ULKOASIAINMINISTERIÖ
Oikeuspalvelu
OIK-01 Marja Lehto

HEL7M0735-11

24.09.2015

Eduskunnan
ulkoasiainvaliokunta

Viite
HELM0735-9; kuuleminen 25.9.2015

Asia
Voimankäytön oikeussäännöt, selvitys eduskunnalle

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle on toimitettu perustuslain 97 §:n nojalla 24.8.2015 selvitys valtioiden aseellista voimankäyttöä koskevista kansainvälisistä oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta. Kyseessä on valiokunnalle vuonna 2002 annetun ja Ulkoasiainministeriön julkaisusarjassa (5/2002) julkaistun selvityksen päivitetty ja laajennettu versio. Uuden selvityksen tarkoituksena on antaa viimeaikaisen kehityksen valossa yleiskuva siitä, miten YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstöä on käytännössä tulkittu ja sovellettu.

Voimankäytön perussäännöistä

Selvityksessä käsitellään YK:n peruskirjaan sisältyvää **yleistä voimankäytön kieltoa** (2 artiklan 4 kappale) ja sen tulkintaa mm. täydentävien asiakirjojen, Kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja vaihtelevan valtiokäytännön valossa. Kielto koskee valtioiden voimankäyttöä niiden kansainvälisissä suhteissa. Aseellinen voimankäyttö on tässä yhteydessä yleiskäsite, joka kattaa kaikenlaiset aseet niiden teknisistä erityispiirteistä riippumatta. Tällä on merkitystä mm. kybervoimankäytön kannalta. Voimankäytön kielto koskee myös voimankäytöllä uhkaamista.

Tärkeimmät voimankäytön kieltoa täydentävät asiakirjat ovat YK:n yleiskokouksen julistus valtioiden välisistä ystävällisistä suhteista vuodelta 1970 sekä hyökkäysrikoksen määritelmä vuodelta 1974, joiden keskeiset määräykset ovat Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan tapaoikeudellisesti sitovia. Näissä asiakirjoissa täsmennetään voimankäytön kiellon koskevan myös **välillistä voimankäyttöä**, kuten aseellisten ryhmien aseistamista tai kouluttamista toisessa maassa. Aseellisten ryhmien tai joukkojen lähettäminen toiseen maahan täyttää myös hyökkäysteon kriteerit, jos nämä ryhmät tai joukot syyllistyvät siellä tekoihin, jotka valtion asevoimien toimeenpanemina on katsottava hyökkäysteoksi. **Hyökkäysteko** edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota vastaan ja antaa kohdevaltiolle oikeuden itsepuolustuksellisiin toimiin.

Kaikille valtioille kuuluva **itsepuolustusoikeus** on kirjattu peruskirjan 51 artiklaan. Sen mukainen oikeus aseelliseen voimankäyttöön oman valtioalueen ulkopuolella on ainoa peruskirjan tunnustama poikkeus voimankäytön kiellosta. Tapaoikeuden nojalla myös aluevaltion **pätevä suostumus** pääsääntöisesti oikeuttaa voimankäytön sen alueella. Itsepuolustus voi olla myös kollektiivista, jos hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio pyytää apua. Avunpyyntö on **kollektiivisen itsepuolustuksen** välttämätön edellytys, eikä toinen valtio voi tulla apuun vain oman tilannearvionsa perusteella. Toisaalta ei myöskään edellytetä, että apuun tuleva valtio olisi itse uhattuna. Kollektiiviseen itsepuolustukseen voidaan ryhtyä myös puolustussopimuksen tai sotilasliittosuhteen nojalla niitä koskevien määräysten mukaisesti. Niin kansallisen kuin kollektiivisenkin itsepuolustuk-

sen edellytyksenä on, että voimankäyttö on vastaus tapahtuneeseen aseelliseen hyökkäykseen. Itsepuolustuksellisista toimista on lisäksi raportoitava YK:n turvallisuusneuvostolle.

EU:n keskinäisen avunannon lauseke (Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kappaleessa) koskee aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti annettavaa apua.

Kielletyn voimankäytön piiriin ei lueta myöskään **turvallisuusneuvoston peruskirjan VII luvun nojalla valtuuttamaa aseellista toimintaa** kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. YK:n turvallisuusneuvosto on tulkinnut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia peruskirjan VII luvun määräyksiä joustavasti niin, että niiden nojalla on kyetty vastaamaan myös uudentyyppisiin uhkiin kuten valtiorakenteiden romahtaminen, massiiviset ihmisoikeusloukkaukset, joukkotuhoaseiden leviäminen ja terrorismi. Turvallisuusneuvostolla on poikkeuksellisen laajat valtuudet päättää sodasta ja rauhasta koko kansainvälisen yhteisön puolesta. Nämä valtuudet kuuluvat sille kollektiivina, eivätkä ole jäsenvaltioiden yksittäin käytettävissä.

Selvityksen tavoitteista ja sisällöstä

Vaikka YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstö sisältyy muutamaan yksinkertaiseen ja selkeään määräykseen, jokainen vuosikymmen on tuonut sen soveltamiseen omat haasteensa. Edellisen selvityksen julkaisemisesta kuluneet toistakymmentä vuotta eivät ole tässä suhteessa poikkeus. Uuden **selvityksen tarkoituksena** on antaa viimeaikaisen kehityksen valossa yleiskuva siitä, miten YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstöä on käytännössä tulkittu ja sovellettu kiinnittäen huomiota sekä uusiin kysymyksenasetteluihin että valtiokäytäntöön, jonka keskeisten tapausten merkitystä on tarkasteltu lähemmin. Samalla on arvioitu Kansainvälisen tuomioistuimen uudempaa oikeuskäytäntöä, josta löytyy voimankäytön sääntelyn kannalta tärkeitä ratkaisuja.

Vuoden 2002 selvityksessä kiinnitettiin ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti erityistä huomiota Kosovon sodan 1999 käynnistämään humanitaarista interventiota koskeneeseen keskusteluun samoin kuin vuoden 2001 joulukuussa ilmestyneeseen suojeluvastuuta (*Responsibility to Protect*) koskeneeseen asiantuntijaraporttiin. Myös syyskuun 2001 terrori-iskuja New Yorkissa ja Washingtonissa samoin kuin Yhdysvaltain ja sen liittolaisten niiden nojalla aloittamaa sotilasoperaatiota Afganistanissa arvioitiin tuoreeltaan. Sen sijaan mukaan eivät ehtineet esimerkiksi Yhdysvaltain liittolaisineen 2003 aloittama Irakin sota tai vuonna 2002 julkistettu ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen oppi, jotka näyttivät haastavan kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän perusteita, sen enempää kuin vuoden 2005 YK-huippukokous, jossa 160 valtiota vahvisti päämiestasolla peruskirjan voimankäyttöä koskevien säännösten olevan ajan tasalla ja tarjoavan riittävän pohjan kaikkiin turvallisuusuhkiin vastaamiseen.

Erityisen ajankohtaiseksi uuden laitoksen tekevät Venäjän aseelliset toimet Ukrainassa keväästä 2014 lähtien. Venäjän toimia on usein kuvattu termillä 'hybridisota' viitaten siihen, että perinteiseen voimankäyttöön on liittynyt epäkonventionaalisia keinoja kuten tunnuksettomia taistelijoita, taloudellista painostamista ja informaatiosodankäyntiä. Venäjän toteuttama Krimin niemimaan valtaus ja Itä-Ukrainan vakauden horjuttaminen mahtuvat kuitenkin selvästi YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen voimankäytön kiellon ja sen vakiintuneiden tulkintojen piiriin. Kyse ei ole toimista, jotka herättäisivät voimankäytön kannalta uusia oikeudellisia kysymyksiä.

Aikaisempaan vuoden 2002 selvitykseen verrattuna **uusina asioina** selvityksessä käydään läpi mm. **kybervoimankäyttöön** sekä hybridiuhkiin liittyviä kysymyksiä siltä osin, kuin ne koskevat YK:n peruskirjan tarkoittamaa voimankäyttöä. Kansainvälisen oikeuden perusnormit kuten voimankäytön kielto koskevat valtioiden toimintaa myös kyberympäristössä. **Hybridisodankäynti** ei ole oikeudellinen käsite, mutta sen osatekijöitä voidaan arvioida oikeudellisesti. Osa hybriditoiminnoista kuuluu YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstön piiriin, ja kysymys voi olla myös aseellisesta hyökkäyksestä, joka oikeuttaa aseellisen itsepuolustuksen. Voimankäytön kiellon käsitettä ja suhdetta aikaisempiin tapaoikeudellisiin voimankäytön oikeusperusteisiin tarkastellaan aikaisempaa perusteellisemmin. YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamaan aseelliseen voimankäyttöön liittyen arvioidaan myös uuden aineiston perusteella kysymyksiä implisiittisestä tai jälki-

käteisestä valtuutuksesta samoin kuin 'puuttuvan valtuutuksen' tilanteita. Alueellisten järjestöjen voimankäyttöä tarkastellaan erikseen. Itsepuolustusoikeuden osalta erityistä huomiota kiinnitetään kysymykseen **itsepuolustuksesta ei-valtiollisia toimijoita vastaan**. Itsepuolustus ei-valtiollista voimankäyttöä vastaan nousi huomion kohteeksi syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen 2001. Myöhempi terrorismia ja voimankäyttöä koskeva valtiokäytäntö on sen sijaan varsin epäyhtenäistä. Itsepuolustusoikeuden käsittelyn yhteydessä arvioidaan myös ennakoivan ja 'ennalta ehkäisevän' itsepuolustuksen doktriineja.

Arvioita

YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstö on kestänyt hyvin paineita jo 70 vuoden ajan. Peruskirja tarjoaa edelleen ainoan auktoritatiivisen, kaikkien hyväksymän kansainvälisoikeudellisen säännöstön valtioiden aseelliselle voimankäytölle. Voimankäytön kiellon 2 artiklan 4 kappaleessa katsotaan kuuluvan kansainvälisen oikeuden **pakottavaan normistoon** (jus cogens), josta ei voi sopimuksin poiketa. YK:n peruskirjan mukaisesta voimankäytön säännöstöstä vallitsee laaja yksimielisyys. Samalla tämän konsensuksen alueen ulkopuolelle jää tiettyjä kysymyksiä, joista ei ole kyetty sopimaan. Merkittävällä tavalla juuri itsepuolustusoikeutta ei ole kyetty yleiskokouksen toimesta yhteisesti täsmentämään.

Voimankäytön kielto on poikkeuksellisen vahva normi, eikä se ole heikentynyt myöskään sen vuoksi, että valtiot eivät ole sitä kaikissa tilanteissa noudattaneet. Yleisesti voidaan sanoa, että **sääntö ei muutu siitä, että sitä rikotaan** – ratkaisevaa on suhtautuminen säännön rikkomiseen. Aseelliseen toimintaan ryhtyvät valtiot pyrkivät useimmiten perustelemaan toimintansa vetoamalla jompaankumpaan peruskirjan tunnustamista poikkeuksista, joskin toisinaan venyttäen niiden tulkintaa. Tapaukset, joissa aseellista voimankäyttöä ei ole perusteltu oikeudellisesti, ovat harvinaisia. Myös aseellisen konfliktin osapuolina valtiot kiistelevät harvemmin voimankäytön oikeussääntöjen sisällöstä kuin niiden soveltamisesta tiettyyn konkreettiseen tilanteeseen. Kansainvälisen tuomioistuimen perusteltu näkemys on, että yksittäiset tapaukset, joissa normia rikotaan, eivät uhkaa normin olemassaoloa, etenkään, jos valtiot perustelevat toimintaansa vetoamalla tunnustettuihin poikkeuksiin. Jos tällaiset perustelut eivät olisikaan pitäviä, ne osoittavat kuitenkin, että kysymys ei ole määrätietoisesta pyrkimyksestä normin syrjäyttämiseen ja uuden luomiseen. Näkemyseron voi tällöin sanoa koskevan tosiasioita eikä oikeustilaa.

Vakiintuneet säännöt ja tulkinnat ovat osoittautuneet myös hyvin **vastustuskykyisiksi**. Niitä pyrittiin viime vuosikymmenellä kahteenkin otteeseen avaamaan – ensin Kosovon sodan jälkeen humanitaarista interventiota koskevassa keskustelussa ja sittemmin vuoden 2005 YK-huippukokouksen alla vastauksena Yhdysvaltain esittämään ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen käsitteeseen – mutta kumpikaan pyrkimys ei tuottanut tuloksia. Kun suojeluvastuun periaate hyväksyttiin YK:n huippukokouksessa syksyllä 2005, sotilaallisen väliintulon mahdollisuus varattiin YK:n turvallisuusneuvostolle YK:n peruskirjan mukaisesti. Humanitaarisen intervention oikeuttaminen poikkeuksena YK:n peruskirjan voimankäytön kieltoon jäi sen sijaan toteutumatta. Ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen sovittamista YK:n peruskirjan säännöstöön ei edes yritetty, mutta YK-huippukokous torjui myös huomattavasti varovaisemman ennakoivaa itsepuolustusta koskevan esityksen, joka oli sisältynyt YK:n pääsihteerin asettaman korkean tason paneelin raporttiin.

Suurimmat haasteet YK:n peruskirjan mukaisen voimankäyttösäännöstön toteuttamisessa eivät edelleenkään koske voimankäytön sääntelyn normatiivista perustaa, vaan sitä, miten kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän toimintakykyä voidaan ylläpitää ja kehittää. Ajankohtaisena hankkeena voidaan mainita aloite YK:n turvallisuusneuvoston pysyville jäsenille kuuluvan veto-oikeuden käytön vapaaehtoisesta rajoittamisesta uhkaavan humanitaarisen katastrofin tilanteissa.

Liitteet -

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu
OIK-01 Marja Lehto

Asiasanat	VENÄJÄ, YHDYSVALLAT, KANSAINVÄLINEN OIKEUS, YK ASIAT
Hoitaa	**OIK-01**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	ASA-01; ASA-02; ASA-20; AVS-KEO; AVS-POL; AVS-TUO; EUR-02; EUR-10; EUR-30; EUR-40; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-10; ITÄ-20; ITÄ-30; KEO-01; KEO-10; KEO-40; KEO-60; KEO-70; KPA-20; KPA-VPK; OIK-10; OIK-20; OIK-40; POL-01; POL-02; POL-10; POL-20; POL-30; POL-40; POL-50; STU-00; TUO-01; TUO-02; TUO-10; TUO-20; UKKMI-00; UMI-00; VIE-01; VIE-02; VIE-40; VNEUS ABA; AST; BER; BRN; CAN; ENE; EUE; GEN; HAA; ITÄ-22; JAK; KIO; KOB; LON; LOS; MOS; MSK; NAE; NAI; NDE; NYC; OSL; OTT; PAR; PET; PIE; RII; ROO; TAL; TOK; TUK; UNE; VAR; WAS; WIE; VIL; YKE PLM; TPK; VNK
Laatija jakanut	Eduskunta UAV