

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Bakalaureusetöö

**ENNETUSPOLIITIKA ANALÜÜS DOKTRIINI  
VASTUTUS KAITSTA RAAMISTIKUS**

Triin Toimetaja

Juhendaja: Eva Piirimäe PhD

Tartu 2018

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub ...../kuupäev/ kell ...../kellaeg/  
...../aadress/ auditooriumis ...../number/.

Retsensent: ..... /nimi/ (...../teaduskraad/),  
..... /amet/

## Lühikokkuvõte

Genotsiidide, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude lahendamine ja veelgi enam nende ära hoidmine on olnud osa rahvusvahelisest õigusest ÜRO loomise algusest saati. Vastutus kaitsta (R2P) doktriin, mis võeti vastu 2005. aastal, seadis oma eesmärgiks ennetada selliseid kuritegusid. Olenemata sellest, et doktriiniga liitusid kõik ÜRO liikmesriigid, ei ole doktriini ellu rakendamine osutunud kuigivõrd edukaks. Käesolevas bakalaureusetöös vaadeldakse R2P arenguprotsessi ja analüüsitakse, millised on olnud takistused doktriini maksimaalse edu saavutamisel. Peamiseks takistuseks on senini olnud normi vähene sidusus ja poliitilise kapitali puudumine rahvusvahelisel areenil, et suunata rohkemaid vahendeid parema ennetustegevuse elluviimiseks. Lisaks sellele on palju erimeelsust olnud varajaste ohumärkide ja nende pehmendamiseks sobivate meetme üle, ning kuigi tänaseks on ÜRO peasekretäri eestvedamisel loodud rohkem selgust, ei jõuta sõnadest õigeaegselt tegudeni.

# Sisukord

Lühikokkuvõte .....	3
Sisukord .....	4
Sissejuhatus .....	5
I peatükk. Mida ennetada? Massikuritegude soodustavad tingimused .....	8
Poliitiline olukord .....	9
Majandus .....	11
Hariduse kättesaadavus .....	13
II peatükk. Ennetus „Vastutus kaitsta“ doktriinis .....	15
ICISS raportist Vastutus kaitsta doktriinini ja selle edasine areng .....	16
III peatükk. Ennetuspoliitika ellu rakendamise tulemused .....	25
Kokkuvõte .....	34
Kasutatud materjalid: .....	36
Summary .....	40
Lisad .....	42

## Sissejuhatus

Rahvusvaheliste konfliktide hulk on vähenemas, kuid sellest hoolimata langevad inimesed jätkuvalt massikuritegude ja genotsiidide ohvriks. Enamik viimaste kümnendite ohvriterohkematest konfliktidest on olnud siseriiklikud. Pärast aastakümneid kestnud langustrendi relvakonfliktide esinemises hakkas nende arv 2011. aastal taas kasvama, 2016. aastal tekkis taaskord langus, kuid siiski jäi konfliktide arv kõrgemaks kui 1989. aastal (UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset). Rahvusvaheline õigus ja ÜRO loomine aitasid ära hoida riikidevahelisi konflikte, kuid järgmine väljakutse peaks olema ka inimeste turvalisuse ja kaitse tagamine ka olukordades, kus vägivaldseid meetmeid asuvad kasutama riigid ja valitsused või erinevad mitte-riiklikud relvagrupid.

1990ndate aastate ebaõnnestumised adekvaatselt reageerimises ja inimelusid säästvate lahenduste puudumine või mõjusate meetmete kasutamata jätmine viis olukorrani, kus kogu rahvusvaheline kogukond sai vapustatud sündmustes Rwandas või Balkanil. ICISS (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*) töötas 2001. aastal välja põhimõtete kogumi, mis pani aluse edasisele Vastutus kaitsta doktriini välja töötamisele. ÜRO seisukoht oli, et sellistel sündmustel ei tohi lasta korduda. 2005. aastal võeti vastu esimene versioon doktriinist Responsibility to Protect (eesti keeles Vastutus kaitsta, lühendina R2P). Protokollid 138-140 on toodud lisa 1.

R2P väärtustas riikide suveräänsust ning pani esmase ülesande kuritegudele reageerida, neid peatada ja ennetada riigi kanda, kuid lisaks pani R2P vastutuse ka rahvusvahelisele kogukonnale, kes ÜRO kaudupeaks peaks omama vastutus genotsiidide, sõjakuritegude, inimsusevastaste kuritegude ja etnilise puhastamise vastu võidelda ja neid ennetada. R2P kuritegude mõisted toodud lisa 2. Vaadates tagasi ebaõnnestunud humanitaar-interventsioonidele ning nendega kaasnevatele suurtele kuludele, peab edasine tegevus just keskenduma peamiselt ennetustegevusele. Vastus kaitsta on aga lihtsalt põhimõte ja idee sellest, kuidas maailm ja riigid võiksid käituda. See ei ole seadus või juriidiliselt siduv kokkulepe, mis paneks liitunud osapooltele selgeid kohustusi.

Rahvusvaheline kogukond tohib kriisidesse sekkuda vaid ÜRO julgeolekunõukogu mandaadiga, mille puhul konsensuse tagamine on keeruline. Probleemiks on ka pikaajalisest poliitilisest motivatsioonist kriise lahendada. Juba ellu puhkenud kriisi lahendamiseks vajaminevad rahalised vahendid on kordades suuremad, kui potentsiaalsele ennetustegevusele kuluvad vahendid.

Erinevad teoretikud on üritanud retrospektiivselt hinnata konfliktide lahendamise ja ennetamise maksumust jõudmaks selgusele kumba meetodit kasutades ollakse säästvamad. Kõige pessimistlikuma lähenemise kohaselt, kus ennetus on vaid vähesel määral edukas, on aastane netokokkuvõid umbes 5 miljardit USA dollarit (Mueller 2017 12-22). Optimistliku stsenaariumi kohaselt võib kokkuvõid olla suisa 70 miljardit USA dollarit aastas (*ibid*). Reaalsus jääks ilmselt kuhugi vahepeale.

Vastutus kaitsta alustas Kofi Annani eestvedamisel kui üsnagi üldsõnaline ideena, kuid tema ametiajal ÜRO peasekretärina Vastutus kaitsta doktriinile lisaks §138-§140 sisulisi täiendusi ei tehtud. Põhimõte oli sõnastatud, kuid plaan selle ellu rakendamiseks oli segane ning mitmeti mõistetav. Tänu ÜRO peasekretäri Ban Ki-mooni tohutule panusele normi arendamisesse, on see tänaseks muutunud sisukamaks. On välja toodud, mis on tegevused, mida rahvusvaheline kogukond teatavate rahvusvahelise õiguse rikkumiste korral peaks ette võtma, analüüsitud ohumärke ja nende lahendamiseks sobibaid ennetusmeetmeid. Sellest hoolimata näitab statistika suurenenud konfliktide ja inimhukkunute arvust seda, et ÜRO ei ole oma senises tegevuses olnud kuigi edukas. Käesolev uurimistöo seab eesmärgiks analüüsida R2P täiendusprotsessi ja rakendamise tulemuslikkust.

Käesoleval uurimistööl on kaks uurimisküsimust:

1. Milline on ennetustegevus ÜRO Vastutuse kaitsta raamistikus?
2. Milline on olnud senise ennetustegevuse edukus?

Uurimistöo on jaotatud kolme peatükki. Esimene peatükk annab teooriale tuginedes ülevaate valdkondadest ja ohumärkidest, mis võivad lihtsustada erinevate kriiside puhkemist. Teises peatükis analüüsitakse R2P arengut ja iga-aastaseid täiendusi, mis on lisandunud normile

hoolimata juriidilise sidususe puudumisest. Kolmandas peatükis aga analüüsitakse rahvusvahelist olukorda Vastutuse Kaitsta ellu rakendamisel.

Teoreetilises osas tuginetakse erinevaid seisukohti omavatele teoretikutele ja nende avaldatud artiklitele ja raamatutele, nende hulgas Alex J. Bellamy, Gareth Evans, Paul Collier ja paljud teised. Doktriini arengu hindamiseks kasutatakse ÜRO peasekretäri ettekandeid peaassambleele, kus tuuakse välja iga-aastased õnnestumised ja ebaõnnestumised, ning tuginetakse R2P erikomisjoni ja peasekretäri poolt tehtud sõnavõttudele seoses Vastutuse kaitsta doktriiniga.

## I peatükk. Mida ennetada? Massikuritegude soodustavad tingimused

Ajalooliselt on suuri inimkannatusi kaasa toonud erinevad sõjad – režiimide ja riikide vahelised konfliktid. 20. sajandil võtsid sõjad elu 34 miljonilt inimeselt, kuid samal ajal hukkus 169 miljonit inimest oma valitsuste käe läbi (Semelin 2003, lk 194). Pärast Külma sõja lõppu on see tendents muutunud veelgi domineerivamaks. Berliini müüri langemise järgselt on 86% kõigist massikuritegudest läbi viidud siseriiklikult (Bellamy 2011, lk 96). See tähendab, et tänasel päeval peaks suuremat tähelepanu pöörama olukordadele, mil valitsused suunavad relvad oma inimeste vastu ning analüüsima põhjuseid konfliktide puhkemise taga ja otsima võimalusi nende olukordade lahendamiseks ning ära hoidmiseks.

Laiapõhjaliste uuringute tulemusena on välja toodud kolm kategooriat eeltingimusi, mis osutuvad määravaks konflikti puhkemisel või rahu püsimisel. Nendeks on majanduslik olukord, režiimi tüüp ja riigi varasem rahu eksisteerimise periood (Dixon 2009, lk 720). Kasvava majandusega demokraatlikus riigis, kus viimase viie aasta jooksul on valitsenud rahu, on konflikti puhkemine ülimalt ebatõenäoline. Aga seevastu ebademokraatlikes riikides, mille majandus on stagnatsioonis ning mille lähiajaloo on läbi elatud vägivaldseid konflikte, on nende taaspuhkemine suisa 30 korda tõenäolisem (Bellamy 2011, lk 97).

Kõige sagedamini leiavad massikuriteod aset kodusõdade kontekstis. Järgmistes alapeatükkides analüüsime erinevaid faktoreid ja nende mõju kodusõdade puhkemisele. Kodusõja mõiste all nähakse suuremahulist riigisisest relvakonflikti, mille eesmärgiks on üldjuhul suurema poliitilise või majandusliku kontrolli saavutamine riigis või mõne riigi regioonis (US Legal). Esmalt vaatame riigi poliitilist olukorda ja analüüsime, miks mõne režiimituubi korral on tsiviilelanikonna vastu relvade kasutamine tõenäolisem juhtuma kui teiste režiimide korral ning milliste vahenditega sellist käitumist ära hoida. Teiseks vaatame erinevaid majandusaspekte, mis võivad viia konflikti puhkemiseni ning kuidas neid konflikte ära hoida. Majanduslikud võimalused saavad määravaks ka erinevate riiklike teenuste pakkumisel. Haridus on neist üks olulisim ja seetõttu me pöörame suuremat tähelepanu selle mõjule kodusõdade puhkemisel.

## Poliitiline olukord

Vastutus kaitsta doktriini alla langevad kuriteod leiavad aset kolme tüüpi poliitilistes olukordades. Esiteks siis kui riigid teevad kalkuleeritud poliitilise otsuse, millega nad rikuvad rahvusvahelise õiguse norme ning suunavad relvad oma inimeste vastu. Põhjuseks saab olla see, et riik on oma legitiimsust ja võimumonopoli inimeste silmis kaotamas. Autokraatse riigi legitiimsus sõltub tugevalt sellest, kas valitsus suudab tagada oma rahvale seda, mida on lubanud (Semielin 2003, lk 194). Sellisteks lubadusteks võivad olla parema majandusliku võimekuse, kõrgema elukvaliteedi tagamine. Teisalt aga võivad inimesed lihtsalt soovida endale rohkem vabadust ja suuremat põhiõiguste kaitset. Selliseid sündmuseid oleme näinud Süürias, Eritreas ja Korea Demokraatlikus Rahvavabariigis (General Assembly 2016, lk 4). Uue siseriikliku vaenlase leidmine ja hävitamine võimaldab võimul taastada inimeste poolne kuulekus ning säilitada oma positsiooni.

Teise olukorrana saab välja tuua riigi suutmatuse aktsepteerida võimutasakaalu muutusi, kus vägivalda kasutatakse eelmise jõudude vahekorra taastajana. Näiteks Alžeeria kodusõda 1991. aastal puhkes, sest senini võimul olnud valitus ei suutnud aktsepteerida valimistulemusi, mis oleks nende võimu vähendanud (Semelin 2003, lk 195). Vägivald võimaldas võimul oma rolli ja olulisust tõsta ning taastada kadunud legitiimust.

Kolmas kontekst, millal absoluutse võimuga riigid asuvad kasutama jõudu, on juhul kui föderatiivne või domineerinud riik laguneb ning sellest tulenevalt tekib konflikt rahvuslike ja kommuunsete ideoloogiate vahel (Semelin 2003, lk 195). Uute riikide tekkimisega kaasnenud etnilised konfliktid tõusid esile nii pärast Ottomani impeeriumi langemist kui ka föderatiivse Jugoslaavia lagunemise järel tekkinud Serbias ja Montenegros. Sarnaseid etnilisi konflikte näeb ka alles üsnagi hiljuti iseseisvunud Lõuna-Sudaanis.

R2P kriteeriumi alla langevaid kuritegusid tuleb ette ka olukordades, kus riigid küll üritavad tsiviilpopulatsioone kaitsta, kuid kuna nende riiklikud institutsioonid ja õigusriik on nõrgad, korraldavad erinevad võimu nimel võitlevad rühmitused ja grupid kuritegusid, et edendada oma huve ja saada võimupositsioonile. Sündmused Lõuna-Sudaanis on vaid üheks näiteks

sellisest konfliktist (General Assembly 2016, lk 4). Religiooni ja muid ideoloogiaid ära kasutavad äärmusrühmitused ja poliitilised liikumised on ässitanud gruppe üksteise vastu Kesk-Aafrika Vabariigis, Iraagis, Nigeerias, Somaalias, Süürias ja Jeemenis (*ibid*). Kipub olema nii, et poliitilist pinnast selliste kuritegude elluviimiseks leidub peamiselt autokraatsetes riikides, ning järgnevalt analüüsime, miks see on nii.

Demokraatlikus ühiskonnas saab rahvas kujundada riigi käitumist ja valikuid läbi valimiste. See tähendab, et vajadust vägivaldseks režiimi muutuseks ja kodusõjaks ei ole. Demokraatlik ühiskond on oma inimeste nägu ja inimeste põhivajadused on kaetud. Kuna poliitikud peavad pidevalt omama rahva toetust, et saada ka järgmistel valimistel valituks, viivad nad rahva soovid ellu. Oleks üsna keeruline rahvale põhjendada otsust suunata relvad rahva enda vastu, mis tähendab, et demokraatia loob iseeneslikult juba tugeva ennetusmehhanismi kodusõdadele ja riigi vägivallamonopoli vale kasutamise vastu.

Ajalooliselt on enamus genotsiide läbi viidud autokraatlike riikide poolt, kes omavad suurt võimu sõjaväe üle, kus on palju bürokraatiat ning mille propagandamasin suudab õigustada massikuritegude vajalikkust (Semelin 2003, lk 194). Kuid kindlasti ei saa väita, et iga autokraatne riik oleks määratud langema genotsiidi ohvriks, vaid eksisteerivad ka lisatingimused, mis suurendavad konflikti tekkimise tõenäosust.

Autokraatsetel režiimidel on ka lihtsam suunata oma relvad lihtinimeste vastu. Siinkohal saab välja tuua kolm selget põhjust. Esmalt on autokraatsed riigid vähem sõltuvad inimeste heaskiidust ja rahulolust režiimiga, sest inimestel puudub võimalus riiki oma soovidele vastavaks kujundada, mis tähendab, et nende tegevust hinnatakse vähem (Bellamy 2011, lk 103). Teiseks on võim koondunud ühe inimese või väikse inimgrupi kätte (*ibid*). Ning kolmandaks ei ole autokraatsed režiimid otseselt vastutavad inimeste ees ning puudub valimistest tingitud tasakaalustav kontrollmehhanism (*ibid*). Kõik see muudab lihtsamaks inimsusevastaste poliitikate elluviimise.

Kõigest sellest saab järeldada, et üldjuhul on demokraatlikud režiimid inimsõbralikumad. Võimude lahusus, tugev kodanikuühiskond ning kodanike võimalus defineerida, milline peaks riik olema ja kuidas ta peaks käituma ning suurem vähemusgruppide aktsepteerimine,

tagab suurema järelevalve ja seetõttu ka turvalisuse ja inimeste kaitse. See tähendab, et hoidmaks ära massikuritegusid, mis on keskne osa R2Pst, on vaja suunata abi ja ressursse demokraatlike institutsioonide arendamise, kodanikuühiskonna arengusse ning kõigesse muusse, mis toetab ühiskonna demokraatsetumist.

## Majandus

Huvide konflikt on loomulik osa poliitikast, kuid kõige madalama sissetulekuga riikides võtab see tihtipeale verise kodusõja vormi. Vaesema miljardi inimestest hulgast on 73% kas hiljuti kogunud kodusõda või sel hetkel kodusõjas (Collier 2007, lk 17). Kodusõja on läbi teinud ka maailma juhtivad majandused nagu USA, Hiina, Suurbritannia, kuid nad on sellega kaasnenud probleemidest välja rabelenud ja edasi arenenud. Äärmises vaesuss riikides nagu Somaalia aga jäädakse nendesse kriisidesse kinni. Seega tasub vaadata, millised majanduslikud faktorid mõjutavad kodusõdade puhkemist ning nendega kaasnevatest probleemidest vabanemist.

Kodusõdade ja majandusliku stagnatsiooni omavahelisi seoseid uurinud Paul Collier toob välja kaks majanduslikku tingimust, mis soodustavad vägivaldse kriisi puhkemist. Esimese tingimusena tuuakse välja sissetuleku tase – mida madalam on inimeste sissetulekute tase, seda tõenäolisem on oht, et riigis puhkeb kodusõda (Collier 2007, lk 18). Selle argumendi kõige sagedasem ümberlüke on, et kui riik on sõjas, siis ka inimeste sissetulekud langevad ja seos peaks olema vastupidine. Reaalsus on aga see, et kehtivad mõlemad seosed samaaegselt. See, et sõjad muudavad riigid vaesemaks ja seega on sõdade tekkimine tõenäolisem, seletab seda, miks mõningates riikides puhkevad kodusõjad üha uuesti ja uuesti.

Sissetuleku mõju saab jälgida väga selgelt pärast dekoloniseerimist. Kõigis riikides oli koloniaalvõimu tõttu valitsenud rahu, kuid kolooniate lagunemise järel tekkisid riigid, mille sissetulekud olid väga erinevad ning see lõi justkui loomuliku eksperimendi hindamiseks sissetuleku mõju kodusõja puhkemisele (Collier 2007, lk 19). Kõrgema sissetulekuga riigid olid võimelised jõudma majandusliku kasvuni ja säilitama rahu, väiksema sissetulekuga riigid aga jäid kinni pidevatesse veristes konfliktidesse.

Teise mõjutajana toob Collier välja majanduskasvu. Madala sissetulekuga riigil on 14%-line risk langeda järgmise viie aasta jooksul kodusõtta ning samaaegselt iga protsendiline tõus riigi majanduses vähendab kodusõja riski ka protsendi võrra (Collier 2007, lk 20). Kas seda argumenti proovitakse ümber lükata sellega, et tegu on sootuks vastupidise seosega, sest kui riik on ebastabiilne ja on oht sõja puhkemiseks, siis investorid kardavad riiki investeerida või juba olemasolevaid investeeringuid töös hoida, ning see toob kaasa majanduslanguse. Selle probleemi lahendamiseks tasub analüüsida faktoreid, mis mõjutavad majanduskasvu, kuid ei ole mõjutatud kodusõjaohust. Väga nõrga majandusega riigid sõltuvad sageli ilmastikuoludest. Aastad, mil sajab piisavas koguses vihma, soodustavad majanduskasvu, aga see ei tähenda, et mässulised grupid lõpetaks oma tegevust, sest sajab ja majanduslik olukord paraneb, küll aga toimub vastupidine efekt – kui vihma ei saja ja valitseb põud, siis on inimesed suurema tõenäosusega valmis mässama ja kodusõja oht suureneb (Collier 2007, lk 20). See paralleel tõestab ka seost majanduskasvu ja kodusõja puhkemise vahel.

Majanduslike tegurite mõju kodusõdade puhkemisele tuleneb sellest, kuidas majandusraskused mõjutavad inimkäitumist. Sarnaselt olukorrale, kus autokraatne režiim kasutab massikuritegusid kui „viimase võimaluse“ tööriistu oma legitiimsuse tagamiseks, on see ka inimeste jaoks viimane võimalus tagada paremat elukvaliteeti. Madal sissetulek tähendab vaesust ja väike või olematu majanduskasv tähendab lootusetust, et olukord saab muutuda paremaks. See tähendab, et vastupanuliikumiste värbamistegevus on lihtne, sest liitumine annab vähemalt mingisugusegi võimaluse paremaks tulevikuks vähemalt isiklikus perspektiivis (Collier 2007, lk 20).

Lisaks on tänu majanduslikule ebastabiilsusele vastupanu üpris lihtne ja odav ning seda saab rahastada müües loodusvarasid (Collier 2007, lk 21). Esiteks on küllaltki lihtne leida ja palgata armeed, kui riigis valitseb suur tööpuudus või palk, mida inimesed oma töö eest saavad, on väga madal. Ning kui avaneb võimalus võtta kontroll mingite loodusvarade üle, siis on neid ressursse müües võimalus osta relvi, arendada armeed ja maksta inimestele palka. Lootusetus olukorras inimese jaoks on selle näol on tegu parema alternatiiviga kui *status quo*-s ebaefektiivselt toimiva riigi hoidmine.

Kõige selle pealt saab järeldada, et kuigi ei ole võimalik ja ilmselt ka mitte eetiline koostada pingeridasid riikidest, kus majanduslikud tingimused on niivõrd halvad, et need viivad üsna pea kodusõja puhkemiseni, on selge, et majanduslikel tingimustel on selge mõju nii inimeste käitumisele kui ka nende rahumeelsusele. See tähendab, et kodusõdade puhkemise ja muude R2P kuritegude ära hoidmiseks on rahvusvahelisel kogukonnal mitmeid majanduslikke meetmeid. Erinevad investeeringud, mis aitavad arendada ja diferentseerida majandussektoreid, tekitavad olukorra, kus riigi majandus kasvab ja inimesed tunnevad end vähem lootusetus olukorras, mistõttu vajadus muutuste järele on väiksem. Lisaks kui inimestel on rohkem ressursse, siis muutub vägivaldsete revolutsioonide läbi viimine keerulisemaks – esmalt selle pärast, et inimese jaoks on nüüd alternatiivkulu suurem ning lisaks kuna suuremal osal ühiskonnast on olemas sissetulek, siis on ka keerulisem leida armeed, kes oleks valmis oma eluga riskima.

## Hariduse kättesaadavus

Haridussüsteem suudab ka üsnagi efektiivselt vähendada radikaalsust. Loogika selle argumendi taga seisneb selles, et hariduse kättesaadavus annab noorele võimaluse end vaesusest välja töötada ja seeläbi parandada oma elukvaliteeti, mis tähendab, et vajadus pöörduda radikaalsete meetmete ja vägivalda juurde väheneb. Sierra Leone kodusõjas osalenud noortest enamusel ei olnud haridust (Rice, Graff, Lewis 2006, lk 11). Järelikult on hariduse pakkumine oluline faktor rahu ja stabiilsuse tagamiseks.

Analüüsidest aga neid nii-öelda riskigrupiriike, kelle majanduslik elujõulisus on madal, on ilmselge, et raskendatud on ka avalike teenuste, sealhulgas hariduse pakkumine. Kui vaadata koolisüsteemist kõrvale jäänud lapsi maailma kontekstis, siis kõige suurem hulk, enam kui pooled kõigist 58 miljonist noorest, elavad erinevates Aafrika riikides (Unicef), mille tõenäosus langeda kodusõtta, ka majanduslike põhjustel, on üsna suur. Tulles tagasi Sierra Leoni näite juurde saab näidata, et riik vähendas vahetult enne kodusõja puhkemist koolide rahastust, mis tähendas, et suurel hulgal noortest polnud enam ligipääsu haridusele ning see lihtsustas vastupanuliikumiste värbamistegevust (Rice, Graff, Lewis 2006, lk 11). Huvitav on käesoleva näite puhul ka see, et nõuande riiklikku rahastust vähendada tuli

Maailmapangalt, kes suunas Sierra Leoni neo-liberaalsema majanduse ja õhema riigi suunas (Bellamy 2011, lk 107). Sierra Leoni puhul on küll tegu R2P eelse kriisiga, kuid sellegipoolest ilmestab see hästi seda, kuidas lääne toetus, või ka ainuüksi suurem julgustus hariduse arvelt mitte kokku hoida, oleks aidanud kriisi ära hoida.

## II peatükk. Ennetus „Vastutus kaitsta“ doktriinis

Militaarinterventsioonid laiemal maailma turvalisuse tagamiseks ja inimõiguste kaitseks on olnud osa ÜRO poliitikast juba selle loomisest alates. Millal need interventsioonid on põhjendatud ning kellel peaks olema õigus (või suisa kohustus) neid ellu viia, on aga osutunud väga vastuoluliseks küsimuseks.

Esimeseks vaidlusi põhjustavaks küsimuseks on ÜRO Harta mitmene tõlgendatavus. Ühelt poolt ütleb ÜRO põhikirja preambula, et ÜRO eesmärk on „päästa järeltulevad põlvkonnad sõjaviletsustest“, „taas kinnitada usku inimese põhiõigustesse, tema väärikusse ja väärtusse, meeste ja naiste võrdõiguslikkusesse ning suur- ja väikerahvaste õiguste võrdsusse“ (ÜRO põhikiri...). Kahjuks on ajalugu näidanud, et riigid ei suuda alati seda eesmärki iseseisvalt täita ning rahvusvaheline sekkumine võib olla vajalik.

Samas ütleb Artikkel 2 lõige 4: „Kõik ÜRO liikmed hoiduvad oma rahvusvahelistes suhetes jõuga ähvardamisest või jõu tarvitamisest nii iga riigi territoriaalse puutumatus, poliitilise sõltumatuse vastu kui ka mõnel muul viisil, mis ei ole kooskõlas ÜRO eesmärkidega“ (ÜRO põhikiri...). Lõige 7 lisab: „Käesolev põhikiri ei anna ÜRO-le õigust sekkuda asjadesse, mis oma loomult alluvad iga riigi jurisdiktsioonile, ega nõua ÜRO liikmeilt taoliste küsimuste esitamist lahendamiseks käesoleva põhikirja korras; see põhimõte ei hõlma sunnimeetmete kasutamist VII peatüki alusel“ (*ibid*). Vastuolu vähendamiseks kasutatakse enamasti argumenti, et kuna sekkuvate riikide eesmärgiks humanitaarinterventsioonide puhul ei ole rikkuda riikide territoriaalselt suveräänsust ega poliitilist korda, vaid tagada laiem turvalisus ja baasõiguste kaitse. (Holzgreffe 2003, lk 37).

Teine probleem interventsioone puudutavas küsimuses on selge vastutuse puudumine. Sekkumine on selge risk ja koorem, mis võib panna ohtu sekkuva riigi kodanike elud, andmata sealjuures kasusid, mis selle riski üles kaaluks. Riigid üldjuhul ei soovi kulutada oma raha ja seada ohtu oma sõdurite elusid, et päästa võõraid rahvaid massikuritegude käest (Bellamy 2011, lk 4). Ebaõnnestunud interventsioonid näiteks on 1992-1994 Somaalia kodusõda, kus pärast 18 USA sõduri hukkumist ja 84 vigastamist, tõmbas USA väed

etteruttavalt välja, luues olukorra, mil enne kriisi lõppu hukkus veel sadu ja sai vigastada tuhandeid tsiviilisikuid, kellest enamus olid naised ja lapsed (Seybolt 2008, lk 59). Interventsioon nõuab lisaks võimekusele ka hulganisti poliitilist kapitali, mida on tagasilöökide korral keeruline stabiilsena hoida.

Hirm lääne sõdurite elusid kaotada viis aga veelgi suuremate inimkahjudeni. Kurikuulus Rwanda genotsiid on üks lääne abi suurimaid ja verisemaid ebaõnnestumisi. Genotsiidi puhkemise hetkel, aastal 1994, olid ÜRO rahuvalve väed kohapeal, kuid kuna esimestes konfliktides hukkus ka 10 Belgia rahuvalvajad, hääletas ÜRO julgeoleku nõukogu 90%-lise vägede vähendamise, mitte sekkumismaandadi laiendamise poolt (Seybolt 2008, lk 74). See tõi endaga kaasa ühe ajaloo veriseima genotsiidi, kus ainuüksi 100 päeva jooksul hukkus 800 000 tutsi vähemusgrupi esindajat (BBC 2014).

Rahvusvahelise kogukonna suutmatust ennetada massikuritegusid eelmise sajandi lõpus Rwandas ja erinevate julgeolekunõukogu liikmete vetoõiguse rakendamine, mis takistab reageerimist olulistele sündmustele Balkanil, andis tunnistust sellest, et senisest rahvusvahelise õiguse raamistikust üksi ei piisanud. ÜRO peasekretär Gofi Annani sõnavõtt 1999. aasta ÜRO üldkoosolekul juhtis tähelepanu inimõiguste kaitse olulisusele ÜRO põhikirjas ja kutsus riike üles leidmaks ühist pinda ühise humaansuse kaitseks ka olukorras, kus riigid sellega vastuollu lähevad nagu see oli juhtunud Rwandas ja Srebrenicas (Annan 1999). Väljakutse leidmaks tasakaalu riikliku suveräänsuse ja inimõiguste kaitse vahel võttis vastu Kanada valitus ning 2001. aastaks töötas ICISS nende tellimusel välja raporti Vastutus kaitsta (Responsibility to Protect), mis üritas luua raamistiku tulevaste massikuritegude ära hoidmiseks või neile reageerimiseks (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001).

## ICISS raportist Vastutus kaitsta doktriinini ja selle edasine areng

ICISS raport pani paika R2P kolm kõige olulisemat komponenti – ennetus, reageerimine ja üles ehitamine. ICISSi raporti kohaselt „Ennetus on ainus ning kõige olulisem dimensioon doktriinis Vastutus kaitsta: ennetusmeetmed peaksid alati olema enne end ammendanud kui

liigutakse interventsiooni juurde, ennetusse tuleb sisestada pühendumust ja ressursse“ (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001; lk xi). Pärast arutelusid ÜRO R2P-le pühendatud erikomisjonis jõuti 2005 aasta septembris ÜRO 60. aastapäeva tippkohtumisel doktriini Vastutus kaitsta ühehäälselt vastuvõtmiseni (Evans 2008, lk 44).

On vaieldav kuivõrd palju sisu ICISSi ettepanekutest kandus edasi vastuvõetud printsiipi. Ühelt poolt saab väita, et kuigi on mõningaid minimaalseid erinevusi, siis olulisi muutusi sisse ei viidud (Evans 2008, lk 45). Teisalt aga jäid tervenisti välja mitmed ICISSi ettepanekud: vastutus üles ehitada, ettepanek vähendada vetode kasutamist ÜRO Julgeolekunõukogus, kriteeriumite välja töötamise plaanist loobuti, ning vastu oldi ka ilma Julgeolekunõukogu toetuseta läbi viidavate interventsioonide korraldamisele ja taoliste sekkumiste legitimeerimisõiguse andmisele ÜRO peassambleele või vastavale lokaalsele organisatsioonile.

Vastutuse üles ehitada välja jätmine tähendab seda, et riigid, mis on kriisist üle saanud jäävad taas omapead, mis tähendab et kriisi puhkemine on taaskord võimalik. Vaid 40% kõigist pärast II Maaimasõda puhkenud konfliktidest on esmakordsed ning enamused on taaspuhkenud olukorrad (Gates, Nygård, & Trappeniers 2016, lk 1). Ning alates 90datest aastates on selgelt rohkem toimunud korduvaid konflikte (Gates, Nygård, & Trappeniers 2016, lk 3). Vetoõiguse kasutamine Julgeolekunõukogus vähendab heidutusmehhanismi riikides, kelle liitlased on Julgeolekunõukogu liikmed. Kriteeriumite puudumine toob kaasa segadust ja vähendab efektiivsust. Vastutuse piiramine vaid Julgeolekunõukogule võib takistada sekkumist vetode kasutamise juhul ja lisaks ka aeglustada kogu protsessi võrreldes olukorraga, kus reageerida saavad regionaalsed organisatsioonid.

ICISSi nägemus sellest, milline peaks välja nägema ennetustöö, koosnes kolmest komponendist – varajastest ohumärkidest, aluspõhjustega tegelemisest ja otsesest ennetusest. Raportis toodi tõsiasjana välja ka seda, et tihtipeale kasutatakse vabandusena suutmatust varajasi ohumärke tuvastada, kuid tegelikkuses on probleem hoopis suutmatuses leida poliitilist motivatsiooni nendele märkidele reageerida (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001, lk 21). ICISS jagas aluspõhjuste ennetuse nelja

kategooriasse. Esiteks poliitilised tegurid, mis on seotud hea valitsemise tava ja inimõigustega; teiseks majanduslikud põhjused, mis seostusid vaesuse, ebavõrdsuse ja majanduslike võimalustega; kolmandaks õiguslikud küsimused, mis puudutavad õigusriigi põhimõtteid ja vastutust; ning neljandaks sõjaväge puudutavaid küsimusi (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001, lk 23).

ÜRO komisjon võttis omaks ennetuse kui kõige olulisema osa Vastutusest kaitsta. Sellest hoolimata välditi kõige olulisema teema arutamist ning ei töötatud välja süsteemi, mille alusel hinnata varajasi ohumärke (Bellamy 2011, lk 17). Erinevaid organisatsioone, kes ohumärkide tuvastamist läbi viivad, on palju, kuid sellegi poolest puudus ühine arusaam sellest, milliste ohumärkide puhul tuleks ennetustegevusega alustada ning milliseid meetmeid sealjuures kasutada.

Lisaks sellele paneb ÜRO oma printsiibis kõige suurema ennetusvastutuse suveräänsele riigile, kelle territooriumil rikkumised aset leiavad ning rahvusvahelise kogukonna vastutus seisneb vaid toetuse ja abi pakkumises riigile (General Assembly 2005). Vastutuse andmisel rahvusvahelise kogukonna kätte tekitaks see ohutunnet haavatavas seisus valitsustes, mis peaksid pidevalt kartma interventsioone ning välist sekkumist, mis tähendaks, et nad oleks vähem vastuvõtlikud ka kõigile teistele ohu doktriiniga Vastutus kaitsta kaasnevatele põhimõtetele (Evans 2008, lk 68).

2005. aastal vastu võetud printsiip oli küll piisavalt neutraalne, et kõik riigid olid nõus selle vastuvõtmisega, aga samal ajal väga üldsõnaline. Sõnastatud olid laiemad ideed, aga mitte see, kuidas neid ideid ellu rakendada. See ei lisanud midagi juurde juba olemasolevatele rahvusvahelise õiguse põhimõtetele ja võttis pigem need veelgi leebemalt kokku. Kui leebe sõnastus ei õhuta teistsugust ja paremat käitumist, siis ei ole selle rohkearvulisel liitumisel väga kõrget sisulist mõtet.

2009. aastal toodi ÜRO peasekretäri Ban Ki-mooni üleskutsel R2P arutelu lauale tagasi. Senine tegevus polnud osutunud liiga edukaks ja esines jätkuvalt puudujääke üksmeelses kontseptuaalses arusaamises, mida R2P endast kujutab ning suureks väljakutseks olid ka tõusnud poliitiline ja institutsionaalne valmisolek doktriini ka päriselt ellu rakendada (Evans

2008, lk 54). Ban Ki-mooni nägemuse kohaselt peaks Vastutus kaitsta ideed vaatama kolmele sambale tuginedes: Esimese samba moodustab riigi enda valmisolek kaitsta oma populatsiooni, teise samba moodustab rahvusvahelise kogukonna toetus ja riikide ennetussuutlikkuse tõstmine, ning kolmanda samba moodustab õigesti ajastatud ja otsustav sekkumine (General Assembly 2009, lk 8-9). Kolme samba täpne sisu on toodud lisa 3. Sealjuures peaks sekkumise ja lahenduse juures järgima ÜRO põhikirja VI ja VIII peatükki (General Assembly 2009, lk 9). Peatükk VI räägib konflikti rahumeelsest lahendamisest ja peatükk VIII regionaalsete organisatsioonide rollist.

Debati lõpuks kinnitati kolmest sambast koosnev strateegia, läbi millele vastavalt R2P-d rakendada. Sisuliselt aga jäi veel palju segaseks. Varajaste ohumärkide tuvastamine vajab veel selgemat väljatöötamist ja sellest tulenevalt jäi ka selgusetuks see, kuidas mingite ohumärkide korral tuleks käituda. Rahvusvahelise kogukonna roll ja sekkumishetk jäi samuti lahtiseks.

2010. aastal arendas Ban Ki-Moon Vastutus kaitsta doktriini edasi pöörates senisest enamat tähelepanu varajaste ohumärkide ära tundmisele. Varajaste ohumärkide tuvastamise puhul toob Ban Ki-moon lahendust vajavate probleemidena välja halva suhtluse erinevate monitooringuga tegelevate ÜRO allorganite vahel ning lisaks ei vaata need organid ühiskonda läbi R2P läätse, vaid keskenduvad üldiselt relvakonfliktide ohumärkidele (General Assembly 2010, lk 4). Enamasti kaasnevad R2P neli kuriteoliiki – genotsiidid, erinevad sõjakuriteod ja inimsusevastased kuriteod ja etniline puhastamine relvakonfliktidega – kuid ainult sellise jälgimise korral jäävad tähelepanuta väljaspool relvakonflikti toimuvad massikuriteod.

2011. aasta oli Vastutuse kaitsta kontekstis väga tömahukas. ÜRO aitas leevendada mõndakümnet konflikti, nende hulgas näiteks Liibüa, Kõrgõzstan ja Süüria, kus oli korraldatud massikuritegusid või nende korraldustega ähvardatud (General Assembly 2011, lk 8). Kõigil juhtudel peale Liibüa saadi hakkama ilma relvajõudusid kasutamata. Julgeoleku nõukogu poolne sekkumine Vastutuse kaitsta kontekstis tõmbas tähelepanu asjaolule, et puudub doktriin, mis militaarsekkumist käsitleks ja reguleeriks (General Assembly 2011, lk 11). Sõjalise jõu alternatiivina on üldiselt soovitud kasutada ka nn „tarkasid sanktsioone“,

mis piiravad riigi finantsvõimekust, relvastuse kättesaamist ning turismi riiki sisse, kuid selliste meetmete tulemuslikkuse hindamine olukorras, kus valitsused on suunanud relvad tsiviilelanikkonna vastu, vajab veel täiendavat uurimist (General Assembly 2011, lk 11). Positiivsete arengutena saab aga välja tuua ÜRO võimekuse paranemist politsei jõudude koolitamises ning juriidiliste institutsioonide arendamises riikides, mis on ohus või lähiajal langenud mõne R2P valdkonna kuriteo ohvriks (General Assembly 2011, lk 8). Kokkuvõtvalt sai Vastutus kaitsta 2011. aastal sisuliselt sügavamale areneda, sest praktiseerimist vajavaid juhtumeid oli hulganisti, kuid sellest hoolimata on aspekte, mis vajavad veel täiendavat täpsustamist.

Aasta 2012 tõi R2P-sse hulganisti uusi arenguid ja selgust. Esiteks jõutakse arusaamale, et esimene ja teine samm vastutuse kaitsta strateegias, mille Ban Ki-moon 2009. aastal peaassambleele esitas ning mis pärast seda sai R2P aluseks, ei asu mitte spektri erinevates otstes, vaid neid tuleks vaadata omavahel põimununa ning sageli koos rakendada. Ennetav diplomaatia, mida võib vaadata kui ennetuse tööriista, võetakse kasutusele alati pärast mingite sündmuste ilmnemist, mistõttu see tegelikult võib langeda ka teise samba alla (General Assembly 2012, lk 4). Kuna diplomaatilised meetmed ei taga igas olukorras edukust, oli vaja koostada ka strateegia järgmiste sammude osas. Esimese sammuna liigutakse juba aasta varem tähelepanu tõmmanud nn „tarkade sanktsioonide“ juurde. Sanktsioonide kehtestamise puhul on oluline, et need valmistaks võimalikult vähe kannatusi tsiviilpopulatsioonile ja ründaks peamiselt riiki ja selle valitsust (General Assembly, 2012, lk 9). Sõjalise sekkumise puhul jäävad ohjad Julgeolekunõukogu kätte, kes defineerib, kuidas ja milliste eesmärkidega militaarjõudu kasutatakse (*ibid*). Aasta 2012 täiendas võimalike R2P meetmete tööriistakasti analüüsides diplomaatilist survestamist, erinevate valdkondade sanktsioneerimist, sõjalist jõudu, kuid kuna puudus veel selge analüüs ohumärkidest, siis jäi segaseks, millistel juhtudel neid meetodeid tuleks ellu rakendada.

2013. aastal pöörati suuremat tähelepanu riskifaktorite äratundmisele ja juhiti tähelepanu sellele, et R2P kontekstis tuleks neid vaadelda laiemalt kui riskifaktoreid relvakonflikti tekkimiseks. Relvakonfliktide käigus korraldatakse Vastutus kaitsta kriteeriumite alla langevaid rünnakuid, kuid mõningatel juhtudel toimuvad massikuriteod ka väljaspool

relvakonflikte (General Assembly 2013, lk 3). Ajaloolistele näidetele tuginedes aga ei saa väita, et genotsiidide või sõjakuritegudeni viiksid üks komplekt eeltingimusi, vaid väga palju erinevaid faktoreid, mis muudavad ennetuse keeruliseks, kuid sageli on üheks teguriks olnud sotsiaalne diskrimineerimine, näiteks õigus kodakondsusele, religioonile või haridusele piiramine (General Assembly 2013, lk 4).

Teiseks tuuakse välja kogukonda mõjutavad ja motiveerivad tegurid nagu poliitika, majandus, religioon või sõjavägi (General Assembly 2013, lk 5). Kolmanda ohufaktorina nähakse sõjaväe suutlikkust ellu viia nelja vastutuse kaitsta kriteeriumi alla langevat kuritegu (*ibid*). Eriti selge ohumärgina tuuakse välja riigipoolsed ettevalmistused genotsiidi ellu viimiseks, nende hulgas on tähelepanuväärsed näiteks eriseisukorra väljakuulutamise või teatavate inimrühmade õiguste vähendamine, kodanikuühiskonna piiramine (*ibid*). Ohumärgiks võib olla ka riigi suutmatuse genotsiidi või muid sarnaseid kuritegusid ära hoida, sealhulgas nõrkadest institutsioonidest tingitud suutmatuse tagada inimõiguste kaitse (General Assembly 2013, lk 5-6). Selgemate ohumärkide tuvastamine lihtsustab ennetuse elluviimist.

Rahvusvahelise kogukonna poolne abi ja toetus oli ÜRO peasekretäri fookuses 2014. aastal. Senised probleemid teise samba ellu rakendamisel olid olnud vähene rahvusvaheline motivatsioon abisse panustada, sest see on kas liigselt kulukas, keeruline või on keeruline leida poliitilist kapitali õigustamiseks abi vajalikkust (General Assembly 2014, lk 18). Lisaks muudab riikide toetamise vastuoluliseks asjaolu, et paljudel juhtudel on riigid just ise need, kes genotsiide ja massikuritegusid ellu viivad (General Assembly 2014, lk 19). Kuna aga riikide ennetusvõimekuse tõstmine on kuluefektiivsem kui konflikti lahendamine, on vaja koostada selle edukaks elluviimiseks strateegiad ja tegevuskavad.

Selle saavutamiseks esitas ÜRO peasekretär Ban Ki-moon ühiste põhimõtete kogumi, millele vastavalt Vastutuse kaitsta teist sammast tuleks ellu rakendada. Kuna riiklikel organitel on kõige rohkem informatsiooni tekkivate kriiside ja abivaldkondade osas, peaks nendel lasuma peamine vastutus ja roll ennetuse ellu viimisel ning rahvusvaheline toetus peaks seda vaid täiendama ning mitte olema sellest eraldiseisev (General Assembly 2014, lk 5). Ennetusprogrammid ja sekkumised peavad olema disainitud nii, et nad keskenduvad edasiste kahjude ennetusele ja ei panusta suurenda konfliktide eskaleerumisse, kuid kuna kõik

olukorrad on erinevad, siis meetmed, mida kasutada, peavad olema paindlikud ja igale olukorrale kohandatavad (General Assembly 2014, lk 5-6). Viimastel aastatel on aga tõusnud ebatolerantsus ja vägivald tulenevalt religioosest või poliitilisest kuuluvusest ning päritolust, mis rõhutab seda, et ÜRO ennetusprogramm peab suuremat tähelepanu pöörama integreeritud ühiskonna ja institutsioonide loomiseks (General Assembly 2014, lk 11).

Ennetuse võti seisneb koostöös ja oluline on valida õiged partnerid, kes toetavad samade eesmärkide elluviimist. Sageli on naaberriikidel rohkem võimekust anda ülevaadet sellest, millist suutlikust tuleks riigi puhul arendada, kuid siinkohal tasub olla ettevaatlik, sest sageli on piirnevatel riikidel ka omad majanduslikud ja poliitilised huvid, mille rakendamine toob kaasa veelgi suurema ebastabiilsuse (General Assembly 2014 lk 6-7). Sarnane põhimõte kehtib ka erasektori kaasamisel. Ühelt poolt parandavad ettevõtted küll riikide majanduslikke võimalusi ja ennetavad seeläbi vägivalda, kuid samal ajal võivad ettevõtted oma tegevusega ka kaudselt panustada taoliste kuritegude esinemisesse (General Assembly 2014, lk 7). Peasekretär toob välja ka seitse valdkonda, kus oleks oluline panustada võimekuse tõstmisesse: a) professionaalse ja vastutusega kaitse ja turvalisuse sektori loomine; b) poliitilist üleminekut jälgiva organi loomine; c) iseseisvate juriidiliste ja inimõigusi tagavate institutsioonide loomine; d) varajase riskihindamise ja sellele vastamise võimekuse kasvatamine; e) kohaliku konfliktilahendusvõimekuse tõstmine; f) meedia võimekuse tõstmine, et võidelda vihakõne vastu; g) võimekuse tagamine efektiivsele ja legitiimsele üleminekuaja õigussüsteemile (General Assembly 2014, lk 11-14).

2015. aastal oli R2P vastu võtmisest möödunud 10 aastat. See on hea moment analüüsimeks tagasivaatavalt doktriini senist toimimist ja vajalikke edasisi arenguid ja seda ÜRO peasekretär ka oma ettekandes peaassambleele tegi. Ban Ki-Moon tõi iga samba alla välja meetodid, mis peaksid aitama selle samba ellu rakendamist lihtsustada. Esimese samba puhul, mis puudutab riigi enda vastutust, on oluline juriidilise raamistiku tekitamine riiklikku seadusandlusesse ja rahvusvaheliste lepingutega liitumine; siseriiklik poliitikakujundamine nii, et see välistaks vastutuse kaitsta kuritegude toimumise; valitsuste, erinevate riigiasutuste ja ühiskonnagruppide vaheline koostöö ühtivates valdkondades eesmärgiga ennetada kriisi puhkemist (General Assembly 2015, lk 7-9).

Teise samba ja rahvusvahelise kogukonna perspektiivis peab muutus toimuma konfliktiennetuses, arengukoostöös, rahuvalves ja rahuehitamises, mille lahutamatuks osaks peaks olema ka Vastutuse kaitsta alla langevad kuriteod (General Assembly 2015, lk 9). Aga selle samba olulised osad peaksid olema ka riikide julgustamine läbi ennetava diplomaatia, suutlikkuse tõstmine tugevdades valimiskomisjone, inimõigustega tegelevaid institutsioone, militaarsektori reforme, toetades eraldiseisvat meediat ja muud, mis aitab ära hoida diskrimineerimist ja vägivalda ning aidata riikidel kaitsta haavatavas olukorras olevaid populatsioone kui riigid ise sellega toime ei tule (General Assembly 2015, lk 10-11).

Kolmanda samba kontekstis on kõige olulisem, et terve rahvusvaheline kogukond omaks piisavalt poliitilist kapitali, et reageerida kui ennetus ei ole toimunud (General Assembly 2015, lk 12). Poliitiline kapital tähendab antud hetkel riikide valitsuse võimekust tetud otsuseid langetada. Need otsused võivad sõltuda paljudest eri teguritest. Demokraatlikule riigile on vaja rahva poolset toetust, et erakonnad saaksid ka järgmistel valimistel mandaadi, kui aga ellu viidav ennetuspoliitika on võtab liiga suure tüki riigi eelarvest, sanktsioonid kahjustavad riigi majandust või elanikkond ei taha saata oma sõdureid potentsiaalsesse ohuolukorda. Lisaks sellele võivad mõju avaldada ka liitlassuhted rahvusvahelisel tasandil, mille rikkumine põhjustab negatiivseid tagajärgi. Poliitilist kapitali on vaja suures osas liikmesriikides, et tagada sanktsioonide või muude sekkumismeetmete efektiivsus. Jõu kasutamise puhul on keeruline leida poliitilist toetust ja lisaks põhjustab sageli suuremaid kahjusid, mistõttu peaks eelistama pigem rahumeelsete meetmete kasutamist, kuid seejuures tegema seda läbimõeldult ja strateegiliselt (General Assembly lk 12-14). Eraldi lähenemismeetodite välja töötamine on vajalik ka erinevate äärmusgruppidega tegelemiseks, kelle puhul tavapärased riikide survekamise meetmed ei toimi, kuid kes sealjuures on oma tegevuses brutaalsemad (General Assembly 2015, lk 14-15).

Aasta 2016 ei toonud Vastutuse kaitsta ideele suuremaid täiendusi. Ban Ki-moon pööras tähelepanu senistele möödalaskmistele ja kutsus üles varasemaid vigu rohkem mitte kordama. Ta rõhutas, kui oluline on kollektiivne poliitiline pühendumus sellele normile ning õigeaegselt korrektsete meetmete rakendamine (General Assembly, 2016, lk 9-14). Eraldiseisvat tähelepanu tuleks pöörata ka sellele, et kriisid ei korduks. Süstemaatilise

vägivalla käes vaevlevad riigid nagu Afganistan, Burundi, Iraak, Liibüa, Sudaan ja Lõuna-Sudaan on vägivalla ohvriks langenud ka varasemalt (General Assembly 2016, lk 15). Seega tuleks panustada suuremal määral tegevustesse, mis aitavad kriisikolletel naasta rahumeelse eluolu juurde.

2017. aastal sai ÜRO uueks peasekretäriks António Guterres. Vastusele kaitsta võttis Guterres sama lähenemise, mis tema eelkäija Ban Ki-moon ning sisulisi uuendusi ja täiendusi tema ettekandest ÜRO peaassambleele ei tulnud. Guterres julgustas rahvusvahelist kogukonda võtma senisest suuremat vastutust, et norm ei jääks vaid sõnade kujule vaid jõuaks ka reaalse tegudeni (General Assembly 2017). Ka Ban Ki-moon oli korduvalt esitanud sarnaseid üleskutseid, kuid senini suuremat edu saavutamata. 2005-2017 välja töötatud Vastutus kaitsta riikliku ennetuse, rahvusvahelise toetuse valdkonnad ning rahvusvahelise reaktsiooni meetmed on välja toodud lisas 4.

### III peatükk. Ennetuspoliitika ellu rakendamise tulemused

Aastaks 2014, kui Vastutus kaitsta vastu võtmisest oli möödunud 9 aastat, tõusis relvakonfliktides hukkunute arv taas 1994. aasta tasemele ületades 100 000 piiri ja seda peamiselt tsiviilisikute vastu suunatud rünnakute tagajärjel (General Assembly 2016, lk 3). Ainuüksi Afganistani, Süüria ja Iraagi konflikti, hukkunud moodustasid 76% kõigist hukkunutest (United Nations and World Bank 2018, lk xix). Vahemikus 2010-2017 kahekordistus relvakonfliktides hukkunud inimeste hulk (UCDP). Afganistani, Süüria ja Iraagi näol on küll tegu maailmapoliitiliselt kõige keerulisemate piirkondadega kus eksisteerib palju vastuolulisi huve, mis takistavad R2P efektiivset ellu rakendamist. Selle põhjal võib järeldada, et põhimõtted ei ole väga sügavalt juurdunud ja neid rakendatakse võrdlemisi valivalt ja konkureerivate huvide esinemisel kaotavad oma olulisust.

Vastutus kaitsta doktriiniga seonduvad printsiibid peaksid olema tingimusteta oma täies ulatuses integreeritud igasse kultuuri ja ühiskonda ning see peaks olema lihtne ülesanne, sest ühegi riigi jaoks ei ole genotsiid, sõjakuriteod, inimsuse vastased kuriteod või etniline puhastamine aktsepteeritav (General Assembly 2009, lk 12). Inimestel on õigus eeldada, et riik kaitseb oma elanikkonda, sest see on olnud nende ülesanne juba enne R2P välja kujunemist rahvusvahelisest õigusest tulenevalt (General Assembly 2009, lk 10). See on väärtuste stardipunkt, mille peale ÜRO hakkab oma edasist tegevust üles ehitama. Sellel alguspunktil on aga kaks suurt eeldust. Esimene põhjus, miks see on juba eos läbi kukkunud on see, et kui kõik tõesti sellist käitumist ei aktsepteeriks, siis neid juhtumeid ka ette ei tuleks. Käimasolevad kodusõjad tõestavad aga vastupidist – riigid, kas ei hooli või peavad selliste meetmete kasutamist teatud juhtudel õigustatuks.

R2P eeldab, et riikide seas esine ühtne Rahvusvahelise õiguse aktsepteerimine ning halvaks panu mitmetel juhtudel on ilmne, et reaalsuses see nii ei ole. 48 ÜRO liiget, sisuliselt ¼ kõigist riikidest, ei olnud 2015. aastaks liitunud Genotsiidi Ennetuse ja Karistamise konventsiooniga, 28 liikmesriiki ei olnud liitunud Genfi konventsiooni I ja II lisaprotokolliga, mis tagab inimeste kaitse ka rahvusvahelises ja siseriiklikes

relvakonfliktides ning 72 ÜRO liikmesriiki ei ole liitunud ICC Rooma Statuudiga (General Assembly 2015, lk 7-8). Kuna mitmed riigid ei ole liitunud juriidiliste dokumentidega, mis peaksid olema Vastutuse kaitsta aluseks, siis motivatsioon neid kuritegusid ära hoida puudub juba eos. Imselt eksisteerivad ka vastuolulised arvamused sellest, millal on tegu Vastus kaitsta olukorraga ning millal mitte ja miks need olukorrad üleüldse on niivõrd tõsised ja tähelepanuväärsed.

Teine eeldus, mille ÜRO Vastutus kaitsta printsiibiga püstitab on see, et riigid ja rühmitused, kes neid kuritegusid läbi viivad, käituvad ratsionaalselt ning oleksid kammitsetud ühiskondlike väärtuste poolt. Nagu eelmistes peatükkides analüüsi, on tavaliselt pigem tegu olukorraga, kus inimesed käituvad meelegeitlikult – riigid püüavad taastada korda ja võimu legitiimsust, inimesed soovivad oma halba olukorda tuua lootust ja arengut. Seega sellises olukorras on väärtustele vastuolus käitumine õigustatud. 2016. aastal oli 60%-is relvakonfliktides vähemalt ühel poolel mitte-riiklik grupp (United Nations and World Bank 2018, lk 15). Need organisatsioonid ei ole rahvusvaheliste lepingutega liitunud, mistõttu ei saa neilt ka eeldada rahvusvaheliste kokkulepete ja seaduste järgimist. Taolised rühmitused on ka võrdlemisi uus nähtus, mistõttu puudub varasem kogemus ja võimekus nende tekkimist ennetada ja nende osalusel toimuvaid konflikte lõpetada.

Genotsiidid ja teised R2P kuriteod ei ole asjad mis lihtsalt juhtuvad, vaid tegu on taotlusliku, läbi kaalutud poliitilise otsusega liidrite poolt, kes lõikavad kasu juba eksisteerivatest sotsiaalsetest lõhedest, kas korraldades või lubades läbi viia propagandat mobiliseerimaks inimesi vastavat kuritegu ellu viima (General Assembly 2009, lk 12-13). Siinkohal ÜRO mõistab seda, et nende kuritegude toimumine on teadlik valik, mis alati on riigi poolt teataval määral lubatud või suisa propageeritud. Sellest hoolimata on R2P kontseptsiooni järgi kõige olulisemaks ennetuse teostajaks see sama riik ise. Riik on hea ennetaja vaid seni, kuni riigi enda huvides on konflikti ära hoida.

Selleks, et ennetust saaks edukalt ellu viia, on vaja teada täpselt, mis hetkest algab rahvusvahelise kogukonna vastutus. Selles valdkonnas jääb ÜRO üsnagi napolisõnaliseks. „Kui riigid ei täida oma ülesannet suutlikkuse puudumise tagajärjel või territoriaalse kontrolli puudumise tõttu, lasub rahvusvahelisel kogukonnal vastutus valmistuda aitamiseks“

(General Assembly 2009 lk 10). Ka selline suhtumine tegeleb taas vaid olukordadega, kus riigid tahavad kriiside ennetamise nimel võidelda, aga väga paljudel juhtudel see ei ole nii, mis tähendab, et selline ennetus kõigil neil juhtudel ei toimi.

Eduka ennetuse saavutamiseks tuleb analüüsida seda, miks sellised olukorrad tekivad ning miks tekib riigis motivatsioon neid kuritegusid propageerida või lubada. On selge, et nende tingimuste analüüsimiseks ja ennetamiseks on vaja sügavamaid uuringuid ja tegurite mõju hindamist. Kuid hetkel tundub, et riikides pole ka liiga palju valmisolekut vaadelda vastutust laiemalt kui määratud nelja kuriteo kontekstis. Filipiinide seisukoht on, et igasugune katse laiendada R2P mõju vähendab printsiibi edukust või suisa kaotab ära selle esmase väärtuse ja eesmärgi (International Coalition... 2009, lk 4). Kui R2P vaatleks laiemalt inimõiguste rikkumisi, oleks väga keeruline leida poliitilist konsensust, mille najal tegutseda ja riikidel oleks keeruline oma valijatele seletada, kuidas mingisugune sekkumine või abi aitab tulevasi probleeme ära hoida (Evans 2008, lk 68). Lisaks sellele muutuksid haavatavad valitsused veelgi meeleheitlikumaks, sest nende suveräänsus on varasemast rohkem ohus. Ohutunne ja meeleheitlikus tekitab aga veelgi enam pingeid ja kriise.

Riigid nagu Venezuela, Kuuba ja Pakistan juhivad tähelepanu ka sellele, millist rolli mängivad majandusraskused R2P alla langevate kriiside korral vaesus, madal arengutase ja majanduslik ebavõrdsus, mistõttu peaks suutlikkuse tõstmine ennetuse kontekstis pöörama tähelepanu ka majanduslikule olukorrale (International Coalition... 2009, lk 7-8). Jaapan ja mitmed teised olid aga seisukohal, et kuigi teatavad seosed on majanduslike tegurite ja inimsusevastaste kuritegude vahel, ei ole efekt piisavalt otsene ja R2P peaks tegelema vaid asjadega, mille puhul on selgelt näha, et see tegevus on viimas nende nelja kuriteoni ja kindlasti ei tohiks vastutus kaitsta laieneda teistele humanitaarprobleemidele (International Coalition... 2009, lk 8).

Jaapani sõnul on peasekretär Ban Ki-mooni poolt esitatud varajased ohumärgid ja nende peale üles ehitatud ennetustegevus liiga laialivalgud ja peaks olema kitsendatud, et tagada efektiivsus kui seda ellu rakendatakse (International Coalition... 2009, lk 9). Lisaks Jaapanile on ka mitmed liikmesriigid nagu Hiina, Guatemala, Pakistan Sri Lanka ja Kuuba skeptilised varaste ohumärkide välja töötamisel, sest kui neid rakendatakse ellu selektiivselt,

siis võivad ka nemad olla potentsiaalselt rahvusvahelise sekkumise ohvrid (International Coalition.... 2009, lk 8). Ehk siis loodetud ühist pinnast ja üheselt mõistetud ennetusmeetmeid ei leitud, mistõttu ei saa ka ennetuse ellu rakendamine olla edukas.

Aastal 2015, kui vastutuse kaitsta vastu võtmisest oli möödunud kümme aastat, oli paras moment vaadata tagasiulatuvalt senist tegevust ja hinnata selle efektiivsust. Nagu eelmine peatükk juba põgusalt avas, oli Ban Ki-moon normi arendamise ja täiustamise võtnud oma südameasjaks, tegevused doktriini Vastutus kaitsta raames olid muutunud oluliselt selgemaks. „Enam mitte kunagi“ suhtumine, millega sooviti genotsiide ja muid kuritegusid püsivalt ära kaotada, oli olnud miski, mida ellu rakendada ei suudetud – Süüria, Kesk-Aafrika Vabariik, Kongo Demokraatlik Rahvavabariik, Sudaan ja Lõuna-Sudaan on vaid mõned piirkondadest, mis nende kümne aasta jooksul pälvisid rahvusvahelise kogukonna tähelepanu just Vastutus kaitsta kontekstis (General Assembly 2015, lk 3). Järelikult edukat ennetustegevust ellu rakendada polnud suudetud.

Edu ennetus tõi kaasa vajaduse kriisidele reageerida ja aktiivselt konfliktikolletesse sekkuda. ÜRO peab edukaks sekkumist Elevandiluu rannikul, Guineas, Keenias ja Kõrgõzstanis (General Assembly 2015, lk 4). Kuritegude ennetus kukkus läbi Lõuna-Sudaanis ja Kesk-Aafrika Vabariigis, kus nii ÜRO kui regionaalsed organisatsioonid üritasid kaitsta haavatavaid populatsioone (General Assembly 2015, lk 5). Rahvusvahelise kogukonna lähenemine ei osutunud efektiivseks ka Põhja-Korea puhul, mis viis ellu suuremahulisi ja süstemaatilisi inimõiguste rikkumisi ning inimsusevastaseid kuritegusid. Islamiriigi ja teiste vähemuskruupide kallal vägivalda kasutavate äärmusrühmituste tõus Süürias ja Iraagis, kodusõda Jeemenis ja Gaza tsoonis on kaasa toonud hulganisti tsviilkahjusid ja ilmestavad suutmatust õigeaegselt ja korrektseid meetmeid kasutades reageerida (General Assembly 2015, lk 5). Suures plaanis tundub, et vastutusel kaitsta on esimesel kümnendil olnud kõvasti rohkem ebaõnnestumisi kui edulugusid.

Kriiside ennetuses ei ole rahvusvaheline kogukond olnud kuigivõrd edukas, mis tähendab, et saavutamaks R2P eesmärgi on rahvusvahelisel kogukonnal tarvis olukordadele reageerida. Otsustusõigus selle üle, millal tuleks sekkuda ja milliseid vahendeid kasutada, langeb ÜRO julgeolekunõukogu vastutusvaldkonda. See tähendab, et ÜRO Julgeolekunõukogu viiel

püsiliikmel lasub erakordselt suur vastutus näidata eeskuju ja juhtida kogu R2P tegevust (General Assembly 2016, lk 14). Väga mitmetel juhtudel aga on konfliktile reageerimisel saanud saatuslikuks julgeolekunõukogu liikmete poliitilised huvid, näiteks ühe konfliktis osaleva poole poliitiline toetamine välistab kollektiivse reaktsiooni nii ennetuse kui ka vastuse mõttes. (General Assembly 2016, lk 5). Selle üks ilmestavatest näidetest on Venemaa toetus Süüria valitsusvägedele.

Olukordades, kus rahvusvaheline kogukond on reageerinud tekkinud kriisiolukorrale, tekib hulganisti probleeme. Esiteks ei tõmba mõned kriisid piisavalt palju tähelepanu ja reageerimine on vähemoluline muudest poliitilistest huvidest. Seda võib näha näiteks Jeemeni puhul, kus hoiatati korduvalt tsiviilelanikkonda neid ohustavate tingimuste eest, kuid sellest ei kasvanud kordagi välja tegevust, mis oleks aidanud inimesi kaitsta või kodusõja puhkemist ära hoida (General Assembly lk 9). Tuleb ette ka seda, et reaktsiooni ajastatus ei ole kõige selgemini läbi mõeldud ja osutub liiga aeglaseks, näiteks Kesk-Aafrika Vabariigi puhul, kus 2013. aasta märtsis korraldatud riigipööre oli selgeks märgiks vägivaldsete kuritegude ja hiljem ka genotsiidi ellu viimise suhtes, kuid otsustava reaktsioonini jõudis ÜRO alles 2014. aasta aprillis (13 kuud hiljem), mil alustati MINUSCA rahuvalvemissiooniga (General assembly 2016, lk 9). Sarnaselt sellele olukorrale reageeriti ka Burundi kriisile mitte esimeste ohumärkide peale, vaid alles siis kui ilmnisid esimesed inimhukkunud (*ibid*). See kõik tõestab seda, et riikide motivatsioon varajaseks ennetuseks on väga vähene.

2011. aasta oli R2P reaktsioonide kontekstis väga suure tähtsusega, sest siis andis Julgeolekunõukogu interventsiooni mandaadi NATO vägedele, et kaitsta Liibüa tsiviilelanikkonda valitsusvägede eest (Security Council 2011). Asjaolu, mis muudab tegevused Liibüas veidi vastuoluliseks on see, et pärast esmase ohu möödumist ja turvalisuse taastamist, toetasid NATO väed ka režiimi muutust ja Gaddafi võimu kukutamist (Paris 2014). See näitas, et USA ja teised NATO liikmesriigid on nõus R2P mandaadi all rikkuma riikide suveräänsust. ÜRO siseselt on interventsioonipoliitikal arvestatav opositsioon. Skeptilisus on eriti kõrge BRIC/IBSA riikide (Brasiilia, Venemaa, India, Hiina ja Lõuna-Aafrika) seas, kellest esimesed neli olid sekkumise vastu Liibüas, ning Lõuna-Aafrika liitus

koalitsiooniga kui arutati potentsiaalset sekkumist Süürias (Keeler 2011). See näitab, et edaspidi on pigem vähetõenäoline, et erinevad interventsioonid saavad Julgeolekunõukogu toetuse.

Julgeolekunõukogu ja rahvusvaheline kogukond omab üleüldiselt ka väga suurt ennetusjõudu. Ennetus toimub kahel tasandil. Esiteks on riikidel võimalik toetada majandusi, meediaid ja muid sektoreid, tagada inimestele paremad elutingimused, mis aitab laias plaanis konfliktide puhkemist ära hoida. Teiseks eksisteerib ka heidutusfunktsioon, mis näitab, et põhimõtete rikkumisele järgnevad tagajärjed – kui riik ei saa ise turvalisuse tagamisega hakkama, siis on rahvusvahelisel kogukonnal vastutus sekkuda. Kui Rahvusvaheline kogukond aga annab märku oma vastutuse mitte täitmisest on tagajärjed veel verisemad. Ajalooliste näidete kontekstis ilmestab seda vägede välja tõmbamise korral suurenenud vägivald Somaalias ja Rwandas. Värske näitena saab vaadelda aga Süüriat. Pärast ÜRO Julgeoleku Nõukogu resolutsiooni läbikukkumist 2012. aasta veebruaris kasvas drastiliselt konfliktist tingitud surmade arv Süürias 1000 hukkunult 5000 hukkunule kuus ning seda peamiselt tulenevalt valitsusvägede õhurünnakutest tihedalt asutatud piirkondadele (General Assembly 2016, lk 5; Adams 2015, lk 5). Sarnast tendentsi toetab ka 2018. aasta keemiarünnak Süürias, mis leidis aset vaid mõned päevad pärast seda, kui USA president Donald Trump oli väljendanud soovi tuua USA väed tagasi koju (Hubbardm, Hirschfeld Davis, 2018). Süüria valitsus muudab oma käitumist jõulisemaks kui saab eeldada, et rahvusvahelist reaktsiooni ja karistust tema tegudele ei järgne.

Pärast interventsiooni Liibüasse ja Gaddafi valitsuse kukutamist oli interventsioonidevastasel koalitsioonil tugevam argument näitamaks, et interventsioon osutub ebaproportsionaalseks jõu kasutamiseks. ÜRO seisukoht on, et jõu kasutamine on lubatud vaid olukorras, kus see ei too kaasa suuremaid kahjusid. Hiina välisminister ütles, et sekkumine Süürias ei tooks kaasa rahumeelsemat olukorda ja Venemaa nägi resolutsioonis vaid katset legitimeerida Süüria vastu suunatud sanktsioone, mille laiemaks eesmärgiks on režiimi kukutamine (Keeler 2011). Hiina ja Venemaa on korduvalt kasutanud oma vetoõigust, et takistada reageerimist massikuritegudele Süürias (Adams 2015, lk 3). Regionaalsed organisatsioonid nagu Araabia Liiga ja Euroopa Liit ning mitmed riigid hoidsid

kinni oma vastutusest reageerida, seades sanktsioone ja sulgedes saatkondi Damascuses (Adams 2015, lk 11). ÜRO Inimõiguste Nõukogu mõistis hukka massikuriteod Süürias (Adams 2015, lk 11). Venemaa ja Hiina on hääletanud vastavalt 27 ja 28 R2P resolutsiooni poolt, mis tähendab, et nad ei ole otseselt R2P vastased, vaid teevad seda vaid juhtudel, kui on oht, et mandaadiga tahetakse sekkuda suuremal määral riikide suveräänsusesse (*ibid*).

Kui Hiina hääletas Süüria resolutsioonide vastu peamiselt heade suhete hoidmiseks Moskvaga, siis Venemaal on Süürias selged huvid, mis saaksid kahjustada lääne interventsiooni korral. Esiteks oli Süüria üks Venemaa väheseid allesjäänud liitlasi Lähis-Idas (Adams 2015, lk 15). Teiseks oli Süüria juba kriisi alguses Venemaa viies partner relvamüügis ja konflikti eskaleerudes on relvade müük suurenenud veelgi (Adams 2015, lk 14). Kolmandaks oli Venemaa 2012. aastal teatanud plaanist üles ehitada oma merevägi, mille üheks oluliseks osaks oli mereväebaas Tartus, Süürias (Adams 2015, lk 15). Lisaks sellele kartis Venemaa radikaalse islami pealetungi (*ibid*).

Kahjude ära hoidmine Vastutus kaitsta doktriini raames on pole osutunud edukaks. Detailsemalt tasub vaadelda ka I ja II samba ellu rakendamist. I samm keskendub siseriiklikule tegevusele ja riigi enda vastutusele võtta ette tegevusi, mis aitavad ära hoida genotsiidide ja muude kuritegude puhkemist. Vahemikus 2005-2016 on vaid 25 riiki, kes on kas erinevate kampaaniate, haridussüsteemi võis seadusandluse kaudu proovinud siseriiklikku olukorda parandada (United Nations Office on Genocide Prevention... 2016). Ja kokku saab lugeda kõigest 44 erinevat tegevust (*ibid*). Tähelepanuväärne on ka see, et viis R2P alla langevatest seadustest, olid vastu võetud juba enne 2005. aastat (*ibid*). Järelikult esines riikides motivatsioon neid muutusi ellu viia ka ilma R2P olemasoluta. Kõrvutades seda infot riikidega, kes on potentsiaalsete genotsiidide ja massikuritegude nimekirjas, siis vaid 19 riiki on väljaspool genotsiidi puhkemise ohtu ja 6 riiki on ohus (Genocide Watch; United Nations Office on Genocide Prevention... 2016). Kõige suurema ohufaktoriga riik, kes on rakendanud R2P idee suunas muutusi, on Afganistan, kes lõi 2001. aastal oma inimõiguste rikkumisi jälgiva organisatsiooni (United Nations Office on Genocide Prevention... 2016). See näitab, et enamus riikides, kus reaalne oht eksisteerib ei sisemist motivatsiooni ennetusega tegeleda.

Rahvusvahelisi abiprogramme viivad ellu rahvusvahelised organisatsioonid, erinevad MTÜ-d ja riigi otse oma vahenditest. Kõige aktiivsem R2P ellu raames toetusprogrammide rakendaja on olnud Euroopa Liit, kes on panustanud 15 erineval viisil nii ajutiselt kui ka pikemal perioodil (United Nations Office on Genocide Prevention... 2016). Eraldi riikidest on kõige enam abi ja toetust pakkunud Soome (*ibid*). Kõige suurem osa erinevates toetustest pole võtnud sihikule üht riiki vaid tegelenud terve globaalse kogukonnaga (*ibid*). Riikidest on kõige enam programme olnud suunatud Kongo Demokraatliku Vabariigiga tegelemiseks (*ibid*). Kõrvutades omavahel R2P raames rahvusvahelist toetus saanud riigid genotsiidide ja muude massikuritegude pingereaga, siis on riike, kes on ohus, kuid kelleni rahvusvaheline toetus ei jõua. Nigeeria, Põhja-Korea, Pakistan ja Jeemen on riigid kes 2016. aasta olid genotsiidi tasemelt kõige kõrgemal, kuid ei olnud osa ühestki just nende vajadustele suunatud abiprogrammist (United Nations Office on Genocide Prevention... 2016).

Võrreldes omavahel genotsiidide taset aastatel 2011, 2012 ja 2013, riike, kes tõusevad kõrgemale tasemele on rohkem kui neid, kes suudavad potentsiaalseid kriisikoldeid lahendada ja langeda madalamatesse kategooriatesse. Liibüas ja Etioopias on toimunud kõige kõrgemalt tasemelt, mil toimuvad massikuriteod tasemel, kus on olemas potentsiaal nende ilmnemiseks, sest jätkuvalt esineb halvustavat suhtumist mingi inimgrupi suhtes, kuid hetkel neid ei toimu (Genocide Watch 2011, 2012, 2016). Jeemen ja Nigeeria on liikunud potentsiaalsest ohust ellu viidavate kuritegudeni (*ibid*). Burundi, Egiptus, Iraan, Liibanon, Filipiinid, Venemaa ja Sri Lanka on tõusnud aastaks 2016 lihtsalt polariseeritud ühiskonnas olukorda, kus on potentsiaali genotsiidi toimumiseks ning riigid nagu Eritrea, Saudi Araabia, Ukraina ja Guinea-Bissau on riigid, kus varasemalt ohtu ei ilmnunud, kui nüüd on na muutunud ka potentsiaalse massikuritegude ilmnemisega kohtadeks (*ibid*). Ka see ilmestab täiendavalt seda, et abi ja ennetus ei jõua riikidele, kes seda kõige enam vajavad.

Afganistan, Süüria ja Iraak on kõige ohvriterohkemad piirkonnad, kus R2P kuriteod aset leiavad. Lähis-Ida on ajalooliselt olnud ka problemaatiline erinevate väheste inimõiguste tagamise ja rahvusvaheliste normide järgimisel. Ja vaid mõni üksik liider on tehtud kuritegude eest vastutusele võetud (Heydarian 2011). R2P põhimõtete rakendamine Lähis-Idas on keeruline, sest see toimub peamiselt vabatahtlikkuse alusel ja need Lähis-ida riigid

pole ise olnud motiveeritud liitumaks mitmete rahvusvahelise õiguse põhimõtetega ja viima siseriiklikult ellu muutusi ((United Nations Office on Genocide Prevention... 2016).

Kokkuvõtvalt saab R2P ennetuse ebaõnnestumise põhjusteks pidada:

1. Suutmatus kokku leppida selles, mis on varajased ohumärgid ja kuivõrd laialt neid vaadelda tuleks. Kuigi Ban Ki-moon tõi oma iga-aastastes ettekannetes küll välja erinevaid ohufaktoreid, mida jälgida, kuid sellegi poolest ei ole need jõudnud laialdase heakskiiduni. Konsensuse puudumine takistab ka jõuliste ja otsustavate reaktsioonide ellu viimist.
2. Ohumärkide ära tundmise ja lahendamise tegeleb riik, kes ei pruugi alati olla kõige motiveeritud ja suutlikum agent ohtudest vabanemiseks. Seda kolmel põhjusel. Esiteks võib tegu olla riigiga, kellel pole piisavalt tugevaid institutsioone ja suutlikkust ära tunda ohumärke ja nendele reageerida ning eksisteerib prioriteetsemaid sektoreid, mis vajavad reageerimist. Teiseks võib riik olla see, kes rikkumisi läbi viib või toetab omapoolse mitte sekkumisega kuritegude elluviimist. Kolmandaks on viimase aja kriiside osaliseks olnud mitteriiklikud rühmitused, mis tekitavad probleeme erinevates riikides ja langevad mitme riigi vastutusalasse ning kellega tegelemisel on rahvusvahelisel kogukonnal veel võrdlemisi vähe kogemust.
3. Pole selge, millal algab rahvusvahelise kogukonna vastutus – kes, millal ja kuidas peab sekkuma. Vastutus kaitsta on ideeline doktriin, mis taas kinnitab teisi rahvusvaheliste õiguse printsiipe. Arvestatav kogus riike aga ei ole neid doktriine oma seadusandlusesse sisse viinud. Lisaks puuduvad sageli rakendusaktid, mis paneksid paika õige käitumise, tegevusplaani ja määraksid, kellel rahvusvahelisest kogukonnast on vastutus reageerida.
4. Laiem üldsus arvab, et peaks tegelema vaid väga selgete ohumärkidega, mis tähendab, et reageerimiseks ja lahenduseks jääb väga vähe aega. Reaktsioonini jõutakse siis kui kriis on juba liiga kaugemale arenenud ja saab olla täiesti kindel, et tegu on R2P olukorraga,
5. Vastutus kaitsta ei ole juriidiliselt siduv, mis ei sunni kedagi rahvusvahelisest kogukonnast tegutsema.

6. Vetoõiguse kasutamine ÜRO julgeoleku nõukogus takistab mõjusat reageerimist ja riikide poliitilised domineerivad sõidavad üle inimeste humanitaarvajaduste üle.

## Kokkuvõte

Inimeste kaitsmine genotsiidide, sõjakuritegude ja inimsusevastaste kuritegude eest on olnud ÜRO eesmärgiks juba aastakümneid. Korduvad ebaõnnestumised humanitaarinterventsioonide läbi viimisel 90ndatel aastatel iseloomustasid seda, et kriisidele reageerimise asemel peaks suuremat rõhku pöörama ennetustegevusele. Ühendamaks rahvusvahelist kogukonda selle idee taha võeti 2005. aastal vastu doktriin Vastutus kaitsta eesmärgiga suurendada rahvusvahelise kogukonna pühendumust sellele eesmärgile ja vältimaks 90ndate aastate kriiside kordumist edaspidi. Pärast vastuvõtmist on ÜRO peasekretäri eestvedamisel norm Vastutusest kaitsta olnud pidevas arengus, muutunud selgemaks ja detailsemaks.

Käesoleva töö eesmärgiks oli vaadelda R2P doktriini arengut läbi aastate ja analüüsida normi senist edukust ennetustegevuse ellu rakendamisel. Käesoleval uurimistööl oli kaks uurimisküsimust:

1. Milline on ennetustegevus ÜRO Vastutuse Kaitsta raamistikus?
2. Milline on olnud senise ennetustegevuse edukus?

Esimese uurimisküsimuse osas olukord segaseks. Ban Ki-moon toob välja valiku erinevatest meetmetest, mida ennetustegevuses võiks kasutada, kuid selget ÜRO poolset ennetustegevust ei eksisteeri. Riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid võivad ise vastavalt olukorrale valida sobivad meetmed. Laiemalt vaadatuna käsitletakse ennetust kui kõige olulisemat osa Vastutusest kaitsta, kuid ressursid ja ka reaalsuses ellu rakendatavad tegevused on pigem reageerivad juba puhkenud konfliktile ja siis seda konflikti lahendavad.

Teise uurimusküsimuse osas saab välja tuua mõned positiivsed näited olukordadest, kus ennetustegevusega on alustatud õigeaegselt ning seda on saanud edu. Laiemad statistilised trendid annavad tunnistust sellest, et ohvriterohkete relvakonfliktide ja nendega paratamatult kaasnevate R2P kuritegude arvud on kasvanud. Viimastel aastatel on hukkunute arv olnud üks viimase kolmekümne aasta kõrgemaid. See annab tunnistust sellest, et ÜRO ennetustegevus ja ka reageerimine tekkinud kriisidele ei ole osutunud edukaks.

Ebaõnnestumist põhjustavad ebaselgus selle ümber, mis on ohumärgid ning kuidas nendega tegeleda, ennetus- või reageerimistegevust läbi viiva agendi suutmatus või tahtmatus probleemi lahendada, selge vastutaja ja juriidilise sidususe puudumine, õigeaegse reageerimisega viivitamine ja vetoõiguse kasutamine ÜRO julgeolekunõukogus. Idee ennetusel põhinevast vastutusest on ilus, kuid riikide poliitiline pühendatus normi reaalsele ellu rakendamisele annab soovida. Peamiseks probleemiks R2P puhul on see, et lubadused ja ideed, millega paberil on nõustatud, ei jõua tegudesse.

## Kasutatud materjalid:

Adams, Simson. 2015. „*Failure to Protect: Syria and the UN Security Council*“ Global Centre for Responsibility to Protect.

Annan, Kofi Atta. 1999. „Secretary-General presents his annual report to General Assembly” Press Release SG/SM/7136 GA/9596  
<http://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html> (külastatud 21.10.2017).

BBC News (2014) „Rwanda genocide: 100 days of slaughter“ 4. juuli  
<http://www.bbc.com/news/world-africa-26875506> (külastatud 8.06.2017).

Bellamy, Alex J. 2011. *Global Politics and the Responsibility to Protect From words to deeds* London & New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About it.* New York: Oxford University Press.

Dixon, Jeffery. 2009. “What Causes Civil Wars? Integrating Quantitative Research Findings.” *International Studies Review*, 11(4): 707–735.

Evans, Gareth. 2008. *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Gates, S., H. M. Nygård, and E. Trappeniers. 2016. “Conflict Recurrence.” *PRIO Conflict Trends* 2/2016, Peace Research Institute Oslo.

General Assembly 2005. „World Summit Outcome“ Sixtieth session, Agenda Items 48 and 121 of the provisional agenda.

General Assembly 2009. „Implementing the responsibility to protect - Report of the Secretary-General“ Sixty-third session, Agenda items 44 and 107.

General Assembly 2010. „Early warning, assessment and the responsibility to protect - Report of the Secretary-General“ Sixty-fourth session, Agenda items 48 and 114.

General Assembly 2011. „The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect - Report of the Secretary-General“ Sixty-fifth session, Agenda items 13 and 115.

General Assembly 2012. „Responsibility to protect: timely and decisive response - Report of the Secretary-General“ Sixty-sixth session, Agenda items 14 and 117.

General Assembly 2013. „Responsibility to protect: State responsibility and prevention - Report of the Secretary-General“ Sixty-seventh session, Agenda items 14 and 113.

General Assembly 2014. „Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect – Report of the Secretary-General“ Sixty-eighth session, Items 14 and 118.

General Assembly 2015. „A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect - Report of the Secretary-General“ Sixty-ninth session, Agenda items 13 and 115.

General Assembly 2016. „Mobilizing collective action: the next decade of the responsibility to protect - Report of the Secretary-General“ Seventieth session, Items 15 and 116.

General Assembly 2017. „Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention - Report of the Secretary-General“ Seventy-first session, Items 13 and 117.

Genocide Watch. ( 2008-2012; 2016 ) Countries at risk reports  
<http://genocidewatch.net/alerts-2/new-alerts/> (kylastatud 20.05.18).

Holzgrefe, J. L. (2003) „The Humanitarian Intervention Debate“, eds J. L. Holzgrefe & R.O. Keohane „Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas“, Cambridge: Cambridge University Press, 15-52.

Hubbard, Ben; Hirschfeld Davis, Julie. 2018. “As Trump Seeks Way Out of Syria, New Attack Pulls Him Back In” *The New York Times* 8. märts

<https://www.nytimes.com/2018/04/08/world/middleeast/syria-trump-assad.html>  
(02.05.2018)

International Coalition For The Responsibility to Protect (2009) „Report on the General Assembly Plenary Debate on the Responsibility to Protect“.

International Commission on Intervention and State Sovereignty. 2001. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre  
<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (külastatud 19.05.18).

Heydarian, Javad. 2011. „Mainstreaming R2P in the Middle East: Opportunities and Challenges“ *Foreign Policy Journal*  
<https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/02/26/mainstreaming-r2p-in-the-middle-east-opportunities-and-challenges/> (külastatud 20.05.18).

Keeler, Chris. 2011. „The End of the Responsibility to Protect?“ *Foreign Policy Journal*  
<https://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/12/the-end-of-the-responsibility-to-protect/>  
(külastatud 20.05.18).

Mueller, Hannes. (2017) „How Much Is Prevention Worth? United Nations - World Bank Joint Flagship Study: Washington DC

Paris, Ronald. 2014. „Is it possible to meet the ‘Responsibility to Protect’? *The Washington Post* 9/12/2014 [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/12/09/is-it-possible-to-meet-the-responsibility-to-protect/?noredirect=on&utm\\_term=.11c6e53ef3dc](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/12/09/is-it-possible-to-meet-the-responsibility-to-protect/?noredirect=on&utm_term=.11c6e53ef3dc)  
(külastatud 20.05.18).

Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut <https://www.riigiteataja.ee/akt/78574>  
(külastatud 23.04.2018).

Rice, Susan E.; Graff, Corinne; Lewis, Janet. 2006. *Poverty and Civil War: What Policymakers Need to Know* Massachusetts: The Brookings Institution.

Security Council (2011) Resolution 1973.

Semelin, Jacques. (2003) „Toward a vocabulary of massacre and genocide“ *Journal of Genocide Research*, 5(2): 193-210.

Seybolt, Taylor B. 2007. *Humanitarian Military Interventions The Conditions For Success and Failure* New York: Oxford University Press.

UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset <http://ucdp.uu.se/#/> (kõlastatud 1.05.18).

Unicef All in School: The Global initiative on out of school children „Who are these children? Why are they out of school?“ <http://allinschool.org/a-challenge-to-stay-in-school-enrolled-left-excluded/> (16.03.18).

United Nations. 2014. Background Information on the Responsibility to Protect <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml> (kõlastatud 19.05.18)

United Nations and World Bank. 2018. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC: World Bank.

United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect <http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html> (kõlastatud 19.05.18)

United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect 2016. „Compendium of Practice: Implementation of the Responsibility to Protect 2005-2016“

US Legal Civil War Law and Legal Definition <https://definitions.uslegal.com/c/civil-war/> (kõlastatud 19.05.18)

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikiri ning Rahvusvahelise Kohtu statuut <https://www.riigiteataja.ee/akt/555597> (kõlastatud 22.10.17)

# PREVENTION IN THE FRAMEWORK OF THE RESPONSIBILITY TO PROTECT

Triin Toimetaja

## Summary

Preventing atrocity crimes has been the goal of the UN since the beginning. Failure to react efficiently to situations in Rwanda or in the Balkan region, has highlighted the need for better system. In 2005 all the UN member states accepted the Responsibility to Protect concept by laying out the key principles of the latter in the World Summit Outcome Document. Over the past 10 years the doctrine has gone through several changes and has become more detailed.

This research paper had two goals. Firstly, it analysed R2P developments through its history. Secondly, it looks at the implementation of the Responsibility to Protect doctrine and analyses challenges that the international community has faced in doing that. There are two research questions:

1. How does prevention look like in the context of R2P?
2. How successful has the UN been in using the prevention toolkit?

The UN Secretary General Ban Ki-moon (2007-2016) developed many tools that can be used to prevent conflict and atrocity crimes, but there is no one correct way to approach a potential conflict. Each state and organisation should choose the tools that fit the situation. Moreover, in most cases the UN is still rather reactive than preventive.

Although the previous UN Secretary General has put a lot of effort into developing the R2P, there is still limited consensus within the international community about who, when and how should react to and what is to be done to prevent the happening of atrocities. States don't have enough political capital to invest into conflict prevention even though it would turn out to be more cost efficient. Therefore, the trend shows that nowadays we have more violent conflicts and suffering have increased in recent years, despite the efforts of the UN Secretary Generals, UN Offices on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect and the Global Center for R2P. Therefore, it can be concluded that the implementation of R2P has been unsuccessful.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks  
Tegemiseks**

Mina, Triin Toimetaja,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Ennetuspoliitika doktriini Kohustus kaitsta raamistikus“,

mille juhendaja on Eva Piirimäe (PhD),

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 21.05.2018

---

**Paragraphs: 138-140 of the World Summit Outcome Document**

Heads of state and government agreed to the following text on the Responsibility to Protect in the Outcome Document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly in September 2005

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their

populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.

## **Neli kuritegu, mille puhul rakendada Vastutus kaitsta doktriini**

Terminoloogia ühiseks mõistmiseks toon välja ÜRO poolt kasutatava definitsiooni. Genotsiid, inimsuse vastased kuriteod ja sõjakuriteod on reguleeritud ja defineeritud rahvusvahelise kriminaalkohtu poolt. Etniline puhastamist ei käsitleta rahvusvahelise õiguse kontekstis eraldiseisva kuriteona, mistõttu selle definitsiooni koostamisel lähtutakse ÜRO senisest praktikast.

### **Genotsiid**

Statuudis tähendab «genotsiid» rahvusliku, etnilise, rassilise või religioosse grupi täielikuks või osaliseks hävitamiseks toime pandud järgmist tegu:

- (a) grupi liikmete tapmine;
- (b) grupi liikmetele raskete tervisekahjustuste tekitamine või vaimsete kannatuste põhjustamine;
- (c) grupi elukvaliteedi tahtlik halvendamine, mille eesmärgiks on grupi täielik või osaline hävitamine;
- (d) laste sündi takistavate sunnimeetmete rakendamine grupis;
- (e) grupi laste sunniviisiline üleviimine teise gruppi (Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, artikkel 6).

### **Sõjakuriteod**

Konventsioonis tähendab «sõjakuritegu» järgmist:

- (a) 1949. a 12. augusti Genfi konventsioonide rasked rikkumised, eriti järgmine isiku- või varavastane tegu, mis on nimetatud ka asjakohases Genfi konventsioonis:
  - (i) tahtlik tapmine;
  - (ii) bioloogilised katsed ja muu piinamine või ebainimlik kohtlemine;

- (iii) suurte kannatuste tahtlik põhjustamine või raskete kehavigastuste või tervisekahjustuste tahtlik tekitamine;
  - (iv) vara laialdane hävitamine ja omandamine, milleks ei ole sõjalist vajadust ning mis on toime pandud ebaseaduslikult ja hoolimatult;
  - (v) sõjavangi või muu kaitstud isiku teenima sundimine vaenuliku jõu kaitsejõududes;
  - (vi) sõjavangilt või muult kaitstud isikult ausa ja regulaarse kohtumõistmise õiguse äravõtmine;
  - (vii) ebaseaduslik väljasaatmine või ümberasustamine või ebaseaduslik vangistamine;
  - (viii) pantvangide võtmine.
- (b) Rahvusvahelise õiguse raames loodud ning rahvusvaheliste relvakonfliktide kohta käiva õiguse ja tavade tõsised rikkumised, eriti järgmine tegu:
- (i) rünnak, mis on tahtlikult suunatud tsiviilelanikkonna või vaenutegevuses otseselt mitte osalevate tsiviilisikute vastu;
  - (ii) rünnak, mis on tahtlikult suunatud tsiviilobjektide, see on mittesõjaliste objektide vastu;
  - (iii) rünnak, mis on tahtlikult suunatud humanitaarabimissioonide või ÜRO põhikirja alusel tegutsevate rahuvalvemissioonide personali, seadmete, materjali, üksuste või sõiduvahendite vastu, kui neid relvakonflikti reguleeriva rahvusvahelise õiguse alusel kaitstakse samamoodi, nagu tsiviilisikuid või tsiviilobjekte;
  - (iv) teadlikult sellise rünnaku algatamine, mis võib põhjustada tsiviilisikute juhuslikku surma või neile kehavigastusi ja kahju tsiviilobjektidele ning kahjustada looduskeskkonda pikaajaliselt ja suures ulatuses ning mis kõik selgelt ja otseselt ületaks eeldatud sõjalist tulu;
  - (v) kaitseta mittesõjaliste objektide – linnade, külade, elamute või muude ehitiste – mis tahes vahenditega pommitamine või muu ründamine;

- (vi) relvad maha pannud või kaitsevahenditeta ja vabatahtlikult alla andnud sõduri tapmine või haavamine;
- (vii) vaerahulipu, vaenlase või ÜRO lipu või sõjalise märgistuse ja vormi ning Genfi konventsioonide tunnuseembleemide ebakohane kasutamine, mille tulemuseks on surm või raske kehavigastus;
- (viii) okupeeriva võimu poolt oma tsiviilelanikkonna otsene või kaudne ümberasustamine okupeeritavale maa-alale või okupeeritava maa-ala elanikkonna väljasaatmine või ümberasustamine maa-ala siseselt või sealt välja;
- (ix) religiooni-, haridus-, kunsti-, teadus- või heategevusehitiste, ajaloomonumentide, haiglate ning haigete ja haavatute varjupaikade tahtlik ründamine, kui nimetatud kohad ei ole sõjalised objektid;
- (x) vastaspoole võimu all olevate isikute sandistamine või nende peal selliste meditsiiniliste või teaduslike katsete tegemine, mis ei ole vajalikud asjaomase isiku hamba-, haigla- või muuks raviks või mida ei tehta selle isiku huvides ning mis põhjustavad asjaomase isiku või isikute surma või ohustavad tõsiselt nende tervist;
- (xi) vaenulikku rahvusse või sõjaväkke kuuluva isiku reeturlik tapmine või talle kehavigastuste tekitamine;
- (xii) kuulutamine, et armu ei anta;
- (xiii) vaenlase vara hävitamine või hõivamine, välja arvatud juhul, kui seda nõuavad otseselt sõja vajadused;
- (xiv) vaenupoole kodanike õiguste ja tegevuse kuulutamine kehtetuks, peatatuks või kohtus mittekaitstavaks;
- (xv) vaenupoole kodanike sundimine osalema sõjategevuses nende oma riigi vastu, isegi kui isik oli enne sõja algust teise poole teenistuses;
- (xvi) linna või asula rüüstamine, isegi kui see toimub vallutuse käigus;

- (xvii) mürgirelvade või mürgi kasutamine;
- (xviii) lämmatavate, mürgiste või muude gaaside, kõigi analoogiliste vedelike, materjalide või seadmete kasutamine;
- (xix) inimkehas lõhkevate või lamestuvate kuulide kasutamine, näiteks kõva kestaga südamikku mittekatvate kuulide või sälkudega kuulide kasutamine;
- (xx) rahvusvahelise sõjaõiguse vastaselt selliste relvade, mürskude ja materjalide ning muude sõjavahendite kasutamine, mis põhjustavad üleliigseid vigastusi või liigseid kannatusi või mis on vahettegematud, kui sellised relvad, mürsud ja materjalid on laiaulatuslikult keelatud ning kui nad on artiklites 121 ja 123 sätestatud muudatusega kehtestatud statuudi lisas;
- (xxi) häbistav ja alandav kohtlemine ning muu vägivaldlateo toime panemine isiku väärkuse vastu;
- (xxii) vägistamine, seksuaalne ärakasutamine, prostitutsioonile sundimine, sunnitud rasedus, nii nagu see on määratletud artikli 7 lõike 2 punktis f, sunniviisiline steriliseerimine või mõni muu seksuaalse vägivalla vorm, mis kujutab endast Genfi konventsioonide jämedat rikkumist;
- (xxiii) tsiviilisiku või mõne muu kaitstava isiku kohalolu kasutamine, et kaitsta kindlaid kohti, piirkondi või sõjalisi jõude sõjaliste operatsioonide eest;
- (xxiv) rünnak, mis on tahtlikult suunatud hoonete, materjalide, meditsiiniüksuste ja -transpordi ning personali vastu, kes rahvusvahelise õiguse alusel kasutavad Genfi konventsioonide tunnuseembleeme;
- (xxv) tsiviilisikute tahtliku näljutamise kui sõjalise vahendi kasutamine ellujäämiseks vajalikest vahenditest ilmajätmise teel, kaasa arvatud abivarudele ligipääsu tahtlik tõkestamine, nii nagu see on sätestatud Genfi konventsioonides;
- (xxvi) alla viieteistkümnepäevaste laste sunduslik relvajõududesse võtmine või värbamine või nende kaasamine aktiivsesse sõjategevusse.

(c) Mitte-rahvusvahelise relvakonflikti puhul 1949. a 12. augusti nelja Genfi konventsiooni ühise artikli 3 tõsised rikkumised, nimelt iga järgmine tegu, mis on toime pandud isikute suhtes, kes sõjategevuses aktiivselt ei osale, kaasa arvatud relvajõudude liikmed, kes on oma relvad maha pannud, ning need, kes on võitlusvõimetud haiguse, haavataasaamise, vangistamine või muu põhjuse tõttu:

(i) igasugune mõrv, sandistamine, julm kohtlemine ja piinamine ning muu vägivald elu ja isiku suhtes;

(ii) häbistav ja alandav kohtlemine ning muu vägivallateo toime panemine isiku väärkuse vastu;

(iii) pantvangi võtmine;

(iv) kohtuotsuste langetamine ja hukkamiste täideviimine ilma tavalises korras moodustatud kohtu eelneva otsuseta, mis annaks kõik üldtunnustatult vajalikud kohtulikud tagatised.

(d) Lõike 2 punkt c reguleerib mitte-rahvusvahelisi relvakonflikte ja seepärast ei kehti see siseriiklike rahutuste ega pingete suhtes, nagu näiteks mässud, isoleeritud ja kohatised vägivallateod või muud sarnased teod.

(e) Mitte-rahvusvahelistes relvakonfliktides kohaldatavate ja rahvusvahelise õigusega kindlaks määratud muude õiguste ja tavade rikkumine, nimelt iga alljärgnev tegu:

(i) rünnak, mis on tahtlikult suunatud tsiviilelanikkonna või vaenutegevuses otseselt mitte osalevate tsiviilisikute vastu;

(ii) rünnak, mis on tahtlikult suunatud hoonete, materjalide, meditsiiniüksuste ja -transpordi ning personali vastu, kes kooskõlas rahvusvahelise õigusega kasutavad Genfi konventsioonide tunnuseembleeme;

(iii) rünnak, mis on tahtlikult suunatud humanitaarabimissioonide või ÜRO põhikirja alusel tegutsevate rahuvalvemissioonide personali, seadmete, materjali, üksuste või sõiduvahendite

vastu, kui neid relvakonflikti reguleeriva rahvusvahelise õiguse alusel kaitstakse samamoodi, nagu tsiviilisikuid või tsiviilobjekte;

(iv) religiooni-, haridus-, kunsti-, teadus- või heategevusehitiste, ajaloomonumentide, haiglate ning haigete ja haavatute varjupaikade tahtlik ründamine, kui nimetatud kohad ei ole sõjalised objektid;

(v) linna või koha rüüstamine, isegi kui see toimub vallutuse käigus;

(vi) vägistamine, seksuaalne ärakasutamine, prostitutsioonile sundimine, sunnitud rasedus, nii nagu see on määratletud artikli 7 lõike 2 punktis f, sunniviisiline steriliseerimine või mõni muu seksuaalse vägivalla vorm, mis kujutab endast nelja Genfi konventsiooni ühise artikli 3 jämedat rikkumist;

(vii) alla viieteistkümneaastaste laste sunduslik relvajõududesse võtmine või värbamine või nende kaasamine aktiivsesse sõjategevusse;

(viii) konflikti tõttu tsiviilelanikkonna ümberasustamise käskimine, välja arvatud juhul, kui seda nõuab tsiviilelanikkonna julgeolek või kui see on tingitud tungivatest sõjalistest põhjustest;

(ix) vastaspoole võitleja reeturlik tapmine või haavamine;

(x) kuulutamine, et armu ei anta;

(xi) vastaspoole võimu all olevate isikute sandistamine või nende peal selliste meditsiiniliste või teaduslike katsete tegemine, mis ei ole vajalikud asjaomase isiku hamba-, haigla- või muuks raviks või mida ei tehta selle isiku huvides ning mis põhjustavad asjaomase isiku või isikute surma või ohustavad tõsiselt nende tervist;

(xii) vaenlase vara hävitamine või hõivamine, välja arvatud juhul, kui seda nõuavad otseselt konflikti vajadused.

(f) Lõike 2 punkt e reguleerib mitte-rahvusvahelisi relvakonflikte ja seepärast ei kehti see siseriiklike rahutuste ega pingete suhtes, nagu näiteks mässud, isoleeritud ja kohatised

vägivallateod või muud sarnased teod. See kehtib relvakonfliktide kohta, mis leiavad aset sellise riigi territooriumil, kus on pikaleveninud konflikt valitsusvõimude ja organiseeritud relvastatud grupi vahel või selliste gruppide vahe

### **Inimsusevastased kuriteod**

Statuudis tähendab «inimsusevastane kuritegu» ühte järgmistest tegudest, mis on teadlikult toime pandud osana massiliselt või süstemaatilisest rünnakust tsiviilelanikkonna vastu:

- (a) mõrv;
- (b) hävitamine;
- (c) orjastamine;
- (d) elanike väljasaatmine või sunniviisiline ümberasustamine;
- (e) vangistamine või muu tõsine vabaduse võtmine, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse peamiste normidega;
- (f) piinamine;
- (g) vägistamine, seksuaalne ärakasutamine, prostitutsioonile sundimine, sunnitud rasedus, sunniviisiline steriliseerimine või muu samaväärse raskusastmega seksuaalse vägivalla vorm;
- (h) identifitseeritava grupi või ühisuse tagakiusamine poliitilistel, rassilistel, rahvuslikel, etnilistel, kultuurilistel, religioossetel, lõikes 3 määratletud soolistel või muudel rahvusvahelise õiguse järgi lubamatuks tunnistatud alustel seoses mõne selles lõikes nimetatud teo või muu kuriteoga, mis kuulub kohtu jurisdiktsiooni;
- (i) isikute sunnitud kadunuks jäämine;
- (j) apartheid;
- (k) muu sarnane ebainimlik tegu, millega tahtlikult põhjustatakse suuri kannatusi või tekitatakse raskeid vaimseid või kehalisi tervisekahjustusi (Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut Artikkel 7, lõige 1).

- (a) «rännak tsiviilelanikkonna vastu» – toimimisviisi, mis hõlmab endas lõikes 1 nimetatud tsiviilelanikkonnastaseid tegusid, kusjuures riik või korraldav üksus teab rännaku korraldamisest või toetab seda;
- (b) «hävitamine» – elukvaliteedi tahtlikku halvendamist, muu hulgas toidule ja arstiabile juurdepääsu takistamist, et hävitada osa elanikkonnast;
- (c) «orjastamine» – mõne või kõigi omandiõigusega seonduvate õiguste kasutamist isiku suhtes, kaasa arvatud nimetatud õiguste kasutamist naiste ja laste ning teiste isikutega kauplemises;
- (d) «elanike väljasaatmine või sunniviisiline ümberasustamine» – asjaomaste isikute sunniviisilist ümberpaigutamist väljaajamise teel alalt, kus nad alaliselt asuvad, ilma rahvusvahelisest õigusest tuleneva aluseta;
- (e) «piinamine» – tugeva valu või füüsiliste või vaimsete kannatuste põhjustamist isikule, kelle süüdistatav on vahistanud või kes on viimase kontrolli all; piinamiseks ei loeta valu või kannatusi, mis tulenevad õiguspärastest karistustest, on neile omased või põhjustati juhuslikult nende tõttu;
- (f) «sunnitud rasedus» – vastu tahtmist rasestatud naise ebaseaduslikku kinnipidamist eesmärgiga mõjutada rahvastiku etnilist koosseisu või toime panna muid rahvusvahelise õiguse suuri rikkumisi. Seda definitsiooni ei tõlgendata mingil juhul rasedust reguleerivatesse siseriiklikesse seadustesse sekkumisena;
- (g) «tagakiusamine» – põhiõiguste tahtlikku ja rasket rikkumist vastuolus rahvusvahelise õigusega, põhjendades seda grupi või ühisuse omadustega;
- (h) «apartheid» – lõikes 1 nimetatud ebainimlike kuritegudega sarnast kuritegu olukorras, kus üks rassiline grupp tavapäraselt domineerib teise rassilise grupi või gruppide üle ja avaldab neile süstemaatilist survet eesmärgiga sellist olukorda säilitada;

(i) «isikute sunnitud kadunuks jäämine» – riigi või poliitilise organisatsiooni toimepandud või nende loal, toetusel või teadmisel toimunud isikute vahistamist, kinnipidamist või vägivaldset äraviimist, millele järgneb keeldumine tunnistada vabaduse võtmist või anda asjaomaste isikute käekäigu kohta infot, et jätta nad pika aja jooksul seaduse kaitseta (Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, Artikkel 7, lõige 2).

Statuudi puhul tuleb märkida, et mõiste «sugu» tähendab nais- ja meessugu ühiskondlikus kontekstis. Mõiste «sugu» ei viita sellest erinevale tähendusele (Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, artikkel 7, lõige 3).

### **Etniline puhastamine**

As ethnic cleansing has not been recognized as an independent crime under international law, there is no precise definition of this concept or the exact acts to be qualified as ethnic cleansing. A United Nations Commission of Experts mandated to look into violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia defined ethnic cleansing in its interim report S/25274 as "... rendering an area ethnically homogeneous by using force or intimidation to remove persons of given groups from the area." In its final report S/1994/674, the same Commission described ethnic cleansing as "... a purposeful policy designed by one ethnic or religious group to remove by violent and terror-inspiring means the civilian population of another ethnic or religious group from certain geographic areas."

The Commission of Experts also stated that the coercive practices used to remove the civilian population can include: murder, torture, arbitrary arrest and detention, extrajudicial executions, rape and sexual assaults, severe physical injury to civilians, confinement of civilian population in ghetto areas, forcible removal, displacement and deportation of civilian population, deliberate military attacks or threats of attacks on civilians and civilian areas, use of civilians as human shields, destruction of property, robbery of personal property, attacks

on hospitals, medical personnel, and locations with the Red Cross/Red Crescent emblem, among others.

## **Ban Ki-Mooni poolt välja pakutud vastutuse kaitsta 3 sammast**

Pillar one: The protection responsibilities of the State

Pillar one is the enduring responsibility of the State to protect its populations, whether nationals or not, from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity, and from their incitement. The latter, I would underscore, is critical to effective and timely prevention strategies. The declaration by the Heads of State and Government in paragraph 138 of the Summit Outcome that “we accept that responsibility and will act in accordance with it” is the bedrock of the responsibility to protect. That responsibility, they affirmed, lies first and foremost with the State. The responsibility derives both from the nature of State sovereignty and from the pre-existing and continuing legal obligations of States, not just from the relatively recent enunciation and acceptance of the responsibility to protect (General Assembly 2009, lk 8-9);

Pillar two: International assistance and capacity-building

Pillar two is the commitment of the international community to assist States in meeting those obligations. It seeks to draw on the cooperation of Member States, regional and subregional arrangements, civil society and the private sector, as well as on the institutional strengths and comparative advantages of the United Nations system. Too often ignored by pundits and policymakers alike, pillar two is critical to forging a policy, procedure and practice that can be consistently applied and widely supported. Prevention, building on pillars one and two, is a key ingredient for a successful strategy for the responsibility to protect (General Assembly 2009, lk 9);

Pillar three: Timely and decisive response

Pillar three is the responsibility of Member States to respond collectively in a timely and decisive manner when a State is manifestly failing to provide such protection. Though widely

discussed, pillar three is generally understood too narrowly. As demonstrated by the successful bilateral, regional and global efforts to avoid further bloodshed in early 2008 following the disputed election in Kenya, if the international community acts early enough, the choice need not be a stark one between doing nothing or using force. A reasoned, calibrated and timely response could involve any of the broad range of tools available to the United Nations and its partners. These would include pacific measures under Chapter VI of the Charter, coercive ones under Chapter VII and/or collaboration with regional and subregional arrangements under Chapter VIII. The process of determining the best course of action, as well as of implementing it, must fully respect the provisions, principles and purposes of the Charter. In accordance with the Charter, measures under Chapter VII must be authorized by the Security Council. The General Assembly may exercise a range of related functions under Articles 10 to 14, as well as under the “Uniting for peace” process set out in its resolution 377 (V). Chapters VI and VIII specify a wide range of pacific measures that have traditionally been carried out either by intergovernmental organs or by the Secretary-General. Either way, the key to success lies in an early and flexible response, tailored to the specific needs of each situation (General Assembly 2009, lk 9) Raamatukogu on täna kinni, aga kui keegi täna midagi teeb veel, siis ma hõivasin Werneris pistikuga laua

## **Implementing the Responsibility to Protect – Policy tools**

### **Pillar I: Building National Resilience**

- Impartial Oversight of Political Transitions;
- Professional and Accountable Security Sector;
- Rule of Law and Human Rights;
- Early Warning and Atrocity Prevention Capacity;
- Capacity for Dialogue and Conflict Resolution;
- Legitimate and Effective Transitional Justice;
- Equitable Distribution of Economic Resources;
- Education Relevant to Atrocity Crime Prevention (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect).

### **Pillar II: International Encouragement, Assistance and Capacity-Building**

- International Human Rights Monitoring and Peer Review;
- Preventive Diplomacy;
- Mediation and Political Dialogue;
- Support for a Professional and Accountable Security Sector;
- Support for Impartial Institutions for Overseeing Political Transitions;
- Support for Independent Judicial and Human Rights Institutions;
- Building Early Warning and Atrocity Prevention Capacity;
- Building Capacity for Dialogue and Conflict Resolution;
- Building Capacity to Counteract Prejudice and Hate Speech;
- Support for Legitimate and Effective Transitional Justice;
- Denying the Means to Commit Atrocity Crimes;
- Dispute Resolution Expertise;
- Monitoring or Observer Missions;

- Criminal Investigations, Fact-Finding Missions, & Commissions of Inquiry;
- Protection of Refugees and Internally Displaced;
- Protection of Civilians in Humanitarian Emergencies;
- Peacekeeping and Stabilization Assistance;
- Gender;
- Support for efforts to combat sexual violence (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect).

**Pillar III: Timely and Decisive Response**

- Preventive Diplomacy;
- Mediation and Political Dialogue;
- Public Advocacy;
- Criminal Investigations, Fact-Finding Missions, & Commissions of Inquiry;
- Monitoring or Observer Missions;
- Referral to the ICC;
- Sanctions;
- Protection of Refugees and Internally Displaced;
- Protection of Civilians in Humanitarian Emergencies;
- UN Charter Chapter VII Authorised Use of Force (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect).