

Juho Kurttio

LAAJA TURVALLISUUS, IDEAALI OIKEUS, KONFLIKTINEN ICC

Kriittinen analyysi inhimillisestä turvallisuushallinnasta Kansainvälisen rikostuomioistuimen kontekstissa

Pro gradu -tutkielma

Kansainväliset suhteet

2016

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: LAAJA TURVALLISUUS, IDEAALI OIKEUS, KONFLIKTINEN ICC

Kriittinen analyysi inhimillisestä turvallisuushallinnasta Kansainvälisen rikostuomioistuimen kontekstissa.

Tekijä: Juho Kurttio

Koulutusohjelma/oppiaine: Kansainväliset suhteet

Työn laji: Pro gradu -työ_X_Sivulaudaturtyö__Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 94

Vuosi: 2016

Tiivistelmä:

Tämän pro gradu -tutkielman tehtävänä on tutkia globaalia inhimillistä turvallisuushallintaa *Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC)* kontekstissa. Väitän, että inhimillinen turvallisuushallinta on ollut epäonnistunutta ICC:n kontekstissa. Hahmotan niitä lähtökohtia, mistä inhimillinen turvallisuushallinnan diskurssi on noussut, miten se on johtanut ICC:n rakentumiseen ja miksi se on epäonnistunut erityisesti tässä kontekstissa. Inhimillisen turvallisuushallinnan epäonnistuminen heijastuu ICC:n epäonnistumisena.

Inhimillinen turvallisuushallinta on luonut kokonaisvaltaisen viitekehyksen, joka tunnistaa inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen tarvittavat keskinäisesti riippuvuussuhteessa olevat tekijät. Kuitenkin sitä on sovellettu ensisijaisesti kapeiden oikeudellisten instrumenttien välityksellä, joita oikeutetaan rule of law'n kautta. ICC on esimerkki tällaisen kehityksen institutionaalisesta muodosta.

Analyysissani osoitan, että nykymuodossaan ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina tuomittu epäonnistumaan, koska se toiminnassaan ajautuu konfliktisiin suhteisiin valtioiden kanssa ja jättää huomioimatta ratkaisevat rakenteelliset tekijät. Jotta ICC voi täyttää tavoitteensa, sille on välttämätöntä 1) tunnustaa poliittisuutensa ja pyrkimys tietynlaiseen oikeudenmukaisuuteen ja 2) arvioida kriittisesti rule of law'n merkitys itseisarvollisena tekijänä sekä yhä kasvavan rakenteellisen köyhyyden ja eriarvoisuuden keskinäisriippuvuus kasvaviin ihmisoikeusrikkomuksiin. On kuitenkin nähtävissä kehityskulku, joka osoittaa, että ICC:n toimintaperiaatteiden muutos on välttämätöntä.

Lähestyn tutkielmani tehtävää poikkitieteellisesti kriittisen koulukunnan ajattelijoiden kautta. Globaalin hallinnan turvallisuusdiskurssia hahmotan kansainvälisten suhteiden turvallisuutta ja kehitystä koskevan kirjallisuuden kautta. Rule of law'n ja kansainvälisen oikeuden merkitystä turvallisuushallintaan analysoin taas kriittisen kansainvälisen oikeuden ja oikeusfilosofian näkökulmasta.

Asiasanat: Kansainvälinen rikostuomioistuin, ICC, inhimillinen turvallisuushallinta, rule of law, oikeudenmukaisuus, komplementaarisuusperiaate, kriittinen teoria, kansainvälinen oikeus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi _X_

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Johdatus aiheeseen	1
1.2. Tutkielman tehtävä, väite ja asetelma	3
1.3. Tutkielman kulku ja aineisto	6
2. Teoreettis-metodologiset lähtökohdat	8
2.1. Taustana kriittinen teoria: kansainväliset suhteet ja kansainvälinen oikeus	8
2.2. Hermeneutiikka menetelmänä	11
3. Globaali inhimillinen turvallisuushallinta ja sen instrumentit	12
3.1. Mitä on inhimillinen turvallisuushallinta?	13
3.2. Liberaali <i>rule of law</i> instrumenttien oikeuttajana: kriittisen koulukunnan tulkinta	20
3.3. Inhimillisen turvallisuushallinnan sovellusten problematiikka	28
4. Kansainvälisen rikostuomioistuimen rakentumisprosessi	37
4.1. Inhimillisen turvallisuushallinnan agenda: Rooman konferenssista Rooman perussääntöön	38
4.2. Rooman neuvotteluiden kiistakohdat ja ICC:n suojaominaisuudet	42
5. Kansainvälisen rikostuomioistuimen konfliktinen oikeudenmukaisuus	47
5.1. Komplementaarisuusperiaatteen hallinta ja rule of law Rooman perussäännössä	47
5.2. ICC:n interventiot komplementaarisuusperiaatteen alla	52
5.2.1. Ugandan oma aloite	53
5.2.2. Kenia – <i>proprio motu</i>	55
5.2.3. Libya ja Sudan – YK:n päätöslauselmat	58
5.3. Konfliktinen ICC vailla toimivaa mekanismia	61
6. Miksi ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina epäonnistunut?	67
6.1. ICC:n oikeudenmukaisuuden rakentuminen Rooman perussäännön ulkopuolelta	67
6.2. Johtopäätöksiä inhimillisestä turvallisuushallinnasta ICC:n kontekstissa	76
Lähdeluettelo	81

1. Johdanto

1.1. Johdatus aiheeseen

Kansainvälisen rikostuomioistuimen (*International Criminal Court, ICC*) presidentti Silvia Fernández de Gurmendi totesi kesäkuun Suomen vierailullaan ICC:tä kohden esitettyyn kritiikkiin, että ICC:n toiminnan onnistuminen on kiinni siitä, millaiseen yhteistyöhön sillä on mahdollisuus valtioiden ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa (HS 11.6.2016). Hän ei kuitenkaan niellyt kaikkea arvostelua siitä, että ICC olisi pelkästään Afrikassa toimiva ja afrikkalaisia syyttävä tuomioistuin: ”Ei ole niin, että tuomioistuin olisi valinnut Afrikan, vaan Afrikka itse valitsi tuomioistuimen” (emt.).

Afrikan unionin (AU) huippukokouksessa tammikuussa 2016 Afrikan valtiot hyväksyivät Kenian aloitteesta luonnoksen suunnitelmalle erota Kansainvälisestä rikostuomioistuimesta. Päätöstä jatkotoimenpiteistä ei tule kuin aikaisintaan heinäkuun huippukokouksen jälkeen, jolloin Afrikan unionin turvallisuusneuvosto antaa suosituksensa unionin jäsenvaltioille. Kyseisen suunnitelman taustalla on väitetty olevan Etelä-Afrikka sekä erityisesti Kenian ja Sudanin presidenttien¹ orkestroima vastakampanja ICC:tä vastaan (Guardian 2016; Oluoch 2016). Esimerkiksi Kenian presidentti Uhuru Kenyatta on vaatinut jo aiemmin ICC:tä sekä YK:n turvallisuusneuvostoa lykkäämään Kenian varapresidentti William Ruton tilanteen tutkintaa. Koska useisiin vaatimuksiin ei ole vastattu, Kenia esitti eroamissuunnitelman. Huhtikuun alussa 2016 ICC keskeytti varapresidentti Ruton oikeudenkäynnin vedoten todistusaineiston puutteeseen ja ongelmiin todistajien kanssa (ICC 2016a).

Ongelmat ja konfliktinen suhde ICC:n ja AU:n valtioiden välillä on kuitenkin paljon pitkäaikaisempi. ICC:tä pidetään afrikkalaisten johtajien, poliitikkojen ja jopa akateemikkojenkin keskuudessa länsimaiden luomana anti-afrikkalaisena ja uuskolonialistisena tuomioistuimena (Maru 2013; Magliveras & Naldi 2013). Jo aiemmin Afrikan unioni on kieltäytynyt tekemästä yhteistyötä ICC:n kanssa ja kehottanut sen jäsenvaltioita eroamaan ICC:stä (ks. esim. Economist 2011; AU 2009). Reaktiona Afrikan

¹ Kenian presidentti Uhuru Kenyatta on aiemmin ollut ICC:n syytettynä rikoksista ihmisyyttä vastaan. Syytteistä luovuttiin todistusaineiston puutteiden vuoksi. ICC on asettanut Sudanin presidentti Omar al-Bashirille syytteet kansanmurhasta, rikoksista ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksista. Syytteistä, etsintäkuulutuksesta ja pidätysmääräyksestä huolimatta al-Bashir on pysynyt vapaana syytevuodesta 2008 asti.

valtiot ovat myös pyrkineet luomaan alueellisen rikostuomioistuimen, jonka tarkoituksena on syrjäyttää ICC (Hansungule 2009; Economist 2012).

ICC aloitti virallisesti toimintansa vuonna 2002, kun yli 60 valtiota oli ratifioinut ICC:n perustamisasiakirjan eli Rooman perussäännön (*Rome Statute of the International Criminal Court, 1998*). Historiansa aikana se on aloittanut kymmenen eri tilannetta, joissa on avattu viralliset tutkimukset. Kaikki tapaukset sijoittuvat Afrikkaan lukuun ottamatta hiljattain vuoden 2016 tammikuussa aloitettua Georgian tilanteen alustavaa tutkintaa. Niin ikään ICC:n ainoat tuomioon päätyneet tilanteet ovat tapahtuneet Kongossa. Kaikki muut tapaukset ovat joko kesken, viivästyneet tai keskeytetty väliaikaisesti tai lopullisesti erinäisistä syistä.

Kannattajat ja puolestapuhujat väittävät ICC:n olevan vahva mekanismi, jonka tavoitteena on lopettaa rankaisemattomuuden kulttuuri (*culture of impunity*), estää väkivaltaa ja hirmutekoja, valtion sisäisten konfliktien syntymistä sekä luoda ja parantaa tapoja rule of law'n edistämiseksi. Esimerkiksi David Forsythe (2013, 475) näkee, että ICC ja kansainvälinen rikosoikeus on yksi merkittävimmistä aspekteista nykyisessä kansainvälisessä oikeudessa ja ehkä yksi tärkeimpiä kehityksiä kansainvälisissä suhteissa.

ICC:stä tekee merkittävän se, että perinteisesti kansainvälinen oikeus on koskenut vain valtioita, kun taas ICC syyttää yksilöitä, ja jopa valtioiden päämiehiä. ICC on suunniteltu täyttämään sitä aukkoa, mitä erityisesti hauraat, epäonnistuneet tai kehittyvät valtiot eivät ole pystyneet kaventamaan. Tähän lukeutuu yleinen huoli lisääntyneestä valtioiden sisäisestä väkivallasta, konflikteista ja heikosta ihmisoikeuksien toteutumisesta.

ICC:n luomisen taustalla oli ajatus, että väkivalta ja konfliktit eivät tyrehdy sisäisesti ja pelkästään valtioita syyttämällä, vaan tarvitaan ylikansallisen tason toimia rauhan eteen sekä mekanismia, joka pyrkii myös oikeudenmukaisuuden turvaamiseen. Tässä mielessä jotkut ajattelevat, että ICC muodostaa itsenäisen, globaalin toimeenpanomekanismin ”universaaleille arvoille” (ks. esim. Birrell 2010). ICC hakee ratkaisuja symbolisella syyllisyyden yksilöllistämällä.

Kun ICC suunniteltiin, sen toiminnalle asetettiin paljon odotuksia. Vaikka on realistista odottaa, että ICC:n ei yksin lopeta väkivaltaa, hirmutekoja ja ihmisoikeusrikkomuksia tai pysty jokaista näihin syyllistynyttä syyttämään ja tuomitsemaan, se ei ole pystynyt täyttämään sille asetettuja tavoitteita juuri ollenkaan. Samat tavoitteet kuitenkin edelleen elävät, mutta

ICC itsessään on alkanut symboloimaan epäonnistunutta kansainvälisen oikeuden ilmentymää.

Joka tapauksessa ICC on ollut siirtymä klassisesta valtion suvereniteetista kohti globaalin hallinnan viitekehystä, joka nousee inhimillisen turvallisuushallinnan agendalta, edustaa rule of law'n ideaaleja ja pyrkii hallitsemaan niin kansainvälistä rikosoikeutta kuin kansainvälistä oikeudenmukaisuuttakin laajemmin. Lisäksi ICC:n toiminnan seuraukset heijastelevat laajempaa keskustelua kansainvälisen oikeuden, turvallisuuden ja instituutioiden roolista kansainvälisissä suhteissa.

1.2. Tutkielman tehtävä, väite ja asetelma

Tämän pro gradu -tutkielman tehtävänä on tutkia globaalia inhimillistä turvallisuushallintaa *Kansainvälisen rikostuomioistuimen* kontekstissa.

Tässä tutkielmassa väitän, että inhimillinen turvallisuushallinta on ollut epäonnistunutta ICC:n kontekstissa. Väite rakentuu uskomukselle, että jos hyväksymme, että *ICC on luotu inhimillisen turvallisuushallinnan projektina inhimillisen turvallisuuden toteutumiseksi, niin se on olemassa olonsa aikana epäonnistunut siinä*. Rajatakseni ja selventääkseni tutkielman tehtävää, tutkimuskysymys kuuluu: *Miksi ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina epäonnistunut?*

Tarkoituksena on hahmottaa niitä lähtökohtia, mistä inhimillinen turvallisuushallinnan diskurssi on noussut, miten se on johtanut ICC:n rakentumiseen ja lopulta miksi se on epäonnistunut erityisesti tässä kontekstissa. Inhimillisen turvallisuushallinnan epäonnistuminen heijastuu ICC:n epäonnistumisena.

Väitän ensinnäkin, että inhimillinen turvallisuushallinta alkuperäisessä muodossaan on luonut viitekehysten, joka kykenee ymmärtämään ja paljastamaan inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen vaikuttavien tekijöiden, kuten eriarvoisuuden, köyhyyden ja väkivallan, merkityksen ja keskinäisriippuvuuden. Toiseksi väitän, että nykymuodossaan ICC inhimillisen turvallisuushallinnan sovelluksena on tuomittu epäonnistumaan inhimillisen turvallisuuden toteuttamisessa, koska se toiminnassaan jättää huomioimatta tärkeät ja ratkaisevat rakenteelliset tekijät ja ongelmakohdat. Näistä syistä ICC ajautuu konflikteihin eri

toimijoiden välillä, joita se pyrkii ratkaisemaan *ad hoc* -reaktioin. Ilman kriittisempää ymmärrystä rule of law'sta ja kansainvälisestä oikeudesta sekä inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen vaikuttavien tekijöiden keskinäisriippuvuudesta ei ICC kykene täyttämään sille asetettuja tavoitteita, eikä siksi voida saavuttaa laajempaa ja pysyvämpää inhimillistä turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata ja tutkimustehtävään sisältyvä väite perustella, täytyy selventää tietyt seikat. Inhimillinen turvallisuushallinta on turvallistamisen diskurssi, joka pyrkii vastaamaan globaalin hallinnan haasteisiin tietynlaisilla toimenpiteillä. Inhimillisen turvallisuushallinnan toteutumista verhoavat monet tekijät, joiden toiminta on kiinni inhimillisen turvallisuuteen sisältyvien tekijöiden keskinäisriippuvuudesta. Koska inhimillinen turvallisuushallinta pyrkii kokonaisvaltaisesti turvaamaan yksilöiden hyvinvoinnin globaalisti, se enteilee ylikansallisen suojeluvastuun lisäksi ymmärrystä esimerkiksi yhteiskunnallisen ja taloudellisen eriarvoisuuden ja köyhyyden sekä vakavien ihmisoikeusloukkauksien keskinäisriippuvuudesta. Tässä mielessä inhimillisen turvallisuushallinnan toteutuminen edellyttää keskinäisesti riippuvien tekijöiden kehämäisen dynamiikan ymmärtämistä (ks. esim. Kerr 2010).

Kuitenkin inhimillistä turvallisuutta on ensisijaisesti sovellettu ja toteutettu globaalissa hallinnassa vain kapeiden oikeudellisten aloitteiden ja mekanismien kautta. Jotkut väittävät myös tämän olevan selkeä muutos kansainvälisen yhteisön vastuusta inhimillisen turvallisuuden hallinnassa globaalisti (ks. esim. Chandler 2010a).

Joka tapauksessa kapeita inhimillisen turvallisuuden sovelluksia oikeutetaan liberaalin rule of law'n ja kansainvälisen oikeuden kautta – ICC:n ollessa vahva esimerkki tällaisen kehityksen institutionaalista muodosta. Kriittisesti tarkastellessa paljastuu, että ne jättävät huomioimatta tärkeitä rakenteellisia ongelmia ja tekijöitä, jotka ovat kausaalisesti ja keskinäisriippuvuussuhteessa inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen. Esimerkiksi kapeat oikeudelliset aloitteet ovat keskittyneet ihmisoikeusloukkauksien normittamiseen ja huomioimiseen konflikti- ja jälkikonfliktitilanteissa, kun taas globaalin talouden rakenteista johtuvan kasvavan köyhyyden ja eriarvoisuuden suhdetta konfliktien ja väkivallan syntymiseen ei ole juurikaan huomioitu. Globaalin talouden sääntelyllä on kausaalinen suhde väkivaltaan ja oikeuksien toteutumiseen globaalissa etelässä (esim. Pogge 2007; Pogge 2000). Edellä mainitun kapean oikeudellisen aloitteen problematiikka tulee esille sekä ICC:n rakentumisena että sen tehdessä interventioita.

ICC suunniteltiin itsenäiseksi, pysyväksi ja universaalin toimivallan omaavaksi rikostuomioistuimeksi, jonka tehtävänä on ehkäistä pahimpia ihmisoikeusrikkomuksia ja tuomita niistä. Sen toimintaehtoja määrittää Rooman perussääntö ja erityisesti sen 17 artikla, niin sanottu komplementaarisuusperiaate. ICC:n tehdessä intervention, esiin nousee huomattavia ongelmia, jotka eivät johdu pelkästään ylikansallisen ja kansallisen tason kohtaamisesta ICC:n ja valtioiden välillä, vaan ICC kohtaa ongelmia jokaisella toimintansa tasolla sekä organisaation itsensä sisällä. Esimerkiksi ICC:llä ei ole poliisia tai armeijaa, joilla se voisi pakottaa valtioita toimeenpanemaan päätöksiään tai noudattamaan kansainvälistä oikeutta, vaan joutuu perustamaan toimintansa ja päätöksensä yhteistyölle ja dialogille. ICC:n kontekstissa kansainvälisestä oikeudesta tulee dialogia ja yhteistyötä – toisin sanoen politiikkaa. Poliitiikka on ICC:n ongelma, mikä on useasti kaikkea muuta kuin sujuvaa yhteistyötä valtioiden kanssa. Tästä siten seuraa, että ensisijaisesti oikeudellisena instituutiona nähty ICC ei kykene olemaan oikeuksia luetteleva ja tuomioita toimeenpaneva elin, vaan ennen kaikkea poliittinen toimija. Nämä ongelmat pystytään jäljittämään jo Rooman perustamiskokouksesta saakka ja näkyvät ICC:n tehdessä interventioita.

Jos inhimillisen turvallisuuden väitetään kadonneen nykyisestä turvallisuutta, kehitystä ja globaalia hallintaa käsittelevästä kirjallisuudesta tai korkean tason politiikasta (ks. Chandler 2013), on vaikea olla ohittamatta sen olemassaolon merkitystä ICC:n kontekstissa. Väitän, että ICC:tä on jokseenkin mahdotonta ymmärtää ilman inhimillisen turvallisuushallinnan kehityskulkuja, toimintalogiikkaa ja agenda. Itse asiassa on ongelmallista jättää tämä seikka huomiotta, mikäli halutaan ymmärtää ICC:n taustalla vaikuttavia rakenteellisia tekijöitä, sen toiminnasta johtuvia ongelmia ja koko instituution luonnetta itsessään. Kuten tulen osoittamaan, ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan synnyttämä ja sen kehitystä ohjaava symboli, jonka toiminnalla on turvallisuudelle heikentäviä seurauksia.

Aiemmassa ICC:tä koskevassa kirjallisuudessa muun muassa Anke Sembacher (2004) on pyrkinyt melko optimistisesti ja yksinkertaistaen osoittamaan, että tietyissä tilanteissa ICC voi ottaa vastuulleen inhimillisen turvallisuuden toteuttamisen, jos valtiot siinä epäonnistuvat. Tätä ei kuitenkaan pitemmälle vielä problematisoitu. Myöhemmin Willy Bruggeman (2008, 59) on taas kysynyt, onko ICC inhimillisen turvallisuuden instrumentti? Tähän on vastannut esimerkiksi Aleksandra Babovic (2012, 137) väittämällä, että ICC:tä edistettiin inhimillisen turvallisuuden projektina alusta alkaen, mutta se on toiminnassaan vastannut inhimillisen turvallisuuden vaatimuksiin enemmän tai vähemmän menestyksekkäästi. Lauren Marie

Balasco (2013) taas näkee, että ICC on inhimillisen turvallisuuden agendalta noussut toimija tai ”agentti”. Hän väittää, että ICC:llä on potentiaalia olla inhimillisen turvallisuuden agentti, jos se pyrkii selkeästi edistämään todellisia inhimillisen turvallisuuden huolia ja inhimillisen turvallisuuden agendaa eikä jää kiinni rajoittaviin tavoitteisiin oikeudesta (emt., 61). Balascolle ICC:n tehtävät ja tavoitteet on rakennettu liian ahtaaksi. Hänen ehdotuksena on, että ICC:n pitäisi toiminnassaan huomioida enemmän ihmisten suojelua ja valtaistamista esimerkiksi uhrien ja todistajien sekä sukupuolta koskevien institutionaalisten ratkaisujen kautta. Siinä missä Balasco näkee ratkaisut pienten institutionaalisten muutosten kautta, väitän, ettei se tule olemaan riittävä ratkaisu. ICC tarvitsee kokonaisvaltaisemman ratkaisun, jossa huomioidaan institutionaalisten ongelmien lisäksi laajemmat rakenteelliset tekijät.

1.3. Tutkielman kulku ja aineisto

Tutkielman kulku menee seuraavalla tavalla. Luvussa 2 käyn läpi lyhyesti tutkielmani teoreettis-metodologiset lähtökohdat. Luku 3 paneutuu inhimillisen turvallisuushallinnan diskursiiviseen viitekehykseen, kansainvälisen oikeuden ja rule of law’n rooliin erilaisten mekanismien ja instrumenttien oikeuttamisessa sekä inhimillisen turvallisuushallinnan sovellusten problematiikkaan. Luvussa 4 käyn läpi ICC:n historiallista rakentumisprosessia, inhimillisen turvallisuushallinnan agendan linkittyntä merkitystä tässä prosessissa sekä jo Rooman perussäännön neuvotteluprosessin ajalta jäljitettävissä olevia ongelmakohtia, jotka edelleen määrittävät ICC:n toimintaa. Luku 5 alkaa ICC:n toimivallan ehtojen ja rajojen kriittisellä arvioinnilla, jota seuraa tapauskohtainen analyysi ICC:n neljästä eri interventiotilanteesta (Uganda, Kenia, Libya, Sudan/Darfur). Luvun loppua seuraa ICC:n toiminnan analyttinen problematisointi sekä muutama toimintaehdotus ja ratkaisumalli. Luvussa 6 vastaan tutkimuskysymykseeni ja analysoin kriittisen näkökulman kautta, miksi ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina epäonnistunut sekä miten ICC:n toimintaan liittyviä tekijöitä tulisi huomioida laajemmin.

Tutkielmani aineisto koostuu YK:n kehitysohjelmien raporteista, YK:n turvallisuusneuvoston raporteista koskien oikeudenmukaisuutta ja rule of law’ta konfliktisten ja jälki-konfliktisten yhteiskuntien kontekstissa, sekä muista YK:n korkean tason asiakirjoista, kuten päätöslauselmat koskien rule of law’ta ja ICC:tä. Lisäksi aineistoni koostuu Rooman perussäännöstä, ICC:n tapauksia ja tilanteita koskevista asiakirjoista, ICC:n syyttäjän

lausunnoista ja asiakirjoista, CICC:n² tiedonannoista, uutislähteistä sekä laajasta määrästä ICC:tä koskevaa tutkimuskirjallisuutta.

² Coalition for the International Criminal Court (CICC) on kansalaisorganisaatioiden koalitio, johon kuuluu yli 2500 kansalaisorganisaatiota yli 150 maasta. ICC on tunnustanut sen yhdeksi viralliseksi avustajaorganisaatiokseen, joka toimii ICC:n yhteydessä Alankomaiden Haagissa.

2. Teoreettis-metodologiset lähtökohdat

2.1. Taustana kriittinen teoria: kansainväliset suhteet ja kansainvälinen oikeus

Tässä tutkielmassa lähestyn tehtävääni poikkitieteellisesti kriittisen teorian lähtökohtien kautta. Kriittisellä teorialla en tarkoita selvästi rajattua koulukuntaa tai kokonaisvaltaista teoriaa, vaan ensisijaisesti näkökulmaa lähestyä tutkittavaa. Tutkielmani eri vaiheissa hyödynnän kriittisen teorian perinteen ajattelijoita niin kansainvälisistä suhteista kuin kansainvälisestä oikeudesta. Globaalin hallinnan turvallisuuskurssia hahmotan kriittisen kansainvälisten suhteiden turvallisuutta ja kehitystä koskevan kirjallisuuden kautta. Rule of law'n ja kansainvälisen oikeuden merkitystä turvallisuushallintaan analysoin taas kriittisen kansainvälisen oikeuden ja oikeusfilosofian näkökulmasta. Tämän luvun tarkoituksena on antaa vain lyhyt ja yleinen esitys siitä, minkälaisen näkökulman kriittinen teoria antaa tutkielmalleni.

Kriittinen teoria on hankala asettaa yksittäiseen epistemologiseen tai tiettyyn ontologiseen muottiin. Kuitenkin yleensä kun puhutaan kriittisestä teoriasta, puhutaan samalla positivismista, sillä kriittinen teoria muodostuu suhteessa positivismiin (Wendt 2001, 205). Siinä missä positivismi yleisesti erottaa faktat ja arvot, subjektin ja objektin, ja saavuttaa siten objektiivista tietoa maailmasta, kriittinen teoria ei hyväksy tämänkaltaisia erotuksia, tiedon objektiivisuutta ja pyrkii esimerkiksi kyseenalaistamaan, mihin tuotettu tieto on tarkoitettu (emt., 205). Kriittisen teorian auktoriteetteja esitellessä yleensä esiin nostetaan Frankfurtin koulukunta, muun muassa Theodor Adorno, Max Horkheimer, Antonio Gramsci ja Jürgen Habermas muutamia mainitakseni. He ovat eittämättä kriittisen teorian klassisinta ydintä. Ominaista klassiselle kriittiselle teorialle on sen yleisessä ja laajassa yhteiskuntateoreettisessa viitekehyksessä. Siinä tarkoituksena on sitoa erilaisia perinteisiä yhteiskuntateorioiden näkemyksiä muun muassa marxilaiseen teoriaan, ja sitä kautta luoda ja tukea emansipaation ja yhteiskunnallisen muutoksen prosesseja (Wyn Jones 2001, 6). Kriittisessä kansainvälisissä suhteissa taas tutkijat keskittyvät esimerkiksi rajattuihin, joskin monesti poikkitieteellisiin, maailmanpolitiikan aihealueisiin, kuten turvallisuuteen, kansainväliseen poliittiseen talouteen tai kansainväliseen oikeuteen. Jos klassisessa kriittisessä yhteiskuntateoriassa teoretisoinnin kohteena on yhteiskunta hyvin yleisesti, kriittisessä kansainvälisissä suhteissa kohteena on maailmanpoliittinen järjestys, sen rakenteet ja erilaiset toimijat. Kuten monet teoriat, myös kriittinen teoriaperinne on monisäikeinen ja pitää sisällään joukon erilaisia näkökulmia, jotka voivat olla myös ristiriidassa keskenään (emt., 8–9). Yhdistäviä tekijöitä kriittiselle teorialle

on löydettävissä muun muassa länsimaisesta marxilaisuudesta, emansipaation tärkeydestä, syvärakenteiden ymmärtämisestä ja paljastamisesta sekä näille rakenteille vaihtoehtoisten näkemysten esittämisestä (Wendt 2001; Wyn Jones 2001).

Selventääkseni lähtökohtiani ja yksinkertaistaakseni kriittisen kansainvälisten suhteiden teorian perusideaa, tukeudun tässä Robert W. Coxin (1986, 207–210) kuvaukseen. Cox lähtee liikkeelle siitä, että teoria on aina jollekin tai jotakin tarkoitusta varten – siten se pitää sisällään aina normatiivisen näkökulman. Siitä hän johtaa, että on olemassa kaksi eri tarkoitusta omaavaa teoriaa ja tekee erotuksen ongelmanratkaisuteorian (*problem-solving theory*) ja kriittisen teorian välille hahmottaakseen, mitä on *kriittinen teoria*. Ensiksi mainittu teoria ottaa vallitsevan järjestyksen, sen rakenteet, valtasuhteet ja instituutioiden organisoitumismuodot annettuna viitekehyksenä, jonka sisällä se pyrkii ratkaisemaan ongelmia ja tarjoamaan politiikkatoimenpiteitä. Tällä tavalla ongelmanratkaisuteoria toimii tiennäyttäjänä ja pyrkii tarjoamaan parempia ratkaisuja jo olemassa olevan viitekehyksen sisällä kyseenalaistamatta itse vallitsevaa järjestystä. Koska olemassa olevat rakenteet ja valtasuhteet otetaan annettuina, vaarana on, että ongelmanratkaisuteoria päätyy tukemaan ja ylläpitämään vallitsevan järjestyksen rakenteita ja valtasuhteita.

Kriittinen teoria lähtee taas liikkeelle siitä, että se pyrkii olemaan erillään tai ottamaan etäisyyttä vallitsevasta järjestyksestä ja kysymään, miten kyseinen järjestys on rakentunut. Se ei hyväksy vallitsevaa järjestystä annettuna, vaan tulkitsee, että järjestys ei ole olemassa itsestään, vaan on rakennettu, ja voidaan rakentaa tai muuttaa aina uudelleen. Toisin kuin ongelmanratkaisuteoria, kriittinen teoria ei ota rakenteita, instituutioita ja valtasuhteita staattisina, muuttumattomina totuuksina, vaan ennemminkin pyrkii kyseenalaistamaan ne, ymmärtämään niiden historialliset alkuperät ja analysoimaan, miten tai mikäli ne ovat muutoksessa. Siten kriittinen teoria pyrkii arvioimaan ja problematisoimaan koko viitekehyksen ja sen rakenteelliset ehdot, jonka ongelmanratkaisuteoria omassa viitekehysessään hiljaisesti hyväksyy.

Käytännön tasolla kriittinen teoria lähtee liikkeelle (ongelmaratkaisuteorian tapaan) jostain tietystä yksittäisestä ihmistoiminnan aspektista tai alueesta. Kuitenkin siinä, missä ongelmanratkaisuteoria johtaa analyttisiin alajakoihin ja erilaisiin rajoituksiin (vallitsevan järjestyksen puitteissa), kriittinen teoria pyrkii hahmottamaan laajempaa kokonaiskuvaa yksittäisten aspektien kautta ja huomioimaan mahdolliset muutoksen prosessit yksittäisten tekijöiden ja kokonaisuuden välillä.

Kun tullaan Coxin kuvauksesta turvallisuuden kontekstiin, kriittisen teorian tarkoituksena on tuottaa kriittistä tietoa turvallisuudesta (ks. esim. Booth 2007). Lähtökohtana kriittisessä kansainvälisissä suhteissa ja turvallisuusopinnoissa on kriittinen analyysi siitä, miten uhkat ja vastaukset niihin määritellään ja rakennetaan esimerkiksi ulkopolitiikan ja turvallisuuspolitiikan tai globaalien hallinnan konteksteissa (Krause 1998). Lisäksi esimerkiksi jos (uus)realistit näkevät turvallisuusjärjestelmän valtiokeskeisenä ja staattisena vallan tasapainona, kriittinen teoria ottaa keskeiseksi kysymyksekseen muutoksen mahdollisuuden järjestelmässä (Williams & Krause 1997, xii). Jos taas (uus)liberalistit näkevät yksilön tai kansalaisen turvallisuuden ytimessä, kriittinen teoria pyrkii kysymään, kenen yksilön tai kansalaisen turvallisuudesta on edes kysymys, ja mitä siitä seuraa? Samalla kun kriittinen teoria pyrkii tuottamaan kriittistä tietoa ottamalla etäisyyttä vallitsevista rakenteista, prosesseista ja ideologioista, huomioi se myös, että kaikki käsitteellistämiset turvallisuudesta juontuvat tietyistä poliittisista, teoreettisista ja historiallisista näkökulmista. Kuitenkin kriittinen teoria pyrkii suhtautumaan turvallisuuteen kokonaisvaltaisesti, painottaen turvallisuusteorioiden ja -käytäntöjen moninaisia lähteitä, uhkia ja analyysin tasoja (Booth 2007, 30)³.

Kriittisen teorian lähtökohdat myös kansainväliseen oikeuteen ovat hyvin samankaltaisia. Kysymys on vallitsevan järjestyksen ja sen rakenteiden kyseenalaistamisesta. Kriittinen teoria kyseenalaistaa kansainvälisen oikeuden toiminnan neutraalina kokonaisuutena ja pyrkii paljastamaan, mitä arvoja ja intressejä se edistää (Franceschet 2004). Lisäksi keskeisenä kritiikin kohteena on vallitsevan oikeudellisen ajattelun ”tarkoin varjelema oikeuden ja politiikan välillä olevan kontrastin ylläpitäminen”, jossa oikeudellinen ulottuvuus nähdään erillisenä ja sen sisällä tapahtuva järkeily objektiivisena, kun taas poliittinen ulottuvuus ja keskustelu avoimena, arvosidonnaisena ja ideologisena (Alvesalo 1997, 24). Olennaista kriittisen teorian näkökulmasta on kysymykset siitä, mistä kansainvälinen oikeus tulee ja mihin se perustuu? Kenen intressejä se edistää? Miten se toimii suhteessa historiallisiin, poliittisiin ja sosiaalisiin eriarvoisuuksiin, jotka määrittävät vallitsevaa yhteiskuntaa? Viime kädessä kriittinen teoria pyrkii ymmärtämään dominoivien kansainvälisten normien ja emansipatorisen politiikan tavoitteiden välistä suhdetta, ja paljastamaan vallitsevaan järjestykseen sisäistetyt poliittiset ja yhteiskunnalliset valtasuhteet sekä niitä oikeuttavat

³ Ken Booth menee vielä pitemmälle argumentoidessaan, että kun turvallisuuden käsitettä laajennetaan ja syvennetään, kriittinen turvallisuusteoria lähestyy kokonaisvaltaisemmin kysymyksiä todellisuudesta, tiedon tuotannosta, käytännöstä ja siten pyrkii yhdistämään erilaisia politiikan teorioita turvallisuuden kautta. Booth 2007, 31.

rakenteet (Krause & Williams 1997). Tarkoitukseni on ymmärtää vallitsevan järjestyksen reunaehdoja ja sen rakenteita oikeuttavia mekanismeja inhimillisen turvallisuushallinnan ja kansainvälisen oikeuden vaikutusten kautta.

2.2. Hermeneutiikka menetelmänä

Tutkielmani tutkimusmenetelmää voidaan kutsua hermeneuttiseksi tulkinnan menetelmäksi. Nykyään hermeneutiikkaa voidaan yksinkertaisesti kutsua interpretaatioksi, tulkitsemiseksi tai ymmärtämiseksi. Kuitenkin hermeneutiikka on terminä vanha, ja se voidaan ymmärtää ainakin kahdella tapaa: filosofisena hermeneutiikka ja hermeneutiikka tieteellisenä metodina (Gadamer 2004, vii–viii, 129). Filosofisessa hermeneutiikassa ei niinkään tarkastella ymmärtämistä metodisena taitona tai tieteellisenä menetelmänä, vaan paneudutaan tulkinnan, ymmärtämisen ja merkitysten yleisiin perusteisiin – niin sanottuun metahermeneutiikkaan (emt., viii). Hermeneutiikka tieteellisenä menetelmänä keskittyy taas metodisiin kysymyksiin, hermeneuttisen ymmärtämisen taidon hahmottamiseen ja vetoomukseen siitä, että tieteessä tarvitaan ymmärtämisen taidon menetelmää niin tekstien tulkinnassa kuin ihmisten välisessä kanssakäymisessä (emt., viii, 129). Hans-Georg Gadamer (emt., 139) tuo esiin, miten tekstien ja kirjoitusten ymmärtämisen ja tulkinnan taito, toisin sanoen ”lukemisen vaikeus eli vaikeus saada kirjoitus puhumaan nosti ymmärtämisen taidon” tieteellisten metodien keskiöön.

Hermeneutiikan tieteellisen tulkinnan menetelmän perussäännön mukaan kokonaisuus tulee ymmärtää yksittäisestä ja yksittäinen kokonaisuudesta käsin (emt., 29). Tässä mielessä asetelma on lähtökohdiltaan kehämäinen. Kokonaisuuden merkitystä siis pyritään ymmärtämään ja ennakoimaan eksplisiittisesti, sillä yksittäiset osat, jotka määrittävät kokonaisuudesta, määrittävät itse kokonaisuutta (emt., 29). Tätä asetelmaa kutsutaan niin sanotuksi hermeneuttiseksi kehäksi. Kriteeri tulkinnalle ja ymmärtämiselle on, että yksittäiset asiat sopivat yhteen kokonaisuuden kanssa. Mikäli ne eivät sovi yhteen, siis jos yksittäiset asiat eivät muodosta koherenttia kokonaisuutta, tulkinta ja ymmärtäminen ei ole onnistunut (emt., 29). Esimerkiksi ilmiötä tai tekstiä tulkittaessa tulkintaa ohjaavat sekä tehtäväksi asetettu tutkimuskysymys ja asetelma että ennakkokäsitykset tutkittavasta asiasta – tutkijan lähtökohdat. Tulkitsijan ei kuitenkaan pidä jättäytyä omien ennakkokäsitystensä varaan, vaan on annettava tekstin vapaaehtoisesti kertoa hänelle jotakin tutkittavasta. Tulkinnan edetessä

merkitysten tai ennakkokäsitysten on tarkoitus muokkaantua tai muodostua uudelleen osaksi uutta yhtenäistä ymmärtämisen kokonaisuutta (emt., 29, 32–34; Varto 1992, 85).

Hermeneuttinen kehä siis kuvaa ymmärryksen ja tulkinnan tapaa, jossa ymmärtäminen lähtee aina ”tietyistä lähtökohdista ja palaa takaisin niiden oivaltamiseen ja ymmärtämiseen” (Varto 1992, 69). Hermeneuttisen kehän dynamiikka ei kuitenkaan johda umpeutuvaan kehään tai kehäpäätelmiin, jotka eivät johda mihinkään tai tuota mitään uutta, vaan jokainen lukukerta vie lähemmäs tutkittavaa kokonaisuutta, ”avaa kohdetta sen olennaisten todellistumisten suuntaan” ja syventää tulkitsijan ymmärrystä (emt., 69). Tulkinta on siis tutkimuskohteesta empiirisesti tavoitettujen yksittäisten osien merkityssuhteiden avaamista ja ymmärtäminen näiden osien muodostamista koherentiksi kokonaisuudeksi (emt., 64). Kokonaisuus ei nivoudu yhteen itsestään, vaan vaatii tarkoituksellista kysymyksenasettelua, tulkintaa ja lopulta ymmärrystä uudesta kokonaisuudesta.

Tässä tutkielmassa pyrin ymmärtämään kokonaisuutta eli inhimillistä turvallisuushallintaa ICC:n kontekstissa kriittisestä näkökulmasta. Kokonaisuuden ymmärtämistä varten olen asettanut kysymyksenasettelun, jossa pyrin ymmärtämään ICC:n epäonnistumista inhimillisen turvallisuushallinnan projektina siihen vaikuttavien yksittäisten tekijöiden ja niiden välillä olevien merkityssuhteiden kautta (luku 1). Tulkitsen ensinnäkin, että inhimillinen turvallisuus on tekijä, joka on luonut tarpeen vastata tietynlaisiin haasteisiin ja uhkiin globaalien hallinnan kontekstissa (luku 3.1.). Toiseksi tulkitsen, että kansainvälinen oikeus ja rule of law ovat tekijöitä, jotka ovat tukeneet näihin inhimillisen turvallisuuden haasteisiin vastaamista, mutta oikeuttamalla kapeita ja riittämättömiä aloitteita suhteessa haasteisiin (luvut 3.2. & 3.3.). Kolmanneksi tulkitsen, että ICC on tämän prosessin myötä rakentunut ja edellä mainitun kaltainen instituutio (luku 4). Lopuksi tulkitsen, että ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina epäonnistunut, koska sen toimintaa ei määritä tai tue mikään sellainen mekanismi, millä alkuperäisiin inhimillisen turvallisuuden haasteisiin voitaisiin todellisesti vastata (luvut 5 & 6). Pyrin siten hermeneuttisen kehän dynamiikan kautta ymmärtämään kokonaisuutta näiden yksittäisten osatekijöiden ja niiden välisten merkityssuhteiden kautta, jotka määrittävät itse kokonaisuutta.

3. Globaali inhimillinen turvallisuushallinta ja sen instrumentit

Tässä luvussa tarkoitukseni on ensinnäkin hahmottaa sitä, mitä *inhimillinen turvallisuus* (*human security*) on tai mitä sen voidaan ajatella olevan. Tarkoituksena ei ole käydä kaikkia mahdollisia teoretisointeja ja käsitteellistämisiä inhimillisestä turvallisuudesta – jos se edes olisi mahdollista – vaan ennemminkin tarkoituksena on pyrkiä luomaan ja osoittamaan se viitekehys, mistä erilaiset inhimillisen turvallisuuden globaaliin hallintaan liittyvät instrumentit ja niiden institutionalisoituneet muodot nousevat tietynlaisin mekanismein (erityisesti tässä tapauksessa ICC). Väitän, että inhimillinen turvallisuus on olennainen osa globaalia hallintaa ja siksi sitä voidaan kutsua suoraan *inhimilliseksi turvallisuushallinnaksi*⁴. Lisäksi pyrin tuomaan esiin, miten inhimillinen turvallisuushallinta toimii ja saa institutionalisoidun muodon ja oikeutuksensa rule of law'n ja kansainvälisen oikeuden sisäänrakennetun instrumentin kautta. Väitän, että inhimillistä turvallisuutta on sovellettu ja pantu täytäntöön globaalissa hallinnassa, mutta ensisijaisesti vain kapeiden oikeudellisten aloitteiden ja mekanismien kautta. Rule of law ja kansainvälinen oikeus luovat ehtoja inhimilliselle turvallisuushallinnalle ja ilman näiden ehtojen kriittistä arviointia, niillä on potentiaalisesti heikentäviä seurauksia sekä inhimillisen turvallisuuden toteutumiseksi että sen mekanismeille ja tavoitteille itselleen.

3.1. Mitä on inhimillinen turvallisuushallinta?

Globaalin hallinnan idea kehittyi 90-luvun alkupuolella, kylmän sodan jälkeen, kun globalisaation kiihtyessä nähtiin, että maailmanhallituksen poissaolo vaatii keskittymistä jonkinlaiseen ideaan järjestyksestä. Tämän idean taustalla on ajatus siitä, että ei ole mitään erityistä tai yhtä tunnistettavaa auktoriteettia, joka johtaa järjestystä globaalilla tasolla ja valtioiden välillä. Yksinkertaisuudessaan globaalia hallintaa on kuvattu sellaiseksi, mikä pitää sisällään instituutioiden perustamisen ja toiminnan tietynlaisilla säännöillä, jotka määrittävät erilaisia yhteiskunnallisia toimintoja, selvittävät konflikteja, helpottavat yhteistyötä ja lieventävät yhteiseksi nähtyjä ongelmia maailmassa, jossa erilaiset toimijat ovat keskinäisesti riippuvaisia toisistaan (Peltonen 2013, 74–75). Yhtenä kulmakivenä yhteisten ongelmien ja

⁴ Keskusteluissa turvallisuushallinnasta käytetään määritelmien vaihdellessa käsitteitä kokonaisturvallisuus (*comprehensive security*), laaja-alainen turvallisuus, turvallisuushallinta (*security governance*) ja niin edelleen. Tässä tutkielmassa inhimillinen turvallisuushallinta (*global governance of human security*) on erityisenä käsittelyn kohteena.

turvallisuushkien selvittämisen ja ratkaisemisen lisäksi voidaan ajatella ideaa siitä, että globaali hallinta korostaa auktoriteettien tai hallintamekanismien monilukuisuutta eri alueilla, jotka ennemminkin ohjaavat ja opastavat kuin suoranaisesti hallitsevat (Peltonen 2012, 1; Peltonen 2013, 85).

Tämä on tietysti vain yksi tapa ymmärtää globaalia hallintaa. Jotkut painottavat globaalin hallinnan tutkimuksessa valtaa ja sen jakautumista, toiset perinteistä turvallisuutta ja jotkut taas ympäristöä tai maailmantaloutta. Globaalin hallinnan suhteen myös monet antavat erilaisia painoarvoja esimerkiksi valtioiden roolille siinä, toiset taas painottavat verkostoja, kun jotkut tukeutuvat esimerkiksi foucault'laisiin käsityksiin hallintamentaliteetista (ks. esim. Chandler & Hynek 2011; Peltonen 2013, 75; Foucault 2010). Toisaalta voitaisiin myös väittää, että erilaisten ja moninaisten toimijoiden verkostot ovat vieneet jalansijaa valtioilta globaalissa hallinnassa. Silti tämä vaikuttaa kumminkin liialliselta yksinkertaistukselta, sillä valtiot ovat edelleen vahvasti olemassa ja vaikuttavat erityisen paljon esimerkiksi kansainvälisen oikeuden legitimitettiin. Kuitenkin lähempänä voisi olla ajatus siitä, että valtiot ovat iskostettu verkostoihin mukaan samalla tavalla, kun niissä on mukana erilaisia ei-valtiollisia ja kansainvälisiä organisaatioita, ylikansallisia yrityksiä ja muita toimijoita intresseineen ja vaikutusmahdollisuuksineen (Peltonen 2013, 75).

Edellä mainituista globaaliin hallintaan liittyvistä seikoista myös turvallisuus on saanut laajempia ja syvempiä merkityksiä. Turvallisuutta käsitteenä ei välttämättä pidä ymmärtää vastakohtana turvattomuudelle. Turvallisuus ei lähtökohtaisesti tarkoita jotain hyvää tai pahaa, luo lisää vapautta tai sen poissaolo ei tarkoita suoraan turvattomuutta. Ennemmin 'turvallisuus' tarkoittaa tilannetta, missä tunnistetaan turvallisuusongelma ja mihin vastataan joillakin toimenpiteillä (Waeber 1995). Turvattomuus on taas tilanne, missä tunnistetaan turvallisuusongelma mutta ei vastata toimenpiteillä (emt., 1995). Inhimillinen turvallisuushallinta on siten pyrkimys vastata tietynlaisilla toimenpiteillä koettuun turvallisuusongelmaan. Toisin sanoen inhimillinen turvallisuushallinta on turvallistamisen diskurssi, joka pyrkii vastaamaan globaalin hallinnan haasteisiin erilaisilla toimenpiteillä.

Kun inhimillistä turvallisuutta sovelletaan globaaliin hallintaan, painotan valtioiden ja erilaisten verkostoituneiden toimijoiden rooleja sen kehittämisessä ympäri maailman (Peltonen 2013, 86; ks. myös Thomas 2002, 113). Voidaankin väittää, että inhimillinen turvallisuus ja sen hallinta sai alkunsa normatiivisena, liberaalina projektina globaalia hallintaa ja sen politiikkatoimenpiteitä koskevista raporteista. Yksi näistä parhaiten

tunnistettavista ja eniten viitatuimmasta on inhimillistä turvallisuutta käsittelevä YK:n kehitysohjelman (UNDP) raportti vuodelta 1994 (*Human Development Report*). Vaikkakin YK:n raportti oli se, joka pyrki tuomaan esiin inhimillisen turvallisuuden erillisenä ja uutena käsitteenä, samaisia ideoita turvallisuudesta ja globaalista hallinnasta oli jo mietitty aiemmin erinäisissä globaaleissa toimikunnissa ja komiteoissa – näistä mainittakoon esimerkiksi Palmen komitea, Brandt'n komitea, Brundlant'n komitea ja Globaalien hallinnan komitea (Hynek 2011, 157; Oberleitner 2005).

Nopeasti YK:n raportin jälkeen erinäisten toimijoiden verkostot tulivat yhteen inhimillisen turvallisuuden ja globaalien hallinnan nimissä. Kehitystä vauhditti vahvasti Kanada ulkoministerinsä Lloyd Axworthy ja muiden ”samanmielisten” valtioiden ryhmittymän ja eivaltioillisten toimijoiden koalitioiden ja verkostojen siivittämänä (ks. esim. Axworthy 2001; Small 2001). Kanada teki inhimillisen turvallisuuden ideasta ulkopoliittisen prioriteetin ja sen seurauksena rakentui *Human Security Network* -verkosto, jonka tehtävänä oli kehittää ja edistää inhimillisen turvallisuuden hallintaa globaalisti (Oberleitner 2005, 185; Duffield 2007, 112–113). Inhimillinen turvallisuus on tämän jälkeen tunkeutunut useisiin YK:n ohjelmiin ja politiikkatoimiin sekä luonnollisesti ollut erittäin kiistanalainen keskusteltava akateemisissa ympyröissä. Inhimillinen turvallisuus on toiminut monien normien taustalla olevana motivaationa tai sen kautta on rakennettu erilaisia kansainvälisiä normeja ja niiden institutionalisoituneita jatkeita, kuten Ottawan miinankieltosopimus, suojeluvastuun periaate (R2P) ja tässä tutkielmassa kohteena oleva ICC (Kerr 2010, 123; Oberleitner 2005, 195; ks. myös Peltonen 2013).

Käsite inhimillinen turvallisuus nousi esiin turvallisuusteorioita dominoineen valtiokeskeisen näkökulman rinnalle, jota aiemmin määritteli vahvasti valtion ja valtioiden välinen turvallisuus – yksinkertaisesti sanottuna militaristinen, resursseihin, intresseihin ja alueeseen perustuvat ulkoiset turvallisuushukat. Inhimillisessä turvallisuudessa taas on kysymys siitä, että siinä asetetaan ihminen ja ihmiskeskeinen ajattelu turvallisuuden ytimeen siirtämällä huomio yksilöihin, jotka kokevat turvattomuutta valtioiden sisälläkin. Vaikkakin inhimillisen turvallisuuden käsite on turvallisuusopinnoissa suhteellisen uusi, itse ajatus siitä, että yksilöt ja ihmiset pitäisi olla turvattuja, ei sitä ole. Yksilö- tai ihmiskeskeisen turvallisuusajattelun juuret ovat liberalismissa ja sen poliittisessa filosofiassa, joka asettaa yksilön keskiöön erilaisten vapautta ja tasa-arvoa koskevien ehtojen kautta (Kerr 2010, 122).

Inhimillinen turvallisuusajattelu ja sen hallinta tuli kansainvälisen politiikan ja globaalin hallinnan keskiöön kaiken kattavana käsitteenä ja se nähtiinkin jossain yhteyksissä kuhnilaisena turvallisuusparadigman muutoksena (Paris 2001; ks. myös Kuhn (1962/2012)). Inhimillisen turvallisuuden tarkoituksena on yhtäältä laajentaa ja toisaalta syventää turvallisuuden merkitystä. Liberaalin turvallisuuden laajentaminen ja syventyminen pohjautuu siihen ajatukseen, että perinteisesti ajatellut militaristiset turvallisuusuhkat eivät ole riittäviä antamaan ymmärrystä turvallisuuden moniulotteisuudesta, yhteen kietoutuneisuudesta ja sen eri tasoista. Turvallisuuden kohteena eivät ole enää valtiot ja uhkat eivät rajoitu enää valtioiden ulkoihin ja militaristisiin kategorioihin. Inhimillisen turvallisuuden ja sen politiikkatoimien ymmärrys sisältää mobilisoivan suhteen erilaisten verkostoituneiden toimijoiden ja hallinnan välillä, minkä tarkoituksena on rakentaa ja yhdistää turvallisuus laajemmin ja syvemmin erilaisiin ongelmiin, kuten eriarvoisuuteen, köyhyyteen, terveys- ja hyvinvointikriiseihin tai vaikkapa ympäristön, ilmastonmuutoksen ja pakolaisuuden ongelmiin (Duffield 2007, 111; Hynek & Chandler 2011, 1).

Inhimillisen turvallisuuden määritelmät vaihtelevat laajoista kapeisiin, tarkoitusperät huomioiden. Yksinkertaistettuna inhimilliselle turvallisuudelle voidaan ottaa kaksi erilaista tapaa käsitteellistää se: kapea (*freedom from fear*) ja laaja (*freedom from want*, UNDP 1994) määritelmä. Kapea määritelmä tai toisin sanoen ”vapaus pelosta” pitää sisällään ajatuksen, että kaikki uhkat ihmisiin kohdistuvasta poliittisesta väkivallasta valtion tai jonkin muun poliittisesti organisoituneen toimijan kautta tulee olla inhimillisen turvallisuuden keskiössä. Toisin sanoen, inhimillinen turvallisuus on yksilöiden ja yhteisöjen suojelemista sodalta tai muilta väkivallan muodoilta. Tulkitsen laajaa määritelmää niin, että se pitää taas sisällään (kapean määritelmän lisäksi) sen, että inhimillisen turvallisuuden tulee taata yksilölle tietyt perustarpeet: muun muassa turvallisuus nälänhädästä, taudeilta ja sortamiselta sekä suoja yhtäkkisiltä ja loukkaavilta häiriöiltä jokapäiväisessä elämässä. Jotta tällainen inhimillinen turvallisuus voidaan varmistaa, täytyy ottaa huomioon niin taloudelliset, terveydelliset, ympäristölliset, henkilökohtaiset, yhteisölliset kuin poliittisetkin turvallisuuden muodot (Kerr 2010, 122, 124; Tadjbakhsh 2005, 5; Peltonen 2013, 7; Paris 2001, 89–90, Poku 2010, 258). Tässä mielessä siis inhimillisen turvallisuuden tulisi huomioida ihmisten suojeleminen kriittisiltä, hengenvaarallisilta uhkilta huolimatta siitä, mistä ne juontuvat, tapahtuvatko ne valtioiden sisällä vai ulkopuolella tai ovatko ne suoranaisia tai rakenteellisia (Thakur 2004, 347).

Kanadan ja lukuisten muiden *Human Security Network* -verkostoon kuuluvien toimijoiden tarkoituksena on vahvistaa inhimillistä turvallisuutta niin, että maailmasta tulisi humanimpi, turvallisempi, ihmisarvoja kunnioittavampi, vapaa peloista ja tarpeista sekä tasa-arvoinen jokaiselle lähtökohdistaan huolimatta. Tämä pitää sisällään muun muassa perustavat ihmisoikeudet, yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden, siviilien suojelemisen konflikteissa, hyvän hallinnan ja rule of law'n ylläpitämisen (Paris 2001, 91). Tässä mielessä inhimillinen turvallisuus voidaan kiteyttää niin, että sen tarkoituksena on pyrkiä takaamaan ihmisyksilöiden hyvinvointi kokonaisvaltaisesti. Painotan tässä tutkielmassa nimenomaan YK:sta alun perin alkunsa saanutta laajaa määritelmää ja ymmärrystä inhimillisestä turvallisuudesta.

Muutos perinteisestä turvallisuudesta inhimillisen turvallisuuden hallintaan enteilee muutamia tärkeitä asioita, jotka täytyy selventää. Ensinnäkin inhimillinen turvallisuus itsessään ei vielä luo kansainvälisiä velvoitteita, vaan ennemmin kohottaa valtioiden velvollisuuksia suhteessa sen kansalaisiin. Yhtäältä se velvoittaa, etteivät valtiot aiheuta uhkaa kansalaisiaan kohtaan ja toisaalta taas, että valtiot suojelevat kansalaisiaan erilaisilta uhkilta. Kuitenkin inhimillinen turvallisuus globaalina hallintana luo tarpeen ja vastuun kaikkien ihmisten turvallisuuden takaamiseksi. Turvallisuus tässä mielessä nostetaan kosmopoliittiselle tasolle, joka ei pelkästään luo velvoittavaa vastuuta kansainväliselle yhteistyölle ja tuelle, vaan myös luo velvoitteita koskien valtion sisäisiä uhkia ja niiden ihmisiä. Tästä seuraa velvoitteita hyvinvoiville ja vauraille valtioille suojeluvastuun ja kansainvälisen yhteistyön myötä, jolloin voidaan joutua estämään tai hillitsemään toisia valtioita tai valtioiden sisällä toimivia ryhmittymiä, kun ne päätyvät vahingoittamaan kansalaisiaan, alueella olevia siviilejä tai eivät muuten täytä inhimilliseen turvallisuuteen sisällytettyjä ehtoja (Penz 2001, 46–47). Tässä mielessä inhimillisen turvallisuuden hallinnasta tulee yhteinen huoli kansainvälisessä politiikassa, joka luo legitiimin vastuun valtioille yksilöiden turvallisuudesta, missä tahansa yksilöt ovatkaan (von Tigerstrom 2007, 49).⁵

⁵ Kyseisen kappaleen keskustelu inhimillisen turvallisuuden luomista ehdoista on hyvin pitkälti iskostettu kansainvälisen oikeuteen tai kansainväliseen tapanormistoon kansainvälisessä politiikassa. Kyseessä on liberalismiin hyvin kytkeytyvä hallinnan ajattelu, joka pitää sisällään erilaisia vastuuta ja velvollisuuksia. Kansainvälisiä normeja tai kansainvälistä oikeutta ei kuitenkaan aina noudateta. Ei ole siis kiveen hakattua sen osalta, että länsimaiset vauraat valtiot aina suojeluvastuun ja kansainvälisen yhteistyön myötä täyttäisivät velvoitteensa. Toiminnan esteenä voi olla monia syitä, vaikka periaatteellisesti inhimillinen turvallisuus olisikin yhteinen huoli kansainvälisessä politiikassa.

Kuten käy ilmi, inhimillinen turvallisuushallinta luo tietynlaisia ehtoja perinteiselle valtion suvereniteetille. Jotkut ovat väittäneetkin, että valtion alueeseen perustuva suvereniteetti määrittyy inhimillisessä turvallisuushallinnassa uudelleen ja muuttuu individualisempaan käsitykseen suvereniteetista (Oberleither 2005, 194). Kuitenkin vastuu järjestää ja luoda puitteet inhimilliselle turvallisuudelle on ensimmäisenä valtioilla itsellään. Tästä tietysti seuraa, kun valtiot eivät ole *halukkaita tai kyvykkäitä kantamaan vastuutaan*⁶ omasta suvereniteetistaan ja siihen sisältyvästä inhimillisestä turvallisuudesta, muilla toimijoilla, monesti ylikansallisilla yhteenliittymillä, on velvollisuus tai ainakin jonkinlainen moraalinen suojeluvastuu toimia (Tadjbakhsh 2005, 9–10).

Määritelmät inhimillisestä turvallisuudesta ovat moninaisia, sekä laajoja että kapeita ja vaihtelevat tilanteiden mukaan. Kuten Paris (2001, 92) väittää, inhimillinen turvallisuus on niin laaja, ympäröivä ja rajaton, että siitä uhkaa tulla niin määrittelemätön, ettei siitä ole apua päättäjille päätöksentekoon ja politiikkatoimenpiteisiin. Tämä voi olla siinä mielessä oikeutettu huomio, sillä inhimillinen turvallisuus pyrkii kokonaisvaltaiseen viitekehykseen turvallisuudesta. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että juuri tässä kohtaa Parisin kritiikki koskee nimenomaan inhimillisen turvallisuuden ongelmaa siitä, että se ei mahdollista kovin nopeaa tapaa reagoida erilaisiin tilanteisiin ja kriiseihin ja luo ongelmia päättäjille *ad hoc* -tilanteissa.

Joka tapauksessa on paljon selvempää, että inhimillinen turvallisuushallinta kykenee luomaan erilaisia politiikkaohjelmia tai normeja, joilla on tietynlaisia ehtoja kansainvälisessä politiikassa. Siinä mielessä inhimillinen turvallisuus on enemmän sellainen idea, jonka velvoitteet ja interventiot on tarkoitettu ennemminkin estämään ja ehkäisemään ongelmia keskittymällä vääryyksiin pitkällä aikavälillä. Se siis pyrkii ottamaan huomioon konfliktien tai muiden toimimattomuuksien ja niistä seuraavien vääryyksien pohjimmaiset sosio-ekonomiset tekijät (Tadjbakhsh 2005, 10, 23). Tässä mielessä inhimillisen turvallisuuden hallinta edellyttää moraalisen suojeluvastuun lisäksi tietynlaista ihannetta oikeudenmukaisuudesta.

Kuten Kerr (2010, 126–127) väittää, jos ajattelemme inhimillistä *turvattomuutta* poliittisena tai muuna väkivallan muotona, monet siihen johtaneet tekijät voidaan kausaalisesti löytää

⁶ Tämä inhimillisestä turvallisuudesta nouseva suojeluvastuun toimintaperiaate on sisällytetty muun muassa Responsibility to Protect -periaatteeseen sekä Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisasiakirjaan, eli Rooman perussääntöön. Rooman perussäännössä ja Kansainvälisen rikostuomioistuimen kontekstissa puhutaan komplementaarisuuseriaatteesta (siitä luvussa 5 enemmän). Ks. esim. Rome Statute, 17 artikla.

valtioiden sisäisistä, välisistä tai kansainvälisistä kehittymättömistä rakenteista. Monesti nämä kausaaliset linkit pitävät sisällään monia eri tekijöitä ja ovat yhteen kietoutuneita – esimerkiksi köyhyys, eriarvoisuus ja huono hallinta ovat linkittyneitä poliittiseen väkivaltaan. Tämä johtaa inhimillisen turvallisuuden kehämäiseen dynamiikkaan, jossa tilanne voi toimia myös toisin päin: poliittinen väkivalta voi aiheuttaa köyhyyttä ja huonoa hallintaa. Kerr näkee, että tämä linkittyneisyys paljastaa niitä kohtia turvallisuudesta kriisitilanteissa, joita voidaan hyödyntää sekä analyyttisesti että politiikan tasolla. Siksi ongelmistaan huolimatta laajempi näkemys, joka huomioi myös erilaiset rakenteelliset vaikutustekijät, on välttämätön. On myöskin erittäin tärkeää painottaa sitä, että näiden tekijöiden linkittyminen ja keskinäisriippuvuus sekä seuraukset eivät johdu pelkästään valtioiden sisäisistä rakenteista vaan niihin liittyvät vahvasti myös globaalien tason rakenteet, toiminnot ja valinnat (esim. globaali talous).

Joka tapauksessa tämä kausaalinen dynamiikka on tärkeää siinä mielessä, että se antaa ymmärryksen siitä toiminnasta ja toisaalta turvallisuusratkaisuihin liittyvistä ongelmista, mitä inhimillisen turvallisuuden hallinnassa kriisien kontekstissa esiintyy. Nämä kysymykset ovat tärkeitä monesti humanitaaristen interventioiden ja niiden oikeutuksen tutkimuksessa. Tässä tutkielmassa humanitaariset interventiot perinteisessä mielessä eivät ole kuitenkaan tutkimuksen kohde, vaan paneudun ICC:n toimintaan (jota voidaan pitää myös interventionistisena), jonka toimintaperiaatteet nousevat samoista inhimilliseen turvallisuushallintaan sisältyvistä ehdoista.

Kuitenkin se, mitä esimerkiksi Kerr ei tuo esiin, on rule of law'n periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden toiminnan vaikutukset ja ehdot inhimillisen turvallisuuden hallinnassa. Koska inhimillinen turvallisuushallinta pyrkii myös konstituoimaan oikeuksia, niin ne näkyvät kansainvälisissä oikeudellisissa ja juridisissa viitekehyksissä globaalilla tasolla, jotka rule of law'n kautta pyrkivät oikeuttamaan tietynlaisia ehtoja myös valtioiden kansallisille oikeusjärjestelmille ja yksilöille (Behringer 2005, 309). Koska tutkielmani aihe kohdistuu ICC:hen, jota pidetään ensisijaisesti kansainvälisoikeudellisena elimenä, seuraavaksi täytyy tarkastella rule of law'n ja kansainvälisen oikeuden luonnetta suhteessa inhimilliseen turvallisuushallintaan, jotta voidaan ymmärtää tätä viitekehystä ja siitä nousevia institutionalisoituja mekanismeja sekä niissä esiintyviä ongelmia paremmin.

3.2. Liberaali *rule of law*⁷ instrumenttien oikeuttajana: kriittisen koulukunnan tulkinta

Kuten edellä pyrin esittämään, inhimillinen turvallisuushallinta siis tukeutuu liberaaleihin, kosmopoliittisiin arvoihin ja tavoitteisiin samalla laajentaen valtioiden velvollisuuksia yli rajojen ja ympäri maapallon. Tästä syystä jotkut katsovat sen olevan luonteeltaan interventionistinen (Oberleither 2005, 194). Myös monien kansainvälisten normien uudelleen muokkautuminen ja muuttuminen näkyy inhimillisen turvallisuuden hallinnassa. Jotkut ovatkin osoittaneet, että ennen monet kansainvälisesti kyseenalaiset toimet, jotka nyttemmin ovat normitettuja tai rajoitettuja, verhottiin kansainvälisiltä tarkasteluilta vedoten valtion suvereniteettiin. Tässä mielessä tämä muutos myös näkyy siinä, miten inhimillinen turvallisuushallinta muokkaa ja muuttaa kansainvälisiä juridisia dokumentteja (emt., 195).

Mitä *rule of law* sitten tarkoittaa? *Rule of law* on liberaalin oikeudellisen mielikuvituksen tuottama periaate. Käsite kuvaa yhteiskunnallista järjestelmää, mikä jakaa yhteiskunnan poliittiseen ja oikeudelliseen ulottuvuuteen, ja jossa politiikka pyritään alistamaan oikeudellisen ulottuvuuden sisään (Hurd 2014, 40). Yksinkertaisesti sillä tarkoitetaan sitä, että instituutioiden, valtioiden ja yksilöiden täytyy noudattaa kyseisen järjestelmän lakeja, sääntöjä tai oikeutta – mikään tai kukaan ei ole niiden yläpuolella. *Rule of law* pyrkii hallitsemaan valtaa ja mielivaltaista vallankäyttöä oikeuden kautta. Periaatteen mukaan sääntöjen täytyy olla mahdollisia, yleisiä ja tasa-arvoisia, julkisia ja vakaita. Ajatus modernista valtiojärjestelmästä linkitetään sekä historiallisesti että käsitteellisesti liberaalin *rule of law*'n periaatteeseen. *Rule of law* vaikuttaa ainoalta ajateltavissa olevalta organisoitumisen periaatteelta vain sellaisessa järjestelmässä, joka olettaa valtioiden ajavan vain omia intressejään ja joka olettaa, että nämä intressit ovat täydellisessä tasa-arvossa (Koskenniemi 2011, 35).

Kun *rule of law*'n ideaalia ja sen periaatteiden mukaan toimivaa järjestystä tarkastellaan hieman kriittisemmin, paljastuu ongelmia. Perustan kritiikkini pitkälti kriittisen teorian perinteestä kumpuaviin ajattelijoihin. Tässä en tarkoita sillä mitään yhtenäistä koulukuntaa tai selvästi rajattua ajattelutapaa, vaan hyödynnetty kritiikki tulee osaltansa niin politiikkatieteiden, erityisesti kansainvälisten suhteiden, kuin kansainvälisen oikeuden teoriasta. Kritiikin voidaan sanoa olevan yleisesti liberalismiin kritiikkiä, mutta keskityn tässä tuomaan esiin niitä ongelmakohtia, joita *rule of law*'n ideaali tuottaa. Siksi on tässä vaiheessa

⁷ *Rule of law*'sta on muun muassa käytetty synonyymisesti myös käsitteitä oikeusvaltioperiaate ja sääntöperiaate. Tässä pitäydyn kuitenkin alkuperäisessä.

hyvä tehdä selväksi, mitä tarkoitan kansainvälisen oikeuden ja rule of law'n suhteella politiikkaan (ja inhimilliseen turvallisuuteen) ennen kuin palaan takaisin viitekehystäni määrittävään argumenttiin.

Käsitykseni kansainvälisestä oikeudesta tulee lähelle sitä, mitä kutsutaan *instrumentaaliseksi* kansainväliseksi oikeudeksi: oikeus nähdään joukkona resursseja tai työkaluja, joita valtiot ja muut vahvat toimijat käyttävät selittämään, legitimoimaan ja oikeuttamaan toimintaansa ja politiikkatoimenpiteitään (Hurd 2014, 39–40). Tämä näkemys ei kiellä kansainvälisten juridisten sääntöjen voimaa, vaan pyrkii osoittamaan, miten kansainvälinen oikeus sijoittuu suhteessa kansainväliseen politiikkaan. Ymmärtääkseen kansainvälisen oikeuden politiikkaa, kysymys ei ole vain siitä kuka kirjoittaa säännöt ja kenen intressien mukaan, vaan täytyy tarkastella, miten kansainvälistä oikeutta käytetään, mitä se merkitsee ja mitä se mahdollisesti syrjäyttää (emt., 40).

Gerd Oberleither (2005) kysyy artikkelissaan, onko inhimillinen turvallisuus haaste kansainväliselle oikeudelle? Vaikkakin hänen artikkelinsa monessa kohtaa antaa hyviä näkemyksiä inhimillisen turvallisuuden ja kansainvälisen oikeuden suhteesta, kysymys itsessään antaa ymmärtää, että kansainvälinen oikeus on jotenkin politiikasta (tai turvallisuushallinnasta) irrallinen ja erotettavissa oleva entiteetti. Vaikkakin on jokseenkin turvallista olettaa, ettei Oberleither näe tätä näin yksipuolisesti, suhdetta ei kuitenkaan kovin tarkasti määritellä.

Esimerkiksi kriittisen koulukunnan edustaja Martti Koskenniemi (2011, v) vastaisi tähän, että ei ole olemassa kahta erillistä ja selvää entiteettiä kuin kansainvälinen oikeus ja kansainvälinen politiikka. Sellainen tutkimus, joka pyrkii selvittämään esimerkiksi kansainvälisen oikeuden vaikutusta politiikkaan tai *vice-versa*, olisi kuin tutkisi kristinuskon suhdetta uskontoon. Siksi tämä suhde (jos sitä siksi voidaan sanoa) ei ole yksi kahden erillisen entiteetin kohtaamisesta johtuva, vaan ennemminkin kysymys on yhdestä identiteetistä. Esimerkiksi voidaan ajatella, että kansainvälinen oikeus on politiikan ilmaisemista samalla tavalla kuin kristinusko on yhdenlainen ilmaus uskonnollisesta hengellisyydestä (emt., v). Tietysti, jos ei voida tehdä mitään erotusta, edes analyttisiä tarkoituksia varten näiden kategorioiden välille, niin luultavasti mikään ei olisi enää kovin mielekästä.

Christian Reus-Smitille (2004, 37) politiikan ja oikeuden suhde näkyy liberaalina suvereniteetikäsityksenä. Tämän alla esimerkiksi parlamentit voidaan nähdä yhtäaikaaisesti

sekä poliittiseen että oikeudelliseen ulottuvuuteen kuuluvina – lainsäätäjänä ja politiikan tekijänä. Niin sanotun lainsäädäntöprosessin ja politiikan jälkeen hyväksytyt muodollinen tapaoikeus ja esimerkiksi oikeusistuimet taas idealisoidaan kuuluvan puhtaasti vain oikeudelliseen ulottuvuuteen, josta politiikka on korvattu objektiivisella oikeudellisella tulkinnalla ja tuomitsemisella. Yleisesti tämän on perusteltu johtuvan siitä, miten liberaali modernisaatio on tuottanut tiedon fragmentaatiota, jonka ideat ovat johtaneet näkemyksiin esimerkiksi politiikasta ja oikeudesta täysin erillisinä ihmistoiminnan alueina ja tieteellisen tutkimuksen kenttinä (Reus-Smit 2004, 37). Tämä näkyy myös kansainvälisen oikeuden sisäisenä fragmentaationa.

Joka tapauksessa, kuten ei ole mahdollista tehdä kovin mielekästä eroa kansainvälisen oikeuden ja politiikan välillä, ei ole siten myöskään merkittävää eroa, kun *tehdään* kansainvälistä oikeutta tai kansainvälistä politiikkaa. Kuitenkin puhuttaessa politiikasta tässä kontekstissa, sillä on tarkoitus korostaa valintojen todellista olemassaoloa kansainvälisessä oikeudessa vastakohtana tai kontrastina erilaisille teknisille kansainvälisen oikeuden oikeuttamisen mekanismeille (Koskenniemi 2011, vi, viii) – vastakohtana sen monesti oletetulle muodollisille ja objektiivisten sääntöjen luonteelle (ks. myös emt., 254–256). Tämä tulee myös lähelle sitä, mitä Reus-Smit (2004, 14) näkee kansainvälisen oikeuden ja politiikan suhteesta: toisaalta kansainvälinen politiikka asettaa ehtoja kansainväliselle oikeudelle, ja jonka jälkeen kansainvälinen oikeus taas ruokkii ja muokkaa politiikan ilmaisemista. Toisin sanoen, kansainvälinen oikeus voidaan siten ymmärtää sellaisena prosessina, jossa poliittisten preferenssien artikulointia oikeudellisiksi tai juridisiksi väittämiksi ei voida ottaa erilleen niistä poliittisen kamppailun ehdoista, joissa se on luotu (Koskenniemi 2011, 221).

Kuten Antonio Franceschet väittää (2005a, 1), kansainvälinen oikeus ja juridiset säännöt ovat yhä enenevässä määrin tärkeämpiä globaalissa hallinnassa konstituoidessaan, muokatessaan ja rajoittaessaan poliittisia suhteita. Rule of law nousi esiin ensimmäistä kertaa YK:n yhteydessä vuonna 1991 (CICC 2006). Sittemmin rule of law'n vahvistaminen sekä kansallisesti että kansainvälisesti on saanut laajaa tukea useissa YK:n projekteissa liittyen erityisesti rule of law'n, oikeudenmukaisuuden sekä rauhan ja turvallisuuden rakentamiseen konflikti- ja jälki-konfliktitilanteissa (ks. CICC 2006; Koskenniemi 2011, 37–38). Rule of law'n määrittelyä ja käsitettä ollaan pyritty yhtenäistämään YK:n pääsihteerin raporteissa erityisesti konflikti- ja jälki-konfliktiyhteiskuntien kontekstissa (UNSC 2004; UNSC 2011a; UNSC 2013a).

Ensimmäisen ja yhden tärkeimmistä ja laajamittaisimmista raporteista julkaisi silloinen YK:n pääsihteeri Kofi Annan (UNSC 2004, 4), joka määritteli rule of law'n hallinnan periaatteeksi:

It refers to a principle of *governance* in which all persons, institutions and entities [...] including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards (kursiivi lisätty).

Franceschet'lle (2005a, 1) rule of law'n periaatteen hallintaan liittyy perustava logiikka: samalla kun näitä säännöksiä luodaan, sovelletaan ja toimeenpannaan, niiden todetaan olevan puutteellisia. Usko näihin sääntöihin ja niiden tarpeellisuuteen – ja samanaikaiseen puutteellisuuteen – on samalla uskoa rule of law'n ideaaliin. Myös Koskenniemi (2003, 481) väittää, että mitä enemmän rule of law'n ideaali ja sen instituutiot ovat puutteellisia tai jäävät vajavaiseksi, niin sitä arvokkaampana tämä ideaali ilmenee. Kuten joissakin yhteyksissä on esitetty, tämän liberaalin ideaalin ydin otetaan Locken yksilönvapauden liittyvistä ajatuksista, jossa järjestyksen on perustuttava vapaiden ja yhdenvertaisten tai tasa-arvoisten yksilöiden suostumukseen (Alvesalo 1997, 54; ks. myös Koskenniemi 2011, 36).

Yksinkertaisesti sanottuna rule of law on periaate, jonka ideaali pyrkii ilmaisemaan tietynlaista, liberaalia ihannetta oikeudenmukaisesta järjestelmästä. Liberalismi vaatii vapauden ja tasa-arvon toteutumiseksi tietynlaiset säännöt, joihin uskotaan. Rule of law on siten näihin sääntöihin uskoa luova ja niiden oikeuttamista hallitseva periaate – sääntöjen hallinnan periaate. Rule of law'n periaate perustuu idealle, joka pyrkii oikeuttamaan sellaista järjestystä, joka on objektiivinen. Tämä pitää sisällään sen, että julkisessa lainsäädäntöprosessissa luodut ja hyväksytyt säännöt ovat muodollisia ja neutraaleja – tasa-arvoisia ja yhdenmukaisia kaikille. Prosessi siis takaa sääntöjen objektiivisuuden. Koska rule of law'n periaatteiden mukaan toimiva järjestys edellyttää normatiivisuutta ja sääntöjen konkreettisuutta vapauksien takaamiseksi, täytyy sen kyetä koko ajan legitimoimaan ja varmistamaan järjestyksen neutraalius ja objektiivisuus (ks. Koskenniemi 2005, 71–72). Hieman toisin sanoen, keskeisiä ominaispiirteitä sille on, että oikeus erotetaan muista sosiaalisen kontrollin muodoista, ja jonka normit luonnehditaan objektiivisiksi ja legitimeiksi normatiivisiksi mekanismeiksi, kun taas muut normityypit ovat tai niitä voidaan pitää subjektiivisina ja puolueellisina (Alvesalo 1997, 55–56).

Tällainen yhteiskunnan organisointi siis edellyttää rule of law'lta ajatuksen, jossa säännöt ovat objektiivisia ja ideat, preferenssit ja näkemykset eivät, koska ne ovat subjektiivisia ja siten poliittisia. Koskenniemi väittää (2011, 38), että jos jokin pyrkii osoittamaan

kansainvälisen oikeuden objektiivisuuden, vaatii se muutamia hankalia toimenpiteitä. Ensinnäkin pitää kyetä varmistamaan oikeuden konkreettisuus sellaisilla säännöillä, jotka eivät palaudu luonnollisen oikeuden teorioihin – eli tietynlaisiin moraali- tai oikeudenmukaisuusteorioihin. Toiseksi täytyy taata oikeuden normatiivisuus luomalla välimatkaa oikeuden olemassa olevien sääntöjen ja valtion aktuaalisen toiminnan, käyttäytymisen, halun ja intressien välillä. Kansainvälinen oikeus nauttii itsenäisyyttä politiikasta vain, jos molemmat ehdot täyttyvät. Vaatimus oikeuden konkreettisuudelle tulee liberaalista arvosubjektivismin periaatteesta. Välttääkseen poliittisen subjektivismin ja sille epälegitiimit rajoitukset, oikeuden täytyy perustua johonkin todelliseen, kuten aktuaaliseen valtioiden käyttäytymiseen, haluun tai intresseihin (emt., 39). Normatiivisuuden vaatimus tulee taas siitä, että oikeutta pitäisi soveltaa huolimatta juridisten subjektien poliittisista preferensseistä, eikä sen pitäisi pelkästään reflektoida sitä, mitä valtiot tekevät vaan myös olla kriittinen valtioiden politiikkaa kohtaan (emt., 39). Lisäksi siihen liitetään ajatus determinismistä: kun oikeudellisia normeja sovelletaan, ne takaavat ratkaisujen ennaltamääräytyvyyden ja ennustettavuuden (Alvesalo 1997, 55–56).

Hyvin perinteinen ajatus liberaalissa perinteessä siis on, että muodolliset, juridiset säännöt luovat järjestyksen, jossa oikeudelliset subjektit ovat vapaita epälegitiimeistä pakkovallan ja hyväksikäytön mekanismeista kansainvälisesti. Tässä mielessä tärkeää on myös huomioida se, miten rule of law tietyllä tapaa tuo yksilöt ja niiden toiminnan ja huolet suurempaan kokonaisuuteen tekemällä niistä ”julkisia” (Franceschet 2004, 26). Valtioiden sisäinen politiikka tuodaan kansainväliselle tasolle kohdistamalla huomio yksilöihin ja heidän oikeuksiin. Oletuksena siis on, että kansainvälisen oikeuden pitäisi perustua sellaisille arvoille, jotka asettuvat yksilökeskeiseen liberalistiseen järjestelmään: muun muassa tiukka tasa-arvo lain edessä, perustuslailliset oikeudet ja erityisesti suvereenien valtioiden oikeuksien lisäksi yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet (emt., 27). Jotta tämänkaltaiset ehdot voivat täytyä, oikeuksien hallinta edellyttää kansainvälistä tai ylikansallista yhteenliittymää tai auktoriteettia.

Rule of law’ssa ei ole kuitenkaan ainoastaan kysymys yksilöiden välisistä muodollisista ja näennäisistä yhteiselon säännöistä, vaan myös valtioiden sisäisen poliittisen kulttuurin

muuttamisesta juridisilla säännöillä niin, että valtiot käyttäytyisivät rationaalisesti⁸ ja sivistyneesti suhteessa yksilöihin (emt., 27). Tämän kaltainen rule of law'n ideaali tukee sitä käsitystä, että valtiot ovat kansalaistensa instrumentteja eikä toisinpäin. Se ei ole suoranaisesti suvereenia valtioita vastaan, vaan ennemminkin niin, että suvereniteetti on normatiivinen, toiminnallinen ominaisuus, joka on riippuvainen vastuustaan yksilöille. Jos jokin valtio epäonnistuu tässä vastuussaan, niin muut suvereenit valtiot voivat käyttää kansainvälistä auktoriteettia suojellakseen yksilöiden oikeuksia. Kiteytettynä, tasa-arvo lain edessä ja juridisesti suojatut oikeudet eivät pitäisi riippua suvereenien valtioiden suhteellisista heikkouksista, vaan kaikilla yksilöillä tulisi olla mahdollisuus liberalismiin edellyttämään oikeudenmukaisuuteen, sillä mikään valtio, maa tai yksilö ei voi olla lain yläpuolella (emt., 27).

Kriittisen koulukunnan edustajille rule of law ei ole kuitenkaan mikään ylimaallinen periaate tai objektiivinen fakta vaan normatiivisuutensa lisäksi ennen kaikkea regulatiivinen konsepti (Franceschet 2004, 23, 27–28). Kuten rule of law'n ideaaliin kuuluu, erilaiset juridiset subjektit ovat vastavuoroisesti rajoitettuja oikeudellisten velvoitteiden kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että on olemassa tai ainakin pitäisi olla olemassa sellaisia perustavia oikeudellisia periaatteita, joita ei voida legitiimisti uhrata tai käyttää jonkin toisen tarkoituksia varten – kukaan ei ole siten lain yläpuolella. Kuitenkin, rule of law'ta sovelletaan tai käytetään oikeuttamaan hyvinkin erilaisia tarkoituksia kansainvälisessä järjestelmässä: tästä seuraa, että ideaalit oikeudelliset velvoitteet voivat turvata ja oikeuttaa jokseenkin hyvin tarkoituksenmukaisia tavoitteita (emt., 23). Tästä syystä kriittiset ajattelijat ovat olleet jokseenkin skeptisiä sen suhteen, että rule of law tuottaisi puhtaasti pelkkiä muodollisesti toimivia oikeudellisia suhteita, ja keskittyikin sen sijaan siihen, miten tämä ideaali ja siitä nousevat instituutiot hyväksyvät ja vahvistavat tietynlaisia pyrkimyksiä, joiden juuret ovat vallitsevissa poliittisissa, yhteiskunnallisissa ja taloudellisissa voimissa ja rakenteissa (emt., 24).

Koskenniemelle (2005, 71) tämän liberaalin vision itseään vahvistavat pyrkimykset juontuvat sen sisään rakennetusta ristiriidasta. Perustavanlaatuinen ristiriita on siinä, miten se pyrkii toimimaan kahden vastakkaisen vaatimuksen kanssa, yksilönvapauden ja yhteiskunnallisen järjestyksen kanssa. Tätä vastakkainasettelua ja aitoa konfliktia sen ideaali pyrkii purkamaan

⁸ Jotkut mieltävät tämän rationaalisuuden perustuvan liberalismille olennaisten subjektiivisten intressien maksimoinnin ja markkinatalousrationaalisuuden kautta muodostuvaksi yleisen edun periaatteeksi. Ks. Alvesalo 1997, 54–55.

sovinnonteon kautta, joka jätetään rule of law'n mekanismille. Rule of law jää siten ristiriitaiseksi: jotta voidaan säilyttää vapaus, täytyy luoda järjestys rajoittamaan tätä vapautta. Toisin sanoen, tässä konfliktissa on individualistinen argumentti siitä, että yhteiskunnallinen järjestys on perimmiltään legitiimi vain niin kauan kuin se mahdollistaa yksilönvapaudet. Lisäksi siinä on myös argumentti siitä, että yksilönvapaudet voidaan varmistaa vain, jos yhteiskunnallinen järjestys on normatiivisesti pakottava (emt., 71).

Kuten rule of law'n ideaaliin kuuluu, kaikki yksilöt ovat yhdenvertaisia tai tasa-arvoisia lain edessä. Kuitenkin sen säännellessä ja ohjattaessa oikeuksia paljastuu jokseenkin ongelmallinen suhde: yhtäältä se tukee liberaalia myyttiä perustavasta muodollisesta ja näennäisestä tasa-arvosta eri yksilöiden välillä ja toisaalta taas se on sokea huomattaville aineellisille ja materiaalisille eriarvoisuuksille näiden yksilöiden välillä. Tämä nostaa esiin sen, miten rule of law hyväksyy ja vahvistaa tiettyjä tasa-arvon ja eriarvoisuuden muotoja. Oikeudellinen, muodollinen tasa-arvo on tämän normatiivisen järjestelmän sisäsyntyinen ominaisuus, kun taas aineelliset ja materiaaliset eriarvoisuudet eivät siihen sisäsyntyisesti kuulu, ja ovat siksi perustavanlaatuisesti ja kausaalisesti tämän järjestelmän ulkopuolella (Franceschet 2004, 23; ks. myös Koskeniemi 2003, 485).

Tässä mielessä rule of law pitää sisällään siis ajatuksen sääntöjen muodollisuudesta, joka edellyttää objektivismia. Tähän lukeutuvat vain sellaiset periaatteet ja tarkoitukset, jotka ovat hyväksytyt tai joiden hyväksyntää vahvistetaan ja oikeutetaan sillä, että ne ovat välttämätön osa oikeudellista tai juridista päättelyä vastakohtana avoimelle poliittiselle, ideologiselle tai filosofiselle keskustelulle (Alvesalo 1997, 60–61). Tämä palautuu niin ikään liberalismiin ja rule of law'n perustavanlaatuisiin ristiriitoihin. Ytimessä on ajatus, että arvojen muodostus on yksilöllinen, subjektiivinen prosessi, vaikka samaan aikaan järjestelmä olettaa, että kansainvälinen oikeus voidaan legitimoida ainoastaan objektiivisiin normeihin vetoamalla. Legitimiteettiä ei voida johtaa tai saada arvoista, sillä ne ovat subjektiivisia, mutta jos arvot eivät olisi subjektiivisia, niin oikeuden muodollinen objektiivisuus ei takaisi niiden legitimiteettiä (emt., 64; ks. myös Leff 1979). Yksilöiden välinen kanssakäyminen ja suhteet ovat yhtäaikaaisesti sekä välttämättömiä vapauden ja oikeuden kannalta että yhteen sovittamattomia niiden kanssa.

Tästä syystä jotkut johtavat, että liberalismiin edellyttämä rule of law ja kansainvälinen oikeus eivät muodosta koherenttia ja loogista normeista muodostuvaa kokonaisuutta, joka pystyisi tuottamaan konkreettisia ja ennalta määräytyneitä ratkaisuja, vaan on ennemminkin

ristiriitainen ja tämän ristiriidan kieltämisestä toistava kokonaisuus (emt., 62–63). Niinpä politiikassa ilmenevät ideologiset ristiriidat toistuvat juridista päätöksentekoa määrittävissä argumenteissa. Siksi olisi jokseenkin keinoitekoista ja jopa ”naurettavaa” väittää, että lainsäädäntöprosessi olisi ainoastaan selvästi ideologinen, kun taas prosessin tuloksena oleva laki tai tapaoikeus ja sen soveltaminen sellaista, jossa ”kyetään irrottautumaan kaikista siihen liittyvistä ristiriidoista” (emt., 71). Tästä syystä sen sisään rakennettuna ominaisuutena on loputtomat *ad hoc* -reaktiot paikatakseen näitä ristiriitoja ja oikeuttaakseen omaa olemassaoloaan erilaisin sattumanvaraisin tai mielivaltaisain puolusteluin (emt., 61–62).

Huolta rule of law’n periaatteiden sisäisistä ristiriidoista sekä kansainvälisen oikeuden yhtenäisyydestä on pyritty ratkaisemaan luomalla institutionaalisia ratkaisuja innovaatioiden ja erikoistumisen kautta, jotka ovat tulleet esiin erilaisin hyvin erikoistuneiden, teknisten oikeuden alojen kautta (esim. kansainvälinen talousoikeus, ympäristöoikeus, ihmisoikeudet ja kansainvälinen rikosoikeus). Poikkeukset nämä ratkaisut ovat ylikansallisia. Uudet kehityskulut eivät ole kuitenkaan johtaneet yhtenäisyyteen (ks. Koskenniemi 2011, 334, 336–338). Tästä niin kutsutusta kansainvälisen oikeuden *fragmentaatiosta* on sittemmin seurannut, että eri oikeudellisten erikoisalojen säännöt ovat tilanteista riippuen monesti ristiriidassa toistensa kanssa. Näiden tilanteiden ratkaisu vaatii erityistä pätevyyttä, päätöksentekokykyä ja kamppailua siitä, mikä on oikea tulkinta tai mitä oikeuden alaa tietty tilanne edes koskee (Koskenniemi 2011, 335; Koskenniemi 2003, 475–476). Koska erikoisalat ovat ristiriitaisia ja ne ovat tilanteista riippuen päällekkäisiä ja yhtenäisen auktoriteetin sijaan pohjautuvat jokaisen alan omaan päättävään auktoriteettiin (ja luonnollisesti näitä instansseja tukeviin lobbareihin ja intressiryhmiin), niin myös niiden toiminnot ja preferenssit poikkeavat näiden erilaisten, kilpailevien elimien välillä (Koskenniemi 2011, 228–229).

Vaikkakin fragmentaatio on luonut kamppailuja eri oikeuden alojen välillä, siinä piilee myös ainakin yksi toisenlainen vakava ongelma. Kuten Koskenniemi (2011, 234–235) väittää, kansainvälinen oikeus aina vahvistaa tiettyä hegemonista narratiivia, tiettyä ymmärrystä poliittisesta konfliktista, joka on osa tätä konfliktia itsessään. Kun keskitytään esimerkiksi pelkästään yksilöön ja sen syyttämiseen, sitoudutaan samalla siihen, että jää monesti huomaamatta tai näkemättä ne tärkeät taloudelliset ja poliittiset rakenteet, jotka ovat luoneet näitä konfliktisia tilanteita. Niitä ei välttämättä nähdä olennaisina osina kyseistä oikeuden alaa. Koskenniemi (emt., 235) kiteyttää asian hyvin kuvaavasti:

Criminal law is a weak and vulnerable strategy to cope with large crises: the more we insist on its technical character, the more we look away from its role in strengthening one narrative over others, and the more the trial will ratify the hegemony of that power on whose shoulders justice sits.

Näistä syistä monet ovat päätyneet siihen johtopäätökseen, että kansainvälinen oikeus ei toimi neutraalisti, vaan ennemminkin palvelee ja ajaa vain tiettyjä intressejä ja arvoja (ks. Franceschet 2004, 28). Tässä mielessä kansainvälisessä politiikassa rule of law'n ideaalin tarkoitus on konstituoida sellaista yhteiskunnallista järjestystä, joka edelleen vahvistaa niitä oikeudellisia, muodollisia rakenteita ja jättää huomioimatta muut sen ulkopuolella olevat – erityisesti taloudellista eriarvoisuutta ja sen jakautumista koskevat säännökset (ks. Koskenniemi 2011, 236). Rule of law'n ideaalin pitäisi toimia kansalaisten ja vallan sovittelijana, ei toisinpäin. Tällä on siten kriittisiä vaikutuksia rule of law'han itsessään: jos rakenteista nousevia yksilöiden aineellisia ja materiaalisia eriarvoisuuksia ja niiden kausaalista suhdetta muihin hyvinvoinnin muotoihin ja oikeuksiin ei huomioida globaalisti, se horjuttaa rule of law'n ideaalia itsessään (Franceschet 2004, 38). Tietyllä tapaa siis rule of law ja kansainvälinen oikeus pyrkivät karkaamaan politiikalta, jonka ne ovat itse luoneet ja jossa ne ovat erottamattomasti ja sisäsyntyisesti kiinni.

3.3. Inhimillisen turvallisuushallinnan sovellusten problematiikka

Nyt kun meillä on käsitys siitä, minkälaisia ehtoja rule of law'n periaatteet ja kansainvälinen oikeus luovat politiikassa, täytynee tarkastella, miten nämä periaatteet vaikuttavat inhimillisen turvallisuushallinnan käytännön soveltamisessa ja toimeenpanossa.

Alkuperäisessä YK:n kehitysohjelman raportissa painotettiin inhimillistä turvallisuutta ja sen hallintaa käsitteen laajassa mielessä. Tämä tarkoitti painotusta, jossa inhimillisen turvallisuuden toteutuminen vaatii ensisijaisesti sosio-ekonomisiin ja kestäväan kehitykseen liittyvien tekijöiden huomioimista, erityisesti köyhyyden ja eriarvoisuuden painottamista (ks. esim. UNDP 1994, 3, 24.) Samaten inhimillisen turvallisuuden hallinnassa sotien ja konfliktien suhde näihin tekijöihin on tuotu YK:n kehitysohjelmien raporteissa selvästi esiin. Inhimillinen turvallisuus siis antaa ymmärryksen tärkeiden konflikteja ja ongelmia varjoavien yhteyksien välillä luomalla ja edellyttämällä vastuun kansainvälisesti:

Requesting that the United Nations step up its efforts in [...] recognizing that war and conflict are often rooted in poverty, social injustice [...] and back these efforts up through preventive development initiatives (UNDP 1994, 39–40).

[...] implies protection from systematic human rights abuses, physical threats, violence and extreme economic, social and environmental risks (UNDP 2005, 8).

Samana laajaa määritelmää ja eri tekijöiden välistä yhteyttä ja merkittävyyttä inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen ovat painottaneet myös muun muassa Amartya Sen ja Sadako Ogata heidän vuoden 2003 *Human Security Now* -raportissaan (Ogata & Sen 2003). Heille inhimillisen turvallisuuden keskeinen ydin on turvata kaikkien ihmisten elämä siten, että se edistää ihmisten vapauksia ja ihmiselämän tyydyttämistä. Kun myös katsotaan YK:n kehitysohjelmien raportteja, niin miltei jokaisessa painotetaan kasvavan eriarvoisuuden ja köyhyyden suhdetta inhimillisen turvallisuuden hallinnassa (ks. esim. UNDP 1997; 2002; 2003; 2005). Kuitenkin raporteissa vähäisemmälle painotukselle jää *rule of law*'n syvempi ymmärrys inhimillisen turvallisuuden toteutumisessa. Nämä raportit pitävät *rule of law*'ta tavoiteltavana periaatteena, jotta voitaisiin toteuttaa inhimillistä turvallisuutta ja hyvää hallintaa sekä luoda kestävämpiä mekanismeja, mutta *rule of law* tuodaan esiin hyvin valmiiksi annettuja eikä sen suhdetta juurikaan problematisoida esimerkiksi laajempaan kansainväliseen kehitykseen konfliktien ja eriarvoisuuden kitkemisessä (ks. UNDP 1994–2014; ks. myös Franceschet 2005b, 33). Raporteissa *rule of law* on itseisarvo, ja nähdään positiivisena, jos jokin valtio on kyennyt luomaan ja kehittämään sisäistä järjestystään *rule of law*'n periaatteiden mukaiseen suuntaan:

The maintenance of a liberal society depends on respecting the rule of law, listening to political claims and protecting fundamental human rights [...]. Intolerance is a real challenge for cultural liberty – that is why the means to deal with it must be legitimate (UNDP 2004, 10).

YK:n kehitysohjelmien raporteissa oikeudellisten mekanismien ja aloitteiden painotus inhimillisen turvallisuuden hallinnassa ja toteutumisessa jää vähäiselle huomiolle. Kuitenkin YK:n pääsihteerin raportissa (UNSC 2004, 4) *rule of law*'sta ja oikeudenmukaisuuden edistämisestä konfliktien varjoamissa yhteiskunnissa nostetaan esiin inhimillisen turvallisuuden laajan määritelmän huomioiminen:

Concepts such as "justice", "the rule of law" and "transitional justice" are essential to understanding the international community's efforts to enhance human rights, *protect persons from fear and want*, address property disputes, encourage economic development, promote accountable governance and peacefully resolve conflict. They serve both to define our goals and to determine our methods. Yet, there is a multiplicity of definitions and understandings of such concepts, even [...] at an operational level,

there is, for some, a fair amount of overlap with other related concepts, such as security reform, judicial sector reform and governance reform (kursiivi lisätty).

Oikeudenmukaisuus ja rule of law näyttävät keskeisinä inhimillisen turvallisuuden takaajina toimien samalla sekä menetelmänä että päämääränä – muttei kuitenkaan ongelmitta. Vaikkakin vuoden 2004 raportissa inhimillinen turvallisuuden yhteys rule of law’han ja oikeudenmukaisuuteen tuodaan esiin, käsitteiden määritelmälliset epäselvyydet nähdään luovan ongelmia oikeudenmukaisuuden mekanismeille käytännön toiminnassa. Tätä seuranneessa rule of law’ta koskevassa YK:n pääsihteerin vuoden 2011 raportissa nostetaan esiin myös taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden huomioiminen laajemman turvallisuuden toteutumiseksi:

The United Nations must promote dialogue on the realization of economic and social rights, and provide concrete results through transitional justice mechanisms [...] (UNSC 2011a, 15).

For societies emerging from conflict, weak justice and security institutions struggle to manage the wider socio-economic and political challenges inherent in recovery processes (UNSC 2011a, 4).

The Organization is increasingly focused on emerging threats to the rule of law [...] and the root causes of conflict, including economic and social justice issues. These efforts are proving to be indispensable to a wider peace and security agenda (UNSC 2011a, 3).

Vaikkakin raportissa laajat sosio-ekonomiset tekijät tunnustetaan konflikteja aiheuttaviksi tekijöiksi ja jopa uhkaksi rule law’ta kohtaan, silti sosiaaliset ja taloudelliset ongelmat nähdään nousevan jälki-konfliktisten yhteiskuntien sisältä. Rule of law’ta itsessään ei kuitenkaan nähdä ongelmana tai epätasa-arvoa ja eriarvoisuutta vahvistavana. Se on iskostettu hyvin vahvasti YK:n agendaan sekä menetelmänä että päämääränä oikeudenmukaisuuden ja turvallisuuden takaamiseen (ks. UNSC 2011a; UNSC 2004; UNSC 2013a). Esimerkiksi YK:n kestävän kehityksen ’Agenda 2030’-ohjelman yhtenä tavoitteena on niin ikään rule of law’n edistäminen sekä kansallisesti että kansainvälisesti (UNDP 2016; ks. myös UNSC 2013a).

Huolimatta näistä inhimillistä turvallisuutta, konflikteja ja eriarvoisuutta määrittävistä yhteyksistä, jotka ovat selvästi tuotu esiin, inhimillistä turvallisuutta on sovellettu ja pantu täytäntöön ensisijaisesti vain erilaisten kapeiden oikeudellisten aloitteiden kautta. Siten inhimillistä turvallisuutta dominoineet tulkinnat ovat keskittyneet konfliktien ratkaisussa sosiaalisista ja taloudellisista rakenteista kumpuavien ongelmien kitkemisen sijaan suoranaiseen väkivaltaan sisällissodissa, fyysiseen turvaan ja erilaisiin ihmisyksilöä ja -arvoa koskeviin humanitaarisiin loukkauksiin (Franceschet 2005b, 33; Franceschet 2005a). Erilaiset

oikeudelliset aloitteet ovat olleet siinä mielessä kapeampia kohdistuen lähinnä kansainvälisten ihmisoikeuksien rikkomuksiin ja konflikteissa tapahtuvien hirmutekojen suoranaiseen kontrolliin ja rajoittamiseen (Franceschet 2005b, 1), kuin näitä konflikteja aiheuttavien laajempien rakenteellisten tekijöiden huomioimiseen. Tätä voidaan ainakin osakseen perustella sillä, että on ollut helpompi rakentaa poliittista kannatusta sellaisille inhimillisen turvallisuuden aloitteille, jotka käsittelevät ja huomioivat poliittisia ja kansalaisyhteiskunnallisia sekä suoran väkivallan uhreja kuin esimerkiksi sellaisia, jotka huomioivat taloudellisia ja sosiaalisia rakenteellisia tekijöitä, jotka ovat yhteydessä niin ikään erittäin vahingollisiin seurauksiin ja niistä johtuviin kärsimyksiin globaalissa kapitalismin myötä (emt., 33).

David Chandler (2012, 214) tekee samankaltaisia huomioita väittäessään, että inhimillistä turvallisuutta sovelletaan jokseenkin kapeasti, millä on potentiaalisesti ikäviä seurauksia sen alkuperäisille tavoitteille. Tämä jaottelu – tai jopa potentiaalinen konflikti – kapean, pakottavan lähestymistavan ja progressiivisen, laajemman näkökulman välillä tarvitsee suurempaa huomiota. Hänen mukaansa inhimillisen turvallisuuden laaja näkökulma, joka pyrkii turvamaan yksilöiden hyvinvointia kokonaisvaltaisemmin huomioimalla muun muassa köyhyyden ja eriarvoisuuden yhteydet konflikteihin ja globaalissa talouteen, uhkaa tulla marginalisoiduksi. Hänelle näyttää siis siltä, että inhimillistä turvallisuutta dominoi näkökulma, joka tulee esille esimerkiksi R2P-periaatteena ja ICC:n toiminnan muodossa. Aloitteiden painotus on siis ennemminkin länsimaiden pakkovaltaan perustuva kuin populaatioiden ja yksilöiden taloudellisiin tai yhteiskunnallisiin huoliin vastaava globaalissa etelässä (emt., 214; ks. myös Chandler 2010a; Chandler 2010b).

Inhimillisen turvallisuuden alkuperäinen muoto nähtiin kokonaisvaltaisena ja jopa radikaalina viitekehyksenä, joka viittasi siihen, että inhimillisen turvallisuuden aloitteiden ja interventioiden tarkoituksena oli palvella laajoja taloudellisia ja yhteiskunnallisia tarpeita. Kuitenkin Chandler (2012, 215) ja Martin & Owen (2010, 221–222) näkevät, että useat YK:n korkean tason raportit antavat ymmärtää, että inhimillisen turvallisuuden painotus on siirtynyt kapeisiin oikeudellisiin aloitteisiin ja militaristisiin interventioihin. Heille tämä muutos on siten poistanut jotain olennaista inhimillisen turvallisuuden laajasta näkökulmasta: onko kysymys enää kosmopoliittisesta projektista vai länsimaiden oman edun ja turvallisuusintressien tavoittelusta? Siksi ei ole ollenkaan selvää, onko inhimillisen turvallisuuden hallinta enää tarkoitettu korjaamaan ja estämään laajoja taloudellisia ja yhteiskunnallisia eriarvoisuuden esiintymiä.

Monet ovat nostaneet esille, että esimerkiksi ICC on loistava esimerkki inhimillisen turvallisuuden onnistuneesta – kosmopoliittisesta – oikeudellisesta aloitteesta konkreettisessa muodossa (ks. esim. Balasco 2013; Babovic 2012; Bruggeman 2008; Arbour 2014). ICC ymmärretään toimivan ja nousevan ensisijaisesti selkeästi rajatusta oikeudellisesta ulottuvuudesta ja siten pystyvän toimimaan tehokkaasti ja tavoitteet saavuttaen. Konkreettisilla aloitteilla on kuitenkin rajoitteensa ja siksi mahdollisuutena on, että ne eivät saavuta niitä tavoitteita, joita esimerkiksi ICC:lle asetettiin. Vielä kyseenalaisempaa on, kykeneekö ICC tai sen kaltaiset oikeudelliset instituutiot ja aloitteet käytännössä täyttämään tai edes edistämään niitä tavoitteita, joita inhimilliseen turvallisuuteen alun perin liitettiin. Onko se edes tarkoitus?

Siten inhimillisen turvallisuushallinnan oikeudellisia aloitteita on hehkutettu ja pidetty keinoina, *jotka mielletään sellaisiksi, että ne täyttävät inhimillisen turvallisuuden vaatimukset* (Franceschet 2005b). Kuitenkin mikäli hyväksymme, että inhimillinen turvallisuus tunnistaa rakenteista nousevien tekijöiden, esimerkiksi köyhyyden, eriarvoisuuden ja konfliktien välillä keskinäisriippuvuuksia, niin inhimillisen turvallisuuden oikeudelliset aloitteet luovat ratkaisuja, jotka näyttävät vastaavan näihin ongelmiin vain hyvin pintapuolisesti (Franceschet 2005b, 33; Franceschet 2005a, 12). Väitän, että nämä aloitteet ovat kapeita ja riittämättömiä – ja kun niitä tulkitaan pelkästään oikeudelliseen ulottuvuuteen kuuluvina, ne voivat peittää vaikeita poliittisia ja eettisiä ongelmia kansainvälisessä politiikassa.

Muiden muassa Koskenniemi on todennut, että kansainvälinen oikeus ja sen aloitteet eivät ole mikään yleislääke vaikeisiin poliittisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Siksi nämä aloitteet ovat taipuvaisia olemaan utopistisia, kun valtioilla ja muilla toimijoilla ei ole poliittisia intressejä ja kannustimia seurata ja hyväksyä aloitteiden sisällön edellyttämiä velvoitteita (ks. Koskenniemi 2003, 486; Franceschet 2005b, 34). Koska inhimillisen turvallisuushallinnan agenda on vahvasti rakentunut oikeudellisille aloitteille, se on myös joutunut kärsimään niiden vajavaisuuksista.

Esimerkkinä voidaan ottaa jo neuvotteluvaiheessa suurvaltojen ja erityisesti USA:n⁹ vastahakoisuus Ottawan miinankieltosopimuksen ja ICC:n suhteen. Vastahakoisuus on yhtäältä heikentänyt kansainvälisen oikeuden positiivista vaikutusta ja toisaalta taas osoittanut inhimillisen turvallisuushallinnan oikeudellisten aloitteiden häviävän voiman, kun

⁹ USA:n aktiivisesta ICC:n vastustamisesta enemmän luvussa 4.

hegemoninen suurvalta torjuu ja aktiivisesti heikentää niitä (Franceschet 2005b, 34). Lisäksi monet huomauttavat, että oikeudelliset aloitteet ovat yleensä halvempia vaihtoehtoja kuin vahvat poliittiset, militaristiset tai taloudelliset ratkaisut inhimillisen turvallisuuden toteuttamisessa. Kuitenkin vaarana on inhimillisen turvattomuuden ehkäisemisen ja tukahduttamisen sijaan se, että instituutiot, kuten ICC voi joutua vajavaiseksi vaihtoehdoksi tehokkaampien, parempien ja pysyvämpien keinojen sijaan.

Inhimillisen turvallisuushallinnan agendan keskiössä ovat olleet ensisijaisesti niin sanotut oikeudelliset aloitteet, jotka ovat keskittyneet suoraan väkivaltaan, poliittisiin ja kansalaisoikeuksien rikkomuksiin, kun vähemmälle huomiolle ovat jääneet rakenteelliset eriarvoisuudet, jotka kumpuavat paljolti länsimaiden dominoivasta globaalista poliittisesta taloudesta (Franceschet 2005a, 17; Franceschet 2005b, 1). Niinpä tämä on johtanut kehitykseen – tarkoitettusti tai ei – missä inhimillisen turvallisuushallinnan huomio on siirtynyt pois kasvavasta köyhyydestä ja eriarvoisuudesta¹⁰ – yhdestä merkittävimmästä inhimilliseen turvattomuuteen johtavista kausaalisista tekijöistä suhteessa globaaliin poliittiseen talouteen (Franceschet 2005a, 17; Franceschet 2005b, 36; Chandler 2012, 219, 220; ks. myös Busumtwi-Sam 2002; Hiltunen 2015, 9).

Kuten esimerkiksi Pogge on osoittanut, että globaalissa etelässä vuosittain ihmisiä kuolee noin 18 miljoonaa köyhyyteen ja eriarvoisuuteen liittyviin seurauksiin, ja nämä kuolemat ovat kausaalisesti yhteydessä globaalien liiketoimien, finanssialan ja velan institutionalisointeihin järjestelyihin ja sääntöihin (Pogge 2007, 1–4). Franceschetille tämä näyttäytyy ”perverssinä”, koska näiden järjestyttävien seurausten yhteys on hyvin tiedostettu, mutta silti länsimaiden mobilisoima inhimillisen turvallisuuden agenda on ensisijaisesti ja melkein yksinomaan keskittynyt vain suoraan väkivaltaan sisällissodissa (Franceschet 2005b, 36). Vaikka taloudellisten rakenteiden mahdollistamien toimintojen aiheuttamat inhimillisen turvallisuuden heikennykset on tiedostettu, globaalien liiketoimien rajoittaminen on hyvin hankalaa ja sille on vaikeaa löytää kannatusta korkean tason politiikassa. Joissakin yhteyksissä vaikuttaa enemmän jopa siltä, että haitallisimmatkin liiketoimet ovat suojattuja erilaisten talousoikeudellisten normien ja WTO:n institutionaalisten ratkaisujen kautta – erityisesti sen riitojenratkaisumenettelyn myötä, jota pidetään joissakin yhteyksissä niin

¹⁰ Erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa kasvava köyhyys ja eriarvoisuus on tiedostettu jo pitkään. Ks. esim. Hiltunen 2015, 9.

”tehokkaana”, että sen päätöksillä on konstituiva vaikutus koko kansainväliseen järjestelmään (Hillman 2012).

Esimerkiksi kansainväliset investointi- ja omistusoikeudet antavat ylikansallisille yrityksille eksklusiiviset omistusoikeudet teknologiaan, alueisiin ja luonnonvaroihin. Nämä oikeudet muodostuvat miltei yksinomaan kahdenvälisistä ja kansainvälisistä investointisopimuksista (Shields 2013, 237–238) ja ovat useasti ristiriidassa ihmisoikeuksien ja tasa-arvon periaatteiden kanssa (esim. kansainvälisen talousoikeuden ja ihmisoikeuksien välinen ristiriita). Kuitenkin tämänkaltaiset toiminnot ovat suojattuja ja lujasti iskostettuja kansainväliseen oikeuteen, jonka fragmentoituminen edelleen edistää näiden rakenteiden pysyvyyttä, koska niistä ei päällekkäisyyksien takia päästä yhteisymmärrykseen¹¹ (ks. Franceschet 2005a, 17; Koskenniemi 2011, 228–229, 335; Koskenniemi 2003, 475–476). Rule of law’n ideaali on siksi jokseenkin ristiriitainen ja hyväksyy eriarvoisuutta sekä valtioiden välillä että niiden sisällä. Tätä voidaan selittää myös osittain sillä, että eriarvoisuus nähdään monesti poliittisena kysymyksenä, joka pitäisi käsitellä valtioiden sisällä. Lisäksi eriarvoisuus käsitetään monesti faktuaaliseksi ja luonnolliseksi ilmiöksi taloustieteissä (jonka logiikkaa kansainvälinen talousoikeus pitkälti noudattaa) eikä siksi relevantiksi kansainvälisessä oikeudessa ja kansainvälisessä sääntelyssä (Desierto 2015, 3–5). Jokseenkin perustava osa rule of law’n periaatteita ja kansainvälistä oikeutta on globaalin kansainvälisen talousoikeuden näyttäytyminen neutraalina, tasapuolisena ja politiikan yläpuolella olevana huolimatta siitä, että sen tuloksena on sosiaalista ja taloudellista epäoikeudenmukaisuutta edistävä järjestys. Tässä mielessä inhimillisen turvallisuushallinnan edellyttämä vastuu ei näytä kantautuvan niihin vahvimpiin toimijoihin – lähinnä länsimaisiin ja liberaaleihin valtioihin – globaalilla tasolla, jotta tämänkaltaista vahingollista toimintaa voitaisiin supistaa (Franceschet 2005a, 17).

Kuten Chandler (2010a, 7) huomauttaa, että inhimillisen turvallisuushallinnan muutos näkyy myös siinä, miten se pyrkii ymmärtämään konfliktien ja alikehittyneen globaalin etelän ongelmia kovin ahtaasta institutionaalisesta näkökulmasta. Tämä näkökulma tulee esille YK:n pääsihteerin vuoden 2009 raportissa, jossa tarjotaan vastaukseksi sellaista institutionaalista kehystä, joka massaväkivaltaisuuksien ja konfliktien kontekstissa jättää huomioimatta taloudelliset ja sosiaaliset suhteet ja keskittyy niiden sijasta pelkästään institutionaaliin

¹¹ Pois lukien WTO:n riitojenratkaisuelin, jonka menettelyä pidetään ”tehokkaana”, vaikkakin sen päätökset yleensä tukevat ja vahvistavat globaalia vapaata kilpailua yli muiden oikeuksien.

rakenteisiin. Ratkaisuna siis pidetään sitä, että muokkaamalla yksilöiden käyttäytymistä luomalla joko mahdollisuuksia ja kannustimia massaväkivaltaisuuksissa tai rajoittamalla niiden toteutumisen mahdollisuutta (emt. 7). Raportista (lainattu Chandler 2010a, 7–8) käy ilmi:

Genocide and other crimes [...] are, more often than not, the result of a deliberate and calculated political choice and of the decisions and actions of political leaders who are all too ready to take advantage of existing social divisions and institutional failures. [...] Experience and common sense suggest that many of the elements of what is commonly accepted as good governance – the rule of law, a competent and independent judiciary, human rights, security sector reform, a robust civil society, an independent press, and a political culture that favours tolerance, dialogue and mobility over the rigidities of identity politics – tend to serve objectives relating to responsibility to protect as well.

Tässä mielessä länsimaiden ja kansainvälisen yhteisön inhimillisen turvallisuuden hallinta ja vastuu rajoittuvat hyvän hallinnan ja rule of law'n mekanismeihin rakentamalla suorituskypyempiä valtion instituutioita sen sijaan, että keskityttäisiin konflikteja verhoaviin ongelmiin, jotka ovat sosiaalisissa ja taloudellisissa rakenteissa. Oikein kriittisesti arvioitaessa inhimillisen turvallisuushallinnan kapea näkemys viittaa siihen, että massaväkivaltaisuuksilla ei olisi mitään tekemistä esimerkiksi taloudellisten rakenteiden ja valtasuhteiden kanssa. Kansainväliselle yhteisölle perimmäinen ratkaisu konfliktien ja väkivallan tukahduttamiseen on epäsuora instituutioiden suorituskyvyn parantaminen – ei esimerkiksi suora taloudellisten ja sosiaalisten resurssien järjestäminen tai laajamittaisempi taloudellinen rakennemuutos (Chandler 2010b, 136–138; ks. Chandler 2013, 1).

Myös ICC:n – erityisesti sen ensimmäisen arviointikonferenssin jälkeen vuonna 2010 Kampalassa – on väitetty seuraavan näitä inhimillisen turvallisuuden linjoja pyrkimällä vaikuttamaan valtioiden instituutioiden suorituskyvyn rakentamiseen ja konfliktien estämiseen kuin suoranaiseen interventioon ja pelkästään sotarikosten tuomitsemiseen (Chandler 2010a, 8; Chandler 2010b; ICC 2010; Bergsmo & Bekou & Jones 2010). Tämä on nostanut kysymyksen kansainvälisen yhteisön ja sen instituutioiden globaalin vastuun muutoksesta. Niin tärkeä kuin edellä mainittu kysymys onkin inhimillisen turvallisuushallinnan kehityksestä ja/tai muutoksesta ICC:n kontekstissa ennen ja jälkeen Kampalan, voi se olla hieman liioitteleva arvio, varsinkin jos tätä verrataan suoraan R2P-periaatteeseen (ks. Chandler 2010a; Chandler 2010b). Lisäksi se voi näyttäytyä toissijaiselta muutokselta, jos tarkoituksena on keksiä mekanismeja estämään konflikteja, joiden syy-seuraus-suhde on sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta oikeuttavissa, fragmentoituneissa rakenteissa.

ICC:n rakentuminen ja kehitys on itsessään ollut merkittävä symboli inhimillisen turvallisuushallinnan agendalla ja erityislaatuinen prosessi, joka paljastaa myös vastahegemonisia kehityskulkuja. Kuitenkin vaarana voi olla hyödytön instituutio, yhä jatkuvat ihmisoikeusloukkaukset, rankaisemattomuuden kulttuuri ja konfliktit, jos inhimillisen turvallisuuden kehitystä heikentäviä kausaalisia tekijöitä ei huomioida ja niitä oikeuttavia rule of law'n periaatteita kriittisesti arvioida ja oteta tarpeeksi vakavasti huomioon.

4. Kansainvälisen rikostuomioistuimen rakentumisprosessi

ICC:n nykyistä toimintaa määrittävän Rooman perussäännön (*Rome Statute of the International Criminal Court*) sisältö hyväksyttiin virallisesti vuoden 1998 heinäkuussa Rooman konferenssin neuvotteluissa. Vuonna 2002 Rooman perussääntö astui voimaan, kun yli 60 valtiota oli ratifioinut sen. Syntyi ensimmäinen universaali ja pysyvä kansainvälinen rikostuomioistuin, joka sijaitsee Alankomaiden Haagissa. Vuoden 2015 lopulla ICC:n perustamisasiakirjan eli Rooman perussäännön on allekirjoittanut ja hyväksynyt 123 valtiota (ICC 2015).

ICC pyrittiin suunnittelemaan tiettyjen tavoitteiden täyttämiseksi. Se luotiin täydentämään – ei niinkään korvaamaan – kansallisia rikosoikeusjärjestelmiä. Yhtenä syynä oli myös rahoitus-, tehokkuus- ja puolueettomuuskysymykset. Aiemmin YK:n turvallisuusneuvoston lanseeraamat niin sanotut *ad hoc* -tuomioistuimet esimerkiksi Ruandassa ja entisessä Jugoslaviassa nähtiin tehottomina tulosten suhteen ja siksi myös kalliina taloudellisesti ylläpitää. Lisäksi niitä arvosteltiin vahvasti puolueellisina tuomioistuimina ja länsimaiden imperialismin välineinä. ICC pyrittiin suunnittelemaan niin, ettei siinä esiintyisi näitä ongelmia. Siksi ICC:stä tehtiin itsenäinen, etäällä YK:n alaisuudesta, ja syyttäjät sai vahvan mandaatin toimia itsenäisesti omien aloitteiden kautta. ICC:n piti tullaan estämään ihmisoikeusrikkomukset, lopettamaan rankaisemattomuuden kulttuuri ja syyttämään ja tuomitsemaan väärintekijät. Se syntyi pysyväksi rikostuomioistuimeksi universaalilla toimivallalla jakamaan oikeudenmukaisuutta sinne, missä sitä erityisesti tarvittiin.

Tämän luvun tarkoituksena on käydä läpi lyhyesti ICC:n rakentumisprosessi aina sen historiallisesta suunnitteluvaiheesta Rooman konferenssissa hyväksytyyn Rooman perussääntöön asti. Tarkoituksena on ensinnäkin tuoda esiin, miten ICC sai alkunsa ja miten se linkittyy inhimillisen turvallisuushallinnan kehitykseen. Toiseksi nostan esiin, kuinka erityislaatuinen Rooman konferenssin neuvotteluprosessi oli luonteeltaan ja minkälaisia seurauksia tällä oli ICC:n toiminta-alueisiin. Tämä tulee esille esimerkiksi ”samanmielisten valtioiden ryhmittymän” vahvalla roolilla sekä USA:n vastahakoisuutena ICC:n ehtoja ja toimivaltaa kohtaan. Viimeiseksi tuon esiin vuonna 1998 hyväksytyyn ICC:n perussäännön tärkeimmät toimivaltaa ohjaavat ehdot, ja jo silloin niiden puolesta luodut suojoimenpiteet sekä niitä kohtaan esitetyt ongelmakohdat.

4.1. Inhimillisen turvallisuushallinnan agenda: Rooman konferenssista Rooman perussääntöön

Vaikka kansainvälisen turvallisuuden, rauhan ja oikeudenmukaisuuden nimissä kansainvälisestä rikostuomioistuimesta on keskusteltu vuosikymmeniä, yksi ensimmäisistä merkittävistä tekijöistä oli Trinidadin ja Tobagon aloite vuonna 1989. Ideana oli aloittaa neuvottelut kansainvälisen rikostuomioistuimen luonnostelemiseksi (Knight 2001, 113). Tätä seurasi kehitys, jossa vuonna 1994 Kansainvälisen oikeuden toimikunta (*International Law Commission, ILC*) tuotti luonnoksen YK:n yleiskokouksen pyynnöstä (Wippman 2004). ILC:n luonnos herätti paljon keskustelua ja sai osakseen kritiikkiä niin valtioilta kuin erinäisiltä organisaatioilta. Kehityksen ympärille rakentui ”samanmielisten” valtioiden ryhmittymä¹² ja ei-valtiollisten organisaatioiden koalitio¹³ kampanjoimaan ICC:n puolesta, osallistumaan luonnoksen esivalmisteluun ja järjestämään perustamiskonferenssia (Behringer 2005, 322; ks. myös Haddad 2013).

Samaan aikaan keskustelu kävi räväkkänä inhimillisen turvallisuushallinnan agendasta muun muassa Kanadan ulkoministeri Axworthy'n johdolla, joka yhdisti ICC:n luomisen tärkeäksi edellytykseksi inhimillisen turvallisuuden toteutumiseen (Robinson 2001, 172; Zompetti & Zompetti 2003, 53). Axworthy'n mukaan turvallisuusympäristö oli muuttunut suuntaan, joka vaati inhimillisen turvallisuuden ymmärtämistä ja hallintaa: oli tarve mekanismeille, jotka huomioivat paremmin yksilön turvallisuusajattelun ytimessä, ja tähän huoleen vastaavaan uuden kansainvälisoikeudellisen elimen perustamista (Knight 2001, 115):

The reason why I think the international court has become so crucial, is that the new body of humanitarian law [...] needs some way of holding not only presidents and prime ministers and ministers accountable, but to hold *individuals* accountable. Once you do that, it begins to provide its own deterrent to behaviour [...] (kursiivi lisätty).

Lisäksi Axworthy näki, että sodan raatelemien ja jälki-konfliktisten yhteiskuntien tilanteiden ratkaisemisessa avainasemassa oli rule of law'n palauttaminen ja rankaisemattomuuden kulttuurin lopettaminen. Hänelle tämä oli yksi tärkeimmistä syistä, miksi pysyvän, itsenäisen ja tehokkaan kansainvälisen rikostuomioistuimen aika oli tullut (Knight 2001, 129). Kanadalle ja Axworthylle tämä oli myös jokseenkin johdonmukainen jatkumo inhimillisen

¹² Samanmielisten valtioiden ryhmittymään kuului lopulta yli 60 pientä ja keskivahvaa valtiota jokaisesta maanosasta, ml. Pohjoismaat.

¹³ Niin sanottuun Coalition for the International Criminal Court (CICC) kuuluu nykyään yli 2500 kansalaisorganisaatiota yli 150 maasta.

turvallisuushallinnan agendalla, sillä Axworthy oli vahvasti mukana myös Ottawan miinankieltosopimuksen kampanjoinnissa.

Lisäksi verkostoissa olleet toimijat tunsivat toisensa ja toimintatapansa jo entuudestaan ja olivat luoneet vaikutusvaltaisia suhteita aiempien kampanjoiden kautta. Ennen Rooman konferenssia, niin sanotuissa esivalmisteleivissä työryhmissä, samanmielisten valtioiden ryhmittymä sai merkittäviä johtoasemia ja kykeni lobbaamaan inhimillisen turvallisuuden agendaansa tehokkaasti eteenpäin (Behringer 2005, 322). Lopulta Axworthyn avulla kanadalainen diplomaatti Philippe Kirsch valittiin Rooman neuvotteluiden puheenjohtajaksi. Rooman neuvotteluita varten ICC:n puolestapuhujat loivat myös pohjaa ICC:n institutionaalille rakenteelle tekemällä konsensuspohjaisen periaatelistan, joka lopulta määrittäi suurta osaa ICC:n toimintaehdoista (Robinson 2001, 173; Behringer 2005, 322).

Vuoden 1998 heinäkuussa Rooman konferenssissa 120 valtiota äänestivät pysyvän Kansainvälisen rikostuomioistuimen puolesta, 7 valtiota vastusti sitä ja 21 jätti kokonaan äänestämättä. Neuvotteluissa Kanadan delegaatio yhdessä samanmielisten valtioiden ryhmittymän kanssa olivat merkittävässä roolissa määrittäessään ICC:n toimivallan ehtoja, yleisiä periaatteita ja instituution rakennetta (Robinson 2001, 173). Neuvotteluiden viimeisenä päivänä äänestettiin paketista, joka suosi valtaviiran trendejä, erityisesti samanmielisten valtioiden esittämiä periaatteita ja siten ”vahvaa ja itsenäistä” tuomioistuinta. Kuitenkaan kaikki eivät pitäneet prosessia legitimiinä ja sovittua kokonaisuutta hyvänä (Wippman 2004, 156). Esimerkiksi USA ja Intia pyrkivät esittämään muutoksia perussääntöön vielä viimeisenä päivänä, mutta esitykset hylättiin. Vielä ennen neuvotteluja presidentti Clintonin johtama USA kannatti ICC:n perustamista tietyin ehdoin ja uskoi saavansa näkemyksensä läpi ja haalimaan tarpeeksi kannattajajääniä tuottaakseen haluamansa sopimuksen. Kuitenkin neuvotteluiden loppuessa USA äänesti ICC:n perustamista vastaan ja jäi yhdeksi vahvimmista ICC:n vastustajista. USA:n lisäksi muun muassa Kiina, Irak, Israel, Libya, Qatar ja Jemen äänestivät ICC:n perustamista vastaan (Wippman 2004, 152).

Vaikka USA äänesti Rooman neuvotteluissa ICC:tä vastaan, se kuitenkin alustavasti hyväksyi sen, ettei menettäisi strategista paikkaa neuvottelupöydissä, joissa ICC:n virallisen toiminnan aloittamista varten tarvittavia 60 valtion ratifiointia pyrittiin kokoamaan. Kuitenkin vuonna 2002 presidentti Bushin kaudella USA irtisanoutui kokonaan ICC:stä ja aloitti jokseenkin aggressiivisen viimehetken vastakampanjan ICC:n virallistamista ja sitä kannattavia valtioita kohtaan. Ensinnäkin USA uhkasi käyttää veto-oikeutta jokaiseen YK:n

rauhanturvaamisoperaatioon, jos rauhanturvaajille ei annettaisi pysyvää immuniteettia ICC:n mahdollisilta syytteiltä. Toiseksi USA neuvotteli kahdenvälisiä sopimuksia¹⁴ yli 65 valtion kanssa, ettei sopimusvaltiot luovuttaisi USA:n kansalaisia ICC:lle sen pyynnöistä tai määräyksistä huolimatta (Birdsall 2010, 461). Lisäksi USA leikkasi sotilaallista apua noin 35 valtiolta, jotka eivät näihin sopimuksiin suostuneet (Behringer 2005, 325). USA:n antagonismista huolimatta yli 60 valtion ratifiointiraja ylittyi saman vuoden kesällä ja ICC aloitti toimintansa.

Kyseistä neuvottelutulosta on yritetty selittää realistien näkökulmasta, missä vahvat valtiot luovat kansainvälisen oikeuden instituutioita etujensa mukaisesti, mutta ICC:n tapauksessa vahvimmat valtiot (USA, Kiina, Intia ja osakseen myös Venäjä) vastustivat perustamissopimusta (ks. Wippman 2004). Samoin sitä on pyritty selittämään rationaalisesta näkökulmasta, missä valtioilla on selvät, ennalta nähdyt materiaaliset intressit, joiden valossa ne pyrkivät tehokkaasti ratkaisemaan yhteisiä ongelmia (Wippman 2004, 152–153; Fehl 2004). Vaikkakin tämä voi selittää osan neuvottelutuloksesta, se ei kuitenkaan toimi parhaiten selittämään sitä, miten ICC:n luomista ohjasi merkittävältä osin normatiiviset mielihalut ja intressit: samanmielisten, eli lähinnä pienien ja keskivahvojen valtioiden yhteenliittymä ja kansalaisorganisaatioiden verkosto sekä taustalla vaikuttanut inhimillisen turvallisuushallinnan agenda. Agenda, jonka kautta muun muassa Kanadan Axworthy oli aiemmin onnistuneesti julkisuudessa ajanut ulkopoliittikkaansa, Ottawan miinankieltosopimusta ja lopulta ICC:n rakentumisprosessia. Heille ICC oli kosmopoliittinen inhimillisen turvallisuushallinnan projekti. Kehittyvien maiden rooli jäi neuvotteluissa pieneksi, sillä konferenssissa oli tietynlainen sisäänrakennettu eriarvoisuus: vain rikkaimmat valtiot pystyivät lähettämään parhaat lakimiehet osallistumaan täysipäiväisesti (Gissel 2014, 144). Myös laajan ja tehokkaan vaikutuksen Rooman perussäännön sisältöön vaati osallistumista useisiin esivalmisteleviin työryhmiin, joihin kehittyvät maat eivät päässeet osallisiksi läheskään siinä määrin kuin kannattajavaltioiden ydinjoukko (emt., 144).

Olisi myös liikaa sanoa, että olemassa oleva kansainvälinen oikeus ei olisi myös myötävaikuttanut neuvottelutulokseen ja lopullisen dokumentin ja ICC:n muotoon. Monet seikat jäivät vähemmälle huomiolle ja keskustelulle, koska Rooman neuvotteluissa olleet

¹⁴ Tällä hetkellä USA on kirjoittanut sopimuksia yli 100 valtion kanssa, joista 52 on ICC:n jäsenvaltioita. Esimerkiksi Kanada ja vahvat EU-valtiot eivät ole kuitenkaan näihin suostuneet. Ks. AMICC 2016.

osapuolet näkivät ne suureksi osaksi kontrolloiduksi ja hyvin huomioiduiksi olemassa olevassa kansainvälisessä oikeudessa.

Myöskään niin sanotut kiistellyt asiat eivät syntyneet tyhjästä, vaan neuvotteluosapuolet tiesivät, että he olivat luomassa nimenomaan kansainvälisoikeudellista instituutiota. Tuomioistuinta, jolla on selvät toimivallan rajat ja ehdot, määritellyt rikokset, tuomiovalta ja muut muodolliset ja viralliset toimintamallit (Wippman 2004, 154). Siksi neuvotteluissa kansainvälisen oikeuden ja instituutioiden rooli laajemmassa kontekstissa nostettiin esiin ja keskustelu sai luonnollisesti poliittisen luonteen. Siinä mielessä Rooman neuvotteluissa oikeus ja politiikka olivat erottamattomia – kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen politiikan tekemisellä ei ollut eroa. Molemmat vaikuttivat toisiinsa: yhtäältä neuvotteluihin vaikutti aiempi olemassa oleva kansainvälisen oikeuden viitekehys, toisaalta kiistellyissä seikoissa kansainvälisen oikeuden rooli kyseenalaistettiin esimerkiksi kysymällä, miltä oikeudellisten instituutioiden ja sääntöjen tulisi edes näyttää. Oikeus näyttäytyi neuvotteluissa yhtä aikaa sekä politiikkaa konstituivana että sen politiikan tuotteena (emt, 155–156).

ICC nousi inhimillisen turvallisuushallinnan agendalta ja yhtä aikaa muovasi kyseisen agendan tulevaisuutta. Tässä mielessä myös kansainvälisen oikeuden ja rule of law'n periaatteet vaikuttivat taustalla, kun neuvotteluosapuolet pyrkivät oikeuttamaan omia neuvottelupäämääriään. Rule of law oli itseisarvoinen tekijä tällä inhimillisen turvallisuushallinnan agendalla, koska tekeillä oli kansainvälisoikeudellinen instituutio, jonka tarkoitus oli sekä luoda vakautta, laajentaa rule of law'ta koskemaan valtioita ja yksilöitä kansainvälisesti ja samalla poistaa rankaisemattomuuden kulttuuri.

Rooman neuvotteluja on kuvattu nopeaksi diplomaattis-poliittiseksi prosessiksi ja siellä valmistunutta Rooman perussääntöä erityisen nopeasti luoduksi kompromissien dokumentiksi (Behringer 2005, 322–323). Rooman perussäännön hyväksyminen ei ollut mitenkään ennalta määrättyä, vaan olosuhteet olivat erityisen otolliset ja pehmeän vallan käyttö sekä monenkeskinen diplomatia oli onnistunutta ICC:tä kannattaneilta valtioilta (samanmielisten valtioiden ryhmittymä) ja ei-valtiollisilta organisaatioverkostoilta. Samanmielisten valtioiden joukko koostui pääasiassa länsimaalaisista liberaaleista demokratioista, mukaan lukien ydinkannattajien joukko Euroopassa ja Pohjoismaissa, joille inhimillisen turvallisuuden agenda, ihmisoikeuksien vaaliminen ja rule of law'n periaatteet ovat itsestäänselvyksiä (esim. Garsky 2015, 14–16). Vaikkakin Rooman neuvottelut kestivät vain viisi viikkoa yhteisymmärryksen löytämiseksi, pohjaa ICC:n kaltaiselle instituutiolle oli valmisteltu jo

useita vuosia, ja jota edesauttoi taustalla vaikuttanut inhimillisen turvallisuuden vahva agenda globaalissa hallinnassa.

4.2. Rooman neuvotteluiden kiistakohdat ja ICC:n suojatoimenpiteet

Tässä luvussa käyn lyhyesti läpi ne seikat, jotka nousivat kiistellyimmiksi väittelyn aiheiksi Rooman neuvotteluissa. Nämä seikat kirjattiin lopulta Rooman perussääntöön ja näyttäytyvät ongelmallisina ja luovat vaikeuksia ICC:n toiminnalle edelleen¹⁵ – vaikka niitä pyrittiin perustelemaan erilaisina suojatoimenpiteinä.

Kaikki seikat kuvastavat ensinnäkin Rooman perussääntöön hyväksytyjen asioiden kiistelyä luonnetta prosessin alusta lähtien. Toiseksi ne osoittavat, miten neuvotteluissa syntyi ICC:n puolestapuhujien ja vastustajien leirit, joiden näkemykset instituution rakenteesta, designista, toimivallasta sekä laajemmin olemassa olevan kansainvälisen oikeuden ja rule of law'n periaatteiden suunnasta erosivat. Vaikkakin molempien leirien puolet vetosivat siihen, että uuden tuomioistuimen toimivallan pitäisi olla selkeä, johdonmukainen ja tehokas – tekijöitä, joita useimmat oikeusjärjestelmät pitävät sisällään – niin silti näkemykset siitä, miten nämä tavoitteet saavutetaan, erosivat toisistaan selkeästi. Kysymyksessä ja suunnitteilla oli siis itsenäinen, pysyvä ja universaalia toimivaltaa käyttävä instituutio, jonka ehdot kuvastivat tulevia kansainvälisen rule of law'n periaatteita.

Monet kiistellyistä seikoista koskivat tuomioistuimen toiminnallista mallia: tulevan perustamisasiakirjan ja sen sääntöjen soveltamisessa nousevia ongelmia, mahdollista epäonnistumista ylläpitää rule of law'n ideaaleja ja ICC:n toimivallalle asetettuja odotuksia, legitimitettiin, itsenäisyyttä ja neutraaliutta (Wippman 2004, 159). Näitä olivat esimerkiksi ICC:n perussääntöön kirjatut tavat aloittaa tilanteiden tutkimukset ja oikeus syyttää valtion päämiehiä¹⁶. ICC ei syytä valtioita vaan yksilöitä. Tutkimukset kuitenkin aloitetaan aina viitaten jonkin valtion alueella tapahtuneeseen rikokseen. ICC:n puolestapuhujat yleensä viittaavat näihin seikkoihin suojatoimenpiteinä mahdollista politisoitumista ja puolueettomuutta vastaan. Vastustajat taas pitivät näihin seikkoihin liittyviä ehtoja

¹⁵ Käsittelen niitä tapauskohtaisesti luvussa 5.

¹⁶ Tilanteen tutkinta voidaan aloittaa seuraavilla tavoilla: 1) jäsenvaltio pyytää omaa tilannetta itse käsittelyyn (self-referral), 2) jokin toinen jäsenvaltio pyytää käsiteltäväksi tilannetta, joka on tapahtunut toisessa jäsenvaltiossa, 3) YK:n turvallisuusneuvoston aloitteesta tai 4) ICC:n syyttäjän toimesta *proprio motu* -aloitteella.

ongelmallisina ja potentiaalisesti poliittisina. Lisäksi he näkivät, että nämä ehdot voisivat vaarantaa minkä tahansa tuomioistuimen legitimitietin ytimessä olevan itsenäisyyden.

ICC:n puolestapuhujien yhtenä suojatoimenpiteenä esitettyjä ongelmia kohtaan oli vahva, tehokas, puolueeton ja itsenäinen tuomioistuin, joka saataisiin aikaan syyttäjälle annetulla laajalla *proprio motu* -aloitteeseen sisältyvällä toimivallalla. *Proprio motu* -aloitteella ICC:n syyttäjä voi aloittaa tutkinnan ja syyttää minkä tahansa ICC:n jäsenvaltion yksilöä, mikäli syyttäjä tulkitsee, että yksilö on syyllistynyt seuraaviin Rooman perussäännössä listattuihin rikoksiin: kansanmurhaan (joukkotuho), rikoksiin ihmisyyttä vastaan, sotarikoksiin, ja 2017 alkaen hyökkäysrikokseen (*crime of aggression*). Syyttäjä voi käyttää aloitettaan myös silloin, jos yksilö, joka ei ole ICC:n jäsenvaltion kansalainen, tekee rikoksen ICC:n jäsenvaltion alueella (Rome Statute 1998, 10–11). Tässä tilanteessa tarvitaan myös sen jäsenvaltion hyväksyntä, jonka alueella rikos on tehty.

Tämä valtakysymys on siis vahvasti liitoksissa ICC:n itsenäisyyteen ja YK:n turvallisuusneuvoston rooliin. YK:n turvallisuusneuvosto on lähtökohdiltaan valtiokeskeinen instituutio, joka suojaa valtion suvereniteettia. ICC ”itsenäisenä” toimijana ilman kansallisia intressejä taas tähtää yksilöiden oikeudenmukaisuuteen universaalisti (Birdsall 2010, 455). *Proprio motu* -valtaa on perusteltu sillä, että molemmat, sekä YK:n turvallisuusneuvosto että yksittäiset valtiot, voisivat pyytää tilanteita käsiteltäväksi omien poliittisten intressien ajamiseen. Turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenet voisivat käyttää veto-oikeutta suojatakseen itseään ja liittolaisiaan, ja yksittäiset valtiot taas voisivat olla haluttomia tekemään yhteistyötä ollenkaan tai vain silloin kun kysymyksessä on poliittinen vastustaja. Tämä johtaisi taas valikoivaan oikeuteen ja horjuttaisi luottamusta ICC:hen ”oikeudellisena instituutiona” (Wippman 2004, 169). Kuitenkin perussääntöön kirjattiin YK:n turvallisuusneuvoston aloitteen lisäksi sille myös oikeus päätöksellään lykätä ICC:n tutkinta- ja syyttämisprosessia vuoden kerrallaan (Rome Statute 1998, 12). Tämä luonnollisesti johti kysymyksiin siitä, mitkä asiat pitäisi ratkaista oikeudellisen prosessin kautta ja mitkä diplomatialla (Birdsall 2010, 455). Joka tapauksessa ICC:n puolestapuhujat olivat tyytyväisiä kuvaillessaan, miten päätöksentekoa *proprio motu* -aloitteen muodossa saatiin siirrettyä pois poliittiselta turvallisuusneuvostolta epäpoliittiseksi ajatellulle ICC:lle (Wippman 2004, 175).

Vastustajat USA:n johdolla nostivat esiin syyttäjän *proprio motu* -valtaa koskevat ongelmat, jotka voisivat johtaa politisoituneisiin tilanteisiin, tutkimuksiin ja syytteisiin – ja lopulta puolueelliseen oikeuden soveltamiseen. Politisoituminen kosketti muun muassa sitä, miten

ICC voisi tehdä päätöksiä, jotka refleктоivat ennemminkin valtaa ja strategiaa sekä erilaisia poliittisia toimia oikeuden kielellä (Ainley 2011, 320). Huolena oli, että ICC:n syyttäjä ei periaatteessa ole vastuussa millekään lainsäädännölliselle taholle tai viranomaiselle ja lisäksi ilman valtioiden tai turvallisuusneuvoston tukea oikeudenkäynnit eivät olisi tehokkaita (Birdsall 2010, 454; Wippman 2004, 169). USA nosti esiin myös, miten tällä voisi olla vaikutuksia siihen, pystyykö USA tulevaisuudessa tekemään humanitaarisia ja rauhanturvaamisoperaatioita (mitä monet ICC:n kannattajatkin tukisivat), jos vaarana on joutua politisoituneisiin syytteisiin. Lisäksi USA painotti, että ilman heidän tukea ICC ei saisi sille ajateltua legitimitettä eikä siten tarvittavaa rahoitusta, tietoresursseja ja logistiikkaa toimiakseen tehokkaasti (Wippman 2004, 172)¹⁷. Kriittisenä kohtana on hyvä huomioida, miten ongelmalliseksi ICC:n toiminta menee, kun sen täytyy langettaa pidätysmääräyksiä ilman poliisia, armeijaa tai muuta pakkovaltaa perustuvaa mekanismia.

Siinä missä vastustajista USA tuplastandardeineen pelkäsi, että sen kansalainen voisi joskus joutua ICC:n tutkintaan sotilaallisten toimiensa takia, huolesti muita tuomioistuimen vastustajia muun muassa heidän huonot ihmisoikeustilanteensa. He pelkäsivät, että ICC:stä tulisi länsimaiden kolonialistinen ”työkalu” intressiensä ajamiseen (emt., 162). Silloin kun jokin ICC:n jäsenvaltio pyytää ICC:tä ottamaan käsittelyyn toisessa valtiossa tapahtuneen tilanteen, pyytävän valtion täytyy punnita myös diplomaattiset ja poliittiset seuraukset näiden valtioiden suhteista. Syyttäjän aloittaessa tilanteen, syyttäjä on suureksi osaksi vapaa tällaisista rajoituksista¹⁸.

Yllä mainittuun toimivaltaan kohdistuneen kritiikin ohella erityisesti USA painotti tulevan ICC:n mallia vastuuttomaksi ja epädemokraattiseksi instituutioksi. USA myös väitti, että Rooman perussäännön ehdot antaisi ICC:lle kansainvälisenä instituutiona periaatteessa universaalin toimivallan, joka ei ole osa olemassa olevaa kansainvälistä oikeutta, normeja tai tapaa (Birdsall 2010, 454). Huolena kritikoiden ja vastustajien mielestä oli, että tuomioistuin ja itse syyttäjä eivät altistu tarpeeksi tarkistuksille ja vallan tasapainolle (Wippman 2004, 178). Puolestapuhujat kuitenkin väittivät, että tuomioistuin ja syyttäjä ovat vastuussa jäsenvaltioille, joilla on mahdollisuus myös valvoa heidän toimintaansa. Lisäksi yhtenä

¹⁷ Rahoituksellisesti ICC:n resurssit ovat merkittävästi pienemmät kuin esimerkiksi Jugoslavian ja Ruandan tuomioistuimilla. Tämä johtuu suureksi syyksi siitä, että USA on ollut tuomioistuinten merkittävä rahoittaja. Ks. Wippman 2006, 105–106.

¹⁸ Periaatteessa syyttäjä voisi kohdata dilemman silloin, kun sillä on mahdollisuus aloittaa tutkimukset erityisen vahvassa valtiossa, mutta kyseisen valtion poliittinen ja rahoituksellinen tuki on erityisen tärkeä tuomioistuimen olemassaololle.

vaarana pidettiin sitä, miten ICC:n toimivallan opportunistisessa hyödyntämisessä voitaisiin joutua tilanteisiin, jotka vain hankaloittaisivat pitkäaikaisten konfliktien ratkaisua, rauhanrakentamista tai sen jälkeisen ajan valtionrakennusprosessia (emt., 177). Toisin sanoen pelättiin, että ICC:n interventiolla voi olla massiiviset vaikutukset rauhanprosesseihin, konfliktinratkaisuun ja jälki-konfliktisten valtioiden tilanteisiin.

Esiin tulee siis niin sanottu rauhan ja oikeudenmukaisuuden optimaalisen tasapainon löytäminen ICC:n toiminnassa ja kysymykset siitä, pitäisikö rauhan tähden hyväksyä armahdus jossakin tilanteessa vai syyttää ja käydä oikeudenkäynnit huolimatta seurauksista. Näitä kysymyksiä ei ratkaista pelkästään oikeudellisella tulkinnalla ja ratkaisulla, vaan ne ovat laajuudeltaan jo sellaisia, joita ei pelkkä oikeudellinen instituutio voi ratkaista.

Joka tapauksessa, jos jotkut vastustajat näkivät, että ICC muutti kansainvälisen politiikan valtasuhteita vain hivenen suhteessa suurvaltoihin ja YK:n turvallisuusneuvostoon, ICC:n puolestapuhujat ja kannattajat taas näkivät hyvin erilaisen vision. Heille ICC:n tarkoitus oli nimenomaan vahvistaa rule of law'ta kansainvälisesti ja korvata sillä epäonnistunut politiikka. Tämä epäonnistunut politiikka oli valtioiden harvoin asettamat syytteet niille, jotka olivat vastuussa hirmuteoista tai esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston tapa rakentaa *ad hoc* -tuomioistuimia vaikkapa Ruandaan ja Sierra Leoneen tai entiseen Jugoslaviaan, mutta samalla jättää huomioimatta konfliktitapauksia, joita olisi voinut yhtä lailla perustella.

Yhdeksi suojatoimenpiteeksi ICC:n toiminnalle on ajateltu sen toiminnasta johtuvaa pelotevaikutusta. Monelle kaikkein vahvin argumentti ICC:n puolesta on sen vaikutus ennaltaehkäistä pelotevaikutuksen kautta tulevat hirmuteot ja ihmisoikeusrikkomukset. ICC:n puolestapuhujat ja kannattajat näkevät, että ICC sille asetetulla toimivallallaan ja mekanismillaan luo sekä valtioille että yksilöille pelotteen tehdä tietynlaisia valintoja, koska uhkana voi olla tutkinta ja syyttäminen (Neumayer 2009, 662–663; Popovski 2000). Näin on väittänyt myös ICC:n nykyinen syyttäjä Fatou Bensouda (Shiff 2010, 78).

Ajatuksena siis on, että pelotevaikutus yhtäältä sääntelisi suurvaltojen sotilaallista tai kyseenalaista toimintaa ja toisaalta taas vähentäisi ihmisoikeusrikkomusten, väkivallan ja hirmutekojen määrää hauraiden valtioiden sisällä. On tietysti mahdollista, että pelotevaikutteella on jonkinlainen merkitys erityisesti kehittyviin maihin, mutta esimerkiksi David Wippman (2006, 108–117) on osoittanut loistavasti pelotevaikutukseen sisältyvät liialliset odotukset. Pelotevaikutus on vaikeasti toteutettavissa erityisesti kansainvälisellä

tasolla, ja lisäksi olemassa oleva kasvava todistusaineisto viittaa siihen, että rikosoikeuden pelotevaikutus on rajoittunutta jopa kansallisella tasolla. Itse asiassa argumentit pelotevaikutuksen puolesta näyttävät olevan epäselviä: väitteitä tukevat todisteet eivät ole olleet vakuuttavia vaan ennemminkin anekdootteja ja intuitiivista päättelyä kuin huolellista empiiristä analyysiä.

Viimeisimpänä ja tärkeimpänä ICC:n suojatoimenpiteenä pidetään niin sanottua komplementaarisuuseriaatetta. Periaate määrittää suureksi osaksi ICC:n toiminnallista ulottuvuutta. Komplementaarisuuseriaatella tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan sitä, että syyttämisen vastuu on ensisijaisesti valtion kansallisella oikeusjärjestelmällä, jota ICC tarvittaessa toissijaisesti täydentää. Muiden seikkojen ohella, tämän oletettiin vahvistavan ICC:n toiminnalle asetettuja odotuksia tehokkuudesta verrattuna aiempiin tehottomiksi, kalliiksi ja hitaiksi nähtyihin *ad hoc* -tuomioistuimiin (Wippman 2006, 105). Tätä periaatetta käsittelen syvemmin seuraavassa luvussa.

5. Kansainvälisen rikostuomioistuimen konfliktinen oikeudenmukaisuus

Tässä luvussa väitän, että Rooman perussääntö ja komplementaarisuusperiaatteen hallintatapa luovat tilanteista – ICC:n tehdessä intervention – konfliktisia. Tilanteet eivät johda ratkaisuun vaan pikemminkin johtavat pitkäaikaiseen konfliktiseen kierteeseen ICC:n oikeudenmukaisuuden hallinnan myötä.

Luvun rakenne jaksottuu siten, että ensimmäisessä osassa hahmottelen kriittisesti ICC:n toimivallan ehtoja ja rajoja Rooman perussäännössä ja erityisesti komplementaarisuusperiaatteen hallinnan alla. Toisessa osassa käyn läpi neljän eri tilanteen kautta, mitkä edellytykset ja toimintamahdollisuudet Rooman perussääntö ja komplementaarisuusperiaatteen hallinta luo ICC:lle, kun sen aikomuksena on tehdä interventio ja aloittaa tutkimukset. Tilanteet ovat valittu siten, että jokainen tapaus ilmentää ICC:n eri tapoja aloittaa tutkimukset: syyttäjän oma aloite (Kenia), valtio pyytää oma-aloitteisesti ICC:tä tutkimaan (Uganda) ja YK:n turvallisuusneuvoston aloitteesta (Sudan/Darfur, Libya). Lisäksi tilanteet ovat valittu silmällä pitäen ICC:n ensimmäistä arviointikonferenssia Ugandassa vuonna 2010 sekä siihen liitettyä muutosta niin sanottuun ”positiiviseen” komplementaarisuusperiaatteen suuntaan (ICC 2010). Tästä syystä tilanteet on valittu niin, että kaksi on aloitettu ennen Kampalan arviointikonferenssia (Uganda, Sudan) ja toiset kaksi Kampalan jälkeen (Libya, Kenia). Luvun viimeisessä osassa pohdin analyysini kautta ICC:n toiminnan ongelmia, ehdotettavia ratkaisumalleja sekä institutionaalisia muutoksia.

5.1. Komplementaarisuusperiaatteen hallinta ja rule of law Rooman perussäännössä

Kun ICC:ta suunniteltiin, sen suhteen nostettiin esille niin sanottuja *suojatoimenpiteitä*, joiden tarkoituksena oli määrittää instituution toimintaa: turvata pysyvä ja universaali toimivalta, neutraalisuus ja tehokkuus sekä istuimen itsenäisyys. Toisin sanoen huolena oli, ettei ICC itse ja sen toiminta – mukaan lukien sen institutionaalinen design – voisi johtaa politisoituneisiin tilanteisiin, tutkintoihin, syyttämisiin ja lopulta oikeudenkäynteihin ja tuomioihin. Yksi näistä suojatoimenpiteistä on niin sanottu *komplementaarisuusperiaate (principle of*

complementarity). Rooman perussäännön mukaan ICC:n voidaan sanoa isoksi osaksi perustuvan tälle periaatteelle¹⁹.

Muun muassa YK:n pääsihteerin raportit ja YK:n yleiskokous koskien rule of law'ta ja oikeudenmukaisuutta toteavat, että ICC ja Rooman perussääntö on eittämättä yksi tärkeimmistä kehityksistä edistämään oikeudenmukaisuutta ja rule of law'ta globaalisti:

Undoubtedly the most significant recent development in the international community's long struggle to advance the cause of justice and the Rule of Law (UNSC 2004, 16).

the International Criminal Court in a multilateral system [...] aims to end impunity and establish the rule of law (UNGA 2012, 4).

Rule of law'ta edustavaan Rooman perussääntöön sisältyvä komplementaarisuusperiaate ei kuitenkaan näytä toteutuvan, kuten ehkä ideaalisti haluttiin, ja johtaa usein tilanteisiin, joilla on negatiivisia poliittisia seurauksia sekä valtioille itselleen että kansainvälisen oikeudenmukaisuuden ja rule of law'n toteutumiseksi (Roach 2013, 510). Kysymys on siis perimmiltään siitä, miten ICC:n toimivallan ehdot ja rajat määrittyvät komplementaarisuusperiaatteessa, ja miten sen soveltaminen näkyy käytännössä suhteessa niihin valtioihin, joissa ICC toimii.

Rooman perussäännön 17 artiklan (1998, 12–13) mukaan komplementaarisuusperiaatteesta sanotaan muun muassa seuraavaa:

(a) The case is being investigated or prosecuted by a State which has jurisdiction over it, unless the State is *unwilling or unable genuinely* to carry out the investigation or prosecution;

(b) The case has been investigated by a State which has jurisdiction over it and the State has decided not to prosecute the person concerned, unless the decision resulted from *the unwillingness or inability of the State genuinely* to prosecute; [...] (kursiivit lisätty).

Kyseinen artikla määrittää siis ne ehdot, milloin ICC ei saa käyttää toimivaltaansa yli valtion kansallisen oikeusjärjestelmän. Muodollisesti tutkintaprosessi voi lähteä käyntiin ainakin seuraavilla tavoilla (niiden valtioiden osalta, jotka ovat allekirjoittaneet ja hyväksyneet Rooman perussäännön): 1) valtio pyytää omaa tilannetta itse käsittelemään, 2) jokin toinen valtio pyytää käsiteltäväksi tilannetta, joka on tapahtunut toisessa valtiossa, 3) YK:n turvallisuusneuvoston aloitteesta tai 4) ICC:n syyttäjän toimesta *proprio motu* -aloitteella. Komplementaarisuusperiaate on suunniteltu niin, että se asettaa syyttämisen vastuun

¹⁹ Joissain yhteyksissä käytetään myös nimitystä toissijaisuusperiaate.

ensisijaisesti kansallisille oikeusjärjestelmille. Kun valtiot ovat itse kykeneviä ja halukkaita tutkimaan ja syyttämään – eli kun valtion kansallinen oikeusjärjestelmä kykenee tehokkaasti aloittamaan tutkimukset ja lopulta tuomitsemaan – se riittää ICC:lle.

Tämä luonnollisesti pitää sisällään sen, että valtion hyväksyessä Rooman perussäännön – joka on osa rule of law'n periaatteita ja kansainvälisen oikeuden sopimuksia – täytyy valtion kyetä muuttamaan myös kansallista lainsäädäntöä vastaamaan kansainvälisiä normeja ja ehtoja. Kuten tiedämme, miten inhimillisen turvallisuuden hallinta on muuttanut kansallisen ja ylikansallisen välisiä suhteita ja tehnyt perinteisestä suvereniteettiajattelusta valtioiden ja kansainvälisen välillä hieman mutkikkaampaa ja dynaamisempaa, niin erityisesti ICC:n läsnäolo luo ja edellyttää toimenpiteitä valtioille (ks. esim. Babovic 2012). Näin on monissa valtioissa ja tapauksissa myös käynytkin ja joissain tapauksissa muutokset ovat vaatineet jopa perustuslaillisia uudistuksia (Wippman 2004, 176).

Toisin sanoen ICC siis käyttää toimivaltaansa ja aloittaa tutkimukset – komplementaarisuusperiaatteen mukaisesti – kun edellä Rooman perussäännössä mainitut ehdot eivät täyty ja se tulkitsee, että valtio on haluton tai kykenemätön itse tehokkaasti toimimaan. Syyttämisen vastuu eroaa siten merkittävästi verrattuna kansainvälisiin *ad hoc* - rikostuomioistuimiin esimerkiksi Ruandassa ja Jugoslaviassa (nämä tuomioistuimet ovat myös luonteeltaan ajallisesti väliaikaisia ja paikkaan sidottuja). Näiden tuomioistuinten toimivalta on ensisijaisesti yli kansallisten tuomioistuinten, kun taas ICC:n ja valtioiden suhde ja vastuu rakentuu valtioiden ensisijaiseen tuomiovalttaan, jota ICC komplementaarisuusperiaatteen mukaan täydentää.

Teoriassa ICC:n voitaisiin ajatella täyttävän tehtävänsä syyttämättä tai tuomitsematta ketään ja pelkästään kannustamalla valtioita tutkimaan ja hoitamaan tilanteensa itse (Wippman 2006, 108). Olkoonkin, että ensisijaisuus nähdään selvempänä ja hierarkkisempänä auktoriteetin rajanvetona joissain yhteyksissä, niin se ei kuitenkaan takaa sen enempää kuin komplementaarisuusperiaatteen luoma hallintatapa (ks. Hazan 2004). ICC on edelleen riippuvainen sekä valtioiden halukkuudesta tehdä yhteistyötä että niiden fyysisistä ja materiaalisista resursseista. Lisäksi kansainvälisten tuomioistuinten poliittinen valta perustuu myös sääntöihin ja periaatteisiin, jotka saavat oikeutuksensa ylikansallisina toimijoina aina suhteessa suvereeniin valtiollisiin toimijoihin (Franceschet 2012, 93–94). Tässä tapauksessa *juridinen* oikeutus ja legitimitetti tulee jäsenvaltioilta ICC:lle Rooman perussäännön mukaisesti.

Elise Auvachez (2009, 54) toteaa, että olisi kovin helppoa tulkita tilanne kansallisen ja ylikansallisen tason kohtaamiseksi, jossa lopulta kansallinen taso olisi ensisijainen käyttäessään tuomiovaltaa. Komplementaarisuusperiaate siten häivyttää perinteisen suvereniteetin rajoja ja tekee näistä rajanvedoista poliittisia, koska ne pitää määritellä ja vakuuttaa käytännössä ja ovat siten alttiita konflikteille (Franceschet 2012, 94). Tämä antaa tilaa valtioille tehdä tarvittavia toimenpiteitä kansallisella tasolla, kun niitä vaaditaan tai ovat itse halukkaita niin tekemään. Nämä toimenpiteet eivät ole usein myönteisiä esimerkiksi kansainvälisen oikeudenmukaisuuden ja rule of law'n näkökulmasta. Juuri tästä syystä ei pitäisi olla erittäin yllättävää, jos vaikeissa jälki-konfliktitilanteissa näkemykset valtioiden kansallisten viranomaisten ja ICC:n välillä ovat ristiriidassa. Kuten jotkut ovat osoittaneet, valtiot usein vaikeuttavat tai toimivat vastoin ICC:n haluamaa linjaa (ks. esim. Struett 2012; Schiff 2012). Koska ICC:stä haluttiin toissijaista ja täydentävää kansallisille tuomioistuimille, ajateltiin – ehkä hieman utopistisestikin – että ideaalitulanteessa toiminta olisi sujuvaa yhteistyötä valtioiden ja ICC:n välillä. Tällaista ICC:n ideaalitoimintaa ja siihen ladattuja ylimitoitettuja odotuksia kuvaa hyvin seuraava:

The complementary role of the ICC is intended to actively facilitate a climate that serves to encourage and expand the prosecution of international crimes in domestic courts whilst simultaneously strengthening national jurisdictions. The ICC has the power determine the competency of the national investigations and court proceedings and where appropriate bring a decision in order to achieve its goal of eliminating impunity for international criminals (Stojanka 2004, 3).

Silloin kun valtio (joka on ICC:n jäsen) omasta tahdostaan pyytää syyttäjää aloittamaan tutkimukset, niin ongelmia harvoin nousee esille. Näillä valtioilla on myös monesti heikot lähtökohdat ja huono rikosoikeusjärjestelmä turvaamaan oikeudenmukaisuutta, joka on omiaan lisäämään halukkuutta toimia ICC:n kanssa yhteistyössä. Näissä tilanteissa ICC on suuri resurssi valtioille, jotka haluavat selvittää tilanteensa ja pyrkiä taistelemaan rankaisemattomuuden kulttuuria vastaan tuomalla hirttekojen tekijät oikeuden eteen. Rooman perussäännössä ei kuitenkaan ole täsmällisesti hyväksytty tai suljettu pois valtioiden omaa aloitetta pyytää aloittamaan tutkimukset tapahtuneesta tilanteesta alueellaan (self-referral). Niinpä jotkut ovat myös kritisoineet sitä, että ICC hyväksyy nämä aloitteet, vaikka valtiolla ei olisi mitään silminnähtävää kyvyttömyyttä pitää oikeudenkäyntejä itse, ja tämä taas on omiaan vahingoittamaan ja heikentämään Rooman perussäännön ydintä – valtioiden velvollisuuksia siinä (Schabas 2007). Schabas (2011, 167) ottaa hyvin pessimistisen aseman väittäessään, että jos ICC:n syyttäjä on rehellinen ja todellisesti pyrkii saamaan kansalliset oikeusjärjestelmät toimivaan avatuissa tilanteissa, hänen olisi ehkä parempi palauttaa tilanteen

tutkinta takaisin valtiolle ja samalla antaa sille jonkinlainen muistutus valtion vastuusta rankaisemattomuuden kulttuuria kohtaan.

Kuitenkin tilanteissa, joissa valtiot vastustavat ICC:n interventiota alusta lähtien, tilanne on hivenen ongelmallisempi. Rooman perussääntö antaa kohtuullisen merkittävän liikkumavaran valtioille täyttää velvollisuutensa kuten haluavat, ja taas näissä tilanteissa ICC on velvoitettu vastaamaan valtioiden mahdolliseen vastustukseen ja sääntöjen noudattamatta jättämiseen. Auktoriteetista saadaan siis jonkinlainen ymmärrys, jos katsotaan Rooman perussäännön juridisia periaatteita niin kuin ne siinä lukevat, mutta poliittinen käytäntö on kaikkea muuta kuin ratkaistu – erityisesti kun juridinen periaate on niinkin määrittelemätön kuin komplementaarisuusperiaate. ICC:n komplementaarisuusperiaatteen mukainen hallinta näyttäytyy siten sekavana, kun pyritään selvittämään selviä rajoja kenellä auktoriteetti oikein on (Franceschet 2012, 94).

ICC:lla ei siis ole ensisijaista toimivaltaa Rooman perussäännössä listattujen rikosten tuomitsemiseen, jos valtiolla itsellään on halua ja kykyä toimia tehokkaasti vaadittujen toimenpiteiden eteen. Mutta, kuten Antonio Franceschet (2012, 95) väittää, ne prosessit, missä ratkaistaan ne valtion ja ICC:n väliset väittämät ja arviot valtion halusta ja kyvystä toimia, ovat perustavanlaatuisesti ristiriitaisia ja konfliktisia. Myös Schabas argumentoi, että komplementaarisuuden käsite vaikuttaa harhaanjohtavalta, koska sitä kautta synnytetään suhde kansainvälisen ja kansallisen oikeudenmukaisuuskäsitysten välille, jotka ovat kaukana komplementaarisuudesta. Ennemmin näiden kahden dynamiikka toimii vastakkaisina ja osittain jopa vihamielisinä toisia kohtaan (Schabas 2011, 190–191).

Teoriassa siis Rooman perussäännön 17 artikla pitäisi toimia selvänä mekanismina sille, kun tulkitaan milloin tietty valtio on *aidosti* kykenemätön ja/tai haluton toimimaan tehokkaasti. Jos tämän asian tulkitseminen on jo hermeneuttisista syistä kovin hankalaa, on se sitä myös siksi, että toimitaan jo valmiiksi kiistanalaisen oikeudenmukaisuuden alueella, jossa valtioiden yhteistyöhalukkuus on kovin epävarmaa. Joten helposti käy niin, että ICC:lle jää viimeinen päätös siitä, miten toimitaan – vaikka sillä ei siihen suoranaisesti tarvittavia mekanismeja ja resursseja olisikaan.

Tietysti ICC:n pitää pystyä osoittamaan Rooman perussäännön 15 artiklan (1998, 12) mukaan, että sillä on järkevät perusteet, riittävät todisteet ja tietämys, jotta tilanteesta voidaan aloittaa tutkimukset. Ja mikäli ICC tulkitsee, että valtio ei ole kyennyt olemaan omissa

tutkimuksissaan puolueeton ja tasapuolinen, tai on ilmennyt että vastapuolelle on tuotettu haittaa, viivytetty lainsäädäntöprosessia tai yritetty suojella syytettynä olevaa yksilöä, niin se voi käyttää toimivaltaansa ottamalla tilanteen tutkintaansa (Rome Statute 1998, 13; Roach 2013, 510).

Globaali turvallisuushallinta, rule of law ja kansainvälinen oikeus toimii ja luo jokseenkin ristiriitaisia ja vaikeita toiminta- ja ratkaisumalleja. Tyypillisesti kansainvälinen oikeus olettaa, että valtiot ovat suvereenieja omalla alueella ja siksi heillä on eksklusiivinen oikeus tehdä päätöksiä. Valtiot eivät kuitenkaan ole monoliittisiä tai yhtenäisiä. Ja toisaalta kun ICC tulee toiminnallaan mukaan, kansainvälisen oikeuden tulkinta kohdistetaan inhimilliseen turvallisuuteen valtioiden alueella, joka hämärtää aiempaa suvereniteettikäsitystä. Siispä *aito kyky/kyvyttömyys* ja *halu/haluttomuus* ovat näiden ehtojen tulkinnanvaraisuudessa. ICC ei kuitenkaan syytä valtioita vaan yksilöitä – ja ainoa tapa edistyä siinä on hyvä dialogi ja yhteistyö kyseessä olevan valtion kanssa. Siksi – ja osittain myös näistä syistä – suvereenit valtiot tietysti säilyttävät yleisen auktoriteetin ja vallan rajojensa sisäpuolella, vaikka se olisikin julistettu ICC:n toimesta haluttomaksi ja kyvyttömäksi kantamaan vastuutaan ja toimimaan Rooman perussäännön edellyttämällä tavalla. Siksi ICC:lle on elintärkeää pyrkiä säilyttämään ja turvaamaan hyvä yhteistyökyky valtioiden kanssa ja niiden välillä. Tämän asian painotus korostuu vielä enemmän, kun ICC:n kohteena on valtioiden päämiehet. Tilanteessa jolloin molemmilla, sekä ICC:llä että valtiolla, on eriävät näkemyksensä poliittisen tilanteen ratkaisusta, konflikti näiden kahden toimijan välillä on todennäköinen lopputulos ja potentiaalinen este yhteistyölle ja tilanteen ratkaisulle tulevaisuudessa.

5.2. ICC:n interventiot komplementaarisuusperiaatteen alla

Hahmottaakseni paremmin edellä käytyä keskustelua komplementaarisuusperiaatteen luonteesta ja sen ongelmallisuudesta, käyn läpi neljän eri tilanteen kautta antamalla kontekstin tapahtumille, missä ja miten komplementaarisuusperiaate esiintyy. Toisin sanoen pyrin osoittamaan näiden tilanteiden kautta, mitkä edellytykset ja toimintamahdollisuudet Rooman perussääntö luo ICC:lle, kun sen aikomuksena on tehdä interventio ja aloittaa tutkimukset. Toisaalta hahmotan myös sitä, miten valtioiden – niiden velvollisuuksista huolimatta – valta ja rooli korostuvat näissä tapahtumissa.

5.2.1. Ugandan oma aloite

Monesti kun ICC tekee intervention, joko syyttäjän, jäsenvaltioiden tai YK:n turvallisuusneuvoston päätöksestä, sisäinen poliittinen tilanne näissä valtioissa on jo valmiiksi hyvin epävakaa, hauras ja dynaaminen. Puhumattakaan valtiollisten instituutioiden tilasta toimeenpanna päätöksiä.

Esimerkiksi Ugandan tilanteessa ICC:n silloinen syyttäjä Luis Moreno-Ocampo hyväksyi Ugandan oman aloitteen käynnistää tutkimukset sen ollessa keskellä sisällissotaa. Kun itse konflikti oli vielä meneillään ICC nosti syytteet Lord's Resistance Armyn (LRA) johtajia vastaan (ICC 2004). Tätä päätöstä pidettiin hyvin kiistanalaisena ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin moni uskoo, että Uganda, presidentti Yoweri Museveni johdolla, instrumentalisoi ICC:n toimimaan LRA:ta vastaan ja samalla keräämään kansainvälistä legitimizeettiä omaksi strategiseksi hyödykseen. Toiseksi nähtiin erikoisena, että syyttäjä Moreno-Ocampo päätti viivyttää tutkimuksia Ugandan hallituksen ja sen armeijan omista ihmisoikeuksien loukkaamisista ja mahdollisista rikoksista (Schiff 2008, 255; Branch 2007). Samalla kun Museveni onnistui käyttämään ICC:tä strategisesti hyväkseen LRA:ta vastaan, otti hän samalla suuren riskin pyytäessään ICC:tä tutkimaan tapausta, sillä ICC:llä on mahdollisuus päätöksestään syyttää Musevenia jälkeinpäin.

Tilanne jokseenkin vaikeutui entisestään, kun syyttäjä ja presidentti Museveni esiintyivät yhdessä Lontoossa – tätä pidettiin julkisuudessa meneillään olevan tutkinnan selvältä puolen valinnalta. Esiintymistä seurasi syyttäjä Moreno-Ocampon lausunto, jota on tulkittu niin, että nimenomaan Ugandan hallitukseen kohdistuvat lisätutkimukset voisivat olla vaaraksi meneillään oleville poliittisille ratkaisuille Ugandassa. Syyttäjä ei siis halunnut missään tapauksessa vaarantaa tutkimuksia ja yhteistyötä Ugandan hallituksen kanssa, vaikka myöhemmin totesikin, että hän aikoo jahdata rikollisuutta huolimatta sen lähteestä. Ristiriitaisista lausunnoista huolimatta syyttäjän tulkinta kuitenkin oli, että kyseisessä tapauksessa LRA:n rikokset olivat yksinkertaisesti paljon merkittävämpiä kuin Ugandan hallituksen (Schiff 2008, 255). Ugandan hallituksen puolustusvoimat pakottivat suurimman osan pohjoisugandalaisista siirtymään turvattomiin leireihin, joissa ei ollut mahdollisuutta ruokaan tai lääkkeisiin. Lisäksi puolustusvoimien viranomaiset kiduttivat, raiskasivat, tappoivat ja kiristivät kansalaisia (Rodman 2012, 67).

Tätä seurasi myös presidentti Museveni jatkuvat yritykset käyttää ICC:tä hyväkseen: Museveni pyysi ICC:tä luopumaan syytteistä LRA:n johtohenkilöitä kohtaan ja vastapalveluksena lupasi syyttää näitä kansallisessa sotarikostuomioistuimessa. Keskusteluja käytiin myös rauhanneuvotteluista Ugandan ja LRA:n välillä, joissa ehtona olisi LRA:n kohdistuneista syytteistä luopuminen ja armahdus, jos rauhansovintoon päästäisiin.

Myös Ugandassa toimivat humanitaariset organisaatiot ovat olleet huolestuneita siitä, että LRA:han kohdistuneet pidätysmääräykset voisivat vahingoittaa rauhanprosessia. Nämä organisaatiot ovat useasti nostaneet esiin kysymyksen siitä, pitääkö tai onko edes mahdollista tällaisessa tilanteessa pyrkiä samanaikaisesti sekä rauhaan että oikeudenmukaisuuteen. ICC:n toimijat ovat olleet jokseenkin epäroiviä ja huolestuneita siitä, että Ugandan kansallinen sotarikostuomioistuin ei ole standardeiltaan sillä tasolla, mitä kansainvälinen oikeudenmukaisuus vaatii. Lisäksi huolena oli, että syytteistä luopuminen voisi viedä ICC:n uskottavuutta. Näissä kysymyksissä silloinen syyttäjä Moreno-Ocampo on vedonnut siihen, että hän ei voi niistä yksin päättää, ja on siten yrittänyt pestä käsiään ongelmallisesta poliittisesta tilanteesta väittämällä muun muassa seuraavaa:

I have a judicial mandate, I cannot be involved in other aspects of politics, it's not my domain, not my area (lainattu Sagan 2010, 11).

Syyttäjä Moreno-Ocampon ratkaisujen perusteluissa oli siis sekä politiikkaan että oikeuteen vetoavia argumentteja, vaikka hän myöhemmin vakuuttelikin omaavansa vain juridisen mandaatin.

Nykyinen syyttäjä Fatou Bensouda on ottanut vielä edeltäjänsä tiukemman linjan torjuessaan tämänkaltaiset pyynnöt toteamalla, että ICC pysyy kokonaisuudessaan *epäpoliittisena, puolueettomana, politiikan ulkopuolella olevana ratkaisuna*. Tätä on tulkittu niin, että ICC:n päättäväisyys hallita oikeudenmukaisuutta ei osoita sellaisia merkkejä käytännöllisestä strategiasta, joka voisi johtaa yhteisymmärrykseen ja ratkaisuun (Roach 2013, 518; Schiff 2008, 256).

Rooman perussääntö toki antaa syyttäjälle mahdollisuudet erilaisiin linjoihin – joka jo sinänsä syö väitteitä epäpoliittisuudesta – mutta kysymyksessä on myös ICC kokonaisuudessaan, jonka pitäisi välttää näitä ongelmia, mutta se on vaikeaa. Poliittisesti suvereenien valtioiden velvollisuus ja vastuu on suojella omaa väestöään ja kansalaisiaan luomalla puitteet inhimilliselle turvallisuudelle sekä ylläpitää ja rakentaa järjestystä ja lainsäädäntöään niin, että

ne estävät ja ehkäisevät mahdolliset tulevat rikokset. ICC:n tullessa mukaan, tuo se tilanteeseen jotain kovin ristiriistaista, sillä ICC:n vastuu perustuu kosmopoliittisen ideaan ja rule of law'n ylläpitämiseen. Tätä edelleen hankaloittaa se, että osittain syyttäjän näkemyksistä riippuen ICC:n toiminta voi vaihdella ahtaan juridisen säännösten johtamana ja oikeudenmukaisuuden tavoitteluna pelkästään oikeudenmukaisuuden tähden tai sitten laajemmin katsoen siten, että tutkimukset eivät vaarantuisi tai loppuisi laskelmoimattomiin syyttämisiin vaikean poliittisen tilanteen vuoksi. Tietyllä tapaa tämä luo vaikutelman ICC:stä välillä jopa mielivaltaisena toimijana, eikä ole ihme, että konfliktin ratkaisu on myös jakanut paljon ugandalaisten mielipiteitä (ks. Allen 2006). LRA:n johtohenkilöt ovat syytteistä ja pidättämismääräyksistä huolimatta karkuteillä (ICC 2016b).

Kun ajatellaan Ugandan tilanteen ratkaisua, se voitaisiin periaatteessa perustella ja oikeuttaa molemmista näkökulmista. Yhtäältä ratkaisulla on tarve lopettaa sota, siitä johtuvat vakavat ihmisoikeusloukkaukset ja seuraukset siviileille ja siksi ICC:n tulisi vetäytyä ja poistaa pidätysmääräykset. Ja toisaalta taas ratkaisu voitaisiin oikeuttaa sillä, että on tarve palauttaa rule of law ja uudelleenrakentaa perustuslaillinen järjestys, jossa toteutetaan oikeutta ja osoitetaan syyttömyys tehokkaasti. Se, onko tämä parhaiten saavutettavissa LRA:n tuomitsemisella vai ei, on aidon konfliktin lähde sekä ugandalaisille itselleen että valtion ja ICC:n välillä (Franceschet 2012, 96). Lisäksi toinen oikeutettu kysymys on, onko ICC edes oikeanlainen instituutio tai instrumentti näiden tavoitteiden tai ratkaisujen hakemiseen.

5.2.2. Kenia – *proprio motu*

Kenian tilanne paljastaa samankaltaisia ongelmia kuin Ugandassa, vaikkakin Keniassa konfliktin lähtökohdat ovat hyvin erilaiset. Konfliktin juuret voidaan mieltää lyhytaikaisemmiksi ja ICC:n interventio Keniaan tapahtui syyttäjän *proprio motu* -aloitteella. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun syyttäjä käytti *proprio motu* -valtaa avatakseen tutkimukset ilman toisen valtion pyyntöä tai YK:n turvallisuusneuvoston päätöstä. ICC:n tekemä interventio Keniaan juontuu vuoden 2007 presidentinvaaleista ja sitä seuranneista vuosien 2007-2008 aikaisista vaalien jälkeisistä väkivaltaisuuksista, joissa arviolta kuoli ainakin 1200 ja maanpakoon joutui yli puoli miljoonaa ihmistä.

Kun silloinen ICC:n syyttäjä Moreno-Ocampo ilmaisi aikomuksensa aloittaa tutkimukset ja syyttää Kenian hallituksen jäseniä ja muuta poliittista eliittiä rikoksista ihmisyyttä vastaan vaalien jälkeisistä väkivaltaisuuksista, Kenian lainsäädäntöelin hyväksyi aloitteen siitä, että

Kenia eroaisi Rooman perussäännöstä ja samalla ICC:n pitäisi perääntyä (Ambos 2013, 503). Vaikkakaan tämä parlamentin radikaali aloite ei saanut hallituksen ja sen johtavien poliitikkojen tukea, niin sillä oli selvät vaikutukset johtavien poliitikkojen toimiin hankaloittaa ICC:n aikomuksia mahdolliselle interventiolle. Myös Kenian poliisivoimat olivat huolissaan siitä, että heitä syytettäisiin vaalien jälkeisistä väkivaltaisuuksista, ja he jopa kieltäytyivät antamasta lausuntoja ICC:n syyttäjän pyynnöistä huolimatta. Tilannetta ei auttanut edes se, että Kenian oikeusministeri oli käskenyt toimia yhteistyössä ICC:n syyttäjän kanssa tai, että samalla ICC oli taannut, että tarkoituksena on tutkia johtavia poliitikkoja (Onyiego 2010; CICC 2015a). Vaikkakin jotkut mittaukset ovat osoittaneet, että suurin osa kenialaisista kannattaa ICC:n roolia Keniassa ja näkee, että kansainvälinen tuomiovalta on ainoa keino lopettaa rankaisemattomuuden kulttuuri, niin silti Kenian hallitus onnistui lobbaamaan Afrikan unionin kampanjoimaan, että ICC:n tulisi lopettaa toimintansa siellä ja sen sijaan antaa tilaa kansallisille rikosoikeudellisille mekanismeille (Economist 2011).

Joka tapauksessa pidätysmääräykset langetettiin muun muassa Kenian presidentti Uhuru Kenyattalle ja varapresidentti William Rutolle, ja heitä syytettiin rikoksista ihmisyyttä vastaan. Näitä pidätysmääräyksiä ja syytöksiä vastaan Kenian viranomaiset jättivät useita aloitteita, joissa he pyrkivät haastamaan näiden syytösten juridisen pätevyyden ja samalla koko ICC:n legitimitetin. Yhtenä syynä käytettiin muun muassa sitä, että Kenia oli vuonna 2010 hyväksynyt uuden perustuslain, jonka mukaan sen kansallista rikosoikeusjärjestelmää olisi korjattu parempaan suuntaan sisältäen ehdot oikeudenmukaisista, puolueettomista ja tasapuolisista oikeudenkäynneistä. Nämä esitykset kuitenkin hylättiin ICC:n toimesta (ICC 2011a; ICC 2011b). Yksi hylkäämisperusteen taustalla vaikuttanut huoli oli, että vaikka Kenian perustuslaki sanoo, että presidentti Kenyattan täytyy totella kansainvälisen oikeuden määräyksiä, hän kuitenkin nauttii immuniteettia kansallisilta tuomioistuimilta. Kenian hallitus – Afrikan Unionin tuella – vetosi myös YK:n turvallisuusneuvostoon Rooman perussäännön 16 artiklan nojalla, että tilanteen käsittelyä ja tutkintaa lykättäisiin vuodella (Rome Statute 1998, 12; Doyle 2013; ks. myös Economist 2011). Kenia pyrki siis yhdistämään komplementaarisuusperiaatteen poliittisen realismin kanssa, missä rauha ja turvallisuus väliaikaisesti lykkäisi oikeudenmukaisuuden tavoittelua. Joka tapauksessa YK:n turvallisuusneuvosto hylkäsi ehdotuksen eikä katsonut Kenian tilanteessa olevan kysymys ”kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta” siinä määrin, että sen pitäisi reagoida (UNSC 2013b).

Huolimatta siitä, että nykyinen ICC:n syyttäjä Bensouda oli vannonut, että pidätysmääräyksiä ei tulla poistamaan, tilanne alkoi rakoilla, kun Kenyatta voitti presidentinvaalit elokuussa 2013. Vaikka Kenyatta jokseenkin teki yhteistyötä, vastasi ICC:n pyyntöihin ja kävi muun muassa Haagissa, ICC:n intervention vastustus Keniassa lisääntyi. Lisäksi ICC menetti uskottavuuttaan, kun se päätti luopua syytteistä entistä julkishallinnon johtajaa Kirimi Muthauraa kohtaan, koska useat todistajat kieltäytyivät todistamasta häntä vastaan. Tätä Bensouda ei nähnyt niin suurena takaiskuna ICC:lle, ja väitti, että on olemassa paljon todistajia, jotka haluavat todistaa vielä Kenyattaa vastaan (Roach 2013, 517). Vuoden 2014 joulukuussa Bensouda joutui luopumaan syytteistä Kenyattaa kohtaan. Mikään ei kuitenkaan estä syyttäjää tuomasta uusia syytteitä Kenyattaa kohtaan, mikäli myöhemmin syyttäjä saa tai löytää riittävästi lisätodisteita, jotka pohjautuvat samoihin tapahtumiin (ICC 2014). Bensouda toteaa lausunnossaan kohdanneensa tutkimuksissaan Kenian hallituksen yhteistyökyvyttömyyden lisäksi muun muassa todistajiin liittyviä vakavia ongelmia (Bensouda 2014):

Kenya had failed to adequately cooperate with my investigations in the case against Mr. Uhuru Muigai Kenyatta. [...] In addition to this failure on the part of the Government of Kenya, my Office has faced other severe challenges [...]. These include: A steady and relentless stream of false media reports about the Kenya cases; An unprecedented campaign on social media to expose the identity of protected witnesses in the Kenya cases; Concerted and wide-ranging efforts to harass, intimidate and threaten individuals who would wish to be witnesses.

Kuten edelle kuvatuista tapahtumista käy ilmi, ICC toimii hyvin haastavalla alueella. Ja vaikka se on aiemmin näyttänyt kovia otteita kitkeäkseen todistajien lahjonnan tai niiden katoamisen, se on edelleen yksi merkittävimmistä ongelmista esimerkiksi Kenian tilanteessa (Magdaleno 2015). Tämä trendi on jatkunut koko kuluvan vuoden 2015 aikana: arviolta ainakin 200 ihmistä ja/tai todistajaa on kadonnut, ja jotkut väittävät, ettei ole mikään salaisuus, että nämä katoamiset ovat osaksi toimeenpantu hiljentääkseen ICC:n potentiaalisia todistajia (Karanja 2015; Mohamed 2015). Samaisten syiden vuoksi ICC joutui luopumaan myös syytteistään varapresidentti Rutoa kohtaan.

Kuten Roach (2013, 517–518) väittää, nämä tapahtumat selvästi heikentävät ICC:n uskottavuutta, sekä samalla saattavat rajoittaa ICC:ta kannattavien kansalaisjärjestöjen roolia alueella ja jopa johtaa siihen, että EU ottaisi rohkeampia diplomaattisia toimia Kenyattaa kohtaan. Vaikkakin kaksi ensimmäistä ovat eittämättä toteutuneet, EU:n suunnasta ei ole nähty mitään erityisiä tai eksplisiittisiä toimia esimerkiksi pakotteiden muodossa. Toisaalta

voidaan myös väittää, että ICC:n toiminta ja painostus Keniassa on myös parantanut valtion ihmisoikeustilastoja, josta näkyvimpänä vuoden 2010 perustuslakiuudistus. Joka tapauksessa Kenian ollessa yksi Afrikan vahvimmista talouksista, on myös hyvin mahdollista, että presidentti Kenyatta kykenee olemaan huomioimatta ICC:n kokonaisuudessaan – erityisesti ICC:n uskottavuuden vähentyessä – ja kulkemaan jokseenkin samoja toimintalinjoja kuin Sudanin presidentti al-Bashir (Sudanin tilanne). Tästä osoituksena on vuoden 2016 tammikuussa Afrikan unionin hyväksymä luonnos suunnitelmalle erota ICC:stä, jota ovat orkestroineet sekä Kenian Kenyatta että Sudanin al-Bashir.

5.2.3. Libya ja Sudan – YK:n päätöslauselmat

Jo Rومان neuvotteluissa vuonna 1998 Saksan delegaation edustaja Hans Peter Kaul totesi, että Rومان perussääntö luo kaksi hyvin erilaista tuomioistuinta: yhden vahvan, kun se toimii YK:n turvallisuusneuvoston aloitteesta, ja yhden heikon, kun se toimii valtion tai syyttäjän aloitteesta (Kaul 2001, 62). Tilanteen ratkaisu ei ole välttämättä varmempaa tai todennäköisempää tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta ICC:lle annetaan valtuudet interventioon.

Esimerkiksi Libyan tilanteessa vuonna 2011 ICC vetosi YK:n turvallisuusneuvostoon, jonka päätöslauselmalla sille myönnettiin automaattinen toimivalta Libyassa (UNSC 2011b). Tilanteen tutkinta aloitettiin arabikevään keskellä vain viikkoa myöhemmin itse päätöslauselmasta, jota seurasi ICC:n langettamat pidätysmääräykset Muammar Gaddafille, hänen pojalle Saif al-Islam Gaddafille sekä Gaddafin hallinnon neuvonantaja Abdullah al-Senussille. Jotkut ovat nostaneet esiin, kuinka Libyan tapauksella ICC pyrki osoittamaan tehokkuuttaan ja nopeuttaan keskellä poliittista kriisiä (Bosco 2013, 168).

Turvallisuusneuvoston mandaatista huolimatta tämä ei tuottanut toivottavaa tulosta ja lopulta heikensi sekä Libyan sisäistä tilannetta että ICC:n uskottavuutta ja yritystä pyrkiä oikeudenmukaisuuteen. ICC antoi Libyan viranomaisille mahdollisuuden hakea oikeudenmukaisuutta kansallisesti syyttämällä ja tuomitsemalla itse tapahtuneita rikoksia. Tämä johti kuitenkin tilanteeseen, jossa Libyan kansalliset oikeudenmukaisuuden kriteerit eivät vastanneet ICC:n asettamia standardeja (Roach 2013, 511). Libyan silloinen valtion siirtymävaihetta edustanut neuvosto ei osoittanut minkäänlaista halukkuutta yhteistyöhön ja kieltäytyi toimittamasta syytettyjä Haagiin ICC:n pidätysmääräyksistä huolimatta. Lisäksi ICC:n viranomaisten vierailu Libyassa johti tilanteeseen, jossa ICC:n viranomaiset pidätettiin

Libyan valtion toimesta (Ambos 2013, 504). Tästä seurasi myös ICC:n sisäisiä ongelmia, jossa pyrittiin erottamaan silloinen ICC:n syyttäjä Moreno-Ocampo, sillä nähtiin, että hän oli vahingoittanut ICC:n rehellisyyttä instituutiona (Roach 2013, 516).

Tilanne paljasti myös turvallisuusneuvoston olemattoman tuen – jälleen kerran – ICC:n interventiolle turvatakseen ICC:n tehokkuuden ja onnistumisen. Samalla se osoitti myös ICC:n huonon strategian, jossa turvallisuusneuvostoa ei saatu vahvemmin mukaan tilanteen tueksi. Afrikan unionin kanta tilanteesta oli alusta alkaen vastaan ICC:n toimia ja myöhemmin se voimakkaasti vaati jäsenvaltioitaan, etteivät he tekisi yhteistyötä ICC:n kanssa pidätysmääräyksiin liittyen. AU myös koki ICC:n toiminnan Libyassa esteenä diplomaattiselle ratkaisulle ja väkivallan lopettamiselle. Myöhemmin AU hyväksyi myös päätöslauselman, jossa pyydettiin kaikkia jäsenvaltioita olemaan huomioimatta ICC:n pidätysmääräyksiä ja todettiin, että ICC:n toimet ovat diskriminoivia Afrikan maita kohtaan (Roach 2013, 511, 515–516; Ambos 2013, 502). Kukaan pidätysmääräyksiä alaisista henkilöistä ei ole tullut ICC:n käsittelyyn, mutta siitä huolimatta ICC:n syyttäjä on todennut, että jatkaa toimintaansa, kuten vuoden 2011 päätöslauselman mandaatti edellyttää (ICC 2016c).

Toinen esimerkki voidaan ottaa Sudanin tilanteesta, jossa niin ikään myönnettiin ICC:lle toimivalta YK:n turvallisuusneuvoston päätöksestä (UNSC 2005). Päätöslauselma on hyvin kiistanalainen, sillä Rooman perussäännön mukaan tilannetta ja tutkimuksia ei voida avata valtiossa, joka ei ole ICC:n jäsenvaltio ilman kyseisen jäsenvaltion suostumusta. Sudan ei ole ICC:n jäsen eikä antanut suostumusta ICC:n interventiolle. Siitä huolimatta muun muassa USA:n yllättävällä tuella ICC:n interventio hyväksyttiin (Birdsall 2010, 462).

Tilannetta on kuvattu erittäin herkäksi poliittis-diplomaattiseksi laskelmoinniksi, jossa pyrittiin edes jonkinlaiseen yhteiseen loppuratkaisuun Darfurin konfliktin jälkiseurauksista. ICC:n syyttäjä perusteli ICC:n interventiota YK:ssa sillä, että Sudanista voi tulla seuraava Ruanda eikä tilanteeseen voida löytää poliittista, humanitaarista tai turvallisuusratkaisua niin kauan kuin sotarikolliset saavat kulkea vapaina Sudanissa (Bosco 2013, 137). Syyttäjän mahdollisia pidätysmääräyksiä pidettiin huonona vaihtoehtona muun muassa Afrikan unionin ja Venäjän mielestä (Bosco 2013, 145).

Vuosina 2009 ja 2010 ICC asetti Sudanin presidentti Omar al-Bashirista pidätysmääräyksen sotarikoksista, rikoksista ihmisyyttä vastaan, ja hieman myöhemmin myös kansanmurhasta

(CICC 2015b). Vastareaktiona, yhteistyön sijaan, al-Bashir käytti valtaansa ajamalla suurimman osan humanitaarisista organisaatioista ulos Darfurin alueelta ja totesi, että ICC on länsimaiden imperialistinen jatkoprojekti Afrikassa, mikä näkyy syrjintänä arabivaltioita kohtaan (Mills 2012, 438–439). Tätä ICC:n interventiota ja silloisen syyttäjä Moreno-Ocampon toimintaa pidettiin hyvin riskialttiina, mikä uhkasi vaarantaa koko Darfurin alueen turvallisuuden ja stabiiliteetin sekä aiemmat edistysaskeleet diplomaattisissa neuvotteluissa Sudanin valtiojohdon, kansainvälisten neuvottelijoiden ja kapinallisjoukkojen johtajien välillä. YK:n turvallisuusneuvosto ei kuitenkaan tullut väliin ”kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden” nimissä eikä päättänyt lykätä Sudanin tilanteen tutkintaa, johon sillä olisi Rooman perussäännön 16 artiklan mukaan mahdollisuus Afrikan unionin pyynnöistä huolimatta (Welz 2013, 433–434). Tämän seurauksena AU on esittänyt aloitteen, jolla se pyrkii muuttamaan Rooman perussäännön 16. artiklaa ja siirtämään tilanteiden lykkäysvallan YK:n turvallisuusneuvostolta joko YK:n yleiskokoukselle tai ICC:n jäsenvaltioiden yleiskokoukselle (Ambos 2013, 502; CICC 2015c).

Lisäksi esiin nousivat kuukausia kestäneet ICC:n sisäiset ongelmat ja kahnaukset muun muassa siitä, tulisiko al-Bashirin syytteisiin lisätä myös kansanmurha. Tämä aiheutti erimielisyyksiä myös muiden ICC:n jäsenvaltioiden kesken syytteestä ja syytteeseen asetetuista velvollisuuksista muissa valtioissa. Pidätysmääräyksistä huolimatta al-Bashir vieraili kuudessa ICC:n jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioilla on Rooman perussäännön mukaan velvollisuus luovuttaa heidän alueella pidätysmääräyksen alla vierailut presidentti al-Bashir Haagiin (ks. Rome Statute 1998, 61). Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan kaikki valtiot sallivat vierailun ilman yrityksiä ottaa häntä huostaan tai toimittaa ICC:lle (Roach 2013, 519).

Tämän taustalla oli Afrikan unionin vuoden 2009 päätöslauselma, joka asetti ICC:n legitimitetin vasten Afrikan alueen johtavaa organisaatiota. Päätöslauselmassa todettiin, ettei AU:n jäsenvaltioilla ole juridista velvollisuutta pidättää al-Bashiria (Bosco 2013, 151, 157; Ambos 2013, 501–502). Kyseinen päätös varoitti ICC:n toiminnasta johtuvia ongelmia Sudanin rauhanprosessiin ja koko Afrikan alueen turvallisuudelle. Päätöslauselman syntymiseen oli vaikuttanut Afrikan unionin lukuisat ehdotukset YK:n turvallisuusneuvostolle, jossa pyydettiin, että se lykkäisi Sudanin tilanteen tutkintaa (Ambos 2013, 500). Nämä ehdotukset kuitenkin hylättiin. AU ehdotti myös erityistuomioistuimen luomista Darfurin tapauksen selvittämiseen, mikä olisi samalla myös osoitus Sudanin ja AU:n

halusta ratkaista itse Darfurin tilanne syyttämällä ja tuomitsemalla. Kuitenkin ICC tulkitse nämä ehdotukset epämääräisiksi ja kyvyttömiksi (Ambos 2013, 501).

Vaikka ICC on joutunut ongelmiin Afrikan valtioiden ja AU:n kanssa, edellä käytyt esimerkit osoittavat myös YK:n turvallisuusneuvoston roolin ja vaikutuksen ICC:n toimintaan. Vaikkakin ICC:tä pidetään yleisesti ”itsenäisenä” toimijana, YK:n turvallisuusneuvosto on tapauksesta riippuen sekä ollut huomioimatta ICC:n pyynnöt ja yhteistyön että myös pyrkinyt hyödyntämään ICC:tä.

5.3. Konfliktinen ICC vailla toimivaa mekanismia

Kuten edellä käytyt esimerkit osoittavat, ICC toimii niin dynaamisissa tilanteissa, että Rooman perussääntö ja komplementaarisuusperiaate vaikuttavat sekavilta ja jäykiltä. Alati ja herkästi muuttuvat tilanteet vaativat sekä erityistä toiminnan ajoitusta että hyvin määriteltyjä diplomaattisia ulostuloja tai erilaisia oikeudellisia työkaluja siihen, että valtiot saadaan mukautumaan ICC:n pyyntöihin.

On myös esitetty ajatus positiivisesta komplementaarisuusperiaatteesta. Kyseinen malli nostettiin esille ICC:n ensimmäisessä arviointikonferenssissa Ugandan Kampalassa (ICC 2010). Siinä komplementaarisuus nähdään proaktiivisena, rakentavana suhteena ja positiivisena toimintana. Sen mukaan kansallisia oikeuslaitoksia pyrittäisiin valtaistamaan ja niiden varautumis- ja suorituskykyä parantamaan. Tähän pyritään painottamalla kansainvälistä yhteistyötä ICC:n, valtioiden ja paikallisten toimijoiden välillä ja sitä kautta kehittämään tasa-arvoisempaa oikeudenmukaisuutta erilaisilla oikeudellisilla ja teknisillä työkaluilla (Bergsmo & Bekou & Jones 2010).

Huolimatta näistä ehdotuksista jopa ICC:n syyttäjä sanoi, että ICC voi pyrkiä tällaisiin tavoitteisiin vain hyvin epäsuorasti, sillä positiivisen komplementaarisuuden toteutuminen on kiinni ennemminkin siitä, ”mitä muut tekevät sen eteen” (Bjork & Goebertus 2011, 212–213) Lisäksi ylhäältä käsin annetut tai sanellut ehdot eivät monestikaan rule of law’n kontekstissa toimi (emt., 213). Niin ikään ICC:n tapauksessa kyseinen menetelmä ei ole osoittautunut kovinkaan toimivaksi.

Ongelmien ratkaisemista varten ICC tarvitsisi jonkinlaisen mekanismin, joka kykenee ennaltaehkäisemään ICC:n interventioista koituvia mahdollisia negatiivisia seurauksia valtion sisäisessä järjestyksessä. Kuitenkin tällainen erityisen räätälöity mekanismi tai toiminta saattaa rohkaista kansallisia viranomaisia hakemaan ja kehittämään strategisia ratkaisuja, jotka eivät ensinnäkään vastaa ICC:n odotuksia ja toisaalta haastavat ICC:n oikeudelliset toimet hallita kansainvälistä oikeudenmukaisuutta. Pahimmassa tapauksessa ICC saattaa päätyä tukemaan kahta eriarvoista standardia oikeudenmukaisuudesta ja rule of law'sta. Kuten Ugandan, Kenian, Libyan ja Sudanin esimerkit osakseen osoittavat, mielestäni on oikeutettua kysyä, kuten Sarah Nouwen (2012) tekee, että mitä käsitystä oikeudenmukaisuudesta ja rule of law 'sta ICC edistää?

Väistämättä vaikuttaa siltä, että ICC ja sen syyttäjä eivät voi yksinkertaisesti luottaa Rooman perussäännössä sovittuihin toimintakehyksiin yhteistyöstä ja dialogista, kun se pyrkii määrittelemään ja toimeenpanemaan suhteitaan valtioiden kanssa. Komplementaarisuusperiaate luo konfliktisen hallintatavan, missä yhtäältä kansalliset suvereenit valtiot ja niiden normitetut käytännöt kohtaavat taas toisaalta ylikansallisen turvallisuushallinnan, joka pohjautuu rule of law'n oikeuttamiseen. Teoriassa ICC:n pitäisi kyetä ratkaisemaan nämä konfliktit juridisesti tulkitsemalla, mikäli valtioiden kansallisilla viranomaisilla on aito kyvyttömyys tai haluttomuus syyttää ja tuomita Rooman perussäännössä listatut ydinrikokset. Käytännössä kuitenkin ICC:n toimeenpanevat ratkaisut haastetaan ja niitä vastustetaan monilla eri tasoilla kansallisten – ja joskus ylikansallistenkin – poliittisten toimijoiden toimesta sillä perusteella, että kansallisvaltioilla on ensimmäisenä velvollisuus muodostaa uudelleen perustuslaillinen järjestys oikeuksien toteen näyttämiseksi (Franceschet 2012, 97).

David Wippman (2006, 104) väittää, että komplementaarisuusperiaatteen ja sen luoman hallintatavan myötä melkein pä millä tahansa tuomioistuimen menettelyvaiheen tasolla monet toimijat pystyvät nostamaan esiin ongelmakohtia liittyen ICC:n juridiseen pätevyYTEEN, legitimizeettiin ja toimivaltaan – ja monet näistä esitetään jo tutkimusten neuvotteluvaiheissa. Tällä on tietysti merkittäviä haittavaikutuksia ICC:n toiminnalle, kun aikaa kuluu ja prosessit viivästyvät erilaisten tuomioistuimen toimivaltaa ja hyväksyttävyyttä koskevien aloitteiden käsittelyyn. Tämän varjolla näyttää siltä, että Kaulin ajatukset vahvan ja heikon tuomioistuimen välillä eivät päde ainakaan suoraan, vaikka takaajana olisikin YK:n turvallisuusneuvosto.

Itse asiassa vaikuttaa enemmän siltä, että ICC:llä ei ole mitään erityistä auktoriteettia tai mekanismeja, millä se saisi valtiot toimimaan määräystensä mukaan, eikä oikeutta toimia tai aloittaa tutkimuksia valtioissa ilman niiden suostumusta ja yhteistyötä (poikkeuksena YK:n turvallisuusneuvoston päätökset ja Rooman perussäännön 57 artikla)²⁰. Eikä sillä ole ainakaan tehokasta mekanismeja ilman valtioiden yhteistyötä. Myös YK:n turvallisuusneuvoston päätösten kanssa ICC:n tulevaisuus näyttää synkältä ja olisi erikoista, että se jatkossa rakentaisi toimintaansa ja strategiaansa turvallisuusneuvoston varaan (huomioiden lisäksi, että turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenistä vain Ranska ja Iso-Britannia ovat ICC:n jäsenvaltioita). Lisäksi tästä strategiasta voisi tulla ongelma ICC:n itsenäisyyden kannalta, missä YK:n mandaatilla tehdään interventio, mutta ei saada vastineeksi tarvittavaa poliittista tukea.

Vailla poliisia, armeijaa tai muuta voimakasta pakkovaltaa perustuvaa auktoriteettia, ICC on melkein kokonaan riippuvainen valtioiden yhteistyöstä samalla, kun sen pitäisi näissä samaisissa valtioissa esimerkiksi toimeenpanna pidätysmääräyksiä, rangaistuksia, päätöksiä, ja sillä pitäisi olla mahdollisuus jäädyttää varallisuutta, luoda pakotteita tai antaa tuomioita. Tästä voidaan yksinkertaisesti päätellä, että ICC:n ja valtioiden yhteistyö komplementaarisuusperiaatteen hallinnan alla on yhtäaikaista ICC:n tärkein mutta myös suurin ongelma. ICC:n kontekstissa kansainvälisestä oikeudesta tulee dialogia ja yhteistyötä – toisin sanoen politiikkaa ja ICC:stä poliittinen toimija. David Wippman (2006, 108) kuvaa melko suorasukaisesti ICC:n poliittista yhteistyötä kuvastavia ongelmia valtioiden kanssa:

The problem with this line of reasoning is that states have never shown much interest in prosecuting the crimes covered by the Court's statute. Impunity has proven to be the rule rather than the exception. And the existence of a Court hobbled by structural and practical limitations is unlikely to provide much of an incentive for states to undertake serious investigations and prosecutions (as opposed to pro forma action designed to avoid ICC action) that they would rather not undertake for domestic political reasons.

Wippmanin kuvaus voi tuntua hiukan ylimitoitetulta, mutta se osuu suureksi osaksi oikeaan. Jos valtiot eivät ole oikein ikinä nähneet vaivaa syyttääkseen Rooman perussäännössä olevista rikoksista, niin miksi valtiot juuri nyt tekisivät poikkeuksen ja tottelisivat tällaista rikostuomioistuinta? Historiallisesti sotien ja väkivallan määrä on laskenut, mutta yhä

²⁰ Poikkeuksista huomionarvoisena mainittakoon Rooman perussäännön 57 artikla, jossa todetaan, että syyttäjä voi ICC:n valmistelevalle oikeushuoneelle (Pre-Trial Chamber) päätöksestä aloittaa tietynlaiset, rajatut tutkimukset niiden valtioiden alueella, jotka ovat hyväksyneet perussäännön, ilman että valtioiden yhteistyötä tuomioistuimen kanssa olisi turvattu, ja jos katsotaan että kyseisten valtioiden oikeusjärjestelmät ovat romahtaneet. Ks. Rome Statute 1998, s. 37.

enemmän väkivalta kasaantuu yksittäisiin valtioiden sisäisiin konflikteihin. Tämä tietenkään tee mitään oikeutta niille, joiden arkipäivää on jatkuva hobbesilainen elämä vailla väkivallattomia ja oikeudenmukaisia leviathaneita. ICC:n on kuitenkin kovin vaikea karata sen rakenteellisia ja käytännön toiminnasta nousevia rajoituksia ja ongelmia, kuten eri tilanteista voimme päätellä.

Silti jotkut väittävät, että ICC:n globaalit ja kosmopoliittiset tasa-arvon normit voivat muuttaa ja ylittää tietynlaiset kansallisen politiikan vaikutukset, koska ICC:n rooli on universaali niin juridisesti, poliittisesti kuin moraalisestikin (ks. esim. Roach 2013, 514). Tällaiset väitteet ovat hankalia monellakin tapaa. Toki ICC on hyväksytty laajalti valtioiden keskuudessa, mutta pelkästään se ei takaa sen universaalia juridista legitimizeettii. Toiseksi monet vahvat valtiot, jotka ovat muutenkin olennainen osa globaalia maailmanjärjestystä, ovat jättäneet hyväksymättä ICC:n erinäisistä syistä. Kolmanneksi jos erotus poliittisen ja oikeudellisen välillä on mahdollista tehdä edes näennäisesti, sen raja hämärtyy viimeistään, kun ICC aloittaa toimintansa ja kohtaa vastustusta joissakin valtioissa. Lisäksi jos oletetaan, että ICC:n kosmopoliittiset normit ovat universaaleja, niin oikeudenmukaisuus ICC:n päätöksenteossa saa moraalisen luonteen, jota oikeutetaan universaaleilla pyrkimyksillä rauhaan ja turvallisuuteen esimerkiksi turvallisuushallinnan, rule of law'n, diplomatian ja yhteistyön keinoin. Tästä universaalista moraalisesta taakasta saattaa nopeasti tulla itseään toteuttava: se voi helposti alkaa toteuttamaan oikeudenmukaisuutta pelkästään oikeudenmukaisuuden vuoksi, ilman että sitä uhrataan poliittisen stabiliteetin takia tai vaikka valtioiden johtajat ja viranomaiset käyttäisivät sitä tekosyynä suojatakseen itseänsä syytöksiltä ja tuomioilta.

Tämän sanottuani, en kuitenkaan väitä, etteikö ICC olisi askel suuntaan, jonka normatiivinen luonne pyrkii kattamaan koko globaalin järjestyksen. Kuitenkin haluaisin painottaa sitä – sen sijaan että universaali oikeudenmukaisuus olisi jotenkin deterministinen – miten universaali oikeudenmukaisuus tietyllä tapaa peittää sen mielivaltaisen linkin legitimizeetin ja vallan välillä, kun valtiot ajavat uusia kansainvälisiä normeja. Kuten kriittisen kansainvälisen oikeuden edustajat väittävät, kansainvälinen oikeudenmukaisuus on mielivaltaisen ja/tai sattumanvarainen, mutta kuitenkin siinä mielessä ehdollinen, että se legitimoidaan aina uudelleen vahvojen valtioiden poliittisen hallinnan ja intressien mukaan (ks. esim. Koskenniemi 2005, 59–60, 63, 83). Tästä ei kuitenkaan suoranaisesti seuraa, että vain vahvat valtiot ovat kapasiteetiltaan ja resursseiltaan sellaisia, jotka voivat vaatia ja asettaa tiettyjä oikeudellisia käytäntöjä, vaan koko prosessi, miten normeja rakennetaan ja määritetään, on

siinä mielessä sattumanvarainen, ettei sen lopullisesta muodosta ja seurauksista ole varmuutta (vrt. Franceschet 2012, 95). Kuten olen aiemmin jo pyrkinyt esittämään, globaalien ihmellisen turvallisuushallinnan viitekehys ja erityisesti ICC:n rakentuminen ovat olleet prosesseja, joista osa vahvimmista valtioista ovat jääneet ulkopuolelle. Tapahtumat eivät ole olleet itsestään selviä, vaan konfliktista ja sattumanvaraista.

Kuten jokaisessa konfliktitilanteessa, myös ICC:n tehdessä intervention, konflikteille voidaan esittää monenlaisia räätälöityjä, tapauskohtaisia ratkaisumalleja riippuen tilanteen kontekstista, historiasta, ajasta, paikasta ja niin edelleen. Kontekstin ymmärtäminen, seurausten arviointi ja pragmaattinen toimintamalli on tietysti arkipäivää näiden instituutioiden sisällä toimiville, sillä jotain asioille pitää tehdä, jos ne eivät yksinkertaisesti näytä tuottavan haluttuja ja järkeviä ratkaisuja.

Esimerkiksi yksi poliittisen toimintaohjeen raportti (Holvoet & Mema 2013) ehdottaa Kenian tilanteessa, että ICC:n pitäisi yhdessä YK:n turvallisuusneuvoston kanssa hyväksyä vuoden lykkäys tutkinnoille ja täten turvata tulevaisuuden diplomaattiset välit sekä ICC:n ja Kenian että koko Afrikan unionin välillä. Huolena taustalla on ajatus siitä, että pakottava oikeuden hakeminen voisi eskaloitua useiden Afrikan valtioiden vetäytymiseen Rooman perussäännöstä. Toisena vaihtoehtona on ehdotettu, sellaista järjestelyä, jossa kansalliselle tuomioistuimelle annettaisiin ensin mahdollisuus tuomita ja pitää oikeudenkäynnit ICC:n valvonnassa, jonka jälkeen ICC itse voisi toimeenpanna omansa, jos tulkitsee että tilanne sitä vielä vaatii. Kolmantena taas nähdään – varsinkin tilanteissa joissa kohteena on valtioiden päämiehet – että ICC siirtäisi näitä oikeudenkäyntejä sillä ehdolla, että Kenia lupautuisi tekemään yhteistyötä tutkinnoissa muita syytettyjä kohtaan.

Ugandan tapauksessa yksi pragmaattinen strategia olisi voinut olla, että ICC olisi edelleen syyttänyt LRA:n johtajaa Joseph Konya, poistanut muiden LRA:n johtohenkilöiden syytteet ja antanut Ugandan hallitukselle mahdollisuuden syyttää niitä kansallisessa sotarikostuomioistuimessaan. Tätä on perusteltu sillä, että ICC:n pitäisi aina pitää yksi syyte ja pidätysmääräys avainhenkilöiden kohdalla sen diplomaattisissa pyrkimyksissään. Myös Libyan suhteen on esitetty muutamia toimintamalleja. Yhtenä vaihtoehtona on nähty, että ICC olisi voinut itse pitää oikeudenkäynnit Libyassa ICC:n tuomareiden johtamana. Toisena taas, että ICC olisi antanut mahdollisuuden Libyan sen aikaiselle hallinnolle syyttää Muammar Gaddafin hallinnon alempia johtohenkilöitä ensin ja sen jälkeen pannut toimeen omat ratkaisunsa Gaddafin suhteen (Kersten 2012). Samalla kun ICC:n tuomareiden suoranainen

läsnäolo Libyassa olisi luultavasti vain kärjistänyt tilannetta, on myös nostettu esiin, että miksi YK:n turvallisuusneuvosto ei reagoinut asiaan juuri ollenkaan tai miksi ICC ei käyttänyt hyväkseen turvallisuusneuvoston konsultaatiota, sillä Libyan tilanne oli nimenomaisesti aloitettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla. Myös Sudanin tilanteeseen on ehdotettu, että ICC:n olisi pitänyt luopua al-Bashirin syytteistä ja sen sijaan tavoitella vain Sudanin alemman tason viranomaisia.

Yksi ICC:n syyttäjän painottama keskustelu on ollut konflikteihin ja kansainvälisiin rikoksiin liittyvät rahoitukselliset ja liiketoiminnalliset intressit. Myös länsimaalaisten rahoitukselliset intressit on liitetty Afrikan alueen konflikteihin. ICC:n suunnalta ei ole vielä nähty eksplisiittistä strategiaa asian suhteen, mutta jos oletetaan, että kyseiset rikokset ovat laajasti ottaen rahoitettuja tuotto-odotusten myötä, niin tulevaisuudessa rahavirtojen alkuperien tutkiminen voisi toimia ennaltaehkäisevänä toimenä (Ambos 2013, 520).

Nämä kaikki ehdotukset ovat esitetty tietysti retrospektiivisesti spekulatioina, eikä niiden toimivuudesta ole juurikaan takeita. Jokainen näistä toiminnoista vaatisi vastapalveluksia ICC:n, valtioiden ja tilanteisiin liittyvien toimijoiden välillä, ja siltikään ei ole mitenkään erityisen selvää, että jännitteet vähenisivät. Vähemmän odotuksia on vielä sille, että näistä toimista seuraisi ICC:n haluamaa kansainvälistä oikeudenmukaisuutta. Toisaalta nämä esittävät liudan rajattuja, tapauskohtaisia mahdollisuuksia ja työkaluja, mitä ICC:llä Rooman perussäännön mukaan on olemassa. Vaikkakin näiden edellä mainittujen mallien toiminta on tärkeää siinä hetkessä ja ICC:n nykyisessä muodossa, ja vaikka ne jollakin tapaa onnistuisivatkin ratkaisemaan osittaisesti konfliktitilanteita, en usko niiden olevan riittäviä tuottamaan sellaista oikeudenmukaisuutta, joka huomioi laajemmin globaaleja ihmisoikeuksia, eriarvoisuutta ja turvallisuutta. Ja vaikka nämä tapauskohtaiset toimet varmasti kehittävät instituutiota itsessään reagoimaan erilaisiin tilanteisiin paremmin, en siltikään näe, että nämä voisivat tuoda pysyvämpää muutosta kansainvälisen oikeudenmukaisuuden ilmentymiin.

6. Miksi ICC on inhimillisen turvallisuushallinnan projektina epäonnistunut?

Tätä lukua ennen olen ensinnäkin pyrkinyt osoittamaan, mitä on inhimillinen turvallisuus ja mitä sen hallinta tarkoittaa. Lisäksi olen tuonut esiin, miten inhimillisen turvallisuushallinnan sovellukset ovat problemaattisia ja rajoittuneet kapeisiin oikeudellisiin käsityksiin inhimillisestä turvallisuudesta. Tätä toin esiin kriittisen koulukunnan tulkinnalla rule of law'sta ja kansainvälisestä oikeudesta. Olen myös osoittanut, miten inhimillisen turvallisuushallinnan agenda linkittyy ICC:n rakentumisprosessiin, jonka yhteydessä on alusta alkaen ollut nähtävissä tietyt ICC:tä varjostaneet ongelmakohdat. Tämän jälkeen olen pyrkinyt osoittamaan, miten ICC inhimillisen turvallisuushallinnan projektina toimii Rooman perussäännön mukaan ja tehdessään intervention kohtaa huomattavia ongelmia. Toisin sanoen, ICC ei ole kyennyt täyttämään sille asetettuja odotuksia. ICC:n toiminta nykymuodossaan johtaa ennemminkin heikentyvään turvallisuustilanteeseen ja oikeudenmukaisuuteen siellä, missä se toimii. Mahdollisia ratkaisumalleja ja vaihtoehtoja on esitetty ICC:lle räätälöidyistä ehdotuksista institutionaalisiin korjauksiin sekä erilaisiin skenaarioihin.

Tässä luvussa esitän oman vaihtoehtoni ICC:n tulevaisuudelle. ICC:n toiminta on epäonnistunut, mutta se ei johdu pelkästään institutionaalista ongelmista tai esimerkiksi huonosta syyttäjistä. Vaihtoehdossani nostan esiin merkittävästi vaikuttavan rakenteellisen tekijän ICC:n epäonnistumisessa.

6.1. ICC:n oikeudenmukaisuuden rakentuminen Rooman perussäännön ulkopuolelta

Tässä vaiheessa on oikeutettua kysyä, että ”Mitä sitten”? Mitä ICC:n toiminnan parantamiseksi voitaisiin tehdä, että se tukisi edes jonkinlaista ideaalia oikeudenmukaisuudesta, jota tarvitaan yhtäältä rauhan eteen ja toisaalta inhimillisen turvallisuuden täyttämiseksi? Mistä suunnasta tätä tehtävää ICC:n tulisi aktiivisemmin lähestyä?

Tässä luvussa hahmottelen radikaalia vaihtoehtoa ICC:n toiminnalle sekä osoitan kriittisesti, miten ICC:n epäonnistumiseen vaikuttavat yhtäläillä rakenteista nousevat ongelmat.

Väitän, että ICC:n poliittinen toiminta on tunnustettava Rooman perussäännön ulkopuolella. Lisäksi väitän, että ICC:n pitäisi ottaa laajempi ja aktiivisempi rooli oikeudenmukaisuuden hallintaan siten, että se huomioi rule of law'n ja eriarvoisuuden välisen suhteen ja sen seuraukset kriittisesti. ICC:n tulee tukea ja edistää aktiivisesti rakenteellisen eriarvoisuuden poistamista toiminnassaan, jonka juuret ovat rule of law'n instrumenteissa. Ilman kriittistä tarkastelua rule of law'n ja eriarvoisuuden suhteesta, ei ole mahdollista pyrkiä pysyvämpään oikeudenmukaisuuteen, rankaisemattomuuden kulttuuriin poistamiseen ja inhimilliseen turvallisuuteen. Siksi täytyy katsoa muualle – tässä tapauksessa Rooman perussäännön ulkopuolelle. Tarjoan ICC:lle vaihtoehtoa, jota hyvin harvoin tunnustetaan tai painotetaan, kun kyseessä on rikostuomioistuin, jonka tehtävä on tuomita tietynlaisia – jossakin mielessä kapeita – ydinrikoksia.

Perustan vaihtoehtoisen ajatteluni osakseen Steven Roach'n (2013) hahmottelemaan ajatukseen ICC:stä poliittisena ja diplomaattisena toimijana. Sen mukaan ICC:n ainutlaatuisuus kansainvälisessä politiikassa on tunnustettava myös muutenkin kuin pelkästään oikeudellisena – ja epäpoliittisena – mekanismina. Toisaalta taas laajennan Roach'n käsityksiä ICC:n toimijuudesta ja roolista kansainvälisessä politiikassa koskemaan inhimillisen turvallisuushallinnan suuntaa, jossa painotan rule of law'n, oikeudenmukaisuuden ja eriarvoisuuden suhdetta myös ICC:n kontekstissa. Tätä pyrin soveltamaan ja tuomaan esiin muun muassa Antonio Franceschetin (2004; 2005a; 2005b; 2006) kriittisten näkemysten kautta rule of law'sta, eriarvoisuudesta ja globaalista oikeudenmukaisuudesta.

On useaan otteeseen väitetty, että ICC:n tulee pysyä puolueettomana, tasapuolisena ja epäpoliittisena instituutiona, joka toimii tiettyjen juridisten periaatteiden mukaan. Niin tärkeä kuin tämä juridinen periaate saattaakin olla, vähintäänkin yhtä tärkeää on painottaa sitä, että ICC:ltä puuttuu sellainen mekanismi, jolla se pystyisi hallinnoimaan oikeudenmukaisuutta – erityisesti kun sillä ei ole esimerkiksi poliisivoimia tai muita pakkovallan keinoja. Monille ICC:n tehtävä ei pitänyt ikinä olla diplomaattinen neuvottelija, koska sen ajateltiin vaarantavan tasapuolisuuden ja neutraalisuuden – asiat jotka Rooman perussäännössä pyrittiin turvaamaan. Itse asiassa sen erityinen tarve yhteistyöhön valtioiden kanssa on ristiriidassa Rooman perussäännön juridisten vastuiden kanssa.

Kuten Roach (2013, 508) väittää, ICC:n ainutlaatuinen rooli kansainvälisessä järjestelmässä tulee esille neuvottelijana, sillä valtioiden kansallinen politiikka on kohtuuttomasti rajoittanut

ICC:n juridista kapasiteettia ja legitimitteettiä hallinnoida oikeudenmukaisuutta, ja siksi sen pitäisi keskittyä nimenomaisesti tähän poliittiseen puoleen aktiivisesti. Tällä olisi myös uskottavuutta säilyttäviä seurauksia, jos ICC painottaisi toimintaansa selvästi muuhunkin, kuin yksipuoliseen ja hauraaseen oikeudenmukaisuuden oikeuttamiseen Rooman perussäännön sisältä.

Roach lähtee liikkeelle siitä, että pitäisi painottaa ICC:n omaa normatiivista, poliittista toimijuutta ja sen mahdollistamia toimia, sillä lain soveltaminen poliittisesti herkissä tilanteissa on myös aina poliittinen teko, eikä vain epäpoliittista ja muodollista toimeenpanoa. Siksi ICC on kansainvälisenä rikostuomioistuimena tavallaan pakotettu ottamaan rooli myös poliittisena toimijana, kun sen intresseissä on löytää tasapaino kansainvälisen oikeudenmukaisuuden ja valtioiden politiikan välillä. Roach seuraa Joseph Nyea siinä, että tällainen normatiivinen ja poliittinen toiminta pitää sisällään ja edellyttää *pehmeän vallan* (*soft power*) piirteitä. Vastakkaisena kovalle vallalle, mikä pitää sisällään manipulaatiota, pakkovaltaa tai militaristista voimaa, pehmeä valta instituutioissa ja niiden välillä perustuu suostutteluun, luottamuksen kulttuurin rakentamiseen ja sen jatkuvaan kehittämiseen, joiden avulla pyritään saavuttamaan asiaankuuluvaa vaikutusvaltaa (Roach 2013, 513; ks. myös Nye 2004)²¹. Tässä tapauksessa ICC:n tavat hakea pehmeän vallan mukaisia ratkaisuja suunnataan Rooman perussäännön ulkopuolelle ja pyritään rakentamaan sitä kautta.

Roach'n ehdotus lähtee siis Rooman perussäännön ulkopuolelta, jossa ICC:n tulisi rakentaa omaa kapasiteettiaan normatiivis-poliittisena ja diplomaattisena toimijana, jonka toimintatavat eivät jäisi kapeisiin ja yksipuolisiin juridisiin periaatteisiin, vaan pyrkisivät luomaan uusia, tuoreita ulostuloja niin, että yhteistyö valtioiden välillä nähtäisiin konfliktin sijaan enemmänkin molempia hyödyttävänä sekä yhteisesti osapuolia mukauttavana suhteena. Roach'n ehdotus rakentavista diplomaattisista pyrkimyksistä saavuttaa uudenlainen, yhteisesti sovittava ratkaisu on kunnioitettava. Se ei kuitenkaan vakuuta siinä mielessä, että sillä kyettäisiin luomaan pysyvämpiä, laajamittaisempia ja syvempiä ratkaisuja kansainvälisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi sekä rankaisemattomuuden kulttuurin poistamiseksi. Hyväksyn, että ICC:n pitäisi tunnistaa ja käyttää hyväkseen omaa poliittista toimintaansa

²¹ Olen tietoinen pehmeää valtaa koskettavasta keskustelusta sekä siihen liittyvästä kritiikistä. Muun muassa on kyseenalaistettu, onko erotusta pehmeän ja kovan vallan välillä mahdollista edes tehdä. Tässä pitäydyn kuitenkin edellä mainitussa enkä näe tämän tutkielman tarkoituksia palvelevaksi käydä sitä keskustelua tässä.

määrittäessään itse itseänsä ja/tai hakemalla vaihtoehtoja kapeiden Rooman perussäännön normien ulkopuolelta.

Väitän kuitenkin, että ICC:n tulisi (Roach'n argumentin lisäksi) tukea ja edistää aktiivisesti rakenteellisen eriarvoisuuden poistamista toiminnassaan, jonka juuret ovat rule of law'n instrumenteissa. Lisäksi täytyy kriittisesti tarkastella ja paljastaa instrumenttien ja mekanismien toiminnallinen luonne, jotta voitaisiin pyrkiä kansainväliseen oikeudenmukaisuuteen siinä, mitä Rooman perussäännölläkin alun perin haettiin. Näiden laajamittaisempien ja syvempien ratkaisujen löytämiseksi täytyy tarkastella huomioiden inhimillisen turvallisuushallinnan kehityskulut ja rakenteelliset ongelmakohdat: toisin sanoen täytyy tarkastella kriittisesti rule of law'n instrumentaalista luonnetta ja sen suhdetta eriarvoisuuden oikeuttamiseen sekä seurauksiin ICC:n toiminnassa.

Antonio Franceschet (2004) väittää, että ICC:n tulevaisuus on kiinni siitä, miten rule of law'ta voidaan tehokkaasti siirtää ja laajentaa globaalilla tasolla koskemaan myös muita alueita sen sijaan, että melko valikoivasti pyritään vain hallitsemaan pahimpia ihmisoikeusrikkomuksia. Inhimillinen turvallisuushallinta ja sitä tukevat valtiot lähinnä käyttävät tai antavat ICC:lle instrumentaalisen roolin tässä hallinnassa – ja tätä hallintaa koskevat miltei yksinomaan valtiot lännen periferiassa, Afrikassa. On kuitenkin ollut hyvin vähän kriittisiä oivalluksia sen suhteen, että rule of law kehitys on selvästi kriisissä ja tarvitsee enemmän kuin hallintaa ja järjestyksen ylläpitoa (tai kurinpitoa) pahimpien ihmisoikeusloukkausten suhteen (Franceschet 2004, 25).

Kansainvälinen oikeus perustuu tai sen pitäisi perustua tietynlaisille arvoille, jotka koskettavat erityisesti ihmisyyksiä eikä pelkästään suvereneja valtioita. Tässä ajattelussa rule of law pyrkii hallitsemaan sitä, että yksilön oikeuksia uhkaavat tekijät – valtioiden, yksilöiden tai periaatteiden toimesta – koituisivat koko kansainvälisen järjestelmän haitaksi. Siten yksilö tai yksilöä uhkaava tekijä on uhka järjestelmälle ja tästä uhkasta mahdollisesti koituvat haitat järjestelmälle täytyy ratkaista julkisesti kansainvälisellä tasolla (Franceschet 2004). Siksi rule of law pyrkii luomaan tehokkaita kansainvälisiä tai ylikansallisia juridisia auktoriteetteja ja toteuttamaan yksilön oikeuksia tällä tasolla.

Tästä seuraa, että rule of law pyrkii hallitsemaan valtioita ja muuttamaan niiden käyttäytymistä rationaaliseksi ja sivistyneeksi suhteessa yksilöihin. Rule of law ei ole välttämättä vastaan perinteisesti ajateltua valtioiden suvereniteettia. Kuitenkin rule of law'lle

suvereniteetti on normatiivisesti erityinen ominaisuus, joka pitää sisällään ehdot ja vastuun yksilön oikeuksien takaamiselle. Kun jokin valtio ei kykene näitä vastuita täyttämään, muut valtiot voivat käyttää kansainvälistä auktoriteettiaan suojelemaan yksilöä – siihen heillä on suojeluvastuu (ks. Peltonen 2013, 16–26). ICC:llä on tähän oikeus. Periaatteessa siis tasa-arvo lain edessä ja juridinen suoja yksilölle ei pitäisi riippua suvereenien valtioiden suhteellisista heikkouksista, vaan yksilöille pitäisi taata oikeudenmukaisuus huolimatta niinkin sattumanvaraisista asioista kuin valtioiden sisäinen poliittinen ilmapiiri ja/tai niiden maantieteellinen sijainti (Franceschet 2004, 26–27).

Hieman kriittisemmin lähestyessä rule of law'sta paljastuu ongelmia. Rule of law ei ole mikään transsendentti periaate tai objektiivinen fakta. Normatiivisuutensa lisäksi se on myös sääntelevä ja hallinnoiva ideaali – käsite, jota käytetään tarkoituksenmukaisesti edistämään tietynlaisia sosiaalisia ja poliittisia suhteita. Monet kriittisen koulukunnan edustajat ovat todenneet, että kansainvälinen oikeus ei toimi neutraalisti vaan ennemminkin pyrkii edistämään tiettyjä intressejä ja arvoja. Pitemmälle mentäessä nämä arvot ja arvojen kautta luotavat mekanismit ovat ristiriitaisia (emt., 27–28; ks. myös Koskenniemi 2005; Koskenniemi 2011).

Tämän ideaalin ytimessä on ajatus siitä, että erilaiset subjektit ovat vastavuoroisesti pakotettuja tai sidottuja juridisten, muodollisten ja näennäisten velvollisuuksien kautta. Toisin sanoen, rule of law tarkoittaa sitä, että on olemassa tiettyjä perustavia juridisia periaatteita, joita ei voida oikeutetusti uhrata tai käyttää jonkin toisen tarkoitukseen tai hyödyksi. Kuitenkin hivenen ristiriitaisesti tätä periaatetta käytetään erilaisiin tarkoituksiin globaalissa järjestyksessä ja sen ideaalit, eli muodolliset, juridiset velvollisuudet voivat toimia ja suojata jokseenkin hyvin instrumentaalisesti ”periaatteellisia” tavoitteita. Näiden ideaalien periaatteiden tarkoituksena on siis luoda järjestys muodollisin säännöin ja keinoin, missä juridiset subjektit eivät kohtaa periaatteiden vastaista pakkovaltaa ja hyväksikäyttöä.

Kun rule of law'n ideaalia sovelletaan globaaliin politiikkaan, niin voidaan nähdä, miten se instrumentaalisesti pyrkii muodostamaan yhteiskunnallisia valtasuhteita, jotka mahdollistavat ja vahvistavat esimerkiksi niitä kansainvälisen oikeuden osa-alueita, jotka linkittyvät vaikkapa pääoman kasautumiseen ja globaaliin eriarvoisuuteen. Kuten jotkut kriitikot ovat osoittaneet, rule of law ja sen muodostamat yksilöön kohdistuvat mekanismit eivät kykene suojelemaan heikkoja ja sorrettuja.

Jotkut ovat vakuuttuneet näiden mekanismien kausaalista yhteydestä siten, että tämän ideaalin periaatteen yksipuolinen ja instrumentaalinen toteutuminen vahvistaa liberaalia järjestystä. Se muun muassa suojelee sijoittajien ja suuryritysten oikeuksia vähentämällä demokraattista kontrollia makrotaloudellisiin ja sosiaalipoliittisiin ratkaisuihin. Nämä seikat edelleen heikentävät valmiiksi heikkoja valtioita pääoman ja erilaisten rakenteellisten reformien kustannuksella ja siten luovat ja vahvistavat eriarvoisuutta (esim. Kerr 2010, 126–127; Poku 2010, 258–262, 264–270; Patomäki 2008; Pogge 2007; Gill 2002; Sen 1992).

Tämä tulee esille esimerkiksi siinä, kun rule of law velvoittaa heikkoja, hauraita ja kehittymättömiä valtioita toimeenpanemaan sopimuksia, antamaan suuryrityksille oikeuksia panna alulle vaatimuksia ilman, että niillä olisi vastaavanlaisia sitoumuksia tai juridista vastuuta esimerkiksi yhteiskunnallisista ongelmista tai ekologisista tuhoista, joita globaali talous aiheuttaa. Kausaalinen yhteys tulee esille suoraan, kun puhutaan perustavista sosiaalisista ja taloudellisista ihmisoikeuksista ja epäsuorasti taas, kun puhutaan poliittisista ihmisoikeuksista ja niiden yhteydestä rule of law’han (Pogge 2007, 1).

Näiden kautta voidaan johtaa, että rule of law’lla on jokseenkin ongelmallinen ja monimutkainen suhde eriarvoisuuteen. Se hyväksyy muodollisen, näennäisen tasa-arvon lain edessä, mutta ei aineellisia ja materiaalisia tasa-arvon ja eriarvoisuuden lähtökohtia (Franceschet 2004, 30; ks. myös Franceschet 2006, 252–255). Sen voidaan väittää hyväksyvän tietynlaista eriarvoisuutta faktoina, joita pitää hallita erilaisin instrumentein, jotta kansainvälinen politiikka ja sen järjestelmä instituutioineen voi toimia kunnolla (Franceschet 2004, 29). Yhtäältä rule of law tukee liberaalia myyttiä perustavasta ja näennäisestä tasa-arvosta juridisten yksilöiden välillä, ja toisaalta taas se on jokseenkin sokea huomattaville aineellisille eriarvoistumisille näiden yksilöiden välillä. Siten rule of law vaikuttaa hyväksyvän ja jopa vahvistavan joitakin eriarvoisuuden muotoja.

Näihin seikkoihin liittyy ristiriitainen ajatus muodollisen juridisen tasa-arvon ja materiaalisten tai aineellisten eriarvoisuuksien kytköksestä. Juridinen tasa-arvo on tämän normatiivisen järjestelmän ominaisuus, kun taas järjestelmän aineelliset ja materiaaliset eriarvoisuudet näyttävät epämiellyttävänä ”faktoina” – ja jotka ilmiselvästi tuottavat myös globaaleja ongelmia. Epämiellyttävät eriarvoisuuden faktat ovat perustavanlaatuisesti ja kausaalisesti kyseisen järjestelmän ulkopuolella (emt., 23–24). Niitä ei huomioida. Rule of law näyttää oikeuttavan tätä ristiriitaa valtioiden välillä ja niiden sisällä (ks. esim. Koskenniemi 2005, 61–62). Näistä syistä monet ovatkin tehneet sen huomion, että tässä muodossaan rule of law’n

ideaaleihin perustuva järjestys on potentiaalinen tuottamaan tyytymättömyyttä ja jatkumon aineellisille ja materiaalisille epäoikeudenmukaisuuksille (Franceschet 2004, 29–30).

Näitä olennaisia epäoikeudenmukaisuuden ja eriarvoisuuden kerrostumia on pyritty ratkaisemaan muun muassa painottamalla niitä YK:n universaalissa ihmisoikeuksien julistuksessa, useissa YK:n kehitysraporteissa, YK:n turvallisuusneuvoston oikeudenmukaisuutta käsittelevissä raporteissa tai esimerkiksi ICC:n rakentumisena – kuitenkin kapeasti ja riittämättömästi. Kriittisen koulukunnan edustajat eivät hyväksy eriarvoisuutta faktana sen juridisessa, muodollisessa tai aineellisissa muodossaan. Sen kriittisenä huomiona on nimenomaan se, että näiden periaatteiden ja ideaalien oikeuttamia seurauksia ei voida ajatella faktoina ja itsestäänselvyyksinä, koska jos ne ovat kerran olemassa, niin ne ovat olemassa siksi, että niitä koko ajan rakennetaan ja ylläpidetään (emt., 31).

Vaarana siis saattaa olla, jos lähtökohtia ei arvioida kriittisesti, että ICC jää vain pelkäksi liberaaliksi myytiksi laajemmasta oikeudenmukaisuudesta. Vaikkakin yksilön muodollisista, esimerkiksi fyysiseen koskemattomuuteen liittyvistä ihmisoikeuksista on tänä päivänä julkinen huoli kansainvälisessä järjestelmässä, kasvavat materiaaliset ja aineelliset eriarvoisuudet ovat laajasti ottaen yksityistettyjä huolia. Ne eivät ole edes epäsuorasti ICC:n agendalla. Thomas W. Pogge (2000) kuvaa tilannetta hyvin:

People can kill one another with bombs and machetes. But economic arrangements are quite as effective. [...] But it is also different: by being less confined in space and time, even more devastating and less recognized. It claims a third of all human deaths. But these deaths happen far away, to people we never encounter. They happen in social contexts whose dependence on the existing global order we do not understand.

Voidaan esittää ainakin kaksi toisiinsa linkittyneitä ongelmaa eriarvoisuuden oikeuttamisessa. ICC pyrkii siis täyttämään tavoitteensa rule of law'n kautta, jotta Rooman perussäännön mukainen kansainvälinen oikeudenmukaisuus toteutuisi. Ongelma on seuraavan kaltainen: ensinnäkin jos yksilöt ovat jatkuvasti estetty saavuttamasta minimitoimeentuloa ja materiaalista hyvinvointia, niin heidän perustavat poliittiset oikeutensa uhkaavat tulla tarpeettomiksi. Ja toiseksi, ankarat, armottomat ja suuret eriarvoisuudet johtavat yhä useammin konflikteihin, joissa poliittiset tai mitkä tahansa oikeudet ovat joka tapauksessa eniten uhattuna (Franceschet 2004, 37). Näistä syistä huolimatta inhimillisen turvallisuushallinnan toteuttamisessa ja kansainvälisessä oikeudenmukaisuudessa ei ole onnistuttu ymmärtämään ja löytämään poliittista tahtoa, melkein pä seurauksista välittämättä.

Selkeä painotus on ollut hyvin kapealla ja yksipuolisella käsityksellä oikeudenmukaisuudesta, jonka vaikutus on lähinnä näennäinen ja muodollinen.

On myös argumentoitu, että ICC ja sen komplementaarisuusperiaatteen luoma hallinta ei ollut ikinä suunniteltu länsimaalaisille vahvoille valtioille, vaan ennemminkin heikoille kehittymättömille valtioille. Esimerkiksi David Bosco (2013, 186–189) väittää, että todistusaineisto sille, että ICC välttää tilanteita, jotka liittyvät suoraan suurvaltoihin, kasvaa edelleen. Kaksinaismoralismi on syvällä globaalin hallinnan rakenteissa ja ICC näyttää vahvistavan näitä rakenteita.

Kehittymättömät valtiot taas ovat monesti ICC:n näkökulmasta tehottomia ja kyvyttömiä – pohjimmiltaan aineellisen eriarvoisuuden ja köyhyyden luomien ongelmien myötä (ks. esim. Franceschet 2006, 254–255). Franceschet (2004, 37) kirjoittaa, että ICC ei kykene – *nykyisessä muodossaan* – tekemään mitään eriarvoisuudelle ja köyhyydelle. Se voi vain pyrkiä syyttämään ja tuomitsemaan pahimpia ihmisoikeusloukkauksia. Lisäksi nämä ICC:n toiminnan kohteet ja niissä todellisuutta olevat tapahtumat ovat kaukana ja erillään länsimaista. Kyseiset yhteiskunnat ovat jo valmiiksi marginalisoituja ja heikkoja niin taloudellisesti kuin poliittisestikin. ICC on epäonnistunut tässä pyrkimyksessään ikävin seurauksin.

Tästä ajatuksesta tietysti voidaan helposti johtaa, että ICC ennemminkin tukee ja vahvistaa globaalia hegemoniaa kuin todellisen tasa-arvon kautta luotavaa oikeudenmukaisuutta (ks. Franceschet 2006, 259; Koskenniemi 2011, 219–223, 234–235). Ja vaikka ihmiset viidakkoveitsissä on saatu edes jonkinlaisten juridisten rajoitusten alle, *rule of law*'lla oikeutetaan silti hyvin yksipuolisia turvallisuuden tarkoituksia globaalisti. Esimerkiksi globaalien yksityisten, sääntelemättömien taloudellisten liiketoimien suhteen soveltamista ei edes vakavasti harkita (Franceschet 2004, 38).

Kuitenkin, kuten olen pyrkinyt osoittamaan, ICC ei voi enää tuudittautua niihin toimintakehyksiin, joita se nykymuodossaan edustaa. Toimiakseen niiden periaatteiden mukaan, mihin se ehkä ideaalisti suunniteltiin, pitää sen kyetä muuntautumaan ja laajentamaan toimijuuttaan. Kysymys on siitä, mitä vaaditaan ihmisoikeusloukkauksien ja rankaisemattomuuden kulttuurin lopettamiseen. Kysymys on siitä, mitä vaaditaan pysyvämpään oikeudenmukaisuuteen. Kysymys ei siis ole siitä, mihin ICC tällä hetkellä kykenee tai mitä se voi niiden rajoitteiden puitteissa tehdä. Kysymys on siitä, mitä sen pitäisi

tehdä, jotta ihmisoikeusloukkauksia voitaisiin todellisesti ehkäistä ja samalla kyettäisiin saavuttamaan pysyvämpää oikeudenmukaisuutta.

Ongelmat lepäävät fragmentoituneen järjestelmän rakenteissa. Tämä voidaan saavuttaa vain, jos ymmärretään, että rule of law itse heikkenee, jos materiaalisia ja aineellisia eriarvoisuuksia ei huomioida ja haasteta. Tämä myös tarvitsee ymmärrystä siitä, että ilman laajempaa ja syvempää näkemystä näistä prosesseista ja säännöksistä, rule of law jatkaa edelleen tiellä, joka oikeuttaa instrumentaalisesti tiettyjä, yksipuolisia ja rajallisia tarkoituksia. Lopputuloksena on yksilö, yhteisö, valtio ja globaali järjestys vailla todellista ja pysyvämpää oikeudenmukaisuutta ja vailla ICC:tä, joka näihin ongelmiin pystyisi vastaamaan.

ICC:n rakentumisprosessissa ovat olleet mukana niin pienet ja keskivahvat periaatteelliset valtiot, laajat ei-valtiollisten toimijoiden ja organisaatioiden koalitiot kuin yksilölliset ajattelijat. Nämä samaiset toimijat myös osakseen tiedostavat nämä samat ongelmat ja vaativat niin ikään laajempaa ymmärrystä inhimillisen turvallisuuden, rankaisemattomuuden kulttuurin ja oikeudenmukaisuuden suhteesta. Ongelmana ja vaarana tietysti on, että vaikka olisikin jonkinlainen yhteisymmärrys ja yksimielisyys siitä, että jotkut aineellista ja materiaalista tasa-arvoa parantavat normit tulisi olla hierarkkisesti ylemmässä asemassa, sen toteuttaminen on riippuvainen sellaisesta institutionaalisesta mekanismista, jota ei vielä ole olemassa ja joka mahdollistaisi ICC:tä ja muita toimijoita tuomaan esiin preferenssejään laajemmassa muodossa (ks. Koskenniemi 2011, 230).

Joka tapauksessa tämä kriittisessä hengessä piirretty utopia on mahdollinen, mikäli ICC laajentaa rooliaan normatiivisesti ja poliittisesti suuntaan, jossa se huomioi rule of law'n kriittisesti ja pyrkii ajamaan niitä eksplisiittisesti muiden toimijoiden tuella. Kuten Koskenniemi (2005, 274) romantisoi, että on rikkaus kirjoittaa utopiasta, joka taistelee maailmanrauhan puolesta oikeuden kautta, erilaisista järjestyksistä, tulevien sukupolvien oikeuksista, oikeudenmukaisuudesta tai globaalista hallinnasta, vaikka se ei heti johtaisikaan diplomaattisiin tai muihin onnistumisiin, koska emme voisi tunnistaa, mitä ne ovat ja mitä me teemme, jos ne eivät tekemisemme kautta muistuttaisi meitä takaisin niistä päämääristä.

6.2. Johtopäätöksiä inhimillisestä turvallisuushallinnasta ICC:n kontekstissa

Mitä voimme sanoa inhimillisestä turvallisuushallinnasta tämän perusteella? Ainakin seuraavaa: inhimillinen turvallisuus on laaja-alainen ja kokonaisvaltainen lähestymistapa. Se tunnistaa laajasti ihmisen hyvinvoinnin turvaamiseen vaikuttavia tekijöitä aina suorista epäsuoriin ja rakenteellisiin tekijöihin asti. Analyttisesti, näiden tekijöiden keskinäisriippuvuuden huomioiminen on inhimillisen turvallisuuden keskiössä. Inhimillinen turvallisuushallinta tunnistaa yksilön turvallisuuden ytimessä ja on pyrkinyt luomaan sen turvaamiselle erilaisia mekanismeja. ICC nousi tällaisen viitekehyksen agendan kautta. ICC:n ajateltiin täyttävän sille asetetut tavoitteet. Niin ei kuitenkaan ole käynyt.

Se johtuu ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin ICC kärsii itsessään huomattavista institutionaalisista ongelmista, jotka näkyvät pitkäaikaisissa konfliktisuhteissa interventioidensa vuoksi. ICC:n kontekstissa kansainvälisestä oikeudesta tulee dialogia ja yhteistyötä – toisin sanoen politiikkaa – mikä on useasti kaikkea muuta kuin sujuvaa yhteistyötä valtioiden kanssa. Tästä siten seuraa, että ensisijaisesti oikeudellisena instituutiona nähty ICC ei kykene olemaan oikeuksia luetteleva ja tuomioita toimeenpaneva elin, vaan ennen kaikkea poliittinen toimija. ICC:n väkinäinen pitäytyminen oikeudelliseen ja juridiseen objektiivisuuteen vähättelee niitä monimutkaisia haasteita, joita se kohtaa. Vaikka ICC nähdään ensisijaisesti oikeudellisena instituutiona, sen laaja mandaatti luo sille tilanteita, jotka ovat erittäin poliittisia. Kaikki päätökset, jotka ICC tekee, ovat poliittisia, eivätkä voi pohjautua kokonaisvaltaiseen käsitykseen oikeuden objektiivisuudesta. Lisäksi ICC:n perustamisasiakirja on itsessään poliittinen ja kiistanalainen asiakirja.

Toiseksi ICC:n tueksi ei ole olemassa sellaista mekanismia, joka yhtä aikaa tukisi ja hallitsisi rakenteellisen eriarvoisuuden ja köyhyyden kasvavaa vaikutusta väkivaltaan. Lisäksi kokonaisvaltaiset lähestymistavat ovat aina ongelmallisia, koska ne usein jäävät jo määritelmänsä vuoksi riittämättömiksi. Inhimillisen turvallisuuden hallinnassa on kuitenkin myös toimittu riittämättömästi ja kapeasti. Globaalissa inhimillisessä turvallisuushallinnassa ei ole ollut tarpeeksi ymmärrystä ja tahtoa toimia niiden tavoitteiden eteen, joita inhimillinen turvallisuus on alun perin asettanut. Kun globaalissa hallinnassa pyritään edistämään yhteiskuntien turvallisuutta rule of law'n oikeuttamien instrumenttien kautta, niin se jättää huomioimatta keskinäisriippuvaisten tekijöiden merkitykset inhimillisen turvallisuuden todelliseen toteutumiseen.

Oikeudelliset instrumentit, jotka pyrkivät selvittämään pelkästään pahimpia väkivaltaisuuksia, auttavat hyvin vähän täyttämään niitä positiivisia ja elintärkeitä inhimillisen turvallisuuden tarpeita. Keskiössä pitäisi nimenomaisesti olla ajatus, että globaali köyhyys ja eriarvoisuus on rakenteellista väkivaltaa, mikä tulisi kitkeä. Tämä on ongelmien ydin, joka vaatii todellista uudelleenajattelua.

Ajatellen globaalia inhimillistä turvallisuushallintaa ja ICC:tä, kansainvälisen yhteisön rooli näyttää siinä kovin voimattomalta. Kuten olen osoittanut, erilaisten mekanismien ja normien luominen ja muuttaminen voi olla mahdollista pelkästään pieniltä ja keskisuurilta valtioilta ja toimijoilta – ilman suurvaltojen tukea tai jopa niiden vastustaessa niitä. Kuitenkin luotujen mekanismien ja normien toteuttaminen onnistuneesti vaatii jatkuvaa legitimoitua, mikä johtaa useasti ongelmiin jopa suurvaltojen tuellakin.

Kysymys ei ole siitä, etteikö kansainvälisellä yhteisöllä olisi halutessaan valtaa toimia ja tehdä ICC:tä vahvemmaksi tai edesauttaa sitä täyttämään tehtävänsä paremmin. Näyttää kuitenkin siltä, että ICC:hen joko luotetaan, annetaan sen vain hoitaa tehtäviään tai uskotaan siihen, että ICC onnistuisi – ja jossain tilanteissa sokeasti vain toivotaan. Toisaalta kansainvälispoliittisen tilanteen realiteetit ja yhä polarisoituva maailma ei anna muuta mahdollisuutta ICC:lle, kuin toimia itsenäisesti ilman kansainvälisen yhteisön vahvaa tukea.

Viimeaikaisessa kehityksessä esimerkiksi Syyrian tilanteessa YK:n turvallisuusneuvosto ei ole antanut ICC:lle päätöstä aloittaa tutkimuksia mandaatillaan, vaikka ICC on useaan otteeseen vedonnut turvallisuusneuvostoon. Edelleen vaikka ICC:n syyttäjällä olisi ollut mahdollisuus aloittaa tilanteen tutkinta itsenäisesti, myöhemmin yhä laajentunut konflikti on saanut ICC:n vetäytymään tilanteen tutkinnasta. Lisäksi Syyrian tilanne on mittakaavaltaan paljon tässä tutkielmassa mainittuja tapauksia laajempi ja monisyisempi.

Toisaalta YK:n turvallisuusneuvosto voi tulkita, että sen mandaatilla aloitetut Libyan ja Sudanin tilanteet eivät ole johtaneet hyvin lopputuloksiin. On hyvin mahdollista, että turvallisuusneuvosto ei näe vastaisuudessakaan sen mandaatin tuottavan lisäarvoa ICC:n interventioille. Libyassa ja Sudanissa ICC:n toiminta YK:n mandaatilla ei ole pystynyt tuomaan oikeutta tai palauttanut rauhaa. Sen sijaan ICC:n vastustus on vain lisääntynyt.

Syyrian ja muutaman muun tilanteen vuoksi on esitetty hiljattain kaksi aloitetta koskien erityisesti YK:n turvallisuusneuvoston veto-oikeutta (CICC 2015c). Aloitteiden tarkoituksena

on muuttaa turvallisuusneuvoston sääntöjä veto-oikeuden osalta siten, että kukaan turvallisuusneuvoston jäsenistä ei voisi estää interventioon johtavan päätöslauselman syntymistä, mikäli voidaan osoittaa, että on tapahtunut hirmuteko. Tämä luonnollisesti pitää sisällään ICC:n Rooman perussääntöön kirjatut rikokset. Tämä jakaisi globaalin hallinnan kannalta valtaa tasaisemmin ja tekisi YK:n toiminnasta demokraattisempaa. Se merkitsisi luultavasti myös sitä, että jokainen ICC:n aloittama tapaus voisi potentiaalisesti saada YK:n mandaatin määräenemmistöllä.

Myös Afrikan valtiot ovat useaan otteeseen kritisoineet YK:n turvallisuusneuvoston valtaa lykätä yhdellä vuodella ICC:n aloittaman tilanteen tutkintaa (Ambos 2013). On ehdotettu, että se pitäisi siirtää joko YK:n yleiskokouksen tai ICC:n jäsenvaltioiden määräenemmistön päätettäväksi. Kysymykseksi nousee, kuinka todennäköisiä aloitteiden ja ehdotusten hyväksyminen on lähitulevaisuudessa?

Tilanteet Keniassa ja Ugandassa taas kertovat ICC:n interventiosta ilman YK:n mandaattia. Näissä tapauksissa tulokset eivät ole olleet ICC:n kannalta vaikuttavia. Myös näissä valtioissa ICC:n interventiot ovat saaneet kansalaiset kääntymään ICC:tä vastaan – ja osittain jakamaan kansaa ICC:n kannattajiin ja puolestapuhujiin.

Afrikan unioni Kenian johdolla aiheuttaa huolia myös ICC:lle tulevaisuudessa. Mitä tulee käymään niin sanotulle suunnitelmalle, jossa hahmotellaan Afrikan valtioiden massaeroamista ICC:stä? Jos näin kävisi, ICC:stä voisi erota 34 Afrikan valtiota. Lisäksi tällaisen suunnitelman toteutuessa, kuinka paljon muita valtioita eroaisi sivuvaikutuksena ja miten kävisi meneillään olevien tapausten uskottavuudelle? Päätös on luonnollisesti yksittäisillä valtioilla, mutta Afrikan unioni toimii vahvana yhdistävänä foorumina tälle kehitykselle. Massaeroamisen mahdollisuus riippunee myös paljon siitä, miten käy Afrikan alueellisen tuomioistuimen kehitykselle, minkä tarkoituksena on syrjäyttää ICC Afrikassa.

Vaikka ICC keskeytti Kenian varapresidentti Ruton tapauksen vedoten todistajien puutteeseen, nähtävissä on kehitys, jossa ICC joutuu myöntymään Afrikan valtioiden ehdotuksiin ainakin osittain. Tämä on toisaalta osoitus siitä, että ICC on tullut tietynlaiseen murrosvaiheeseen, jossa sen on pyrittävä muuntautumaan. Se on myös osoitus sekä Afrikan valtioiden vahvuudesta kansainvälisessä politiikassa että laajemmin koko inhimillisen turvallisuushallinnan ehdoista kansainvälisessä järjestelmässä.

Kaikki edellä mainitut instituutioon kaavaillut muutokset ja kehityskulut kuvastavat ICC:n tulevaisuuden tilaa globaalissa hallinnassa. ICC ei ole yksinkertaisessa ja helppossa tilanteessa. Yhtäältä se joutuu tasapainoilemaan jokaisen aloittamansa tapauksen kanssa, miettimään uudelleen lähtökohtiaan ja tulevaisuuden tapaa toimia erityisesti edellä mainittujen valtioiden kanssa. Toisaalta sen toimintaan vaikuttaa merkittävästi myös kansainvälispoliittisesti kiristynyt tilanne, joka kulminoituu YK:n turvallisuusneuvoston tulevaisuuden rooliin. Lisäksi ICC:llä on edessään uskottavuusongelma, jota muu kansainvälinen yhteisö ei juuri kykene auttamaan.

Toisaalta se on myös kansainvälisen yhteisön välinpitämättömyyttä ja tunnustamaa voimattomuutta globaalissa hallinnassa. Tärkeiden väkivaltaa ja konflikteja sekä eriarvoisuutta ja köyhyyttä koskevien vaikutustekijöiden hylkääminen tässä kontekstissa ei tuota sellaisia tuloksia ja niitä tavoitteita, joita kapealle oikeudelliselle ICC:lle asetettiin. Kysymys tietenkin kuuluu, onko kansainvälinen yhteisö lopullisesti hylännyt tämänkaltaiset, laajemmat tavoitteet? Seuraako ICC tätä kehitystä huolimatta seurauksista? Mistä löydämme vielä sen yksilön, jota varten näitä turvallisuuden mekanismeja kehitettiin?

Inhimillisen turvallisuushallinnan kokonaisvaltainen lähestymistapa ymmärtää olemassa olevat vaikutustekijät turvallisuuden toteutumiseen, mutta tuottaa epäonnistunutta politiikkaa, koska se nojaa kapeaan oikeudelliseen ulottuvuuteen niin vahvasti. Laaja turvallisuuskäsitys ja ideaalit oikeuden periaatteet luovat konfliktisen ja epäonnistuneen lopputuloksen. ICC on tästä malliesimerkki.

Viimeisimmät tapahtumat osoittavat, että ICC joutuu jatkossa lähestymään tilanteitaan maltillisemmin. Odotettavissa on ICC, joka ottaa vastaan valtioiden ehdotuksia sen institutionaaliseen rakenteeseen tehtävistä muutoksista ja tulee mahdollisesti keskeyttämään tapauksia (kuten Keniassa), jotta se pystyy uudelleen rakentamaan uskottavuuttaan ja toimijuuttaan. Vaikka ICC on itsenäinen, niin se ei tule jäämään yksin. ICC:tä tarvitaan, mutta erilaisena. ICC nousi inhimillisen turvallisuuden agendalta samalla muokaten kyseistä diskurssia. Olisi ICC:n aika toiminnallaan muokata kyseistä agendaan siihen suuntaan, mihin se alkuperäisestikin tarkoitettiin.

Näissä tilanteissa tulisi huomioida laajemmin, mitkä seikat sen tavoitteisiin vaikuttavat ja myöntää, että ICC:n tavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa paljon laajempien poliittisten kehityskulkujen huomiointia ja ennen kaikkea niihin todellista vastaamista. Lisäksi

länsimaissa olisi syytä aina muistaa, että 'meidän' ylläpitämämme eettiset arvot ja ihanteet eivät sellaisenaan ole voimassa kaikkialla, eikä niitä siksi voi ongelmitta soveltaa kansainvälisessä politiikassa, erilaisissa aloitteissa, instituutioissa ja mekanismeissa – tai ICC:n toiminnassa. Ilman tämän huomiointia, globaalissa hallinnassa toistuu laaja turvallisuus, ideaali oikeus, ja konfliktinen ICC.

Lähdeluettelo

- Ainley, Kirsten (2011) The International Criminal Court on Trial. *Cambridge Review of International Affairs* 24:3, 309–333.
- Allen, Tim (2006) *Trial Justice: The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*. London: Zed Books.
- Alvesalo, Anne (1997) *Critical Legal Studies. Kriittinen lähestymistapa oikeuteen*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Ambos, Kai (2013) Expanding the Focus of the 'African Criminal Court'. Teoksessa William A. Schabas & Niamh Hayes (toim.) *Ashgate Research Companion to International Law: Critical Perspectives*. Abingdon: Ashgate Publishing, 499–529.
- AMICC (2016) American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court. *Countries Concluding Bilateral Immunity Agreements*. [Http://amicc.org/usicc/bialist](http://amicc.org/usicc/bialist) (katsottu 16.4.2016).
- Arbour, Louise (2014) The Relationship Between the ICC and the UN Security Council. *Global Governance* 20, 195–201.
- AU (2009) *Assembly of the African Union. Decisions and Declarations*. 13th Ordinary Session (1.–9. heinäkuuta 2009).
- Auvachez, Elise (2009) Supranational Citizenship Building and the United Nations: Is the UN Engaged in a "Citizenization" Process? *Global Governance* 15, 43–66.
- Axworthy, Lloyd (2001) Human Security and Global Governance: Putting People First. *Global Governance* 7:1, 19–23.
- Babovic, Aleksandra (2012) The International Criminal Court as a Human Security Project. *Journal of Human Security Studies* 1:2, 124–143.
- Behringer, Ronald M. (2005) Middle Power Leadership on the Human Security Agenda. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 40:3, 305–342.
- Bensouda, Fatou (2014) *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court on the Status of the Government of Kenya's Cooperation with Prosecution's Investigations in the Kenyatta Case*. [Http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-stat-04-12-2014.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-stat-04-12-2014.aspx) (katsottu 22.9.2015).
- Bergsmo, Morten & Bekou, Olympia & Jones, Annika (2010) Complementarity After Kampala: Capacity Building and the ICC's Legal Tools. *Goettingen Journal of International Law* 2:2, 791–811.
- Birdsall, Andrea (2010) The "Monster That We Need to Slay"? Global Governance, the United States, and the International Criminal Court. *Global Governance* 10, 451–469.

- Bjork, Christine & Goebertus, Juanita (2011) Complementarity in Action: The Role of Civil Society and the ICC in Rule of Law Strengthening in Kenya. *Yale Human Rights and Development Journal* 14:1, 205–230.
- Booth, Ken (2007) *Theory of World Security*. New York: Cambridge University Press.
- Bosco, David (2013) *Rough Justice. The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Cary: Oxford University Press.
- Branch, Adam (2007) Uganda’s Civil War and the Politics of ICC Intervention. *Ethics & International Affairs* 21:2, 179–198.
- Busumtwi-Sam, James (2002) Development and Human Security: Whose Security, and from What? *International Journal* 57:2, 253–272.
- Chandler, David (2010a) Born Posthumously: Rethinking the Shared Characteristics of the ICC and the R2P. *Finnish Yearbook of International Law* 21, 5–13.
- Chandler, David (2010b) *International Statebuilding. The Rise of Post-Liberal Governance*. London & New York: Routledge.
- Chandler, David (2012) Resilience and Human Security: The Post-interventionist Paradigm. *Security Dialogue* 43:3, 213–229.
- Chandler, David (2013) *Freedom Versus Necessity in International Relations. Human-Centred Approaches to Security and Development*. London & New York: Zed Books.
- CICC (2006) Coalition for the International Criminal Court. *The UN’s Role in Strengthening the Rule of Law: Current and Past Issues in the “Rule of Law” debate regarding the ICC*. [Http://www.iccnw.org/documents/UNRoleInStrengtheningROL_16Aug2006.pdf](http://www.iccnw.org/documents/UNRoleInStrengtheningROL_16Aug2006.pdf) (katsottu 1.12.2015).
- CICC (2015a) Coalition for the International Criminal Court. *Cases & Situations: Kenya*. [Http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=kenya](http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=kenya) (katsottu 21.9.2015).
- CICC (2015b) Coalition for the International Criminal Court. *Cases & Situations: Darfur*. [Http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=darfur](http://www.coalitionfortheicc.org/?mod=darfur) (katsottu 21.9.2015).
- CICC (2015c) *Restrain the Veto. Putting Justice above Politics*. [Https://ciccglobaljustice.wordpress.com/2015/10/13/restraintheveto-putting-justice-above-politics/?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=2127f500fe-Coalition_Bulletin_August_2015_ENGLISH&utm_medium=email&utm_term=0_68df9c5182-2127f500fe-408860141](https://ciccglobaljustice.wordpress.com/2015/10/13/restraintheveto-putting-justice-above-politics/?utm_source=CICC+Newsletters&utm_campaign=2127f500fe-Coalition_Bulletin_August_2015_ENGLISH&utm_medium=email&utm_term=0_68df9c5182-2127f500fe-408860141) (katsottu 29.4.2016)
- Cox, Robert W. (1986) Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Teoksessa Robert Keohane (toim.) *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 204–254.
- Dempsey, Gary T. (2003) Reasonable Doubt: The Case Against the Proposed International Criminal Court. Teoksessa Joseph Zampetti & Suzette Zampetti (toim.) *International*

Criminal Court: Global Politics and the Quest for Justice. New York: International Debate Education Association, 48–72.

Desierto, Diana (2015) *Public Policy in International Economic Law: The ICESCR in Trade, Finance, and Investment*. Oxford: Oxford University Press.

Doyle, Mark (2013) African Union Urges ICC to Defer Uhuru Kenyatta Case. *BBC*. [Http://www.bbc.com/news/world-africa-24506006](http://www.bbc.com/news/world-africa-24506006) (katsottu 22.9.2015).

Duffield, Mark (2007) *Development, Security and Unending War. Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.

Economist (2011) Dim Prospects. The International Criminal Court Loses Credibility and Cooperation in Africa. [Http://www.economist.com/node/18176088](http://www.economist.com/node/18176088) (katsottu 22.9.2015).

Economist (2012) History rules. [Http://www.economist.com/node/21553010](http://www.economist.com/node/21553010) (katsottu 5.4.2016).

Fehl, Caroline (2004) Explaining the International Criminal Court: A 'Practice Test' for Rationalist and Constructivist Approaches. *European Journal of International Relations* 10:3, 357–394.

Forsythe, David P. (2013) 'Political Trials'? The UN Security Council and the Development of International Criminal Law. Teoksessa William A. Schabas & Niamh Hayes (toim.) *Ashgate Research Companion to International Law: Critical Perspectives*. Abingdon: Ashgate Publishing, 475–497.

Foucault, Michel (2010) *Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. College de Francen luennot 1977–1978*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Franceschet, Antonio (2004) The Rule of Law, Inequality, and the International Criminal Court. *Alternatives: Global, Local, Political* 29, 23–42.

Franceschet, Antonio (2005a) The Politics of Global Legalism and Human Security. *Policy and Society* 24:1, 1–23.

Franceschet, Antonio (2005b) Global Legalism and Human Security. Teoksessa Sandra J. MacLean & David R. Black & Timothy M. Shaw (toim.) *Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*. Abingdon: Ashgate Publishing Group, 31–37.

Franceschet, Antonio (2006) Globalizing Justice? Teoksessa Joanna Harrington (toim.) *Bringing Power to Justice? The Prospects of the International Criminal Court*. Montreal, QC, CAN: McGill-Queen's University Press, 244–265.

Franceschet, Antonio (2012) The International Criminal Court's Provisional Authority to Coerce. *Ethics & International Affairs* 26:1, 93–101.

Gadamer, Hans-Georg (2004) *Hermeneutiikka. Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Tampere: Vastapaino.

- Garsky, Salla (2015) Normatiivinen sidonta pehmeän vallan välineenä. *KATSE* 1/2015, 14–16.
- Gill, Stephen (2002) Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. Teoksessa Eivind Hovden & Edward Keene (toim.) *The Globalization of Liberalism*. London: Palgrave, 123–151.
- Gissel, Line Engbo (2014) *Judicialising Peace. The International Criminal Court's Impact on Political Settlements in Kenya and Uganda*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Guardian (2016) African Union members back Kenyan plan to leave ICC. [Http://www.theguardian.com/world/2016/feb/01/african-union-kenyan-plan-leave-international-criminal-court](http://www.theguardian.com/world/2016/feb/01/african-union-kenyan-plan-leave-international-criminal-court) (katsottu 25.4.2016).
- Haddad, Heidi Nichols (2013) After the Norm Cascade: NGO Mission Expansion and the Coalition for the International Criminal Court. *Global Governance* 19, 187–206.
- Hansungule, Michelo (2009) African courts and the African Commission on Human and Peoples Rights. [Http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Human_Rights_in_Africa/8_Hansungule.pdf](http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/Human_Rights_in_Africa/8_Hansungule.pdf) (katsottu 5.4.2016).
- Hazan, Pierre (2004) *Justice in a Time of War: The True Story Behind the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. College Station, Tex.: Texas A&M University Press.
- Hillman, Jennifer (2012) An Emerging International Rule of Law? The WTO Dispute Settlement System's Role in its Evolution. *Ottawa Law Review* 42:2, 269–284.
- Hiltunen, Anna-Kaisa (1/2015) Köyhyys pahenee Afrikassa. *Ulkopolitiikka* 1/2015, 9.
- Holvoet, Mathias & Mema, Medlir (2013) The ICC and its Deteriorating Relationship with Africa in Light of the Kenya Cases: What Should the EU Position be? *Institute for European Studies. Policy Brief* 2013/09. [Http://www.ies.be/files/2013-09%20MM_MH_pdf.pdf](http://www.ies.be/files/2013-09%20MM_MH_pdf.pdf) (katsottu 22.9.2015).
- HS (11.6.2016) Uhrien viimeinen mahdollisuus – Kansainvälinen rikostuomioistuin käsittelee tapauksia, joita maat eivät itse halua käsitellä. *Helsingin Sanomat*. [Http://www.hs.fi/ulkomaat/a1465535647167](http://www.hs.fi/ulkomaat/a1465535647167) (katsottu 21.6.2016).
- Hurd, Ian (2014) The International Rule of Law: Law and the Limit of Politics. *Ethics & International Affairs* 28:1, 39–51.
- Hynek, Nik & Chandler, David (2011) Introduction: Emancipation and Power in Human Security. Teoksessa David Chandler & Nik Hynek (toim.) *Critical Perspectives on Human Security. Rethinking Emancipation and Power in International Relations*. London & New York: Routledge.
- Hynek, Nik (2011) Rethinking Human Security: History, Economy, Governmentality. Teoksessa David Chandler & Nik Hynek (toim.) *Critical Perspectives on Human Security*.

Rethinking Emancipation and Power in International Relations. London & New York: Routledge, 157–171.

ICC (2004) *President of Uganda Refers Situation Concerning The Lord's Resistance Army (LRA) to the ICC*. [Http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2004/Pages/president%20of%20uganda%20refers%20situation%20concerning%20the%20lord_s%20resistance%20army%20_lra_%20to%20the%20icc.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2004/Pages/president%20of%20uganda%20refers%20situation%20concerning%20the%20lord_s%20resistance%20army%20_lra_%20to%20the%20icc.aspx) (katsottu 17.9.2015).

ICC (2010) *Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court*. Kampala 2010, Official Records. [Https://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/OR/RC-11-ENG.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP9/OR/RC-11-ENG.pdf) (katsottu 6.11.2015).

ICC (2011a) *Situation in the Republic of Kenya in the Case of the Prosecutor v. Francis Kimiri Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta, Mohammed Hussein Ali. Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2)(b) of the Statute*. [Http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1078823.pdf#search=No%2E%20ICC%2D01%2F09%2D02%2F11%20Decision%20on%20the%20Application%20by%20the%20Government%20of%20Kenya%20Challenging%20the%20Admissibility%20of%20the%20Case%20Pursuant%20to%20Article%2019%282%29%28b%29%20of%20the%20Statute](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1078823.pdf#search=No%2E%20ICC%2D01%2F09%2D02%2F11%20Decision%20on%20the%20Application%20by%20the%20Government%20of%20Kenya%20Challenging%20the%20Admissibility%20of%20the%20Case%20Pursuant%20to%20Article%2019%282%29%28b%29%20of%20the%20Statute) (katsottu 22.9.2015).

ICC (2011b) *Situation in the Republic of Kenya in the Case of the Prosecutor v. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang. Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2)(b) of the Statute*. [Http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1223118.pdf#search=No%2E%20ICC%2D01%2F09%2D01%2F11%2030%20may%202011](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1223118.pdf#search=No%2E%20ICC%2D01%2F09%2D01%2F11%2030%20may%202011) (katsottu 22.9.2015).

ICC (2014) *Situation in the Republic of Kenya in the Case of the Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta. Notice of Withdrawal of the Charges Against Uhuru Muigai Kenyatta*. [Http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1879204.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1879204.pdf) (katsottu 18.9.2015).

ICC (2015) *The State Parties to the Rome Statute*. [Https://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx) (katsottu 10.12.2015).

ICC (2016a) *Ruto and Sang case: ICC Trial Chamber V(A) terminates the case without prejudice to re-prosecution in future*. [Https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1205.aspx](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1205.aspx) (katsottu 25.4.2016).

ICC (2016b) *Uganda. Situation in Uganda*. [Https://www.icc-cpi.int/uganda?ln=en](https://www.icc-cpi.int/uganda?ln=en) (katsottu 19.6.2016).

ICC (2016c) *Eleventh Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. [Https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/otp_report_lib_26052016-eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/otp_report_lib_26052016-eng.pdf) (katsottu 19.6.2016).

Karanja, Samuel (2015) Leaders, Activists Put Pressure on Government Over Missing Youth. *Daily Nation*. <http://www.nation.co.ke/news/Give-explanation-on-missing-youth/-/1056/2852288/-/sp2pec/-/index.html> (katsottu 22.9.2015).

Kaul, Hans Peter (2001) The International Criminal Court: Jurisdiction, Trigger Mechanism and Relationship to National Court Jurisdictions. Teoksessa Mauro Politi ja Giuseppe Nesi (toim.) *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Challenge to Impunity*. Aldershot: Ashgate, 59–64.

Kerr, Pauline (2010) Human Security. Teoksessa Alan Collins (toim.) *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press, 121–135.

Kersten, Mark (2012) No Winners in ICC-Libya Standoff. *Foreign Policy*. <http://foreignpolicy.com/2012/10/08/no-winners-in-icc-libya-standoff/> (katsottu 22.9.2015).

Knight, W. Andy (2001) Soft Power, Moral Suasion, and Establishing the International Criminal Court: Canadian Contributions. Teoksessa Rosalind Irwin (toim.) *Ethics and Security in Canadian Foreign Policy*. Vancouver: UBC Press, 113–137.

Koskenniemi, Martti (2003) Legal Cosmopolitanism: Tom Franck's Messianic World. *International Law and Politics* 35, 471–486.

Koskenniemi, Martti (2005) *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.

Koskenniemi, Martti (2011) *The Politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing.

Krause, Keith (1998) Critical Theory and Security Studies: The Research Programme of Critical Security Studies. *Cooperation and Conflict*, 33:3, 298–333.

Kuhn, Thomas S. (1962/2012) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Leff, Arthur Allen (1979) Unspeakable Ethics, Unnatural Law. *Duke Law Journal* 6, 1229–1249.

Magdaleno, Johnny (2015) Disappearance of Key Witness Raises Concern Over Tampering in ICC Kenya Case. *Vice News*. <https://news.vice.com/article/disappearance-of-key-witness-raises-concerns-over-tampering-in-icc-kenya-case> (katsottu 22.9.2015).

Magliveras, Konstantinos D. & Naldi, Gino J. (2013) The International Criminal Court's Involvement with Africa: Evaluation of a Fractious Relationship. *Nordic Journal of International Law* 82, 417–446.

Martin, Mary & Owen, Taylor (2010) The Second Generation of Human Security: Lessons from the UN and EU Experience. *International Affairs* 86:1, 212–224.

Maru, Mehari Taddele (2013) The Future of the ICC and Africa: the good, the bad, the ugly. *Aljazeera*. <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/10/future-icc-africa-good-bad-ugly-20131011143130881924.html> (katsottu 26.4.2016).

- Mills, Kurt (2012) Bashir Is Dividing Us: Africa and the International Criminal Court. *Human Rights Quarterly* 34:2, 438–439.
- Mirceva, Stojanka (2004) Why the International Criminal Court Is Different. *Peace and Conflict Monitor*, 3. [Http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=133](http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=133) (21.9.2015).
- Mohamed, Adow (2015) Why Kenya's Counter Terrorism Strategy Is Failing. *The Star*. [Http://www.the-star.co.ke/news/why-kenyas-counter-terrorism-strategy-failing](http://www.the-star.co.ke/news/why-kenyas-counter-terrorism-strategy-failing) (katsottu 22.9.2015).
- Neumayer, Eric (2009) A New Moral Hazard? Military Intervention, Peacekeeping and Ratification of the International Criminal Court. *Journal of Peace Research* 46:5, 659–670.
- Nouwen, Sarah (2012) The ICC's Intervention in Uganda: Which Rule of Law Does It Promote? *University of Cambridge: Faculty of Law. Legal Studies Research Paper Series* 2:2012, 1–31.
- Nye, Joseph (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Oberleitner, Gerd (2005) Human Security: A Challenge to International Law? *Global Governance* 11:2005, 185–203.
- Ogata, Sadako & Sen, Amartya (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York: Commission on Human Security.
- Oluoch, Fred (2016) Mystery of the 'resolution' at Addis African Union summit to walk out of ICC. *The East African*. [Http://www.theeastafrican.co.ke/news/Mystery-of-the-resolution-at-Addis-AU-summit-to-walk-out-of-ICC/-/2558/3065628/-/8o1189z/-/index.html](http://www.theeastafrican.co.ke/news/Mystery-of-the-resolution-at-Addis-AU-summit-to-walk-out-of-ICC/-/2558/3065628/-/8o1189z/-/index.html) (katsottu 25.4.2016).
- Onyiego, Michael (2010) Legal Challenges Threaten to Undermine ICC Investigation in Kenya. *Voice of America*. [Http://www.voanews.com/content/legal-challenges-threaten-to-undermine-icc-investigation-in-kenya-104287214/155957.html](http://www.voanews.com/content/legal-challenges-threaten-to-undermine-icc-investigation-in-kenya-104287214/155957.html) (katsottu 21.9.2015).
- Paris, Roland (2001) Human Security. Paradigm Shift or Hot Air? *International Security* 26:2, 87–102.
- Patomäki, Heikki (2008) *The Political Economy of Global Security. War, Future Crises and Changes in Global Governance*. London: Routledge.
- Peltonen, Hannes (2012) The International Community and Global Governance of Human Security. *EUI Working Papers SPS* 2012/01, 1–18.
- Peltonen, Hannes (2013) *International Responsibility and Grave Humanitarian Crises. Collective Provision for Human Security*. Routledge: London.
- Penz, Peter (2001) The Ethics of Development Assistance and Human Security: From Realism and Sovereignism to Cosmopolitanism. Teoksessa Rosalind Irwin (toim.) *Ethics and Security in Canadian Foreign Policy*. Vancouver: UBC Press, 38–55.

- Pogge, Thomas W. (2000) The Moral Demands of Global Justice. *Dissent* 47:4, 37–43.
- Pogge, Thomas W. (2007) Poverty and Human Rights. *Expert Comment for the Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights*, 1–5.
- Poku, Nana K. (2010) Globalization, Development and Security. Teoksessa Alan Collins (toim.) *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press, 256–273.
- Popovski, Vesselin (2000) International Criminal Court: A Necessary Step Towards Global Justice. *Security Dialogue* 31:4, 405–419.
- Reus-Smit, Christian (2004) The Politics of International Law. Teoksessa Christian Reus-Smit (toim.) *Politics of International Law*. New York: Cambridge University Press, 14–44.
- Robinson, Darryl (2001) Case Study. The International Criminal Court. Teoksessa Robert Grant McRae (toim.) *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 170–177.
- Roach, Steven C. (2013) How Political Is the ICC? Pressing Challenges and the Need for Diplomatic Efficacy. *Global Governance* 19, 507–523.
- Rodman, Kenneth A. (2012) Why the ICC Should Operate Within Peace Processes. *Ethics & International Affairs* 26:1, 59–71.
- Rome Statute (1998) *Rome Statute of the International Criminal Court*. [Http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf](http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf) (katsottu 14.9.2015).
- Sagan, Ann (2010) African Criminals/African Victims: The Institutionalised Production of Cultural Narratives in International Criminal Law. *Millenium Journal of International Studies* 39:1, 3–21.
- Schabas, William A. (2007) Complementarity in Practice: Some Uncomplimentary Thoughts. *Criminal Law Forum* 19:1, 5–33.
- Schabas, William A. (2011) *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schiff, Benjamin (2008) *Building the International Criminal Court*. GBR: Cambridge University Press.
- Schiff, Benjamin (2012) The ICC's Potential for Doing Bad When Pursuing Good. *Ethics & International Affairs* 26:1, 73–81.
- Sen, Amartya (1992) *Inequality Reexamined*. New York: Oxford University Press.
- Shields, Kirsteen (2013) Rewriting the centricity of the state in pursuit of justice. Teoksessa Amanda Perry-Kessaris (toim.) *Socio-legal Approaches to International Economic Law: Text, Context, Subtext*. Abingdon: Routledge, 235–248.

Small, Michael (2001) Case Study: The Human Security Network. Teoksessa Robert Grant McRae (toim.) *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 231–235.

Struett, Michael J. (2012) Why the International Criminal Court Must Pretend to Ignore Politics. *Ethics & International Affairs* 26:1, 83–92.

Tadjbakhsh, Shahrbanou (2005) Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan. *Les Etudes du CERI* 117–118, 9/2005.

Thakur, Ramesh (2004) A Political Worldview. *Security Dialogue* 35:3, 347–348.

Thomas, Caroline (2002) Global governance and human security. Teoksessa Rorden Wilkinson & Steve Hughes (toim.) *Global Governance. Critical Perspectives*. London & New York: Routledge, 113–131.

von Tigerström, Barbara (2007) *Studies in International Law. Human Security and International Law: Prospects and Problems*. Oxford: Hart Publishing.

UNDP (1994) United Nations Development Program. *Human Development Report 1994*. [Http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf) (katsottu 9.10.2015).

UNDP (1995) United Nations Development Program. *Human Development Report 1995*.

UNDP (1996) United Nations Development Program. *Human Development Report 1996*.

UNDP (1997) United Nations Development Program. *Human Development Report 1997*.

UNDP (1998) United Nations Development Program. *Human Development Report 1998*.

UNDP (1999) United Nations Development Program. *Human Development Report 1999*.

UNDP (2000) United Nations Development Program. *Human Development Report 2000*.

UNDP (2001) United Nations Development Program. *Human Development Report 2001*.

UNDP (2002) United Nations Development Program. *Human Development Report 2002*.

UNDP (2003) United Nations Development Program. *Human Development Report 2003*.

UNDP (2004) United Nations Development Program. *Human Development Report 2004*.

UNDP (2005) United Nations Development Program. *Human Development Report 2005*.

UNDP (2006) United Nations Development Program. *Human Development Report 2006*.

UNDP (2007/2008) United Nations Development Program. *Human Development Report 2007/2008*.

UNDP (2009) United Nations Development Program. *Human Development Report 2009*.

UNDP (2010) United Nations Development Program. *Human Development Report 2010*.

UNDP (2011) United Nations Development Program. *Human Development Report 2011*.

UNDP (2012) United Nations Development Program. *Human Development Report 2012*.

UNDP (2013) United Nations Development Program. *Human Development Report 2013*.

UNDP (2014) United Nations Development Program. *Human Development Report 2014*.

UNDP (2016) United Nations Development Program. *Sustainable Development Goals. Agenda 2030. Goal 16: Promote just, peaceful and inclusive societies*.

[Http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/) (katsottu 5.4.2016).

UNGA (2012) United Nations General Assembly. *Resolution adopted by the General Assembly. Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels*.

[Http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/1) (katsottu 1.12.2015).

UNSC (2004) United Nations Security Council. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General*.

[Http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf](http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf) (katsottu 1.12.2015).

UNSC (2005) United Nations Security Council. *Resolution 1593*. <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/85FEED1A-29F8-4EC4-9566-48EDF55CC587/283244/N0529273.pdf> (katsottu 1.12.2015).

UNSC (2011a) United Nations Security Council. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General*.

[Http://www.unrol.org/files/S_2011_634EN.pdf](http://www.unrol.org/files/S_2011_634EN.pdf) (katsottu 1.12.2015).

UNSC (2011b) United Nations Security Council. *Resolution 1970*. [Http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/081A9013-B03D-4859-9D61-5D0B0F2F5EFA/0/1970Eng.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/081A9013-B03D-4859-9D61-5D0B0F2F5EFA/0/1970Eng.pdf) (katsottu 14.9.2015).

UNSC (2013a) United Nations Security Council. *Measuring the effectiveness of the support provided by the United Nations system for the promotion of the rule of law in conflict and post-conflict situations. Report of the Secretary-General*.

[Http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/341](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/341) (katsottu 1.12.2015).

UNSC (2013b) United Nations Security Council. *Peace and Security in Africa*.

[Http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7060.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7060.pdf) (katsottu 22.9.2015).

Varto, Juha (1992) *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Helsinki: Kirjayhtymä.

Waever, Ole (1995) *Securitization and Desecuritization*. Teoksessa Ronnie Lipschutz (toim.) *On Security*. New York: Columbia University Press, 46–86.

Welz, Martin (2013) The African Union Beyond Africa: Explaining the Limited Impact of Africa's Continental Organization on Global Governance. *Global Governance* 19, 425–441.

Wendt, Alexander (2001) What Is International Relations for? Notes Toward a Postcritical View. Teoksessa Richard Wyn Jones (toim.) *Critical Theory and World Politics*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 205–224.

Williams, Michael C. & Krause, Keith (1997) Preface: Toward Critical Security Studies. Teoksessa Keith Krause & Michael C. Williams (toim.) *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London & New York: Routledge, vii–xxi.

Wippman, David (2004) The International Criminal Court. Teoksessa Christian Reus-Smit (toim.) *Politics of International Law*. West Nyack, NY, USA: Cambridge University Press, 151–188.

Wippman, David (2006) Exaggerating the ICC. Teoksessa Joanna Harrington (toim.) *Bringing Power to Justice? The Prospects of the International Criminal Court*. Montreal, QC, CAN: McGill-Queen's University Press, 99–140.

Wyn Jones, Richard (2001) Introduction: Locating Critical International Relations Theory. Teoksessa Richard Wyn Jones (toim.) *Critical Theory and World Politics*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1–19.