



VOIMANKÄYTÖN OIKEUSSÄÄNNÖT
SELVITYS EDUSKUNNAN ULKOASIAINVALIOKUNNALLE

**LEGAL GROUNDS FOR THE USE OF FORCE
IN INTERNATIONAL RELATIONS**

COMMENTARY TO THE FOREIGN AFFAIRS
COMMITTEE OF PARLIAMENT



VOIMANKÄYTÖN OIKEUSSÄÄNNÖT
SELVITYS EDUSKUNNAN ULKOASIAINVALIOKUNNALLE

LEGAL GROUNDS FOR THE USE OF FORCE
IN INTERNATIONAL RELATIONS

COMMENTARY TO THE FOREIGN AFFAIRS
COMMITTEE OF PARLIAMENT



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

ISSN paino 0358-1489
ISSN PDF 2341-8230
ISBN paino 978-952-281-304-6
ISBN PDF 978-952-281-305-3
Paino Lönnberg Print & Promo, 2015
Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö

ISSN print 0358-1489
ISSN PDF 2341-8230
ISBN print 978-952-281-304-6
ISBN PDF 978-952-281-305-3
Printed by Lönnberg Print & Promo, 2015
Lay out Government Administration Unit, Publications

Sisällys

Saatteeksi	7
Johdanto	9
1 Yleinen voimankäytön kieltö	12
1.1 Voimankäytön käsite ja kiellon ulottuvuus	12
1.2 Hyökkäysteko, välillinen voimankäyttö	15
1.3 Voimankäytöllä uhkaaminen	16
2 Voimankäytön kiellon suhteesta tapaoikeuteen	17
2.1 Sisällissodan osapuolen avustaminen	17
2.2 Humanitaarinen interventio	19
2.3 Omien kansalaisten suojelu	21
3 YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus voimankäytön oikeutusperusteena	22
3.1 Peruskirjan keskeiset määräykset ja niiden tulkinta	22
3.2 Valtuutusmenettelyn ongelmista	24
3.3 Alueellisten järjestöjen voimankäytöstä	28
4 Itsepuolustus	30
4.1 Peruskirjan määräykset ja itsepuolustusoikeuden keskeinen sisältö	30
4.2 Ennakoivan itsepuolustuksen oppi	32
4.3 Itsepuolustus ei-valtiollisia toimijoita vastaan	33
5 Kyber- ja hybridiuhkat voimankäyttö-säännösten kannalta	36
5.1 Voimankäytön kieltö kyberympäristössä	36
5.2 Hybridisodankäynti	38
Yhteenveto ja johtopäätöksiä	41

Contents

Foreword	47
Introduction	49
1 General prohibition of the use of force	52
1.1 The concept of the use of force and the scope of the prohibition....	52
1.2 Act of aggression, indirect use of force	55
1.3 Threat of force	57
2 The relation between the prohibition of the use of force and customary law	58
2.1 Assistance to a party to a civil war	58
2.2 Humanitarian intervention	60
2.3 Protection of nationals	62
3 Authorisation by the UN Security Council as justification for the use of force	63
3.1 Key provisions of the Charter and their interpretation	63
3.2 Problems with the authorisation procedure	65
3.3 Use of force by regional organisations	69
4 Self-defence	71
4.1 Provisions of the Charter and the essential content of the right of self-defence	71
4.2 Doctrine of anticipatory self-defence	74
4.3 Self-defence against non-state actors	75
5 Cyber and hybrid threats from the perspective of the rules of the use of force	78
5.1 The prohibition of the use of force in cyberspace	78
5.2 Hybrid warfare	80
Summary and conclusions.....	83

Saatteeksi

Ulkoasiainministeriön selvitys valtioiden aseellista voimankäyttöä koskevista kansainvälisistä oikeussäännöistä julkaistaan samana syksynä, kun YK täyttää 70 vuotta. YK:n perustajien kaavailema kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä ei ole koskaan toteutunut sellaisenaan, mutta peruskirja ja siihen sisältyvä voimankäyttö säännöstö ovat kestäneet aikaa hämmästyttävän hyvin. Peruskirjan kielto käyttää voimaa minäkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muilla tavoin YK:n päämäärien vastaisesti hyväksytään edelleen voimankäytön perusnormiksi, eikä kilpailevia säännöstöjä ole syntynyt.

Peruskirjan kestävyys on varmasti yhteydessä siihen, että sen määräykset ovat selkeitä ja hyvin yleisluonteisia. Niitä on ollut mahdollista tulkinnallisesti muokata ja täydentää. Myös peruskirjan voimankäyttöä sääntelevät määräykset ovat osoittautuneet riittävän joustaviksi, jotta niitä on voitu soveltaa uusissa tilanteissa. Keskeisiin tulkinnallisiin lisäyksiin kuuluu YK:n yleiskokouksen kehittämä välillisen voimankäytön käsite, jonka Kansainvälinen tuomioistuin on vahvistanut. Valtio on sen mukaan vastuussa aseellisesta toiminnasta myös silloin, kun se ulkoistaa toimeenpanon ei-valtiollisille aseellisille ryhmille. Välillisen voimankäytön kieltämisellä on ollut suuri merkitys niin kylmän sodan aikaisessa sijaissodankäynnissä kuin nykytilanteessakin.

Kylmän sodan jälkeen suurimmat tulkinnalliset muutokset on tehty koskien YK:n turvallisuusneuvoston peruskirjan VII luvun mukaisia toimivaltuuksia. Rauhan ja turvallisuuden uhkan käsitettä on laajennettu ja kollektiivisten aseellisten toimien

perusteeksi määritelty mm. rajat ylittävät pakolaisvirrat mutta myös siviiliväestöön kohdistuvat äärimmäiset sortotoimet. YK:n turvallisuusneuvoston aktivoituminen kylmän sodan jälkeisellä kaudella on vahvistanut peruskirjan määräyksiä ja niihin perustuvaa legitimiä voimankäyttöä. Haasteita liittyy kuitenkin siihen, miten kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän toimintakyky voidaan ylläpitää ja kehittää. Ajankohtaisena hankkeena voidaan mainita aloite YK:n turvallisuusneuvoston pysyville jäsenille kuuluvan veto-oikeuden käytön vapaaehtoisesta rajoittamisesta joukkomittaisten julmuusrikosten tilanteissa.

Peruskirja tunnustaa myös jokaisen valtion 'luontaisen' oikeuden itsepuolustukseen, jos se on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Kysymys on rajoitetusta poikkeuksesta peruskirjan mukaiseen voimankäytön kieltoon, mutta myös tämä määräys on ollut monenlaisten laajentavien tulkintojen kohteena. Aseelliseen toimintaan ryhtyvät valtiot pyrkivät useimmiten perustelemaan toimintansa vetoamalla juuri itsepuolustukseen, joskin toisinaan venyttäen käsitteen tulkintaa. YK tarjoaa valtioiden toimille ainutlaatuisen legitimitiitin, ja tapaukset, joissa aseellista voimankäyttöä ei ole perusteltu oikeudellisesti, ovat harvinaisia. Suomi on muiden Pohjoismaiden tavoin perinteisesti korostanut YK:n merkitystä ja lähtenyt siitä, että yksipuolista voimankäyttöä koskevia poikkeuksia tulee tulkita suppeasti peruskirjan päämäärää ja tarkoitusta kunnioittaen. Peruskirjan lähtökohtana on yksipuolisen voimankäytön rajoittaminen kollektiivisen toiminnan hyväksi, rauhanomaisten keinojen ensisijaisuus ja riitojen rauhanomainen ratkaisu.

Voimankäytön oikeuksien laajentamisen ei ole myöskään katsottu palvelevan pienten maiden etua.

Nyt julkaistava selvitys valtioiden aseellisen voimankäytön oikeusperusteista kansainvälisessä oikeudessa on annettu perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 24.8.2015. Kysymyksessä on vuonna 2002 annetun vastaavan selvityksen päivitetty ja laajennettu laitos. Toimin itse ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana, kun päivityspyyntö viime vuoden lopulla tehtiin. Katsoin silloin, kuten nytkin, että eduskunnan tulee saada analysoitua tietoa kansainvälisen oikeuden kehityksestä ja soveltamisesta ajankohtaisiin tilanteisiin. Erityisen ajankohtaiseksi uuden laitoksen tekevät Venäjän sotilaalliset toimet (ml. Krimin laitton liittäminen ja Donbassin alueen horjuttaminen) Ukrainan konfliktin aikana kevästä 2014 lähtien.

Aikaisempaan vuoden 2002 selvitykseen verrattuna uusina asioina selvityksessä käydään läpi mm. kybervoimankäyttöön sekä hybridiuhkiiin liittyviä kysymyksiä sillä osin, kuin ne koskevat YK:n peruskirjan tarkoittamaa voimankäyttöä. Vaikka massiivinen kyberisku, joka vastaisi aseellista hyökkäystä, on hypoteettinen tilanne, jota toistaiseksi ei ole nähty, aseellisen hyökkäyksen kynnyksen alle sijoittuva verkkohäirintä ja sabotaasi on varsin yleistä, ja tapahtuu osittain valtioiden toimesta. Kansainvälisen oikeuden perusnormit kuten voimankäytön kielto ml. välillinen voimankäyttö koskevat valtioiden toimintaa myös kyberympäristössä.

Uuden selvityksen tarkoituksena on antaa viimeaikaisen kehityksen valossa yleiskuva siitä, miten YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstöä on käytännössä tulkittu ja sovellettu. Selvityksen on laatinut UM:n oikeuspalvelun johtava asiantuntija, suurlähettiläs Marja Lehto, joka kirjoitti myös

alkuperäisen selvityksen vuonna 2002. Toivon julkaisun palvelevan eduskunnan ohella viranomaistyötä ja antavan argumentteja laajemminkin aiheesta käytävään keskusteluun.

Helsingissä 22. lokakuuta 2015

Timo Soini
Ulkoasiainministeri

Johdanto

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta pyysi vuonna 2002 ulkoasiainministeriöltä selvitystä voimankäytön kansainvälisistä perusnormeista ja siitä, onko YK:n peruskirjan voimankäytösäännöstö riittävä kattamaan uudenlaisia konflikteja. Selvitys annettiin ulkoasiainvaliokunnalle keväällä 2002, ja se julkaistiin sittemmin ulkoasiainministeriön julkaisusarjassa.¹ Myös nyt käsillä oleva selvitys perustuu ulkoasiainvaliokunnan pyyntöön. Vaikka voimankäytön oikeussäännöt YK:n peruskirjassa ovat pysyneet muuttumattomina, päivityksen tarve on ilmeinen. Kuluneisiin vuosiin mahtuu sekä uudenlaisia kysymyksenasetteluja että ristiriitaista valtiokäytäntöä, jonka merkitystä on syytä tarkastella lähemmin. Myös Kansainvälisen tuomioistuimen uudemmassa oikeuskäytännöstä löytyy voimankäytön sääntelyn kannalta tärkeitä tapauksia.

Yleinen voimankäytön kielto YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleessa on aseellista voimankäyttöä koskeva kansainväli-soikeudellinen perusnormi. Kielto koskee aseellista voimankäyttöä toisen valtion suvereenisuutta tai alueellista koskemattomuutta vastaan tai muutoin YK:n peruskirjan päämäärien vastaisesti samoin kuin voimankäytöllä uhkaamista. Valtioilla on kuitenkin oikeus itsepuolustukseen peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Kielletyn voimankäytön piiriin ei lueta myöskään turvallisuusneuvoston peruskirjan VII luvun nojalla valtuuttamaa aseellista toimintaa

kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Lisäksi aluevaltion suostumus voi eräin edellytyksin poistaa voimankäytön oikeudenvastaisuuden. Vaikka YK:n peruskirjan voimankäytösäännöstö sisältyy muutamaaan yksinkertaiseen ja selkeään määräykseen, jokainen vuosikymmen on tuonut sen soveltamiseen omat haasteensa. Edellisen selvityksen julkaisemisesta kuluneet toistakymmentä vuotta eivät ole tässä suhteessa poikkeus. Uuden selvityksen tarkoituksena on antaa viimeaikaisen kehityksen valossa yleiskuva siitä, miten YK:n peruskirjan voimankäytösäännöstöä on käytännössä lukittu ja sovellettu.

Vuoden 2002 selvityksessä kiinnitettiin ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti erityistä huomiota Kosovon sodan 1999 käynnistämään humanitaarista interventiota koskeneeseen keskusteluun samoin kuin vuoden 2001 joulukuussa ilmestyneeseen suojeluvastuuta (Responsibility to Protect) koskeneeseen asiantuntijaraporttiin. Myös syyskuun 2001 terrori-iskuja New Yorkissa ja Washingtonissa samoin kuin Yhdysvaltain ja sen liittolaisten niiden nojalla aloittamaa sotilasoperaatiota Afganistanissa arvioitiin tuoreeltaan. Kosovon tapauksen todettiin jakaneen liiaksi valtioyhteisöä, jotta se voisi yksinään luoda poikkeusta yleisestä voimankäytön kiellostä. Keskeisenä johtopäätöksenä pidettiin tarvetta YK-järjestelmän vahvistamiseen ja turvallisuusneuvoston toimivuuden parantamiseen. Yhdysvaltain sotilaallisten toimien Afganistanissa todettiin tulleen laajasti hyväksytyiksi itsepuolustus-oikeuden käytönä. Samalla huomautettiin, että kyse oli rajoitetusta erityistapauksesta. Näihin arvioihin voidaan edelleen tukeutua, mutta yli kymmenen vuoden perspektiivi antaa luonnollisesti mahdollisuuden tarkastella kumppaakin tapausta laajemmissa puitteissa.

¹ 'Voimankäytön oikeutus, selvitys eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Huhtikuu 2002. Legal grounds for the use of force. A commentary submitted to the Foreign relations committee of the Parliament, April 2002', Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/2002.

Aseellinen voimankäyttö ja sen oikeutus ovat pysyneet edelleen ajankohtaisina aiheina. Viime vuosikymmenen alkupuolella huomiota herättivät yhtäältä Yhdysvaltain liittolaisineen aloittama Irakin sota, toisaalta ns. ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen oppi, jotka näyttivät haastavan kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän perusteita. YK:n pääsihteerin asettama korkean tason paneeli päätyi kuitenkin katsomaan, että peruskirjan voimankäyttöä koskevat säännökset ovat ajan tasalla ja tarjoavat riittävän pohjan kaikkiin turvallisuusuhkiin vastaamiseen. Merkittävää on, että 160 valtion YK-huippukokous vuonna 2005 vahvisti yksimielisesti saman johtopäätöksen. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että peruskirjan mukaista kollektiivista turvallisuusjärjestelmää on tarvittaessa voitu tulkinnallisesti mukauttaa uusiin tilanteisiin, jotka olennaisesti poikkeavat peruskirjan laatijoiden ajattelemasta suursodasta. YK:n turvallisuusneuvosto on tulkinnut kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevia peruskirjan VII luvun määräyksiä joustavasti niin, että niiden nojalla on kyetty vastaamaan myös uudentyypisiin uhkiin kuten valtiorakenteiden romahtaminen, massiiviset ihmisoikeusloukkaukset, joukkotuhoaseiden leviäminen ja terrorismi.

Terroristien ja muiden ei-valtiollisten toimijoiden taholta tulevat turvallisuusuhkat ovat herättäneet kysymyksiä myös itsepuolustusoikeuden tulkinnosta, joista on keskusteltu vuoden 2001 jälkeen mm. koskien Yhdysvaltain julistamaa terrorisminvastaista sotaa, Kongon Demokraattiseen Tasavaltaan vuosituhannen vaihteessa sijoittuneita aseellisia konflikteja (ns. Afrikan suurten järvien kriisi), Israelin aseellisia toimia Libanonissa 2006 ja ISIL-järjestön viimeaikaista etenemistä Syyriassa ja Irakissa. Venäjän tunkeutuminen Georgiaan 2008

samoin kuin sen voimankäyttö Ukrainassa 2014 alkaen, etenkin Krimin niemimaan laitton haltuunotto ja liittäminen Venäjään, ovat puolestaan korostaneet voimankäytön kiellon perinteisten tulkintojen merkitystä. Uusia kysymyksiä on noussut erityisesti liittyen aseelliseen voimankäyttöön rinnastettaviin kyberiskuihin ja hybridisodankäyntiin. Lähtökohtana on kuitenkin pidettävä, että kansainvälisen oikeuden perusnormit kuten voimankäytön kieltä koskevat valtioiden toimintaa myös kyberympäristössä. Hybridisodankäynti ei ole oikeudellinen käsite, mutta sen osatekijöitä voidaan arvioida oikeudellisesti. Osa hybriditoiminnoista kuuluu YK:n peruskirjan voimankäytösäännösten piiriin, ja kysymys voi olla myös aseellisesta hyökkäyksestä, joka oikeuttaa aseellisen itsepuolustuksen.

Voimankäytön kieltä on poikkeuksellisen vahva normi, eikä se ole heikentynyt sen vuoksi, että valtiot eivät ole sitä kaikissa tilanteissa noudattaneet. Yleisesti voidaan sanoa, että sääntö ei muutu siitä, että sitä rikotaan – ratkaisevaa on suhtautuminen säännön rikkomiseen. Aseelliseen toimintaan ryhtyvät valtiot pyrkivät useimmiten perustelemaan toimintansa vetoamalla jompaankumpaan peruskirjan tunnustamista poikkeuksista, joskin toisinaan verryttäen niiden tulkintaa. Tapaukset, joissa aseellista voimankäyttöä ei ole perusteltu oikeudellisesti, ovat harvinaisia. Myös aseellisen konfliktin osapuolina valtiot kiistelevät harvemmin voimankäytön oikeussääntöjen sisällöstä kuin niiden soveltamisesta tiettyyn konkreettiseen tilanteeseen. Kansainvälisen tuomioistuimen perusteltu näkemys on, että yksittäiset tapaukset, joissa normia rikotaan, eivät uhkaa normin olemassaoloa, etenäkään, jos valtiot perustelevat toimintaansa vetoamalla tunnustettuihin poikkeuksiin. Jos tällaiset perustelut eivät olisikaan pitviä, ne osoittavat

kuitenkin, että kysymys ei ole määrätieto-
sista pyrkimyksestä normin syrjäyttämi-
seen ja uuden luomiseen. Näkemyseron
voi tällöin sanoa koskevan tosiasioita eikä
oikeustilaa.

Selvitys jakautuu viiteen lukuun, joista
ensimmäisessä tarkastellaan voimankäy-
tön kiellon sisältöä ja soveltamisalaa sekä
hyökkäysteon käsitettä asiaa koskevien
YK:n yleiskokouksen julistusten, Kansainvä-
lisen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja
valtiokäytännön valossa, samoin kuin voi-
mankäytöllä uhkaamisen kieltoa. Toisessa
luvussa käsitellään voimankäytön kiellon
suhdetta viime vuosinakin usein esillä ol-
leisiin kysymyksiin sisällissodan osapuolen
aseistamisesta ja muusta avustamisesta,
humanitaarisesta interventioista ja aseel-
lisista pelastusoperaatioista omien kansai-
laisten suojelemiseksi ulkomailla. Kolman-
nessa luvussa tarkastellaan kollektiivista
voimankäyttöä YK:n peruskirjan VII luvun
nojalla: YK:n rauhanoperaatioita, voiman-
käytön valtuutuskäytäntöä ja alueellisten
järjestöjen voimankäyttöä samoin kuin
eräitä tilanteita, joissa valtiot ovat pyrkineet
oikeuttamaan yksipuolista voimankäyttöä
vetoamalla YK:n turvallisuusneuvoston
päätösten toimeenpanoon. Neljännessä lu-
vussa vuorossa on valtioille YK:n peruskirjan
51 artiklan nojalla kuuluva itsepuolustusoi-
keus, jota tarkastellaan valtiokäytännön
valossa kommentoiden myös ennakoivan
itsepuolustuksen oppia sekä kysymystä it-
sepuolustuksesta ei-valtiollisia toimijoita
vastaan. Viidennessä luvussa käsitellään
lyhyesti voimankäyttösäännösten sovel-
tamista kyberympäristössä samoin kuin
hybridisodankäynnin eräitä osa-alueita.

1 Yleinen voimankäytön kielto

1.1 Voimankäytön käsite ja kiellon ulottuvuus

YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen mukaan kaikkien jäsenmaiden on pidätyttävä kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä minäkään valtion alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavalla, joka on ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa. Voimankäytön kielto on yleinen, ja siitä on vain kaksi peruskirjan tunnustamaa poikkeusta, 42 artiklan nojalla määrätyt **kollektiiviset aseelliset toimet** sekä 51 artiklan tarkoittama **itsepuolustus**. Peruskirjan määräykset toimista toisen maailmansodan vihollisvaltioita vastaan (53 artiklan 1 kappaleessa samoin kuin 107 artiklassa), jotka alun perin muodostivat kolmannen poikkeuksen, ovat vanhentuneet kaikkien entisten vihollisvaltioiden tultua YK:n jäseniksi. Tämä on nimenomaisesti todettu YK:n yleiskokouksen vuonna 1995 hyväksymässä päätöslauselmassa 50/52 samoin kuin YK-huippukokouksen loppuasiakirjassa (päättölauselma 60/1) vuonna 2005. Myös toisen valtion **pätevä suostumus** voi jäljempänä täsmennettävien poikkeuksin oikeuttaa voimankäytön sen alueella.

Voimankäytön kielto saa lisätukea peruskirjan 1 artiklan 1 kappaleesta, jonka mukaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen tehokkain yhteisin toimenpitein on YK:n ensisijainen tavoite, samoin kuin peruskirjan johdannosta, jonka mukaan voimankäyttö on sallittu vain

yhteiseksi eduksi. Peruskirjan laatijoiden tavoitteena oli luoda kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä, jossa valtioiden yksipuoliselle voimankäytölle asetetaan selvät rajat. Voimankäytön kieltoa pidetään yleisesti ns. **pakottavana oikeusnormina** (*jus cogens*), joka on hierarkkisesti muita oikeussääntöjä ylempänä ja josta ei voi sopimuksinkaan poiketa. Lisäksi peruskirjan velvoitteilla on jo 103 artiklan mukaan etusija muihin kansainvälisiin sopimuksiin nähden. Peruskirjan voimankäyttösäännöstöä on täsmennetty YK:n yleiskokouksen toimesta julistuksissa, joista merkittävin on Valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskeva julistus päätöslauselmassa 2625(XXV) vuodelta 1970, samoin kuin Kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Vuoden 2005 YK-huippukokouksen loppuasiakirjassa vahvistetaan peruskirjan voimankäyttösäännöstön tarjoavan riittävän ja kestävä pohjan myös uusiin turvallisuusuhkiin vastaamiselle.

Peruskirja ei määrittele voimankäytön käsitettä, mutta sen valmistelutöiden nojalla on selvää, että voimankäytön kielto koskee vain aseellista voimankäyttöä eikä esimerkiksi taloudellista tai poliittista painostusta. Aseellisen voimankäytön käsite on samalla riittävän yleinen kattaakseen kaikenlaiset aseet niiden teknisistä erityispiirteistä riippumatta, kuten Kansainvälinen tuomioistuin on todennut ydinaseiden laillisuutta koskevassa neuvoo-antavassa lausunnossaan.² Hyvin vähäisen voimankäytön ei katsota rikkovan voimankäytön kieltoa, vaikka se voi rikkoa muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä ja loukata toisen valtion suvereenisuutta. Tämä saattaa tilanteesta riippuen koskea esimerkiksi rajat ylittäviä 'poliisioperaatiota', joiden ei välttämättä

² *Legality of the Use of Nuclear Weapons*, Advisory opinion, I.J.C. Reports 1996, p. 226.

katsota ylittävän voimankäytön kynnystä, etenkin, jos toimet ovat rajoitettuja eikä niitä kohdisteta aluevaltion kansalaisiin. Ellei toimista ole sovittu aluevaltion kanssa, kyse on kuitenkin suvereenisuuden loukkauksesta, joka voi johtaa korvausvastuuseen. Sama koskee toisen valtion alueella miehittämättömien ilma-alusten (*drones*) avulla tai muutoin 'täsmäiskuin' toteutettuja surmia (*targeted killings*), joita yleensä ei ole pidetty voimankäyttönä aluevaltiota vastaan. Tällaiset iskut loukkaavat kuitenkin aluevaltion suvereenisuutta paitsi, jos niihin on saatu sen suostumus tai kyse on aseellisen konfliktin tilanteesta. Kummassakin tapauksessa toimien oikeutusta on arvioitava myös kansainvälisen oikeuden muiden sääntöjen valossa.

Voimankäyttöä valtion alueellisen koskemattomuuden suojelemiseksi rauhan aikana koskee oma vakiintunut säännöstönsä, joka on erillinen YK:n peruskirjan mukaisesta voimankäytön sääntelystä. Sotilaallisten voimankäytön käyttäminen on viimeisenä keinona sallittua alueloukkauksen torjumiseksi, jos esim. vieraan valtion sotilasilma-alus on tunkeutunut valtion ilmatilaan eikä suostu poistumaan. Sama oikeus koskee myös maa- ja merialueen valvontaa. Voimankäyttö aluevalvonnassa perustuu valtion oikeuteen puolustautua, mutta kysymys ei ole peruskirjan 51 artiklan tarkoittamasta itsepuolustuksesta vastauksena aseelliseen hyökkäykseen. Käsitteellisesti aluevalvontaan liittyvä voimankäytön oikeus rinnastuu lähinnä em. poliisioperaatioihin. Tällainen sotilaallinen voimankäyttö voi kuitenkin laajentua varsinaiseksi aseelliseksi selkkaukseksi.

Arvioitaessa, onko aseellisissa toimissa kyse voimankäytön kiellon rikkomisesta, on otettava huomioon myös asianomaisten valtioiden keskinäisten suhteiden tila. Hyvin jännittyneessä tilanteessa vähäi-

siäkin voimatoimia toisen valtion alueella voidaan pitää voimankäytön luonteisina, kun taas yksittäisiä ja irrallisia tapahtumia yleensä arvioidaan toisin. Kokonaisarviossa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko voimatimet tarkoituksellisesti kohdistettu toista valtiota vastaan. Kontekstin ja keskinäisten suhteiden merkitystä korostavana esimerkkinä voidaan mainita *Rainbow Warrior* -tapaus vuodelta 1985. Selkkaus sai alkunsa siitä, että Ranskan tiedustelupalvelun agentit upottivat Greenpeacen aluksen Aucklandin satamassa **Uudessa-Seelannissa** ja aiheuttivat miehistöön kuuluneen Iso-Britannian kansalaisen kuoleman. Ranska tunnusti myöhemmin vastuunsa tapahtuneesta ja maksoi korvauksia Uudelle-Seelannille, mutta kumpikaan osapuoli ei esittänyt, että kyse olisi ollut YK:n peruskirjan tarkoittamasta aseellisesta voimankäytöstä. Myöskään Israelin voimatoimia **Gazaan** matkalla olleeseen humanitaariseen saattueeseen kuulunutta turkkilaista *Mavi Marmara* -alusta vastaan toukokuussa 2010 ei välikohtauksesta laadituissa raporteissa arvioitu 2 artiklan 4 kappaleen tarkoittamaksi voimankäytöksi Turkkiä kohtaan, vaikka niiden katsottiin loukkaavan muita kansainvälisen oikeuden normeja kuten aavan meren vapautta, ihmisoikeusnormeja ja kansainvälistä humanitaarista oikeutta. Yhdysvaltain **harhaisku Kiinan suurlähetystöön Belgradissa osana** NATON ilmapommituksia ns. Kosovon sodan aikana keväällä 1999 on puolestaan esimerkki tarkoituksellisuuden puutteesta. Iskussa kuoli kolme lähetystön henkilökunnan jäsentä ja 27 loukkaantui, minkä lisäksi lähetystörakennus vahingoittui. Kiina piti iskuja vakavana oikeudenloukkauksena ja vaati korvauksia, joista päästiin sopimukseen maiden keskinäisissä neuvotteluissa. Kiina ei kuitenkaan syyttänyt Yhdysvaltoja voimankäytön kiellon rikkomisesta vaan

suverenisuutensa ja diplomaattien suoje-
lua koskevien oikeussääntöjen loukkaami-
sesta.

Voimankäytön kieltö on kohdistettu
valtioille ja se koskee voimankäyttöä ni-
den kansainvälisissä suhteissa. Tällä pe-
rusteella yksityisten ja ei-valtiollisten toi-
mijoiden voimankäytön katsotaan jäävän
sen ulkopuolelle. Tätä käsitystä on tosin
kyseenalaistettu Yhdysvaltoihin syyskuu-
sa 2001 kohdistuneiden terrorihyökkäys-
ten yhteydessä, mutta pohdinta koskee
enemmänkin itsepuolustus-oikeutta kuin
voimankäytön käsitettä. Myös Kansainvä-
linen tuomioistuin on lähtenyt siitä, että 2
artiklan 4 kappaleessa tarkoitettuun kiel-
lettyyn voimankäyttöön voivat syyllistyä
vain valtiot tai tosiasiallisesti hallitusvaltaa
käyttävät tahot, mukaan lukien tapaukset,
joissa valtio käyttää yksityisiä tahoja to-
teuttamaan puolestaan voimatoimia toista
valtiota vastaan. Jo valtiovastuuta koskevien
sääntöjen mukaan on selvää, ettei valtio voi
vapautua kansainvälisestä vastuustaan sen
vuoksi, että yksityinen taho on toiminut sen
puolesta tai lähettämänä. Vastaavasti kiel-
to koskee vain toiseen valtioon kohdistettua
voimankäyttöä. Valtion omalla alueellaan
järjestyksen palauttamiseksi toteuttamat
voimatoimet esimerkiksi kapinallista ryh-
mää tai irtautumaan pyrkivää aluetta koh-
taan eivät riko voimankäytön kieltöä, vaikka
ne ylimitoitettuina saattavatkin rikkoa mui-
ta kansainvälisen oikeuden sääntöjä kuten
ihmisoikeusveloitteita tai kansainvälistä
humanitaarista oikeutta.

Voimankäyttösäännöstöstä poiketen
kansainvälinen humanitaarinen oikeus
säänтелеe myös valtioiden ja aseellisten
ryhmien välisiä samoin kuin aseellisten
ryhmien keskinäisiä konflikteja riippumatta
siitä, onko mukana tai taustalla valtio toimi-
joita. Vakiintuneen määritelmän mukaan
kansainvälisen aseellisen konfliktin katso-

taan syntyvän, aina, kun valtion asevoimat
käyttävät aseellista voimaa toisen valtion
asevoimia vastaan. Kansainvälistä luon-
netta vailla oleva aseellinen konflikti on
kyseessä silloin, kun aseellinen ryhmä käy
taisteluja valtiota tai toista aseellista ryh-
mää vastaan yhden tai useamman valtion
alueella. Aseelliselta ryhmältä edellytetään
lisäksi sisäistä järjestäytymistä ja viholli-
suuksilta tiettyä intensiteettiä ja kesto-
a. On syytä korostaa, että nämä määritelmät
palvelevat sodan oikeussääntöjen (*jus in*
bello) soveltamista eikä niillä ole välitöntä
merkitystä voimankäytön oikeussääntöjen
(*jus ad bellum*) kannalta. YK:n peruskirjan
kannalta olennainen kysymys siitä, onko
voimankäytölle asianmukaista oikeutusta,
ei puolestaan ole merkityksellinen kansain-
välisessä humanitaarisessa oikeudessa, jota
sovelletaan edellä esitettyjen ehtojen täyt-
tyessä konfliktin alkusystä riippumatta.

Peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen
sanamuotoa on toisinaan pyritty tulkitse-
maan niin, että se jättäisi tilaa aseelliselle
voimankäytölle, jonka ensisijaisena tarkoi-
tuksena ei ole loukata toisen valtion alu-
eellista koskemattomuutta tai poliittista
itsenäisyyttä tai joka ei ole muulla tavalla
ristiriidassa YK:n päämäärien kanssa. Mää-
rityksen tällainen lukutapa avaisi kuitenkin
merkittävän aukon peruskirjan mukaisen
kollektiiviseen turvallisuusjärjestelmään,
eikä se saa tukea peruskirjan valmistelutöis-
tä, joista käy ilmi, että kiellostä oli tarkoitus
tehdä aukoton. Tässä yhteydessä voidaan
viitata myös Kansainvälisen tuomioistuim-
en tuomioon Korfun salmea koskevassa
tapauksessa, jossa **Iso-Britannia** perusteli
Albanialle kuuluvan salmen miinoittamista
sillä, että toimet olivat rajoitettuja eivätkä
loukanneet Albanian alueellista koske-
mattomuutta tai poliittista itsenäisyyttä.
Tuomioistuin ei hyväksynyt tätä peruste-
lua vaan katsoi, että voimankäytön kieltöä

oli loukattu.³ Kiellettyä voimankäyttöä ei voi pitävästi perustella myöskään teon oikeudenvastaisuuden poistavilla perusteilla (häätätila, pakkotila) tai vastatoimilla. Tämä käy nimenomaisesti ilmi valtiovastuusaännöistä, mutta sama lopputulos on johdettavissa myös voimankäytön kiellon asemasta *jus cogens* -normina.

1.2 Hyökkäysteko, välillinen voimankäyttö

Voimankäytön käsitteestä erotetaan aseellisen hyökkäyksen käsite, joka edellyttää erityisen vakavaa voimankäyttöä toista valtiota kohtaan. Erottelulla on huomattavaa käytännön merkitystä, koska vasta aseellinen hyökkäys oikeuttaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustusellisen voimankäytön. Aseellista hyökkäystä vähäisempään voimankäyttöön ei sen sijaan ole sallittua vastata rajat ylittävällä aseellisella voimankäytöllä. Tästä syystä muutamat maat, kuten Yhdysvallat, ovat vakiintuneesti argumentoineet, ettei tällaista erottelua tulisi tehdä. Kansainvälinen tuomioistuin on kuitenkin todennut selvästi mm. **Yhdysvaltain ja Nicaraguan** välistä kiistaa koskevassa *Nicaragua*-tuomiossaan⁴, ettei kaikki kielletty voimankäyttö ylitä hyökkäyksen kynnystä ja on maininnut tässä yhteydessä mm. vähäiset rajakahakat. Myös YK:n yleiskokouksen 1974 päätöslauselmassa 3314(XXIX) hyväksymään hyökkäyksen määritelmään sisältyy ns. *de minimis* -sääntö, jonka mukaan aseellisen voiman

ensikäyttöä toista valtiota vastaan ei välttämättä ole arvioitava hyökkäystekona, jos teko tai sen seuraukset eivät ole riittävän vakavia. Aseellisen hyökkäyksen/hyökkäyksen ja voimankäytön käsitteiden erottaminen toisistaan perustuu YK:n peruskirjan voimankäytösäännösten perimmäistä tarkoitusta, joka on pitää voimankäytön eskaloitumisen riski mahdollisimman pienenä.

Vuoden 1974 hyökkäyksen määritelmä on saanut auktoritatiivista asemaa hyökkäyksen sisällön määrittämisessä, vaikka se ei olekaan tyhjentävä. Päätöslauselmaan 3314 sisältyvän viitteellisen luettelon mukaan hyökkäysteolla voidaan lähtökohtaisesti tarkoittaa mm. seuraavia tekoja:

- a) asevoimien tunkeutuminen tai hyökkäys toisen valtion alueelle ja tästä aiheutuva toisen valtion alueen tai sen osan miehittäminen (väliaikaisestikin) tai pakollista tapahtuva liittäminen toisen valtion alueeseen,
- b) valtion asevoimien toteuttama toisen valtion alueen pommittaminen tai muu toisen valtion alueeseen kohdistuva aseiden käyttö,
- c) valtion asevoimien toteuttama toisen valtion satamien tai muun alueen saarto,
- d) valtion asevoimien hyökkäys toisen valtion maa-, meri- tai ilmapuolia vastaan,
- e) tapaukset, joissa toisen valtion alueella sopimuksen perusteella oleskelevat joukot ryhtyvät sopimuksen vastaiseen toimintaan tai kieltäytyvät poistumasta sopimuksen umpeuduttua,
- f) tapaukset, joissa valtio sallii aluettaan käytettävän toista valtiota vastaan kohdistuvaan hyökkäykseen samoin kuin
- g) tapaukset, joissa valtio tai jokin muu taho sen puolesta lähettää toiseen valtioon aseistautuneita joukkoja, aseellisia ryhmiä, asevoimiin kuulumattomia joukkoja tai palkkasotureita, mikäli nämä joukot tai ryhmät kohdistavat kyseistä valtiota

³ Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949, I.C.J. Reports 1949, p.4.

⁴ *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, p. 14

vastaan sellaisia aseellisia toimia, jotka vakavuudeltaan rinnastuvat edellisissä kohdissa mainittuihin tekoihin, tai merkittävä osallistuminen tällaiseen toimintaan.

Päätöslauselma 3314(XXIX) laadittiin alun perin YK:n turvallisuusneuvostoa varten, mutta hyökkäyksen määritelmää ovat käyttäneet pääasiassa muut tahot. Mm. Kansainvälinen tuomioistuin on viitannut päätöslauselmaan useissa aseellista voimankäyttöä koskevissa tuomioissaan. *Nicaragua*-tuomiossaan tuomioistuin totesi määritelmän g)-kohdan muodostuneen tapoikeudellisesti sitovaksi ja vahvisti siihen viitaten, että myös välillinen voimankäyttö kuuluu voimankäytön kiellon piiriin ja voi kvalifioitua hyökkäysteoksi. Yleisenä edellytyksenä sille, että aseellisten ryhmien lähettämistä toisen valtion alueelle voitaisiin pitää aseellisenä hyökkäyksenä, on tuomioistuimen mukaan, että tällaiset operaatiot mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan ovat sellaisia, että ne valtion säännönmukaisten asevoimien toimeenpanemina katsottaisiin aseelliseksi hyökkäykseksi.

Päätöslauselmaan 3314(XXIX) sisältyy artikla, jonka mukaan hyökkäyksen määritelmän ei voi tulkita vaikuttavan siirtomaavallan tai vieraan miehitysvallan alla olevien kansojen oikeuteen taistella itsemääräämisoikeutensa puolesta. Vastaava kappale sisältyy myös Valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskevaan julistukseen. Kummankaan asiakirjan ei ole silti katsottu vaikuttavan peruskirjan tulkintaan sillä tavoin, että voimankäytön kieltoon olisi muodostunut uusi yleisesti tunnustettu poikkeus. Lausekkeet eivät ole myöskään yksiselitteisiä, vaan edustavat kompromisseja, joita osapuolet tulkitsevat eri tavoin. Kun aseellisen voimankäytön oikeuttamisesta ei päästy yksimielisyyteen, käytettiin tulkinnanvarai-

sempia käsitteitä 'taistelu' tai 'vastarinta'. Molempiin asiakirjoihin sisältyy lisäksi nimenomainen määräys, jonka mukaan ne eivät laajenna tai supista peruskirjan määräyksiä voimankäytön kiellosta tai sitä koskevista poikkeuksista.

Hyökkäyksen käsitteestä on edelleen erotettava hyökkäysrikos, jonka määritelmä on laadittu yksilön rikosoikeudellisen vastuun vahvistamiseksi. Vuoden 1974 hyökkäyksen määritelmään sisältyvää teko-uuteloja käytettiin hyväksi Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöön vuonna 2010 sisällytetyssä hyökkäysrikoksen määritelmässä, johon kuitenkin lisättiin tiettyjä ehtoja ja rajauksia.⁵

1.3 Voimankäytöllä uhkaaminen

YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen kieltö käyttää aseellista voimaa koskee myös voimankäytöllä uhkaamista. Kansainvälinen tuomioistuin on ydinaseiden laillisuutta koskevassa neuvoo-antavassa lausunnossaan vahvistanut, että kieltö koskee voimankäyttöä ja sillä uhkaamista samoin ehdoin. Uhkaus käyttää aseellista voimaa toista valtiota vastaan on siten laillinen vain, jos kysymys on peruskirjan mukaisesta voimankäytöstä.

Voimankäytöllä uhkaaminen ymmärretään useimmiten selväsanaiseksi viestiksi tietyille valtiolle, ei yleisen ja epämääräisen uhatuksi tulemisen tunteen herättämiseksi.

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön vuonna 2010 Kampalan tarkistuskonferenssissa tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä rikoslain ja pakkokeinolin muuttamisesta, HE 289(2014) vp.

Kansainvälinen tuomioistuin ei Nicaragua-tuomiossaan katsonut esimerkiksi rajan läheisyydessä järjestettyjen sotaharjoitusten rikkoneen voimankäytöllä uhkaamisen kieltoa. Esimerkkinä eksplisiittisestä uhkauksesta voidaan mainita Pohjois-Atlantin liiton (NATO) Jugoslavialle vuonna 1998 esittämä kirjallinen uhkaus aseellisiin toimiin ryhtymisestä, ellei Jugoslavia noudattaisi YK:n turvallisuusneuvoston sitä koskevia päätöslausemia. Varsin selväsanainen oli myös Venäjän duuman päätös keväällä 2014 myöntää maan presidentille aseellisen voimankäytön valtuutus Ukrainaa vastaan. Myös epäsuora uhkaus saattaa rikkoa voimankäytöllä uhkaamisen kieltoa. Oikeuskirjallisuudessa näin on katsottu tapahtuvan etenkin silloin, kun epäsuoran uhkauksen sisältävä viesti 1) esitetään korkeimman valtiojohdon taholta ja se ilmentää kansallista politiikkaa, 2) sisältää uhkavaatimuksen luonteisia elementtejä, 3) on uskottava ja jossain määrin välitön, ja jos 4) aikaisemman historian valossa on selvää, ettei uhkauksen esittänyt valtio epäröi käyttää voimaa.

2 Voimankäytön kiellon suhteesta tapaoikeuteen

Aseellisen voimankäytön oikeutusta pyrittiin jo ennen YK:n perustamista rajoittamaan erilaisin sopimusjärjestelyin, joista tunnetuin oli vuoden 1928 Kellogg–Briand-sopimus, mutta lailliselle voimankäytölle oli itsepuolustuksen ohella useita muitakin perusteita. Peruskirjan valmistelutyöt sen enempiä kuin Kansainvälisen tuomioistuinten tulkintakäytäntökään eivät tue näkemystä, että jokin YK:n perustamista edeltäneistä tapaoikeudellisista voimankäytön oikeusperusteista olisi voinut säilyä voimassa peruskirjan määräysten rinnalla. Niiden voi siten perustellusti katsoa menettäneen merkityksensä yleisen voimankäytön kiellon kautta. Tämä koskee esimerkiksi sisällissodan osapuolen avustamista samoin kuin humanitaarista interventiota ja omien kansalaisten aseellista suojelemista ulkomailla, mikäli ao. toimet eivät mahdu peruskirjan nimenomaisesti sallimien poikkeusten piiriin. Sisällissodan osapuolen avustamisesta poiketen laillisen hallituksen avustaminen ei lähtökohtaisesti riko voimankäytön kieltoa.

2.1 Sisällissodan osapuolen avustaminen

YK:n peruskirjan voimankäyttösäännöstö koskee edellä kuvatulla tavalla valtioiden välistä aseellista voimankäyttöä. Toisen maailmansodan jälkeen valtioiden väliset aseelliset konfliktit ovat kuitenkin olleet harvinaisempia kuin valtiosisäiset konfliktit, joihin on saattanut olla eri tavoin

sekaantuneina myös muita valtioita. Tätä problematiikkaa koskevia sääntöjä on käsitelty YK:n yleiskokouksessa 1940-luvulta lähtien ja niitä on myös kodifioitu yleiskokouksen julistuksissa, joista tältäkin kannalta merkittävin on vuoden 1970 Valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskeva julistus. Julistuksen mukaan kaikkien valtioiden on pidättäydyttävä aseellisen selkkauksen 'järjestämisestä, siihen yllyttämisestä, siihen osallistumisesta tai sen avustamisesta' toisessa maassa samoin kuin tällaisen toiminnan sallimisesta toisen valtion aluetta kohtaan silloin, kun kyse on voimankäytöstä tai sillä uhkaamisesta. Kansainvälinen tuomioistuin on todennut *Nicaragua*-tuomiossaan, että tämä määräys on tapaoikeudellisesti sitova.

Kansainvälinen tuomioistuin vahvisti *Nicaragua*-tapauksessa säännön, jonka mukaan laillista hallitusta vastaan taistelevan ryhmän aseellinen tukeminen rikkoo sekä voimankäytön kieltoa että toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumisen kieltoa. Tuomioistuin täsmensi samalla kielletyn avun alaa katsoessaan, että Yhdysvallat rikoi voimankäytön kieltoa kouluttaessaan ja aseistaessaan Nicaraguan hallitusta vastustavia *contra*-sissejä. Kyse ei tuomioistuimen mukaan kuitenkaan ollut hyökkäysteosta, joka olisi oikeuttanut itsepuolustuksellisiin toimiin ryhtymisen. Kaikkea tukea sisseille ei myöskään pidetty voimankäyttönä, eikä tuomioistuin katsonut varsinkaan pelkän rahoitusavun rikkovan voimankäytön kieltoa. Sama tulkinta on sittemmin vahvistettu **Ugandan ja Kongon Demokraattisen Tasavallan** kiistaa koskevassa vuoden 2005 *Armed Activities* -tuomiossa.⁶

Kielto tukea laillista hallitusta vastaan taistelevia aseellisia ryhmiä ei ole ollut kiistanalainen, ja huomionarvoista on, että *Nicaragua*-tapauksen oikeuskäsittelyssäkin molemmat osapuolet olivat yhtä mieltä interventio- ja voimankäytön kiellon tulkinasta: niiden erimielisyydet koskivat pääasiassa tapahtumien kulkua. Kieltoa aseistaa, varustaa ja kouluttaa toisessa valtiossa taistelevia aseellisia ryhmiä on silti rikottu laajasti mm. suurvaltojen kylmän sodan aikana harjoittaman 'sijaissodankäynnin' kautta, mutta useimmiten peitellysti ja välikäsiä kautta ilman, että kapinallisia ryhmiä avustaneet valtiot olisivat tunnustaneet osallisuuttaan. Tässä suhteessa Yhdysvaltain 2013 julkistama päätös antaa aseapua **Syyrian** oppositiolle on poikkeuksellinen. Venäjä sen sijaan on toistaiseksi kiistänyt ilmeisen laajan sotilaallisen tukensa **Itä-Ukrainan** kapinallisille 2014 alkaen.

Yleisesti ottaen **valtion pätevä suostumus** on riittävä peruste aseellisille toimille sen alueella. Myöskään aseellinen väliintulo toisen valtion sisäiseen selkkaukseen ei yleensä riko voimankäytön kieltoa, jos se perustuu laillisen hallituksen esittämään pyyntöön. Hallitusta vastustavien aseellisten ryhmien pyynnöllä ei sen sijaan ole samaa aseellisen väliintulon oikeudenvastaisuuden poistavaa vaikutusta. Kansainvälinen tuomioistuin on vahvistanut tämän pääsäännön *Nicaragua*-tapauksessa samoin kuin myöhemmin *Armed Activities* -tuomiossaan, minkä lisäksi myös YK:n turvallisuusneuvosto on nojannut siihen useissa päätöksissään. Laillisen hallituksen oikeus kutsua maahan ulkomaisia joukkoja voidaan johtaa myös vuoden 1974 hyökkäysteon määritelmän e)-kohdasta, jonka mukaan hyökkäysteoksi voidaan katsoa tapaukset, joissa toisen valtion alueella sopimuksen perusteella oleskelevat joukot kieltäytyvät poistumasta sopimuksen

⁶*Armed Activities on the Territory of the Congo* (Dem.Rep.Congo v. Uganda), 19 December 2005, I.C.J. Reports p. 116.

umpeuduttua tai ryhtyvät sopimuksen vastaiseen toimintaan.

Käytännössä vetoaminen laillisen hallituksen pyyntöön voi kuitenkin olla kiistanalainen peruste sikäli kuin on epäselvyyttä joko laillisen hallituksen asemasta tai siitä, että kutsu on todella esitetty. Jotta kutsu olisi pätevä, sen on tultava korkeimman valtiojohdon taholta. Alueellisen viranomaisen tai pakolaishallituksen esittämä pyyntö ei oikeuta sotilaallista väliintuloa. Esimerkiksi Venäjän **Krimin niemimaan valtauksen** yhteydessä YK:n turvallisuusneuvostossa esittämät perustelut olivat tässä suhteessa riittämättömät: Venäjä vetosi muun muassa Krimin aluehallinnon ulkoministerin samoin kuin maasta paenneen Ukrainan entisen presidentin esittämiin pyyntöihin, vaikka nämä tahot eivät voineet pätevästi ilmaista valtion suostumusta. Samoin perustein myöskään väliaikaisen hallituksen tai toisen valtion tukeman 'nukkehallituksen' kutsua ei ole pidetty päteväenä.

Lisäksi on usein katsottu, ettei aseellinen väliintulo olisi avoimen sisällissodan tilanteessa sallittua hallituksenkaan tueksi paitsi siinä tapauksessa, että toinen valtio on jo hyökännyt maahan. Laillisella hallituksella olisi toisin sanoen oikeus turvautua ulkomaisiin joukkoihin tai sotilaalliseen apuun lopettaakseen valtiosta irtautumaan pyrkivän alueen aseellisen taistelun samoin kuin eräissä muissa rajoitetuissa tapauksissa, esim. terrorisminvastaisissa operaatioissa. Jos kyse sen sijaan on täysimittaisesta sisällissodasta, jossa taistellaan hallitusvaltasta, eikä konfliktiin ole sekaantunut muita valtioita, aseellinen väliintulo ei olisi sallittu hallituksenkaan tukemiseksi. Tämä erottelu heijastaa yhtäältä kansainvälisen oikeuden vahvaa tukea lailliselle hallitukselle, toisaalta pragmaattisuutta tilanteissa, joissa valta saattaa olla vaihtumassa eikä de jure -hallituksella ole enää alueidensa tehokasta

hallintaa. Tähän tarkasteluun on kuitenkin tullut uusia elementtejä kylmän sodan jälkeisellä kaudella muun muassa YK:n turvallisuusneuvoston aktivoitumisen kautta. Ulkomainen sotilaallinen tuki heikollekaan hallitukselle, joka on menettänyt merkittävien alueiden tehokkaan hallinnan (esim. **Afganistan, Irak**) ei loukkaa voimankäytön kieltoa, jos se nojaa turvallisuusneuvoston päätökseen. YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä voidaan nimenomaisesti sallia aseiden välittäminen aseellisille ryhmille tai kieltää aseitoimitukset laillisillekin hallituksille.

Dekolonisaatioprosessin aikana vakiintui näkemys, ettei valtioilla ollut oikeutta tukea aseellisesti siirtomaavallan tai rassistisen hallinnon jatkumista. Tämä kieltö kirjattiin myös Valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskevaan julistukseen. Edellä kuvatulla tavalla kiistanalaiseksi sen sijaan jäi, olisivatko aseitoimitukset siirtomaa- tai miehitysaltaa tai rotusortohallitusta vastaan taisteleville aseellisille ryhmille sallittuja. Myöhemmin on esitetty, että aseellinen apu hallitukselle, joka syöllistyy joukkotuhontaan tai rikoksiin ihmisyyttä vastaan olisi kielletty. Kieltoa voidaan perustella yhtäältä analogialla apartheid-hallitusten avustamista koskevan kiellon kanssa, toisaalta valtiovastuusaännöillä, jotka kieltävät avunannon oikeudenvastaisiin tekoihin.

2.2 Humanitaarinen interventio

Humanitaarinen interventio kuuluu doktriineihin, jotka ovat menettäneet asemansa itsenäisenä voimankäytön oikeutusperusteena YK:n peruskirjan mukaisen yleisen voimankäytön kiellon myötä. Kylmän sodan aikana perustetta ei juurikaan käytetty, ja merkille pantavaa on, että valtiot sellai-

sissakin tapauksissa, joita olisi mahdollisesti voitu luonnehtia humanitaarisiksi interventioiksi (esim. Vietnamin väliintulo **Kambodshaan** 1978, Tansanian väliintulo **Ugandaan** 1979) vetosivat mieluummin itsepuolustus-argumenttiin. Tapaoikeuteen viittaamisen tekee ongelmalliseksi myös se Kansainvälisen tuomioistuimen *Nicaragua*-tapauksessa ilmaisema kanta, että yleistä väliintulon oikeutta ei ole, eikä aseellinen väliintulo ole oikea tapa ihmisoikeuksien täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Kylmän sodan jälkeen suhtautumisessa ihmisoikeuksiin ja valtiosuverenisuuteen tapahtunut merkittävä muutos näkyy etenkin YK:n turvallisuusneuvoston toiminnassa ja sen monissa siviilien suojelua koskevista päätöksissä, joihin kuuluu myös aseellisia väliintuloja humanitaarisin perustein. Vastavaa kehitystä ei kuitenkaan ole tapahtunut yksipuolisen humanitaarisen intervention suhteen, joskin ajatus uudesta yleisestä 'väliintulon oikeudesta' nousi oikeudelliseen keskusteluun 1990-luvulla. Erityistä pontta keskustelu humanitaarisesta interventiosta sai keväällä 1999 Pohjois-Atlantin liiton (NATO) Jugoslaviaan kohdistuneista ilmapommituksista, joiden julkilausuttuna tavoitteena oli Jugoslaviaan kuuluneen **Kosovon** albaaniväestön suojeleminen hallituksen väkivaltaisilta sortotoimilta. Esimerkiksi kansainvälinen Kosovo-komissio samoin kuin YK:n pääsihteeri pitivät vuosituhaten vaihteessa tärkeänä, että humanitaarisen intervention oikeudelliset puitteet määriteltäisiin. Valtiot eivät kuitenkaan aktivoituneet asiassa, eivätkä ole myöhemminkään muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta tukeneet humanitaarisen intervention kehittymistä itsenäiseksi voimankäytön oikeusperusteeksi.

NATOn Kosovo-operaatioon osallistuneet maat eivät pääsääntöisesti halunneet nähdä siinä ennakkotapausta, joka voisi

vahvistaa yleisen humanitaarisen intervention oikeuttavan normin syntymistä. Kun Jugoslavia vuonna 1999 nosti operaatioon osallistuneita maita vastaan kanteen Kansainvälisessä tuomioistuimessa, vastaajat vetosivat lähinnä YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiin, eikä humanitaarisen intervention käsitteeseen juurikaan viitattu puolustuspuheenvuoroissa. Avoimeksi kuitenkin jää, mitä argumentteja olisi käytetty, jos tapaukset olisivat edenneet varsinaiseen käsittelyvaiheeseen. Kanteet kaatuvat toimivaltakysymyksiin eikä myöskään tuomioistuin näin ollen antanut arviotaan NATO-maiden Kosovoon liittyneiden aseellisten toimien oikeutuksesta. YK:n piirissä NATOn väliintulolle osoitettiin poliittista ymmärtämystä, mutta operaation oikeutus jäi kiistanalaiseksi. Kehitysmaita edustava G77 samoin kuin sitoutumattomien maiden liike ja Islamilaisten maiden konferenssin järjestö (OIC) kiistivät humanitaarisen väliintulon oikeutuksen vuosituhaten alussa hyväksymissään julistuksissa. Erityistä merkitystä on vuoden 2005 YK-huippukokouksen loppuasiakirjalla, joka asetti pisteen pohdinnoille humanitaarisesta interventiosta itsenäisenä oikeusperusteena ja vahvisti turvallisuusneuvoston yksinomaisten toimivallan päättää humanitaarisin perustein toteutettavista voimatoimista.

Myöskään uutta valtiokäytäntöä, jossa hallitukset olisivat vedonneet humanitaarisen väliintulon oikeuteen, ei ole syntynyt. Iso-Britannian hallitus, joka on 1990-luvun alusta lähtien kuulunut humanitaarisen väliintulon käsitettä tukevien harvalukuisten maiden joukkoon, julkisti tosin elokuussa 2013 kannanoton, jonka mukaan aseellinen väliintulo **Syyrian** siviiliväestön suojelemiseksi voisi olla oikeutettavissa humanitaarisena interventiona. Maan parlamentti ei kuitenkaan hyväksynyt väliintuloa. Yhdysvaltain rajoitettuja ilmaiskuja Syyriaan

syksystä 2014 lähtien on puolestaan perusteltu kollektiivisena itsepuolustuksena tai terrorisminvastaisena operaationa. Humanitaarisen intervention vahvistumista itseenäiseksi voimankäytön oikeusperusteeksi ei voi perustella myöskään YK:n turvallisuusneuvoston voimankäyttöpäätöksillä, jotka perustuvat peruskirjan VII luvun mukaisiin, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeviin toimivaltuuksiin myös silloin, kun niillä on humanitaarisia tavoitteita.

Kosovon sodan jälkimainingeissa syntynyt suojeluvastuun (*Responsibility to Protect*) käsite on edistänyt pohdintaa konkreettisista toimista, joihin voidaan ryhtyä vastaavien tilanteiden välttämiseksi. Suojeluvastuun käsite, joka esitettiin interventiota ja valtiosuverenisuutta käsittelevän kansainvälisen toimikunnan⁷ raportissa vuonna 2001, korostaa jokaiselle valtiolle ensisijaisesti ja kansainväliselle yhteisölle toissijaisesti kuuluvaa vastuuta siviiliväestön suojelemisesta. Alun perin toimikunnan tehtäväksi oli annettu konsensuksen etsiminen humanitaarisista väliintuloista, mutta vuoden 2005 YK-huippukokouksen jälkeen tämä näkökulma on jäänyt pois. Suojeluvastuuta koskevassa keskustelussa ja kehitystyössä on sittemmin korostettu yhtäältä turvallisuusneuvoston toimivaltuuksien piiriin kuuluvia toimia, joihin voi kuulua myös aseellista voimankäyttöä, ja toisaalta valtioiden omia toimia ja kansainvälistä yhteistyötä, joilla vahvistetaan valtioiden väkivallan ehkäisemiseksi.

2.3 Omien kansalaisten suojeleminen

Humanitaarisesta interventiosta on erotettava omien kansalaisten pelastusoperaatiot, joista tunnettuina esimerkkeinä voidaan mainita Israelin aseellinen isku **Entebbeen** vuonna 1976 sekä Yhdysvaltain epäonnistunut pelastusoperaatio **Iranissa** 1980 samoin kuin sen väliintulot **Grenadassa** 1982 ja **Panamassa** 1989, sekä Ranskan ja Belgian operaatiot **Ruandassa** 1990 ja **Zairissa** 1991. Merkillä pantavaa on, että valtiot ovat melko harvoin vedonneet omien kansalaisten suojelemaan ainoana perusteena aseellisille operaatioilleen ja ovat tässä mainituissa tapauksissakin mieluummin vedonneet aluevaltion suostumukseen tai itsepuolustusoikeuteen. Tulkinta, jonka mukaan aseelliset operaatiot omien kansalaisten suojelemiseksi olisivat oikeutettuja itsepuolustuksena, venyttää tosin aseellisen hyökkäyksen käsitettä melkoisesti siitä, miten se vakiintuneesti ymmärretään, eikä itsepuolustusargumentti ole tällaisissa tapauksissa millään muotoa kiistaton. Myös hyökkäyksen määrittely vuodelta 1974 rajaa valtialueen ulkopuolella valtioon kohdistuviksi katsottavat hyökkäykset pääasiassa asevoimiin kohdistuneisiin iskuihin. Uudemmassa valtiokäytännössä itsepuolustusargumentti on ollut harvinaisempi, ja pääsääntönä on ollut, että pelastus- tai evakuaatio-operaatioille on saatu aluevaltion suostumus. Tällaisessa tapauksessa ei ole kyse kielletystä voimankäytöstä.

Valtioiden näkemyksiä voimankäytön oikeutuksesta omien kansalaisten suojelemaan tarkoituksessa testattiin YK:n Kansainvälisen oikeuden toimikunnan diplomaattista suojelemaa koskevan valmistelutyön yhteydessä vuosittain vaihteessa. Asiakohdan erityisraportit esitti yleiskokouksen oikeudellisen komitean harkittavaksi luonnos-

⁷ International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICSS

artiklan, jonka mukaan rajoitettu voimankäyttö toisen valtion alueella olisi sallittu omien kansalaisten suojelemiseksi silloin, kun kyseessä on heihin kohdistuva väliön vaara. Lisäksi edellytettäisiin, että aluevaltio ei voi eikä halua varmistaa kyseessä olevien henkilöiden turvallisuutta eikä asiaintilaa kyetä korjaamaan rauhanomaisin keinoin. Ehdotettu artikla ei kuitenkaan saanut riittävä tukea, ja siitä luovuttiin.

Kansainvälisestä oikeudesta ei löydy tukea myöskään Venäjän 'maanmiesten suojelua' koskevalle politiikalle sikäli kuin kyse on aseellisesta voimankäytöstä toisen valtion alueella. Esimerkkinä voidaan mainita Venäjän tunkeutuminen **Georgiaan** elokuussa 2008. Venäläisten rauhanturvaajien kuolemaan johtaneesta välikohtauksesta Georgiaan kuuluvassa Etelä-Ossetiassa alkanutta voimankäyttöä perusteltiin muun ohessa omien kansalaisten suojelulla, vaikka kyse ei ollut rajoitetusta pelastus- ja evakuointioperaatiosta, joihin kansainvälisessä käytännössä on toisinaan suhtauduttu ymmärtävästi, vaan laajamittaisesta sotilasoperaatiosta syvällä Georgian alueella. Väitettyyn tarpeeseen suojella Venäjän kansalaisia ja alueella olevia Venäjän joukkoja viitattiin yhtenä perusteena myös **Krimin niemimaan** laittoman valtauksen yhteydessä.

3 YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus voimankäytön oikeutusperusteena

3.1 Peruskirjan keskeiset määräykset ja niiden tulkinta

YK:n turvallisuusneuvostolla on peruskirjan 24 artiklan mukaan ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Peruskirjan VII luvun mukaisten kollektiivisten toimien laukaisijana on 39 artiklan nojalla ja turvallisuusneuvoston päätöksestä riippuen joko hyökkäysteko, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden rikkoutuminen tai rauhan uhka. Turvallisuusneuvoston harkintavalta on laaja, eikä mitään mainituista käsitteistä ole määritelty peruskirjassa. Vaikka YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa 3314(XVX) hyväksymä hyökkäysteon määritelmä on edellä kuvulla tavalla saavuttanut auktoritatiivista asemaa, turvallisuusneuvosto ei ole siihen tukeutunut ja on ylipäänsä käyttänyt hyökkäysteon määrettä vain harvoin viitaten päätöksissään pääasiassa tulkinnanvaraisempaan kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuvan uhkan käsitteeseen. Kylmän sodan jälkeen turvallisuusneuvosto on antanut kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuvan uhkan käsitteelle uusia painotuksia. Rauhan ja turvallisuuden uhkaksi on määritelty mm. humanitaarinen hätätila, demokraattisesti valittujen

johtajien syrjäyttäminen, siviiliväestöön kohdistuvat äärimmäiset sortotoimet, rajat ylittävät pakolaisvirrat ja vakaviin kansainvälisiin rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden tuomitsematta jättäminen, kansainvälinen terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen.

Turvallisuusneuvoston toimivalta päätää tarvittaessa aseellisista toimista ei merkitse, että voimakeinot olisivat automaattisesti käytettävissä. Peruskirjan 41 artiklassa on lueteltu pakotetoimia, jotka tarjoavat vaihtoehdon aseellisille toimille ja peruskirjan logiikan mukaan edeltävät niitä, minkä lisäksi toisaalla peruskirjassa korostetaan rauhanomaisten keinojen ensisijaisuutta ja riitojen rauhanomaista ratkaisua. Mikäli 41 artiklan tarkoittamat pakotteet ovat turvallisuusneuvoston käsityksen mukaan riittävämmättömiä, se voi 42 artiklan nojalla ryhtyä tarpeelliseksi katsomiinsa aseellisiin toimiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Peruskirjan laatijoiden ensisijaisena tarkoituksena oli, että YK ryhtyisi tarvittaviin voimatoimiin itse, ja 43 artiklan mukaan jäsenmaat sitoutuvat asettamaan turvallisuusneuvoston käytettäväksi asevoimia tai muuta apua ja helpotuksia, jotka ovat tarpeen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tämä määräys on kuitenkin jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, ja käytännössä turvallisuusneuvosto on käyttänyt voimankäyttöä koskevaa toimivaltaansa siten, että se on valtuuttanut jäsenmaita tai alueellisia järjestöjä ryhtymään aseellisiin toimiin. Yleensä turvallisuusneuvosto on myös tyytynyt voimankäyttöä koskevissa päätöslauselmissaan viittaamaan yleisesti peruskirjan VII lukuun täsmentämättä, mistä artiklasta on kysymys.

Peruskirja mainitsee valtuutuksen mahdollisuuden vain 53 artiklan 1 kappaleessa, jonka mukaan alueellisilla järjestöillä ei ole oikeutta ryhtyä aseellisiin toimiin ilman

turvallisuusneuvoston valtuutusta. Valtuutusmenettelystä ei siten ole nimenomaisia määräyksiä peruskirjassa, mutta se voidaan perustaa **turvallisuusneuvoston yleiseen toimivaltaan** päättää voimankäytöstä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Kansainvälinen tuomioistuin on vahvistanut mm. Namibiaa koskevassa neuvoo-antavassa lausunnossaan vuodelta 1971,⁸ ettei turvallisuusneuvoston 42 artiklan mukaista toimivaltaa tule tulkita sillä tavalla suppeasti, että se tekisi turvallisuusneuvostosta käytännössä toimintakyvyttömän. Valtuutusmenettely on 1990-luvulta lähtien vakiinnuttanut asemansa turvallisuusneuvostolle kuuluvana toimivaltuutena ja tarkoituksenmukaisena peruskirjan tulkintana - paljolti samaan tapaan kuin aikaisemmin rauhanturvatoiminta, josta myöskään ei ole nimenomaisia määräyksiä peruskirjassa.

Valtuutusikäntönnön varhaisina ennakkotapauksina voidaan mainita jo Korean sodan aikainen turvallisuusneuvoston suositus Etelä-Korean avustamisesta samoin kuin Etelä-Rhodesiaa koskeva päätös, jolla Iso-Britannia valtuutettiin 1966 estämään öljytoimitukset silloiseen siirtomaahansa tarvittaessa sotilaallisin keinoin. Välittömän lähtökohdan valtuutusmenettelyn aktiiviselle käytölle muodosti **Persianlahden sota**, jonka yhteydessä hyväksytty voimankäytön oikeuttava päätöslauselma 678 (1990) tarjosi mallin myöhemmille vastaaville päätöksille. Kahdenkymmenenviiden vuoden aikana valtuutusikäntö on vakiintunut turvallisuusneuvoston keskeiseksi työkaluksi. Peruskirjan VII lukuun perustuvia voimankäyttövaltuuksia on annettu niin

⁸ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970), Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 16.

monenkeskisille koalitioille⁹, alueellisille järjestöille¹⁰ kuin yksittäisille valtioillekin¹¹. Vaikka turvallisuusneuvoston toimivaltuudet mahdollistavat myös pakottavien päätösten antamisen, valtuutus päätökset ovat käytännössä yleensä voineet nojata kohdevaltion suostumukseen tai avunpyyntöön. Huomion arvoisia poikkeuksia tästä pääsäännöstä ovat Persianlahden sodan lisäksi olleet päätöslauselman 940(1994) mukainen Yhdysvaltain johtama operaatio Haitilla vuonna 1994 ja päätöslauselmaan 1973(2011) perustunut NATO-johtoinen operaatio Libyassa vuonna 2011.

Myös **YK:n rauhanoperaatioiden** mandaatteihin on usein viime aikoina sisällytetty henkilökohtaista itsepuolustus oikeutta laajempi voimankäytön oikeutus operaation tavoitteiden toteuttamiseksi. Voimankäyttövaltuuksia on annettu esimerkiksi siviiliväestön suojelemiseksi tai humanitaarisen avun perille pääsyn turvaamiseksi, taistelijoiden riisumiseksi aseista, vaalien turvallisuuden takaamiseksi, merirosvouksen tai terroristiryhmien torjumiseksi. YK-terminologiassa puhutaan voimankäyttövaltuuksiltaan vahvistetusta rauhanturvasta (*'robust peacekeeping'*), josta edelleen erotetaan rauhaan pakottaminen (*'peace enforcement'*). Voimankäytön kannalta näiden kahden käsitteen olennainen ero on

siinä, että edellinen rajoittuu taktisen tason voimankäyttöön isäntämaan tai konfliktin keskeisten osapuolten suostumuksella, kun taas jälkimmäiseen voi liittyä strategisen tai kansainvälisen tason voimankäyttöä eikä se edellytä osapuolten suostumusta.¹²

Perinteisestä rauhanturvatoiminnasta poiketen YK:n rauhanoperaatioita toteutetaan yhä useammin hyvin vaativissa ja vaihtelevissa ympäristöissä, joissa voi olla kyse käynnissä olevasta valtiosisäisestä tai kansainvälisestä, mahdollisesti usean valtion alueelle ulottuvasta aseellisesta konfliktista, johon voi osallistua useita keskenään taistelevia aseellisia ryhmiä. Tällaisiin operaatioihin liittyy monitahoisia poliittisia ja oikeudellisia kysymyksiä, jotka koskevat esimerkiksi voimankäyttövaltuuksien täsmällisyyttä, riittävyttä tai suhdetta operaation tavoitteisiin. Voimankäytön kansainvälisen oikeuksen kannalta ongelmallisempia ovat kuitenkin ne nimenomaan valtuutustoimivaltaan liittyvät tilanteet, joissa yksipuolista voimankäyttöä on pyritty perustelevaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiin viitaten. Yksipuolisena voimankäyttönä tässä mielessä on pidettävä myös monenkeskisiä operaatioita, joilta puuttuu asianmukainen oikeusperusta.

3.2 Valtuutusmenettelyn ongelmista

Vakiintuneen käytännön mukaan aseellista voimankäyttöä koskevat valtuutus päätöslauselmat on yleensä hyväksytty peruskirjan VII luvun nojalla velvoittavina päätöksinä. Niissä on todettu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden rikkoutumisen uhka, ja voimankäyttöä tarkoitavaksi ilmaisuksi on

⁹ Esim. Yhdysvaltain johtamalle operaatiolle Somaliassa 1992, Ranskan johtamalle operaatiolle Ruandassa 1994, Yhdysvaltain johtamalle operaatiolle Haitilla 1994, Italian johtamalle operaatiolle Albaniassa 1997 ja Australian johdolla operaatiolle Itä-Timorilla 1999.

¹⁰ Esim. NATOn operaatioille 1993 entisen Jugoslavian alueella, 2001 Afganistanissa sekä 2011 Libyassa, ECOWAS-operaatiolle Norsunluuranikolla 2003, EU:n operaatiolle Kongon Demokraattisessa Tasavallassa 2007 ja AU:n operaatiolle Somaliassa samana vuonna.

¹¹ Esim. Ranskan operaatiot Norsunluuranikolla 2004 sekä Malissa ja Keski-Afrikan Tasavallassa 2013.

¹² Principles of UN peacekeeping, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>

vakiintunut kehoitus tai valtuutus ryhtyä 'kaikkiin tarvittaviin toimiin' (*'all necessary means'*) rauhan ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Valtuutuskäytännön kehittyessä suuntana on ollut voimankäytön valtuutuksen määrittelemisen mahdollisimman täsmällisesti, valtuutuksen määräaikaisuus sekä siihen liitetty velvoite raportoida turvallisuusneuvostolle. Kaikkia näitä näkökohtia voidaan pitää keskeisinä turvallisuusneuvoston tosiasiallisen vastuun toteutumisen kannalta. Valtuutuksen, joka annetaan ilman takarajaa tai täsmällistä mandaattia, voidaan katsoa merkitsevän turvallisuusneuvostolle peruskirjan mukaan kuuluvan ensisijaisen vastuun siirtämistä operaatioon osallistuville valtioille.

Valtuutuskäytäntöön potentiaalisesti liittyvät ongelmat tulivat esille jo **Persianlahden sodan** aikaisen päätöslauselman 678(1990) yhteydessä. Päätöslauselma 678 valtuutti Irakin-vastaisen koalition käyttämään kaikkia tarvittavia keinoja rauhan palauttamiseksi alueelle ja Irakin pakottamiseksi noudattamaan aikaisemmin hyväksyttyä päätöslauselmaa 660(1990) samoin kuin myöhempiä samaan asiaan liittyviä päätöslauselmia. Vaikka näiden muotoilujen katsottiin vallinneessa tilanteessa yleisesti tarkoittavan Irakin pakottamista poistumaan Kuwaitista, ja myöhemmät päätöslauselmat väliaikaisesta ja pysyvästä tulitauosta näyttivät vahvistavat tämän tulinnan, valtuutukseen pyrittiin jälkepäin liittämään muitakin tavoitteita. Tulkinta, jonka mukaan päätöslauselman 678(1990) sisältämä valtuutus jäi voimaan ja sitä voitiin käyttää perusteena uusille aseellisille toimille, oli 1990-luvun alussa taustalla humanitaaristen suoja-alueiden ja lentokieltovyöhykkeiden perustamisessa Pohjois- ja Etelä-Irakiin. Yhdysvallat ja Iso-Britannia jatkoivat tällä perusteella Irakiin kohdistettuja rajoitettuja ilmaiskuja vielä kymmenen

vuotta Persianlahden sodan jälkeen, mutta saivat osakseen kasvavaa arvostelua YK:ssa. Molemmat maat esittivät, että ilmaiskut olisivat oikeutettuja turvallisuusneuvoston päätösten toimeenpanemiseksi ja että oikeutus olisi niistä implisiittisesti johdettavissa.

Vielä Yhdysvaltain liittolaisineen keväällä 2003 aloittamaa **Irakin sotaa** perusteltiin samalla vuoden 1990 valtuutuspäätöksellä. Julkisuudessa sodan perusteina olivat esillä myös joukkotuhoaseiden tai terrorismin uhat, ja kongressille esittämässään selvityksessä presidentti Bush viittasi lisäksi YK:n peruskirjan mukaiseen itsepuolustusoikeuteen. YK:n turvallisuusneuvostolle osoittamassaan kirjeessä Yhdysvallat ei kuitenkaan tuonut turvallisuusneuvoston Irakia koskevien päätösten ohella esille muita perusteita. Kirjeen mukaan päätöslauselman 678(1990) alkuperäinen valtuutus oli edelleen voimassa ja antoi yhdessä myöhemmin hyväksytyjen päätöslauselmien kanssa riittävän pohjan voimatoimille. Tässä yhteydessä viitattiin lisäksi YK:n peruskirjaa edeltäneeseen tapaoikeudelliseen periaatteeseen, jonka mukaan tulitauon olennainen rikkominen oikeuttaisi aseelliset vastatoimet. Kuten edellä on todettu, peruskirjan valmistelutyöt sen enempää kuin Kansainvälisen tuomioistuimen tulkintakäytäntökään eivät kuitenkaan tue näkemystä, että aikaisemmat tapaoikeudelliset voimankäytön oikeutusperusteet olisivat voineet säilyä peruskirjan määräysten rinnalla. Argumenttia heikensi myös se, että tulitauko oli YK:n vahvistama eivätkä yksittäiset jäsenvaltiot olleet sen osapuolia. Viime kädessä implisiittisen valtuutuksen argumentilta vei pohjan se, että turvallisuusneuvoston jäsenet olivat syvästi erimielisiä voimankäytön tarpeesta, eikä turvallisuusneuvoston vain muutamaa kuukautta aikaisemmin hyväksymä uusin Irak-päätöslauselma

1440(2002) sisältänyt uutta voimankäytön valtuutusta. Turvallisuusneuvoston ei siten mitenkään voi katsoa valtuuttaneen liittouman aseellisia toimia.

Jo NATOn ilmapommitukset Jugoslaviaa vastaan keväällä 1999, joiden julkilausuttuna tavoitteena oli **Kosovo**n albaaniväestön suojeleminen YK:n turvallisuusneuvoston päätösten mukaisesti, olivat nostaneet esille turvallisuusneuvoston päätösten yksipuoliseen toimeenpanoon samoin kuin implisiittiseen valtuutukseen liittyviä kysymyksiä. Kuten edellä on todettu, NATOn toimien oikeudellinen perusta jäi kiistanalaiseksi, vaikka Kosovon tilanteeseen puuttuminen tuoreeltaan saikin YK:ssa osakseen ymmärtämystä. YK:lla oli ollut keskeinen asema Kosovon kriisin ratkaisuyrityksissä, ja NATO-maat korostivat, että voimankäytöllä pyrittiin panemaan toimeen turvallisuusneuvoston Kosovoa koskevia päätöksiä. Järjestö oli aikaisemmin uhannut Jugoslavian hallitusta aseellisilla toimilla ja ilmaissut myös turvallisuusneuvostolle osoittamassaan kirjeessä valmiutensa aseelliseen voimankäyttöön, mutta kyse oli yksipuolisista ilmoituksista, ei turvallisuusneuvoston pyynnöstä. Vaikka turvallisuusneuvosto oli kahdessakin päätöslauselmassaan todennut Kosovon tilanteen muodostavan uhkan alueelliselle rauhalle ja turvallisuudelle, se ei ollut antanut nimenomaista valtuutusta aseelliseen voimankäyttöön. Asiasta ei myöskään ollut yksimielisyyttä turvallisuusneuvostossa, mikä vei pohjan 'implisiittisen valtuutuksen' argumentilta.

Kosovon operaation yhteydessä tuotiin esille myös 'jälkikäteisen valtuutuksen' mahdollisuus, jonka katsottiin liittyneen yhtäältä turvallisuusneuvoston heti pommitusten alkuvaiheessa niiden oikeutuksesta käymään ja tuloksettomaksi jääneeseen keskusteluun, toisaalta Kosovon kansainvälistä hallintoa koske-

vaan päätöslauselmaan 1244(1999), joka hyväksyttiin sotatoimien päätyttyä. Kun pommitukset alkoivat maaliskuussa 1999, Venäjä esitti turvallisuusneuvostolle päätöslauselmaluonnoksen, jossa NATOn menettely tuomittiin peruskirjan loukkauksena ja vaadittiin pommitusten välitöntä lopettamista. Päätöslauselmaluonnos torjuttiin turvallisuusneuvostossa 12 äänellä vain Kiinan ja Namibian äänestäessä Venäjän rinnalla sen puolesta. Tätä tulosta on pidetty osoituksena NATOn toimien poliittisesta hyväksyttävyydestä. Äänestyksen ei kuitenkaan voi tulkita muodostavan valtuutusta voimankäyttöön. Valtuutusten konstruointi turvallisuusneuvoston tulkinna-raisista ja ristiriitaisista kannanilmaisuista veisi valtuutusikäntä pohjan peruskirjan keskeisten määräysten mukaisena menettelynä. Tämä koskee etenkin 24 artiklan määräystä, jonka mukaan turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

Päätöslauselma 1244, joka hyväksyttiin yksimielisesti Kiinan pidättyessä oli sekä selkeämpi osoitus poliittisesta yhteisymmäryksestä että joidenkin arvioiden mukaan myös merkittävämpi voimankäytön oikeutuksen kannalta. NATOn toimia ei tuomittu päätöslauselmassa, mutta niitä ei myöskään todettu laillisiksi tai edes aiheelliseksi. Oikeudelliselta kannalta merkityksellisenä on pidetty sitä, että päätöslauselma vahvistaessaan Jugoslavian presidentti Miloševićin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksyi pommitusten lopputuloksen. Tätä ei kuitenkaan voi tulkita niin, että turvallisuusneuvosto olisi ollut yksimielinen siitä, että pommitukset olivat olleet tarkoituksenmukainen ja ainoa käytettävissä ollut keino siviiliväestön suojelemiseksi, saati siten, että se olisi ottanut ne vastuulleen eräänlaisen 'jälkikäteisen valtuutuksen' muodossa.

Kosovon sodan jälkeen pohdittiin paljon myös 'puuttuvan valtuutuksen' ongelmaa eli tilanteita, joissa turvallisuusneuvosto on toimintakyvytön, vaikka edellytykset aseelliselle väliintulolle humanitaarisessa tarkoituksessa olisivat olemassa. Suojeluvastuun käsitteen esittänyt kansainvälinen ICISS-toimikunta¹³ nosti tässä yhteydessä esille YK:n yleiskokouksen toimivaltuudet Korean sodan yhteydessä hyväksytyyn *Uniting for peace* -päätöslauselman (377/V) nojalla. Päätöslauselma ei kuitenkaan anna mahdollisuutta aseellisten toimien oikeuttamiseen. Rauhan puolesta yhdistymistä koskevan menettelyn pääasiallinen merkitys on siinä, että yleiskokous voi suositella jäsenmaille koordinoituja toimia silloin, kun voimankäytölle on jokin muu oikeusperusta kuten aluevaltion pätevä suostumus tai kollektiivinen itsepuolustus. Toimikunnan toinen ehdotus, jonka mukaan turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenten tulisi sopia veto-oikeuden käyttöä koskevista säännöistä uhkaavan humanitaarisen katastrofin tilanteissa, on noussut Syyrian sisällissodan yhteydessä uudelleen ajankohtaiseksi Venäjän ja Kiinan estettyä veto-oikeudellaan jo neljästi turvallisuusneuvoston toimet siviiliväestön suojelemiseksi.

Turvallisuusneuvoston valtuutuksen puuttuminen merkitsee sitä, että voimankäyttö niin Kosovo-operaation kuin Irakin sodankin tapauksessa oli ristiriidassa YK:n peruskirjan määräysten kanssa. Samalla molemmat tapaukset korostavat osaltaan valtuutuskäytännön vakiintumista kollektiivisen voimankäytön pääsäännöksi. On huomionarvoista, että Kosovon sodan oikeutuksen puolesta esitetyt argumentit rakentuivat voittopuolisesti YK:n turvallisuusneuvoston auktoriteetin varaan sen

sijaan, että sitä olisi pyritty kyseenalaistamaan. NATO ei pyrkinyt perustelemaan voimankäyttöä humanitaarisena interventiona vaan vetosi turvallisuusneuvoston linjauksiin ja tulkintoihin, joiden lisäksi luotiin esille poliittisia ja moraalaisia näkökohtia. Useat NATO-maat korostivat sen lisäksi Kosovon tapauksen poikkeusluonnetta. Irakin sodan yhteydessä Yhdysvallat ja Iso-Britannia pyrkivät puolestaan mahdollisimman pitkälle vetoamaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin ja katsoivat voivansa perustaa aseelliset toimensa vähintäänkin vuoden 1990 alkuperäiseen valtuutuspäätöslauselmaan.

Toisaalta Irakin tapaus osoittaa, että avoin valtuutus voi johtaa huomattaviinkin tulkinta-erimielisyyksiin. Mitä tulkinnanvaraisempi turvallisuusneuvoston päätöksen sanamuoto on, sitä suurempi mahdollisuus, että voimankäyttöön liitetään muita kuin yhteisesti sovittuja tavoitteita. Peruskirjan mukaan voimankäytön tulee tapahtua kansainvälisen yhteisön edun mukaisesti, ja rauhan uhat tulee ensisijaisesti pyrkiä torjumaan rauhanomaisesti ja kansainvälisen oikeuden edellyttämällä tavalla. Rauhanomaisten keinojen ensisijaisuus sulkee jo lähtökohtaisesti pois sen mahdollisuuden, että voimankäytön valtuutusta voitaisiin tulkita laajentavasti. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että turvallisuusneuvostolla on poikkeuksellisen laajat valtuudet päättää sodasta ja rauhasta koko kansainvälisen yhteisön puolesta. Nämä valtuudet kuuluvat sille kollektiivina, eivät kullekin jäsenvaltiolle erikseen. Jos turvallisuusneuvosto ei ole omien päätöksentekosääntöjensä mukaan riittävän yksimielinen aseellisen voimankäytön tarpeellisuudesta, yksittäiset turvallisuusneuvoston jäsenet eivät voi laillisesti ottaa oikeutta omiin käsiinsä ja tehdä päätöstä turvallisuusneuvoston puolesta.

¹³ Tiedot edellä humanitaarista interventiota koskevan jakson yhteydessä.

Peruskirjan mukaisen kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän kannalta valtuutuskäytäntö herättää edellä kuvattujen ongelmien lisäksi kysymyksiä myös silloin, kun valtuutus on siinä määrin väljä, että se antaa mahdollisuuden voimankäytön keston, ehtojen tai tavoitteiden määrittelemiseen yksipuolisesti. Osittain tämä vaara on kaikelle valtuutusmenettelylle ominainen, koska se edellyttää, että vastuu operatiivisista toimista siirtyy toteuttavalle taholle. NATO:n toiminta Bosniassa on usein mainittu esimerkkinä kehityksestä, jossa vastuuta asteittain siirtyi täytäntöönpanevalle taholle. Libyassa keväällä 2011 toteutettua operaatiota on puolestaan arvosteltu siitä, että siviilien suojeluun valtuutuksen alkuperäisenä tavoitteena liitettiin operaation edetessä muita tavoitteita kuten hallituksen syrjäyttäminen. Yleisesti voi todeta, että toimivan valtuutuksen raja tulee vastaan silloin, kun sen toteuttaja turvallisuusneuvoston implisiittiseen tarkoitukseen viitaten joko pyrkii edistämään muita kuin maailmanjärjestön asettamia tavoitteita tai toimii vastoin turvallisuusneuvoston nimenomaisia päätöksiä. Tällaisissa tapauksissa voidaan katsoa, että turvallisuusneuvosto on luovuttanut pois sille peruskirjan mukaan kuuluvaa vastuuta.

3.3 Alueellisten järjestöjen voimankäytöstä

YK:n turvallisuusneuvosto on edellä kuvulla tavalla valtuuttanut mm. alueellisia järjestöjä käyttämään voimaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden rikkouduttua tai ollessa uhattuna. Peruskirjan 53 artiklan mukaan alueelliset järjestöt eivät saa ryhtyä voimatoimiin (*enforcement*) ilman turvallisuusneuvoston valtuutusta. Lähtökohtana on siten, että alueellisilla järjestöillä ei ole sen laajempia voimankäytön oikeuksia

kuin niiden jäsenvaltioilla. Alueellisten järjestöjen on lisäksi 54 artiklan mukaan tiedotettava turvallisuusneuvostolle kaikista toimistaan, jotka koskevat kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämistä. Nämä määräykset ovat yhdenmukaisia peruskirjan 24 artiklan kanssa, jonka mukaan turvallisuusneuvostolla on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä.

Alueelliset järjestöt voivat lisäksi lähettää joukkoja sekä jäsenvaltioidensa että kolmansien valtioiden alueelle näiden suostumuksen nojalla rauhanturva- ja kriisinhallintatehtäviin, joihin sisältyy rajoitettu voimankäyttövaltuutus. Suostumuksen pätevyys voi kuitenkin muodostua ongelmaksi tilanteessa, jossa laillisen hallituksen asema on hyvin heikko. Näin tapahtui **Somaliassa** 1992, kun maan kansainvälisesti tunnustettu hallitus pyysi sotilaallista apua ja YK:n sihteeristö totesi turvallisuusneuvoston valtuutuksen olevan välttämätön edellytys avun antamiselle, koska hallituksen suostumus ei maan kaotteisessa tilanteessa olisi ollut riittävä peruste ulkomaisten joukkojen maahantulolle. Samanlaisen tulokseen on päädytty sittemmin esim. **Albaniassa** 1997 ja **Norsunluurannikolla** 2011. Pätevän suostumuksen edellytyksenä on yleisesti ottaen, että hallitus on kansainvälisesti tunnustettu ja hallitsee aluettaan ainakin pääosin tehokkaasti, joskin näistä vaatimuksista voidaan poiketa YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä. Alueellisia järjestöjä koskevat tältä osin samankaltaiset säännöt kuin yksittäisiä valtioita silloin, kun on kyse sisällissodan osapuolen tukemisesta. Kansainvälisesti tunnustetunkaan hallituksen suostumus ei siten välttämättä riitä tilanteessa, jossa kapinalliset hallitsevat merkittäviä osia maasta. Tämä koskee lähtökohtaisesti myös alueellisten järjestöjen sellaisia operaatioita, joiden tavoite on

sisällissodasta erillinen, kuten terrorismin torjunta, ja joille tulisi saada kaikkien osapuolten suostumus. Muussa tapauksessa operaation toteuttaminen ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta loukkaisi peruskirjan 53 artiklaa.

Käytännössä esimerkiksi Euroopan Unionin (EU) sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot ovat yleensä voineet nojata sekä turvallisuusneuvoston valtuutukseen että aluevaltion suostumukseen. Esimerkkinä voidaan mainita EU:n ensimmäinen merellinen kriisinhallintaoperaatio EUNAVFOR Atalanta, joka perustettiin 2008. Operaation tehtävänä oli suojata humanitaarisia kuljetuksia samoin kuin muita **Somalian** rannikkovesillä ja läheisillä merialueilla liikkuvia aluksia merirosvouksesta ja aseellisilta ryöstöiltä tilanteessa, jossa Somalian väliaikainen hallitus ei itse kyennyt valvomaan aluevesiään. Operaatio perustui YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa 1814(2008), 1816(2008) ja 1851(2008) antamaan valtuutukseen, jolla valtioiden oikeus ryhtyä aavalla merellä voimatoimiin merirosvoaluksia vastaan laajennettiin koskemaan myös Somalian aluevesiä ja sittemmin myös maa-aluetta ja ilmatilaa. Jo alkuperäisessä valtuutuksessa viitattiin Somalian väliaikaisen hallituksen antamaan suostumukseen ja myöhemmät laajennukset tehtiin riippuvaisiksi väliaikaisen hallituksen pyynnöstä.

Länsi-Afrikan maiden järjestön (ECOWAS) väliintulot **Liberiassa** ja **Sierra Leonesassa** 1990-luvulla ovat osaltaan ruokkineet keskustelua 'jälkikäteisen' valtuutuksen mahdollisuudesta. Kysymys on yhtäältä päätöslauselmasta 788(1992), joka hyväksyttiin ECOWASin puuttuttua 1990 aseellisesti Liberian sisällissotaan ja toisaalta päätöslauselmasta 1132(1997), jossa ECOWAS valtuutettiin käyttämään voimaa Sierra Leonessa tilanteessa, jossa sen jou-

kot olivat olleet maassa jo jonkin aikaa ja ryhtyneet aseellisiin toimiin. Turvallisuusneuvoston on katsottu oikeuttaneen operaatiot jälkikäteen, mutta ei ole selvää, että luonnehdinta sopisi kumpaankaan tapaukseen. ECOWASin joukot olivat tulleet Sierra Leoneen 1996 rauhanturvaajina perustuen maan hallituksen kanssa tehtyyn sopimukseen, jota Afrikan maiden järjestö OAU tuki. Voimankäytössä oli niiden mukaan kyse tavanomaisesta itsepuolustuksesta. ECOWAS oli myös Liberiassa maan hallituksen suostumuksella, joskin kysymyksiä herää suostumuksen pätevyydestä tilanteessa, jossa Charles Taylorin johtamat kapinalliset hallitsivat valtaosaa maan alueesta. ECOWASin rauhanponnisteluja kommentoitiin myönteisesti päätöslauselmassa 788, mutta valtuutukseen viittaavia sanamuotoja ei käytetty. Oikeusvarmuuden kannalta 'jälkikäteistä valtuutusta' ei myöskään voida pitää tyydyttävänä menettelyinä.

Huomiota on herättänyt myös Afrikan Unionin (AU) peruskirjan määräys, joka oikeuttaa järjestön joukot puuttumaan aseellisesti jäsenmaan sisäiseen tilanteeseen, jos kyse on joukkotuhonnasta, sotarikoksista tai rikoksista ihmisyyttä vastaan, tai lailliseen järjestykseen kohdistuvasta vakavasta uhkasta. Määräys näyttäisi lähtökohtaisesti olevan ristiriidassa YK:n peruskirjan 53 artiklan kanssa, mutta tämä ei ole ainoa mahdollinen tulkinta. Voidaan ajatella myös, että määräyksellä on vaikutuksia vain järjestön sisällä ja että se mahdollistaa voimankäytön joka nojaa asianmukaiseen oikeutukseen. Tämän tulkinnan puolesta puhuu se, että peruskirjan mukaisesta voimankäytön kiellosta ei ole mahdollista sopimuksin poiketa. AU on myös johdonmukaisesti korostanut toimivansa peruskirjan VII luvun mukaisesti, ja ainakin toistaiseksi sen operaatiot ovat nojanneet aluevaltion suostumukseen.

4 Itsepuolustus

4.1 Peruskirjan määräykset ja itsepuolustus oikeuden keskeinen sisältö

YK:n peruskirjan 51 artikla on kirjoitettu selkeästi **rajoitetuksi poikkeukseksi** voimankäytön kiellostä, ja pääosa artiklasta koskee menettelyä, jonka kautta turvallisuusneuvosto säilyttää mahdollisuuden valvoa voimankäyttöä ja tarvittaessa puuttua siihen. Itsepuolustus on ajateltu rajoitetuksi ensimmäiseksi vaiheeksi kollektiivisen voimankäytön järjestelmässä. Jos YK:n jäsenvaltio joutuu aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, sillä on YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaan 'luonnollinen oikeus itsepuolustukseen' kunnes turvallisuusneuvosto on ryhtynyt tarpeellisiin toimenpiteisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Jäsenvaltion on raportoitava turvallisuusneuvostolle niistä toimista, joihin se on ryhtynyt itsepuolustus oikeutta käyttäessään, eikä niillä ole vaikutusta turvallisuusneuvoston peruskirjan mukaiseen oikeuteen ja velvollisuuteen ryhtyä omasta puolestaan niihin toimiin, joita se pitää tarpeellisina kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi.

Käytännössä pelkästään sen, että turvallisuusneuvosto on ottanut tilanteen käsiteltäväkseen ja tehnyt sitä koskevia päätöksiä, ei tarvitse rajoittaa itsepuolustus-

oikeutta, ellei tällainen tarkoitus – esimerkiksi tulitaukovaatimus – käy päätöksestä nimenomaisesti ilmi. Turvallisuusneuvoston määräämän asevientikiellon katsottiin 1990-luvulla Jugoslavian hajoamisotien aikana estävän **Bosnia-Herzegovinan** itsepuolustustoimet, mitä arvosteltiin mm. YK:n yleiskokouksessa, mutta monessa muussa tapauksessa itsepuolustustoimet ovat jatkuneet, vaikka turvallisuusneuvosto on ottanut tilanteen käsiteltäväkseen. Toisinaan turvallisuusneuvosto on nimenomaisesti vahvistanut hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion itsepuolustus oikeuden, kuten **Kongon demokraattisen tasavallan** oikeuden puolustautua naapurimaidensa väliintuloja vastaan Afrikan suurten järvien kriisin aikana vuosituhatien vaihteessa. Valtiot ovat pääsääntöisesti noudattaneet velvoitetta ilmoittaa itsepuolustukseen ryhtymisestä turvallisuusneuvostolle. Turvallisuusneuvostolle tehty ilmoitus on merkittävä osa itsepuolustus oikeuden käyttöä ja osoitus siitä, että valtio katsoo joutuneensa aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Ilmoituksella ei kuitenkaan ole konstitutiivista (oikeutta luovaa) merkitystä eikä se muuta laitonta voimankäyttöä lailliseksi itsepuolustukseksi.

Itsepuolustus voi olla myös kollektiivista, jos hyökkäyksen kohteeksi joutunut valtio pyytää apua. Avunpyyntö on **kollektiivisen itsepuolustuksen** välttämätön edellytys, eikä toinen valtio voi tulla apuun vain oman tilannearvionsa perusteella. Toisaalta ei myöskään edellytetä, että apuun tuleva valtio olisi itse uhattuna. Kollektiiviseen itsepuolustukseen voidaan ryhtyä myös puolustus sopimuksen tai sotilasliittosuhteen nojalla niitä koskevien määräysten mukaisesti. Kollektiivisen itsepuolustuksen edellytykset ovat pääpiirteissään samat kuin valtion oman itsepuolustuksen: voimankäytön on oltava vastaus tapahtuneeseen

hyökkäykseen ja siitä on raportoitava YK:n turvallisuusneuvostolle.

EU:n keskinäisen avunannon lauseke¹⁴ koskee tilanteita, joissa jokin jäsenvaltio on joutunut aseellisen hyökkäyksen kohteeksi. Muilla jäsenvaltioilla on tällaisessa tilanteessa velvollisuus antaa hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle valtiolle apua kaikin käytettävissään olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Lausekkeessa viitataan tiettyjen maiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen samoin kuin NATOn puitteissa tehtyihin sitoumuksiin, mutta se velvoittaa kaikkia jäsenvaltioita yhtäläisesti. Avunantolauseke jättää avoimeksi sen tavan, jolla hyökkäyksen kohteeksi joutunutta valtiota tulee tukea, ja käytännössä kukin jäsenvaltio tekee omat päätöksensä avun antamisesta ja sen muodoista. Keskinäisen avunannon lauseketta ei toistaiseksi ole sovellettu.

Muutamat valtiot vetoavat edelleen YK:n peruskirjaa edeltäneeseen **tapaoikeudelliseen itsepuolustusoikeyteen**, tyypillisesti laajentaakseen itsepuolustusoikeyden alaa. Nämä valtiot katsovat peruskirjan 51 artiklaan sisältyvän ilmaisun 'luonnollisesta itsepuolustusoikeydestä' osoittavan, että tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa tapaoikeudellista itsepuolustusta. Tätä argumenttia heikentävät sekä peruskirjan valmistelutyöt että edellä kuvatulla tavalla peruskirjan voimankäyttösäännösten yleinen päämäärä ja tarkoitus. Myös peruskirjan 103 artikla on tässä yhteydessä merkityksellinen. Jos peruskirjan velvoitteilla on etusija muihin kansainvälisiin sopimuksiin

nähdessä, on vaikea ajatella, että aikaisempi tapaoikeus voisi sivuuttaa ne. Lisäksi on kyseenalaista, voidaanko erottaa erityisesti itsepuolustusta koskevaa aikaisempaa tapaoikeutta ottaan huomioon, että se ennen yleistä voimankäytön kieltoa oli vain yksi monista mahdollisista perusteista valtioden yksipuoliselle voimankäytölle. Suuren painoarvonsa voimankäytön oikeutuksen kannalta itsepuolustus on saanut vasta YK:n peruskirjasta.

Kansainvälinen tuomioistuin on katsonut *Nicaragua*-tuomiossa, että tapaoikeudellisen ja 51 artiklan tarkoittaman itsepuolustusoikeyden sisältö on pääosin sama. Tämä koskee ennen muuta vaatimusta, jonka mukaan itsepuolustusoikeyden käynnistää aseellinen hyökkäys valtiota vastaan. Peruskirjan 51 artikla jättää kuitenkin hyökkäyksen vakavuuden samoin kuin itsepuolustuksen tarpeen hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion oman arvon varaan, eikä turvallisuusneuvoston tarvitse vahvistaa hyökkäyksen tapahtumista. Aseellista hyökkäystä ei ole peruskirjassa määritelty, eikä ole täysin selvää, mikä sen suhde on 39 artiklan tarkoittamaan hyökkäystekoon tai 2 artiklan 4 kappaleen tarkoittamaan voimankäyttöön. Kansainvälinen tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että aseellisen hyökkäyksen toteamisessa on noudatettava objektiivista mittapuuta ja antanut *Nicaragua*-tuomiossa ymmärtää, että itsepuolustusoikeyden perustana oleva aseellinen hyökkäys olisi arvioitavissa samoin kriteerein kuin hyökkäystekko. Tuomioistuin korosti, ettei kaikki aseellinen voimankäyttö, kuten 'vähäiset rajakahakat', nouse aseellisen hyökkäyksen tasolle ja oikeuta aseellisia itsepuolustustoimia tai kollektiivista itsepuolustusta. Ellei aseellisen hyökkäyksen kynnyksellä ylittynyt, voimankäytön kohteeksi joutuneen valtion on käytettävä muita kuin aseellisia vastatoimia. Samalla

¹⁴ Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kappaleessa. Ns. yhteisvastuulauseke EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 222 artiklassa koskee puolestaan jäsenvaltioiden toisilleen terrori-iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden yhteydessä antamaa apua.

on selvää, että valtio voi puolustautua ja käyttää voimaa ilman erityistä oikeutusta omien rajojensa sisäpuolella.

Tapaoikeudellisesti on vakiintunut tiettyjä kriteerejä, joilla itsepuolustuksen oikeutusta voidaan tapauskohtaisesti arvioida. Näistä keskeisimmät ja Kansainvälisen tuomioistuimenkin oikeuskäytännössään vahvistamat kriteerit – voimankäytön välittömyys, välttämättömyys ja suhteellisuus – eivät ole kiistanalaisia. Vain sellaiset toimet ovat oikeutettuja itsepuolustuksena, jotka ovat välitön vastaus tapahtuneeseen hyökkäykseen ja välttämättömiä siihen vastaamiseen. Itsepuolustuksellinen voimankäyttö on mitoitettava niin, että se on suhteessa tapahtuneeseen hyökkäykseen ja hyökkäyksen uhkaan. Selvää on myös, että itsepuolustuksella määritelmällisesti on rajoitettu tavoite, valtion kohdistuvan välittömän vaaran poistaminen, eikä se oikeuta muita sotilaallisia tavoitteita. Kosto- ja rangausiskut eivät mahdu itsepuolustuksen piiriin. Itsepuolustuksellisessa voimankäytössä on lisäksi noudatettava kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteita ja sääntöjä. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan tämä on olennainen osa suhteellisuusvaatimusta.

Koska YK:n peruskirjan mukainen kollektiivinen turvallisuusjärjestelmä ei salli muita poikkeuksia, itsepuolustus-argumentti on saanut erityistä merkitystä yksipuolisen voimankäytön oikeuttamisessa. Valtiokäytäntöä on runsaasti, samoin **erilaisia tulkintoja** itsepuolustusoikeuden ulottuvuudesta. Niiden kiistanalaisuudesta kertoo se, etteivät YK:n yleiskokouksen voimankäyttöä koskevat julistukset 1940-luvulta vuoteen 2005 ole kyenneet lisäämään mitään 51 artiklan tulkintaan. Erilaisia näkemyksiä on esitetty mm. siitä, riittääkö itsepuolustuksellisten toimien oikeutukseksi se, että valtio on joutunut useiden toisiaan seuraavien iskujen

kohteeksi, vaikka yksittäiset iskut eivät olisi-kaan ylittäneet hyökkäyskynnystä. Tämä ns. kumulaation ongelma on tullut esille myös Kansainvälisen tuomioistuimen käsittelemissä tapauksissa, mm. *Nicaragua*-tapauksessa, Iranin öljylauttoja koskevassa tapauksessa¹⁵ ja *Armed activities* -tapauksessa, mutta tuomioistuin ei ole ottanut selvää kantaa asiaan. Tuomioistuin on toistaiseksi pidättynyt ottamasta kantaa myös ennakoivaa itsepuolustusta koskevaan doktriiniin ja kysymykseen itsepuolustuksesta ei-valtiollisia toimijoita vastaan.

4.2 Ennakoivan itsepuolustuksen oppi

Toisin kuin peruskirjan 39 artikla, joka antaa turvallisuusneuvostolle toimivallan reagoida jo rauhan uhkaan, 51 artikla rajaa itsepuolustusoikeuden alkavaksi vasta, kun hyökkäys on tapahtunut. Aiemmin, kun valtioiden yksipuoliselle voimankäytölle ei muutenkaan juuri ollut rajoituksia, itsepuolustusoikeus ulottui myös voimankäytön uhkaan, mikä mahdollisti ennakoivan voimankäytön. Muutamat valtiot katsovat vakiintuneesti, että ennakoivaan itsepuolustukseen voidaan edelleen vedota tapaoikeuden nojalla. Ennakoivan itsepuolustuksen oikeutusta ei kuitenkaan vahvistettu valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskevassa julistuksessa 1970 eikä myöskään vuoden 2005 YK-huippukokouksen loppuasiakirjassa, vaikka sitä oli nimenomaisesti ehdotettu huippukokousta edeltäneissä YK:n pääsihteerin ja hänen nimittämänsä korkean tason paneelin raporteissa. Valtio-

¹⁵ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2003, p.161.

käytännössäkään ennakoiwaan itsepuolustukseen on viitattu melko harvoin.

Oikeuskirjallisuudessa ennakoivaa itsepuolustus-oikeutta kuvataan usein viittaamalla ns. *Caroline*-tapauksen yhteydessä 1841 esitettyihin kriteereihin, joiden mukaan itsepuolustukseen voidaan ryhtyä, jos hyökkäyksen uhka on välitön ja ylivoimainen eikä jätä mahdollisuutta valita muita keinoja (*“instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation”*). Tässä laajuudessaan ennakoi-va itsepuolustus ei suuresti eroa peruskirjan 51 artiklan mukaisesta itsepuolustuksesta. Kirjallisuudessa ennakoivaa voimankäyttöä on pidetty perusteltuna varsinkin, jos hypoteesina on joukkotuhoaseiden käyttö. Usein käytetty esimerkki lähestyvistä ohjuksista mahtuu toisaalta hyvin myös 51 artiklan puitteisiin, koska hyökkäyksen voi katsoa tapahtuneen, kun ohjus on laukaistu toista maata kohti, eikä artiklasta ole johdettavissa vaatimusta, että hyökkäyksen vaikutusten tulisi toteutua ennen itsepuolustukseen ryhtymistä.

Ennakoivasta itsepuolustuksesta on erotettava Yhdysvaltain kansalliseen turvallisuusstrategiaan 2002 ja 2006 sisällytynyt ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen oppi. Tässä opissa uhkan välittömyyden vaatimuksesta oli luovuttu ja itsepuolustuksen alaa laajennettu yleisiin kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden uhkien vastaamiseen eli alueelle, joka YK:n peruskirjassa on varattu turvallisuusneuvoston toimille. Ennalta ehkäisevää itsepuolustusta ei tosin määritelty tarkemmin, ja epäselväksi jäi, miten täysin ennakkollinen ja pelkkiin valmistelutoimiin puuttuva voimankäyttö voisi täyttää itsepuolustus-oikeutta rajaavat välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset. Myös ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen käytännön sovellutukset jäivät niukoiksi. Esimerkiksi vuoden 2003

Irakin sotaa Yhdysvallat ainakin kansainvälisessä julkisuudessa perusteli YK:n turvallisuusneuvoston aikaisemmillä päätöksillä eikä ennalta ehkäisevällä itsepuolustuksella. Myöhempiin Yhdysvaltain kansallisiin turvallisuusstrategioihin tätä kiistanalaista oppia ei ole enää sellaisenaan sisällytetty.

4.3 Itsepuolustus ei-valtiollisia toimijoita vastaan

Itsepuolustus ei-valtiollista voimankäyttöä vastaan nousi huomion kohteeksi New Yorkiin ja Washingtoniin 11.9.2001 kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen, kun Yhdysvallat liittolaisineen aloitti aseellisen konfliktin **Afganistanissa**. Myös YK:n turvallisuusneuvosto viittasi terrori-iskujen johdosta hyväksymissään päätöslauseleissa 1368(2001) ja 1373(2001) valtioille kuuluvaan luontaiseen itsepuolustus-oikeuteen. Näiden tapahtumien oikeudellisesta merkityksestä on sittemmin esitetty erilaisia arvioita, joista monessa korostetaan tilanteen poikkeuksellisuutta. Vaikka turvallisuusneuvoston päätöslauseleihin 1368 ja 1373 edelleen viitataan todisteena itsepuolustus-oikeuden laajentumisesta käsittämään ei-valtiolisten toimijoiden hyökkäykset, tapaus on jäänyt ainutkertaiseksi. Ennen syyskuun 11. päivää 2001 turvallisuusneuvoston terrorisminvastaiset toimet lähtivät siitä, että terroriteot ovat rikoksia, eivät aseellista voimankäyttöä tai hyökkäystekoja. Myöhemmissä päätöslauselemissaan turvallisuusneuvosto on luonnehtinut kansainvälistä terrorismia uhkaksi kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle peruskirjan 39 artiklan mielessä viittaamatta 51 artiklaan.

Syyskuun 2001 terrorihyökkäyksiä voidaan tarkastella myös perinteisen **välillisen voimankäytön** näkökulmasta. Aiheutetun

massiivisen tuhon perusteella niitä ei ole vaikea pitää vaikutuksiltaan ja mittasuhteiltaan peruskirjan 51 artiklan tarkoittamaa aseellista hyökkäystä vastaavina. Al Qaidan johdon ja Afganistanin de facto -hallituksen toimineen Taleban-hallinnon keskinäiset suhteet olivat lisäksi hyvin tiiviit, ja vaikka Talebanin tuskin voi sanoa 'lähettäneen' Al Qaidan terroristeja Yhdysvaltoihin, voidaan kysyä, täyttäsikö sen Al Qaidalle antama monimuotoinen tuki kuitenkin hyökkäysteon määritelmän g)-kohdan vaatimuksen merkittävästä osallistumisesta. Yhdysvallat ja Iso-Britannia ilmoittivat joka tapauksessa turvallisuusneuvostolle 51 artiklan mukaisesti antamissaan raporteissa pitävänsä myös maan Taleban-hallintoa osavastuullisena terrori-iskuista. Samalla tavalla oli aikaisemmin perusteltu Yhdysvaltain aseellisia vastaiskuja Libyaa vastaan vuonna 1986 ja Sudania ja Afganistania vastaan 1998. **Libyaa** pidettiin vastuullisena lukuisien yhdysvaltalaisten kuolemaan johtaneesta La Belle -yökerhon pommi-iskusta Berliinissä, **Sudania** ja Afganistania Yhdysvaltain suur-lähetystöihin kohdistuneistaiskuista Dar es Salaamissa ja Nairobissa. Näiden vastaiskujen oikeutus jäi kuitenkin kiistanalaiseksi, kun taas syksyllä 2001 aloitetut aseelliset toimet Afganistanissa saivat osakseen varsin laajan kansainvälisen hyväksynnän. Tähän turvallisuusneuvoston edellä mainituissa päätöslauselmissaan ilmaisemalla tuella oli epäilemättä vaikutusta

Myöhempi terrorismia ja voimankäyttöä koskeva **valtiokäytäntö** on varsin epäyhtenäistä. Kun Venäjä pommitti **Georgiassa** sijaitsevia tshetsheenitaistelijoiden tukikohtia vuonna 2002 perustellen toimiaan itsepuolustuksella terroristisia toimijoita vastaan, perustetta ei kansainvälisissä kommenteissa hyväksytty. Myös Israel perusteli aseellista operaatiotaan **Libanoniin** kesällä 2006 itsepuolustuksella viitaten Hezbollah-

järjestön Libanonista käsin tekemiin jatkuviin hyökkäyksiin. Libanonin mukaan Hezbollah toimi itsenäisesti eikä hallituksella ollut mahdollisuutta estää hyökkäyksiä. Turvallisuusneuvostolle esittämässään selvityksessä Israel kuitenkin sanoi pitävänsä Libanonin hallitusta vastuullisena tapahuneista hyökkäyksistä. Kansainvälisissä reaktioissa rajoituttiin enimmäkseen tuomitsemaan Israelin liiallinen voimankäyttö ottamatta lähemmin kantaa voimankäytön oikeutukseen. Turkki on puolestaan korostanut, ettei sen iskuja **Irakin** puolella toimiviin kurdien PKK-liikkeen tukikohtiin ole suunnattu Irakin hallitusta tai alueellista koskemattomuutta vastaan. Toisaalta Turkki ei aina ole raportoinut toimistaan turvallisuusneuvostolle 51 artiklan mukaisesti, eikä ole selvää, että se olisi pitänyt niitä itsepuolustuksellisinä. Yhdysvallat perusteli ilmaiskujaan ISIL-järjestöä vastaan Irakissa syksyllä 2014 Irakin hallituksen pyynnöllä ja iskujen laajentamista myöhemmin Syyriaan kollektiivisella itsepuolustuksella Irakin tukena.

Oikeuskäytännössä käsillä olevaa problematiikkaa on sivuttu muun muassa **Israelin** aita koskevassa Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoo-antavassa lausunnossa vuodelta 2004.¹⁶ Israelin mukaan turvallisuusaidan rakentaminen oli itsepuolustuksellinen toimenpide miehitettyiltä palestiinalaisalueilta tulevia raketti-iskäyksiä vastaan. Tuomioistuin torjui väitteen todeten, että itsepuolustus-oikeus soveltuu tilanteisiin, joissa on kyse voimankäytöstä kansainvälisissä suhteissa, kun taas raketti-iskut tulivat Israelin valvonnassa olevilta alueilta. Tuomioistuin huomautti, ettei Israel ollut voinut osoittaa, että mikään valtio

¹⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136*

olisi ollut raketti-iskujen takana. Toisin asiaa arvioitiin mm. Gazan saartoa koskevassa YK-raportissa vuonna 2010, jossa katsottiin 51 artiklan soveltuvan Gazan alueelta Israeliin suunnattuihin rakettihyökkäyksiin riippumatta alueen epäselvästä oikeudellisesta asemasta.

Ugandan ja Kongon demokraattisen tasavallan välistä kiistaa koskevassa *Armed Activities* -tuomiossaan vuonna 2005 Kansainvälinen tuomioistuin sivuutti samalla tavalla kysymyksen itsepuolustusoikeudesta aseellisia ryhmiä vastaan todeten, että Kongon puolella rajaa toimivien aseellisten ryhmien iskuja Ugandaan ei voinut lukea Kongon hallituksen syyksi, minkä vuoksi Uganda ei voinut vedota itsepuolustusargumenttiin. Kuten *Nicaragua*-tuomiossaan, tuomioistuin viittasi nytkin siihen, että aseellisten ryhmien hyökkäykset oikeuttavat itsepuolustuksen vain, jos ne vastaavat mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan valtion asevoimien tekemää hyökkäystä ja aseelliset ryhmät ovat toisen valtion lähettämiä. Valtion kyvyttömyys estää sitä, että aseelliset ryhmät käyttävät sen aluetta hyökkäyksiin toista valtiota vastaan, ei tuomioistuimen mukaan vielä tee sitä syypääksi laittomaan väliintuloon, vaan syyksiluettavuus edellyttää hyökkäysten tosiasiallista suvaitsemista tai hiljaista hyväksymistä (*acquiescence*). Tuomioistuin vahvisti YK:n peruskirjan voimankäyttömääräysten luonteen valtioiden välisiä suhteita koskevana määräyksenä myös Kosovon itsenäisyysjulistusta koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan vuodelta 2010.¹⁷

Sekä tuomioistuimen aita-lausuntoon että *Armed Activities* -tuomioon liittyi muu-

tamia huomionarvoisia erillisiä mielipiteitä, joissa osa tuomareista arvosteli tuomioistuimen enemmistön itsepuolustus-käsitystä liian kapeaksi. Heidän mukaansa itsepuolustus ei-valtiollisia toimijoita vastaan oli turvallisuusneuvoston syyskuussa 2001 hyväksymien päätöslauselmien valossa ajankohtainen kysymys, johon tuomioistuimen olisi tullut tarttua selventääkseen epäselvää oikeustilaa.

Vaikka sanaa 'valtio' ei mainita YK:n peruskirjan 51 artiklassa aseellisen hyökkäyksen yhteydessä, artiklalle on vaikea antaa muunlaista tarkoitusta peruskirjan valtiokeskeisen lähtökohdan huomioonottaen. Terroritekojen määrittäminen 51 artiklan tarkoittamaksi aseelliseksi hyökkäykseksi silloinkin, kun niitä ei voida lukea minkään valtion syyksi, aiheuttaa ongelmia, jotka liittyvät etenkin itsepuolustusoikeuden käyttämiseen. Aseellinen voimankäyttö toisen valtion alueella toimivaa ei-valtiollista aseellista tai terroristiryhmää vastaan on YK:n peruskirjan näkökulmasta poikkeuksellinen tilanne, joka edellyttää joko aluevaltion suostumusta tai YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Aseellista hyökkäystä vastaavan terrori-iskun kohteeksi joutunut valtio voi käyttää voimaa iskun tekijöitä vastaan omalla alueellaan, mihin ei tarvita erityistä oikeutusta. Se voi ryhtyä aseellisiin toimiin myös yhteistyössä sen valtion kanssa, jonka alueelta käsin hyökkäys on tehty tai YK:n turvallisuusneuvoston päätöksen nojalla. Jos kumpikaan näistä vaihtoehdoista ei ole käytettävissä, aseelliseen voimankäyttöön ryhtyminen toisen valtion alueella loukkaa sen suvereenisuutta ja alueellista koskemattomuutta.

Oikeuskirjallisuudessa ja asiantuntijoiden kesken on pohdittu, jääkö toisen valtion alueelta tulevien hyökkäysten kohteeksi joutunut valtio tämän vuoksi puolustuskyvyttömäksi, ellei se kykene osoittamaan

¹⁷ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2008, p.403.*

minkään valtion olevan niistä vastuussa. On esimerkiksi esitetty, että terrori-iskuihin tulisi voida vastata sellaisen valtion alueella, joka on täysin romahtanut ja jolla ei ole hallitusta. Huomattavasti pidemmälle menee ehdotus, jonka mukaan itsepuolustuselliset toimet tulisi sallia tilanteessa, jossa toinen valtio on haluton tai kyvytön estämään alueellaan toimivien terroristiryhmien iskuja muihin maihin. Yhdysvallat näytti viitanneen tähän perusteeseen syksyllä 2014 turvallisuusneuvostolle esittämässään kollektiivista itsepuolustusta koskevassa raportissa, jossa se totesi **Syrian** olleen haluton ja kyvytön estämään ISILin hyökkäyksiä Irakiin. Merkittävimpiä puheenvuoroja asiaa koskevassa asiantuntijakeskustelussa ovat mm. Chatham Housesissa 2006 ja Leidenin yliopistossa 2010 luonnostellut periaatteet. Viimeksi mainittujen periaatteiden mukaan aseellisiin toimiin ei-valtiollista toimijaa vastaan toisen valtion alueella ilman sen suostumusta voitaisiin ryhtyä hyvin pakottavassa tilanteessa, jossa uhka on välitön. Kummassakin asiakirjassa on kuitenkin kyse vain keskustelunavauksista, jotka eivät ole muuttaneet vallitsevaa oikeustilaa.

5 Kyber- ja hybridiuhkat voimankäytösäännösten kannalta

Kyber- ja hybridiuhkat ovat uusia ilmiöitä, mutta ne ovat jo muokanneet käsityksiä turvallisuusuhkista ja niihin varautumisesta. Molemmat käsitteet kattavat laajasti erilaisia toimintamuotoja, joista vain osa kuuluu valtioiden välisen aseellisen voimankäytön piiriin tai on rinnastettavissa siihen. Useat valtiot ovat kuitenkin varautuneet puolustus suunnittelussaan tietoverkkohyökkäykseen ja esimerkiksi NATO on vahvistanut perussopimuksensa 5 artiklan mukaisen puolustusveloitteen koskevan myös kyberhyökkäyksiä. Tietoverkkohyökkäykset voivat olla osa laajempaa hybridiuhoittamisen kokonaisuutta. Hybridiuhkat hämärtävät sodan ja rauhan eroa tuodessaan rauhan aikaan tavoitteita ja keinoja, jotka ovat tuttuja aseellisista konflikteista. Hybridisodankäynnistä voidaan silti puhua vain, jos mukana on aseellista voimankäyttöä. Yleisesti on syytä korostaa, että kyber- tai hybridiuhkat eivät muodosta kansainvälisen oikeuden kannalta 'harmaata vyöhykettä', joka jäisi oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.

5.1 Voimankäytön kieltö kyberympäristössä

Valtioiden kybertoimintaa koskevat lähtökohtaisesti samat yleiset kansainvälisen oikeuden säännöt kuin niiden muutakin toimintaa. Jos kyse on vihamielisestä toiminnasta toista valtiota vastaan, herää

kysymys, onko voimankäytön kynnys ylitetty. YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen soveltuminen kybertoimintaan saa tukea myös Kansainvälisen tuomioistuimen ydinaseiden laillisuutta koskevassa neuvoo-antavassa lausunnossaan esittämästä kannasta, jonka mukaan voimankäytön kielto ei ole riippuvainen siitä, mitä asetta käytetään. Vakavat verkkohyökkäykset voidaan siten tietyin ehdoin rinnastaa aseelliseen voimankäyttöön. Kybervoimankäytön oikeudelliseen arviointiin liittyy silti myös avoimia kysymyksiä ja epävarmuuden alueita.

Valtioiden kybertoiminnasta ei ole olemassa erityissääntelyä, minkä lisäksi myös valtiokäytäntö on niukkaa ja vain muutammat valtiot ovat määritelleet sotilaallisen kyberdoktriininsa julkisesti. Selventävää oikeuskäytäntöä ei myöskään ole. Valtiokäytännön kannalta merkityksellistä on, ettei yhtäkään toistaiseksi tapahtuneista kyberhyökkäyksistä, joista merkittävimpiä ovat **Viron** pronssisoturikiistan aikaiset palvelunestohyökkäykset, **Georgiaan** vuonna 2008 tehdyt kyberhyökkäykset ja **Iranin** ydinlaitoksiin kohdistettu ns. *Stuxnet*-operaatio, ole määritelty aseelliseksi hyökkäykseksi eikä mikään valtio ole raportoinut YK:n turvallisuusneuvostolle ryhtyneensä peruskirjan 51 artiklan mukaisiin itsepuolustustoimiin jouduttuaan verkkohyökkäyksen kohteeksi.

Valtiokäytännön hahmottamista vaikeuttaa myös kyberympäristössä tapahtuvan toiminnan syöksiluettavuuden ongelma; vaikka hyökkäys kyettäisiin todentamaan, sen alkuperä ja toisen valtion mahdollinen osallisuus on usein vaikeasti selvitettävissä. Tulkintaa vaaditaan myös siltä osin kuin kyber-toimintojen ja -välineiden ominaisuudet poikkeavat kineettisistä aseista siinä määrin, että niitä ei voida suoraan rinnastaa toisiinsa. Kirjaimellisen soveltamisen sijaan on silloin otettava huomioon myös kyseessä olevien sääntöjen

perustarkoitus. YK:n peruskirjan voimankäytössäännösten soveltamisen kannalta olennainen kysymys koskee voimankäytön ja aseellisen hyökkäyksen määrittelyä. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että kybervoimankäytön määrittelyssä päädyttäisiin kovin toisenlaisiin sääntöihin kuin ne, jotka rajoittavat aseellista voimankäyttöä, tai tulkintoihin, jotka olisivat ristiriidassa peruskirjan voimankäyttömääräysten tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Kybervoimankäytön ja -hyökkäyksen samoin kuin niihin liittyvän itsepuolustusoikeuden määritelmien tulisi siten vastata mahdollisimman tarkasti vastaaville yleiskäsitteille vakiintunutta sisältöä.

Verkkohyökkäyksen määrittelemisen voimankäytöksi edellyttää yllä sanotun mukaisesti, että siinä tulee olla osallisina vähintään kaksi valtiota: valtio, joka on vastuussa hyökkäyksestä ja valtio, johon se kohdistuu. Verkkohyökkäyksen toteuttajina voi kuitenkin olla yksityisiä tahoja, jotka toimivat valtion toimeksiannosta. Verkkohyökkäyksen voi katsoa kohdistuvan tiettyyn valtioon, jos se aiheuttaa riittävän vakavia seurauksia sen alueella tai sen lainkäyttövallan piiriin kuuluvilla alueilla kuten diplomaattiedustustot, alukset tai ilma-alukset.

Rinnastukseen aseelliseen voimankäyttöön verkkohyökkäyksen tulee olla riittävän vakava ja aiheuttaa samanlaisia vaikutuksia kuin aseellinen voimankäyttö. Myös asianomaisten valtioiden keskinäisillä suhteilla on edellä esiin tuodulla tavalla merkitystä: voimankäytön kynnys voi olla alhaisempi hyvin jännittyneessä tilanteessa, jossa on tapahtunut muitakin välikohtauksia ja verkkohyökkäys on vain yksi monista häirinnän keinoista. Myös verkkohyökkäyksellä uhkaaminen voisi loukata voimankäytön kieltoa, jos uhka olisi riittävän täsmällinen ja kohdistuisi toiseen valtioon. Käytännössä verkkohyökkäys havaitaan

kuitenkin yleensä vasta vaikutuksistaan ja mahdolliset valtiolliset toimijat tai tilaajat pysyttelevät taustalla.

Aseellisen kyberhyökkäyksen määrittelyssä on usein viitattu Kansainvälisen tuomioistuimen *Nicaragua*-tuomiossa esittämään mittasuhteiden ja vaikutusten kriteeriin. Jos verkkohyökkäys toisin sanoen on mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan verrannollinen aseelliseen hyökkäykseen, siihen voidaan vastata itsepuolustuksellisesti. Selvää on, että hyökkäyksen on tällöin aiheutettava kuolonuhreja tai merkittävää aineellista vahinkoa, mutta täsmällistä määrällistä rajaa ei ole mahdollista asettaa, ja muut olosuhdetekijät on tässäkin arvioitava huomioon. Paljon on pohdittu, tulisiko aseelliseen hyökkäykseen rinnastuvan verkkohyökkäyksen määrittelyssä ottaa huomioon myös hyökkäyksen välilliset ja pitkäaikaiset vaikutukset. Tämä edellyttäisi joka tapauksessa sitä, että vaikutukset kyetään arvioimaan riittävän tarkasti. Samoin voidaan kysyä, tulisiko tiedon merkittävä tai laajamittainen tuhoaminen tai muuttaminen sinänsä määritellä hyökkäysteeksi.

Näitä kysymyksiä pohdittaessa on otettava huomioon peruskirjan voimankäytömääräysten selkeä tavoite yksipuolisen aseellisen voimankäytön minimoimisesta, minkä vuoksi hyökkäyksen käsitettä ei tulisi laajentaa ilman painavia perusteita. Merkittävä tiedon tuhoaminen loukkaa joka tapauksessa kohdemaan suvereenisuutta ja toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumisen kieltoa, sekä mahdollisesti myös voimankäytön kieltoa. Tällaisessa tilanteessa oikeudenloukkauksen kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus ryhtyä **vastatoimiin**, jotka voivat käsittää myös verkko-operaatioita. Vastatoimet ovat lähtökohtaisesti oikeudenvastaisia toimia, jotka olisivat laittomia, ellei kyse olisi vastauksesta tapahtuneeseen oikeudenloukkaukseen. Vastatoimien on ol-

tava suhteellisia kärsittyyn oikeudenloukkaukseen nähden eivätkä ne voi sisältää aseellista voimankäyttöä. Vastatoimet eivät saa myöskään loukata ihmisoikeuksia tai esim. diplomaattisten edustustojen suojaa. Vastatoimista (*countermeasures*) erotetaan aseellisen selkkauksen oloissa tietyin ehdoin sallitut aseelliset vastatoimet (*reprisals*).

Edellä käsiteltyihin kysymyksiin annettavilla vastauksilla on vaikutusta myös itsepuolustus-oikeuden toteuttamisen ehtoihin. Aseelliseen hyökkäykseen rinnastuvan kyberhyökkäyksen kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus itsepuolustukselliseen voimankäyttöön, joka ei kuitenkaan saa olla suhteetonta tai ylimitoitettua. Perustellusti voidaan ajatella, että aseellista hyökkäystä vastaavaan kyberhyökkäykseen tulisi voida vastata joko verkkohyökkäyksellä tai aseellisesti. Jos hyökkäyskynnys on määritelty riittävän korkealle, on vähemmän syytä rajoittaa itsepuolustuksen keinoja. Jos taas hyökkäysteko määritellään laajemmin kuin yleensä, esim. käsittämään välilliset vaikutukset tai tiedon tuhoaminen, aseellinen (kineettinen) itsepuolustus voi olla ylimitoitettua.

5.2 Hybridisodankäynti

Hybridisodankäynnistä puhutaan useimmiten silloin, kun perinteiseen aseelliseen voimankäyttöön liittyy epäkonventionaalisia keinoja kuten tunnuksettomia taistelijoita, peiteoperaatioita ja epätavanomaisten taktiikoiden käyttöä, mahdollisesti yhdistettynä ei-sotilaallisiin keinoihin. Laajempaan keinovalikoimaan liittyy informaatiovaikuttamista, ääriilikkeiden ja vastaavien toimijoiden rahoittamista, kyberuhkia, energia- ja muun kriittisen infrastruktuurin häirintää sekä terroristisen tai rikollisen toiminnan tukemista. Hybridisodankäynti ei ole oi-

keudellinen käsite, mutta sen osatekijöitä voidaan arvioida oikeudellisesti. Osa hybriditoiminnoista kuuluu YK:n peruskirjan voimankäyttösäännösten piiriin, ja kysymys voi olla myös aseellisesta hyökkäyksestä, joka oikeuttaa aseellisen itsepuolustuksen.

Toisen valtion alueella ilman sen suostumusta toteutetut aseelliset operaatiot kuuluvat lähtökohtaisesti aina kielletyn voimankäytön piiriin riippumatta siitä, onko niissä käytetty lähettäjävaltion omia asevoimia tai muita aseellisia joukkoja tai ryhmiä tai palkkasotureita. Kuten edellä on todettu, välillistä voimankäyttöä voidaan arvioida myös hyökkäystekona, jos ei-valtiollisten joukkojen tai ryhmien toimet ovat mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan sellaisia, että ne valtiollisten asevoimien tekeminä ylittäisivät hyökkäyskynnyksen. Peiteoperaatioita, joissa on kyse tunnuksettomien taistelijoiden käytöstä, arvioidaan kuten valtion omien joukkojen toimintaa tai kuten aseellisten ryhmien lähettämistä. Kyse on kielletystä voimankäytöstä, mahdollisesti hyökkäysteosta. Myöskään sillä, onko toiminta tapahtunut avoimesti vai esimerkiksi salaisen palvelun toimesta, ei ole merkitystä toiminnan oikeudellisen arvion tai valtion vastuun kannalta. Hybridi-nimekkeellä kuvatut toimintamuodot voivat kuulua kielletyn voimankäytön piiriin myös, jos kyse on toisessa valtiossa toimivien aseellisten ryhmien aseistamisesta tai kouluttamisesta tai voimankäytöllä uhkaamisesta

Jos hybridiuhkat eivät ylitä aseellisen voimankäytön kynnystä, harjoitettujen toimien laillisuutta on arvioitava muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen nojalla. Kyse voi silloinkin olla oikeudenvastaisista teoista, esimerkiksi YK:n peruskirjan kieltämästä toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumisesta, mutta mukana voi olla myös toimia, jotka eivät ole kansainvälisen oikeuden vastaisia. Myös ei-valtiolliset toimijat,

kuten terroristi- ja rikollisjärjestöt voivat käyttää hybridiuvaikutuksen keinoja. Tällaiset hybridiuhkat kuuluvat lähtökohtaisesti aluevaltion rikosoikeudellisen toimivallan piiriin. Jos häirintä kuitenkin tapahtuu toisen valtion alueelta käsin tai sieltä ohjattuna, herää kysymys myös asianomaisen valtion mahdollisesta myötävaikutuksesta tai laiminlyönnistä ja niihin liittyvästä kansainvälisestä vastuusta.

Hybridiuvaikutaminen voi rikkoa tapaoikeudellista **toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumisen** kieltoa, joka on vahvistettu YK:n peruskirjan 2 artiklan 1 kappaleessa. Lähtökohtaisesti sisäisillä asioilla ymmärretään asiakokonaisuuksia ja toimialoja, joista ei ole valtiota sitovaa kansainvälistä sääntelyä. Näin määritelty suojattu alue on kaventunut viime vuosikymmeninä huomattavasti kansainvälisen sääntelyn lisääntyessä. Esimerkkeinä asioista, joista kukin valtio voi itsenäisesti päättää, mainitaan vuoden 1970 Valtioiden välisiä ystävällisiä suhteita koskevassa julistuksessa että Kansainvälisen tuomioistuimen *Nicaragua*-tuomiossa maan taloudellinen, poliittinen ja kulttuurinen järjestelmä sekä ulkopoliittinen suuntautuminen. Uudempiä esimerkkejä ovat EU- tai NATO-yhteistyö tai -jäsenyyshakemus. Jotta kysymys olisi kielletystä sisäisiin asioihin puuttumisesta, toimilla tulee olla toiseen valtioon kohdistuva pakottamisen tarkoitus. Pakottamisen elementti on erityisen selvä jos käytetään voimaa joko sovelloittain toimin, niillä uhkaamalla tai välillisesti tukemalla kapinallisia tai terroristeja toisessa maassa. Pakottamisen tarkoitus voi kuitenkin ilmetä myös muulla tavalla, esim. verkkohyökkäyksenä tai taloudellisen painostuksen kautta. Kansainvälinen tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään, että sisäisiin asioihin puuttumisen kielto koskee mm. kaikenlaista aseellisten toimien järjestämistä, avustamista tai

rahoittamista toisen valtion alueella samoin kuin aseellisiin toimiin yllyttämistä tai niiden sallimista.

Myös toimet, joiden tavoitteena on väestön sisäisten ristiriitojen lietsominen ja epätasapainon luominen toisessa valtiossa voivat vakavimmissa tapauksissa ja käytetyistä keinoista riippuen olla laitonta sisäisiin asioihin puuttumista tai voimankäyttöä. *Nicaragua*-tuomiossa esillä oli mm. Yhdysvaltain *contra*-sissien käyttöön laatima psykologisen sodankäynnin käsikirja, joka opasti epäsuoraan mielipidemuokkaukseen väkivaltaisain keinoin. Kansainvälinen tuomioistuin katsoi tällaisen toiminnan rikkovan voimankäytön kieltoa.

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan joukkojen ryhmittäminen toisen valtion rajalle ei vielä ole voimankäyttöä. **Sotilaallinen painostus** voi kuitenkin rikkoa sisäisiin asioihin puuttumisen kieltoa tai täyttää voimankäytöllä uhkaamisen mitat, jos uhkaus on riittävän selkeä ja uskottava. **Taloudellinen painostus** samoin kuin tietoliikenneyhteyksien katkaiseminen on YK:n peruskirjan 41 artiklassa nimenomaisesti erotettu voimankäytöstä. Taloudellinen painostus – esim. vienti- tai tuontirajoitukset, kauppasaarto tai valtion varojen jäädyttäminen – voi olla laitonta sisäisiin asioihin puuttumista, jos sillä pyritään painostamaan valtiota asioissa, jotka kuuluvat sen vapaaseen harkintavaltaan, eikä kyse ole kansainvälisen oikeuden mukaisesti asetetuista pakotteista.

Venäjän aseellisia toimia **Ukrainassa** kevästä 2014 lähtien on usein kuvattu termillä 'hybridisota' viitaten siihen, että perinteiseen voimankäyttöön on liittynyt epäkonventionaalisia keinoja kuten tunnuksettomia taistelijoita, taloudellista painostamista ja informaatio sodankäyntiä. Venäjän toteuttama Krimin niemimaan valtaus ja Itä-Ukrainan vakauden horjuttaminen

mahtuvat kuitenkin selvästi YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen voimankäytön kiellon ja sen vakiintuneiden tulkintojen piiriin. Kyse ei ole toiminnasta, joka herättäisi voimankäytön kannalta uusia oikeudellisia kysymyksiä.

Krimin niemimaan valtaus toteutettiin voimaa käyttäen ja näyttäen joskin melko verettömästi. Niemimaan valtauksen ei Ukrainassa ollut varauduttu ja siellä oli vain vähäisiä puolustusjoukkoja. Lehtitietojen mukaan valtauksen osallistui jopa 15 000 venäläistä sotilasta, joilla ei kuitenkaan ollut kansallistunnuksia. Venäjä kiisti ensin osuutensa tapahtuneeseen, mutta myönsi myöhemmin, että valtauksen olivat toteuttaneet Venäjän eliittijoukot. Krimillä järjestettiin Venäjän aseellisten joukkojen valvonnan kansanäänestys, jonka ilmoitetun tuloksen nojalla Venäjä tunnusti 'Krimin tasavallan' ja sopi sen kanssa alueen liittämistä Venäjän Federaatioon.

Krimin valtaus oli klassinen esimerkki YK:n peruskirjan kieltämästä voimankäytöstä, joka kohdistuu toisen valtion suvereenisuutta ja alueellista koskemattomuutta vastaan. Sen ohella Krimin valtaus rikkoi Venäjän muita sitoumuksia Ukrainan alueellisen koskemattomuuden kunnioittamisesta (Helsingin ETYK-päätöksiäkirja, Budapestin asiakirja, jonka nojalla Ukraina luopui ydinaseista). On syytä huomata, että aluevaatimukset eivät muodosta voimankäytön oikeusperustetta edes silloin, kun kyse on siirtomaakaudella piirretyistä, usein keinotekoisista rajoista.

Hyvin perustein voidaan todeta myös, että Krimin valtauksessa oli kyseessä hyökkäysteko, jonka kaikkein vähiten kiistanalainen määritelmä kattaa alueen valtaamisen, miehittämisen (vaikka väliaikaisestikin) ja liittämisen toiseen valtioon. Sillä, että valtauksen käytettiin tunnuksettomia taistelijoita, ei ole tässä yhteydessä merkitystä.

Hyökkäysteon määritelmä, joka Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan on tältä osin tapaoikeudellisesti sitova, koskee myös valtion lähettämien aseellisten ryhmien hyökkäystekoon rinnastettavaa toimintaa, minkä lisäksi Venäjä on jälkikäteen tunnustanut aluevaltauksen omaksi toimekseen.

Itäisen Ukrainan alueella on käyty vakavia taisteluita kevästä 2014 lähtien Ukrainan hallituksen ja separatistien kesken. Venäjän arvioidaan toimittaneen hallitusta vastustaville joukoille aseistusta, kalustoa ja sotatarvikkeita. Mitä Venäjän toimiin tulee, jo hallitusta vastustavien aseellisten ryhmien aseistaminen ja kouluttaminen rikkoo voimankäytön kieltoa. Osallistuminen taisteluihin separatistien rinnalla voisi täyttää myös hyökkäysteon tunnusmerkit. Ukrainan hallituksella on puolestaan oikeus – ja velvoitekin – pyrkiä pitämään yllä järjestystä alueellaan tarvittaessa voimakeinoin. Voimankäytön tulee kuitenkin aina olla suhteellista eikä se saa olla ylimitoitettua.

Yhteenveto ja johtopäätöksiä

YK:n peruskirjan edellä käsiteltujen määräysten pyrkimyksenä on rajoittaa aseellista voimankäyttöä valtioiden keskinäisissä suhteissa. Kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän keskiössä ovat turvallisuusneuvostolle annetut laajat toimivaltuudet ja ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Peruskirjan laatijoiden visio kollektiivisesta turvallisuudesta ei ole koskaan toteutunut sellaisenaan, mutta voimankäyttöä sääntelevät määräykset ovat osoittautuneet riittävän joustaviksi, jotta niitä on voitu soveltaa uusissa tilanteissa. Varsinkin YK:n turvallisuusneuvoston aktivoituminen kylmän sodan jälkeisellä kaudella on vahvistanut peruskirjan määräyksiä ja niihin perustuva legitiimiä voimankäyttöä. Keskeisiin tulkinnallisiin lisäyksiin kuuluu myös YK:n yleiskokouksen kehittämä ja Kansainvälisen tuomioistuimen vahvistama välillisen voimankäytön käsite, jolla on ollut suuri merkitys niin kylmän sodan aikaisessa sijaissodankäynnissä kuin nykytilanteessakin. Suurimmat haasteet eivät koske voimankäytön sääntelyn normatiivista perustaa, vaan sitä, miten kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän toimintakyky voidaan ylläpitää ja kehittää.

YK:n peruskirjan mukaisesta voimankäytön säännöstöstä vallitsee laaja yksimielisyys. Samalla tämän konsensuksen alueen ulkopuolelle jää tiettyjä kysymyksiä, joista ei ole kyetty sopimaan. Merkittävällä tavalla juuri itsepuolustus oikeutta ei ole kyetty yleiskokouksen toimesta yhteisesti täsmentämään. Myös ajankohtainen kysymys siitä, tulisiko ei-valtiollisten toimijoiden

aseellista hyökkäystä vastaaviin iskuihin voida vastata itsepuolustuksellisesti, jakaa näkemyksiä. Tällaisen oikeuden puolustajat viittaavat mm. 51 artiklan sanamuotoon. Toisin kuin peruskirjan 2 artiklan 4 kappale, joka selvästi koskee valtioiden keskinäisiä suhteita, 51 artikla ei sisällä tällaista rajoitusta vaan viittaa yhtäältä 'luontaiseen itsepuolustusoikeuteen' ja toisaalta 'aseelliseen hyökkäykseen' täsmentämättä, mikä taho on hyökkäyksen takana. Itsepuolustusoikeuden laajentavaan tulkintaan liittyy kuitenkin huomattavia käytännöllisiä ja oikeudellisia ongelmia, jotka koskevat itsepuolustuksellista toimintaa toisen valtion alueella ilman sen osallisuutta hyökkäykseen. Kansainvälisen tuomioistuimen varovaisuutta ottaa tätä kysymystä pohdittavakseen on arvoiteltu, mutta se on ymmärrettävää ottaen huomioon vältiökäytännön niukkuuden ja ristiriitaisuuden syyskuun 2001 jälkeen. Lisäksi voidaan todeta, ettei tuomioistuin ole toistaiseksi ottanut kantaa muihinkaan itsepuolustusoikeuden kiistanalaisiin laajennuksiin, joita ei voida perustaa tapaoikeuteen.

Vakiintuneet säännöt ja tulkinnot ovat osoittautuneet myös hyvin vastustuskykyisiksi. Niitä pyrittiin viime vuosikymmenellä kahteenkin otteeseen avaamaan – ensin Kosovon sodan jälkeen humanitaarista interventiota koskevassa keskustelussa ja sittemmin vuoden 2005 YK-huippukokouksen alla vastauksena Yhdysvaltain esittämään ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen käsitteeseen – mutta kumpikaan pyrkimys ei tuottanut tuloksia. Kun suojeluvastuun periaate hyväksyttiin YK:n huippukokouksessa syksyllä 2005, sotilaallisen väliintulon mahdollisuus varattiin YK:n turvallisuusneuvostolle YK:n peruskirjan mukaisesti. Samalla se rajattiin tilanteisiin, joissa valtio on selvästi kykenemätön tai haluton suojaamaan väestöään uhkaavalta joukkotuhonhalta tai

muilta siihen verrattavilta siviiliväestöön kohdistuvan hyökkäyksen tilanteilta. Humanitaarisen intervention oikeuttaminen poikkeuksena YK:n peruskirjan voimankäytön kieltoon jäi sen sijaan toteutumatta. Ennalta ehkäisevän itsepuolustuksen sovittamista YK:n peruskirjan säännöstöön ei edes yritetty, mutta YK-huippukokous torjui myös huomattavasti varovaisemman ennakoivaa itsepuolustusta koskevan esityksen, joka oli sisältynyt YK:n pääsihteerin asettaman korkean tason paneelin raporttiin.

Samalla on syytä kiinnittää huomiota myös näkyviin yksipuolisen voimankäytön tapauksiin, joista Kosovon sotaan liittyneet ilmapommitukset 1999 ja Irakin sota 2003 liittyvät toisiinsa perustelujensa kautta. Kuten edellä on todettu, kollektiivisen turvallisuusjärjestelmän näkökulmasta yksipuolista voimankäyttöä on kaikki voimankäyttö, jolle ei ole kansainvälistä oikeutusta, riippumatta siitä, toteutetaanko se yhden tai useamman valtion toimesta. Kosovon operaatio oli historiallisesti merkittävä irtiotto, jota humanitaaristen tavoitteidensa vuoksi on usein luonnehdittu 'laittomaksi mutta legitiimiksi' ja jonka poikkeusluonnetta monet siihen osallistuneet maat korostivat. Samalla sen voi nähdä omalta osaltaan silottaneen tietä Irakin sodalle, jolle se tarjosi valmiin argumentaatiomallin. Molempia perusteltiin YK-yhteydessä samalla tavalla turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla ja niiden yksipuolisella toimeenpanolla. Irakin sota jakoi kansainvälistä yhteisöä enemmän kuin Kosovon operaatio, johon myönteisesti tai pidättyvästi suhtautuneet maat jakautuivat 2003 kahteen leiriin noin neljänkymmenen valtion tukiessa Yhdysvaltain johtaman liittouman sotatoimia. Oikeudellisessa tarkastelussa ei ole epäselvyyttä siitä, että Irakin sodan tueksi esitetyt perustelut jättivät toivomisen varaa.

Venäjän voimankäyttö Georgiassa 2008 ja Ukrainassa 2014 alkaen on maan omassa poliittisessa retoriikassa yhdistetty Kosovon ja Irakin tapauksiin, joiden on katsottu antavan perusteita ´vastavuoroiseen´ irtiottoon yhteisesti sovituista säännöistä, tai ainakin suhteellistavan sen merkitystä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa voimankäytön kiellon merkitystä koko kansainvälisen yhteisön kannalta. Samalla voidaan todeta mainittujen tilanteiden eroavan toisistaan niin operaatioiden tavoitteiden ja luonteen kuin niiden seurauksienkin osalta. NATO:n Kosovo-operaatio ja Irakin sota toteutettiin ilman turvallisuusneuvoston valtuutusta, minkä vuoksi ne olivat ristiriidassa YK:n peruskirjan määräysten kanssa, mutta Kosovon kohdalla kyse oli lyhytaikaisesta operaatiosta eikä Irakin sotaankaan liittynyt aluevaatimuksia. Krimin niemimaan valtaus ja oikeudeton liittäminen Venäjän federaatioon rinnastuu pikemminkin Kuwaitin valtaukseseen Irakin toimesta vuonna 1990 kuin Kosovon pommituksiin. Vaikka varsinkaan Irakin sotaa ei voi sivuuttaa ´menettelytapivirheenä´, mitä ilmausta Kosovon operaatiosta on joskus käytetty, voidaan ajatella, että kumpikin niistä olisi mahtunut VII luvun puitteisiin, mikäli valtuutus olisi ollut saatavissa. Jos turvallisuusneuvosto sen sijaan olisi päättänyt valtuuttaa (ison) jäsenvaltion hyökkäämään (pienempään) naapurimaahansa, valtaamaan osan sen alueesta ja liittämään sen itseensä, sen voisi sanoa ylittäneen toimivaltuutensa.

YK:n peruskirja lähtee siitä, että kaikkea yksipuolista voimankäyttöä tulee rajoittaa kollektiivisen toiminnan hyväksi. Tämä lähtökohta on yhteydessä myös valtioiden täysivaltaisen tasa-arvoisuuden periaatteeseen. Voimankäytön sääntöjen laajentavia tulkintoja puoltavat yleensä suuret ja/tai sotilaallisesti hyvin suorituskykyiset valtiot, kuten Kansainvälinen tuomioistuin

on muistuttanut ensimmäisessä, Korfun salmea koskevassa tuomiossaan vuonna 1947. Tuomioistuimen mukaan voimankäytön kiellon liian suppea tulkinta avaisi oven samanlaiselle voimapolitiikalle, joka on menneisyydessä johtanut räikeisiin väärinkäytöksiin. Vielä vähemmän laajaa voimankäytön oikeutta voidaan tuomioistuimen mukaan hyväksyä siksi, että se olisi varattu vain vahvimpien valtioiden käyttöön. Tähän arvioon voidaan edelleenkin yhtyä. Yksipuolisen voimankäytön oikeudellinen sääntely pysyy vastakin keskeisenä edellytyksenä kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän vauhdelle.

LEGAL GROUNDS FOR THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL RELATIONS

COMMENTARY TO THE FOREIGN AFFAIRS
COMMITTEE OF PARLIAMENT



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET

Foreword

The Ministry for Foreign Affairs' commentary on the legal grounds for the use of force in international relations is being published this autumn as the United Nations reaches its 70th anniversary. The collective security regime envisioned by the founders of the organisation has never materialised as such. Nevertheless, the UN Charter and its provisions regulating the use of force have withstood the test of time amazingly well. The prohibition on the threat of or use of armed force against the sovereignty or territorial integrity of another state or in any other manner inconsistent with the purposes of the Charter is still the fundamental norm for the use of force, and no rivalling standards have evolved, either.

The continued validity of the Charter is probably associated with the fact that its provisions are clear and quite general. It has been possible to amend and augment them through interpretation. The Charter's regulations governing the use of force have also proven flexible enough for application in new situations. The key interpretative addenda include the concept of indirect use of force, developed by the General Assembly and confirmed by the International Court of Justice. As per the concept, the state is responsible for armed action even when it outsources the implementation to non-state armed groups. The prohibition of indirect use of force has been very relevant both in Cold War proxy wars and in the present situation.

Since the Cold War the most significant interpretative changes have addressed the powers of the Security Council which it exercises pursuant to Chapter VII of the UN

Charter. The concept of a threat to peace and security has been expanded and, among other things, cross-border refugee outflows as well as extreme oppression against civilians have been defined as justification for the collective use of force. The newfound activity of the Security Council in the post-Cold War era has reinforced the Charter's provisions and the consequent legitimate use of force. However, there are many challenges as regards maintaining and enhancing the functioning of the collective system of security. The initiative for a voluntary restraint of the veto – a prerogative of the Permanent Members of the Security Council – in situations of mass atrocity crimes can be mentioned as a contemporary project.

The Charter recognises the 'inherent' right of individual or collective self-defence if a state has become the victim of an armed attack. While the question involves a limited derogation regarding the prohibition of the use of force under the Charter, even this regulation has become the object of various expansive interpretations. States that embark on armed action frequently justify their activities on the grounds of self-defence, albeit, on occasion, stretching its interpretation. The UN provides unique legitimacy for states' actions, with the cases where states cite no legal grounds for their armed action being few and far between. Finland, like the other Nordic countries, has traditionally underscored the significance of the UN: the point of departure has been that unilateral derogations of the use of force must be interpreted narrowly, respecting the objective and purpose of the UN Charter. The basic intent of the Charter gives preference to the limitation of unilateral use of force, favouring collective action instead and stressing the primacy of peaceful means and the

peaceful settlement of disputes. Likewise, expanding the right to use force has been considered detrimental to the interests of small nations.

This commentary on the legal grounds for the use of force under international law was submitted to the Foreign Affairs Committee of the Finnish Parliament on 24 August 2015 pursuant to Section 97 of the Constitution of Finland. This is an updated and expanded version of an analogous commentary, submitted in 2002. When the request to update the commentary was made I was the Chairperson of the Foreign Affairs Committee. As then, I still regard that Parliament must be given analysed information of the developments in international law, including their application in current events. What makes this new version particularly topical is Russia's military action since the spring of 2014 with regard to the conflict in Ukraine (including the illegal annexation of the Crimean Peninsula and the destabilisation of Donbas).

In comparison with the 2002 commentary the new topics in this version include, among other things, questions associated with cyber-attacks and hybrid threats inasmuch as they pertain to the use of force meant by the UN Charter. Whereas a massive cyber strike equivalent to an armed attack is a hitherto unwitnessed and hypothetical situation, both cyber interference and sabotage which fall below the threshold of the notion of armed attack are quite commonplace, and partly orchestrated by states. The fundamental rules of international law such as the prohibition of the use of force, indirect use of force included, also apply to states' actions in the cyber domain.

The purpose of the new commentary is to present an overview, in light of

recent developments, of the practical interpretations and applications of the UN Charter's provisions on the use of force. This commentary was prepared by Ambassador Marja Lehto, Senior Adviser at the Legal Service of the Ministry for Foreign Affairs. She also authored the original document, submitted in 2002. I hope that this commentary, in addition to serving Parliament, will be of use for the public authorities and that it also gives fresh impetus for an even broader debate on the subject.

Helsinki, 22 October 2015

Timo Soini
Minister for Foreign Affairs

Introduction

In 2002 the Foreign Affairs Committee of the Finnish Parliament requested the Ministry for Foreign Affairs to comment on the basic international rules regulating the use of force and to assess whether the provisions of the United Nations Charter on the use of force provide a sufficient basis for addressing new types of conflicts. The Ministry submitted the commentary to the Foreign Affairs Committee in the spring of 2002 and later brought it out as a publication of the Ministry.¹ The present commentary, too, was prepared at the request of the Foreign Affairs Committee. Although the legal framework of the UN Charter regulating the use of force has remained unchanged, the earlier commentary was in need of updating. Since 2002 new considerations have arisen, and the many instances of inconsistent state practice also deserve a more detailed analysis. Further, the more recent jurisprudence of the International Court of Justice contains a few cases relevant to regulating the use of force.

The general prohibition of the threat or use of force laid down in Article 2(4) of the UN Charter is the basic rule of international law regulating the use of force. The prohibition covers the threat or use of armed force against the sovereignty or territorial integrity of another state or in any other manner inconsistent with the purposes of the Charter. The right of self-defence has nevertheless been recognized

in Article 51 of the Charter. Furthermore, the prohibition does not apply to any use of force authorised by the UN Security Council by virtue of Chapter VII of the Charter, the purpose of which is to maintain or restore international peace and security. Moreover, consent by the territorial state may, on certain conditions, eliminate the illegality of the use of force. Although the rules of the UN Charter for the use of force are laid down in a few simple and clear-cut provisions, every decade since the adoption of the Charter has brought new challenges to their application. The period since the previous commentary was published more than a decade ago is no exception in this regard. This new commentary, based on recent developments, is intended to give an overview of how the Charter provisions on the use of force have been interpreted and applied in practice.

As requested by the Foreign Affairs Committee, the 2002 commentary paid particular attention to the debate on humanitarian intervention aroused by the Kosovo War in 1999, and to the expert report on the Responsibility to Protect, published in December 2001. The commentary also assessed the then recent terrorist attacks in New York and Washington in September 2001, and the military operation launched in response by the United States and its allies in Afghanistan. According to the commentary, the Kosovo case had divided the international community too much for that case alone to give rise to an exception to the general prohibition of the use of force. A key conclusion was related to strengthening of the UN system and to improving the Security Council's capacity

¹ Legal grounds for the use of force. A commentary submitted to the Foreign relations committee of the Parliament, April 2002, Publications of the Ministry for Foreign Affairs, no. 5/2002.

to act when needed. The commentary noted that the military action taken by the United States in Afghanistan had been largely approved as a legitimate exercise of the right of self-defence. At the same time, however, it was pointed out that this was a limited special case. These findings are still valid, but the perspective of more than a decade makes it possible to analyse both cases in a broader context.

The use of force and its lawfulness remain topical issues. In the early 2000s, the Iraq War launched by the United States and its allies, on the one hand, and the doctrine of pre-emptive self-defence, on the other, attracted attention while seeming to challenge the foundation of the collective system of security. The High-Level Panel set up by the UN Secretary-General concluded nevertheless that the provisions of the UN Charter on the use of force were up to date and provided a sufficient basis for addressing all possible security threats. Of special significance is that the UN World Summit of 160 states in 2005 unanimously affirmed the same conclusion. It is to be underlined in this context that, where necessary, the collective system of security under the Charter has been able to adapt, by way of interpretation, to new situations that essentially differ from the major war envisaged by the authors of the Charter. The provisions of Chapter VII of the Charter on the maintaining of international peace and security have been given a flexible interpretation by the UN Security Council so as to also apply to new types of threats, such as failed states, massive violations of human rights, the proliferation of weapons of mass destruction (WMDs), and terrorism.

Security threats caused by terrorists and other non-state actors have aroused questions about new interpretations of the right of self-defence. Since 2001,

such questions have been discussed in the context of, for instance, the 'Global War against Terrorism' declared by the United States, the armed conflicts in the Democratic Republic of the Congo at the turn of the millennium (the African Great Lakes Crisis), the armed action by Israel in Lebanon in 2006, and the recent push by the ISIL organisation in Syria and Iraq. The intrusion by Russia into Georgia in 2008 as well as the Russian use of force in Ukraine since 2014 – especially the illegal occupation of the Crimean Peninsula and its annexation by Russia – have, for their part, emphasised the relevance of the traditional interpretations of the prohibition of the use of force. New questions have arisen regarding cyber attacks and hybrid warfare in relation to the use of force. As a general rule, however, the basic norms of international law, such as the prohibition of the use of force, apply to state action in cyberspace. Hybrid warfare is not a legal concept, but its elements may be analysed from a legal point of view. Some hybrid activities fall within the scope of the UN Charter provisions on the use of force, and some of them may amount to an armed attack, which entitles states to resort to armed self-defence.

The prohibition of the use of force is an exceptionally strong rule, which has not been undermined by the failure of states to comply with it in all situations. Generally speaking, violations of a rule do not change the rule – what matters is the attitude towards the violations. States taking armed action mostly try to justify their action by invoking one of the two exceptions recognised by the Charter, albeit sometimes stretching their interpretation. Cases where a state has not presented any legal grounds for its use of force are rare. It is also more unusual for state parties to an

armed conflict to argue over the content of the legal rules for their use of force than over the application of the rules to a certain concrete situation. The considered opinion of the International Court of Justice is that individual violations of a rule of international law do not threaten the existence of that rule, especially if the states in question justify their action by invoking recognised exceptions. Even if such justification is untenable, it proves that the states do not deliberately aim to disregard the rule and introduce a new one. In such cases the disagreement is about facts rather than about the state of law.

The present commentary is divided into five sections. Section 1 analyses firstly the content and scope of the prohibition of the use of force, and secondly the concept of an act of aggression in light of the relevant declarations of the UN General Assembly, the case law of the International Court of Justice, and state practice. Section 1 also discusses the prohibition of the threat of the use of force. Section 2 analyses the relationship between the prohibition of the use of force and the issues of providing armament and other assistance to parties to civil wars, humanitarian intervention, and armed rescue operations of states to protect their nationals abroad. These issues have been discussed frequently in recent years, too. Section 3 of the commentary discusses the collective use of force by virtue of Chapter VII of the UN Charter, i.e. UN peacekeeping operations, the practice of authorising the use of force, the use of force by regional organisations, and some situations where states have tried to justify their unilateral use of force by invoking the implementation of decisions of the UN Security Council. Section 4 deals with the right of states to self-defence under Article 51 of the UN Charter. This right is discussed

in light of state practice, with comments on the doctrine of anticipatory self-defence, and on the question of self-defence against non-state actors. Section 5 discusses briefly the application of the rules of the use of force in the cyber environment and describes some aspects of hybrid warfare.

1 General prohibition of the use of force

1.1 The concept of the use of force and the scope of the prohibition

According to Article 2(4) of the Charter of the United Nations, all UN member states shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. This prohibition of the use of force is a blanket rule, and there are only two exceptions to it recognised by the Charter: the **collective use of force** under Article 42, and the right of **self-defence** based on Article 51. Originally, there was a third exception: enforcement action to be taken against states considered as enemies in the Second World War (under Article 53(1) and Article 107). Now that all former enemy states are members of the UN these provisions have become obsolete, which is explicitly stated in Resolution 50/52 of the UN General Assembly, adopted in 1995, and in the UN World Summit Outcome (Resolution 60/1) adopted in 2005. In addition, a **valid consent** by another State may justify use of force in its territory, with the exceptions explained below.

The prohibition of the use of force is further supported by Article 1(1) of the Charter, stipulating that the fundamental purpose of the United Nations is to maintain international peace and security by means of effective collective measures,

and by the Preamble to the Charter, according to which armed force shall not be used, save in the common interest. When drafting the Charter, the authors aimed to establish a collective system of security which sets clear limits on any unilateral use of force by States. The prohibition of the use of force is generally recognised as a **peremptory rule of law** (*jus cogens*), which is higher in hierarchy than the other rules of law and cannot be departed from even by agreement. Moreover, according to Article 103 of the Charter, the obligations under the Charter will prevail in the event of a conflict with any other international agreement. Additional clarifications to the Charter provisions on the use of force have been provided by the UN General Assembly, above all in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (the so-called Friendly Relations Declaration), adopted by Resolution 2625(XXV) in 1970. Furthermore, the International Court of Justice has clarified the content of the provisions through its case law. The UN World Summit Outcome Document of 2005 affirms that the Charter provisions on the use of force are also sufficient to address new threats to international peace and security.

The Charter does not define the concept of the use of force, but on the basis of the preparatory work for the Charter it is obvious that the prohibition of the use of force only applies to the use of armed force and not, for instance, to the exercise of economic or political pressure. At the same time, the concept of the use of force is sufficiently broad to cover all types of weapons regardless of their specific technical features, as the International

Court of Justice states in its advisory opinion on the legality of nuclear weapons.² A minor use of force is not considered to violate the prohibition of the use of force, even though it may violate other rules of international law and the sovereignty of another state. Depending on the situation, this interpretation may apply for instance to cross-border 'police operations', which are not necessarily regarded as exceeding the threshold of the use of force, especially if the measures taken are limited and not directed at citizens of a territorial state. In contrast, if the measures have not been agreed with the territorial state in question, the use of force amounts to a violation of state sovereignty, which may give rise to liability for damages. The same is true for targeted killings in the territory of another state by means of drones or other targeted means. Although such attacks have not usually been regarded as use of force against the territorial state in question, they do violate its sovereignty, unless the state has consented to the attacks or when they take place during an armed conflict. In both cases, the lawfulness of the action must also be assessed in the light of other rules of international law.

Specific established rules, separate from those of the UN Charter, regulate any use of force for protecting the territorial integrity of a state in times of peace. Using military force as the last resort is permissible in order to prevent a violation of the state's territory, for example, if a military aircraft of a foreign state has intruded the air space of another state and will not leave it. The same right applies to the surveillance of the sea areas of a state. The legitimacy of

using force in area surveillance is based on the right of a state to defend itself, but not under Article 51 of the Charter, which refers to self-defence as a response to an armed attack. Conceptually, the right to use force in area surveillance is mainly comparable to cross-border police operations, mentioned above. Such military use of force may, however, escalate into an armed conflict.

To assess whether armed action amounts to a violation of the prohibition of the use of force, account must also be taken of the status of the relations between the states in question. In a very tense situation, even minor armed action in the territory of another state can be considered as use of force, whereas isolated and separate incidents are usually assessed differently. In the overall assessment attention must also be paid to the question of whether the armed action is deliberately directed against the other state. One example emphasising the relevance of the context and the interstate relations is the *Rainbow Warrior* case from 1985. The conflict arose when agents of the French intelligence service sank a ship belonging to Greenpeace in the port of Auckland, **New Zealand**, causing the death of a member of her crew, a British citizen. Later, France admitted its liability for the incident and paid damages to New Zealand, but neither party to the conflict alleged that the incident amounted to the use of force as intended by the UN Charter. Another example is the armed action by Israel against the Turkish *Mavi Marmara* ship in a humanitarian **Gaza**-bound aid convoy in May 2010. None of the reports on the incident regarded that the action by Israel amounted to the use of force against Turkey within the meaning of Article 2(4) of the Charter, although Israel was held to have violated other rules of international law,

² *Legality of the Use of Nuclear Weapons*, Advisory opinion, I.J.C. Reports 1996, p. 226.

e.g. the freedom of the high seas, human rights law and international humanitarian law. The misdirected air strike of the United States against **the Embassy of China in Belgrade** during the air raids of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) in the spring of 1999 (in the context of the Kosovo War) provides an example of absence of intent. The US attack killed three and injured 27 members of the embassy staff and damaged the embassy building. China regarded the attack as a serious violation of law and claimed damages, on which the two states reached an agreement by mutual negotiation. Still, China never accused the United States of breaching the prohibition of the use of force, but rather of violating the sovereignty of China and the legal rules on the protection of diplomats.

The prohibition of the use of force pertains to states and applies to any use of force in their international relations. On these grounds, the use of force by private and non-state actors is considered to fall outside the scope of the prohibition. Although this interpretation has been challenged in the context of the terrorist attacks against the United States in September 2001, the discussion has to do with the right of self-defence rather than the concept of the use of force as such. The International Court of Justice, too, has held that only states or actors exercising de facto governmental power can violate the prohibition of the use of force under Article 2(4) of the UN Charter, including cases where a state employs proxies for using force against another state. It is already clear from the rules on state responsibility that a state cannot be discharged from its international responsibility on the grounds that a private actor has acted on its behalf. Similarly, the prohibition only applies to the use of force against another state. Forcible

means used by a state in its own territory, against, e.g. an insurgent group or a separatist area for the purpose of restoring order, does not breach the prohibition of the use of force. If exaggerated, use of force in such situations may nevertheless violate other rules of international law such as human rights obligations or international humanitarian law.

Contrary to the rules on the use of force, **international humanitarian law** regulates conflicts between states and armed groups as well as conflicts between armed groups, irrespective of the possible involvement of state actors or their influence in the background. According to an established definition, an international armed conflict arises whenever the armed forces of a state use force against the armed forces of another state. A non-international armed conflict arises when an armed group fights against a state or another armed group in the territory of one or more states. Moreover, for a non-international armed conflict to exist, the armed groups must be internally organised and the hostilities must reach a certain level of intensity and extend over a certain period of time. It is to be emphasised that these definitions serve the application of humanitarian law (*jus in bello*) and have no direct relevance from the standpoint of the legal rules on the use of force (*jus ad bellum*). The question whether appropriate justification exists for the use of force is essential from the perspective of the UN Charter but irrelevant from the perspective of international humanitarian law, which applies whenever the above-mentioned criteria are fulfilled, regardless of the reasons of the conflict.

On some occasions, Article 2(4) of the UN Charter has been interpreted as permitting the use of force when its primary purpose is not to violate

the territorial integrity or political independence of another state or when the use of force does not otherwise conflict with the purposes of the Charter. However, such a reading of the general prohibition of the use of force would create a significant gap in the collective system of security under the Charter. Nor is this interpretation corroborated by the preparatory work for the Charter, which shows that the authors intended to make the prohibition watertight. In this context, reference is also to be made to the judgment of the International Court of Justice in the *Corfu Channel* case, where **the United Kingdom** tried to justify its laying of mines in the channel belonging to **Albania** by reasoning that the measures taken were limited and did not violate the territorial integrity or political independence of Albania. The Court did not accept the reasoning but held that the UK had violated the prohibition of the use of force.³ Furthermore, a prohibited use of force cannot be validly justified on the basis of circumstances precluding wrongfulness (emergency, necessity) or on the basis of countermeasures. This becomes explicitly apparent from the rules on state responsibility, but the same conclusion can be drawn from the status of the prohibition of the use of force as a *jus cogens* rule.

1.2 Act of aggression, indirect use of force

The concept of the use of force differs from the concept of an armed attack, which refers to a particularly serious

use of force against another state. This distinction is highly relevant in practice, as only an armed attack entitles an attacked state to use force for the purpose of self-defence. By contrast, it is not permissible to respond to any use of force lesser than an armed attack by means of cross-border armed action. For this reason some states, e.g. the United States, keep arguing that such a distinction should not be made. Nevertheless, the International Court of Justice stated clearly, e.g. in its judgment in the dispute between **the United States and Nicaragua**⁴, that all prohibited use of force does not exceed the threshold of an armed attack and mentioned in this context minor trans-border incursions. Reference can also be made to the definition of an act of aggression adopted by the UN General Assembly in Resolution 3314(XXIX) in 1974, which contains a *de minimis* rule stipulating that the first use of armed force against another state is not necessarily to be considered as an act of aggression, if the act or its consequences are not of sufficient gravity. The distinction between the concepts of an armed attack/act of aggression and the use of force serves the ultimate purpose of the rules on the use of force under the UN Charter: to minimise the risk of escalation.

The 1974 definition of an act of aggression, although not exhaustive, has gained to some extent an authoritative status in determining the conceptual content of an act of aggression. According to the indicative list in Article 3 of Resolution 3314(XXIX), an act of aggression may refer to the following acts:

³ *Corfu Channel* case, Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 4.

⁴ *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, p. 14.

- 'a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;
- b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;
- c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;
- d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;
- e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;
- f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;
- g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.'

Although Resolution 3314(XXIX) was originally prepared for use by the UN Security Council, the definition of an act of aggression has mainly been used by other actors. For instance the

International Court of Justice has referred to the Resolution in many of its judgments concerning the use of force. In the *Nicaragua* judgment, the Court stated that paragraph g) of the definition in Article 3 of Resolution 3314(XXIX) had become binding in customary international law and confirmed, with reference to the definition, that an indirect use of force also falls within the prohibition of the use of force and may qualify as an act of aggression. The Court held that, in general, the sending of armed bands by a state to the territory of another state can be considered as an armed attack if the operation, because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack had it been carried out by regular armed forces.

Resolution 3314(XXIX) contains an article stipulating that nothing in the definition of an act of aggression could in any way be construed to prejudice the right of peoples under colonial regimes or other forms of alien domination to defend their right of self-determination. A corresponding paragraph exists in the Friendly Relations Declaration. Still, neither document is considered to have influenced the interpretation of the Charter to the extent of introducing a new, generally recognised exception to the prohibition of the use of force. Moreover, the provisions are not unambiguous, but constitute compromises allowing for different interpretations. Because the authors could not reach unanimity about the legitimacy of the use of force, they used the concepts of 'struggle' and 'resistance', which are open to more interpretation. Both documents contain an explicit provision to the effect that they will not enlarge or diminish the provisions of the Charter on the prohibition of the use of force or the exceptions to it.

Furthermore, a distinction must be made between the concept of an act of aggression and the concept of a *crime* of aggression. The latter was defined in the Rome Statute of the International Criminal Court in 2010 in order to introduce individual criminal responsibility for such acts. In addition to the list of acts given in the 1974 definition of an act of aggression, the definition of the crime of aggression in the Rome Statute contains certain conditions and qualifications.⁵

1.3 Threat of force

The prohibition of the use of force in Article 2(4) of the UN Charter also covers the threat of use of force. In its Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, the International Court of Justice confirmed the view that the prohibition concerns both the use of force and a threat thereof, on the same conditions. Thus, the threat of use of force against another state would only be lawful if the purported use of force were in conformity with the UN Charter.

Most often the threat of using force is understood as giving a straightforward threatening message to a particular state, rather than causing a general and vague feeling of being threatened. In its Nicaragua judgment, the International Court of Justice held that, for example, military manoeuvres near the border did

not breach the prohibition of a threat of force. One example of an explicit threat of force is the written threat presented by NATO to Yugoslavia in 1998 warning that NATO would resort to armed force unless Yugoslavia comply with the resolutions of the UN Security Council concerning it. Another rather straightforward message was the decision of the Russian Duma in the spring of 2014 to authorise the President of Russia to use force against Ukraine. Even an indirect threat to resort to force may breach the prohibition of a threat of force. According to legal literature, such a breach arises especially when the message containing the indirect threat 1) is given by the highest state leaders and reflects national policies, 2) contains elements of an ultimatum, 3) is credible and more or less direct, and if 4) it is obvious from history that the state threatening to use force does not hesitate to do so.

⁵ Government proposal to Parliament for the acceptance of the amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court adopted in the Kampala Review Conference in 2010 and for acts bringing into force the provisions of a legislative nature in the amendments and amending the Criminal Code and the Coercive Measures Act, HE 289(2014) vp.

2 The relation between the prohibition of the use of force and customary law

Efforts to restrict the legitimacy of the use of force by means of treaty arrangements began before the establishment of the United Nations. The 1928 Kellogg-Briand Pact is the best known of such treaties. For lawful use of force a number of other justifications existed in addition to self-defence. Neither the preparatory work for the UN Charter nor the case law of the International Court of Justice supports the view that some of the doctrines of customary law employed before the establishment of the UN to justify the use of force could still be valid alongside the provisions of the Charter. Thus, it is warranted to consider that such doctrines have lost their relevance through the codification of the general prohibition of the use of force. This applies for instance to armed intervention for assisting a party to a civil war, but also to humanitarian interventions and military operations to protect a state's own nationals abroad, to the extent that such cases are not covered by the explicit exceptions provided for in the Charter, or are not consent-based. In contrast to assistance afforded to a party to a civil war, assistance to a lawful government does not, in principle, breach the prohibition of the use of force.

2.1 Assistance to a party to a civil war

The provisions of the UN Charter on the use of force apply to the use of armed force between states, as described above. After the Second World War, however, there have been fewer armed inter-state conflicts than internal armed conflicts, even though the latter may have involved other states in different ways. Since the 1940s, the UN General Assembly has discussed the rules to be applied to indirect use of force, and has also codified them in its declarations, the most relevant of which is the 1970 Friendly Relations Declaration. According to this declaration, every state has the duty to refrain from organising, instigating, assisting or participating in armed conflicts in another state or acquiescing in such acts against the territory of another state, when the acts involve a threat or use of force. In its *Nicaragua* judgment the International Court of Justice held that this provision is binding under customary law.

In the *Nicaragua* case the International Court of Justice established the rule that armed assistance to a group fighting against a lawful government breaches both the prohibition of the use of force and the prohibition of intervention in the internal affairs of another state. At the same time, the Court clarified the scope of prohibited assistance, by holding that the United States had breached the prohibition of the use of force by training and arming the *Contras*, the group fighting against the Nicaraguan government, although its conduct did not amount to an act of aggression, which would have justified self-defence measures. Moreover, the Court held that all of the US support to the *Contras* had not amounted to the use of force and that, in particular, the financial assistance

alone had not breached the prohibition of the use of force. The Court confirmed this interpretation later in its *Armed Activities* judgment of 2005 on a dispute between **Uganda and the Democratic Republic of Congo**.⁶

The prohibition of assisting armed groups fighting against a lawful government has not been disputed, and it is noteworthy that in the *Nicaragua* case, as well, both parties to the proceedings agreed on the interpretation of the prohibition of intervention and of the use of force while disagreeing on the course of events. The prohibition to arm, equip and train armed groups fighting in another state has nevertheless been breached extensively, e.g. through the 'proxy wars' waged by the superpowers during the Cold War. In most cases, however, the breaches have been disguised and committed through intermediaries, and the states assisting insurgent groups have not admitted their involvement in the conflicts. In this respect the announcement of the United States in 2013 that it would supply arms to the opposition in **Syria** was exceptional. In contrast, Russia has so far denied its military assistance to the insurgents in **Eastern Ukraine** from 2014 on.

Generally, **the valid consent of a state** constitutes a sufficient justification for armed action in its territory. Furthermore, an armed intervention in an internal conflict of another state does not usually breach the prohibition of the use of force, if the intervention is based on a request from a lawful government. By contrast, a request from an armed group opposing a government does not have the same

effect eliminating the illegality of an armed intervention. The International Court of Justice established this principal rule in the *Nicaragua* judgment and later in the *Armed Activities* judgment, and the UN Security Council has also based a number of decisions on it. The right of a lawful government to call foreign troops into its territory may also be derived from subparagraph (e) of the 1974 definition of an act of aggression, according to which the use of armed forces of one State, which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement may amount to an act of aggression.

In practice, however, a request of a lawful government may be a disputable ground for using force to the extent that there is uncertainty about the legitimacy of the government or the question of whether such a request was really made. For the request to be held valid, it should come from the highest leaders of the state. A request from a regional authority or a government in exile does not justify military intervention. For instance, the justification presented by Russia to the UN Security Council for the sending of Russian forces to **the Crimean Peninsula** in 2014 was insufficient in this respect: Russia, for example, invoked requests from the Foreign Minister of the Crimean Regional Government and from the ousted Ukrainian president, although these two actors had no authority to express the consent of their state. On the same grounds, the UN Security Council has denied the validity of requests from a temporary government or a puppet regime supported by another state.

Furthermore, it is a widely-held view that an armed intervention is not justified

⁶ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, 19 December 2005, I.C.J. Reports, p. 116

during a full-blown civil war, not even in support of a government, except in cases where another state has already intervened in the conflict. In other words, a lawful government would have the right to resort to foreign troops or military assistance in order to stop armed insurgency in a separatist region, and in some other limited cases, e.g. in anti-terrorist operations. By contrast, in the case of a full-scale civil war over governmental power with no other states involved an armed intervention would not be justifiable, not even in support of a government. This distinction reflects the strong support of international law for lawful governments, on the one hand, combined with pragmatism in situations where a change of government may be taking place and the *de jure* government no longer exercises effective control over its territory, on the other. After the Cold War, however, new elements have been brought into this analysis through, inter alia, the newfound activity of the UN Security Council. Foreign military assistance even to a weak government that has lost effective control over its key regions (e.g. Afghanistan and Iraq) does not violate the prohibition of the use of force insofar as the assistance is based on a decision of the Security Council. The UN Security Council may, through its decisions, explicitly permit arms supplies to armed groups or prohibit arms deliveries even to lawful governments.

During decolonisation, the view became established that states had no right to use force to support colonial power or racist governments. This prohibition was also recorded in the Friendly Relations Declaration. However, as described above, it remained disputable whether arms supplies to armed groups fighting against a colonial or occupying power or a racist government would be justified. Later it

has been suggested that armed assistance to a government committing genocide or crimes against humanity is prohibited. Such a prohibition can be based, on the one hand, on an analogy with the prohibition of assistance to apartheid governments and, on the other hand, by the state responsibility rules prohibiting assistance to unlawful acts.

2.2 Humanitarian intervention

Humanitarian intervention is one of the doctrines that lost its status as an independent justification for the use of force when the UN Charter introduced the general prohibition of the use of force. During the Cold War, humanitarian intervention was hardly ever used as justification, and it is worth noting that states preferred to invoke the self-defence argument even in cases that could possibly have been characterised as humanitarian intervention (e.g. the intervention by Vietnam in **Cambodia** in 1978, the intervention by Tanzania in **Uganda** in 1979). Invoking customary law is also problematic because of the stand taken by the International Court of Justice in the *Nicaragua* case: that no general right of intervention exists and that the use of force cannot be the appropriate method to ensure respect for human rights.

There has been an important shift in thinking about human rights and state sovereignty after the Cold War, especially evident in the actions of the UN Security Council and its many decisions on the protection of civilians, which also include armed interventions on humanitarian grounds. Attitudes towards unilateral humanitarian intervention have not

developed correspondingly, although the idea of a new general 'right to intervene' arose in legal discussions in the 1990s. The NATO air campaign in Yugoslavia in the spring of 1999 gave special weight to the debate about humanitarian intervention. The public objective of the air raids was to protect Yugoslavia's Albanian population in **Kosovo** against the violent oppression by the Yugoslavian government. At the turn of the millennium the international Kosovo Commission as well as the UN Secretary-General, among others, found it important to define the legal framework for humanitarian intervention. Nevertheless, states did not take any active steps towards that purpose. Nor have they since, with a few exceptions, supported the development of humanitarian intervention as an independent justification for the use of force.

Most states involved in NATO's operation in Kosovo did not want to regard it as a precedent that could support the emergence of a new general rule to justify humanitarian intervention. In 1999, when Yugoslavia brought an action against those states before the International Court of Justice, the defendants mainly invoked the decisions of the UN Security Council, hardly referring to the concept of humanitarian intervention in their defence. It remains, however, an open question what arguments the states would have made if the cases had been admitted to actual proceedings. As the Court declared the actions inadmissible on grounds of lack of competence, it never took a position on the lawfulness of the Kosovo operation, either. While the NATO intervention received a lot of sympathy at the time, its lawfulness remained disputed. The Group of 77, representing developing countries, as well as the Non-Aligned Movement and the

Organization of Islamic Cooperation denied the legality of humanitarian intervention in their declarations of the early 2000s. The UN World Summit Outcome adopted in 2005 is a particularly important document in this regard. It put a full stop to the discussion about humanitarian intervention as an independent justification for the use of force and reaffirmed the sole authority of the Security Council to decide on the use of force on humanitarian grounds.

No new state practice has emerged, either, where states would invoke humanitarian intervention as a ground for the use of force. In August 2013 the British government – one of the few governments supporting the concept of humanitarian intervention since the early 1990s – published a statement that an armed intervention in **Syria** might be justifiable as a humanitarian intervention to protect civilians. However, the British Parliament did not endorse such an intervention. The United States, for its part, has presented collective self-defence and anti-terrorist action as justifications for its limited air raids against Syria since the autumn of 2014. Neither has the practice of the UN Security Council established humanitarian intervention as an independent legal ground for the use of force. Even when its decisions have humanitarian purposes, they are based on the authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter related to the maintenance of international peace and security.

The concept of the Responsibility to Protect, which emerged in the aftermath of the Kosovo War, has inspired discussion about concrete measures that may be taken to avoid similar situations. The concept, introduced in the report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)

in 2001, emphasises that responsibility for protecting populations lies primarily with each state and secondarily with the international community. The original mandate of ICISS was to try to develop a consensus on humanitarian interventions, but this aspect was abandoned after the UN Summit of 2005. Later, the discussion on the Responsibility to Protect and the work to develop the doctrine have emphasised, on the one hand, collective measures within the competence of the UN Security Council, including the use of force, and, on the other hand, measures taken by states independently and in international co-operation to build up the stability of states and to find the means to prevent mass atrocities.

2.3 Protection of nationals

A distinction must be made between humanitarian interventions and operations to rescue nationals abroad. Well-known examples of the latter include the armed attack by Israel in **Entebbe** in 1976, the failed rescue operation by the United States in Iran in 1980, the US interventions in **Grenada** in 1982 and **Panama** in 1989, as well as the French and Belgian operations in **Rwanda** in 1990 and **Zaire** in 1991. It is noteworthy that states have rather seldom presented the protection of their citizens abroad as the sole justification for their armed operations and have, also in the above-mentioned cases, preferred to invoke the consent of the territorial state in question or the right of self-defence. The interpretation that military operations by a state to protect its nationals abroad are justified as self-defence considerably expands the scope of the concept of an armed attack beyond the established

interpretation, and the self-defence argument is not at all indisputable in such cases. Furthermore, the 1974 definition of an act of aggression mainly delimits acts of aggression against a state outside its territory to attacks against armed forces. In the more recent state practice, the self-defence argument has been used less frequently and, as a rule, the intervening states have relied on the consent of the territorial sovereign. Such cases do not amount to a prohibited use of force.

The views of states on the lawfulness of the use of force for protecting their nationals abroad were tested when the UN International Law Commission drafted the Articles on Diplomatic Protection at the turn of the millennium. The Special Rapporteur for this agenda item proposed to the Sixth (legal) Committee of the General Assembly a draft article permitting a state to use limited force in the territory of another state for the purpose of protecting its own citizens when they are in imminent danger. Other preconditions for the limited use of force would have been the inability and unwillingness of the territorial state to ensure the security of the persons in question and the impossibility of correcting the situation by peaceful means. The proposed article did not, however, garner sufficient support and was abandoned.

Furthermore, nothing in international law supports Russia's policy to 'protect compatriots' abroad when it comes to using force in the territory of another state. One example of this is Russia's intrusion into **Georgia** in August 2008, when Russia started to use force after an incident that killed Russian peacekeepers in South Ossetia, a part of Georgia. Russia presented the protection of its nationals abroad as one justification for its use of force, although it was not a limited rescue

and evacuation operation, for which international practice has sometimes shown sympathy, but an extensive military operation deep in the Georgian territory. Similarly, after unlawfully annexing **the Crimean Peninsula**, Russia alleged the need to protect Russian nationals and troops in the region as one justification for its use of force.

3 Authorisation by the UN Security Council as justification for the use of force

3.1 Key provisions of the Charter and their interpretation

Under Article 24 of the UN Charter, the Security Council has the primary responsibility for maintaining international peace and security. The trigger for collective measures under Chapter VII of the Charter is, pursuant to Article 39, an act of aggression, a breach of international peace and security, or a threat to peace, as determined by the Security Council. The Security Council enjoys a wide margin of discretion in this respect, as the Charter does not define any of the above-mentioned concepts further. Although the definition of an act of aggression adopted by the UN General Assembly Resolution 3314(XVX) has, as described above, gained some authority, the Security Council has not based its decisions on this definition and has, on the whole, seldom referred to the concept of an act of aggression. Instead, the Security Council has mainly referred in its decisions to the concept of a threat to international peace and security, which is open to more interpretations. Since the Cold War, the Security Council has given new emphases to the concept of a threat to international peace and security, defining it to mean, e.g. humanitarian distress, dislodging democratically elected leaders, extreme oppression against civilians, cross-

border refugee outflows, international terrorism, the proliferation of WMDs, and the impunity of perpetrators of serious international crime.

The authority of the Security Council to decide, where necessary, on the use of force does not imply an automatic right to use force. Article 41 of the Charter lists non-military sanctions that are to be employed as an alternative to armed force and that, by the logic of the Charter, should be given priority. On the other hand, the Charter also underlines the primacy of peaceful means and the peaceful settlement of disputes. Should the Security Council consider the non-military sanctions provided for in Article 41 as inadequate, it may, by virtue of Article 42, take such action as it finds necessary to maintain or restore international peace and security. The primary intention of the authors of the Charter was that the UN would take the necessary armed action itself and, under Article 43, the member states undertake to make available to the Security Council the armed forces, assistance and facilities necessary for maintaining international peace and security. This provision has, however, become a dead letter, and in practice the Security Council has used its powers related to the use of force by authorising member states or regional organisations to take armed action. Furthermore, in its resolutions on the use of force the Security Council has usually only generally referred to Chapter VII of the Charter without mentioning any specific articles.

The UN Charter mentions the possibility of authorisation only in Article 53(1), according to which no enforcement action can be taken by regional agencies without the authorisation of the Security Council. Thus, the Charter does not

explicitly provide for an authorisation procedure, but the procedure can be based on the general powers of the Security Council to decide on the use of force for maintaining or restoring international peace and security. The International Court of Justice confirmed, e.g. in its Advisory Opinion concerning Namibia in 1971⁷, that the powers of the Security Council under Article 42 of the UN Charter must not be interpreted restrictively so as to render the Security Council *de facto* powerless. Since the 1990s, the authorisation procedure has established its status among the powers of the Security Council and as an authoritative interpretation of the Charter, much in the same way as earlier peacekeeping operations, despite the lack of related explicit provisions in the Charter.

One of the earliest cases relating to the authorisation practice was the recommendation issued by the Security Council during the Korean War that the members of the United Nations assist South Korea. Another early case was the resolution of 1966 concerning Southern Rhodesia – a British Crown colony at the time – by which the Security Council authorised the United Kingdom to prevent the supply of oil to Southern Rhodesia through using military force, if necessary. **The Gulf War** was the direct starting point for a more active use of authorisations. The related Resolution 678(1990) served as a model for corresponding decisions later. During the past 25 years, the authorisation practice has become an established instrument of the Security Council, which has granted authorisations for the use

⁷ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16.

of force by virtue of Chapter VII of the Charter to multilateral coalitions⁸, regional organisations⁹ and individual states¹⁰. Although the powers of the Security Council also include peremptory decisions, it has usually been possible in practice to base the authorisation decisions on the consent or a request for assistance by the target state. Noteworthy exceptions to this main rule include, besides the Gulf War, the US-led operation in Haiti under Resolution 940(1994) and the NATO-led operation in Libya under Resolution 1973(2011).

Likewise, many recent UN peacekeeping mandates have included the right to use force more extensively beyond personal self-defence in order to achieve the objectives of the operation. The use of force has been authorised, e.g. for protecting civilians, ensuring the arrival of humanitarian assistance, disarming fighters, ensuring security in elections or combating pirates or terrorist groups. According to the UN terminology, such activities may be characterized as *robust peacekeeping*, or as *peace enforcement*. From the perspective of the use of force, the essential difference between the two concepts is that robust peacekeeping is

delimited to the tactical use of force with the consent of the host state or the main parties to the conflict, whereas peace enforcement may involve the strategic or international use of force and is not subject to the consent of the parties.¹¹

As distinct from traditional peacekeeping, UN peace operations increasingly take place in very demanding and variable environments where they may address international or non-international armed conflicts going on within one state or in the territories of a number of states, and possibly involving a number of armed groups fighting against each other. Such operations involve complex political and legal issues related to, e.g. the preciseness or sufficiency of the authorisation of the use of force or the relation between the authorisation and the objectives of the operation. However, from the standpoint of the international legitimacy of the use of force, more problems arise from the situations that specifically relate to the authorising power of the UN Security Council where its decisions are presented as justification for unilateral use of force. Multilateral operations without an appropriate legal justification are also to be regarded as unilateral use of force in this sense.

3.2 Problems with the authorisation procedure

In established practice, UN resolutions authorising the use of force have usually been adopted as binding decisions under Chapter VII of the Charter. The

⁸ E.g. to the operation led by the United States in Somalia in 1992, the operation led by France in Rwanda in 1994, the operation led by the United States in Haiti in 1994, the operation led by Italy in Albania in 1997, and the operations led by Australia in East Timor in 1999.

⁹ E.g. to the NATO operations in the territory of the former Yugoslavia in 1993, in Afghanistan in 2001 and in Libya in 2011, the ECOWAS operation in the Ivory Coast in 2003, the EU operation in the Democratic Republic of the Congo in 2007, and the AU operation in Somalia in 2007.

¹⁰ E.g. the French operations in the Ivory Coast in 2004, and in Mali and the Republic of Central Africa in 2013.

¹¹ Principles of UN peacekeeping, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml>.

resolutions note the existence of a threat to international peace and security, and the member states are authorised or encouraged to use 'all necessary means' to maintain or restore peace. 'All necessary means' has become an established wording to denote the use of force. Security Council authorisations have developed over time so as to define the limits of the authorisation as explicitly as possible, including the temporary nature of the authorisation and the attached obligation to report to the Security Council. All these aspects can be considered relevant for the realisation of the *de facto* responsibility of the Security Council. An authorisation without any temporal restrictions or a precise mandate can be regarded as a transfer of the primary responsibility of the Security Council under the Charter to the states participating in the operation.

Potential problems relating to the authorisation practice already came up in the context of Resolution 678(1990), issued for the Gulf War. Through this resolution, the Security Council authorised the coalition against Iraq to use all necessary means to restore peace and security in the region and to compel Iraq to comply with the earlier Resolution 660(1990) and the related later resolutions. Although these wordings were, in the prevailing situation, generally understood to refer to compelling Iraq to withdraw from Kuwait, and later resolutions on a temporary and permanent cease-fire seemed to support this interpretation, it was later suggested that the authorisation implied other objectives, too. The interpretation that the authorisation based on Resolution 678 remained effective, and that it also justified later use of force, was one of the underlying arguments for the establishment of no-fly zones in Northern and Southern Iraq

in the early 1990s. Through this alleged justification, the United States and the United Kingdom continued their limited air raids against Iraq for another ten years after the Gulf War ended but were increasingly criticised within the UN. Both states alleged that the air raids were justified for the purpose of ensuring compliance with the Security Council resolutions, and that the justification could be implicitly derived from the resolutions.

The same authorisation decision of 1990 was still invoked as justification for the Iraq War, launched by the United States and its allies in spring 2003. In public, threats of weapons of mass destruction or terrorism were often mentioned among the justifications for the war. In his address to the Congress President Bush also referred to the right of self-defence under the UN Charter. However, in its letter to the UN Security Council, the United States did not present any justifications other than the resolutions of the Security Council on Iraq. According to the letter, the original authorisation under Resolution 678(1990) of the Security Council remained valid and constituted, together with later resolutions, sufficient justification for the use of force. In this context the United States also referred to the principle of customary law applied before the adoption of the UN Charter: that a major breach of a cease-fire justified armed countermeasures. As stated above, neither the preparatory work for the Charter nor the case law of the International Court of Justice supports the view that earlier justification for use of force under customary law could have continued to exist alongside the Charter's provisions. This argument was also undermined by the fact that the UN had ordered the cease-fire, without individual member states being parties to it. Ultimately, the argument of

an implicit authorisation was frustrated by the deep disagreement among the Security Council members about the need to use force. The newest Iraq Resolution 1440(2002), adopted only some months earlier, did not contain an authorisation to use force. Thus it cannot possibly be concluded that the Security Council had authorised the allies to take armed action.

The NATO air raids against Yugoslavia in the spring of 1999 already raised several questions relating to the unilateral implementation of Security Council decisions and to the argument of implicit authorisation. The stated objective of the air raids was to protect the Albanian population in Kosovo in accordance with the Security Council resolutions. As noted above, the legal basis for NATO's action remained controversial, although the early intervention in the Kosovo situation was also viewed as a positive step. The UN had played an important role in the efforts to settle the Kosovo crisis, and NATO member states underlined that the use of force was intended to implement the decisions of the Security Council on Kosovo. Earlier, NATO had threatened the Yugoslavian government with armed intervention; it also declared in its letter to the Security Council that it was prepared to resort to armed force. However, the declarations were unilateral rather than based on a request by the Security Council. Although the Security Council had issued two resolutions stating that the situation in Kosovo constituted a threat to peace and security in the region, it had not explicitly authorised any use of force. Neither was the Security Council unanimous about the issue, thus frustrating the argument of implicit authorisation.

In the context of the Kosovo operation, the possibility of 'authorisation *ex post facto*' was discussed, too. The question

related both to the fruitless discussions within the Security Council on the lawfulness of the NATO air raids immediately after the raids had started, and to Security Council Resolution 1244(1999) on the international administration of Kosovo, adopted after the armed action had ceased. When the air raids began in March 1999, Russia proposed to the Security Council a draft resolution condemning NATO's action as a violation of the UN Charter and requiring that the air raids be stopped immediately. The Security Council rejected the draft by twelve votes. Only China and Namibia voted for the proposal with Russia. The voting result has been considered to evidence the political acceptability of NATO's action. Nevertheless, this vote cannot be interpreted as authorising the use of force. Deriving authorisations from unclear and contradictory statements of the Security Council would render the relevant UN Charter provisions useless as the basis for its authorisation practice. This is particularly true for Article 24 of the Charter, stipulating that the Security Council has the primary responsibility for maintaining international peace and security.

Resolution 1244, adopted unanimously (with China abstaining), is a clearer indication of a meeting of minds and, by some estimates, more relevant to the legitimacy of the use of force. The resolution does not condemn NATO's action but does not declare it lawful or even appropriate, either. From the legal perspective, relevance has been given to the fact that the resolution, by confirming the accords reached with Yugoslavian President Milošević, accepted the outcome of the air raids. However, this cannot be construed to mean that the Security Council accepted the air raids unanimously

as the only appropriate way to protect the civilian population in Kosovo and, even less, that the Security Council assumed responsibility for the attacks by some kind of an 'authorisation ex post facto'.

After the Kosovo War, there was much discussion about the problem of 'lack of authorisation', i.e. situations where the Security Council is unable to act although the situation would justify armed intervention for humanitarian purposes. In this context the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), which introduced the concept of Responsibility to protect, also referred to the powers of the UN General Assembly under the *Uniting for Peace* Resolution (377/V), adopted during the Korean War. While this resolution does not serve as a basis for justifying armed action, the *Uniting for Peace* procedures are relevant in the sense that the General Assembly may recommend coordinated action to the member states when another legal basis, e.g. the valid consent of a territorial state or collective self-defence, exists for the use of force. Another proposal made by ICISS, the one on which the permanent members of the Security Council should agree about rules on the use of veto for situations of an impending humanitarian emergency, has become topical again during the civil war in Syria, when Russia and China have used their veto four times, preventing the Security Council's action to protect civilians.

A lack of authorisation from the Security Council means that the use of force both in the Kosovo operation and the Iraq War was in conflict with the provisions of the UN Charter. At the same time, both cases emphasise the establishment of the authorisation practice as the main rule for collective use of force. It is noteworthy that the arguments to justify the Kosovo War

were mainly supporting the authority of the UN Security Council instead of attempting to put it into question. NATO did not try to justify its use of force as a humanitarian intervention but invoked the policies and interpretations of the Security Council in addition to presenting political and moral considerations. A number of NATO states also underlined the exceptional nature of the Kosovo case. In the context of the Iraq War, the United States and the United Kingdom made efforts to invoke resolutions of the Security Council as far as possible and alleged that at least the original authorising resolution of 1990 justified their armed action.

At the same time, the Iraq case shows that an open mandate may give rise to considerable disagreement in interpretation. The more room the wording of a Security Council decision leaves for interpretation, the more probable it is that aims other than those commonly agreed on will be attached to the use of force. According to the UN Charter, any use of force must be in the interests of the international community, and the prevention and removal of any threats to peace should in the first place be implemented by peaceful means and in accordance with international law. The primacy of peaceful means already speaks against the possibility of interpreting an authorisation of the use of force expansively. It is to be underlined in this context that the Security Council has exceptionally extensive powers to decide on war and peace on behalf of the whole international community. These powers are vested in the Security Council as a collective, not in each member state individually. If the Security Council, under its own rules of decision-making, is not sufficiently unanimous about the necessity of using force, its individual members

cannot lawfully take the law into their own hands and make a decision on its behalf.

From the perspective of the collective system of security under the UN Charter, the authorisation practice also raises questions, in addition to the above-mentioned ones, when a mandate is so broadly expressed that it makes it possible to unilaterally define the duration, conditions or objectives of the use of force. Such a risk is partly common to all authorisations, as it requires a transfer of the responsibility for the operations to the actors. The action taken by NATO in Bosnia is often mentioned as an example of an evolution where responsibility was gradually transferred to the actor executing the operation. The Libya operation in the spring of 2011, for its part, was criticised for 'mission creep', i.e. attaching new objectives such as regime change, to the operation as it proceeded, in addition to the original objective of the authorisation: the protection of civilians. As a general rule, the limit of a well-functioning authorisation is reached when the actor executing the mission, by invoking the implied purpose of the Security Council, either pursues goals other than those set by the United Nations or acts against the explicit wordings of the authorising resolutions. In such cases it may be considered that the Security Council has relinquished some of the responsibility that belongs to it under the UN Charter.

3.3 Use of force by regional organisations

The UN Security Council has authorised, among others, regional organisations to use force in cases of breaches of or threats against international peace and security. According to Article 53 of the UN Charter, as

noted above, no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorisation of the Security Council. The underlying assumption is that regional organisations do not have more extensive rights to use force than their member states. According to Article 54, regional organisations must keep the Security Council informed of all activities undertaken for the maintenance of international peace and security. These provisions are consistent with Article 24 of the Charter, which stipulates that the Security Council has primary responsibility for the maintenance of international peace and security.

Regional organisations may also send troops to the territories of their member states and third party states, on their consent, for peacekeeping and crisis management tasks, which include a limited authorisation for the use of force. However, the validity of the consent may become a problem in situations where the position of the lawful government is very weak. This was the case in Somalia in 1992 when the internationally recognised government requested military assistance and the UN Secretariat found authorisation by the Security Council necessary because, in the prevailing chaos, the consent of the government would not have been sufficient grounds for deploying foreign troops in the country. Later, a similar conclusion has been reached with regard to the situations of, e.g. in Albania in 1997 and in the Ivory Coast in 2011. In general, for the consent of a government to be valid, the government must be internationally recognised and exercise effective control, for the most part, over its territory. The UN Security Council may, however, decide on exceptions to these criteria. In this respect, regional organisations are subject

to similar rules on assistance to parties to a civil war as individual states are. Thus, even the consent of an internationally recognised government may not suffice if insurgents exercise control over substantial parts of the country. In principle, this also applies to operations that have an objective separate from civil war, such as prevention of terrorism, which would be subject to the consent of all parties. Otherwise, carrying out the operation without an authorisation from the UN Security Council would violate Article 53 of the Charter.

In practice, it has usually been possible to base, for example, the military crisis management operations of the European Union (EU) on both an authorisation from the Security Council and the consent of the territorial state in question. One example is the EU's first naval crisis management operation, EUNAVFOR Atalanta, established in 2008. The purpose of the operation was to protect humanitarian transports and other vessels sailing in the coastal waters of Somalia and the adjacent sea areas against piracy and armed robbery, when the temporary government of Somalia itself could not guard its territorial waters. The operation was based on the authorisation given by the UN Security Council by Resolutions 1814(2008), 1816(2008) and 1851(2008), which extended the right of states to use force against pirate ships on the open sea to apply to the Somalian territorial waters and later to the Somalian territory and airspace, too. The original authorisation already referred to the consent given by the temporary government of Somalia, and the later extensions were made subject to the request of the temporary government.

The interventions of the Economic Community of West African States (ECOWAS) in **Liberia** and **Sierra Leone** in

the 1990s have also inspired the discussion about the possibility of 'authorisation *ex post facto*'. The issue relates to Resolution 788(1992), adopted after ECOWAS had already used armed force to intervene in the civil war in Liberia in 1990. It also relates to Resolution 1132(1997), authorising ECOWAS to use force in Sierra Leone, when ECOWAS forces had already been deployed in the country for some time and taken armed action. Some have considered that the Security Council authorised the operations after the fact, but it is unclear whether the interpretation fits either case. ECOWAS had deployed its forces in Sierra Leone in 1996 for peacekeeping, on the basis of an agreement concluded with the government of Sierra Leone and supported by the Organisation of African Unity (OAU). According to these actors, the use of force was justified on the basis of ordinary self-defence. In Liberia, too, ECOWAS operated by the consent of the national government, even though the validity of the consent was questionable because the insurgents led by Charles Taylor were in control of the main part of the national territory. Resolution 788 commended the peace efforts of ECOWAS, but without wordings referring to an authorisation. 'Authorisation *ex post facto*' cannot be considered an advisable practice from the standpoint of legal certainty, either.

Attention has also been paid to the provision in the Constitutive Act of the African Union (AU) that entitles the forces of the Union to an armed intervention in the internal situation of a member state in respect of war crimes, genocide and crimes against humanity as well as a serious threat to the legitimate order. In principle, the provision seems to conflict with Article 53 of the UN Charter, but this is not the only possible interpretation. The provision may

also be construed to have effect only within the African Union and to permit the use of force based on an appropriate justification. The latter interpretation gets support from the fact that it is impossible to depart from the prohibition of the use of force under the UN Charter by agreement. Moreover, the African Union has consistently emphasised that it complies with Chapter VII of the UN Charter, and at least so far it has based its operations on the consent of the territorial states in question.

4 Self-defence

4.1 Provisions of the Charter and the essential content of the right of self-defence

Article 51 of the United Nations Charter was clearly worded to be a **limited exception** to the prohibition of the use of force. The main part of the article concerns the procedure by which the Security Council retains the opportunity to control the use of force and, where necessary, to intervene in it. Self-defence is seen as a limited first step to be taken under the system of the collective use of force. If an armed attack is directed against a member of the United Nations, it has, under Article 51, 'the inherent right of self-defence' until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Members must immediately report any measures taken in the exercise of the right of self-defence to the Security Council. These measures do not in any manner affect the authority and responsibility of the Security Council under the Charter to take such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

In practice, the fact that the Security Council is seized with a particular situation of armed attack and has taken decisions on it does not necessarily restrict the victim state's right of self-defence, unless such a purpose, e.g. a requirement of a cease-fire, appears expressly from the decision. In the 1990s, during the armed conflicts related to the dissolution of Yugoslavia, the arms embargo imposed by the Security Council

was considered to prevent **Bosnia and Herzegovina** from defending itself and was criticized for that reason in the UN General Assembly, but in many other cases self-defence measures have continued even though the Security Council has taken the situation up for consideration. In some cases the Security Council has expressly confirmed that an attacked state has the right of self-defence. One example of this was the right of **the Democratic Republic of the Congo** to defend itself against interventions by its neighbouring countries during the African Great Lakes Crisis at the turn of the millennium. In general, states have complied with the obligation to report to the Security Council any measures taken in the exercise of the right of self-defence. The report is an important part of the exercise of the right and proves that the state considers that an armed attack has been directed against it. Nevertheless, the report has no constitutive effect and does not make an unlawful use of force lawful self-defence.

Self-defence may also be collective if the attacked state requests assistance. A request for assistance is a necessary condition of **collective self-defence**, and another state cannot offer assistance only on the basis of its own assessment of the situation. But it is not required, either, that the state offering assistance must itself be threatened. Collective self-defence may also be based on a defence agreement or a military alliance, pursuant to the related regulation. The preconditions of collective self-defence are mainly the same as those of self-defence by an individual state: the purpose of the use of force must be to respond to an attack, and the use of force must be reported to the UN Security Council.

The mutual assistance clause of the European Union¹² applies to situations where a member state of the EU is the victim of armed aggression in its territory. In such cases, the other member states have towards that state an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the UN Charter. Although the mutual assistance clause refers to the specific character of the security and defence policy of certain EU member states and to commitments under NATO, it obligates all member states equally. The clause leaves open the manner in which the attacked state is to be supported, and in practice each member state will make its own decisions on the aid and assistance and their forms. So far, the mutual assistance clause has not been applied in practice.

Some states continue to invoke the **customary right of self-defence**, which preceded the adoption of the UN Charter, typically in order to expand the scope of the right of self-defence. According to these states, the expression 'the inherent right of self-defence' in Article 51 of the Charter proves that the intention has not been to restrict the customary right of self-defence. This argument is undermined by both the preparatory work for the Charter and, as described above, the overall object and purpose of the Charter provisions on the use of force. Moreover, Article 103 is relevant in this context. If the obligations under the Charter have primacy over other international instruments, it is difficult to imagine that the earlier customary law

¹² Article 42(7) of the Treaty on European Union. The solidarity clause in Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union concerns assistance afforded by the Member States to each other in the event of a terrorist attack or a natural or man-made disaster.

could supersede them. It is also questionable whether it is possible to distinguish earlier customary law that applies specifically to self-defence, considering that, before the general prohibition of the use of force, self-defence was only one of the many possible legal bases for the unilateral use of force by states. Self-defence has got great importance as justification for the use of force only after the adoption of the UN Charter.

The International Court of Justice held in the *Nicaragua* judgment that the scope of the right of self-defence is basically the same under both customary law and Article 51 of the UN Charter. This applies, above all, to the rule that the right of self-defence can only be exercised in response to an armed attack against a state. However, Article 51 leaves it to the attacked state to assess the severity of the attack and the need for self-defence. The Security Council need not confirm that an act of aggression has taken place. As the Charter does not define an armed attack, the relation between an armed attack and an act of aggression under Article 39 or the use of force under Article 2(4) is not fully clear. The International Court of Justice has nevertheless underlined that the occurrence of an armed attack must be assessed by objective criteria. In its *Nicaragua* judgment, the Court indicated that the occurrence of an armed attack generating the right of self-defence can be assessed by the same criteria as the occurrence of an act of aggression. The Court emphasised in its judgment that all uses of armed force, such as minor 'trans-border incursions', do not amount to an armed attack and justify armed self-defence or collective self-defence. If the threshold of an armed attack has not been exceeded, the attacked state must not respond with

force. At the same time it is clear that a state has the right to defend itself and use force without a specific justification within its own territorial borders.

Customary international law contains certain established criteria for assessing the legitimacy of self-defence case by case. The most important criteria – the imminence, necessity and proportionality of the use of force – also confirmed by the International Court of Justice in its case law, are undisputed. The use of force may only be justified as self-defence if it is carried out as an imminent and necessary response to an attack. The use of force for self-defence must be proportionate to the original attack and the threat of attack. It is also clear that, by definition, self-defence has a limited objective: to eliminate an imminent threat against the state in question, whilst other military objectives may not be pursued. Any retaliation or punishment falls outside the scope of self-defence. Furthermore, in any use of force for self-defence, the rules and principles of international humanitarian law must be observed. According to the International Court of Justice, this is an essential part of the requirement of proportionality.

Because the collective system of security under the UN Charter does not permit any other exceptions, the self-defence argument has gained particular relevance in legitimising the unilateral use of force. There is an abundance of related state practice and **different interpretations** of the scope of the right of self-defence. The disputability of the interpretations is reflected by the fact that none of the declarations of the UN General Assembly on the use of force from the 1940s to 2005 has managed to add anything to the interpretation of Article 51. Different views exist on, among other things, the question

of whether it is a sufficient justification for self-defence measures by a state that it has been repeatedly targeted, even if the individual strikes have not exceeded the threshold of an attack. The International Court of Justice has also discussed this problem of accumulation of events in a number of cases, e.g. the *Nicaragua* case, the *Iranian Oil Platforms* case¹³ and the *Armed activities* case, but without taking a clear stand on the problem. So far, the Court has also refrained from taking a stand on the doctrine of preventive self-defence and the question of self-defence against non-state actors.

4.2 Doctrine of anticipatory self-defence

Unlike Article 39 of the UN Charter, entitling the Security Council to react to any threat to peace, Article 51 links the right of self-defence to an armed attack that has actually taken place. Earlier, when hardly any restrictions existed on the unilateral use of force by states, the right of self-defence also extended to the threat of force, which permitted states to use force preventively. Some states still maintain that customary law justifies invoking the right of anticipatory self-defence. However, neither the 1970 Friendly Relations Declaration nor the UN World Summit Outcome of 2005 confirmed the legitimacy of anticipatory self-defence. This is all the more noteworthy with regard to the 2005 document as the UN Secretary-General and the High-Level Panel set up by him

expressly proposed such a confirmation in their reports before the UN Summit. In state practice, too, anticipatory self-defence is rather seldom referred to.

Legal literature often describes the right of anticipatory self-defence by referring to the criteria for self-defence developed in the *Caroline* case in 1841. By these criteria, self-defence is justified if a threat of an attack is 'instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation'. In this scope the concept of anticipatory self-defence does not differ much from the concept of self-defence under Article 51 of the UN Charter. In legal literature, anticipatory use of force is often considered legitimate, especially in presumed cases where weapons of mass destruction are used. At the same time, the frequently used example of an approaching missile would seem to also fall within the scope of Article 51 because an act of aggression may be considered to have been committed when a missile has been launched towards another state, and Article 51 cannot be inferred to require that the impacts of the attack should occur before the attacked state takes any action to defend itself.

A distinction must be made between anticipatory self-defence and the doctrine of pre-emptive self-defence presented in the 2002 and 2006 National Security Strategies of the United States. This doctrine abandoned the criterion of an instant threat and extended the scope of self-defence to responding to general threats against international peace and security, i.e. to an area falling within the authority of the Security Council under the UN Charter. However, the doctrine did not define the concept of pre-emptive self-defence in more detail, and it remained unclear how the completely preventive use

¹³ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 2003, p.161.

of force to intervene in mere preparatory action could fulfil the criteria of necessity and proportionality delimiting the right of self-defence. The practical applications of pre-emptive self-defence are also few. For instance, the United States invoked earlier decisions of the UN Security Council, instead of pre-emptive self-defence, as justification for the Iraq War in 2003, at least in front of the international public. The later National Security Strategies of the United States no longer included the disputed doctrine of pre-emptive self-defence as such.

4.3 Self-defence against non-state actors

The issue of self-defence against non-state aggression became topical after the terrorist attacks in New York and Washington on 11 September 2001, when the United States and its allies launched an armed operation in **Afghanistan**. As a reaction to the terrorist attacks, the UN Security Council adopted Resolutions 1368(2001) and 1373(2001), referring to the inherent right of self-defence of all states. Many of the different views expressed later regarding the legal relevance of these incidents underline their unique character. Although Resolutions 1368 and 1373 continue to be cited as evidence of the expansion of the scope of the right of self-defence to encompass attacks by non-state actors, the case of 11 September 2001 has remained unique. Before 9/11 the anti-terrorist measures of the Security Council were based on the presumption that terrorist acts are criminal offences, distinct from the use of force or acts of aggression. In its later resolutions the Security Council has characterised international terrorism as a threat to

international peace and security within the meaning of Article 39 of the Charter, without referring to Article 51.

The terrorist attacks of 2001 may also be analysed from the perspective of the traditional **indirect use of force**. Because of the massive destruction caused by the attacks, it is easy to conclude that their scale and effects correspond to those of an armed attack within the definition in Article 51 of the Charter. Moreover, the relations between the Al Qaeda leaders and the Taliban government, acting as the *de facto* government of Afghanistan at the time, were very close. Furthermore, although it is hardly correct to say that the Taliban had 'sent' the Al Qaeda terrorists to the United States, the question arises whether the diverse assistance by the Taliban to Al Qaeda might, however, fulfil the criterion of substantial involvement under paragraph g) of the definition of an act of aggression in Resolution 3314(XXIX). In any case, the United States and Great Britain announced in their reports under Article 51 to the Security Council that they also held the Taliban government in Afghanistan partly responsible for the terrorist attacks. Earlier, the same justification had been given for the armed counter-attacks by the United States against Libya in 1986 as well as Sudan and Afghanistan in 1998. **Libya** was considered responsible for the bomb attack that killed a number of US citizens in the *La Belle* night club in Berlin. **Sudan** and Afghanistan were held responsible for the attacks against the US embassies in Dar es Salaam and Nairobi. Nevertheless, the legitimacy of these counter-attacks remained disputed, whereas the armed actions launched in Afghanistan in the autumn of 2001 were very widely accepted internationally. Undoubtedly, the support expressed by the Security Council in its

above-mentioned resolutions contributed to the acceptance.

Since then **state practice** regarding terrorism and the use of force has been rather inconsistent. When Russia bombed the bases of Chechen fighters in **Georgia** in 2002 and tried to justify the attacks by invoking self-defence against terrorist actors, international comments rejected the justification. Israel, too, justified its armed operation in **Lebanon** in the summer of 2006 with self-defence, referring to the continual attacks of the Hezbollah organisation from Lebanon. According to Lebanon, Hezbollah acted independently, and it was impossible for the government to prevent the attacks. Nevertheless, in its report to the Security Council Israel held the Lebanese government responsible for the attacks. International reactions were mostly limited to condemning the excessive use of force by Israel, without taking a more detailed stand on the lawfulness of the use of force. Turkey, for its part, has emphasised that its attacks against the bases of the Kurdish PKK movement in **Iraqi** territory are not directed against the government of Iraq or its territorial integrity. On the other hand, Turkey has not reported all of its action to the Security Council as required by Article 51 of the UN Charter, and it is unclear whether the action was considered to be self-defence. The United States referred to the requests from the Iraqi government in justifying its air raids against the ISIL organisation in Iraq in the autumn of 2014, and invoked collective self-defence in support of Iraq to justify the later expansion of the raids to Syria.

When it comes to case law, the International Court of Justice touches upon the above-mentioned problems, for example, in its advisory opinion of 2004 concerning the construction of a wall

in the occupied Palestinian Territory.¹⁴ According to Israel, it constructed the wall in self-defence against missile attacks from the occupied Palestinian Territory. The Court rejected this allegation, stating that the right of self-defence applies to the use of force in international relations, whereas the missile attacks came from a territory controlled by Israel itself. The Court pointed out that Israel had not been able to substantiate that a state was responsible for the missile attacks. Later, the UN report of 2010 on the Gaza blockade made a different interpretation of the issue. According to the report, Article 51 of the Charter was applicable to the missile attacks from the Gaza area to Israel, regardless of the unclear legal status of the area.

In its *Armed Activities* judgment on the case between **Uganda and the Democratic Republic of the Congo** in 2005, the International Court of Justice similarly skirted the question of the right of self-defence against armed groups, stating that the attacks of armed groups from the Congolese side of the border against Uganda were not imputable to the government of the Congo, and therefore Uganda could not use the self-defence argument. As in the *Nicaragua* judgment, the Court stated that attacks of armed groups entitle a state to self-defence only if their scale and effects correspond to those of an attack of the regular armed forces of a state and if another state has sent the armed groups. According to the Court, the inability of a state to prevent armed groups from using its territory for attacks against another state does not yet make the state

¹⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136.

responsible for the unlawful intervention, but the imputability requires de facto tolerance of, or acquiescence to the attacks. In its advisory opinion issued in 2010 on the **Kosovo** Declaration of Independence, the International Court of Justice confirmed that the UN Charter provisions on the use of force have the character of provisions on inter-state relations.¹⁵

Some judges appended noteworthy separate opinions to both the advisory opinion of the International Court of Justice on the Palestinian wall and the *Armed Activities* judgment. The judges criticised the fact that the majority of the Court had too narrow a conception of self-defence. According to them, self-defence against non-state actors was, in light of the resolutions adopted by the Security Council in September 2001, a topical issue that the Court should have addressed in order to clarify the unclear legal state.

Although Article 51 of the UN Charter does not explicitly mention 'states' in the context of 'an armed attack', the provision may be assumed to refer to armed attacks by states, considering that the Charter essentially addresses questions of inter-state relations. Defining terrorist acts as armed attacks within the meaning of Article 51, even when they are not imputable to any state, is problematic, especially regarding the exercise of the right of self-defence. The use of armed force against a non-state armed group or terrorist group active in the territory of another state is an exceptional situation from the standpoint of the UN Charter and requires either the consent of the territorial state in question or an authorisation by the UN Security

Council. A state victim of a terrorist attack corresponding to an armed attack may use force against the attackers within its own territory without any particular justification. The state may also take armed action in cooperation with the state from whose territory the attack was made, or by decision of the UN Security Council. If neither option is available, any use of force in the territory of the other state violates its sovereignty and territorial integrity.

Legal literature and experts have brought forward the question whether a state attacked from the territory of another state remains defenceless if it cannot substantiate that some state is responsible for the attacks. It has been proposed, for instance, that it should be possible to respond to terrorist attacks in the territory of a completely failed state without a government. A considerably more far-reaching proposal is that self-defence measures should be permitted when another state is unwilling or unable to prevent attacks of terrorist groups active in its territory against other states. The United States seemed to invoke such a justification in its report on collective self-defence to the Security Council in the autumn of 2014, where it stated that **Syria** had been unwilling and unable to prevent ISIL from attacking Iraq. Some of the most significant contributions to the related discussion among experts include the principles drafted at Chatham House in 2006 and Leiden University in 2010. According to the Leiden principles, armed force could be used against a non-state actor in the territory of another state without its consent in a compelling emergency posing an imminent threat. Both documents are interesting contributions to the discussion on the right of self-defence but not yet evidence of a change of its parameters.

¹⁵ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2008, p.403.

5 Cyber and hybrid threats from the perspective of the rules of the use of force

Despite being new phenomena, cyber and hybrid threats have already changed the conceptions of security threats and the preparation for them. Both concepts encompass a wide range of different activities, only part of which fall within the scope of the use of force between states or are comparable to such use of force. Nevertheless, many states have prepared for cyber attacks in their defence planning and, for instance, NATO has confirmed that the obligation of assistance under Article 5 of its Treaty also applies to cyber attacks. Such attacks may be part of a more extensive aggregate of influence by hybrid means. Hybrid threats obscure the difference between war and peace by bringing objectives and means familiar from armed conflicts into peacetime. Still, the concept of hybrid warfare should be reserved to situations where armed force is also used. Generally speaking, it is to be underlined that cyber or hybrid threats do not constitute a 'grey area' outside of regulation by international law.

5.1 The prohibition of the use of force in cyberspace

In principle, cyber activities of states are subject to the same general rules of

international law as their other activities. If one state commits hostile acts against another, the question arises whether it has exceeded the threshold of the use of force. The applicability of Article 2(4) of the UN Charter to cyber activities also gets support from the advisory opinion of the International Court of Justice on the legality of the threat or use of nuclear weapons, where the Court held that the prohibition of the use of force does not depend on the type of the weapon used. Thus, serious cyber attacks are, on certain conditions, comparable to use of force. Still, the legal analysis of the use of cyber force involves open questions and uncertainties.

No special regulation exists for cyber activities of states. In addition, there is hardly any related state practice and only a few states have defined their military cyber doctrine in public. Neither does any case law exist to clarify the regulation. Regarding state practice it is noteworthy that none of the cyber attacks made so far has been defined as an armed attack in the sense of the Charter and that no state has reported to the UN Security Council that it has taken self-defence measures under Article 51 of the Charter after having become the target of a cyber attack. The most significant cyber attacks so far include the denial-of-service attacks during the Bronze Soldier riots in **Estonia**, the 2008 cyber attacks against **Georgia** and the *Stuxnet* operation against **Iranian** nuclear power plants.

Another difficulty in forming a picture of the related state practice is the problem of attribution of acts in cyber environment: even if the occurrence of an attack may be verified, it is often difficult to establish its origin and the possible involvement of another state in it. Moreover, interpretation is needed where the features of cyber activities and cyber instruments differ from

those of kinetic weapons to the extent that they are not directly comparable to each other. In such cases, the fundamental purpose of the relevant rules must be taken into account instead of their verbatim application. With regard to the UN Charter provisions on the use of force, the essential questions relate to how the use of force and an armed attack are defined. It is hardly desirable to define the use of cyber force in terms that differ essentially from the rules restricting the use of armed force, or lead to interpretations that conflict with the purpose and aim of the Charter provisions on the use of force. The definitions of the use of cyber force and an act of cyber aggression as well as the related right of self-defence should therefore come as close to the established content of the corresponding general concepts as possible.

In accordance with the above, **for a cyber attack to be definable as use of force** the attack must involve at least two states: the one responsible for the attack and the target. However, a cyber attack may be committed by private actors, acting on behalf of a state. A cyber attack can be considered directed against a certain state if it causes sufficiently serious consequences in the territory of that state or in areas within its jurisdiction, e.g. at diplomatic missions or aboard vessels or aircraft registered in that state.

For a cyber attack to be comparable to the use of force, it must be sufficiently serious and have impacts similar to those of the use of force. The relations between the states concerned are also relevant, as described above: the threshold of the use of force may be lower in a very tense situation where other incidents have already occurred and where the cyber attack is only one of many means of interference. The threat of a cyber attack could also

violate Article 2(4) of the Charter, if the threat is sufficiently precise and directed against another state. In practice, though, a cyber attack is usually not noticed until its impacts are discernible, in addition, the possible state actors or those that ordered the attack remain in the background.

Definitions of **an armed cyber attack** have often referred to the criteria of scale and effects established by the International Court of Justice in the *Nicaragua* judgment. In other words, if the scale and effects of a cyber attack correspond to those of an armed attack, responding to the cyber attack is justifiable as self-defence. It is obvious that the attack must have killed people or caused substantial material damage, but it is impossible to set a precise quantitative threshold for the effects, and other circumstantial factors must be taken into account in the analysis, as well. A widely discussed question is whether the definition of a cyber attack comparable to an armed attack should also take account of the indirect and long-term impacts of the attack. In any case, this would require that the impacts can be assessed with sufficient precision. Another question is whether the act of destroying or altering data to a substantial or extensive extent should, as such, be defined as an act of aggression.

In discussing these questions, account must be taken of the clear objective of the UN Charter provisions on the use of force to minimise the unilateral use of armed force. Therefore, the concept of an act of aggression should not be expanded without serious reasons. A substantial destruction of data violates, in any case, both the sovereignty of the target state and the prohibition of intervention in the internal affairs of another state, and possibly also the prohibition of the use of force. In such a situation, the violated state

has the right to take countermeasures, which may also include cyber operations. In principle, countermeasures are acts that would be unlawful if they did not respond to a violation of the law. The countermeasures must be proportionate to the suffered violation of the law, and must not include any use of force. Neither shall the countermeasures violate human rights or, for example, the protection of diplomatic missions.

The answers to the questions discussed above also influence the conditions of exercising the right of self-defence. A state victim of a cyber attack comparable to an armed attack has the right to use force for defending itself, but the use of force must not be disproportionate or excessive. It is reasonable to think that it should be justifiable to respond to a cyber attack comparable to an armed attack with either a cyber attack or armed action. If the threshold of an attack is sufficiently high, there is less need to limit the range of the available means of self-defence. If, however, an act of aggression is defined more broadly than usual, e.g. to include indirect impacts or the destruction of data, any armed (kinetic) self-defence may be excessive.

5.2 Hybrid warfare

Most often, the term hybrid warfare is used when the traditional use of force is accompanied by unconventional means, such as using combatants without fixed distinctive signs, covert operations and the use of unconventional tactics, possibly combined with non-military means. The more extensive range of hybrid instruments of warfare includes information operations, financing to extremist movements or other

rebel groups, cyber threats, interference with the energy infrastructure and other critical infrastructure, and support to terrorist or criminal activities. Hybrid warfare is not a legal concept, but its elements may be analysed from a legal perspective. Some hybrid activities fall within the UN Charter provisions on the use of force, and some of them may also amount to an armed attack, which entitles states to armed self-defence.

In principle, armed operations carried out in the territory of another state without its consent always amount to prohibited use of force, whether conducted by the sender state's own or other armed forces or groups, or mercenaries. As stated above, an indirect use of force by means of non-state forces or groups may also be seen as an act of aggression if its scale and effects correspond to those of an action which, if conducted by the armed forces of a state, would exceed the threshold of an attack. Covert operations carried out by combatants without fixed distinctive signs are comparable to the activities of the state's own forces or armed groups having been sent by it. Such operations may amount to a prohibited use of force, possibly even an act of aggression. It is also irrelevant to the legal assessment of the activities or the responsibility of the state whether the activities have been carried out openly or covertly, for example by a secret service. Different activities denoted 'hybrid' may also amount to prohibited use of force if they involve supplying arms to armed groups active in another state, training such groups, or the threat of using force.

If hybrid threats do not exceed the threshold of the use of force, the lawfulness of the hybrid activities must be assessed under other rules of international

law. In these cases the activities may still be unlawful, violating for instance the Charter-based prohibition of intervention in the internal affairs of a state, but some activities may also be in harmony with international law. Non-state actors, too, e.g. terrorist and criminal organisations, may utilise hybrid means. In principle, such hybrid threats fall within the competence of the criminal law of each territorial state. If, however, the interference comes or is directed from the territory of another state, the question arises about the possible contribution or failure of this state and the associated international responsibility.

Influence by hybrid means may breach **the customary prohibition of intervention in the internal affairs of another state**, confirmed under Article 2(1) of the UN Charter. The concept of internal affairs is understood in this context to refer to policy areas on which there is no binding international regulation. In recent decades, the protected area thus defined has narrowed considerably as international regulation has increased. The choice of an economic, political or cultural system, and the direction of foreign policy are examples of issues that each state can decide independently, mentioned both in the 1970 Friendly Relations Declaration and by the International Court of Justice in its *Nicaragua* judgment. More recent examples include cooperation with the European Union and NATO and the applications for membership in these organisations. In order for an action to amount to prohibited intervention in the internal affairs of another state, the action must be intended as coercion against the other state. The element of coercion is particularly clear if force is used through means of military action, threats of such action or through indirectly supporting

insurgents or terrorists in another state. However, the coercive purpose may also manifest itself in other ways, e.g. as a cyber attack or through economic pressure. The International Court of Justice has confirmed in its case law that the prohibition of intervention in the internal affairs of another state applies to, e.g. all arrangement or financing of or assistance with armed action within the territory of another state as well as incitement to and tolerance of armed action.

In the most serious cases, depending on the means used, action intended to incite internal conflicts among the population of another state and to create political and social imbalance in that state may also amount to an unlawful intervention in the state's internal affairs or to the use of force. In its *Nicaragua* judgment the International Court of Justice commented on the manual of psychological warfare prepared by the United States for the *Contras* on how to indirectly influence opinions using violent means. The Court held that this activity violated the prohibition of the use of force.

According to the International Court of Justice, the deployment of forces at the border of another state does not yet amount to the use of force. **Military pressure** may, however, breach the prohibition of intervention in a state's internal affairs or fulfil the criteria of threatening to use force if the threat is sufficiently clear and credible. Article 41 of the UN Charter makes an explicit distinction between economic pressure and the interruption of communications, on the one hand, and the use of force, on the other. **Economic pressure**, e.g. restrictions on exports or imports, embargoes or the freezing of a state's funds, may amount to an unlawful intervention in the internal affairs of a state, if the purpose is to pressure the

state in affairs falling within its discretion and when the situation does not involve sanctions imposed under international law.

The armed actions of **Russia in Ukraine** since the spring of 2014 have often been characterised as 'hybrid warfare', because they have combined the traditional use of force with unconventional means, such as combatants without fixed distinctive signs, economic pressure and information warfare. However, the annexation of the Crimean Peninsula and the actions undermining the stability of Eastern Ukraine do clearly fall within the established interpretations of the prohibition of the use of force under Article 2(4) of the UN Charter. These actions do not give rise to new legal questions about the use of force.

Russia occupied **the Crimean Peninsula** by using and showing force, albeit rather bloodlessly. Ukraine was not prepared for this and had only limited troops deployed in the region. According to the media, up to 15 000 Russian troops took part in the operation, but without their national distinctive signs. At first, Russia denied its involvement in the takeover but later admitted that it had been carried out by Russian elite troops. Based on the outcome of a referendum held in Crimea under the control of Russian armed forces, Russia recognised Crimea as an independent State and signed with it an agreement on its admission into the Russian Federation.

The operation in Crimea was a classic example of the kind of use of force which is prohibited by the UN Charter, i.e. the use of force directed against the sovereignty and territorial integrity of another state. Moreover, by its occupying Crimea, Russia violated its other commitments to respect the territorial integrity of Ukraine (the Helsinki Final Act of the OSCE; the Budapest Memorandum, according to which Ukraine

abandoned its nuclear weapons). It is worth noting that territorial claims do not legally justify the use of force even in the case of borders drawn, often artificially, during the colonial era.

Furthermore, it is wholly justifiable to state that the occupation of Crimea amounted to an act of aggression, the least disputed definition of which encompasses the conquering and occupying of a territory (even temporarily) and annexing it to another state. The use of combatants without fixed distinctive signs in the operation is irrelevant in this context. The definition of an act of aggression, which the International Court of Justice considers binding under customary law in this respect, also applies to actions of armed groups sent by states comparable to an act of aggression. In addition, Russia has afterwards admitted its responsibility for the occupation.

Since the spring of 2014, serious fighting has been going on in **Eastern Ukraine** between the Ukrainian government and the separatists. Russia is reported to have supplied arms, equipment and ammunition to the anti-government groups. As noted earlier, the supply of arms and training to armed anti-government groups already breaches the prohibition of the use of force. Russia's participation in the battles together with the separatists, if proven, could also fulfil the criteria of an act of aggression. The Ukrainian government, for its part, has the right – and also the obligation – to try to maintain order in its territory, if necessary by using force. However, any use of force must always be proportionate, and not excessive.

Summary and conclusions

The provisions of the UN Charter discussed above aim at restricting the use of force in inter-state relations. The core of the collective system of security consists of the extensive powers vested in the UN Security Council and its primary responsibility for maintaining international peace and security. The vision of the authors of the Charter on collective security has never materialised as such, but the provisions regulating the use of force have proved sufficiently flexible to apply in new situations. Especially the newfound activity of the Security Council in the post-Cold War era has reinforced the Charter's provisions and the legitimate use of force based on them. The concept of indirect use of force, developed by the UN General Assembly and confirmed by the International Court of Justice, is one of the notable contributions made by way of interpretation, and has been of great significance both in the context of the proxy wars during the Cold War and in the present situation. The largest challenges do not relate to the normative basis for the regulation of use of force, but to the question of how to maintain and enhance the functioning of the collective system of security.

There is wide unanimity about the provisions of the UN Charter regulating the use of force. At the same time, certain unresolved questions remain outside the scope of this consensus. It is noteworthy that the General Assembly has not managed to define the right of self-defence precisely. A topical question dividing opinions is whether a response to attacks

by non-state actors, provided that they are comparable to armed attacks, should be permitted in self-defence. Those who defend such a right refer to, for example, the wording of Article 51 of the Charter. Unlike Article 2(4) which clearly regulates inter-state relations, Article 51 does not contain such a restriction but refers to 'the inherent right of individual or collective self-defence', on the one hand, and to 'an armed attack', on the other, without specifying the actor behind the attack. However, an expansive interpretation of the right of self-defence involves substantial practical and legal problems, which relate to actions of self-defence in the territory of another state without it having participated in the attack. The International Court of Justice has been criticised for its unwillingness to take up this question, but its cautiousness is understandable considering the paucity and inconsistency of state practice after September 2001. Moreover, the Court has so far not taken a stand on any other disputed extensions of the right of self-defence, either, insofar as they cannot be based on customary law.

Established rules and interpretations have also proved to be very resilient. During the last decade, efforts were made to open these rules and interpretations twice: first after the Kosovo War in the discussion on humanitarian intervention, and later just before the UN World Summit in 2005, as a response to the concept of pre-emptive self-defence presented by the United States. However, neither effort brought much results. When the UN World Summit endorsed the principle of the Responsibility to Protect in the autumn of 2005, the right to military intervention was reserved for the UN Security Council in accordance with the UN Charter. At the same time, this right was delimited to situations where a state

is clearly unable or unwilling to protect its population against imminent genocide or similar attacks against the civilian population. By contrast, the Summit did not justify humanitarian intervention as a derogation from the prohibition of the use of force under the Charter. While the Summit did not even try to introduce pre-emptive self-defence into the provisions of the Charter, it also turned down the much more cautious proposal on anticipatory self-defence included in the report of the High Level Panel set up by the UN Secretary-General.

Attention must also be paid to visible cases of unilateral use of force, for which the air raids during the Kosovo War in 1999 and the Iraq War in 2003 are interconnected through the arguments presented to justify them. As stated above, from the vantage point of the collective system of security, the concept of unilateral use of force includes any use of force without international justification, regardless of whether force is used by one or more states. The Kosovo operation was a historically remarkable breakaway, which has often been characterised as 'unlawful but legitimate' on account of its humanitarian objectives. Moreover, many states involved in the operation emphasised its exceptional nature. At the same time, the operation can be seen to have paved the way for the Iraq War by offering a ready argumentation model for it. The same justification, i.e. Security Council resolutions and their unilateral implementation, was presented both for the Kosovo operation and the Iraq War in the UN context. The Iraq War divided the international community more than the Kosovo operation, the states that had a more or less positive attitude towards the Kosovo operation splitting into two camps in 2003. From the legal point of view

it is clear that the justification presented in support of the Iraq War left room for improvement.

In its national political rhetoric, Russia has associated its use of force in Georgia in 2008 and in Ukraine from 2014 on with the cases of Kosovo and Iraq. These two cases are presented as creating a justification for a 'reciprocal' breakaway from the commonly agreed rules or at least to proportion the significance of such a breakaway. In this context it is, however, appropriate to underline the significance of the prohibition of the use of force to the entire international community. Furthermore, it is to be noted that the situations differ from each other in respect of the objectives and nature of the operations, and their consequences. The NATO operation in Kosovo and the Iraq War were conducted without an authorisation from the Security Council and thus conflicted with the relevant UN Charter provisions, but the Kosovo operation lasted for a short time, and even the Iraq War did not include any territorial demands. The occupation of the Crimean Peninsula and its unlawful annexation to the Russian Federation are more comparable to the invasion of Kuwait by Iraq in 1990 than to the bombardments in Kosovo. Although especially the Iraq War cannot be regarded as a 'procedural flaw' – a term sometimes used to describe the Kosovo operation – it is thinkable that both cases would have fallen within the scope of Chapter VII of the UN Charter if an authorisation had been available. In contrast, had the Security Council decided to authorise a (large) member state to attack its (smaller) neighbour, and to conquer and annex a part of its territory, it could be considered to have exceeded its powers.

The UN Charter assumes that all unilateral use of force must be restricted in favour of collective activities. This assumption also relates to the principle of sovereign equality between states. Expansive interpretations of the rules of the use of force usually get support from large and/or militarily highly capable states, as the International Court of Justice pointed out in its first judgment, the *Corfu Channel* case in 1947. According to the Court, a too restrictive interpretation of the prohibition of the use of force would open the door for power politics similar to those which led to blatant encroachments in the past. The Court considered it even less justifiable to accept an extensive right of the use of force by reasoning that it is reserved for the strongest states only. This conclusion is still valid. The legal regulation of the unilateral use of force will remain a vital precondition for the stability of the international system of security.

ULKOASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA
PUBLICATIONS OF THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

8/2015

ISSN paino/print 0358-1489
ISSN PDF 2341-8230
ISBN paino/print 978-952-281-304-6
ISBN PDF 978-952-281-305-3