

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS
Avaliku õiguse instituut

Timo Paits

KAITSMISE KOHUSTUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

Magistritöö

Juhendaja: PhD René Värk

Tallinn 2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
KAITSMISE KOHUSTUS: OLEMUS, KUJUNEMINE JA SELLE ÕIGUSLIK SISU	7
1.1. Kaitsmise kohustuse olemus	7
1.1.1. Esimene samm	8
1.1.2. Teine samm	10
1.1.3. Kolmas samm	11
1.1.4. Sammaste omavaheline suhestumine	14
1.2. Kaitsmise kohustuse kujunemine.....	17
1.2.1. Õiguspärasus.....	19
1.2.2. Legitiimsus	21
1.2.3. Massilised kuriteod.....	24
1.3. Kaitsmise kohustuse õiguslik sisu	26
2. KAITSMISE KOHUSTUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD PROBLEEMID.....	34
2.1. Kaitsmise kohustuse sõnastus Julgeolekunõukogu resolutsioonides.....	36
2.1.1. Kaitsmise kohustus vs tsiviilelanikkonna kaitse kohustus	37
2.1.2. Resolutsiooni nr 1973 (Liibüa) sõnastus	43
2.2. Liibüa interventsioon	45
2.2.1. NATO tõlgendused resolutsioonile nr 1973	47
2.2.2. Venemaa arusaam kaitsmise kohustusest Liibüa näitel.....	48
2.3. Rohingjade kriis Myanmaris.....	54
KOKKUVÕTE	59
THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN INTERNATIONAL LAW	64
KASUTATUD ALLIKAD	69
Kasutatud kirjandus	69
Kasutatud õigusaktid	76
Kasutatud kohtupraktika.....	77

SISSEJUHATUS

20. sajandi teises pooles on rahvusvahelises õiguses tekitanud vaidlusi küsimus, kuidas peaks rahvusvaheline kogukond reageerima kõige tõsisematele kuritegudele, nagu seda on genotsiid, inimsuse vastased kuriteod, sõjakuriteod vms. Eriti teravalt kerkis see diskussioon esile peale Rwanda genotsiidi 1994. aastal ja Srebrenica genotsiidi 1995. aastal. Seda eeskätt põhjusel, et nende sündmuste tõttu kritiseeriti Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) tegevusetust, sest hoolimata rahuvalvajate kohalolust, ei suutnud rahvusvaheline kogukond neid traagilisi sündmuseid ära hoida.¹ Teiselt poolt aga leidub neid, kes on vastu igasugusele jõulisele sekkumisele suveräänse riigi siseasjadesse ning seda isegi siis, kui see on toime pandud inimõiguste kaitse eesmärgil. Näiteks on pälvinud teravat kriitikat Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (NATO), mis 1999. aastal viis inimõiguste kaitse eesmärgil läbi militaarinterventsiooni Jugoslaavia Föderaalse Vabariigi vastu ning seda ÜRO Julgeolekunõukogu mandaadita. Kriitikute hinnangul oli tegemist lubamatu jõu kasutamisega suveräänse riigi vastu, hoolimata sellest, et ÜRO Julgeolekunõukogu tegevus oli alaliste liikmete vetode tõttu halvatud.²

Vaidlused inimõiguste üle ja nende konfliktist riikide suveräänsete õigustega tõid kaasa selle, et 1999. aastal palus ÜRO peasekretär Kofi Annan liikmesriikidel leida ühine seisukoht küsimuses, kas rahvusvaheline kogukond peaks keskenduma üksnes riikide julgeolekule või lisaks tegelema ka inimeste julgeolekuga riikide sees.³ Üleskutsule reageeris Kanada valitsus, mis asutas 2000. aasta septembris Rahvusvahelise Interventsiooni ja Riigi Suveräänsuse Komisjoni (ingl k *International Commission on Intervention and State Sovereignty*; edaspidi ICISS komisjon). Komisjoni loomise eesmärgiks oli interventsioone puudutavate õiguslike, moraalsete, poliitiliste ja operatsiooniliste vastuolude ületamine ning lahenduse leidmine, mis aitaks efektiivselt reageerida humanitaarkatastroofidele ja neid isegi ennetada.⁴ Veidi üle ühe aasta kestnud töö tulemusel avaldas komisjon raporti, mille keskseks põhimõtteks oli kaitsmise kohustus (ingl k *responsibility to protect*).⁵ Selle põhimõtte kohaselt kaasnevad suveräänsusega teatud kohustused ja et globaalselt eksisteerib kohustus kaitsta elanikkonda

¹ N. Winfield. UN Failed Rwanda. In Global Policy Forum. 16.12.1999. Kättesaadav: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/201/39240.html> (06.03.2018).

² D. Armstrong and T. Farrell. Force and Legitimacy in World Politics, lk 3 ja 12; Loe lisaks: M. Koskenniemi. 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. In the modern law review. Vol 65, 2 (2002), lk 159.

³ Artikkel 217, We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General, UN Doc A/54/2000 (2000).

⁴ The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre. 2001, lk VII ja 2.

⁵ *Ibid.*

massiliste kuritegude eest.⁶ Raport leidis koheselt tugevat toetust paljude liikmesriikide poolt ning toetajate hulgas oli ka Kofi Annan, kes kirjeldas seda kui laiapõhjalist ja hästi läbimõeldud kontseptsiooni.⁷ Kuid sellegipoolest kulus aastaid selle globaalse aktsepteerimiseni. Alles 2005. aastal leppisid liikmesriigid ÜRO Peaassambleel kaitsmise kohustuses kokku. Samas on põhimõtte hilisem rakendamine näidanud, et selle vastuvõtmisel valitsenud konsensus ei tähendanud eespool kirjeldatud vaidluste lõppu. Pigem vastupidi, debatil inimõiguste kaitse üle ja nende konfliktist riikide suveräänsete õigustega on jätkuvalt rahvusvahelise õiguse diskursuses olulisel kohal. Kõige paremini ilmestab seda 2011. aastal toimunud Liibüa interventsioon, mida režiimi muutuse tõttu loetakse kaitsmise kohustuse üheks vastuolulisemaks juhtumiks, sest riikide vahel justkui kadus konsensus.⁸ Samas on ÜRO Julgeolekunõukogu alates 2006. aastast võtnud vastu kokku 81 resolutsiooni, milles on otseseid viiteid kaitsmise kohustusele.⁹ Sellest väljendub ka magistritöö teema aktuaalsus, sest ühelt poolt on antud põhimõtte saanud osaks tavapärasest ÜRO Julgeolekunõukogu liikmete vahelisest diskussioonist, teiselt poolt saadavad seda aga tänaseni vaidlused selle olemuse ja rakendamise viiside üle. Seetõttu püüab magistritöö autor käsitleda kaitsmise kohustust just erinevate tõlgenduste seisukohast lähtuvalt. Töö teema päevakohasust kinnitab lisaks asjaolu, et Eesti kandideerib ÜRO Julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks aastatel 2020-2021, mistõttu väärib teema diskuteerimist ka Eestis.

Kaitsmise kohustuse puhul on suurimaks väljakutseks just riikide vastuolulised arusaamad selle olemusest ja rakendamise viisidest, mis võib kaasa tuua rahvusvahelise kogukonna poolse võimetuse reageerida efektiivselt humanitaarkriisidele. Soovitav oleks ju olukord, et riikidel oleks ühtne arusaam, mis tagaks massiliste kuritegude õigeaegse ennetuse ja tõkestamise. Magistritöö uurimisprobleem seisneb selles, et pole täpselt teada, millised vastuolud esinevad liikmesriikide õiguslikes tõlgendustes ja kuidas need avaldavad mõju kaitsmise kohustuse olemusele ning selle rakendamisele. Tulenevalt probleemist seab autor töö eesmärgiks välja selgitada peamised vastuolud õiguslikes tõlgendustes ning nende mõju põhimõtte rakendamisele.

⁶ R. Thakur, W. Maley. Introduction: theorising global responsibilities. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 1.

⁷ K. Annan. 'The Responsibility to Protect', address to the International Peace Academy, 15 February 2002, UN press release SG/ SM/8125. Kättesaadav: <https://www.un.org/press/en/2002/sgsm8125.doc.htm> (06.03.2018).

⁸ J. Gifkins. R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and Beyond. In *Cooperation and Conflict* 51(2), 2015, lk 2.

⁹ Global Centre for the Responsibility to Protect. UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/resources/335> (06.03.2018).

Magistritöös püstitatud probleemile otsitakse vastust alljärgnevate uurimisküsimuste kaudu.

1. Millised elemendid on olulised kaitsmise kohustuse sisustamisel ja milles väljenduvad peamised vastuolud põhimõtte olemust puudutavates tõlgendustes;
2. Millised vastuolulised arusaamad esinesid kaitsmise kohustuse väljatöötamisel ja kuidas need mõjutasid selle kujunemist?
3. Millised vastuolud kerkisid esile kaitsmise kohustuse õiguslikul sisustamisel?
4. Millised vastuolud kerkisid esile põhimõtte rakendamisel?

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastuste saamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded.

1. Analüüsida õiguslast kirjandust ja ÜRO peasekretäri raporte, et selgitada vastuolud kaitsmise kohustuse olemuses. Selleks tuleb analüüsida:
 - a. põhimõtte olemust;
 - b. põhimõtte kujunemisel esile kerkinud vastuolusid;
 - c. põhimõtte õiguslikku sisu;
2. Analüüsida ÜRO Julgeolekuresolutsioone ning riikide seisukohti, et:
 - a. selgitada rakendamisega seotud probleeme, sh riikide erinevaid käsitusi;
 - b. selgitada ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide sõnastusega seotud probleeme ja võimalikke tõlgendamise seotud vastuolusid;
 - c. Selgitada, millist mõju avaldavad vastuolud kaitsmise kohustuse rakendamisele.

Magistritöö jaguneb ülesehituselt kaheks peatükiks. Esimeses peatükk on teoreetilisel kirjandusel põhinev käsitlus kaitsmise kohustuse olemusest ja selle kujunemisest. See jaguneb kolmeks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis analüüsib autor põhimõtte sisulist olemust ÜRO peasekretär Ban Ki-mooni 2009. aastal avaldatud raporti raamistikus. Teises alapeatükis selgitab autor põhimõtte kujunemisel esinenud debatte ning seda eeskätt relvastatud jõu kasutamise kontekstis. Kolmandas alapeatükis analüüsib autor põhimõtte õiguslikku tähendust.

Teises peatükis selgitab autor kaitsmise kohustuse rakendamisega seotud probleeme ning peamiselt on analüüsi fookuses Liibüa interventsioon, mida loetakse üheks vastuolulisemaks

näiteks, mis on avanud arutelud selle rakendamise üle. Peatükk jaguneb samuti kolmeks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis analüüsib autor Julgeolekunõukogu resolutsioonide keelelist sisu ja seda, millist rolli mängib sõnastus põhimõtte rakendamise piiride tõlgendamisel. Teises alapeatükis analüüsib autor Liibüa interventsiooni sisulisi vastuolusid, keskendudes eeskätt riikide seisukohtade võrdlevale analüüsile. Vaatluse all on üldisemalt NATO ja selle liikmesriikide esindajate seisukohad, sest NATO oli Liibüa interventsiooni läbiviijaks. Teiseks analüüsiti Venemaa Föderatsiooni (Venemaa) seisukohti. Venemaa olulisust rõhutab fakt, et ta on Julgeolekunõukogu alaline liige, mis tähendab, et teatud meetmete rakendamiseks ei tohi alaliste liikmete vahel olla vastasseisu. Venemaa seisukohtade analüüsi tähtsust rõhutab lisaks, et ta on kaitsmise kohustuse suhtes üles näidanud järjepidevalt kriitilist suhtumist ja umbusku, mille tõttu loetakse Venemaad põhimõtte klassikaliseks vastandujaks.¹⁰ Kolmandas alapeatükis analüüsib autor rohingade kriisi Myanmaris ning seda, kuidas on Julgeolekuliikmete seisukohad kujunenud aastate jooksul erinevate kriiside taustal.

Uurimuse põhiallikad on õigusteoreetiline kirjandus, ÜRO ametlikud dokumendid, sh ÜRO peasekretäri raportid, Julgeolekunõukogu resolutsioonid ning kohtumiste protokollid ja neis sisaldunud liikmesriikide esindajate sõnavõtted. Lisaks kirjanduse ja Julgeolekunõukogu resolutsioonide läbitöötamisele kasutab autor kvalitatiivset juhtumiuuringu meetodit, mis hõlmab endas Liibüa interventsiooni ja Myanmaris kriisi sisulist ja teoreetilist analüüsi. Kaitsmise kohustust on Eestis vähe uuritud, mistõttu põhineb magistritöö peamiselt võõrkeelsel teaduskirjandusel.

Eesti keelses kirjanduses on kaitsmise kohustuse puhul kasutatud kolme terminit: vastutus kaitsta põhimõtte, kaitsmise kohustus ja kohustus kaitsta põhimõtte. Magistritöö autor on käesolevas töös kasutanud läbivaldt kaitsmise kohustust.

Magistritööd iseloomustavateks märksõnadeks on: rahvusvahelised kuriteod, inimõigused, jõu kasutamine ja interventsioonid.

¹⁰ J.-B. J. Vilmer. *La Responsabilité de Protéger. Que sais-je?* Presses Universitaires de France: Paris. 2015, lk 104; Loe lisaks: D.Averre, L. Davies. *Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria.* In Chatham House, Vol 91, No 4, 2015, lk 813.

KAITSMISE KOHUSTUS: OLEMUS, KUJUNEMINE JA SELLE ÕIGUSLIK SISU

1.1. Kaitsmise kohustuse olemus

2005. aastal leppisid liikmesriigid ÜRO Peassambleel kaitsmise kohustuses kokku.¹¹ Kokkuleppe järgi võtsid riigid kohustuse kaitsta oma elanikkonda nelja kuriteoliigi eest, milleks on genotsiid, sõjakuriteod, etniline puhastus ja inimsusevastased kuriteod.¹² Lisaks nõustuti, et kui riik ei suuda või ei soovi seda kohustust täita, on rahvusvahelisel kogukonnal abistamiskohustus nimetatud kuritegude lõpetamiseks ja ennetamiseks. Kolmandaks leppisid liikmesriigid kokku kollektiivsete meetmete rakendamises, sh nõustuti, et vajadusel tuleb kasutada ka jõulisi meetmeid, kui rahumeelsed meetmed osutuvad ebapiisavateks.¹³

Sageli heidetakse kaitsmise kohustusele ette selle sarnasust humanitaarinterventsioonidele.¹⁴ Samas on neil üks põhimõtteline erinevus: nimelt on humanitaarinterventsioon oma olemuselt ühetasandiline, mis tähendab, et see keskendub üksnes relvastatud jõu kasutamisele suveräänse riigi vastu; kaitsmise kohustus seevastu on oma olemuselt mitmetasandiline, mis tähendab, et rahvusvaheline kogukond ei keskendu üksnes interventsioonidele, vaid rakendada püütakse erinevaid meetmeid massiliste kuritegude ärahoidmiseks ja nendele reageerimiseks.¹⁵ Näiteks iseloomustas ÜRO peasekretär Ban Ki-moon kaitsmise kohustust „kitsa, kuid sügava“ põhimõttena: kitsana iseloomustas ta põhimõtet, sest see on suunatud ainult nelja eespool nimetatud kuriteoliigi vastu; sügav on põhimõtte seetõttu, et rakendada on võimalik kõiki instrumente, mida pakuvad ÜRO süsteem, regionaalsed organisatsioonid, liikmesriigid ja tsiviilühiskond.¹⁶

2009. aastal avaldas ÜRO Peasekretär Ban Ki-moon raporti, milles ta täpsustas kaitsmise kohustuse olemust.¹⁷ Ta tutvustas ideed, et põhimõtte koosneb kolmest sambast, mis tuginevad

¹¹ Paragrahvid 138, 139, 140. UN General Assembly, 2005 World Summit Outcome: resolution 60/1. 24.10.2005, A/RES/60/1, Kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/44168a910.html> (06.03.2018)

¹² *Ibid*, para 138.

¹³ *Ibid*, para 138 ja 139.

¹⁴ Alex J. Bellamy, „Whither The Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit“, In *Ethics and International Affairs*, 20 (2), 2006, lk 164.

¹⁵ United Nations. Kättesaadav: <http://www.un.org/en/genocideprevention/secretary-general.html> (06.03.2018); Loe lisaks: G. Evans. *The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm*. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 22.

¹⁶ Artikkel 10 (c), General Assembly, Report of the Secretary-General on the Implementing the Responsibility to Protect. 12.01.2009, A/63/677.

¹⁷ *Ibid*.

2005. aastal liikmesriikide poolt kokkulepitud seisukohtadele: see tähendab, et esimene samm viitab riikide endi esmasele kohustusele kaitsta oma elanikkonda nelja eelnimetatud kuriteoliigi eest vastavalt siseriiklikule ja rahvusvahelistele kohustustele; teine samm seab rahvusvahelisele kogukonnale kohustuse julgustada ja abistada riike nende esmase kohustuse täitmisel; ja kolmas samm sisaldab endas ÜRO põhikirja VI, VII ja VIII peatükkides sisalduvaid meetmeid, et ajakohaselt ja otsustavalt reageerida, kui riik ebaõnnestub oma kohustuste täitmisel.¹⁸ Sellisel viisil kohustuste eristamine on väidetavalt kaasa aidanud liikmesriikide toetuse kasvamisele ja andnud kaitsmise kohustusele selle läbi suurema poliitilise kaalu.¹⁹ Järgnevalt käsitleb magistritöö autor kaitsmise kohustuse kolme sammast lähemalt.

1.1.1. Esimene samm

Esimene samm viitab, et igal riigil on esmane kohustus kaitsta oma elanikke genotsiidi, sõjakuritegude, etnilise puhastuse ja inimsuse vastaste kuritegude ning nendele õhutamise eest.²⁰ Seda sammast loetakse kaitsmise kohustuse nurgakiviks.²¹ ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on korduvalt rõhutanud, et kaitsmise kohustus tugineb varem eksisteerinud õiguslikel alustel.²² Näiteks võtsid liikmesriigid 1948. aastal ÜRO Peaassambleel vastu genotsiidi konventsiooni, mis keelustas genotsiidikuriteod, lõi universaalse kohustuse neid ennetada ning nõudis rikkujate vastutusele võtmist.²³ Samuti on sõjakuriteod sisustatud 1949. aastal vastuvõetud nelja Genfi konventsiooni ja 1977. aastal nende lisaprotokollidega.²⁴ Inimsuse vastaste kuritegude osas peegeldab viimast konsensust 1998. aastal sõlmitud Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut.²⁵

¹⁸ *Ibid*, artiklid 11-12.

¹⁹ G. Evans. The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 27.

²⁰ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 13.

²¹ *Ibid*, Artikkel 11(a).

²² *Ibid*, artikkel 3; Vt lisaks: R. Thakur, W. Maley, viide 6, lk 10; A. Orford. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press. 2011, lk 25-27.

²³ Genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon, RT II 1994, 27, 103; Loe lisaks: Artikkel 6. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, RT II, 2002, 2, 5.

²⁴ Vt näiteks: 12. augusti 1949 Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal, RT II 1999, 17, 107; 12. augusti 1949 Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel, RT II 1999, 18, 116; Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon, RT II 1999, 19, 117; Tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon, RT II 1999, 20, 120; 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta, RT II 1999, 21, 121; 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (II) lisaprotokoll siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta, RT II 1999, 21, 122; Loe lisaks: Artikkel 8, Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, RT II, 2002, 2, 5.

²⁵ Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, RT II 2002, 2, 5.

Tänapäeva õiguskirjanduses loetakse genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude ja sõjakuritegude keeldu *jus cogens* normideks.²⁶ Nende normide järgimist peetakse rahvusvahelise üldsuse poolt imperatiivseteks, mille rikkumiseks ei ole õigustust ning mille tagajärjel tekib vastutus kogu rahvusvahelise üldsuse, mitte aga üksnes konkreetsete riikide ees.²⁷ Kuigi etniline puhastus ei kuulu otseselt antud loetelusse, võib selle toimepanemine viia ühe eelnimetatud rahvusvahelise kuriteoni.²⁸ Seega, kui riigid leppisid 2005. aastal kokku kaitsmise kohustuses, rõhutasid nad juba olemasolevaid kohustusi.

ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on selgitanud, et riikide tegevus esimeses sambas peaks esmalt olema seotud jõupingutustega inkorporeerida rahvusvahelised lepingud ja kohustused oma siseriiklikku õigusesse.²⁹ See tähendab, et tagatud peaks olema konstitutsiooniline kaitse diskrimineerimise eest ning riik peaks kaitsma erinevaid kultuurilisi, etnilisi ja usulisi vähemusi.³⁰ Lisaks on riikidel kohustus kriminaliseerida genotsiid, sõjakuriteod, inimsusevastased kuriteod ja vastutusele tuleb võtta rikkujad.³¹ Samuti hõlmavad Ban Ki-mooni sõnul meetmed ka mittejuriidilisi instrumente.³² See tähendab, et riigid peaksid soodustama tsiviilühiskonna vaba tegevust, vältima tagakiusamist, tagama riigi juhtide vastutust, kaasama kõiki ühiskonnasektoreid otsustusprotsessidesse jne.³³ Ta pidas oluliseks efektiivse ja varajase hoiatusmehhanismide arendamist, mis oleks suunatud massiliste kuritegude ennetamisele, konfliktiallikate väljaselgitamisele ja nendega tegelemisele. Sellised mehhanismid aitavad jälgida arenguid, teha ettepanekuid ennetuseks ning hoiatada aset leidvate sündmuste eest.³⁴ Hariduse edendamine antud valdkonnas aitab tõsta tolerantsust ja arusaamist erinevate ühiskonna gruppide vahel, muuta käitumist, suhtumist ja arusaamasid nende liikmete seas.³⁵

Kokkuvõtvalt tuleb rõhutada, et liikmesriigid on saavutanud konsensuse kaitsmise kohustuse tuumikvaldkondades, et kasutada kõiki diplomaatilisi, poliitilisi ja humanitaarseid meetmeid.

²⁶ M. C. Bassiouni. International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes. In Law and Contemporary problems. Vol 59: No 4, lk 68.

²⁷ *Ibid*, lk 72.

²⁸ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 3;

Sama seisukohta kordas ÜRO peasekretär 2013. aastal. Vt artikkel 14, General Assembly, Security Council, Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State responsibility and prevention. 09.07.2013, A/67929-S/2013/399.

²⁹ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 17.

³⁰ *Ibid*, artikkel 35.

³¹ *Ibid*, artikkel 40.

³² *Ibid*, artikkel 42.

³³ *Ibid*, artikkel 53.

³⁴ *Ibid*, artikkel 60.

³⁵ *Ibid*, artikkel 63.

Esimeses sambas on nendeks valdkondadeks muu hulgas poliitiliste üleminekute erapooletu järelevalve, professionaalne ja vastutustundlik julgeolekusektor, õigusriik ja inimõigused, varajase hoiatamise ja kuritegevuse ennetamise suutlikkus, võimekus dialoogiks ja konfliktide lahendamiseks, õigustatud ja tõhus üleminekuaja õiglus, majandusressursside õiglane jaotamine, ja massiliste kuritegude ennetamise alane haridus.³⁶

1.1.2. Teine sammas

Kui esimene sammas rõhutab, et igal riigil on esmane kohustus kaitsta enda elanikke, siis sõna esmane (ingl k *primary*) viitab, et riik ei ole ainuke, millel on kaitsmise kohustus. Selleks saab olla ka rahvusvaheline kogukond. 2005. aastal leppisid liikmesriigid kokku, et rahvusvahelisel kogukonnal on abistamiskohustus, kui riik ei suuda oma kohustust täita.³⁷

Kaitsmise kohustuse teine sammas hõlmab rahvusvahelise kogukonna kohustust aidata ja julgustada riike nende esmase kohustuse täitmisel. See toetab riikide koostööd globaalsete ja regionaalsete organisatsioonidega, samuti tsiviilühiskonna ja erasektoriga.³⁸ Rahvusvaheline julgustamine võib hõlmata varjatut või avalikku veenmist, harimist, treenimist ja muul viisil abi osutamist.³⁹ Abi saab osutada ka tehnilise või muu ressursi andmisega, et tugevdada riigi võimekust.⁴⁰ Riigi legitiimse valitsuse nõusolekul on võimalik kasutada ka militaariususeid mittejõulistel eesmärkidel, nagu preventatsioon, rahuvalve ja desarmeerimine. Samuti on võimalik rakendada jõudu relvastatud rünnakute tõrjumisel, mille eesmärgiks on valitsuse kukutamine vägivaldsete meetmetega või elanikkonna hirmutamine vägivallaga.⁴¹ Teise samba meetmete eesmärk on riikide toetamine nende kohustuste täitmisel ja kui neid rakendatakse efektiivselt, siis rahvusvaheline abi aitab ära hoida kolmandas sambas olevate jõuliste meetmete rakendamise vajaduse.⁴²

Ban Ki-moon on rõhutanud teises sambas eeskätt regionaalsete organisatsioonide rolli. Kui kaitsmise kohustus on oma olemuselt universaalne, siis selle rakendamine peaks tema sõnul

³⁶ Loetelu konkreetsetest meetmetest ÜRO kodulehel. Kättesaadav: <http://www.un.org/en/genocideprevention/secretary-general.html> (06.03.2018).

³⁷ UN General Assembly, viide 11, artikkel 138.

³⁸ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 11 (b).

³⁹ *Ibid*, artikkel 30.

⁴⁰ Artikkel 69, General Assembly, Security Council, Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State responsibility and prevention. 09.07.2013, A/67929-S/2013/399.

⁴¹ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 40.

⁴² Artiklid 6 ja 70, General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect. 11.07.2014, A/68/947-S/2014/449.

peegeldama kultuurilisi, ajaloolisi ja muid eripärasid. Iga regioon tegutseb omal viisil ja moel. See tähendab, et riigid, mis asuvad sündmustele lähemal, omavad detailsemat informatsiooni toimuvast, neil on parem arusaam riigi ajaloost ja kultuurist ning on rohkem teadlikud ja mõjutatud tegevuse või tegevusetuse tagajärgedest. Seetõttu on regionaalsetel organisatsioonidel lisaks tavapärasele abi osutamise kohustusele ka nõuandev funktsioon rahvusvahelisele kogukonnale.⁴³

Vastavalt liikmesriikide poolt kokkulepitule on teises sambas enim valdkondi, millega tegeletakse. Nendeks on muu hulgas rahvusvaheline inimõiguste järelevalve ja vastastikune eksperdihinnang, ennetav diplomaatia, vahendus ja dialoog, professionaalse ja vastutustundliku julgeolekusektori toetamine, iseseisvate kohtu- ja inimõiguste institutsioonide toetamine, varajase hoiatamise ja kuritegevuse ennetamise suutlikkuse loomine, konfliktide lahendamise suutlikkuse suurendamine, seire või vaatlusmissioonid, pagulaste ja riigisiselt ümberasustatud isikute kaitse, tsiviilisikute kaitse humanitaarabi hädaolukordades jne.⁴⁴

1.1.3. Kolmas sammas

Kolmanda samba puhul on tegemist kahtlemata kõige vastuolulisema osaga, mis viitab rahvusvahelise kogukonna kohustusele rakendada vajadusel ka jõulisemaid meetmeid elanikkonna kaitseks.⁴⁵ Samas on oluline rõhutada, et sageli on kolmanda samba meetmeid tõlgendatud liiga kitsalt, mis tähendab, et valik oleks justkui ainult kahe otsustuse vahel: kas kasutada jõudu või mitte.⁴⁶ Lähtuvalt 2005. aastal ÜRO Peaassamblee resolutsioonis kokkulepitud sõnastusest, on rahvusvahelisel kogukonnal kohustus kasutada diplomaatilisi, humanitaarseid ja muid rahumeelseid meetmeid ÜRO põhikirja peatükkide VI ja VIII alusel. Kui rahumeelsed meetmed peaksid osutama ebapiisavateks ja kui riikide valitsused jätkuvalt ebaõnnestuvad oma kohustuste täitmisel, siis peab rahvusvaheline kogukond olema valmis rakendama ka kollektiivseid meetmeid läbi Julgeolekunõukogu ÜRO põhikirja peatükk VII alusel.⁴⁷

⁴³ Artiklid 6 ja 8, General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect. 28.07.2011, A/65/877-S/2011/393.

⁴⁴ Viide 36.

⁴⁵ UN General Assembly, viide 11, artikkel 139.

⁴⁶ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 11 (c).

⁴⁷ UN General Assembly, viide 11, artikkel 139; Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 11 (c).

ÜRO põhikirja VI peatükk pakub mitmesuguseid viise tülide rahumeelseks lahendamiseks: nendeks saavad olla konfliktide lahendamine läbirääkimiste, uurimise, vahenduse, lepituse, vahekohtu ja kohtuliku menetluse teel, pöördumisega regionaalsete organisatsioonide või kokkulepete poole või kasutades teisi rahumeelseid vahendeid omal valikul.⁴⁸ ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on rõhutanud, et loetelu rahumeelsetest meetmetest ei ole ammendav, vaid see areneb ajas. Osa neist meetmetest saab rakendada ÜRO peasekretär või regionaalsed organisatsioonid iseseisvalt, ilma otsese Julgeolekunõukogu või Peaassamblee poolse mandaadita.⁴⁹ Ban Ki-moon on eriti oluliseks pidanud konflikti vahendamise ja preventiivse diplomaatia rolli.⁵⁰

Lisaks eelnimetatud meetmetele, omistab Ban Ki-moon tähtsust ka erinevatele teabe kogumise missioonidele (ingl k *fact-finding missions*). ÜRO põhikirja artikkel 34 alusel on Julgeolekunõukogul õigus uurida igat vaidlust või situatsiooni, mis võib viia rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohustamiseni. ÜRO põhikirja artikkel 13 alusel saab Peaassamblee algatada uurimusi ja teha soovitusi. Nii Peaassamblee kui ka Julgeolekunõukogu saavad luua teabe kogumise missioone, et uurida rahvusvahelise õiguse rikkumisi ja nendest raporteerida, koguda teavet riigi võimekuse kohta rikkumistega tegelemisel, tuua välja konflikti algeid ning rõhutada vastutust. ÜRO Inimõiguste Nõukogu võib samuti luua teabe kogumise missioone ja määrata olukorra nõustamiseks eriraportööri.⁵¹ Uurimised ei ole loomulikult asenduseks ajakohastele ja otsustavatele meetmetele, kuid pigem peaksid olema vaadeldavad kui esialgne samm selles suunas.⁵² Kolmanda samba meetmeks loetakse ka pöördumist Rahvusvahelise Kriminaalkohtu poole.⁵³

ÜRO põhikirja VIII peatüki artiklid 53 ja 54 reguleerivad regionaalsete organisatsioonide rolli kaitsmise kohustuse kolmandas sambas. Kui põhikirja artikkel 52 määratleb regionaalsete organisatsioonide ja kokkulepete olulist rolli rahvusvahelise rahu ja julgeoleku tagamisel, siis jõulisi meetmeid võivad need kasutada üksnes Julgeolekunõukogu volitusel⁵⁴ ning jõuliste meetmete kasutamisel peab Julgeolekunõukogu olema täielikult informeeritud toimingutest,

⁴⁸ Artikkel 33, paragrahv 1, ÜRO põhikiri, RT II, 1996, 24, 95.

⁴⁹ Artikkel 22, General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the Responsibility to protect: timely and decisive response. 25.07.2012, A/66/874-S/2012/578.

⁵⁰ *Ibid*, artiklid 23-24.

⁵¹ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 52; Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 27.

⁵² Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 53.

⁵³ Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 29.

⁵⁴ ÜRO põhikiri, viide 48, artikkel 53 paragrahv 1; Vt lisaks Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 42.

mis on ette võetud või mida teha kavatsetakse.⁵⁵ ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on märkinud, et ÜRO põhikirja VIII peatükk rõhutab eeskätt koostöö väärtust, mis peaks toimima globaalsete, regionaalsete ja muude organisatsioonide vahel.⁵⁶

Kui rahumeelsed meetmed ei anna soovitud tulemust ning kui riik näiteks keeldub rahvusvahelisest abist, pannes jätkuvalt toime massilisi kuritegusid, siis on rahvusvahelisel kogukonnal võimalus kasutada kollektiivseid meetmeid. Sellised meetmed saab rakendada Julgeolekunõukogu ÜRO põhikirja VII peatüki artiklite 41 ja 42 alusel.⁵⁷ VII peatüki meetmeid peetakse kaitsmise kohustuse kõige nähtavamaks osaks.⁵⁸ ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on põhikirja artikkel 41 meetmetest enim rõhutanud järgmiseid meetmeid: sanktsioonid, mis külmutavad režiimide ja üksikisikute finantsvahendeid; reisikeelud; rahalise abi ja laenude andmise piiramised; valitsustele või konkreetsetele ametnikele teenuste piiramised; luksuskaupade müügi ja relvakaubanduse kontrollid; riikide diplomaatilise tegevuse piiramised; embargod ning piirangud teadus-tehnilisele koostööle.⁵⁹

Militaarjõu kasutamiseks saab mandaadi anda üksnes ÜRO Julgeolekunõukogu. Relvastatud jõu kasutamine võib olla rakendatud erinevatel viisidel, näiteks ÜRO poolt sanktsioneeritud julgeolekutsoonide rajamine, lennukeelu tsoonide rajamine, maa- ja merevägede kohalolu tagamine heidutuse eesmärgil, või mistahes muul viisil.⁶⁰

Vastavalt liikmesriikide poolt kokkulepitule on kolmandas sambas järgmised valdkonnad: ennetav diplomaatia, vahendus ja poliitiline dialoog, kriminaaluurimised, teabe kogumise missioonid ja uurimiskomisjonid, seire või vaatlusmissioonid, pöördumine Rahvusvahelise Kriminaalkohtu poole, sanktsioonid, pagulaste ja riigisiselt ümberasustatud isikute kaitse, tsiviilisikute kaitse humanitaarabi hädaolukordades ning jõulised meetmed ÜRO põhikiri VII peatüki alusel.⁶¹

⁵⁵ ÜRO põhikiri, viide 48, artikkel 54.

⁵⁶ Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 5.

⁵⁷ ÜRO põhikiri, viide 48, peatükk VII; Vt lisaks: Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 56.

⁵⁸ Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 30.

⁵⁹ Sanktsioone saavad määrata ka regionaalsed organisatsioonid ja ÜRO Peassamblee. Vt Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 31; Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 57.

⁶⁰ ÜRO põhikiri, viide 48, artikkel 42; Vt lisaks: Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 32.

⁶¹ Viide 36.

1.1.4. Sammaste omavaheline suhestumine

Kaitsmise kohustuse puhul tõstatub küsimus, milline on eelnimetatud sammaste omavaheline suhestumine. Põhimõtte rakendamisel on esile kerkinud kahte liiki debatte: esiteks on tekkinud küsimus, kas selle rakendamisel peaks lähtuma järjestikulisest põhimõttest, mis sisuliselt tähendab seda, et enne järgmise samba meetmete rakendamist tuleb eelneva samba meetmed ammendavalt ära kasutada; teiseks on tekkinud küsimus, kuidas piiritleda erinevaid sambaid.

09.11.2011. aastal esitas Brasiilia esindaja ÜRO-le avalduse, et rahvusvaheline kogukond peab kaitsmise kohustuse teostamise ajal näitama suuremat vastutust relvastatud jõu kasutamise suhtes. Sellega sisustati põhimõtte „vastutus kaitsmise ajal“ (ingl k *responsibility while protecting*, lühidalt RWP). Brasiilia esindaja sõnul on rahvusvahelise kogukonna poolsele jõu kasutamisele sätestatud kolm piirangut: esiteks materiaalne piirang, mis lähtub seisukohast, et kaitsmise kohustust saab rakendada üksnes nelja kuriteoliigi suhtes; teiseks ajaline piirang, mis tähendab, et rahvusvaheline kogukond saab sekkuda üksnes siis, kui riik ilmselgelt ebaõnnestub oma kohustuste täitmisel; kolmandaks formaalsed piirangud, mis tähendab, et jõudu saab rakendada üksnes Julgeolekunõukogu ÜRO põhikirja alusel. Lähtuvalt teisest piirangust, peaksid kolm sammast järgima kindlat kronoloogilist järjekorda. See tähendab, et rahvusvaheline kogukond peaks esmalt rakendama kõikvõimalikke rahumeelseid meetmeid ja militaarseid meetmeid saab kasutada üksnes siis, kui kõik teised meetmed on läbi kukkunud.⁶²

Brasiilia seisukohta toetas ka India, mis leidis, et kaitsmise kohustuse kolme sammast ei saa käsitleda kattuvalt. India esindaja rõhutas, et ÜRO põhikirja VII peatükis olevaid meetmeid tuleb kasutada viimase abinõuna. Oluliseks on siinkohal aeg, mis antakse riigile, et rahumeelsed meetmed saaksid tulemust anda. Üksnes siis, kui tõsised pingutused rahumeelsete meetmete rakendamisel läbi kukuvad, saab rahvusvaheline kogukond kasutada jõulisi meetmeid.⁶³

⁶² Artiklid 5-11(b), General Assembly, Security Council. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 11.11.2011, A/66/551-S/2011/701.

⁶³ Artikkel 6-8, Statement by H.E. Ambassador H.S.Puri Permanent Representative of India to the UN. An informal interactive dialogue on the report of the Secretary General on responsibility to protect: timely and decisive action. At the 66th session of the United Nations General Assembly. 05.09.2012. Kättesaadav: <http://responsibilitytoprotect.org/India.pdf> (26.04.2018).

ÜRO peasekretär Ban Ki-moon ei olnud järjestikkulisuse põhimõttega nõus. Ta leidis, et ükski samm ei toimi isoleeritult teistest, vaid kõik kolm sammast eksisteerivad koos. Need on omavahel vastastikulises sõltuvuses.⁶⁴ Seda seisukohta kinnitab esiteks, et riikidele kehtib kohustus kaitsta oma elanikkonda nimetatud nelja kuriteoliigi eest alati. See tähendab, et kui rahvusvaheline kogukond osutab riigile abi või isegi kui riigi suhtes kasutatakse jõulisi meetmeid, ei lähe kaitsmise kohustus riigilt rahvusvahelisele kogukonnale üle, vaid see kehtib samaaegselt mõlemale. Järelikult ei saa tekkida olukorda, et riigil kaitsmise kohustust ei ole.⁶⁵ Teiseks toetab kaitsmise kohustuse mittejärjestikulist rakendamist ka ÜRO põhikiri. Nimelt sätestab artikkel 42, et Julgeolekunõukogu saab rakendada jõulisi meetmeid (sh relvastatud jõudu) ka siis, kui artiklis 41 ettenähtud meetmed võivad osutada mitteküllaldaseks.⁶⁶ Ehkki artiklis 41 sätestatud meetmed kuuluvad samuti kolmandasse sambasse, ilmestab see Julgeolekunõukogu otsustusvabadust meetmete valikul. See tähendab, et Julgeolekunõukogu ei ole kohustatud kasutama eelnevalt kõiki rahumeelseid meetmeid, kui on ilmne, et need ei taga soovitud eesmärki.

Poliitilistel kaalutlustel esineb siiski sammaste vahel teatud järjestikkulisus ning see peitub meetmete valiku eelistamises. Nimelt toonitas ka ÜRO peasekretär Ban Ki-moon, et kui kaitsmise kohustust rakendada õigesti ja järjepidevalt, siis rahvusvaheline abi teises sambas tugevdab riike nende kohustuste täitmisel ning vähendab vajadust kolmanda samba jõuliste meetmete rakendamise järele.⁶⁷ See tähendab, et isegi kui Julgeolekunõukogul on õigus ka relvastatud jõudu kasutada koheselt, eelistatakse siiski ennetavaid ja ühiskonda vähem kahjustavaid meetmeid.⁶⁸

Lisaks põhimõtte sammaste järjestikulisele või mittejärjestikulisele rakendamise kohustusele, on esile kerkinud ka debatil, kuidas piiritleda erinevaid sambaid. Kuigi üldlevinud on arusaam, et kolmas samm hõlmab endas rohkem jõulisi meetmeid,⁶⁹ ei ole nende piiritlemine praktikas alati nii lihtne.⁷⁰ Seda põhjusel, et ka kolmas samm hõlmab endas rahumeelseid meetmeid. Antud probleemile on tähelepanu juhtinud ka ÜRO peasekretär Ban Ki-moon oma erinevates raportites ning ta on leidnud, et sammaste eristamisel võivad abiks olla erinevad viisid.

⁶⁴ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 29.

⁶⁵ Report of the Secretary-General, viide 49, artiklid 6 ja 13-14.

⁶⁶ ÜRO põhikiri, viide 48, artikkel 42; Vt lisaks Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 56.

⁶⁷ Report of the Secretary-General, viide 42, artikkel 6; Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 11.

⁶⁸ Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 18.

⁶⁹ Report of the Secretary-General, viide 15, artikkel 51.

⁷⁰ Sest kolmas samm hõlmab endas ka rahumeelseid meetmeid. Vt UN General Assembly, viide 11, art 139.

Ban Ki-mooni sõnul aitab erinevaid sambaid mingil määral eristada, kui lähtuda seisukohast, et esimesed kaks sammast hõlmavad endas pigem ennetavaid ja kolmas pigem reageerivaid meetmeid. Samas ei ole selline piiritlemine sageli täpne, sest kõik sambad hõlmavad nii ennetust kui ka reageerimiskohustust. Näiteks olukorras, kus riigil on kohustus esimeses sambas teha kõikvõimalik, et ennetada rahvusvaheliste kuritegude toimepanemist.⁷¹ Kohustus antud kontekstis ei ole üksnes negatiivne, mis sunnib riiki hoiduma teatud tegevusest ehk genotsiidi toimepanemisest, vaid ka positiivne, mis sunnib riiki rakendama meetmeid selle ennetamiseks.⁷² See tähendab, et kui genotsiid peaks aset leidma, siis peab riik koheselt reageerima, et see lõpetada.⁷³ Samuti võib teine samm hõlmata endas preventiivseid ja reageerivaid meetmeid. Näiteks võib teises sambas rahvusvaheline abi sisaldada vaatlusmissioonide loomist, et selgitada fakte ja identifitseerida kuritegude toimepanijaid. Samas võib missioonide tegevus kulmineeruda teatud liiki vastumeetmetega.⁷⁴ Kolmandas sambas võib preventatsioon olla seotud näiteks Rahvusvahelise Kriminaalkohtu poole pöördumisega, mis aitab muuhulgas kuritegude toimepanijates vähendada karistamatuse tunnet.⁷⁵

Teiseks aitab erinevaid sambaid omavahel eristada preventiivsuse määra võrdlemine. Preventioon võib olla kas struktuurset või operatiivset laadi. Struktuurne ennetus püüab muuta tervet konteksti, see on pikemaajaline ja selle tulemeid on raskem saavutada ning ka mõõta. See väljendub näiteks normide, standardite ja institutsioonide arendamises, et edendada läbipaistvust, vastutust jne⁷⁶ ning see on suunatud pigem rahvusliku vastupidavuse ehk kerksuse (ingl k *resilience*) edendamisele.⁷⁷ Operatiivne preventioon on suunatud seevastu otsese ja konkreetse ohu ennetamisele,⁷⁸ näiteks hõlmab see tegelemist konkreetsete ühiskonna gruppide vastase vägivallega, vaenu õhutava propagandaga jne.⁷⁹ Sellest tulenevalt

⁷¹ Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 11.

⁷² Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Judgment of 26. 02. 2007, paragrahv 432;

Kaitsmise kohustuse kontekstis on seda kinnitanud ka ÜRO peasekretär: Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 12.

Positiivset kohustust on käsitletud ka aktiivse kohustusena; negatiivset kohustust passiivse kohustusena. Vt J. O'Hagan. The Responsibility to Protect: a Western idea? In Theorising the Responsibility to Protect. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 287.

⁷³ Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 11.

⁷⁴ *Ibid*, artikkel 12.

⁷⁵ *Ibid*, artikkel 29; Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 21.

⁷⁶ Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 23.

⁷⁷ Report of the Secretary-General, viide 42, artikkel 8.

⁷⁸ Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 21.

⁷⁹ Report of the Secretary-General, viide 42, artiklid 9-10.

peetakse struktuurset ennetust pigem teise sambasse kuuluvaks ning operatiivset preventiooni pigem kolmandasse sambasse kuuluvaks.⁸⁰

Kolmandaks sõltub sammaste piiritlemine ka asjassepuutuva riigi nõusolekust vastu võtta rahvusvahelise kogukonna abi. Seda ilmestavad kõige paremini rahuvalveoperatsioonid, mis saavad olla nii teise kui ka kolmanda samba meetmeks. Näiteks, kui rahuvalvemissiooni viiakse läbi riigi nõusolekul, siis on tegu teise samba meetmega. Samas, kui tegemist on ÜRO põhikirja peatükk VII alusel rakendatud rahu jõustamise operatsiooniga, siis langeb see kolmandasse sambasse.⁸¹ Seega eeldab teine sammas asjassepuutuva riigi koostöövalmidust.

Kokkuvõtvalt on ÜRO peasekretär Ban Ki-moon tunnistanud, et praktikas võib esineda probleeme määratlemisel, millisesse konkreetse sambasse mingi tegevus langeb. Samas ta on ka vaielnud, et selline piiritlemine pole sageli isegi vajalik.⁸² Antud seisukohaga saab olla nõus, kui lähtuda ideest, et kõik kolm sammast on omavahel vastastikulises sõltuvuses ja et need toimivad koos.⁸³ Kui aga lähtuda meetmete rakendamise järjestikulisest põhimõttest, siis on sammaste piiritlemine möödapääsmatu. Sellisel juhul tuleks lähtuda eristamise viisidest kogumis, võttes arvesse meetmete jõulisuse astme, preventiooni määra ja asjassepuutuva riigi suhtumist.

1.2. Kaitsmise kohustuse kujunemine

Kaitsmise kohustuse kontekstis tuleb arvestada, et relvastatud jõu kasutamine suveräänse riigi vastu on ainult üks meede, mida kohaldatakse viimase abinõuna ning seda olukordades, kus muud meetmed ei anna oodatavaid tulemusi. Samas on just jõu kasutamise reguleerimine olnud kaitsmise kohustuse kujunemisel kesksel kohal.⁸⁴ Ka ICISS komisjoni raportis tunnistati, et suurimaks väljakutseks oli globaalselt aktsepteeritava lahenduse leidmine küsimusele, kust jookseb piir, millal oleks õigustatud relvastatud jõudu kasutades sekkuda riigi siseasjadesse.⁸⁵ Käesoleva magistritöö seisukohast on oluline analüüsida relvastatud jõu kasutamist puudutavaid debatte kaitsmise kohustuse kujunemise kontekstis, sest tegemist on

⁸⁰ Report of the Secretary-General, viide 43, artikkel 21.

⁸¹ *Ibid*, artikkel 29; Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 15.

⁸² Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 12.

⁸³ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 29.

⁸⁴ Viide 4, lk VII;

L. Mälksoo on märkinud, et „Tänapäeva rahvusvahelise õiguse kõige erutavam küsimus on sõjalise jõu kasutamise reguleerimine“. Vt L. Mälksoo. Rahvusvaheline õigus Venemaa Föderatsiooni välispoliitilistes dokumentides. In *Diplomaatia*, 83, 84, 2010.

⁸⁵ Artikkel 4.10, viide 4.

tänaseni kõige vastuolulisema valdkonnaga. Töö autori hinnangul aitab see mõista, milles on seisnenud peamised vaidluskohad ning kuidas need on mõjutanud põhimõtte lõplikku väljakujunemist.

Kaitsmise kohustus sisustati esmakordselt 2001. aastal, mil ICISS komisjon avalikustas oma raporti.⁸⁶ Antud aasta ja sellele vahetult järgnenud ajaperiood ei olnud aga põhimõtte tutvustamiseks parim. Nimelt toimus see vahetult peale 11. septembri terroriakte Ameerika Ühendriikides ja terrorismivastase sõja algust Afganistanis. Põhimõtte aktsepteerimist raskendas oluliselt ka Iraagi sõja algus 2003. aastal, mis ÜRO Julgeolekunõukogu mandaadi puudumise tõttu muutus lühiajaliselt lausa takistuseks, et saavutada riikidevaheline konsensus põhimõtte vastuvõtmiseks.⁸⁷ Iraagi sõja kahjustav mõju väljendus ka selles, et kasvanud pingete tõttu ei pööratud sellele esialgu üldse tähelepanu. Ühtlasi kasutasid sekkunud riigid oma tegevuse õigustamiseks muu hulgas humanitaarinterventsioonide ja kaitsmise kohustuse argumente. See aga tekitas skeptilist suhtumist ja hirmu põhimõtte kuritarvitamise osas.⁸⁸ Põhimõttele tõi see kaasa nõ „ulatusliku puhastamise“, mis sisuliselt tähendas selle rakendamise võimaluste piiramist.⁸⁹

Õigusalasest kirjandusest on kaitsmise kohustuse kujunemise vaatenurgast enim tähelepanu pälvinud: õiguspärasus (ingl k *legality*), mis väljendab otsustuspädevuse küsimust ehk kellel ja mille alusel on õigus rakendada militaarset jõudu; legitiimsus (ingl k *legitimacy*), mis väljendab täiendavaid kriteeriumeid jõu kasutamise lubatavusele;⁹⁰ ja massiliste kuritegude loetelu (ingl k *mass atrocities*).⁹¹

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ J.-B. J. Vilmer. *La Responsabilité de Protéger. Que sais-je?* Presses Universitaires de France: Paris. 2015, lk 35-37; vt lisaks: N. A. Smit. *The Evolution of the Responsibility to Protect. From the ICISS to the 2005 World Summit.* Anchor Academic Publishing: Hamburg. 2013, lk 34.

⁸⁸ R. Thakur. T. G. Weiss. R2P: From idea to Norm – and Action? In *Global responsibility to Protect*, 1, 1, 2009, lk 21-22; Vt nt: Tony Blair. „Blair Terror Speech in Full“, BBC News, March 2004. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3536131.stm (23.01.2017)

⁸⁹ N. A. Smit. *The Evolution of the Responsibility to Protect. From the ICISS to the 2005 World Summit.* Anchor Academic Publishing: Hamburg. 2013, lk 34; Vt ka: W. Maley. *Humanitarian law, refugee protection and the Responsibility to Protect.* In *Theorising Responsibility to Protect.* Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 254.

⁹⁰ Vt nt: G. Evans, viide 19, lk 22.

⁹¹ Võrdle massiliste kuritegude definitsiooni: artikkel 4.20, viide 4 ja art 138, viide 11.

1.2.1. Õiguspärasus

Relvastatud jõu kasutamise kontekstis väljenduvad õiguspärasuse kriteeriumid kahes eelduses. Nendeks on pädev organ ja õiguslik alus.⁹² Kaitsmise kohustuse kujunemisel ei esinenud vaidlusi selles osas, kas ÜRO Julgeolekunõukogul peaks olema pädevus relvastatud jõu rakendamiseks. Selline pädevus tuleneb ÜRO põhikirja VII peatükist.⁹³ Julgeolekunõukogult otsustuspädevuse äravõtmine tähendanuks olemasoleva süsteemi muutmist, mida riigid soovisid kindlasti vältida. Samas on Julgeolekunõukogu kritiseeritud selle poliitilise olemuse tõttu, mis teatud olukordades võib viia topeltstandarditele ehk sarnaste juhtumite erinevale kohtlemisele.⁹⁴ Seetõttu puudutasid põhimõtte kujunemisel vaidlused seda, kas Julgeolekunõukogule peaks jääma relvastatud jõu kasutamise otsustamise ainuõigus või tuleks otsustuspädevust laiendada ka teistele organitele, kui Julgeolekunõukogu tegevus on veto õiguse rakendamise tõttu ummikseisus.⁹⁵

ICISS komisjoni raport nägi ette lisaks Julgeolekunõukogule ka kahte alternatiivset võimalust relvastatud jõu kasutamiseks olukordades, kus Julgeolekunõukogu ei ole võimeline mõistliku aja jooksul tegutsema. Nendeks olid ÜRO Peaassamblee⁹⁶ ning regionaalsed organisatsioonid.⁹⁷ Komisjoni hinnangul ilmestas ÜRO Peaassamblee olulisust fakt, et sinna kuuluvad peaaegu kõikide riikide esindajad maailmas ja kui enamik liikmesriike toetavad militaarse jõu kasutamist, siis annaks see legitiimsuse ka interventsioonile. Ühtlasi avaldaks see tugevat survet Julgeolekunõukogule ja julgustaks viimast oma seisukohti ümber mõtlema.⁹⁸ Regionaalsete organisatsioonide poolt läbiviidavates militaarinterventsioonides nähti ühelt poolt küll ohtu, sest kui jõu kasutamine peaks olema efektiivne, siis õõnestaks see ÜRO usaldusväarsust ja mainet.⁹⁹ Teiselt poolt nähti, et ÜRO maine saaks kahjustatud ka juhul, kui peaks tekkima olukord, kus Julgeolekunõukogu pole võimeline oma ülesannet täitma.¹⁰⁰ Seetõttu tahtis ICISS komisjon anda esialgu otsustuspädevuse ka regionaalsetele organisatsioonidele, kuid teatud piiranguga *ex post facto* volituse näol, mis tähendab hilisemat heakskiidu taotlemise kohustust Julgeolekunõukogult või Peaassambleelt.¹⁰¹ Positiivseks

⁹² A. J. Bellamy. The Responsibility to Protect and the just war tradition. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 189.

⁹³ ÜRO põhikirja, viide 48, peatükk VII.

⁹⁴ Artikkel 6.13, viide 4.

⁹⁵ *Ibid*, artikkel 6.28.

⁹⁶ *Ibid*, artikkel 6.29.

⁹⁷ *Ibid*, artikkel 6.31.

⁹⁸ *Ibid*, artikkel 6.30.

⁹⁹ *Ibid*, artikkel 6.40.

¹⁰⁰ *Ibid*, lk XII.

¹⁰¹ *Ibid*, artikkel 6.36.

näiteks regionaalsete rahvusvaheliste organisatsioonide puhul peeti Aafrika Liitu, mille alusleping sätestab *expressis verbis* interventsiooni õiguse oma liikmesriigi suhtes sõjakuritegude, genotsiidi ja inimsusevastaste kuritegude korral.¹⁰² Positiivseks peeti näidet just seetõttu, et interventsiooni läbiviivateks riikideks on samas regioonis asuvad liikmesriigid, mis tunnevad paremini konfliktide tausta, põhjuseid ning on konfliktide tagajärgede piire ületava mõju tõttu ka rohkem huvitatud nende kiirest ja efektiivsest lahendamisest.¹⁰³ Negatiivse näitena tõsteti esile aga NATO interventsiooni Kosovo konflikti, sest sellel juhul toimus sekkumine väljaspool liikmesriikide territooriumi.¹⁰⁴

Relvastatud jõu rakendamist puudutava otsuspädevuse laiendamine ka teistele organitele leidis liikmesriikidelt aga tugevat vastasseisu, sest paljud riigid olid seisukohal, et kaitsmise kohustuse puhul on tegemist instrumendiga läänelikuks interventsiooniks.¹⁰⁵ Skeptilise suhtumise tõttu jõuti 2004. aastal kokkuleppele, et pädevuse kaotavad regionaalsed organisatsioonid.¹⁰⁶ 2005. aastal jõuti aga olukorrani, kus relvastatud jõu kasutamise õigus jäeti üksnes Julgeolekunõukogule.¹⁰⁷

Mitmed autorid on viidanud 2005. aasta ÜRO Peassamblee resolutsiooni sõnastuse problemaatilisusele. See sätestab: „Selles kontekstis, me oleme valmis rakendama kollektiivseid meetmeid, õigeaegselt ja otsustaval viisil, Julgeolekunõukogu kaudu, kooskõlas põhikirjaga, /.../“.¹⁰⁸ Selline sõnastus jätab mulje, et riigid on valmis rakendama meetmeid läbi Julgeolekunõukogu. Kuna tegemist ei ole aga kohustusega, siis teatud tingimustel nad seda justkui tegema ei pea.¹⁰⁹ Magistritöö autori hinnangul on tegemist vaieldava seisukohaga, sest sellise sõnastuse eesmärgiks polnud nn „tagaukse“ loomine ühepoolsete interventsioonide teostamiseks, vaid põhiküsimuseks oli siiski rahvusvahelisele kogukonnale interventsiooni kohustuse seadmise vältimine.¹¹⁰

¹⁰² Artikkel 4(h), Constitutive Act of the African Union. Kättesadaav: https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_e.pdf (06.03.2018).

¹⁰³ Artiklid 6.31 ja 6.32, viide 4.

¹⁰⁴ *Ibid*, artikkel 6.34.

¹⁰⁵ A. J. Bellamy, „Whither The Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit“, *Ethics and International Affairs* 20 (June 2006), lk 164.

¹⁰⁶ Artikkel 208. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: Our shared responsibility. United Nations, New York. 2004.

¹⁰⁷ UN General Assembly, viide 11, artikkel 139.

¹⁰⁸ *Ibid*, artikkel 139 (autori tõlge).

¹⁰⁹ A. J. Bellamy, viide 105, lk 166.

¹¹⁰ Antud küsimust käsitletakse põhjalikumalt järgmises peatükis. Vt lähemalt käesoleva töö 1.3 ptk (lk 28-29, viited 160-164).

1.2.2. Legitiimsus

2004. aastal sõnastati ÜRO kõrgetasemelise paneeli aruandes: „globaalse kollektiivse julgeolekusüsteemi efektiivsus, nagu see on ka teiste õigussüsteemide puhul, ei sõltu lõppkokkuvõttes mitte üksnes otsuste õiguspärasusest, vaid peab tuginema ka ühisel arusaamal nende legitiimsusest/.../.”¹¹¹ Legitiimsuse kriteeriumite puhul on tegemist täiendavate juhistega, mis annavad vastuse küsimustele, kas kasutada jõudu, ja kui kasutada, siis millises ulatuses.¹¹²

Legitiimsusega seonduvad kolm väga olulist probleemi, mis on omavahel väga lähedalt seotud. Esiteks on see raskemini sisustatav, kui õiguspärasus.¹¹³ Õiguspärasus on oma olemuselt kinnine, sest tegevus saab olla kas legaalne või illegaalne ehk see ei saa olla kunagi midagi vahepealset. Legitiimsus on oma olemuselt aga lahtine ning ajas muutuv.¹¹⁴ See väljendab pigem poliitilist tahet¹¹⁵ ning rõhutab konsensuse saavutamise vajalikkust, mis tähendab, et otsused ei ole antud juhul niivõrd siduvad.¹¹⁶ Ühesõnaga sisaldab see endas ideed, et isegi kui relvastatud jõu kasutamine on kehtiva korra kohaselt lubatud, ei tähenda see, et seda peaks alati kasutama. Iga juhtumi korral tuleb arvestada ka seda, et militaarinterventsioon ise võib kaasa tuua rohkem kahju kui kasu.

Legitiimsuse kriteeriumite hägusus viib aga teise väga olulise probleemini, milleks on rahvusvahelise kogukonna poolne võimalik kriteeriumite kuritarvitamine. Nimelt loovad need paindlikkust militaarinterventsioonide rakendamisel ning teatud juhtudel võimaldavad jõu kasutamist ka väljaspool Julgeolekunõukogu heakskiitu.¹¹⁷ Seega võib legitiimsus ühelt poolt täiendada õiguspärasuse põhimõtet, aga teiselt poolt sellega ka konkureerida¹¹⁸ ning minna otseselt vastuollu.¹¹⁹

Õiguspärasuse ja legitiimsuse vaheline konflikt on esile kerkinud ka varasemalt ning tähelepanuväärseimalt tõusis see esile 1999. aasta märtsis, kui NATO otsustas sõjaliselt

¹¹¹ Report of the Secretary-General, viide 106, artikkel 204.

¹¹² *Ibid*, artiklid 205 ja 207.

¹¹³ Ed. D. Armstrong, T. Farrell, B. Manguerra. *Force and Legitimacy in World Politics*. Cambridge University Press: Cambridge. 2005, lk 5

¹¹⁴ V. Popovski, N. Turner. *Legality and legitimacy in International Order*. In *Policy Brief*, 5, 2008, lk 3.

¹¹⁵ R. Falk. *Legality and legitimacy: the quest for principled flexibility and restraint*. Cambridge University Press: Cambridge. 2005, lk 33 ja 44.

¹¹⁶ Report of the Secretary-General, viide 106, lk 61.

¹¹⁷ Viide 4, lk VIII.

¹¹⁸ V. Popovski, N. Turner, viide 114, lk 3.

¹¹⁹ R. Allison. *Russia, the West, & Military Intervention*. Oxford University Press: Oxford. 2013, lk 11.

sekkuda Kosovo konflikt. ÜRO Julgeolekunõukogu ei andnud interventsiooniks mandaati, sest Venemaa Föderatsioon (edaspidi: Venemaa) ja Hiina Rahvavabariik (edaspidi: Hiina) vetostasid põhimõtteliselt igasuguse katse. Paljud õigusteadlased olid hiljem interventsioonile hinnanguid andes seisukohal, et kuigi jõu kasutamiseks ei olnud õiguslikku alust, oli rahvusvahelisel kogukonnal moraalne kohustus selliseks käitumiseks.¹²⁰ See näitab, et aegajalt on justkui õigustatud või isegi vajalik rikkuda rahvusvahelist õigust¹²¹ ning et legitiimsuse kriteeriumid on selleks piisav alus.

Lisaks kriteeriumite hägususele ja rahvusvahelise kogukonna poolsele kuritarvitamise ohule, kerkib esile ka kolmas probleem. Nimelt ei ole ainult rahvusvaheline kogukond see, mis võib norme enda kasuks tõlgendada ja neid kuritarvitada, vaid see saab olla ka õigust rikkunud riik ise. Liiga selgelt sõnastatud kriteeriumist või normist saab ühel hetkel luba: „See on /piir/, kui kaugele ma võin minna!“¹²² Seetõttu seisneb kriteeriumite puhul fundamentaalne tähtsus nende sõnastusel. See tähendab, et need peavad olema ühelt poolt piisavalt selged, et neid ei oleks võimalik rahvusvahelise kogukonna poolt kuritarvitada, ja teiselt poolt piisavalt abstraktsed, et neid ei oleks võimalik riigil endal kuritarvitada. Loomulikult on ideaalse abstraktsuse piiri otsimine relvastatud jõu kasutamise kontekstis keeruline kui mitte võimatu.

Kaitsmise kohustuse kujunemisel olid riikide seisukohad legitiimsuse kriteeriumite osas vastuolulised: ühelt poolt oli neid, kes olid vastu kriteeriumite igasugusele kodifitseerimisele, väites, et need on vaid üheks kaalutluseks poliitiliste, õiguslike ja muude väärtuste kõrval; teiselt poolt oli neid, kes pidasid kriteeriumeid oluliseks, mis aitaksid vähendada riski, et riigid võivad kasutada humanitaarseid õigustusi jõu kasutamise ettekäändena. Skeptikute seas oli ka erinevaid arvamusi: oli mõõdukaid, kes leidsid, et kriteeriumeid ei peaks kodifitseerima, küll aga tuleks vastuolud ületada diplomaatilisi kanaleid kasutades; ning oli radikaalsemaid, kes pidasid antud teema püstitamist juba iseenesest konflikte tekitavaks.¹²³

Algselt leidis ICISS komisjon oma raportis, et militaarinterventsioonide puhul ei ole universaalselt aktsepteeritud nimekirja kriteeriumitest, kuid komisjoni hinnangu kohaselt

¹²⁰ Ed. D. Armstrong, T. Farrell, B. Maignashca, viide 113, lk 3 ja 12; Vt lisaks: M. Koskinniemi. 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turnt o Ethicsi n International Law. In the modern law review. Vol 65, 2 (2002), lk 159.

¹²¹ R. Falk, viide 115, lk 41-43.

¹²² M. Koskinniemi. 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turnt o Ethicsi n International Law. In the modern law review. Vol 65, 2 (2002), lk 167.

¹²³ T. G. Weiss, D. Hubert. The Responsibility to Protect - Research, Bibliography, Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research Center. 2001, lk 361. Kättesaadav: <https://www.idrc.ca/en/book/responsibility-protect-research-bibliography-background-supplementary-volume-report> (06.03.2018).

oleks militaarinterventsioon legitiimne, kui see vastaks õiglase sõja doktriinile. See hõlmab kuute kriteeriumit: pädev organ (ingl k *right authority*), õiglane põhjus (ingl k *just cause*), õige kavatsus (ingl k *right intention*), viimane abinõu (ingl k *last resort*), proportsionaalsed meetmed (ingl k *proportional means*) ja mõistlikud perspektiivid ehk väljavaated (ingl k *reasonable prospects*).¹²⁴ 2004. aastal said legitiimsuse kriteeriumid uue sisu,¹²⁵ kuid kokkuvõttes ei omanud see olulist tähtsust, sest 2005. aasta lõppdokumendis loobuti nendest täielikult.¹²⁶

ÜRO Julgeolekunõukogu alalistest liikmetest olid kriteeriumite vastasteks Ameerika Ühendriigid, Venemaa ja Hiina. Ameerika Ühendriikide vastasseis oli tingitud usust, et kriteeriumid omavad piiravat mõju tegevusvabadusele. Venemaa ja Hiina vastasseis oli tingitud aga hirmust, et neid võidakse kuritarvitada.¹²⁷ Legitiimsuse kriteeriumitest loobumist on nimetatud ka anti-interventsionistliku poole (eeskätt Venemaa ja Hiina) diplomaatiliseks võiduks.¹²⁸ Magistritöö autor ei ole antud seisukohaga nõus, sest tähelepanu tuleb pöörata 2005. aasta lõppdokumendi sõnastusele. Nimelt rõhutatakse selles üksnes Julgeolekunõukogu rolli ja selle otsustuspädevust militaarinterventsioonide rakendamisel, mitte aga ei reguleerita otsustusprotsesse Julgeolekunõukogu sees. See tähendab, et ei esine ka otsesest keeldu tuua arutellu legitiimsuse kriteeriumeid. Järelikult on rahvusvaheline kogukond läinud pigem nn „mõõdukate skeptikute“ teed, mille kohaselt loobuti küll kriteeriumite kodifitseerimisest, kuid see ei välista nende kasutamist.¹²⁹ Kõige paremini ilmestavad seda Brasiilia ja India avaldused, mis käsitlesid kohustust kaitsmise ajal (RwP) ning mille kohaselt tuleb ÜRO põhikirja VII peatükis olevaid meetmeid kasutada viimase abinõuna.¹³⁰ Relvastatud jõu kasutamine viimase abinõuna kuulus ICISS komisjoni aruandes legitiimsuse kriteeriumite hulka ning selle tingimus oli täidetud, kui mittesõjalisi sunnimeetmeid on eelnevalt rakendatud, kuid need pole andnud soovitud tulemusi.¹³¹

¹²⁴ A. Acharya. The Responsibility to Protect and a theory of norm circulation. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 63. Vt lisaks: J.-B. J. Vilmer. *La Responsabilité de Protéger. Que sais-je?* Presses Universitaires de France: Paris. 2015, lk 35; R. Falk, viide 115, lk 40; viide 4, artiklid 4.16, 4.37, 4.39 ja 4.41.

¹²⁵ Report of the Secretary-General, viide 106, artikkel 207.

¹²⁶ UN General Assembly, viide 11, artiklid 138 ja 139; Vt lisaks: R. Thakur, T. G. Weiss. R2P: From idea to Norm – and Action? In *Global responsibility to Protect*, 1, 1, 2009, lk 25; A. J. Bellamy, ‘R2P and the Problem of Military Intervention’, *International Affairs*, 84, 4, 2008, lk 625-630.

¹²⁷ A. J. Bellamy, viide 105, lk 165.

¹²⁸ *Ibid*, lk 166.

¹²⁹ T. G. Weiss, D. Hubert, viide 123, lk 361.

¹³⁰ Viide 62.

¹³¹ Viide 4, artikkel 4.37 ja lk XII.

Magistritöö autori hinnangul on probleemiks, et legitiimsuse rolli vähenemisel tõuseb esile õiguspärasus. Seega on olulisemal kohal justkui konsensuse saavutamine relvastatud jõu kasutamiseks, mitte aga jõu ulatuse määratlemiseks. Kui aga piire jõu kasutamisele kirjas ei ole või kui need on mitmeti mõistetavad, jäävad need interventsiooni läbiviija hinnata. Selline olukord on aga problemaatiline ning riikide vahelistes suhetes umbusku ja vaidlusi tekitav.

1.2.3. Massilised kuriteod

Üheks oluliseks arenguks, mis aitas 2005. aastal saavutada globaalse konsensuse kaitsmise kohustuse vastuvõtmiseks, loetakse massiliste kuritegude kitsamat sisustamist.¹³² ICISS komisjon kasutas esialgu oma raportis sõnastust – „kui elanikkond kannatab kodusõdade, mässude, repressioonide või riigi kokkuvarisemise (ingl k *state failure*) tulemusel tõsise kahju all ning kui riik ei soovi või ei suuda seda peatada või ennetada, siis prevaleerib kaitsmise kohustus interventsioonikeelu üle.¹³³ Raportis olid massilised kuriteod hõlmatud genotsiidi ning inimsuse vastaste kuritegudega, kuid lisaks ka ulatuslike loodus- või keskkonnakatastroofidega.¹³⁴ 2004. aastal lisandus käsitletavate teemade hulka ka massiepideemia.¹³⁵

Selline lai tõlgendus leidis skeptilistelt liikmesriikidelt aga tugevat vastasseisu potentsiaalsete üleastumiste tõttu.¹³⁶ Kriitikat põhjustasid just riikide poolsed õigustused, kus kaitsmise kohustuse argumente püüti omistada ulatuslike looduskatastroofide ja kliima muutuste tagajärgedega võitlemisele, samuti ka HIV/AIDS leviku ja koguni tuumarelvade tõkestamisele.¹³⁷ Vastasseisu tõttu kitsendati massiliste kuritegude sisu ning 2005. aasta lõppdokumendis seoti need nelja spetsiifilise kuriteoliigiga. Hoolimata aga globaalse konsensuse saavutanud kitsast ning suletud loetelust, on sellegipoolest esinenud vaidlusi, millistel juhtudel peaks kaitsmise kohustus rakenduma. Tuntumaks näiteks on siinkohal Prantsusmaa endise välisministri Bernard Kouchneri püüd veenda rahvusvahelist kogukonda rakendama kaitsmise kohustust Myanmaris suhtes 2008. aastal pärast seal toimunud

¹³² UN General Assembly, viide 11, artikkel 138; Vt lisaks: G. Evans. Ethnopolitical Conflict: When is it Right to Intervene? Keynote to Centre for Ethno-Political Studies Conference on Ethnopolitics and Intervention in a Globalized World, University of Exeter, 28 June 2010. Kättesaadav: <http://www.gevans.org/speeches/speech415.html> (25.02.2019)

¹³³ Viide 4, lk XI.

¹³⁴ *Ibid*, artiklid 4.20. ja 4.19.

¹³⁵ Report of the Secretary-General, viide 106, artiklid 201 ja 203.

¹³⁶ G. Evans, viide 19, lk 27.

¹³⁷ R. Thakur, T. G. Weiss. R2P: From idea to Norm – and Action? In Global responsibility to Protect, 1, 1, 2009, lk 37-38.

katastroofilist tormi.¹³⁸ Nimelt oli Myanmaris valitsus võimetus efektiivselt tegeleda katastroofi tagajärgedega ning riigi sõjaline režiim lubas üksnes piiratud määral humanitaarabi osutamist kannatanutele, keda oli kokku ca 2,5 miljonit.¹³⁹ Bernard Kouchner tegi ettepaneku ÜRO Julgeolekunõukogule osutada abi Myanmaris nõusolekuta. Antud ettepaneku lükkas tagasi Hiina valitsus põhjusel, et kaitsmise kohustus ei rakendu looduskatastroofidele. Bernard Kouchneri ettepanek leidis rahvusvahelise üldsuse poolt teravat kriitikat ja ka nende riikide poolt, mis olid kaitsmise kohustust varem tugevalt toetanud. Näiteks Suurbritannia rahvusvahelise arengu minister Douglas Alexander käsitles seda kui ässitamist ning Suurbritannia suursaadik John Sawers nõustus Hiina seisukohaga.¹⁴⁰

2009. aastal rõhutas ÜRO Peasekretär Ban Ki-moon oma raportis, et: „kaitsmise kohustus rakendub, kui liikmesriigid ei otsusta teisiti, üksnes nelja spetsiifilise kuriteo ja vägivalla suhtes: genotsiid, sõjakuriteod, etniline puhastus ja inimsusevastased kuriteod. Katsed laiendada seda teistele õnnetustele, nagu HIV/AIDS, kliimamuutused või reageerimine looduskatastroofidele, seab kahtluse alla 2005. aastal saavutatud konsensuse ja venitab kontseptsiooni tundmatuseni või pärsib selle kasulikkust.“¹⁴¹ Samas leidub tänaseni autoreid, kelle arvamuse kohaselt on rahvusvahelise kogukonna vähene reageerimine näiteks ulatuslikele haiguste levikule, näljahädadele või muudele sarnastele kriisidele märgiks, mis ilmestab kaitsmise kohustuse rakendamise valikulisust ja selle topeltstandardilisust, mis kahetsusväärset seab kahtluse alla põhimõtte efektiivsuse.¹⁴²

Kokkuvõtvalt nähtub, et relvastatud jõu kasutamise kontekstis toimus kaitsmise kohustuse rakendamise võimaluste ulatuslik kitsendamine, mida ühelt poolt on peetud murettekitavaks, sest ICISS komisjoni poolt välja töötatud enamik ideid on globaalse konsensuse saavutamise nimel ohverdatud.¹⁴³ Teiselt poolt on kitsendusi vaadeldud aga hädavajalikuna, mis on toonud kaasa globaalse tunnustuse ning mida seetõttu ei saa lugeda põhimõtet kahjustavaks.¹⁴⁴

¹³⁸ J. O'Hagan. *The Responsibility to Protect: a Western idea?* In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 301.

¹³⁹ Katastroofi tagajärjel võis hukkunud olla erinevatel andmetel 43,000 kuni 100,000. Torm ise mõjutas kuni 2,5 miljonit elanikku. Vt täpsemalt: *Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect*. Myanmar/Burma Briefing no 2. In *Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect*. 16.05.2008. lk 2.

¹⁴⁰ *Ibid*, lk 2-3; R. Thakur. T. G. Weiss, viide 137, lk 38.

¹⁴¹ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 10(b), (autori tõlge).

¹⁴² E. Newman. *The Responsibility to Protect, multilateralism and international legitimacy*. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 136.

¹⁴³ A. J. Bellamy, viide 105, lk 169.

¹⁴⁴ G. Evans, viide 19, lk 27; Vt lisaks: G. Evans. *Ethnopolitical Conflict: When is it Right to Intervene?* Kättesaadav: <http://www.gevans.org/speeches/speech415.html> (06.03.2018).

1.3. Kaitsmise kohustuse õiguslik sisu

ICISS komisjoni liikmetes tekitas kaitsmise kohustuse väljatöötamisel vaidlusi muuhulgas küsimus, kuidas see tuleks vastu võtta. Debatid hõlmasid ka põhimõtte „kõva“ õigusena kodifitseerimist, mis tähendab õiguslikult siduvate lepingute vastuvõtmist või ka ÜRO põhikirja muutmist. Sellisel viisil vastuvõtmist peeti aga vastuoluliseks, mis leidis kohest ja tugevat vastasseisu.¹⁴⁵ Sellest tulenevalt leppisid liikmesriigid kaitsmise kohustuses kokku ÜRO Peaassambleel, mis üldjuhul, erinevalt Julgeolekunõukogust, ei saa vastu võtta õiguslikult siduvaid otsuseid.¹⁴⁶ Sellest tulenevalt on üldlevinud ka seisukoht, et kaitsmise kohustusest ei saa rääkida kui rahvusvahelise õiguse normist. See väljendab pigem poliitilist konsensust, millega rõhutatakse varem eksisteerinud õiguslikult siduvaid kohustusi ning sageli on seda põhimõtet käsitletud kui pehme õiguse instrumenti.¹⁴⁷

Üldiselt on pehme õigus oma olemuselt vastuoluline, sest see on keeruline ja mitte kõik õiguspriklitid ei tunnista selle olemasolu.¹⁴⁸ Samas on seda defineeritud järgnevalt: „pehme õiguse instrumendid on mittesiduvad reeglid, mis loovad õiguslikke tagajärgi, sest nad kujundavad riikide ootusi selle kohta, milline on nõuetele vastav käitumine.“¹⁴⁹ Järelikult ei ole pehme õigus siduv, kuid sel on teatud mõju rahvusvahelises õiguses ning seetõttu asuvad nad oma positsioonilt siduvate lepingute ja poliitiliste seisukohtade vahel.¹⁵⁰ Kuigi tundub, et eelistada võiks kõva õiguse instrumente, sest pehme õigus väljendab sageli ka poolte soovimatust või võimetust lahendada küsimus siduvate kokkulepetega.¹⁵¹ Ometi on pehme õiguse vahenditel mõned strateegilised eelised, nagu paindlikkus ja laiemad tõlgendamisvõimalused.¹⁵² Pehme õiguse tähtsus seisneb lisaks selles, et see võib mõjutada õiguse arengut tulevikus, olles eeskujuks näiteks uute õiguslikult siduvate lepingute loomisel. Samuti võib pehme õiguse instrumendist kujuneda tavaõigus, mis eeldab, et oleks täidetud

¹⁴⁵ T. G. Weiss, D. Hubert, viide 123, lk 361.

¹⁴⁶ ÜRO Peaassamblee otsuste õiguslik siduvus on piiratud, *rationae materiae*, organisatsioonilistes küsimustes. Sellisteks küsimusteks saavad olla näites uute liikmete vastuvõtmise korra, hääletamisprotseduuride, eelarve jaotamise korra jms järgimine. Vt M.D.Öberg. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. In The European Journal of International Law. Vol. 16, Nr 5, 2006, lk 883.

¹⁴⁷ Ka kaitsmise kohustuse väljatöötamisel pälvis suurt tähelepanu pehme õiguse instrumendid: T. G. Weiss, D. Hubert, viide 123, lk 361.

¹⁴⁸ A. T. Guzman, T. L. Meyer. International Soft Law. 2 J. Legal Analysis 171 (2010), lk 171 ja 176.

Kättesaadav: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/695> (25.02.2019).

¹⁴⁹ *Ibid*, lk 175.

¹⁵⁰ *Ibid*, lk 173.

¹⁵¹ I. A. Olsson. Four Competing Approaches to International Soft Law. In Scandinavian Studies in Law, 58, 2013, lk 188.

¹⁵² A. T. Guzman, T. L. Meyer, viide 148, lk 173.

kaks tingimust: välja peab olema kujunenud vastavasisuline praktika ja esinema peab *opinio iuris*.¹⁵³

Kaitsmise kohustuse puhul tekib küsimus, mis teeb sellest pehme õiguse instrumendi ehk mis kujundab riikide ootusi nõuetele vastavale käitumisele. Põhimõtet pehme instrumendina käsitlevad autorid leiavad, et kaitsmise kohustus ei loo uut õigust, vaid et see aitab selgitada ja rakendada varem kehtinud õigusnorme. Näiteks rõhutab põhimõtte poliitilist pühendumist juba varem eksiteerinud kohustustele, nagu genotsiidi, sõjakuritegude ja inimsusevastaste kuritegude keelule, aga samuti valmisolekule rakendada jõudu läbi Julgeolekunõukogu.¹⁵⁴ Kaitsmise kohustuse väärtus nende autorite hinnangul seisneb peamiselt selles, et põhimõtte juhib suuremat tähelepanu rahvusvahelise kogukonna, sh Julgeolekunõukogu, vastutusele kaitsta elanikkondi. Riikide ootus selle kohta, milline on nõuetele vastav käitumine, hõlmab järelikult seda, et rahvusvaheline kogukond ei tohiks keskenduda ainult riikide vaheliste tülide lahendamisele, vaid peaks samaväärselt tegelema ka inimõiguste kaitsega riikide sees.¹⁵⁵ Näiteks rahvusvahelise õiguse teadlane Ann Peters on tuginenud suveräänsuse defineerimisel ICISS komisjoni aruandes väljatoodud ideele, et suveräänsus on vastutus (ingl k *sovereignty as a responsibility*). Konkreetsemalt hõlmab suveräänsus antud idee kohaselt kahte vastutust: esiteks välist vastutust, mis tähendab teiste riikide suveräänsuste austamist, ja teiseks sisemist vastutust, mis tähendab riigis elavate inimeste fundamentaalsete inimõiguste austamist ja kaitsmist.¹⁵⁶ Ta leidis, et kui riik ei suuda või ei soovi täita põhimõtte esimeses sambas olevaid kohustusi, siis riigi suveräänsus seetõttu peatub ning vastutus läheb üle rahvusvahelise kogukonnale, peasjalikult Julgeolekunõukogule. Sellega seoses on Julgeolekunõukogu seotud väga selgete ja rangete tingimustega ning on kohustatud rakendama proportsionaalseid humanitaarmedeid, et ennetada või võidelda genotsiidi või teiste massiliste kuritegudega.¹⁵⁷ Magistritöö autori hinnangul on antud seisukoht vaieldav, sest rahvusvahelise kogukonna kohustuste hindamisel tuleks lähtuda siiski 2005. aasta lõppdokumendi sõnastusest. Tuleb arvestada, et just antud dokument leidis liikmesriikide poolse heakskiidu. Liikmesriikide tahe väljendub siinkohal eeskätt artikli 138 neljanda lause ja artikli 139 sõnastuses, mis rõhutavad rahvusvahelise kogukonna valmisolekut abi osutamiseks ja kollektiivsete meetmete

¹⁵³A. Peters. The Global Compact for Migration: to sign or not to sign? November 21, 2018. Kättesaadav: <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/> (20.12.2018).

¹⁵⁴ R. Thakur, W. Maley. Introduction: theorising global responsibilities. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, lk 10; Vt lisaks: Anne Orford, *International Authority and the Responsibility to Protect* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), lk 25-27.

¹⁵⁵ R. Thakur. *United Nations Peace and Security*. Melbourne: Cambridge University Press, 2006, lk 244.

¹⁵⁶ A. Peters. Humanity as the A and Ω of Sovereignty. In *The European Journal of International Law* Vol. 20 no. 3, EJIL, 2009, lk 517; Vt lisaks: artikkel 1.35, viide 4.

¹⁵⁷ A. Peters, *ibid*, lk 513.

rakendamiseks.¹⁵⁸ Antud sõnakasutust on kritiseeritud selle ähmasuse tõttu,¹⁵⁹ kuid tegemist ei ole siinkohal pelgalt juhuslikkusega, vaid riigid soovisid hoiduda formuleeringust, mis seaks rahvusvahelisele üldsusele sekkumise kohustuse. Seda ilmestab näiteks Ameerika Ühendriikide esindaja J. R. Boltoni 30.08.2005. aastal tehtud avaldus, milles ta vaidleb, et rahvusvahelise üldsuse ja kolmandate riikide kohustus kaitsta asjassepuutuva riigi elanikkonda ei saa olla samaväärse iseloomuga, kui see on riigil endal. Ta soovitas hoiduda sõnastusest, mis seaks ÜRO-le tervikuna, Julgeolekunõukogule või konkreetsetele riikidele interventsiooni kohustuse. Samas avalduses tegi ta ka ettepaneku kasutada sõna „kohustus“ (ingl k *obligation*) asemel „moraalne vastutus“ (ingl k *moral responsibility*), mis puudutas rahvusvahelise kogukonna poolsete diplomaatiliste, majanduslike, humanitaarsete ja muude rahumeelsete meetmete rakendamist ÜRO põhikirja VI ja VIII alusel. Samuti tegi ettepaneku kasutada sõnade „jagatud vastutus“ (ingl k *our shared responsibility*) asemel „me oleme valmis“ (ingl k *we stand ready*), mis puudutas jõuliste meetmete rakendamist ÜRO põhikirja VII alusel.¹⁶⁰ Selle eesmärgiks oli selgemalt rõhutada, et elanikkonna kaitse kohustus lasub eeskätt riikidel endil. Rahvusvaheline kogukond peaks olema valmis (ingl k *should be prepared*) rakendama rahumeelseid meetmeid elanikkonna kaitsmisel ja kui need osutuvad ebapiisavateks, siis Julgeolekunõukogu võib rakendada meetmeid (ingl k *may decide to take action*) ÜRO põhikirja alusel.¹⁶¹

On erinevaid põhjuseid, miks riigid soovisid vältida rahvusvahelisele kogukonnale kohustuste sätestamist, kuid näiteks ICISS komisjon märkis oma raportis, et interventsioonide puhul on üheks peamiseks probleemiks nende kulukus. Tuleb arvestada, et riigid tavaliselt ei sekku relvastatud jõudu kasutades ainult puhtast altruismist, vaid et seal on ka muud majanduslikud või strateegilised huvid, millele interventsioonid kasu toovad.¹⁶² Õiguslikult siduvate normide loomine võtab ära kaalutlemise võimaluse – see loob kohustuse sekkumiseks, kui vastavad tingimused on täidetud.

Helsinki Ülikooli rahvusvahelise õiguse professor Martti Koskenniemi on lisaks väitnud, et militaarinterventsioone käsitlevad reeglid ei saa ega tohikski olla selgelt sõnastatud ega automaatselt rakendatavad. Probleem seisneb selles, et ükski norm ei saa olla kõikehõlmav,

¹⁵⁸ W. Maley. Humanitarian law, refugee protection and the Responsibility to Protect. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 254.

¹⁵⁹ R. Thakur. T. G. Weiss, viide 137, lk 24; vt lisaks: A. J. Bellamy, viide 105, lk 143-169.

¹⁶⁰ J. R. Boltoni pöördumine. August 20, 2005. Kättesaadav: [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf) (11.12.2018).

¹⁶¹ *Ibid*, joonealune selgitus.

¹⁶² Viide 4, artikkel 4.35.

mille tõttu esineb alati lünkasid, mida saab nii rahvusvaheline kogukond kui ka riik kuritarvitada.¹⁶³ Seega eeldab militaarinterventsioonide küsimus oma sisult juba poliitilist konsensust ega ole võimalik vähemalt rahvusvahelisel tasandil reguleerida selliselt, et see annaks täpse ja kõikehõlmava reegli.

Sellest võib järeldada, et liikmesriigid rõhutasid 2005. aastal esmajoones riikide endi kohustusele hoiduda rahvusvaheliste kuritegude toimepanemisest oma elanikkonna vastu, kuid selgelt hoiduti rahvusvahelisele kogukonnale kohustuste seadmisest. Seetõttu ei saa ka väita, et kaitsmise kohustuse väärtus pehme õiguse instrumendina seisneb selles, et see asetab rahvusvahelise kogukonna olukorda, kus ollakse kohustatud võtma tarvitusele meetmeid humanitaarkriiside lahendamiseks. Magistritöö autori hinnangul on vaieldav ka seisukoht, et kaitsmise kohustuse väärtus pehme õiguse instrumendina võiks seisneda selles, et põhimõte juhib üldiselt rahvusvahelise kogukonna, eeskätt Julgeolekunõukogu, suuremat tähelepanu inimõiguste kaitsele. Nimelt võttis Julgeolekunõukogu juba 1999. aastal vastu resolutsiooni nr 1265, milles rõhutati valmisolekut rakendada meetmeid tsiviilelanike kaitsmiseks relvastatud konfliktides.¹⁶⁴ Seega tunnistati inimõiguste massilist rikkumist rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ohustavaks ning selle läbi Julgeolekunõukogu pädevusse kuuluvaks juba aastaid enne kaitsmise kohustuse heakskiitu.

Kaitsmise kohustuse kontekstis on võrdlemisi palju tähelepanu pälvinud ka ICISS komisjoni kaks ettepanekut, mis võiksid kujundada ootusi just ÜRO Julgeolekunõukogu alaliste liikmete käitumisele. Nimelt tegi ICISS komisjon oma aruandes ettepanekud, viidates ühele anonüümsele Julgeolekunõukogu alalise liikme kõrgetasemelise esindaja avaldusele, et esiteks tuleks humanitaarkriiside korral hoiduda veto õiguse rakendamisest, välja arvatud olukorras, kus see läheks vastuollu oluliste riiklike huvidega. Kui aga Julgeolekunõukogu alalised liikmed siiski kasutavad oma veto õigust sellistes olukordades, siis peaksid nad oma seisukohti ka avalikult põhjendama. ICISS komisjoni aruande kohaselt annaksid need ettepanekud ühest küljest võimaluse ÜRO liikmetele ja rahvusvahelisele avalikkusele nõuda, et Julgeolekunõukogu liikmed võtaksid oma kohustusi tõsiselt ja rakendaksid meetmeid humanitaarkriiside lahendamiseks. Teisest küljest, oma positsioonide avalik õigustamine seab riigi juhtkonna rahvusvahelise ja aeg-ajalt ka siseriikliku surve alla. Võimetus oma seisukohti

¹⁶³ M. Koskinniemi, viide 122, lk 167-168.

¹⁶⁴ UN Security Council. Resolution 1265, U.N. Doc. S/RES/1265 (17.09.1999).

põhjendada peaks looma vastumeele veto õiguse rakendamiseks, eriti kui seda tehakse pelgalt omakasupüüdlikel eesmärkidel.¹⁶⁵

Veto õiguse vabatahtliku piiramise ideed massiliste kuritegude korral nimetatakse ka „mitte vetostamise kohustuseks“ (ingl keelne „*responsibility not to veto*“; lühidalt RN2V).¹⁶⁶ ICISS komisjon sai selle idee 2001. aasta mais, kui Pariisis toimus ümarlaua arutelu ning antud ettepaneku tegi tollane Prantsusmaa välisminister Hubert Védrine.¹⁶⁷ Veto vabatahtliku õiguse piiramise idee on taas tähelepanu all olnud seoses Süüria kriisiga, kus Venemaa ja Hiina on korduvalt kasutanud veto õigust rahvusvahelise kogukonna tegevuse blokeerimiseks.¹⁶⁸ Sellest tulenevalt kordas antud põhimõtet Prantsusmaa president François Hollande oma 2013. aastal ÜRO Peaassamblees peetud kõnes¹⁶⁹ ning detailsemalt käsitles seda 2013. aastal Prantsusmaa välisminister Laurent Fabius New York Times artiklis.¹⁷⁰

Nende ettepanekute alusel on tehtud veto õiguse vastutustundliku kasutuse osas ka kaks algatust: Prantsusmaa ja Mehhiko eestvedamisel tehtud algatus veto õiguse vabatahtlikuks piiramiseks ja vastutuse, sidususe ja läbipaistvuse grupi käitumiskoodeks (ingl keelne *Accountability, Coherence and Transparency Group Code of Conduct*; lühidalt *ACT Code of Conduct*).¹⁷¹ ACT Grupp alustas tegevust 2013. aastal ning selle eesmärgiks oli Julgeolekunõukogu tegevuse ja otsustustprotsessi läbipaistvamaks muutmise. 2015. aasta juulis esitas ACT Grupp käitumiskoodeksi, mis kutsub Julgeolekunõukogu liikmeid, nii valitavaid kui ka alalisi, mitte hääletama resolutsioonikavade vastu, mille eesmärgiks on

¹⁶⁵ Viide 4, artiklid 6.19–6.21; Vt lisaks: A. J. Bellamy, viide 105, lk 146-147.

¹⁶⁶ S. M. Patrick. Limiting the Security Council Veto in the Face of Mass Atrocities. In Council Foreign Relations. Jaanuar 23, 2015. Kättesaadav: <https://www.cfr.org/blog/limiting-security-council-veto-face-mass-atrocities> (26.02.2019).

¹⁶⁷ J.-B. J. Vilmer. The Responsibility not to veto: A Genealogy. In Global Governance, Vol 24, Issue 3 (2018), lk 3. Kättesaadav: https://www.fesny.org/fileadmin/user_upload/The_Responsibility_Not_to_Veto_-_web_version.pdf (26.02.2019); Vt lisaks: viide 4, artikkel 6.21; Global Centre for the Responsibility to Protect. UN Security Council of Conduct. Kättesaadav: http://www.globalr2p.org/our_work/un_security_council_code_of_conduct (26.02.2019).

¹⁶⁸ S. M. Patrick, viide 166.

¹⁶⁹ 70th General Assembly of the United Nations Political statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities. Presented by France and Mexico Open to signature to the members of the United Nations. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/2015-07-31-veto-political-declaration-final-eng.pdf> (26.02.2019).

¹⁷⁰ L. Fabius. A Call for Self-Restraint at the U.N. In The New York Times. 04.10.2013. Kättesaadav: https://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html?_r=0 (26.02.2019); Vt lisaks: Global Centre for the Responsibility to Protect. UN Security Council of Conduct. Kättesaadav: http://www.globalr2p.org/our_work/un_security_council_code_of_conduct (26.02.2019).

¹⁷¹ Global Centre for the Responsibility to Protect. UN Security Council of Conduct. Kättesaadav: http://www.globalr2p.org/our_work/un_security_council_code_of_conduct (26.02.2019).

ennetada massilisi kuritegusid. Seisuga 01.06.2018 on käitumiskoodeksile alla kirjutanud 115 liikmesriiki ja kaks vaatlejastaatusega riiki.¹⁷²

Prantsusmaa ei püüa antud ettepanekutega muuta ÜRO põhikirja, vaid soovib seda jõustada kui vabatahtlikku käitumiskoodeksit Julgeolekunõukogu alaliste liikmete vahel.¹⁷³ Idee kohaselt peaksid riigid vabatahtlikult hoiduma veto õiguse kasutamisest, kui otsus puudutab massilisi kuritegusid. Antud algatuse osas on välja toodud kolm probleemi: esiteks puudub kriteerium, mille alusel määratleda ajahetke, millal mingi kuritegu saavutab massilise mõõtmega. Peamiselt on vaidlusi tekitanud küsimus, kas selleks tuleb võtta aluseks konflikti vägivaldsus, ohvrite arv või rikkujate tahe. Teiseks tekitab vaidlusi ka küsimus, kellel peaks olema pädevus, et anda hinnang kuriteo olemuse ja selle mõõtmega kohta.¹⁷⁴ Prantsusmaa idee kohaselt peaks otsustuspädevus olema ÜRO peasekretäri ning seda olukorras, kui vähemalt 50 liikmesriiki teeksid vastava taotluse kuritegude olemuse määratlemiseks.¹⁷⁵ Kuid siinkohal tuleb arvestada, et peasekretär ei ole kohtunik, vaid tegemist on poliitilise ametikohaga.¹⁷⁶ Kolmandaks probleemiks on välja toodud, et põhimõtte ei keela veto õiguse rakendamist, vaid et Julgeolekunõukogu alaline liige hoidub vabatahtlikult selle kasutamisest, kui see ei lähe vastuollu riigi oluliste huvidega.¹⁷⁷ Probleem peitub siinkohal selles, et tavaliselt on see riik ise, mis määratleb oma strateegilised huvid poliitilistel või muudel kaalutlustel ning sageli võivad riikide arusaamad olulistest huvidest erineda. Näiteks Süüria küsimuses võib väita, et kui rahvusvaheline kogukond otsustab rakendada Bashar al-Assadi režiimi vastu jõulisi meetmeid, siis on see Venemaa seisukohast vastuolus tema riiklike huvidega. Moskva perspektiivist lähtuvalt ei väljenda Julgeolekunõukogu tegevusetus siinkohal mitte rahvusvahelise kogukonna läbikukkumist, vaid vastupidi seda, et olukord toimib ettenähtud viisil.¹⁷⁸ Seetõttu on ka märgitud, et kuigi veto õiguse vabatahtliku piiramise eesmärgiks on muuta poliitiliselt kulukamaks Julgeolekunõukogu tegevuse blokeerimine, siis paraku töötab see üksnes olukordades, kui riigid kardavad jääda opositsiooni või et nende teod võidakse hukka mõista rahvusvahelise kogukonna poolt.¹⁷⁹

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ S. M. Patrick, viide 166.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ L. Fabius. A Call for Self-Restraint at the U.N. In The New York Times. 04.10.2013. Artikkel kättesaadav: https://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html?_r=0 (26.02.2019).

¹⁷⁶ S. M. Patrick, viide 166.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ S. M. Patrick, viide 166; Vtlisaks: G. Evans. Limiting the Security Council's veto power. In the Japantimes. Artikkel kättesaadav: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/02/06/commentary/world-commentary/limiting-the-security-councils-veto-power/#.XCyDAlwzaUk> (26.02.2019).

¹⁷⁹ A. J. Bellamy, viide 105, lk 149-151.

Kuigi Prantsusmaa ettepanek on ikka veel arenemas, on see pälvinud juba ka palju vastasseisu.¹⁸⁰ Julgeolekunõukogu alaliste liikmetest näitab kindlat vastumeelt Venemaa ning seda igasuguse veto õiguse piiramise suhtes. Hiina on antud ettepaneku suhtes pigem skeptiline.¹⁸¹ Venemaa kaitsvat seisukohta veto õiguse suhtes ilmestab lisaks 20.11.2018. aastal tehtud avaldus, mis puudutas Julgeolekunõukogu töökorralduse reformi ettepanekuid, millest üks sisaldas ka veto õiguse kaotamist. Venemaa seisis tugevalt sellele vastu, rõhutades, et veto õigus on rohkem kui ühe korra aidanud ära hoida kahtlase väärtusega tegevused ÜRO poolt.¹⁸² Kriitilisemad autorid ei usu, et selline veto õiguse vabatahtlik piiramise idee üldse kõikide Julgeolekunõukogu alaliste liikmete poolt vastu võetakse: esiteks viitavad nad lääneriikide ja Venemaa vahel kasvavatele pingetele, teiseks on veto õigus nende autorite sõnul vahend oma huvide edendamiseks. Nende hinnangul oleks üllatav, kui riigid otsustaksid ühel hetkel sellisest vahendist vabatahtlikult loobuda.¹⁸³ Kokkuvõtvalt saab järeldada, et kuigi veto õiguse vabatahtlik piiramise idee on pälvinud kaitsmise kohustuse kontekstis palju tähelepanu, on siiski küsitav selle mõju Julgeolekunõukogu alaliste liikmete tegevusele tänasel päeval. Igal juhul võib väita, et mitte kõik neist ei tunnista antud põhimõtte olemasolu.

Kui eelnevalt nähtub, et pehme õiguse instrumentide üheks probleemiks on muuhulgas ka fakt, et paljud õiguspraktikud ei tunnista nende olemasolu, ei ole see ainuke põhjendus, mida kasutavad kaitsmise kohustust poliitilisena käsitlevad autorid. Sageli põhjendatakse oma seisukohti nn *status quo* argumentiga, mille kohaselt ei toonud põhimõtte vastuvõtmine kaasa uusi õiguseid, kohustusi ega keelde. Ühtlasi ei loonud see uusi menetlusnorme, kompetentse ega muutnud jõu vahekordi Julgeolekunõukogus.¹⁸⁴ Ühesõnaga ei toonud põhimõtte endaga kaasa uudsust. Nende autorite sõnul on põhimõtte puhul tegemist maksimaalselt poliitilise mõjutusvahendiga, millele annab suurema legitiimsuse, sest see tugineb ÜRO Peassamblee kollektiivsel tahteavaldusel.¹⁸⁵ Põhimõtte poliitilist olemust ilmestab nende autorite sõnul lisaks, et relvastatud jõu kasutamise otsustamise ainupädevuse jäeti üksnes ÜRO Julgeolekunõukogule, mis on poliitiline organ, ning et 2005. aasta ÜRO Peassamblee

¹⁸⁰ Ka Prantsusmaa välisminister Laurent Fabius tunnistas seda. Vt L. Fabius, viide 175.

¹⁸¹ S. M. Patrick, viide 166.

¹⁸² A. R. Boguslavskiy. ÜRO Pressiteade, 20.11.2018, GA/12091. Kättesaadav: <https://www.un.org/press/en/2018/ga12091.doc.htm> (26.02.2019).

¹⁸³ A. Hehir. The Performance of Inconsistency: Libya, the Security Council and the Responsibility to Protect. *International Security*, 38, 1. 10.07.2013, lk, lk 156.

¹⁸⁴ D. A. Verre, L. Davies. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria. In Chatham House, Vol 91, No 4, 2015, lk 817.

¹⁸⁵ M. Byers. International law and the Responsibility to Protect. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge. 2015, lk 110.

resolutsioonis kasutatakse termineid, nagu „on valmis“ või „juhtumipõhiselt“, mis ei toonud rahvusvahelisele kogukonnale kaasa mingeid tagajärgi.¹⁸⁶

Mitmete riikide seas levib ka kriitiline arusaam, et kaitsmise kohustuse puhul on tegemist instrumendiga militaarseks interventsiooniks.¹⁸⁷ Selle kohaselt väljendab kõnealune põhimõte pelgalt alternatiivset vormi humanitaarinterventsioonile, mida nähakse skeptikute poolt lääneriikide ettekäändena enda ideoloogia levitamiseks ja militaarinterventsioonide õigustamiseks. Kuigi põhimõtte eestseisjad toetuvad seisukohale, et kaitsmise kohustuse idee oli liikuda just vanalt ühepoolsest interventsioonilt ennetavale, mitmedimensioonilisele põhimõttele, mille fookuses on preventiivsed strateegiad ning mis ei hõlma alati ka jõulist sekkumist, on selline vastasseis järjepidev ja raske kaduma.¹⁸⁸

ÜRO Julgeolekunõukogu alalistest liikmetest on kaitsmise kohustuse suhtes kriitilisem Venemaa, mis käsitleb põhimõtet rangelt poliitilise kontseptsioonina. Antud seisukohta ilmestavad Venemaa esindajate ametlikud sõnavõtted, millest nähtub, et kaitsmise kohustust kommenteerides ollakse ettevaatlikud. See tähendab, et kasutatakse termineid „kontseptsioon“ või „mõiste“, millega soovitakse rõhutada, et põhimõtte ei too kaasa õiguslikke tagajärgi.¹⁸⁹ Kuigi vaidlused selles osas jätkuvad, kas kaitsmise kohustuse puhul on tegemist pelgalt poliitilise kontseptsiooniga või on tegemist millegi enamaga, on ÜRO käsitlenud põhimõtet siiski poliitilisena. Näiteks ÜRO peasekretäri Ban Ki-moon on rõhutanud, et kaitsmise kohustus loob poliitilise raamistiku, mis põhineb rahvusvahelise õiguse fundamentaalsetel printsiipidel ennetada ja tõkestada genotsiidi, sõjakuritegusid, etnilist puhastust ja inimsuse vastaseid kuritegusid.¹⁹⁰

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et kaitsmise kohustuse õiguslik olemus on jätkuvalt vaidluskohaks. Võib eeldada, et Prantsusmaa, olles eestvedajaks ettepanekule, mis puudutab veto õiguse vabatahtlikku piiramist, on pigem valmis ka täna oma käitumist vastavalt ootustele muutma. Samas tuleb rõhutada, et tegemist on siiski vabatahtliku otsustuvabadust piirava kokkuleppega ning mitte kõik Julgeolekunõukogu alalised liikmed ei tunnista seda.

¹⁸⁶ *Ibid*, lk 110.

¹⁸⁷ A. J. Bellamy, viide 105, lk 164.

¹⁸⁸ G. Evans, viide 19, lk 26; Vt lisaks: R. Thakur, T. G. Weiss, viide 137, lk 4.

¹⁸⁹ V. Baranovsky, A. Mateiko. Responsibility to Protect: Russia's Approaches. In *The International Spectator*, 51:2, lk 50; Vt lisaks: V. S. Kotljars. Теория, практика и перспективы концепции „Ответственность по защите“ в свете принципа верховенства международного права в международных отношениях. In *Russian year-book of international law*, 2013, lk 55.

¹⁹⁰ Report of the Secretary-General, viide 49, artikkel 59.

2. KAITSMISE KOHUSTUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD PROBLEEMID

Alates 2005. aastast, kui ÜRO liikmesriigid leppisid kokku kaitsmise kohustuses, on Julgeolekunõukogu võtnud vastu kokku 81 resolutsiooni, milles on viiteid antud põhimõttele.¹⁹¹ Lisaks leidub viiteid kaitsmise kohustusele ka resolutsioonides, mis võeti vastu enne 2005. aastat. Näiteks on Julgeolekunõukogu 2004. aastal rõhutanud oma resolutsioonides nr 1564 ja nr 1574 Darfuri küsimuses, et Sudaani valitsusel lasub esmane kohustus kaitsta oma elanikke enda territooriumil.¹⁹² Siinkohal on vaieldud, et antud resolutsioonid ei saanud käsitleda kaitsmise kohustust, sest puudus veel globaalne kokkulepe. Kuid on ilmne, et riikide esindajad, kes rõhutasid Sudaani valitsuse vastutust, said selle idee 2001. aastal avaldatud ICISS komisjoni aruandest.¹⁹³ Näiteks resolutsiooni nr 1564 istungi protokollist nähtub, et Sudaani valitsuse vastutust rõhutasid Venemaa, USA, Saksamaa, Suurbritannia, Brasiilia ja Filipiinide esindajad. Just Filipiinide esindaja sõnavõtt annab märku resolutsiooni teksti otsesest seotusest ICISS aruandes avaldatud kaitsmise kohustusega. Ta leidis, et: „riigil on kohustus kaitsta oma elanikke ja kui riik ei suuda või ei soovi seda teha, siis on rahvusvahelisel kogukonnal – Julgeolekunõukogul – moraalne ja õiguslik kohustus tagada, et riik oma kohustusi täidaks.“¹⁹⁴

Hoolimata sellest, et kaitsmise kohustus võeti ÜRO liikmesriikide poolt vastu, ei tähenda see, et liikmesriikide vahel on esinenud konsensus selle hilisemal rakendamisel. Seda ilmestab, et esimese viie aasta jooksul võttis Julgeolekunõukogu vastu kõigest neli resolutsiooni, mis sisaldasid viiteid kaitsmise kohustusele.¹⁹⁵ Samuti viitab riikide vahelistele erimeelsustele ka läbirääkimistele kulunud aeg. Näiteks resolutsiooni nr 1706 Darfuri küsimuses kulus läbirääkimistele ligi kuus kuud.¹⁹⁶ Kõige ilmekamalt tõusid kaitsmise kohustusega seotud vastuolud esile aga Liibüa interventsioonile järgnenud perioodil, mida sageli peetakse

¹⁹¹ Global Centre for the Responsibility to Protect, viide 9.

¹⁹² UN Security Council. Resolution 1564, U.N. Doc. S/RES/1564 (18.09.2004); UN Security Council. Resolution 1574, U.N. Doc. S/RES/1574 (19.11.2004).

¹⁹³ J. Gifkins. R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and Beyond, Cooperation and Conflict, Vol 51, 2, 18.11.2015, lk 9.

¹⁹⁴ UN Security Council. 5040th meeting, U.N. Doc. S/PV.5040 (18.09.2004). Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5040 (11.03.2018).

¹⁹⁵ UN Security Council. Resolution 1653, U.N. Doc. S/RES/1653 (27.01.2006); UN Security Council. Resolution 1674, U.N. Doc. S/RES/1674 (28.04.2006); UN Security Council. Resolution 1706, U.N. Doc. S/RES/1706 (31.08.2006); UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009).

¹⁹⁶ J. Gifkins väidab, et üheks raskemaks väljakutseks oli R2P sõnastuses kokkuleppimine Vt J. Gifkins, viide 193, lk 3.

põhimõtte puhul koguni tagasilöögiks, sest liikmesriikide vahel justkui kadus konsensus.¹⁹⁷ Samas, kui isegi nõustuda antud seisukohaga, et Liibüa interventsioon oli tagasilöögiks, võib seda pidada lühiajaliseks: nimelt oli 2012. aastal ainult kaks Julgeolekunõukogu resolutsiooni, milles sisaldasid viited kaitsmise kohustusele. 2013. aastal oli neid kokku juba seitse. Alates 2014. aastast on viiteid kaitsmise kohustusele keskmiselt kümnes resolutsioonis aastas.¹⁹⁸ Sellest saab järeldada, et Liibüa interventsioon avas debatid kaitsmise kohustuse rakendamisviiside üle ning need arutelud on toonud endaga kaasa suurema selguse ja liikmesriikide poolse suurema toetuse.¹⁹⁹

Samas ei tohi teha ennatlikku järeldust: suurem toetus ja sagedasem viitamine ei pruugi tähendada, et kõik vastuolud on liikmesriikide vahel ületatud. Seda ilmestab 2017. aastal puhkenud rohingjade kriis Myanmaris. Kui ühelt pool süüdistati riigi sõjaväelist režiimi etnilises puhastuses,²⁰⁰ inimsuse vastastes kuritegudes ning isegi genotsiidis,²⁰¹ siis teiselt poolt on nii avalikkus kui ka Julgeolekunõukogu liikmed ise kritiseerinud rahvusvahelise kogukonna tegevusetust kriisi lahendamisel.²⁰² Sellest tulenevalt on kaitsmise kohustust puudutavaid sisulisi argumente vajalik esmalt analüüsida Liibüa näitel: see annab võimaluse võrrelda Julgeolekunõukogu liikmete seisukohti ning välja tuua sisulised erinevused. Seejärel tuleb analüüsida kaitsmise kohustuse argumente Myanmaris näitel, mis annab võimaluse võrrelda liikmesriikide seisukohti erinevate kriiside taustal.

Magistritöö autori hinnangul on oluline pöörata tähelepanu lisaks kaitsmise kohustust puudutavatele sisulistele vastuoludele ka Julgeolekunõukogu resolutsioonide sõnastusele. Seda esiteks seetõttu, et resolutsioonide sõnastus väljendab läbirääkimiste tulemit, see võimaldab koos teiste allikatega analüüsida läbirääkimiste protsesse²⁰³ ning varasemad kokkulepped mõjutavad resolutsioonide sõnastust ka tulevikus.²⁰⁴ Teiseks selgub Julgeolekunõukogu resolutsioonide analüüsimisel, et kaitsmise kohustuse kõrval viidatakse

¹⁹⁷ *Ibid*, lk 2.

¹⁹⁸ Vaata statistikat: Global Centre for the Responsibility to Protect, viide 9.

¹⁹⁹ J. Gifkins, viide 193, lk 2.

²⁰⁰ Etnilisele puhastusele on viidanud otseselt UK, USA ja Prantsusmaa esindajad: UN Security Council. 8333th meeting, U.N. Doc. S/PV.8333 (28.08.2018). Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8333 (26.02.2019).

²⁰¹ Paragrahvid 84-88 ja 100, U.N. Human Rights Council. Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar. U.N. Doc. A/HRC/39/64 (12.09.2018). Kättesaadav: <https://undocs.org/A/HRC/39/64> (26.02.2019).

²⁰² Julgeolekunõukogu liikmetest on tegevusetust kritiseerinud USA esindaja. Vt UN Security Council. 8179th meeting, U.N. Doc. S/PV.8179 (13.02.2018), lk 14. Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8179 (26.02.2019).

²⁰³ J. Gifkins, viide 193, lk 6-7.

²⁰⁴ *Ibid*, lk 5-6.

sageli ka tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusele (ingl k *Protection of Civilians*, lühidalt PoC).²⁰⁵ Selline sõnastus jätab mulje, et tegemist on erinevate põhimõtetega. Magistritöö seisukohast on nende eristuste väljaselgitamine väga oluline, sest kui analüüsida kaitsmise kohustust, võttes seejuures aluseks tsiviilelanikkonna kaitse põhimõtet puudutavad resolutsioonid, siis sõltuvalt erisuste olemusest võib see viia eksitavatele järeldustele.²⁰⁶

2.1. Kaitsmise kohustuse sõnastus Julgeolekunõukogu resolutsioonides

Julgeolekunõukogu resolutsioonide analüüsimisel selgub, et esineb peamiselt kaks kaitsmise kohustusele viitamise süsteemi. Esiteks toimub viitamine konkreetseeritult, kas konkreetsele sambale või konkreetsele meetmele. Teiseks toimub viitamine üldiselt, kui resolutsioonides juhitakse tähelepanu 2005. aasta lõppdokumendi paragrahvidele 138 ja 139 ning seda seoses kohustusega kaitsta elanikkonda genotsiidi, sõjakuritegude, etnilise puhastuse ja inimsuse vastaste kuritegude eest.

Konkreetset viitamise süsteemi kasutatakse enim ning peamiselt rõhutatakse esimest sammast ehk riigi vastutust oma elanikkonna kaitsele.²⁰⁷ Samas esineb ka viitamist teisele sambale. Näiteks resolutsioonis nr 2085 Mali küsimuses soovitatakse tungivalt liikmesriikidel osutada koordineeritud abi, ekspertiisi ja väljaõpet, et toetada sealsete kaitse- ja julgeolekujõudude võimekust.²⁰⁸ Ühtlasi on Julgeolekunõukogu viidanud näiteks kaitsmise kohustuse esimesele sambale ning samas resolutsioonis on viited ka konkreetsele kolmanda samba meetmetele. Näiteks rõhutas Julgeolekunõukogu oma resolutsioonis nr 1970 esiteks Liibüa valitsuse kohustust kaitsta oma elanikkonda. Samas resolutsioonis otsustas Julgeolekunõukogu pöörduda Rahvusvahelisse Kriminaalkohtusse, kehtestas sanktsioonid, nagu relvaembargo, võtmeisikute reisiskeelud ja varade külmutamise.²⁰⁹

²⁰⁵ UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009). Vaata lisaks: S/RES/1706, Sudan (Darfur); S/RES/1894 (Protection of civilians); S/RES/1973 (Liibüa). S/RES/2170 (Threats to international peace and security caused by terrorist acts); S/RES/2187 (South Sudan).

²⁰⁶ Näiteks Vladimir Baranovsky ja Anatoly Mateiko on oma artiklis R2P analüüsi tehes viidanud PoC resolutsioonidele. Vt V. Baranovsky, A. Mateiko. Responsibility to Protect: Russia's Approaches. In *The International Spectator*, 51:2, lk 53.

²⁰⁷ Vt nt UN Security Council. Resolution 1970, U.N. Doc. S/RES/1970 (26.02.2011); UN Security Council. Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1973 (17.03.2011).

²⁰⁸ UN Security Council. Resolution 2085, U.N. Doc. S/RES/2085 (20.12.2012).

²⁰⁹ UN Security Council. Resolution 1970, U.N. Doc. S/RES/1970 (26.02.2011).

Üldised viiteid kasutatakse valdavalt temaatilistes resolutsioonides, nagu näiteks tsiviilelanikkonna kaitse resolutsioonid nr 1674 ja 1894²¹⁰ ning väike ja kergrelvade resolutsioon nr 2117.²¹¹ Ühel korral on Julgeolekunõukogu kasutanud üldist viidet ka konkreetse riigi suhtes: nimelt 2006. aastal rõhutas Julgeolekunõukogu 2005. aasta lõppdokumendi paragrahve 138 ja 139 oma resolutsioonis nr 1706 Sudaan (Darfuri) küsimuses.²¹²

2.1.1. Kaitsmise kohustus vs tsiviilelanikkonna kaitse kohustus

2011. aastal sõnastas Julgeolekunõukogu oma resolutsioonis nr 1973, et: „korrates (ingl k *reiterating*) Liibüa ametivõimude vastutust Liibüa elanikkonna kaitsmisel ja kinnitades (ingl k *reaffirming*), et relvastatud konfliktide osapooltel lasub peamine kohustus võtta kasutusele kõik vajalikud meetmed tsiviilelanike kaitse tagamiseks, /.../.²¹³ Sellest nähtub, et Julgeolekunõukogu on justkui kahel korral rõhutanud vastutust elanikkonna kaitsmisel: seda esiteks Liibüa elanikkonna ja teiseks tsiviilelanikkonna kontekstis. Kui võtta arvesse antud sõnastus ja analüüsida Julgeolekunõukogu resolutsioone üldiselt, siis selgub, et kaitsmise kohustuse kõrval eksisteerib ka tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustus (ingl k *Protection of Civilians*, lühidalt PoC).²¹⁴ Siit tekib küsimus, miks on neid oluline eristada.

Kaitsmise kohustuse ja tsiviilelanikkonna kaitse käsitlemisel tuleb esmalt arvestada, et neil on erinev ajalooline kujunemine. ICISS komisjon tutvustas kaitsmise kohustust esmakordselt 2001. aastal ning liikmesriigid leppisid selles ÜRO Peaassambleel kokku 2005. aastal. Tsiviilelanikkonna kaitse põhimõtte võttis ÜRO Julgeolekunõukogu seevastu oma päevakorda juba 1998. aastal.²¹⁵ 1999. aastal võttis Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni

²¹⁰ UN Security Council. Resolution 1674, U.N. Doc. S/RES/1674 (28.04.2006); UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009).

²¹¹ UN Security Council. Resolution 2117, U.N. Doc. S/RES/2117 (26.09.2013).

²¹² UN Security Council. Resolution 1706, U.N. Doc. S/RES/1706 (31.08.2006).

²¹³ UN Security Council. Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1970 (17.03.2011).

²¹⁴ UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009). Vt lisaks: S/RES/1706, Sudan (Darfur); S/RES/1894 (Protection of civilians); S/RES/1973 (Liibüa). S/RES/2170 (Threats to international peace and security caused by terrorist acts); S/RES/2187 (South Sudan).

²¹⁵ J.-B. J. Vilmer. *La Responsabilite de Proteger, Que Je sais*. Paris: Presses Universitaires de France. 2015, lk 31.

nr 1265, milles rõhutati valmisolekut rakendada meetmeid relvastatud konfliktides, kus tahtlikult rünnatakse tsiviilelanikke või kui neile takistatakse humanitaarabi andmist.²¹⁶

Teine oluline erinevus kahe põhimõtte vahel seisneb küsimuses, kellele need rakenduvad. Kaitsmise kohustus sätestab, et riikidel on esmane kohustus kaitsta oma elanikkonda. Rahvusvahelisel kogukonnal lasub eeskätt abistamise kohustus ning kui riik ei soovi või ei suuda oma kohustusi täita, on rahvusvaheline kogukond valmis rakendama ka kollektiivseid meetmeid.²¹⁷ Riigiks loetakse valitsusi, sh ka üleminekuaja valitsusi (ingl k *transitional authorities*).²¹⁸ Kui Julgeolekunõukogu viitab aga tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusele, siis rõhutakse tavaliselt konflikti osapooli.²¹⁹ Arvesse tuleb võtta, et mitte ainult riigid ei pruugi olla konflikti poolteks, vaid ka mitteriiklikud rühmitused (ingl k *non-state actors*). Seda ilmestab näiteks 2011. aastal ÜRO Inimõiguste Nõukogu poolt loodud rahvusvahelise uurimiskomisjoni aruanne inimõiguste olukorrast Liibüas, mis esitati Julgeolekunõukogule. Aruandes tõdeti, et mitteriiklikud rühmitused ei saa formaalselt olla rahvusvahelisi inimõiguseid käsitlevate lepingute pooleks. Kuid üha rohkem aktsepteeritakse seisukohta, et kui mitteriiklikud rühmitused omavad *de facto* võimu mingi territooriumi üle, siis nad peavad seal ka austama fundamentaalseid inimõiguseid.²²⁰ Samuti on ÜRO peasekretär Kofi Annan rõhutanud, et mõned kohustused tsiviilelanikkonna kaitsemisel on samaväärsed nii riikidele kui ka mitteriiklikele rühmitustele. Näiteks on neil samaväärne kohustus tagada elanikkonnale ligipääs humanitaarabile.²²¹ 1999. aastal rõhutas ka endine Rahvusvahelise Punase Risti Komitee delegatsiooni juht ÜRO juures Sylvie Junod, et Julgeolekunõukogu ei tohiks mitteriiklikele rühmitustele omistada liiga kergekäeliselt kriminaalide või terroristide staatust, kellega läbirääkimisi ei peeta. See annaks rühmitustele õigustuse mitte täita oma kohustusi tsiviilelanike kaitsmisel.²²² ÜRO peasekretär Kofi Annan on leidnud ühtlasi, et tsiviilelanikkonna kaitsmise raames lasuvad teatud kohustused ka

²¹⁶ UN Security Council. Resolution 1265, U.N. Doc. S/RES/1265 (17.09.1999). Vt lisaks: UN Security Council. 6216th meeting, U.N. Doc. S/PV.6216 (11.11.2009), lk 16. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6216 (11.03.2018).

²¹⁷ UN General Assembly, viide 11, art 138 ja 139.

²¹⁸ UN Security Council. Resolution 2100, U.N. Doc. S/RES/2100 (25.04.2013).

²¹⁹ UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009). Vt lisaks: UN Security Council. 6216th meeting, U.N. Doc. S/PV.6216 (11.11.2009). Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6216 (11.03.2018); K. Annan. Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict. U.N. Doc S/2005/740 (Nov. 28, 2005), lk 8-15; UN Security Council. Resolution 1738, U.N. Doc. S/RES/1738 (23.12.2006).

²²⁰ Human Rights Council. Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya. UN Doc. A/HRC/17/44, paragrahv 72, lk 32-33.

²²¹ K. Annan. Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict. U.N. Doc S/2005/740 (28.11.2005), lk 8.

²²² UN Security Council. 4046th meeting, U.N. Doc. S/PV.4046 (17.09.1999), lk 6. Kättesaadav: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4046\(Resumption2\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4046(Resumption2)) (11.03.2018).

naaberriikidel.²²³ Ta märkis, et isegi kui relvastatud konfliktid on üksnes riigisisised, siis sellegipoolest on neil teatav piiriülene mõju. Need mõjud hõlmavad põgenike liikumist naaberriikidesse, inimkaubandust, ebaseaduslikku relvakaubandust ning loodusvarade ebaseaduslikku kasutamist.²²⁴ Seega on tsiviilelanike kaitsmise puhul kohustatud subjektide hulk märksa laiem.

Kolmas erinevus põhimõtetes seisneb keelu ulatuses. Nimelt on kaitsmise kohustus oma olemuselt kitsas, mis adresseerib üksnes nelja massiliste kuritegude liiki: genotsiid, sõjakuriteod, etniline puhastus ja inimsuse vastased kuriteod.²²⁵ Kaitsmise kohustus ei ole otseselt seotud muude tragöödiatega, nagu loodusõnnetused, epideemiad jne.²²⁶ Tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustus seevastu on oma olemuselt laiem. Muu hulgas hõlmab see ka tapmisi, vägistamisi, muid seksuaalkuritegusid, kuid isegi relvastatud konflikte üldiselt.²²⁷ Kuigi Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut artikkel 7 paragrahv 1 sätestab, et tsiviilelanike tapmine, vägistamine, orjastamine ja muu samaväärne kuulub inimsusevastaste kuritegude alla, eeldab see, et kuriteod hõlmavad laialt levinud (ingl k *widespread*) või süstemaatilist (ingl k *systematic*) vägivalda.²²⁸

Vägivald on laialt levinud, kui see hõlmab rünnakut, mis on läbi viidud suurel geograafilisel alal või ka väikesel alal, kui see on suunatud suure hulga tsiviilisikute vastu. See peab olema organiseeritud ja järgima teatud mustrit. Rünnakut saab pidada organiseerituks, kui see ei ole spontaanne ja selles ei esine isoleeritud vägivallaakte. Mõiste "süstemaatilisus" tähendab vägivallaaktide organiseeritud olemust ja nende juhuslikku esinemise ebatõenäolisust.²²⁹ Järelikult hõlmab tsiviilelanikkonna kaitse põhimõtte ka neid tegusid, mis ei ole otseselt määratletud inimsusevastaste kuritegudena. Ka Gareth Evans, kes juhtis kaitsmise kohustuse väljatöötamise töögruppi 2001. aastal, rõhutas, et vajadus uue kontseptsiooni järele oli tingitud sellest, et tsiviilelanikkonna kaitse ei hõlmanud massilisi kuritegudesid, nagu seda oli Rwanda genotsiid 1994. aastal.²³⁰ Magistritöö autori hinnangul seisneb siinkohal ka olulisem põhjus, miks kaitsmise kohustust tuleb eristada tsiviilelanikkonna kaitsest. Kui Julgeolekunõukogu annab mandaadi jõu kasutamiseks tsiviilelanikkonna kaitse kontekstis,

²²³ K. Annan, viide 221, lk 8.

²²⁴ *Ibid*, lk 12.

²²⁵ UN General Assembly, viide 11, artikkel 138.

²²⁶ Report of the Secretary-General, viide 16, artikkel 10(b).

²²⁷ UN Security Council. 6216th meeting, U.N. Doc. S/PV.6216 (11.11.2009), lk 10. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6216 (11.03.2018).

²²⁸ Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, viide 25.

²²⁹ Paragrahvid 395 -397, Pre-Trial Chamber 1, *Katanga* decision, ICC-01/04-01/07-717 (01.10.2008).

²³⁰ G. Evans, viide 19, lk 21.

siis see hõlmab ka sellist tsiviilelanikkonna vastast vägivalda ennetamist ja ärahoidmist, mis ei ole veel saavutanud massilise mõõdme. See tähendab, et mandaat jõu kasutamiseks on ühtlasi laiem.

Keelu ulatusega seondub ka keelu absoluutsuse küsimus. Nimelt on tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusele iseloomulik, et rakendub rahvusvaheline humanitaarõigus, rahvusvaheline inimõiguste kaitse ja põgenike õigus.²³¹ See tähendab, et keelatud on muuhulgas tsiviilelanike sihilik tapmine,²³² mittediskrimineeriva ja mitteproportsionaalse jõu kasutamine.²³³ Samuti rõhutab Julgeolekunõukogu oma resolutsioonides aeg-ajalt, et konflikti pooled kannavad esmast kohustust võtta kasutusele kõik vajalikud meetmed tsiviilelanike kaitsmiseks.²³⁴ Erinevus seisneb selles, et tsiviilelanikkonna kaitse põhimõtte tunnistab nn „kõrvalkahju“ mõistet (ingl k *collateral damage*).²³⁵ See tähendab, et kui konflikti pool kasutab proportsionaalset ja diskrimineerivat jõudu või kui on teinud kõik endast oleneva tsiviilelanikkonna kaitseks, siis kahju elanikkonna seas on aktsepteeritav. See omakorda tähendab, et keeld ei ole siinkohal absoluutne. Seevastu kaitsmise kohustuse puhul on keeld absoluutne, selle rikkumiseks ei ole rahvusvahelises õiguses õigustust põhimõttes sisalduvate *jus cogens* normide tõttu.

Kaitsmise kohustuses sisalduvad *jus cogens* normid toovad esile täiendava elemendi, mis eristab seda tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusest: nimelt kehtib kaitsmise kohustus alati, sõltumata sellest, kas toimub relvastatud konflikt või mitte.²³⁶ Tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustus seevastu rakendub üksnes relvastatud konfliktide ajal.²³⁷ ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on rõhutanud, et massilised kuriteod võivad suurema tõenäosusega aset leida küll relvastatud konfliktide ajal, kuid mitte kõik relvastatud konfliktid ei too kaasa massilisi kuritegusid ja mitte kõik massilised kuriteod ei leia aset relvastatud konfliktide ajal.²³⁸

Järgmine element, mis eristab kaitsmise kohustust tsiviilelanikkonna kaitse põhimõttest, puudutab *rationae personae* küsimust. Kaitsmise kohustus rõhutab riikide kohutsust kaitsta

²³¹ UN Security Council. 4046th meeting, U.N. Doc. S/PV.4046 (17.09.1999), lk 6. Kättesaadav: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4046\(Resumption2\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4046(Resumption2)) (11.03.2018);

Vt lisaks: UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009), lk 3.

²³² UN Security Council. Resolution 1265, U.N. Doc. S/RES/1265 (17.09.1999), lk 2.

²³³ UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009), lk 3.

²³⁴ *Ibid*, 1-2.

²³⁵ K. Annan, viide 221, lk 1.

²³⁶ M. C. Bassiouni, viide 26, lk 68.

²³⁷ Report of the Secretary-General, viide 49, lk 4.

²³⁸ Report of the Secretary-General, viide 40, artikkel 12.

oma elanikkonda.²³⁹ Siin ei eristata tsiviilelanikke ega kombatante, kodanikke ega välismaalasi, vaid tähelepanu on suunatud kogu elanikkonnale.²⁴⁰ Tsiviilelanikkonna kaitse seevastu on adresseeritud tsiviilelanike kaitsele relvastatud konfliktides ning suurima tähelepanu all on eeskätt haavatamad grupid. Nendeks on naised, lapsed (eeskätt tüdrukud²⁴¹), põgenikud ja riigisiselt ümberasunud isikud.²⁴² Lisaks võivad tähelepanu all olla ka näiteks humanitaarabi osutav personal jne.²⁴³

Lisaks on märgitud, et kahe põhimõtte vaheline erisus seisneb ka nende asukohas õigussüsteemides: nimelt on kaitsmise kohustus antud idee kohaselt osa *jus ad bellum*'ist ja tsiviilelanikkonna kaitse aga *jus in bello*'st.²⁴⁴ Magistritöö autori hinnangul ei ole selline eristamine aga korrektne, sest kaitsmise kohustuse osas arvestab see üksnes kolmandat sammast, mis sisaldab kollektiivseid meetmeid riigi vastu. See ei võta arvesse esimest kahte sammast. Tuleb rõhutada, et riikide kohustus kaitsta oma elanikkonda nelja kuriteo liigi eest kehtib alati, sh ka relvastatud konfliktide ajal. Teiseks tuleb lähtuda, et rahvusvahelise kogukonna abi osutamine ei ole aktuaalne üksnes rahuajal, vaid eriti oluliseks on see just relvastatud konfliktide ajal. Seetõttu omab kaitsmise kohustus kokkupuudet ka *jus in bello*'ga. Vaieldav on ka seisukoht, et tsiviilelanikkonna kaitse omab kokkupuudet üksnes ühe õigussüsteemiga. Nimelt võib Julgeolekunõukogu relvastatud jõu mandaadi andmisel arvesse võtta ka tsiviilelanikkonna vastast vägivalda. Kõige paremini ilmestab seda Julgeolekunõukogu resolutsioon nr 1265, milles rõhutati valmisolekut rakendada kollektiivseid meetmeid relvastatud konfliktides, kus tahtlikult rünnatakse tsiviilelanikke või kui neile takistatakse humanitaarabi andmist.²⁴⁵ Järelikult, kui tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustus on aluseks relvastatud jõu kasutamiseks, siis omab ka see põhimõte kokkupuudet *jus ad bellum* õigussüsteemiga.

ÜRO peasekretär Ban Ki-moon on tunnistanud, et kaitsmise kohustus jagab ühiseid elemente tsiviilelanikkonna kaitse kontseptsiooniga²⁴⁶ ning seetõttu võib väita, et need on omavahel ka väga lähedalt seotud.²⁴⁷ Kuid ta rõhutas, et neil on eraldiseisvad eeltingimused ja

²³⁹ UN General Assembly, viide 11, artikkel 138.

²⁴⁰ Report of the Secretary-General, viide 40, artikkel 5.

²⁴¹ UN Security Council, viide 232.

²⁴² *Ibid.* Vt lisaks: K. Annan, viide 221, lk 2-3; UN Security Council. Resolution 1674, U.N. Doc. S/RES/1674 (28.04.2006).

²⁴³ Statement by the President of the Security Council. U.N. Doc. S/PRST/2009/1 (14.01.2009), lk 7 ja 24. Kättesaadav: <http://undocs.org/S/PRST/2009/1> (02.12.2018).

²⁴⁴ J.-B. J. Vilmer, viide 215, lk 20.

²⁴⁵ UN Security Council, viide 232.

²⁴⁶ Report of the Secretary-General, viide 42, artikkel 2.

²⁴⁷ K. Annan, viide 221, lk 15.

eesmärgid.²⁴⁸ Ta märkis, et relvastatud konfliktide ennetus, mis on osa tsiviilelanikkonna kaitsest, ja massiliste kuritegude ennetus, mis on osa kaitsmise kohustusest, on omavahel küll väga lähedalt seotud, kuid need ei ole sünonüümid. See tähendab, et kui keskenduda üksnes konfliktide ennetamisele, siis tekib oht, et massiliste kuritegude ennetus jääb tagaplaanile. Massilised kuriteod võivad aga aset leida ka rahu ajal.²⁴⁹ Riigid peavad jätkama oma elanikkonna kaitsmisega ka konfliktide ajal ning konfliktid ei tohi olla riigile oma tegevusetuse õigustuseks.²⁵⁰

Kokkuvõtvalt saab väita, et kaitsmise kohustus ja tsiviilelanikkonna kaitse kohustus on eraldiseisvad põhimõtted. Seda esiteks põhjusel, et neil on erinev ajalooline taust. Teiseks rõhutab kaitsmise kohustus eeskätt riikide vastutust oma elanikkonna kaitsele, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse keskendub konflikti osapooltele. Kolmandaks on kaitsmise kohustus oma olemuselt kitsas, mis keskendub üksnes nelja kuriteoliigi ennetamisele ja tõkestamisele, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse tegeleb ka muude kuriteoliikidega, sh relvastatud konfliktide ennetusega üldiselt. Neljandaks rakendub kaitsmise kohustus alati, sh rahuajal, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse rakendub üksnes relvastatud konfliktides. Viiendaks tuleb arvestada, et kaitsmise kohustuse keelud on absoluutsed, mille rikkumiseks ei ole õigustust, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse akstepteerib teatud määral kahju, kui kasutatakse proportsionaalset ja diskrimineerivat jõudu. Kuuendaks keskendub kaitsmise kohustus kogu elanikkonnale kaitsele, tegemata vahet gruppidel, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse keskendub tsiviilelanikele ning tähelepanu on suunatud eeskätt haavatamatele gruppidele. Sellest saab omakorda järeldada, et Julgeolekunõukogu resolutsioonide analüüsimisel tuleb olla ettevaatlik, sest arvestades tsiviilelanikkonna kaitse kohustuse ja kaitsmise kohustuse erisusi, võib nende segamini ajamine viia ekslike järeldusteni.

²⁴⁸ Report of the Secretary-General, viide 49, lk 5.

²⁴⁹ Report of the Secretary-General, viide 40, artikkel 13.

²⁵⁰ *Ibid*, artikkel 28.

2.1.2. Resolutsiooni nr 1973 (Liibüa) sõnastus

Julgeolekunõukogu võttis resolutsiooni nr 1973 vastu 17. märtsil 2011. aastal. Selles rõhutati muu hulgas Liibüa ametivõimude vastutust elanikkonna kaitsel ja relvastatud konfliktide osapoolte kohustust võtta kasutusele kõik jõukohased meetmed tsiviilelanike kaitse tagamiseks. Resolutsioonis volitatakse liikmesriike võtma kasutusele kõik vajalikud meetmed, et kaitsta tsiviilelanikke ja nende poolt asustatud alasid Liibüa võimude rünnakute eest. Samuti anti volitus lennukeelu alade rajamiseks, mille eesmärgiks oli tsiviilelanike kaitse.²⁵¹ Antud resolutsiooni sõnastust on palju kritiseeritud. Nimelt nähtub sissejuhatusest, et selles on viited nii kaitsmise kohustuse esimesele sambale kui ka tsiviilelanike kaitsmise kohustusele²⁵² ning seetõttu on esinenud vaidluseid, millise põhimõttega jõu kasutamine üldse seotud oli.²⁵³

Julgeolekunõukogu 17.03.2011 kohtumise protokollist nähtub, et liikmesriikide esindajad viitasid kaitsmise kohustusele oma sõnavõttudes väga vähe.²⁵⁴ Pigem hoidusid liikmesriikide esindajad oma sõnavõttudes kaitsmise kohustusele viitamisest, vaid selle asemel kasutati laialdaselt tsiviilelanikkonna kaitset kui peamist põhjust jõu kasutamiseks.²⁵⁵ Julgeolekunõukogus viitasid kaitsmise kohustusele oma sõnavõttudes üksnes kahe riigi esindajad: Kolumbia esindaja märkis, et ta hääletas resolutsioonis rakendatavate meetmete poolt, et kaitsta tsiviilelanikkonda valitsuse rünnakute eest. Tema sõnul oli valitsus oma tegevuse ja avaldustega näidanud, et ei ole valmis täitma oma rahvusvahelist kohustust oma elanikkonna kaitsel.²⁵⁶ Ka Lõuna Aafrika-Vabariigi (LAV) esindaja sõnavõttus leidub viiteid kaitsmise kohustusele. Ta märkis, et LAV hääletas resolutsiooni poolt, sest Julgeolekunõukogu tegutses vastutustundlikult kaitsmise kohustuse rakendamisel, et päästa tsiviilisikute elusid, kes seisavad silmitsi Liibüa ametivõimude poolt toime pandud jõhkrate vägivaldaaktidega.²⁵⁷

Ka siseriiklikes avaldustes hoidusid liikmesriigid kaitsmise kohustusele viitamisest ning valdavalt puudutasid arutelud tsiviilelanike kaitse kohustust. Näiteks on põhjalikumalt uuritud

²⁵¹ UN Security Council, viide 213, paragrahvid 4 ja 6.

²⁵² *Ibid.* Vt lisaks: A. Hehir, viide 183, lk 147.

²⁵³ J. Gifkins, viide 193, lk 19.

²⁵⁴ UN Security Council. 6498th meeting, U.N. Doc. S/PV.6498 (17.03.2011), lk 7. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498 (11.03.2018); Vt lisaks: A. Hehir, viide 183, lk 147.

²⁵⁵ A K. R. Nossal. The Use – and Misuse – of R2P: The Case of Canada. In *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Palgrave Macmillan: London. 2013, lk 111, 115-116.

²⁵⁶ UN Security Council, viide 254.

²⁵⁷ *Ibid.*, lk 7.

Kanada valitsuse selleagseid avalikke seisukohti Liibüa küsimuses. Uuringust nähtub, et valitsust isegi kritiseeriti, sest kaitsmise kohustusele viitamisest hoiduti tahtlikult.²⁵⁸ Ehkki Kanada ei olnud sel ajal Julgeolekunõukogu liige, ilmestab see tolelaegset lääneriikide retoorikat. Nimelt ei rõhutanud Liibüa kontekstis tsiviilelanike kaitset mitte üksnes Kanada valitsus, vaid seda tegid ka USA, Suurbritannia ja Prantsusmaa esindajad. Kõige paremini illustreerivad seda Prantsusmaa, Suurbritannia ja USA presidentide ühised sõnavõtted, kus eranditult viidati tsiviilelanike kaitsmisele.²⁵⁹

Ühelt poolt võib väita, et tsiviilelanikkonna vastane vägivald on osa kaitsmise kohustusest, sest nagu ka resolutsiooni sissejuhatuses sõnastati, oli Liibüas toimuv tsiviilelanikkonna vastane vägivald oma olemuselt laialt levinud ja süstemaatiline, mis võis viia inimsusevastaste kuritegude toimepanemiseni.²⁶⁰ Samas tekib küsimus, miks liikmesriigid siiski hoidusid kaitsmise kohustusele viitamisest ning seda tegid ka riigid, mis olid varem antud põhimõtte suhtes üles näidanud tugevat toetust?

Üheks põhjuseks, miks Julgeolekunõukogu liikmed hoidusid kaitsmise kohustusele viitamisest, oli hirm veto õiguse rakendamise ees. Nimelt oli kaitsmise kohustus sel ajal võrdlemisi uus kontseptsioon, mille kohta leidus viiteid kõigest neljas varasemas Julgeolekunõukogu resolutsioonis.²⁶¹ Lääneriigid kartsid seetõttu, et põhimõttele avalik viitamine oleks võinud skeptilisemates riikides tekitada umbusku ja see oleks võinud vähendada toetust rakendatavatele meetmetele, sh interventsioonile.²⁶²

Magistritöö autori hinnangul lisandub hirmule veel üks põhjus, miks riikide esindajad võisid kaitsmise kohustuse kontekstis viidata hoopis tsiviilelanikkonna kaitse kohustusele. Nimelt jääb Julgeolekunõukogu istungite protokollidest mulje, et riikide esindajatel võis sel ajal olla ekslik arusaam kaitsmise kohustuse ja tsiviilelanikkonna kaitse kohustuse samasusest või nende kattuvusest. Selline arusaam peegeldub näiteks mitmete Julgeolekunõukogu liikmesriikide esindajate avaldustes ja hinnangutes.²⁶³ Näiteks 2009. aastal kirjeldas Venemaa esindaja Vitali Tšurkin tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustust kolme samba alusel, mis

²⁵⁸ A K. R. Nossal, viide 255, lk 116.

²⁵⁹ Vt näiteks: D. Cameron, B. Obama, N. Sarkozy. The bombing continues until Gaddafi goes. Kättesaadav: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocan/libya/8452877/The-bombing-continues-until-Gaddafi-goes.html> (06.03.2018); Vt lisaks: A K. R. Nossal, viide 255, lk 124; A. Hehir, viide 183, lk 148.

²⁶⁰ UN Security Council, viide 213.

²⁶¹ Vt ülevaadet: Global Centre for the Responsibility to Protect, viide 9.

²⁶² A. Hehir, viide 183, lk 148.

²⁶³ Mitte ainult liikmesriikide esindajaid ei aja need põhimõtted segadusse, vaid seda eksimust on esinenud ka autoritel. Vt nt V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 53.

tegelikult on kaitsmise kohustuse lahutamatu osa.²⁶⁴ Sellest võib järeldada, et V. Tšurkin oli esitluse tegemise ajal arusaamisel, et nimetatud põhimõtted on sünonüümid. Põhimõtete kattuvust ilmestab Horvaatia välisasjade ja Euroopa integratsiooni minister Gordan Jandroković, kes teatas, et kaitsmise kohustus on tsiviilelanikkonna kaitse lahutamatu osa.²⁶⁵ Liikmesriikide esindajate eksliku arusaama laiemat levikut ilmestab ka Venemaa esindaja Sergei Karevi sõnavõtt 2012. aastal, milles ta väljendas muret nende põhimõtete võrdsustamise pärast. Ta rõhutas, et Venemaale teeb muret tendents, et rahvusvahelise humanitaarõiguse norme, mis seonduvad tsiviilelanikkonna kaitsega relvastatud konfliktides, omistatakse kaitsmise kohustusele.²⁶⁶

Kokkuvõtvalt, kui lähtuda resolutsiooni nr 1973 sõnastusest ja istungil tehtud sõnavõttudest, siis võib jääda mulje, et jõu kasutamise mandaat anti pigem tsiviilelanikkonna kaitse põhimõtte raames. Samas tuleb arvestada, et mitmed riigid hoidusid sel ajal tahtlikult kaitsmise kohustusele viitamisest, kuna kartsid skeptiliste riikide poolset veto-õiguse kasutamist. Samuti ka seda, et mitmetel liikmesriikide esindajatel võis olla ekslik arusaam põhimõtete kattuvusest või samatähenduslikkusest. Seetõttu on keeruline teha ka järeldust, millist põhimõtet liikmesriigid tegelikult silmas pidasid. Kui aga arvestada, et Liibüa interventsioon on pärvinud palju tähelepanu just kaitsmise kohustuse kontekstis, siis ei saa ka magistritöös seda jätta käsitlemata.

2.2. Liibüa interventsioon

ÜRO ja regionaalsed organisatsioonid suunasid oma tähelepanu olukorrale Liibüas juba 2011. aasta veebruaris, kui inimõiguste olukord riigis halvenes. Eriti teravat tähelepanu pälvisid Liibüa julgeolekujõudude vägivaldsed protesteerijate repressioonid ja kolonel Gaddafi ähvardused, mis kohati sarnanesid Rwanda genotsiidi läbiviijate ähvardustele, kui tema sõjaväeüksused piirasid Benghazi linna.²⁶⁷ 26. veebruaril võtsid Julgeolekunõukogu liikmed vastu resolutsiooni nr 1970, milles rõhutati Liibüa valitsuse vastutust oma elanikkonna kaitsele, nõuti kohest vägivalda lõpetamist, riigis toimuv otsustati suunata Rahvusvahelise Kriminaalkohtusse, sätestati sanktsioonid kolonel Gaddafile, tema

²⁶⁴ V. Churkin. UN Security Council. 6216th meeting, U.N. Doc. S/PV.6216 (11.11.2009), lk 16. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6216 (11.03.2018).

²⁶⁵ *Ibid*, lk 11.

²⁶⁶ UN Security Council. 6790th meeting, U.N. Doc. S/PV.6790 (25.06.2012). Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6790 (11.03.2018).

²⁶⁷ A K. R. Nossal, viide 255, lk 110.

pereliikmetele ja teistele lähedal seisvatele isikutele ning kehtestati relva embargo.²⁶⁸ 17. märtsil 2011. aastal võttis Julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni nr 1973, milles rõhutati taaskord Liibüa valitsuse vastutust oma elanikkonna kaitsel, nõuti relvarahu kehtestamist Liibüas ja tsiviilelanike vastaste rünnakute lõpetamist. Lisaks lubas resolutsioon ÜRO liikmesriikidel ja rahvusvahelistel organisatsioonidel kooskõlastatult Julgeolekunõukoguga rakendada kõiki vajalikke meetmeid, et kaitsta tsiviilelanikke ja tsiviilelanike poolt asustatud alasid rünnakute eest, samas välistades välismaise okupeerimise mistahes Liibüa territooriumil. Resolutsiooniga kehtestati ühtlasi lennukeelu alad Liibüa õhuruumis, et kaitsta tsiviilisikuid. Lubatud olid üksnes lennud humanitaarsetel eesmärkidel ja need, mis olid vajalikud resolutsiooni jõustamise tagamiseks.²⁶⁹

Algselt ei olnud üksmeelt, kas NATO oleks pidanud võtma mingi rolli Liibüa suhtes rakendatud resolutsioonide elluviimisel. Pärast resolutsiooni vastuvõtmist järgnevatel päevadel alustati Gaddafi vägede vastaste õhurünnakutega, kus Prantsusmaa, Suurbritannia ja USA moodustasid nn "vabatahtlike koalitsiooni". Kuigi USA juhitud operatsioon oli juba käimas, arutasid NATO liikmed alles seda, kas allianss peaks osalema tervikuna selles tegevuses. NATO-s ei valitsenud selles küsimuses üksmeelt, sest mõned liikmed olid vähem entusiastlikud. Näiteks Prantsusmaa oli vastu NATO osalusele põhjusel, et see kahjustaks Araabia riikide rolli konflikti lahendamisel. Saksamaa toetas mittesõjalisi vahendeid. Türgi oli sekkumise motiivide suhtes skeptiline, väites, et selle põhjuseks olid pigem naftahuvid kui tsiviilelanike kaitse. Mõned liikmed olid mures, et NATO tegevus võib minna kaugemale relvaembargo rakendamisest ja lennukeelu tsoonide rajamisest. Lõpuks jõuti siiski kokkuleppele ning NATO võttis kontrolli ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide nr 1970 ja 1973 alla kuuluvate operatsioonide kõikide aspektide üle. 31. märtsil 2011. aastal alustas NATO operatsiooni "*Unified Protector*", võttes ametliku vastutuse relvaembargo jõustamise ja rünnakute alla langenud tsiviilelanikkonna kaitse eest.²⁷⁰

NATO kampaania kestis 2011. aasta oktoobrini, mil NATO korraldas pommitamiskampaania, mis oli suunatud valitsuse vägedele, juhtimiskeskustele ja ka Gaddafi enda vastu. NATO õhurünnakute tagajärjel ja mässuliste kasvava võimekuse tõttu, hakkasid mässulised valitsemissektori kontrolli all olevaid piirkondasid endale haarama ning 20. augustil võeti

²⁶⁸ UN Security Council, viide 209.

²⁶⁹ UN Security Council, viide 213.

²⁷⁰ A. Orford. NATO, Regionalism, and the Responsibility to Protect In Charter of the North Atlantic Treaty Organisation together with Scholarly Commentaries and Essential Historical Documents. 06.06.2015, lk 10. Kättesaadav: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2863361 (11.03.2018).

kontroll Liibüa pealinn Tripoli üle. 20. oktoobril tapeti Gaddafi. Operatsioon „*Unified Protector*“ lõpetati 11 päeva hiljem, 31. oktoobril.²⁷¹

2.2.1. NATO tõlgendused resolutsioonile nr 1973

Liibüa interventsioon ning NATO tegevus on pälvinud väga palju kriitikat. Seda eeskätt põhjusel, et NATO justkui ületas resolutsioon nr 1973 sätestatud jõu kasutamise mandaadi piire, sest tsiviilelanike kaitse läks üle režiimi muutuseks.²⁷² Juba mõne nädala jooksul pärast seda, kui NATO alustas oma operatsiooni, hakkasid mitmed riigid väljendama muret, et õhurünnakud režiimi vastu ületavad Julgeolekunõukogu mandaati. Näiteks 19. märtsil 2011. aastal kutsus Aafrika Liidu kõrgetasemeline komitee peatama viviitamatult NATO rünnakud Gaddafi valitsuse vastu. Brasiilia, Venemaa, India, Hiina ja Lõuna-Aafrika Vabariigi esindajad väljendasid korduvalt muret, et tsiviilelanikkonna kaitse on nimetatud rünnakutega ületatud ning NATO interventsioon on hägustanud tsiviilelanikkonna kaitse ja režiimi muutuse piire.²⁷³ Ka NATO liikmesriikides leidis kriitikuid, kes väljendasid sarnast seisukohta.²⁷⁴

Hoolimata mõne liikmesriigi skeptilisest suhtumisest, tõlgendasid NATO valitsused tsiviilkaitse mandaati laialdaselt. NATO lähtus oma tõlgendusel resolutsiooni nr 1973 osast, mis sätestas, et tsiviilelanikkonda ja tsiviilelanikega asutatud piirkondi tuleb kaitsta kõikide vajalike meetmetega (ingl k *all necessary measures*). Jõu kasutamisele oli NATO esindajate hinnangul üks piirang: igasugune välisriigi okupatsioon mistahes Liibüa territooriumil oli välistatud.²⁷⁵ See tähendas, et esines keeld kasutada maavägesid ja samuti esines piirang konfliktjärgseks missiooniks.²⁷⁶ Režiimi muutust on NATO esindajad põhjendanud paratamatusena, sest see oli eelduseks tsiviilelanikkonna kaitseks. Nimelt toimub elanikkonna kaitsmine millegi või kellegi eest ning Liibüa puhul oli interventsiooni eesmärgiks elanikkonna kaitse režiimi vägede eest. Seetõttu tõi see kaasa arusaama, et elanikkonna

²⁷¹ *Ibid*, lk 10

²⁷² A. Carati. Responsibility to protect, NATO and the problem of who should intervene: reassessing the intervention in Libya. In *Global Change, Peace & Security*, 29:3, lk 18.

Kättesaadav: <https://air.unimi.it/retrieve/handle/2434/438506/690419/Paper%20TSA%202016%20-%20Carati.pdf> (27.02.2019).

²⁷³ A. Orford, viide 270, lk 11.

²⁷⁴ *Ibid*, lk 12; Vt lisaks: I. Davis. NATO Watch: How good is NATO after Libya? Kättesaadav: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3658-how-good-is-nato-after-libya-> (27.02.2019).

²⁷⁵ UN Security Council, viide 213, paragrahv 4.

²⁷⁶ A. Carati, viide 272, lk 17.

kaitseks oli režiimi muutus möödapääsmatu.²⁷⁷ Sellele viitasid NATO esindajate ja liikmesriikide liidrite mitmed avalikud sõnavõtted, milles nad märkisid, et Liibüa resolutsiooni eesmärgiks oli elanikkonna kaitse, mitte Qaddafi kõrvaldamine võimult. Kuid samas nägid nad võimatuna kujutada ette Liibüa tulevikku, kui Qaddafi oleks võimul.²⁷⁸

2.2.2. Venemaa arusaam kaitsmise kohustusest Liibüa näitel

Kaitsmise kohustusele on ette heidetud, et selle rakendamine ei väljenda globaalset konsensust. Kuigi 2005. aastal sai põhimõtte ÜRO liikmesriikidelt toetuse, on paljud riigid siiski arvamusel, et põhimõttes domineerivad üksnes liberaalsete lääneriikide seisukohad.²⁷⁹ Üheks selliseks riigiks on Venemaa, mida on peetud ühtlasi kaitsmise kohustusele klassikaliseks vastaseks.²⁸⁰ Ka 2005. aastal oli Venemaa üks neist vähestest riikidest, mis oli vastu põhimõtte globaalsele aktsepteerimisele, kuid mis muutis oma meelt üksikute Aafrika riikide mõjul.²⁸¹ Venemaa jätkuvat skeptilist suhtumist kaitsmise kohustuse vastu ilmestab selle mainimine Venemaa välispoliitika doktriinis. Selles märgitakse, et Venemaa kavatses ära hoida rahvusvahelise õigusega vastuolevad militaarinterventsioonid või teised välissekkumised, kui need on toime pandud kaitsmise kohustuse rakendamise ettekäändel.²⁸²

Venemaa skeptilist või kohati ka negatiivset suhtumist kaitsmise kohustuse vastu on põhjendanud eeskätt Kosovo interventsioon.²⁸³ Kosovo kogemust peetakse ühtlasi ka nurgakiviks, millal Venemaast sai normatiivses mõtlemises lääneriikidele rivaal.²⁸⁴ Umbes sel ajal hakkas Venemaa rõhutama humantaarinterventsioonide kahjulikke tagajärgi, mis tõi endaga kaasa laiema negatiivse suhtumise lääneriikide tõlgendustele.²⁸⁵ Täna peetakse Venemaad riigiks, mis on näidanud üles suurimat energiat rahvusvahelise õiguse kujundamisele ja lääne tõlgenduste kritiseerimisele.²⁸⁶ Venemaa seisukohtade analüüsimise olulisust toetab lisaks fakt, et ta kuulub ÜRO Julgeolekunõukogu alaliste liikmete hulka. See

²⁷⁷ *Ibid*, lk 19.

²⁷⁸ A. Orford, viide 270, lk 11; Vt lisaks: B. Obama, D. Cameron, N. Sarkozy, 'Libya's Pathway to Peace', New York Times, 14.04.2011, Kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html> (27.02.2019).

²⁷⁹ E. Newman, viide 142, lk 131.

²⁸⁰ J.-B. J. Vilmer, viide 215, lk 104; Vt lisaks: D. Averde, L. Davies, viide 184, lk 813.

²⁸¹ G. Evans, viide 19, lk 24.

²⁸² Artikkel 26c. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Kättesaadav: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2542248 (11.03.2018).

²⁸³ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 51.

²⁸⁴ O. Antonenko, Russia, NATO and European Security after Kosovo. In *Survival, Global Politics and Strategy*, 41, 4, 2010, lk 124-144.

²⁸⁵ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 57.

²⁸⁶ L. Mälksoo. *Russian Approaches to International Law*. Oxford University Press: Oxford. 2015, lk 11.

tähendab, et näiteks kollektiivsete meetmete rakendamine ja selle läbi kogu põhimõtte efektiivsus sõltub sellest, et Julgeolekunõukogu alaliste liikmete vahel ei oleks vastasseisu, mis omakorda tooks kaasa veto õiguse rakendamise.²⁸⁷

Antud alapeatükis analüüsiti Venemaa seisukohti nii Liibüa kui ka Süüria küsimuses. Kuigi ühelt poolt on vaieldud, et Venemaa käitumine Süürias on tuginenud olulises osas tema pragmaatilistele huvidele, siis teiselt poolt on autoreid, kes on veendunud, et Venemaa esindajate hinnangud Liibüa interventsioonile ja seisukohad Süüria küsimuses peegeldavad kogumis ka Venemaa põhimõttelisi seisukohti kaitsmise kohustuse kontekstis.²⁸⁸ Ka Venemaa esindaja V. Tšurkin on Julgeolekunõukogus rõhutanud, et situatsiooni Süürias ei saa vaadelda eraldiseisvana Liibüa kogemusest.²⁸⁹ Kahe konflikti vahelist seotust ilmestab lisaks see, et Venemaa kasutas nn „Liibüa mudeli“ kriitikat, et õigustada oma tugevat positsiooni Süüria osas.²⁹⁰

Üldiselt on rõhutatud, et Venemaa arusaama rahvusvahelisest õigusest iseloomustab ÜRO põhikirja tekstilähedane tõlgendamine.²⁹¹ Selline lähenemine esineb ka kaitsmise kohustuse puhul. Esiteks analüüsib Venemaa kõiki dokumente ja seisukohti kitsalt 2005. aasta lõppdokumendi raamistikus. Näiteks on Venemaa kritiseerinud mõiste „massilised kuriteod“ (ingl k *mass atrocities*) kasutamist. Kuna 2005. aasta lõppdokument nimetab konkreetselt nelja kuriteoliiki, siis massiliste kuritegude mõiste kasutamine avab Venemaa esindajate sõnul võimaluse tõlgendusteks.²⁹² Teiseks tuleb arvestada, et Venemaa tõlgendab ka Julgeolekunõukogu resolutsioone kitsalt ja sõna-sõnalt. See tähendab, et kui resolutsioonis on mainitud lennukelu alad (ingl k *no-fly zones*), siis peab Venemaa sõnul kogu tegevus sellega ka piirduma.²⁹³

Venemaa seisukohtades võrdub legitiimsus õiguspärasusega.²⁹⁴ See tähendab, et Venemaa mõistab hukka lubamatu jõu kasutamise riigi režiimi vastu. Venemaa ei välista iseenesest jõu

²⁸⁷ A. Hehir, viide 183, lk 152.

²⁸⁸ E. Newman, viide 142, lk 135.

²⁸⁹ UN Security Council. 6627th meeting, U.N. Doc. S/PV.6627 (04.10.2011), lk 4. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627 (11.03.2018)

²⁹⁰ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 59.

²⁹¹ L. Mälksoo, viide 286, lk 175.

²⁹² Russia's Statement at the 2014 UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect [Transcribed]. 08.09.2014. <http://www.global2p.org/media/files/russia-russian.pdf> (11.03.2018).

²⁹³ Interview by D. Medvedev to Financial Times. 20.06.2011. Kättesaadav: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/11630> (11.03.2018); Vt lisaks: V. S. Kotljär. Теория, практика и перспективы концепции „Ответственность по защите“ в свете принципа верховенства международного права в международных отношениях. In Russian year-book of international law, 2013, lk 54.

²⁹⁴ R. Allison, viide 119, lk 12; Vt lisaks: D. A. Verre, L. Davies, viide 184, lk 826.

kasutamist,²⁹⁵ kuid see on aktsepteeritav üksnes tingimusel, et on olemas Julgeolekunõukogu mandaat.²⁹⁶ Antud tingimust silmas pidades tõuseb kaitsmise kohustuse kontekstis esile aga üks probleem: nimelt esineb Venemaa ametlikus seisukohas lääneriikidest erinev arusaam, mida saab lugeda rahvusvahelist julgeolekut ja rahu ohustavaks ning mis seetõttu saab olla Julgeolekunõukogu pädevuses. Venemaa näeb inimõiguste rikkumist eeskätt siseriikliku küsimusena.²⁹⁷ Seevastu režiimi muutust näeb Venemaa piire ületava ohuna. Näiteks rõhutas Venemaa asevälisminister G. Gatilov 2012. aastal, et Liibüa kriisil on olnud regionaalne mõju: režiimi muutus on viinud relvade kontrollimatu levikuni, mis on omakorda destabiliseerinud olukorda naaberriikides, sh Malis.²⁹⁸ Venemaa seisukohta antud küsimuses ilmestab lisaks V. Tšurkini avaldus 11.07.2008. aastal Julgeolekunõukogule esitatud resolutsiooni kavandi nr S/2008/447 Zimbabwe kohta, millega püüti Zimbabwe režiimile määrata sanktsioone, et lõpetada riigis aset leidnud vägivald opositsiooni suhtes. Resolutsioonis viidati muu hulgas ka 2005. aasta lõppdokumendile, millega rõhutati, et inimõiguste kaitse kuulub ÜRO süsteemi ja on osaks kollektiivse julgeoleku vundamendist.²⁹⁹ Suurbritannia esindaja John Sawers märkis oma avalduses, et Julgeolekunõukogu on sageli määratlenud, et riigisisel poliitilisel ebastabiilsusel ja vägivald on tagajärjed laiemale julgeolekule ja rahule, mis nõuab Julgeolekunõukogu poolset reageeringut.³⁰⁰ Venemaa ja Hiina vetostasid resolutsiooni ettepaneku. Venemaa esindaja V. Tšurkin märkis, et probleeme Zimbabwe ei saa lahendada, kui neid kunstlikult püütakse näidata rahvusvahelist julgeolekut ja rahu ohustavana. Ta rõhutas, et just viimasel ajal on hakanud esinema püüdlusi tegelda probleemidega, mis jäävad Julgeolekunõukogu pädevusest välja. Ta kirjeldas seda tegevust illegaalse ja ohtliku tendentsina, mis võib ühel hetkel viia kogu ÜRO süsteemi ümberkorraldamiseni.³⁰¹ Seetõttu saab inimõiguste rikkumine Venemaa ametlikus retoorikas olla rahvusvahelise rahu ja julgeoleku ohuks üksnes siis, kui riik ise pöördub rahvusvahelise kogukonna poole abi saamiseks või kui mingil hetkel Julgeolekunõukogu nii otsustab.³⁰²

²⁹⁵ Artikkel 29, Russian National Security Strategy, 2015.

²⁹⁶ Statement by Russia at the July 2009 General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect, Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (28.04.2017)

²⁹⁷ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 57.

²⁹⁸ G. Gatilov. Опыт кризисного реагирования, или Кого обязано защищать международное сообщество? 06.11.2012. Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/8883> (29.04.2017).

²⁹⁹ UN Security Council. Resolution draft, U.N. Doc. S/2008/447 (11.07.2008). Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/447 (11.03.2018).

³⁰⁰ UN Security Council. 5933rd meeting, U.N. Doc. S/PV.5933 (11.07.2008), lk 8. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5933 lk 8

³⁰¹ *Ibid*, lk 9.

³⁰² V. S. Kotljär. Теория, практика и перспективы концепции „Ответственность по защите“ в свете принципа верховенства международного права в международных отношениях. In Russian year-book of international law, 2013, lk 54.

Seega kaitseb Venemaa eeskätt režiimi stabiilsust³⁰³ ja riigi suveräänsed õigused prevaleerivad inimõiguste kaitse üle.³⁰⁴ Ühesõnaga lähtub Venemaa põhimõttest, et aeg-ajalt on brutaalne ja repressiivne režiim parem, kui interventsioon, mis võib riigi asetada olukorda, kus keskvoim üldse puuduks.³⁰⁵ V. Tšurkin on seda seisukohta ilmestanud ütlusega, et halb rahu on parem, kui hea kaklus (ingl k „*A bad peace is better than a good quarrel*“).³⁰⁶

Siit aga tekib küsimus: kui Venemaa ühelt poolt kritiseerib inimõiguste kaitse üle arutlemist Julgeolekunõukogus, siis kas inimõiguste kaitse saab Venemaa nägemuse kohaselt kuuluda üldse rahvusvahelise kogukonna kompetentsi. Üldiselt Moskva siiski tunnustab rahvusvahelise kogukonna õigust ennetada ja ära hoida massilisi kuritegusid.³⁰⁷ Venemaa kriitika ei ole suunatud kaitsmise kohustusele ja selle eesmärgile üldiselt, vaid debatid puudutavad konkreetseteid meetmeid.³⁰⁸ See tähendab, et Venemaa ei sea kahtluse alla tervet kaitsmise kohustust, vaid kriitika on suunatud üksnes selle rakendamise suhtes, mida ta näeb vahendina režiimi muutmiseks ja demokraatia edendamiseks.³⁰⁹ Näiteks on Venemaa asevälisminister G. Gatilov rõhutanud, et kuna välja ei ole töötatud ühtset lähenemist meetmete rakendamiseks, siis defineerib iga riik need vastavalt oma huvidele. Seetõttu ei valita mitte proportsionaalne meede, vaid see, mis tagab poliitilise eesmärgi saavutamise kõige efektiivsemalt. Sageli on selleks meetmeks just interventsioon. Tema sõnul toovad sellist laadi interventsioonid, isegi kui need on ellu viidid parimate kavatsustega, kaasa suurt kahju tsiviilelanikkonnas.³¹⁰ Ka Venemaa president Vladimir Putin on kritiseerinud Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 1973, mis andis mandaadi kollektiivsete meetmete rakendamiseks Liibüas. Ta märkis, et resolutsioon oli vigane, sest see lubas ükskõik kellel kasutada ükskõik milliseid meetmeid suveräänse riigi vastu.³¹¹ Seetõttu rõhutab Venemaa kaitsmise kohustuse kontekstis just proportsionaalseid meetmeid, mis on oma olemuselt preventiivset, mitte reageerivat laadi.³¹² Rahvusvahelise kogukonna pingutused peaksid

³⁰³ D.Averre, L. Davies, viide 184, lk 826.

³⁰⁴ *Ibid*, lk 174.

³⁰⁵ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 58.

³⁰⁶ V. Churkin. UN Security Council. 7180th meeting, U.N. Doc. S/PV.7180 (22.05.2014), lk 12. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7180 (11.03.2018).

³⁰⁷ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 50.

³⁰⁸ *Ibid*, lk 64.

³⁰⁹ D.Averre, L. Davies, viide 184, lk 814. Vt lisaks: X. Kurowska. Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's positions on responsibility to protect. In *Conflict, Security & Development*, 14, 4, 2014, lk 490.

³¹⁰ G. Gatilov, viide 298.

³¹¹ V. Putin. Путин прокомментировал события в Ливии: досталось и Каддафи, и Вашингтону, и даже Совбезу ООН. Newsru.com (21.03.2011). Kättesaadav: http://www.newsru.com/russia/21Mar2011/putin_libya.html (11.03.2018).

³¹² Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations General Assembly informal, interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”. 05.09.2012. Kättesaadav:

Venemaa esindajate sõnul olema suunatud kõikehõlmava preventiivse strateegia väljatöötamisele, mis on suunatud konflikti põhjuste väljajuurimisele.³¹³ Preventiivsed meetmed peavad tuginema koostööle režiimiga.³¹⁴ Lisaks tuleb arvestada, et Venemaa ametlikus retoorikas peaksid preventiivsed meetmed olema suunatud mitte demokraatia edendamisele, vaid need peaksid pigem arvestama kohalikke ja reaalseid vajadusi, mis hõlbustaks rahutagamismeetmete rakendamist.³¹⁵ Järelikult toetab Venemaa kaitsmise kohustuse kontekstis esimest ja teist sammast.³¹⁶ Esimene sammast seondub Venemaa ametlikus retoorikas riigi legitiimsuse valitsuse stabiilsusega, mis tugevdab riigi suveräänsust.³¹⁷ Näiteks Süüria puhul on Venemaa järjepidev seisukoht olnud, et süürlased ise peavad oma kriisi lahendama. Igasugune vägivald peab seal küll lõppema, kuid samas välistab Venemaa välisriikide interventsiiooni täielikult.³¹⁸ Rahvusvahelise kogukonna rolli näeb Venemaa laiaulatusliku abi osutamises ja preventiivses diplomaatias, et tugevdada riike nende kohustuste täitmisel.³¹⁹ See tähendab, et Venemaa näeb kaitsmise kohustuse teist sammast rahvusvahelise kogukonna tegevuse nurgakivina.³²⁰ V. Tšurkin on märkinud oma avalduses, et rahvusvahelise kogukonna pingutused peaksid olema fookuseeritud kõikehõlmava ennetusstrateegia väljatöötamisele, et välja juurida konfliktide alged. Selle eesmärgiks peab olema pikaajalise poliitilise stabiilsuse ja sotsiaal-majandusliku arengu tagamine, selle asemel, et lihtsalt reageerida igasugusele konfliktile erinevates regioonides.³²¹ Ka Venemaa välispoliitika doktriinis rõhutakse abi andmise kohustust globaalse ja regionaalse rahu ja julgeoleku tagamiseks, mis peab toimuma koostöös asjassepuutuvate riikidega.³²²

http://responsibilitytoprotect.org/Russia%20Statement%20Transcribed_.pdf (11.03.2018).

³¹³ G. Gatilov, viide 298.

³¹⁴ V. Churkin. UN Security Council. 7785th meeting, U.N. Doc. S/PV.7785 (08.10.2016), lk 4. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7785 (11.03.2018). Vt ka: V. Churkin. UN Security Council. 7180th meeting, U.N. Doc. S/PV.7180 (22.05.2014), lk 13. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7180 (11.03.2018).

³¹⁵ D. Averre, L. Davies, viide 184, lk 822; Vt lisaks: M. Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. Russian – Statement at the July 2009 GA Debate on RtoP. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (11.03.2018).

³¹⁶ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 52.

³¹⁷ D. Averre, L. Davies, viide 184, lk 822.

³¹⁸ *Ibid*, lk 822.

³¹⁹ Statement by Russia at the July 2009 General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect, <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (11.03.2018); Loe lisaks: M. Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. Russian – Statement at the July 2009 GA Debate on RtoP. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (11.03.2018).

³²⁰ Viide 312.

³²¹ D. Averre, L. Davies, viide 184, lk 822.

³²² Venemaa Föderatsiooni välispoliitika doktriin, viide 282, artikkel 21.

Kolmanda samba meetmete suhtes on Venemaa umbusaldav, see on kõige vastuolulisem valdkond, millele on osaks saanud ka kõige rohkem kriitikat.³²³ Venemaa leiab, et inimõiguste kaitse ei saa olla õigustuseks legitiimsete valitsuste kukutamiseks.³²⁴ Režiimi legitiimsust saavad kahtluse alla seada üksnes siseriiklikud, mitte aga välisriiklikud tegurid. Seda ilmestab näiteks V. Tšurkini avaldus Süüria küsimuses, milles ta väidab, et Venemaa ei seo end katsetega rakendada ühepoolseid sanktsioone või jõuga režiimi muuta. Ta rõhutas, et Süüria elanikkond väärrib rahumeelset muutust, koos rahvusvahelise kogukonna poolse abi andmisega.³²⁵ Venemaa ametlik seisukoht ei välista otseselt interventsiooni teostamist, kuid seob selle kitsalt nelja kuriteo liigiga ning lubab seda teha ainult erakorralistel juhtumitel ning ÜRO põhikirja alusel.³²⁶ Venemaa seab prioriteediks poliitilised meetmed ning jõudu võib rakendada üksnes viimase abinõuna.³²⁷ Näiteks Liibüa interventsioonile heidetakse ette, et esmalt ei alustatud humanitaar- ega diplomaatilise abi osutamisega.³²⁸ See aga tähendab, et ka Venemaa toetab kaitsmise kohustuse puhul nn järjestikulist meetmete rakendamist ehk Brasiilia eestvedamisel väljatöötatud kohustust kaitsmise ajal (RwP).³²⁹ Venemaa sõnavõttudes muutus Liibüa järgselt domineerivaks interventsiooni läbiviijate vastutuse küsimus³³⁰ ning nn lääneriikide mittejärgestikulist lähenemist on Venemaa esindajad hakanud kohati ka halvustavas mõttes nimetama „Liibüa mudeliks“.³³¹

Venemaa seisukohtade analüüsimine kaitsmise kohustuse kontekstis tekitab küsimusi, sest Venemaa tegevus lähivälismaal, nagu Gruusias ja Ukrainas, läheb vastuollu tema üldiste seisukohtadega. Ühelt poolt viitaks see justkui oma seisukohtade valikulisele tõlgendamisele, samuti ka sellele, et Venemaa poliitiline juhtkond ei ole veel kujundanud selget seisukohta kaitsmise kohustusest.³³² Seda vastuolu on käsitletud ka mitmed autorid ning üheks põhjuseks on toodud, et Venemaa mõtleb justkui kahes normatiivses süsteemis – globaalses ja regionaalses.³³³ See tähendab, et kui Venemaa kõneleb režiimi stabiilsusest ja selle kaitsmise vajadusest, siis see sõnum on suunatud Julgeolekunõukogu alalistele liikmetele. Venemaa

³²³ D. Averre, L. Davies, viide 184, lk 823; V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 55; viide 312.

³²⁴ Venemaa Föderatsiooni välispoliitika doktriin, viide 282, artikkel 45(b).

³²⁵ V. Churkin. UN Security Council. 6627th meeting, U.N. Doc. S/PV.6627 (04.10.2011), lk 5. Kättesaadav: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6627 (11.03.2018).

³²⁶ M. Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. Russian – Statement at the July 2009 GA Debate on RtoP. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (11.03.2018).

³²⁷ V. C. Kotljar, viide 302, lk 54.

³²⁸ *Ibid*, lk 56-57.

³²⁹ Viide 312.

³³⁰ V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 60.

³³¹ V. S. Kotljar, viide 302, lk 56-57; Vt ka: V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 59.

³³² V. Baranovsky, A. Mateiko, viide 206, lk 59.

³³³ R. Allison, viide 119, lk 18-19.

näeb ühepoolsetes interventsioonides Julgeolekunõukogu rolli vähenemist, mis ühtlasi tähendab ka Venemaa enda staatuse ja globaalse rolli vähenemist.³³⁴ Samas tundub, et Moskva ametlikus retoorikas esineb arusaam, et rahvusvaheline õigus sellisel kujul oma lähivälismaaga ei kehti. Väiksemad rahvad on alati vastuvõtlikumad välismõjudele ja seetõttu saavad olla suuriigi mõjupiirkonnas. Seega, kui Moskva rõhutab rahvusvahelist õigust, siis peab ta silma suhteid eeskätt Julgeolekunõukogu alaliste liikmetega, mitte aga naabruses olevate väikeriikidega.³³⁵

Kokkuvõtvalt on võimalik väita, et kuigi üldiselt on jäänud mulje, et Venemaa näitab üles vastasseisu kogu kaitsmise kohustuse suhtes, siis see ei ole päris korrektne. See tähendab, et Venemaa ametlikus retoorikas leidub koht ka antud põhimõttele, kuid põhirõhk on selle esimesel ning teisel sambal ning kriitika on suunatud kolmandale sambale ja eeskätt jõuliste meetmetele. Selline positsioon väljendub ka käitumises: nimelt on Venemaa hoidunud kasutamast veto õigust Julgeolekunõukogu resolutsioonide vastuvõtmisel, mis rõhutavad kaitsmise kohustuse esimest ning teist sammast.³³⁶ Kolmanda samba meetmete suhtes näitab Venemaa üles küll umbusaldust, samas ei välista Moskva oma sõnavõttudes jõu kasutamist. Sellest tulenevalt võib järeldada, et Venemaa lähenemist kaitsmise kohustusele iseloomustavad järgmised elemendid: prioriteet lasub preventiivsetel meetmetel, riik on kaitsmise kohustuse peamine subjekt; meetmed peavad toetuma järjestikulisel põhimõttel ning jõu kasutamine saab olla viimane abiõu ning seda üksnes olukorras, kui mandaadi jõu kasutamiseks annab ÜRO Julgeolekunõukogu.

2.3. Rohingjade kriis Myanmaris

Viimase paari aasta jooksul on rahvusvahelisel tasandil pälvinud palju tähelepanu rohingjade kriis Myanmaris, mida ÜRO peasekretär António Guterres kirjeldas koguni kui viimase aja üht hullemat humanitaarkriisi maailmas.³³⁷ Riigi sõjaväelist režiimi süüdistati etnilises puhastuses,³³⁸ inimsusevastastes kuritegudes ning isegi genotsiidis.³³⁹ Arvestades süüdistustes

³³⁴ L. Mälksoo, viide 286, lk 174;

Julgeolekunõukogu alaliste liikmete rolli ja nende staatuse säilitamist rõhutab Venemaa ka välispoliitika doktriinis, viide 282, artikkel 24(b).

³³⁵ L. Mälksoo, viide 286, lk 175-178.

³³⁶ H. Rae, P. Orchard. Russia and the Responsibility to Protect. In AP R2P Brief. Vol 6:1 (2016), lk 1.

³³⁷ A. Guterres. UN Security Council. 8333th meeting. U.N.Doc. S/PV.8333 (28.08.2018), lk 2. Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8333 (27.02.2019).

³³⁸ Etnilisele puhastusele on viidanud Suurbritannia, USA ja Prantsusmaa esindajad. Vt: UN Security Council. 8179th meeting. U.N.Doc. S/PV.8179 (13.02.2018), lk 6 ja 13. Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8179 (27.02.2019).

esinenud massiliste kuritegude iseloomu, on ilmne, et rahvusvahelisel tasandil oleksid pidanud aset leidma debatid kaitsmise kohustuse rakendamise viiside ja võimaluste üle. Ometi on kriitikat pälvinud ÜRO Julgeolekunõukogu, mis küll käsitles kriisi mitmel istungil, kuid hoolimata kriisi pikaajalisusest suutis vastu võtta kõigest ühe eesistuja avalduse.³⁴⁰ Seetõttu väärrib Myanmaris toimunu tähelepanu ka kaitsmise kohustuse seisukohast.

Kriis algas 25.08.2017. aastal, kui väike grupp Arakan Rohingya Päästearmee (ingl k *Arakan Rohingya Salvation Army*; lühidalt ARSA) liikmeid ründasid Myanmaris sõjaväebaasi, kus tapeti 12 julgeolekutöötajat.³⁴¹ Koheselt algasid vasturünnakud, mille eesmärgiks oli terroristliku ohu elimineerimine. See hõlmas kuudepikkuseid operatsioone, mida hakati nimetama ka „puhastusoperatsioonideks“ (ingl k *clearance operations*). 2018. aasta augustiks olid nende operatsioonide tõttu Bangladeshis põgenenud ca 725,000 rohingjat.³⁴²

12.09.2018. aastal tutvustas ÜRO Inimõiguste Nõukogu ÜRO Peassambleele teabe kogumise missiooni raportit, milles andis ülevaate Myanmaris toimuvast.³⁴³ Selle raporti kohaselt tapeti või haavati „puhastusoperatsioonides“ tuhanded rohingjasid, sealhulgas naised ja lapsed. Naised ja tütarlapsid sageli vägistati³⁴⁴ ning seksuaalne vägivald viidi raporti kohaselt ellu massilises mõõtmes.³⁴⁵ Raportis tõdeti, et operatsioonid viidi läbi laia geograafilise piirkonna ulatuses ja need olid oma olemuselt sarnased.³⁴⁶ Rünnakute olemus, ulatus ja operatsioonide organiseeritus viitasid nende planeeritusele.³⁴⁷ Operatsioone iseloomustati lisaks süstemaatilistena tsiviilelanike ja tsiviilobjektide vastu.³⁴⁸ Kogutud informatsiooni põhjal järeldati aruandes, et toime pandi rasked rahvusvahelised kuriteod.³⁴⁹ Raporti järgi võis tapmistele ulatust ja jõhkruks silmas pidades tegemist olla inimsusevastaste kuritegude või koguni genotsiidiga.³⁵⁰

³³⁹ Paragrahvid 84-88 ja 100. U.N. Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar. Human Rights Council. U.N. Doc. A/HRC/39/64 (12.09.2018).

³⁴⁰ Statement by the President of the Security Council. U.N.Doc S/PRST/2017/22 (06.11.2017).

³⁴¹ Human Rights Council, viide 339, paragrahv 32.

³⁴² *Ibid*, paragrahv 33.

³⁴³ *Ibid*.

³⁴⁴ *Ibid*, paragrahv 36.

³⁴⁵ *Ibid*, paragrahv 38.

³⁴⁶ *Ibid*, paragrahv 34.

³⁴⁷ *Ibid*, paragrahv 35.

³⁴⁸ *Ibid*, paragrahv 59.

³⁴⁹ *Ibid*, paragrahvid 83 ja 100.

³⁵⁰ *Ibid*, paragrahvid 84-85, 88 ja 100.

Lääneriikide esindajad on oma sõnavõttudes viidanud, et Myanmaris leidis aset etniline puhastus. Julgeolekunõukogu alalistest liikmetest on seda rõhutanud Suurbritannia,³⁵¹ USA³⁵² ja Prantsusmaa³⁵³ esindajad. USA esindaja kritiseeris lisaks, et Julgeolekunõukogu on läbikukkunud oma kohustuses tagada rahvusvahelist rahu ja julgeolekut, mida ohustavad sündmused Myanmaris.³⁵⁴

ÜRO Inimõiguste Nõukogu teabe kogumise missiooni raportis leidub palju kriitikat Myanmar valitsuse suhtes. Nimelt oli Myanmar valitsus enda sõnul tegelenud kriisi lahendamisega, kuid raporti kohaselt demonstreeris valitsus oma soovimatust ja võimetust. Näiteks lõi Myanmar *ad hoc* uurimiskomisjonid kuritegude tuvastamiseks ja süüdlaste selgitamiseks, kuid raporti kohaselt ei vastanud need erapooletuse, iseseisvuse ega efektiivse uurimise kriteeriumitele.³⁵⁵

Myanmari esindaja seadis raporti usaldusväärse kahtluse alla ning ei tunnistanud inimõiguste rikkumiste toimepanemist. Tema selgituste kohaselt oli raport vigane, ei olnud erapooletu ning oli poliitiliselt motiveeritud. Nimelt keeldus Myanmar igasugusest koostööst ÜRO inimõiguste kaitse mehhanismidega. See tähendab, et teabe kogumise missiooni ei lubatud riiki, vaid kogu informatsioon koguti põgenikelt, kes olid siirdunud Bangladesh. Kuna missiooni riiki ei lastud, siis põhinesid kõik süüdistused Myanmar esindaja sõnul ebakindlatel tõenditel, millel pole õiguslikku väärtust. Ühtlasi ei toetanud Myanmar seisukohta, et situatsioon Rakhine osariigis ohustaks rahvusvahelist rahu või julgeolekut.³⁵⁶

24.10.2018. aastal tegi Julgeolekunõukogus ettekande ÜRO Inimõiguste Nõukogu teabekogumise missiooni juht, kes andis ülevaate kriisist Myanmaris. Vahetult enne, s.o 18.10.2018, tegid Boliivia Liitvabariik, Hiina, Ekvatoriaal-Guinea ja Venemaa ühise pöördumise, milles taunisid ettekande kuulamist.³⁵⁷ Nad selgitasid, et varem ei ole olnud pretsedenti, et riigi-spetsiifiline Inimõiguste Nõukogu mehhanism oleks teinud ettekande

³⁵¹ J. G. Allen. Security Council. 8179th meeting. U.N.Doc. S/PV.8179 (13.02.2018), lk 6.

³⁵² N. R. Haley, *ibid*, lk 13-14.

³⁵³ A. Gueguen. Security Council. 8333rd meeting. U.N.Doc. S/PV.8333 (28.08.2018), lk 8. Vt lisaks: E. Macron. U.N.G.A. 72-session. U.N.Doc A/72/PV.4, lk 5. Kättesaadav: <https://undocs.org/A/72/PV.4> (27.02.2019).

³⁵⁴ N. R. Haley, viide 351, lk 14.

³⁵⁵ Paragrahvid 96 ja 98, viide 339.

³⁵⁶ H. Do Suan. UN Security Council. 8381th meeting. U.N.Doc. S/PV.8381 (24.10.2018), lk 23-26. Kättesaadav: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.8381 (27.02.2019).

³⁵⁷ Security Council. Letter dated 18 October 2018 from the Permanent Representatives of Bolivia (Plurinational State of), China, Equatorial Guinea and the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council. U.N.Doc S/2018/938. Kättesaadav: <https://undocs.org/S/2018/938> (27.02.2019).

Julgeolekunõukogus. Venemaa ja Hiina esindajate selgituste kohaselt defineerib ÜRO põhikiri ÜRO organite vastutuse ja ülesannete jaotuse. Nad leidsid, et teabe kogumise missioon Myanmaris on erimehhanism ÜRO Inimõiguste Nõukogul ja sel ei ole mandaati teha ettekannet Julgeolekunõukogus. Kuulates antud ettekannet, sekkub Julgeolekunõukogu ÜRO Peaassamblee ja Inimõiguste Nõukogu pädevusse, rikkudes sellega ÜRO põhikirja sätteid ning nõrgestades sellega erinevate ÜRO organite vastutusalasid ja nende rolli.³⁵⁸ 24.10.2018 toimus Julgeolekunõukogus hääletus antud ettekande ärakuulamiseks ning üheksa poolthääle, kolme vastuhääle (Venemaa, Hiina ja Boliivia) ning kolme erapooletu riigi (Ekvatoriaal-Guinea, Etioopia ja Kasahstan) juures leidis see aset.³⁵⁹

Venemaa nõustus Myanmaris kriitikaga selles küsimuses, et teabe kogumise missiooni raport ei põhinenud usaldusväärsetel allikatel. Raport oli Venemaa esindaja sõnul „toores ja mitte-erapooletu“ ja selle arutamine oli Julgeolekunõukogus kahjulik, sest missiooni liikmetel ei lubatud Myanmaris siseneda. Venemaa esindaja selgitas, et raportit kritiseeriti ka Inimõiguste Nõukogu siseselt, sh Venemaa enda delegatsiooni poolt. See andis Venemaa esindaja sõnul tunnistust, et tegemist oli vastuolulise dokumendiga, mille väärtust justkui vähendas ka fakt, et selle arutelu nn „suruti“ Julgeolekunõukogusse. Kuna Myanmar ei teinud missiooniga koostööd, siis ei saa Venemaa esindaja sõnul pidada neid tõendeid, mis on kogutud väljaspool riiki, ka objektiivseteks ega piisavateks. See sama kehtib ka järeldustele, mis on nende tõendite pinnalt tehtud. Venemaa lubas oma sõnavõttudes survemeetodeid kategooriliselt mitte toetada.³⁶⁰

Venemaa esindaja sõnul oli olukord Myanmaris keeruline, kuid riik oli rakendanud meetmeid kriisi lahendamiseks. Ta rõhutas, et põgenikega seotud küsimused on bilateraalselt lahendatav Bangladeshis ja Myanmaris vahel.³⁶¹ Ühtlasi rõhutas vägivallast hoidumist, kuid seda rahvusvahelisel tasandil, et kõik osapooled peaksid austama Myanmaris suveräänsust.³⁶² Kriisi lahendamine eeldab pikaajalist, kannatlikku lähenemist, mitte aga survemeetodeid. Rahvusvahelise kogukonna panust nägi Venemaa jälle abi osutamises.³⁶³

³⁵⁸ Ma Zhaoxu ja V. A. Nebenzia, viide 356, lk 2-3.

³⁵⁹ *Ibid.*, lk 3.

³⁶⁰ Vassily A. Nebenzia, viide 356, lk 2-3 ja 20-21; Vt lisaks: U.N. Press Release: Head of Human Rights Fact-Finding Mission on Myanmar Urges Security Council to Ensure Accountability for Serious Violations against Rohingya, SC/13552 (24.10.2018). Kättesaadav: <https://www.un.org/press/en/2018/sc13552.doc.htm> (27.02.2019).

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² A. A. Polyanskiy, viide 351, lk 20.

³⁶³ V. A. Nebenzia, viide 353, lk 11.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et Venemaa väljendab tugevalt seisukohta, et inimõiguste kaitse peaks kuuluma riigi siseseks küsimuseks, mida maksimaalselt tuleb lahendada bilateraalse läbirääkimistega. Inimõiguste rikkumine ei ole rahusvahelist rahu ega julgeolekut ohustav tegevus, mistõttu ei tohiks Julgeolekunõukogu antud küsimusega ka tegeleda. Riigispetsiifilistel inimõiguste kaitse erimehhanismidel ei ole mandaati teha ettekandeid Julgeolekunõukogus. Kuulates sellelaadseid ettekandeid sekkub Julgeolekunõukogu ÜRO Peaassamblee ja Inimõiguste Nõukogu pädevusse, rikkudes sellega ÜRO põhikirja sätteid ning nõrgestades sellega erinevate ÜRO organite vastutusalasid ja nende rolli. Kaitsmise kohustuse osas toetab Venemaa jätkuvalt järjestikulist lähenemist, rõhutades Myanmar rolli ja vastutust. Ühtlasi leiab kinnitust varasem järeldus, et kaitsmise kohustus on efektiivselt oma esimeses ja teises sambas. Kolmanda samba meetmete suhtes valitseb skeptilisus ning rakendamine on keeruline just Venemaa ja Hiina vastuseisu tõttu. Arvestades aga seda, et kaitsmise kohustuse algne idee oli leida vastus küsimusele, kuidas lahendada humanitaarkriise võimalikult efektiivselt, siis paraku Myanmar juhtum näitab, et vähemalt tänases päevas ei ole kaitsmise kohustus oma esialgset eesmärki saavutanud.

KOKKUVÕTE

Magistritöös lähtuti probleemist, et kaitsmise kohustust puudutavates debattides on suurimaks väljakutseks riikide erinevad tõlgendused, mis võivad kaasa tuua rahvusvahelise kogukonna poolse võimetuse reageerida efektiivselt humanitaarkriisidele. Samas pole täpselt teada, milles vastuolud seisnevad või kuidas need avaldavad mõju kaitsmise kohustuse olemusele ning selle rakendamisele. Sellest tulenevalt oli töö eesmärgiks õiguslike vastuolude väljaselgitamine ning nende mõju hindamine.

Magistritöös analüüsiti kaitsmise kohustuse olemust 2009. aastal avaldatud ÜRO Peasekretär Ban Ki-mooni aruande raamistikus. Selle kohaselt koosneb põhimõtte kolmest sambast, mis tuginevad 2005. aastal liikmesriikide poolt kokkulepitud seisukohtadele. Esimene samm hõlmab riikide esmast kohustust kaitsta oma elanikkonda genotsiidi, inimsusevastaste kuritegude, sõjakuritegude ja etnilise puhastuse eest vastavalt siseriiklikele ning rahvusvahelistele kohustustele; teine samm seab rahvusvahelisele kogukonnale kohustuse julgustada ning abistada riike nende esmase kohustuse täitmisel; ja kolmas samm sisaldab endas ÜRO põhikirja VI, VII ja VIII peatükkides sisalduvaid meetmeid, et ajakohaselt ja otsustavalt reageerida, kui riik ebaõnnestub oma kohustuste täitmisel.

Arvestades, et liikmesriigid on saavutanud konsensuse kaitsmise kohustuse tuumikvaldkondades, siis ei esine vastuolud siinkohal mitte niivõrd sammaste olemuste sisustamises, vaid pigem puudutavad erimeelsused küsimust, kuidas need peaksid omavahel suhestuma. Vaidlusi on tekitanud peamiselt kaks küsimust: kas põhimõtte rakendamisel peaks lähtuma järjestikulisest põhimõttest ja kuidas piiritleda erinevaid sambaid. Sammaste järjestikulise põhimõtte kohaselt peaksid kõik kolm sammast järgima kindlat kronoloogilist järjekorda. See tähendab, et rahvusvaheline kogukond peaks esmalt rakendama kõikvõimalikke rahumeelseid meetmeid ja militaarseid meetmeid saab kasutada üksnes siis, kui kõik teised meetmed on läbi kukkunud. Sellega seondub väga lähedalt ka teine vastuolu: nimelt ei pruugi sammaste omavaheline eristamine olla praktikas alati nii lihtne. Kuigi üldlevinud on arusaam, et kolmas samm hõlmab endas jõulisi meetmeid, tuleb arvestada, et selline seisukoht ei ole päris korrektne. Nende kahe vastuolu mõju kaitsmise kohustuse rakendamisele võib hinnata oluliseks. Seda esiteks põhjusel, et need erimeelsused tekitavad pingeid riikide vahel. Näiteks on Venemaa seisukohtades järjepidevat kriitikat pälvinud lääneriikide mittejärgestikuline lähenemine, mida on kohati ka halvustavas mõttes hakatud nimetama nn „Liibüa mudeliks“. Teiseks on need vastuolud otsest mõju avaldanud ka

Julgeolekunõukogu käitumisele. Nimelt on Venemaa hoidunud kasutamast veto õigust resolutsioonide suhtes, mis rõhutavad kaitsmise kohustuse esimest ja teist sammast. Seetõttu leidub riike käsitlevates resolutsioonides valdavalt konkreetseid viiteid kaitsmise kohustuse erinevatele sammastele või meetmetele, mis aitab tagada põhimõtte järjestikulist rakendamist. Üldiseid viiteid põhimõttele võib leida peamiselt temaatilistes resolutsioonides, kus ei ole niivõrd aktuaalne jõuliste meetmete rakendamine suveräänsete riikide vastu.

Õiguslalases kirjanduses on kaitsmise kohustuse kujunemise vaatenurgast enim tähelepanu pälvinud sõjalise jõu kasutamine ning seda kolmes valdkonnas: õiguspärasus, mis väljendab otsustuspädevuse küsimust ehk kellel ja mille alusel on õigus rakendada militaarset jõudu; legitiimsus, mis hõlmab täiendavaid kriteeriumeid jõu kasutamise lubatavusele; ja massiliste kuritegude loetelu. Kaitsmise kohustuse kujunemise analüüs viitas, et relvastatud jõu kasutamise kontekstis toimus põhimõtte rakendamise võimaluste ulatuslik kitsendamine, mida ühelt poolt on peetud murettekitavaks, sest ICISS komisjoni poolt välja töötatud enamik ideid ohverdati globaalse konsensuse saavutamise nimel. Teiselt poolt on kitsendusi vaadeldud aga hädavajalikkuna, mis on toonud kaasa globaalse tunnustuse ning mida seetõttu ei saa lugeda põhimõtet kahjustavaks.

Ehkki need kolm valdkonda avaldasid olulist mõju just kaitsmise kohustuse olemusele ja selle kujunemisele, on massiliste kuritegude sisu ja legitiimsuse kriteeriumid pälvinud tähelepanu ka põhimõtte hilisemal rakendamisel. Esiteks on aeg-ajalt esinenud vaidlusi massiliste kuritegude loetelu osas. Näiteks 2008. aastal soovis Prantsusmaa rakendada kaitsmise kohustust Myanmaris suhtes peale seal toimunud katastroofilist tormi. Teiseks on tekitanud vaidlusi ka küsimus, kas legitiimsuse kriteeriumite kodifitseerimisest loobumine lubab neid rakendada või mitte. Magistritöös leiti, et hoolimata sellest, et liikmesriigid loobusid 2005. aastal nende kirjapanemisest, ei saa seda käsitleda keeluna. See tähendab, et neid on lubatud aruteludesse siiski tuua. Kõige paremini ilmestavad seda 2011. aastal tehtud Brasiilia ja India avaldused, mis käsitlesid kohustust kaitsmise ajal (RwP) ning mille kohaselt tuleb ÜRO põhikirja VII peatükis olevaid meetmeid kasutada viimase abinõuna. Relvastatud jõu kasutamine viimase abinõuna kuulus ICISS komisjoni aruandes legitiimsuse kriteeriumite hulka.

Kaitsmise kohustuse õiguslik olemus on küsimus, mis on rahvusvahelises õiguses pälvinud palju tähelepanu. Põhiline vastasseis peitub selles, kas tegemist on pelgalt poliitilise kontseptsiooniga või omab see ka õiguslikku mõju. Üldlevinud on seisukoht, et kaitsmise

kohustuse puhul ei saa rääkida kui rahvusvahelise õiguse normist. See väljendab pigem poliitilist konsensust, millega rõhutatakse varem eksisteerinud õiguslikult siduvaid kohustusi ning sageli on seda põhimõtet käsitletud kui pehme õiguse instrumenti.

Põhimõtet pehme õiguse instrumendina käsitlevad autorid leiavad, et kaitsmise kohustus väärtus seisneb muu hulgas selles, et põhimõte aitab juhtida rahvusvahelise kogukonna tähelepanu inimõiguste kaitsele. Nende seas leidub ka autoreid, kelle sõnul on Julgeolekunõukogu teatud olukordades seotud väga selgete ja rangete tingimustega ning on kohustatud rakendama proportsionaalseid humanitaarmedmeid, et ennetada või võidelda genotsiidi või teiste massiliste kuritegudega. Magistritöös antud seisukohaga ei nõustunud, sest Julgeolekunõukogu liikmed on ise enne kaitsmise kohustuse vastuvõtmist leidnud, et rahvusvahelise kogukonna kohustus elanikkonna kaitsele ei saa olla samaväärne, mis on riigil endal. Seetõttu soovisid riigid hoiduda formuleeringust, mis seaks rahvusvahelisele üldsusele jõuliste meetmete rakendamise kohustuse. Vaieldav on ka seisukoht, et kaitsmise kohustuse väärtus pehme õiguse instrumendina võiks seisneda selles, et põhimõte juhib üldiselt rahvusvahelise kogukonna, eeskätt Julgeolekunõukogu, suuremat tähelepanu inimõiguste kaitsele. Nimelt on Julgeolekunõukogu rõhutanud aastaid enne kaitsmise kohustuse vastuvõtmist valmisolekut rakendada meetmeid tsiviilelanike kaitsmiseks relvastatud konfliktides. Pehme õiguse kontekstis on palju tähelepanu pälvinud ka Prantsusmaa ettepanek veto õiguse vabatahtlikuks piiramiseks Julgeolekunõukogu alaliste liikmete poolt, kuid ka see on pälvinud juba palju vastasseisu.

Kui analüüsida kaitsmise kohustuse õigusliku olemuse mõju põhimõtte rakendamisele ja kui võtta selle aluseks Prantsusmaa initsiatiiv veto õiguse piiramiseks, siis ei saa lugeda seda mõju tänasel päeval väga oluliseks. Nimelt tuleb arvestada, et tegemist on siiski vabatahtliku otsustuvabadust piirava kokkuleppega. Isegi kui Prantsusmaa, olles eestvedajaks ettepanekule, on valmis ka täna oma käitumist vastavalt ootustele muutma, siis mitte kõik Julgeolekunõukogu alalised liikmed ei ole valmis seda paraku tegema. Kui aga lähtuda seisukohast, et kaitsmise kohustuse väärtus pehme õiguse instrumendina seisneb ikkagi selles, et see juhib suuremat tähelepanu inimõiguste kaitsele, võib nende debattide mõju pidada aga oluliseks. Nimelt on Julgeolekunõukogu roll ja pädevus inimõiguste kaitsele jätkuvalt päevakorras. Näiteks Venemaa on nii Liibüa kui ka Myanmaris kriisi kommenteerides väljendanud kindlat seisukohta, et inimõiguste massiline rikkumine ei ole rahvusvahelist rahu ja julgeolekut ohustav, mistõttu ei saa inimõiguste kaitse kuuluda ka Julgeolekunõukogu pädevusse.

Julgeolekunõukogu resolutsioonide analüüsimisel selgus, et kaitsmise kohustuse kõrval viidatakse sageli ka tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusele. Selline topeltviitamine elanikkonna kaitsele annab märku, et tegemist on eraldiseisvate põhimõtetega. Antud väide leidis magistritöös ka kinnitust. Neid põhimõtteid tuleb omavahel eristada esiteks põhjusel, et neil on erinev ajalooline taust. Teiseks rõhutab kaitsmise kohustus eeskätt riikide vastutust oma elanikkonna kaitsele, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse keskendub konflikti osapooltele. Kolmandaks on kaitsmise kohustus oma olemuselt kitsas, mis keskendub üksnes nelja kuriteoliigi ennetamisele ja tõkestamisele, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse tegeleb ka muude kuriteoliikidega, sh relvastatud konfliktide ennetusega üldiselt. Neljandaks rakendub kaitsmise kohustus alati, sh rahuajal, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse rakendub üksnes relvastatud konfliktides. Viiendaks tuleb arvestada, et kaitsmise kohustuse keelud on absoluutsed, mille rikkumiseks ei ole õigustust, samas kui tsiviilelanikkonna kaitse akstepteerib teatud määral kahju, kui kasutatakse proportsionaalset ja diskrimineerivat jõudu. Kuuendaks keskendub kaitsmise kohustus kogu elanikkonnale kaitsele, tegemata vahet gruppidel, samas kui tsiivelanikkonna kaitse keskendub tsiviilelanikele ning tähelepanu on suunatud eeskätt haavatamatele gruppidele.

Kaitsmise kohustuse üheks vastuolulisemaks juhtumiks peetakse Liibüa interventsiooni. Lisaks sisulistele vastuoludele kritiseeritakse ka resolutsiooni nr 1973 sõnastust, sest üheselt ei selgu, millise põhimõttega oli jõuliste meetmete kasutamise mandaat seotud: kas kaitsmise kohustuse või tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustusega. Samas on antud vastuolu ka keeruline uurida, sest liikmesriigid hoidusid sel ajal viitamast kaitsmise kohustusele. Ühelt poolt seisnes põhjus poliitilistel kaalutlustel, sest Julgeolekunõukogu liikmed, eeskätt lääneriigid, kartsid seda teha. Nimelt oleks avalik viitamine võinud skeptilistemates riikides tekitada umbusku ja see oleks võinud vähendada toetust rakendatavatele meetmetele, sh interventsioonile. Lisaks poliitilistele kaalutlustele esineb viiteid ka sellele, et liikmesriikide esindajatel võis olla sel ajal ekslik arusaam kaitsmise kohustuse ja tsiviilelanikkonna kaitsmise kohustuse kattuvusest või nende samasusest. Tuleb rõhutada, et tegemist on siiski eraldiseisvate kohustustega ning nende eristamise vajadus kerkib esile eriti teravalt siis, kui küsimuse all on mandaadi andmine jõu kasutamiseks. Nimelt sõltub sellest jõu lubatavuse piiritlemine.

Liibüa interventsioon on pälvinud kriitikat ka põhjusel, et NATO ületas resolutsioon nr 1973 sätestatud jõu kasutamise mandaadi piire, sest tsiviilelanike kaitse läks üle režiimi muutuseks. NATO lähtus oma tõlgendusel resolutsiooni nr 1973 osast, mis sätestas, et tsiviilelanikkonda

ja tsiviilelanikega asutatud piirkondi tuleb kaitsta mistahes meetmetega. Seetõttu nägi NATO režiimi muutust pigem paratamatusena, sest see oli eelduseks tsiviilelanikkonna kaitseks. Nimelt toimub elanikkonna kaitsmine millegi või kellegi eest ning Liibüas oli interventsiooni eesmärgiks elanikkonna kaitsmine režiimi vägede eest. Seetõttu tõi see kaasa arusaama, et elanikkonna kaitseks oli režiimi muutus möödapääsmatu.

Liibüa interventsiooni üheks suurimaks kriitikuks on Venemaa. Magistritöös leidis kinnitust, et Venemaa on ka kaitsmise kohustuse suhtes skeptiline, kuid kriitika ei ole suunatud kogu põhimõttele, vaid üksnes kolmanda samba meetmete suhtes. See tähendab, et Venemaa aktsepteerib põhimõtte esimest ja teist sammast. Kolmanda samba meetmete suhtes näitab Venemaa üles küll umbusaldust, samas ei välista Moskva oma sõnavõttudes jõu kasutamist. Sellest tulenevalt võib järeldada, et Venemaa lähenemist kaitsmise kohustusele iseloomustab kolm põhielementi: prioriteet lasub preventiivsetel meetmetel, riik on kaitsmise kohustuse peamine subjekt; meetmed peavad toetuma järjestikulisel põhimõttel ning jõu kasutamine saab olla viimane abiõu. Rohingjade kriis Myanmaris annab tunnistust järejepidevusele Venemaa seisukohtades. See tähendab, et kaitsmise kohustus on efektiivseim esimeses ja teises sambas. Kolmanda samba meetmete suhtes valitseb skeptilisus ning nende rakendamine on probleemne just Venemaa vastuseisu tõttu.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kaitsmise kohustust puudutavad vastandlikud seisukohad on seotud peamiselt põhimõtte kolmanda sambaga, mis hõlmab rahvusvahelise kogukonna võimalusi tegeleda vahetult humanitaarkriisidega. Arvestades aga seda, et kaitsmise kohustuse algne idee oli leida vastus küsimusele, kuidas lahendada humanitaarkriise võimalikult efektiivselt, siis Myanmaris juhtum näitab, et vähemalt tänases päevas ei ole põhimõtte paraku oma esialgset eesmärki saavutanud.

THE RESPONSIBILITY TO PROTECT IN INTERNATIONAL LAW

SUMMARY

During the 20th century there have been a lot of debates in the international law, on how the international community should respond to the most serious crimes, such as genocide, crimes against humanity, war crimes, etc. Due to these disputes, in 1999, Secretary-General of the United Nations Kofi Annan turned to the Member States and asked them to find a common position on whether the international community should focus solely on state security issues or, in addition, deal with human security within a state. This request was addressed by the Canadian government in September 2000, which established the International Commission of Intervention and State Sovereignty (ICISS). In 2001, the ICISS published a report in which the responsibility to protect (R2P) became the central idea. According to this concept, sovereignty is subject to certain obligations and there is a global responsibility to protect the population from mass atrocity crimes. The report received immediately strong support from many Member States, but nevertheless it took years for its global acceptance. It was only in 2005 when the Member States reached an agreement on it. However, despite the achieved consensus during the adoption process, its implementation has shown that significant differences still exist.

This master's thesis was based on the problem that the biggest challenge concerning the R2P lies in the controversial interpretations by the states, which may lead to the inability of the international community to respond effectively to humanitarian crises. However, it is not clear what these controversies are about and how they affect the nature of the R2P and its implementation. In view of the above, the purpose of the research was to identify the legal inconsistencies and assess their impact.

The nature of the R2P was analyzed in the framework of the UN Secretary-General Ban Ki-moon's report, which was published in 2009. According to this, the concept consists of three pillars based on the positions agreed by the Member States in 2005. The first pillar consists the primary responsibility of states to protect their populations against genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing in accordance with national and international obligations; the second pillar suggests that the international community should encourage and assist states in fulfilling their primary responsibility; and the third pillar

embraces the measures contained in Chapters VI, VII and VIII of the UN Charter in order to react timely and decisively when a state fails to fulfill its obligations.

Given that the Member States have achieved consensus in the core areas of the R2P, it can be concluded that the controversies here are not associated with the nature of the pillars as such, but rather with the question of how the pillars should relate to each other. There are two main controversies that have arisen: whether the concept should be applied in a sequential way and how to define different pillars. Based on the sequential implementation of the pillars, all three pillars should follow a definite chronological order. It means that the international community should first implement all kinds of peaceful measures and force can only be used if all other measures have failed. This is also very closely linked to the second controversy: namely, the distinction between the pillars may not always be so visible in practice. While it is commonly understood that the third pillar contains coercive measures, it must be considered that it also embraces a degree of non-coercive measures.

The impact of these controversies on the implementation of the R2P can be considered significant. Firstly, they create tensions between the Member States. For example, the Russian Federation has constantly criticized Western non-sequential implementation approach and has sometimes called it with a negative connotation the "Libyan model". Secondly, these controversies have had a direct impact on the behavior of the Security Council. Namely, Russia has refrained from exercising the right of veto on resolutions which emphasize the first and second pillars of the R2P. Therefore, country-specific resolutions contain mostly specific references to the pillars or measures of the R2P, which helps to ensure the sequential implementation of the concept. However, general references to the R2P can be found mainly in thematic resolutions, where the application of forceful measures against sovereign states is not so relevant.

In legal literature, from the perspective of the development of the concept, the use of military force has received the most attention in three aspects: legality, which expresses the matter of decision-making power, *ie* who and on what legal basis has the competence to give a mandate to use military force; legitimacy, which comprises additional criteria for the admissibility of the use of force; and the list of mass atrocity crimes. An analysis of the development process of the R2P indicates that in the context of the use of armed force, extensive restrictions were imposed on the application of the concept. On the one hand, these restrictions have been considered worrisome, as most of the ideas developed by the ICISS Commission were

sacrificed for the sake of achieving a global consensus. On the other hand, restrictions have been viewed as indispensable, having led to global recognition and cannot, therefore, be regarded as detrimental to the concept.

Although these three aspects had a significant impact mostly during the development of the R2P, the nature and list of the mass atrocity crimes as well as the legitimacy criteria have received attention also during the subsequent implementation of the R2P. Firstly, there have been occasional disputes over the list of mass atrocities in which R2P should be applied. For example, in 2008, France wished to implement the R2P against Myanmar after the catastrophic storm. Secondly, the question of whether it is still possible to apply legitimacy criteria as the Member States failed to codify them. The master's thesis supports the view that despite the fact that the Member States failed to codify the legitimacy criteria, it cannot be regarded as a prohibition. It means that it is still allowed to bring them up in the discussions. This is best illustrated by the statements made by Brazil and India in 2011 on the responsibility while protecting (RwP). According to the proposal, the measures contained in Chapter VII of the UN Charter should be used as a last resort. The use of armed force as a last resort was listed among the legitimacy criteria in the ICISS report.

The legal nature of the responsibility to protect is a matter that has received much attention in the international law. The main opposition lies in the issue whether it is merely a political concept or it does have legal effect. It is generally accepted that the R2P cannot be regarded as a norm of international law. Rather, it reflects a political consensus that promotes the legally binding obligations that have previously existed. The R2P is, therefore, seen rather as a soft law instrument.

The authors that support the R2P as a “soft law instrument” hold that the value of the concept lies in the fact that it helps to draw more attention of the international community to the protection of human rights. There are also authors who say that in certain situations the Security Council is subject to very clear and strict conditions and is obliged to implement proportionate humanitarian measures to prevent or combat genocide or other mass crimes. This position was not accepted in the master's thesis because the representatives of the permanent members of the Security Council themselves have indicated that the international community's commitment to protect the population cannot be equivalent to that of the state itself. For that reason the Member States intended to refrain from formulating the obligation of intervention. It is also debatable that the value of the R2P as a soft law instrument could lie

in the fact that the concept generally obliges the international community, in particular the Security Council, to pay greater attention to the protection of human rights. It must be taken into account that already in 1999 the Security Council adopted Resolution 1265, which stresses the readiness to take measures to protect civilians in armed conflicts. Hence, the massive violation of human rights was recognized as a threat to international peace and security and, therefore, has been under the competence of the Security Council already for years before the approval of the R2P.

The analysis of Security Council resolutions revealed that, besides the R2P, there are frequent references to the responsibility to protect civilians in armed conflicts (PoC). This double reference to the protection of the population indicates that these are distinct concepts, the statement was also confirmed in the master's thesis. These principles must be distinguished for the following reasons: firstly, because they have a different historical background. Secondly, the R2P is primarily a matter of a state's responsibility to protect its population, while the PoC focuses on the parties of the conflict. Thirdly, the R2P is narrow in its nature, focusing only on the prevention and combating of four types of crime, while the PoC also deals with other types of crime, including armed conflict prevention in general. Fourthly, the R2P applies always, also in peacetime, whereas the PoC applies only in armed conflicts. Fifthly, it must be taken into account that the prohibitions on the R2P are in essence *jus cogens*, which means that there is no justification for their violation. The PoC, on the other hand, accepts some degree of harm among civilians, when proportionate and discriminatory force is being used. Sixthly, the R2P is focused on the protection of the entire population, whereas the PoC focuses on the civilian population and is primarily targeted at the most vulnerable groups.

Regarding the R2P, the most controversial case is considered the Libya's intervention, which has received a lot of criticism. On the one hand, it is due to the unclear wording of Resolution 1973 which allowed to use military force. In particular, it remains unclear whether the forceful measures were related to the R2P or instead to the PoC. It must be underlined that during the "pre-Libyan intervention period" the Member States refrained from referring publicly to the R2P and instead emphasized the necessity to protect civilian population. It can be assumed that this was mainly due to the political considerations, as the Member States of the Security Council, particularly the western states, were afraid to refer to R2P, which could have reduced support for the measures, including interventions. In addition to political considerations, there are also indicators that some representatives of the Member States may

have misinterpreted both concepts, which misled them to the understanding that R2P and PoC are synonyms or overlapping concepts. It should be emphasized that the two concepts must be distinguished and it is particularly important when it comes to the mandate to use force. Namely, defining the limits of the use of force depends on it.

Libya's intervention has also been criticized for the fact that NATO exceeded the limits of its mandate for the use of force set out in Resolution 1973, as the protection of civilians turned into a regime change. The Member States of NATO followed the part of Resolution 1973 which stipulated that civilians and areas of civilian populations should be protected by any means necessary. Due to that, NATO saw the change of regime as a necessity because it was a prerequisite for protecting the civilian population. According to the statements of the representatives of the Member States of NATO, the population is being protected from something or someone, and in Libya's case, the aim of the intervention was to protect the population from the armed forces of the regime. This led to the general perception that the regime change was inevitable in order to protect the population.

The Russian Federation is considered one of the biggest critics of Libya's intervention. It was also confirmed in the master's thesis that Russia is sceptical towards R2P, though the criticism is not directed to the entire R2P concept, but only to the measures of the third pillar. This means that Russia still accepts and recognizes the first and second pillars of the concept. With regard to the third pillar measures, Russia is showing a lack of confidence, while it does not rule out the use of force entirely. Therefore, it can be concluded that Russia's approach to the R2P is characterized by four main elements: the priority lies in preventive measures, the state is the main subject of the R2P concept; the undertaken measures must follow strictly a sequential principle; and the use of force is not explicitly excluded in its rhetoric, but it can be used as a last resort.

The humanitarian crisis in Myanmar testifies to the consistency of Russia's positions. It means that the R2P is most effective in the first and second pillars. There is scepticism with regard to the third pillar measures and their implementation is problematic, particularly because of the opposition from Russia. However, given that the original idea of the R2P was to find an answer to the question of how to deal with humanitarian crises as effectively as possible, then unfortunately, the Myanmar case shows that, at least today, the R2P has not achieved its original purpose.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. A. Acharya. The Responsibility to Protect and a theory of norm circulation. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
2. A. Carati. Responsibility to protect, NATO and the problem of who should intervene: reassessing the intervention in Libya. In *Global Change, Peace & Security*, 29, 3, 2017.
3. A. Hehir. The Performance of Inconsistency: Libya, the Security Council and the Responsibility to Protect. In *International Security*, 38, 1, 2013.
4. A. J. Bellamy, „Whither The Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit“. In *Ethics and International Affairs*, 20, 2, 2006.
5. A. J. Bellamy. The Responsibility to Protect and the just war tradition. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
6. A. J. Bellamy. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm, 25, 3, 2011.
7. A. J. Bellamy. R2P and the Problem of Military Intervention. In *International Affairs*, 84, 4, 2008.
8. A. K. R. Nossal. The Use – and Misuse – of R2P: The Case of Canada. In *Libya, the Responsibility to Protect and the Future of Humanitarian Intervention*. Palgrave Macmillan: London, 2013.
9. A. Orford. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2011.
10. A. Orford. NATO, Regionalism, and the Responsibility to Protect. In *Charter of the North Atlantic Treaty Organisation together with Scholarly Commentaries and Essential Historical Documents*. 06.06.2015. Kättesaadav: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2863361 (11.03.2018).
11. A. Peters. Humanity as the A and Ω of Sovereignty. In *The European Journal of International Law*, 20, 3, 2009.
12. A. T. Guzman, T. L. Meyer. *International Soft Law*. 2 J. Legal Analysis, 171, 2010.
13. D. Armstrong, T. Farrell, B. Maiguashca. *Force and Legitimacy in World Politics*. Cambridge University Press: Cambridge, 2005.

14. D. Averre, L. Davies. Russia, humanitarian intervention and the Responsibility to Protect: the case of Syria. In Chatham House, 91, 4, 2015.
15. E. Newman. The Responsibility to Protect, multilateralism and international legitimacy. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
16. G. Evans. The evolution of the Responsibility to Protect: from concept and principle to actionable norm. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
17. H. Rae, P. Orchard. Russia and the Responsibility to Protect. In *AP R2P Brief*, 6, 1, 2016.
18. I. A. Olsson. Four Competing Approaches to International Soft Law. In *Scandinavian Studies in Law*, 58, 2013.
19. J.-B. J. Vilmer. *La Responsabilité de Protéger. Que sais-je?* Presses Universitaires de France: Paris, 2015.
20. J.-B. J. Vilmer. The Responsibility not to veto: A Genealogy. In *Global Governance*, 24, 3, 2018.
21. J. Gifkins. R2P in the UN Security Council: Darfur, Libya and Beyond, *Cooperation and Conflict*, 51, 2, 2015.
22. J. O'Hagan. The Responsibility to Protect: a Western idea? In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
23. L. Mälksoo. *Russian Approaches to International Law*. Oxford University Press: Oxford, 2015.
24. L. Mälsoo. Rahvusvaheline õigus Venemaa Föderatsiooni välispoliitilistes dokumentides. In *Diplomaatia*, 83, 84, 2010.
25. M. Byers. International law and the Responsibility to Protect. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
26. M. C. Bassiouni. International Crimes: Jus Cogens And Obligatio Erga Omnes. In *Law and Contemporary Problems*, 59, 4, 1996.
27. M. D. Öberg. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. In *The European Journal of International Law*, 16, 5, 2006.
28. M. Koskenniemi. 'The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. In *the Modern Law Review*, 65, 2, 2002.
29. N. A. Smit. *The Evolution of the Responsibility to Protect. From the ICISS to the 2005 World Summit*. Anchor Academic Publishing: Hamburg, 2013.

30. O. Antonenko. Russia, NATO and European Security after Kosovo. In *Survival, Global Politics and Strategy*, 41, 4, 2010.
31. R. Allison. *Russia, the West, & Militari Intervention*. Oxford University Press: Oxford, 2013.
32. R. Falk. *Legality and legitimacy: the quest for principled flexibility and restraint*. Cambridge University Press: Cambridge, 2005.
33. R. Thakur, T. G. Weiss. R2P: From idea to Norm – and Action? In *Global responsibility to Protect*, 1, 1, 2009.
34. R. Thakur, W. Maley. Introduction: theorising global responsibilities. In *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
35. R. Thakur. *United Nations Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2006.
36. T. G. Weiss, D. Hubert. *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. International Development Research Center, 2001.
37. V. Baranovsky, A. Mateiko. Responsibility to Protect: Russia's Approaches. In *The International Spectator*, 51, 2, 2016.
38. V. S. Kotljар. Теория, практика и перспективы концепции „Ответственность по защите“ в свете принципа верховенства международного права в международных отношениях. In *Russian year-book of international law*, 2013.
39. V. Popovski and N. Turner. Legality and legitimacy in International Order. In *Policy Brief*, 5, 2008, lk 3.
40. W. Maley. Humanitarian law, refugee protection and the Responsibility to Protect. In *Theorising Responsibility to Protect*. Cambridge University Press: Cambridge, 2015.
41. X. Kurowska. Multipolarity as resistance to liberal norms: Russia's positions on responsibility to protect. In *Conflict, Security & Development*, 14, 4, 2014.

ÜRO ametlikud dokumendid

ÜRO raportid

42. General Assembly. Report of the Secretary-General on the Implementing the Responsibility to Protect. 12.01.2009, A/63/677.

43. General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: State responsibility and prevention. 09.07.2013, A/67929-S/2013/399.
44. General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect. 11.07.2014, A/68/947-S/2014/449.
45. General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect. 28.07.2011, A/65/877-S/2011/393.
46. General Assembly, Security Council. Report of the Secretary-General on the Responsibility to protect: timely and decisive response. 25.07.2012, A/66/874-S/2012/578.
47. Human Rights Council. Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya. UN Doc. A/HRC/17/44.
48. U.N. Human Rights Council. Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar. U.N. Doc. A/HRC/39/64.
49. K. Annan. Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict. 28.11.2005, U.N. Doc S/2005/740.
50. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A more secure world: Our shared responsibility. United Nations, New York. 2004.
51. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre. 2001.
52. UN General Assembly, 2005 World Summit Outcome: Resolution 60/1. 24.10.2005, A/RES/60/1.
53. We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. Report of the Secretary-General, UN Doc A/54/2000.

Julgeolekunõukogu resolutsioonid

54. UN Security Council. Resolution 1265, U.N. Doc. S/RES/1265 (17.09.1999).
55. UN Security Council. Resolution 1564, U.N. Doc. S/RES/1564 (18.09.2004).
56. UN Security Council. Resolution 1574, U.N. Doc. S/RES/1574 (19.11.2004).
57. UN Security Council. Resolution 1653, U.N. Doc. S/RES/1653 (27.01.2006).
58. UN Security Council. Resolution 1674, U.N. Doc. S/RES/1674 (28.04.2006).

59. UN Security Council. Resolution 1706, U.N. Doc. S/RES/1706 (31.08.2006).
60. UN Security Council. Resolution 1738, U.N. Doc. S/RES/1738 (23.12.2006).
61. UN Security Council. Resolution 1894, U.N. Doc. S/RES/1894 (11.11.2009).
62. UN Security Council. Resolution 1970, U.N. Doc. S/RES/1970 (26.02.2011).
63. UN Security Council. Resolution 1973, U.N. Doc. S/RES/1970 (17.03.2011).
64. UN Security Council. Resolution 1996, U.N. Doc. S/RES/1996 (08.07.2011).
65. UN Security Council. Resolution 2085, U.N. Doc. S/RES/2085 (20.12.2012).
66. UN Security Council. Resolution 2100, U.N. Doc. S/RES/2100 (25.04.2013).
67. UN Security Council. Resolution 2117, U.N. Doc. S/RES/2117 (26.09.2013).
68. UN Security Council. Resolution 2170, U.N. Doc. S/RES/2170 (15.08.2014).
69. UN Security Council. Resolution 2187, U.N. Doc. S/RES/2187 (25.11.2014).
70. UN Security Council. Resolution draft, U.N. Doc. S/2008/447 (11.07.2008).

Istungite protokollid:

71. UN Security Council. 4046th meeting, U.N. Doc. S/PV.4046 (17.09.1999).
72. UN Security Council. 5040th meeting, U.N. Doc. S/PV.5040 (18.09.2004).
73. UN Security Council. 5933rd meeting, U.N. Doc. S/PV.5933 (11.07.2008).
74. UN Security Council. 6216th meeting, U.N. Doc. S/PV.6216 (11.11.2009).
75. UN Security Council. 6498th meeting, U.N. Doc. S/PV.6498 (17.03.2011).
76. UN Security Council. 6627th meeting, U.N. Doc. S/PV.6627 (04.10.2011).
77. UN Security Council. 6790th meeting, U.N. Doc. S/PV.6790 (25.06.2012).
78. UN Security Council. 7180th meeting, U.N. Doc. S/PV.7180 (22.05.2014).
79. UN Security Council. 7785th meeting, U.N. Doc. S/PV.7785 (08.10.2016).
80. UN Security Council. 8179th meeting, U.N. Doc. S/PV.8179 (13.02.2018).
81. UN Security Council. 8333th meeting, U.N. Doc. S/PV.8333 (28.08.2018).
82. UN Security Council. 8381th meeting. U.N.Doc. S/PV.8381 (24.10.2018).
83. UN General Assembly. 72nd session, 4rth plenary meeting. U.N.Doc. A/72/PV.4 (19.09.2017).

Muud allikad

84. A. Peters. The Global Compact for Migration: to sign or not to sign? November 21, 2018. Kättesaadav: <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/> (20.12.2018).
85. B. Obama, D. Cameron, N. Sarkozy. Libya's Pathway to Peace. New York Times, 14.04.2011.

86. B. Obama, D. Cameron, N. Sarkozy. The bombing continues until Gaddafi goes. The Telegraph, 15.04.2011.
87. Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect. Myanmar/Burma Briefing no 2. In Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect. 16.05.2008.
88. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Kättesaadav: http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 (11.03.2018).
89. G. Evans. Ethnopolitical Conflict: When is it Right to Intervene? Keynote to Centre for Ethno-Political Studies Conference on Ethnopolitics and Intervention in a Globalized World, University of Exeter, 28 June 2010. Kättesaadav: <http://www.gevans.org/speeches/speech415.html> (25.02.2019).
90. G. Evans. Limiting the Security Council's veto power. The Japantimes. 06.02.2015.
91. General Assembly, Security Council. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. 11.11.2011, A/66/551-S/2011/701.
92. G. Gatilov. Опыт кризисного реагирования, или Кого обязано защищать международное сообщество? 06.11.2012. Available at: <https://interaffairs.ru/news/show/8883> (29.04.2017)
93. Global Centre for the Responsibility to Protect. UN Security Council Resolutions and Presidential Statements Referencing R2P. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/resources/335> (06.03.2018).
94. I. Davis. NATO Watch: How good is NATO after Libya? Kättesaadav: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/190-crisis-in-libya/3658-how-good-is-nato-after-libya-> (27.02.2019).
95. India Suursaadik ÜRO juures. Avaldus. Mitteametlik dialoog. Kättesaadav: <http://responsibilitytoprotect.org/India.pdf> (06.03.2018).
96. Intervention and State Sovereignty. International Development Research Center. 2001. Kättesaadav: <https://www.idrc.ca/en/book/responsibility-protect-research-bibliography-background-supplementary-volume-report> (06.03.2018).
97. Interview by D. Medvedev to Financial Times. 20.06.2011. Kättesaadav: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/11630> (11.03.2018).
98. J. R. Boltoni pöördumine. August 20, 2005. Kättesaadav: [http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05\[1\].pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/files/US_Boltonletter_R2P_30Aug05[1].pdf) (11.03.2018)

99. Kofi Annan. ‘The Responsibility to Protect’, address to the International Peace Academy, 15 February 2002, UN press release SG/ SM/8125. Kättesaadav: <https://www.un.org/press/en/2002/sgsm8125.doc.htm> (06.03.2018).
100. L. Fabius. A Call for Self-Restraint at the U.N. In The New York Times. 04.10.2013.
101. M. Margelov, Special representative of the Russian President on cooperation with African countries. Russian – Statement at the July 2009 GA Debate on RtoP. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (11.03.2018).
102. N. Winfield. UN Failed Rwanda. In Global Policy Forum. 16.12.1999. Kättesaadav: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/201/39240.html> (06.03.2018).
103. Russia’s Statement at the 2014 UN General Assembly Dialogue on the Responsibility to Protect. 08.09.2014 . <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-russian.pdf> (11.03.2018).
104. Russian National Security Strategy, 2015.
105. S. M. Patick. Limiting the Security Council Veto in the Face of Mass Atrocities. Council on Foreign Relations. 23.01.2015. Kättesaadav: <https://www.cfr.org/blog/limiting-security-council-veto-face-mass-atrocities> (06.03.2018).
106. Security Council. Letter dated 18 October 2018 from the Permanent Representatives of Bolivia (Plurinational State of), China, Equatorial Guinea and the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council. U.N.Doc S/2018/938. Kättesaadav: <https://undocs.org/S/2018/938> (27.02.2019).
107. Statement by H. E. Ambassador H.S. Puri Permanent Representative of India to the UN. An informal interactive dialogue on the report of the Secretary General on responsibility to protect: timely and decisive action. At the 66th session of the United Nations General Assembly. 05.09.2012. Kättesaadav: <http://responsibilitytoprotect.org/India.pdf> (06.03.2018).
108. Statement by Russia at the July 2009 General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect. Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/russia-2009-r2p-debate.pdf> (28.04.2017)
109. Statement delivered on behalf of the Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations General Assembly informal, interactive dialogue on

- the “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response”. 05.09.2012.
Kättesaadav:
<http://responsibilitytoprotect.org/Russia%20Statement%20Transcribed.pdf>
(11.03.2018).
110. Statement by the President of the Security Council. U.N.Doc S/PRST/2017/22
(06.11.2017).
111. Statement by V. Churkin, draft resolution on the situation in Syria. 1493.
05.10.2011 (New York, 4, october 2011).
112. Statement by the President of the Security Council. U.N. Doc. S/PRST/2009/1
(14.01.2009).
113. Tony Blair. „Blair Terror Speech in Full“, BBC News, 05.03.2004.
114. United Nations. Kättesaadav:
<http://www.un.org/en/genocideprevention/secretary-general.html> (06.03.2018).
115. UN Security Council Code of Contact. Global Centre for the Responsibility to
Protect. Kättesaadav:
http://www.globalr2p.org/our_work/un_security_council_code_of_conduct
(06.03.2018).
116. V. Putin. Путин прокомментировал события в Ливии: досталось и
Каддафи, и Вашингтону, и даже Совбезу ООН. Newsru.com (21.03.2011).
Kättesaadav: http://www.newsru.com/russia/21Mar2011/putin_libya.html
(11.03.2018).
117. 70th General Assembly of the United Nations Political statement on the
suspension of the veto in case of mass atrocities. Presented by France and Mexico
Open to signature to the members of the United Nations.
Kättesaadav: <http://www.globalr2p.org/media/files/2015-07-31-veto-political-declaration-final-eng.pdf> (26.02.2019).

Kasutatud õigusaktid

118. Constitutive Act of the African Union. Kättesaadav:
https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_e.pdf (10.03.2018).
119. Genotsiidi vältimise ja karistamise konventsioon, RT II 1994, 27, 103.
120. Rahvusvahelise Kriminaalkohtu Rooma statuut, RT II, 2002, 2, 5.

121. 12. augusti 1949 Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal, RT II 1999, 17, 107.
122. 12. augusti 1949 Genfi (II) konventsioon haavatud, haigete ja merehädas sõjaväelaste olukorra parandamise kohta merel, RT II 1999, 18, 116.
123. Sõjavangide kohtlemise 12. augusti 1949 Genfi (III) konventsioon, RT II 1999, 19, 117.
124. Tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon, RT II 1999, 20, 120.
125. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta, RT II 1999, 21, 121.
126. 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (II) lisaprotokoll siseriiklike relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta, RT II 1999, 21, 122.
127. ÜRO põhikiri, RT II, 1996, 24, 95.

Kasutatud kohtupraktika

128. Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), ICJ, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders (26. 02. 2007).
129. Situation in the Democratic Republic of Congo. Pre-Trial Chamber 1. *Katanga* decision, Prosecutor v. Katanga, Decision on the confirmirmation of charges, ICC-01/04-01/07-717 (30.09.2008).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, TIMO PAITS

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Kaitsemise kohustus rahvusvahelises õiguses

mille juhendaja on PhD René Värk,

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

Tallinnas, **29.04.2019**