



Eesti Välispoliitika Instituudi mõttepaber no. 11

Mai 2014

Julgeolekunõukogu avatumaks – töömeetodid ja nende mõju

Külalisautor: *Margus Kolga*

Margus Kolga on Eesti Vabariigi suursaadik ÜRO juures. Mõttepaber väljendab autori isiklikke seisukohti.

Mõned aastad tagasi hakkas levima teave, et Eesti on kandideerimas ÜRO julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks. Paljudele oli see üllatav, osale vastumeelne, osadele lihtsalt mõttetu, osale tundus see aga maailmaasjades senisest rohkem kaasa rääkida sooviva Eesti välispoliitika loomuliku sammuna. Kuigi mõtteid selle eesmärgi kohta avaldati, jäi arutelu tihti emotsioonide küüsi, milles argumentidena kasutati postulaati, et ÜRO ja nõukogu on mõttetud institutsioonid, mis ei ole oma ülesannete kõrgusel, või et Eesti on liialt väike, et oma ressursse sellise harjutuse peale raisata. Samas oleme me ÜRO liikmesriik ja sellest tulenevalt kaasvastutajad organisatsiooni toimimise tõhususe eest, mis eeldab, et panustame või vähemalt mõtleme kaasa. Seepärast tahaks seekord pöörata tähelepanu küll julgeolekunõukogule, kuid pigem selle tegevuse köögipoolele ja sellele, kuidas saaks Eesti nõukogu tööle sekkuda ja seda mõjutada ise nõukogu liige olemata. Tegemist on küll kaudse mõjuga, kuid see võimaldab meil anda maailmale ja teistele liikmesriikidele teada oma arusaamadest ja prioriteetidest ning näidata, et me seisame ka globaalselt senisest avatuma, läbipaistvama ja väärtuspõhisema maailmakorralduse eest. Niisiis tuleb juttu julgeolekunõukogu töömeetoditest ja nende kasutamisest nõnda, et nõukogu töö oleks kaasavam, teiste liikmesriikide arvamusega arvestavam ja läbipaistvam.

Nõukogu töömeetodid – töökorralduse ja avatuse indikaatorid

Töömeetoditele hakati rohkem tähelepanu pöörama külma sõja lõpu järel, kui julgeolekunõukogu tööväli laienes ja päevakorda tuli järjest rohkem küsimusi. Lisaks käimasolevatele konfliktidele nähti vajadust tegelda ka laiemate julgeolekut mõjutavate

valdkondade ning uute julgeolekuohtudega, üha enam kerkis päevakorda ka konfliktide ennetamise probleematika. Nõukogu tööhõive laienes laienes ka riikide ja piirkondade hulk, kes tundsid end nõukogu otsustest otseselt mõjutatuna ning hakkasid seepärast ilmutama teravdatud huvi nõukogu sisulise töö ja otsustusmehhanismide vastu. Riikidel tekkis õigustatud soov olla otsuste tagamaadest senisest rohkem informeeritud ja nende tegemisse kaasatud, aga ka osaleda aruteludes probleemide üle, mis mõjutavad kogu maailma rahu ja julgeolekut. Sarnane soov tekkis ka nõukogus endas, kus kümme valitud liiget tundsid end alaliste liikmete kõrval tihti kõrvalejätetuina.

Kõrgendatud huvi tulemusena tekkis survegrupp *Small 5* - S5 (vastandusena alalisi liikmeid märgistavale lühendile P5 - *Permanent 5*), kuhu kuulusid Šveits, Liechtenstein, Costa Rica, Jordaania ja Singapur, viis väikeriiki, kes asusid toimetama selle nimel, et julgeolekunõukogu väljuks oma mugavustsoonist, tunneks suuremat vastutust kogu ÜRO liikmeskonna ees ja hakkaks nendega rohkem suhtlema ning muu maailma mõtteid kuulama. Algul püüdis S5 ise oma ideedele toetust koguda julgeolekunõukogu reformi raames, kuid kuna selle kulg on olnud äärmiselt aeglane ja pikka aega patiseisus, siis otsustasid nad töömeetodite elemendi muudest reformiküsimusest eraldada. Pärast mõningat manööverdumist ja katseid peassamblee kaudu teemale suuremat poliitilist kaalu saada, millele osa nõukogu liikmeid, aga ka osa nõukogu reformi muudest aspektidest huvitatud liikmesriike vastu töötasid, grupp lagunes, asendudes aga õige pea uue, suurema liikmeskonna ja kõiki piirkondi hõlmava survegrupiga. Uue survegrupi nimeks sai ACT, mis tuleneb kolmest grupi põhieesmärke väljendavast inglisekeelsest sõnast: *accountability* (vastutus), *coherence* (sidusus) ja *transparency* (läbipaistvus). Grupp soovib, et julgeolekunõukogu kannaks oma otsuste eest rohkem vastutust ja jälgiks senisest rohkem nende täitmist, et otsused oleksid sidusad ja probleemvaldkonda laias ning kõikehaaravas kontekstis käsitlevad ja et otsuste argumentatsioon ning nende aluseks olnud informatsioon oleks ka teistele liikmesriikidele kättesaadav. Uues grupis on 22 liikmesriiki, nende hulgas ka Eesti, grupis on esindatud kõik maailma regioonid.

Surve seestpoolt

Järgnevalt tahaks peatuda neil töömeetoditel, mille tõhusam ja tihedam kasutamine nõukogu poolt aitaks ACT-l eesmärkideni jõuda. Arutelu julgeolekunõukogu töömeetodite ümber on käinud juba päris pikka aega, kuid fikseeritud tulemuseni pole siiani jõutud. Nõukogu tööprotseduuride väljatöötamise ülesanne anti 1945. aastal ÜRO ettevalmistuskomitee täitevkomiteele, kes ka vastava eelnõu koostas. Eelnõud arutas nõukogu oma esimesel kohtumisel ja veel järgneva viie kuu jooksul, kuid ei jõudnud asjas ikkagi kokkuleppele. Seetõttu võeti vastu ajutised tööprotseduurid (*provisional Rules of Procedure*), mis on jäänud ajutiseks tänaseni. See tähendab, et teatud reeglid on olemas, kuid nendesse võib suhtuda paindlikult ja

loominguliselt, mistõttu on ka tänased töömeetodid ja nende elemendid kujunenud välja töö käigus ning tihti pretsedentidele toetudes. Selline asjade käik on loomulikult meeltemööda alalistele liikmetele, kes on seeläbi vältinud nõukogu tegevuse raamistamist ja säilitanud endale suurema tegevusvabaduse.

Sellesse „voolavasse keskkonda“ hakkasid üha enam kriitiliselt suhtuma nõukogu valitavad liikmed, sest protseduurilise tavaõiguse parem tundmine ja ajalooline mälu andis alalistele liikmetele suure eelise nõukogu asjaajamises ja otsuste suunamisel - lisaks vetoõigusele, mis löi juba niigi omaette eriõigustega klassi. Muudatuste hõngu töid 2005. aasta maailma tippkohtumise otsused, mille lõppdokumendis soovitati julgeolekunõukogul oma töömeetodeid ajakohastada. Selleks puhuti elu sisse nõukogu mitteametlikule töögrupile (*Informal Working Group*). 2006. aasta juulis tegi see töögrupp nõukogule ettepanekud, mille ka nõukogu kinnitas. Need on kirjas julgeolekunõukogu presidendi teatises S/2006/507 ehk *Note 507*, mis on sellest ajast muutunud peamiseks töömeetoditega tegelejate ja surveajate viitedokumendiks.

Nõukogu töö parendamise elemendid

Sellise, nõukogu seest kasvanud ja väljastpoolt suunatud surve all on julgeolekunõukogu pidanud viimasel 10-15 aastal siis toimetama. Mis on need elemendid, mille abil soovitakse julgeolekunõukogu tegevust rohkem kaasavamaks ja avatumaks teha? Neid on tegelikult päris palju, igaühel neist erinev kasutustihedus ja mõjuväli, kuid nende koosmõjus on viimastel aastatel suudetud tekitada päris palju muutusi. Loomulikult saab alati paremini, kuid tähtis on, et minnalaskmise asemel püütakse organisatsiooni ja selle toimimist parandada.

Nagu eespool öeldud, on töömeetodite parandamise elemente palju ja siin käsitleks neist vaid mõningaid - seda pigem juhuslikul valikul, et näidata valdkonna mitmeplaanisust: nõukogu päevakava avatus ja selle kättesaadavus teistele liikmesriikidele; nõukogu iga-aastane tegevusearuanne peassambleele; igakuised tegevust kokkuvõtavad istungid - *wrap-up*'id; julgeolekuolukorra vaatlus ja teavitus (*Horizon Scanning*).

Nagu öeldud, on julgeolekunõukogu tegevuses olnud perioode, kus asju aeti rohkem suletud uste taga toimuvatel konsultatsioonidel kui avalikel aruteludel. See tekitas olukorra, kus teistel liikmesriikidel muutus teabe saamine keeruliseks ja raskendatuks ning nõukogu poolt päevakorda võetud küsimused ja tehtud otsused olid kui üldse, siis vähe argumenteeritud ja lahti seletatud. Kõige ilmekamalt väljendus see suletus nõukogu päevakava ja tööplaani mittekättesaadavuses nii avalikkusele kui ka teistele liikmesriikidele. Alles 1993. aastal otsustasid nõukogu liikmed, et nõukogu iga järgmise kuu eeldatav päevakord tehakse avalikuks. Kuid et päevakorra avaldamine muutuks regulaarseks ja tavapäraseks toiminguks, kulus veel 13 aastat. 2006. aastal anti roheline tuli eeldatava päevakorra avaldamiseks nõukogu

koduleheküljel. Üheks selle sammu tegemise põhjuseks võib olla asjaolu, et 2004. aastal ilmumist alustanud väljaanne *Security Council Report* hakkas 2005. aastast oma veergudel avaldama julgeolekunõukogu eeldatavat päevakorda, mis oli pandud kokku avalikest allikatest ja vastuvõetud resolutsioonidest saadud teabe alusel, mistõttu polnud nõukogul enam põhjust ka kaudselt vastu punnida.

Teine oluline avatuse element on julgeolekunõukogu iga-aastane tegevusaruanne peassambleele, kohustus, mis tuleneb ÜRO hartast (art. 24, lõige 3). Külma sõja ajal täideti seda ülesannet suuresti formaalselt, aruanded olid eelkõige faktiloetelud ja nende esitamisega jäädi alati hiljaks, vahel isegi 2-3 aastat. Külma sõja järel viidi aruande menetlusse sisse mitmeid muudatusi. Näiteks juba 1993. aastast tehti aruande eelnõu avalikuks dokumendiks, et liikmesriigid saaksid seda avalikel istungitel kommenteerida ja omapoolseid ettepanekuid teha. Enne seda sai dokument avalikuks alles pärast selle vastuvõtmist. Need vormilised uuendused ei toonud aga kaasa liikmesriikide rahulolu, pigem vastupidi - dokumenti hakati üha rohkem kritiseerima selle liigselt faktilise ja vähese analüütilise sisu pärast. Aeglaselt, kuid samm-sammult on aruanne muutunud aastatega analüütilisemaks, eriti selle sissejuhatav osa. Samuti on fikseeritud aruande peassambleele esitamise aeg, mis ei võimalda selle koostamisega enam põhjendamatult venitada, ja järjepidevaks on muutunud vastuvõtmisele eelnenud konsultatsioonid kõikide liikmesriikidega. 2006. aastast peale on kõik nõukogu mittealalistest liikmetest aruande koostajad neid konsultatsioone pidanud, mitte aga alalised liikmed. Aruandesse puutuv on heaks näiteks sellest, kuidas väline surve ja mittealaliste liikmete nõukogusisene toimetamine on tekitanud muutusi.

Kolmas suurema avatuse element on nõukogu tegevust kokkuvõtavad igakuised istungid, mis on printsipis avatud kõikidele huvitatud liikmesriikidele, inglise keeli *wrap-up sessions*. Need istungid töötavad kahte pidi. Ühelt poolt annavad need nõukogu liikmetele võimaluse selgitada teistele liikmesriikidele nõukogus toimuvat ja põhjendada oma seisukohti, teisalt on need aga ka survevahendiks, mis tuletab meelde, et laiem rahvusvaheline avalikkus soovib teada, mis kaalutlustel nõukogu midagi teeb või ei tee ning ei lase sellel valimatult toimetada. *Wrap-up sessionite* algataja oli Bangladesh, kes nõukogu mittealalise liikmena - pange tähele, jälle mittealaline liige - 2001. aasta 29. juunil kutsus kokku esimese taolise kohtumise. Järgnevalt korraldati kohtumisi ebajärjekindlalt, vastavalt nõukogu eesistujariigi soovile, kuni 2005. aastal need soikusid. Eks sellel oli mitmeid põhjusi, mida saab kokku võtta kui mõlema osapoole huvi, vähemalt näiliku huvi kadumist. Nõukogu liikmed kurtsid teiste riikide vähese osaluse üle, teised liikmesriigid aga istungite vähese informatiivsuse ja liigse ametlikkuse üle. Lisaks püüdsid alalised liikmed *wrap-upide* korraldamist oma eesistumise ajal vältida. Pausile järgnenud aastatel kasvas aga nõukoguväliste liikmete surve ja 2013. aasta jaanuarist taastas Pakistan oma

eesistumise ajal istungite korraldamise. Selle tulemusena korraldati 2013. aastal seitse istungit. Korraldajate hulgas oli ka Ühendkuningriik, esimene alaline liige, kes nimetatud meetodit kasutas. *Wrap-up*id on hetkel kujunemisjärgus. Soov on muuta need regulaarseks. Samuti peaks paranema istungite sisu, mis võiks nõukogus toimunule tehtava ülevaatliku tagasivaate kõrval keskenduda ka tulevikule, liikmesriikide eneseeritelule ja aruteludele nõukogu töö tõhususe ning selle parandamise üle.

Julgeolekunõukogule on pidevalt ette heidetud, et see hakkab kriisidega tegelema alles siis, kui need on „piisavalt soojaks“ läinud, olgugi et varasema sekkumisega on potentsiaalselt võimalik kriis ära hoida või vähemalt selle järelmiste kahju minimeerida. Kuigi katseid nõukogus ennetusele suuremat tähelepanu pöörata on tehtud mitmeid, on alalised liikmed, eriti Venemaa, neid pareerinud väitega, et nõukogu peab tegelema asjadega, mis ohustavad maailma rahu ja julgeolekut, rõhuga sõnal „maailma“. Algsjärgus, embrüonaalsete konfliktide kohta on aga alati võimalik ütelda, et maailma rahule need veel ohtu ei kujuta. Nõukogu ennetavat pilku tulevikku on püütud tõhusamaks muuta töömeetodiga, mida kutsutakse *horizon scanning briefing*, eesti keeli võiks seda nimetada silmapiiripuutetoiminguks, lühidalt silmapiiripuuteks. See on üks uuemaid tööprotseduure, mida nõukogu on proovitud töö rakendada. Põhimõtteliselt on tegemist teavituskohatumisega (briifing), kus peasekretär või poliitika asepeasekretär annab nõukogule teada julgeolekuolukorrast maailmas, rõhuasetusega võimalikele kriisipunktidele. Võiks ju arvata, et sellisel 68 aasta vanusel kehamil nagu julgeolekunõukogu on seesugune toiming normiks, kuid tegelikkus on hoopis vastupidine. Esimene taoline kohtumine korraldati alles 2010. aasta novembris Ühendkuningriigi algatusel. Kui kahel järgneval aastal muutus silmapiiripuude järjepidevaks, siis viimasel kahel aastal on nõukogu liikmed hakanud sellest erinevatel põhjustel hoiduma. Osa näiteks kardab, et neil kohtumistel käsitletu all olevad piirkonnad ja riigid tekitavad avalikkusele, eriti meediale mulje, nagu oleks tegemist otseselt nõukogu päevakorras olevate küsimustega, mis omakorda võib loodetava ennetuse viia hoopiski eskalatsioonini. Samas võib väita, et kui eelmisel ja üle-eelmisel aastal oleks silmapiiripuudet tõhusamalt tehtud, poleks praegu Ukrainas toimuv tulnud laiemale maailmale sellise üllatusena nagu nüüd. See on muidugi tagantjärele tarkus ja ei tohi unustada, et Venemaal, aga ka teistel alalistel liikmetel on vähemalt senini piisavalt mõjuvõimu ja retoorilist nutikust, et endale ebameeldivaid teemasid nõukogu päevakorrast eemal hoida. Seda ei saa küll lõputult teha, kuid ennetusfaasis on see võimalik – nähtus, mille vastu tuleks muidugi võidelda.

Siin käsitletud töömeetodid pole muidugi ainsad, see nimekiri pole lõplik. Neid on oluliselt rohkem, osa enam kasutuses, osa vähem, osa veel ootamas oma aega ja vajamas tugevat tõiuet. Tööpõld on tegelikult lai ja kindlasti vaja endale selgeks teha - kui mitte igal liikmesriigil, siis vähemalt julgeolekunõukokku pürgijail.

Peasekretäri valimine

Julgeolekunõukogul on oluline roll mängida ka ÜRO peasekretäri valikul, sest kuigi peasekretäri nimetab ametisse peassamblee, esitab peasekretäri kandidaadi peassambleele nõukogu. See tähendab, et kandidaadi esitamine on otseselt seotud nõukogu töökorra ja otsustetegemise mehhanismiga, milles mängib rolli vana tuntud vetoõigus. See tähendab omakorda, et peasekretäriks on võimalik saada sellel, keda toetavad kõik alalised liikmed. Kui see teistpidi pöörata, siis on ühelainsal riigil soovi korral võimalus blokeerida kandidaat, kellel on kõigi ülejäänud 192 liikmesriigi toetus. Kuna ühelgi alalisel liikmel ei ole soovi jääda antud küsimuses avalikuks süüdlaseks, samas soovitakse aga säilitada kontrolli peasekretäri üle, siis on ka peasekretäri kandidaadi valimise protsess tehtud võimalikult läbipaistmatuks ja sogaseks. Seda olukorda on püütud muuta, senini edutult. Siiski tuleks sellega ka edaspidi tegelda, sest kogemused on näidanud, et järjepideva ja kuuldava surve all on nõukogu valmis liikuma suurema avatuse suunas. Kuna peasekretär ei esinda ainult julgeolekunõukogu või selle alalisi liikmeid, siis peaks ka liikmesriikidele andma rohkem võimalusi valikuprotsessis osaleda ja seda suunata. Selleks on käidud välja ka mõningaid ideid. Näiteks soovitatakse enne valikuprotsessi algust leppida peassambleel kokku valikukriteeriumites ja luua otsingukomitee, sõelalejäänud kandidaadid peaksid kohtuma liikmesriikidega ja oma platvormi tutvustama. Nii et mõtteid on. Neid rakendades tunneks valitud peasekretär kõigi liikmesriikide ees end kindlasti rohkem vastutavana kui nii umbes viie riigi tagatubades toetuse saanuna.

Kuhu Eesti selles kõiges asetub?

Eesti välispoliitika vaarisad on Eesti huvina tõstnud esile rahvusvaheliste suhete mitmepoolsuse. Selle taga on tõdemus, et väikeriik saab omi huve kõige paremini kaitsta, ühendades jõud teistega, kellega suudetakse samastuda ja leida huvide ühisosa. Kui julgeolekus saavutame me selle NATO kaudu, majanduses-, õigusriikluses ja heas valitsemises Euroopa Liidu kaudu, siis ÜRO-l on suur osa rahvusvahelise õiguse loomises ning selle kaitses, samuti inimõiguste kinnistamises universaalse normina. Samas on ÜRO-l puutumus ka eelnevalt loetletud valdkondadesse. Väga üldises plaanis on meie toimetamine ÜROs seotud meie huviga osaleda sellise üleilmse keskkonna loomises, mis tagab pikemas perspektiivis meie kestlikkuse – olgu siis inimestena või rahvusena. Seda ei ole mõtet eirata, pigem peitub selles selge kohustus aktiivselt kaasuda.

Eesti kui väikeriigi jaoks on oluline ka rahvusvaheliste suhete avatus ja läbipaistvus. Mida avatum ja läbipaistvam on maailma, sealhulgas riikide toimimine, seda ettearvatavam see ka on. Ettearvatavusel on aga otsene side julgeoleku ja stabiilsusega, mis omakorda on väikeriikidele ja kindlasti ka enamikule suurriikidele oluline. Väikeriikidel on aga läbipaistmatusest tulenevat

ebakindlust palju keerulisem muude vahenditega kompenseerida kui suurtel. Seetõttu peaksime rääkima kaasa kõikides avatust ja läbipaistvust suurendavates protsessides ja seda mitte ainult piirkondlikult Euroopa tasandil.

Võib väita, et väikeriikidel on potentsiaalset mõju rahvusvahelistes organisatsioonides. Mitmepoolsuses on igal osalejal üks hääl, nii suurtel kui väikestel, nii rikastel kui vaestel. ÜRO 193 liikmesriigist on 105 väikeriigid (rahvaarv väiksem kui 10 miljonit), mis tähendab, et teatud hääletus- ja survejõud on sellel kogumil olemas. Loomulikult on selles etniliselt ja geograafiliselt mitmekesisel kooslusel raske leida ühisosa, kuid on asju, mis teenivad kõikide huve. Kindlasti soovivad kõik väikeriigid olla rohkem kaasatud ja teavitatud toimuvast ning seda on võimalik jõude ühendades ka saavutada ning muutusi luua.

Mõju rahvusvahelistes organisatsioonides on seotud ka nähtavuse ja panustamisega. Nähtavus ja panus seovad meid teistega. Kui oleme mõistvad ja suudame teiste probleemidesse suhtuda empaatiliselt, siis on ka loota, et teised meie probleeme paremini mõistavad või meie selgitusi rohkem kuulavad. Julgeolekunõukogu töömeetoditega tegelemine võimaldab seda kõike laiemale maailmale näidata ja seeläbi endale kui mitte muud, siis krediiti koguda, et olla paremini valmis võimalikeks väljakutseteks, mida maailma käekäik meile tulevikus võib pakkuda. See krediit viib meid lähemale julgeolekunõukogu mittealalise liikme staatusele, nõukokku saamine annab aga veelgi paremad võimalused selle krediidi kasvatamiseks.