslauselman 1244, joka puhui vain kansainvälisestä kriisinhallintaoperaatiosta yhteisen johdon alla, väljästä ilmaisusta huolimatta oli jo käytännössä ennalta tehty selväksi Naton johtavan operaatiota. Käytännössä kullakin järjestöllä oli omat intressinsä ja ne pyrkivät omatoimisesti vaikuttamaan konfliktin ratkaisuun. Vain G8-ryhmä näyttäytyi puhtaasti sovittelvena osapuolena.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 14. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Kuva osoittaa turvallisuusneuvoston toimenpiteiden olleen tapahtumiin nähden asianmukaista ja riittävää vuoden 1998 loppuun saakka. Osapuolilla oli riittävä mahdollisuus taistelujen lopettamiseen ilman pakkokeinoja. Tulitauon keskeytymisen jälkeen sen toimet jäivät riittämättömiksi, ja tilanne eteni Naton ja Yhteysryhmän intressien mukaisesti. Turvallisuusneuvosto ei kyennyt edes tuomitsemaan osapuolten jatkamia väkivaltaisuuksia. Se ei silti täysin epäonnistunut toiminnassaan, sillä se onnistui käynnistämään rikosoikeudellisen prosessin konfliktin aikana tehtyjen sotarikosten tutkimiseksi.



Kuva 14. Kosovon sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Taistelut päättyivät rauhansopimuksen syntymiseen. Turvallisuusneuvosto vahvisti sen merkityksen päätöslauselmallaan. Kansainvälinen yhteisö näyttäytyi jälleen yhtenäisenä ja turvallisuusneuvoston koordinoimana järjestelmänä. Tilanteen vakauttaminen tapahtui turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteiden mukaisesti asettamalla kriisinhallintaoperaatio turvallisuutta ylläpitämään ja valvomaan velvoitteiden toimeenpanoa sekä kannustamalla kansainvälistä yhteisöä tukemaan jälleenrakentamista. Taistelut eivät automaattisesti päättäneet asevientikieltoa, sillä ehdot täyttyivät vasta 2001. Vaikka kiellolla ei enää maahan sijoitetun vahvan kriisinhallintaoperaation jälkeen ollut suurta merkitystä Kosovon vakauteen, sen päättäminen aikaisemmin olisi heikentänyt pakotteiden painoarvoa painostamismenetelmänä.

Turvallisuusneuvosto saavutti tavoitteensa. Vaikka voimankäyttö tapahtui ilman valtuutusta, sillä oli suuri merkitys tilanteen lopputuloksen kannalta. Jugoslavian hallinto taivutettiin aseellisen voiman avulla neuvottelemaan ja hyväksymään rauhansopimus. Lopputulos oli turvallisuusneuvoston tavoitteiden mukainen, mutta muiden toimijoiden valitsemin keinoin. Turvallisuusneuvosto näyttäytyi johtavan toimielimen paikalta syrjäytettynä toimijana muiden toimijoiden noustua sen rinnalle omine intresseineen. Turvallisuusneuvoston sivuuttamisesta huolimatta sen toimenpiteillä oli merkitystä. Sen tuki lisäsi muiden tahojen painoarvoa rauhanomaisen ratkaisun hakemisessa. Taistelujen jälkeisen vaiheen koordinointi aloitti siviiliyh-teiskunnan kehittämisen ja tarjosi eri toimijoille yhteisen viitekehyksen rauhansopimuksen toimeenpanossa ja sen valvomisessa. Puolustusliitto Natolla tai Yhteysryhmällä epävirallisena ryhmittymänä ei ollut mahdollisuutta vastaavan koordinaattorin rooliin.

5.4 Afganistanin sota 2001

5.4.1 Lähtökohtatilanne

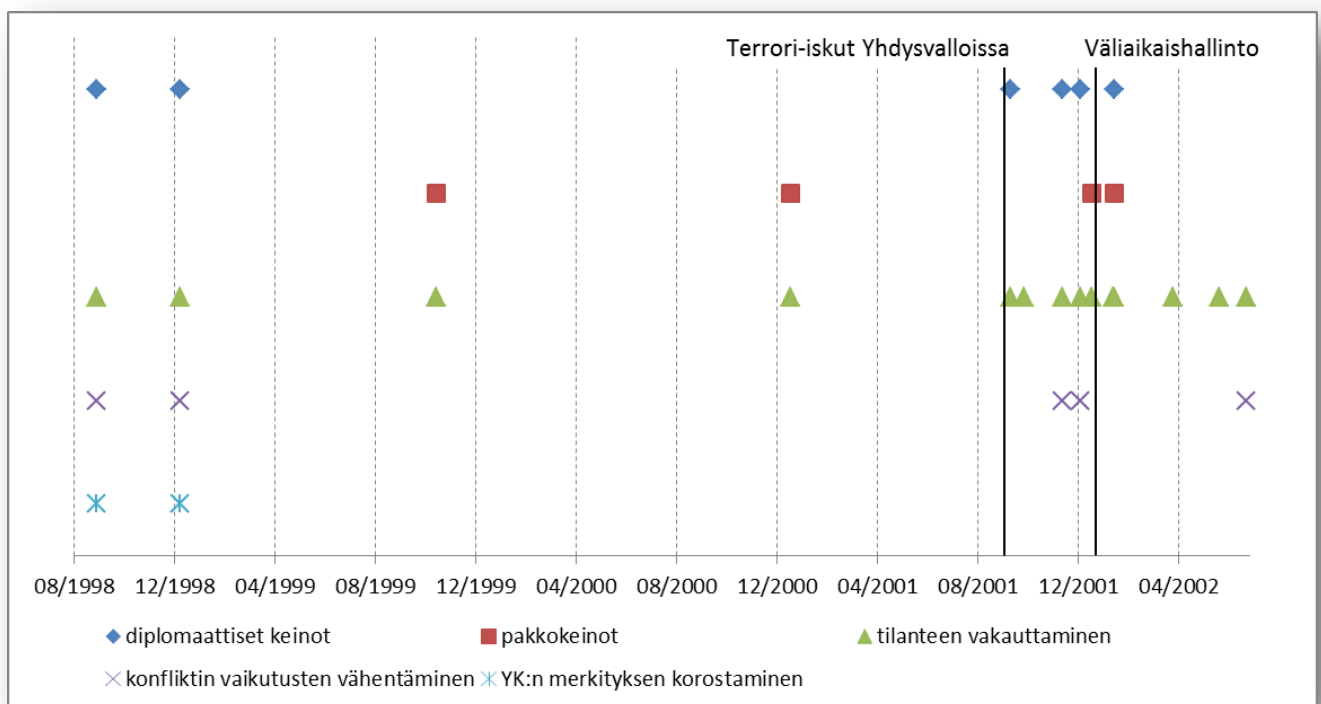
Afganistan on ollut vuosikymmenet epävakaa valtio. Vuonna 1996 Taliban-liike perusti maahan islamilaisen emiraatin ja vuoden 1998 loppuun mennessä se hallitsi suurinta osaa maasta. Talibanien johtama Afganistan salli terroristijärjestöiksi luokiteltujen ryhmittymien toiminnan maaperällä. Afganistaniin tukeutui muun muassa al-Qaida, jonka johtaja, Osama bin Laden, koordinoi ulkomaisten ryhmittymien toimintaa.³⁰⁹

³⁰⁹ Dorrnsoro (2008), 452, 456–457.

7.8.1998 al-Qaida toteutti terrori-iskut Yhdysvaltojen Afrikassa sijaitsevia lähetystöjä vastaan. Tästä alkoi uusi vaihe turvallisuusneuvoston suhtautumisessa Afganistaniin; sisäinen konflikti sai kansainvälisiä piirteitä uhaten kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.³¹⁰ Tästä eteenpäin sen huomio kiinnittyi kansainvälisen terrorismin torjumiseen.

5.4.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 7 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet Afganistanin sotaan liittyen yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman kategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri pääkategorioihin kuuluvia toimenpiteitä.



Kaavio 7. Turvallisuusneuvoston Afganistanin sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain³¹¹

Kaavion perusteella turvallisuusneuvoston toiminta voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe kesti vuodesta 1998 syyskuuhun 2001. Tässä vaiheessa turvallisuusneuvoston kannanottojen väli oli puolesta vuodesta vuoteen. Painopiste oli tilanteen vakauttamiseen liittyvissä toimenpiteissä, joita tehostettiin pakottein. Toinen vaihe, joka kesti noin neljä kuu-

³¹⁰ Dorronsoro (2008), 456–457.

³¹¹ YK:n turvallisuusneuvoston Afganistanin sotaa koskevat päätöslauselmat 28.8.1998–26.6.2002. Ks. tarkempi erittely lähdeluettelosta.

kautta, oli turvallisuusneuvoston näkökulmasta aktiivinen vaihe. Tämän syyskuusta 2001 alkaneen vaiheen aikana Taliban-hallinto syrjäytettiin ja Afganistaniin muodostettiin väliaikaishallinto. Painopiste oli tämän vaiheen aikana diplomaattisten keinojen käytössä ja toisaalta tilanteen vakauttamisessa. Tammikuun 2002 puolivälistä alkanut kolmas vaihe painottui pelkästään tilanteen vakauttamiseen.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden tarkastelu aloitetaan 28.8.1998 julkaistusta päätöslauselmasta 1193, jossa se ensimmäisen kerran vaati Afganistanin sisällissodan osapuolia lopettamaan terrorismin tukemisen. Päätöslauselmassa se tuomitsi väkivaltaisuuudet, vaati sisällissodan osapuolia lopettamaan taistelut, aloittamaan tulitauon ja jatkamaan välittömästi neuvotteluita rauhanomaisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Samalla se vaati ulkopuolisia tahoja kunnioittamaan Afganistanin suvereniteettia ja keskeyttämään maan sisäiseen tilanteeseen sekaantumisen ja aseellisen tuen sisällissodan osapuolille.³¹² 8.12.1998 julkaistu päätöslauselma 1214 oli edellisen toisinto.³¹³ Muita diplomaattisia toimenpiteitä sisältäviä päätöslausemia turvallisuusneuvosto ei antanut ennen 11.9.2001 tapahtuneita terrori-iskuja.

Kahdessa muussa ennen kyseisiä terrori-iskuja julkaistussa päätöslauselmassa turvallisuusneuvosto asetti kattavat pakotteet Afganistania tuolloin hallinneelle Taliban-liikkeelle terrorismin tukemisen vuoksi. 15.10.1999 julkaistussa päätöslauselmassa 1267 turvallisuusneuvosto jähdytti Taliban-liikkeen varat ja asetti Afganistanin hallinnon ilma-alukset liikennöintikieltoon Afganistanin ulkopuolella.³¹⁴ Yli vuosi myöhemmin pakotteita laajennettiin 19.12.2000 julkaistulla päätöslauselmalla 1333. Siinä turvallisuusneuvosto asetti laajat taloudelliset ja diplomaattiset pakotteet Afganistania vastaan julistaen kauppasaarron ja kehottaen valtioita sulkemaan afganistanilaisen Ariana-lentoyhtiön toimistot maaperällään sekä velvoittaen muita valtioita rajoittamaan diplomaattista kanssakäymistä Afganistanin kanssa. Varojen jähdyttämistä laajennettiin koskemaan al-Qaida-järjestöä. Lisäksi turvallisuusneuvosto kehotti muita valtioita asettamaan Taliban-liikkeen korkeimman johdon maahantulokieltoon. Pakkotoimia se täydensi sotilaallisilla pakotteilla asettamalla Afganistaniin kohdistuvan asevientikiellon ja julistamalla Afganistanin ilmatilan lentokieltoalueeksi.³¹⁵ Turvallisuusneuvosto oli näin ollen jo ennen syyskuuta 2001 käyttänyt pakotteiden osalta koko keinovalikoimaansa Afganistanin eristämiseen ja diplomatian tehostamiseen.

³¹² S/RES/1193 (1998).

³¹³ S/RES/1214 (1998).

³¹⁴ S/RES/1267 (1999). Yhdysvaltojen Kenian ja Tansanian suurlähetystöihin toteutettiin 7.8.1998 tuhoisat terrori-iskut, joista Taliban-liikkeen tukema Al-Qaida oli vastuussa.

³¹⁵ S/RES/1333 (2000).

Kaikki neljä edellä mainittua päätöslauselmaa sisälsivät myös tilanteen vakauttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Niissä toistui ennen kaikkea Taliban-liikkeelle esitetty vaatimus lopettaa terrorismin tukeminen. Se vaati Taliban-liikettä estämään Afganistanin käyttämisen terroristien tukeutumisalueena ja sulkemaan maassa olevat terroristien koulutusleirit. Turvallisuusneuvosto vaati erityisesti al-Qaida-järjestön johtajan Osama bin Ladenin luovuttamista rikoskeudellista käsittelyä varten.³¹⁶ Terrorismin tuomitsemisen ohella turvallisuusneuvosto kehotti keskeyttämään huumeiden viljelyn ja salakuljetuksen.³¹⁷

Al-Qaidan 11.9.2001 toteuttamat terrori-iskut ja sitä seuranneet tapahtumat kiihdyttivät turvallisuusneuvoston kannanottoja Afganistanin tilanteeseen. Iskuja seuranneena päivänä se tuomitsi jyrkästi iskut ja muut terroritoimet uhkana maailmanrauhalle. Al-Qaidan osallisuus liitti Afganistanin näihin iskuihin.³¹⁸ Yhdysvaltojen johtama liittouma aloitti 7.10.2001 hyökkäyksen Taliban-hallinnon syrjäyttämiseksi ja tuhotakseen Afganistaniin tukeutuneen al-Qaida-terroristijärjestön.³¹⁹ Aseellisen iskun kohteeksi joutunut Yhdysvallat käytti 51. artiklan mukaista itsepuolustus-oikeuttaan iskun tekijää vastaan. Al-Qaidaa tukenut Taliban-liike oli välillisesti osallinen iskuun, jolloin myös se joutui vastatoimien kohteeksi. Yhdysvaltojen vastatoimiin oli turvallisuusneuvoston implisiittinen hyväksyntä päätöslauselman 1368 perusteella sekä oikeutus YK:n peruskirjan 51. artiklan perusteella.³²⁰ Marraskuun 2001 puoliväliin mennessä Taliban-liike oli syrjäytetty.³²¹ Tämän jälkeen turvallisuusneuvosto kehotti afgaanijoukkoja pidättäytymään kostotoimista.³²² Joulukuussa 2001 afgaaniryhmittivät solmivat YK:n johdolla sopimuksen maan vakauttamiseksi.³²³ Turvallisuusneuvosto reagoi syntyneeseen sopimukseen ilmaisemalla tukensa sille ja kehottaen afgaaniosapuolia toimeenpanemaan täysin syntyneen sopimuksen.³²⁴ Vuoden vaihteen jälkeen se vielä tuomitsi al-Qaidan terroriteot.³²⁵ Diplomaattisiin keinoihin sisältyvät toimenpiteet sisälsivät siis lähes yksinomaan väkivaltaisuuksien tuomitsemisen.

³¹⁶ S/RES/1267 (1999).

³¹⁷ Ks. esim. S/RES/1333 (2000).

³¹⁸ S/RES/1368 (2001).

³¹⁹ *CNN* 31.12.2014, ”Operation Enduring Freedom Fast Facts”.

³²⁰ Dorransoro (2008), 464.

³²¹ *CNN* 31.12.2014, ”Operation Enduring Freedom Fast Facts”.

³²² S/RES/1378 (2001).

³²³ *CNN* 31.12.2014, ”Operation Enduring Freedom Fast Facts”.

³²⁴ S/RES/1383 (2001).

³²⁵ S/RES/1390 (2002).

Tilanteen vakauttaminen muuttui diplomaattisten keinojen tapaan intensiivisemmäksi Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen. 28.9.2001 turvallisuusneuvosto julkaisi terrorismia koskevan päätöslauselman 1373. Siinä se vaati valtioita pidättäytymään terroristien suojelemista ja estämään terrorismin rahoittamisen. Vaatimuksen tehostamiseksi se ilmoitti jäädyttävänsä terrorismia tukevien ja toimeenpaneuvien tahojen varat. Samalla turvallisuusneuvosto pyysi valtioita yhteistyöhön terrorisminvastaisessa taistelussa.³²⁶ Taliban-hallinnon syrjäyttämisen jälkeen turvallisuusneuvosto pyysi valtiolta tukea jälleenrakentamiseen ja ilmaisi tukensa afgaaniosapuolten pyrkimyksille uuden hallinnon muodostamisessa.³²⁷ Jo 22.12.2001 maahan nimettiin väliaikaishallinto.³²⁸ Kaksi päivää aikaisemmin turvallisuusneuvosto valtuutti perustamaan monikansallisen joukon Afganistanin turvallisuuden ylläpitämiseksi.³²⁹ 15.1.2002 julkaistulla päätöslauselmalla 1388 turvallisuusneuvosto reagoi hallinnon vaihtumiseen lieventämällä pakotteita; se poisti lentoyhtiöitä koskevat rajoitukset.³³⁰

Vakauttamisen tueksi käytettiin edelleen pakkokeinoja. Turvallisuuden ylläpitämiseksi perustetulle monikansalliselle joukolle annettiin valtuudet tarvittavien keinojen käyttöön tehtävänsä toteuttamiseksi.³³¹ Terrorisminvastaista toimintaa tehostettiin pakotteilla. 16.1.2002 julkaistulla päätöslauselmalla 1390 turvallisuusneuvosto asetti al-Qaidan ja Taliban-liikkeen kaupasaartoon, jäädytti järjestöjen varat sekä kehotti muita valtioita estämään näiden jäsenten maahantulo ja kauttakulku.³³² Turvallisuusneuvosto oli jo vuonna 2000 asettanut kyseiset pakotteet Afganistania vastaan. Ne kohdistettiin tuolloin erikseen nimettynä Taliban-hallintoa vastaan, joten uudet pakotteet selkeyttivät tilannetta. Päätöslauselmalla 1390 käytännössä toimeenpantiin päätöslauselmassa 1373 esitetty uhkavaatimus varojen jäädyttämisestä.

Päätöslauselmassa 1193 otettiin kantaa siviilien suojeeluun vaatimalla ihmisoikeusloukkausten lopettamista. Turvallisuusneuvosto korosti päätöslauselmassa erikseen YK:n keskeistä roolia avustustoimintaan liittyen. Tällä se painotti tukevansa maassa käynnissä olevaa YK:n avustusoperaatiota.³³³ Humanitaariseen apuun liittyvät tuen ilmaiset ja avunpyynnöt jatkuivat koko tarkastelujakson ajan, mutta konfliktin vaikutusten vähentäminen oli sivuroolissa.

³²⁶ S/RES/1373 (2001).

³²⁷ S/RES/1378 (2001).

³²⁸ *CNN* 31.12.2014, ”Operation Enduring Freedom Fast Facts”.

³²⁹ S/RES/1386 (2001). Valtuutus koski aluksi ainoastaan Kabulia ja sen lentokenttää. Myöhemmin vastuualue laajentui kattamaan koko Afganistanin. Ks. esim. Dorronsoro (2008), 462.

³³⁰ S/RES/1388 (2002).

³³¹ S/RES/1386 (2001).

³³² S/RES/1390 (2002).

³³³ S/RES/1193 (1998). Ks. myös S/RES/1214 (1998).

5.4.3 Muiden toimijoiden rooli

Terrorismin tukemiseen liittyvän konfliktin osapuolina sen alkuvaiheessa olivat kansainvälistä yhteisöä edustava YK ja Taliban-johtoinen Afganistan sekä välillisesti al-Qaida ja Yhdysvallat.³³⁴ YK pyrki turvallisuusneuvoston johdolla ehkäisemään terrorismia ja velvoitti Afganistanin tukemaan tätä toimintaa omalla maaperällään. Taliban-liike kieltäytyi noudattamasta sille asetettuja velvoitteita ja siten rikkoi turvallisuusneuvoston päätöslausemia.

Konflikti laajeni al-Qaidan vuonna 2001 toteuttamien terrori-iskujen myötä aseelliseksi ja toi Yhdysvallat al-Qaidan lisäksi suoranaisesti konfliktin osapuoleksi. Yhdysvaltojen johtama liittouma toimi itsepuolustusperiaatteen mukaisesti turvallisuusneuvoston hyväksymänä.³³⁵ Taliban-hallinnon syrjäyttämisen jälkeen Yhdysvallat halusi rajata YK:n roolia Afganistanissa ja pitää sen erillään omasta terrorisminvastaisesta operatiostaan, jota se jatkoi turvallisuusneuvoston valtuuttaman kriisinhallintaoperaation rinnalla. Jo vuonna 1998 Yhdysvallat vastasi lähetystöiskuihin iskemällä ohjuksin Afganistanissa sijainneisiin terroristien harjoitusleireihin.³³⁶ Se ei hakenut valtuutusta iskuille turvallisuusneuvostosta, eikä turvallisuusneuvosto ottanut kantaa niihin. Yhdysvallat oli aktiivinen terrorismia vastaan taisteleva toimija, joka itsepuolustusperiaatteen perusteella käytti aseellista voimaa terrorismin tukahduttamiseksi. Turvallisuusneuvoston voidaan katsoa implisiittisesti hyväksyneen Yhdysvaltojen toiminnan.

Merkittävimpana konfliktin ulkopuolisena toimijana voidaan pitää kansainvälistä liittoumaa, joka toimi turvallisuusneuvoston valtuuttamana kriisinhallintaoperaation toimeenpanijana. Sen ensisijaisena roolina oli Afganistanin turvallisuustilanteen parantaminen, ei aktiivinen terrorismin vastainen taistelu. Pysyvistä jäsenvaltioista Iso-Britannia otti kriisinhallintaoperaation johtovastuun sen perustamisvaiheessa.³³⁷ Kiina puolestaan vastusti suvereenin valtion sisäisiin asioihin puuttumista syyskuuhun 2001 saakka. Se ei pitänyt al-Qaidan toteuttamia vuoden 1998 terrori-iskuja riittävänä perusteena loukata Afganistanin suvereniteettia. Siksi se vastusti päätöslauseman 1333 asettamia pakotteita pidättäytymällä äänestämästä.³³⁸

³³⁴ Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty Afganistanin sisäinen valtataistelu, joten sen eri osapuolia ei tässä yhteydessä käsitellä. Sisäisen valtataisteluun liittyen useat tahot pyrkivät löytämään rauhanomaista ratkaisua lähinnä keskinäisillä keskusteluilla ilman valtataistelun eri osapuolia. YK:n johdolla käydyissä sovitteluissa puolestaan saavutettiin ajoittain lyhytaikaista menestystä. Ks. tarkemmin Katzman (2001), 7–8.

³³⁵ Robertsinkin mukaan turvallisuusneuvoston rooli Afganistanin konfliktissa oli rajoittunut, koska se ei kyennyt johtamaan liittoumaa. Ks. tarkemmin Roberts (2009), s.16. Vrt. Charter of the United Nations, art. 48. Liittouma voimankäytön toteuttajana on YK:n peruskirjan mukaista. Turvallisuusneuvoston ei ole välttämätöntä johtaa voimankäyttöä, vaan valtuutuksen antaminen jäsenvaltioille on riittävä toimenpide.

³³⁶ Dorronsoro (2008), 462.

³³⁷ S/RES/1386 (2001).

³³⁸ S/PV.4251.

5.4.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Turvallisuusneuvoston tavoitteena oli päätöslauselmien 1193 ja 1214 perusteella saada Taliban-hallinto lopettamaan terroristien tukeminen sekä huumeiden kasvattaminen ja salakuljetus. Turvallisuusneuvosto otti Afganistanin sisäiseen tilanteeseen kantaa jo aiemmin, koska oli huolissaan maan humanitaarisesta tilanteesta. Tuolloin tavoitteena ollut sisäisen konfliktin päättäminen jäi uuden tavoitteen rinnalle toissijaiseksi tavoitteeksi.

Diplomaattiset keinot olivat pääosin tehottomia, sillä niillä ei aineiston perusteella ollut vaikutusta Taliban-hallintoon. Pakkokeinoista pakotteet olivat samoin tehottomia, sillä Taliban-hallinto jatkoi edelleen terroristien tukemista. Al-Qaidan iskut Yhdysvalloissa antoivat perusteen 51. artiklan mukaiseen itsepuolustukseen.³³⁹ Tälle oli myös turvallisuusneuvoston impliittinen tuki ja se voidaan siten katsoa liittyväksi turvallisuusneuvoston toimintaan. Aseellisen hyökkäyksen tavoitteena oli lopettaa terroristien tukeutuminen Afganistaniin. Toteutustavaksi valittiin Taliban-hallinnon syrjäyttäminen. Voimankäytön voidaan katsoa olleen tehokas keino tavoitteen saavuttamiseksi, sillä sen lopputuloksena terroristeja tukenut hallinto syrjäytettiin. Vaikka turvallisuusneuvoston toimenpiteillä ennen syyskuuta 2001 ei ollut suurta vaikutusta Taliban-liikkeeseen, toiminta oli johdonmukaista ja osoitti turvallisuusneuvoston suhtautumisen terrorismin tukemiseen.³⁴⁰ Se loi viitekehyksen, joka sitoi voimankäytön ja jälleenrakentamiseen liittyvät toimenpiteet osaksi kokonaisuutta.

Syrjäyttämisen jälkeen aikaansaatu sopimus väliaikaishallinnon muodostamisesta oli tavoitetta tukeva toimenpide. Sen allekirjoittaneet osapuolet sitoutuivat uuden, eri etniset ryhmät huomioivan hallinnon muodostamiseen. Sen seurauksena Afganistanin hallinto lopetti terrorismin tukemisen. Sopimuksen syntymistä edesauttoi se, että Taliban-liikettä ei edes kutsuttu neuvotteluihin.³⁴¹ Sen sijaan se jatkoi tappioista huolimatta toimintaansa ja terrorismin tukemista.

³³⁹ Vaikka peruskirjaa laadittaessa varauduttiin valtioiden välille syntyvien konfliktien ratkaisemiseen, 51. artiklan sanamuoto puhuu vain yleisesti aseellisesta hyökkäyksestä YK:n jäsenvaltiota vastaan. Tällä perusteella Yhdysvaltoja vastaan kohdistuneet terrori-iskut voidaan tulkita itsepuolustukseen oikeuttavaksi tapahtumaksi. Ks. tarkemmin Charter of the United Nations, art. 51.

³⁴⁰ Roberts (2009), 15–16.

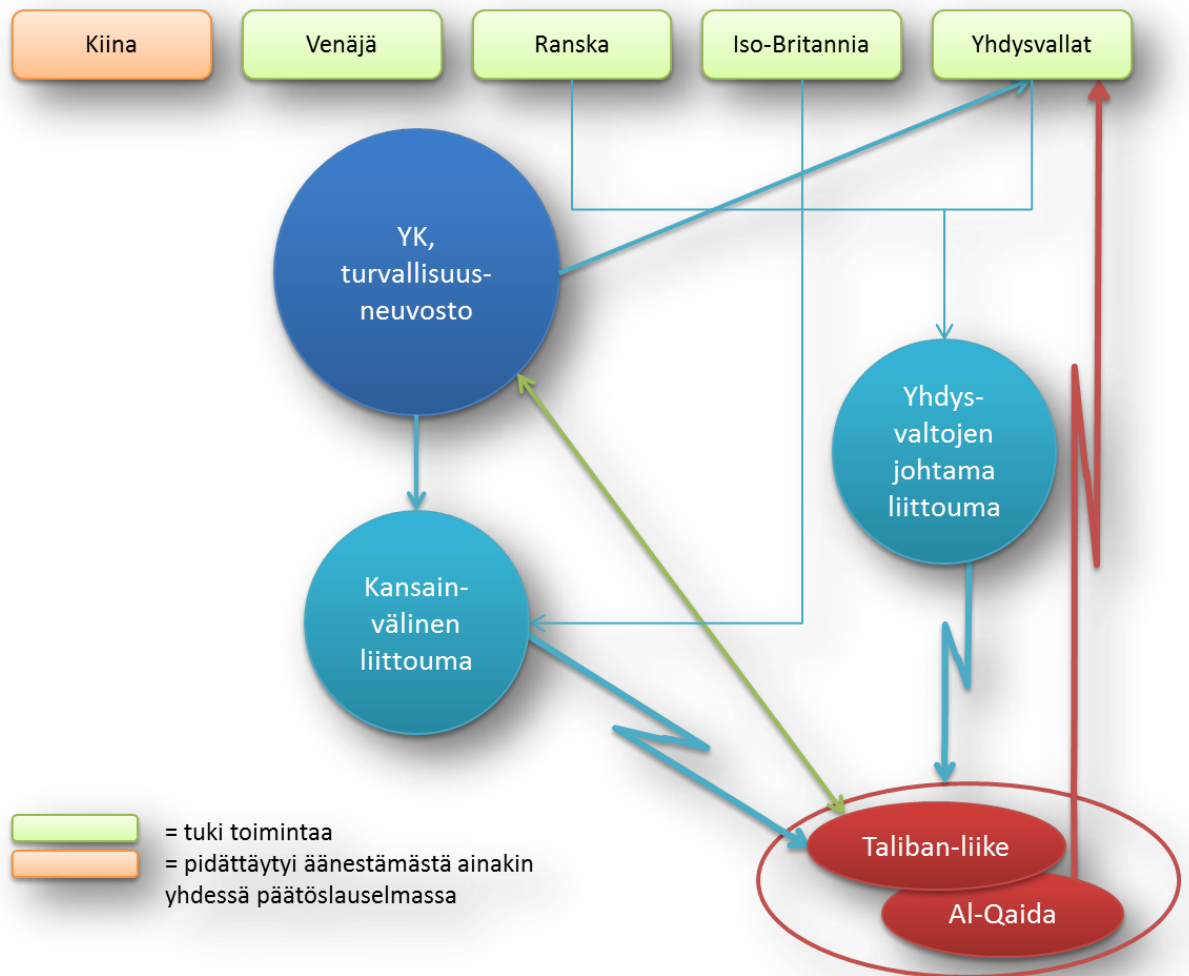
³⁴¹ Ks. esim. Katzman (2001), 9.

5.4.5 Johtopäätökset

Afganistanin konflikti oli turvallisuusneuvoston näkökulmasta aluksi sisäinen valtataistelu, joka ei ollut uhka alueelliselle tai maailmanlaajuiselle turvallisuudelle. Humanitaarinen tilanne oli sen sijaan heikko. Vuoden 1998 terrori-iskut Afrikassa toivat Afganistanin tilanteeseen toisen ulottuvuuden, kansainvälisen terrorismin, ja sisäinen valtataistelu jäi vähemmälle huomiolle. Turvallisuusneuvoston tavoitteena oli edelleen rauhanomaisen ratkaisun aikaansaaminen ja humanitaarisen tilanteen parantaminen. Uudeksi tavoitteeksi nousi kansainvälisen terrorismin tukeutumisen estäminen Afganistanissa. Kansainvälisen ulottuvuuden vuoksi oli perusteltua, että turvallisuusneuvoston toiminta muuttui aktiivisemmaksi sisäiseen tilanteeseen puuttumisessa. Toimenpiteillään se painosti selkeästi Taliban-liikettä, eikä edes pyrkinyt olemaan puolueeton. Kansainvälisen terrorismin viitekehyksessä turvallisuusneuvoston toiminta oli perusteltua, vaikka Afganistan ei suoranaisesti ollut terrori-iskujen takana. Tarkastelujakson aikana pakotteita säädeltiin tilanteen mukaan ja niillä pyrittiin tukemaan tilanteen vakauttamista sekä toissijaisesti edesauttamaan neuvotteluiden käynnistämistä.

Syyskuussa 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen turvallisuusneuvosto toimi YK:n peruskirjan mukaisesti tuomien iskut ja samalla ilmaisten tukensa itsepuolustusosoikeuden käytölle. Erilliselle voimankäyttövaltuutukselle ei ollut tarvetta. Yhdysvaltojen johtaman liittouman toteuttaessa sotilaallista operaatiota Taliban-hallintoa vastaan turvallisuusneuvosto keskittyi tilanteen vakauttamiseen. Näiden ohella se käytti hetkellisesti diplomaattisia keinoja, joilla turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa rauhanomaisen ratkaisun hakemiselle. Tarkastelujakson aikana Taliban-liike ei osoittanut halua neuvotteluratkaisuun, eikä se hallinnon syrjäyttämisen jälkeenkään ollut osallisena neuvotteluissa. Turvallisuusneuvoston toiminnan voidaan tästä huolimatta katsoa olleen YK:n peruskirjan mukaista, sillä se tähtäsi humanitaarisen tilanteen parantamiseen. Väliaikaishallinnon perustaminen mahdollisti yhteistyön Afganistanin hallinnon kanssa tilanteen vakauttamiseen liittyen. Koska Taliban-liike ei ollut luopunut taistelusta, oli perusteltua asettaa maahan monikansallinen operaatio turvallisuuden ylläpitämiseksi.

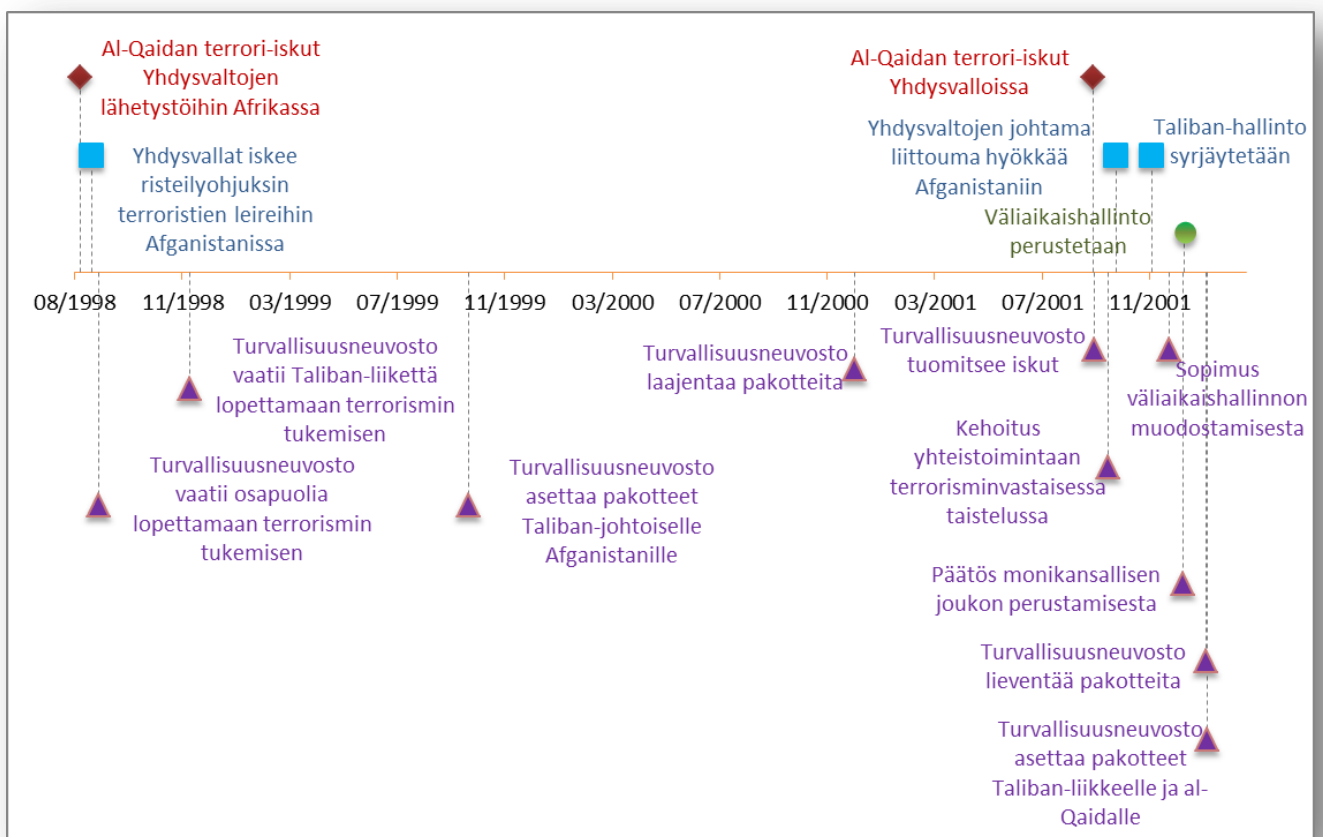
Eri toimijoiden välisiä suhteita Afganistanin sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 15. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten asemoituminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa.



Kuva 15. Eri toimijoiden väliset suhteet Afganistanin sodassa

Turvallisuusneuvostolla oli tarkastelujakson ajan johtorooli Afganistanin tilanteen vakauttamisessa. Aineiston perusteella tilannetta ei pyritty ratkaisemaan alueellisten järjestöjen avulla, vaan turvallisuusneuvosto reagoi maltillisilla kannanotoilla tilanteeseen. Yhdysvaltojen johtaman liittouman hyökkäys Afganistaniin ei muuttanut turvallisuusneuvoston asemaa; se oli lähinnä prosessia nopeuttava rinnakkainen tapahtuma. Sen seurauksena syntyi tilanne, jossa Afganistanin hallinnosta muodostui yhteistyökumppani ja turvallisuustilannetta oli mahdollista parantaa monikansallisen operaation avulla. Terrorisminvastainen operaatio jatkui turvallisuusneuvoston koordinoiman toiminnan rinnalla, eikä turvallisuusneuvostolla ollut sen suhteen johtoroolia. Sen sijaan se ilmaisi tukensa toiminnalle asettamalla pakotteita ja tuomitsevilla kannanotoilla. Toisaalta turvallisuusneuvosto oli kehottanut valtioita yhteistyöhön terrorismin tukahduttamiseksi, joten operaation voidaan tulkinneen olleen tämän yhteistyön ilmentymä.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 16. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Kuvan perusteella turvallisuusneuvosto reagoi asteittain terrorismin tukemiseen. Noin vuoden välein julkaistut päätöslauselmat eivät ilmaisseet suurta päättäväisyyttä tilanteen ratkaisemisessa, vaikka niihin sisältyi pakotteita. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen tapahtumat etenivät nopeasti, ja turvallisuusneuvosto reagoi tilanteen edellyttämällä tavalla. Toiminta oli päättäväistä ja johdonmukaista. Koska Taliban-liike ei osoittanut syrjäyttämisen jälkeenkään halua rauhanomaiseen ratkaisuun, oli pakotteiden asettaminen perusteltua ja selkeä kannanotto terrorismin vastaisten toimien jatkumisesta.



Kuva 16. Afganistanin sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Turvallisuusneuvosto saavutti osin tavoitteensa. Vaikka voimankäyttö perustui itsepuolustukseen, sen voidaan katsoa olleen osa turvallisuusneuvoston kannustamaa terrorismin vastaista taistelua ja siten osa turvallisuusneuvoston valitsemaa linjaa. Voimankäytön tavoitteena oli kansainvälisen terrorismin tukahduttaminen, mutta Taliban-liikkeen syrjäyttäminen voimankäytöllä mahdollisti yhteistyöhaluisen hallinnon muodostamisen ja yhteiskunnan kehittämisen. Humanitaarisen tilanteen parantaminen oli mahdollista, vaikka kaikkien osapuolten hyväksymää ratkaisua ei saatu aikaiseksi. Voimankäytön seurauksena Afganistanin hallinnon

tuki terroristeille päättyi, mutta terroristien tukeutuminen Afganistaniin ei. Turvallisuusneuvosto näyttäytyi aluksi maltillisena, mutta johdonmukaisena johtavana toimijana, joka pyrki saamaan Taliban-liikkeen luopumaan terroristien tukemisesta. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen turvallisuusneuvoston päättäväisyys lisääntyi. Turvallisuusneuvosto näyttäytyi tehtävänsä toteuttavana toimijana, jonka kannanotto kansainväliseen terrorismiin huomioi myös ei-valtiollisten toimijoiden aiheuttaman uhkan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

5.5 Irakin sota 2003

5.5.1 Lähtökohtatilanne

Persianlahden sodan jälkeen Irak velvoitettiin hävittämään joukkotuhoaseensa, ja tätä toimenpidettä oli tarkoitus valvoa YK:n valtuuttamalla tarkkailuoperaatiolla. Turvallisuusneuvosto otti Persianlahden sodan jälkeen kantaa Irakin tilanteeseen lukuisilla päätöslausemilla. Joukkotuhoaseiden hävittämistä ei ollut kyetty todentamaan Irakin vaikeutettua asetarkastajien työtä ja lopulta estettyä sen kokonaan. Kansainväliset tarkkailijat poistuivat maasta joulukuussa 1998. Turvallisuusneuvoston vuonna 1990 asettamat pakotteet ja niitä keväällä 1991 seuranneet aserajoitukset Irakia vastaan olivat vuonna 2002 edelleen voimassa.³⁴²

Kun Yhdysvaltojen johtama operaatio Afganistanissa oli syrjäyttänyt terroristeja tukeneen Taliban-hallinnon vuoden 2001 lopussa, Yhdysvallat halusi saattaa päätökseen Irakin joukkotuhoaseiden hävittämisen. Yhdysvallat piti Irakin mahdollisia joukkotuhoaseita uhkana ja pelkäsi niiden joutuvan terroristien käsiin. Sen mukaan Irakin tilanne liittyi keskeisesti kansainvälisen terrorismin vastaiseen taisteluun Afganistanin tapaan.³⁴³

Vuoden 2002 aikana Yhdysvallat alkoi kutsua Irakia roistovaltioksi ja vaati kansainvälistä yhteisöä toimiin Irakin aiheuttaman uhkan poistamiseksi. Se piti ratkaisuna aseellisen voiman käyttöä Irakia vastaan, mikä käytännössä tarkoitti hallinnon vaihtamista voimatoimin. Perusteluna voimatoimille käytettiin Irakin joukkotuhoaseita. Lokakuussa 2002 Yhdysvallat painosti Ison-Britannian tukemana turvallisuusneuvostoa valtuuttamaan voimankäytön Irakin tilanteen ratkaisemiseksi.³⁴⁴

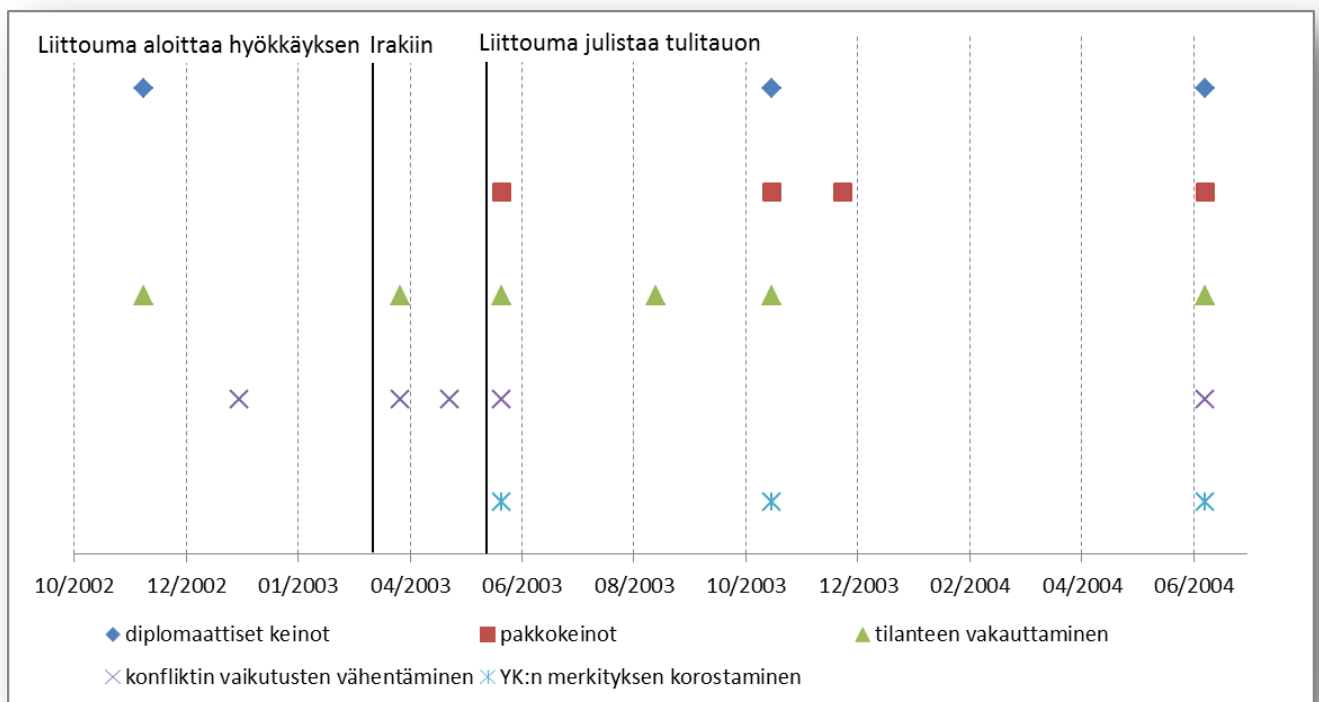
³⁴² S/RES/1441 (2002).

³⁴³ Cockayne & Malone (2008), 396–397.

³⁴⁴ Cockayne & Malone (2008), 397–398. Presidentti Bush käytti roistovaltio-termiä muun muassa 29.1.2002 pitämässään Kansakunnan tila -puheessaan.

5.5.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 8 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet Irakin sotaan liittyen yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman kategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä. Tarkastelujakson aikana turvallisuusneuvoston toiminta painottui kaavion perusteella sitä edeltäneen vaiheen tavoin tilanteen vakauttamiseen rauhanomaisin keinoin aiemmin asetetuilla pakotteilla tuettuna. Tarkastelujakso voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Kesään 2003 saakka turvallisuusneuvosto keskittyi vakauttamisen ohella konfliktin vaikutusten vähentämiseen. Kesästä 2003 eteenpäin se tuki vakauttamista pakkokeinoilla ja korosti YK:n merkitystä. Diplomaattisia keinoja käytettiin vain harvakseltaan.



Kaavio 8. Turvallisuusneuvoston Irakin sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain³⁴⁵

Syksyllä 2002 turvallisuusneuvosto kykeni muodostamaan näkemyksen, joka sai tarvittavan enemmistön taakseen. 8.11.2002 julkaistussa päätöslauselmassa 1441 turvallisuusneuvosto antoi Irakille viimeisen mahdollisuuden toimeenpanna sille asetetut velvoitteet. Turvallisuusneuvosto muistutti Irakia edelleen voimassaolevista velvoitteista joukkotuhoaseiden hävittä-

³⁴⁵ S/RES/1441 (2002); S/RES/1454 (2002); S/RES/1472 (2003); S/RES/1476 (2003); S/RES/1483 (2003); S/RES/1500 (2003); S/RES/1511 (2003); S/RES/1518 (2003); S/RES/1546 (2004).

miseksi ja YK:n jäsenvaltioille aikanaan annetusta valtuudesta käyttää kaikkia tarvittavia keinoja vuosien 1990–1991 aikana annettujen tilanteeseen liittyvien päätöslauselmien toimeenpanemiseksi. Siitä huolimatta viimeiseen mahdollisuuteen ei liittynyt samanlaista uhkavaatimusta aseellisen voiman käytöstä kuin marraskuussa 1990 turvallisuusneuvoston antaessa Irakille vastaavanlaisen viimeisen mahdollisuuden.³⁴⁶ Samalla turvallisuusneuvosto antoi tukensa YK:n pääsihteerin ja Arabiliiton toimille tilanteen ratkaisemiseksi rauhanomaisesti.³⁴⁷ Myöhemmin jälleenrakennusvaiheessa turvallisuusneuvosto reagoi tilanteeseen tuomitsemalla silloin tapahtuneet terrori-iskut.³⁴⁸ Käytännössä päätöslauselma 1441 jäi ainoaksi päätöslauselmaksi, jossa turvallisuusneuvosto käytti diplomaattisia keinoja tähän konfliktiin liittyen.

Sen sijaan tilanteen vakauttamiseen liittyviä toimenpiteitä turvallisuusneuvosto käytti koko konfliktin ajan. Päätöslauselmalla 1441 se palautti neljä vuotta Irakista poissa olleet kansainväliset tarkkailijat maahan ja vaati Irakia tukemaan tarkkailijoiden joukkotuhoaseiden hävittämisen todentamiseen liittyvää työtä.³⁴⁹ Tarkastajille ei jäänyt riittävästi aikaa saattaa loppuun työtänsä, sillä Yhdysvaltojen johtama liittouma aloitti uhkavaatimuksen jälkeen aseellisen hyökkäyksen Irakia vastaan 19.3.2003. Hyökkäyksen tarkoituksena oli syrjäyttää Irakin hallinto ja estää mahdollisten joukkotuhoaseiden joutuminen terroristien käsiin.³⁵⁰ Tavoite saavutettiin ja Yhdysvallat julisti taistelut päättyneeksi 1.5.2003.³⁵¹

Turvallisuusneuvosto ei missään vaiheessa tuominut ilman valtuutusta tehtyä hyökkäystä eikä ryhtynyt toimenpiteisiin hyökkäyksen päättämiseksi.³⁵² Sen sijaan päätöslauselmalla 1483 se tunnusti 22.5.2003 Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian johtaman liittouman kansainvälisen oikeuden mukaiseksi miehitysvallaksi sekä tunnusti tämän oikeudet, vastuut ja velvoitteet. Liittouman hyökkäyksen päättymisen jälkeen turvallisuusneuvosto jatkoi tilanteen vakauttamista muun muassa lopettamalla Irakia vastaan asetetut pakotteet asevientikieltoa ja aserajoituksia lukuun ottamatta. Irakin joukkotuhoaseiden hävittämistä turvallisuusneuvosto piti hallinnon vaihtumisesta huolimatta tärkeänä alueen vakaudelle. Siksi vaatimus niiden hävittämisestä jäi edelleen voimaan. Kansainväliseltä yhteisöltä se pyysi apua Irakin jälleenrakentami-

³⁴⁶ Vrt. S/RES/678 (1990).

³⁴⁷ S/RES/1441 (2002).

³⁴⁸ Ks. esim. S/RES/1511 (2003); S/RES/1546 (2004).

³⁴⁹ S/RES/1441 (2002).

³⁵⁰ Cockayne & Malone (2008), 401–402.

³⁵¹ *CBS News* 1.5.2003, ”Text Of Bush Speech”.

³⁵² Syy turvallisuusneuvoston toimettomuuteen oli ilmeinen. Hyökkäävään liittoumaan osallistui turvallisuusneuvoston pysyviä jäseniä, jolloin sillä ei ollut keinoa toimia hyökkääjää vastaan, vaikka YK:n jäsenvaltion suvereniteettia loukattiin. Toisaalta turvallisuusneuvosto itse muistutti päätöslauselmassa 1441 vuoden 1990 päätöslauselmien velvoitteista ja niiden toimeenpanemiseksi annetusta valtuutuksesta. Antamaansa valtuutusta se ei ennen tätä konfliktia perunut. Liittouman toimien legitimitetin tarkastelu on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

nessa ja kannusti Irakin kansaa eri etnisistä ryhmistä koostuvan edustavan hallituksen muodostamiseen syrjäytetyn hallinnon tilalle. Rikoksiin syyllistyneet syrjäytetyn hallinnon edustajat turvallisuusneuvosto kehotti saattamaan rikosoikeudelliseen vastuuseen.³⁵³

Muilla päätöslauselmilla turvallisuusneuvosto perusti YK:n avustusoperaation jälleenrakentamisen tueksi sekä ilmaisi tukensa kansainvälisen yhteisön toteuttamille toimenpiteille jälleenrakentamiseen liittyen. Turvallisuusneuvosto pyysi erikseen tukea poliisin kouluttamiseen ja varustamiseen turvallisuustilanteen parantamiseksi sekä YK:n jäsenvaltioita estämään Irakin käyttämisen terroristien tukeutumisalueena. Miehitysvallalle turvallisuusneuvosto osoitti kehotuksen vallan palauttamiseen irakilaisille niin pian kuin se on käytännöllisesti mahdollista.³⁵⁴

Seuraava askel vakauttamisessa otettiin, kun jälleenrakentaminen eteni vallan siirtämiseen takaisin Irakin kansalle. Osapuolet solmivat sopimuksen, jonka mukaan vallansiirto tapahtui 30.6.2004. Siihen liittyen monikansallisen liittouman läsnäolo jatkui väliaikaishallinnon toiveesta Irakin turvallisuuden ylläpitämiseksi. 8.6.2004 julkaistulla päätöslauselmalla 1546 turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa vallan siirtymiselle Irakin väliaikaishallinnolle sekä antoi hyväksyntänsä ulkomaalaisten joukkojen läsnäolon jatkumiseen. Samalla turvallisuusneuvosto korosti alueellisen yhteistoiminnan merkitystä alueen vakauttamisessa ja lievensi asevientikieltoa rajaamalla hallituksen joukot sen ulkopuolelle.³⁵⁵ Tämän myötä yli kymmenen vuotta voimassa olleet pakotteet käytännössä lopetettiin.

Vaikka turvallisuusneuvosto poisti Irakia koskevat pakotteet vakauttamisvaiheen aikana, se otti käyttöön uusia pakotteita rikoksiin syyllistyneiden rikosoikeudellisen prosessin tueksi. Pakotteisiin sisältyi syrjäytetyn hallinnon korkeimpien edustajien varojen jäädyttäminen. Konfliktiin liittyviä voimankäyttövaltuuksia turvallisuusneuvosto antoi vasta, kun se oli tunnustanut miehityshallinnon aseman. Se valtuutti liittouman tarvittavien keinojen käyttämiseen turvallisuuden ja vakauden ylläpitämiseksi.³⁵⁶ Valtuutus jatkui myös vallan siirrettyä väliaikaishallinnolle.³⁵⁷ Voimankäyttövaltuutus oli lähinnä vallitsevan tilanteen hyväksymistä ja riittävien keinojen tarjoamista miehitysvallalle velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

³⁵³ S/RES/1483 (2003).

³⁵⁴ S/RES/1500 (2003); S/RES/1511 (2003).

³⁵⁵ S/RES/1546 (2004).

³⁵⁶ S/RES/1483 (2003). Erikseen kyseinen valtuutus mainittiin vasta päätöslauselmassa S/RES/1511 (2003).

³⁵⁷ S/RES/1546 (2004).

Muiden toimenpiteiden ohella turvallisuusneuvosto otti kantaa humanitaariseen tilanteeseen ja siviiliväestön suojelemiseen useimmissa päätöslauselmissa. Konkreettisenä toimenpiteenä se lievensi 30.12.2002 Irakia vastaan asetettua kauppasaartoa humanitaarisen tilanteen parantamiseksi.³⁵⁸ Muut tähän kategoriaan kuuluvat toimenpiteet olivat lähinnä humanitaarisen avun tukemiseen kehottavia ja ihmisoikeuksien korostamista ilmaisevia lausuntoja.³⁵⁹

Monikansallisen liittouman hyökkäyksen päättymisen jälkeisissä päätöslauselmissa turvallisuusneuvosto korosti toistuvasti YK:n merkitystä jälleenrakentamisessa.³⁶⁰ Se piti YK:ta keskeisenä toimijana sekä humanitaariseen apuun että jälleenrakentamiseen liittyen. Syksyllä 2003 turvallisuusneuvosto kehotti erikseen YK:ta vahventamaan kyseistä roolia.³⁶¹ Nämä toimenpiteet voidaan nähdä yrityksenä palauttaa YK ja erityisesti turvallisuusneuvosto kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden keskiöön sen jälkeen, kun Yhdysvallat ja Iso-Britannia olivat sivuuttaneet ne tämän konfliktin ratkaisemisessa.

5.5.3 Muiden toimijoiden rooli

Konfliktin osapuolina voidaan pitää Yhdysvaltoja ja Irakia, joista jälkimmäinen oli lähinnä vaatimuksia vastaanottava osapuoli. Irakia voidaan luonnehtia tarkastelujakson aikana turvallisuusneuvoston toimintaa tukevana osapuolena. Huolimatta siitä, että se oli Persianlahden sodasta lähtien ollut haluton toimeenpanemaan päätöslauselmia, tähän tarkasteluun liittyvän päätöslauselman 1441 myötä maahan palanneille asetarkastajille Irak osoitti yhteistyöhalukkuutta.³⁶²

Yhdysvaltojen rooli sen sijaan oli kaksijakoinen. Toisaalta se tuki turvallisuusneuvoston toimintaa vaatimalla Irakia noudattamaan sille asetettuja velvoitteita, joita se oli vältellyt jo yli kymmenen vuotta. Toisaalta Yhdysvallat pyrki edistämään omia intressejä ja saamaan hyväksyntää vallanvaihdolle Irakissa. Yhdessä Ison-Britannian kanssa se laati voimankäyttöön valtuuttavan luonnoksen. Venäjä, Kiina ja Ranska olivat diplomaattisen ratkaisun kannalla ja ilmoittivat vastustavansa voimankäyttöä. Voimakkaan vastustuksen vuoksi luonnos vedettiin pois ennen äänestystä.³⁶³ Tästä huolimatta Yhdysvallat ja Iso-Britannia päättivät käyttää sotilaallista voimaa Irakin hallinnon kaatamiseksi ja siten rikkoa päätöslauselmia.

³⁵⁸ S/RES/1454 (2002).

³⁵⁹ Ks. esim. S/RES/1472 (2003).

³⁶⁰ Ks. esim. S/RES/1483 (2003).

³⁶¹ S/RES/1511 (2003).

³⁶² Ks. esim. Fisher & Biggar (2011), 690.

³⁶³ Fenton (2004), 187–199; Cockayne & Malone (2008), 399.

Konfliktin keskeisiin toimijoihin sisältyi myös Yhdysvaltojen johtama liittouma.³⁶⁴ Osallistujapohjaltaan kapeaksi jäänyt liittouma toimi Yhdysvaltojen intressien toteuttajana. Vaikka liittouman hyökkäys jakoi mielipiteitä ja valtaosa turvallisuusneuvoston jäsenvaltioista paheksui sitä, sotatoimien päätyttyä turvallisuusneuvosto osoitti tukensa liittoumalle hyväksymällä sen aseman miehittäjävaltana. Tuki liittoumalle oli välttämätön toimenpide turvallisuusneuvoston aseman palauttamiseksi, sillä varsinainen turvallisuusneuvoston valtuuttama kriisinhallintaoperaatio ei olisi ollut mahdollinen. Taistelujen päätyttyä Yhdysvallat ei halunnut YK:lle merkittävää roolia jälleenrakennuksessa ja turvallisuustilanteen vakauttamisessa.³⁶⁵ Aineiston perusteella Arabiliitolla ei ollut merkittävää roolia konfliktin sovittelussa tarkastelujakson aikana, vaikka turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa sen ponnisteluille.

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenvaltioista Venäjä pyrki diplomaattiseen ratkaisuun liittyen tarjoamaan Irakille myönnytyksiä. Se esitti yhteistyön jatkamisen palkitsemista pakotteiden lieventämisellä. Kun päätöslauselma 1454 esitti vain muutoksia sallittujen tuotteiden listaan, Venäjä ilmaisi tyytymättömyytensä pidättäytymällä äänestämästä.³⁶⁶

5.5.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Tämän tapauksen lähtökohtatilanteessa Persianlahden sodan aikana asetetut pakotteet olivat edelleen voimassa. Sotien välisen ajan vuonna 1991 julkaistun päätöslauselman 687 asettamat velvoitteet joukkotuhoaseiden hävittämisestä oli pyritty toimeenpanemaan. Yhdysvaltojen aloittaman diplomaattisen kampanjan pohjalta turvallisuusneuvoston tavoitteeksi muodostui päätöslauselman 687 aloittaman prosessin loppuunsaattaminen. Sen tavoite ei liittynyt terrorismin vastaiseen taisteluun, kuten Yhdysvalloilla. Hallinnon syrjäyttämisen jälkeen turvallisuusneuvoston tavoitteena oli Irakin yhteiskunnan jälleenrakentaminen ja turvallisuustilanteen vakauttaminen.

Tämä tapaus osoitti, että Persianlahden sodan jälkeen voimassa pidetyt pakotteet eivät olleet tehokas keino Irakin taivuttamiseksi joukkotuhoaseiden hävittämiseen. Turvallisuusneuvosto sai aikaan hetkellisen onnistumisen, kun Irak hyväksyi asetarkastajien palaamisen maahan. Tämä keino saavutti osittaista menestystä Irakin osoitettua jonkinasteista yhteistyöhalua. Voimankäyttöön liittyen turvallisuusneuvoston toiminta epäonnistui. Se ei onnistunut estämään Yhdysvaltojen toimintaa. Se jätti myös tuomitsematta YK:n jäsenvaltiota vastaan koh-

³⁶⁴ Toisin kuin Persianlahden sodan aikana liittoumaan ei tällä kerralla osallistunut arabimaita. Ks. Chitalkar & Malone (2013), 8.

³⁶⁵ Ks. esim. Cockayne & Malone (2008), 403.

³⁶⁶ S/PV.4683.

distuneen hyökkäyksen. Yleisesti tarkasteltuna turvallisuusneuvoston toiminta oli johdonmukaista painopisteen ollessa rauhanomaisen ratkaisun hakemisessa, eikä se siten poikennut Persianlahden sodan jälkeen alkaneesta vaiheesta.

Irakin hallinnon syrjäyttämisen jälkeen turvallisuusneuvosto jatkoi johdonmukaista toimintaa pyrkien tilanteen vakauttamiseen. Pakotteiden poistaminen edesauttoi tilanteen vakauttamista. Taistelujen päättymisen jälkeen se kykeni määrittämään suuntalinjat jälleenrakentamiselle. Turvallisuusneuvoston esittämä hallinnon palauttaminen Irakin kansalle toteutettiin noin vuoden kuluessa, mikä osoitti toimenpiteiden onnistumisen. Toisaalta lokakuussa 2003 päätöslauselmassa 1511 mainittu pyyntö YK:n jäsenvaltioille estää Irakin käyttäminen terroristien tukeutumisalueena osoitti, että edistymisestä huolimatta prosessi oli vielä kesken.

Valtuuttamattoman voimankäytön on mainittu kyseenalaistaneen YK:n merkityksen. Turvallisuusneuvosto ohitettiin käyttämällä aseellista voimaa YK:n peruskirjan vastaisesti ilman, että sillä oli keinoja puuttua siihen. Muun muassa Tardy esittää vastakkaisen näkemyksen sivuuttamisesta. Hänen mukaan tapahtuma itse asiassa vahvisti YK:n merkitystä. Näkemystään Tardy perustelee sillä, että tilanteesta ja mahdollisista toimenpiteistä käytiin intensiivistä keskustelua turvallisuusneuvostossa. Toisena perusteena hän käyttää Yhdysvaltojen pyrkimystä oikeuttaa hyökkäys turvallisuusneuvoston aiemmin julkaisemilla päätöslauselmilla.³⁶⁷

5.5.5 Johtopäätökset

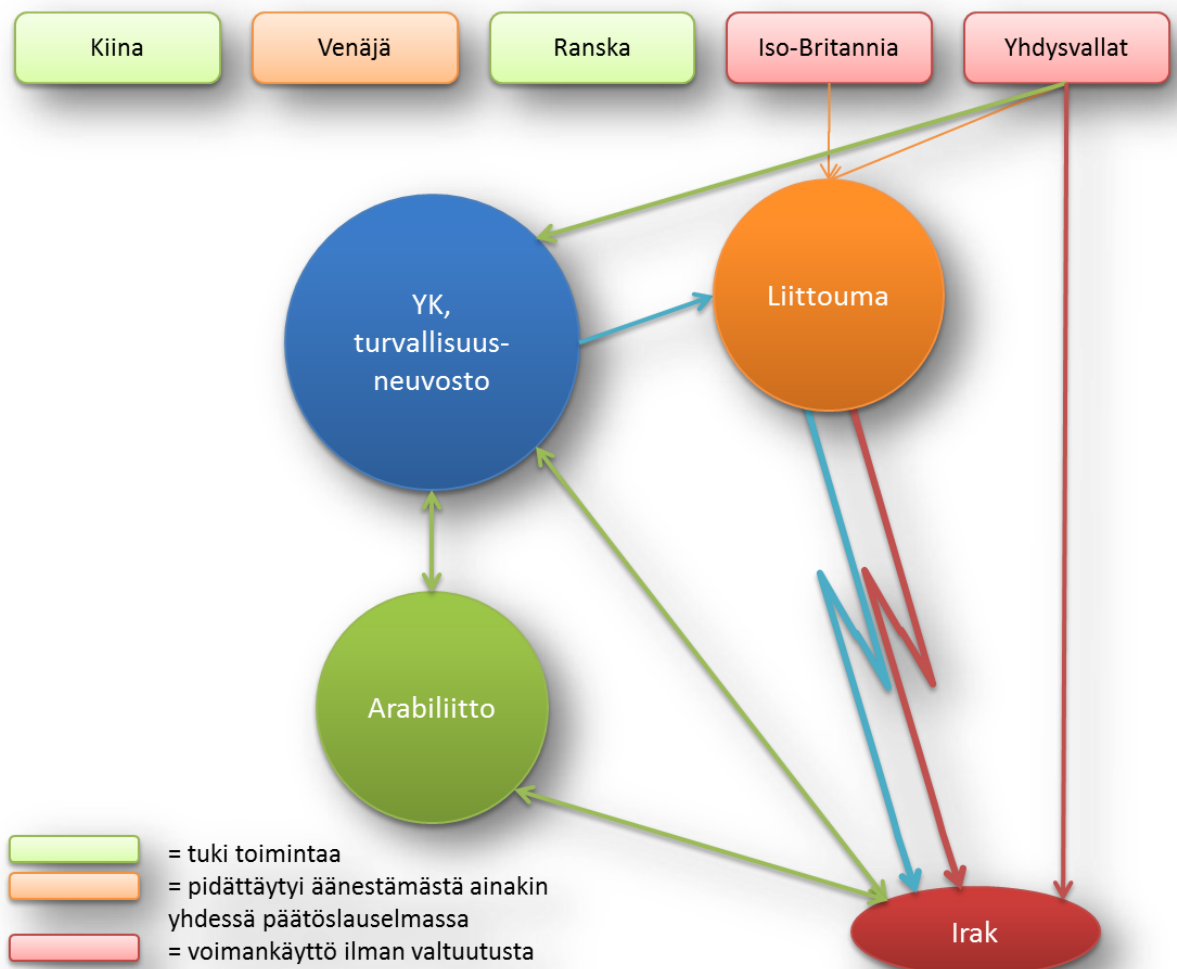
Persianlahden sodan jälkeen turvallisuusneuvosto halusi ennaltaehkäistä vastaavanlaisen tilanteen toistumisen. Tavoitteen saavuttaminen osoittautui haastavaksi. Siihen pyrittiin maltillisesti yhteistyöllä Irakin kanssa. Irakia painostettiin yhteistyöhön pakotteiden avulla. Siitä huolimatta toiminta keskeytyi lähes neljäksi vuodeksi, kunnes asetarkastajat palasivat vuoden 2002 lopulla Irakiin uhkavaatimuksen saattelemana. Vaikka Yhdysvaltojen jyrkemmät vaatimukset asettivat paineita voimankäytön sallimiseen, uhkavaatimukseen ei sisällynyt mainintaa seurauksista, jos vaatimusta ei noudateta.

Maltillisesta toimintatavastaan huolimatta turvallisuusneuvosto oli jo Persianlahden sodan jälkeen ottanut käyttöön lähes koko keinovalikoimansa. Aseelliseen voimankäyttöön ei nähty tarvetta, vaan tavoitteeseen pyrittiin alkuperäisen toiminta-ajatuksen mukaisesti Irakin ja kansainvälisten tarkastajien yhteistyöllä. Liittouman hyökkäys Irakiin keskeytti turvallisuusneuvoston johdonmukaisena jatkuneen toiminnan. Vaikka turvallisuusneuvoston voidaan katsoa

³⁶⁷ Tardy (2004), 596–598.

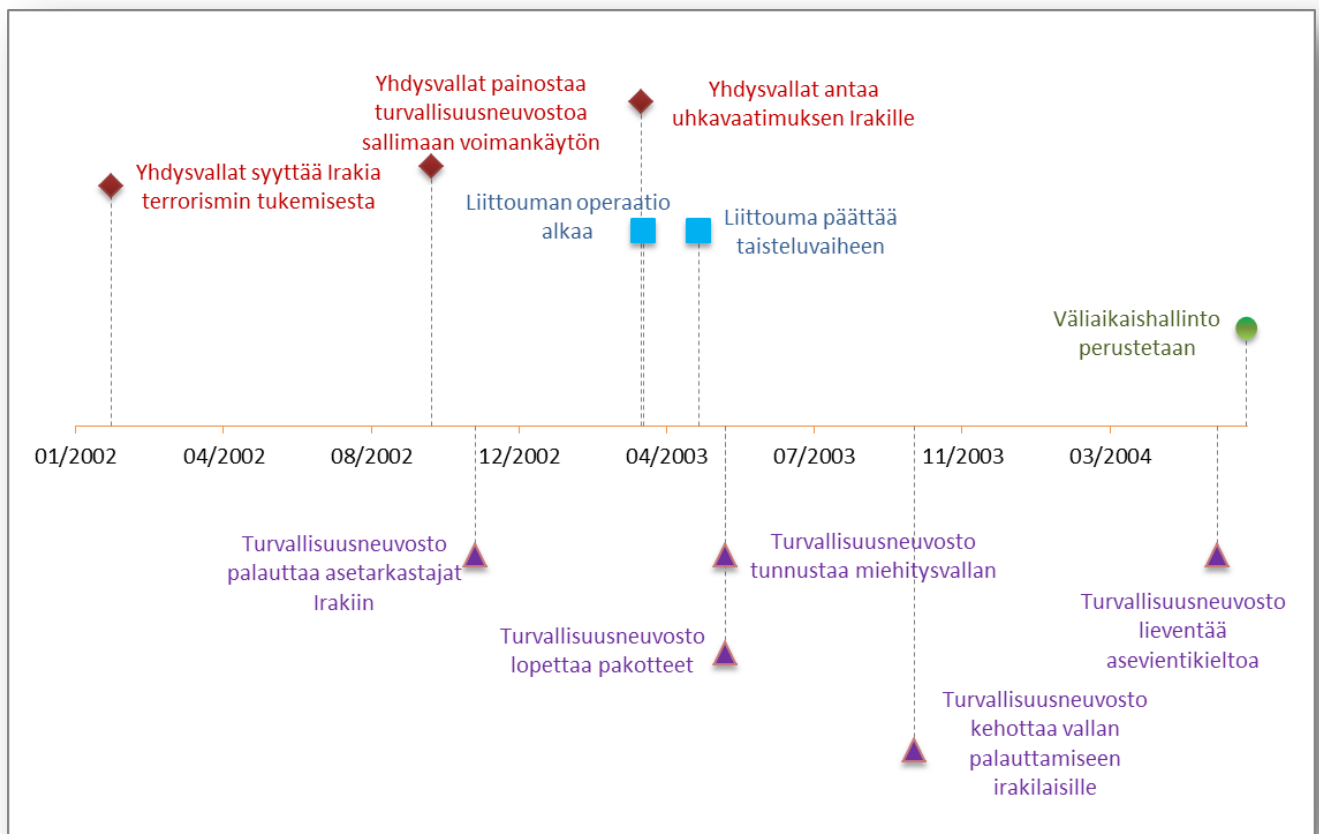
epäonnistuneen YK:n peruskirjan mukaisessa tehtävässään, kun se ei kyennyt estämään jäsenvaltioonsa kohdistunutta aseellista hyökkäystä, se toimi koko tarkastelujakson ajan YK:n peruskirjan mukaisesti konfliktin ratkaisemiseksi. Taistelujen päättymisen jälkeen turvallisuusneuvosto otti lähtökohdaksi liittouman hyökkäyksen synnyttämän tilanteen hyväksymällä miehityshallinnon. Hyväksyntä mahdollisti Irakin vakauttamista tavoittelevien toimenpiteiden jatkamisen. Päinvastaisessa tapauksessa turvallisuusneuvoston toiminta olisi todennäköisesti lamaantunut.

Eri toimijoiden välisiä suhteita Irakin sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 17. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten aseointuminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa.



Kuva 17. Eri toimijoiden väliset suhteet Irakin sodassa

Turvallisuusneuvostolla oli johtava rooli konfliktin ratkaisemisessa kevääseen 2003 saakka, mutta muiden toimijoiden sitoutuminen turvallisuusneuvoston linjausten mukaiseen toimintaan oli kyseenalaista. Yhdysvaltojen tavoitteena ollut joukkotuhoaseiden leviämisen ehkäiseminen syrjäyttämällä Irakin hallinto poikkesi merkittävästi turvallisuusneuvoston tavoitteesta. Alueellisilla toimijoilla ei ollut merkittävää roolia konfliktin ratkaisemisessa tarkastelujakson aikana. Turvallisuusneuvosto menetti johtoroolinsa Yhdysvaltojen esitettyä uhkavaatimuksensa Irakille maaliskuussa 2003. Se ei kyennyt palauttamaan asemaansa taistelujen päätyttyä, vaan tilanteen vakauttaminen jatkui rinnan miehityshallinnon kanssa. Turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa miehityshallinnolle ja väliaikaishallinnon muodostamiseen liittyville neuvotteluille, mutta ei kyennyt koordinoimaan toimintaa.



Kuva 18. Irakin sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 18. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Turvallisuusneuvoston toiminta oli tilanteeseen nähden asianmukaista, ja asetarkastajien palauttaminen Irakiin oli edistysaskel joukkotuhoaseiden hävittämisen todentamisessa. Sen lopullista tehoa on mahdoton arvioida, koska Yhdysvaltojen johtaman liittouman aloittama sotilaallinen operaatio keskeytti asetarkastajien työn. Vaikka

keino ei ollut turvallisuusneuvoston hyväksymä, se johti tavoitteen saavuttamiseen. Pakotteiden lopettaminen asevientikieltoa lukuun ottamatta oli looginen askel. Seuraava looginen askel taistelujen päättymisen jälkeen olisi ollut rauhansopimuksen allekirjoittaminen konfliktin osapuolten välillä ja rauhanturvaoperaation perustaminen sopimuksen valvomiseksi. Sen sijaan liittouma päätti jatkaa miehitysvaltana siihen liittyvine vastuineen ja velvollisuuksineen. Turvallisuusneuvostolle ei jäänyt muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä miehitysvalta turvallisuuden ylläpitäjänä. Tilanteen hyväksyminen oli asianmukainen toimenpide, joka mahdollisti turvallisuusneuvoston ja YK:n osallisuuden Irakin jälleenrakentamisessa, vaikka johtorooli ei ollut mahdollinen.

Turvallisuusneuvosto saavutti alkuperäisen tavoitteensa, mutta ei sen toivomalla tavalla. Tavoitteen saavuttaminen oli muista syistä toteutetun aseellisen hyökkäyksen sivutuote. Vaikka turvallisuusneuvosto ei onnistunut estämään YK:n jäsenvaltion miehittämistä, se myötävaikuttanut toiminnallaan miehityksen päättämiseen. Tosin myötävaikutus oli rajallinen, sillä vallan siirtämiseen johtanutta prosessia koordinoi miehityshallinto ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ilmaisivat osittain sen näkemyksiä. Päätöslauselmat eivät silti olleet merkityksettömiä. Jo vuoden 2002 aikana käyty tiivis keskustelu ja Yhdysvaltojen pyrkimys saada turvallisuusneuvoston hyväksyntä voimankäytölle osoittivat turvallisuusneuvoston lausunnoilla olevan merkitystä, vaikka se lopulta sivuutettiin. Miehityshallinnon näkemykset tukivat turvallisuusneuvoston toisen tavoitteen saavuttamista ja johtoroolin menettämisestä huolimatta tavoitteen saavuttaminen edistyi tarkastelujakson aikana. Tarkastelujakson aikana turvallisuusneuvosto näyttäytyi johdonmukaisena, rauhanomaiseen ratkaisuun pyrkivänä tehtävänsä toteuttavana toimijana, jonka toimenpiteet eivät riittäneet välittömään ratkaisuun pyrkineille valtioille.

5.6 Libyan sota 2011

5.6.1 Lähtökohtatilanne

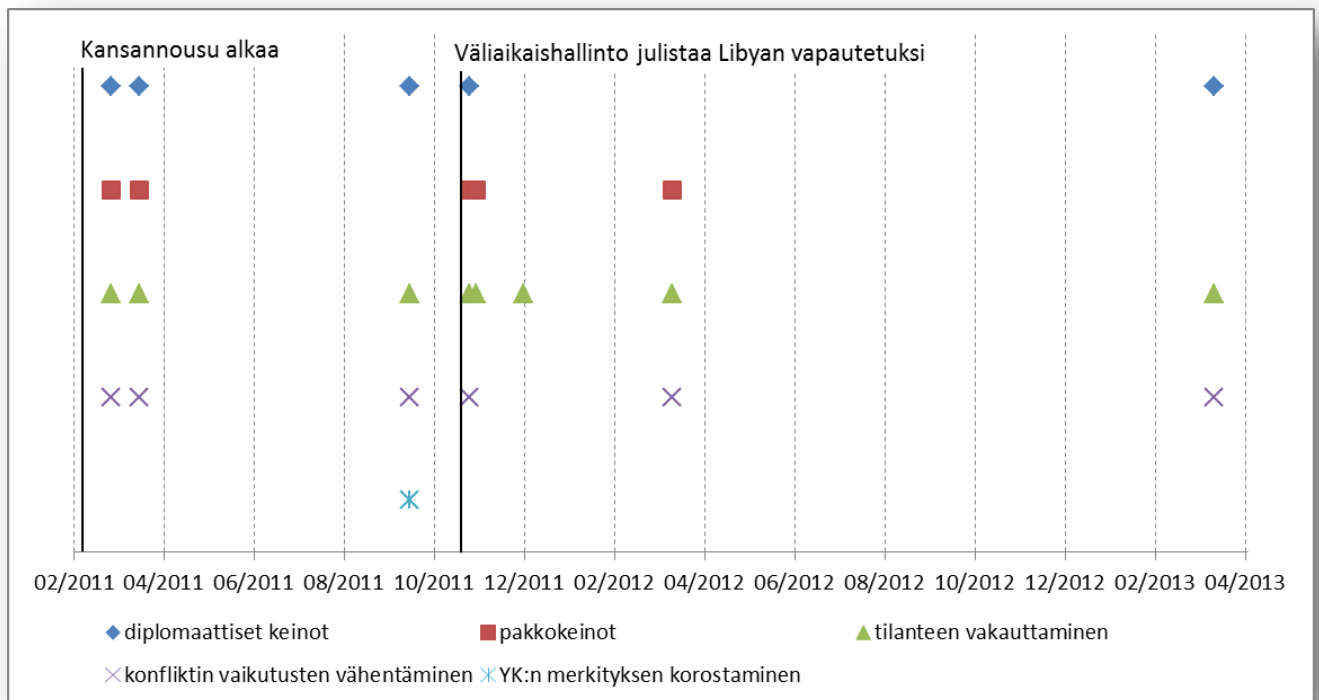
Arabikevääksi kutsutut kansannousut Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa levisivät alkuvuonna 2011 myös Libyaan. Vuosikausien aiheuttamat ristiriidat Libyan hallinnon kannattajien ja opposition välillä johtivat 15.2.2011 mielenosoituksiin, jotka Libyan hallitus pyrki tukahduttamaan väkivalloin. Kaksi päivää myöhemmin oppositio vastasi hallituksen toimiin aloittamalla aseellisen vastarinnan hallituksen joukkoja vastaan.³⁶⁸

³⁶⁸ Reuters 22.8.2011, ”Timeline: Libya’s uprising against Muammar Gaddafi”.

Libyan johtaja Muammar Gaddafi reagoi tilanteen eskaloitumiseen julistamalla sodan mielenosoittajia vastaan. Sisällissodaksi muuttuneen kansannousun taisteluita käytiin asutuksen keskellä, mikä teki siitä väkivaltaisemman kuin esimerkiksi Egyptissä tai Tunisiassa vallanvaihtoon johtaneet kansannousut. Taisteluiden seurauksena humanitaarinen tilanne heikkeni nopeasti. Lukuisat siviiliuhrit johtivat pakolaiskriisiin.³⁶⁹

5.6.2 Turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet

Kaaviossa 9 on esitetty turvallisuusneuvoston toteuttamat toimenpiteet Libyan sotaan liittyen yläkäsitteiden mukaisiin kategorioihin jaoteltuna. Kaaviossa oleva piste edustaa julkaistua päätöslauselmaa. Yksi päätöslauselma voi esiintyä useamman kategorian alla, jos siihen on sisällytetty useita eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä.



Kaavio 9. Turvallisuusneuvoston Libyan sotaan liittyvät toimenpiteet kategorioittain³⁷⁰

³⁶⁹ Aral (2014), 184.

³⁷⁰ S/RES/1970 (2011); S/RES/1973 (2011); S/RES/2009 (2011); S/RES/2016 (2011); S/RES/2017 (2011); S/RES/2022 (2011); S/RES/2040 (2012); S/RES/2095 (2013).

Turvallisuusneuvosto toteutti tasaisesti eri kategorioihin kuuluvia toimenpiteitä koko tarkastelujakson ajan. Sen toiminta voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen lyhyt vaihe kattoi helmikuun lopun ja maaliskuun alun 2011. Vaiheen aikana julkaistut kaksi päätöslauselmaa sisälsivät kaikkiin kategorioihin kuuluvia keinoja. Maaliskuun puolivälistä syyskuun puoliväliin turvallisuusneuvosto oli passiivinen antaen toimenpiteiden vaikuttaa. Syyskuusta 2011 eteenpäin se jatkoi aktiivista toimintaa koko keinovalikoimaansa hyödyntäen.

Turvallisuusneuvoston huomio kiinnittyi heti ensimmäisestä, 26.2.2011 julkaistusta päätöslauselmasta 1970 lähtien konfliktin vaikutusten vähentämiseen. Se aloitti toimenpiteet humanitaarisen avun pyytämällä ja kehotuksella sallia avun toimittaminen.³⁷¹ Myöhemmissä päätöslauselmissa se korosti siviilien suojelemista ja vaati näihin kohdistuneen väkivallan lopettamista.³⁷² Hallinnon vaihtumisen jälkeen turvallisuusneuvosto kehotti väliaikaishallintoa toistuvasti suojelemaan ihmisoikeuksia.³⁷³ Vaikka turvallisuusneuvosto ei kaavion 9 perusteella luonut painopistettä tietyn kategorian toimenpiteisiin, voidaan konfliktin vaikutusten vähentämistä pitää turvallisuusneuvoston tavoitteiden perusteella pääasiallisena kategoriana, jota tuettiin muiden kategorioiden toimenpiteillä.

Turvallisuusneuvosto käytti pakkokeinoja pääasiassa konfliktin vaikutusten vähentämisen tukena. Jo päätöslauselmalla 1970 se asetti Libyaa koskevan asevientikiellon, jädtytti maan johtajan Muammar Gaddafin perheen varat ja asetti matkustuskiellon erikseen määrätuille henkilöille, jotka kuuluivat Gaddafin lähipiiriin.³⁷⁴ Turvallisuusneuvosto täydensi pakotteita 17.3.2011 julkaistulla päätöslauselmalla 1973. Se laajensi varojen jädtyttämistä, kielsi libyalaisilta lentoyhtiöiltä toiminnan Libyan ulkopuolella ja julisti Libyan ilmatilan lentokieltoalueeksi. Pakotteiden noudattamiseksi turvallisuusneuvosto valtuutti YK:n jäsenvaltiot valvomaan niiden noudattamista niin maalla kuin merellä toteutettavin tarkastuksin. Lentokiellon valvomiseksi se valtuutti YK:n jäsenvaltiot tarvittavien keinojen käyttöön.³⁷⁵

Pakotteisiin liittyvien valtuuksien lisäksi turvallisuusneuvosto valtuutti päätöslauselmalla 1973 YK:n jäsenvaltioita käyttämään kaikkia tarvittavia keinoja Libyan hallinnon hyökkäyksen kohteena olevien siviilien suojelemiseksi. Keinovalikoiman ulkopuolelle turvallisuusneuvosto rajasi ulkomaiset maajoukot Libyan maaperällä.³⁷⁶ Kaksi päivää päätöslauselman julkai-

³⁷¹ S/RES/1970 (2011).

³⁷² Ks. esim. S/RES/1973 (2011).

³⁷³ Ks. esim. S/RES/2040 (2012).

³⁷⁴ S/RES/1970 (2011).

³⁷⁵ S/RES/1973 (2011).

³⁷⁶ S/RES/1973 (2011).

semisen jälkeen monikansallinen liittouma aloitti aseellisen voimankäytön Libyan hallituksen joukkoja vastaan. Elokuun loppuun mennessä opposition perustaman väliaikaishallinnon joukot olivat ilmapommitusten tuella saaneet haltuunsa maan pääkaupungin Tripolin ja käytännössä ottaneet vallan Libyassa.³⁷⁷ Tässä vaiheessa turvallisuusneuvosto korosti YK:n merkitystä väliaikaishallinnon tukemisessa.³⁷⁸

Tilanteen vakauttaminen alkoi jo ensimmäisissä päätöslauselmissa, kun turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa tapahtumien rikosoikeudelliselle tutkimiselle ja näkemyksensä Arabiliiton keskeisestä roolista alueen vakauden ylläpitämisessä.³⁷⁹ 14.3.2013 julkaistussa päätöslauselmassa 2095 turvallisuusneuvosto palasi rikosoikeudelliseen prosessiin, kun se kehotti Libya yhteistyöhön kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa.³⁸⁰ Kun valta Libyassa oli vaihtunut, turvallisuusneuvosto perusti 16.9.2011 julkaistulla päätöslauselmalla 2009 YK:n avustusoperaation. Avustusoperaation perustaminen tuki YK:n keskeistä roolia tilanteen vakauttamisessa. Samalla se lievensi Libya vastaan asetettuja pakotteita poistamalla lentoyhtiöitä koskevan kiellon ja asevientikiellon viranomaisten osalta sekä vapauttamalla osan jäädytetyistä varoista.³⁸¹ Sen sijaan Gaddafin lähipiiriä koskevat pakotteet jäivät voimaan.

Lokakuun lopulla väliaikaishallinnon joukot olivat saaneet haltuunsa valtaosan maasta ja ottaneet kiinni Libyan johtajan Muammar Gaddafin. Pian tämän jälkeen viimeiset Gaddafin hallintoa tukeneet joukot antautuivat, ja väliaikaishallinto julisti sodan päättyneeksi 23.10.2011.³⁸² Tämän seurauksena turvallisuusneuvosto poisti Libyan ilmatilaa koskeneen lentokiellon ja päätti YK:n jäsenvaltioille antamat siviilien suojelemiseen liittyvät valtuudet 27.10.2011 julkaistulla päätöslauselmalla 2016.³⁸³ Muutamaa päivää myöhemmin turvallisuusneuvosto kehotti Libya terrorismin tukahduttamiseen ja yhteistyöhön sen hallussa olevien joukkotuhoaseiden hävittämiseksi.³⁸⁴ Asevientikieltoon liittyvä tarkastusoikeus päättyi puoli vuotta myöhemmin, 12.3.2012 julkaistulla päätöslauselmalla 2040.³⁸⁵

³⁷⁷ Reuters 22.8.2011, ”Timeline: Libya’s uprising against Muammar Gaddafi”; Al Jazeera 19.5.2014, ”Timeline: Three years after Libya’s uprising“.

³⁷⁸ S/RES/2009 (2011).

³⁷⁹ S/RES/1970 (2011); S/RES/1973 (2011).

³⁸⁰ S/RES/2095 (2013).

³⁸¹ S/RES/2009 (2011).

³⁸² Al Jazeera 19.5.2014, ”Timeline: Three years after Libya’s uprising“.

³⁸³ S/RES/2016 (2011).

³⁸⁴ S/RES/2017 (2011).

³⁸⁵ S/RES/2040 (2012).

Diplomaattisten keinojen osalta turvallisuusneuvosto vaati päätöslauselmassa 1970 väkivaltaisuuksien lopettamista.³⁸⁶ Tätä seuranneet diplomaattisten keinojen kategoriaan kuuluvat toimenpiteet toistivat samaa vaatimusta. Hallinnon vaihtumisen jälkeen turvallisuusneuvosto ilmaisi 16.9.2011 julkaistulla päätöslauselmalla 2009 tukensa tilanteen rauhoittamiselle rohkaisemalla Libyan väliaikaishallintoa toimeenpanemaan vakauttamissuunnitelman, jonka väliaikaishallinto oli itse laatinut.³⁸⁷ Varsinaisia sovitteluyrityksiä turvallisuusneuvosto ei aloittanut, eikä kansainvälisen yhteisön tukemaa rauhansuunnitelmaa laadittu.

5.6.3 Muiden toimijoiden rooli

Konfliktin osapuolina olivat Libyan hallinto ja oppositio. Libyan hallinto oli haluton tilanteen sovitteluun ja suhtautui välinpitämättömästi turvallisuusneuvoston päätöslauselemiin. Oppositio pyysi Euroopan unionilta taloudellista ja sotilaallista apua.³⁸⁸ Oppositio ja siitä muodostettu väliaikaishallinto suhtautuivat myötämielisesti turvallisuusneuvoston toimenpiteisiin. Siitä huolimatta sen voidaan katsoa rikkoneen turvallisuusneuvoston päätöslausemia syrjäytetyn hallinnon tapaan, kun väkivalta jatkui vallan vaihtumisen jälkeen.

Keskeisiä ulkopuolisia toimijoita olivat YK:n ja turvallisuusneuvoston lisäksi Arabiliitto, Yhdysvaltojen, Ranskan ja Ison-Britannian johdolla muodostettu liittouma, Nato sekä Euroopan unioni. Arabiliitto oli alueellisena järjestönä keskeisessä asemassa tilanteen sovittelussa. Aineiston perusteella sen rooliksi muodostui sovittelun sijaan avunpyytäminen ja pakkokeinojen käytön kannattaja. Yhdessä Libyan opposition kanssa se pyysi turvallisuusneuvostoa asettamaan lentokieltoalueen ja tuki voimankäyttöä siviilien suojelemiseksi.³⁸⁹ Turvallisuusneuvosto puolestaan korosti Arabiliiton keskeistä roolia tilanteen sovittelussa.

Turvallisuusneuvoston valtuuttaman voimankäytön toimeenpanosta vastasi ensin vapaaehtoisista valtioista koottu Yhdysvaltojen, Ison-Britannian ja Ranskan johtama liittouma. Maaliskuun 2011 lopusta alkaen Nato otti vastuun saarron ja lentokieltoalueen valvonnasta. Lopulta kaikki sotilaallinen toiminta oli Naton johtamaa.³⁹⁰ Nato keskeytti sotilaalliset toimet turvallisuusneuvoston päättäessä voimankäytön valtuutuksen. Sillä ei ollut halua sitoutua Libyan konfliktiin aktiivisen taisteluvaiheen jälkeen.³⁹¹

³⁸⁶ S/RES/1970 (2011).

³⁸⁷ S/RES/2009 (2011).

³⁸⁸ Ks. esim. Koenig (2014), 259.

³⁸⁹ Ks. esim. Dunne & Vaughn (2014), 11–12; Koenig (2014), 259.

³⁹⁰ Pargeter (2012), 235; Fisher & Biggar (2011), 701.

³⁹¹ Ks. esim. Koenig (2014), 260.

Konfliktin syntyminen aivan Euroopan vieressä teki Euroopan unionista merkityksellisen toimijan. Sen jäsenistön pääasiallinen näkemys oli, että Euroopan unionin ei tule ottaa sotilaallista roolia konfliktissa. Sen sijaan se oli aktiivinen humanitaarisen avun lahjoittaja, tuki diplomaattia ja toimeenpani turvallisuusneuvoston asettamat pakotteet. Näiden lisäksi se valmistautui konfliktin jälkeiseen kriisinhallintaoperaatioon. Turvallisuusneuvosto ei ollut halukas toimeenpanemaan kyseistä operaatiota ja se jäi lopulta toteutumatta. YK:n ja turvallisuusneuvoston pyrkiessä ylläpitämään puolueettomuutta Euroopan unioni kehotti Muammar Gaddafia luopumaan vallasta ja tunnusti opposition edustajat poliittiseksi keskustelukumppaniksi.³⁹² Tästä eriävästä näkemyksestä huolimatta YK tuki Euroopan unionin diplomaattista panna konfliktin ratkaisemiseksi.

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenvaltioista Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska osoittivat tukensa oppositiolle ja kannattivat vallanvaihtoa. Tästä syystä turvallisuusneuvoston valtuutuksen toimeenpanijana toimineella liittoumalla oli turvallisuusneuvoston linjasta poikkeavia intressejä. Iso-Britannia ja Ranska olivat aloitteellisia päätöslauselmalla 1973 annetun voimankäyttövaltuutuksen suhteen. Yhdysvallat, jolla ei ollut merkittäviä intressejä Libyassa, ei ollut halukas johtavaan rooliin tilanteen ratkaisemisessa. Se otti aluksi johtoroolin ilmaoperaatiossa, koska muilla valtioilla ei ollut valmiuksia siihen. Pian se vetäytyi taka-alalle ja korosti eurooppalaisten kumppanien vastuuta operaation johdossa tukien Naton johtoroolia.³⁹³

Venäjä ja Kiina suhtautuivat varauksella voimankäyttöön, mutta eivät halunneet estää laajan hyväksynnän saaneita pakkokeinoja siviilien suojelemiseksi. Arabiliiton suhtautuessa myönteellisesti voimankäyttöön, Venäjä ja Kiina eivät halunneet estää siihen valtuuttanutta päätöslauselmaa 1973, mutta pidättäytyivät äänestämästä. Ilmaoperaation aikana kyseiset valtiot vastustivat suoraan Libyan hallintoon kohdistuneita iskuja, koska niiden mukaan toiminta ylitti annetun valtuutuksen.³⁹⁴ Molemmat valtiot korostivat diplomaattisen ratkaisun hakemista ja ilmaisivat tukensa alueelliselle sovittelulle.³⁹⁵

³⁹² Ks. esim. Koenig (2014), 258–261.

³⁹³ Dunne & Vaughn (2014), 11–12.

³⁹⁴ S/PV.6469.

³⁹⁵ Jones (2011), 54.

5.6.4 Turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutus

Turvallisuusneuvoston tavoitteena Libyan sotaan liittyen oli humanitaarisen kriisin estäminen. Turvallisuusneuvosto reagoi nopeasti tilanteeseen lukuisilla toimenpiteillä. Niiden vaikutusta on haastavaa arvioida. Esimerkiksi pakotteita voidaan pitää tehottomina, koska pian nähtiin tarve voimankäytölle. Toisaalta on huomioitava, että pakotteiden vaikutus ei päättynyt voimankäytön alkamiseen, vaan ne tukivat edelleen Libyan hallinnon painostamista.

Voimankäyttö edesauttoi ainakin välillisesti turvallisuusneuvoston tavoitteen saavuttamista, mutta ennen kaikkea se johti vallan vaihtumiseen Libyassa. Vaikka se ei ollut turvallisuusneuvoston tavoitteena, oli lopputulos ennalta arvattavissa voimankäytön valtuutuksen luonteen vuoksi. Valtuutus koski nimenomaan voimankäyttöä Libyan hallinnon joukkoja vastaan. Hallinnon vaihtuminen johti tilanteeseen, jossa yhteistyö humanitaarisen tilanteen parantamiseksi Libyan kanssa oli mahdollista. Pakotteiden lieventämisellä vallan vaihtumisen jälkeen voidaan katsoa olleen turvallisuusneuvoston tavoitetta tukeva vaikutus. Sillä parannettiin väliaikashallinnon toimintaedellytyksiä ja mahdollistettiin avun toimittaminen.

Turvallisuusneuvoston toiminta oli pääosin johdonmukaista ja tavoitehakuista. Taistelujen päättymisen jälkeen se jatkoi tilanteen vakauttamiseen liittyviä toimenpiteitä tukien väliaikashallintoa ja korostaen alueellisen yhteistyön merkitystä. Sen sijaan vastuu Libyan turvallisuustilanteen ylläpitämisestä jäi väliaikashallinnolle; rauhanturvaoperaatiota ei perustettu. Turvallisuusneuvosto ei ollut siihen halukas, vaikka Euroopan unioni tarjoutui operaation toteuttajaksi. Kielteistä suhtautumista kansainväliseen sotilaalliseen läsnäoloon Libyan maaperällä voidaan pitää turvallisuusneuvoston oman tavoitteen vastaisena. Humanitaarisen avun toimittamisen kannalta turvallisuustilanne jäi epävarmaksi tilanteessa, jossa varsinaista rauhansopimusta ei osapuolten välille ollut syntynyt. Tämä näkyi väkivallan ja ihmisoikeusloukkausten jatkumisena.³⁹⁶

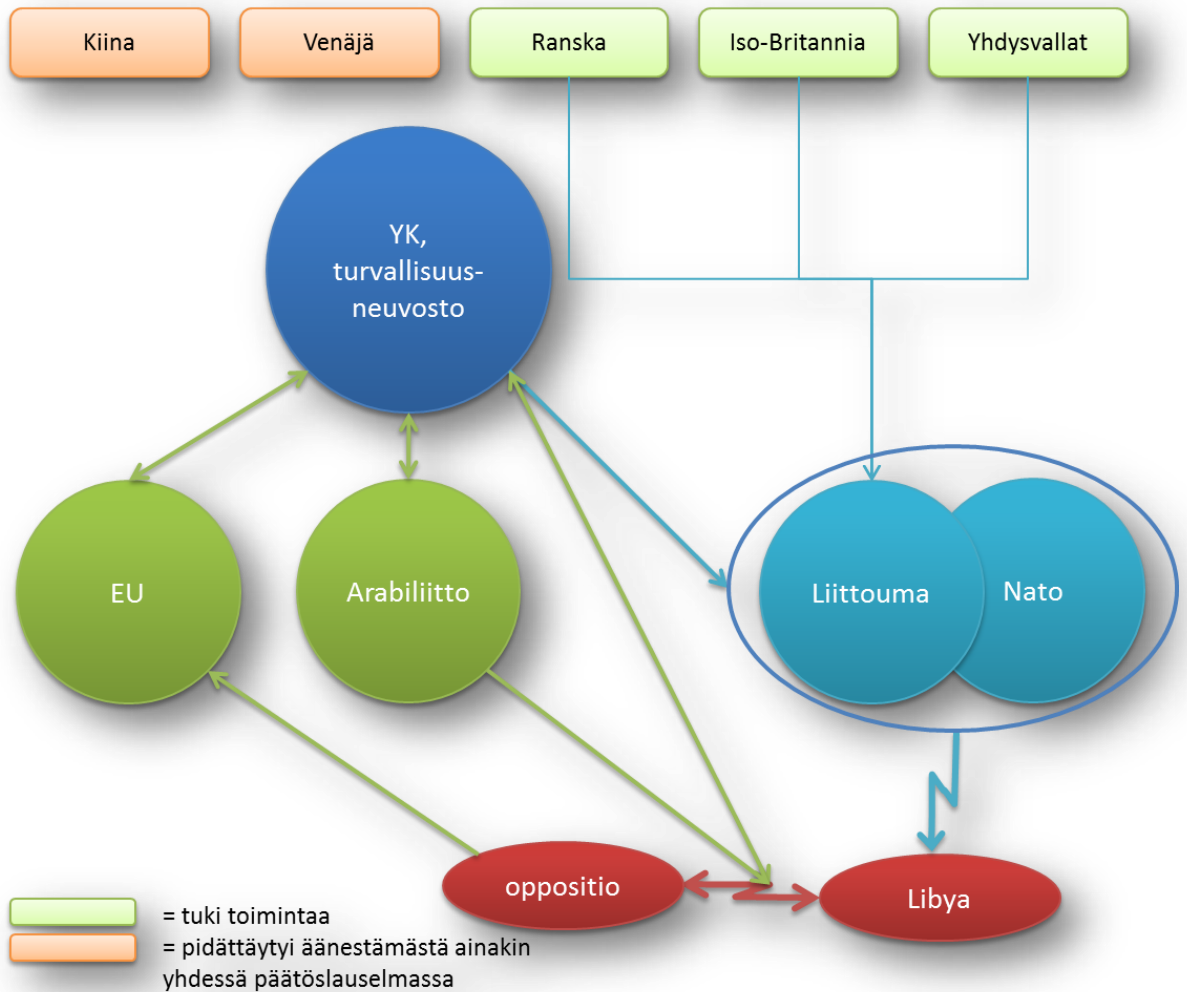
5.6.5 Johtopäätökset

Vaikka Libyan sota oli jäsenvaltion sisäinen konflikti, tilanteen voidaan katsoa olleen uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle sen jatkaessa arabimaiden kansannousujen sarjaa. Sitä edeltäneistä arabikevääseen liittyneistä kansannousuista poiketen tilanne kärjistyi sisällissodaksi, jonka seurauksena oli odotettavissa humanitaarinen kriisi. Koska Libya ei kyennyt suojelemaan kansalaisiaan, turvallisuusneuvoston puuttuminen tilanteeseen oli perusteltua.

³⁹⁶ Ks. esim. S/RES/2040 (2012); S/RES/2095 (2013).

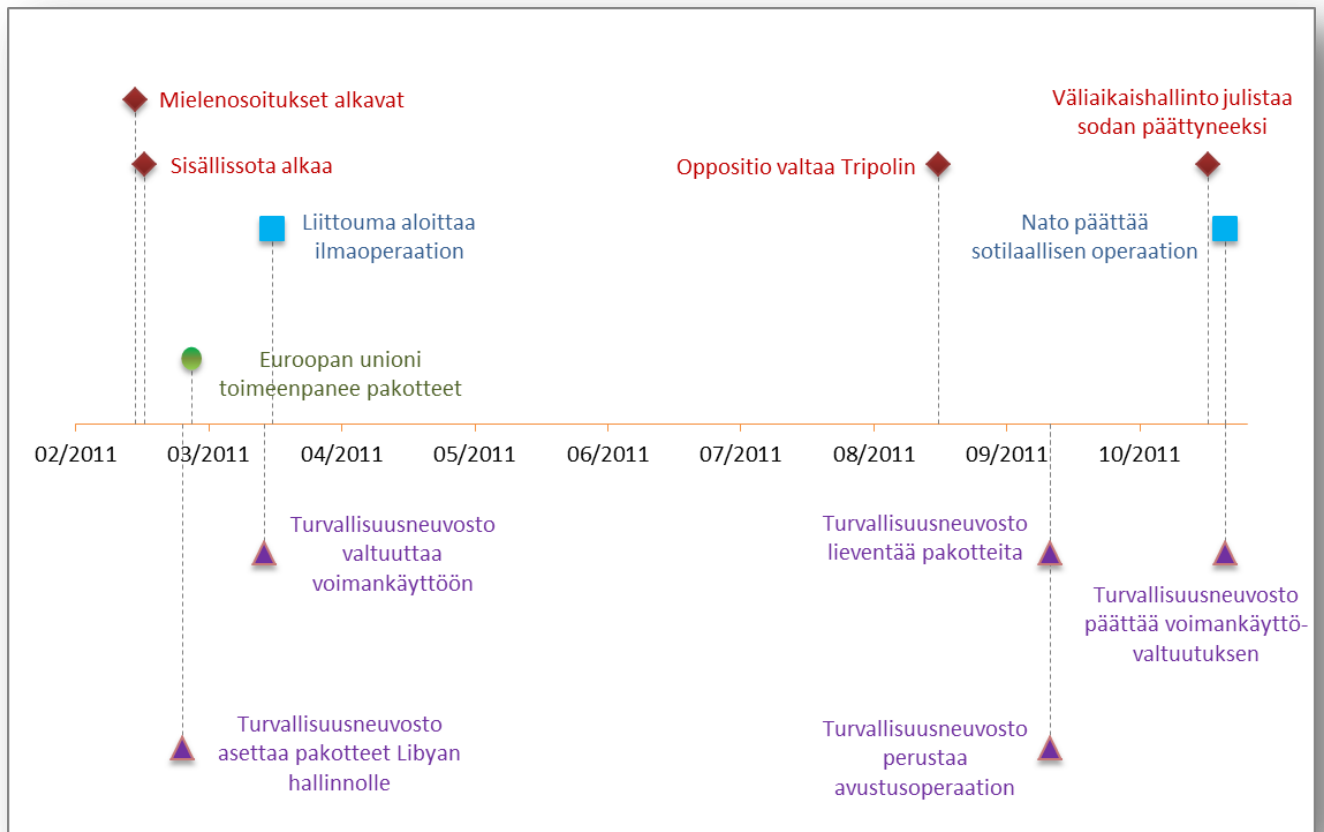
Turvallisuusneuvosto reagoi tilanteen kehittymiseen nopeasti, mikä osoitti sen kykenevän toteuttamaan sille annettua tehtävää. Kaksi ensimmäistä päätöslauselmaa, jossa se otti käyttöön laajat pakkokeinot, olivat turvallisuusneuvoston toimenpiteistä merkityksellisimpiä. Ne osoittivat turvallisuusneuvoston päättäväisyyden konfliktin ratkaisemisessa. Vaikka turvallisuusneuvosto pyrki puolueettomuuteen, sen toimenpiteet käytännössä tukivat oppositiota. Toimenpiteiden tarkoituksena oli humanitaarisen kriisin ehkäiseminen ja siviilien suojeleminen. Libyan hallinnon joukot muodostivat konfliktin alkuvaiheessa suurimman uhkan humanitaariselle tilanteelle. Pakkotoimien kohdistuminen Libyan hallintoa vastaan ei ollut YK:n peruskirjan vastaista, sillä se ei edellytä turvallisuusneuvostolta puolueettomuutta.

Eri toimijoiden välisiä suhteita Libyan sodassa on tutkimuksen aineiston perusteella arvioitu kuvassa 19. Siinä vuorovaikutussuhteet on kuvattu pelkistettynä. Järjestöjen lisäksi kuvassa on huomioitu turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenvaltioiden ja konfliktin osapuolten asemoituminen muihin toimijoihin nähden. YK:n ja turvallisuusneuvoston painoarvoa suhteessa muihin järjestöihin on havainnollistettu niiden sijoittumisella kuvaan pystysuunnassa. Ensimmäisestä päätöslauselmasta lähtien turvallisuusneuvosto otti selkeän johtoroolin konfliktin ratkaisemisessa. Merkittävää alueellista sovittelua ei ollut kyetty aloittamaan, eivätkä konfliktin osapuolet sisällissodan alkamisen jälkeen osoittaneet siihen halukkuutta. Turvallisuusneuvosto keskittyi taistelujen lopettamiseen Libyan hallinnon vastaisilla toimilla. Euroopan unioni sitoutui turvallisuusneuvoston linjauksiin pois lukien sotilaalliset toimet. Useat jäsenvaltiot ensin liittoumana ja lopulta Naton johtamana toteuttivat voimankäytön toimeenpanon, vaikka samalla niiden tavoitteena oli Libyan hallinnon syrjäyttäminen.



Kuva 19. Eri toimijoiden väliset suhteet Libyan sodassa

Turvallisuusneuvoston toimenpiteitä suhteessa konfliktin keskeisiin tapahtumiin on havainnollistettu kuvassa 20. Turvallisuusneuvoston toimenpiteet on sijoitettu aikajanan alapuolelle ja muiden toimijoiden sen yläpuolelle. Turvallisuusneuvosto reagoi sisällissodan alkamiseen asianmukaisesti ja nopeasti. Vaikka valtuutus voimankäyttöön muutti ratkaisevasti sisällissodan asetelmaa, se oli humanitaarisen tilanteen näkökulmasta tarkasteltuna välittömän vaikutuksensa vuoksi ainoa mahdollisuus reagoida käsillä olevaan kriisiin. Koska valtuutukseen ei sisältynyt maajoukkojen käyttöä Libyan maaperällä, oli voimankäyttöä helppo säädellä sitoutumatta pitkäkestoisiin taisteluihin. Hallinnon vaihtuminen muutti Libyan yhteistyökykyiseksi valtioksi, joten pakotteiden lieventäminen oli yhteistyötä edistävä toimenpide.



Kuva 20. Libyan sotaan liittyvät keskeiset tapahtumat

Vallan vaihtumisen jälkeen turvallisuusneuvosto pakotteiden lieventämisen lisäksi perusti avustusoperaation, ilmaisi tukensa väliaikaishallinnolle ja kehotti alueen valtioita yhteistoi-
 mintaan tilanteen vakauttamiseksi. Siitä huolimatta turvallisuusneuvoston toiminta ei osoitta-
 nut päättäväisyyttä Libyan tilanteen vakauttamisessa, vaikka se nimenomaan korosti YK:n
 merkitystä. Turvallisuustilanteen parantamiseksi ei ollut luvassa kansainvälistä sotilaallista
 läsnäoloa, vaikka Euroopan unioni sitä tarjosi. Päävastuu tilanteen vakauttamisesta ja turvalli-
 suustilanteen ylläpitämisestä vaikutti jäävän hauralle väliaikaishallinnolle. Toisaalta konflik-
 tin osapuolten väliltä puuttui kattava rauhansopimus, jonka toimeenpanoa olisi ollut mahdol-
 lista koordinoita.

Turvallisuusneuvosto saavutti osittain tavoitteensa. Humanitaarisen kriisin laajuutta kyettiin vähentämään, mutta vallan vaihtumisen jälkeiset väkivaltaisuuudet osoittivat humanitaarisen tilanteen säilyneen heikkona. Vaikka voimankäytöllä ratkaistiin humanitaarisen kriisin akuutein vaihe, lopullista tavoitetta ei sillä saavutettu. Turvallisuusneuvosto toimi konfliktin alkuvaiheessa päättäväisenä tehtäväänsä toteuttavana toimijana ottaen johtoroolin tilanteen ratkaisemisessa. Vallanvaihtumisen jälkeen se näyttäytyi alueellista yhteistyötä tukevana toimijana, joka koordinaattorin roolista huolimatta oli haluton aktiivisesti osallistumaan yhteistyöhön. Liittoumaan osallistuneiden valtioiden omat intressit hallinnon kaatamiseksi eivät merkittävästi heikentäneet turvallisuusneuvoston asemaa.

6 YK:N TURVALLISUUSNEUVOSTO KANSAINVÄLISEN RAUHAN JA TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄJÄNÄ

Edellisessä luvussa kutakin esimerkkitapausta tarkasteltiin itsenäisenä tapahtumana. Tässä luvussa konfliktien keskinäisellä vertailulla tarkastellaan, millaisia eri konflikteissa toistuvia yleisiä piirteitä turvallisuusneuvoston toiminnasta löytyy. Näille haetaan selityksiä sen toimintaympäristöön vaikuttavista tekijöistä.

6.1 Turvallisuusneuvoston toiminta konfliktinratkaisussa

Esimerkkitapauksiin sisältyy luonteeltaan hyvin erityyppisiä konflikteja. Vain Persianlahden sodassa oli kyse valtioiden välisestä sodasta. Siinä voimankäytön perusteena oli turvallisuusneuvoston näkökulmasta jäsenvaltion miehityksen lopettaminen. Afganistanissa oli käynnissä sisäinen valtataistelu, mutta tarkastelun kohteena oli terrorismin tukahduttaminen. Tähän liittyen voimankäytön laukaisi terrori-isku, joka tulkittiin hyökkäykseksi suvereenia valtiota vastaan. Voimankäyttö oli Persianlahden sodan tapaan itsepuolustusta. Irakin sota oli Yhdysvaltojen kannalta osa Afganistanista alkanutta terrorismin vastaista taistelua. Afganistanista poiketen konflikti muuttui aseelliseksi vasta monikansallisen joukon aloitettua sotilaallisen voimankäytön. Voimankäytön ensisijaisena tarkoituksena oli syrjäyttää hallinto. Turvallisuusneuvoston kannalta kyseessä oli Persianlahden sodan jälkeen aloitettu tilanteen uusiutumisen ennaltaehkäiseminen, joka keskeytyi jäsenvaltion joutuessa ulkopuolisen hyökkäyksen kohteeksi. Turvallisuusneuvoston tavoitteena oli vahvistaa joukkotuhoaseiden hävittäminen ensisijaisesti rauhanomaisin keinoin. Kolmessa muussa esimerkkitapauksessa kyse oli sisällissodasta, jonka turvallisuusneuvosto katsoi olevan uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Kaikissa tapauksissa voimankäyttö liittyi siviilien suojelemiseen väkivallalta. Kosovossa voimankäyttö ei ollut turvallisuusneuvoston valtuuttamaa, vaan Nato toimi omien intressien mukaisesti turvallisuusneuvoston pyrkiessä rauhanomaiseen ratkaisuun. Kumpikin taho tavoitteli samaa lopputulosta toisin kuin Irakin tapauksessa.

Kaikissa tapauksissa turvallisuusneuvosto käytti keinovalikoimaansa kattavasti. Diplomaattisilla keinoilla pääasiassa tuomittiin väkivaltaisuudet ja ihmisoikeusloukkaukset sekä vaadittiin väkivaltaisuuksien lopettamista. Näillä keinoilla ei yleensä ollut vaikutusta konfliktin osapuolten toimintaan. Niiden merkitykseksi jäi osoittaa turvallisuusneuvoston suhtautuminen tilanteeseen paitsi konfliktin osapuolille myös kansainväliselle yhteisölle. Persianlahden, Bosnian ja Kosovon konflikteissa diplomatiaa käytettiin myös sovitteluun. Näistä Bosnian tapauksessa YK osallistui aktiiviseen sovitteluun, muissa tapauksissa turvallisuusneuvosto lähinnä tuki alueellista sovittelua. Afganistanissa ja Libyassa tilanne oli sellainen, että sovitte-

lulle ei ollut edellytyksiä. Irakin konfliktiin liittyen turvallisuusneuvosto ilmaisi tukensa alueelliselle sovittelulle, kun se yritti jatkaa keskeytyksissä ollutta prosessia. Alueellinen sovittelu jäi siitä huolimatta heikkojen tulosten vuoksi vähälle huomiolle. Kaikissa kolmessa konfliktissa, jossa sovittelua käytettiin aktiivisena keinona, saavutettiin rauhansopimus voimankäytön jälkeen. Sopimuksen syntymistä ei voida tosin pitää rauhanomaisen sovittelun ansiona, sillä sopimukseen päästi vasta, kun sotilaallinen suorituskyky oli merkittävästi heikentynyt yhdellä konfliktin osapuolista. Bosnian tapauksessa yksi osapuoli jätettiin lopulta neuvotteluiden ulkopuolelle.

Tilanteen vakauttamiseen liittyvät toimenpiteet sisälsivät pääosin konfliktin päättymisen jälkeen toteutettavia jälleenrakentamiseen liittyviä toimenpiteitä. Persianlahden sotaan liittyen niiden selkeä painopiste oli taistelujen päättymisen jälkeisessä ajassa. Irakin sota sisältyi käytännössä Persianlahden sodan vakauttamisvaiheeseen, joten siinä toimenpiteiden toteuttaminen koko tarkastelujakson ajan oli luonnollista. Bosnian, Kosovon ja Libyan konflikteissa tilanteen vakauttaminen alkoi jo sisällissodan alussa ja jatkui tasaisesti koko tarkastelujakson ajan. Kosovon sotaan liittyvien päätöslauselmien vähäisen lukumäärän vuoksi eri keinojen painottumista ei ole mielekäästä arvioida kovin tarkasti. Myös Afganistanissa tilanteen vakauttaminen sisältyi keinovalikoimaan jo tarkastelujakson alusta alkaen. Toiminnan intensiteetti lisääntyi merkittävästi vasta syyskuun 2001 aikana, joten siksi painopiste muodostui käytännössä Persianlahden sodan kaltaisesta taistelujen jälkeiseen aikaan. Esimerkkitapausten perusteella näyttää siltä, että sisällissodan kaltaisissa konflikteissa, joissa ei ole selkeää hyökkääjää, turvallisuusneuvosto pyrkii aloittamaan tilanteen vakauttamisen jo konfliktin alkuvaiheessa. Konfliktin vaikutusten vähentäminen alkoi kaikissa esimerkkitapauksissa rinnan väkivaltaisuuksien päättämiseen tähtäävien keinojen kanssa. Bosnian ja Libyan sodissa humanitaarisen tilanteen parantaminen oli turvallisuusneuvoston keskeisenä tavoitteena. Sekä tilanteen vakauttamiseen että konfliktin vaikutusten vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden vaikutusta on aineiston perusteella mahdotonta arvioida kattavasti.

Pakkokeinoja käytettiin muiden keinojen tukena lukuun ottamatta Kosovon sotaa, jonka yhteydessä niiden käyttö turvallisuusneuvoston osalta rajoittui vain alkuvaiheessa asetettuun asevientikieltoon. Esimerkiksi Persianlahden sodassa niitä käytettiin laajamittaisesti heti konfliktin alkuvaiheesta lähtien diplomatiaan liittyvänä painostuskeinona. Vastaavasti Bosnian sodassa pakotteiden asteittaisella säätelyllä pyrittiin lopettamaan ulkopuolisten sekaantuminen konfliktiin, painostamaan yhtä konfliktin osapuolista sekä tasoittamaan osapuolten sotilaallista suorituskykyä muun muassa lentokiellon avulla. Toisaalta voimankäyttövaltuuksin pyrittiin tukemaan konfliktin vaikutusten vähentämiseen liittyviä keinoja ja lopulta saattamaan osapuo-

let neuvottelupöytä. Vastaavasti Libyan sodassa pakkokeinoin painostettiin hallintoa väkivaltaisuuksien lopettamiseen ennen kaikkea siviilien suojelemiseksi. Aineiston perusteella turvallisuusneuvostolla on matala kynnyks pakotteiden käyttämiseen etupainoisesti, usein jo ensimmäisestä kannanotosta lähtien.

Kaikkien tarvittavien keinojen käyttö, kuten turvallisuusneuvosto ilmaisee valtuutuksen aseellisen voiman käyttöön, jakautui kahteen toimintamalliin. Lievemässä toimintamallissa voimankäyttö liittyi pakotteiden valvontaan tai tilanteen vakauttamiseen liittyvään kriisinhallintaoperaation tehtävän toteuttamiseen. Tässä toimintamallissa voimaa käytettiin tarvittaessa toimintaedellytysten mahdollistamiseksi. Toisessa toimintamallissa voimaa käytettiin aktiivisesti konfliktin osapuolen taivuttamiseksi asetettuihin vaatimuksiin. Tähän sisältyi perusteellisempi tilanteenarviointi, eikä se näyttänyt olevan ensisijainen vaihtoehto. Tarvittaessa voimankäyttöön valtuutettiin nopealla aikataululla, kuten Libyassa tapahtui. Voimankäyttövaltuutuksen antamiseen vaikutti myös jäsenvaltioiden halukkuus osallistua sen toimeenpanoon. Valtuutus voimankäyttöön annettiin yleisesti YK:n jäsenvaltioille, vaikka esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioiden johtamisesta käytännössä vastasi jokin alueellinen järjestö, kuten Nato.

Keinovalikoiman monipuolinen hyödyntäminen ei itsessään riittänyt tavoitteiden saavuttamiseen. Velvoittavuudestaan huolimatta turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla ei ole haluttua vaikutusta, jos konfliktin osapuolet eivät niitä kunnioita. Esimerkiksi Bosnian sodassa sovitteltiin ensin alueellisesti. Kun se ei tuottanut tulosta, turvallisuusneuvosto otti tilanteen asialistalle ja jatkoi sovittelun koordinoitua. Se otti asteittain käyttöön pakkokeinoja sovittelun tueksi. Konfliktin osapuolten näkemykset mahdollisesta loppuasetelmasta poikkesivat merkittävästi toisistaan, jonka seurauksena sota pitkittyi. Samanaikaiset pyrkimykset humanitaarisen tilanteen parantamiseksi veivät kansainvälisen yhteisön huomiota, ja kokonaisuudessaan turvallisuusneuvoston toiminta näytti tehottomalta ja epävarmalta. Konfliktin alussa sillä oli tilanteen ratkaisemisessa johtava rooli, jonka se sodan pitkittyessä menetti. Käytännössä tilannetta yritettiin ratkaista useilla foorumeilla rinnakkain ilman koordinoitua. Eri foorumeilla oli osin toisistaan poikkeavat näkemykset käytettävistä keinoista ja loppuasetelmasta. Vasta siviileihin kohdistuneen väkivallan lisääntyminen ja joukkomurhat saivat kansainvälisen yhteisön päättäväisin toimenpitein lopettamaan sodan. Voimankäyttöön turvallisuusneuvosto oli valtuuttanut jo pari vuotta ennen laajamittaisia pommituksia.

Vastaavasti Persianlahden ja Libyan sodissa turvallisuusneuvostolla oli aktiivinen johtava rooli, johon muut konfliktin ulkopuoliset toimijat sitoutuivat. Niissä konfliktin toisen osapuolen uhmakkuus ja peräänantamattomuus johtivat turvallisuusneuvoston valtuuttamaan voi-

mankäyttöön. Libyan sodassa uhka humanitaarisen kriisin syntymisestä ei jättänyt aikaa muiden toimenpiteiden tehokkaalle hyödyntämiselle, vaan tilanne pyrittiin ratkaisemaan ensisijaisesti voimankäytöllä. Afganistanin konfliktiin liittyen turvallisuusneuvostolla oli vastaavalla tavalla johtava rooli, mutta sen toiminnan intensiteetti oli matala syyskuuhun 2001 saakka. Johtavaa roolia heikensi Yhdysvaltojen halu jatkaa terrorismin vastaista operaatiotaan erillään YK-johtoisesta toiminnasta.

Kosovon sodan ja Irakin konfliktin ratkaisemiseksi ulkopuoliset toimijat käyttivät aseellista voimaa ilman turvallisuusneuvoston valtuutusta. Siitä huolimatta turvallisuusneuvostolla oli voimankäyttöön saakka molemmissa tilanteissa rauhanomaista ratkaisua koordinoiva rooli, joka näytti edistävän lopputuloksen saavuttamista. Edistymisvauhti ei riittänyt ulkopuolisille toimijoille, ja siksi ne päätyivät omatoimisesti ratkaisemaan tilanteen. Valtuuttamaton voimankäyttö ei silti tehnyt turvallisuusneuvostoa tarpeettomaksi, vaikka sen asema kyseenalais-tettiin. Näkemystä voidaan perustella sillä, että kummassakin tapauksessa voimankäyttöä pyrittiin oikeuttamaan turvallisuusneuvoston toimenpiteillä. Lisäksi Irakin konfliktiin liittyen turvallisuusneuvostossa käytiin intensiivistä keskustelua valtuutuksen saamiseksi.

Taistelujen päättymisen jälkeen turvallisuusneuvoston roolina oli kaikissa esimerkkita-pauksissa mahdollisen rauhansopimuksen toimeenpanon tai muulla tavoin tapahtuvan tilanteen vakauttamisen koordinointi. Siihen sisältyi turvallisuustilanteen vakauttaminen YK:n rauhan-turvaoperaatiolla tai muun toimijan johtamalla kriisinhallintaoperaatiolla sekä yhteiskunnan jälleenrakentamisen aloittaminen. Irakin sodan jälkeen turvallisuusneuvostolle ja YK:lle jäi lähinnä humanitaarisen avun koordinointi ja miehityshallinnon ratkaisujen tukeminen. Muusta vakauttamisesta päävastuu oli miehityshallinnolla. Järjestelyyn oli syynä Yhdysvaltojen haluttomuus antaa YK:lle merkittävää roolia tilanteen jälkihoidossa. Libyan sodassa turvallisuusneuvostolla oli vakauttamisessa johtava rooli, mutta se oli haluton tukemaan turvallisuustilan-teen ylläpitoa kansainvälisellä operaatiolla. Turvallisuuden ylläpidon jäädessä hauraan väliai-kaishallinnon vastuulle tilanteen vakauttaminen oli tehotonta.

Vaikka kaikissa esimerkkitapauksissa ratkaisevana tekijänä tavoitteen saavuttamiseksi oli voimankäyttö, ei muita toimenpiteitä voida pitää merkityksettöminä. Persianlahden sodassa päättäväinen ja johdonmukainen toiminta sai laajan kansainvälisen tuen. Bosnian sodassa epävarmuus ja tehottomuus johtivat tilanteeseen, jossa konfliktin osapuolet eivät luottaneet alueella toimivan rauhanturvaoperaation puolueettomuuteen. Epäluottamus johti operaation toimintaedellytysten heikentymiseen. Tehottomuudesta huolimatta toimenpiteillä oli jonkin verran myönteistä vaikutusta humanitaariseen tilanteeseen. Irakin konfliktissa turvallisuus-

neuvoston toimenpiteet saivat laajan kansainvälisen tuen ja Yhdysvaltojen johtaman liittouman omavaltainen voimankäyttö herätti vastaavasti laajaa paheksuntaa. Yksittäisistä toimenpiteistä pakotteiden tehoa voidaan arvioida ainakin Persianlahden ja Bosnian sotien osalta. Persianlahden sodassa taloudelliset pakotteet ehtivät olla voimassa noin puoli vuotta ennen voimankäyttöä. Niiden on arvioitu heikentäneen Irakin sotilaallista suorituskykyä ja siten nopeuttaneen vastarinnan murtumista. Bosnian sodassa naapurivaltio Jugoslaviaa vastaan kohdistetut talouspakotteet, joiden tarkoituksena oli lopettaa Jugoslavian sotilaallinen tuki Bosnian serbiosapuolelle, tuottivat lopulta halutun lopputuloksen.

Turvallisuusneuvoston toimenpiteet tai toimettomuus muodostivat kokonaisuuden, johon sisältyi epäonnistuneita ja onnistuneita toimenpiteitä. Toimenpiteiden tarkoituksena oli paitsi poistaa kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuva uhka tarvittavin keinoin myös perustella turvallisuusneuvoston näkemys tilanteesta. Esimerkiksi väkivaltaisuuudet tai yksittäiset tapahtumat tuomitsevat lausunnot eivät esimerkkitapausten perusteella yleensä tehonneet konfliktin osapuoliin. Kansainvälisen yhteisön kannalta toimenpiteet olivat välttämättömiä turvallisuusneuvoston aseman osoittamiseksi.

6.2 YK:n peruskirjan periaatteiden soveltaminen

YK:n peruskirjan mukaan turvallisuusneuvoston toiminta-ajatuksen keskeisiä tekijöitä ovat valtioiden välisten konfliktien ratkaiseminen, konfliktien ennaltaehkäiseminen, yhteistoiminta alueellisten toimijoiden kanssa, tarvittavien keinojen käyttö, laaja keinovalikoima ja sen joustava käyttö sekä tilanteen vaatiessa aseellisen voiman kohdentaminen hyökkääjää vastaan. Näistä ensimmäinen, valtioiden välisen konfliktin ratkaiseminen, on konfliktien luonteen muuttumisen myötä osin menettänyt merkityksen. Esimerkkitapauksista vain Persianlahden sota oli luonteeltaan valtioiden välinen konflikti. Käytännössä Irakin sodasta muotoutui liittouman hyökkäyksen jälkeen valtioiden välinen konflikti, mutta turvallisuusneuvosto ei siihen ottanut kantaa, vaan sen näkökulmasta kyseessä oli edellisen sodan velvoitteiden toimeenpanon valvomisesta. Afganistanissa oli käynnissä sisällissota, mutta lopulta se joutui terrorismin vastaisen taistelun kohteeksi. Konfliktin luonne muuttui turvallisuusneuvoston kannalta selkeämmäksi terrori-iskujen myötä. Turvallisuusneuvosto tulkitsi iskut aseelliseksi hyökkäykseksi suvereenia valtiota vastaan. Sen sijaan Bosnian, Kosovon ja Libyan sodat olivat sisällissotia. Niihin puuttuminen ei ollut YK:n peruskirjan vastaista, sillä se antaa turvallisuusneuvostolle mahdollisuuden puuttua kaikkiin tilanteisiin, joiden se katsoo uhkaavan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Turvallisuusneuvoston kannalta haasteeksi muodostuu ristiriita suvereniteetin kunnioittamisen ja tehtävän toteuttamisen välillä sekä konfliktin osapuolten

aseaman määrittäminen. Kaikissa sisällissotiin liittyvissä esimerkitapauksissa puuttumisen perusteeksi voitiin määrittää humanitaarinen tilanne. Siviileihin kohdistuvan väkivallan lopettaminen ja olosuhteiden parantaminen näyttävät esimerkkien perusteella menevän suvereniteetin kunnioittamisen edelle. Tarvittaessa ryhdytään voimatoimiin laillista hallintoa vastaan.

YK:n peruskirjassa mainitaan turvallisuusneuvoston tehtävän yhtenä osa-alueena jo puhjennneiden konfliktien ratkaisemisen ohella syntymässä olevien konfliktien ennaltaehkäiseminen. Turvallisuusneuvosto on itse päätöslauselmissaan korostanut konfliktin syiden selvittämistä osana ennaltaehkäisemistä. Pelkkä tilanteen rauhoittuminen ei riitä, vaan tulee puuttua konfliktiin johtaviin syihin taloudelliset ja sosiaaliset tekijät huomioiden. Kaikissa esimerkitapauksissa konfliktiin puututtiin ennen aseellisia yhteenottoja turvallisuusneuvoston toimintaperiaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi Persianlahden, Kosovon ja Libyan sotaan liittyen ennaltaehkäisevä sovittelu toteuttivat alueelliset toimijat. Muissa turvallisuusneuvosto osallistui omin toimenpitein aseellisten yhteenottojen ennaltaehkäisemiseen.

YK:n peruskirja ei edellytä turvallisuusneuvostolta toimenpiteiden vaiheittaista käynnistämistä tai niiden toteuttamista tietyssä järjestyksessä. Pakkotoimien käyttö ei edellytä sovittelun aloittamista, eikä voimankäyttövaltuutus edellytä voimassa olevia pakotteita. Esimerkitapauksissa turvallisuusneuvosto eteni käytännössä sekä sovittelun kautta että ryhtyen samalla muihin toimenpiteisiin.³⁹⁷ Useimmissa esimerkitapauksissa päädyttiin lopulta sopimuksen laatimiseen ja sen allekirjoittamiseen. Vaikka sopimusten perusteella ryhdyttiin tilanteen vakauttamiseen, ne olivat vain harvoin kaikki konfliktin osapuolet kattavia dokumentteja. Esimerkiksi Bosniassa serbit jätettiin sopimuksen ulkopuolelle ja Afganistanissa Taliban-liike. Vaillinaiset sopimukset mahdollistivat konfliktin jälkeisen vakauttamisen käynnistämisen, vaikka kaikki osapuolet eivät siihen sitoutuneet. Tämä epävarmuus huomioitiin toimeenpanemalla perinteistä rauhanturvaoperaatiota suorituskykyisempi kriisinhallintaoperaatio, jolla oli oikeus käyttää tarvittavia keinoja tehtävänsä toteuttamiseksi. Toimintatapa ei ole YK:n peruskirjan vastainen, vaikka se poikkeaa kylmän sodan aikana syntyneestä vakiintuneesta rauhanturvakonseptistä. Menettely vastaa osaltaan sisällissotien aiheuttamiin haasteisiin turvallisuusneuvoston toiminnalle.

Kylmän sodan aikana muodostunut rauhanturvakonsepti korosti konfliktin osapuolten hyväksyntää rauhanturvajoukon läsnäololle ja joukon puolueettomuutta. YK:n peruskirja ei edellytä turvallisuusneuvostolta puolueettomuutta, vaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden yllä-

³⁹⁷ Turvallisuusneuvoston keinovalikoimaa ja konfliktinratkaisua havainnollistettiin aiemmin kuvassa 3.

pitoa. Valtioiden välisissä konflikteissa asetelma on turvallisuusneuvoston kannalta selkeä. Puolueettomuus ei ole oleellinen tekijä, sillä valtion suvereniteettia loukannut osapuoli on pääsääntöisesti helppo määrittää, kuten Persianlahden sodassa ja nykyaikaisen tulkinnan mukaan myös Afganistanin sodassa. Sisällissodassa osapuolten aseman määrittäminen ja hyökkääjän nimeäminen ei välttämättä ole yksiselitteistä. Tämä on yksi sisällissotaan liittyvistä haasteista. YK:n peruskirjan mukaan aseellisen voiman käyttö turvallisuusneuvoston keinona on tarkoitettu kohdistettavaksi hyökkääjää vastaan. Turvallisuusneuvosto valitsee puolensa viimeistään siinä vaiheessa, kun se valtuuttaa aseellisen voiman käyttöön. Esimerkitapauksissa turvallisuusneuvosto asettui tilanteen mukaan joko valtion laillisen hallinnon puolelle, kuten Bosniassa tai sitä vastaan taistelevan kansanryhmän puolelle, kuten Kosovossa tai Libyassa. Esimerkiksi Bosniassa serbit tulkittiin hyökkääjäksi, jota vastaan valtuutettiin käyttämään aseellista voimaa. Muita osapuolia vastaan ei käytetty pakkokeinoja, vaikka ne syyllistyivät ihmisoikeusloukkauksiin ja etnisiin puhdistuksiin vastaavalla tavalla.

6.3 Kansainvälinen järjestelmä turvallisuusneuvoston toiminnan rajoittajana

YK:n peruskirjan mukaan turvallisuusneuvoston asema on itsenäinen ja sen päätökset velvoittavat jäsenvaltioita. Uusklassisen realismin mukaan instituutioilla ei ole itsenäistä valtioista riippumatonta asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Suurvallat käyttävät instituutioita ehkäisemään oman valta-asemansa heikentymistä ja toisaalta oman ulkopoliittikkansa instrumenttina. Näennäisestä riippumattomuudesta huolimatta turvallisuusneuvoston kokoonpano ja äänestystapa alistavat sen riippuvaiseksi pysyvien jäsenvaltioiden näkemyksistä. Omien intressien edistäminen edellyttää turvallisuusneuvostossa muiden pysyvien jäsenten hyväksyntää. Intressiensä vastaisen toiminnan kukin jäsenvaltio voi estää yksin. Toiminnan estäminen johtaa joko turvallisuusneuvoston lamaan tai sen sivuuttamiseen, kuten tapahtui Kosovon ja Irakin sodissa. Niissä osa jäsenvaltioista toteutti sotilaallisen väliintulon omatoimisesti, kun turvallisuusneuvostossa ei päästy asiasta yksimielisyyteen. Etenkin Irakissa turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuudet olivat tämän jälkeen hyvin rajalliset.

Suurin yksimielisyys konfliktin ratkaisemiseen käytettävistä toimenpiteistä saavutettiin Persianlahden ja Afganistanin sotiin liittyen. Niissä turvallisuusneuvosto näyttäytyi yhtenäisenä toimijana Kiinan eriävistä näkemyksistä huolimatta. Persianlahden sodan suhteen pysyvät jäsenet olivat juuri päättyneeseen kylmään sotaan verrattuna harvinaisen yksimielisiä konfliktin ratkaisemisesta, mikä mahdollisti päättäväisen ja tehokkaan toiminnan. Turvallisuusneuvosto näytti toimivan itsenäisenä ylimmän tason toimijana. Tarkempi tarkastelu osoittaa, että esimerkiksi Yhdysvalloilla oli intressinä edetä pidemmälle kuin turvallisuusneuvoston päätös-

lauselmat valtuuttivat. Omista intresseistään huolimatta se sitoutui turvallisuusneuvoston toimintaan ja sen antamiin valtuutuksiin. Toisaalta Kuwaitin vapauttamisen jälkeen asetetut velvoitteet joukkotuhoaseiden hävittämisestä palvelivat Yhdysvaltojen intressejä. Irak ei velvoitteen täyttämisen jälkeen uhkasi Lähi-idän vakautta sotilaallisella suorituskyvyllään, eikä siitä muodostuisi Lähi-idän valtatasapainoa muuttavaa alueellista hegemonia. Pysyvien jäsenten yhtenevät näkemykset, ei turvallisuusneuvoston asema, mahdollistivat voimakkaan roolin turvallisuusneuvostolle. Vastaavasti kymmenen vuotta myöhemmin Yhdysvallat halusi saattaa tilanteen päätökseen ja syrjäyttää Irakin hallinnon Yhdysvaltoihin kohdistuvan terroriuhkien vähentämiseksi. Turvallisuusneuvostoa se pyrki käyttämään instrumenttina tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Turvallisuusneuvoston tuki voimankäyttöön olisi tuottanut laajemman hyväksynnän Yhdysvaltojen tavoitteille, ja siksi se oli valmis käyttämään voimavaroja tuen saamiseksi. Tavoitteen saavuttamisesta se ei ollut valmis tinkimään, mikä näkyi turvallisuusneuvoston ohittamisena, kun sen tuen saaminen osoittautui mahdottomaksi joidenkin pysyvien jäsenvaltioiden vastustaessa Yhdysvaltojen näkemyksiä.

Afganistanin sotaan liittyen turvallisuusneuvosto oli Persianlahden sodan tapaan vahva toimija. Toisin kuin Persianlahden sodassa Afganistanin konfliktissa turvallisuusneuvosto oli aluksi keskeinen, mutta ei kovin aktiivinen toimija. Syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen se aktivoitui jäsenvaltioiden näkemysten säilyessä yhtenevinä. Jälleen yksityiskohtaisempi tarkastelu osoittaa, että turvallisuusneuvoston asemaan suhtauduttiin varauksella. Yhdysvallat ei halunnut alistaa terrorisminvastaista sotaansa turvallisuusneuvoston vaikutuspiiriin, vaan piti sen erillään YK-johtoisesta toiminnasta.

Toisaalta Bosnian sodassa turvallisuusneuvosto toimi aktiivisesti antaen lukuisia päätöslauselmia ja käyttäen koko keinovalikoimaansa. Sitä pidettiin keskeisenä instrumenttina, ja pysyvät jäsenvaltiot olivat aluksi sitoutuneita sen toimintaan. Siitä huolimatta ne eivät olleet valmiita kuluttamaan merkittävästi omia resurssejaan monimutkaisessa konfliktissa, jossa niiden elintärkeät intressit eivät olleet uhattuna. Vastaavasti muiden pysyvien jäsenvaltioiden ei haluttu hyötyvän tilanteesta ja kasvattavan suhteellista vaikutusvaltaansa alueella. Valtatasapainon säilyttäminen ei suoranaisesti liittynyt itse konfliktiin. Sen sijaan Bosnian sota nähtiin tapahtumana, joka antoi mahdollisuuden muuttaa valtasuhteita. Yhdysvaltojen kannalta liian yhtenäinen Eurooppa voisi muodostaa alueellisen hegemonin kaltaisen toimijan, joka lisäisi epävarmuutta Yhdysvaltojen asemalle. Tasapainottaminen johti Yhdysvaltojen aktiiviseen osallistumiseen konfliktin sovittelussa.

Pysyvien jäsenvaltioiden näkemuserot joukkojen käytöstä ja konfliktin osapuolten asemasta johtivat tehottomiin kompromisseihin, eikä turvallisuusneuvosto kyennyt toimimaan, kuten ylimmän tason toimijan kuuluisi. Tämä heikensi muun muassa rauhanturvaoperaation toimintamahdollisuuksia ja humanitaarisen avun toimitusedellytyksiä. Samoin hajanaisuus näkyi voimankäytöstä pidättäytymisenä, vaikka turvallisuusneuvosto oli antanut siihen valtuutuksen. Konfliktin pitkittyminen tehottomien toimenpiteiden vuoksi johti tilanteeseen, jossa turvallisuusneuvosto osin sivuutettiin ja sen rinnalle nousi muita toimijoita omine intresseineen. Turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuuksia eivät heikentäneet varsinaisesti pysyvien jäsenvaltioiden ristiriitaiset intressit, vaan konfliktialueeseen liittyvien elintärkeiden intressien puuttuminen.

Toisin kuin Bosniassa, Libyassa käytettiin voimaa melko nopealla aikataululla humanitaarisen kriisin ehkäisemiseksi. Peruste oli uusklassisen realismin kannalta merkityksetön. Voimankäyttö toteutettiin Kosovon tapaan ilmavoimalla, mikä mahdollisti joustavan voimankäytön ilman pitkäaikaiseen läsnäoloon sitoutumista. Voimankäyttö edesauttoi laillisen hallinnon syrjäyttämistä, vaikka se ei ollut turvallisuusneuvoston tavoitteena. Sen sijaan se oli ainakin Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian tavoitteena. Jäsenvaltioiden tulkinta turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta mahdollisti oman intressin toimeenpanon virallisen tavoitteen rinnalla. Halu hallinnon syrjäyttämiseen ei tässä tapauksessa ollut konfliktin syy Irakin sodan tapaan, vaan kyse oli enemmän otollisen tilanteen hyödyntämisestä. Myös Kosovossa aseellista voimankäyttöä perusteltiin muun muassa humanitaarisilla syillä. Koska turvallisuusneuvostossa ei päästy yksimielisyyteen voimankäytöstä, sitä kannattaneet käyttivät muita instrumentteja, Yhteysryhmää ja Natoa, kovemman linjan toimeenpanoon ensin painostamalla Jugoslaviaa voimankäytöllä uhaten ja lopulta toteuttamalla ilmaoperaation. Kosovosta ei haluttu Bosnian sodan toisintoa.

Missään esimerkkitapauksessa turvallisuusneuvosto ei täysin lamaantunut, kuten kylmän sodan aikana usein tapahtui. Se oli erimielisyyksistä huolimatta kykenevä toimimaan ja saavuttamaan ainakin osin tavoitteensa. Tämä pätee myös Kosovon ja Irakin konflikteihin, vaikka niissä toimittiin turvallisuusneuvoston näkemyksen vastaisesti. Turvallisuusneuvosto kykeni kummassakin tapauksessa jatkamaan turvallisuustilanteen parantamista sen jälkeen, kun valtuuttamaton voimankäyttö päättyi. Tosin Irakin konfliktissa sen toiminnanvapaus oli rajoituttu miehityshallinnon suhtautumisen vuoksi.

Kaikkein lievimmän pysyvien jäsenvaltioiden intressit ohjasivat kaikissa esimerkitapauksissa tilanteen vakauttamista ja konfliktin vaikutusten vähentämistä. Humanitaarinen apu ja ihmisoikeuksien suojeleminen olivat esillä turvallisuusneuvoston toimenpiteissä konfliktin kaikissa vaiheissa, eikä niihin liittyviin toimenpiteisiin sisällynyt merkittäviä pysyvien jäsenvaltioiden välisiä ristiriitoja. Koska toimintaan ei näyttäisi liittyvän vallantavoittelua tai pakkoa, voidaan ilmiön väittää olevan realismin teoriakäsityksen ulkopuolinen asia, jota se ei kykene selittämään. Vaikka realismin mukaan moraali on alisteinen vallantavoittelulle, valtiot voivat toimia moraalikäsityksen mukaisesti edellä mainittujen toimenpiteiden tapaan. Tilanteen vakauttamisella ja ihmisoikeuksien suojelemisella on mahdollista tuottaa välillisesti lisäarvoa valtapoliittikkaan. Valtion vakaa kehittyminen turvallisuusneuvoston ohjauksessa ja kansalaisten hyvinvoinnin lisääntyminen vähentävät valtion epävakautta ja todennäköisesti sen aiheuttamaa uhkaa muille valtioille riippumatta niiden intresseistä. Sen rinnalla moraalikäsityksen mukaisella toiminnalla on mahdollista vaikuttaa positiivisesti pysyvien jäsenvaltioiden sisäisiin muuttujiin ja edesauttaa niiden resurssien valjastamista ulkopoliittikan käyttöön.

7 POHDINTA

Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena oli YK:n turvallisuusneuvoston toiminta sellaisissa kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa, joissa kansainvälinen liittouma on käyttänyt aseellista voimaa liittouman ulkopuolisen valtion alueella. Tutkittava ilmiö rajattiin johdannossa esitetyn kuvan 1 mukaisesti. Tutkimusasetelma huomioi turvallisuusneuvoston muodollisen aseman oikeuksineen ja velvolluuksineen, muiden osapuolten aseman suhteessa turvallisuusneuvostoon sekä toimintaympäristön asettamat rajoitteet ja niiden vaikutuksen konfliktin lopputulokseen. Tutkimuksen tarkoituksena oli esimerkkitapauksien avulla selvittää, miten turvallisuusneuvosto on reagoinut konflikteihin ja millaisia konkreettisia toimenpiteitä se on käynnistänyt niiden ratkaisemiseksi.

7.1 Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen ja keskeisimmät havainnot

Tutkimusongelmaksi muotoutui: *Millaisena toimijana turvallisuusneuvosto on näyttäytynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa?* Ongelmaa lähestyttiin pyrkimällä vastaamaan kolmeen tutkimuskysymykseen:

1. Mihin toimenpiteisiin turvallisuusneuvosto ryhtyi konfliktin ratkaisemiseksi?
2. Millainen turvallisuusneuvoston ja muiden toimijoiden välinen suhde oli konfliktin aikana?
4. Miten turvallisuusneuvoston toimenpiteet vaikuttivat konfliktiin?

Ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena oli selvittää syitä turvallisuusneuvoston puuttumiseen, sen toteuttamat toimenpiteet ja arvioida turvallisuusneuvoston tavoitteita esimerkeiksi valittujen konfliktien suhteen. Tähän kysymykseen vastaamiseen käytettiin pääosin vain primääriaineistoa. Sen avulla kysymykseen kyettiin vastaamaan kattavasti.

Toisen kysymyksen tarkoituksena oli selvittää turvallisuusneuvoston, konfliktin osapuolten ja muiden konfliktiin liittyvien toimijoiden suhtautumista toisiinsa sekä turvallisuusneuvoston asemaa muihin nähden. YK:n peruskirja määrittelee turvallisuusneuvoston ylimmäksi toimijaksi kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäjänä. Sen tehtävänä on koordinoida muiden toimijoiden toimenpiteitä ja määrittää toimintaperiaatteet. Kysymyksen avulla tarkasteltiin tämän määritelmän toteutumista eri konflikteissa. Tässä tutkimuksessa ei kyetty käytetyn aineiston perusteella kattavasti määrittelemään eri toimijoiden keskinäistä asemaa. Turvallisuusneuvoston asemoitumista suhteessa muihin toimijoihin kyettiin arvioimaan tutkimusasetelman edellyttämässä laajuudessa.

Kolmannen kysymyksen tarkoituksena oli kyetä arvioimaan eri toimenpiteiden vaikutusta tapahtumien etenemiseen ja turvallisuusneuvoston tavoitteiden saavuttamiseen sekä turvallisuusneuvoston toiminnan vaikutusta kokonaisuudessaan saavutettuun lopputulokseen. Arvioinnissa huomioitiin myös muiden toimijoiden toimenpiteiden osuus lopputuloksen saavuttamisessa. Tämä osoittautui haasteellisimmaksi tutkimuskysymykseksi. Esimerkkitapausten tarkastelujakson loppuasetelman perusteella oli helppo todeta aseellisen voiman käytön vaikuttaneen ratkaisevasti lopputuloksen saavuttamiseen. Samoin konfliktien sovitteluun liittyvien lukuisten neuvottelujen lopputulos oli yksiselitteisesti arvioitavissa. Päätöslauselmissa toistuneiden kehotusten ja vaatimusten perusteella oli mahdollista arvioida yksittäisten toimenpiteiden vaikutusta; noudatettiinkö vaatimuksia vai jätettiin ne huomiotta. Muu aineisto sisälsi yksittäisiä arvioita esimerkiksi humanitaarisen tilanteen parantamiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksesta. Pääsääntöisesti oli mahdollista arvioida yksittäisten toimenpiteiden osalta tukivatko ne asetetun tavoitteen saavuttamista vai ei. Näiden ohella havaintojen perusteella oli mahdollista arvioida turvallisuusneuvoston toiminnan johdonmukaisuutta. Sen sijaan eri toimenpiteiden absoluuttisen vaikutuksen osalta analyysi jäi vajaaksi.

Keskeisenä havaintona oli turvallisuusneuvoston aseman vaihtelevuus konfliktikohtaisesti. Persianlahden sodassa turvallisuusneuvosto toimi päättäväisenä YK:n jäsenvaltion suvereniteetin puolustajana, jolla oli johtava rooli konfliktin ratkaisemisessa. Ennen Irakin sotaa turvallisuusneuvosto pyrki palauttamaan edellisen sodan jälkeen kadonneen päättäväisyyden maltillisin keinoin. Irakin sodassa se esiintyi velvoitteiden toimeenpanijana, jonka osa jäsenvaltioista sivuutti ratkaisten tilanteen omavaltaisesti. Bosnian ja Kosovon sodissa turvallisuusneuvosto toimi sovittelijana, jonka toimenpiteiden tehottomuus johti sen syrjäyttämiseen johtavasta asemasta. Afganistanin sodassa turvallisuusneuvoston rooli muotoutui lopulta terrorismin vastaisen toiminnan koordinaattoriksi ja päättäväiseksi taustavaikuttajaksi. Libyan sodassa turvallisuusneuvosto nousi esille ihmisoikeuksien suojelijana suvereniteetin kunnioittamisesta tinkimällä. Turvallisuusneuvoston asema siis vaihteli johtavasta suvereniteetin puolustajasta sivuutetuksi sovittelijaksi, jonka toimenpiteet eivät vaikuttaneet riittävän nopeasti.

YK:n peruskirja antaa turvallisuusneuvostolle laajat valtuudet, joita se hyödynsi kaikissa tapauksissa kattavasti tehtävänsä toteuttamiseksi. Se hyödynsi koko keinovalikoimaansa, reagoi uusiin uhkiin, kuten kansainväliseen terrorismiin, pyrki ratkaisuun puolueettomuudesta tinkien ja oli valmis voimakeinoin suojelemaan ihmisoikeuksia suvereniteetin kustannuksella. YK:n peruskirjan luoma viitekehys ei selitä turvallisuusneuvoston aseman vaihtelua eri konflikteissa. Sen sijaan antamalla pysyville jäsenvaltioille veto-oikeuden päätöslauselmien hyväksymisessä peruskirja asettaa pysyvät jäsenvaltiot turvallisuusneuvoston yläpuolelle. Tämä

asetelma rajaa turvallisuusneuvoston käytännön toimintamahdollisuuksia ja sen aseman vaihtelua voidaan selittää pysyvien jäsenvaltioiden välisillä intressiristiriidoilla. Ristiriidoista huolimatta turvallisuusneuvosto ei missään esimerkkitapauksessa täysin lamaantunut, kuten kylmän sodan aikana usein tapahtui. Se kykeni saavuttamaan tavoitteensa ainakin osittain myös niissä tapauksissa, joissa se sivuutettiin. Tässä tutkimuksessa tavoitteet yksilöitiin konfliktikohtaisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sisällön perusteella. On huomioitava, että vuonna 2015 kaikki esimerkkitapauksiin liittyvät alueet ovat edelleen epävakaita. Afganistanissa, Irakissa ja Libyassa käydään edelleen taisteluita, eikä kyseisten valtioiden valtaa pitävä hallinto kykene takaamaan kansalaistensa turvallisuutta. Vaikka Bosniassa ja Kosovossa turvallisuustilanne on huomattavasti parempi, niissä on edelleen käynnissä turvallisuusneuvoston valtuuttama kriisinhallintaoperaatio. Tavoitteiden saavuttaminen ei siis tuonut välitöntä ratkaisua konfliktin syntyyn johtaneisiin syihin tai valtioiden sisäisiin epäkohtiin missään esimerkkitapauksessa. Ainoastaan konfliktien aiheuttamaa kansainväliseen yhteisöön kohdistuvaa uhkaa kyettiin välittömästi lieventämään.

Esimerkkitapausten perusteella voidaan arvioida, että turvallisuusneuvostolla on parhaimmat toimintaedellytykset valtopolitiikan ulkopuolisten asiakokonaisuuksien koordinoinnissa. Tällaisia ovat tilanteen vakauttamiseen ja konfliktin vaikutusten vähentämiseen liittyvät toimenpiteet. Tällä perusteella tutkimusongelmaan löydettiin seuraava vastaus: *Turvallisuusneuvosto on näyttäytynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen syntyneissä konflikteissa tilanteen vakauttajana, jälleenrakentamisen koordinaattorina ja ihmisoikeuksien suojelijana, joka on ajoittain onnistunut konfliktin rauhanomaisessa sovittelussa.* Mielikuva ei ehkä täysin vastaa sitä ajatusta, joka vaikutti YK:n peruskirjan laatimisen ja turvallisuusneuvoston perustamisen taustalla. Siitä huolimatta edellä mainittu luonnehdinta toteuttaa osaltaan turvallisuusneuvostolle annettua tehtävää, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä, ja mahdollistaa konfliktien syntyyn johtaneisiin tekijöihin vaikuttamisen laaja-alaisesti ja konfliktin uusiutumisen ennaltaehkäisemisen.

Aikaisempien tutkimusten analyysissä on korostunut turvallisuusneuvoston rakenteen ja työskentelytapojen aiheuttamat haasteet tehtävän toteuttamiselle. Tästä syystä monessa tutkimuksessa nousee esille turvallisuusneuvoston toimintaan liittyvät epäkohdat ja tarve rakenteellisiin muutoksiin epäkohtien poistamiseksi. Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on uusklassisen realismin tulkinta kansainvälisestä järjestelmästä ja sen muuttumattomuudesta. Sen mukaan turvallisuusneuvosto tai YK ei voi nousta valtioiden yläpuoliseksi toimijaksi. Rajauksen vuoksi yllä esitetystä vastauksesta turvallisuusneuvoston toimintaan liittyvät epäkohdat eivät tule esille. Se tuottaa näkemyksen siitä, miten turvallisuusneuvosto kykenee tehtäväänsä to-

teuttamaan vallitsevassa tilanteessa kansainvälisen järjestelmän asettamien toimintamahdollisuuksien rajoissa. Vaikka tämän tutkimuksen vastaus eroaa tässä mielessä aikaisemmista tutkimuksista, se ei ole niiden tulosten kanssa ristiriidassa. Tulosten eroavaisuus johtuu valitusta tutkimusasetelmasta.

7.2 Tutkimuksessa käytetyn metodin ja aineiston soveltuvuus

Tutkimusmetodiksi valittiin sisällönanalyysi, joka toteutettiin teoriaohjaavaa päättelyprosessia noudattaen. Se ei sulje pois aikaisemman tiedon hyödyntämistä, vaan käytännössä siinä vaihtelevat aineistolähtöisyys ja taustatiedon valmiit käsitykset. Prosessi mahdollistaa uusien ajatusten ja näkökulmien löytymisen jo olemassa olevasta tutkimuksesta. Sisällönanalyysin vahvuutena on kyky muuntaa laaja aineisto helpommin käsiteltävään muotoon ja tuottaa tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus. Aineiston käsittely perustuu systemaattiseen kolmivaiheiseen prosessiin, jonka toteutus on valitusta aineistosta tai tutkimuskysymyksistä riippumaton. Systemaattinen prosessi mahdollistaa monipuolisen aineiston käsittelyn joustavasti. Metodien heikkoutena voidaan nähdä riski aineiston näkökulman katoamisesta liiallisen tiivistämisen seurauksena. Vaikka sisällönanalyysissä aineistosta kerätyn tiedon järjestäminen on systemaattista, prosessi ei sisällä varsinaista tiedon analysointia. Siksi metodin vaarana on analyysin jääminen puutteelliseksi.

Sisällönanalyysin käyttöä tässä tutkimuksessa puolsivat aiheeseen liittynyt runsas aikaisempi tutkimus sekä käytettävissä ollut laaja primääriaineisto. Aineiston tiivistäminen oli välttämätöntä, jotta tutkimusaineistoa oli mahdollista käsitellä tehokkaasti. Metodien heikkouksien vaikutusta pyrittiin ehkäisemään ohjaamalla aineiston luokittelun ja tiivistämisen jälkeistä analyysivaihetta edelleen systemaattisesti tutkimuskysymyksillä. Analyysivaiheessa palattiin tarvittaessa alkuperäisiin havaintoihin luokittelun ohjaamana. Tällä pyrittiin ehkäisemään tiivistämisen haittavaikutuksia. Kolmannen tutkimuskysymyksen, joka etsi vastauksia turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutuksesta, kohdalla metodin käyttö oli haasteellista aineiston luonteen vuoksi. Kysymykseen liittyvien havaintojen vähäinen määrä johti melko yksinkertaiseen luokittelurakenteeseen. Sen seurauksena oli tarve palata muita kysymyksiä useammin alkuperäisiin havaintoihin, koska luokittelurakenne ei itsessään tuottanut riittävää näkemystä toimenpiteiden vaikutuksesta.

Tutkimukseen valittu aineisto, joka koostui virallisista dokumenteista ja tutkimuskirjallisuudesta, soveltui valitun tutkimusmetodin kohteeksi. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmat edustavat sen virallisia näkemyksiä ja jäsenvaltioita velvoittavina lausuntoina ne ilmentävät turvallisuusneuvoston konkreettisia toimenpiteitä. Koska päätöslauselmat sisältävät vain turvallisuusneuvoston sisäisen työskentelytavan mukaan hyväksytyn yhteisen näkemyksen, niiden avulla ei ole mahdollista muodostaa käsitystä päätöslauselmien hyväksymisen taustalla olevista haasteista ja ristiriidoista. Tämän puutteen poistamiseksi aineistoa täydennettiin muilla turvallisuusneuvoston dokumenteilla, kuten kokouspöytäkirjoilla.

Tutkimuskirjallisuuden käyttö aineistossa oli perusteltua virallisten dokumenttien tuottaman näkemyksen laajentamiseksi. Tutkimuskirjallisuuden analysoidut näkemykset tutkittavasta ilmiöstä tarjosivat mahdollisuuden muodostaa kattava kuva eri konflikteihin liittyvistä toimijoista ja niiden toteuttamista toimenpiteistä. Aineistoon valitun tutkimuskirjallisuuden käyttöä puolsivat sen monipuolisuus ja vaihtelevat näkökulmat.

Sen sijaan käytettävyyttä heikensivät näkökulmavalinnoista johtuvat ennako-oletukset turvallisuusneuvoston toimintakyvystä ja odotukset siitä, miten turvallisuusneuvoston olisi pitänyt konfliktit ratkaista. Sisällönanalyysin eri vaiheissa havaintojen kontekstisidonnaisuus häviää ja niitä käsitellään annettuna ilman niihin liittyviä piilomerkituksia. Tällä oli merkitystä etenkin arvioitaessa eri toimijoiden toimenpiteiden vaikutusta ja niiden onnistumista konfliktin ratkaisemisessa. Tätä mahdollista vääristymää pyrittiin ehkäisemään aiemmin mainitulla tavalla eli palaamalla analyysivaiheessa tarvittaessa alkuperäiseen aineistoon. Aineiston merkittävimpänä puutteena oli sen soveltuminen vain kohtalaisesti turvallisuusneuvoston toiminnan vaikutusten arviointiin. Se oli mahdollista toteuttaa vain melko yleisellä tasolla.

7.3 Tutkimustulosten yleistettävyys ja luotettavuus

Tutkimustulosten yleistettävyttä arvioitaessa on huomioitava tutkimuksen aikana tehdyt valinnat. Merkittävimpänä tekijänä on tutkimusasetelma, joka rajasi tutkittavan ilmiön kattaamaan vain konfliktit, joihin turvallisuusneuvosto on ottanut kantaa ja tilanne on johtanut konfliktin ulkopuolisen tahon toteuttamaan aseelliseen voimankäyttöön. Asetelma itsessään estää mahdollisuuden tulosten laajaan yleistettävyteen. Valittu asetelma perustui tutkijan subjektiiviseen ymmärrykseen siitä, millaisiin kysymyksiin ei olemassa olevista ja tutkijan käytettävissä olevista tutkimuksista löydy suoraan vastausta sekä miten edellisen perusteella rajattuun tutkimusongelmaan haetaan vastausta.

Tutkimuksen teoreettisena taustana käytettiin poliittista realismia, joka selittää erityisesti valtapolitiikan ilmiöitä ja suurvaltojen käyttäytymistä. Instituutioilla ei ole sen mukaan itsenäistä asemaa kansainvälisessä järjestelmässä, vaan valtiot käyttävät niitä omien intressiensä ajamiseen. Tällä lähtökohdalla oli vaikutusta siihen, miten tutkija tulkitsi kansainvälistä järjestelmää sekä turvallisuusneuvoston toimenpiteiden vaikutusta. Turvallisuusneuvoston asema sen jäsenvaltioiden instrumenttina omien intressien edistämisessä sisällytettiin osaksi tutkimuksen viitekehystä annettuna lähtökohtana. Tämä näkyi muun muassa tulkittaessa turvallisuusneuvoston konfliktikohtaisia tavoitteita.

Tutkimuksessa käytetty metodi on riippumaton aineistosta ja tutkimuskysymyksistä. Siten sitä voidaan pitää objektiivisena käsittelytapana. Systemaattisuudesta huolimatta käytetty metodi ei poistanut ennako-oletusten ja aikaisemman tiedon vaikutusta prosessin toteuttamiseen. Toisaalta teoriaohjaavan lähestymistavan tarkoituksena ei ole tuottaa yksittäisistä ilmiöistä johdetuista havainnoista yleistettäviä johtopäätöksiä, vaan uusia näkökulmia tutkittavaan ilmiöön. Tutkijan aikaisemmillä näkemyksillä tutkittavasta aiheesta ja muilla ennako-oletuksilla oli mahdollisuus vaikuttaa tutkimuksen aikana syntyneiden havaintojen tulkintaan.

Aineiston valinnassa tutkijan näkemykset vaikuttivat etenkin valittavaan tutkimuskirjallisuuteen. Ensimmäinen rajausta tehtiin vain otsikon ja tiivistelmän perusteella. Tässä vaiheessa valinnan perusteena oli käytännössä tutkijan arvio mahdollisten tutkimusten soveltuvuudesta aineistoon. Aineiston rajaamista valittaessa hyväksyttiin mahdollisuus siihen, että tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisiä tutkimuksia rajataan aineiston ulkopuolelle. Lähes kaikkien esimerkkitapausten kohdalla oli havaittavissa aineiston saturoitumista. Vain Afganistanin sotaan liittyvän aineiston osalta ei voitu varmistua aineiston saturoitumisesta. Aineiston määrää voidaan pitää pääosin riittävänä. Valitun aineiston perusteella oli mahdollista vastata tutkimuskysymyksiin. Tosin kolmannen tutkimuskysymyksen osalta saatiin vain karkea vastaus tarkastelun jäädessä yleiselle tasolle. Tämän mahdollisuuden vaikutus tutkimuksen lopputulokseen arvioitiin havaintojen analysoinnin perusteella vähäiseksi.

Tutkimustulosten ja johtopäätösten luotettavuutta lisääviä tekijöitä ovat primääriaineiston käyttö keskeisiltä osilta, valitun tutkimusmetodin riippumattomuus tutkittavasta ilmiöstä ja aineiston systemaattinen käsittely sekä aineiston soveltuvuus valitun metodin periaatteiden mukaiseen käsittelyyn. Luotettavuutta heikentäviä tekijöitä ovat edellä mainittu epävarmuus aineiston riittävydestä, tutkijan oletusten ja ennakkokäsitysten vaikutus prosessin eri vaiheisiin sekä riski havaintojen näkökulman katoamisesta niitä ryhmiteltäessä ja tiivistettäessä. Tutkijan vaikutusta lopputulokseen ei kyetty täysin poistamaan. Esimerkiksi tutkimuksen joh-

topäätökset ovat tutkijan perusteltuja tulkintoja havainnoista. Toisaalta johtopäätösten perusteena toimineet havainnot on kattavasti esitelty tutkimustuloksia käsittelevässä luvussa. Tällä pyrittiin lisäämään tutkimuksen läpinäkyvyyttä ja siten parantamaan tulosten luotettavuutta. Havaintojen näkökulman katoamisen riskiä kyettiin pienentämään metodia soveltamalla aiemmin mainitulla tavalla.

Tutkimustuloksia voidaan käytetyn metodin ja aineiston perusteella pitää luotettavina, mutta niiden yleistettävyyden on alhainen. Ne tarjoavat valitun näkökulman mukaisen näkemyksen tutkittavaan ilmiöön. Tämän tutkimuksen tulokset pätevät vain edellä mainituin rajoittein. Niitä voidaan yleistää tutkimuksen aikana tehtyjen valintojen puitteissa. Valinnoista määrävimpinä ovat tutkimusasetelma ja tutkimukseen valittu aineisto. Erilaisella näkökulmalla johtopäätökset olisivat olleet mahdollisesti toisenlaisia. Laveammalla rajauksella ja tarkastelemalla toimintaa huomioimatta pysyvien jäsenvaltioiden aseman aiheuttamia rajoituksia lopputulos olisi todennäköisesti suhtautunut kriittisemmin turvallisuusneuvoston toimintakykyyn. Vaikka käytettyä tutkimusmetodia voidaan kuvailla objektiiviseksi, se vaikutti eri tekijöiden painottumiseen. Esimerkiksi diskurssianalyysia käyttämällä lopputuloksessa olisi todennäköisesti korostunut tämän tutkimuksen havaintoja voimakkaammin toimenpiteiden piilomerkitykset, kuten eri toimijoiden todelliset motiivit.

Ainoastaan primääriaineistoa hyödyntämällä tutkimuksen aineiston määrä olisi kasvanut merkittävästi, mutta lopputulos olisi ollut objektiivisempi. Tulosten yleistettävyyteen sillä ei todennäköisesti olisi ollut vaikutusta. Pelkästään tutkimuskirjallisuutta hyödyntämällä ei olisi ollut mahdollisuutta saada yhtä kattavaa kuvaa turvallisuusneuvoston käyttämistä toimenpiteistä. Aikaisemmissa tutkimuksissa käsiteltiin ainoastaan valitun näkökulman mukaisia keskeisimpiä toimenpiteitä. Tällöin niiden yhteydessä tehdyt valinnat olisivat ohjanneet voimakkaasti tämän tutkimuksen lopputulosta. Toisenlaiset ratkaisut aineistoon valittavan tutkimuskirjallisuuden osalta olisivat arvion mukaan vaikuttaneet havaintojen erilaiseen painottumiseen aineistossa. Koska aineiston osalta oli havaittavissa saturoitumista, uusien havaintojen löytymisen todennäköisyys toisenlaisella aineistolla arvioitiin alhaiseksi. Painotuserojen merkitys tämän tutkimuksen lopputulokseen on vähäinen, sillä analyysissä ei arvoitettu havaintoja niiden esiintymistiheyden perusteella.

7.4 Tutkimustulosten merkitys ja mahdollinen jatkotutkimus

Turvallisuusneuvosto on laajasti tutkittu instituutio ja täysin uuden näkökulman löytäminen on haastavaa. Aikaisemmissa tutkimuksissa on arvioitu turvallisuusneuvoston onnistumista ja epäonnistumista useimmiten konfliktin lopputuloksen kannalta. Tutkimusten näkökulmana on ollut muun muassa kansainvälisen oikeuden noudattaminen, humanitaariset tekijät, turvallisuusneuvoston merkitys kansainväliselle järjestelmälle ja sen rakenteelliset epäkohdat. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin oikeudelliset tekijät ja turvallisuusneuvoston uudistaminen. Turvallisuusneuvoston asema ja merkitys kansainvälisessä järjestelmässä oli tässä tutkimuksessa realismin teoriakäsityksen mukainen lähtökohta.

Tässä tutkimuksessa syntyneet havainnot ovat monelta osin samansuuntaisia kuin aikaisemmissa tutkimuksissa esitetyt havainnot. Erona aikaisempiin tutkimuksiin on turvallisuusneuvoston onnistumisen arviointi suhteessa sen itsensä asettamiin tavoitteisiin, ei varsinaisesti konfliktin päättymiseen tai rauhansopimuksen syntymiseen. Vaikka tämä tutkimus ei tarjoa yllättäviä löydöksiä paljon tutkitusta aiheesta, se tarjoaa erilaisen näkökulman. Saatujen tulosten perusteella on muun muassa mahdollista arvioida turvallisuusneuvoston uudistamiseen liittyviä tekijöitä. Halutaanko turvallisuusneuvoston rakenteita uudistaa sellaiseksi, että se aidosti kykenee toimimaan sille asetettujen toimintaperiaatteiden mukaisesti vai suunnataanko turvallisuusneuvoston toiminnan painopistettä sille annetun tehtävän osa-alueisiin, joissa sillä on parhaimmat toimintaedellytykset? Tämän tutkimuksen antama vastaus asetettuun tutkimusongelmaan tarjoaa yhden vaihtoehdon turvallisuusneuvoston toiminnan kehittämisen painopisteeksi.

Tutkimustulosten alhaisen yleistettävyyden vuoksi ne toimivat lähinnä keskustelunavauksena. Mahdollisena jatkotutkimuksen kohteena voisi olla turvallisuusneuvoston toiminnan tarkastelu konflikteissa, jotka on kyetty ratkaisemaan rauhanomaisesti. Toisena tutkimuskohteena voisi olla sellaiset konfliktit, joissa on päädytty aseellisen voiman käyttöön saavuttamatta sillä ratkaisua konfliktiin. Näillä jatkotutkimuksilla on mahdollista laajentaa tämän tutkimuksen näkökulmaa ja lisätä tutkimustulosten yleistettävyyttä. Tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle rajattiin konfliktit, joihin turvallisuusneuvosto ei ole ottanut kantaa. Yhtenä jatkotutkimusaiheena voisi olla näiden konfliktien tarkastelu. Vertailemalla tuloksia turvallisuusneuvoston puuttumiseen johtaneisiin syihin muissa konflikteissa kyettäisiin muodostamaan käsitys, millaiset konfliktit uhkaavat turvallisuusneuvoston mukaan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta. Samalla olisi mahdollista arvioida miten tutkimuksen pohjalta syntynyt uhkakuva korreloi turvallisuusneuvoston esille tuomiin yleisiin uhkakuviin.

LÄHTEET

PRIMÄÄRILÄHTEET

YK:n turvallisuusneuvoston asiakirjat on saatavilla sähköisesti muun muassa turvallisuusneuvoston verkkosivuilta. [<http://www.un.org/en/sc/documents/search.shtml>] Luettu 19.12.2014.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat konflikteittain julkaisujärjestyksessä

Persianlahti

S/RES/660 (1990), 2.8.1990.

S/RES/686 (1991), 2.3.1991.

S/RES/661 (1990), 6.8.1990.

S/RES/687 (1991), 3.4.1991.

S/RES/662 (1990), 9.8.1990.

S/RES/689 (1991), 9.4.1991.

S/RES/664 (1990), 18.8.1990.

S/RES/692 (1991), 20.5.1991.

S/RES/665 (1990), 25.8.1990.

S/RES/699 (1991), 17.6.1991.

S/RES/666 (1990), 13.9.1990.

S/RES/700 (1991), 17.6.1991.

S/RES/667 (1990), 16.9.1990.

S/RES/705 (1991), 15.8.1991.

S/RES/669 (1990), 24.9.1990.

S/RES/706 (1991), 15.8.1991.

S/RES/670 (1990), 25.9.1990.

S/RES/707 (1991), 15.8.1991.

S/RES/674 (1990), 29.10.1990.

S/RES/712 (1991), 19.9.1991.

S/RES/677 (1990), 28.11.1990.

S/RES/715 (1991), 11.10.1991.

S/RES/678 (1990), 29.11.1990.

Bosnia

<i>S/RES/713 (1991)</i> , 25.9.1991.	<i>S/RES/776 (1992)</i> , 14.9.1992.
<i>S/RES/721 (1991)</i> , 27.11.1991.	<i>S/RES/777 (1992)</i> , 19.9.1992.
<i>S/RES/724 (1991)</i> , 15.12.1991.	<i>S/RES/780 (1992)</i> , 6.10.1992.
<i>S/RES/727 (1992)</i> , 8.1.1992.	<i>S/RES/781 (1992)</i> , 9.10.1992.
<i>S/RES/740 (1992)</i> , 7.2.1992.	<i>S/RES/786 (1992)</i> , 10.11.1992.
<i>S/RES/743 (1992)</i> , 21.2.1992.	<i>S/RES/787 (1992)</i> , 16.11.1992.
<i>S/RES/749 (1992)</i> , 7.4.1992.	<i>S/RES/798 (1992)</i> , 18.12.1992.
<i>S/RES/752 (1992)</i> , 15.5.1992.	<i>S/RES/808 (1993)</i> , 22.2.1993.
<i>S/RES/755 (1992)</i> , 20.5.1992.	<i>S/RES/816 (1993)</i> , 31.3.1993.
<i>S/RES/757 (1992)</i> , 30.5.1992.	<i>S/RES/819 (1993)</i> , 16.4.1993.
<i>S/RES/758 (1992)</i> , 8.6.1992.	<i>S/RES/820 (1993)</i> , 17.4.1993.
<i>S/RES/760 (1992)</i> , 18.6.1992.	<i>S/RES/821 (1993)</i> , 28.4.1993.
<i>S/RES/761 (1992)</i> , 29.6.1992.	<i>S/RES/824 (1993)</i> , 6.5.1993.
<i>S/RES/762 (1992)</i> , 30.6.1992.	<i>S/RES/827 (1993)</i> , 25.5.1993.
<i>S/RES/764 (1992)</i> , 13.7.1992.	<i>S/RES/836 (1993)</i> , 4.6.1993.
<i>S/RES/769 (1992)</i> , 7.8.1992.	<i>S/RES/838 (1993)</i> , 10.6.1993.
<i>S/RES/770 (1992)</i> , 13.8.1992.	<i>S/RES/843 (1993)</i> , 18.6.1993.
<i>S/RES/771 (1992)</i> , 13.8.1992.	<i>S/RES/844 (1993)</i> , 18.6.1993.

S/RES/847 (1993), 30.6.1993.

S/RES/859 (1993), 24.8.1993.

S/RES/869 (1993), 30.9.1993.

S/RES/870 (1993), 1.10.1993.

S/RES/871 (1993), 4.10.1993.

S/RES/900 (1994), 4.3.1994.

S/RES/908 (1994), 31.3.1994.

S/RES/913 (1994), 22.4.1994.

S/RES/914 (1994), 27.4.1994.

S/RES/941 (1994), 23.9.1994.

S/RES/942 (1994), 23.9.1994.

S/RES/943 (1994), 23.9.1994.

S/RES/959 (1994), 19.11.1994.

S/RES/967 (1994), 14.12.1994.

S/RES/970 (1995), 12.1.1995.

S/RES/982 (1995), 31.3.1995.

S/RES/987 (1995), 19.4.1995.

S/RES/988 (1995), 21.4.1995.

S/RES/998 (1995), 16.6.1995.

S/RES/1003 (1995), 5.7.1995.

S/RES/1004 (1995), 12.7.1995.

S/RES/1010 (1995), 10.8.1995.

S/RES/1015 (1995), 15.9.1995.

S/RES/1016 (1995), 21.9.1995.

S/RES/1019 (1995), 9.11.1995.

S/RES/1021 (1995), 22.11.1995.

S/RES/1022 (1995), 22.11.1995.

S/RES/1026 (1995), 30.11.1995.

S/RES/1031 (1995), 15.12.1995.

S/RES/1034 (1995), 21.12.1995.

S/RES/1035 (1995), 21.12.1995.

S/RES/1074 (1996), 10.10.1996.

Kosovo

S/RES/1160 (1998), 31.3.1998.

S/RES/1239 (1999), 14.5.1999.

S/RES/1199 (1998), 23.9.1998.

S/RES/1244 (1999), 10.6.1999.

S/RES/1203 (1998), 24.10.1998.

S/RES/1367 (2001), 10.9.2001.

Afganistan

S/RES/1193 (1998), 28.8.1998.

S/RES/1383 (2001), 6.12.2001.

S/RES/1214 (1998), 8.12.1998.

S/RES/1386 (2001), 20.12.2001.

S/RES/1267 (1999), 15.10.1999.

S/RES/1388 (2002), 15.1.2002.

S/RES/1333 (2000), 19.12.2000.

S/RES/1390 (2002), 16.1.2002.

S/RES/1368 (2001), 12.9.2001.

S/RES/1401 (2002), 28.3.2002.

S/RES/1373 (2001), 28.9.2001.

S/RES/1413 (2002), 23.5.2002.

S/RES/1378 (2001), 14.11.2001.

S/RES/1419 (2002), 26.6.2002.

Irak

S/RES/1441 (2002), 8.11.2002.

S/RES/1500 (2003), 14.8.2003.

S/RES/1454 (2002), 30.12.2002.

S/RES/1511 (2003), 16.10.2003.

S/RES/1472 (2003), 28.3.2003.

S/RES/1518 (2003), 24.11.2003.

S/RES/1476 (2003), 24.4.2003.

S/RES/1546 (2004), 8.6.2004.

S/RES/1483 (2003), 22.5.2003.

Libya

S/RES/1970 (2011), 26.2.2011.

S/RES/2017 (2011), 31.10.2011.

S/RES/1973 (2011), 17.3.2011.

S/RES/2022 (2011), 2.12.2011.

S/RES/2009 (2011), 16.9.2011.

S/RES/2040 (2012), 12.3.2011.

S/RES/2016 (2011), 27.10.2011.

S/RES/2095 (2013), 14.3.2013.

YK:n turvallisuusneuvoston muut asiakirjat julkaisujärjestyksessä

S/PV.2963, 29.11.1990.

S/1994/1358, 2.12.1994.

S/PV.2978, 3.3.1991.

S/PV.3475, 2.12.1994.

S/23592/Add.1, 19.2.1992.

S/PV.3487, 12.1.1995.

S/PV.3082, 30.5.1992.

S/PV.3522, 21.4.1995.

S/PV.3106, 13.8.1992.

S/PV.3543, 16.6.1995.

S/PV.3114, 14.9.1992.

S/PV.3551, 5.7.1995.

S/PV.3116, 19.9.1992.

S/PV.3595, 22.11.1995.

S/PV.3122, 9.10.1992.

S/RES/1170, 28.5.1998.

S/PV.3137, 16.11.1992.

S/PV.3930, 23.9.1998.

S/PV.3191, 31.3.1993.

S/PV.3937, 24.10.1998.

S/PV.3200, 18.4.1993.

S/1999/328, 26.3.1999.

S/PV.3204, 28.4.1993.

S/PV.3989, 26.3.1999.

S/PV.3428, 23.9.1994.

S/PV.4011, 10.6.1999.

S/RES/1318, 7.9.2000.

S/PV.4683, 30.12.2002.

S/RES/1327, 13.11.2000.

S/PV.6469, 17.3.2011.

S/PV.4251, 19.12.2000.

YK:n yleiskokouksen asiakirjat

A/RES/1991(XVIII)[A-B], 17.12.1963. [Saatavilla mm. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991%28XVIII%29] Luettu 25.2.2015.

A/RES/2758(XXVI), 25.10.1971. [Saatavilla mm. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758%28XXVI%29] Luettu 25.2.2015.

TUTKIMUSKIRJALLISUUS JA MUUT LÄHTEET

Al Jazeera 19.5.2014, ”Timeline: Three years after Libya's uprising”. [<http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2014/02/timeline-three-years-after-libya-uprising-201421691755192622.html>] Luettu 24.2.2015.

Aral, Berdal (2014) ”Roaring in Libya, Whispering in Others: UN Security Council’s Posture During the ’Arab Spring’” *Insight Turkey* 16, no. 1, 181–197. [Saatavilla <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=poh&AN=94605633&site=ehost-live>] Luettu 13.8.2014.

Biermann, Wolfgang, & Vadset, Martin (toim.) (2000a) *UN peacekeeping in trouble: lessons learned from the former Yugoslavia*. Ashgate.

Biermann, Wolfgang, & Vadset, Martin (2000b) ”Setting the Scene”, Wolfgang Biermann & Martin Vadset (toim.) *UN peacekeeping in trouble: lessons learned from the former Yugoslavia*. Ashgate, 15–46.

Bellamy, Alex (2002) *Kosovo and international society*. Palgrave.

Berdal, Mats (2004) "Bosnia", David Malone (toim.) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 451–466.

Burchill, Scott (2005) "Liberalism", Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit & Jacqui True (toim.) *Theories of International relations* (3. painos). Palgrave Macmillan, 55–83.

CBS News 1.5.2003, "Text Of Bush Speech". [<http://www.cbsnews.com/news/text-of-bush-speech-01-05-2003/>] Luettu 23.2.2015.

Charter of the United Nations, 26.6.1945. YK [Saatavilla mm. <http://www.un.org/en/documents/charter/>] Luettu 1.9.2014.

Chitalkar, Poorvi & Malone, David (2013) "The UN Security Council and Iraq" *United Nations University Working Paper Series* 1. [http://collections.unu.edu/eserv/UNU:5/wp01_theunscandiraq1.pdf] Luettu 8.1.2015.

CNN 31.12.2014, "Operation Enduring Freedom Fast Facts". [<http://www.cnn.com/2013/10/28/world/operation-enduring-freedom-fast-facts/index.html>] Luettu 16.2.2015.

Cockayne, James & Malone, David (2008) "The Security Council and the 1991 and 2003 Wars in Iraq", Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 384–405.

Conte, Alex (2005) *Security in the 21st century: the United Nations, Afghanistan and Iraq*. Ashgate.

Cousins, Elizabeth (2004) "Conflict Prevention", David Malone (toim.) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 101–115.

Covenant of the League of Nations, 28.4.1919. Kansainliitto. [Saatavilla mm. <http://www.refworld.org/docid/3dd8b9854.html>] Luettu 31.8.2014.

Donnelly, Jack (2005) "Realism", Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit & Jacqui True (toim.) *Theories of International relations* (3. painos). Palgrave Macmillan, 29–54.

Dorronsoro, Gilles (2008) ”The Security Council and the Afghan Conflict”, Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 452–465.

Dunne, Tim & Vaughn, Jocelyn (2014) ”Leading from the Front: America, Libya and the Localisation of R2P”, *Cooperation and Conflict*. [<http://cac.sagepub.com/content/early/2014/06/06/0010836714532916> DOI: 10.1177/0010836714532916] Luettu 16.9.2014.

Ehteshami, Anoushiravan (1993) ”The Arab States and the Middle East Balance of Power”, James Gow (toim.) *Iraq, the Gulf conflict and the world community*. Brassey’s, 55–73.

Euroopan unioni, ”Tietoa EU:n toiminnasta”, *Euroopan unionin verkkosivut*. [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/1993/index_fi.htm] Luettu 5.1.2015.

Fenton, Neil (2004) *Understanding the UN Security Council: coercion or consent?* Ashgate.

Fisher, David & Biggar, Nigel (2011) ”Was Iraq an unjust war? A debate on the Iraq war and reflections on Libya”, *International Affairs* 87, no. 3, 687–707. [Saatavilla <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mth&AN=60368652&site=ehost-live> DOI: 10.1111/j.1468-2346.2011.00997.x] Luettu 13.8.2014.

Flick, Uwe (2014) *An introduction to qualitative research* (5. painos). SAGE Publications.

Freedman, Lawrence & Karsh, Efraim (1993) *The Gulf conflict 1990-1991: diplomacy and war in the new world order*. Princeton University Press.

Gorman, Robert (2001) *GREAT DEBATES AT THE UNITED NATIONS: An Encyclopedia of Fifty Key Issues 1945–2000*. Praeger Publishers. [<http://psi.praeger.com/doc.aspx?d=/books/dps/2000a92c/2000a92c-p2000a92c9970453001.xml>] Luettu 4.8.2014.

Gow, James (1993) ”Introduction”, James Gow (toim.) *Iraq, the Gulf conflict and the world community*. Brassey’s, 1–15.

Hakovirta, Harto (2012) *Maailmanpolitiikka: teoria ja todellisuus* (2. uud. painos). Kustannus 54.

Hart, Jo-Anne (1993) "American Objectives in the Crisis", James Gow (toim.) *Iraq, the Gulf conflict and the world community*. Brassey's, 34–54.

Heinbecker, Mats (2004) "Kosovo", David Malone (toim.) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 537–550.

Independent International Commission on Kosovo (2000) *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford University Press.

Jackson, Robert & Sørensen, Georg (2007) *Introduction to international relations: theories and approaches* (3. painos). Oxford University Press.

Johansson, Patrik (2009) "The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions". *Nordic Journal of International Law* 78, no. 3, 309–42. [Saatavilla DOI: 10.1163/090273509X12448190941129] Luettu 5.9.2014.

Johnstone, Ian (1994) *Aftermath of the Gulf War: an assessment of UN action*. Lynne Rienner Publishers.

Jones, Bruce (2011) "Libya and the Responsibilities of Power", *Survival* 53, no. 3, 51–60. [Saatavilla <http://dx.doi.org/10.1080/00396338.2011.586188> DOI: 10.1080/00396338.2011.586188] Luettu 4.9.2014.

Katzman, Kenneth (2001) "Afghanistan: Current Issues and U.S. Policy Concerns", Cary Gladstone (toim.) *Afghanistan Revisited*. Nova Publishers, 1–32.

Koenig, Nicole (2014) "Between conflict management and role conflict: the EU in the Libyan crisis", *European Security* 23, no. 3, 250–69. [Saatavilla <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2013.875532> DOI: 10.1080/09662839.2013.875532] Luettu 4.9.2014.

Lowe, Vaughan & Roberts, Adam & Welsh, Jennifer & Zaum, Dominik (toim.) (2008a) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press.

Lowe, Vaughan & Roberts, Adam & Welsh, Jennifer & Zaum, Dominik (2008b) "Introduction", Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 1–58.

Luck, Edward (2008) "A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and its Relevance Today", Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 61–85.

Malone, David (toim.) (2004a) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner.

Malone, David (2004b) "Introduction", David Malone (toim.) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 1–15.

Mearsheimer, John (2001) *The tragedy of great power politics*. Norton.

Morgenthau, Hans (1993) *Politics among nations: the struggle for power and peace* (tiivistetty 6. painos, muokannut Thompson Kenneth). McGraw-Hill.

Muutosten Venäjä (2012). Puolustusministeriö.

Orchard, Phil (2010) "Regime-Induced Displacement and Decision-Making Within the United Nations Security Council: The Cases of Northern Iraq, Kosovo, and Darfur" *Global Responsibility to Protect* 2. no. 1, 101–126. [Saatavilla <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/187598410x12602515137455> DOI: 10.1163/187598410X12602515137455] Luettu 13.8.2014.

Organization for Security and Co-operation in Europe, "Budapest Summit marks change from CSCE to OSCE", *ETYJ:n verkkosivut*. [<http://www.osce.org/node/58703>] Luettu 5.1.2015.

Pargeter, Alison (2012) *Libya: the rise and fall of Qaddafi*. Yale University Press.

Reichertz, Jo (2014) "Induction, Deduction, Abduction", Uwe Flick (toim.) *The SAGE handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications, 123–135.

Reuters 22.8.2011, "Timeline: Libya's uprising against Muammar Gaddafi".
[<http://www.reuters.com/article/2011/08/22/us-libya-events-idUSTRE77K2QH20110822>]
Luettu 24.2.2015.

Roberts, Adam (2009) "Afghanistan and International Security", Michael Schmitt (toim.) *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*. U. S. Naval War College, International Law Studies 85, 3–42.

Roberts, Adam & Zaum, Dominik (2008a). "Chapter One: The Inherent Selectivity of the Council's Roles", *The Adelphi Papers* 47, no. 395, 11–30. [Saatavilla <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05679320802285602#abstract> DOI: 10.1080/05679320802285602] Luettu 5.8.2014.

Roberts, Adam & Zaum, Dominik (2008b) "Chapter Two: Wars and Crises since 1945: The Overall Record", *The Adelphi Papers* 47, no. 395, 31–46. [Saatavilla <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05679320802285610#abstract> DOI: 10.1080/05679320802285610] Luettu 5.8.2014.

Roberts, Adam & Zaum, Dominik (2008c). "Chapter Four: Innovation and Flexibility since the End of the Cold War", *The Adelphi Papers* 47, no. 395, 53–58. [Saatavilla <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/05679320802285636#abstract> DOI: 10.1080/05679320802285636] Luettu 5.8.2014.

Rose, Gideon (1998) "Neoclassical realism and theories of foreign policy", *World politics* 51, no. 1, 144–172. [Saatavilla <http://dx.doi.org/10.1017/S0043887100007814> DOI: 10.1017/S0043887100007814] Luettu 20.8.2014.

Salmon, Trevor (1993) "Europeans, the EC and the Gulf", James Gow (toim.) *Iraq, the Gulf conflict and the world community*. Brassey's, 89–106.

Schreier, Margrit (2014) "Qualitative Content Analysis", Uwe Flick (toim.) *The SAGE handbook of Qualitative Data Analysis*. SAGE Publications, 170–183.

Schweller, Randall (1998) *Deadly imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*. Columbia University Press.

Schweller, Randall (2006) *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton University Press.

Schweller, Randall & Priess, David (1997) "A tale of two realisms: Expanding the institutions debate", *Mershon International Studies Review* 41, no. 1, 1–32. [Saatavilla <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1521-9488.501997050/abstract> DOI: 10.1111/15219488.501997050] Luettu 18.9.2014.

Shrivastava, B. K. & Agarwal, Manmohan (2003) "Politics of Intervention and the Bosnia-Herzegovina Conflict", *International Studies* 40, no. 1, 69–84. [Saatavilla <http://isq.sagepub.com/content/40/1/69> DOI: 10.1177/002088170304000104] Luettu 16.9.2014.

Singh, S. Rajen (2000) "The Kosovo Crisis and the Quest for Diplomatic Solution", *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 56, no. 1, 1–26. [Saatavilla <http://iqq.sagepub.com/content/56/1-2/1> DOI: 10.1177/097492840005600101] Luettu 16.9.2014.

Sloan, Elinor (1998) *Bosnia and the new collective security*. Praeger Publishers.

Snyder, Glenn (2002) "Mearsheimer's World—Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay", *International Security* 27, no. 1, 149–173. [Saatavilla <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/016228802320231253> DOI: 10.1162/016228802320231253] Luettu 21.8.2014.

Snyder, Jack (2004) "One World, Rival Theories", *Foreign Policy*, no. 145, 52–62. [Saatavilla <http://www.jstor.org/stable/4152944> DOI: 10.2307/4152944] Luettu 20.8.2014.

Tardy, Thierry (2004) "The United Nations and Iraq: a role beyond expectations" *International Peacekeeping* 11, no. 4, 591–607. [Saatavilla <http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000248687> DOI: 10.1080/1353331042000248687] Luettu 4.9.2014.

Themnér, Lotta & Wallensteen, Peter (2014) "Armed Conflict, 1946-2013", *Journal of Peace Research* 51, no. 4, 541–554. [Saatavilla <http://jpr.sagepub.com/content/51/4/541> DOI: 10.1177/0022343314542076] Luettu 12.9.2014.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (6. uud. laitos). Tammi.

The United Nations, "Member States of the United Nations", *YK:n verkkosivut*. [<http://www.un.org/en/members/index.shtml>] Luettu 12.9.2014.

The United Nations, "Security Council Resolutions", *YK:n verkkosivut*. [<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>] Luettu 29.10.2014.

The United Nations, "Veto List", *YK:n verkkosivut*. [<http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>] Luettu 29.10.2014.

Visuri, Pekka (2000) *Kosovon sota*. Gaudeamus Kirja.

Wallensteen, Peter & Johansson, Patrik (2004) "Security Council Decisions in Perspective", David Malone (toim.) *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Lynne Rienner, 17–33.

Walt, Stephen (1985) "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security* 9, no. 4, 3–43. [Saatavilla <http://www.jstor.org/stable/2538540> DOI: 10.2307/2538540] Luettu 21.8.2014.

Walt, Stephen (1987) *The origins of alliances*. Cornell University Press.

Walt, Stephen (1998) "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*, no. 110, 29–46. [Saatavilla <http://www.jstor.org/stable/1149275> DOI: 10.2307/1149275] Luettu 28.10.2014.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of international politics*. McGraw-Hill.

Weiss, Thomas & Crahan, Margaret & Goering, John (toim.) (2004) *Wars on terrorism and Iraq: human rights, unilateralism, and U. S. foreign policy*. Routledge.

Willett, Susan (1993) "The Economic Implications", James Gow (toim.) *Iraq, the Gulf conflict and the world community*. Brassey's, 162–182.

Woodward, Susan (2008) "The Security Council and the Wars in the Former Yugoslavia", Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 406–441.

Zaum, Dominik (2008) "The Security Council, the General Assembly, and War: The Uniting for Peace Resolution", Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (toim.) *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, 154–174.