

ÜRO reformimine pole lihtne ülesanne

Lauri Mälksoo

Sel kuul kogunevad maailma riigipead ÜRO peakorteris, et taas kord kõneleda maailma ees seisvatest probleemidest. Aasta tagasi pidas president Alar Karis sealsamas kõne, milles kutsus üles ÜROd reformima. Viidates Venemaa agressioonile Ukraina vastu ja teistele konfliktidele ning samas ÜRO Julgeolekunõukogu (JN) patiseisule, rõhutas Karis, et ÜRO reformivajadus on muutunud teravamaks kui kunagi varem. President argumenteeris, et nii JNi koosseis kui ka selle töömeetodid tuleb põhjalikult läbi vaadata. Riigil ei tohiks olla vetoõigust, kui tekib kahtlus, et vetoõigust kasutav riik võib ise olla tegutsenud rahvusvahelise õiguse vastu. Samuti peaks tülis osalev pool presidendi hinnangul JNi hääletamisest loobuma.

Peaaegu sama vana kui on ÜRO ise, on olnud ka debatt tema „reformi“ üle. Kui ÜRO põhikiri ehk harta võeti vastu San Franciscos 1945. aastal, siis nii mõnedki organisatsiooni loomist puudutavad alusotsused kehtivad juba varasemast. Näiteks JNi alaliste liikmete vetoõigus otsustati ära juba Jalta konverentsil. Sellest viimasest võtsid teatavasti osa vaid kolme liitlasriigid juhid – Stalin, Roosevelt ja Churchill koos delegatsioonidega. ÜRO loomisel vastandusid teatud küsimustes sõja võitnud suurriikide ja väikeriikide ning keskmise suurusega riikide enamuse huvid. Tulemuseks oli kompromiss, mis rõhutas formaalselt riikide suveräänsel võrdsust, ent tunnustas samas ka mõnede suurriikide eriõigusi JNi alaliste liikmete vetoõiguse näol.

ÜRO konstitutsioonilises ajaloos on kõige olulisemaks hetkeks olnud 1950. aastal Uniting for Peace resolutsiooni vastuvõtmine peassamblees. Sellega nõutas peassamblee endale suuremad õigused, kui JN satub rahu ja julgeoleku küsimusi vaagides patiseisu (nagu see toona Korea sõja puhul oli). Kuid tänaseks on peassamblee liikmete arv mitmekordistunud ja samuti ei ole peassambleel pädevust ega ka vahendeid tagada oma otsuseid vajadusel sunniviisiliselt. Seega ei ole mõeldav, et peassamblee hakkaks päriselt JNi funktsioone täitma.

2022. aastal lisati väikeriigi Liechtensteini eestvedamisel ÜRO peassambleel organisatsiooni toimimisse nn vetoinitsiatiiv. Selle järgi peab peassamblee kohtuma 10 päeva jooksul ja arutama vastavat teemat, kui JNs on mõni alaline liige kasutanud vetoõigust.

ÜRO reformimisel ei saa üle ega ümber kehtivast põhikirjast, mis on oma olemuselt rahvusvaheline leping. ÜRO hartat kui rahvusvahelist lepingut pole võimalik muuta kõigi alaliste liikmete heakskiiduta. Teisisõnu, juriidiliselt on viiel vetoõigusega riigil vetoõigus ka igasuguste reformiinitsiatiivide suhtes, mis hõlmavad endas ka harta muutmist. Seetõttu on mitmed teadlased pigem soovitanud keskenduda sellistele initsiatiividele, mis endas ÜRO harta teksti muutmist ei sisalda. Harta teksti on küll mõnel üksikul juhul muudetud – näiteks tõsteti 1963. aastal JNi mittealaliste liikmete arv kuult kümnele. Kuid selline samm eeldab harva esinevat konsensust suur- ja väikeriikide vahel – nii nagu oli dekoloniseerimise tulemusena arusaam, et riikide arvu kasvades peab kasvama ka JNi liikmete arv. Vetoõiguse kaotamiseks või muuks reformiks vetoõigusega

riikide nõusolekut mõistagi pole – kuigi näiteks Ühendkuningriik ja Prantsusmaa pole oma vetoõigust kasutanud alates 1989. aastast.

Igasugune õigus peaks ideaalis olema nii efektiivne kui ka legitiimne. Kui ÜRO JN ei suuda midagi teha situatsioonides nagu Ukraina või Lähis-Ida, siis tekib küsimusi nii ühe kui ka teise kohta. Samas kõlab president Karise väljendatud ettepanekus, et riigil ei tohiks olla vetoõigust, kui tekib kahtlus, et vetoõigust kasutav riik võib ise olla tegutsenud rahvusvahelise õiguse vastu, utopia noot. Kui seda täiel määral rakendada – näiteks nii, et selle üle otsustavad ülejäänud JNi liikmed häälteenamusega –, siis tähendaks see ikkagi vetoõiguse *de facto* kadu, millega aga asutajaliikmed taas ei lepiks.

Kuid president Karisel on oma probleemipüstituses siiski õigus põhilises – ÜRO liikmesriikide enamus ei saa leppida ilmselgete võimu kuritarvitustega ja rahvusvahelise õiguse rikkumistega JNi alaliste liikmete poolt. Väikeriigid peavad olema selliste küsimuste tõstatamisel häälekaad ning oma huvide eest seisma. Ka valupunktidest pidevalt rääkimine otseste muudatusteta võib teinekord omada teatud mõju praktikas, sest ühel hetkel peavad ka ÜRO eristaatusega suurriigid hakkama mõtlema organisatsiooni ja iseenda legitiimsusele.

[Ilmunud ajalehes Postimees 14. septembril 2024](#)