

Standardeista statukseen ja kansainvälisen järjestelmän pelisääntöihin – Kosovon statusprosessi ja YK:n turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat 2005–2008

Oulun yliopisto
Historiatieteet
Yleinen historia
Pro gradu -tutkielma
4.5.2016
Konsta Ylimaunu

Sisällysluettelo

JOHDANTO	3
1. STANDARDIT STATUSTA EDISTÄMÄSSÄ VAI ESTÄMÄSSÄ?	21
1.1. Status ennen standardeja vai toisinpäin?	31
1.2. Serbien osallistumattomuus vedenjakajana	36
2. STATUSPROSESSI KANSAINVÄLISEN JÄRJESTELMÄN PELINAPPULANA	47
2.1. <i>Sui generis</i> vai ennakkotapaus?	58
2.2. Viivyttelijät kiirehtijöiden tiellä	67
2.3. Kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisointi kiistakapulana	72
2.4. Statusratkaisun kiistanalaiset perusteet ja kansainvälisoikeudelliset näkökulmat	81
PÄÄTELMIÄ	95
LÄHDELUETTELO	99
LIITE: Käytetyt lyhenteet	106

JOHDANTO

Kosovon statusprosessi on kiistämättä yksi 2000-luvun kiperimpiä kansainvälisen järjestelmän kysymyksiä. Kosovon kysymys on haastanut valtioita pohtimaan suhtautumistaan kaikkein keskeisimpiin kansainvälisiin instituutioihin, kansainvälisen järjestelmän rakenteisiin sekä sitä ylläpitäviin periaatteisiin. Tästä syystä edelleen vailla lopullista ratkaisua olevan Kosovon statuksen vaikutukset näkyvät yhä jatkuvasti kansainvälisessä keskustelussa. Keskeistä tässä keskustelussa on sekä valtioiden suhde niiden omaan ja toisten valtioiden suveriniteettiin että suhtautuminen kansojen itsemääräämisoikeuteen.

Kosovon kansainvälispoliittinen merkitys on siis edelleen valtava. Laajemmassa perspektiivissä 2000-luvun Kosovon kysymys nähdään usein Venäjän heräämisenä suurvaltapoliittikan kentällä suhteessa länteen. Esimerkiksi ansioitunut suomalainen diplomaatti Heikki Talvitie on sanonut, ettei Venäjän nykyistä käyttäytymistä voi ymmärtää, ellei ota huomioon Jugoslavian hajoamissotia ja lännen voimakasta puuttumista asioiden kulkuun. Kosovon sota oli venäläisille se ratkaiseva tekijä, joka lopulta osoitti lännen politiikan päämäärät ja Kosovon symboliarvo on venäläisille valtava.¹ Vaikka ei täysin allekirjoittaisikaan Talvitien huomioita joka suhteessa, ei Kosovon merkitystä nykyistä kansainvälistä järjestelmää haastavana kysymyksenä voi juuri yliarvioida.

Kosovon statusprosessi on omalta osaltaan järjestyttännyt kansainvälisen päätöksenteon järjestelmiä YK:n turvallisuusneuvoston ollessa kyvytön ratkaisemaan Kosovon statusta pysyvien jäsenmaiden eriaivien näkökantojen vuoksi. Lainatakseni Kosovon Ahtisaari-suunnitelmaan² perehtyneen HENRY H. PERRITTIN ajatusta, Kosovon kriisi oli jälleen yksi esimerkki turvallisuusneuvoston ”impotenssista” eli kyvyttömyydestä ratkaista erimielisyyksiä sen pysyvien jäsenmaiden välillä. Lopulta Kosovo julisti itsenäisyytensä yksipuolisesti 17. helmikuuta 2008, kun viimeisetkin toiveet neuvotteluratkaisusta turvallisuusneuvostossa kariutuivat.³ Itsenäistymisen jälkeen Kosovon statusprosessin käsittely siirtyi vuoden 2008 lopulla kansainväliselle tuomioistuimelle⁴, jonka oli määrä tulkita itsenäisyysjulistuksen yhtenevyys kansainvälisen oikeuden kanssa. Kansainvälinen mielenkiinto tapausta kohtaan oli ennennäkemätöntä ja tapauksen merkittävyvyydestä kertoo se, että ensimmäistä kertaa kaikki turvalli-

¹ Repo & Talvitie 2015, 181–183.

² Suunnitelma, jonka oli määrä johtaa Kosovon lopullisen statuksen määrääntymiseen rauhanomaisesti.

³ Perritt 2010, 1, 211.

⁴ International Court of Justice (ICJ).

suusneuvoston pysyvät jäsenmaat osallistuivat tuomioistuimen kuulemisprosessiin.⁵ Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, mitkä tekijät olivat keskeisiä turvallisuusneuvoston epäonnistumisessa, ja mikä oli pysyvien jäsenmaiden rooli tässä monivuotisessa prosessissa?

Historiallinen tausta

Kosovon noin 11 000 neliökilometrin⁶ alue Balkanilla on ollut viimeisten vuosisatojen ajan erilaisten hallinnallisten ja historiallisten vaatimusten kohteena. Alueen historia on varsin monivaiheinen ja värikäs ja siksi pyrin luomaan yleiskuvan Kosovon alueen viimeaikaisesta historiallisesta kehityksestä ja tuomaan esiin tutkimuksen kannalta tärkeitä vaiheita.

Pääasiallisesti Kosovon hallinnasta ovat kamppailleet alueen ortodoksisuukoiset serbit ja islamia tunnustavat albaanit. Kosovon albaanit perustelevat historiallista oikeuttaan Kosovon alueeseen siten, että albaanien esi-isinään pitämät muinaiset illyrialaiset asuttivat aluetta. Serbit puolestaan vaativat aluetta sillä perusteella, että Kosovo oli keskiaikaisen serbivaltakunnan sydänaluetta.⁷ Serbeille perustavana kansallisena myyttinä on ollut etenkin Kosovo Poljen taistelu vuonna 1389 ja tämän jälkeen heidän vuosisatoja kestänyt kristityn Euroopan marttyyrikansan kohtalo. Tämän myytin kehittyminen alkoi jo 1800-luvulla, jolloin serbi-ideologit muotoilivat tämän taistelun kansallisesti määrittäväksi tapahtumaksi. Kosovo on ollut serbeille sellaista pyhää maata, joka on verrattavissa juutalaisten Israeliin tai jopa suomalaisten Karjalaan.⁸ Tämän tyyppiset historialliset vaatimukset voivat tuntua nyky maailmassa melko kaukaisilta, mutta niillä on edelleen alueen ihmisten identiteetin kannalta valtavan suuri merkitys.

Kosovon tapauksessa on klassisen etnisen konfliktin piirteitä, sillä osapuolet puhuvat eri kieliä ja tunnustavat eri uskontoa. Silti Kosovossa ei ole ollut vahvaa islamistista poliittista mobilisaatiota. Serbiosapuoli on puolestaan käyttänyt ortodoksista uskoa poliittisesti ja ideologisesti hyväkseen. On kuitenkin huomattava, että vaikka Kosovon konflikti ja historia nähdään pääasiassa historiankirjoituksessa etnisenä, etnisyys on ollut alueella varsin liukuva käsite läpi historian ja tämä näkökanta ei ota huomioon poliitikkojen osuutta konfliktien luomisessa. Historiassa on esimerkkejä niin molemminpuolisesta sorrosta kuin rauhan-

⁵ Ker-Lindsay 2011, 4.

⁶ Kari 2001, 360.

⁷ Ker-Lindsay 2009, 8.

⁸ Visuri 2000, 13; Malcolm 1998, XXX.

omaisesta yhteiselostakin. Menneisyys tarjoaa myös monia esimerkkejä, joissa slaavit ja albaanit ovat sotineet samalla puolella yhteisen päämäärän puolesta.⁹

Todellisuudessa nykyisen konfliktin juuret ovat ensimmäisessä Balkanin sodassa 1912–1913 ja sen jälkeisessä ajassa.¹⁰ Ensimmäisessä Balkanin sodassa laajoja albaanien asuttamia alueita miehittivät niin serbialaiset, montenegrolaiset kuin kreikkalaisetkin joukot. Alueen albaaniväestö katsoikin joutuneensa sodan aikana suurvaltapolitiikan pelinappulaksi ja serbien ylivallan kohteeksi. Sodan jälkeen perustettiin Albanian valtio, mutta siihen ei liitetty kaikkia ”maantieteellisen Albanian” alueita. Tuohon aikaan Kosovokin oli jo albaanien asuttama, mutta se kuitenkin liitettiin serbien alueisiin.¹¹ Serbit perustelivat valtaansa Kosovossa vuonna 1913 lähettämässään muistiossa suurvalloille muun muassa sivistyneemmän kansan moraalisen oikeutena alueeseen. Myös historialliset vaatimukset olivat keskeisiä. Serbien mukaan Kosovon alueella sijaitsi keskeisiä Serbian ortodoksikirkon patriarkaatin rakennuksia sekä alue oli muodostanut keskiaikaisen serbivaltakunnan sydämen. Myös etnografinen perusta vaatimuksille oli esillä, sillä alueella katsottiin joskus olleen serbienemmistö.¹² Ensimmäisen maailmansodan jälkeen Kosovon alue liitettiin uuteen Serbien kuningaskuntaan 1.12.1918.¹³ Tämä kuningaskunta tunnettiin myöhemmin Jugoslavian.

Kosovon aluetta ei tunnustettu erilliseksi lailliseksi kokonaisuudeksi ennen kuin vasta vuonna 1946, jolloin Jugoslavian uuden perustuslain nojalla Kosovolle annettiin autonomisen alueen asema valtion sisällä.¹⁴ Toisen maailmansodan jättäessä jälkeensä valtavan määrän katkeria muistoja eri osapuolten välille Jugoslavian silloinen presidentti Josip Broz Tito¹⁵ palautti järjestyksen maahan tiukoin ottein, mutta 1960-luvun kuluessa ote sisäpolitiikassa hieman hellitti. Vuoden 1974 valtiosääntöuudistuksen myötä Tito pyrki hillitsemään sisäpoliittista liikehdintää ja muun muassa antoi Kosovolle lähes osavaltion aseman. Tästä seurannut vallan hajautus kuitenkin ajoi maan taloudellisiin vaikeuksiin ja varallisuuserot Jugoslavian sisällä olivat valtavia. Köyhin alueista oli Kosovo. Titon kuollessa vuonna 1980 Jugoslavian hajoamisprosessi olikin jo käynnissä.¹⁶

⁹ Malcolm 1998, XXVII–XXIX, XXXIII.

¹⁰ Ker-Lindsay 2009, 8.

¹¹ Muharremi 2008, 405–406; Visuri 2000, 12.

¹² Serbien vaatimuksien oikeutusta on kuitenkin haastanut esimerkiksi NOEL MALCOLM, joka toteaa mm. että patriarkaati perustettiin todellisuudessa uudelleen vasta 1920-luvulla sekä keskiaikaisen valtakunnan keskus sijaitsi todellisuudessa Kosovon koillisrajan ulkopuolella Rasciassa. Malcolm 1998, XXXI–XXXII.

¹³ Ker-Lindsay 2009, 9.

¹⁴ Muharremi 2008, 406.

¹⁵ Josip Broz Tito (1892–1980) oli Jugoslavian presidentti vuodet 1945–1980. Allcock et al. 1998, 289.

¹⁶ Visuri 2000, 16–18.

1980-luvun kuluessa poliittiset jännitteet Kosovon ja Serbian välillä kasvoivat, mikä johti lopulta Kosovon autonomisten oikeuksien peruutukseen. Vuosikymmenen loppupuolella silloin vielä tuntematon puoluevirkailija Slobodan Milosevic käytti Kosovoa hyväkseen noustessaan kansakunnan ja kommunistisen puolueen johtajaksi. Aiemmin Milosevic ei ollut kiinnostunut Kosovosta, mutta käänteentekevää hänen poliittisen uransa kannalta oli niin kutsuttu Kosovo-Poljen puhe vuonna 1987, jossa hän korosti serbien pyhiä oikeuksia Kosovossa. Syyskuun alkupuolella nuori mieleltään järkkynyt albaani ampui itsensä lisäksi neljä muuta sotilasta, joista vain yksi oli serbi. Milosevic tulkitsi tämän kuitenkin serbien vastaisen kansanmurhan aloittamisena ja käytti tukenaan niin kovan linjan serbiaktivisteja kuin Belgradin radiota ja televisiotakin raivon nostattamisessa albaaneja vastaan. Kosovon autonomista asemaa alettiin rajoittaa perustuslain lisäyksillä, joiden kautta Serbia tuli hallitsemaan poliisivoimia, oikeuslaitosta ja siviilipuolustusta. Myös sosiaali-, koulutus- ja talouspolitiikka sekä virallisen kielen valinta ja ohjausvalta määrättiin Belgradin¹⁷ käsiin. Näiden toimien seurauksena Kosovossa syntyi laajoja protesteja, jotka kukistettiin voimalla. 23.3.1989 Kosovon autonomia käytännössä poistettiin tankkien vartioidessa kansalliskokouksen istuntoa, jota turvallisuuspoliisin ja kommunistisen puolueen edustajat ohjailivat. Muutokset perustuslakiin ”hyväksyttiin” näiden olosuhteiden vallitessa ilman vaadittua 2/3 enemmistöä, mikä aiheutti yhä pahenevia levottomuuksia Kosovossa sekä lisääntyviä pelkoja esimerkiksi Kroatiaassa ja Sloveniassa.¹⁸

Serbia vei vuosikymmenen taitteessa läpi päätöksiä, joilla vahvistettiin Kosovon serbien asemaa ja puolestaan heikennettiin albaanien asemaa. Albaanit eivät muun muassa saaneet myydä tai ostaa omaisuutta ilman lupaa, tuhansia valtion työntekijöitä erotettiin, albaanien sanomalehtiä ajettiin alas sekä Kosovon kulttuuri- ja tiedeakatemia suljettiin. Oman lisänsä albaanien toimien rajoittamiseen toi vuoden 1990 niin sanottu myrkytyskandaali, jossa tuhansia albaanilapsia joutui sairaalaan outojen oireiden vuoksi. Serbien epäiltiin myrkyttäneen lapsia kouluissa¹⁹ ja tästä seurasi yhä kiihtyviä iskuja serbejä vastaan. Kosovo alistettiin kuitenkin Milosevicin valtaan 25 000 sotilaan voimin.²⁰

¹⁷ Puhuttaessa Serbian ja Kosovon hallinnoista, käytän myös tutkimuskirjallisuudessa vakiintunutta tapaa puhua Belgradista ja Pristinasta. Tämä selkeyttää osaltaan käsittelyä johtuen Kosovon hallinnon rakenteiden monitahoisuudesta sekä siitä, että periaatteessa Kosovo oli vielä osa Serbiaa (ja Montenegroa vuoden 2006 keksään asti) statusprosessin aikana.

¹⁸ Malcolm 1998, 341–345.

¹⁹ Serbi- ja albaanilapsille oli erilliset opetusryhmät. Myöhemmässä YK:n tutkimuksessa lasten eritteistä löytyi esimerkiksi sariinin jäämiä. Malcolm 1998, 345.

²⁰ Malcolm 1998, 345–346.

1990-luvun alkupuolella Kosovo yritti irtautua Serbian hallinnasta aluksi itsenäisemmäksi osaksi Jugoslaviaa vuonna 1990 ja lopulta vuonna 1991 täysin itsenäiseksi valtioksi. Molemmat yritykset epäonnistuivat ja niistä seurasi vain viimeistenkin autonomian rippeiden riistäminen. Ulkomailla ei riittänyt mielenkiintoa Balkanin alueen tapahtumiin vakavista ihmisoikeusrikkomuksista huolimatta, sillä Itä-Euroopan tapahtumat veivät kansainvälisen yhteisön huomion. Laaja tuomiovallan hyväksikäyttö, albaanien laajamittainen erottaminen viroista, kouluopetuksen etninen erottelu ja kontrolli, mielivaltaiset pidätykset, ratsiat ja kidutukset käyvät vain esimerkkeinä näistä rikkomuksista. Kosovon tilannetta vuoden 1990 jälkeen luonnehtivatkin sekä merkityksellisen itsehallinnon puuttuminen että vakavat ihmisoikeuksien loukkaukset, joissa serbit alistivat systemaattisesti Kosovon albaaniväestöä.²¹

Jugoslavian hajoamissotien jatkuessa vuodesta 1991 eteenpäin mahdollisuus Kosovon itsenäisyydelle nähtiin monessa kohtaa, mutta toivottu prosessi jäi aina ilman tulosta.²² Vuonna 1996 Kosovossa koettiin passiivisen vastarinnan keinojen tulleen tiensä päähän ja vasta perustettu Kosovon vapautusarmeija KLA²³ suorittikin helmikuussa ensimmäisen iskunsa serbialaista poliisipartiota vastaan. Seuranneiden muutaman vuoden aikana KLA tehosti iskujaan serbejä ja heidän kanssaan yhteistyötä tehneitä albaaneja vastaan. Vielä vuonna 1998 KLA määriteltiin terroristijärjestöksi ja länsimaiden sympatiat olivat serbien puolella.²⁴

Vuoden 1998 aikana KLA:n iskut johtivat lopulta konfliktin laajenemiseen. Serbia tehosti vastatoimiaan, ja lopulta ne johtivat maastakarkotuksiin ja jopa albaanien etniseen puhdistukseen sekä siviilien surmaamiseen.²⁵ Tässä vaiheessa kansainvälinen yhteisö tajusi, että tilanteeseen olisi pakko puuttua ja pyrki välittämään rauhaa osapuolten välille useampaan otteeseen.²⁶ Serbien toimien myötä myös länsimaiden myötätunto albaaneja kohtaan alkoi kasvaa. Muun muassa YK:n turvallisuusneuvosto julkaisi päätöslauselma 1160:n, jolla se tuomitsi molemminpuolisen väkivallan sekä kehotti neuvottelemaan autonomian ja merkityksellisen itsehallinnon merkeissä. Yritykset saada rauha osapuolten välille kaatuivat aina jatkuvan väkivallankierteen takia; Serbia vastasi kovin ottein KLA:n iskuihin.²⁷ Osapuolten

²¹ Muharremi 2008, 407; Visuri 2000, 21; Malcolm 1998, 346–350.

²² Mm. Daytonin rauhanprosessin yhteydessä, joka lopetti Bosnian sodan. Ker-Lindsay 2009, 11.

²³ Kosovo Liberation Army.

²⁴ Ker-Lindsay 2009, 11; Ker-Lindsay 2012, 44–45.

²⁵ Ker-Lindsay 2009, 11; Muharremi 2008, 408.

²⁶ Mm. Yhdysvallat teki aloitteen rauhantunnusteluille, mutta nekin kaatuivat serbien aloitettua jälleen uuden hyökkäyksen albaaneja vastaan. Ker-Lindsay 2009, 12.

²⁷ Ker-Lindsay 2009, 12–13; Ker-Lindsay 2012, 45.

välille yritettiin saada rauhaa vielä niin sanotussa Rambouillet'n kokouksessa tammikuussa 1999, jossa serbiosapuoli kuitenkin hylkäsi albaaniosapuolen hyväksymän tarjouksen määräaikaisesta autonomiasta. Tilanne johti lopulta paljon huomiota saaneisiin NATO:n²⁸ pommituksiin, jotka aloitettiin 24. maaliskuuta ilman YK:n turvallisuusneuvoston hyväksyntää.²⁹

Pommitukset jatkuivat aina kesän korvalle saakka, sillä Jugoslavian presidentti Slobodan Milosevic ei taipunut kansainvälisen yhteisön asettamiin ehtoihin. Kosovon albaaneille Milosevicin taipumattomuus merkitsi humanitaarista katastrofia sekä albaaniväestöön kohdistunutta etnistä puhdistusta ja ihmisoikeusloukkauksia. Tilanne aiheutti myös valtavan pakolaisongelman.³⁰ Lopulta toisena päivänä kesäkuuta 1999 NATO-lähettiläs Martti Ahtisaari sekä Venäjän edustaja Viktor Tšernomyrdin esittivät Milosevicille sodan lopettamiseksi neuvottelemattomat ehdot, jotka tämän oli lopulta hyväksyttävä. YK:n turvallisuusneuvosto julkaisi tapahtumien seurauksena 10. Kesäkuuta 1999 päätöslauselma 1244:n, jonka myötä Serbian hallintovalta Kosovossa päättyi. Kosovoon tuli uusi kansainvälisen yhteisön hallinto, jota toteuttivat yhteistyössä NATO:n rauhanturvaoperaatio KFOR³¹ sekä YK:n siviilioperaatio UNMIK.³²

Päätöslauselma 1244 ei määritellyt Kosovon poliittista statusta, vaan asetti kansainvälisen väliaikaisen siviilihallinnon UNMIK:n tehtäväksi luoda olosuhteet prosessille, jonka myötä Kosovon tulevaisuuden poliittinen status määriteltäisiin. Ennen statuskysymyksen ratkaisua korkein hallintovalta Kosovossa oli kansainvälisellä siviilihallinnolla, jota johti YK:n pääsihteerin erityisedustaja.³³

2000-luvun alkupuolella kysymys Kosovon itsenäisyydestä jäi sivummalle maailmanpolitiikan agendalta. Loppuvuodesta 2003 YK:n pääsihteerin erityisedustaja Michael Steiner esitti myöhemmän keskustelun kannalta keskeisen ideansa niin sanotusta standardit ennen status -politiikasta. Kosovossa tuli tapahtua kehitystä kahdeksalla eri yhteiskunnallisella alalla ennen statuskysymyksen ratkaisua. Kehitystä vaadittiin muun muassa demokraattisten insti-

²⁸ North Atlantic Treaty Organization.

²⁹ Ker-Lindsay 2009, 13–14.

³⁰ Noin miljoona Kosovon albaania pakeni. Muharremi 2008, 408; Ker-Lindsay 2009, 15.

³¹ Kosovo Force.

³² United Nations Mission in Kosovo. Ker-Lindsay 2009, 15.

³³ Muharremi 2008, 410.

tuutioiden, oikeusvaltioperiaatteen, liikkumisenvapauden sekä vähemmistöoikeuksien osalta.³⁴

Keväällä 2004 Kosovon tilanne kuitenkin jälleen kärjistyi, kun pahimmat väkivaltaisuuksien sitten vuoden 1999 puhkesivat ympäri Kosovon aluetta. Tapahtumien kerrotaan saaneen alkunsa, kun kolme albaanilasta hukkuu jokeen serbien koirien takaa-ajamina. Tapahtumat vaikuttivat negatiivisesti yhteisön sisäisiin suhteisiin, sillä kaikki sodan jälkeen saavutettu luottamus serbien ja Kosovon albaanien välillä horjui. Jopa Pristinän ja Belgradin aikaansaa- tu neuvotteluyhteys katkesi. Maaliskuun 2004 mellakoiden jälkeen myös YK:n ja kansainvä- listen turvallisuusrakenteiden maine kärsi huomattavasti.³⁵

Vuoden 2004 mellakoiden jälkeen norjalainen diplomaatti ja YK:n pääsihteerin erityislähet- tiläs Kai Eide esitti, että standardit ennen statusta -politiikka oli tullut tiensä päähän, eikä Kosovon statuskysymystä voinut pitkittää loputtomiin. Turvallisuusneuvosto vahvisti Ei- den päätelmät 24. lokakuuta 2005.³⁶ Pian tämän jälkeen YK:n silloinen pääsihteeri Kofi Annan nimitti Martti Ahtisaaren erityislähettiläkkeen johtamaan Kosovon statusprosessia turvallisuusneuvoston vahvistettua asian.³⁷ Vahvistuksen tueksi liitettiin niin sanotun Kon- taktiryhmän³⁸ statusprosessia ohjaavat periaatteet, joihin kuuluivat muun muassa kansainvä- lisen lain ja ihmisoikeuksien kunnioitus, monietnisyyden periaate sekä se, ettei Kosovo pa- laisi vuotta 1999 edeltäneeseen tilaan.³⁹

Yhdistyneet kansakunnat

Toisen maailmansodan jälkeen YK perustettiin maailmanlaajuiseksi yhteistyöjärjestöksi, jonka tavoitteena oli suojella maailmaa sodilta ja muilta konflikteilta. YK:n muotoilu tosin alkoi vielä sodan ollessa käynnissä vuonna 1941 Churchillin ja Rooseveltin antamalla Atlan- tin julistuksella, jossa valtioiden päämiehet avasivat näkemyksiään sodan jälkeisestä maail- masta ja keinoista rauhan säilymiseksi. Vuonna 1942 annettiin Yhdistyneiden Kansakuntien julistus, jossa oli mukana 26 akselivaltoja vastaan liittoutunutta maata. Julistuksessa käytet-

³⁴ Ker-Lindsay 2009, 18–19.

³⁵ Ker-Lindsay 2009, XIII, 20–21.

³⁶ Ker-Lindsay 2009, 21–26; S/PV 5290th meeting 24.10.2005, passim. Official Document System (ODS).

³⁷ S/2005/708. Letter dated 31 October from the Secretary-General addressed to the president of the Security Council. ODS; Knoll 2009, 363.

³⁸ Ison-Britannian, Ranskan, Italian, Venäjän, Saksan ja Yhdysvaltain muodostama hallitustenvälinen poliittinen elin. Ker-Lindsay 2009, 12.

³⁹ S/2005/709. Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, annex. ODS.

tiin ensikertaa termiä YK ja pian sen allekirjoitti 21 muuta valtiota. Vuotta myöhemmin Iso-Britannia, Kiina, Neuvostoliitto ja Yhdysvallat antoivat Moskovan julistuksen, jossa vaadittiin perustettavaksi kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta takaava organisaatio. Huomattavaa on, että kaikki Moskovan julistuksen takana olleista maista tulivat myös saamaan tulevassa turvallisuusneuvostossa pysyvän jäsenyyden.⁴⁰

Virallisesti YK perustettiin San Franciscossa vuonna 1945, jolloin paikalla olivat kaikki 51 perustajajäsenvaltiota Puolaa lukuun ottamatta. YK:n peruskirja, joka määrittelee järjestön rakenteellisen muodon sekä sen toiminnan periaatteet ja päämäärät, astui voimaan 24.10.1945. Turvallisuusneuvoston kokoonpano aiheutti sopijaosapuolissa erimielisyyttä, mutta lopulta pysyvän jäsenyyden saivat toisen maailmansodan voittajavaltiot Iso-Britannia, Kiina, Neuvostoliitto, Ranska sekä Yhdysvallat. Vuoteen 1947 voittajavaltioiden välinen yhteistyö näyttäytyi positiivisena kehityksenä maailmalla, mutta vuoden 1948 aikana ideologinen kiulu valtojen välillä alkoi kasvaa. YK joutui antamaan tilaa sotilasliittojen ja alueellisten järjestöjen kasvattaessa merkitystään maailmanpolitiikassa.⁴¹

YK toimi kylmän sodan näyttämönä vuosien 1948–1963 välillä, jolloin Yhdysvaltain taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen valta-asema leimasi koko järjestön toimintaa. Aiemmin Yhdysvaltain korostama turvallisuusneuvosto jäi sivummalle, kun päätöksentekoa siirrettiin tietoisesti yleiskokoukselle. Yleiskokous toimi käyttökelpoisena välineenä Yhdysvalloille ja sen liittolaisille sosialistisia maita vastaan, sillä sosialistimailla oli vaikeuksia saada yleiskokouksessa enemmistöä harvalukuisten hyväksytyjen uusien jäsenmaiden vuoksi. Päätöksenteon siirtymää turvallisuusneuvostolta yleiskokoukselle vauhditti myös Neuvostoliiton jatkuva veto-oikeuden käyttö päätöslauselmaehdotuksia vastaan⁴². 1960-luvulta alkaneen niin sanotun kolmannen maailman maiden nousun myötä Yhdysvallat ei enää dominoinut yleiskokousta entiseen tapaan, minkä vuoksi se siirsi päätöksenteon painopistettä jälleen turvallisuusneuvoston suuntaan. Lähestyttäessä kylmän sodan loppua Yhdysvallat otti yhä enenevässä määrin etäisyyttä maailmanjärjestykseen, sillä sitä oli tullut varsin suuri ja vaikeasti kontrolloitava.⁴³

⁴⁰ Leisma 2009, 13, 17.

⁴¹ Leisma 2009, 13, 17–18.

⁴² Neuvostoliitto käytti veto-oikeutta vuosien 1946–1965 välillä 103 kertaa. Esimerkiksi Yhdysvallat käytti veto-oikeuttaan ensi kertaa vasta vuonna 1970. Silti sekä Yhdysvallat että Venäjä ovat molemmat olleet lähes yhtä ahkeria veto-oikeuden käytössä. Leisma 2009, 20.

⁴³ Leisma 2009, 19–22.

Kylmän sodan päättyminen sai aikaan turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden suhteissa merkittäviä muutoksia ja yhteisymmärryksen löytäminen oli entistä useammin helpompaa verrattuna kylmän sodan aikaiseen kaksinaipaiseen maailmaan. Tämä kehitys näkyi myös veto-oikeuden harvanevana käyttönä ja ratkaisujen saamisena esimerkiksi Namibian, Mosambikin sekä Iranin ja Irakin välisen sodan kysymyksissä. 1990-luvulla Yhdysvallat otti jälleen suurempaa roolia YK:ssa etenkin Persianlahden sodan myötä ja vuosikymmenen alkupuolelta eteenpäin näyttikin, että turvallisuusneuvostosta voisi tulla uudestisyntynyt konfliktien ratkaisufoorumi. Konfliktien luonteen muuttuminen valtioiden välisistä valtioiden sisäisiksi asetti neuvoston toiminnalle kuitenkin uuden haasteen. Turvallisuusneuvosto perustettiin alunperin takaamaan turvallisuutta nimenomaan valtioiden välillä. Niinpä neuvosto ei kyennyt ratkaisuun esimerkiksi Ruandan, Somalian ja entisen Jugoslavian hajoamisen alkuvaiheen tapahtumissa. Sittemmin on vallannut alaa uudenlainen näkemys, joka korostaa valtioiden vastuuta taata omien kansalaistensa turvallisuus eli niin sanottu suojeluvastuun periaate⁴⁴. Mikäli valtio ei näin toimi, on kansainvälisellä yhteisöllä oikeus ja velvollisuus puuttua tilanteeseen.⁴⁵ Tämä näkökanta on ollut keskeinen Kosovo-kysymyksen käsittelyssä.

Turvallisuusneuvosto

Turvallisuusneuvosto koostuu viidestätoista YK:n jäsenmaiden edustajasta. Viidellä jäsenmaalla, Yhdysvalloilla, Kiinalla, Venäjällä, Ranskalla ja Isolla-Britannialla on neuvostossa pysyvä edustus. Loput neuvoston paikat on täytetty kymmenellä YK:n yleiskokouksen valitsemalla vaihtuvalla jäsenmaalla, joiden kausi on kaksivuotinen. Vaihtuvien jäsenmaiden edustus on jaettu maantieteellisesti epävirallisesti siten, että Afrikan mailla on kolme, Aasian mailla kaksi, Latalalaisen Amerikan ja Karibian mailla kaksi, Länsi-Euroopan mailla⁴⁶ kaksi sekä Itä-Euroopan mailla yksi paikka vaihtuvien jäsenmaiden joukossa. Käytännöksi on myös muodostunut että vaihtuvista jäsenmaista yksi on arabimaa. Sääntöjen mukaan turvallisuusneuvosto kokoontuu vähintään neljäntoista päivän välein, mutta käytännössä kokouksia on lähes päivittäin. Kokouksipaikkana on yleensä YK:n päämaja New Yorkissa, vaikka kokouksipaikkaa ei ole ehdottomasti määritelty. Kokouksissa mikä tahansa valtio voi osallistua keskusteluihin ilman äänivaltaa, mikäli neuvosto katsoo asian koskettavan kyseisen valtion etuja. Turvallisuusneuvoston puheenjohtajuus vaihtuu kuukausittain sekä pysyvien että vaihtuvien jäsenmaiden kesken.⁴⁷

⁴⁴ Responsibility to protect, R2P (eng.).

⁴⁵ Manusama 2006, 1–3; Leisma 2009, 14, 23.

⁴⁶ Myös Kanada, Uusi-Seelanti ja Australia kuuluvat tähän joukkoon.

⁴⁷ Leisma 2009, 43–44.

Turvallisuusneuvoston pääasiallinen tehtävä on johtaa kansainvälisen yhteisön reagointia rauhaa uhkaaviin tilanteisiin. Myös kansainvälisen oikeuden kannalta turvallisuusneuvosto on maailman merkittävin auktoriteetti voimankäytön oikeutuksen suhteen ja sen päätökset ovatkin ainoina YK:n jäsenmaita sitovia. Turvallisuusneuvoston toimintaan ja tehtäviin kuuluvat tilanteiden arviointi, tutkiminen ja niihin reagointi. Johtoajatukseksi on kuitenkin aina rauhanomaisuus, ja neuvosto pyrkii toimimaan ensisijaisesti pakotteiden kautta. Mikäli rauhanomainen ratkaisu ei ole mahdollinen voi turvallisuusneuvosto kuitenkin päättää esimerkiksi rauhanturvaoperaation käynnistämisestä. Tämän lisäksi se voi valtuuttaa muita kansainvälisiä toimijoita toteuttamaan rauhanooperaatioita tai muita toimia. Turvallisuusneuvosto toimii myös erilaisten toimielinten kautta, jotka auttavat sitä tavoitteiden saavuttamisessa ja toteuttamisessa. Näiden toimielinten jäsenistö koostuu samojen viidentoista maan edustajista kuin itse turvallisuusneuvostokin. Tuomioistuimet koostuvat kuitenkin puolueettomista tuomareista⁴⁸. Turvallisuusneuvosto osallistuu myös uusien jäsenmaiden sekä pääsihteerin valintaan.⁴⁹

Päätöksiä tehtäessä turvallisuusneuvosto äänestää siten, että jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Päätökset tulee tehdä vähintään yhdeksän myöntävän äänen turvin. Tähän poikkeuksena on pysyvien jäsenmaiden niin sanottu veto-oikeus, jonka kautta yksittäinen pysyvä jäsenmaa voi yksin estää päätöksen syntymisen äänestämällä sitä vastaan. Veto-oikeudesta on muodostunut ajan myötä valtiollinen statussymboli, jolla pyritään ohjailemaan kansainvälistä politiikkaa YK:n kautta.⁵⁰

Turvallisuusneuvoston suhde pysyviin jäsenmaitiin on yksi kiperimmistä sen toimintaa määrittelevistä tekijöistä. Toisaalta turvallisuusneuvosto tarjoaa suurvalloille hyvän välineen toimiansa oikeuttamiseen, koska neuvosto ei voi kuitenkaan mitenkään rajoittaa valtojen toimintaa tai toimia niitä vastaan. Periaatteessa riittää, että pysyvät jäsenmaat asettuvat samalle kannalle, mutta tämäkään ei ole millään muotoa pakollista. 1990-luvulta alkanut kehitys on antanut pysyville jäsenmaille yhä enemmän mahdollisuuksia toimia halujensa mu-

⁴⁸ Kosovon kannalta keskeinen toimielin on Entisen Jugoslavian kansainvälinen sotarikostuomioistuin, joka perustettiin vuonna 1993. Se tutkii vuodesta 1991 eteenpäin tapahtuneita vakavia ihmisoikeusrikkomuksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan. Tuomioistuin toimii Haagissa, Alankomaissa. Nyt perusteilla on myös albaaniosapuolen sotarikoksia käsittelevä tuomioistuin. Serbien kärsimien sodanaikaisten rikosten tutkimattomuus on ollut merkittävä tekijä Kosovon ja Serbian huonoissa väleissä. Leisma 2009, 49; ”Kosovon sotarikoksia puidaan Haagissa”. *Helsingin Sanomat* 17.1.2016.

⁴⁹ Leisma 2009, 43, 47–50.

⁵⁰ Leisma 2009, 44-45.

kaan, sillä kaikki merkittävät neuvottelut valtojen välillä käydään etukäteen ja näin ollen hyvin vähän keskusteltavaa jää viralliseen debattiin. Tämä puolestaan on heikentänyt vaihtuvien jäsenmaiden asemaa yhä edelleen. Myös valtiot, jotka eivät ole jäsenmaita ovat olleet erittäin heikossa asemassa, sillä nykyään neuvottelut käydään epämuodollisesti ja suljettujen ovien takana. Tätä kehitystä on pyritty kääntämään 1990-luvulta lähtien vaatimalla turvallisuusneuvoston prosessien läpinäkyvyyden lisäämistä. Uudistuksia onkin tehty muun muassa vähentämällä epämuodollisia neuvotteluja, kierrättämällä päätöslauselmaluonnoksia vaihtuvilla jäsenmailla sekä tapaamalla säännöllisesti toiminnan kannalta keskeisiä kansalaisjärjestöjä.⁵¹

Turvallisuusneuvosto tarjoaa pysyville jäsenmaille kuitenkin monenlaisia etuja. Kun suurvaltojen intressit eivät ole olleet täysin vastakkaiset, ne ovat kyenneet saamaan yhteistyöstään paljon käytännön hyötyä. Heikommat suurvallat ovat pyrkineet pitämään päätöksenteon turvallisuusneuvoston piirissä taatakseen vaikutusmahdollisuutensa neuvostossa, mutta etenkin Yhdysvallat on ollut ongelmallinen tässä suhteessa toimiessaan ajoittain yksipuolisesti. Myöskään Venäjä ja jotkin arabimaat eivät ole olleet yhtä ehdottomia turvallisuusneuvoston auktoriteetin suhteen verrattuna eurooppalaisiin valtioihin. Vahvat suurvallat hyötyvätkin merkittävästi toiminnasta turvallisuusneuvoston puitteissa, sillä se tarjoaa keinon saada voimankäytölle laaja kansainvälinen hyväksyntä sekä mahdollistaa kansainvälisen oikeuden nopean muokkaamisen. Mikäli tämä ei puolestaan ole mahdollista, niillä on kykyä toimia yksipuolisesti omien etujensa mukaisesti. Turvallisuusneuvoston toiminta perustavalaatuisten oikeuksien kuten ihmisoikeuksien pääfoorumina rajoittaa kuitenkin suurvaltojen toimintaa näitä oikeuksia vastaan. Suurvaltojen ja turvallisuusneuvoston suhdetta määrittääkin tietynlainen suhteen epävakaus ja Janus-kasvoisuus⁵²; neuvosto on toisaalta suurvaltojen työkalu, mutta myös toisaalta sen toimien rajoittaja.⁵³

Lähteet ja menetelmä

Päälähteinäni käytän YK:n digitoiduista arkistoista löytyviä turvallisuusneuvoston kokouspöytäkirjoja, jotka on taltioitu sanataarkasti ja käännetty englanniksi. Kokouksissa käsiteltiin yleensä joka kerta uusi pääsihteerin tai erityisedustajan raportti Kosovon tilanteesta sekä debatoitiin eri aihealueista. Raportin keskeisen sisällön kokouksen alussa esitteli pääsihtee-

⁵¹ Krisch 2010, 134–138.

⁵² Janus oli muinaisitalialainen porttien ja ovien suojelija sekä alun ja lopun jumala, joka kuvattiin yleensä kaksisasvoisena. Aikio & Vornanen 1994, 303.

⁵³ Krisch 2010, 140, 143–148, 150.

rin eritysedustaja. Tämän lisäksi suurempana kokonaisuutena agendalla olivat turvallisuusneuvoston Kosovoa koskevat päätöslauselmat, joista merkittävin oli siihen mennessä viimeisin, vuonna 1999 annettu päätöslauselma 1244. Julkisia kokouksia tutkimukseni aikavälillä 14.11.2005–8.10.2008 pidettiin kymmenen, joista muutamassa oli vain yksi puhuja. Muissa kokouksissa kaikkien valtioiden edustajat käyttivät puheenvuoroja. Julkisten kokousten lisäksi aikavälillä pidettiin kokouksia myös suljetuin ovin, joiden sisällöstä ei ole annettu dokumentteja julkisuuteen⁵⁴. Myös pääsihteerin raportteja sekä turvallisuusneuvoston toimintaan liittyvää kirjeenvaihtoa on julkaistu.

Lähtökohtana tutkimukselleni ovat pysyvien jäsenmaiden kannanotot turvallisuusneuvoston kokouksissa. Viittaan myös Euroopan unionin (EU) edustajien puheisiin, koska pysyvistä jäsenmaista Iso-Britannia ja Ranska samaistivat itsensä omien puheenvuorojensa lisäksi myös näihin vuoden 2006 aikana. Lisäksi Serbian edustajien näkemykset kokouksissa ovat keskeisiä, sillä Venäjän voi katsoa nojanneen pitkälti serbien näkemyksiin Kosovon niin sanotussa standardikysymyksessä. Serbian edustaja oli myös läsnä kaikissa kokouksissa. Kokouspöytäkirjat ovat keskimäärin pituudeltaan hieman yli kaksikymmensivuisia. Pysyvien jäsenmaiden kannanottojen pituus vaihteli kokouksesta toiseen. Kuitenkin esimerkiksi Kiinan ja Ranskan lausunnot pysyivät suhteellisen lyhyinä Venäjän ja Yhdysvaltain kannanottojen ollessa järjestään pitempiä. Pöytäkirjojen tulkinnasta tekee osaltaan haasteellisen se, ettei asioita käsitelty aihe kerrallaan, vaan kokouksissa lähes kaikkia asioita käsiteltiin myös kaikissa kokouksissa. Maiden näkemyksien esilletuomisessa onkin tullut käyttää ajoittain päättelyä, sillä suhtautuminen ei ole välttämättä ollut suoraan luettavissa. Lisäksi luennan kannalta on huomattavaa, etteivät pysyvät jäsenmaat juuri Isoa-Britanniaa lukuun ottamatta ottaneet huomioon muiden maiden puheenvuoroja.

Pysyvien jäsenmaiden näkemysten tutkiminen on merkityksellistä, sillä ne ovat olleet mukana koko Kosovon itsenäisyyteen johtaneen monivuotisen prosessin ajan. Turvallisuusneuvoston pysyvillä jäsenmailla on myös eniten valtaa suhteessa keskeiseen päätöksentekoon. Viime aikoina turvallisuusneuvoston ongelmat ovat näyttäneet julkisuuteen nimenomaan Venäjän ja Kiinan vastustuksena. Kiina näki Kosovon kuitenkin pääasiallisesti eurooppalaisena ongelmana⁵⁵, joten Kosovoa tutkittaessa Venäjällä on hallitseva rooli vastapoolina tur-

⁵⁴ Huomattavaa on, että esimerkiksi vuonna 2007 käytiin vain yksi julkinen kokous, jossa kaikkien maiden edustajat käyttivät puheenvuoroja. Muut kokoukset olivat suljettuja. Tarkemman kokousten kronologian voi katsoa lähdeluettelosta.

⁵⁵ Esim. Perritt 2010, 137.

vallisuusneuvoston kokouksissa, ja tästä syystä venäläisedustajien puheiden tutkiminen on erityisen keskeistä.

Lisäksi etenkin turvallisuusneuvoston viimeisin Kosovoa koskeva päätöslauselma 1244 vuodelta 1999 on merkittävä kansainvälisen oikeuden ja Kosovon itsenäistymisen näkökulmasta. Päätöslauselmassa määriteltiin keskeiset suuntaviivat sodanjälkeiselle Kosovolle, mutta Kosovon statuskysymyksen edetessä päätöslauselman sisältö sai erilaisia tulkintoja. Myöskään EU:n ja muiden kansainvälisten toimijoiden rooli ei ollut kaikille jäsenmaille samalla tapaa selvä. Näistä tulkinnoista syntyi erimielisyyksiä myös pysyvien jäsenmaiden välille.

Turvallisuusneuvoston kokouspöytäkirjoja analysoitaessa tulee ottaa huomioon useita seikkoja. Ensinnäkin turvallisuusneuvosto ja laajemmin koko YK-organisaatio ovat olleet poliittinen arena, jossa pyritään ajamaan omia päämääriä sekä tuottamaan omiin käyttötarkoituksiin soveltuvaa propagandaa⁵⁶. Tämä luo omia haasteita tutkimustyölle ja puheenvuorojen analyysille. Propagandistisen retoriikan vaikutuskeinojen ymmärtäminen auttaa puheenvuorojen todellisten merkitysten avautumisessa. Toiseksi puheenvuorot on käännetty alkuperäisestä kielestä, mikäli niitä ei ole puhuttu englanniksi. Vaikka käännös voi vaikuttaa kielien vaikuttavuuteen ja ulosantiin, se ei kuitenkaan ole tutkimuksellisesti keskeinen ongelma. Onkin oletettavaa että englanninkielisistä käännöksistä välittyy tämän tutkimuksen kannalta keskeinen sisältö⁵⁷.

Tutkimuskirjallisuuden osalta nojaudun pääasiassa englanninkielisiin teksteihin, joskin niiden kirjoittajat edustavat muitakin kuin eurooppalaisia tai yhdysvaltalaisia instituutioita. Tutkimuskirjallisuutta lukiessa tulee ottaa huomioon kirjoittajien lähtökohdat, sillä hänen henkilökohtainen taustansa voi vaikuttaa vahvasti tulkiintaan Kosovon monisyisessä kysymyksessä. Henkilökohtaisen taustan vaikutuksen ei kuitenkaan voi katsoa olevan ainoa ristiriitaisten tulkintojen lähde, sillä Kosovon kysymys ja etenkin statuksen kansainvälisöidellisen ongelmallisuus jakaa alan tutkijoita riippumatta varsinaisesti heidän taustastaan.

Tutkimukseni on luonteeltaan kvalitatiivinen, joskin siinä on myös jonkin verran taustoittavaa määrällistä analyysiä. Rakenteeltaan tutkimus on jaettu temaattisesti kahteen osaan. Kansainvälisten suhteiden historiantutkimuksen lähtökohtien kannalta keskeiseksi voi nos-

⁵⁶ Alenius 2014, 7; Luard 1982, 93.

⁵⁷ Vrt. esim. Alenius 2014, 7.

taa ANDREW J. WILLIAMSIN, AMELIA HADFIELDIN, ja J. SIMON ROFEN (2012) tutkimuksen, jossa käydään läpi kansainvälisten suhteiden historian keskeisten tutkimuskohteiden kuten kansainvälisten organisaatioiden, rauhan ja suvereniteetin kysymyksiä. Suvereniteetin ja kansainvälisoikeudellisen tutkimuksen kannalta olennaisiksi voi nostaa myös MICHAEL COXIN, TIM DUNNEN, ja KEN BOOTHIN (2001) teoksen sekä MARKO LEHDEN (1997) artikkelin. Edellinen luokittelee ja määrittelee ansiokkaasti erilaisia suvereniteetti-käsityksiä. Jälkimmäinen on puolestaan hyvä lähtökohta suvereniteetin tutkimiselle kansainvälisissä suhteissa ja modernin kansainvälisen järjestelmän suvereniteetin ymmärryksessä.

Tutkimustilanne

Kosovon statuskysymystä käsittelevää tutkimusta löytyy suhteellisen runsaasti, vaikka kaikenkattavaa tutkimusta aiheesta ei vielä ole tehty. Tämä johtuu pitkälti Kosovon yhä epäselvästä statuksesta. Etenkin Kosovon sodan jälkeen vuodesta 1999 eteenpäin Kosovon statuskysymystä on käsitelty eri tieteenalojen tutkimuksissa. Tuolloin tutkimuksissa keskiössä ovat olleet enemmän sodan jälkeisen yhteiskunnan rakentaminen sekä kansainvälisen väliaikaishallinnon toiminta kuin varsinainen statuskysymys, sillä statuksen määräytymiseen johtava prosessi aloitettiin vasta vuonna 2005. Statuksen pohtiminen tutkimuksissa sai vuoden 2005 jälkeen puhtia etenkin vuoden 2008 Kosovon yksipuolisesta itsenäistymisestä.

YK:n toimintaa Kosovossa on tutkittu monelta eri kannalta. Esimerkiksi väliaikaishallinto UNMIK:a on tutkinut AIDAN HEHIR (2007) artikkelissaan ”*Kosovo's Final Status and the Viability of Ongoing International Administration*”. Hehir (2013) on myös kirjoittanut kirjan ”*Kosovo, Intervention and Statebuilding*”, joka käsittelee Kosovon valtiomuodostamista sekä UNMIK:n toimintaa. ANNA JARSTAD (2007) on puolestaan eritellyt YK:n luomia valtarakenteita sekä vallanjaon mekanismeja artikkelissaan ”*To Share or to Divide? Negotiating the Future of Kosovo*”. Tämän lisäksi NATO-johtoinen KFOR-rauhanturvaoperaatio on laajalti tutkittu.

YK:n turvallisuusneuvoston toimintaa Kosovon statuskysymyksessä ei ole laajemmalti tutkittu kokousten tasolla tai tällaista tutkimusta en ole ainakaan löytänyt. Tämä voi johtua siitä, että turvallisuusneuvosto oli loppujen lopuksi kykenemätön ratkaisuun Kosovon suhteen, jolloin päätöksenteko asiasta siirtyi muualle. Kuitenkin esimerkiksi JAMES KERLINDSAY (2009) on kirjassaan ”*Kosovo: the path to contested statehood in the Balkans*” käsitellyt myös turvallisuusneuvoston kokoustoimintaa päällisin puolin. Tutkimuksen fokus on kuitenkin enemmän valtioiden välisessä ulkopoliitikassa, muilla kuin YK:n turvallisuusneuvos-

ton areenalla, sekä mediassa. Turvallisuusneuvoston kokoukset ovat näin ollen tutkimuksessa sivuroolissa. Yleisesti turvallisuusneuvostoa käsitelläänkin artikkeleissa enemmän kansainvälisen oikeuden viitekehyksessä ja sen toimintaa arvioidaan lähinnä suhteessa peruskirjan säännöksiin.

Suhteessa turvallisuusneuvostoon erityisesti viimeisin Kosovoa koskeva päätöslauselma 1244 on laajalti tutkittu Kosovon statuskysymyksen yhteydessä. Statuksen ongelma on ollut esillä etenkin kansainvälisen oikeuden tutkimuksissa, ja näissä keskeisiä tutkimusta määrittäviä lähtökohtia ovat olleet valtion suvereniteetti sekä kansojen itsemääräämisoikeus. Päätöslauselma 1244:n tulkintaerot näkyvät myös selvästi tutkimusten lähtökohdissa ja tuloksissa. Esimerkiksi ROBERT MUHARREMIN (2008) artikkeli ”*Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited*”, BERNHARD KNOLLIN (2009) artikkeli ”*Fuzzy Statehood: An International Legal Perspective on Kosovo's Declaration of Independence*” sekä jo edellä mainitun James Ker-Lindsayn (2011) artikkeli ”*Analysis of Current Events – Not such a "sui generis" case after all: accessing the ICJ opinion on Kosovo*” käsittelevät Kosovon statuskysymystä nimenomaan kansainvälisen oikeuden ja valtioiden suvereniteetin dilemman kautta. Tämän lisäksi viimeksi mainittu artikkeli suhteuttaa Kosovon statuskysymyksen Serbian pyytämään Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavaan lausuntoon Kosovon itsenäistymisestä. Lisäksi JAMES HUGHESIN (2013) artikkeli ”*Russia and the secession of Kosovo: Power, Norms, and the failure of Multilateralism*” kuvaa suurvaltojen suhtautumista erityisesti statusprosessiin.

Tämän lisäksi löytyy jonkin verran vertailevia artikkeleita, joissa Kosovon tilannetta verrataan esimerkiksi Etelä-Ossetian tai Abhasian⁵⁸ tilanteeseen. Vertaileviin tutkimuksiin liittyen keskeinen tutkimuksen fokus on myös Kosovon tapauksen niin kutsutussa *sui generis*⁵⁹ -luonteessa, eli onko Kosovo täysin erityinen omassa historiallisessa viitekehyksessään vai voiko sillä olla ennakkotapausunne. Tätä ovat teksteissään pohtineet useat kirjoittajat, joista mainittakoon esimerkiksi REIN MÜLLERSONIN (2009) ”*Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia*”, BING BING JIAN (2009) ”*The Independence of Kosovo: A Unique Case of Secession?*” sekä RICHTER & HALBACHIN (2009): ”*A dangerous precedent? The political implications of Kosovo's independence on ethnic conflicts in South-Eastern Europe and the CIS*”.

⁵⁸ Etelä-Ossetia ja Abhasia ovat itsenäiseksi julistautuneita Georgian alueita, joiden irtautumista Venäjä on edesauttanut.

⁵⁹ Omaa luokkaansa, omaa lajiaan, vertaansa vailla (lat.). Aikio & Vornanen 1994, 589.

Kosovon vuonna 2005 aloitettua statusprosessia on myös tutkittu laajalti nimenomaan Ahtisaari-suunnitelman näkökulmasta. Henry H. Perritt (2010) on tehnyt kattavan tutkimuksen ”*The road to independence for Kosovo : a chronicle of the Ahtisaari plan*” Ahtisaari-suunnitelman historiasta sekä Kosovon statusprosessin vaiheista. Hänen tutkimuksensa keskittyy itse statusneuvotteluihin, joita alkuvaiheessa johti Martti Ahtisaaren perustama UNOSEK⁶⁰. Ahtisaari-suunnitelman julkaisemisen jälkeen alkoivat niin kutsutut Troikka-neuvottelut, joita johtivat kolmen suuren vallan diplomaatit.

Mielenkiintoinen näkökulma Kosovo-tutkimukseen avautuu myös James Ker-Lindsayn (2012) kirjasta ”*The Foreign Policy of Counter Secession – Preventing the Recognition of Contested States*”. Kirjassa Ker-Lindsay yhdistää kansainvälisen oikeuden ongelmat suvereniteetin ja itsemääräämisoikeuden suhteen ja katsoo niitä kiistanalaisten valtioiden näkökulmasta. Tutkimus on tehty *case-study* -tyyppisesti, jossa vertaillaan Kosovon, Abhasian ja Etelä-Ossetian sekä Pohjois-Kyproksen tapauksia. Kirjassa esitellään valtioiden muodostukseen ja tunnustukseen liittyviä kysymyksiä sekä käydään läpi valtion tunnustamisen roolia maiden ulkopolitiikassa. Kirjassa keskeisenä teemana ovat valtioiden tunnustamisen ja tunnustamattomuuden strategiset päämäärät ja niiden vaikutukset niin tunnustajamaihin kuin tunnustettaviin.

Laajemmassa Balkan-politiikan mittakaavassa suurvaltojen suhteesta alueeseen on kirjoittanut esimerkiksi JAMES HEADLEY. Headley (2008) tarkastelee kirjassaan ”*Russia and the Balkans – Foreign Policy from Yeltsin to Putin*” pääosin Venäjän ulkopolitiikkaa, mutta kirjassa piiryy myös laajempi kuva suurvaltojen suhtautumiseen ja vuorovaikutukseen Balkanilla eri aikoina. Myös SUSAN L. WOODWARDIN (1995) ”*Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*” käsittelee aiempia Jugoslavian hajoamissotia vuoteen 1995 asti etenkin länsivaltojen toiminnan kannalta. Lisäksi BIDELEUX & JEFFRIESIN (2007) ”*The Balkans – A Post-Communist History*” sekä R. J. CRAMPTONIN (2002) ”*The Balkans Since the Second World War*” ovat mainioita yleisesityksiä Balkanin alueen yleisemmästä kansainvälispoliittisesta kehityksestä sekä suurvaltojen roolista eri konfliktien yhteydessä.

Oman tutkimukseni kannalta keskeinen lähtökohta on kansainvälisen oikeuden problematiikka suhteessa suvereniteettiin ja kansojen itsemääräämisoikeuteen. Lisäksi kansainvälisten

⁶⁰ United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo.

organisaatioiden kuten YK:n ja sen turvallisuusneuvoston roolin erittely Kosovon statuksen määräytymisessä on luonnollisesti olennaista. Niin suvereniteetti, kansojen itsemääräämisoikeus, *sui generis* -luonne kuin YK:n rooli olivat keskeisesti esillä turvallisuusneuvoston kokouksissa.

Tutkimustehtävä

Tutkimukseni lähtökohtainen tutkimuskysymys on, mitkä olivat Kosovon statusprosessin käsittelyssä keskeisimmät teemat ja näkemyserot turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden välillä ja mitkä näistä tulkinta- ja näkemyseroista johtivat päätöksenteon jäätymiseen ja Kosovon yksipuoliseen itsenäistymiseen. Toisena merkittävänä kysymyksenä tutkimukseni kannalta voi nähdä statusprosessin vastuuasiat, eli kenellä toimijat näkivät vastuun statusprosessin onnistumisesta ja lopputuloksesta olleen. Toisaalta myös YK:n roolin voi nähdä prosessissa keskeisenä, joten onkin merkityksellistä kysyä, millaisena pysyvät jäsenmaat näkivät YK:n ja etenkin sen Kosovon väliaikaishallinnon toiminnan⁶¹. Venäjän ulkopoliittinen suunnanmuutos Kosovon statusprosessin aikana tarjoaa myös tilaa sen pohtimiselle, miten tämä suunnanmuutos näkyy turvallisuusneuvoston kokouksissa. Kaikkien näiden tutkimuskysymysten ohella on pyrittävä ymmärtämään, miksi pysyvät jäsenmaat toimivat eri kysymyksissä niin kuin toimivat. Ajoivatko maat siis vain omia intressejään vai oliko Kosovon kysymyksen ratkaisu niille muilla tavoin tärkeä? Myös luotujen mielikuvien rooli tulee tässä suhteessa ottaa huomioon toiminnan ohjaajana.

Kosovon statuskysymys on edelleen yksi merkittävimmistä kansainvälistä järjestelmää haastavista kysymyksistä, minkä vuoksi sen ymmärtäminen on nyky maailmaa ajatellen tärkeää. Historiallisesta näkökulmasta 1990-luvun Balkanin kriisi oli merkittävin kriisi Euroopassa sitten toisen maailmansodan, ja Kosovon tilanteen ratkaiseminen voisi tuoda lopullisen päätöksen Jugoslavian väkivaltaisen hajoamisen varjostamalle alueelle, jonka epävakaus on jatkunut vuosisatoja aina meidän päiviimme saakka. Kansainvälisoikeudelliselta kannalta katsottuna Kosovon tapaus on tarjonnut haastavan kysymyksen ympäri maailmaa velloavasta kansojen ja valtioiden suvereniteetin ja itsenäisyyden ongelmasta. Viimeisimpänä esimerkkinä tästä on vuonna 2014 alkanut Venäjän toiminta Krimillä. Krimin liittämisessä Venäjään on käytetty Kosovon esimerkkiä niin sen puolesta kuin sitä vastaan. Kosovon kriisi vaikutti Venäjän ulkosuhteisiin perustavaltuutisemmin kuin yksikään muu tapahtuma

⁶¹ Ns. YK:n kaksi roolia: Onko YK-organisaatio jäsenvaltioidensa muodostama kokonaisuus vai itsenäinen toimija? Annan & Mousavizadeh 2013, 176.

menneellä vuosikymmenellä. Tästä syystä on keskeistä ymmärtää nimenomaan Kosovon tapauksen laajempaa kansainvälisoikeudellista viitekehystä ja dynamiikka. Keskusteltaessa kansainvälisen oikeuden toiminnan näkökulmista, Kosovo tulee alinomaan esiin myös julkisessa keskustelussa. Tällä hetkellä Kosovon monimutkainen tilanne on merkityksellinen ajatellen myös Serbian ja Kosovon mahdollisia EU-jäsenyyksiä, sillä maiden jäsenyysneuvottelut ovat jälleen saaneet uutta puhtia 2000-luvun puolenvälin suvantovaiheen jälkeen Serbian parannettua suhteitaan Kosovoon nähden⁶².

Turvallisuusneuvoston toiminnan ja päätöksenteon ymmärtäminen on myös tärkeää sen suurten vastuiden vuoksi. Turvallisuusneuvoston suhde YK:n jäsenvaltioihin ja kansainväliseen järjestelmään vaikuttaa olennaisesti valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden toimintaan konfliktialueilla ja kansainvälisoikeudellisten kysymysten ratkaisemisessa. Viime aikoina turvallisuusneuvoston ollessa kykenemätön konsensukseen on päätöksentekoa siirretty muille areenoille. Tämän vuoksi on myös olennaista ymmärtää, miksi turvallisuusneuvosto ei ajoittain kykene reagoimaan sen mandaatin mukaisesti maailman turvallisuutta ja vakautta uhkaaviin tapahtumiin.

Tutkimukseni ajallinen rajaus liittyy Martti Ahtisaaren työhön YK:n pääsihteerin erityisedustajana Kosovon statusratkaisussa sekä Kosovon itsenäistymisen jälkeiseen aikaan. Ajallinen lähtökohta tutkimukselleni on vuoden 2005 marraskuun 14. päivä, jolloin Martti Ahtisaari nimitettiin johtamaan Kosovon statusratkaisua turvallisuusneuvoston valtuuttamana. Päätepisteenä tutkimukselleni on vuoden 2008 lokakuu, jolloin Serbian hallitus pyysi Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavaa lausuntoa Kosovon itsenäisyyden yhdenmukaisuudesta kansainvälisen oikeuden kanssa. YK:n yleiskokous vahvisti Serbian hallituksen pyynnön 8.10.2008⁶³. Tällöin statusprosessin voi katsoa siirtyneen odottamaan toisen päätöksenteon areenan ratkaisua.

⁶² ”Serbian EU-jäsenyysneuvottelut käyntiin lähikuukausina”. Uutiset 28.6.2013, Yle, Elektr. dokumentti.

⁶³ A/RES/63/3 8.10.2008. ODS.

1. STANDARDIT STATUSTA EDISTÄMÄSSÄ VAI ESTÄMÄSSÄ?

Tutkimukseni aikavälillä 14.11.2005–8.10.2008 YK:n turvallisuusneuvoston istunnoissa Kosovon kysymyksen käsittelyä käytiin kahden eri teeman ympärillä, joissa keskustelu liikkui kahdella eri tasolla. Laajoista teemoista ensimmäinen oli niin sanotut standardiohjelma, jonka alkuperäinen tarkoitus oli mitata Kosovon yhteiskunnallisen kehityksen tasoa. Standardeja käsiteltäessä liikuttiin pääosin Kosovon yhteiskunnan tasolla. Standardeihin liittyen myös vähemmistöasiat ja -oikeudet saivat laajaa huomiota puheenvuoroissa. Toinen myöhemmin käsiteltävä laajempi teema oli statusprosessi, jonka käsittely koski laajemman tason kansainvälisen järjestelmän toimivuutta.

Turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden toiminnan ymmärtämisen kannalta on kuitenkin keskeistä tuoda esiin prosessin osapuolten viimeaikaista kansainvälispoliittista suhtautumista laajempaan Balkanin alueeseen, sillä Jugoslavian hajoamissotia ei myöskään voi nähdä täysin irrallisina kylmän sodan jälkeisistä maailmanpoliittisista kysymyksistä. Statusprosessin käsittelyn kannalta on puolestaan olennaista ymmärtää statuksen määrittämiseen vaikuttamaan pyrkineiden sopimusten sisältöä. Näistä sopimuksista merkittävimmät olivat turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244 ja Kontaktiryhmän statusprosessia ohjaavat periaatteet sekä niitä täydentäneet lausunnot vuoden 2006 tammi- ja kesäkuulta.

Turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden Balkan-suhteet ja intressit Kosovon statusprosessissa

1990-luvun alussa Jugoslavian hajoamisen kanssa painiskellut Balkanin alue oli enemmän tai vähemmän oman onnensa nojassa. Läntinen interventio Bosniassa vuonna 1994 muutti kuitenkin länsivaltojen suhtautumista Balkanin asioihin kokonaisuudessaan ja mielenkiinto aluetta kohtaan kasvoi huomasti. Intervention myötä Yhdysvallat otti johtavan roolin niemimaan tapahtumien ohjaajana.⁶⁴ Yhdysvallat oli Kosovossa serbejä vastaan suunnattujen vuoden 1999 NATO:n pommitusten vankin tukija ja niiden myötä albaaneista tuli maan tärkein liittolainen Balkanilla⁶⁵. Serbien suhtautuminen on puolestaan ollut pommitusten jälkeen Yhdysvaltoja kohtaan kylmää. Yhdysvallat on alusta asti suhtautunut albaanien itse-

⁶⁴ Bideleux & Jeffries 2007, 594; Woodward 1995, 396.

⁶⁵ Yhdysvaltain albaanimyönteinen politiikka oli tosin alkanut jo aiemmin 1990-luvun alussa Bosnian sodan (1992–1995) yhteydessä. Tuolloinkin Yhdysvallat ehdotti Bosnian serbejä vastaan suunnattujen pommitusten aloittamista, jolla oli lopulta suuri merkitys Daytonin rauhanprosessin aikaansaamisessa. Crampton 2002, 262; Woodward 1995, 378.

näisyyspyrkimyksiin varsin positiivisesti ja maan johtoelitissä on myös vallinnut konsensus tästä asiasta. Tuki albaaneille juontui pääasiassa kahdesta syystä, joista molemmat palvelivat Yhdysvaltain omia etuja. Ensinnäkin Yhdysvallat on pelännyt Balkanin islamisoitumista etenkin syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen. Pelkona on ollut, että muslimienemmistöisen väestön sortaminen houkuttelisi paikalle ääri-islamisteja etenkin Tšetšeniasta ja Lähi-idästä. Toiseksi albaanialueet Balkanilla ovat äärimmäisen tärkeitä alueen strategisen hallinnan kannalta, mikä johtaa suoraan Yhdysvaltain geopolittisiin intresseihin.⁶⁶

Yhdysvaltain kannalta keskeisenä suhteessa Kosovoon voi pitää myös maan demokratian levittämisen tendenssiä ulkopoliitikassa. Yhdysvalloissa jotkut tahot pitävät demokratiaa eräänlaisena syntymäoikeutenaan, mikä heijastuu maan ulkosuhteisiin jopa ideologianomaisena periaatteena. Kylmän sodan jälkeen Bosniasta tuli Yhdysvaltain ei-sotilaallisen intervention mallimaa, jossa pyrittiin rakentamaan demokratiaa ja markkinataloutta. Yhdysvallat on muutenkin panostanut Balkanin maiden demokratian edistämiseen erilaisten ohjelmien kautta. Esimerkiksi OTI⁶⁷ on pyrkinyt humanitaarisen ja kehitysavun kautta vakauttamaan Balkanin maiden yhteiskuntia liberaalidemokraattiselle pohjalle. Samoin Yhdysvaltain valtiollinen USAID⁶⁸ on rahoittanut projekteja niin Balkanilla kuin muuallakin maailmassa. Kosovon statusprosessin aikana Yhdysvaltain presidenttinä toiminut George W. Bush peri myös tämän ”yksipuolisen etuoikeuden ja velvoitteen edistää demokratiaa”.⁶⁹

Kokonaisuudessaan 1990-luvun lopulla Yhdysvaltain maailmanvalta oli vielä ollut ehdoton, mutta tullessa 2000-luvun puoleenväliin suurvaltojen luottamus Yhdysvaltain aseelliseen johtoasemaan oli laskenut, etenkin maan juututtua sotatoimineen Irakiin. Tämän lisäksi Yhdysvaltain sisällä oli alkanut esiintyä tyytymättömyyttä George W. Bushin hallintoa kohtaan. Yhdysvallat halusi näin ollen nostaa statustaan maailmanpolitiikassa ja oli valmis laittamaan peliin kaikkein kokeneimmat diplomaattinsa Kosovo-kysymyksen hoitoon. Yhdysvallat oli myös valmistautunut Kosovon itsenäisyyden yksipuoliseen tunnustamiseen, mikäli YK epäonnistuisi tyydyttävän ratkaisun löytämisessä.⁷⁰

Venäjän Balkan-suhteet muodostavat turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden joukossa aivan oman lukunsa, jota luonnehtivat aidot historiallis-kulttuuriset siteet ja toisaalta oman

⁶⁶ Balcer et. al. 2008, 74–75; Headley 2008, 58.

⁶⁷ Office of Transition Initiatives.

⁶⁸ United States Agency for International Development.

⁶⁹ Brown 2009, 3–7.

⁷⁰ Perritt 2010, 126–127.

edun ajaminen. Venäjällä on oltu yhtä mieltä siitä, että maalla on historiallisia intressejä Balkanilla, jotka juontavat juurensa vähintään Pietari Suuren aikoihin. Samoin slaavilliskulttuurista ja ortodoksista uskonnollista veljeyttä on korostettu etenkin liittolaissuhteissa Serbian ja Montenegron kanssa. Tästä huolimatta Venäjän omat intressit ovat tulleet aina etusijalla sen Balkan-suhteissa.⁷¹

Nykypäivän Venäjän intressit Balkanilla nivoutuvat talouden ja geopoliittisten strategioiden ympärille. Balkanilla on Venäjälle joitain tärkeitä kaupallisia intressejä, kuten asekauppa sekä kaasu- ja öljytuotanto. Jälkimmäisen kannalta on ollut tärkeää turvata etenkin Kaspianmeren energiavarojen toimitus ja myynti kauttakulkumaiden kautta. Taloudellisten intressien kannalta keskeisiä ovat olleet venäläisten valtio-omisteisten yhtiöiden pääsy Serbian ja laajemmin Balkanin markkinoille. Yleinen ajattelutapa on ollut, että mitä epävakaampaa Balkanin alueella on, sitä enemmän länsimaiset yritykset jättävät tilaa venäläisille. Geopoliittisesti Balkanin kriisi ei varsinaisesti asettanut turvallisuushkaa Venäjälle, mutta venäläisessä keskustelussa on muun muassa nostettu esiin idea Balkanin alueen käyttämisestä Venäjän vastaisen invaasion tukikohtana. Vaikutusvallan kasvattamisen Balkanilla voi siis nähdä myös suurvaltojen välisen alueellisen kilpailun näkökulmasta, jossa niin Länsi-Euroopan maat, Yhdysvallat kuin Venäjäkin kilvoittelevat muiden alueellisten valtojen kanssa.⁷²

Statuskysymyksessä oli pääpiirteissään kaksi kilpailevaa näkemystä, joista toinen oli Kosovon suora itsenäisyys. Itsenäisyyttä ajoivat Kosovon albaanien lisäksi etenkin Yhdysvallat, Ranska ja Iso-Britannia. Serbit ja Venäjä puolestaan tukeutuivat Belgradin luomaan statusehdotukseen, jossa Kosovolle myönnettäisiin enemmän kuin autonomia, mutta vähemmän kuin itsenäisyys. Näin ollen Kosovo säilyisi osana Serbiaa ja pysyisi Belgradin hallinnassa.⁷³

Venäjän asema statusprosessissa oli kuitenkin ollut vaikeaselkoinen, eikä se ollut alusta asti vastustanut ehdottomasti itsenäisyyttä. Vuonna 2004 Venäjän ulkoministeri Sergei Lavrov oli sanonut UNMIK:n johtajalle Sören Jessen-Petersenille tietävänsä, että Kosovo oli menetetty tapaus. Lavrov kehotti myös vuonna 2005 Belgradia olemaan eristäytymättä muusta

⁷¹ Etniskansallisiin siteisiin vetoaminen on voinut olla jonkinlaisessa roolissa yleisen mielipiteen muokkauksessa Venäjällä. Tämä ei kuitenkaan estänyt muita slaavilaisia valtioita, kuten Bulgariaa, Puolaa, Makedoniaa tai Tšekkiä tunnustamasta Kosovoa. Headley 2008, 2, 9–12; Ker-Lindsay 2012, 80.

⁷² Esimerkiksi Kai Sauerin mukaan Venäjän vastustus Kosovon itsenäisyydelle oli pohjimmiltaan geopoliittista eikä kritiikkiä varsinaista prosessia kohtaan. Perritt 2010, 257–259; Headley 2008, 53–59.

⁷³ Perritt 2010, 126, 133; Ker-Lindsay 2009, 22, 28.

Euroopasta ja ilmaisi, ettei Venäjä tulisi tukemaan tämänkaltaista toimintaa. Tämän lisäksi Venäjä kuului Kosovon asioita käsitelleeseen Kontaktiryhmään, jonka hyväksymien periaatteiden mukaan Kosovo ei palaisi vuotta 1999 edeltäneeseen tilaan, ja Kosovon statusratkaisun tulisi olla hyväksyttävä kosovolaisille. Tämä tarkoitti käytännössä Kosovon enemmistönä ollutta albaaniväestöä, jolle itsenäisyys oli ainut realistinen lopputulos statusprosessissa. Näin ollen statusprosessin alkuvaiheessa vaikutti yhä siltä, että Venäjä oli niin sanotusti samassa itsenäisyyttä tavoittelevassa veneessä länsivaltojen ja Ahtisaaren kanssa. Venäjän Kosovo-asioiden kelkka alkoi kuitenkin vähitellen kääntyä, ja vaikka maa olikin hyväksynyt edellä mainitut periaatteet, oli se lopulta haluton sanomaan mitään niistä julkisesti.⁷⁴

Muutenkin maailman geopolittinen asetelma oli muuttunut sitten vuoden 1999, jolloin Venäjä oli ollut valtansa aallonpohjassa ja kykenemätön estämään NATO:n pommitukset. Uusi Vladimir Putinin johtama Venäjä halusi takaisin aiemman arvovaltansa maailmanpolitiikassa. NATO:n pommitusten aiheuttaman nöyryytyksen kostaminen oli Venäjälle keskeistä, minkä lisäksi Kosovo näyttäytyi Venäjälle neuvotteluvalltina sen pyrkimyksissä saada takaisin menetetty suurvalta-asema. Kosovon kautta oli myös mahdollista syventää jakolinjoja EU:n sisällä sekä Yhdysvaltain ja EU:n välillä. Balkanin epävakautuminen oli lähtökohtaisesti länsimaiden ongelma, sillä niiden sotilaat olivat läsnä alueella⁷⁵. Vähitellen Venäjä alkoi erkaantua aiemmin ilmaisemastaan yhtenäisestä linjasta muiden Kontaktiryhmän maiden kanssa. Venäjän linjanmuutos toteutui, kun se alkoi yhä enenevässä määrin ehdottomasti tukea serbien vaateita Kosovossa. Länsimaat olivat kuitenkin vielä tässäkin vaiheessa optimistisia, että Venäjä vähintään pidättäytyisi äänestämästä mahdollisessa turvallisuusneuvoston Kosovon statuskokouksessa.⁷⁶ Jälkeenpäin on helppo sanoa, että näin ei käynyt.

Samaan ajanjaksoon osuu myös paljon huomiota saanut Vladimir Putinin puhe 10. helmikuuta 2007 Münchenin turvallisuuspoliittisessa konferenssissa, jossa on katsottu kiteytyneen Venäjän uuden politiikan suuntaviivat. Puheessa Putin kritisoi muun muassa Yhdysvaltoja maailman vakauden horjuttamisesta sekä näki kansainvälisen järjestelmän kärsivän kylmän sodan peruja olevista kaksoisstandardeista. Yksinapaisesta maailmasta ei voinut Putinin mukaan puhua demokraattisena. Putin otti tuolloin kantaa myös Kosovon statusky-

⁷⁴ Perritt 2010, 126, 131–132.

⁷⁵ Venäjä oli vetänyt joukkonsa KFOR:sta jo vuonna 2003. Perritt 2010, 126.

⁷⁶ Knoll 2009, 372–373; Perritt 2010, 126; Balcer et. al. 2008, 78–79.

symykseen. Kenelläkään ei ollut oikeutta leikkiä kaikkivaltiasta prosessissa eikä Kosovoa voinut nähdä irrallaan maailman muista samankaltaisista ongelmista.⁷⁷

Kosovon statusprosessia horjuttamalla Venäjä pyrki myös läntisestä näkökulmasta edistämään antieurooppalaista ilmapiiriä ja Belgradin nojautumista Moskovaan Brysselin sijaan. Kosovon kaatuminen olisi merkinnyt säröjen muodostumista euro-atlanttisiin suhteisiin. Venäjän tavoitteiden lopullisesta epäonnistumisesta huolimatta maa kykeni ohjailemaan kansainvälistä politiikkaa veto-oikeutensa avulla, josta seurasi jälleen yksi tilanne, jossa turvallisuusneuvostoon ei voitu luottaa konfliktinratkaisijana.⁷⁸

Kosovon kannalta kolmas merkittävä toimija oli Euroopan unioni, jonka kolmen keskeisimmän maan joukosta löytyi kaksi turvallisuusneuvoston pysyvää jäsenmaata. Iso-Britannia ja Ranska⁷⁹ kannattivat avoimesti Kosovon itsenäisyyttä, kun Saksa puolestaan oli mielipiteissään hieman kaksijakoinen. Pienemmät EU:n jäsenmaat olivat epäileviä Kosovon suhteen, ja vaikka yleisesti puhuttiinkin EU:n kannasta Kosovo asioihin, ei tällaista yhtenäistä kantaa voi nähdä muodostuneen. Esimerkiksi suurista EU-maista Espanja oli voimakkaasti serbimyönteinen, sillä sen intresseissä näkyi maan oma sisäpoliittinen tilanne Pohjois-Espanjan baskialueella. Myös Romania ja Kreikka olivat huolissaan alueidensa puolesta. Epävarmuutta EU:n sisällä oli myös lisännyt vuonna 2005 epäonnistunut EU:n perustuslain luonnoksen ratifiointi. Kaiken tämän lisäksi niin sanotut transatlanttiset suhteet Euroopan ja Yhdysvaltain välillä olivat horjuneet Yhdysvaltain ja joidenkin EU-maiden omaehtoisen Irak-politiikan myötä. EU ei näin ollen ollut kyennyt luomaan ja toteuttamaan yhtenäistä ulkopolitiikkaa aikana, jolloin tarve ja halu sen aikaansaamiseksi olisi ollut suuri. EU:lla oli Kosovon sodan jäljiltä tietynlainen uskottavuusvaje Balkanilla unionin oltua sotilaallisesti päättämätön ja passiivinen Milosevicin etnisten puhdistusten aikana ja Yhdysvaltain otettua johtavan roolin alueella.⁸⁰

Ison-Britannian ja Ranskan suhtautumista Kosovoon tuleekin tarkastella laajemmassa EU-kehityksessä, sillä EU-politiikalla on suuri merkitys maiden omaan suhtautumiseen asiassa. EU-mailla ei ole siis ollut yhtenäistä suhtautumista Kosovoon, vaikka suurin osa jäsenmaista on tukenut albaanien pyrkimyksiä alusta saakka. EU on tosin ollut Yhdysvaltoja sovitte-

⁷⁷ Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. February 10, 2007. Elektr. dokumentti; Ker-Lindsay 2009, 57.

⁷⁸ Perritt 2010, 258–260.

⁷⁹ Etenkin Nicolas Sarkozyn tultua valituksi Ranskan presidentiksi vuonna 2007. Perritt, 2010, 133.

⁸⁰ Perritt 2010, 133; Ker-Lindsay 2009, 48–49; Tsifakis 2013, 44.

levampi Belgradin ja Moskovan suuntaan pyrkiessään turvaamaan Balkanin alueellisen va-
kauden, sillä Kosovo on EU:lle ensisijaisesti alueellinen ongelma. Jotkut EU-maat ovat ol-
leet avoimen kriittisiä ja epäileväisiä Kosovon albaanien suhteen. Näihin lukeutuvat etenkin
ne maat, joilla on ollut kulttuurisesti ja historiallisesti hyvät suhteet Serbiaan kuten Kypros,
Kreikka, Romania ja Slovakia sekä maat, jotka ovat painiskelleet omien vähemmistöongel-
miensa kanssa kuten Espanja, Romania ja Slovakia. Myös osalle Euroopan maista Balkan
näyttyy välineenä edistää geopolittisia intressejään. EU-maille Balkanin alueella on geo-
poliittisen ulottuvuuden lisäksi taloudellinen ulottuvuus. Balkan on luonnollinen osa Eu-
rooppaa ja yhä enenevässä määrin taloudellisesti integroitunut EU:n rakenteisiin. Jugoslavi-
an hajoamisen aiheuttamilla kriiseillä olikin paljon suurempi ja suurempi vaikutus nimen-
omaan Euroopan maihin, kuin Yhdysvaltoihin tai Venäjään⁸¹

EU:n ongelmana on katsottu olevan yhtenäisen ylikansallisen päätöksenteon ja oman kan-
sallisen autonomian säilyttämisen yhtensovittaminen, mikä on muokannut unionia insti-
tutiona. EU-maat ovat usein olleet halukkaita toimimaan itsenäisesti erilaisissa kansainväli-
sissä organisaatioissa kuten YK:ssa EU:n viitekehyksen sijaan. Ulko- ja turvallisuuspolitiik-
kaa onkin sanottu EU-maiden viimeiseksi kansallisen itsemääräämisoikeuden linnakkeeksi,
joka on johtanut vaikeuksiin ylikansallisen päätöksenteon aikaansaamiseksi tällä saralla.⁸²

Vaikka yhteinen ulkopolitiikka ei ollut Kosovossa mahdollista, EU otti johtavan roolin so-
danjälkeisessä Kosovossa heti vuodesta 1999 alkaen. EU oli ylivoimaisesti suurin alueen ra-
hoittaja vuosina 1999–2008, minkä lisäksi se pyrki saamaan Kosovon integroitua paremmin
rakenteisiinsa. Vuonna 2003 Kosovossa aloitettiin EU:n vakautus- ja assosiaatioprosessi, jo-
ta seurasivat vuoden 2006 kumppanuussopimus sekä vuoden 2007 liittymistä valmisteleva
tuki-instrumentti. Vuonna 2008 EU lähetti Kosovoon lopulta yli kahden tuhannen henki-
lön EULEX⁸³-mission, jonka tarkoituksena oli valvoa oikeusvaltioperiaatteen noudattamis-
ta. Toimimattomuus ja päättämättömyys Kosovossa olisi murentanut EU:n uskottavuutta
tulevaisuuden kumppanina ja Euroopan alueellisena vakauttajana.⁸⁴

Kiina poikkesi muista turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenmaista siinä, että se oli taipu-
vainen pysymään sivussa Kosovon statuskysymyksestä, vaikka sillä oli veto-oikeus turvalli-

⁸¹ Balcer et. al. 2008, 75–76; Headley 2008, 53.

⁸² Greiçevci 2011, 285.

⁸³ European Union Rule of Law Mission in Kosovo.

⁸⁴ Hughes 2013, 1007–1011; Perritt 2010, 264–265; Tsifakis 2013, 44.

suusneuvoston äänestyksissä. Yleisesti Kiinan suhtautumisen Kosovo-asioihin odotettiin olevan paljon jyrkempää, sillä maa oli yleensä ehdoton suvereenien valtioiden oikeuksien kunnioittamisesta. Tämän lisäksi Kiina nähtiin vainoharhaisena suurvaltojen yrityksille hajottaa Kiina esimerkiksi Taiwanin ja Tiibetin kysymyksissä. Tästä huolimatta Kiina näki Kosovon nimenomaisesti eurooppalaisena ongelmana, eikä se ollut korkealla maan intresseissä.⁸⁵ Tämä selittää pitkälti Kiinan toimintaa turvallisuusneuvoston istunnoissa statuskysymyksen käsittelyssä.

Päätöslauselma 1244

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244 vahvistettiin 10.6.1999, jolloin sen päämääräksi asetettiin vaikean humanitäärisen tilan ratkaiseminen Kosovossa. Päätöslauselman myötä Kosovosta tuli tehdä rauhanomainen alue, joka mahdollistaisi pakolaisten paluumuuton sekä autonomian ja merkityksellisen itsehallinnon muodostamisen. Tämä kaikki tuli saavuttaa Jugoslavian ja Balkanin alueen muiden maiden suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta kunnioittaen kuten Helsingin päätösasiakirjassa 1975 oli määritelty.⁸⁶

Päätöslauselman myötä Jugoslavian väkivaltaiset toimet Kosovon alueella tuli pysäyttää. Kansainvälisen yhteisön sotilas- ja siviilihallinnon tuli ottaa valta Kosovossa synkronoidusti jugoslaavijoukkojen vetäytyessä. Sotilaallisella puolella päätöslauselma antoi siunauksensa NATO-johtoiselle KFOR-rauhanturvaoperaatiolle, jonka vastuulle kuului muun muassa uusien vihollisuuksien estäminen, rajojen valvonta sekä turvallisen julkisen ympäristön takaaminen siihen asti, kunnes kansainvälinen siviilihallinto kykeni ottamaan siitä vastuun.⁸⁷

Päätöslauselma valtuutti myös YK:n pääsihteerin perustamaan väliaikaishallinnon, jonka johtoon tuli nimetä pääsihteerin erityisedustaja. Väliaikaishallinnon alla kosvolaisten tuli saada nauttia mahdollisimman laajaa autonomiaa Jugoslavian yhteydessä, ja lopullisena tavoitteena oli demokraattisten yhteiskunnallisten rakenteiden luominen. Kansainvälisen siviilihallinnon eli UNMIK:n pääasiallisiin vastuihin kuuluivat edellä mainittujen lisäksi muun muassa perussiviilihallinnollisten toimien täyttäminen niin kauan kuin oli tarpeen, vaalien organisointi ja valvonta, vastuiden siirtäminen Kosovon omille instituutioille, Kosovon statusratkaisun edistäminen, lain ja järjestyksen ylläpito, joka vaati poliisivoimien perustamista, sekä ihmisoikeuksien suojeleminen ja edistäminen. Viime vaiheessa kansainvälisen väliaikaishal-

⁸⁵ Perritt 2010, 137.

⁸⁶ Helsinki Final Act. S/RES/1244 10.6.1999, 1–2, annex 1 & 2. ODS.

⁸⁷ S/RES/1244 10.6.1999, 2–3, annex 2. ODS.

linnon tuli valvoa vallan siirtoa uusille poliittisille elimille. Päätöslauselma toivotti myös EU:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden toiminnan alueella tervetulleeksi taloudellisen kehityksen sekä rauhan ja vakauden saavuttamiseksi.⁸⁸

Standardiprosessin eteneminen ja statusprosessin aloittaminen

Vuoden 2003 joulukuussa YK:n pääsihteerin erityisedustaja Michael Steiner esitteli ajatuksensa niin sanotuista Kosovon standardeista. Steinerin idean mukaan Kosovon hallinnon ja yhteiskunnan tuli saavuttaa tietty kehitys kahdeksalla eri avainalueella, jotta tulevaisuuden statusprosessi voitiin käynnistää. Nämä kahdeksan avainaluetta sisälsivät tiivistettynä toimivan ja demokraattisen kosovolaisen yhteiskunnan kannalta keskeisiä elementtejä: 1. Tehokaiden ja toimivien edustuksellisten demokraattisten instituutioiden olemassaolo, 2. Oikeusvaltioperiaatteen täytäntöönpano, 3. Liikkumisenvapaus, 4. Kestävä pakolaiskysymyksen hoito ja yhteisöjen oikeuksien kunnioitus, 5. Vakaan pohjan luominen markkinataloudelle, 6. Omaisuus oikeuden mukainen täytäntöönpano, 7. Normalisoitu dialogi Belgradin kanssa, 8. Kosovon suojelujoukkojen (Kosovo Protection Corps) muuttaminen mandaattinsa mukaiseksi.⁸⁹

Steinerin esittämä standardiohjelma sai hyväksyvän vastaanoton kansainväliseltä yhteisöltä, ja tämän myötä Kontaktiryhmä ilmoitti, että standardiprosessin etenemisen arviointi tapahtuisi vuoden 2005 puolivälissä. Mikäli siihen mennessä Kosovon hallinto olisi saavuttanut tarvittavaa kehitystä, tulevaisuuden statusta määräävä prosessi voitaisiin aloittaa. Myös turvallisuusneuvosto toivotti esityksen tervetulleeksi.⁹⁰

Vielä vuoden 2004 helmikuussa, ennen Kosovon laajoja levottomuuksia, YK:n pääsihteerin erityisedustaja Harri Holkeri vakuutti turvallisuusneuvostolle standardien täytäntöönpanon olleen keskeisin UNMIK:n poliittisista projekteista.⁹¹ Marraskuun 2004 mellakoiden jälkeen kansainvälinen yhteisö kuitenkin tajusi olevansa kykenemätön hallitsemaan tilannetta Kosovossa ja alkoi kypsyä idea siitä, ettei ratkaisua Kosovon tulevaisuuden statuksesta voitu siirtää loputtomiin. Standardit ennen statusta -politiikkaa olikin alettu kutsua Kosovossa standardit estämään statusta -politiikaksi.⁹²

⁸⁸ S/RES/1244 10.6.1999, 3–5. ODS.

⁸⁹ Ker-Lindsay 2009, XIII, 18–19.

⁹⁰ Ker-Lindsay 2009, 19–20.

⁹¹ Hehir 2007, 247.

⁹² Standards to prevent status (eng.). Hehir 2007, 247; Muharremi 2008, 410–411.

Vuoden 2004 levottomuuksien jälkeen Kosovon tilanne tuli uudelleenarvioitavaksi ja YK:n pääsihteerin erityisedustajana toimineen Kai Eiden raportti standardeja koskien julkaistiin lokakuussa 2005. Eide kehotti siirtymään poliittisen statusprosessin seuraavaan vaiheeseen, vaikka kehitys standardien osalta olikin ollut riittämätöntä. Eiden mukaan Kosovon kysymyksen käsittelyyn tuli ottaa pitkäaikaisempi perspektiivi ja korvata standardit ennen status-ta -politiikka prioriteettipohjaisella standardipolitiikalla, jolla huomio kiinnitettäisiin Kosovon kaikkein välittömimpiin tarpeisiin. Standardit ennen status-ta -politiikka oli raportin mukaan aiheuttanut poliittisen pysähtyneisyyden jakson sekä yleistä ja laajaa turhautumista. Lisäksi Eide toi esille, ettei UNMIK ollut enää sopiva toimija Kosovon hallinnon järjestyksessä pitkällä aikavälillä ja tämän seurauksena Euroopan unionin tuli ottaa suurempaa vastuuta Kosovon asioista. YK:n turvallisuusneuvosto kokoontui 24.10.2005 käsittelemään Eiden raporttia ja vahvisti, standardien täyttymisen puutteellisuudesta sekä Serbian vastustuksesta huolimatta, statusneuvottelujen aloittamisen tarpeen.⁹³

Kosovon keskeisimmät ongelmat olivat Eiden mukaan siis statuksen epämääräisyys sekä UNMIK:n jatkuvasti laajeneva valta, jota tuli siirtää mahdollisimman paljon tulevaisuudessa EU:lle. Raportti ei kuitenkaan pyrkinyt poistamaan Kosovon kysymyksen keskeisiä komponentteja kuten kansainvälistä läsnäoloa ja standardien täyttämistä. Vain niiden ajallinen kehys muuttui. Vuonna 2005 myös ICB⁹⁴ julkaisi oman raporttinsa, joka vahvisti ajatuksen kansainvälisen yhteisön epäonnistumisesta turvallisuuden ja kehityksen aikaansaamiseksi Kosovossa. Suvereniteetin vaatimukset Kosovon albaaniväestössä olivat vain kasvaneet ajan myötä. Lisäksi UNMIK ja YK-organisaatio koettiin paikallisten keskuudessa korruptoituneeksi osin pääsihteerin erityisedustajan lähes rajattomien valtaoikeuksien⁹⁵ vuoksi. Näiden valtaoikeuksien vuoksi UNMIK:sta oli tullut valtion hallituksen kaltainen suvereeni toimija ilman vastuunvelvoitetta Kosovon kansalle.⁹⁶

⁹³ Ker-Lindsay 2009, 21–26; Muharremi 2008, 410–411; Hehir 2007, 248.

⁹⁴ International Commission on the Balkans.

⁹⁵ Erityisedustajalla oli mm. oikeus hajottaa parlamentti ja kutsua koolle uudet vaalit, nimittää keskeisten instituutioiden johtajia, evätä budjettiä sekä johtaa Kosovon ulkoisia suhteita. Hehir 2007, 246.

⁹⁶ Hehir 2007, 246–249.

Kontaktiryhmän Kosovon statusprosessia ohjaavat periaatteet sekä tammi- ja heinäkuun lausunnot

Kosovon kannalta keskeisten maiden muodostama Kontaktiryhmä vahvisti Kosovon statusratkaisua ohjaavat periaatteensa YK:n pääsihteerin statusprosessin aloittavan päätöksen sekä erityislähettiläs Ahtisaaren työn tueksi. Kontaktiryhmä kannatti statusprosessin aloittamista päätöslauselma 1244:n mukaisesti ja neuvotteluratkaisu asetettiin ensisijaiseksi tavoitteeksi. Prosessi tuli myös saattaa loppuun, kun se kerran päätettiin aloittaa. Neuvotteluprosessissa kaikkien osapuolten tuli olla merkityksellisesti edustettuna, mutta pääsihteerin erityislähettiläällä oli oikeus sivuuttaa jonkin yksilön tai ryhmän osallistuminen prosessissa, mikäli katsoi sen olevan tarpeellista. Kontaktiryhmä kehottikin Belgradia kannustamaan serbejä osallistumaan Kosovon instituutioiden toimintaan. Lopullisen ratkaisun tuli myös olla turvallisuusneuvoston vahvistama.⁹⁷

Statusratkaisun tuli perustua kansainvälisten ihmisoikeuksien, demokratian sekä kansainvälisen oikeuden periaatteille ja Kosovon tulevaisuus Euroopassa oli Kontaktiryhmän mukaan taattava. Kestävä monietninen yhteiskunta tuli saada aikaan perustuslaillisten takeiden avulla, jotka mahdollistivat paluumuuton alueelle. Hallinnollisesti tuli edistää itsehallinnon kehitystä desentralisaatiolla, jonka lisäksi Kosovon kykyä toimia kansainvälisten taloudellisten ja poliittisten organisaatioiden kanssa tuli edistää. Itse statusratkaisun sisältö määriteltiin seuraavien periaatteiden mukaan: Kosovo ei saanut palata vuotta 1999 edeltäneeseen tilaan, ratkaisu ei saanut olla seurausta yksipuolisista toimista tai painostuksesta, Kosovon alueeseen ei saanut tehdä muutoksia, Kosovoa ei saanut liittää toiseen valtioon ja alueen muiden maiden alueellista koskemattomuutta ja sisäistä vakautta tuli kunnioittaa täysin. Kontaktiryhmä vahvisti myös ajatuksen siitä, että Kosovo tarvitsi määrätyn ajan kansainvälistä valvontaa statusprosessin päätyttyä vähemmistöjen oikeuksien turvaamiseksi.⁹⁸

Kontaktiryhmän tammi- ja heinäkuun lausunnoissa vahvistettiin edelliset statusprosessia ohjaavat periaatteet sekä tuki Ahtisaaren neuvotteluprosessille. Lisäksi ratkaisun olisi tullut löytyä vuoden 2006 aikana ja sen tuli olla hyväksyttävissä Kosovon kansalle⁹⁹. Belgradia Kontaktiryhmä syytti joustamattomuudesta neuvotteluissa sekä serbien osallistumisen estämisestä muun muassa Belgradin laatiman palkkadirektiivin muodossa. Heinäkuun lausun-

⁹⁷ S/2005/709. Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, annex. ODS.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ ”To the people of Kosovo” (eng.).

nossa toivotettiin myös tervetulleeksi EU:n statusratkaisun jälkeiset suunnitelmat etenkin oikeusvaltio-operaation osalta.¹⁰⁰

1.1. Status ennen standardeja vai toisinpäin?

Standardeihin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin turvallisuusneuvostossa pääasiassa vuosien 2006 ja 2007 välisenä aikana. Selkeä pääteipiste standardikysymysten käsittelylle oli vuoden 2008 Kosovon yksipuolinen itsenäisyysjulistus, jolloin keskustelu siirtyi koskemaan lähes yksinomaan statusprosessia. YK:n turvallisuusneuvoston Kosovon tilaa käsittelevissä kokouksissa pysyvät jäsenmaat jakautuivat standardikysymyksessä pääpiirteissään kahteen leiriin. Standardien välitöntä ja täysimääräistä täyttämistä vaati koko prosessin ajan Venäjä, kun taas Yhdysvallat, Ranska ja Iso-Britannia olivat joustavampia. Heti vuoden 2006 ensimmäisen kokouksen alussa Venäjän edustaja Andrei Denisov painotti standardien täytäntöönpanon tärkeyttä. Venäläisedustajan mukaan standardien täytäntöönpanon tilanne ei ollut riittävä statuskysymyksen ratkaisemiseksi, ja sama linja toistui lopulta jokaisessa vuoden 2006 kokouksessa.¹⁰¹ Venäjä näki heti vuoden 2006 alusta lähtien standardiprosessin olleen statusprosessia määrittävä tekijä, vaikka jäykästä standardit ennen statusta -politiikasta oli luovuttu yhteistuumin jo edellisen vuoden lopulla. Poikkeuksena muihin pysyviin jäsenmaihin Venäjä ei myöskään nähnyt statuksen määrittymisen helpottavan standardien täyttämistä millään tavalla¹⁰².

Venäjän edustajat kyseenalaistivat useaan otteeseen kokouksissa käsiteltävinä olleita pääsihteerin raportteja ja kiistivät niiden todenmukaisuuden sekä näkemykset Kosovon positiivisesta kehityksestä. Esimerkiksi kesäkuun 2006 kokouksessa Venäjän edustaja Vitali Churkin sanoi raportin uudelleenkirjoittavan Kosovon todellisuutta. Koko vuoden 2006 ajan venäläisedustajat kiistivät etenkin saavutetun kehityksen merkityksen standardien osalta ja jopa vähätelivät sitä muista pysyvistä jäsenmaista poiketen. Sama linja jatkui vuoden 2007 aikana, jolloin Churkin kuvasi saavutettua kehitystä periferiälliseksi ja tästä johtuen merkityksettömäksi. Samoin näkemys standardi- ja statusprosessin suhteesta pysyi muuttumattomana;

¹⁰⁰ Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo January, 31, 2006; High-Level Meeting on the Future Status of Kosovo: Contact Group Statement, July 24, 2006.

¹⁰¹ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 5. ODS.

¹⁰² Esim. S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 12–14. ODS.

standardien täysimääräistä täyttämistä vaadittiin ja statusratkaisun ei nähty auttavan tässä suhteessa.¹⁰³

Venäjän näkemys Kosovon kehityksestä poikkesi huomattavasti UNMIK:n näkemyksestä. Venäläisedustajien puheenvuorot kallistuivat enemmän myötäilemään kokouksissa puhuneiden serbiedustajien näkemyksiä, sillä serbit vaativat edelleen ponnekkaasti kaikkien standardien täyttämistä ennen statuspäätöstä. Myös serbiedustajat näkivät Kosovon todellisuuden hyvin erilaisena verrattuna UNMIK:n näkemykseen ja serbit kyseenalaistivat Venäjän tapaan käsiteltävinä olleita pääsihteerin raportteja.¹⁰⁴

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat näkivät Kosovon kehityksen paljon positiivisempuna läpi vuosien 2006–2007 ja maiden edustajien näkemykset Kosovon tilasta myötäilivät pitkälti UNMIK:n edustajan näkemyksiä sekä pääsihteerin raportteja. Vuoden 2006 alussa standardien täytäntöönpanossa oli ollut hitautta ja tämä näkyi myös pysyvien jäsenmaiden puheenvuoroissa, mutta vuoden edetessä Kosovon kehityksen käsittely sai huomattavasti positiivisempia piirteitä. Esimerkiksi kesäkuun 2006 kokouksessa Ison-Britannian edustaja Karen Pierce kiitteli Kosovon hallituksen toimien olleen vaikuttavia vähemmistöjen tavoittamiseksi. Myös Ranskan edustaja De La Sablière yhtyi näkemykseen Kosovon positiivisesta kehityksestä saman vuoden syyskuun kokouksessa.¹⁰⁵ Sekä Ison-Britannian että Ranskan lausunnot olivat vuoden 2006 ajan yhteneviä EU:n edustajan kanssa.

Vaikka maat vaativat standardien täytäntöönpanon tehostamista sekä niiden täysimääräistä täyttämistä, eivät ne nähneet standardiprosessin olleen statusprosessia määrittävä tekijä, vaan pikemminkin statuksen määrittymistä tukeva prosessi. Tämä tuli esille esimerkiksi brittiedustaja Piercen syyskuun puheenvuorossa, jossa hän sanoi antavansa tukensa Ahtisaaren työlle ja näki standardiprosessin tukevan sitä. Ranskan edustaja ilmaisi maansa kannan selkeästi vuoden 2007 toukokuussa, jonka mukaan ainoa tie eteenpäin on antaa Kosovolle status. Tämän lisäksi esimerkiksi Yhdysvaltain edustaja oli jo aiemmin korostanut standardien täytäntöönpanon jatkumista vielä statuksen määrittymisen jälkeen sekä näki ranskalaisedus-

¹⁰³ S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 12. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 9–10. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 3–5. ODS.

¹⁰⁴ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 6–7. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 5–8.

¹⁰⁵ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, passim. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 18. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 11–12. ODS.

tajan tavoin, että kaikki mikä standardien täyttämisen osalta ilman statusta oli tehtävissä oli jo tehty.¹⁰⁶

Pysyvistä jäsenmaista Kiina ei ottanut yhtä selkeää linjaa Kosovon standardikysymykseen kuin muut. Kiinan edustajat näkivät Kosovon yhteiskunnallisen kehityksen positiivisempaan kuin Venäjä ja he antoivatkin useaan otteeseen tunnustusta Kosovon johdolle sekä UNMIK:lle Kiina kuitenkin korosti toistuvasti kaikkien standardien täytäntöönpanon merkitystä sekä statusneuvottelujen että Kosovon tulevaisuuden kannalta.¹⁰⁷ Kokonaisuudessaan Kiinan edustajat eivät kuitenkaan ottaneet yhtä voimakkaasti kantaa Kosovon standardikysymyksen käsittelyyn kuin muut pysyvät jäsenmaat. Maa pitäytyi koko ajan suhteellisen sovitteluvalla linjalla. Kiinan suhtautumiseen vaikutti oletettavasti Kosovon yhteiskunnallisen kehityksen merkityksen kaukaisuus maan omista intresseistä. Euroopassa sijaitsevan pienen alueen yhteiskunnan mittariksi asetetut standardit eivät olleet Kiinan ulkopoliittikan prioriteeteissa yhtä korkealla, kuin myöhemmin käsiteltävä statusprosessi, jolla oli suoranaista vaikutusta kansainvälisen järjestelmän ja sitä kautta myös Kiinan sisä- ja ulkopoliittikkaan.

Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska tukeutuivat vahvasti standardikysymyksessä aiempiin Kontaktiryhmän ja turvallisuusneuvoston päätöksiin asiasta. Maat näkivät etteivät standardit saaneet enää määritellä statusprosessia. Standardien täysimääräinen täytäntöönpano oli maiden mukaan myös riippuvainen statusprosessin onnistumisesta; ilman statusta Kosovon hallinto ei siis voinut standardeja täyttää.

Ihmetystä voi herättää se, miksi Venäjä ja Kiina olivat niin huolissaan ihmisoikeuskeskeisten Kosovon standardien täyttämisestä, kun maiden oma ihmisoikeustilanne oli suhteellisten heikolla tolalla. Tämänkaltaiset valtiot kuitenkin vahvistavat ja pitävät mielellään esillä yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen kaltaisia kansainvälisiä sopimuksia, joilla ei ole ylempää valvontamekanismia katsoen niiden kuuluvan modernin valtion toimintaan¹⁰⁸.

¹⁰⁶ S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 19–20. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 14–15. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 5, 13. ODS.

¹⁰⁷ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 12–13. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 10–11. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 13–14. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 17–18. ODS.

¹⁰⁸ Krasner 2001, 25.

Standardi- ja statusprosessin suhteen käsittelystä käy ilmi Venäjän poliittinen suunnanmuutos Kosovon kysymyksessä heti virallisen statusprosessin käynnistämisen jälkeen¹⁰⁹. Vaikka sekä turvallisuusneuvosto että Kontaktiryhmä, joissa molemmissa Venäjällä oli keskeinen rooli, olivat vahvistaneet standardit ennen statusta -politiikan tulleen tiensä päähän jo vuonna 2005, Venäjä vaati Serbian ohella jatkuvasti standardien täysimääräistä täyttämistä. Lisäksi maan edustajat näkivät standardit statusprosessia määrittävänä tekijänä, mikä oli vastoin niin Kontaktiryhmän kuin turvallisuusneuvostonkin päätöksiä. Paradoksaalisesti toinen osapuoli näki siis standardit statuksesta riippuvaisiksi, kun toisen osapuolen mukaan status riippui standardien täyttymisestä. Venäjän toiminnan standardien osalta voi nähdä myös osana sen laajempaa pyrkimystä Kosovon statusprosessin viivyttämiseksi, jota käsitellään myöhemmin.

Standardeihin liittyi kuitenkin paljon ongelmia suhteessa niiden käyttökelpoisuuteen ja objektiivisuuteen. Aidan Hehirin (2007) mukaan useisiin keskeisiin standardeihin liittyi subjektiivisuuden ongelma, joka vaikeutti standardien täyttymisen arviointia yksiselitteisesti ja tehokkaasti. Vuonna 2004 julkaistun Kosovon standardien täytäntöönpanosuunnitelma¹¹⁰, joka määritteli standardit, asetti varsin epämääräisiä tavoitteita. Esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen osalta poliisin sekä oikeus- ja rangaistuslaitoksen olisi tullut toimia täysin kansainvälisten ihmisoikeuksien mukaisesti. Myös valtionhallinnon olisi tullut olla ammattimainen, puolueeton ja vastuuvetollinen. Edellä mainitut periaatteet ovat Hehirin mukaan arvokkaita päämääriä, mutta niiden realistisuus ja toteennäytettävyyden olivat kyseenalaisia.¹¹¹

Standardiprosessiin liittyvät ongelmat mahdollistivat myös albaaniosapuolen standardien täyttämisen tietyillä aloilla vain rima hipoen. Tämä johti tilanteeseen, missä jollain alalla edistyi huomattavasti, kun taas toisaalla kehityksessä oli vakavia puutteita. Standardiprosessi oli myös epäonnistunut tarjoamaan aloitteita serbeille.¹¹² Tarkasteltaessa standardien vaatimusten epämääräisyyttä ja toteennäytettävyyttä Venäjän ja toisaalta Serbian syytökset standardien periferiaalisesta täyttämisestä tuntuvat saavan uutta painoarvoa. Toisaalta standardien subjektiivisuuden ongelman voi kääntää myös toisin päin Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain näkökantoja tukeviksi.

¹⁰⁹ Venäjä vetäytyi hiljalleen aiemmista aikomuksistaan pysyä Kontaktiryhmän päätösten takana. Vrt. Knoll 2009, 372.

¹¹⁰ Kosovo Standards Implementation plan (eng.).

¹¹¹ Hehir 2007, 255–256.

¹¹² Hehir 2007, 256.

Bernhard Knoll (2009) syyttää standardiohjelmaa kansainvälisen yhteisön naiiviksi ajatuksiksi ansaitusta suvereniteetista, kun todellisuudessa se jäädyn tilannetta entisestään. Myöskään Pristinalta vaadittu vaikeasti mitattava poliittishallinnollinen kehitys ei automaattisesti tarkoittanut ratkaisun saamista. Kyseessä oli nimenomaan poliittinen prosessi, jonka lopputuloksesta Kontaktiryhmän läntiset valtiot eivät voineet antaa mitään takeita. Periaatteessa prosessi olisi pystytty kumoamaan yhdellä kynän vedolla vetoamalla esimerkiksi päätöslauselma 1244:än. Erityisen haastavaksi tilanteen teki vielä Venäjän poliittinen suunnanmuutos; läntiset valtiot eivät voineet taata Venäjän saamista yhteisen päätöksen taakse Kontaktiryhmän yhteisistä päätöksistä huolimatta.¹¹³

Kosovon standardien keskeisin ongelma tuntuu olevan varsin epämääräisesti laadittu virallinen standardiohjelma sekä sen monitoroinnin mekanismien heikko suunnittelu. Myöskään se, että Eiden raportin myötä vain muutettiin standardiprosessin painopisteitä ei tuntunut tuovan helpotusta eriävien tulkintojen sekamelskaan. Venäjä tukeutui omassa toiminnassaan serbien tarjoamiin kehityksen mittareihin Kosovossa. Luottoa YK:n väliaikaishallinnon keräämään tietoon ei venäläisedustajien keskuudessa ollut. On myös kyseenalaistettava niin turvallisuusneuvoston kuin Kontaktiryhmän statusprosessin aloittavien päätösten merkitys Venäjälle. Turvallisuusneuvoston keskustelujen perusteella näyttää siltä, että sopimukset olivat lähinnä paperia Venäjän uuden ulkopolitiittisen suunnan muotoutumisessa. Vaatimus standardien täyttämistä liittyi myös Venäjän ja Serbian laajempaan statusprosessin viivytystrategiaan, jonka myös Kiina hyväksyi.

Läntiset pysyvät jäsenmaat pyrkivät olemaan johdonmukaisia suhteessa aiempiin päätöksiin Kosovon standardeista. Maat ajoivat aktiivisesti statusprosessin ensisijaisuutta turvallisuusneuvoston ja Kontaktiryhmän päätösten mukaisesti. Standardien tuli periaatteiden mukaan silti olla statusprosessia tukevia, mutta standardit siirrettiin puheissa kuitenkin enenevässä määrin sivuun statusprosessin tieltä. Samalla standardien täyttäminen siirtyi tulevaisuuteen. Maat eivät myöskään antaneet painoarvoa Venäjän ja serbien syytöksille standardien tulkinnanvaraisesta täyttämistä, eikä kritiikkiä standardiohjelman valvontamekanismeja kohtaan esiintynyt. Läntiset pysyvät jäsenmaat luottivat YK:n väliaikaishallinnon tarjoamiin kehityksen mittareihin.

¹¹³ Knoll 2009, 362. 370–371.

Kosovon standardien näkemuserot johtivat turvallisuusneuvostossa paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa toinen osapuoli vaati statuksen määrittämistä standardien täyttämiseksi toisen osapuolen vaatiessa standardien täyttämistä statuksen määrittämiseksi. Oman lisänsä tähän toi vielä Venäjän poikkeaminen yhteisesti sovituista periaatteista, jonka myötä maa toimi itse säätämäänsä periaatteista vastaan.

1.2. Serbien osallistumattomuus vedenjakajana

Standardiprosessin kannalta keskeistä turvallisuusneuvostossa oli se, kenen vastuulla prosessin onnistumisen nähtiin olevan. Tähän liittyen tärkeäksi nousi myös kysymys vähemmistöjen roolista Kosovon kehityksessä. Lähtökohtaisesti kaikki pysyvät jäsenmaat näkivät, että pääasiallinen vastuu Kosovon kehityksestä oli alueen albaanienemmistöllä sekä Kosovoa hallinnoineella UNMIK:lla. Tässä kysymyksessä selkeä jakolinja pysyvien jäsenmaiden välille kuitenkin syntyi serbien osallistumattomuuden ongelmasta ja etenkin sen syistä. Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat näkivät standardien hitaan ja vajavaisen täyttymisen johtuvan nimenomaan serbien yhteistyöhengen puutteesta. Venäjä puolestaan tuki Serbian näkemystä siitä, että serbien osallistumattomuus Kosovon instituutioissa johtui nimenomaan albaanien haluttomuudesta monietniseen yhteistyöhön sekä standardien¹¹⁴ riittämättömästä täyttämisestä.

Jo ennen statusprosessin aloittamista Kosovon serbit olivat laajasti boikotoineet maakunnan poliittisia ja yhteiskunnallisia instituutioita, kuten vuosien 2000 ja 2004 vaaleja. Serbien osallistumattomuudelle Kosovon Itsehallinnon Väliaikaisissa Instituutioissa (PISG¹¹⁵) oli standardeihin liittyen moninaisia syitä. Keskeisimpänä syynä voidaan pitää Serbian hallituksen valtaa Kosovon serbeihin nähden. Belgrad harjoitti jopa väkivaltaisia keinoja käyttäen sellaista politiikkaa, jolla estettiin Kosovon serbien yhteistyö alueen albaanien kanssa. Serbian hallituksen näkemyksen mukaan serbien osallisuus Kosovon keskeisissä instituutioissa olisi laskettu Kosovon itsenäisen aseman tunnustamiseksi.¹¹⁶

¹¹⁴ Näistä standardeista esillä olivat etenkin paluumuuttoa, liikkumisenvapautta, jälleenrakennusta ja kulttuuris-uskonnollisen perinnön suojelua koskevat säädökset, jotka vaikuttivat merkittävästi serbien halukkuuteen osallistua poliittisiin prosesseihin Kosovossa.

¹¹⁵ Provisional Institutes of Self-Government.

¹¹⁶ Jarstad 2007, 233.

Toisena syynä Kosovon serbien haluttomuudelle osallistua instituutioiden toimintaan oli se, että he kokivat yleiset poliittiset vaikutusmahdollisuutensa mitättömiksi. Silloinkin kun serbit olivat osallistuneet Kosovon lakiasäättävään kokoukseen, muut osapuolet eivät olleet halukkaita muodostamaan koalitiota serbien kanssa. Tyytymättömyys instituutioihin ei rajoittunut vain niin sanottuun poliittiseen sfääriin vaan sitä suunnattiin myös oikeuslaitosta, poliisia ja rajaviranomaisia kohtaan. Esimerkiksi serbien kokema etnispohjainen väkivalta Kosovon alueella oli omiaan lisäämään epäluottamusta vähemmistön ja enemmistön välillä.¹¹⁷ Etnisesti motivoituneiden rikosten määrä oli kuitenkin UNMIK:n mukaan laskusuunnassa vuosien 2006–2007 ajan. Tästä huolimatta Belgrad pyrki tietoisesti liioittelemaan Kosovon serbien kokema turvattomuutta maalaillemalla julkisuudessa kuvaa serbejä vainoavista albaaneista ja yritti näin horjuttaa koko statusprosessin etenemistä.¹¹⁸

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenmaista Kiinan sovitteleva linja jatkui keskustelussa standardien täytäntöönpanon vastuukysymyksistä. Kiina korosti enemmistön vastuuta etnisen harmonian toteutumiseksi, mutta samalla muiden osapuolten tuli aktiivisesti tehdä yhteistyötä tavoitteen saavuttamiseksi. Koko yhteisön Kosovossa tuli pyrkiä kohti monietnistä yhteiskuntaa, jotta Balkanin rauhanomainen ja turvallinen kehitys mahdollistuisi. Kiina toi esiin yksittäisten standardien kuten paluumuuton ja turvallisuuden näkökulmia, mutta ei esittänyt niiden osalta sen suurempia vaatimuksia.¹¹⁹ Huomattavaa on, etteivät kiinalaisedustajat ottaneet lainkaan suoraan kantaa serbien osallistumattomuuden ongelmaan. Tämä vahvistaa vain sitä ajatusta, että Kosovon kysymys näyttäytyi standardien osalta Kiinalle lähinnä eurooppalaisena ongelmana. Keskeisenä serbien osallistumattomuuden näkemyksissä voidaankin pitää jälleen Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain yhtenevää näkemystä suhteessa Venäjän serbejä tukevaan näkemykseen.

Pysyvistä jäsenmaista Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat näkivät serbien osallistumattomuuden johtuvan pääosin Belgradin toimista ja vaativat lopulta turhautumiseen asti Serbian hallitusta poistamaan esteet serbien osallistumisen tieltä. Turhautuminen Serbian toimintaan näkyi hyvin heti vuoden 2006 syys- ja joulukuun kokouksissa. Syyskuussa Iso-Britannia ja Yhdysvallat toivat esille Belgradin Kosovo-koordinaatiokeskuksen säädöksen, jolla suoraan kehoitettiin Kosovon serbejä vetäytymään maakunnan terveys- ja opetusinstituutioista

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Perritt 2010, 127.

¹¹⁹ S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 13. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 17. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 8. ODS.

ylimääräisten etujen menettämisen uhalla. Kosovon serbit saivat edelleen palkkansa Belgradista, vaikka työskentelivät Kosovossa. Jotkut nauttivat jopa tuplapalkkaa sekä Kosovon että Serbian hallinnoilta. Kaikki edellä kuvatun kaltaiset esteet tuli maiden mukaan poistaa.¹²⁰

Turhautuminen serbeihin oli erityisen selkeää vuoden 2006 viimeisessä, joulukuussa järjestetyssä kokouksessa, johon Ison-Britannian edustaja Karen Pierce omaksui huomattavan poleemisen linjan. Pierce hyökkäsi sanallisesti Serbian edustajaa vastaan sanomalla Belgradin suojelevan vain omaa kovaa linjaansa estämällä Kosovon serbien osallistumisen Kosovon instituutioihin. Kosovon serbejä tämä ei Piercen mukaan auttanut ollenkaan. Brittidustaja toi myös esille turhautumisensa Belgradiin turvallisuusneuvoston jäsenmaiden jatkuvien pyyntöjen huomiotta jättämisestä koskien nimenomaisesti serbien osallistumattomuutta.¹²¹

Euroopan unionin kanta standardien vastuukysymyksessä noudatteli vuonna 2006 pitkälti sen kahden suuren jäsenmaan linjaa. Ensisijaisesti EU:n edustajat korostivat kaikkien osapuolten vastuuta standardien täytäntöönpanon osalta, mutta serbien osallistumattomuus tuli esille myös näissä puheenvuoroissa. EU näki, että Belgradilla oli vastuu kannustaa serbejä osallistumaan ja saada tätä kautta intressinsä paremmin esille. Myös EU:n edustajat alkoivat loppuvuodesta 2006 osoittaa turhautumistaan Belgradiin turvallisuusneuvoston jäsenmaiden jatkuvien pyyntöjen huomiotta jättämisestä.¹²²

Kosovon itsenäistymisen jälkeen vuonna 2008 serbien osallistumattomuuden kysymyksen painotukset muuttuivat, mutta aiheen käsittely ei lakannut kokonaan. Etenkin Yhdysvallat ja Iso-Britannia olivat aktiivisesti vaatimassa serbien osallisuutta uudessa itsenäisessä Kosovon valtiossa. Enää keskeistä ei ollut yksinomaan standardien täyttämisen näkökulma, vaan serbien osallistuminen monietnisen yhteiskunnan rakentamiseen oman etunsa mukaiseksi. Tosin tämän idean voi myös katsoa sisältyvän osaltaan Kosovon yhteiskunnan standardeihin.

Ison-Britannian mukaan Kosovon serbien olisi tullut toimia kuten kaikki muutkin Kosovon vähemmistöt ja vahvistaa Ahtisaari-suunnitelma ainoana kestäväenä ratkaisuna tulevaisuuteen. Brittidustaja Sawers korosti heti Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen 18. helmi-

¹²⁰ Bideleux & Jeffries 2007, 576; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 15,18. ODS.

¹²¹ S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 18. ODS; Ker-Lindsay 2009, 50.

¹²² S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 22–23. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 21–22. ODS.

kuuta suunnitelman vähemmistösuojan merkittävyyttä, jonka takaajina toimisivat myös EU, UNMIK ja NATO. Kosovon muut vähemmistöt kuten romanit, turkkilaiset ja juutalaiset olivat jo omaksuneet Ahtisaari-suunnitelman itsenäisyyden edistäjänä, ja tämä puhui Sawersin mukaan omaa kieltään vähemmistöoikeuksista. Lisäksi edustaja vaati ettei Belgrad saanut tukea Pohjois-Kosovon separatismia.¹²³

Kesäkuussa 2008 Yhdysvaltain edustaja Khalilzad puolestaan syytti Belgradia suoraan etnisen separaation edistämisestä Kosovossa. Belgrad oli edustajan mukaan käyttänyt väärin Ahtisaari-suunnitelman mukaista oikeutta tukea Kosovon serbialueita¹²⁴. Khalilzad kritisoi rajusti Serbian Kosovo-ministerin suunnitelmia saman vuoden maaliskuulta, jolloin ministeri oli julkisesti ilmoittanut Belgradin tavoitteeksi serbien ja Kosovon albaanien jakamisen. Tätä edistääkseen Belgrad oli yhdysvaltalaisedustajan mukaan pannut toimeen Kosovon serbialueiden paikallisvaalit, jotka YK julisti heti laittomiksi. Nyt Belgrad tuki serbien omaa parlamenttia Kosovossa jäädyttääkseen päällekkäisen instituutorakenteen sen lisäksi, että se oli aktiivisesti estänyt serbien osallistumista Kosovon monietnisiin instituutioihin. Serbit olivat myös ottaneet väkivalloin hallintaansa Pohjois-Kosovon alueita, jonka yhteydessä oli kuollut ainakin yksi YK:n poliisivoimien henkilö. Edellä kuvatun kaltainen toiminta tulkittiin selkeästi YK:n peruskirjan vastaiseksi toiminnaksi. Myös UNMIK:n johtajana toiminut Lamberto Zannier vahvisti Yhdysvaltain näkemyksen serbien pyrkimyksestä separaatioon 25.7.2008.¹²⁵

Venäjä puolestaan korosti koko prosessin ajan aina vuoden 2006 alusta saakka Kosovon albaanienemmistön ensisijaista vastuuta standardien täytäntöönpanossa. Heti helmikuussa 2006 Venäjän edustaja Denisov vetosi Kosovon poliittisen johdon merkitykseen silmälläpitäen standardien täyttymistä. Kosovon johto kykeni venäläisedustajan mukaan standardien kautta näyttämään muulle maailmalle todellisen halunsa monietnisen Kosovon rakentamiseksi.¹²⁶

Ongelmalliseen kysymykseen serbien osallistumattomuudesta Venäjä otti kesäkuun 2006 kokouksesta lähtien Belgradia suojelevan ja samalla UNMIK:n näkemyksistä poikkeavan

¹²³ S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 13. ODS.

¹²⁴ On huomioitava, ettei Serbia ollut kuitenkaan missään vaiheessa vahvistanut Ahtisaari-suunnitelman täytäntöönpanoa saati oikeellisuutta. Tässä suhteessa Yhdysvaltain edustajan kommentti näyttyy hieman oudossa valossa.

¹²⁵ S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 19–20. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 3–4. ODS.

¹²⁶ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 5. ODS.

kannan. Venäjän edustaja Vitali Churkin korosti kesäkuussa, ettei serbien osallistumattomuus PISG:n toimintaan ollut seurausta Serbian hallituksen toimista. Osallistumattomuus johtui venäläisedustajan mukaan Kosovon monietnisyyden puutteesta, jonka seurauksena ei-albaanit kokivat poliittisen edustuksensa merkityksettömäksi. Näkemys poikkesi jyrkästi kokouksessa aiemmin esitellyn YK:n pääsihteerin raportin havainnoista. Raportin esitellyt UNMIK:n johtaja Sören Jessen-Petersen oli painottanut suurimman esteen serbien osallistumiselle olleen Belgradin säätämä direktiivi, joka kielsi Kosovon serbejä osallistumasta maakunnan instituutioiden toimintaan.¹²⁷

Venäjä jatkoi tulevissa kokouksissa samalla linjalla vaatien ensisijaisesti Kosovon poliittisen johdon toimia monietnisen Kosovon luomiseksi ja standardien täyttämiseksi. Serbien osallistumattomuudesta ei maan edustajan mukaan saanut syyttää Belgradia, vaikka sekä UNMIK että enemmistö turvallisuusneuvoston muista jäsenmaista esittivät toistuvasti vaatimuksia Serbian hallitukselle osallistumisen esteiden poistamisen puolesta. Keskeisin syy serbien osallistumattomuuteen oli Churkinin mukaan edelleen todellisen vaikutusvallan puuttuminen poliittisessa päätöksenteossa. Serbit kokivat että heidän edustuksensa oli UNMIK:n luomassa järjestelmässä vain koristeellinen, ilman todellista merkitystä. Kaikesta vastustelusta huolimatta Venäjän edustaja kuitenkin lopulta toi varsin epämääräisesti esille serbien osuuden standardien täyttämässä. Syys- ja joulukuussa 2006 Churkin sanoi, että myös serbien tulisi tehdä oma osuutensa Kosovon kehityksen eteen.¹²⁸ Tämän tarkemmin osuutta ei määritelty. Churkin tuskin tarkoitti serbien osallistumista Kosovon keskeisten instituutioiden toimintaan, sillä hänen näkemyksensä niistä oli huomattavan kielteinen läpi koko statusprosessin.

Liittyen serbien osallistumattomuuden perimmäisiin syihin keskeiselle sijalle turvallisuusneuvoston kokouksissa nousivat etenkin serbejä vastaan kohdistunut etnispohjainen väkivalta sekä turvallisuusvajeen aiheuttama paluumuuton hitaus, jotka sisältyivät alkuperäiseen Kosovon standardiohjelmaan. Kaikki pysyvät jäsenmaat tuomitsivat kaikenmuotoisen väkivallan Kosovossa sinänsä, mutta suuria näkemuseroja syntyi nimenomaan ei-albaaneja kohtaan tehdyn väkivallan määrästä, merkityksestä ja luonteesta. UNMIK:n esittelemien raporttien mukaan väkivalta Kosovossa oli jatkuvassa laskusuunnassa vuosien 2006–2008 välillä ja etenkin vähemmistöihin kohdistuneiden etnispohjaisten hyökkäysten määrä oli vähentynyt. Lisäksi UNMIK:n edustajat korostivat kokouksissa, ettei serbimedioiden lietsoma kuva

¹²⁷ S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 3, 13–14. ODS.

¹²⁸ S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 10. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 12. ODS.

Kosovon tilanteesta ollut todenmukainen. Kosovon tilannetta väärästi edustajien mukaan etenkin se, että serbit julistivat rikosten etnisen motivaation ilmiselväksi ennen niiden perusteellista tutkintaa. Tämän varjolla serbit pyrkivät myös lopettamaan kaiken yhteistyön Kosovon pohjoisosissa.¹²⁹

Pysyvistä jäsenmaista Venäjä kyseenalaisti aktiivisesti raporttien esittämää positiivista kehitystä turvallisuuden saralla, ja maan edustajien linja myötäilikin läpi vuoden Serbian edustajien negatiivisen kehityksen näkemystä, joka oli osa serbien laajempaa Kosovo-politiikkaa. Serbian hallitus pyrki tietoisesti luomaan kuvaa epävakaasta Kosovosta, jossa vähemmistöjen asema olisi ollut huono. Näin se pyrki kielteisesti vaikuttamaan Kosovon mahdollisen statusratkaisun lopputulokseen.¹³⁰

Toisin kuin UNMIK, Venäjä näki Kosovon turvallisuustilanteen todella heikkona. Venäläisedustajat pitivät ilmiselvänä sitä, että suurin osa ei-albaaneja vastaan tehdyistä rikoksista oli etnisesti motivoituneita. Näin ollen Venäjän kannanotoissa korostui etenkin albaanien serbeihin kohdistama väkivalta. Kesäkuussa 2006 venäläisedustaja Churkin vaati vuoden 2004 ”antiserbi-pogromien” perinpohjaista tutkintaa, sillä syyllisiä näihin etnisiin vainoihin ei ollut hänen mukaansa vielä tuomittu. Sama tilanne oli Churkinin mukaan vallalla Kosovossa yhä. Venäjän mukaan serbejä vastaan tehtyjen iskujen takana olleet rikolliset pääsivät edelleenkin kuin koirat veräjältä ilman tuomioita.¹³¹ UNMIK tosin tyrmäsi Venäjän tällaiset tulkinnat yleensä suoralta kädeltä. Sen mukaan esimerkiksi rikostilastojen tapauksista suuri osa oli ei-todellisia ja niistä häviävän pieni osa todella etnisesti motivoituneita. Samoin YK:n raporttien mukaan Pohjois-Kosovon rikosentekijöistä valtaosa kuului alueen enemmistöön eli serbeihin. Myös vuoden 2004 mellakoista oli UNMIK:n mukaan tuomittu 243 henkilöä, joten syytökset rikosten tutkimatta jättämisestä olivat perusteettomia.¹³²

Yhdysvaltain, Ranskan ja Ison-Britannian näkemykset Kosovon etnis pohjaiseen väkivaltaan olivat pitkälti yhteneväisiä UNMIK:n edustajien näkemysten kanssa. Vaikka kaikki tapahtunut väkivalta tuomittiin ehdottomasti, eivät maat antaneet sille samanlaista painoarvoa

¹²⁹ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 2–4. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 2–5. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 2–5. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 2–4. ODS; S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 2. ODS.

¹³⁰ Perritt 2010, 127.

¹³¹ S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 13. ODS.

¹³² S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 3, 27–28. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 3–4, 27. ODS.

kuin venäläisedustajat. Tämä näkyi hyvin esimerkiksi Ison-Britannian edustajan kommentissa syyskuun kokouksessa, jossa hän toi esille, etteivät valitettavat väkivallanteot tulisi muuttamaan Kosovon kehityksen suuntaa.¹³³

Etnispohjaisen väkivallan kannalta keskeiseksi näkemyseroksi turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden välillä muodostui serbien paluumuuton tahti ja sen edellytysten edistäminen standardien mukaisesti. Venäjä näki serbien paluumuuton ongelmat jälleen vahvasti Serbian näkökulmasta. Esimerkiksi vuoden 2007 toukokuun kokouksessa venäläisedustaja eritteli keskeisimmät serbien kokemat uhkat, jotka estivät paluumuuton. Niihin kuului etenkin edellä mainittu turvallisuustilanteen heikkous, mutta myös muiden paluumuuton institutionaalisten rakenteiden puute. Venäjän mukaan 220 000:sta Kosovosta paenneesta serbistä vain viisi prosenttia oli palannut maakuntaan. Myös pääkaupunki Pristinan 40 000:sta serbistä vain 87 asui edelleen maakunnan pääkaupungissa. Kosovon itsenäistymisen jälkeen Venäjä ei nähnyt edistystä paluumuuton osalta, vaan tapahtumat olivat jopa laskeneen sen tahtia entisestään.¹³⁴

Yleisen tason yhteisymmärryksestä huolimatta Venäjän käyttämät numeeriset tilastot eivät vastanneet serbiedustajien esittämiä tilastoja toisin kuin esimerkiksi etnisesti motivoituneiden rikosten osalta. Paluumuuton osalta venäläisedustajat tuntuivatkin luottavan YK:n omiin tilastoihin toisin kuin serbit. Serbien mukaan pakolaisten todellinen määrä oli jopa neljännesmiljoonan ja todellisuus palanneiden määrästä oli vain noin kahden prosentin luokkaa. Itsenäisyysjulistuksen haitallisuudesta maat olivat kuitenkin yhtä mieltä, kuten myös siitä, ettei Belgrad ollut ongelman ydin vaan Kosovon hallinto.¹³⁵

Eriävyydet pakolaisten määrän ja paluumuuttajien prosentuaalisten osuuksien osalta voi selittyä osaltaan sillä, että pakolaismäärät ovat olleet paikoin serbien liioitteleimia ja albaanien väheksymiä. Suurin osa pakolaisista oli myös kaupunkiväestöä, joka oli asettunut Kosovoon 1990-luvun aikana virkamiehiksi, poliiseiksi tai sotilaisiksi. Näiden joukossa oli myös pakolaisia muilta entisen Jugoslavian alueilta kuten Kroatiaasta ja Bosnia-Hertsegovinasta.¹³⁶

¹³³ S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 14. ODS.

¹³⁴ S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 3–4. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 16. ODS.

¹³⁵ S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 5. ODS; S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 5, 21. ODS.

¹³⁶ Balcer et. al. 2008, 58.

Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain puheenvuoroissa paluumuutto ei saanut niin suurta huomiota osakseen, mutta maat nojautuivat kannanotoissaan pitkälti YK:n väliaikashallinnon tarjoamaan positiivisen kehityksen kuvaan. YK:n edustajan mukaan serbipaluumuuttajia oli pyritty auttamaan jälleenrakentamalla tuhoutuneita kiinteistöjä, ja esimerkiksi Mitrovican lähellä Babuksen serbikylässä 83 kunnostettua taloa odotti asukkaita. YK:n edustaja totesi myös suoraan etteivät serbien tilastot vastanneet hänen oman organisaation-
sa tilastoja. Paluumuuton osalta UNMIK näki Kosovon tulevaisuuden statuksen määrittämisen paluumuuttoa edistävänä asiana toisin kuin Venäjä ja Serbia.¹³⁷ Pysyvistä jäsenmaista esimerkiksi Ranska näki vuonna 2007 paluumuuton edellytysten edistyneen huomattavasti vuodesta 1999.¹³⁸ Maiden voikin tulkita ottaneen myös paluumuuttoasiassa Belgradia kriittisemmän kannan, sillä kokouksesta toiseen jatkuneet vaatimukset serbien osallistumisen mahdollistamiseksi koskivat myös paluumuuton kannustamista ja tämän esteiden poistamista.

Kiina pysyi myös paluumuuton osalta vähäsanaisena. Se ei ottanut varsinaisesti kantaa paluumuuton keskeisiin ongelmiin vaan tyytyi toistuvasti toteamaan, että paluumuuton osalta on edelleen haasteita, kuten oli tosin muidenkin standardien osalta.¹³⁹ Kiina toisti enemmistön vastuuta prosessissa, mutta ei myöskään eritellyt paluumuuton hitauden syitä. Kiinan kannalta Kosovon yhteiskunnan tilanne ei ollut yhtä korkealla maan intresseissä, kuin esimerkiksi Euroopan mailla, joihin Kosovolla oli suurempi vaikutus.

Laajemmin suhtautuminen serbien osallistumattomuuden syihin on saanut erilaisia näkemyksiä osakseen. Esimerkiksi Kosovon statusprosessin keskiössä toiminut Martti Ahtisaari näki pääasiallisena ongelmana nimenomaan serbiosapuolen. Etenkin Belgradin politiikka sekä osallistumattomuus Kosovon väliaikaisinstituutioihin olivat Ahtisaaren mukaan suurimpia syitä neuvottelujen ja kehityksen hedelmättömyyteen.¹⁴⁰ Myös BALCER ET. AL. (2008) näkee Serbian Kosovo-politiikan hyvin vahvasti etnisiä jakolinjoja syventävänä ja Kosovon serbien osallistumista heikentävänä. Vuodesta 1999 lähtien Serbia loi ja vahvisti päällekkäisiä instituutorakenteita serbialueilla etenkin koulutuksen, terveydenhuollon ja siviilihallinnon aloilla. Näiden päällekkäisinstituutioiden koordinointi oli Serbian hallinnon oman Kosovon ja Metohijan koordinaatiokeskuksen vastuulla, joka myöhemmin sulautettiin vuonna 2007 perustettuun Kosovo-ministeriöön. Juuri Kosovon koordinaatiokeskus oli

¹³⁷ S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 3, 26. ODS.

¹³⁸ S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 5. ODS.

¹³⁹ Esim. S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 17. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 13. ODS.

¹⁴⁰ Suomalainen & Karvinen 2008, 295–299; Merikallio & Ruokanen 2011, 579–586; Knoll 2009, 376.

vastuussa vuoden 2006 niin kutsutusta serbien palkkadirektiivistä, jolla Serbian hallitus vaati Kosovon hallinnossa työskenteleviä serbejä lopettamaan työnsä. Lopulta 60 prosenttia serbeistä jätti paikkansa Kosovon instituutioissa. Serbiyhteisöt saivat tukea myös serbialaisilta kansalaisjärjestöiltä ja Serbian ortodoksikirkolta. Serbien vaaliboikotit vuosina 2004 ja 2007 paikallis- ja parlamenttivaaleissa olivat omiaan lisäämään yhteiskunnan polarisoitumista edelleen.¹⁴¹ Serbian hallitus näki, että toiminta ja osallisuus Kosovon omissa instituutioissa nähtäisiin Kosovon tosiasiallisen itsenäisyyden tunnustamisena.¹⁴² Tämän vuoksi Belgrad pyrki pitämään kontrollin Kosovon serbien toiminnasta ja institutionaalista osallistumisesta mahdollisimman pitkälle itsellään.

Vaikka Belgradin toiminta nähdään pääasiallisena syynä serbien osallistumattomuuteen, myös YK:n järjestämä hallinto on saanut osakseen kritiikkiä. Esimerkiksi Anna Jarstad (2007) tuo artikkelissaan esille Venäjän näkökantaa tukevia argumentteja, joiden mukaan UNMIK:n rakentama poliittinen järjestelmä ei todella edistänyt monietnisyttä ja kansallisten ryhmittymien yhteistyötä. UNMIK:n luomat vallanjaonrakenteet oli luotu vuonna 1999 päätöslauselma 1244:n yhteydessä, jossa vastuu Kosovon poliittisen elämän järjestämisestä oli annettu UNMIK:lle. Ideaalitulanteessa vallanjako toteutetaan yhteisymmärryksessä sotivien osapuolten sopimuksella, ja viimeaikoina tämänkaltaisia onnistuneita rauhansopimuksia on nähty muun muassa Norsunluurannikolla, Burundissa ja Bosniassa. Kosovon kaltaisissa yhteiskunnissa, joissa etnisyys identiteetinmuodostajana määrittelee niin sosiaalista kuin poliittistakin toimintaa, sopimus pohjainen vallanjako toimii ratkaisuna tasoittamaan tietä kohti demokratiaa ja rauhaa.¹⁴³

Jarstadin mukaan Kosovon tapauksessa kansainvälinen yhteisö kuitenkin muodosti pakotetut vallanjaon rakenteet vuosien 1999–2001 aikana, jolloin UNMIK pyrki sovittamaan yhteen kolme eri poliittista järjestelmää¹⁴⁴. Järjestelyt poliittisten instituutioiden luomiseksi eivät tulleet Kosovon poliittisilta hallinnoilta vaan UNMIK:lta ilman osapuolten konsensusta ja sopimusta. Tässä prosessissa UNMIK kykeni yhdistämään kaksi albaanien poliittista hallintorakennelmaa, mutta serbien saaminen mukaan Kosovon keskushallinnon toimiin oli haastavaa, vaikka Kosovoon luotiin vaali järjestelmä, jossa vähemmistöille taattiin varsin laajat vähimmäisedustukset eri hallintoelimiin. Esimerkiksi parlamenttivaaleissa kaksikymmen-

¹⁴¹ Esimerkiksi vuoden 2004 vaaleja boikotoi lähes sata prosenttia Kosovon serbeistä. Balcer et. al. 2008, 60.

¹⁴² Jarstad 2007, 233.

¹⁴³ Jarstad 2007, 227, 232.

¹⁴⁴ Ibrahim Rugovan vuonna 1991 perustama Kosovon hallinto, KLA:n vuonna 1999 luoma väliaikaishallinto sekä serbien omat instituutiot, joita johdettiin Belgradista. Jarstad 2007, 232.

tä paikkaa sadasta oli varattu ei-albaanien edustajille, joista kymmenen paikkaa oli vielä erikseen määrätty serbeille. Tämän avulla pyrittiin vähemmistöjen äänestysaktiivisuuden lisäämiseen, sillä kiintiöpaikat lisättiin koko Kosovon kattavassa vaalipiirissä saatuihin paikkoihin. Myös esimerkiksi ministeri- ja puhemiespaikkoja varattiin ei-albaaneille.¹⁴⁵

Huolimatta vahvoista vähemmistökiintiöistä ja etenkin serbeille suosiollisista järjestelyistä, jotka paikoin johtivat jopa serbien yliedustukseen¹⁴⁶, erilliset ennalta määrätty vähimmäisedustukset eivät kannustaneet monietniseen yhteistyöhön ja monietnisten puolueiden syntyyn. Sen sijaan monoetnisten puolueiden muodostaminen oli kannattavampaa, sillä vähemmistöjä edustavan puolueen kiintiöpaikat lisättiin koko vaaleissa saatuihin paikkoihin. Yhden vaalipiirin järjestelmä ei myöskään edustanut koko maata kattavasti. Todellinen Kosovon enemmistön mielipideilmasto serbejä kohtaan ei myöskään ollut Jarstadin mukaan muuttunut, vaan albaanipoliitikot pyrkivät näyttämään kansainväliselle yhteisölle sen, mitä se halusikin nähdä.¹⁴⁷ Myös Aidan Hehir (2007) vahvistaa havainnot, joiden mukaan UNMIK:n luoma järjestelmä institutionalisoi ja ylläpiti etnistä identiteettiä keskeisenä määrittelevänä tekijänä Kosovon yhteiskunnassa.¹⁴⁸

Serbien osallistumattomuus oli siis monisyisempi ongelma, kuin ensivaikutelma antaa ymmärtää. Belgradin toimia palkkadirektiiveistä vaaliboikotteihin ja päällekkäisiin instituutiorekenteisiin ei kuitenkaan voi juuri muuten tulkita, kuin ilmiselvänä etnisen separaation lisäämiseen pyrkivänä toimintana. Belgradin ei myöskään voi katsoa olleen kovin huolestunut eteläisemmän Kosovon serbien tilasta, ja Serbien hallituksen masinoimat toimet ja vaatimukset statusneuvotteluiden edetessä vaikeuttivatkin etelän serbien elämää huomattavasti¹⁴⁹. Serbeillä oli varsin vahva vähimmäisedustus hallinnon joka tasolla, ja myös muiden vähemmistöjen laaja edustus oli taattu. Nämä seikat antavat oikeutusta niin UNMIK:n kuin Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain toistuville vaatimuksille Belgradin suuntaan serbien osallistumisen sallimiseksi.

¹⁴⁵ Riippuen hallituksen ministeripaikkojen lukumäärästä kaksi tai kolme niistä oli varattu ei-albaaneille, joista vähintään kaksi oli tarkoitettu serbeille. Esimerkiksi vuonna 2005 paikoista oli täytetty vain yksi, paluumuuton ministeripaikka. Parlamentin puhemiespaikossa oli myös serbipuolueelle varattu paikka. Jarstad 2007, 232–234.

¹⁴⁶ Muut vähemmistöt kokivat serbien saaneen liikaa etuoikeuksia silloisessa järjestelmässä. Nämä vähemmistöt myös kannattivat itsenäisyyttä ensisijaisena vaihtoehtona Kosovon tulevaisuuden statuksena. Jarstad 2007, 237.

¹⁴⁷ Jarstad 2007, 234–235, 237–239.

¹⁴⁸ Hehir 2007, 256–257.

¹⁴⁹ Statusneuvotteluissa oli mukana vain Ibar-joen pohjoispuolen serbejä, vaikka noin 60% Kosovon serbeistä asui joen eteläpuolella. Jarstad 2007, 237.

Toisaalta myös Serbian ja sitä kautta Venäjän näkökantoja voi paremmin ymmärtää tutkimmalla UNMIK:n luomaa poliittista järjestelmää, sillä myöskään se ei kannustanut etniseen liennytykseen ja monietnistien puolueiden perustamiseen. Määrätyt vähemmistökiintiöt ja laaja-alainen kolmannen osapuolen osallistuminen eivät edistäneet demokraattista vallanjakoa. Lisäksi serbit kokivat olevansa poliittisesti marginalisoituneita, joka johtui osin serbien kärsimästä väkivallasta alueilla, joilla he olivat vähemmistönä. Yhteiskunnan luottamuksen taso oli erittäin matalalla eivätkä Kosovon muut puolueet halunneet yhteistyöhön serbien kanssa. Tämä heikensi serbien todellisia vaikutusmahdollisuuksia Kosovon instituutioissa.

Luottamusta ei tuntunut löytyvän myöskään UNMIK:n toimintaan eikä etenkin organisaation tarjoamiin raportteihin Kosovon yhteiskunnan todellisesta tilasta. Silti Belgradin toimet estää serbien osallistuminen Kosovon instituutioihin eivät näytä Kosovon serbien etuja palvelevina. UNMIK:n luoma järjestelmä oli kuitenkin serbeille erittäin edullinen suhteessa heidän todelliseen väestönkokoonsa Kosovossa. Vaikka koko yhteiskunnan tasolla monietninen yhteistyö oli kaukana, serbit olisivat epäilemättä taanneet parhaiten omat intressinsä toimimalla Kosovon instituutioissa. Sen sijaan Serbian hallitus pyrki suojelemaan brittiedustaja Piercen sanoin ”omaa kovaa linjaansa” pitämällä kontrollin Kosovon serbi-alueilla itsellään ja syventämällä yhteiskunnan etnisiä jakolinjoja entisestään.

Turvallisuusneuvoston keskustelu serbien osallistumisesta suhteessa standardien täyttämiseen saikin osakseen kaksijakoisen suhtautumisen. Toisaalta UNMIK ja läntiset pysyvät jäsenmaat näkivät, ettei standardeja voitu täyttää ilman serbien osallistumista. Toisaalta serbit ja Venäjä näkivät, ettei serbien osallistuminen ollut mahdollista ja merkityksellistä, ennen standardien täyttämistä. Niin standardi- ja statusprosessin suhteen kuin serbien osallistumattomuuden ongelmankin lopputulos oli siis paradoksi.

2. STATUSPROSESSI KANSAINVÄLISEN JÄRJESTELMÄN PELINAPPULANA

Kosovon statusprosessia käsiteltäessä turvallisuusneuvostossa käytiin laajalti debattia siitä, mitkä kansainvälisen järjestelmän pelisäännöistä olivat Kosovon tapauksessa käyttökelpoisia. Pysyvien jäsenmaiden kannalta näkemyseroja syntyi statusratkaisun luonteesta, aikataulusta, kansainvälisen läsnäolon järjestämisestä sekä sovellettavista kansainvälisoikeudellisista periaatteista. Kosovon statusprosessin kannalta kansainvälisoikeudellisen järjestelmän periaatteet valtion muodostamisen osalta eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset, minkä vuoksi on ensin hyvä valottaa valtiostatuksen ja suvereniteetin kysymyksiä kansainvälisissä suhteissa.

Suvereniteetti ja valtiostatus kansainvälisissä suhteissa

Kosovon statusprosessissa keskeistä oli pysyvien jäsenmaiden ymmärrys kansainvälisen järjestelmän peruseriaatteista, kuten valtion suvereniteetista ja siihen liittyvistä toimintatavoista. Lisäksi olennaista oli se, mille perusteille tämä ymmärrys rakennettiin eli mitkä olivat ne keskeiset kansainvälisiä suhteita säätelevät periaatteet Kosovon statusprosessissa. Niin kutsutun lingvistisen käänteen¹⁵⁰ myötä kansainvälisten suhteiden historian tutkimuksessa on alettu kiinnittää huomiota muihinkin tekijöihin kuin eri toimijoiden motiiveihin, intresseihin ja yksittäisiin poliittisiin akteihin. Kohteeksi on otettu itse kansainvälinen järjestelmä sekä aikalaisten ymmärrys sitä ohjaavista keskeisistä käsitteistä. Keskeisiä ovat näin ollen merkitykset ja diskurssit kansainvälisessä järjestelmässä, jotka muiden kulttuuristen konstruktioiden tavoin ovat rakentuneet muuttuvien kulttuurisidonnaisten merkitysten, käsitysten ja konventioiden varaan. Suvereniteetti on koko nykyistä kansainvälistä politiikkaa ja kansallista ajattelua määräävä ja jäsentävä käsite ja näin ollen yksi kansainvälisten suhteiden historian keskeisimpiä tutkimuskohteita. Suvereniteetin käsitteeseen liittyy paljon historiallista vaihtelua sekä monitasoisia merkityksiä, jotka yhdistelevät niin poliittista ajattelua, filosofiaa kuin oikeudellista järkeilyäkin.¹⁵¹

Suvereniteetin idea on eurooppalaisen poliittisen diskurssin tuottama kulttuurinen käsite, jonka kautta on eri aikoina pyritty jäsentämään ja määrittämään vallan, valtion ja yhteiskunnan suhdetta toisiinsa. Suvereniteetti ilmaisee kaikkein korkeinta valtion olemassaolon as-

¹⁵⁰ Lingvistisellä käännteellä tarkoitetaan kielen ymmärtämistä toimintana eikä vain välineenä. Maailma ja todellisuus nähdään näin ollen kulttuurisesti ja historiallisesti kehittyneen merkitysjärjestelmän eli kielen kautta rakentuvana. Lehti 1997, 29.

¹⁵¹ Williams et. al. 2012, 96; Lehti 1997, 24, 29–32.

pektia sekä suhdetta toisiin valtioihin ja organisaatioihin. Suvereniteetin kautta valtio alettiin nähdä territoriaalisesti rajattuna alueena ja valtioiden väliset suhteet sekä ymmärrys kanssakäynnin yhteisistä pelisäännöistä muodostuivat. Modernin ajan myötä suvereniteetista on tullut koko poliittista todellisuutta organisoiva periaate, jonka kautta voidaan määritellä valtioiden olemassaolon edellytyksiä sekä valtion universaalia luonnetta. Kansan on katsottu hallitsevan itseään valtion kautta ja tämä on johtanut suvereniteetin siirtymiseen hallitsijalta kansalle sekä kansan määrittelemään moderniin valtioon. Suvereniteetista on tullut näin ollen myös kansan tärkein ominaisuus. Modernissa kansainvälisessä järjestelmässä suvereenin valtion suvereniteetti ei enää olekaan ollut sidottuna valtion kykyyn tuottaa omaa suvereniteettiaan, vaan sen on katsottu olevan samat kriteerit täyttävien valtioiden tasa-arvoinen ominaisuus. Suvereniteetin idea on luonut samankaltaisten valtioiden yhteisön, jolla ei ole ylempää ohjaavaa auktoriteettia. Tämä on johtanut tulkintaeroihin ja köydenvetoon toisaalta universaalien yksilöllisten oikeuksien sekä individualististen valtion oikeuksien välillä, mikä on vaatinut erilaisten säätelymekanismien kuten kansainvälisen oikeuden sekä diplomaattainstituutioiden kehittämistä.¹⁵²

Kansainvälisen oikeuden täysiä subjekteja ovat suvereenit valtiot ja useimmat valtioiden väliset kansainväliset järjestöt. Kansainvälisessä oikeudessa valtion kriteerit on jaettu alueellisiin, väestöllisiin, hallinnollisiin sekä toimintakyvyllisiin lähtökohtiin. Valtiolla tulee olla pysyvä ja määritelty alue, jolla asuu vakituinen väestö. Hallintavallan tulee olla organisoitua ja kyetä ylläpitämään määräysvaltaa kyseisellä alueella. Hallinnon tulee olla myös kykenevä muodostamaan suhteita muihin valtioihin ja toimia niiden kanssa tasavertaisuuden pohjalta. Tämä tarkoittaa, ettei valtio saa olla minkään toisen auktoriteetin määräysvallan alainen. Suvereenien valtioiden perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa alueellinen koskemattomuus ja rajojen muokkaus vain sopimuksen kautta sekä oikeus sisäiseen toimivaltaan yhteiskuntajärjestelmän ja kansallisen politiikan saralla.¹⁵³

Nykyaikaisen kansainvälisen oikeuden mukaan myös kansojen itsemääräämisoikeus on mukana valtion kriteereissä. Mikäli YK tunnustaa kansan itsemääräämisoikeuden, sillä on oikeus valtioon. Kansojen itsemääräämisoikeus tuli yhdeksi kansainvälisen oikeuden johtavaksi periaatteeksi 1960–1970-luvuilla entisten siirtomaiden itsenäistymisprosessien ja vuoden 1966 YK:n suurien ihmisoikeussopimusten myötä. Kansan täysimääräinen itsemääräämisoikeus sisältää kansan oikeuden valita ja hallinnoida sekä ulkoista statustaan että omaa yh-

¹⁵² Lehti 1997, 32–37; Williams et. al. 2012, 111–112; Krasner 2001, 42.

¹⁵³ Hannikainen 2014, 35–37; Ker-Lindsay 2012, 27–28.

teiskuntajärjestelmäänsä ilman muiden tahojen vaikutusta. Kansalta ei myöskään missään olosuhteissa saa riistää sen omia elinehtoja. Käytännössä esimerkiksi YK:n ihmisoikeussopimusten artiklojen merkitys on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, sillä se ei määrittele kansaa yksiselitteisesti.¹⁵⁴

Kansojen itsemääräämisoikeuden ja valtioiden suvereniteetin välillä on ollut pitkään ratkaisematon ristiriita, jonka vuoksi erilaisia periaatteita on kehitetty kansainväliseen oikeuteen vastaamaan etenkin väestön oikeuksien turvaamiseen sekä alueiden haluun irtautua valtiosta. Kansainvälinen oikeus ei suoraan puolla eri alueiden irtautumisia valtioista, mutta se ei myöskään kiellä sitä ehdottomasti. Irtautuminen ei ole poissuljettu silloin kun jonkin väestönsan sorto käy sietämättömäksi, jolloin yhdessä pysyminen olisi kohtuutonta. Myös, mikäli emävaltio on sekasortoisessa tilanteessa ja kykenemätön ylläpitämään alueellista yhtenäisyyttä sekä jos jokin alueellinen vapautusliike saa kansan tuella täytettyä valtion kriteerit, voidaan alueen irtautumisen legitimiys tunnustaa.¹⁵⁵

Kosovon kannalta olennaisia olivat myös humanitaarisen intervention ja suojeluvastuun periaatteet. Humanitaarisen intervention tarkoituksena on suojella kohdevaltion hengenvaarassa olevaa väestöä aseellisen toiminnan kautta. Lähtökohtaisesti YK on ollut humanitaarisen intervention ajatusta vastaan, sillä sen väärinkäytön mahdollisuus on suuri. Kosovon ja Ruandan esimerkit ovat kuitenkin vahvistaneet argumentteja periaatteen puolesta. Humanitaariseen interventioon liittyen valtioiden suojeluvastuun periaate on noussut kansainvälisessä oikeudessa haastamaan valtioiden suvereniteettia. Jokaisella valtiolla on periaatteen mukaan velvollisuus suojella alueensa väestöä, ja tarvittaessa kansainvälisen yhteisön on reagoitava suojeluvastuun loukkauksiin riittävän tehokkaasti. Suojeluvastuun yhteydessä etenkin niin sanottu korjaava irtautuminen¹⁵⁶ on haastanut perinteisiä ajatusmalleja alueiden irtautumisesta ja valtioiden tunnustamisista. Korjaavan irtautumisen kannalta keskeistä on se, että irtautumalla alueen väestön sorto saadaan loppumaan ja ihmisoikeuksien tilanne kohenee. Vaikka tämänkaltaisen ajattelu on vallannut alaa, ei sillä ole varsinaisia kansainvälisoikeudellisia perusteita. Suojeluvastuun ja korjaavan irtautumisen yhteydessä on törmätty ongelmiin niiden perusteiden ja kriteerien määrittelemisestä.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Hannikainen 2014, 35, 99–100.

¹⁵⁵ Hannikainen 2014, 101–102.

¹⁵⁶ Remedial secession (eng.).

¹⁵⁷ Ker-Lindsay 2012, 37; Hannikainen 2014, 90–91.

Valtiostatuksen kannalta keskeisiä eivät ole vain kansainvälisen oikeuden edellyttämät valtion kriteerit, vaan käytännön kannalta olennaisia ovat muiden valtioiden tunnustukset valtiostatukselle. Laillista näkökulmaa haastaakin tunnustuskeskeinen näkökulma, jonka mukaan valtioksi tullaan muiden valtioiden tunnustusten kautta. Sellaisella yhteisöllä, jonka tunnustaa vain pieni joukko muita valtioita, ei ole käytännön edellytyksiä nauttia kansainvälisen oikeuden subjektin asemasta. Tunnustaminen ei siis kerro vain sitä, miten valtiot hyväksyvät toisensa maailmassa, vaan myös sitä, miten ne määrittelevät koko suvereenieihin valtioihin perustuvan poliittisen järjestelmän. Tunnustaminen onkin vain valtioille varattu oikeus, vaikka esimerkiksi kansainvälisillä organisaatioilla kuten YK:lla voi olla keskeinen rooli tunnustuksen saamisessa.¹⁵⁸

Tunnustus voidaan ilmaista eri tavoin kansainvälisessä kanssakäymisessä. *De jure* -tunnustamisella valtio tunnustaa toisen valtion, joka täyttää edellytykset täyteen tunnustukseen esimerkiksi pysyvien suhteiden ja stabiilin alueen osalta. *De facto* -tunnustamista käytetään silloin, kun edellytyksiä *de jure* -tunnustamiselle ei ole. Valtio voidaan myös tunnustaa avoimesti ilmaistulla tunnustuksella tai epäsuorasti omien toimien kautta.¹⁵⁹

Kosovon statusprosessissa itsenäisyyden tunnustamisen lisäksi tunnustamattomuus ja tunnustusten estäminen näyttelivät merkittävää osaa. Tunnustamattomuuteen liittyy paljon muitakin tekijöitä, kuin vain halu valtion yhtenäisyyden säilyttämiseen. Niin taloudellisten, historiallisten, kulttuuristen kuin maailmanpoliittistenkin syiden voidaan katsoa vaikuttavan maiden päätöksiin olla tunnustamatta valtioita sekä hidastaa tunnustusten saamista eikä yhtä ainoaa tekijää voida yleensä eritellä ainoaksi syyksi. Serbialle Kosovon tapauksessa keskeisiä olivat historiallis-kulttuuriset tekijät, joihin liittyi vahva uskonnollinen pohjavire¹⁶⁰. Taloudelliset tekijät eivät puolestaan olleet Kosovossa merkittäviä, sillä alue oli jo Jugoslavian aikana valtakunnan köyhimpiä ja edelleen Kosovo olisi Serbialle ennemmin taloudellinen taakka kuin mahdollisuus. Serbian ohella Venäjän kannalta tunnustamattomuuden keskeiseksi motiiviksi voi nostaa tunnustamisen vaikutukset maailmanpolitiikkaan ja muiden konfliktialueiden irtautumisen ehkäisyyn. Myös epäoikeudenmukaisuuden tunne siitä, miten ja missä olosuhteissa Kosovo irtautui oli keskeistä.¹⁶¹

¹⁵⁸ Ker-Lindsay 2012, 1–6, 16; Hannikainen 2014, 36.

¹⁵⁹ Ker-Lindsay 2012, 8–11.

¹⁶⁰ Uskonnollisia argumentteja pyrittiin kuitenkin välttämään, sillä kristinuskon ja islamin vastakkainasettelu olisi johtanut arabimaiden vahvaan tukeen albaaniosapuolelle. Esimerkiksi geopolittiset argumentit olivat näin ollen käyttökelpoisempia. Ker-Lindsay 2012, 80–81.

¹⁶¹ Ker-Lindsay 2012, 60–69.

Tunnustusten ja sen myötä tunnustamattomuuden kannalta merkittävää on maailmanpolitiikan johtovaltioiden toiminta asenteiden muokkaajina. Näiden valtioiden tunnustuksia voidaan pitää jopa merkittävimpinä kuin virallisia valtion tunnusmerkkejä. Tässä suhteessa turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat ovat avainasemassa, ja YK onkin toiminut niin sanotun valtioiden ”tunnustamispelin” tärkeimpänä areenana. Yhdysvallat on ollut vaikutusvaltaisimman ja Kosovon kannalta keskeisimmin viidestä pysyvästä jäsenmaasta. Maa on toiminut aktiivisesti tunnustusten saamiseksi tekemällä painavia suosituksia, mutta ilman virallista painostusta. Venäjällä on myös ollut suuri vaikutusvalta ja maa on ollut aktiivinen estääkseen muiden maiden tunnustukset Kosovon itsenäisyydelle. Venäjän paine on estänyt ainakin muutaman maan tunnustukset mukaan lukien esimerkiksi Armenian ja Bangladeshin. Viime vuosina myös Kiinan rooli on kasvanut ja sitä ei ole syytetty missään vaiheessa ristiriitaisista toimista valtioiden suvereniteettikysymysten yhteydessä. Kiinan tuki Serbian alueelliselle koskemattomuudelle oli olennaista myös Kosovon statusprosessissa. Turvallisuusneuvoston kaksi EU-maata Iso-Britannia ja Ranska ovat edesauttaneet tunnustusten saamista Yhdysvaltain tavoin.¹⁶²

Statusprosessin eteneminen

Toisena laajempaan teemaan turvallisuusneuvoston kokouksissa tuli esille Kosovon tulevaisuuden statuksen määrittäminen ja siihen liittyvän prosessin ratkaisun pohjana käytetyt periaatteet. Statusprosessi oli päätetty aloittaa vuoden 2005 lopulla ja sen johtoon oli turvallisuusneuvoston suostumuksella nimitetty Martti Ahtisaari. Hänen Wieniin perustamansa UNOSEK alkoi työskennellä välittömästi statusratkaisun löytämiseksi.¹⁶³

Kontaktiryhmä antoi Ahtisaaren työn tueksi niin sanotut ohjaavat periaatteensa¹⁶⁴. Niiden mukaan tulevan ratkaisun tuli vahvistaa alueellista turvallisuutta ja vakautta sekä olla edellisen päätöslauselman 1244:n mukainen. Tämä tarkoitti Kontaktiryhmän mukaan sitä, ettei Kosovo palaakaan vuotta 1999 edeltäneeseen tilaan, Kosovon alueeseen ei tehtäisi muutoksia eikä Kosovoa liitettäisi mihinkään toiseen valtioon tai valtiounioniin. Tämän lisäksi Kosovon naapureiden alueellista koskemattomuutta ja sisäistä vakautta kunnioitettiin. Lopullinen

¹⁶² Ker-Lindsay 2012, 109–117, 131–132.

¹⁶³ Ker-Lindsay 2009, 25–27.

¹⁶⁴ Guiding Principles of the Contact Group.

statusratkaisu tuli olla turvallisuusneuvoston vahvistama ja etenkin Kosovon tulevaisuus Euroopan yhteydessä oli taattava.¹⁶⁵

Suorat neuvottelut osapuolten välillä alkoivat 20. Helmikuuta 2006. Serbian neuvotteluase-
ma oli prosessin alkuvaiheessa melko heikko, sillä se ei ollut kyennyt tuomaan kenraali Rat-
ko Mladicia¹⁶⁶ Haagiin tuomiolle ja etenkin maan EU-suhteet olivat tämän myötä järkky-
neet. Lisäksi Serbia ja Montenegro oli päättänyt järjestää kansanäänestyksen vuonna 2003
perustetun valtioliiton jatkosta vuoden 2006 toukokuussa. Irtautuessaan Montenegron ta-
paus tukisi myös Kosovon vaatimuksia. Serbia ei myöskään katsonut hyvällä sitä, että Pris-
tinan neuvotteluryhmää johti laajaa suosiota nauttinut sotilasjohtaja Agim Çeku. Çeku oli
muun muassa etsintäkuulutettu Serbiassa mahdollisista sotarikoksista Kroatian armeijan
palveluksessa 1990-luvulla. Odotusten vastaisesti hän kuitenkin ajoi alusta asti monietnistä
valtiota.¹⁶⁷

Ahtisaari esitteli neuvotteluprosessin edistymistä vuoden 2006 aikana turvallisuusneuvostol-
le pariin otteeseen suljetuissa kokouksissa¹⁶⁸. Statusneuvotteluissa ei kuitenkaan juuri edis-
tytty, minkä vuoksi huomio kääntyi kansainväliselle areenalle. Venäjä ilmoitti vastustavansa
kaikkia ei-neuvoteltuja päätöksiä, jotka eivät olleet molempien osapuolten hyväksymiä. Täs-
sä vaiheessa oli jo esillä Venäjän mahdollinen halukkuus käyttää tarvittaessa veto-oikeutta
turvallisuusneuvoston äänestyksessä. Putin ilmoitti jopa ettei nähnyt Kosovon tapauksessa
mitään eroa verrattuna Etelä-Ossetiaan ja Abhasiaan.¹⁶⁹

Vuoden 2006 syyskuussa vahvistettiin Ahtisaaren virallisen statusehdotuksen toimittaminen
saman vuoden loppuun mennessä. Tilanne sai kuitenkin pian uuden käänteen, sillä asiainlai-
taan tyytymätön Serbian parlamentti omaksui uuden perustuslain syyskuun 30. päivänä¹⁷⁰ ja
tässä uudessa perustuslaissa Serbia vahvisti Kosovon erottamattomaksi osaksi valtiotaan.
Ahtisaari ymmärsi, että uuden perustuslain vaatimien kansanäänestyksen sekä uusien vaali-
en takia statusehdotuksen julkistamista oli siirrettävä vuoden 2007 puolelle. Pristinan ja joi-

¹⁶⁵ S/2005/709. Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, annex. ODS.

¹⁶⁶ Ratko Mladic (s. 1943) oli Bosnian serbiarmeijan johtaja Bosnian sodan aikana. Allcock et al. 1998, 178.

¹⁶⁷ Ker-Lindsay 2009, 33–34.

¹⁶⁸ S/PV 5485th meeting, 13.7.2006, ODS; S/PV 5531st meeting, 22.9.2006, ODS.

¹⁶⁹ Ker-Lindsay 2009, 43.

¹⁷⁰ Tämä oli seurausta Montenegron itsenäistymisestä aiemmin kesällä.

denkin turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden ollessa tyytymättömiä tähän YK:n pääsihteeri Kofi Annan jatkoi Ahtisaaren mandaattia YK:n edustajana puolella vuodella.¹⁷¹

Lokakuun 2006 kansanäänestyksessä 97 prosenttia serbialaisista kannatti uutta perustuslakia äänestysprosentin ollessa 55. Belgrad näki tämän omien vaatimustensa oikeutuksena Kosovon suhteen. Kansainvälisesti uusi perustuslaki nähtiin myös Serbian demokraattista kehitystä vahvistavana lukuun ottamatta sen klausuuleja Kosovoa koskien. 21. tammikuuta järjestettiin parlamenttivaalit, jossa suurimmaksi puolueeksi nousi oikeistolainen nationalistipuolue SRP.¹⁷²

Serbian vaalien jälkeen 2. helmikuuta 2007 Martti Ahtisaari julkisti oman ehdotuksensa luonnoksen Kosovon statusratkaisuksi, joka tunnetaan paremmin Ahtisaari-suunnitelmana. Suunnitelman keskeisin sisältö tiivistyi siihen, että Kosovon integroiminen takaisin Serbiaan olisi tuhoon tuomittu. Kahdeksan vuotta erillishallinnossa oli saanut aikaan sen, ettei Serbia ollut enää aikoihin hallinnoinut koko Kosovon aluetta. Myöskään kansainvälisen yhteisön väliaikaishallinto UNMIK ei ollut suunnitelman mukaan kestävä toimija pitkällä aikavälillä, vaikka kansainvälistä läsnäoloa tarvittiinkin kehityksen ja vähemmistöoikeuksien turvaamiseksi. Kosovon epävarma status oli haitaksi alueen taloudelliselle kehitykselle ja statusratkaisun tuli olla suunnitelman mukaan täysin uniikki ilman ennakkotapausluonnetta. Ahtisaari-suunnitelmaa ylistettiin laajalti ihmisoikeusasiantuntijoiden joukossa, sillä sen sanottiin olevan yksityiskohtaisin ja hienostunein vähemmistöoikeuksien ja monietnisyyden takaamisen rakennelma, joka oli saavutettu kansainvälisessä diplomatiassa. Kaikki statusprosessin osapuolet kuitenkin ymmärsivät, että edellä kuvatut tekijät tarkoittivat käytännössä Kosovon itsenäisyyttä.¹⁷³

Lopullisten neuvottelujen oli määrä tapahtua julkistetun suunnitelman pohjalta 13. helmikuuta, mutta Belgrad vaati lisää aikaa uuden parlamentin ja hallituksen kokoamiseksi. Niin Ahtisaari kuin Kosovon albaanitkin olivat tästä raivoissaan ja toistivat, ettei aika ratkaisisi tätä ongelmaa. Silti neuvotteluja siirrettiin Belgradin korkean tason EU-vierailuiden vuoksi, mikä aiheutti levottomuuksia niin Pohjois-Kosovon Mitrovicassa kuin pääkaupunki Pristinassakin. Neuvotteluja jatkettiin lopulta 21. helmikuuta lähtien aina 10. maaliskuuta saakka

¹⁷¹ Ker-Lindsay 2009, 45–46.

¹⁷² Serbian Radical Party. Puolueen johtaja Tomislav Nikolic nousi parlamentin puhemieheksi. Nikolic oli entinen Milosevicin liittolainen, jonka ultranationalistinen näkemys ajoi ennemmin integraatiota Venäjän kuin EU:n kanssa. Perritt 2010, 171; Ker-Lindsay 2009, 47–48, 52–53.

¹⁷³ Perritt 2010, 163–167; Ker-Lindsay 2009, 55.

tuloksetta. Kosovon neuvotteluryhmä ei hyväksynyt mitään muuta vaihtoehtoa kuin itsenäisyyden, mikä puolestaan oli täysin poissuljettu vaihtoehto serbeille. Näin ollen Ahtisaari joutui julistamaan kolmentoista kuukauden neuvotteluprosessin umpikujaksi. Belgradin välit YK:hon huononivat myös tänä aikana huomattavasti, ja kovia sanoja sinkoili alkuvuoden 2007 aikana puolin ja toisin. Serbit ilmaisivat avoimesti vastenmielisyytensä YK:n roolille Kosovon statusprosessissa ja syyttivät Ahtisaarta YK:n edustajana valmiiksi asetetun päämäärän eli itsenäisyyden ajamisesta ottamatta lainkaan huomioon Belgradin toiveita. Myös Venäjä tuki Serbian näkemyksiä.¹⁷⁴

Lopullinen suunnitelma lähetettiin YK:n pääsihteerille 15.3.2007, jonka jälkeen Venäjä ja Serbia ilmaisivat heti tyytymättömyytensä prosessiin ja vaativat uusien neuvottelujen aloittamista. Venäjän ulkoministeri Sergei Lavrov jopa kehotti Ahtisaarta eroamaan ja uuden edustajan ottamista mukaan. Näiden kommenttien jälkeen Venäjän kannasta ei enää ollut epäselvyyttä; Venäjä kannatti vankkumattomasti Serbiaa. Samalla myös Venäjän ja YK:n suhde huononi, mikä näkyi etenkin turvallisuusneuvoston maaliskuun 19. päivän suljetun kokouksen jälkeen¹⁷⁵. Läntisten pysyvien jäsenmaiden johdolta Ahtisaari sai kuitenkin täyden tuen, eivätkä ne nähneet uusien neuvottelujen olleen tarpeellisia.¹⁷⁶

Pääsihteeri esitteli virallisen stusehdotuksen turvallisuusneuvostolle 26. maaliskuuta, jota hän myös henkilökohtaisesti tuki. Ehdotuksen mukana tuli myös Ahtisaaren lausunto, jonka mukaan Kosovon palauttaminen Belgradin hallinnan alle ei olisi ollut mahdollista ilman laajamittaista väkivaltaa. Käytännössä itsenäinen Kosovo oli siis ainut kestävä tie kohti poliittisesti ja taloudellisesti vakaata Kosovoa. Vain tuntien kuluttua stusehdotuksen julkistamisesta Ison-Britannian, Ranskan, Saksan ja Yhdysvaltain hallitukset vahvistivat suunnitelman hyväksymisen. Serbia ja Venäjä tyrmäsivät ehdotuksen, vaikka etenkin Venäjä pyrki pysymään vielä avoimena stusehdotuksen suhteen. Venäläisedustaja Churkinin mukaan kaikkien osapuolten tuli kerätä mahdollisimman paljon tietoa ennen lopullisen ratkaisun tekemistä. Tämän saavuttamiseksi Venäjä esitti niin sanottua Kosovo-missiota Belgradiin ja Pristinaan, jonka tavoitteena oli kerätä tarkkaa ja ajankohtaista tietoa Kosovosta. Kansainvälisistä erimielisyyksistä huolimatta Pristina juhli ja näki, että edellytykset itsenäisyydelle olivat olemassa etenkin tärkeimpien läntisten maiden tuen myötä. Suunnitelmia uuden pe-

¹⁷⁴ Ker-Lindsay 2009, 54–55, 58–61.

¹⁷⁵ Venäläisedustaja Vitali Churkin oli avoimen raivoissaan UNMIK:n edustajan näkemyksien johdosta. Hänen mukaansa erityisedustaja oli ylittänyt mandaattinsa ja pitänyt istunnossa vain itsenäisyyttä puoltavan seremonian. Ker-Lindsay 2009, 63–64.

¹⁷⁶ Ibid.

rustuslain, ulkoministeriön, lähetystöjen, lipun ja armeijan osalta oli jo tehty ennakkoon. Moni serbi menetti tässä vaiheessa uskonsa tulevaisuudestaan alueella ja lähti Kosovosta.¹⁷⁷

Venäjän ehdotus turvallisuusneuvoston Kosovo-missiosta hyväksyttiin huhtikuun alussa. Serbia ja Venäjä kokivat tämän voittona ja takeena uusille neuvotteluille. Serbia ilmoitti myös aloittavansa diplomaattisen kampanjan turvallisuusneuvoston vaihtuvien jäsenmaiden taivuttelemiseksi puolelleen. Yhdysvallat puolestaan kannatti edelleen avoimesti Kosovon itsenäisyyttä. Viisitoista turvallisuusneuvoston edustajaa aloitti työnsä ajantasaisen tiedon keräämiseksi 24. huhtikuuta 2007. Belgradissa Kosovolle ehdotettiin laajaa autonomiaa, joka takaisi lainsäädännöllisen, hallinnollisen ja oikeudellisen vallan Kosovon instituutioille lukuun ottamatta raha- ja ulkopoliittikkaa sekä ulkorajojen valvontaa. Lisäksi Kosovon alue olisi demilitarisoitu kansainvälisen valvonnan alla. Pristinassa puolestaan albaanit esittivät yksiselitteisen kannan itsenäisyytensä puolesta. Julkisuuteen oli myös alkanut tihkua tietoja, joiden mukaan jotkin pysyvät jäsenmaat olivat alkaneet luonnostella päätöslauselmaa Kosovoa koskien. Kosovo-mission raportti esiteltiin turvallisuusneuvostolle 2.5.2007.¹⁷⁸

Kosovo-mission raportin myötä Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat julkistivat oman päätöslauselmaehdotuksensa turvallisuusneuvostolle 11. toukokuuta, jossa maat esittivät oman näkemyksensä Kosovon tulevaisuudesta mission keräämien faktojen pohjalta. Päätöslauselmaehdotus perustui niin sanotuille kolmentoista kohdan periaatteille, joiden tarkoituksena oli mahdollistaa Venäjän perääntyminen kasvojaan menettämättä. Periaatteiden mukaan Kosovon itsenäisyyttä ei olisi tunnustettu heti, vaan olisi annettu Pristinalle mahdollisuus ensin julistautua itsenäiseksi. Lisäksi Ahtisaari-suunnitelma olisi laitettu täytäntöön YK:n peruskirjan 7. luvun mukaisesti omassa historiallisessa kontekstissään. Päätöslauselman eteneminen tyssäsi kuitenkin Venäjän vastustukseen. Kesän 2007 aikana päätöslauselmaehdotukseen tehtiin muutoksia neljään otteeseen, mutta Venäjä ei lopulta hyväksynyt yhtäkään niistä, vaikka viimeisimmässä ei ollut periaatteessa mitään, mitä Venäjä ei olisi hyväksynyt.¹⁷⁹ Venäjän toiminta vahvistaa viimeistään tässä vaiheessa käsitystä siitä, ettei sen vastustus Kosovon statuskysymyksessä liittynyt pääasiassa itse prosessiin, vaan kumpusi maan muista kansainvälispoliittisista intresseistä.

¹⁷⁷ Ker-Lindsay 2009, 64–66.

¹⁷⁸ Ker-Lindsay 2009, 67–70.

¹⁷⁹ Balcer et. al. 2008, 73; Perritt 2009, 174.

Päätöslauselmaehdotusten toistuvien kaatumisten myötä tuli yhä selvemmäksi, ettei turvallisuusneuvosto tarjonnut tehokasta päätöksenteon areenaa Kosovon statusratkaisulle. Samalla tyssäsivät Ahtisaari-suunnitelmaa koskeneet neljän kuukauden neuvottelut. Kansainväliselle yhteisölle tuli näin ollen selväksi uusien neuvottelujen tarve niin Kontaktiryhmässä kuin Belgradin ja Pristinan välillä. Läntisten pysyvien jäsenmaiden vetäytyminen nähtiin jälleen Belgradissa ja Moskovassa voittona. 23. heinäkuuta pidetyn EU-ulkoministerikokouksen myötä esitettiin kuitenkin idea niin sanotusta Troikasta, jonka oli määrä alkaa johtaa neuvotteluja Kosovon statuksesta. Yhdysvallat ja Venäjä hyväksyivät ehdotuksen Kontaktiryhmässä ja uudet neuvottelut julistettiin alkaneeksi YK:n siunauksella 1. elokuuta 2007. Troikan neuvottelijoina toimivat niin EU:n, Yhdysvaltain kuin Venäjänkin kokeneet diplomaatit¹⁸⁰, kun Martti Ahtisaari ja UNOSEK asetettiin neuvoa-antavaan rooliin. Kontaktiryhmän tuli raportoida neuvottelujen edistymisestä joulukuun kymmenenteen päivään mennessä.¹⁸¹

Yhdysvaltain suhtautuminen Kosovon statusprosessiin oli selvä heti Troikka-neuvottelujen alusta alkaen. Maa oli valmis tunnustamaan itsenäisyyden yksipuolisesti, mikäli tuloksia ei saatu joulukuuhun mennessä. EU ei ollut aluksi kykenevä muodostamaan yhtenäistä linjaa Kosovon kysymykseen ja paljon riippui erityisesti Saksan suhtautumisesta. Saksa oli vuoden 2007 aikana epäroinyt YK:n ohittamista itsenäisyysasiassa, mutta loppuvuodesta Saksan tuki myös yksipuolisille toimille kasvoi. Näin ollen keskeiset EU-maat alkoivat olla samassa veneessä asian suhteen. EU:n kannan selkeytyessä Venäjä ilmoitti valmiutensa tunnustaa Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyydet ja varoitti yksipuolisten toimien arvaamattomista seurauksista. Myös Venäjän suhteet Yhdysvaltoihin olivat viilenemässä etenkin uuden ohjuspuolustusjärjestelmän suunnitelmista johtuen. Koko Troikka-neuvottelujen ajan Pristinan ja Belgradin neuvotteluasemat pysyivät kuitenkin muuttumattomina. Belgrad tarjosi laajan autonomian malliaan Pristinan ollessa hyväksymättä mitään muuta kuin itsenäisyyden.

182

Pian viimeisen marraskuun Troikka-kokouksen jälkeen Kosovon albaanit ilmoittivat, että itsenäisyysjulistus tultaisiin antamaan piakkoin. Pristina lupasi konsultoida EU:ta ja Yhdysvaltoja asian tiimoilta, ettei mikään prosessin käänne tulisi yllätyksenä. Serbian hallitus il-

¹⁸⁰ Yhdysvaltain erityislähettiläs Frank Wisner, Saksan Ison-Britannian suurlähettiläs Wolfgang Ischinger sekä Venäjän Balkan-diplomaatti Aleksandr Botsan-Kharchenko. Ker-Lindsay 2009, 82.

¹⁸¹ Perritt 2010, 183–184, 191–193; Ker-Lindsay 2009, 80–82.

¹⁸² Ker-Lindsay 2009, 83–85, 89–90.

maisi vastustuksensa välittömästi ja pääministeri Kostunican läheinen avustaja väläytti jopa peruskirjan tarjoamaa oikeutusta sodalle keinona puolustaa kansallista suvereniteettia. Vaikka Serbian valtionjohto tuomitsi lausunnon, huoli Serbian toimista kasvoi. Pääsihteeri sai lyhyehkön raportin 7. joulukuuta, jonka keskeinen viesti oli, ettei merkittävää edistystä ollut tapahtunut. Heti raportin toimittamisen jälkeen myös Troikan sisäinen yhtenäisyys murtui ja näkemyserot saivat aikaan julkista syyttelyä.¹⁸³

EU keskittyi Troikka-neuvottelujen jälkeen oman EU-missionsa organisoimiseen. Yksipuolisen itsenäisyysjulistuksen myötä UNMIK olisi käytännössä alueella voimaton. EU yritti houkutella Serbiaa mukaan prosessiin nopeuttamalla maan EU-jäsenyyttä, mutta turhaan. Myös Venäjä syytti EU:ta YK:n arvovallan vesittämisestä ja etnisen separatismien tukemisesta. 19.12.2007 turvallisuusneuvosto kokoontui käsittelemään Troikka-raporttia kuitenkin ilman tulosta. Kokousta seurasi EU:n ja Yhdysvaltain yhteinen lausunto Kosovosta, jonka mukaan osapuolten näkemyserot Kosovosta olivat sovittamattomat ja lisäneuvottelut eivät toisi asiaan mitään muutosta. Näin ollen neuvotteluratkaisun tie oli käyty loppuun. Silti *status quo* oli kestävä. Lausunto vahvisti myös EU:n roolin alueella ja Kosovon statuksen *sui generis* -luonteen. Kahden vuoden YK:n alainen neuvotteluprosessi tuli näin päätökseen.¹⁸⁴

Kosovon parlamentti julisti lopulta itsenäisyyden 17.2.2008. Belgrad kiisti itsenäisyysjulistuksen odotusten mukaisesti heti laittomana, mutta uumoillut levottomuudet eivät toteutuneet Kosovossa. Sitä vastoin Belgradissa syntyi laajoja mellakoita, joissa tuhoamisen kohteena olivat niin suurlähetystöt, ulkomaiset TV-ryhmät kuin McDonald's ketjun ravintolat. Samana päivänä itsenäisyyden tunnustivat Yhdysvallat, Iso-Britannia ja Ranska. EU:n ulkoministerikokous aiheen tiimoilta päätti, että jäsenmaat saivat itse päättää tunnustamisesta kansallisen käytännön ja laillisten normien mukaisesti. Pian tunnustuksia seurasi muun muassa Albania, Turkilta, Unkarilta, Saksalta, Norjalta ja Baltian mailta. Tunnustamisesta kieltäytyivät heti Venäjä, Kiina, Romania, Espanja, Kypros sekä Georgia. Levottomuudet jatkuivat muutamia päiviä Serbiassa ja ne levisivät myös Pohjois-Kosovon alueelle. Venäjä uhkasi jopa voimankäytöllä, mikäli NATO ylittäisi päätöslauselma 1244:ssä määritellyn mandaattinsa¹⁸⁵. KFOR:n läsnäolo Pohjois-Kosovossa kuitenkin näytti tehokkaasti hillitse-

¹⁸³ Ker-Lindsay 2009, 94–96.

¹⁸⁴ Ker-Lindsay 2009, 98–100.

¹⁸⁵ Myöhemmin Venäjän NATO-lähettiläs Dmitry Rogozin kuitenkin sanoi, ettei Venäjä aikunut lähteä sotajalalle NATO:n kanssa Kosovon takia. Venäjän sotilaallista puuttumista ei tosin odotettukaan sillä, vaikka

vän Belgradin kannustaman väkivallan leimahtamista. Sekä Venäjän että Serbian toimet näyttivätkin rajoittuvan pitkälti teräviin sanoihin ja lähettiläiden takaisinkutsuihin.¹⁸⁶

Belgrad päätti heti Kosovon itsenäistymisen jälkeen pitäytyä rauhanomaisissa keinoissa itsenäisyyden kiistämisessä. Serbian hallitus aloitti erittäin aktiivisen lobbausprosessin, joka pyrki muiden valtioiden tunnustusten pysäyttämiseen ja laajemman kansainvälisen hyväksynnän estämiseen. Lopulta yleiskokous vahvisti Yhdysvaltain vastustaessa Serbian pyynnön Kansainväliselle tuomioistuimelle tutkia Kosovon itsenäisyysjulistuksen yhtenevyys kansainvälisen oikeuden kanssa 8. lokakuuta 2008.¹⁸⁷

2.1. *Sui generis* vai ennakkotapaus?

Yksi keskeisimpiä turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden näkökantoja jakaneita tekijöitä Kosovoa käsittelevissä kokouksissa oli Kosovon statusratkaisun luonne. Kädenväentöä käytiin siitä, pitikö Kosovo nähdä puhtaasti ainutlaatuisena tapauksena omassa historiallisessa kontekstissään vai oliko sen osana olla ennakkotapauksena muille samankaltaisille tilanteille maailmalla. Mikäli Kosovolle annettaisiin sen itsenäisyys, voisivatko separatistit ympäri maailmaa tukeutua Kosovon esimerkkiin omien vaateidensa kanssa?

Oli esitetty, että Kosovon esimerkki voisi rohkaista esimerkiksi baskeja Espanjassa, Quebeciä Kanadassa, tamileja Sri Lankassa sekä Venäjälle tärkeistä alueista Etelä-Ossetiaa, Abhasiaa ja Tšetšeniaa irtautumaan. Itsenäisyyden puolustajat kuitenkin näkivät Kosovon olevan lujasti kiinni historiassaan Jugoslavian väkivaltaisen hajoamisen kontekstissa, eikä se näin ollen asettunut ennakkotapaukseksi. Kosovon tapaus oli *sui generis*, erityinen, kun taas vastapuoli näki asian nimenomaan kansainvälisen oikeuden ennakkotapauksena.¹⁸⁸

Venäjä otti turvallisuusneuvoston kokouksissa aktiivisesti esille Kosovon statusratkaisun universaalin luonteen. Muun muassa helmikuussa 2006 Venäjän edustaja Denisov korosti, ettei Kosovon tilanne ollut ainutlaatuinen. Siksi kansainvälisten toimijoiden ei tullut käyttää kaksoisstandardeja ongelmien ratkaisuun. Venäläisedustajat painottivat läpi turvallisuusneu-

maalla olisi ollut sotilaalliset resurssit Serbian auttamiseksi, ei se olisi saanut niitä tehokkaasti perille. Perritt 2009, 219.

¹⁸⁶ Perritt 2010, 211, 217–219.

¹⁸⁷ Ker-Lindsay 2011, 3–4.

¹⁸⁸ Muharremi 2008, 433.

voston kokousten Kosovon tapauksen vaikutusta muiden kriisien hoitoon. Syyskuun 2006 kokouksessa Venäjän edustaja Churkin sanoi, että yksipuolinen ja pakotettu päätös loisi kokonaisuudessaan negatiivisen sävyn kansainvälisten kriisien ratkaisuun.¹⁸⁹ Venäjän presidentti Putin toi tämän näkemyksen esiin useaan otteeseen myös julkisuudessa.¹⁹⁰

Vuonna 2006 Venäjän ulkoministerin Sergei Lavrovin ulkopolitiikan prioriteetti numero yksi oli Afganistan ja Lavrov oli aluksi myöntäväinen tunnustamaan Kosovon tapauksen *sui generis* -luonteen. Kahden miljoonan asukkaan Kosovo, joka ei asettanut suoraa strategista vaaraa Venäjälle, näyttäytyi vähäpätöisempänä ongelmana, kuin esimerkiksi Afganistan tai Kaukasus. Kosovolla oli kuitenkin suora vaikutus Neuvostoliiton jälkeisen tilan käytännön intresseihin. Venäjän presidentti Vladimir Putin omaksuikin Kosovon yhdeksi keskeisimmistä poliittisista päämääristään ja määräsi kaikki erityisluonteeseen vihjaavat päätökset es-tettäviksi jatkossa.¹⁹¹

Ahtisaari-suunnitelman julkaisemisen jälkeen 10. toukokuuta 2007 Churkin näki suunnitelman mahdollisen toimeenpanon tukevan separatismia ympäri maailmaa ja aloittavan irtautumisen ketjureaktion suvereenien valtioiden alueilla. Ahtisaari-suunnitelma olisikin tullut korvata vaihtoehdoisella rakentavalla ehdotuksella, joka painotti päätöslauselma 1244:n jatkuvuutta, neuvotteluratkaisua sekä standardien täyttämistä. Lopulta Kosovon itsenäistymisen jälkeen Venäjän edustaja syytti Kosovon albaaneja ja heitä tukevia tahoja vaarallisen ennakkotapauksen asettamisesta. Kosovon yksipuolinen itsenäistyminen uhkasi Venäjän mukaan johtaa etnisten ryhmien välisen väkivallan kärjistymiseen sekä vuosikymmeniä rakennettujen kansainvälisten suhteiden rakenteiden murtumiseen. Lisäksi nähdyt kansainvälisen oikeuden loukkaukset vaikuttivat negatiivisesti YK:n konfliktinratkaisukykyyn ympäri maailmaa.¹⁹²

Venäjän kannasta Kosovon statusratkaisun luonteeseen tekee ongelmallisen se, että maa oli osana Kontaktiryhmää hyväksynyt tiettyjä periaatteita koskien Kosovon statusta. Kontaktiryhmän Lontoon kokous pidettiin muutamaa viikkoa ennen suorien statusneuvottelujen alkamista. Tässä kokouksessa Kontaktiryhmä linjasi seuraavaa: Kosovon statusta määrittäessä tuli ottaa huomioon sen Jugoslavian hajoamisen, jatkuvien konfliktien, etnisten puhdistus-

¹⁸⁹ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 6. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 10. ODS.

¹⁹⁰ Ker-Lindsay 2009, 31, 43.

¹⁹¹ Hughes 2013, 994.

¹⁹² S/PV 5673rd meeting. 10.5.2007, 4–5. ODS; S/PV 5839th meeting. 18.2.2008, 7. ODS; S/PV 5917th meeting. 20.6.2008, 13. ODS.

ten, vuoden 1999 tapahtumien sekä kansainvälisen yhteisön hallinnan sävyttämä historia¹⁹³. Tätä on vaikea tulkita siten, että Kosovon tapaus olisi yleismaailmallisesti pätevä sellaisenaan, kuten venäläisedustajat asian näkivät. Hyväksytyään yllä mainitut periaatteet Venäjä kuitenkin nopeasti haastoi Kosovon tapauksen erityisluonteen, joka oli seurausta maan uudesta maailmanpoliittisesta itsevarmuudesta¹⁹⁴.

Kosovon itsenäisyyttä selkeästi puoltaneista turvallisuusneuvoston jäsenmaista statusratkaisun *sui generis* -luonnetta toivat lähes poikkeuksetta kokouksissa esille Iso-Britannia ja Yhdysvallat. Heti ensimmäisessä vuoden 2006 kokouksessa brittiedustaja Thomson korosti jokaisen konfliktinjälkeisen tilanteen olevan erilainen ja näin ollen niiden ratkaisujenkin tulla erityisiä. Mikäli näin ei toimittu, tämä riskeerasi Thomsonin mukaan turvallisuusneuvoston tavoitteet kansainvälisen rauhan turvaamisesta.¹⁹⁵ Mielenkiintoisesti myös aiemmin esitetyn Venäjän näkemyksen mukaan turvallisuusneuvoston konfliktinratkaisukyky kärsi, vaikka maa näki statusratkaisun luonteen täysin päinvastaisena.

Ison-Britannian edustaja Karen Pierce otti Kosovon erityisyyden esille myös vuoden 2006 kesäkuun kokouksessa ja toisti Kiinan edustajan kommenttia siitä, että Kosovon asioissa tulisi ottaa huomioon sen tapauksen monimutkainen erityisluonne. Piercen mukaan Kosovon päivittäiset ongelmat etenkin talouden saralla eivät olleet uniikkeja. Tämä ei kuitenkaan ollut statusratkaisun kannalta keskeistä, vaan Piercen mukaan Kosovon tilanne oli ainutlaatuinen nimenomaan sen historiallisen ja alueellisen kontekstin kautta. Myös Ranska korosti 1990-luvun historian vaikutusta Kosovon statusratkaisun erityisluonteeseen.¹⁹⁶

Ranskan ja Ison-Britannian näkemykset olivat linjassa myös EU:n näkemyksen kanssa. EU:n edustaja painotti Kosovon statusratkaisun olevan *sui generis* johtuen alueen sen aikaisesta poikkeuksellisesta tilasta päätöslauselma 1244:n alaisena. Näin ollen ennakkotapausluonne oli poissuljettu. Tämän lisäksi kaikki EU-maat julistivat yhdessä heti Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen statusratkaisun erityisluonteen.¹⁹⁷ Kosovon ennakkotapausluonteen osalta EU oli siis kykenevä muodostamaan yhteisen linjan statusprosessin alusta asti ajoittaisista näkemyseroista huolimatta.

¹⁹³ S/2005/709. Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, annex. ODS; Knoll 2009, 367.

¹⁹⁴ Vrt. Knoll 2009, 372.

¹⁹⁵ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 9, 15. ODS.

¹⁹⁶ S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 19. ODS; S/PV 5839th meeting. 18.2.2008, 14, 20. ODS.

¹⁹⁷ S/PV 5588th meeting. 13.12.2006, 22. ODS; S/PV 5839th meeting. 18.2.2008, 14. ODS.

Yhdysvallat painotti erityisesti YK:n hallinnon merkitystä sen aikaisessa Kosovossa ja sitä, ettei Jugoslaviaa maana enää ollut olemassa, jonka osana Kosovo oli ennen ollut. Milosevičin albaaneja vastaan toimittama etninen puhdistus ja sorto, Jugoslavian väkivaltaisen hajomisen konteksti sekä kansainvälisen yhteisön toimet Kosovon statusprosessissa osoittivat tapauksen erityislaadun. Yhdysvaltalaisedustaja Khalilzad esitti heti Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen oman tulkintansa myös päätöslauselma 1244:stä suhteessa Kosovon toimien ennakkotapaustilanteeseen. Khalilzadin mukaan päätöslauselma takasi Kosovon statusratkaisun uniikin luonteen vaatimuksellaan serbijoukkojen vetäytymisestä sekä YK:n hallinnon perustamisesta. YK:n luoma hallinto korvasi näin Belgradin aikaisemman hallinnon alueella. Yhdysvaltain mukaan YK oli jo vuodesta 1999 lähtien käsitellyt Kosovoa erityistapauksena, vaikka ennakkotapaustulkinnan mahdollisuus tunnustettiin. Tämänkaltaisia olosuhteita ei yhdysvaltalaisedustajien mukaan ollut kuitenkaan missään muualla maailmassa ja tämän johdosta tilanne oli siis tulkittava täysin uniikiksi.¹⁹⁸

Turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenmaista Kiina ei tuonut toistuvasti suoraan esille näkemyksiään Kosovon statusratkaisun luonteesta. Maan edustajat viittasivat pariin otteeseen Kosovon ainutlaatuisen historian ja monimutkaisen erityisluonteen merkitykseen statusratkaisussa¹⁹⁹, mutta Kiina ei tuonut näkökantojaan julki läheskään yhtä voimakkaasti kuin esimerkiksi Venäjä tai Iso-Britannia. Suuri vaikuttava tekijä tässä suhteessa oli se, että länsimaat pyrkivät vaikuttamaan kahdenkeskisesti Kiinan johtoon vakuuttamalla, ettei Kosovo ole ennakkotapaus.²⁰⁰ Kiinan linjaan vaikutti myös maan näkemys Kosovosta erityisesti eurooppalaisena ongelmana. Kiinan suhtautumisen olisi kuitenkin voinut odottaa olleen paljon jyrkempää tässä suhteessa, sillä Kiinalla oli tunnetusti omat haasteensa maan sisäisten alueiden kuten Tiibetin hallinnassa.

Kosovon itsenäistymisen jälkeen Kiina kuitenkin avoimesti sanoi turvallisuusneuvostossa Kosovon statuskysymyksen olevan luonteeltaan erityinen, vaikka yksipuoliset toimet olivatkin vastoin kansainvälisen järjestelmän pelisääntöjä.²⁰¹ Kiinan suhtautuminen Kosovon statuskysymykseen ei siis ole niin suoraviivaista, kuin se on monessa yhteydessä saatu näyttämään. Kiinan suhtautumista voi selittää se, ettei maa halunnut jo tapahtuneen Kosovon ir-

¹⁹⁸ S/PV 5373rd meeting. 14.2.2006, 20. ODS; S/PV 5673th meeting. 10.5.2007, 13. ODS; S/PV 5839th meeting. 18.2.2008, 19. ODS.

¹⁹⁹ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 13. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 11. ODS.

²⁰⁰ Ker-Lindsay 2009, 34.

²⁰¹ S/PV 5839th meeting. 18.2.2008, 7–8. ODS.

tautumisen johtavan separatistisiin pyrkimyksiin alueellaan, ja julisti näin ollen varmuuden vuoksi Kosovon erityisluonteen julkisesti. Kiina tuntuukin olleen Kosovon itsenäisyyden suhteen ristiriitainen kahden näkökulman välissä; se näki itsenäisyysjulistuksen sekä kansainvälisen oikeuden, valtioiden alueellisen yhtenäisyyden ja suvereniteetin vastaisena toimena että erityisenä tapauksena omassa kontekstissaan, jolla olisi kuitenkin vaikutusta kansainvälisen järjestelmän toimivuuteen.

Kosovon ennakkotapausluonnetta pohdittaessa on hyvä ymmärtää valtioiden toimintatapojen vaikuttimia suhteessa irtautuvien alueiden erityisluonteen julistamiseen ja kansainväliseen oikeuteen. Kansainvälinen oikeus kehittyy erityisesti ennakkotapauksina toimivien valtiokäytänteiden myötä. Mikäli valtio ei halua, että sen toimintatavasta tulee kansainvälisoikeudellinen laki, sen tulee julistaa tapahtuma ainutlaatuiseksi²⁰². Oikeuttaessaan toimensa vetoamalla ilmiön erityisluonteeseen valtio siis toimii omien intressiensä pohjalta. Valtioiden sisäisessä lainsäädännössä ennakkotapauksia on paljon, mutta kansainvälisen oikeuden piirissä ne ovat puolestaan harvinaisempia. Tämä johtuu osaltaan siitä, että kansainvälisessä kontekstissa jokainen tapaus on enemmän tai vähemmän uniikki. Erityisluonteen korostamisen tendenssi alkoi 1990-luvun Somaliasta ja Haitista, jolloin vaadittiin kaikkien keinojen käyttämisen sallimista nimenomaan uniikin tapauksen ratkaisemisessa. Näissä tapauksissa turvallisuusneuvosto valtuutti voimankäytön ilman ennakkotapaustulkintaa.²⁰³

Mutta olisiko Kosovoon voitu soveltaa jonkin aiemman kansainvälisoikeudellisen tapauksen esimerkkiä? Bing Bing Jian (2009) mukaan Kosovolle ei kuitenkaan ole aiempaa ennakkotapausta kansainvälisessä oikeudessa johtuen alueen monimutkaisesta menneisyydestä. Tässä keskeisinä tekijöinä olivat Jugoslavian valtion väkivaltaisen hajoamisen konteksti ja sitä seurannut kansainvälinen hallinto, eroavan väestön suhteet emävaltioon sekä poliittisen ratkaisun viimeistenkin toiveiden murskaantuminen. Jian mukaan aiemmista post-konfliktisista alueista Itä-Timorin tapaus²⁰⁴ olisi lähinnä Kosovoa, mutta se ei täyttänyt

²⁰² Näin on toimittu aiemmin 1990-luvulla esimerkiksi Somalian, Haitin ja Bosnia-Hertsegovinan tapauksissa. Müllerson 2009, 2.

²⁰³ Müllerson 2009, 2–4, 24–25.

²⁰⁴ Itä-Timor sijaitsee Indonesian saariston kaakkoisosassa ja saarivaltio oli pitkään portugalilaisten vallan alla. Vuoden 1974 vallankumouksen myötä Itä-Timor julisti itsenäisyytensä vuonna 1975, mutta Indonesia miehitti alueen heti julistuksen jälkeen ja liitti sen osaksi alueitaan. Vuoteen 1999 asti Itä-Timoria hallittiin rautaisella otteella ja noin kahdessakymmenessä vuodessa surmansa sai noin 200 000 itätimorilaista, mikä vastasi kolmasosaa koko väestöstä. Vuonna 1999 Indonesian uusi presidentti B. J. Habibie antoi Itä-Timorille mahdollisuuden kansanäänestykseen itsehallinnosta. Samalla perustettiin YK:n rauhanturvaoperaatio UNAMET. Äänestysprosentin ollessa yli 98 lähes 80 prosenttia äänesti täyden itsenäisyyden puolesta Indonesian yhteydessä ehdotettua autonomiaa vastaan. Äänestyksen jälkeen autonomiaa puoltaneet joukot aloittivat väkivaltaisen operaation, johon kansainvälinen yhteisö reagoi sotilasoperaatiolla. Sotilasoperaation myötä Itä-Timoriin pe-

kaikkia edellä mainittuja ehtoja.²⁰⁵ Samoin Hehirin (2007) mukaan Itä-Timorin tapauksessa lopullinen statusratkaisu turvallisuusneuvoston puitteissa saatiin aikaiseksi suhteellisen helposti päätöslauselman laajan tuen, asukkaiden etnisen homogeenisyyden sekä Indonesian omien, tosin vastahakoisten, toimien myötä.²⁰⁶

Kaikenkattavien kansainvälisten periaatteiden puuttuessa tutkijat tuntevat olevan Kosovon erityisluonteen suhteen kahden vaiheilla. Jotkin tutkijat näkevät Kosovon kysymyksen erityistapauksena Yhdysvaltain, Ranskan ja Ison-Britannian tavoin. Esimerkiksi WOLFGANG BENEDEK (2008) näkee Kosovon irtautumisen täysin omassa kontekstissaan verrattuna niihin tapauksiin, joihin ennakkotapauksen puolestapuhujat viittasivat. Nämä tapaukset eivät olleet Benedekin mukaan seurausta edustuksellisen hallinnon ja ihmisoikeuksien kieltämisestä.²⁰⁷ Samoin Richter & Halbach (2009) näkee Kosovon varsin erilaisena suhteessa etenkin Venäjän esillä pitämiin IVY-alueen²⁰⁸ separatismiongelmiiin Georgiassa Abhasian ja Etelä-Ossetian alueella, Moldovassa Transnistriassa ja Azerbaidzhanissa Vuoristo-Karabahissa. Keskeisiä eroja niin edellä mainittujen konfliktien kuin Kosovon välillä ovat esimerkiksi väestön etninen koostumus, konfliktien historiallinen syvyys, konfliktien aseellisen vaiheen väkivallan vakavuus, separatistien vaihtoehdot itsenäisyyden tai valtiounionin muodostamiselle sekä tunnustetun itsenäisyyden saamisen mahdollisuus. Kaikilla konflikteilla on siis omia erityispiirteitään eikä niitä siten voi pitää Kosovon kaltaisina. Kosovon ennakkotapausluonteen korostaminen onkin Richterin & Halbachin mukaan toiminut enemmän poliittisena instrumenttina omien näkökulmien oikeuttamisessa kuin vakavasti otettavana vertailevana kansainvälisoikeudellisena metodina.²⁰⁹

James Ker-Lindsay (2009) ei puolestaan ole yhtä varaukseton Kosovon tapauksen erityisyyden suhteen. Hänen mukaansa Kosovon tilanne oli peruslähtökohdiltaan ja dynamiikaltaan samanlainen kuin muutkin maailman separatistiset konfliktit. Muissa kansainvälisen yhteisön välittämässä konflikteissa ulkoinen paine sopimuksen aikaansaamiseksi oli kuitenkin ollut paljon voimakkaampaa ja Kosovossa se jäi Ker-Lindsayn mukaan puolitehen etenkin

rustettiin YK:n missio UNTAET. Myös Indonesia taipui ja hyväksyi kansanäänestyksen tuloksen. Itä-Timor itsenäistyi lopulta 20.5.2002 YK:n hallinnon jättäessä tehtävänsä suunnitellusti ja rauhanomaisesti. Pushkina & Maier 2012, 328–330.

²⁰⁵ Jia 2009, 30.

²⁰⁶ Hehir 2007, 245.

²⁰⁷ Robert Muharremi siteeraa Benedekiä. Muharremi 2008, 433–434.

²⁰⁸ Itsenäisten Valtioiden Yhteisö (The Commonwealth of Independent States/CIS). Entisten neuvostotasavaltojen muodostama liitto. Jäsenmaat: Azerbaidzhan, Armenia, Valko-Venäjä, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Moldova, Venäjä, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan ja Ukraina. Interstate statistical committee of the Commonwealth of the Independent states. Elektr. dokumentti.

²⁰⁹ Richter & Halbach 2009, 236.

Yhdysvaltain osalta. Sen sijaan todettiin vain, ettei sopimusta voitu saada aikaan ja tunnustettiin yksipuolinen itsenäistyminen.²¹⁰

Myöskään Philippe Roseberryn (2013) mukaan uniikkiuden argumentit eivät ole vakuuttaneet kaikkia alan tutkijoita. Kosovon on todella nähty rohkaissees esimerkiksi Kaukasuksen ja Itä-Euroopan eri separatistisia ryhmiä. Myös Venäjän presidentti Putin on vetänyt suoraa analogioita esimerkiksi Srebrenican joukkomurhan ja Georgian 2000-luvun tapahtumien välille ja näin oikeuttanut Venäjän toimia Georgiassa. Balkanilla Kosovon tapaus on ollut tukeudessa erityisesti Bosnia-Hertsegovinan Republika Srpskan serbitasavallan itsenäisyyden vaatimuksia. Roseberryn mukaan väitteet Kosovon ”ennakkotapauksen” epävakauttavista vaikutuksista ovat silti olleet varsin liioiteltuja. Esimerkiksi Venäjän kansanmurhaväitteet ovat saaneet erittäin vähän tukea edes Moskovan omilta liittolaisilta. Samoin Daytonin rauhansopimuksessa määritellyn Republika Srpskan itsenäistyminen on hyvin epätodennäköistä.²¹¹

Mutta miten vakuuttavia venäläisedustajien väitteet turvallisuusneuvostossa olivat suhteessa Kosovon itsenäistymisen mukanaan tuomaan epävakauttavaan vaikutukseen ja separatistien ketjureaktioon maailmalla? Esimerkiksi Etyjin korkea vähemmistökomissaari tunnusti vuonna 2008 Kosovon itsenäistymisen riskit Kaukasuksella sekä Itä- ja Kaakkois-Euroopassa. Kosovon itsenäistyminen todella aiheutti Kaakkois- ja Itä-Euroopassa pieniä poliittisia kuohuja maissa, joilla oli omia sisäisiä vähemmistöpoliittisia ongelmia. Transilvaniassa, Vojvodinassa ja Presevon laaksossa²¹² tilanne oli lyhyen aikaa kireä, mutta itsenäisyysjulistus ei aiheuttanut merkittävää epävakautta. Eniten jännitteet nousivat Makedoniassa ja Bosnia-Hertsegovinassa, joista molemmat ovat perustuslaillisesti monietnisiä valtioita. Molemmissa valtioissa epävakautuminen liittyi kuitenkin laajempaan sisäpoliittisen ilmapiirin kiristymiseen. Esimerkiksi Makedoniassa Kosovon itsenäistyminen sattui samaan aikaan maan NATO-jäsenyyden kariutumisen kanssa²¹³. Bosnia-Hertsegovinassa Kosovon it-

²¹⁰ Ker-Lindsay 2009, 107.

²¹¹ Roseberry 2013, 870.

²¹² Suuren unkarilaisväestön omaava Transilvania sijaitsee Romaniassa. Vojvodina on Serbian pohjoinen autonominen provinssi, jossa on paljon eri vähemmistöjä, mutta jonka asukkaista yli puolet on serbejä. Presevon laakso on kolmen kunnan muodostama alue Serbiassa. Albaanit ovat suurimpana enemmistönä kahdessa näistä kunnista, ja Presevon laaksoa kutsutaankin albaanien keskuudessa itäiseksi Kosovoksi. Richter & Halbach 2009, 225–227.

²¹³ Kreikka käytti veto-oikeuttaan NATON huippukokouksessa Bukarestissa keväällä 2008 estääkseen Makedonian NATO-jäsenyyden vetoamalla maiden väliseen nimikiistaan. Richter & Halbach 2009, 229.

senäistymisen lisäksi nationalistisen poliittisen retoriikan polarisoitumista, mutta tämä ei kuitenkaan lisännyt merkittävästi todellista etnisten ryhmien välistä väkivaltaa tai jännitettä.²¹⁴

Miten Venäjän jatkuvasti esille tuoman Kaukasuksen tilanne lopulta kehittyi Kosovon itsenäistymisen myötä? Venäjä halusi Kosovon ennakkotapaukseksi nimenomaan IVY-alueen konflikteja silmällä pitäen ja presidentti Putin oli useaan otteeseen julkisuudessa vaatinutkin yhtenäisten toimintaperiaatteiden luomista. Esimerkiksi vuoden 2006 tammikuussa Putin peräänkuulutti universaalien periaatteiden tärkeyttä jäätyneiden konfliktien ratkaisemiseksi IVY-alueella. Mikäli Kosovolla olisi oikeus itsenäisyyteen, näin tulisi olla myös Abhasialla ja Etelä-Ossetialla. Kosovon tapauksella olikin merkittävin vaikutus näiden konfliktien ja vuoden 2008 Georgian sodan kautta juuri Georgian ja Venäjän välisiin suhteisiin. Venäjä käytti tässä suhteessa Kosovosta omaksuttua ennakkotapauskaavaansa erittäin valikoivasti Georgiaa ja etenkin sen suunnittelemaa NATO-jäsenyyttä vastaan. Tunnustettuaan Georgian irtautuneet Abhasian ja Etelä-Ossetian Venäjä kuitenkin vakuutteli Moldovalle ja Azerbaidzhanille, etteivät nämä tapaukset aseta ennakkotapausta Transnistrian tai Vuoristo-Karabahin suhteen. Samoin Tšetšenian ongelma oli Venäjälle vain ja ainoastaan sisäinen asia, jonka se piti tehokkaasti pois kaikista keskusteluista. Venäjän yritykset universalisoida Kosovon tapauksen esimerkkiä loivat siis paradoksin sen sisä- ja ulkopoliittisissa toimissa.²¹⁵

Venäjän toiminta Georgian sodan yhteydessä näyttää todistavan juuri sen, mistä venäläisedustajat länsivaltoja syyttivät eli kaksoisstandardien soveltamisesta. Moskovan näkökulmasta Kosovon vuoden 2008 ennakkotapausta pystyi siis soveltamaan lopulta vain tiettyihin tapauksiin, vaikka sillä julistettiin olevan vaikutuksia paljon useampiin konflikteihin. Näin maa toimi edistääkseen omia intressejään ja poliittista vaikutusvaltaansa niin sanotuilla lähiulkomaillaan. Kiina ja Venäjä ovat kuitenkin toimineet aktiivisesti kansainvälisellä tasolla separatismia vastaan Euraasian alueella esimerkiksi Shanghain Yhteistyöjärjestössä, joka määrittelee etnisen separatismien yhdeksi globaalia turvallisuutta uhkaavaksi pahan voimak-

²¹⁴ Bosnia-Hertsegovina on jaettu Daytonin rauhansopimuksella kahteen alueeseen: kroaattien ja bosniakkien federaatioon sekä serbien Republika Srpskan tasavaltaan. Kosovon itsenäistymisen avasi Republika Srpskan poliittiselle johdolle ikkunan vaatia itsenäisyyttä ja se teki niin heti Kosovon itsenäistymisen jälkeen 22. helmikuuta 2008. Tämä aiheutti mielenosoituksia ja väkivaltaisuuksia Republika Srpskan pääkaupungissa Banja Lulkassa, mutta Bosnia-Hertsegovinan hallituksen päätös jättää Kosovo tunnustamatta lähitulevaisuudessa hillitsi kasvaneita jännitteitä tehokkaasti. Republika Srpskan poliittinen johto pyrki vankistamaan itsenäisyysvaateilla pääasiallisesti omaa sisäpoliittista valtaansa. Richter & Halbach 2009, 224–232.

²¹⁵ Hughes 2013, 994–995; Richter & Halbach 2009, 232–237.

si²¹⁶. Vaikka toimintaa separatismia vastaan on ollut myös aiemmin, johti Kosovon ennakkotapauksen soveltamisen valikoivuus kuitenkin Venäjän ulkopoliittikan epäjohtonmukaisuuteen suvereniteetin ja valtiostatuksen osalta kansainvälisissä suhteissa.

Vaikka Kiina ei ollut ainakaan turvallisuusneuvostossa niin selkeä erityisluonteen osalta, niin silti etenkin Kosovon itsenäistymisen jälkeinen erityisyyden korostus lienee seuraustaan sisäpoliittisesta tilanteesta ja eri alueiden itsenäisyyspyrkimyksistä. Kosovon erityisyyttä korostamalla Kiina pyrki osoittamaan, ettei Kosovoa voisi käyttää itsenäisyysvaateiden perusteena sen omalla alueella, vaikkakin maa oli julistanut itsenäistymisen kansainvälisen oikeuden vastaiseksi. Kiina onkin toiminut muita maita aktiivisemmin ja motivoituneemmin Euraasian alueen Shanghain Yhteistyöjärjestössä²¹⁷, eikä maa tästä johtuen ehkä ole kokenut tarpeelliseksi ottaa niin voimakkaasti kantaa nimenomaan turvallisuusneuvoston tarjoamalla globaalilla foorumilla. Kosovo oli Kiinalle kuitenkin eurooppalainen ongelma, joka ei koskenut suoraan sen alueellisia intressejä.

Myös läntisten turvallisuusneuvoston jäsenmaiden motiivina *sui generis* -luonteen takana oli turvata maiden omat intressit. Etenkin Yhdysvallat halusi epäilemättä taata erityisluonteen julistamisella omat toimintamahdollisuutensa Balkanin alueella, jotka olivat seurausta 1990-luvun aikana saavutetusta vaikutusvallasta. Samoin merkittävät EU-maat pyrkivät saamaan aikaan yhtenäisempää EU-politiikkaa Kosovon suhteen epäluuloisten valtioiden taholta. Alueellisesti EU-maat eivät halunneet antaa Euroopan sisäisille separatistisille tahoille minikäänlaisia lyömäaseita vaatimustensa tueksi, mikä olisi merkinnyt EU:n yhtenäisyyden haajoamista erityisluonteen osalta. Maiden oli helpompi julistaa Kosovo erityistapaukseksi, jolloin sen vaikutukset muihin EU-maihin vaikuttaneisiin konflikteihin saatiin minimoitua. Tällöin epäroivien maiden sisäpoliittisten ongelmien vaikutus ulkopoliittiseen päätöksentekoon väheni.

Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain ajaman erityisluonteen korostaminen ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta. Nykyinen separatismien erityisluonteisuuden tendenssi on vaarallinen ajatellen kansainvälisen järjestelmän yhtenäisten ja jaettujen peruseriaatteiden toimintaa. Mikäli kaikki separatistiset pyrkimykset julistetaan uniikeiksi, ei niihin voida so-

²¹⁶ ”Three forces of evil” (eng.). Muut kaksi pahan voimaa ovat kansainvälinen terrorismi sekä uskonnollinen ääriajattelu. Shanghain yhteistyöjärjestön jäsenmaihin lukeutuvat Kiina, Venäjä, Kazakstan, Kirgisia, Uzbekistan ja Tadžikistan. Song 2014, 85; Richter & Halbach 2009, 234–235.

²¹⁷ Song, 2014, 85–87.

veltaa olemassa olevia kansainvälisen oikeuden periaatteita. Tästä seuraa se, etteivät toimet ole välttämättä kansainvälisen oikeuden mukaisia, jolloin loppujen lopuksi kansojen itsemääräämisoikeuden ja valtion suvereniteetin väliselle kädenväännölle ei tule koskaan loppua. Tässä suhteessa maailma kaipaa yhdenmukaisempia ja yksityiskohtaisempia kansainvälisiä periaatteita. Rein Müllerson (2009) antaakin varsin osuvan kuvauksen tämän päivän kansainvälisestä järjestelmästä suhteessa Kosovon statusratkaisun erityisluonteeseen. Niin esimerkiksi Balkanin kuin Kaukasuksen tilanteiden ainutlaatuisuus on lopulta katsojan silmässä, ja paljon riippuu siitä katsotaanko sitä idästä vai lännestä, minkä lisäksi uusien periaatteiden omaksuminen tässä suhteessa näyttää epätodennäköiseltä kaikkien osapuolten pe-
latessa loppujen lopuksi omien intressiensä mukaan²¹⁸.

Keskeistä yhteisten kansainvälisten periaatteiden kehittämiseksi olisikin määritellä, millä perusteilla jokin valtiosta irtautuva kokonaisuus voitaisiin määritellä uniikiksi. Jokaisella alueella on luonnollisesti omat etniset, historialliset ja kulttuuriset erityispiirteensä, mutta tämä ei voi tarkoittaa sitä, että jokainen konflikti olisi täysin omanlaisensa. Tällöin kansainvälisellä oikeudella ei olisi juurikaan merkitystä valtioiden muodostamisessa. Menneisyydestä tulisi hakea aikaisemmin käytettyjä toimintatapoja ja määritellä niihin vaikuttaneita uniikkeja tekijöitä kuten esimerkiksi käytetyn väkivallan määrää ja laatua²¹⁹ tarkemmin. Tämän kautta irtautumisen ja itsenäistymisen edellytyksiä voitaisiin kenties punnita oikeudenmukaisemmin. Suuri kysymys lieneekin, miten sovellettavissa tämänkaltaisen järjestelmä olisi ja tulisiko siitä vain eri nyanssien sekamelska, joka ei lopulta johtaisi puusta pitkään.

2.2. Viivytelijät kiirehtijöiden tiellä

Kosovon statusprosessin aikataulusta tuli yksi turvallisuusneuvoston pysyviä jäsenmaita eniten jakaneista tekijöistä. Pääpiirteissään kokouksissa erottui kaksi linjaa: toinen osapuoli halusi lykätä statuspäättöksen tekoa tulevaisuuteen, kun toisen osapuolen alkuperäisenä tavoitteena oli saada statusratkaisu vuoden 2006 loppuun mennessä ja tämän jälkeen mahdollisimman nopeasti ilman viivytyksiä. Statusprosessin aikataulu oli käsitellyssä pääosin vuosien 2006 ja 2007 aikana.

²¹⁸ Müllerson 2009, 3, 24–25.

²¹⁹ Roseberryn (2013) mukaan Kosovon mahdollisen ennakkotapaustulkinnan kohdalla irtautumisen perusteena käytetyn väkivallan kynnyks on nostettu erittäin korkealle. Tämän vuoksi irtautuminen tulisi nähdä irtautumisen oikeutuksen rajoittamisena, eikä kaiken sallivana yleisperiaatteena. Roseberry 2013, 871.

Pysyvistä jäsenmaista Ranska, Iso-Britannia ja Yhdysvallat vaativat vuonna 2006 viimeiseen asti statusratkaisun päättämistä saman vuoden aikana Kontaktiryhmän ohjaavien periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi Yhdysvaltain edustaja Wolcott-Sanders sanoi vielä syyskuun kokouksessa, ettei statusratkaisun viivytys hyödyttänyt ketään, sillä se vain lisäsi epävakautta alueella. Samoin Yhdysvaltain edustaja Wolff painotti joulukuussa kosovolaisten ansaitsevan selvyuden tulevaisuudestaan. Myös EU:n ja UNMIK:n edustajien näkemykset olivat prosessin viivyttämistä vastaan ja niiden mukaan Kosovon yhteiskunta oli kypsä statusratkaisulle.²²⁰ Neuvotteluprosessin *momentumin* ylläpito oli avainasia.

Statusratkaisun viivyttämistä pysyvistä jäsenmaista kannatti Venäjä ja maa oli omaksunut tähän mennessä piirteitä Henry H. Perritin (2009) esille tuomasta serbien strategiasta, jossa keskeistä oli muun muassa prosessin viivytys ja horjuttaminen sitä kautta. Etenkin statusprosessin viivytys tuli esille turvallisuusneuvostossa, kun Venäjän edustajat useaan otteeseen painottivat pikaisen ratkaisun vain lisäävän epävakautta Kosovossa ja Balkanin alueella. Esimerkiksi venäläisedustaja Denisovin mukaan aikarajoja asettamalla kansainvälinen yhteisö vaikutti kielteisesti Kosovon tulevaisuuteen. Hänen mukaansa vaiheittainen eteneminen asiassa takasi vakaan ratkaisun ongelmaan. Myös Kiina oli taipuvainen statusratkaisun viivyttämiseen, sillä se korosti kärsivällisyyttä monimutkaisen Kosovon kysymyksen ratkaisussa.²²¹

Kannattaessaan ratkaisun viivyttämistä vuonna 2006 Venäjä, jälleen kerran, toimi turvallisuusneuvostossa ristiriitaisesti suhteessa Kontaktiryhmän julkilausumiin, joiden muotoiluun se itse oli ollut vaikuttamassa. Kontaktiryhmä oli Kosovon kysymystä käsittelevissä periaatteissaan korostanut ratkaisun aikaansaamista vuoden 2006 loppuun mennessä. Kontaktiryhmän periaatteet myös pyrkivät takaamaan Kosovon mahdollisuudet tehdä yhteistyötä kansainvälisten organisaatioiden ja rahoituslaitosten kanssa.²²² Suhteiden luominen tällaisiin organisaatioihin oli lähtökohtaisesti vaikeaa ilman selkeästi määriteltyä statusta maailmassa. Huomattavaa statusprosessin aikataulua koskevissa kannanotoissa oli myös se, että täysin vastakkaisia näkemyksiä perusteltiin samoin argumentein. Molemmat osapuolet perustelivat

²²⁰ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, passim. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, passim. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, passim. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, passim. ODS.

²²¹ Perritt 2010, 127; S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 5–6. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 11. ODS.

²²² Ker-Lindsay 2009, 142–146.

näkemyksiään sillä, että vastakkaisen osapuolen esittämä ratkaisu asiaan vain lisäsi epävakautta Balkanin alueella.

Epävarmassa neuvotteluprosessissa viivytely on lähes aina vaihtoehtona ja Kosovon tapauksessa viivytelyä käytettiin armotta hyväksi menestyksen estämiseksi. Sekä Venäjä että Serbia tiesivät prosessin viivytyksen olevan valtava este lopullisen ratkaisun aikaansaamiseksi. Viivytystaktiikka näkyi selkeästi etenkin viimeisessä vuoden 2006 turvallisuusneuvoston Kosovo-kokouksessa, kun sitä ennen turvallisuusneuvoston suljetussa istunnossa 22. syyskuuta oli nähtävästi vahvistettu tavoite ratkaisun saamiseksi vuoden 2006 aikana.²²³

Serbian hallinto kävi loppuvuodesta 2006 läpi suuria muutoksia Montenegron irtauduttua Serbia-Montenegron valtioliitosta kesällä. Näin ollen maahan tuli voimaan uusi perustuslaki 10.11.2006. Tämän lisäksi uudet parlamenttivaalit oli määrä pitää 21.1.2007 ja uuden hallituksen muodostaminen olisi tullut arvatenkin viemään paljon aikaa. Tällä perusteella Serbia pyrki siirtämään Kontaktiryhmän asettamaa aikatavoitetta edemmäs tulevaisuuteen parlamenttivaalien yli. Venäjä kannatti päätöksenteon lykkäämistä ja niin tekivät pitkän hampain lopulta muutkin turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat. Tästä syystä myös Martti Ahtisaaren mandaattia Kosovon statusratkaisun välittäjänä jatkettiin puolella vuodella. Tilanne oli Serbialle mieluinen, mutta Kosovossa päätöksen siirtäminen aiheutti levottomuuksia.²²⁴ Tässä suhteessa päätöksen viivytyksen vastustajat olivat siis pelkoineen oikeassa.

Statusratkaisun lykkäyspäätöksen ja Ahtisaari-suunnitelman lopullisen kariutumisen jälkeen keväällä 2007 Venäjä ja Kiina jatkoivat turvallisuusneuvostossa ponnekkaasti lisäneuvottelujen vaatimista päätöslauselma 1244:n mukaisesti. Kiinan edustajan Liu Zhenminin mukaan erimielisyydet olivat neuvotteluprosessin normaali osa, joiden ei kuitenkaan saanut aiheuttaa ratkaisun neuvottelulähtöisyyden hylkäämistä. Kiinalaisedustaja painotti myös *status quon* ylläpidon vaikeutta ja mahdottomuutta. Samoin venäläisedustaja Churkin näki neuvottelujen hyllyttämisen ennenaikaisena ja osoittaneen vain lisäneuvottelujen tarpeen.²²⁵

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat eivät yhtyneet Venäjän ja Kiinan esittämien jatkoneuvottelujen tarpeellisuuteen. Yhdysvaltain mukaan jatkuvista neuvotteluista ei ollut mitään

²²³ Suljetusta kokouksesta ei ole olemassa julkista materiaalia, mutta kokouksen jälkeen Serbian hallitus oli silminnähden tyytymätön. Serbian ulkoministeri Vuk Draskovic sanoi kokouksen jälkeen lehdistölle, että prosessi oli ottamassa erittäin selvän suunnan. Ker-Lindsay 2009, 45; Perritt 2010, 125.

²²⁴ S/PV 5588th meeting 13.12.2006, passim. ODS; Ker-Lindsay 2009, 45–48.

²²⁵ S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 4, 9. ODS.

merkityksellistä hyötyä ja viivyttämällä prosessia Kosovon yhteiskunnan etninen polarisaatio vain syvenisi. Ratkaisu tuli saada myös sen vuoksi, että kansainvälisillä rakenteilla ei ollut mahdollisuuksia pysyä Kosovossa ikuisuuksia. Yhdysvaltain edustajan mukaan viivyttely, joka johtaa jälleen uuteen viivyttelyyn ei ollut toimintatapa kansainvälisellä kentällä. Tämänkaltaisen toiminta johtaisi vain kaunan kasvuun osapuolten välillä, taloudelliseen pysähtyneisyyteen sekä ei-valvottuun itsenäistymiseen. Myös Ison-Britannian Karen Piercen mukaan viivytysten tie oli käyty loppuun.²²⁶

Vuoden 2007 aikana Kosovon statusprosessin käsittelyn odottaessa ensin turvallisuusneuvoston oman Kosovo-mission raporttia ja sen jälkeen Troikka-neuvottelujen tuloksia aikataulukysymys oli riippuvainen näiden prosessien etenemisestä. Statusneuvottelujen aikarajan lähestyessä loppuvuodesta 2007 Kosovon albaaneilla oli myös entistä vähemmän syitä neuvotella itsenäisyydestä. Tuohon mennessä Kosovon poliittinen johto oli saanut jo laajat vakuudet esimerkiksi Yhdysvalloilta yksipuolisenkin itsenäisyyden aikaansaamiseksi. Myös suurin osa EU-maista oli tässä vaiheessa niin sanotusti samassa veneessä.²²⁷

Kosovon itsenäistymisen jälkeen statusprosessin aikataulutus siirtyi syrjään turvallisuusneuvoston käsittelyssä. Kiina ja Venäjä korostivat kuitenkin edelleen neuvottelujen jatkamisen tärkeyttä päätöslauselma 1244:n mukaisesti²²⁸. Serbian ulkoministeri Vuk Jeremic esittikin vielä 11.3.2008 Serbian valmiuden uusien neuvottelujen järjestämiselle. Vuoden 2008 kesäkuussa Ison-Britannian edustaja sir John Sawers kuitenkin tyrmäsi lisäajan myöntämisen jatkoneuvotteluille. Sawersin mukaan elämä oli jo ”rullannut” eteenpäin Kosovossa joidenkin serbien jäädessä auttamattomasti jälkeen.²²⁹

Viivyttelyminen Kosovon statusprosessissa oli Venäjän osalta tietoinen valinta. Balcer et. al. (2008) mukaan Venäjän vaatimukset päätöslauselma 1244:n jatkamisesta tähtäsivät vain ja ainoastaan prosessin viivyttämiseen. Tyrmäämällä Ahtisaari-suunnitelman sekä läntisten pysyvien jäsenmaiden päätöslauselmaehdotukset turvallisuusneuvostossa suoralta kädeltä Venäjä toimi yhdenmukaisesti viivytystaktiikkansa suhteen. Samoin turvallisuusneuvoston oman Kosovo-mission ideoiminen oli Venäjän jatkoneuvotteluvaatimusten kannalta suorainen voitto. Tässä suhteessa Venäjän toimet olivat myös James Ker-Lindsayn (2009) mu-

²²⁶ S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 12–13. ODS.

²²⁷ Ker-Lindsay 2009, 91.

²²⁸ Esim. S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 6–8. ODS.

²²⁹ S/PV 5850th meeting 11.3.2008, 4–5. ODS; S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 17. ODS.

kaan statusprosessiin nähden tehokkaita ja neuvottelujen jatkumista voitiin pitää menestyksenä niin Venäjälle kuin Serbiallekin.²³⁰

Jatkoneuvottelut kuitenkin jatkoivat *status quon* ylläpitoa, vaikka yksikään pysyvistä jäsenmaista ei nähnyt sen ylläpitämistä järkevänä. Osapuolia kuitenkin jakoi käsitys statusratkaisun suhteesta sen pohjana toimiviin periaatteisiin. Venäjän mukaan aikataulujen asettaminen oli keinotekoisia, jolla vain vaarannettiin kansainvälisen oikeuden keskeisten periaatteiden toimivuus. Näitä periaatteita ei saanut loukata ilmeisesti edes Kosovon väestön kärsimysten tähden. Läntiset pysyvät jäsenmaat puolestaan halusivat nimenomaan mahdollisimman nopeaa helpotusta Kosovon albaanien ja serbien ahdinkoon, vaikka sitten kansainvälisistä periaatteista joustamalla. Erittäin hyvin Venäjän asennoituminen näkyy presidentti Putinin lausunnossa vuodelta 2007, jossa hän sanoi vuodesta 1999 alkaneen epävakaudeenkin olevan parempi vaihtoehto, kuin kansainvälisesti hyväksymätön ratkaisu²³¹. Tämä kertoo omaa kieltään Venäjän poliittisen johdon lopullisesta suhtautumisesta, legaalista periaatteista sekä intresseistä Kosovon statusprosessissa.

Putinin lausunto on kuitenkin ongelmallinen siinä suhteessa, miten maan edustajat toimivat turvallisuusneuvostossa. Standardien käsittelyssä venäläisedustajat korostivat jatkuvasti etenkin serbien ihmisoikeuksien takaamisen tärkeyttä eri elämänoilla. Putinin mukaan vuoden 1999 jälkeinen epävakaas, jossa kärsivänä osapuolena olivat usein serbit, oli kuitenkin parempi vaihtoehto kuin neuvottelulähtökohdasta joustaminen. Statusprosessin viivytys ei siis palvellut ainakaan Kosovon serbien etua ja standardien täyttymistä, vaikka se saatiin näyttämään siltä ainakin Serbiassa ja Venäjällä. Viivytys olikin osa Venäjän laajempaa strategiaa statusprosessin viivyttämiseksi ja horjuttamiseksi. Näyttää myös siltä, ettei Kosovon serbien asema todella liikuttanut Venäjän valtiojohtoa tässä suhteessa.

Oman lukunsa muodostaa vielä Venäjän toiminta Kontaktiryhmässä, joka vahvisti vuonna 2005 alkuperäisen tavoitteensa statuksen saamiseksi vuoden 2006 loppuun mennessä. Vaikka Venäjän jatkuvasti korosti Kontaktiryhmän periaatteita, maa jätti sen itsensä vahvistaman aikataulutuksen varsin valikoivasti pois koko statusprosessin ajan. Tämän voi katsoa johtuvan Venäjän uuden poliittisen linjan realisoitumisesta statusprosessin kuluessa; sovi-tuista periaatteista joustettiin, sillä se palveli paremmin sen aikaisia poliittisia päämääriä.

²³⁰ Balcer et. al. 2008, 76–79; Ker-Lindsay 2009, 52, 67.

²³¹ Ker-Lindsay 2009, 87.

Yhdysvaltain, Ranskan ja Ison-Britannian statusprosessia kiirehtivä linja pyrki ainakin *status quon* muuttamiseen. Mahdollisimman nopeasti saavutetun statuksen kautta Kosovon yhteiskunnan olisi ollut mahdollista kehittyä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa positiiviseen suuntaan. Samoin Kosovon standardien osalta nopea statusprosessin päättäminen olisi mahdollisesti nopeuttanut standardien täyttämistä, kuten ensimmäisessä luvussa on todettu. Silti näyttää siltä, että etenkin Yhdysvallat halusi pönkittää toimintakykyään ja vaikutusvaltaansa Balkanilla takaamalla Kosovolle itsenäisyyden jo ennen statusneuvottelujen päättämistä. Näin myös Yhdysvallat toimi vastoin Kontaktiryhmän periaatetta, joka kielsi yksipuoliset toimet statusprosessissa. Yhdysvallat kykeni kuitenkin toimimaan näin, sillä suurvallat eivät ennenkään ole välttämättä tarvinneet turvallisuusneuvoston tai muiden tahojen oikeutusta toimilleen. Tämä kytkeytyy osaltaan myös statusprosessin aikataulutukseen ja sen mahdollisimman aikaiseen päättämiseen.

Aikataulujen asettaminen Kosovon kaltaisessa monimutkaisessa kysymyksessä ei kuitenkaan näytä statusprosessin kannalta pelkästään positiiviselta. Aidon neuvotteluratkaisun kannalta aikarajat voivat johtaa hätköityihin ja kypsymättömiin toimiin. Aikatauluilla voitiin toki saada vauhtia neuvotteluihin ja esimerkiksi Ahtisaari-suunnitelman voi julkaisemisen viivytyksistä huolimatta katsoa olevan esimerkki tästä. Ahtisaari-suunnitelma ei kuitenkaan ollut neuvoteltu ratkaisu, vaan loppujen lopuksi Ahtisaaren oma suositus Kosovon statuksen päättämiseksi. Tuolloin oli selvää, etteivät osapuolet tulleet saavuttamaan virstanpylväitä neuvotteluissa täysin vastakkaisten päämäärien johdosta. Läntisten jäsenmaiden suhtautuminen statusprosessin aikatauluun näyttää tästä syystä olleen varsin käytännönläheistä; tiedostettuaan jatkoneuvottelujen tarpeettomuuden maat pyrkivät saamaan prosessin mahdollisimman nopeasti päätökseen ja helpotusta Kosovon yhteiskunnan silloiseen tilaan. Venäjän ja Kiinan lähtökohtien voi puolestaan katsoa olleen enemmän muotoon sidottuja; keinotekoiset aikarajat tuli hylätä, jotta kansainvälisen oikeuden kanssa linjassa ollut neuvottelusopimus olisi saatu aikaiseksi hinnalla millä hyvänsä.

2.3. Kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisointi kiistakapulana

Kosovon vuoden 2008 helmikuussa julistetun itsenäisyyden jälkeen turvallisuusneuvoston käsittelyyn nousi jälleen uusi statusprosessin kiistanaihe. Kansainvälinen läsnäolo oli tuohon mennessä järjestetty YK:n väliaikaishallinto UNMIK:n kautta, jonka toimintaa johti pääsihteerin erityisedustaja. Kosovon itsenäistyttyä UNMIK:n toiminta kävi kuitenkin yhä vaike-

ammaksi Kosovon omien instituutioiden ottaessa vastuuta väliaikaishallinnolta, joka toimi edelleen päätöslauselma 1244:n tarjoaman viitekehyksen sisällä. Etenkin kesällä 2008 omak-sutun Kosovon perustuslain myötä UNMIK:n toimintakyky oli vaikeutunut albaanien nou-dattaessa uutta perustuslakia ja serbien nojautuessa yhä UNMIK:n tarjoamiin laillisiin raa-meihin.²³²

EU:n roolia konfliktinjälkeisessä Kosovossa oli korostettu koko statusprosessin ajan turval-lisuusneuvostossa tulevana kansainvälisenä toimijana YK:n jälkeen. EU oli lähettänyt oman suunnittelutiimensä Kosovoon jo vuonna 2006 tekemään selvitystä unionin mahdollisesta toiminnasta alueella. Suunnittelutiimi suositteli oikeusvaltio-operaation lähettämistä Koso-voon, joka sai nimekseen EULEX. EULEX:n oli alusta asti tarkoitus olla osana Ahtisaari-suunnitelmaa ja ottaa vastuulleen UNMIK:n ennen hoitamia tehtäviä oikeusvaltioperiaat-teen kehittämisen ja valvonnan saralla. EULEX:n tavoitteena oli avustaa Kosovon hallin-non instituutioita sekä oikeuslaitosta kehityksessä kohti kestäväää ja vastuullista yhteiskuntaa. Tavoitteena oli myös vahvistaa monietnistä oikeuslaitosta, rajavalvontaa sekä poliisivoimia. Loppujen lopuksi instituutioiden olisi tullut olla vapaita poliittisesta ohjailusta ja vastata kansainvälisesti tunnustettuja normeja.²³³

EU päätti aloittaa EULEX:n toimeenpanon juuri ennen Kosovon itsenäistymistä 4. helmi-kuuta 2008. Huomattavaa on, että EULEX oli suurin Euroopan turvallisuus- ja puolustus-politiikan kontekstissa käynnistetty oikeusvaltio-operaatio²³⁴. Kaikki EU-maat hyväksyivät EULEX:n toimeenpanon Kyproksen ollessa ottamatta kantaa asiaan. Kaikki EU:n toimet tähän asti viittasivat Ahtisaari-suunnitelman toimeenpanoon, jonka perustalle uusi EU:n johtama kansainvälinen läsnäolo oli tarkoitus luoda. Vaikka suhtautuminen EU:n sisällä Kosovon itsenäisyyspyrkimyksiin ei ollut yhtenäistä, sai unioni silti yksimielisen päätöksen aikaan EULEX:n käsittelyssä. Myös kolmetoista päivää myöhemmin julkilausutussa Koso-von itsenäisyysjulistuksessa kutsuttiin EU:n luoma kansainvälinen läsnäolo Kosovon alueel-le Ahtisaari-suunnitelman mukaisesti.²³⁵

²³² S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 3–4. ODS.

²³³ Radin 2014, 182–183; Greiçevci 2011, 289–291.

²³⁴ Aiemmin oikeusvaltio-operaatioita on käynnistetty ympäri maailmaa ja esimerkiksi Balkanin alueella niitä on ollut Makedoniassa ja Bosnia-Hertsegovinassa. EULEX-operaatioon osallistui EU-maiden (Kyprosta lu-kuun ottamatta) lisäksi Kanada, Kroatia, Norja, Sveitsi, Turkki ja Yhdysvallat. Greiçevci 2011, 285, 295.

²³⁵ Greiçevci 2011, 283–285, 291, 295.

Turvallisuusneuvostossa UNMIK:n toimien uudelleenorganisoinnin käsittely ei sujunut kuitenkaan ongelmitta Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen. YK:n pääsihteeri totesi välittömästi itsenäistymisen jälkeen UNMIK:n muokanneen toimintaansa kehittyvien tarpeiden mukaisesti, kuten päätöslauselma 1244:n antama mandaatti määräsi. Myös Ahtisaari-suunnitelma oli vahvistanut idean siitä, että UNMIK:n kyky edesauttaa kehitystä sen aikaisilla rakenteilla oli tyrehtynyt. Huomattavaa on, että pääsihteeri oli aiemmin myös vahvistanut Ahtisaari-suunnitelman, jonka suhteen turvallisuusneuvosto oli kutienkin kykenemätön saamaan aikaan ratkaisua.²³⁶ Toimien uudelleenorganisoinnin voi tulkita näin ollen sisältyvän suunnitelman täytäntöönpanoon. Pääsihteeri siis tulkitsi päätöslauselma 1244:ä Ahtisaari-suunnitelman hyväksi tai vain ajoi suunnitelman täytäntöönpanoa ilman turvallisuusneuvoston hyväksyntää. Loppujen lopuksi tulos pysyi samana; pääsihteeri kannatti avoimesti UNMIK:n toimien siirtämistä EULEX:n ja Kosovon omien instituutioiden haltuun.

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat jakoivat pääsihteerin näkemyksen siitä, ettei kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisointi vaatinut uutta turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa. Maat näkivät Ahtisaari-suunnitelman mukaiset toimet tervetulleina Kosovon itsenäisyyden koitettua. Ison-Britannian edustaja sir John Sawers sanoikin suoraan, ettei EULEX tarvinnut turvallisuusneuvoston hyväksyntää, vaan missio oli seurausta EU:n katkeamattomasta toiminnasta, joka alkoi heti Kosovon kriisin alkuvaiheessa. Sawersin mukaan UNMIK oli kehittynyt ja muokannut toimintojaan sen yhdeksän toimintavuoden aikana aiemminkin mandaattinsa mukaisesti vastaamaan muuttuvia realiteetteja Kosovossa. Päätöslauselma 1244 olisi siis edelleen voinut olla voimassa muutoksista huolimatta. Ranskan edustaja Rippert korosti EULEX:n olleen myös täysin kansainvälisen oikeuden mukainen.²³⁷ Läntiset pysyvät jäsenmaat korostivat aktiivisesti Kosovon Eurooppa-integraatiota koko statusprosessin ajan, johon myös EULEX:n avulla pyrittiin.

Venäjä ja Kiina näkivät Kosovon tilanteen olleen edelleen päätöslauselma 1244:n alainen, ja tästä johtuen myös kansainvälisen läsnäolon oli perustuttava päätöslauselman normeihin. Etenkin Venäjä korosti KFOR:n ja YK:n oman siviilipoliisin oikeuksia ainoina lainmukaisina turvallisuusrakenteina Kosovossa. Venäjän edustaja Churkin sanoi myös, ettei EU voinut olla osallisena Kosovossa päätöslauselma 1244:n mukaan, ja että EULEX oli aloitettu

²³⁶ S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 3, 18, 23; Greiçevci 2011, 292.

²³⁷ S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 13, 18–20. ODS.

ristiriidassa turvallisuusneuvoston päätösten kanssa²³⁸. Kiina painotti turvallisuusneuvoston päätöslauselmien kunnioittamisen tärkeyttä ja näki päätöslauselma 1244:n olleen tässä suhteessa avainasemassa. Venäjältä poiketen Kiina kuitenkin tuki EU:n toimia ja suurempaa vastuuta Kosovossa. Sekä Serbian että Kosovon tulevaisuus oli maan mukaan Eurooppa-integraatiossa. Turvallisuusneuvoston roolia unionin tuli kuitenkin kunnioittaa tuesta huolimatta.²³⁹

Kiinan tuki EU:n toimille Kosovon itsenäistymisestä lähtien kertoi siitä, että päätöslauselma 1244:n kunnioittamisesta huolimatta Kiina oli valmis tulkitsemaan päätöslauselmaa esimerkiksi pääsihteerin esittämällä tavalla. Kansainvälinen läsnäolo oli tämän tulkinnan mukaan muokkaantunut jo aiemmin useaan otteeseen eikä sitä näin ollen voitu katsoa päätöslauselman vastaisena. Venäjän suhtautumiseen vaikutti kenties laajempi EU:n laajentumisen vastaisuus etenkin idän suuntaan. Vahvistamalla asemiaan Kosovossa ja sitä kautta Serbiassa EU olisi saanut yhä laajenevaa vaikutusvaltaa Balkanin alueella. Toisaalta alueen EU-integraatio tuntui olleen suurimmalle osalle turvallisuusneuvoston pysyvistä jäsenmaista itsestään selvää, ja sitä se oli myös Venäjälle.

Kesäkuussa YK:n pääsihteeri julkisti oman raporttinsa Kosovon kehityksestä ja kansainvälisen yhteisön toimintakyvystä alueella. Saman kuukauden 15. päivänä Kosovo oli omaksunut uuden perustuslain, joka vahvisti Ahtisaari-suunnitelman säädökset kaikkein ylimpinä oikeudellisina periaatteina. Tämä tarkoitti myös vahvaa kansainvälistä läsnäoloa. Viimeistään tässä vaiheessa UNMIK:n toiminta tuli haasteelliseksi albaanien omaksuttua uuden perustuslain ilman YK:n väliaikaishallinnon hyväksyntää. Serbit puolestaan nojautuivat edelleen UNMIK:n tarjoamaan perustuslakiin. Pääsihteeri kuitenkin korosti YK:n neutraalia suhtautumista Kosovon statuskysymykseen päätöslauselma 1244:n mukaisesti. YK:n ja kansainvälisen yhteisön tuli turvata saavuttamansa edistys muokkaamalla läsnäoloaan Kosovossa vastaamaan jälleen uusia realiteetteja. Samalla pääsihteeri toivotti EULEX:n tervetulleeksi, joka oli saavuttanut täydellisen operationaalisen toimintakykynsä aiemmin keväällä.²⁴⁰

²³⁸ Churkin käytti muutenkin varsin vähättelevää kieltä puhuessaan EU:n EULEX-operaatiosta ”niin sanottuna oikeusvaltio-operaationa”.

²³⁹ S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 7–8. ODS.

²⁴⁰ Greiçevci 2011, 292–294; S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 3–4. ODS.

Heinäkuussa pääsihteerin uusi erityisedustaja ja UNMIK:n johtaja Lamberto Zannier eritteli turvallisuusneuvostolle uusia realiteetteja, joita neuvoston tuli ottaa huomioon päätöksenteossään. Niin Pristinan kuin Belgradin toimet olivat osiltaan vaikeuttaneet väliaikaishallinnon toimintaa huomattavasti. Serbit olivat muun muassa Belgradin tuen avulla järjestäneet alueillaan omat paikallisvaalit, jotka UNMIK oli julistanut mitättömiksi. Belgrad oli ottanut myös hallintaansa Kosovon serbialueita ja muodostanut päällekkäisiä instituutioita, jotka se halusi UNMIK:n tunnustavan. Samaan aikaan serbit korostivat UNMIK:n olleen ainoa yhteistyökumppaniksi kelpaava kansainvälinen taho Kosovossa. Myös Pristina oli uuden perustuslakinsa myötä alkanut kehittää omia hallinnollisia instituutioitaan ja perustanut muun muassa ulkoministeriön sekä lähetystöjä eri maihin. Lisäksi uutta lainsäädäntöä oli laadittu ilman turvallisuusneuvoston tai päätöslauselma 1244:n tuomaa viitekehystä. Albaanienemistö siis nojasi uuteen perustuslakiin sekä EU:n rakenteisiin eikä aiempaan päätöslauselmaan ja YK:n väliaikaishallintoon. Zannierin mukaan UNMIK:n toimintakyky sen aikaisessa muodossa oli näin ollen erittäin rajoittunut EU:n lakkautettua kaiken lisäksi rahoituksensa väliaikaishallinnolle.²⁴¹

Muuttuneista olosuhteista huolimatta Venäjä ja Kiina eivät muuttaneet näkemystään kansainvälisen läsnäolon järjestämisestä kesän 2008 aikana. Venäjän lähtökohtana oli edelleen päätöslauselma 1244 ja UNMIK:n toimintojen järjestäminen vain ja ainoastaan sen pohjalta. Keskeistä oli myös ottaa huomioon Serbian hallituksen rooli tässä prosessissa. Venäläisedustaja Churkin nimitti kesäkuussa EULEX-operaatiota laittomaksi niin Kosovoa koskeneen viimeisen päätöslauselman kuin statusratkaisun hyväksytyjen periaatteidenkin suhteen. EU:n halua toimia aktiivisesti Kosovossa Venäjä ei kuitenkaan kyseenalaistanut, vaan vain sen läsnäolon muodollisen pohjan. Venäjä myös vastusti UNMIK:n omaisuuden siirtämistä EU:lle, jolla ei ollut lainmukaista statusta toimilleen Kosovossa. Churkin syytti samalla UNMIK:a tahallista salailusta Kosovon kehityksen suhteen. Pääsihteerin erityisedustajan olisi tullut informoida turvallisuusneuvostoa kaikesta riippumattomasti ja säännöllisesti sekä olisi tullut sitoa toimintansa päätöslauselma 1244:n mukaiseksi.²⁴²

Venäläisedustaja kritisoi myös pääsihteerin toimia kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisoinnissa. Churkin syytti pääsihteerää omien valtuuksiensa ylittämistä sekä turvallisuusneuvoston lakisääteisiin oikeuksiin puuttumisesta. Pääsihteerin yritykset kansainvälisen läsnäolon rakenteiden muuttamisesta eivät vastanneet Venäjän edustajan mukaan Kosovon

²⁴¹ S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 2–4. ODS.

²⁴² S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 11–13. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 16–17. ODS.

todellisia tarpeita. Samoin päätöslauselma 1244:n loukkaukset oli Churkinin mukaan käsitelty valideina toimina pääsihteerin kesäkuun raportissa.²⁴³

Kiinan asema pysyi myös alkuvuoden kaltaisena. Maa suhtautui yleisesti ottaen positiivisemmin pääsihteerin toteuttamiin uudistuksiin ja laajempaan EU:n toimintaan Kosovossa. Kiinan edustaja La Yifan sanoi UNMIK:n toimien uudelleenmuotoilun olleen tärkeää Kosovon muuttuneiden realiteettien vuoksi. Lisäksi Kiina painotti uudelleenmuotoilun kuitenkin olleen luonteeltaan vain teknistä sekä päätöslauselma 1244:n mandaatin mukaista. Kiina ilmaisi myös avoimesti tukensa niin EU:lle, UNMIK:lle, pääsihteerille kuin tämän erityisedustajalle.²⁴⁴

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat näkivät niin pääsihteerin aseman kuin uudelleenorganisointiprosessin hyvin eri tavalla Venäjään verrattuna. Maiden edustajien mukaan pääsihteerin päätösten kunnioittaminen oli keskeistä, kun turvallisuusneuvosto oli kykenemätön ratkaisuun, eli pääsihteerillä oli oikeus kesäkuussa 2008 aloittamaansa uudelleenorganisointiin. Tukemalla pääsihteeriä kansainvälinen yhteisö kykeni maiden mukaan parhaiten turvaamaan YK:n hyvän perinnön jatkumisen Kosovossa. Ranskan edustaja Lacroix kuvaili prosessia läpinäkyväksi, dialogiin perustuvaksi sekä täysin päätöslauselma 1244:n mukaiseksi.²⁴⁵ Tämä oli täysin päinvastainen tulkinta venäläisen kollegan analyysiin verrattuna.

Ison-Britannian edustaja puuttui kesäkuun 2008 kokouksessa aiemmin puhuneen Serbian presidentin Boris Tadicin väitteisiin siitä, että päätöslauselma 1244:n viidennen ja yhdeksäntoista pykälän²⁴⁶ mukaan vain turvallisuusneuvosto kykeni tekemään muutoksia kansainväliseen läsnäoloon Kosovossa. Ison-Britannian tulkinnan mukaan tämä ei pitänyt paikkansa, sillä vuodesta 1999 lähtien kansainvälinen läsnäolo oli muokkautunut useaan otteeseen pääsihteerin päätösten myötä. Yhdysvaltain edustaja Khalilzad rajasikin UNMIK:n vaihtoehdot kahteen mahdolliseen lopputulokseen: joko YK pysyy Kosovossa relevanttina mukautumalla uusiin olosuhteisiin tai pysyy staattisena sivustakatsojana voimatta vaikuttaa

²⁴³ Näistä valideina esitetyistä seikoista Churkin käyttää esimerkkinä Kosovon uuden perustuslain säädöksiä, joiden mukaan Kosovon hallitus ottaisi haltuunsa UNMIK:n toimintoja. S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 13. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 16. ODS.

²⁴⁴ S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 18. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 13. ODS.

²⁴⁵ S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 10–13, 18–20. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 11–16, 19. ODS.

²⁴⁶ Päätöslauselman yhdeksäs pykälä käsittelee lähinnä kansainvälisen yhteisön pääasiallisia tehtäviä Kosovossa eikä ota kantaa niinkään läsnäolon perustaviin kysymyksiin. Yhdeksästoista pykälä puolestaan vahvistaa vain turvallisuusneuvoston oikeuden päättää kansainvälisen läsnäolon jatkamisesta ensimmäisten kahdentoista kuukauden jälkeen. S/RES/1244 10.6.1999, 3, 5. ODS.

kehityksen suuntaan. Yhdysvaltain mukaan jo Kai Eiden raportissa vuodelta 2005 oli esitetty ajatus YK:n toimintakyvyn laskusta ja EU:n suuremmasta roolista.²⁴⁷

EULEX:n suhteen läntiset pysyvät jäsenmaat olivat myönteisiä ja näkivät mission niin kansainvälisen oikeuden kuin päätöslauselma 1244:n mukaisena. Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain mukaan EULEX oli valmis ottamaan vastuun Kosovon hallituksen kanssa UNMIK:n toimintakentällä, jolloin YK voisi keskittää resurssejaan muualle. Lisäksi Ranska lupasi edesauttaa tulevan EU-puheenjohtajakautensa aikana Serbian EU-jäsenyyttä kaikin keinoin. Yhdysvaltain mukaan uuden pääsihteerin erityisedustaja Zannierin tehtävä olikin edeltäjistään poikkeava, sillä maa näki erityisedustajan uuden tehtävän keskittyvän nimenomaan UNMIK:n toimintojen uudelleenmuotoiluun ja vastuiden siirtämiseen pääsihteerin alaisuudessa.²⁴⁸

Venäjä ja Kiina tosin vaativat aiemmin erityisedustajan toimien enenevää sitomista turvallisuusneuvoston alaisuuteen samassa päätöslauselma 1244:n kehyksessä. Vastakkain olivat siis näkemykset siitä, mikä oli turvallisuusneuvoston rooli suhteessa pääsihteeriin ja laajemmin YK:n tarjoamaan väliaikaishallintoon ja sen toimeenpanoon. Läntiset pysyvät jäsenmaat näkivät pääsihteerin itsenäisen toiminnan Kosovon etua palvelevana. YK oli tämän tulkinnan mukaan siis enemmän itsenäinen toimija, kuin valtioiden päätöksistä riippuvainen kokonaisuus. Venäjä ja Kiina näkivät kansainvälisen läsnäolon järjestämisessä YK:n nimenomaan turvallisuusneuvostolle ja sitä kautta valtioiden päätöksille alisteisena järjestelmänä. Tulkinta YK:n roolista tässä suhteessa oli vaihtelevaa.

Kesän jälkeen neuvotteluja EU:n ja Belgradin välillä kiihdytettiin. Serbien ehtoina EULEX:n toimeenpanolle olivat operaation neutraali suhtautuminen statuskysymykseen sekä kaikkien Ahtisaari-suunnitelmaa edistävien toimien karsiminen. Lisäksi turvallisuusneuvoston tuli vahvistaa oikeusvaltio-operaatio. Neuvottelujen tuloksena julkaistiin niin sanottu kuuden kohdan suunnitelma²⁴⁹, jolla UNMIK:n läsnäoloa muokattiin ja Belgradille myönnettiin rajattua toimintavaltaa tärkeillä katsomillaan hallinnon sektoreilla. Marraskuussa 2008 turvallisuusneuvosto vahvisti UNMIK:n muokkaamisen ja EULEX:n täytäntöön-

²⁴⁷ S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 17–19. ODS.

²⁴⁸ S/PV 5917th meeting 20.6.2008, 10–13, 18–20. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 11–16, 19. ODS.

²⁴⁹ Six Point Plan (eng.). Sopimuksessa oli kuusi kohtaa, joissa järjestettiin uudelleen poliisin, tullin, oikeuslaitoksen, liikenteen ja infrastruktuurin, rajojen sekä Serbian perintöön liittyviä toimintoja. Greiçevci 2011, 293.

panon päätöslauselma 1244:n mukaisesti ja statusneutraalisti. UNMIK:n vastuiden siirtäminen EULEX:lle aloitettiin heti joulukuussa 2008 ja saatettiin päätökseen kesällä 2009.²⁵⁰

Turvallisuusneuvosto siis kykeni loppujen lopuksi pääsemään yhteisymmärrykseen kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisoinnista, mutta se teki sen kuitenkin EULEX:n toimintakyvyn kustannuksella. LABINOT GREIÇEVCIN (2011) mukaan EULEX:n toiminnan kannalta ongelmallista oli operaation keskeisten periaatteiden epämääräinen tunnustaminen. Molemmat osapuolet Belgradissa ja Pristinassa tulkitsivat nämä periaatteet oman näkökantana hyväksi. Tämä heijastui myös siihen, etteivät EULEX:n omat työntekijäkään olleet yksimielisiä siitä, minkä periaatteiden mukaan he työskentelivät. Osa työntekijöistä näki operaation osana YK:n sateenvarjoa ja päätöslauselma 1244:n mukaisesti, kuten turvallisuusneuvosto oli päättänyt. Toisaalta osa työntekijöistä piti Ahtisaari-suunnitelmaa sekä EU:n alkuperäistä päätöstä helmikuulta 2008 kaikkein perustavimpina toimien ohjaajina.²⁵¹

ANDREW RADININ (2014) ja NIKOLAOS TSIFAKISIN (2013) mukaan EULEX:n mandaatti mutkistui turvallisuusneuvoston alkuvaiheen päättämättömyyden myötä. EULEX joutui lopulta kiusalliseen tilanteeseen, jossa se sekä avusti Kosovon hallitusta että yritti säilyttää statusneutraliteettinsa. EULEX:n keskeisin valuvika liittyi sille annettuun mandaattiin, jonka mukaan statusneutraliteetin lisäksi EULEX:lla oli oikeus vain avustaa Kosovon hallinnon kehittämisessä.²⁵² Kosovon hallitus oli kuitenkin vuonna 2008 julistautunut itsenäiseksi sekä omaksunut kesällä uuden Ahtisaari-suunnitelman vahvistaneen perustuslain, jonka osana myös EULEX oli. Itsenäisyyden julistaneen ja uuden perustuslain pohjalta toimineen hallituksen tukeminen ilman suhtautumista statukseen voi siis pitää vähintään kaksijakoisena ja ristiriitaisena toimintana.

Lisäksi EU ei ollut kyennyt ottamaan yhtenäistä kantaa Kosovon itsenäisyyteen viiden maan ollessa tunnustamatta itsenäisyyttä, millä oli varmasti oma asioita sekoittava vaikutuksensa EULEX:n toiminnassa. Mielenkiintoista onkin se, miksi tunnustamattomat maat hyväksyivät alun perin EULEX:n toimeenpanon, vaikka sen katsottiin edistävän Ahtisaari-suunnitelmaa ja näin Kosovon itsenäisyyttä. Tähän syynä saattoivat olla yhtenäisen ulkopolitiikan tarve ja toisaalta unionin päätös Kosovon statusratkaisun *sui generis* -luonteesta. Jä-

²⁵⁰ Radin 2014, 182; Greiçevci 2011, 293, 296; S/PV 6025th meeting 26.11.2008, passim. ODS.

²⁵¹ Greiçevci 2011, 294–295; myös Tsifakis 2013, 51.

²⁵² Radin 2014, 182, 190–191; Tsifakis 2013, 51.

senmaat kokivat ehkä voivansa paremmin vaikuttaa Kosovon kehityksen suuntaan EU-johtoisen rakenteen kautta.

Päätöslauselma 1244 ei myöskään auttanut tulkinnanvaraisine pykälineen kansainvälisen läsnäolon järjestämisessä, ja pysyvät jäsenmaat tulkitsivat päätöslauselmaa itselleen suotuisalla tavalla. Päätöslauselma ei eritellyt yksiselitteisesti kansainvälisen yhteisön läsnäoloa Kosovon konfliktinjälkeisessä yhteiskunnassa, vaan keskittyi tämän osalta konkreettisten toimien erittelyyn. Läntiset maat näkivät päätöslauselman pääsihteerin uudelleenorganisointitoimien oikeuttajana, kun Venäjä katsoi sen vahvistavan turvallisuusneuvoston auktoriteettia. Kiinan kaksijakoinen suhtautuminen sekä tukien pääsihteeriiä ja EU:ta että vaatien päätöslauselman kunnioitusta liittyyne osaltaan nimenomaan päätöslauselman tulkinnanvaraisuuteen. Lisäksi Kiinan suhtautumiseen kansainvälisen läsnäolon organisointiin on voinut vaikuttaa läntisten pysyvien jäsenmaiden pyrkimykset vaikuttaa Kiinaan kahdenvälisesti etenkin Kosovon statusratkaisun erityisluonteen osalta. Kaiken kaikkiaan päätöslauselmalla pystyi siis perustelemaan täysin vastakkaisia näkemyksiä kansainvälisen läsnäolon perusteista.

Venäjä ja Serbian vastustus EU-operaatiolle kumpusi myös osaltaan maiden pyrkimyksistä viivyttää statusprosessia. Kosovon statusratkaisun pitäminen mahdollisimman pitkään epäselvänä ajoi maiden päämääriä muiden valtioiden tunnustusten estämiseksi²⁵³. Samoin EU:n eripuraisuus Kosovon suhteen oli seikka, joka motivoi etenkin Venäjää Euroopan sisäisen yhtenäisyyden horjuttamiseksi.

Venäjä ei myöskään halunnut antaa liikaa toimivaltaa EU:lle ja NATOLle, joiden johtavat maat olivat myös turvallisuusneuvoston pysyviä jäsenmaita. Turvallisuusneuvostolla ei ole näiden toimijoiden suhteen tehokasta kontrollimekanismia, minkä vuoksi niiden toimien valvonta ja ohjailu olisi ollut vaikeaa. Päällekkäisten jäsenyyksien avulla läntiset pysyvät jäsenmaat olisivat voineet toteuttaa Kosovossa omaa visiotaan alueen tulevaisuudesta ilman varteenotettavaa väliintulon uhkaa esimerkiksi YK:n taholta.²⁵⁴ Tämän vuoksi Venäjä pyrki pitämään turvallisuusneuvoston auktoriteetin mahdollisimman laajana, jotta sillä oli mahdollisuus vaikuttaa Kosovon tilanteen kehittymiseen.

²⁵³ Vrt. Greiçevci 2011, 292–293.

²⁵⁴ Vrt. Reykers & Smeets 2015, 381.

Laajemmassa perspektiivissä JENNY H. PETERSON (2010) tuo artikkelissaan esille mielenkiintoisen näkökulman oikeusvaltio-operaatioiden takana vaikuttavista kannustimista. Petersonin mukaan oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on tullut post-konfliktisten alueiden jälleenrakennuksen avainvaatimukseksi kansainvälisissä suhteissa. Tässä suhteessa oikeusvaltioperiaatteen edistäminen on kuitenkin naamioitu epäpoliittisen objektiivisen retoriikan ja neutraliteetin kaapuun. Todellisuudessa oikeusvaltio-operaatiot toimivat poliittisena työkaluna laajemman liberaalidemokraattisen rauhanrakennusprojektin sisällä. Oikeusvaltioperiaatteen avulla pyritään takaamaan muiden liberaalien poliittisten tavoitteiden kuten demokraattisten instituutioiden, ihmisoikeuksien sekä markkinataloudellisten intressien onnistuminen. Etenkin lännessä vaikuttavan liberaalin agendan voi Petersonin mukaan nähdä siinä, että 2/3 YK:n ja suuri osa NATOn operaatioista sisältävät oikeusvaltioperiaateohjelman.²⁵⁵ Turvallisuusneuvostossa tämä näkyi varsin hyvin läntisten turvallisuusneuvoston jäsenmaiden aktiivisessa tuessa EU:n oikeusvaltio-operaatiolle. Etenkin Yhdysvaltain voi myös katsoa laajemmin ajaneen liberaaleja päämääriä koko Balkanin alueella niin kuin se oli tehnyt 1990-luvulta lähtien.

Kokonaisuudessaan kansainvälisen läsnäolon uudelleenorganisoinnissa läntiset pysyvät jäsenmaat ottivat varsin käytännönläheisen lähestymistavan. Maiden mukaan staattisuus ja muodollisuus vain heikensivät kansainvälisen yhteisön tavoitteita Kosovossa, jonka vuoksi maiden tulkinta keskeisten periaatteiden osalta näytti olevan joustavaa ja edellisiin käytäntöihin nojaavaa. Venäjä ja osittain myös Kiina olivat taipuvaisia korostamaan päätöksenteon muodollisia vaatimuksia vetoamalla niin turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan kuin muihinkin kansainvälisoikeudellisiin periaatteisiin. Maat korostivat näin ollen turvallisuusneuvoston auktoriteettia käsiteltävässä asiassa. Vastakkain olivat siis käytännönläheinen länsi ja muodollinen itä, jotka toimivat omien intressiensä puolesta.

2.4. Statusratkaisun kiistanalaiset perusteet ja kansainvälisoikeudelliset näkökulmat

Kaikkein perustavalaatuisin kysymys Kosovon statusprosessissa kietoutui valtioiden suvereniteetin ja kansojen itsemääräämisoikeuden välisen kädenväännön ympärille. Turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden välille syntyi erilaisia käsityksiä siitä, millä periaatteilla statusratkaisua tuli hakea, ja millaiseen oikeudelliseen viitekehykseen Kosovon tulevaisuus

²⁵⁵ Peterson 2010, 15–17.

rakentui. Tähän liittyivät kysymykset turvallisuusneuvoston ja muiden toimijoiden roolista prosessissa, Serbian suvereniteetin ja Kosovon kansan itsemääräämisoikeuden ristiriidasta, statusprosessin luonteesta sekä keskeisten kansainvälisten asiakirjojen tulkinnasta.

Kaikki turvallisuusneuvoston pysyvät jäsenmaat korostivat Kosovo-kokouksissa aluksi neuvotteluratkaisun ensisijaista roolia statuspääöstä tehtäessä, ja molemminpuolisten kompromissien tarve oli esillä puheenvuoroissa. Myös Kontaktiryhmä oli tuonut statusratkaisua ohjaavissa periaatteissaan esille neuvotteluratkaisun tärkeyden, joihin kaikki pysyvät jäsenmaat olivat yhtyneet. Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat alkoivat kuitenkin statusprosessin alusta saakka pitää esillä vaihtoehtoista tietä statusratkaisuun. Pysyvät jäsenmaat tulkitsivat myös eri tavoilla pääsihteerin erityislähettiläs Martti Ahtisaaren ja turvallisuusneuvoston roolia statusprosessissa.

Venäjä ja Kiina näkivät vuodesta 2006 asti neuvotteluratkaisun ainoana vaihtoehtona ja näin jatkui vielä Kosovon itsenäistymisen jälkeenkin. Ensimmäisessä statusprosessia käsitelleessä kokouksessa helmikuussa 2006 venäläisedustaja Denisov asetti statusneuvotteluille kriteerit, joiden mukaan ratkaisu ei saanut olla pakotettu vaan molempien osapuolten hyväksymä sekä turvallisuusneuvoston päätöslauselman tukema. Neuvotellulle kompromissille ei ollut vaihtoehtoa. Vaikka Venäjä tuki Ahtisaaren johtamaa statusprosessia alussa, maa näki erityislähettilään roolin vain neuvottelujen välittäjänä eikä omien henkilökohtaisten suositusten tekijänä. Venäjä painotti useaan otteeseen nimenomaan turvallisuusneuvoston roolia statusratkaisussa Ahtisaaren sijaan. Tätä kautta myös pääsihteerin rooli oli sidottu edistämään neuvotteluratkaisun syntymistä. Yksipuolisen statusratkaisun venäläisedustajat näkivät vaikuttavan vain kielteisesti. Ahtisaari-suunnitelman julkistamisen jälkeen Venäjä katsoi ettei se voinut olla statusratkaisun pohjana, koska suunnitelma ei ollut perustunut molemminpuoliseen neuvotteluratkaisuun.²⁵⁶

Myös Kiina tuki loppuun saakka rauhanomaisen neuvotteluratkaisun syntymistä. Vaikka Kiina tuki Ahtisaaren työtä statusneuvottelijana, korosti maa silti Venäjän tapaan turvallisuusneuvoston roolia lopullisen ratkaisun syntymisessä. Ahtisaari-suunnitelman julkaisemi-

²⁵⁶ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 5. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 14. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 4. ODS; S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 7. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 17. ODS.

sen jälkeen kiinalaisedustaja Liu Zhenmin totesi suunnitelman saaneen monenkirjavan vastaanoton, ja sen vuoksi neuvotteluprosessia olisi tullut erimielisyyksistä huolimatta jatkaa.²⁵⁷

Vaikka Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat painottivat aluksi neuvotteluratkaisua, alkoi vaihtoehdoisen mahdollisuuden korostaminen heti statusprosessin alusta asti. Samoin vihjailut itsenäisyydestä prosessin lopputuloksena olivat alusta asti esillä. Esimerkiksi Yhdysvallat painotti useaan otteeseen sitä, että niin turvallisuusneuvoston jäsenmaiden kuin Serbian ja Kosovon päättäjien tuli olla realisteja mahdollisen lopputuloksen suhteen. Itsenäisyys oli yhdysvaltalaisedustajien mukaan täysin mahdollinen ratkaisu. Myös Ison-Britannian edustaja Karen Pierce korosti neuvotteluratkaisun ensisijaisuutta, mutta hänen mukaansa Kontaktiryhmä oli mahdollistanut toisen tien lopputulokseen pääsemiseksi. Jonkin muotoinen itsenäisyys oli Piercen mukaan ainoa kestävä vaihtoehto Kosovon tulevaisuudelle.²⁵⁸ Tällä Pierce viittasi selvästi yksipuolisiin ja Serbian näkemyksistä riippumattomiin toimiin.

Mutta miten tämänkaltainen argumentointi suhteutuu siihen, että alusta asti oli ollut miltei ilmiselvää, että kaksi näkemyksissään täysin vastakkaista osapuolta eivät tulleet ikinä saavuttamaan neuvoteltua ratkaisua statusprosessissa? Tästä huolimatta jokainen taho korosti neuvotteluratkaisun merkitystä statuksen määrittämisessä. Voi kuitenkin olla, ettei neuvotteluratkaisun korostaminen alusta asti tarkoittanut varsinaisesti Belgradin ja Pristinän välistä sopimusta, vaan sillä saatettiin viitata statusratkaisun tuomiseen turvallisuusneuvoston äänestettäväksi, kuten Henry H. Perritt (2010) asian näkee²⁵⁹. Tällöin statusratkaisun hyväksyminen olisi vaatinut joka tapauksessa jonkinlaista konsensusta, muttei varsinaisesti Ahtisaaren johtamissa Wienin neuvotteluissa. Neuvotteluratkaisun korostaminen tuntuikin olevan läntisille pysyville jäsenmaille vain osa poliittisdiplomaattista kielenkäyttöä. Venäjälle ja Kiinalle neuvotteluratkaisu oli johdonmukaisesti alusta asti ainoa vaihtoehto, vaikka sen mahdollisuuksien mitättömyys tiedettiin.

Läntiset pysyvät jäsenmaat korostivat jatkuvasti Ahtisaaren roolia ensisijaisena Kosovon statusprosessin määrittäjänä ja maat tukivat Ahtisaarta jokaisessa statusprosessin vaiheessa. Vuoden 2006 viimeisessä kokouksessa brittiedustaja Pierce ilmaisi varsin selkeästi maansa

²⁵⁷ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 13. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 10–11. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 9. ODS; S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 7–8. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 13. ODS

²⁵⁸ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 9–10, 20 ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 19–20 ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 15 ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 10, 19. ODS.

²⁵⁹ Perritt 2010, 124–125.

kannan statusprosessin keskeisten tekijöiden luonteesta. Piercen mukaan ”kaupungin ainoa show” oli Ahtisaaren statusprosessi sekä sitä tukevat Kontaktiryhmän lausunnot Kosovosta²⁶⁰. Statuksesta päättäminen oli näin ollen ainoastaan Ahtisaaren tehtävä.

Ahtisaari-suunnitelman tultua julki alkuvuodesta 2007 läntiset pysyvät jäsenmaat osoittivat järkkymättömän tukensa sille turvallisuusneuvoston oman Kosovo-mission jälkeen. Yhdysvaltain mukaan Belgradin ja Pristinän näkemyksiä arvioitaessa oli tullut selväksi, ettei itsenäistymiskysymyksessä ollut enää mahdollisuutta kompromissille. Myös Ranskan edustaja De La Sabliere sanoi osapuolten näkökantojen olleen silloin ja tulevaisuudessa yhteen sovitamattomissa, mikä oli ollut selvää koko turvallisuusneuvoston mission ajan. Ranskalaisedustajan mukaan turvallisuusneuvostolla oli käytössään yksityiskohtainen ja realistinen ehdotus Kosovon statusratkaisuksi, jolla oli pääsihteerin tuki. Tämän vuoksi turvallisuusneuvoston olisi tullut ottaa vastuu prosessissa, jonka se oli itse aloittanut. Myös Iso-Britannia tuki Ahtisaari-suunnitelmaa ainoana käypänä visiona Kosovon statuksesta ja näki, että osapuolten oli tässä vaiheessa toimittava itsensä mukaisesti. Kosovon osalta tämä tarkoitti Ahtisaari-suunnitelman täytäntöönpanoa.²⁶¹ Ahtisaari-suunnitelmaa käsiteltäessä tulee kuitenkin aina muistaa, että vaikka suunnitelma oli ihmisoikeus- ja vähemmistöpolitiikan näkökulmasta erityisen onnistunut yritys ratkaista Kosovon statuskysymys, molempien osapuolten hyväksymä se ei ollut.

Kosovon itsenäistymisen jälkeen Ahtisaari-suunnitelman katsottiin olleen ainoa kestävä tie eteenpäin läntisten pysyvien jäsenmaiden keskuudessa. Yhdysvaltain mukaan statusneuvotteluissa ei jäänyt kiveäkään kääntämättä ensin Ahtisaaren ja sen jälkeen Troikan johdolla. Kosovon kansa päätti siis saattaa prosessin loppuun yksipuolisesti, rauhanomaisesti ja kypsästi. Ison-Britannian mukaan Ahtisaari-suunnitelman vähemmistösuoja oli niin merkittävä, että sen olivat omaksuneet jo kaikki muut Kosovon vähemmistöt, kuten romanit, turkkilaiset ja juutalaiset. Tämä puhui brittiedustajan mukaan jo omaa kieltään. Ison-Britannian mukaan Belgrad oli myös uuden perustuslakinsa myötä lopettanut mahdollisuudet neuvotteluratkaisusta.²⁶²

²⁶⁰ ”The only show in town is the Ahtisaari status process and the Contact Group’s January and July statements.” S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 9–10, 14–15, 19–20 ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 17–20 ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 11–12, 14–15, 18–19. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 8–10, 18–19. ODS.

²⁶¹ S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 5–6, 11–13. ODS.

²⁶² S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 12–13, 18–20. ODS.

Serbian uudessa perustuslaissa, joka oli seurausta Montenegron irtautumisesta kesällä 2006, Kosovo määriteltiin erottamattomaksi osaksi Serbian valtiota. Perustuslain nojalla Kosovolta olisi voitu riistää kaikki sen itsehallinnon rippeetkin normaalin lainsäädännön puitteissa.²⁶³ Kaikki tämä tapahtui siitä huolimatta, että serbipoliitikot olivat statusprosessin alusta alkaen pitäneet jatkuvasti esillä Kosovon autonomian vahvistamista sekä tuoneet neuvottelupöytään omia statusehdotuksiaan. Tapahtuneen myötä Belgradin perustuslainsäädäntö ja Kosovon statusneuvottelut eivät siis näyttäneet olevan linjassa toistensa kanssa. Toinen vaati Serbian ikuista suvereniteettiä Kosovossa, kun toinen oli valmis antamaan erittäin laajan autonomian ilman itsenäisyyttä.

Pysyvät jäsenmaat painottivat ja tulkitsivat eri tavalla statusratkaisun kannalta keskeisiä sopimuksia etenkin statusratkaisun osalta. Venäjä ja Kiina ajoivat johdonmukaisesti päätöslauselma 1244:n täytäntöönpanoa ja auktoriteettia statusprosessin ohjaajana Kosovon tilanteen muutoksista huolimatta. Maat korostivat etenkin päätöslauselman johdannon kohtaa, jossa vahvistettiin Jugoslavian ja alueen muiden maiden suvereniteetti ja alueellinen koskemattomuus. Samoin kansainvälisen oikeuden loukkaamattomuus oli Venäjälle ja Kiinalla tärkeää. Kansainvälisoikeudellisten argumenttien yhteydessä kiinalais- ja venäläisedustajat vetosivat muun muassa YK:n peruskirjan ja Helsingin päätösasiakirjan säädöksiin. Venäjä nojasi Kiinaa enemmän myös Kontaktiryhmän statusprosessia ohjaaviin periaatteisiin. Maat näkivät Kosovon itsenäistymisen rikkoneen kaikkia edellä mainittuja kansainvälisiä sopimuksia, jotka määrittivät niin Kosovon mahdollisen statusratkaisun luonteen, edellytykset kuin sen viitekehyksenkin. Rajojen muutokset olisi tullut tehdä vain kansainvälisen oikeuden mukaisesti rauhanomaisten sopimusten kautta, ja yksipuoliset toimet Kosovossa horjuttivat niin kansainvälisten suhteiden rakenteiden perustuksia kuin turvallisuusneuvoston arvovaltaakin. Venäjä vaatikin pääsihteerii julistamaan Kosovon itsenäisyys mitättömäksi päätöslauselma 1244:n antaman mandaatin mukaisesti.²⁶⁴

Itsenäistymisen mitätöinti olisi voitu toteuttaa Kosovon perustuslaillisen viitekehyksen pohjalta, jonka mukaan pääsihteerin erityisedustajan tuli aloittaa tarpeelliset toimenpiteet mikäli päätöslauselma 1244:ä rikottiin. Erityisedustaja oli käyttänyt tätä oikeutta suhteellisen usein esimerkiksi PISG:n politiikan ohjailussa. Aiemman käytännön pohjalta erityisedustaja

²⁶³ Ker-Lindsay 2009, 47; Knoll 2009, 397.

²⁶⁴ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 5, 12–13. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 11, 14. ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 13–14. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 9. ODS; S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 6–8. ODS; S/PV 5944th meeting 25.7.2008, 13, 16–17. ODS.

olisi siis ollut velvoitettu mitätöimään itsenäisyysjulistus, mutta erityisedustaja ei tehnyt kuitenkaan mitään edes Kosovon säätäessä uuden perustuslain vuoden 2008 kesällä. Bernhard Knoll (2009) näkeekin, että toimettomuus asiassa vahvistaa vain pääsihteerin ja hänen erityisedustajansa hiljaisen myöntymisen, minkä johdosta itsenäisyys voitiin tulkita päätöslauselma 1244:n mukaiseksi.²⁶⁵

James Ker-Lindsay (2011) puolestaan näkee, ettei pääsihteerin erityisedustajalla edes ollut valtuuksia puuttua Kosovon itsenäistymiseen sen vuoksi, että se oli pantu toimeen YK:n perustamien rakenteiden ulkopuolella. Itsenäisyysjulistus ei ollut YK:n luoman Kosovon väliaikaishallinnon vaan demokraattisesti valittujen YK-rakenteiden ulkopuolisten edustajien toteuttama. Tällä ei kuitenkaan ollut suurta merkitystä, sillä erityisedustaja kannatti avoimesti itsenäisyyttä.²⁶⁶

Ison-Britannian, Ranskan ja Yhdysvaltain lausunnoissa päätöslauselma 1244 ei saanut läheskään samanlaista painoarvoa osakseen kuin Venäjällä ja Kiinassa. Päätöslauselman auktoriteetti tiedostettiin, mutta maat korostivat etenkin Kontaktiryhmän ohjaavien periaatteiden ja myöhempien lausuntojen merkitystä. Samoin maat tulkitsivat Kosovon itsenäisyyden niin kansainvälisen oikeuden kuin päätöslauselma 1244:n mukaiseksi. Esimerkiksi brittiedustaja sir John Sawersin mukaan päätöslauselma ei asettanut rajoituksia Kosovon tulevaisuuden statukselle. Myös säädökset itsehallinnon perustamiseen viittasivat Ison-Britannian mukaan nimenomaan väliaikaisratkaisuun, eikä niillä ollut tulevaisuuden statuksen kannalta mitään tekemistä. Yhdysvaltain mukaan Kosovon itsenäistymisen oli pitkän prosessin looginen kulminaatiopiste, joka alkoi Serbian suvereniteetin rajoittamisesta vuonna 1999 päätöslauselma 1244:n myötä.²⁶⁷ Tässä suhteessa Kiinan ja Venäjän tulkinnat olivat täysin päinvastaisia, sillä ne näkivät päätöslauselman nimenomaan vahvistaneen Serbian suvereniteetin Kosovossa.

Päätöslauselma 1244 ei ole yksiselitteinen ja se on saanut osakseen monenkirjavaa tulkintaa etenkin Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen. Kosovon itsenäisyyden pääasiallinen vastargumentti on ollut, ettei se ollut päätöslauselman mukainen, jonka johdanto-osassa vahvistettiin Jugoslavian ja sitä myötä Serbian suvereniteetti ja alueellinen koskemattomuus. Li-

²⁶⁵ Knoll 2009, 391–395.

²⁶⁶ Ker-Lindsay 2011, 6.

²⁶⁷ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 10, 15. ODS; ODS; S/PV 5522nd meeting 13.9.2006, 18–19. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 8, 10, 18. ODS; S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 12–13, 18. ODS.

säksi Kosovon statuksen muuttaminen kansainvälisen oikeuden mukaisesti olisi vaatinut Serbian hyväksynnän. Robert Muharremen (2008) mukaan useat tutkijat näkevät kuitenkin Jugoslavian/Serbian suvereniteetin keskeytyneen YK:n väliaikaishallinnon takia. Jotkut ovat menneet jopa niin pitkälle, että päätöslauselma 1244:n alla Kosovo oli YK:n hallinnoimana jo *de facto* -itsenäinen alue Jugoslaviasta/Serbiasta. Päätöslauselma oli siis muuttanut suvereniteettia peruuttamattomasti alueella, jonka myötä vanhan suvereenin paluun mahdollisuudet olivat vähäiset. Toisaalta etenkin päätöslauselman johdannon alueellisen koskemattomuuden ja suvereniteetin kunnioittamisen sekä neuvotteluratkaisua korostavien säännösten lisäksi UNMIK:n tehtävänä on katsottu olleen merkittävän autonomian perustaminen nimenomaan Jugoslavian/Serbian yhteydessä.²⁶⁸

James Hughesin (2013) tulkinnan mukaan päätöslauselma tarkoitti juuri parannetun autonomian rakentamista Kosvoon. Statusprosessin pohjaksi tarkoitettu päätöslauselma määritteli myös, ettei statusratkaisu saanut olla yksipuolinen. Hughesin mukaan Yhdysvallat ja suuri osa EU-maista rikkoi nämä yhteiset periaatteet tunnustaessaan Kosovon Venäjän toimiessa koko statusprosessin ajan johdonmukaisesti kansainvälisillä foorumeilla.²⁶⁹ Hughes ei kuitenkaan lainkaan pohdi päätöslauselman sisältöä tai tulkintaeroja suhteessa itsenäistymisen mahdollisuuteen. Venäjä toimi yhdenmukaisesti päätöslauselman kunnioituksen suhteen, mutta Hughes sivuuttaa täysin maan toiminnan suhteessa esimerkiksi Kontaktiryhmän päätöksiin. Müllerson (2009) puolestaan näkee suvereeniuden kunnioituksen ensisijaisena suhteessa kansainväliseen hallintoon ja sen mukanaan tuomiin muutoksiin. Müllerson kuvaileekin YK:n hallintoa manipuloivaksi, joka ohjasi väistämättömästi Kosovon eroon Serbiasta.²⁷⁰

Muharremen mukaan päätöslauselman johdanto-osaa ei voi kuitenkaan pitää itsenäisyyden kieltävänä tekijänä, vaan vain julistuksellisenä yleisperiaatteena. Autonomia oli tarkoitettu vain väliaikaisratkaisuksi ja alueellinen koskemattomuus koskemaan vain siirtymävaihetta. Serbian suvereniteetti oli Kosovon itsenäistyessä heikko, ja näin ollen päätöslauselma valmisteli itsenäisyyttä alusta alkaen. Lisäksi YK:n toimettomuus itsenäistymisen jälkeen tuli tulkita tämän sanattomaksi hyväksymiseksi. Edellä mainitun pohjalla oli kansainväliseen oikeuteen ankkuroitunut niin sanottu tehokkuuden periaate, jonka mukaan peruuttamaton hallinnan menetys alueella oli tulkittava suvereniteetin menettämiseksi. Vielä painavampi

²⁶⁸ Muharremi 2008, 421–422.

²⁶⁹ Hughes 2013, 1013.

²⁷⁰ Müllerson 2009, 8–9.

argumentti Muharremin mukaan on se, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmien ollessa tulkinnanvaraisia ne tulee aina tulkita *ius cogens* -periaatteen mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, ettei päätöslauselma 1244 saanut olla esteenä Kosovon albaanien itsemääräämisoikeudelle tai se olisi ollut kansainvälisen *ius cogens* -periaatteen loukkaus. Päätöslauselma 1244 ei siis voinut olla Kosovon itsenäistymisen esteenä.²⁷¹

Myös Enrico Milanon (2010) mukaan on selvää, ettei päätöslauselma 1244 rajaa pois itsenäistymisen mahdollisuutta. Tämä tulee selkeästi esiin päätöslauselman viittauksessa Rambouillet'n rauhanprosessiin, joka vahvisti Kosovon kansan tahdon keskeisyyden status-ta määrittäessä. Päätöslauselman tavoitteena ei myöskään ollut pysyvän valtarakenteen perustaminen. Lisäksi Milanon mukaan johdannon alueellisen koskemattomuuden kunnioitus oli luotu erilaisissa historiallisissa ja poliittisissa olosuhteissa. Tästä huolimatta turvallisuusneuvosto ei muotoillut suhtautumistaan päätöslauselmaan uudestaan²⁷². Myös Knoll (2009) näkee erityisedustajan ja YK:n toimettomuuden sekä suuren Kosovon valtion tunnustajamaiden joukon seurauksena tulkinnasta, jonka mukaan päätöslauselma 1244:stä oli tullut rauhan ja vakauden este eikä niiden ylläpitäjä ja takaaja.²⁷³

Enrico Milano kuvaileekin päätöslauselmaa ansiokkaasti ”YK-diplomatian mestariteokseksi”, jonka puitteisiin onnistuttiin sovittamaan yhteen eri osapuolten vastakkaisia päämääriä ja motiiveja. Osapuolina olivat serbien ja albaanien lisäksi etenkin NATO-maat sekä Kiina ja Venäjä. Alusta asti oli siis selvää, että päätöslauselma 1244 vain lykkäsi lopullista agendojen yhteentörmäystä. Päätöslauselma oli pitkään menestyksekkäs, mutta lopulta se todisti turvallisuusneuvoston kyvyttömyyden hallita omia sisäisiä ristiriitojaan.²⁷⁴

Päätöslauselma 1244:n ongelmallisen Serbian suvereniteettikysymyksen ohella Kontaktiryhmän ohjaavien periaatteiden ja tammi- ja kesäkuun lausuntojen tulkinnoissa nousi turvallisuusneuvostossa esiin kohta, joka painotti statusratkaisun hyväksyttävyyttä ”Kosovon kansalle”²⁷⁵. Kansainvälinen yhteisö ei voinut tukea järjestelyä, jota vastusti yli 90 prosenttia

²⁷¹ Muharremi 2008, 403, 422–425.

²⁷² Esimerkiksi Bosnia-Hertsegovinan itsenäistyessä turvallisuusneuvosto määritteli suhtautumisensa alueen valtioiden alueelliseen koskemattomuuteen ja suvereeniuteen uudelleen muutamaa kuukautta ennen itsenäisyysjulistusta. Milano 2010, 184.

²⁷³ Milano 2010, 182–184; Knoll 2009, 401.

²⁷⁴ Milano 2010, 176, 189.

²⁷⁵ Tämä periaate väänntyi myös ajoittain lännessä muotoon ”Kosovon kansan enemmistölle”. Venäjä puolestaan tulkitsi ajoittain periaatetta ”Kosovon suurten vähemmistöjen” hyväksymänä ratkaisuna. Esim. S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 9. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 8. ODS; S/PV 5673rd meeting 10.5.2007, 4. ODS.

alueen ihmisistä. Kontaktiryhmän määräämän periaatteen katsottiin olevan myös YK:n peruskirjan mukainen.²⁷⁶ Kontaktiryhmän kansan tahtoa korostavan linjan voi tulkita liittyvän kansan itsemääräämisoikeuden korostamiseen valtion suvereniteetin sijaan. Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat perustelivat useaan otteeseen Kosovon itsenäistymistä juuri kansan oikeutena niiden jättäessä Serbian valtion suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden toissijaiseksi.

Kontaktiryhmän ohjaavien periaatteiden korostus törmäsi kuitenkin molemminpuolin ongelmaan niiden tulkinnallisista eroista. Toisaalta Kontaktiryhmä oli painottanut neuvotteluratkaisua ensisijaisena vaihtoehtona sen lisäksi, että ratkaisun tuli silti olla Kosovon kansan tahdon mukainen. Ristiriita syntyi siitä, ettei mahdollisuutta neuvotteluratkaisulle alusta saakka ollut näköpiirissä Pristinan ja Belgradin tai Kosovon albaanien ja serbien välillä. Samoin epämääräisesti ilmoitettu Kosovon kansan tahdon mukainen statusratkaisu ei määrittelyt kansaa millään tavalla esimerkiksi kielen, etnisyyden, uskonnon tai muiden tekijöiden avulla. Samassa statusprosessia ohjaavassa sopimuksessa toisiaan vastaan olivat siis monenvälisen ja yksipuolisen statusratkaisun periaatteet, joita maat tulkitsivat omien tarpeidensa mukaisesti. Kosovon kansan tahdon mukaisuus tulisi kuitenkin johdonmukaisesti tulkita nimenomaan enemmistön tahdoksi, sillä kumpikaan osapuoli ja niitä tukeneet tahot eivät tinkineet Kosovon demokraattisesta tulevaisuudesta. Demokratia perustuu tietävästi juuri enemmistön valtaan, ja enemmistöstä ja sen tahdosta Kosovossa ei ollut epäselvyyttä²⁷⁷. Tämän lisäksi demokraattiselle kehitykselle ja vähemmistöille oli annettu laajat oikeudelliset takeet itsenäisyyden perustana olleessa Ahtisaari-suunnitelmassa.

Kosovon kansan oikeus itsehallintaan oli ehdottomasti yksi olennaisin osa Kosovo-debattia. Kosovon tapauksessa kansan itsemääräämisoikeuden määrittely törmäsi uudenlaiseen haasteeseen, sillä vaikka periaate on ollut keskeinen koko YK:n olemassaolon ajan, Kosovon yhteydessä se oli murtautumassa sille aiemmin tyyppillisestä kapeasta dekolonisointi kontekstistä. Bing Bing Jian (2009) mukaan on kuitenkin epätodennäköistä, että kansan itsemääräämisoikeus tunnustettaisiin laajalti Kosovon itsenäisyyden oikeudellisena perustana, sillä tämä olisi hänen mukaansa federalististen valtioiden loppu. Mikäli kansojen itsemääräämisoikeutta siis sovellettaisiin vain Kosovon uniikkiin tapaukseen, se ei olisi osa

²⁷⁶ S/PV 5373rd meeting 14.2.2006, 9, 20. ODS; S/PV 5470th meeting 20.6.2006, 19– 20. ODS; S/PV 5588th meeting 13.12.2006, 8. ODS.

²⁷⁷ Esimerkiksi vuonna 2005 RIINVESTin kyselyssä 85% Kosovon albaaneista halusi itsenäisyyden ja 15% liittymisen Albaniaan. Yksikään vastaajista ei ollut halunnut autonomiaa Serbian (ja Montenegron) yhteydessä. Hehir 2007, 253.

kansainvälistä oikeutta. Jian mukaan itsenäisyysjulistuksen julistanut taho edusti myös vain enemmistöä ilman vähemmistöjen tukea, minkä vuoksi kansan itsemääräämisoikeus ei sopinut tähän kontekstiin.²⁷⁸ Jia tosin sivuutti sen, että itsenäisyyttä tukivat kaikki muut Kosovon alueen vähemmistöt paitsi serbit. Toisaalta Müllerson (2009) näkee, että Kosovon albaanien olisi tullut olla johdonmukaisia toimissaan ja kunnioittaa serbien itsemääräämisoikeutta ja halua elää Serbian yhteydessä, mikäli itsenäisyys olisi perustunut itsemääräämisoikeuteen. Kosovon albaanit eivät kuitenkaan halunneet menettää Pohjois-Kosovoa, sillä alueella oli Kosovon mittapuulla merkittävää taloudellista toimintaa ja esimerkiksi kaivosinfrastruktuuria.²⁷⁹ Keskeinen kysymys itsemääräämisoikeuden kannalta onkin Kosovossa ja laajemmin maailmassa kansan määrittelyn vaikeus.

Serbian suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden ja toisaalta Kosovon kansan itsemääräämisoikeuden korostuksesta piirtyi esiin turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden laajempia käsityksiä valtiostatukseen ja alueiden irtautumisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat käyttivät Kosovon itsenäisyyden perusteluissaan selkeästi korjaavan irtautumisen argumentteja, joissa maat näkivät Milosevicin aikaisen sorron oikeuttaneen Kosovon itsenäistymisen. Maat myös vahvistivat Ahtisaaren näkemyksen siitä, ettei Kosovon kehittyminen kansainvälisten normien, ihmisoikeuksien ja demokraattisten periaatteiden mukaisesti ollut mahdollista Serbian suvereniteetin alla. Serbian suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta korostanut Venäjä näki, ettei korjaavalle irtautumiselle ollut kuitenkaan sen aikaisessa Serbiassa perusteita, sillä maa oli ollut demokraattisesti hallittu jo vuosia. Esimerkiksi Ison-Britannian mukaan Milosevicin perintö takasi kuitenkin sen, ettei Kosovo voinut ikinä palata Belgradin hallinnon alle siitä huolimatta, ettei sen aikaista hallintoa voinut syyttää edellisten tekemisistä. Ainoa tapa taata ihmisoikeuksien toteutuminen ja Kosovon alueen turvallisuus oli ero Serbiasta.²⁸⁰

Itsenäisyyttä havittelevaa kansanosaa vastaan toteutetun väkivallan kategorisoinnilla on suora vaikutus uhrien statukseen, mahdollisuuksiin tulla itsenäisiksi sekä kansainvälisesti tunnustetuksi valtioksi. Tämä oli selvää myös Kosovon statusprosessin tapauksessa. Kosovon 1990-luvun tapahtumia on kategorisoitu hyvin eri tavalla eräiden nähdessä väkivallan etnisenä puhdistuksena tai jopa kansanmurhana, ja toisten pitäessä sitä KLA:n provokaatioiden vastaisena taisteluna. Philippe Roseberryn (2013) mukaan kansainvälisen yhteisön diskurssi

²⁷⁸ Jia 2009, 31–34.

²⁷⁹ Müllerson 2009, 8; Balcer et. al. 2008, 65.

²⁸⁰ S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 6–7, 12–13, 18. ODS.

Kosovoa koskien on kuitenkin ollut hämmästyttävän samankaltaista, mikä tarkoittaa albaanien näkemistä massaväkivallan kärsijöinä. Kosovon korjaavan irtautumisen argumentti tukee statusprosessia kahdella tavalla. Länsivallat saivat sen kautta oikeudellisen perustan ja moraalisen oikeutuksen yksipuolisille toimille Kosovossa. Toinen merkittävä hyöty oli se, että vetoamalla menneiden vuosien massaväkivaltaan voitiin Kosovon statusta käsitellä *sui generis* -luonteisena, kuten edellä on nähty.²⁸¹

Olisiko silti ollut mahdollista, että korjaavan irtautumisen todelliset tarpeet olivat ajan myötä haihtuneet, kuten Venäjä asian näki? Ainakin Müllersonin (2009) mukaan demokraattisen Serbian myötä albaanien itsemääräämisoikeuden loukkauksia oli vaikeampi puolustaa. Toisaalta sen aikainen Belgradin hallitus ei ollut tehnyt mitään Kosovon albaanien sisäisten poliittisten prosessien edistämiseksi.²⁸² Serbia ei kuitenkaan kyennyt aukottomasti perustelemaan, miksi sen aiemmin sortaman kansanosan olisi tullut jälleen olla osa Serbian valtiota. Serbia olisi voinut taata uudessa vuoden 2006 perustuslaissaan laajimmat mahdolliset autonomiset oikeudet Kosovolle, mutta maa ei tehnyt mitään siihen viittaavaa. Serbia tyytyi toistamaan vain rajojensa loukkaamattomuutta.²⁸³

Kosovo sai lopulta itsenäisyytensä osittain nojaamalla korjaavan irtautumisen periaatteisiin. Korjaava irtautuminen kuitenkin toimii vain silloin, kun suurvaltojen halu ja toimintakyky kohtaavat²⁸⁴. Yleinen huomio tutkimuskirjallisuudessa näyttääkin olevan, että Kosovo sai itsenäisyytensä nimenomaan sen takia, että länsivaltojen intressit kohtasivat ja toisaalta niiden kansallisia intressejä ei uhattu. Kosovossa ei siis ollut niin sanotusti panosta suurvalloille, minkä vuoksi ne ottivat niin jyrkän kannan statusprosessissa. Kaikki tämä kertoo siitä, ettei nykyinen kansainvälisoikeudellinen massaväkivallan määritelmä ole tarpeeksi tarkka. Suurvallat voivat toimia tahtonsa mukaan oikeuttamalla toimensa määritellen itse käytetyn väkivallan määrän ja luonteen.

Pysyvien jäsenmaiden välittömät reaktiot Kosovon yksipuolisen itsenäistymisen jälkeen kertoivat myös paljon maiden suhtautumisesta valtiostatuksen keskeisimpiin tekijöihin. Venäjä ja Kiina vetosivat heti Kosovon itsenäistyttyä kansainvälisoikeudellisiin perusteisiin ja valtioiden muodollisiin vaatimuksiin sekä niitä ohjaileviin sopimuksiin, kuten YK:n peruskir-

²⁸¹ Roseberry 2013, 858–869.

²⁸² Müllerson 2009, 7;

²⁸³ Vrt. Knoll 2009, 396–397.

²⁸⁴ Suurvallat eivät ole halunneet vaarantaa suhteitaan esimerkiksi Israeliin Palestiinan takia. Tšetšeniaa ei puolestaan ole kyetty auttamaan sen sijainnin ja Venäjän vuoksi. Roseberry 2013, 865.

jaan, turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin sekä Helsingin päätösasiakirjaan. Kiina ja Venäjä katsoivat, ettei Kosovon statusprosessi täyttänyt sille asetettuja oikeudellisia vaatimuksia. Samoin Kosovon itsenäistyminen oli tapahtunut vastoin kansainvälisen järjestelmän perustavaa suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden periaatetta. Kosovo ei myöskään täyttänyt näin ollen valtion muodollisia kriteereitä.

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat ilmaisivat heti tukensa Kosovon itsenäisyydelle tunnustamalla sen suvereenina valtiona heti itsenäisyysjulistusta seuranneena päivänä. Maat korostivat muiden valtioiden tunnustusten olleen keskeisin valtion olemassaolon mittari ainakin Kosovon tapauksessa. Tunnustamiset olivat maiden mukaan myös osoitus prosessin lainmukaisuudesta ja peruuttamattomuudesta. Maat näkivät myös Kosovon kuulumisen erilaisiin kansainvälisiin organisaatioihin keskeisenä valtiostatuksen kannalta.²⁸⁵ Virallisesti kansainvälinen oikeus ei näe muiden valtioiden tunnustuksia ensisijaisina valtion statuksen määrittäjinä. Tässä suhteessa kansainväliseen järjestelmään vakiintunut käytäntö valtioiden tunnustamisesta kuitenkin jyräsi länsimaiden keskuudessa muodolliset vaatimukset valtion olemassaololle.

Mutta voitiinko Kosovoa pitää valtiona? Mikäli näin ei ollut, tunnustajamaiden toimet olisi pitänyt tulkita kansainvälisen oikeuden vastaisiksi. Itsenäisyysjulistus tai valtioiden tunnustukset eivät sinänsä vielä tarkoita, että Kosovo oli valtio ja alueellaan suvereeni. Kansainvälisellä oikeudella on tiukat kriteerit valtiostatuksen saamiselle, jotka on määritelty muun muassa vuoden 1933 Montevideon konventiossa. Näihin kriteereihin lukeutuvat määritelty alue, vakituinen väestö, jonkinlainen tehokas hallinto sekä kykenevyys toimia muiden valtioiden kanssa. 1950-luvulta alkaen keskeiseksi on noussut myös se, miten valtio on ilmaantunut valtioiden yhteisöön eli onko valtio muodostettu esimerkiksi väkivallan kautta.²⁸⁶

Muharemin (2008) mukaan Kosovon kohdalla Montevideon konvention kriteerit olivat ennenkin olleet kyseenalaiset. Aikaisemmin Kosovon itsenäistymisen esteenä oli nähty juuri tehokkaan hallinnon puuttuminen. Kuitenkin tehokkaan hallinnon ja itsenäistymisen suhteen tutkiminen voi avata Kosovon tapauksessa uusia näkökulmia. Kosovossa tuli siis olla tehokkaan hallinnon näkökulmasta olemassa instituutioita, jotka olivat kykeneviä ylläpitämään lakia jollain tasolla sekä hallinnoimaan aluettaan. Muharemin mukaan Kosovon väli-aikaishallinnon instituutiot sekä YK:n alaisuudessa luodut oikeus- ja turvallisuusrakenteet

²⁸⁵ Esim. S/PV 5839th meeting 18.2.2008, 12, 18–19. ODS.

²⁸⁶ Ker-Lindsay 2011, 1–2; Muharremi 2008, 425.

kuten KPS²⁸⁷ ja Serbiasta täysin irrallinen oikeudellinen järjestelmä voitiin ajatella tällaiseksi kokonaisuudeksi. Väliaikaishallinnon instituutiot harjoittivat hallintoa jopa verrattain tehokkaasti joihinkin muihin valtioihin verrattuna. Kosovon kohdalla ongelmaksi ei muodostunutkaan albaanienemmistöisten alueiden, vaan Pohjois-Kosovon serbialueiden hallinta. Muharremin mukaan tämä ei kuitenkaan ollut ongelma tehokkaan hallinnon suhteen, sillä entiteetti voi olla valtio ilman kokoaikaista hallintavaltaa alueestaan.²⁸⁸

Kosovon valtiostatuksen määrittämisessä olennaiseksi kysymykseksi nousi se, noudatettiin-ko kansainvälisesti hyväksytyjä muodollisia vaatimuksia vai olivatko valtioiden välille vaikiintuneet epävirallisemmat käytänteet keskeisempiä. Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat painottivat joka osa-alueella enemmän käytäntöön perustuvia toimintatapoja Venäjän ja Kiinan tukeutuessa muodollisiin vaatimuksiin. Sama koski keskeisten sopimusten tulkintaa. Osittain epäselvien ja erittäin tulkinnanvaraisten sopimusten ja periaatteiden hyödyntäminen omaa näkökantaa tukevaksi oli arkipäivää Kosovon statusprosessissa.

Ristiriitaisten kansainvälisoikeudellisten perusteiden sekä relevanttien dokumenttien tulkinnanvaraisuuden ongelma oli Kosovon statusprosessissa ilmeinen. Tulkintaristiriitoja syntyi niin päätöslauselma 1244:n, Kontaktiryhmän periaatteiden ja tätä kautta myös valtiostatuksen perusteidenkin tulkinnoissa. Mutta minkä vuoksi näin tulkinnanvaraisia sopimuksia yleensäkin laaditaan kansainvälisessä päätöksenteossa? Yksi selittävä tekijä voi löytyä kansainvälisen päätöksenteon rakenteista. Kansainvälisten organisaatioiden työntekijät ovat kehitysorientoituneita, mikä ei ole yllättävää, sillä monien työpaikat näissä organisaatioissa ovat riippuvaisia kehityksestä. Tämänkaltaisessa kulttuurissa muodollisuus ajaa yleensä lopputuloksen edelle. Tästä syystä kokouksiin tuodaan lopulta ainoastaan niitä asioita, joista voidaan olla samaa mieltä. Turvallisuusneuvoston kohdalla tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei neuvoston käsittelyyn tuoda mielellään esityksiä, joiden mahdollisuus kaatua veto-oikeuden käyttöön ovat suuret.²⁸⁹ Kosovon sodan jälkeen annettu päätöslauselma 1244 on hyvä esimerkki tämänkaltaisesta eri osapuolten ristiriitaisten intressien sovittamisesta samaan sopimukseen täsmällisyyden ja tarkkuuden kustannuksella.

Tämä vahvistaa toisaalta myös ajatusta siitä, ettei Kosovossa ollut kuitenkaan niin paljon panosta suurvalloille, sillä statuskysymys saatiin ylipäänsä turvallisuusneuvoston käsittelyyn.

²⁸⁷ Kosovo Police Service.

²⁸⁸ Näin on ollut esimerkiksi Kroatiassa. Muharremi 2008, 425–427.

²⁸⁹ Perritt 2010, 138.

Mikäli vahvimmat valtiot katsovat joidenkin asioiden olevan niiden intressien kannalta erityisen tärkeitä, voivat ne estää niiden nousemisen turvallisuusneuvoston agendalle. Esimerkiksi Intia on estänyt Kashmirin, Iso-Britannia Pohjois-Irlannin, Venäjä Tšetšenian sekä Kiina Tiibetin kysymysten nousun turvallisuusneuvoston agendalle. Kaikkein selvän esimerkki turvallisuusneuvoston voimattomuudesta pysyvien jäsenmaiden ollessa erimielisiä on kuitenkin ollut Palestiinan kysymyksen käsittelemättömyys.²⁹⁰

Turvallisuusneuvoston pysyvillä jäsenmailla ja etenkin Yhdysvalloilla ja Venäjällä oli varaa toimia Kosovossa halunsa mukaan, sillä Kosovon mahdollinen kaatuminen ei aiheuttanut niiden omille intresseille välitöntä uhkaa. Kosovon statusprosessi liittyi myös laajempiin kysymyksiin ja kiistoihin suurvaltapolitiikassa. Kumpikaan osapuoli ei todella harkinnut uudestaan suhtautumistaan prosessia kohtaan. Tämä johti lopulta monenkeskisen päätöksenteon mahdottomuuteen ja Yhdysvaltain johtamaan transatlanttiseen yksitahoiseen yhteistyöhön, joka sivuutti turvallisuusneuvoston roolin maailmassa. Silti YK:n avainhenkilöt Kosovon kannalta olivat selkeästi Yhdysvaltain johtaman itsenäisyyslinjan puolella. Loppujen lopuksi kaikki osapuolet YK:sta lähtien pelasivat niin sanotusti omaan pussiinsa.

Jälkisanat

Kansainvälinen tuomioistuin antoi lopulta päätöksensä Kosovon itsenäisyysjulistuksesta 22. heinäkuuta 2010. Tuomioistuimen mukaan itsenäisyysjulistus ei sinänsä rikkonut kansainvälistä oikeutta, ellei turvallisuusneuvosto toisin määrännyt. Samalla Kosovon itsenäisyysjulistusta ei kuitenkaan voinut pitää täysin uniikkina, kuten monet itsenäisyyttä puolustaneet tahot väittivät. Hetkellisestä Pristinän hurmuksesta huolimatta kysymys oli kuitenkin jäänyt periaatteessa vaille vastausta. Päätös ei aiheuttanut uusien tunnustusten aaltoa, sillä tuomioistuin otti erittäin kapean katsannon asiaan; periaatteessa mikä tahansa alue oli oikeutettu julistautumaan itsenäiseksi. Muiden valtioiden tunnustukset uudelle valtioille olivat ainoa merkittävä tekijä tässä suhteessa.²⁹¹ Muodollisuuden ja käytänteisiin nojaamisen ristiriidassa ei siis päästy valtiostatuksen osalta puusta pitkään. Tuomioistuin ei myöskään ottanut kaikenkattavasti kantaa Kosovon itsenäisyyden perusteisiin, minkä vuoksi kansainvälisen järjestelmän Jaakobin paini valtion suvereniteetin ja kansojen itsemääräämisoikeuden välillä näyttää jatkuvan.

²⁹⁰ Lowe et. al. 2010, 256–259.

²⁹¹ Ker-Lindsay 2012, 1–2.

PÄÄTELMIÄ

Kosovon statusprosessin kannalta keskeisimmät näkemyserot YK:n turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden välillä vuosina 2005–2008 voidaan jakaa kahden eri teeman, standardien ja statuksen, mukaan. Kosovon yhteiskunnan tasolla liikkunut keskustelu keskittyi pääasiassa Kosovon niin sanotun standardiohjelman käsittelyyn, jossa eriaävät näkökulmat koskivat etenkin standardi- ja statusprosessin suhdetta sekä serbien osallisuutta standardien täyttämiseksi. Kosovon statuksen ja sen määräytymiseen johtavan prosessin käsittelyä hallitsivat neljä keskeistä näkemystä, joista ensimmäinen liittyi Kosovon statusratkaisun ennakkotapaustilanteeseen, toinen statusprosessin aikataulutukseen, kolmas kansainvälisen läsnäolon uudelleenjärjestämiseen, ja neljäs statusratkaisun pohjana olleisiin kansainvälisöidellisiin periaatteisiin sekä Kosovoa koskeneisiin sopimuksiin.

Loppujen lopuksi kansainvälisen läsnäolon järjestäminen oli ainoa kiistanaihe, johon saatiin turvallisuusneuvostossa sopimusratkaisu. Yhteisymmärrys kansainvälisen läsnäolon uudelleenjärjestelyssä saavutettiin kuitenkin EU:n oikeusvaltio-operaation toimintakyvyn kustannuksella. Aiemmin oli toki saatu sopimus aikaan myös standardi- ja statusprosessin suhteesta, mutta melko pian Venäjä pyörsi tämän päätöksen toimiensa kautta. Aiemmin mainittujen näkemyserojen voi siis katsoa johtaneen niin turvallisuusneuvoston päätöksenteon jäätymiseen kuin lopulta Kosovon yksipuoliseen itsenäisyysjulistukseen.

Näkemykset vastuista statusprosessin onnistumisesta ja YK:n roolista siinä vaihtelivat pysyvien jäsenmaiden välillä. Venäjä korosti Kosovon albaanien pääasiallista vastuuta Kosovon monietnisyyden heikkoudessa sekä neuvottelujen vesittämisessä. Venäjä piti tärkeänä, että kaikki statusprosessin kannalta merkityksellinen tapahtui YK:n ja etenkin turvallisuusneuvoston tarjoamassa viitekehityksessä, mutta ei silti tukenut varauksetta etenkään pääsihteerin ja tämän erityisedustajan toimia statusprosessissa. YK:n tuli Venäjän näkemysten perusteella olla jäsenvaltioiden kontrolloima, eikä itsenäinen maailmanjärjestö, jonka toimihenkilöillä oli asemansa perusteella laajoja oikeuksia ilman turvallisuusneuvoston hyväksyntää.

Turvallisuusneuvoston korostaminen oli Venäjälle luontevaa, sillä maalla oli sitä kautta mahdollisuus vaikuttaa keskeiseen päätöksentekoon veto-oikeuden kautta. YK:n lisäksi Kosovossa läsnä olleet tahot NATO ja EU edustivat kolmea läntistä pysyvää jäsenmaata, jolloin näiden tahojen kontrollimekanismit Venäjän näkökulmasta olisivat olleet erittäin hei-

kot. Etenkin NATO:n kautta läntisillä turvallisuusneuvoston pysyvillä jäsenmailla olisi ollut mahdollisuus toimia yksipuolisesti, mikä vahvisti kyseisten maiden neuvotteluasemia. Samoin maiden päällekkäisten jäsenyyksien kautta olisi ollut varsin epätodennäköistä, että jokin toimi olisi tullut turvallisuusneuvoston käsittelyyn ilman kyseisten maiden tahtoa.²⁹² Pyrkimällä pitämään päätöksenteon ja auktoriteetin turvallisuusneuvostolla sekä vetoamalla muodollisiin ja oikeudellisiin periaatteisiin Venäjä pyrki pitämään prosessin kontrollointimahdollisuuden itsellään.

Iso-Britannia, Ranska ja Yhdysvallat eivät olleet niin ehdottomia pääsihteerin ja hänen alaisensa toimien hyväksyttämiseen turvallisuusneuvostossa, vaan maat tulkitsivat keskeisiä sopimuksia siten, että ne antoivat YK:n henkilöstölle omaa toimi- ja harkintavaltaa. Tämä oli Kosovon tapauksessa luonnollisesti helppoa, sillä pääsihteerillä oli alusta asti samankaltainen visio Kosovon statusprosessista kuin läntisillä pysyvillä jäsenmailla.

Yhtenä keskeisimpänä esteenä yhteisen näkökannan aikaansaamiseksi Kosovon statusprosessissa oli keskeisten sopimusten tulkinnanvaraisuus. Sopimukset, kuten päätöslauselma 1244 sekä Kontaktiryhmän lausunnot, oli laadittu diplomaattisen prosessin kautta, jossa sopimukseen pääseminen oli meriitti sinänsä. Tällöin saman sopimuksen puitteisiin tuli liikaa tulkinnanvaraisuutta sekä avoimen vastakkaisia päämääriä. Myös statusprosessin perusteena käytettyjen kansainvälisoikeudellisten periaatteiden ristiriitaisuus ja epämääräinen määrittely oli merkittävä este sopimuksen syntymiselle. Etenkin kansojen itsemääräämisoikeuden ja valtion suvereniteetin välinen ristiriita oli ja on edelleen ratkaisematon myös Kosovon kysymyksen ollessa yhä vailla lopullista ratkaisua. Statusprosessin perusteena käytettyjen periaatteiden vakiintumattomat määritelmät ja käytännöt olivat omiaan lisäämään tulkintaeroja pysyvien jäsenmaiden välillä.

Omia näkökantoja perusteltiin myös luomalla erilaisia mielikuvia Kosovon tilanteesta, joilla pyrittiin vaikuttamaan etenkin statusprosessiin ja kansainvälisen yhteisön suhtautumiseen. Läntiset pysyvät jäsenmaat loivat kuvaat alistetuista albaaneista, jotka olivat joutuneet vähintään vuosikymmenten sorron kohteeksi. Albaaneille kuului antaa heidän ansaitsemansa itsenäisyys. Kosovo oli maiden näkemysten mukaan vakaa ja kypsä valtiostatuksen saamiseksi ja valmis ottamaan paikan maailman demokratioiden joukossa. Tämän mielikuvan

²⁹² Vrt. Reykers & Smeets 2015, 381–383.

kautta pyrittiin luomaan mielikuvaa Kosovosta kehittyneenä yhteiskuntana, jonka itsenäisyys tuli tunnustaa ja jonka talous tuli saattaa markkinatalouden tielle.

Venäjän luomat mielikuvat Kosovosta olivat varsin toisenlaiset ja pyrkivät viivyttämään statusprosessia mahdollisimman pitkään. Kosovon yhteiskunnasta piirtyi venäläisten puheenvuoroissa epävakaa ja suvaitsematon kuva, jossa serbit olivat pääasiallisina kärsijöinä. Näkemällä serbit uhreina tavoitteena oli saada kansainvälisen yhteisön myötätuntoa serbien puolelle. Epävarmuuden lietsomisella pyrittiin viivyttelyn kautta estämään Kosovon itsenäisyyden tunnustamiset sekä laaja kansainvälinen hyväksyntä kuten eri rahoitusorganisaatioiden tuki Kosovolle.

Loppujen lopuksi pysyvien jäsenmaiden toiminnan selittäjänä ei voi nähdä niinkään vilpittöntä halua Kosovon albaanien tai serbien auttamiseksi, vaan maiden omat niin sisä- kuin ulkopoliittiset intressit tulivat aina tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä. Venäjän kannalta Kosovon tapauksessa näkyi selvästi maan uuden ulkopoliittisen linjan muutos statusprosessin alun myöntäväisyydestä lopun periaatteelliseen erimielisyyteen. Uuden suurvaltapolitiittisen itsevarmuuden myötä Venäjällä oli kykyä vastustaa muiden suurvaltojen esityksiä Kosovon suhteen. Parhaiten Venäjän intressit näkyivät kenties siinä, ettei se periaatteesta hyväksynyt turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa Kosovon statuksesta, vaikka siitä oli riisuttu kaikki Venäjälle aiemmin kielteinen aines. Tämä osoittaa, ettei itse statusprosessi ollut sille ensisijaisesti tärkeä. Vastustus nousi pääasiassa Venäjän geopolittisistä intresseistä.

Samoin läntisistä pysyvistä jäsenmaista etenkin Yhdysvallat pyrki oman vaikutusvaltansa säilyttämiseen niin Balkanilla kuin laajemmin Euroopassa. Myös Ranska ja Iso-Britannia yrittivät keskeisinä EU-maina taata omat ja edustamansa unionin intressit alueella. Kiinan roolina turvallisuusneuvostossa oli ottaa kantaa lähinnä periaatteellisiin kansainvälistä järjestelmää koskeviin kysymyksiin. Näissäkin maan suhtautumisesta paistoi läpi etenkin sisäpoliittiset intressit separatismien ehkäisemiseksi eikä niinkään kiinnostus Kosovoon sinänsä. Kosovo oli Kiinalle eurooppalainen ongelma. Kaikkia pysyviä jäsenmaita koskien Kosovossa ei kaiken kaikkiaan ollut suurvalloille juuri panosta eikä Kosovon kaatuminen olisi vaarantanut näiden maiden kansallisia intressejä. Tästä syystä syvä kansainvälispoliittinen vastakkainasettelu oli osaltaan mahdollista.

Turvallisuusneuvoston toiminta ei näyttänyt Kosovon kysymyksessä vuosina 2005–2008 ihanteelliselta ajatellen neuvoston laajaa vastuuta maailman kriisien ratkaisuforumina. Todellista dialogia ei syntynyt etenkin intressien törmättyä ja päätöksenteon jumiututtua käytännössä heti statusprosessin alusta alkaen. Kun turvallisuusneuvostolla ei ollut toimintamallia päätöksenteon jumiutuessa, yksipuoliset toimet tulivat jopa ainoaksi vaihtoehdoksi statusprosessin edistämiseksi. Tämä ongelma on tullut ilmeiseksi myös myöhempien konfliktien ratkaisussa esimerkiksi Syyriassa ja Ukrainassa.

Kysymykset suvereniteetin ja kansojen itsemääräämisoikeuden sekä niihin vaikuttavien tekijöiden määrittämisestä kaikkia tyydyttävällä tavalla haastavat yhä kansainvälistä järjestelmää eikä Kosovo tuonut asiaan sen enempää selkeyttä; suurvallat tulkitsivat ja tulkitsevat edelleen keskeisiä kansainvälisoikeudellisia periaatteita omien intressiensä mukaisesti. Kun päätöksenteon perusteista ei ole yhtenevää näkemystä, ei YK:n turvallisuusneuvosto kykene tarjoamaan toimivaa forumia maailmanrauhan edistämiseen johtuen suurelta osin sen vanhentuneesta rakenteesta, joka ei vastaa nyky maailman vaatimuksia. Pysyvien jäsenmaiden maantieteellinen edustus, veto-oikeus ja jäsenmaiden valinta ylipäätään eivät ole linjassa nykyisen maailmanpoliittisen tilanteen kanssa. Tämän seurauksena neuvosto on toimintakykyinen vain suurvaltojen intressien tai niiden puutteen kohdatessa, vaikka tätä ei avoimesti tunnustettaisi. Turvallisuusneuvoston toiminnan kuvaaminen täysin teatterina lienee kenties liian kärjistettyä, mutta ajoittain sen toiminta näyttäytyi ainakin Kosovon tapauksessa korkeiden päämäärien julkilausumisen estraditaiteena, kun samalla kulisseissa suurvaltojen toiminnan todelliset intressit puhuivat omaa kieltään.

LÄHDELUETTELO

I Lähteet

Official Document System (ODS) of the United Nations.

<http://www.un.org/en/documents/ods/>.

1999:

Document S/RES/1244 (1999) 10 June 1999. Resolution 1244 (1999): Adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999.

2005:

Document S/PV 5290. 5290th meeting. Monday, 24 October 2005, 1.15 p.m. New York.

Document S/2005/708. Letter dated 31 October from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.

Document S/2005/709. Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary General.

2006:

Document S/PV 5373. 5373rd meeting. Tuesday, 14 February 2006, 11.25 a.m. New York.

Document S/PV 5470. 5470th meeting. Tuesday, 20 June 2006, 10.25 a.m. New York.

Document S/PV 5485. Official communiqué of the 5485th (closed) meeting of the Security Council Held in private at Headquarters, New York, on Thursday, 13 July 2006, at 10 a.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5522. 5522nd meeting. Wednesday, 13 September 2006, 10 a.m. New York.

Document S/PV 5531. Official communiqué of the 5531st (closed) meeting of the Security Council Held in private at Headquarters, New York, on Friday, 22 September 2006, at 10.15 a.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5588. 5588th meeting. Wednesday, 13 December 2006, 3 p.m. New York.

2007:

Document S/PV 5640. Official communiqué of the 5640th (closed) meeting of the Security Council. Held in private at Headquarters, New York, on Monday, 19 March 2007, at 10.10 a.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5654. Official communiqué of the 5654th (closed) meeting of the Security Council. Held in private at the Headquarters, New York, on Tuesday, 3 April 2007, at 3.30 p.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5672. 5672nd meeting. Wednesday, 2 May 2007, 12.10 p.m. New York.

Document S/PV 5673. 5673rd meeting. Thursday, 10 May 2007, 10 a.m. New York.

Document S/PV 5811. Official communiqué of the 5811th (closed) meeting of the Security Council. Held in Private at Headquarters, New York, on Wednesday, 19 December 2007, at 10.30. a.m. (Suljettu kokous)

2008:

Document S/PV 5821. 5821st meeting. Wednesday, 16 January 2008, 3 p.m. New York.

Document S/PV 5822. Official communiqué of the 5822nd (closed) meeting of the Security Council. Held in private at Headquarters, New York, on Wednesday, 16 January 2008, at 3.40 p.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5835. Official communiqué of the 5835th (closed) meeting of the Security Council. Held in private at Headquarters, New York, on Thursday, 14 February 2008, at 3 p.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5839. 5839th meeting. Monday, 18 February 2008, 3 p.m. New York.

Document S/PV 5850. 5850th meeting. Tuesday, 11 March 2008, 3 p.m. New York.

Document S/PV 5871. Official communiqué of the 5871st (closed) meeting of the Security Council. Held in private at Headquarters, New York, on Monday, 21 April 2008, at 3 p.m. (Suljettu kokous)

Document S/PV 5917. 5917th meeting. Friday, 20 June 2008, 10 a.m. New York.

Document S/PV 5944. 5944th meeting. Friday, 25 July 2008, 10 a.m. New York.

Document A/RES/63/3. General Assembly, Sixty-third session, Agenda item 71. Resolution adopted by the General Assembly: 63/3. Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law. 8 October 2008.

Document S/PV 6025. 6025th meeting. Wednesday, 26 November 2008, 3 p.m.. New York.

”*High-Level Meeting on the Future Status of Kosovo: Contact Group Statement.*” July 24, 2006 Vienna, Austria. Bureau of European and Eurasian Affairs, Archive. U.S. Department of State, Washington DC.

<http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/69376.htm> (luettu 25.3.2016)

”*Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy.*” February 10, 2007. Diplomacy and External Affairs. President of Russia.

http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123 (luettu 1.3.2016)

”*Statement by the Contact Group on the Future of Kosovo.*” January 31, 2006. Bureau of European and Eurasian Affairs, Archive. U.S. Department of State, Washington DC.

<http://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/or/62459.htm> (luettu 25.3.2016)

II Lähdekirjallisuus ja medialähteet

Annan, Kofi & Mousavizadeh, Nader 2013: *Elämäni sodassa ja raubassa* (suom. Markus Hottakainen). WSOY, Helsinki.

Interstate statistical committee of the Commonwealth of the Independent states: About Commonwealth of Independent states. <http://www.cisstat.com/eng/cis.htm> (luettu 11.4.2016)

”Kosovon sotarikoksia puidaan Haagissa”. Helsingin Sanomat. 17.1.2016.

Merikallio, Katri & Ruokanen, Tapani 2011: *Matkalla: Martti Ahtisaaren tarina*. Otava, Helsinki.

Repo, Risto & Talvitie Heikki 2015: *Itsenäisyyden ilmansuunnat*. Auditorium, Helsinki.

”Serbian EU-jäsenyysneuvottelut käyntiin lähikuukausina”. Uutiset 28.6.2013 (päivitetty 28.6.2013). Yle. http://yle.fi/uutiset/serbian_eu-jasenyysneuvottelut_kayntiin_lahikuukausina/6710116 (luettu 6.8.2015).

Suomalainen, Nina & Karvinen, Jyrki (toim.) 2008: *Suomalaisten kovat paikat: Länsi-Balkan 1992-2008*. Tammi, Helsinki.

III Hakuteokset

Aikio, Annukka (toim.) & Vornanen, Rauni (uusinut) 1994: *Uusi sivistyssanakirja*. Otava, Helsinki.

Allcock, John B. & Horton, John J. & Milivojevic Marko (editors); Foreword by Martin Bell 1998: *Conflict in the former Yugoslavia : An encyclopedia*. ABC-CLIO, Inc., Santa Barbara, California.

Kari, Risto 2001: *Historian ABC : kaikkien aikojen valtiot. 2, Falklandinsaaret – juutit*. Tammi, Helsinki.

IV Tutkimuskirjallisuus

Alenius, Kari 2014: *Unselfishly for Peace and Justice – And Against Evil: The Rhetoric of the Great Powers in the UN Security Council, 1946–1956*. Pohjois-Suomen historiallinen yhdistys, Rovaniemi.

Balcer, Adam & Kaczmarek, Marcin & Stanislawski, Wojciech 2008: “Kosovo before the final decision. Regulating Kosovo’s international status – Historical & political conditions and prospects for future developments.” *The ‘CES Studies’ Series*. s. 47–80, February 2008. Centre for Eastern Studies, Warsaw.

Bideleux, Robert & Jeffries, Ian 2007: *The Balkans: A post communist history*. Routledge, London.

Brown, Keith 2009: “Evaluating U.S. Democracy Promotion in the Balkans – Ironies, Inconsistencies, and Unexamined Influences.” *Problems of Post-Communism*. s. 3–15. May/June 2009, Vol. 56, No. 3.

Crampton, R. J. 2002: *The Balkans since the Second World War*. Longman, London.

Greicevci, Labinot 2011: “EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo”. *Perspectives on European Politics & Society*. s. 283–303. September 2011, Vol. 12, Issue 3.

Hannikainen, Lauri 2014: *Kansainvälisen oikeuden käsikirja*. Tietosanoma, Helsinki.

Headley, James 2008: *Russia and the Balkans: Foreign Policy from Yeltsin to Putin*. HURST Publishers, London.

Hehir, Aidan 2007: ” Kosovo's Final Status and the Viability of Ongoing International Administration”. *Civil Wars*. s. 243–261. September 2007, Vol. 9 Issue 3.

Hughes, James 2013: "Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the Failure of Multilateralism." *Europe-Asia Studies*. s. 992–1016. July 2013, Vol. 65, Issue 5.

Jarstad, Anna 2007: "To Share or to Divide? Negotiating the Future of Kosovo". *Civil Wars* s. 227–242. September 2007, Vol. 9, Issue 3.

Ker-Lindsay, James 2009: *Kosovo : the path to contested statehood in the Balkans*. I.B. Tauris & Co. Ltd, New York.

Ker-Lindsay James 2011: "Analysis of Current Events – Not such a "sui generis" case after all: accessing the ICJ opinion on Kosovo." *Nationalities Papers*. s. 1–11. January 2011, Vol. 39, No. 1.

Ker-Lindsay, James 2012: *The Foreign Policy of Counter Secession – Preventing the Recognition of Contested States*. Oxford University Press.

Knoll, Bernhard 2009: "Fuzzy Statehood: An International Legal Perspective on Kosovo's Declaration of Independence". *Review of Central & East European Law* s. 361–402. October 2009, Vol. 34, Issue 4.

Krasner, Stephen D. 2001: "Rethinking the Sovereign State Model." *Empires, systems and states: great transformations in international politics*. (edited by Cox, Michael & Dunne, Tim & Booth, Ken) s. 17–42. Cambridge University Press.

Krisch, Nico 2010: "The Security Council and the Great Powers." *The United Nations Security Council and war : the evolution of thought and practice since 1945*. (Edited by Vaughan Lowe et. al.) s. 133–153. Oxford University Press.

Lehti, Marko 1997: "Miten tutkia suvereniteettia eli lingvistinen käänne kansainvälisten suhteiden historian tutkimuksessa." *Työkalut riviin – Näkökulmia yleisen historian tutkimusmenetelmiin* (toim. Eero Kuparinen). s. 24–41. Turun yliopiston historian laitoksen julkaisu, Turku.

Leisma, Inka (toim.) 2009: *Yhdistyneet kansakunnat : järjestelmä ja toiminta yksissä kansissa*. Suomen YK-liitto, Helsinki.

Luard, Evan 1982: *A History of the United Nations: Volume 1 The Years of Western Domination 1945–1955*. The MacMillan Press Ltd, London.

Malcolm, Noel 1998: *Kosovo: A Short History*. Macmillan Press, London.

Manusama, Kenneth 2006: *The United Nations Security Council in the Post-cold War Era : Applying the Principle of Legality*. M. Nijhoff Publishers, Leiden, Boston.

Muharremi, Robert 2008: "Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination and Sovereignty Revisited". *Review of Central & East European Law*. s. 401–435. October 2008, Vol. 33, Issue 4.

Müllerson, Rein 2009: "Precedents in the Mountains: On the Parallels and Uniqueness of the Cases of Kosovo, South Ossetia and Abkhazia." *Chinese Journal of International Law*. s. 2–25. March 2009, Vol. 8, Issue 1.

Perritt, Henry H. 2010: *The road to independence for Kosovo : a chronicle of the Ahtisaari plan*. Cambridge University Press, Cambridge.

Peterson, Jenny H. 2010: "'Rule of Law' initiatives and the liberal peace: the impact of politicised reform in post-conflict states". *Disasters*. s. 15–39. January 2010, Supplement 1, Vol. 34.

Pushkina, Darya & Maier, Philip 2012: "United Nations Peacekeeping in Timor-Leste." *Civil Wars*. s. 324–343. September 2012, Vol. 14 Issue 3.

Radin, Andrew 2014: "Analysis of current events: Towards the rule of law in Kosovo: EULEX should go". *Nationalities Papers*. s. 181–194. March 2014, Vol. 42, Issue 2.

Reykers, Yf & Smeets, Niels 2015: "Losing Control: A Principal-Agent Analysis of Russia in the United Nations Security Council's Decision-making Towards the Libya Crisis." *East European Politics*. s. 369–387. August 2015.

Richter, Solveig & Halbach, Uwe 2009: "A dangerous precedent? The political implications of Kosovo's independence on ethnic conflicts in South-Eastern Europe and the CIS." *Security and Human Rights*. s. 223–237. 2009, Vol. 20, Issue 3.

Roseberry, Philippe 2013: "Mass Violence and the Recognition of Kosovo: Suffering and Recognition." *Europe-Asia Studies*. s. 857–873. July 2013, Vol. 65, Issue 5.

Song, Weiqing 2014: "Interests, Power and China's Difficult Game in the Shanghai Cooperation Organization (SCO)." *Journal of Contemporary China*. s. 85–101. January 2014, Vol. 23, No. 85.

Tzifakis, Nikolaos 2013: "The European Union in Kosovo – Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit". *Problems of Post-Communism*. s. 43–54. January/February 2013, Vol. 60, Issue 1.

Visuri, Pekka 2000: *Kosovon sota*. Gaudeamus, Helsinki.

Williams, Andrew & Hadfield, Amelia & Rofe, J. Simon 2012: *International history and international relations*. Routledge, London/New York.

Woodward, Susan L. 1995: *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Brookings Institutions, Washington D.C.

LIITE: Käytetyt lyhenteet

ETYJ	Euroopan turvallisuus ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EULEX	European Union Rule of Law Mission in Kosovo
ICB	International Commission on the Balkans
ICJ	International Court of Justice
IVY	Itsenäisten valtioiden yhteisö
KFOR	Kosovo Force
KLA	Kosovo Liberation Army
KPS	Kosovo Police Service
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OTI	Office of Transition Initiatives
PISG	Provisional Institutes of Self-Government
SCO	Shanghai Co-operation Organization
SRP	Serbian Radical Party
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNOSEK	United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
USAID	United States Agency for International Development
YK	Yhdistyneet kansakunnat