



INHIMILLISEN TURVALLISUUDEN KÄSITTEESTÄ

Muistio eri toimijoiden näkemyksistä

Senja Korhonen

1.6.2007

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto

Töölöntorinkatu 2 B, 4.krs, 00260 Helsinki

Puh. (09) 231 50 550 Fax (09) 231 50 520 info@katunet.fi www.katunet.fi

JOHDANTO

Kirja kuvista, jotka valokuvaaja Edward Steichen kokosi New Yorkin modernin taiteen museoon *The Family of Man* -näyttelyyn vuonna 1955, kertoo tarinoita ihmisistä. Suuri osa niistä heijastaa elämää tilanteissa, joissa ihmiset vaikuttavat elävän turvallisesti – tilanteissa, joissa ihmiset elävät vapaasti ja arvokkaasti ilman väkivallan uhkaa ja puutetta.

Mutta mitä turvallisuus on? Mitä turvallisuus tarkoitti näille kuvien ihmisille? Mitä se tarkoittaa tämän päivän ihmisille esimerkiksi Afganistanissa, Liberiassa, Suomessa ja Yhdysvalloissa? Kuka turvallisuuden määrittelee? Onko ”turvallisuus” objektiivinen vai subjektiivinen käsite? Ketä tai mitä turvataan? Mikä ero on valtion turvallisuudella ja ihmisten turvallisuudella – ja onko sillä eroa? Millaisia ovat turvallisuuteen kohdistuvat uhkat? Millä keinoilla turvallisuus taataan? Tällaiset kysymykset ovat olennaisia, kun puhutaan turvallisuudesta.

Kansainvälisissä suhteissa ”turvallisuus” on perinteisesti ymmärretty *valtion* puolustamisena ulkoisia uhkia vastaan, ja tässä tärkeimpinä keinoina on käytetty diplomatiaa ja kansallista armeijaa. Kylmän sodan päättymisen jälkeen, jolloin uhkakuvat muuttuivat merkittävästi, alettiin kuitenkin puhua *inhimillisestä* tai *laajasta turvallisuudesta*, jolla viitataan *yksilöiden* ja *yhteisöjen* turvallisuuteen. Kylmän sodan jälkeen uhkina eivät ole enää niinkään olleet valtioon kohdistuvat aseelliset hyökkäykset, vaan pikemminkin monimutkaiset poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset tekijät, jotka vaarantavat erityisesti ihmisten turvallisuuden. Tämä on luonut tarpeen miettiä uusia keinoja, joilla uhkat eliminoidaan tai niiden merkitystä vähennetään.

Inhimillinen turvallisuus -käsitteen edeltäjinä voidaan pitää esimerkiksi kokonaisvaltaisen turvallisuuden tai yhteiskuntaturvallisuuden käsitteitä. Silti nimenomaan ”inhimillinen turvallisuus” on omaksuttu kielenkäyttöön eri järjestöissä ja maissa viimeisten kymmenen vuoden aikana. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmaa ovat nostaneet esille erityisesti Yhdistyneet kansakunnat, kansalaisjärjestöt ja muutamat yksittäiset valtiot (lähinnä Japani, Kanada ja Sveitsi). Viime vuosina siitä on alettu keskustella myös Euroopan unionissa. Myös akateemisessa kirjallisuudessa sitä on käsitelty paljon. Jokainen toimija on pyrkinyt määrittelemään käsitteen omiin poliittisiin tarkoituksiinsa sopivaksi. Niinpä sitä on määritelty esimerkiksi terveyden, ympäristön, yhteiskuntapolitiikan ja ihmisoikeuksien näkökulmista. Voitaisiinkin kysyä, millä toiminta-alueella inhimillistä turvallisuutta ei ole käsitelty.

Käsitteeltä puuttuu edelleen akateemiseen käyttöön ja poliittiseen toimintaan sopivat määritelmät. Yhteistä eri määritelmille on, että niiden referenttinä on yksilö tai yhteisö, ei valtio. Tosin mikään määritelmä ei pyri korvaamaan käsitettä ”kansallinen turvallisuus”, vaan ne näkevät inhimillisen turvallisuuden ja kansallisen tai valtion turvallisuuden toisiaan täydentävinä.

Käsitettä ”inhimillinen turvallisuus” on määritelty sekä laajasti että suppeasti. Laaja määritelmä, jota YK ja erityisesti Japani ovat edistäneet, huomioi sekä ”vapauden pelosta” (väkivalta), ”vapauden puutteesta” (köyhyys, nälkä, sairaudet) että ”vapauden elää arvokkaasti” (ihmisoikeudet, demokratia). Tässä ihmillisen turvallisuuden laajassa määritelmässä tärkeänä pidetään turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja kehityksen kolmiyhteyttä – yhden vahvistuminen tukee toisten vahvistumista ja päinvastoin.

Inhimillisen turvallisuuden suppea määritelmä puolestaan keskittyy tarkastelemaan negatiivista ”vapautta pelosta”, jolla viitataan väkivallan poissaoloon. Inhimillistä turvallisuutta edistävästä maista erityisesti Kanada on tukenut tätä lähestymistapaa, jota on useissa akateemisissa artikkeleissa pidetty myös helpommin operationalisoitavissa olevana terminä.

Niin valtioiden kuin kansainvälisten järjestöjen tekemä käytännön työ on paljolti määrittänyt ihmillisen turvallisuuden käsitettä. Käytännön työssä erityisen selkeästi ovat nousseet esille muun muassa seuraavanlaiset elementit: yhteneväinen ymmärrys laajoista turvallisuushkista, monenkeskisen toiminnan tärkeys ja alhaalta ylös -toimintatavan parempi huomioiminen. Viime vuosina ihmillisen turvallisuuden edistämisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinona on kuitenkin sanottu jääneen niin kutsutun terrorismin vastaisen sodan varjoon. ”Terrorismin vastaisella sodalla” on pyritty uudelleen oikeuttamaan kansallisen turvallisuuden doktriinin käyttöä.

Tässä muistiossa käyn läpi eri toimijoiden näkemyksiä ihmillisestä turvallisuudesta. Tarkastelun kohteina ovat Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan unioni ja kolme maata, jotka ovat omaksuneet ihmillisen turvallisuuden ulkopoliittikkansa välineeksi – Japani, Kanada ja Sveitsi. Laajaa akateemisten kirjoitusten kirjoa ihmillisestä turvallisuudesta en tässä yhteydessä käsittele. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön keskustelun ihmillisestä turvallisuudesta olen jättänyt käsittelemättä. Siitä huolimatta, että termi on silloin tällöin esiintynyt järjestön asiakirjoissa, keskustelu siitä on vasta alkamassa ja vielä jokseenkin jäsentymätöntä.

YK JA INHIMILLINEN TURVALLISUUS

Yhdysvaltain ulkoministeri Edward R. Stettinius totesi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) perustamiskokouksessa 24.6.1945 seuraavasti:

*"The battle of peace has to be fought on two fronts. The first is the security front where victory spells freedom from fear. The second is the economic and social front where victory means freedom from want. Only victory on both fronts can assure the world of an enduring peace."*¹

Inhimillisen turvallisuuden näkökulma on huomioitu YK:n työssä sen perustamisesta lähtien ja ajatus on kirjattu myös YK:n peruskirjaan. Kylmän sodan alkaminen määritteli kuitenkin paljon turvallisuuden määritelmää ja YK:n roolia kansainvälisen turvallisuuden ja rauhan ylläpitämisessä. Aina kylmän sodan päättymiseen asti "turvallisuudella" viitattiin pääasiassa valtioiden turvallisuuteen, johon kohdistuvana suurimpana uhkana pidettiin valtionrajojen yli tulevaa hyökkäystä. "Rauha" taas ymmärrettiin negatiivisesti, ainoastaan tilana, jossa valtioiden välillä ei käyty sotaa.

YK:n inhimillisen turvallisuuden määritelmä alkoi kehittyä uudelleen vuonna 1994, kun YK:n kehitysohjelma (*United Nations Development Programme*, UNDP) totesi *Human Development* -raportissaan, että "turvallisuus" oli määritelty liian kapea-alaisesti. Käsitteen kehittäminen jatkoi pääsihteerin perustama inhimillisen turvallisuuden komissio. Pääsihteerin Kofi Annanin vuonna 2005 julkaiseman *In Larger Freedom* -raportin myötä inhimillisen turvallisuuden termi on omaksuttu hyvin YK-kielenkäyttöön².

Käsitteen ensiesiintyminen Human Development -raportissa

Vuonna 1994 julkaistu *Human Development* -raportti määrittelee inhimillisen turvallisuuden *yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuutena, joka merkitsee vapautta puutteesta, köyhyydestä ja sorrosta (freedom from want) ja vapautta väkivallan pelosta (freedom from fear)*³. Raportin mukaan inhimillisen turvallisuuden määritelmässä on "ihminen"-näkökulman lisäksi kolme muuta olennaista piirrettä, jotka erottavat sen perinteisestä valtiokeskeisestä turvallisuuden käsitteestä⁴. Ensinnäkin, inhimillinen turvallisuus on "maailmanlaajuinen huolenaihe". Tällä tarkoitetaan, että olemassa on inhimilliseen turvallisuuteen vaikuttavia uhkia, jotka ovat yhteisiä

¹ Sutterlin, James S. (1995): *Human Security and the United Nations*.

² Ks. esim. United Nations (2002): *'Human Security' Depends Not Only on Peace of Arms But on Socio-Economic Well-being, General Assembly President Says*. ja Secrétaire Général des Nations Unies (2000): *Le concept de sécurité commune englobe le respect de tous les droits de l'homme, la bonne gestion des affaires publiques, l'accès à l'éducation et aux soins de santé*.

³ UNDP (1994): *Human Development Report*, s. 23.

⁴ Ks. ed., s. 22–23.

kehitysmaiden ja kehittyneiden maiden ihmisille. Tällaisia uhkia ovat muun muassa työttömyys, huumeet, rikollisuus, saasteet ja ihmisoikeusrikkomukset.

Toinen määritelmän piirre on ”keskinäisriippuvuus”, jolla viitataan ihmisten turvallisuuden kohdistuvien uhkien laaja-alaisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi aseellisilla konflikteilla, luonnonmullistuksilla, terrorismilla ja ihmisoikeusrikkomuksilla on niin välittömiä kuin välillisiä vaikutuksia eri puolille maailmaa. Uhkat ovat usein myös toisistaan riippuvaisia ja toisiaan stimuloivia. Kolmanneksi, *Human Development* -raportissa käytetyssä määritelmässä korostuu myös ennalta ehkäisemisen merkitys. Riittävän aikainen puuttuminen esimerkiksi ihmisoikeusrikkomuksiin saattaa ehkäistä aseellisen yhteenoton, joka toteutuessaan vähentää ihmisten turvallisuutta.

Human Development -raportti jakaa inhimilliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat seitsemään eri kategoriaan:

- talousturvallisuus (esim. työttömyys ja toimeentulon puute);
- ruokaturvallisuus;
- terveysturvallisuus;
- ympäristöturvallisuus;
- henkilökohtainen turvallisuus (fyysisen väkivallan eri muodot; sota, kidutus, raiskaus, jne.);
- yhteisöturvallisuus ja
- poliittinen turvallisuus (esim. ihmisoikeusrikkomukset)⁵.

Vaikka *Human Development* -raportissa kehitys on merkittävässä asemassa inhimillisen turvallisuuden luojana, inhimillisen turvallisuuden käsite erotetaan kuitenkin inhimillisen kehityksen käsitteestä. Jälkimmäinen tarkoittaa prosessia, jonka avulla ihmisille pyritään luomaan sellainen ympäristö, jossa ne voivat kehittää kykyjään ja joka turvaa myös tulevaisuuden sukupolvien kehitysmahdollisuudet. Tässä kontekstissa inhimillinen turvallisuus taas tarkoittaa sitä, että ihmiset voivat kehittää näitä kykyjään vapaasti omasta tahdostaan ja ilman väkivallan aiheuttamaa pelkoa.⁶ Inhimillisen kehityksen ja inhimillisen turvallisuuden välillä on toki yhteys: esimerkiksi kelvollisen juomaveden määrän lisääntyminen voi vähentää veden puutteesta johtuneita eri ryhmien välisiä jännitteitä – ja päinvastoin.

Käsitteen kehittämistyö inhimillisen turvallisuuden komissiossa

Vuoden 2000 vuosituhatjulistuksessa YK:n jäsenvaltiot sitoutuivat parantamaan inhimillistä turvallisuutta muun muassa vähentämällä köyhyyttä, edistämällä demokraattisen hallintotavan juurtumista ja tiukentamalla asevalvontaa⁷. Niinpä YK:n pääsihteeri perusti Japanin aloitteesta seuraavana vuonna inhimillisen

⁵ Ks. tark. ed., s. 25-33.

⁶ Ks. ed., s. 13, 23.

⁷ United Nations (2000): *United Nations Millennium Declaration*.

turvallisuuden komission, jonka tehtävänä oli kehittää YK:n inhimillisen turvallisuuden määritelmää niin, että se olisi paremmin operationalisoitavissa, ja ehdottaa konkreettisia keinoja inhimillisen turvallisuuden lisäämiseksi.

Komission määritelmä inhimillisestä turvallisuudesta mukaillee *Human Development* -raportin määritelmää ja siinä esiintyvät samat elementit; "vapaus puutteesta" eli vapaus esimerkiksi nälästä, taudeista ja sorrosta sekä "vapaus pelosta". Komission mukaan inhimillinen turvallisuus tarkoittaa siis "ihmiselämälle tärkeiden asioiden turvaamista niin yllättäviltä kuin pitkäaikaisilta uhkilta keinoilla, jotka edistävät ihmisten vapauksia ja inhimillisen elämän täyttymistä"⁸. Näitä keinoja ovat erilaiset poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset, sotilaalliset, kulttuuriset ja ympäristön suojeluun liittyvät toimenpiteet.

Puhuessaan edellä mainituista kahdesta vapaudesta sekä *Human Development* -raportin kirjoittajat että inhimillisen turvallisuuden komissio viittaavat tarpeeseen suojella ihmisiä erityyppiseltä väkivallalta ja esimerkiksi köyhyydeltä, elinympäristön tuhoutumiselta ja oikeuksien epäämiseltä. Valtioilla on ensisijainen velvollisuus suojella kansalaisiaan, mutta nykyisten turvallisuusuhkien luonteesta johtuen samanlainen velvollisuus asetetaan myös niin kansainvälisille järjestöille, yksityisen sektorin toimijoille kuin kansalaisjärjestöille.

Inhimillisen turvallisuuden komissio laajentaa inhimillisen turvallisuuden määritelmää "vapautteen toimia itsensä puolesta" (*freedom to take action on one's own behalf*). Näin ollen se nostaa suojelun rinnalle *voimavaraistamisen*, jolla tarkoitetaan yksilöiden ja yhteisöjen voimavarojen vahvistamista niin, että ne voivat päättää omista asioistaan ja toimia omien tarpeidensa mukaan.⁹ Toimenpiteitä, joilla ihmisten aktiivisuutta ja voimavaroja voidaan parantaa, ovat muun muassa osallistumisen eri muotojen tukeminen, työllisyyden parantaminen sekä koulutuksen ja informaation lisääminen.

Inhimillinen turvallisuus In Larger Freedom -raportissa

Termit "vapaus pelosta" ja "vapaus puutteesta" sekä inhimillisen turvallisuuden komission käyttämästä termistä muokattu "vapaus elää arvokkaasti" juurtuivat YK-kieleen viimeistään juhlavuonna 2005, jolloin YK:n pääsihteeri Kofi Annan julkaisi raporttinsa *In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All*, jonka suositukset perustuvat YK:n korkean tason paneelin raporttiin *A more secured world: our shared responsibility*.

In Larger Freedom -raportissaan Annan korostaa ihmisoikeuksien, kehityksen ja turvallisuuden kolmiyhteyden huomioimista ihmiselämään kohdistuvien uhkien torjumisessa ja elinolosuhteiden parantamisessa. "Vapautta puutteesta" Annan

⁸ Commission on Human Security (2003): *Human Security Now*, s. 4. Kirjoittajan suomennos.

⁹ Commission on Human Security (2003): *Human Security Now*, s. 10.

käsittelee kehitykseen liittyvinä kysymyksinä. Vaikka esimerkiksi köyhyys ja sairaudet eivät ole varsinaisia syitä terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden lisääntymiseen tai valtiosisäisiin konflikteihin, Annanin mukaan ne saattavat myötävaikuttaa väkivallan ja epävakauden määrän kasvamiseen. Ehkäistäkseen väkivallan syttymisen, valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen on panostettava köyhyiden, epidemiasairauksien määrän ja ympäristöongelmien vähentämiseen.¹⁰

Kuten aikaisemmat YK-tekstit, myös Annan viittaa ”vapaudella pelosta” uhkiin, joilla on suora vaikutus ihmisten tärkeimpään oikeuteen – oikeuteen elää. Tällaisiksi uhkiksi Annan nimeää terrorismin, joukkotuhoaseet ja sodan. Inhimillisen turvallisuuden edistäminen tapahtuu ensisijaisesti ehkäisemällä, jota Annanin mukaan tulee tehdä myös esimerkiksi aseellisen konfliktin jälkeen tapahtuvan jälleenrakennuksen yhteydessä.¹¹ Vuonna 2005 järjestetty YK:n huippukokous hyväksyi Annanin ehdotuksen rauhanrakentamisneuvottelukunnan perustamisesta¹².

”Vapaus toimia itsensä puolesta” muuntui Annanin raportissa ”vapaudeksi elää arvokkaasti” (*freedom to live in dignity*). Tämä vapaus toteutuu Annanin mukaan ihmisoikeuksia kunnioittamalla sekä demokraattista ja hyvää hallintoa edistämällä.¹³

EU JA INHIMILLINEN TURVALLISUUS

Inhimillinen turvallisuus EU:n agendalla

Euroopan unioni (EU) ei ole määritellyt inhimillisen turvallisuuden käsitettä. Näin ollen EU:lla ei myöskään ole yhteisesti hyväksyttyä inhimillisen turvallisuuden toimintasuunnitelmaa. EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan tarkastelu kuitenkin osoittaa, että EU:lla on käytössään *de facto* inhimillisen turvallisuuden agenda, sillä EU:lla on toimintoja, jotka pyrkivät turvaamaan ihmisten ”vapauden pelosta” (esim. kriisinhallinta, humanitaarinen apu ja aseidenriisunta) ja ”vapauden puutteesta” (erityisesti kehitysyhteistyö).

Inhimillinen turvallisuus on huomioitu EU:n turvallisuuteen kohdistuvia uhkakuvia käsittelevässä, vuonna 2003 hyväksytyssä turvallisuusstrategiassa ”Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa”, joskaan termiä ei siinä eksplisiittisesti käytetä. Strategiassa todetaan, että nykyiset uhkakuvat ovat puhtaasti valtioihin kohdistuvia sotilaallisia uhkia laajemmat: aseelliset konfliktit,

¹⁰ Annan, Kofi A. (2005): *In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All*, s.11–29.

¹¹ Ks. ed., s. 33–43.

¹² United Nations (2005): *2005 World Summit Outcome*, para. 103.

¹³ Annan, Kofi A. (2005): *In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All*, s. 47–53.

terrorismi, heikot valtiot sekä köyhyys ja sairaudet vaikuttavat niin kehittyneiden kuin kehitysmaiden ihmisten turvallisuuteen. Strategiassa siis viitataan teemoihin, jotka mielletään inhimillisen turvallisuuden käsitteen alla käsiteltäviin aiheisiin.¹⁴ Turvallisuusstrategian toimeenpanoehdotuksessa, niin kutsutussa Barcelona-raportissa, inhimillinen turvallisuus kuitenkin otettiin lähtökohdaksi ja tavoitteeksi EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa.

Viime vuosien aikana termi ”inhimillinen turvallisuus” on esiintynyt useamman kerran ulkosuhde- ja naapuruuspolitiikkakomissaari Benita Ferrero-Waldnerin puheissa. Eräänlaisena EU:n määritelmäkehityksenä inhimilliselle turvallisuudelle voitaisiinkin pitää hänen lausuntoaan: ”(Inhimillinen turvallisuus tarkoittaa) ihmisten kokonaisvaltaista turvallisuutta, ei valtioiden turvallisuutta, ja se kattaa sekä vapauden pelosta että puutteesta”¹⁵. Ferrero-Waldnerin mukaan inhimillinen turvallisuus on ”nykypäivän ulkopoliittikkaa” – inhimillinen turvallisuuden luominen ei ole pelkästään moraalisesti velvoittavaa, vaan myös ”valaistunutta itsekkyyttä”, sillä hyvin monet Euroopan ulkopuolella ilmenevistä uhkista koskettavat välittömästi tai välillisesti myös eurooppalaisia ja Eurooppaa¹⁶.

Monissa EU:n strategioissa esiintyy turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja kehityksen kolmiyhteys, joka on tyypillinen sellaiselle määrittelytavalle, joka tarkastelee inhimillistä turvallisuutta laajasti huomioiden ”vapauden pelosta” ja ”vapauden puutteesta”. Inhimillinen turvallisuus on siis implisiittisesti esillä esimerkiksi niin kutsutussa Göteborgin ohjelmassa eli konfliktinehkäisyohjelmassa, siviilikriisinhallinnan toimintaohjelmassa, pien- ja kevyiden aseiden laittoman kaupan estämistä koskevassa strategiassa ja ohjeissa, jotka käsittelevät lapsia aseellisissa konflikteissa.

EU:n vuonna 2005 hyväksytyssä kehityspoliittisessa julkilausumassa (*European Consensus on Development*) termi ”inhimillinen turvallisuus” on eksplisiittisesti mainittu. Vaikka julkilausumassa käsitellään myös turvallisuuden ja kehityksen suhdetta, inhimillistä turvallisuutta tarkastellaan nimenomaan ”vapaus puutteesta” -näkökulmasta, joka huomioi erityisesti köyhyydessä elävien ihmisten turvallisuuden¹⁷. Lisäksi Suomi otti puheenjohtajuuskaudellaan inhimillisen turvallisuuden esille myös poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa, joka keskusteli Barcelona-raportin pohjalta EU:n mahdollisuuksista edistää inhimillistä turvallisuutta eri instrumenttiensa avulla¹⁸.

¹⁴ Euroopan unioni (2003): *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia*.

¹⁵ Ferrero-Waldner, Benita (2006): *Human Security and Aid Effectiveness: The EU's Challenges*, s. 2. Kirjoittajan suomennos.

¹⁶ Ferrero-Waldner, Benita (2005): *Human Rights, Security and Development in a Globalised World*, s. 2.

¹⁷ European Union (2005): *The European Consensus on Development*, s. 7 ja 26.

¹⁸ European Union (2006): *Presidency Report on ESDP*, s. 19.

Barcelona-raportti

*London School of Economics*in professori Mary Kaldorin johtama tutkimusryhmä *Human Security Study Group*, joka valmisteli suunnitelman EU:n turvallisuusstrategian toimeenpanemisesta, on pyrkinyt voimakkaasti edistämään inhimillisen turvallisuuden agendan hyväksymistä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ja erityisesti EU:n operaatioissa. Tutkimusryhmä luovutti *A Human Security Doctrine for Europe* -raportin EU:n korkealle edustajalle Javier Solanalle syyskuussa 2004. Raportti esittelee inhimillisen turvallisuuden doktriinin EU:n turvallisuusstrategian toimeenpanemiseksi.

Tämä niin kutsuttu Barcelona-raportti huomioi turvallisuusstrategian mainitsemat viisi turvallisuusuhkaa (terrorismi, joukkotuhoaseet, alueelliset konfliktit, heikot valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus), mutta keskittyy tarkastelemaan EU:n toimintaa suhteessa aseellisiin konflikteihin, heikkoihin valtioihin ja ihmisoikeusrikkomuksiin, kuten kansanmurhiin, kidutuksiin ja katoamisiin sekä toiminnassa tarvittavien voimavarojen kehittämistä. Raportissa esitetään, että sekä EU:n toiminnan lähtökohdaksi että sen tavoitteeksi tulisi asettaa inhimillinen turvallisuus, joka on määritelty seuraavasti: ”Yksilöiden vapaus ihmisoikeusrikkomuksista johtuvasta turvattomuudesta”¹⁹. Vaikka raportissa mainitaan myös rikkomukset, jotka kohdistuvat oikeuteen saada ruokaa, terveydenhuoltoa ja asunto, sen inhimillisen turvallisuuden määritelmä keskittyy tarkastelemaan ihmisten vapautta väkivallan pelosta ja on näin esimerkiksi YK:n määritelmää kapeampi.

Raportin mukaan perinteinen valtiokeskeinen turvallisuuskäsite ei palvele yllä mainittuihin viiteen ja muihin inhimilliseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin vastaamista, sillä nämä uhkat ovat laajempia, kuin puhtaasti sotilaalliset uhkat. Lisäksi aseellisissa konflikteissa ihmisoikeusloukkauksia tekevät niin valtiot kuin eri ei-valtiolliset ryhmät. Raportti esittääkin EU:n turvallisuuspoliittisen toiminnan perustalle inhimillisen turvallisuuden doktriinia, joka koostuu seitsemästä periaatteesta, joita tulisi noudattaa niin toiminnan lähtökohtina tai kuin sen tavoitteina²⁰. Tässä yhteydessä turvallisuuspoliittisella toiminnalla viitataan erityisesti kolmansiin maihin lähetettyihin niin sanottuihin inhimillisen turvallisuuden operaatioihin, joita voidaan toteuttaa konfliktin eri vaiheissa niin siviili- kuin sotilasvoimavaroin.

Ensinnäkin, näissä inhimillisen turvallisuuden operaatioissa ensisijaisena tavoitteena tulee olla ihmisoikeuksien turvaaminen. Toiseksi, operaatioiden

¹⁹ Study Group on Europe’s Security Capabilities (2004): *A Human Security Doctrine for Europe*, s. 5. Kirjoittajan suomennos.

²⁰ Ks. ed., 14–20. Tästä myös Kaldor, Mary, Mary Martin and Sabine Selchow (2007): *Human security: a new strategic narrative for Europe*, s. 283–286.

tavoitteena tulee olla esimerkiksi niin sanotun romahtaneen valtion tai aseellisesta konfliktista selviävän maan poliittisen järjestelmän jälleenrakentaminen. Kolmanneksi, monenkeskisyys on tärkeää toiminnan onnistuvuuden kannalta. EU:n tulee pyrkiä toimimaan yhteistyössä muiden toimijoiden – esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen – kanssa ja kansainvälisellä tasolla yhteisesti hyväksytyjä normeja ja sääntöjä noudattaen. Neljänneksi, päätöksenteossa on huomioitava alhaalta ylös -lähestymistapa. Tämä tarkoittaa, että päätöksen operaation aloittamisesta tulee perustua niiden ihmisten todellisiin tarpeisiin, jotka asuvat esimerkiksi aseellisesta konfliktista selviävällä alueella ja kärsivät turvattomuudesta.

Viidenneksi, ”uusilla sodilla” ei yleensä ole rajoja, vaan ne eskaloituvat hyvin usein myös naapurimaihin. Tämän takia operaatioille on tehtävä alueellinen suunnitelma. Kuudenneksi, operaatioiden tulee tukea kohteena olevan maan kokonaisvaltaisen oikeuskehikon rakentamista. Myös operaatioiden toiminnalla tulee olla oikeudellinen perusta. Seitsemänneksi, voimankäytön tulee olla viimeinen operaatioiden keinovalikoimissa ja sen käytöstä tulee olla selkeät säännöt.

Pystyäkseen toimimaan näiden periaatteiden mukaisesti, EU tarvitsee raportin mukaan sekä siviileistä että sotilaista koostuvat inhimillisen turvallisuuden joukot (*Human Security Response Force*) sekä oikeudellisen rakenteen, jonka puitteissa voidaan päättää väliintulosta konfliktiin ja operaatioiden toiminnasta kentällä²¹. Oikeudellinen rakenne perustuisi joukkoja lähettävien ja vastaanottavien maiden kansallisiin lakeihin, kansainväliseen rikoslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeuksia koskeviin lakeihin ja kansainväliseen humanitaariseen lakiin. Se määrittäisi päätökset operaatioiden aloittamisesta ja toiminnasta kentällä.

Inhimillisen turvallisuuden joukot koostuisivat noin 15 000 henkilöstä, joista ainakin kolmannes olisi siviilejä (poliiseja, ihmisoikeustarkkailijoita, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun asiantuntijoita ja hallintovirkamiehiä). Joukoilla olisi pieni siviilien ja sotilaiden muodostama päämaja Brysselissä. Sen tehtävinä olisivat operaatioiden suunnittelu, tiedustelu ja liikekannallepano. Nopean toiminnan joukoissa olisi 5000 henkilöä, kun taas loput noin 10 000 henkilöä olisivat ”reservissä”. Osa joukoista voisi koostua niin sanotuista inhimillisen turvallisuuden vapaaehtoisjoukoista (*Human Security Volunteer Service*), joissa olisi mukana esimerkiksi kansalaisjärjestöjen edustajia ja opiskelijoita.

YK:n määritelmään verrattuna Barcelona-raportissa korostetaan enemmän suojelun merkitystä inhimillisen turvallisuuden edistämisessä. Toisaalta siinä kuitenkin eräällä tavalla huomioidaan myös ihmisten voimavaraistaminen, sillä raportti esittää, että paikallista väestöä konsultoidaan operaation tavoitteista ja metodeista ja operaation päätyttyä sitä arvioidaan paikallisen väestön näkökulmasta. Lisäksi raportti korostaa, että paikallisen väestön tulee pystyä hyödyntämään

²¹ Ks. ed., s. 20–26.

valitusmekanismeja operaation henkilökunnan väärinkäytösten esille tuomiseksi. Yksi tällainen mekanismi voisi olla inhimillisen turvallisuuden oikeusasiamies (*human security ombudsman*).²²

Barcelona-raporttiin kohdistunut huomio on jäänyt vähäiseksi, mitä on perusteltu ainakin kahdella syyllä²³. Ensinnäkin, raportti perusti esityksensä oletukselle, että EU:n perustuslaki olisi astunut voimaan hyvin pian raportin julkaisemisen jälkeen ja oikeuttanut näin tarvittavat institutionaaliset muutokset EU:ssa. Nämä puolestaan olisivat mahdollistaneet inhimillisen turvallisuuden doktriinin hyväksymisen. Toiseksi, raportin esityksiä rakenteellisista ja poliittisista muutoksista – erityisesti inhimillisen turvallisuuden joukkoja – on pidetty liian kunnianhimoisina.

Barcelona-raportin jälkeen *Human Security Study Group* julkaisi kirjan *A Human Security Doctrine for Europe* (2005), jossa se jatkoi pohdintaansa inhimillisestä turvallisuudesta ja teki toimenpide-esityksiä erilaisten tema- ja tapaustutkimusten kautta. Syksyllä 2006 *Human Security Study Group* koottiin uudelleen toimimaan Suomen neuvonantajana inhimilliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa tämän EU-puheenjohtajuuskauden aikana. *Human Security Study Group*ilta ilmestyy uusi inhimillistä turvallisuutta koskeva raportti syksyllä 2007.

INHIMILLISEN TURVALLISUUDEN EDISTÄJÄVALTIOIDEN NÄKEMYKSIÄ

Inhimillinen turvallisuus on löytänyt tiensä muutaman niin kutsutun keskisuuren valtion ulkopoliittiselle agendalle. Näitä ovat erityisesti Japani, Kanada ja Sveitsi.

Japani

Inhimillinen turvallisuus ilmestyi Japanin poliittiseen diskurssiin jo 1990-luvun puolivälissä, kun silloinen pääministeri Obuchi Keizo puhui YK:n yleiskokouksessa ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja ihmisten suojelemisesta köyhyydeltä, sairauksilta, sorrolta ja väkivallalta²⁴. Aasiassa vuonna 1997 alkanut talouskriisi edesauttoi inhimillisen turvallisuuden omaksumista Japanin ulkopolitiikan lähestymistavaksi.²⁵

Japanin näkemyksen mukaan inhimillinen turvallisuus tarkoittaa ”ihmisten elämänedellytysten ja elämän arvokkuuden suojelemista erilaisilta uhkilta vahvistamalla ihmisten kykyä toimia ja vaikuttaa omaan elämäänsä”²⁶. Määritelmä on näin

²² Ks. ed., s. 26–28.

²³ Kotsopoulos, John (2006): *A Human security agenda for the EU?* s, 12–13.

²⁴ Bosold, David and Sascha Werthes (2005): *Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences*, s. 93.

²⁵ Obuchi, Keizo (1998).

²⁶ Koizumi, Junichio (2001).

yhdenmukainen YK:n näkemyksen kanssa. Japani pitää inhimilliseen turvallisuuteen kohdistuvina uhkina niin eri sotilaallisia, taloudellisia, sosiaalisia kuin poliittisia tekijöitä, kuten ihmisoikeusrikkomuksia, ympäristöongelmia, sairauksia, terrorismia ja pienaseita.

Toisin kuin esimerkiksi Kanada, Japani ei ole keskittynyt neuvotteluprosesseihin uusien kansainvälisten sopimusten aikaansaamiseksi, vaan pikemminkin tukenut YK-järjestöjen ruohonjuuritasolla tekemää kehitysyhteistyötä. Japani on institutionalisoinut inhimillisen turvallisuuden edistämiseksi tekemänsä työn tukemalla YK:n toimintaa. Japanin aloitteesta muun muassa perustettiin aikaisemmin mainittu YK:n inhimillisen turvallisuuden rahasto, jota Japani tuki vuosina 1999–2003 yhteensä yli 200 miljoonalla dollarilla²⁷. Japani oli vahvasti vaikuttamassa myös inhimillisen turvallisuuden komission perustamiseen. Sen yhtenä puheenjohtajana toimi japanilainen, entinen YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu Sadago Ogata. Japanin toimintaa inhimillisen turvallisuuden edistämisessä on kuitenkin kritisoitu siitä, ettei se tee yhteistyötä todellisten ruohonjuuritaso toimijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen, kanssa²⁸.

Kanada

Toisin kuin Japani, Kanada määrittelee inhimillisen turvallisuuden suppeammin ”vapaudeksi pelosta”²⁹. Kanada ryhtyi käyttämään inhimillisen turvallisuuden lähestymistapaa ulkopolitiikassaan 1990-luvun loppupuolella silloisen ulkoministerin Lloyd Axworthyn aloitteesta. Kanadan inhimillisen turvallisuuden edistämisstrategia on ollut kaksiosainen. Ensinnäkin, Kanada on pyrkinyt tuomaan inhimillisen turvallisuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä valtioiden välisiin neuvotteluihin. Kanada oli aloitteellinen esimerkiksi henkilömiinojen käyttökieltoa koskevien neuvottelujen aloittamisessa ja kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamiseen johtaneessa prosessissa. Toiseksi, Kanada on pyrkinyt yhteistyöhön niin kutsuttujen samanmielisten maiden kanssa, mutta myös kansalaisjärjestöjen kanssa. Strategian toimeenpanoa varten Kanadan hallitus perusti inhimillisen turvallisuuden ohjelman (*Human Security Programme*), josta vastuussa on ulkoasiainministeriö.³⁰

Kanada perusti vuonna 1999 inhimillisen turvallisuuden verkoston (*Human Security Network*), jossa jäseninä Kanadan lisäksi ovat Alankomaat, Chile, Costa Rica, Itävalta, Irlanti, Jordania, Kreikka, Mali, Norja, Slovenia, Sveitsi ja Thaimaa sekä tarkkailijana Etelä-Afrikka. Verkoston periaatteina ovat ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden kunnioittaminen inhimillisen turvallisuuden

²⁷ Ks. Japanin ulkoministeriön sivut: http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/chronology.html.

²⁸ Bosold, David and Sascha Werthes (2005), s. 98.

²⁹ Ks. Kanadan ulkoministeriön sivut: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/humansecurity-en.asp>.

³⁰ Bosold, David and Sascha Werthes (2005), s. 88.

edistämiseksi. Keinoina verkosto pitää muun muassa demokraattisen hallintotavan ja oikeusvaltion kehittämistä sekä ihmisoikeuksien edistämistä.³¹

Monenkeskisten neuvotteluprosessien tukeminen ja samanmielisten maiden kanssa tehtävän yhteistyön lisäksi Kanada on pyrkinyt edistämään ”velvollisuutta suojella” (*Responsibility to Protect, R2P*) ihmisiä erityisesti kansanmurhilta ja etnisiltä puhdistuksilta. Kanada perusti vuonna 2000 riippumattoman neuvottelukunnan (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) pohtimaan, miten Ruandassa, Bosniassa ja Kosovossa tapahtuneiden etnisten puhdistusten kaltaiset tapahtumat voitaisiin tulevaisuudessa estää – millaisissa tapauksissa kansainvälisen yhteisön tulisi tehdä interventio, kuka siitä päättäisi ja miten interventio suoritettaisiin.

Neuvottelukunta toteaa loppuraportissaan, että valtioilla on velvollisuus suojella alueellaan asuvia ihmisiä. Jos valtio ei kuitenkaan pysty toteuttamaan tätä tehtäväänsä esimerkiksi sodan tai valtion instituutioiden romahtamisen takia, kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus suojella ihmisiä. Tämä velvollisuus ei tarkoita pelkästään velvollisuutta reagoida jo tapahtuneeseen, vaan myös velvollisuutta ehkäistä aseellisten konfliktien syttyminen tai niiden leviäminen sekä velvollisuutta jälleenrakentaa. Keinovalikoima koostuu diplomaattisista, poliittisista, taloudellisista, laillisista ja äärimmäisissä tapauksissa sotilaallisista toimista. Neuvottelukunnan mukaan YK:n turvallisuusneuvostolla on ylin auktoriteetti päättää interventiosta.³²

Kanadan ulkoministeriön inhimillisen turvallisuuden yksikkö työskentelee yhdessä *British Columbian* yliopiston yhteydessä toimivan *Human Security Centren* kanssa ja toimii tämän yhtenä rahoittajana. *Human Security Centre* julkaisi vuonna 2005 *The Human Security Report 2005 – War and Peace in the 21st Century*, joka käsittelee laajasti inhimilliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä³³.

Sveitsi

Sveitsi näkee inhimillisen turvallisuuden valtion turvallisuutta täydentävänä, mutta katsoo, että nykyisiä turvallisuusuhkia ei voida torjua yksin perinteisin sotilaallisilla keinoin. Sveitsi soveltaa ulkopoliitikassaan laajaa näkemystä inhimillisestä turvallisuudesta, mihin on sanottu vaikuttaneen maan historiallinen puolueettomuuspolitiikka ja se, että YK:n Euroopan-päämaja sijaitsee Genevessä³⁴.

Sveitsin ulkoministeriöllä on inhimillisen turvallisuuden toimintasuunnitelma, josta vastaa inhimillisen turvallisuuden yksikkö. Sveitsi tukee niin köyhyyden

³¹ Ks. Human Security Network: <http://www.humansecuritynetwork.org>.

³² International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect*.

³³ Raportti löytyy osoitteesta: <http://www.humansecurityreport.info/content/view/28/63/>.

³⁴ Kotsopoulos, John (2006): *A Human Security Agenda for the EU?*, s. 10.

vähentämiseen tähtävää työtä, hyvän hallinnon kehittämistä ja terveydenhuollon edistämistä kuin pien- ja kevyiden aseiden kaupan valvontaa ja lapsisotilaiden määrän vähentämistä³⁵.

³⁵ Ks. Sveitsin ulkoministeriön sivut: <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/peasec/sec/humsec.html>.

Lähdeluettelo

Annan, Kofi A. (2005): *In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All*. United Nations, New York.

Bosold, David and Sascha Werthes (2005): Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences [online]. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 1/2005. <URL: http://www.fes.de/IPG/sets_d/arc_d.htm>.

Commission on Human Security (2003): *Human Security Now* [online]. <URL: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf>>.

Eurooppa-neuvosto (2003): *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia* [online]. <URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFI.pdf>>.

European Union (2006): *Presidency Report on ESDP* [online]. 16696/06, 12 December 2006. <URL: <http://www.consilium.europa.eu>>.

European Union (2006): *EU strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition* [online]. 5319/06. <URL: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>>.

European Council (2004): *Action Plan for Civilian Aspects of ESDP* [online]. <URL: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=278&lang=EN&mode=g>.

European Council (2003): *EU Guidelines on Children and Armed Conflict* [online]. <URL: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/child/caafguidelines.pdf>.

European Council (2001): *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts* [online]. <URL: <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF>>.

Ferrero-Waldner, Benita (2006): *Human Security and Aid Effectiveness: The EU's Challenges* [online]. Speech/06/636, Overseas Development Institute – All Party Parliamentary Group on Overseas Development Lunchtime Meeting Series, London, 26 October 2006. <URL: <http://europa.eu>>.

Ferrero-Waldner, Benita (2005): *Human rights, Security and Development in a Globalised World* [online]. Speech/05/428, Women Building Peace Conference, Soroptimist International, Vienna, 8 July 2005. <URL: http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_428.htm>

Human Security Network [online]. <URL: <http://www.humansecuritynetwork.org>>.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): *The Responsibility to Protect*. International Development Research Centre, Ottawa, Canada.

Kaldor, Mary, Mary Martin and Sabine Selchow (2007): Human Security: a new strategic narrative for Europe [online]. *International Affairs*, Vol. 83:2, s. 273-288. <URL: <http://www.blackwell-synergy.com/toc/inta/83/2>>.

Koizumi, Junichio (2001). Remarks at the International Symposium on Human Security, "Human Security and Terrorism – Diversifying threats under globalization – From Afghanistan to the future of the world" [online]. Tokyo, 15 December 2001. <URL: http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/sympo0112_pm.html>.

Kotsopoulos, John (2006): *A human security agenda for the EU?* [online]. EPC Issue Paper, No. 48. <URL: http://www.epc.eu/TEWN/pdf/245249_Human%20Security%20IP.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs and International Trade of Canada [online]. <URL: <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/library/humansecurity-en.asp>>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan [online]. <URL: http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/index.html>.

Obuchi, Keizo (1998). Opening Remarks at An Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow [online]. Tokyo, 2 December 1998. <URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/culture/intellectual/asia9812.html>>.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2006): *Human Security for All. Integrated Responses to Protect and Empower People and Communities: A Look at Nine Promising Efforts* [online]. <URL: <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=2254>>.

Secrétaire Général des Nations Unies (2000): *Le concept de sécurité commune englobe le respect de tous les droits de l'homme, la bonne gestion des affaires publiques, l'accès à l'éducation et aux soins de santé* [online]. Communiqué de Presse, SG/SM/7382. <URL: <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20000509.sgsm7382.doc.html>>.

Study Group on Europe's Security Capabilities (2004): *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities* [online]. Barcelona, 15 September 2004. <URL: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>>.

Sutterlin, James S. (1995): Human Security and the United Nations [online]. Teoksessa *Envisioning the United Nations in the Twenty-first Century*. United Nations, Tokyo. <URL: <http://www.unu.edu/unupress/un21-report.html>>.

United Nations (2005): *2005 World Summit Outcome* [online]. A/RES/60/1. <URL: <http://www.un.org/summit2005/documents.html>>.

United Nations (2004): *A more secured world: our shared responsibility* [online]. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. <URL: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>>.

United Nations (2002): *'Human Security' Depends Not Only on Peace of Arms But on Socio-Economic Well-being, General Assembly President Says* [online]. Press Release, GA/SM/290. <URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/gasm290.doc.htm>>.

United Nations (2000): *United Nations Millennium Declaration* [online]. A/RES/55/2. <URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>.

United Nations Development Programme (1994): *Human Development Report* [online]. <URL: <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>>.