

JYX



This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.

Author(s): Kronlund, Anna

Title: YK:n legitimizeetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna

Year: 2022

Version: Published version

Copyright: © 2022 Anna Kronlund

Rights: CC BY 4.0

Rights url: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Please cite the original version:

Kronlund, A. (2022). YK:n legitimizeetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna. *Kosmopolis*, 52(3), 65-77. <https://journal.fi/kosmopolis/article/view/119998>



YK:n legitimizeetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna

Anna Kronlund¹

Legitimizeetti tai legitimiisyys on yksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toiminnan kannalta keskeisistä käsitteistä, joka linkittyy myös monenkeskiseen yhteistyöhön ja siihen sitoutumiseen. Tässä katsausartikkelissa tarkastellaan YK:n legitimizeettiä yleiskokouksen näkökulmasta ja kysytään, miten yleiskokouksen uudistamista koskeva keskustelu vaikuttaa puolestaan koko YK:n legitimizeettiin. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on kirjallisuudessa vähälle huomiolle jäänyt YK:n yleiskokous kansainvälisen politiikan toimijana ja yleiskokouksen mandaatti toimia eri kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä. Artikkelit osoittaa, miten yleiskokouksella on tärkeä tehtävä koko YK:n kannalta: se ei ainoastaan luo perusteita legitimizeetille erityisenä globaalina ja universaalina toimijana, jossa kaikilla 193 jäsenmaalla on yhtäläinen ääni- ja puheoikeus, vaan se myös legitimoit YK:ssa tehtäviä päätöksiä ja normeja.

Avainsanat: legitimizeetti, monenkeskisyys, YK, yleiskokous

Johdanto

Legitimizeetti on yksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toiminnan kannalta keskeisistä käsitteistä, joka linkittyy myös monenkeskiseen yhteistyöhön ja siihen sitoutumiseen. Legitimizeettikysymys on tärkeä, jos globaalilla hallinnalla pyritään ratkaisemaan ilmastokriisin kaltaisia akuutteja haasteita. Samalla esimerkiksi suurvaltapolitiikan paluu, populistis-nationalisten äänenpainojen kasvu eri maissa ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan haastavat sääntöpohjaista maailmanjärjestystä, jonka keskiössä YK on. Kansainvälisten organisaatioiden tutkimuksessa voidaan löytää legitimizeettiin liittyen kaksi tunnustettua tosiasiaa: (1) organisaatiot toimivat paremmin, jos niiden katsotaan olevan legitimejä ja (2) monet globaaleista ongelmista voidaan ratkaista vain kansainvälisten organisaatioiden kollektiivisella toiminnalla (Hurd 2019).

Legitimizeettiä tarkastellaan usein normien tai uskomusten kautta eli miten legitimizeetti artikuloidaan tai se koetaan (normatiivinen ja yhteiskunnallinen / empiirinen legitimizeetti). Legitimizeettiä voidaan käsitellä myös institutionaalisina periaatteina ja normeina tai miten ja minkälaisia päätöksiä tehdään (esim. Tallberg & Zürn 2021; Buchanan & Keohane 2006; Hurd 1999). Ian Hurdin (2019) mukaan legitimizeetti tarkoittaa instituution auktoriteetin hyväksyntää ja sen operationalisointi tapahtuu joko tämän auktoriteetin hyväksymisenä tai sen vastustuksena. Usein legitimizeettiä lähestytäänkin empiirisesti tarkastelemalla legitimizeetin kiistämistä tai sen hyväksyntää sen kohteiden toimesta. Tässä artikkelissa tarkoituksena ei ole kuitenkaan tarkastella jäsenmaiden suhtautumista YK:hon, vaan yleiskokouksen kautta analysoida YK:n legitimizeettiin liittyvää keskustelua.

1 YTT, tutkija, Jyväskylän yliopisto, <anna.p.kronlund@jyu.fi>. Kirjoittaja haluaa kiittää Koneen Säätiötä *YK:n legitimizeetti ja ylikansalliset haasteet, 1990–2019* (nro. 201904988) -tutkimuksen mahdollistamisesta. Lisäksi kiitos kuuluu KATSE-konferenssin ja politiikan tutkimuksen päivien osallistujille sekä vertaisarvioitsijoille artikkelin aiheeseen liittyvistä kommentista ja parannusehdotuksista.

Aiempi YK:n yleiskokousta koskeva kirjallisuus voidaan jakaa neljään eri alalajiin: entisten tai nykyisten osallistujien kuvauksiin tietyistä tapahtumista; laajempaan yleiskokousta käsittelevään kirjallisuuteen, joka on suunnattu etenkin tuen hakemiselle tietyille aloitteille ja kysymyksille; yleiskokouksen erityispiirteiden ja sen toiminnan tarkasteluun erityisesti monenkeskisen diplomatian näkökulmasta; ja yleiskokouksen debattien ja äänestysten kuvailuun näkökulmana maailmanpolitiikan tilaan (Peterson 2018, 120). Tässä katsausartikkelissa tarkastellaan erityisesti YK:n yleiskokouksen mandaattia. Artikkelissa legitimitettiin ymmärretään liittyvän erityisesti yleiskokouksen (poliittiseen) mandaattiin toimia tietyissä kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.

Legitimitettiin on samanaikaisesti sekä kuvaava että arvioiva, normatiivinen käsite (ks. Sommerer ym. 2022). Tässä artikkelissa on hyödynnetty Thomas Sommererin ja kumppaneiden (2022) ajatusta siitä, että poliittisten instituutioiden auktoriteetti ja kyky hallita (engl. *capacity to rule*) on seurausta legitimitetistä. Lisäksi artikkelissa sovelletaan Max Weberin (1922) ajatusta herruudesta (saks. *Herrschaft*), joka voi perustua erilaisiin tekijöihin, kuten tapaan noudattaa olemassa olevia käytäntöjä ja siten käsitykseen eri instituutioiden legitimitetistä. Erityisen kiinnostavaa on tarkastella mahdollisten eri legitimitetikkäsitysten tai pyrkimysten törmäystä tai vaihtoehtoisesti tilannetta, jossa ne ovat tasapainossa. Toisaalta voidaan kysyä, mitä seurauksia on eri legitimitetikkäsitysten epätasapainosta. Entä miten legitimitettiin ja siitä nousevat tulkinnat itse asiassa muotoutuvat YK:ssa? Esimerkiksi Matthew D. Stephen (2018) on tarkastellut turvallisuusneuvoston legitimitettiin ja sen muodostumiseen ja ylläpitämiseen liittyviä tekijöitä sekä sitä, mihin mahdollinen turvallisuusneuvoston legitimitettivaje perustuu.

Valtioiden sitoutumista kansainvälisiin organisaatioihin ja arvoihin on pyritty selittämään esimerkiksi kansallisten intressien, kollektiivista päätöksentekoa vaativien kysymysten ja muun muassa pakottamisen kautta. YK ei kuitenkaan ole maailmanhallitus, ja globaalin hallinnon sijasta voidaankin puhua globaalista hallinnasta. YK:n tarkoituksena on legitimoida erityisiä päätöksiä, arvoja ja kansainvälisen järjestelmän hallinnan periaatteita. Taustalla heijastuvat niin suurvaltojen intressit kuin universaalit arvot sekä toisaalta ajatus siitä, että erilaiset kansainväliset järjestykset (engl. *international orders*) eivät voi menestyä, jos ne perustuvat pelkkään pakottamiseen. Pikemminkin ne vaativat jonkin legitimaation lähteen, kuten instituution. YK:n kaltaisen organisaation tehtävänä on siten legitimoida olemassa olevaa järjestystä, joka voi perustua erilaisiin normeihin ja periaatteisiin. Eri osapuolet voivat kiistellä siitä, mikä näistä normeista tai periaatteista on pohjana järjestykselle ja mitä normeja on legitimoitava uusintaa. YK on näiden debattien keskiössä ainoana universaalina toimijana. (Ks. Barnett & Finnemore 2008, 50–51.)

Erityisesti yleiskokouksen rooli on merkittävä YK:ssa, koska se antaa legitimitettiin hallitustenväliselle päätöksenteolle YK:ssa. Monet YK-elimet raportoivat säännöllisesti yleiskokoukselle, ja yleiskokouksen hyväksyntä tarvitaan viime kädessä kaikille päätöksille lukuun ottamatta turvallisuusneuvostoa, vaikka kyseessä olisi rutiininomainen asioiden hyväksyminen. Legitimitettiin liittyy siis yleiskokouksen päätöksentekoon ja rakenteeseen, mutta yleiskokouksella on myös legitimoiva tehtävä. YK:ssa tehtävän työn kannalta on merkittävää,

että yleiskokouksen päätös tarvitaan asioiden eteenpäin viemiseksi mukaan lukien erilaiset politiikkasuositukset, kansainväliset sopimukset ja normit. Turvallisuusneuvoston jäsenyyden rajoittaminen pysyvien jäsenmaiden lisäksi vain kymmenelle vaaleilla valitulle jäsenelle vaikuttaa siihen, miten maat, kuten Suomi, voivat vaikuttaa etenkin yleiskokouksessa mutta eivät samalla tavalla turvallisuusneuvostossa (ks. Suomen näkökulmasta YK:n, esim. UM 2021; Suomen YK-politiikasta, esim. Törnudd 1991). Yleiskokouksen menettelytavat ja käytänteet määrittelevät myös, miten jäsenvaltiot tekevät politiikkaa ja ajavat omia intressejään YK:ssa.

Katsausartikkelin seuraavassa osassa pohditaan legitimitiitin muotoutumisen perusteita erityisesti Weberin herruus-käsitteen kautta. Tämän jälkeen pureudutaan YK:n legitimitiettiin ja monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön perusteisiin peilaten näitä YK:ssa esiintyvään erityiseen ristiriitaan: yhtäältä organisaation auktoriteettiin toimia eri kansainvälisen politiikan kysymyksissä ja toisaalta jäsenmaiden suvereniteettiin. Yleiskokouksen mandaattia, sen perusteita ja toimintatapaa analysoidaan tarkemmin seuraavassa luvussa. Katsausartikkelin lopuksi pohditaan YK:n yleiskokouksen reformimahdollisuuksia ja sen liittymistä YK:n legitimitiitin vahvistamiseen.

Weberin herruus-käsite ja legitimitiitti

Tarkastelun lähtökohtana on Max Weberin legitimitiittikäsitteys, sillä tarkoituksena on käsitellä legitimitiitin perusteita eikä niinkään legitimitiitin kokemusta. Weberin legitimitiittikäsitteeseen viitataan usein kansainvälisten instituutioiden tutkimuksen yhteydessä (esim. Tallberg & Zürn 2019; Laiz & Schlichte 2017; Hurd 1999). Weberin käsite on kiinnostava, sillä hänen mukaansa herruus (saks. *Herrschaft*, engl. *rule* tai *rulership*) koostuu erilaisista hyväksyttävissä olevista periaatteista. Weberin käsite voidaan löytää erityisesti hänen *Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft* -kirjoituksesta (1922).² Weberin mukaan herruus voidaan hyväksyä eri motivaatioperustein ja se voi perustua esimerkiksi pelkkään intressiin ja rationaalisiin pohdintoihin haitoista ja hyödyistä. Perusteina voi olla myös esimerkiksi tapa noudattaa olemassa olevia käytäntöjä tai se voi olla tunteisiin liittyvää. (Ks. Weber 1922.) *Economic and Society* -kirjoituksessaan Weber viittaa ”herruuteen todennäköisyytenä, että tietyn sisältöistä määräystä noudatetaan tietyn ihmisjoukon parissa” (viitattu Richter 1995, 68; kirjoittajan käännös).

Weberin käsite herruudesta linkittyy keskeisesti ajatukseen legitimitiitistä ja sen hyväksymisen ehdoista. Lähtökohtana artikkelissa on siis ajatus, että YK:lla on oma mandaattinsa ja auktoriteettinsa toimia suhteessa jäsenmaihin: mutta mihin tämä vallan ja sen oikeutuksen hyväksyntä perustuu, kun se ei perustu pakkoon tai pelkkään jäsenmaiden omaan intressiin?³ Jonas Tallberg ja Michael Zürn (2019) erottelevat auktoriteetin ja legitimitiitin, jossa auktoriteetti tarkoittaa esimerkiksi organisaation kyvykkyyttä tehdä päätöksiä, legitimitiitti puolestaan näiden päätösten hyväksyntää. Auktoriteetti siis muodostaa tarpeen legitimitiitille, koska toimiakseen kansainväliset organisaatiot tarvitsevat jäsentensä hyväksynnän (ma.). Esi-

2 Weber linkittää herruuden saksankieliseen käsitteisiin, kuten *Macht* (engl. *power*), *Gewalt* (*force / violence*) ja *Legitimität* (*legitimacy*) (ks. Richter 1995, 67).

3 Ks. Hurd (1999) Weberin legitimitiittikäsitteestä ja herruuden kytkeytymisestä legitimitiettiin.

merkiksi YK:n kohdalla auktoriteetti perustuu jäsenmaiden sille delegoimaan toimivaltaan koskien muun muassa agendan asettamista ja päätöksiä mutta myös päätösten toimeenpanoa. Tallberg ja Zürn (ma.) painottavatkin proseduraalista (vrt. Weberin normien ja säädösten hyväksyttävyyttä) ja toiminnallista näkökulmaa empiirisen legitimitietin analysoinnissa. Esimerkiksi hallinta koetaan legitimiiksi, koska asianmukaiset auktoriteetit noudattavat asianmukaisia päätöksenteon prosesseja. YK:n yleiskokouksen kohdalla voidaan ajatella sen toiminta hyväksyttäväksi etenkin yhtäläisen (universaalin) osallistumisen ja normien näkökulmasta.

Yksinkertaisuudessaan legitimitietti tarkoittaa siis herruuden hyväksyntää ja siihen pohjautuvien sääntöjen hyväksyntää. Weber jaottelee kolme eri hyväksynnän tapaa: oikeudellinen (normien ja säädösten) hyväksyttävyyttä, perinteisiin nojaava hyväksyttävyyttä (perusteltu uskomus vallitseviin traditioihin tai poliittiseen järjestykseen) ja karismaattinen hyväksyttävyyttä (uskonmus hallitsijoiden kyvykkyyteen) (ks. tarkemmin, esim. Breuer 2019). Kuitenkin käsitys legitimitietistä on usein yhdistelmä näitä kaikkia (ks. Weber 1922).

Kari Palosen (2019) mukaan legitimitietti on Weberille erityinen pelivaran (engl. *chance*) käsite, joka Weberin mukaan tarkoittaa mahdollisuuksien horisonttia tiettyssä tilanteessa. Tietty legitimiisyysusko tai legitimiisyys voidaan katsoa olevan retorinen vetoisuus tiettyyn yleisöön, joka voidaan hyväksyä tai hylätä (Palonen 2018, 116). Sekä instituutioiden että periaatteiden käytäntöjen legitimitietti on siten aina kiistanalaista. Weberille ei ole lähtökohtaisesti mitään positiivista legitimitiettiä vaan enemmän tai vähemmän uskottavia legitimitiettiperusteita, jotka voivat jatkua tai olla jatkumatta (ma.). Legitimitiettiperusteisiin liittyen Matthias Ecker-Ehrhardin (2012) ajatus auktoriteettipuheesta on myös kiinnostava pohdittaessa, miten poliittiset päätöksentekijät voivat uudelleen vahvistaa kansainvälisten instituutioiden ja tässä tapauksessa erityisesti YK:n auktoriteettia omissa puheenvuoroissaan, joko kiistämällä tai hyväksymällä sen mandaatti toimia eri kansainvälisen politiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.

Weber ei erottele sisä- ja ulkopoliittikkaa toisistaan (ks. Weberistä suhteessa ylikansallisiin organisaatioihin, kuten YK ja EU, Palonen 2019). Weberin tulkinnan mukaan myös valtioiden ulkopoliittikka oli sattumanvaraista ja ristiriitaista, kuten mikä tahansa muu politiikka, ja siten alisteista parlamentaariseen tarkastelulle. Ulkopoliittikan parlamentaarisen kontrollin laajentaminen ja syventäminen edustaa Weberille yhtä mahdollisuutta politisoida kontrollia alhaalta päin. Toinen vaihtoehto on ylhäältä päin tapahtuva politisointi, jossa kansainväliset instituutiot ovat keskiössä suhteessa kansallisvaltioiden omavaltaiseen ulkopoliittikkaan ja tässä mielessä YK:n kohdalla on olennaista tarkastella sen mandaattia toimia suhteessa jäsenvaltioihin. Nämä kaksi mahdollista ulkopoliittikan politisoinnin tapaa eivät ole välttämättä samanaikaisia, mutta ne voivat esiintyä myös rinnakkain. (Ma.)

YK:n legitimitietti ja monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö

Monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö on ensisijaisesti valtioiden välillä tapahtuvaa diplomatiata. YK:n legitimitiettiä tutkittaessa on kuitenkin muistettava, että YK ei ole pelkästään hallitustenvälinen organisaatio tai jäsenmaidensa diplomatian summa. YK:n toiminta koskee globaalisti koko maailmaa ja se voi esimerkiksi erottaa jäseniään peruskirjansa loukkauksista,

jolloin sillä voidaan katsoa myös olevan jäsenmaita koskevaa toimivaltaa. Liittyessään YK:hon jäsenmaat sitoutuvat peruskirjaan ja sen yleismaailmallisiin arvoihin. Peruskirjan mukaan YK:n päämääränä on ylläpitää rauhaa ja turvallisuutta, kehittää kansakuntien välisiä ystävällisiä suhteita ja aikaansaada kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi taloudellisia, sivistyksellisiä, sosiaalisia tai humanitaarisia kysymyksiä ratkaistaessa samoin kuin edistää ihmis- ja perusoikeuksia (vrt. peruskirjan artikla yksi, päämäärä ja periaatteet). Lisäksi peruskirjan artiklassa 55 määrittää YK:n instituutioiden tehtävien lisäksi tarkemmin esimerkiksi kansainvälistä taloudellista ja sosiaalista yhteistyötä (vrt. yleiskokous peruskirjan luku neljä, turvallisuusneuvosto luku viisi ja talous- ja sosiaalineuvosto luku kymmenen).

Tarkasteltaessa YK:ta lähemmin on kuitenkin mahdollista huomata instituutioiden välillä eroja, minkä voidaan katsoa vaikuttavan niiden legitimiteettiin. Vaikka yleiskokous toimii monilta osin parlamentaarisen proseduurin mukaisesti, se ei ole YK:n parlamentti; sen edustajat eivät ole vaaleilla valittuja ja äänestyskannat määräytyvät jäsenmaiden hallintojen eivätkä niiden kansalaisten mandaattien mukaan. Vaikka turvallisuusneuvoston ei-pysyvät jäsenmaat valitaan vaaleilla, sen pysyvien jäsenmaiden veto-oikeus nakertaa YK:n päätöksentekokykyä erityisesti tilanteissa, joissa jäsenmaiden intressit ovat ristiriidassa keskenään. Pääsihteerin roolin moninaisuus (koko YK:n edustaja, diplomaatti, puolestapuhuja ja toimitusjohtaja) antaa mahdollisuuksia monentyyppiseen vaikuttamiseen, mutta samalla pääsihteerin valintaan vaikuttavat pysyvien jäsenmaiden intressit. Yleiskokous nimittää pääsihteerin turvallisuusneuvoston valinnasta ja pysyvillä jäsenmailla on tässä prosessissa veto-oikeus.⁴

YK:n jäsenyys ja peruskirja perustuvat jäsenmaiden yhtäläiseen kansalliseen suvereniteettiin. Valtioilla voi olla hyvin eri näkemys YK:sta joko hallitustenvälisenä tai ylikansallisena organisaationa. Eräät keskeiset valtiot ovat haastaneet YK:n auktoriteettia joko jättäytymällä pois YK:n instituutioiden toiminnasta tai vähentämällä rahoitusta tai osallistumista eri YK:n alaisiin instituutioihin (esim. Yhdysvallat). Ne ovat voineet myös lähtökohtaisesti panna YK:n toimintaan omien intressiensä mukaisesti (esim. Kiina). (Ks. Whineray 2020; Godement ym. 2018.) Valtiot myös pyrkivät hakemaan omille toimilleen tai politiikalleen legitimiteettiä YK:sta. YK:n ollessa samanaikaisesti sekä jäsenmaidensa summa että itsenäisen toimija sen perustoimintaan kiteytyy jännite universaalien ja kollektiivisen toiminnan tavoitetilan sekä suverenien valtioiden välillä.

Peruskirjan mukaisesti YK:n keskiössä on ”me kansat” (engl. *we the peoples*), ja puheenvuorot ovat usein suunnattu tätä silmällä pitäen. YK:n sisällä on kuitenkin herätty erityisesti huoleen YK:n legitimiteetistä kansalaisten näkökulmasta. Organisaation 75-vuotisjuhlavuotena tehdyssä julkaisussa pohditaankin, miten ja millä tavoin YK:n tulisi vastata erilaisiin kansainvälisen politiikan kysymyksiin ja miten kansalaisten ääntä YK:ssa voitaisiin vahvistaa, josta kysely oli yksi esimerkki (ks. UN 2021a). Keskeisiä kysymyksiä olivat, missä määrin YK

4 Pääsihteerin valintaa ei juuri avata peruskirjassa, mutta valintaa leimaavat tietyt käytänteet, esimerkiksi pääsihteerin valinta eri puolilta maailmaa. Turvallisuusneuvostossa käydään sopivasta ehdokkaasta pohdintaa ja äänestyskierroksia (engl. *straw polls*), jotka eivät ole julkisia ja joihin liittyy turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden veto-oikeus sekä mahdolliset erilaiset kompromissit maiden välillä ehdokkaan löytämiseksi. Valintaprosessia on avattu kuitenkin viime vuosina niin, että ehdokkaat ovat julkisesti tiedossa ja ehdokkaat osallistuvat yleiskokouksen kuulemiseen. Toiveena on myös ollut jo pitkään, että YK:n pääsihteeriksi valittaisiin tulevaisuudessa myös nainen (ks. pääsihteerin valinnasta UN päiväämätön d).

ja sen alaiset instituutiot vastaavat nykyiseen kansainvälispoliittiseen tilanteeseen ja miten sen legitimizeettiä voitaisiin vahvistaa. YK-diplomatian menestys riippuu annetuista päätöslauselmista, henkilöistä ja ajankohtaisesta tilanteesta, eikä se ole aina pelkkää menestystarinaa, kuten entinen pääsihteeri Ban Ki-Moon (2021, 60) on todennut. Seuraavassa kappaleessa pohditaan etenkin yleiskokouksen mandaattia eli sen tehtäviä ja toimintatapoja.

Yleiskokouksen mandaatti ja toimintatavat

YK jatkaa Kansainliiton aloittamaa jatkumoa globaalien hallinnan tarpeesta ja maailman-yhteisön tavasta tehdä päätöksiä. Samalla tapaa yleiskokous on yhdistelmä diplomaattisia traditioita ja aiempia institutionaalisia ratkaisuja, kuten Kansainliiton vastaava kokous. M. J. Peterson (2018, 119) on kuvannut yleiskokouksen tehtävää kahdenlaisesti: se tarjoaa (1) foorumin jäsenmaiden väliselle deliberaatiolle ja yhteiselle normien, sääntöjen ja toimien legitimaatiolle sekä (2) valvoo YK-järjestelmää hallinnollisesti.

YK:n peruskirjan laatimisen yhteydessä käytiin keskustelua YK:n delegaatioista ja jäsenvaltioiden edustuksesta. Yhdysvaltojen edustajien suunnitelmissa oli, että yleiskokous heijastelisi paremmin maailman näkökulmaa (eikä niinkään yksittäisten maiden), jos edustajat olisivat samaan aikaan kansallisten parlamenttien edustajia. Siten parlamentaarinen proseduuri ulottuisi myös kansainväliselle alueelle. Harkinnassa oli ehdotus, jonka mukaan jokaisen maan delegaation tulisi edustaa erilaisia kansallisia intressejä. (Hilderbrand 1990, 114.) Ehdotus ei lopulta edennyt, mutta keskustelu YK:n demokraattisten ja edustuksellisten elementtien lisäämisestä ja vahvistamisesta jatkuu yhä (ks. Habegger 2010).

Osallistuessaan kansainväliseen yhteistyöhön maat päättävät luovuttaa osan toimivaltaansa kansainvälisille organisaatioille mutta samalla päättävät myös edustuksestaan. Yhä kasvavissa määrin kansainväliset organisaatiot lisäävät parlamentaarisia ja muuten edustuksellisia elimiä rakenteisiinsa, mutta esimerkiksi yleiskokouksen delegaatioiden toimintaa on tutkittu vain vähän. Kansainvälisten organisaatioiden edustuksellisuuden on usein ajateltu olevan valtiokeskeistä, jolloin edustajasta huolimatta näkemykset heijastavat valtion intressejä (Gray & Baturo 2021, 719). Julia Gray ja Alex Baturo (ma., 719–720) ovat määritelleet esimerkiksi YK:n pysyvien edustajien (engl. *permanent representatives*) edustavan asiantuntijadiplomaattien koulukuntaa erotuksena poliitikoista, jotka ovat vastuussa äänestäjille. Edustajat ryhmänä jakavat tiettyjä periaatteita, kuten diplomaattisen kielenkäytön ja myös yleensä myönteisemmän suhtautumisen YK:hon (ma.)

Yleiskokouksen ”yksi puheenvuoro, yksi ääni” -politiikka antaa tasa-arvoisen mahdollisuuden jäsenmaille. Yleiskokouksen toimintaperiaate perustuu jäsenmaiden yhtenäisen kohtelun lisäksi avoimeen agendaan. Joka vuoden syyskuussa maiden päämiehet ja edustajat kokoontuvat yleiskokouksen korkean tason viikolla, josta yleiskokouksen istuntokausi jatkuu. Yleisesti ottaen YK:n parlamenttityyppiset proseduurit ovat muuttuneet ajan kuluessa. Parlamentaarinen puhetapa yleiskokouksessa, puhuminen suoraan yleisölle ja muut käytänteet, kuten mediatilaisuudet ovat nykyään arkipäivää. Toinen keskeinen muutos on ollut valtioryhmittymien yhteisten puheenvuorojen kehittyminen. (Wiseman 2015, 321.)

Deliberaation ja siten eri asiakysymysten kollektiivisen legitimaation lisäksi yleiskokouksella on rooli erilaisten toimenpiteiden, normien ja periaatteiden hyväksymisessä sekä muita YK:n järjestelmän kannalta keskeisiä tehtäviä, kuten budjetin hyväksyntä (ks. peruskirjan artiklat 10–17). Yleiskokous voi keskustella mistä tahansa peruskirjaan liittyvästä aiheesta (artikla kymmenen mukaan). Rajoituksena on peruskirjan artiklan 12 mukaisesti se, ettei yleiskokous anna suosituksia konflikteihin, jotka ovat turvallisuusneuvoston käsittelyssä tai ota kantaa valtioiden suvereniteetin alaan kuuluviin kysymyksiin (artikla 2, kappale 7). Tästä on kuitenkin tehty poikkeus, esimerkiksi yleiskokouksen hyväksyttyä suojeluvastuun periaatteen (engl. *responsibility to protect*) vuonna 2005. Poikkeus pyrki tuomaan yhteen valtioiden velvoitteet koskien kansainvälisiä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta sekä väestöjen kohtaaman todellisuuden, jossa riskinä ovat kansanmurha, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan tai etniset puhdistukset (ks. UN päiväämätön a). On merkittävää, että yleiskokous pääsi sopuun suojeluvastuun periaatteesta, jonka perusteella valtion suvereniteetti voidaan ohittaa ihmisoikeusloukkauksen seurauksena, mikäli valtio ei ole kykenevä tai halukas sitä itse hoitamaan. Siten suojeluvastuun periaate legitimoii valtiosuvereniteetin sivuuttamisen.

Yleiskokouksen lavean mandaatin lisäksi jäsenmaiden (193) määrä vaikuttaa sen tehtäviin ja tehokkuuteen. Vuosien 2011–2016 välillä yleiskokous hyväksyi noin 308 päätöslauselmaa vuodessa. Sekä päätöslauselmien määrä että laatu ovat herättäneet kysymyksiä. (Ks. Luck 2018.) Yleiskokouksen agenda noudattaa jäsenmaiden toiveita, ja se on ollut haluton poistamaan asialistan kohtia, joilla on ollut jäsenmaiden kannatusta (ks. tarkemmin Peterson 2018, 122). Yleiskokouksen yksi ääni -periaate toteutuu puheenvuorojen lisäksi myös äänestyksissä. Useimmiten yksinkertainen enemmistö riittää tai asiasta ei äänestetä ollenkaan. Kahdenkolmasosan enemmistö vaaditaan esimerkiksi budjetin ja uusien jäsenmaiden hyväksyntään. Vuonna 2020 noin 32 prosenttia päätöslauselmista oli kiisteltäviä, jolloin niistä äänestettiin, vaikka kyse oli sitomattomista (engl. *non-binding*) resoluutioista, mutta aihepiiriltään niiden katsottiin olevan poliittisesti kiistanalaisia. (Ks. US Department of State report to Congress 2020; ks. äänestämisestä myös esim. Peterson 2018, 123.) Erilaisilla ryhmittymillä (kuten G77, *non-aligned movement* NAM ja maaryhmittymät) on myös merkittävä rooli YK:ssa. Ban Ki-moon (2021, 42) onkin todennut, että yleiskokouksessa on mahdollonta saada mitään eteenpäin ilman Afrikan tai Arabimaiden hyväksyntää, koska maiden jäsenet vastaavat 53 ja 21 ääntä koko yleiskokouksen äänimäärästä.

Resoluutioiden määrän ja äänestämisen lisäksi myös päätösten sisältö on herättänyt keskustelua. Yleiskokouksen konsensukseen perustuva päätöksentekotapa johtaakin usein siihen, mitä pääsihteeri Kofi Annan määritteli ”niin kutsutuiksi päätöksiksi” (A/59/2005, 40), jotka perustuvat eri näkemysten vähäisimpään mahdolliseen yhteiseen nimittäjään. Pyrkimys todelliseen yhteisymmärrykseen jäsenmaiden välillä eri globaaleja haasteita koskien on toivottavaa, jotta mahdollisimman monet sitoutuisivat tehtyihin päätöksiin. Päätöksenteossa ongelmallista kuitenkin on, että konsensuksesta on tullut päämäärä, johon pyritään ensin maaryhmittymien kesken ja sitten koko YK:n tasolla. Täten itse prosessista on tullut tärkeämpi kuin aloitteiden sisällöstä. (Ks. myös Peterson 2018, 123.)

Yleiskokouksen toimintaan kuuluu päätöslauselmien hyväksymisen lisäksi myös kansainvälisten sopimusten hyväksyntä, ja ne muuttuvat velvoittaviksi sen jälkeen, kun kansalliset parlamentit ovat ne hyväksyneet (peruskirjan artikla 102). Yleiskokouksella on myös merkittävä rooli kansainvälisen oikeuden standardien asettamisessa ja kodifikaatiossa (ks. yleiskokouksen tehtävistä esim. UN päiväämätön b). Edelleen yleiskokouksella on rooli YK:n kannalta keskeisissä nimityksissä mukaan lukien turvallisuusneuvoston vaaleilla valitut jäsenet sekä talous- ja sosiaalineuvoston (ECOSOC) ja huoltohallintaneuvoston (Trusteeship Council) nimitykset. Turvallisuusneuvoston esityksestä yleiskokous myös nimittää pääsihteerin ja kansainvälisen tuomioistuimen tuomarit (International Court of Justice). Lisäksi yleiskokouksella on mandaatti perustaa YK:n instituutioita (peruskirjan artikla 22), joista esimerkkinä voidaan mainita YK:n rauhanrakennuskomissio (Peace Building Commission 2005, ks. komissiosta UN päiväämätön c), ja päättää maiden delegaatioiden jäsenistä eli määrittellä, kuka voi edustaa kyseistä maata YK:ssa (YK:n valtakirjakomitea, Credentials Committee).

Yleiskokous ei voi säätää jäsenmaita sitovaa lainsäädäntöä, mutta se on tärkeässä roolissa globaalisti jaettujen normien ja periaatteiden kehittämisessä. Yleiskokous on jatkuvasti mukana normien muotoutumisessa sekä niihin sopeutumisessa hyväksyessään uusia agendakoh- tia, debatoidessaan kilpailevien ehdotusten eri puolista tai yrittäessään saada mahdollisimman laajaa kannatusta uusille tavoitteille tai toimintatavoille. Monet yleiskokouksessa ensi kerran esitellyt asiat ovat tulleet myöhemmin osaksi monenkeskisiä sopimuksia tai valtioiden tapaa toimia. (Ks. Peterson 2005, 5.) Yhtenä varhaisena esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymä universaaleja ihmisoikeuksia koskeva julistus, jonka kohdat ovat tulleet osaksi kansainvälisiä sopimuksia ja periaatteita (mt.).

YK:n yleiskokouksen reformi legitimitietin näkökulmasta

YK:n kohdalla sen uudistamisen tarpeesta on puhuttu oikeastaan sen perustamisesta lähtien (ks. reformeista esim. Zifcak 2009; Weiss 2016; Luck 2018). Kansainvälisen politiikan olo- suhteet muuttuvat jatkuvasti, joten YK:n keskeisten toimielinten, kuten yleiskokouksen, tulee niihin jotenkin vastata. Toisaalta varsinkin uudistamiseen liittyvät kysymykset ovat usein liit- tyneet demokraattisten ja edustuksellisten elementtien lisäämiseen, jotka edelleen vaikuttavat käsitykseen YK:n legitimitetistä (ks. esim. Habegger 2010).

Universaalisuuden periaatteesta huolimatta YK-delegaatioiden asema ja päätöksenteko ylikansallisella tasolla ovat herättäneet kritiikkiä demokratian ja edustuksellisuuden puut- teesta. Maaliskuussa 2022 yhteensä 133 parlamentin jäsentä 44 eri maasta julkaisivat lausun- non globaalin hallinnan uudistamisen tarpeesta. Lausunnon keskiössä oli kolme aloitetta: (1) YK:n kansalaisaloite, (2) YK:n parlamentaarista kokousta koskeva aloite ja (3) korkean tason YK:n kansalaisyhteiskunnan edustajaa koskeva aloite. Suomesta lausunnon ovat allekirjoitta- neet Euroopan parlamentin jäsenet Alviina Alametsä ja Heidi Hautala sekä kansanedustaja Merja Kyllönen. (Ks. We the Peoples 2022.)

YK:n uudistamista voi lähestyä rakenteellisesta, menettelytavallisesta tai esimerkiksi mandaatin näkökulmasta. Monet uudistamistarpeista ovat YK:n pääsihteerin aloitteita, mutta myös yksittäiset maat voivat olla keskiössä aloitteen tekijöinä ja neuvotteluissa. (Ks.

Müller 2016.) Esimerkiksi Yhdysvaltojen nykyinen YK-lähettiläs Linda Thomas-Greenfield mainitsi puheessaan syyskuussa 2022 YK:n turvallisuusneuvoston uudistamisen jäsenmäärää kasvattamalla (United States Mission to the United Nations 2022). Myös Suomen ulkoministeriön vuonna 2021 julkaisemassa raportissa monenkeskisyydestä viitataan YK:n uudistamisen tarpeeseen erityisesti turvallisuusneuvoston osalta ja etenkin sen edustuksellisuuteen ja veto-oikeuden käyttöön (Ulkoministeriö 2021, 10). Monet uudistamista koskevista ehdotuksista ovat herättäneet keskustelua mutta ovat tosiasiallisesti epätodennäköisiä, koska peruskirjan uudistuksiin vaaditaan turvallisuusneuvoston pysyvien jäsenmaiden hyväksyntä. Esimerkiksi Richard Gowan (2022, 2) onkin todennut, että uudistusten sijaan YK:n ja jäsenmaiden pitäisi keskittyä organisaation vahvuuksiin monimutkaisten kriisien ratkaisijana sekä siihen, miten näitä kyvykkyksiä voitaisiin parantaa suhteessa olemassa oleviin kriiseihin (ks. YK:n uudistamisesta myös esim. Weiss 2016).

YK:n ja yleiskokouksen legitimiteettiä pohdittaessa keskeinen kysymys on missä määrin niiden toiminta (mandaatti) katsotaan hyväksyttäväksi ja miten tehtyihin päätöksiin suhtaudutaan. Yleisesti ottaen maat ovat sitoutuneet YK:hon, mutta samanaikaisesti sitä on kritisoitu erilaisista jakolinjoista (eteläpohjoinen, kehittyneet/kehittyvät maat jne.), tehottomuudesta (turvallisuusneuvoston veto-oikeus) sekä konsensushakuisuudesta ja siten rohkeuden puutteesta (yleiskokous). Eri YK:n alaisissa instituutioissa prosedureja onkin uudistettu. Esimerkiksi turvallisuusneuvoston vaaleilla valittujen jäsenmäärää on lisätty, jotta sen kokoonpano vastaisi paremmin tätä päivää. Ihmisoikeuskomission korvaamiseksi taas perustettiin Ihmisoikeusneuvosto 2006, koska komission toiminta katsottiin ongelmalliseksi.

Myös yleiskokouksen kohdalla sen uudistaminen on ollut asialistalla. Uudistamisvaatimusten voidaan katsoa olevan pikemminkin YK:n legitimiteettiä vahvistavia kuin sitä heikentäviä, ja esimerkiksi yleiskokouksen kohdalla sen toimintaedellytysten vahvistamisen on katsottu vahvistavan myös koko YK:ta ja siten monenkeskisyyden periaatetta. Yksi esimerkki yleiskokouksen reformista on agendakohta uudistamiseen liittyvistä kysymyksistä. Sen pohjana on ollut työryhmän (*Ad Hoc Working Group on the revitalization of the Work of the General Assembly*) raportti, ja sen tarkoituksena on tunnistaa tapoja, joilla voitaisiin edistää yleiskokouksen roolia, auktoriteettia, tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Edellinen työryhmän raportti julkaistiin heinäkuussa 2021. Kokoontuessaan työryhmä käsitteli seuraavia temaattisia alueita: yleiskokouksen rooli ja auktoriteetti; yleiskokouksen työskentelymetodit; pääsihteerin valinta ja nimitys ja muut korkean tason nimitykset; sekä yleiskokouksen presidentin hallinnon vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden vahvistaminen. (Ks. UN 2021b.)

Raportin keskeisiä kohtia olivat päätös yleiskokouksen uudistamisprosessin käsittelystä joka toinen vuosi, tulevien YK:n pääsihteerien rekrytointi, yleiset proseduurit, kuten yleiskokouksen ajanjakson pidentäminen, ja yleiskokouksen presidentin hallinnon vahvistaminen. Muita kohtia olivat muun muassa turvallisuusneuvoston ja yleiskokouksen välinen suhde ja yleiskokouksen debattia koskevat periaatteet sekä yleiskokouksen agendan ja työn virtaviivaistaminen. Lisäksi koettiin tarvetta pohtia mandaattia ja karsia päällekkäisyyttä eri instituutioiden mandaattien välillä (esim. yleiskokous ja talous- ja sosiaalineuvosto) ja toisaalta taas esimerkiksi keskittyä yleiskokouksen teemoihin ja karsia rinnakkaisia tapahtumia. (Ks. UN 2021b.)

Yleiskokouksen käsitellessä työryhmän raporttia esimerkiksi Tanska käytti puheenvuoron puhuessaan Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)⁵ -ryhmittymän puolesta. Puheenvuorossa viitattiin erityisesti pääsihteerin valintaprosessiin. Tanskan edustajan puheenvuorossa korostettiin myös, miten yleiskokouksen toiminnan vahvistaminen on keskiössä siinä, että yleiskokous YK:n deliberatiivisena, edustuksellisena ja päätöksiä tekevänä instituutioon säilyy merkityksellisenä, sopeutuvana ja pystyvänä toimijana ratkaisemaan lukuisia globaaleja ongelmia. (A/75/PV.103, 4/9.) Mr. Mlynár (Slovakia sekä työryhmän edustaja) nosti omassa puheenvuorossaan esiin myös yleiskokouksen tärkeimpänä deliberatiivisena ja päätöksentekoforumina ja siten yleiskokouksen merkityksen koko YK:n uudistamisessa ja monenkeskisen yhteistyön vahvistamisessa (A/75/PV.103, 5/9).

YK:n uudistamista koskeissa keskusteluissa on kiinnostavaa tarkastella, miten uudistukset kehystetään ja toisaalta missä määrin niiden katsotaan olevan YK:n legitimeettiiä ja monenkeskisyyttä vahvistavia tai heikentäviä. Edellä mainitun työryhmän osalta kaikilla jäsenmailla oli mahdollisuus osallistua ja varsinainen päätöslauselma työryhmän perustamisesta (A/RES/74/303) ja myöhemmin itse raportti hyväksyttiin ilman äänestämistä. Toisaalta keskusteluissa tuli ilmi, että mailla oli erilaisia näkemyksiä uudistusten tarpeesta. Esimerkiksi Costa Rican edustajan mukaan pääsihteerin valinnan perusteita tulevaisuudessa koskeva kohta oli kirvoittanut eriäviä tulkintoja. Costa Rican edustajan mukaan erityisesti naiskandidaattien lisäämiseen liittyvät ehdotukset olivat vaatineet kompromisseja. (A/75/PV.103, 4/9.) Varsinaisesti uudistamistarpeet eivät ole vastanneet kuitenkaan kysymykseen edustuksellisuuden ja demokratian lisäämisestä, jotka usein on koettu legitimeettiiä heikentäväksi tekijäksi nimenomaan yleiskokouksen ja laajemmin YK:n toiminnassa.⁶

YK:n perustamisesta lähtien on ollut selvää, että yleiskokouksella ei ole valtaa suhteessa turvallisuusneuvostoon ja molemmilla instituutioilla on omat selkeästi rajatut tehtävänsä. Venäjän hyökättyä Ukrainaan yleiskokouksen käsittelyä on kuitenkin pidetty yhtenä vastauksena turvallisuusneuvoston kyvyttömyyteen tehdä päätöksiä pysyvien jäsenmaiden omien intressien ja siten veto-oikeuden käytön takia. Asioiden siirtämisestä turvallisuusneuvostosta yleiskokoukselle on etsitty ratkaisua tilanteisiin, joissa turvallisuusneuvosto ei kykene päätöksentekoon. Korean sodan aikana 1950-luvulla luotua *Uniting for Peace* -resoluutiota, jonka avulla auktorisoitiin asevoimien käyttö, on valikoivasti käytetty myös myöhemmin. Resoluution perusteella on mahdollistaa pitää hätäistunto yleiskokouksen kahden kolmasosan enemmistön äänen turvin, jos turvallisuusneuvosto ei kokoonnu tai hyväksy resoluutiota, esimerkiksi veto-oikeuden käytön takia. Yleiskokouksen mandaattiin ei lähtökohtaisesti kuulu rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, mutta se voi hyväksyä sodan kannalta muita keskeisiä resoluutioita. Yleiskokouksen tapauksessa esimerkiksi Venäjän hyökkäyksen alettua Ukrainaan on hyväksytty Venäjän jäsenyyttä koskevien oikeuksien pidättäminen Ihmisoikeusneuvostossa sekä humanitaariseen kriisiin liittyviä resoluutioita (ks. Gowan 2022). Yleiskokouksen toiminnan voidaankin katsoa olevan Ukrainalle osoitettua maailmanyhteisön tukea, jolla YK legitimoit Ukrainan hallintoa ja siten samalla uusintaa myös omaa legitimeettiiään. Samanai-

5 Kyseessä on 27 pienen ja keskisuuren maan ryhmä YK:ssa.

6 Vrt. Campaign for United Nations Parliamentary Assembly -aloite, joka kokoaa yhteen poliitikkoja, tutkijoita, kansalaisia, entisiä YK:n toimijoita sekä kansalaisyhteiskunnan edustajia. Ks. <https://www.unpacampaign.org/>.

kaisesti yleiskokous myös kannoissaan heijastelee erilaisia globaaleja jännitteitä, joita voidaan tarkastella myös Venäjää koskevien äänestysten kautta YK:ssa.

Viimeaikainen yleiskokouksen toiminta antaa kuitenkin ymmärtää, että se voi halutesaan pyrkiä ottamaan uudenlaista roolia esimerkiksi kehittämällä omia menettelytapojaan. Esimerkiksi Liechtensteinin esityksestä hyväksytyt aloite (A/RES/76/262) kutsuu automaattisesti koolle yleiskokouksen istunnon turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenmaan veto-oikeuden käytön seurauksena (UN 2022). Tarkoituksena on lisätä veto-oikeuden käytön perusteluja. Ensimmäinen esimerkki yleiskokouksen käsittelystä toteutui toukokuussa 2022 Kiinan ja Venäjän käytettyä veto-oikeutta turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa Pohjois-Korean sanktioiden lisäämisestä (ks. *UN News* 2022). Esimerkki kuvastaa hyvin YK:n kykyä löytää ratkaisuja myös sisältä päin.

Lopuksi

Yleisesti ottaen ajatus YK:n legitimiteetistä kansainvälisen järjestyksen ylläpitäjänä ja monenkeskisen yhteistyön koordinoijana perustuu toisen maailmansodan jälkeiseen tilanteeseen globaalin hallinnan tarpeesta ja oletuksesta. Yleiskokouksen mandaatti perustuu peruskirjassa sille annettuihin tehtäviin. Sen rooli on merkittävä YK:n ainoana todellisena globaalina ja universaalina toimijana, ja kvasiparlamentaarisena elimenä se perustuu aiempiin historiallisiin esimerkkeihin. Ban Ki-moonin (2021, 27) tulkinnan mukaan yleiskokouksen rooli on tärkeä juuri sen moraalisen painoarvon takia, vaikka sillä ei olekaan samanlaista sitovaa päätäntävaltaa suhteessa turvallisuusneuvostoon. Toisin sanoen legitimiteetti koostuu yhtäältä yhteisesti hyväksytyistä proseduraalisista menettelytavoista, joihin valtiot ovat sitoutuneet liittyessään YK:hon ja toisaalta YK:n ja erityisesti yleiskokouksen tekemien päätösten sisällöistä ja siten toimenpiteiden legitimoivasta vaikutuksesta. Usein yleiskokoukselta on odotettu kuitenkin enemmän ja sen toimintaa on myös pyritty kehittämään esimerkiksi karsimalla päällekkäisyyksiä ja tehostamalla toimintaa. Toisaalta esimerkiksi valtioiden käsitys yleiskokouksesta, sen toiminnasta ja proseduureista voi erota huomattavasti yksittäisten poliitikkojen tai kansalaisten odotuksista, joissa edellytetään demokraattisempaa ja edustuksellisempaa monenkeskistä yhteistyötä. Monenkeskisen yhteistyön kannalta olennaista on, että YK löytää myös omia toimintakeinoja vastatakseen erilaisiin haasteisiin ja että sen legitimiteettiin liittyvät kysymykset eivät ole suurvaltojen pelikenttä vaan universaalien keskustelun kohde.

Lähteet

- Barnett, Michael & Martha Finnemore (2008): "Political approaches". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 41–57.
- Breuer, Stefan. 2019. "The relevance of Weber's conception and typology of Herrschaft". Teoksessa: E. Hanke, L. Scaff & S. Whimster (toim.) *The Oxford handbook of Max Weber*. New York: Oxford University Press, 237–257.
- Buchanan, Allen & Robert Keohane (2006): "The legitimacy of global governance institutions". *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437.
- Ecker-Erhardt, Matthias (2012): "But the UN said so...". International organizations as discursive authorities". *Global Society*, 26(4), 451–471.

- Godement, Francois, Moritz Rudolf, Marc Julienne, Marie-Hélène Schwoob & Kata Isenrign-Szabó (2018): *The United Nations of China: A vision of the world order*. Lontoo: European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/the_united_nations_of_china_a_vision_of_the_world_order/, 13.10.2022.
- Gowan, Richard (2022): The challenges for the UN in 2022–2023. Crisis Groups Special Briefing 8, 14.9.2022. <https://www.crisisgroup.org/b8-united-states/ten-challenges-un-2022-2023>, 30.9.2022.
- Gray, Julia & Alex Baturo (2021): "Delegating diplomacy: Rhetoric across agents in the United Nations General Assembly". *International Review of Administrative Sciences*, 87(4), 718–736.
- Habegger, Beat (2010): "Democratic accountability of international organizations: Parliamentary control within the Council of Europe and the OSCE and the prospects of the United Nations". *Cooperation and Conflict*, 45(2), 186–204.
- Hilderbrand, Robert C. (1990): *Dumbarton oaks. The origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hurd, Ian (1999): "Legitimacy and authority in international politics". *International Organization*, 53(2), 379–408.
- Ki-moon, Ban (2021): *Resolved: Uniting nations in a divided world*. New York: Columbia University Press.
- Laiz, Àlvaro Morcillo & Klaus Schlichte (2017): "International organizations, their staff and their legitimacy: Max Weber for IR". *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1441–1447.
- Luck, Edward C. (2018): "Prospects for UN renovation and reform". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 797–822.
- Müller, Joachim W. (toim.) (2016): *Reforming the United Nations: A chronology*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Palonen, Kari (2018): "Max Weber (1864–2014)". Teoksessa: N. Kauppi & K. Palonen (toim.) *Max Weberin lukutapoja*. Jyväskylä: Sophi, 111–127.
- Palonen, Kari (2019): "The supranational dimension in Max Weber's vision of politics". Teoksessa: E. Hanke, L. Scaff & S. Whimster (toim.) *The Oxford handbook of Max Weber*. New York: Oxford University Press, 258–275.
- Peterson, M.J. (2005): *The UN general assembly*. Lontoo: Routledge.
- Peterson, M.J. (2018): "General assembly". Teoksessa: T. G. Weiss & S. Daws (toim.) *The Oxford handbook of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 119–139.
- Richter, Melvin (1995): *The history of political and social concepts: A critical introduction*. New York: Oxford University Press.
- Sommerer, Thomas, Hans Agné, Fariborz Zelli & Bart Bes (2022): *Global legitimacy crises. Decline and revival in multilateral governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stephen, Matthew D. (2018): "Legitimacy deficits of international organizations: Design, drift, and decoupling at the UN Security Council". *Cambridge Review of International Affairs*, 31(1), 96–121.
- Tallberg, Jonas & Michael Zürn (2019): "The legitimacy and legitimation of international organizations: Introduction and framework". *The Review of International Organizations*, 14 (4), 581–606.
- Törnudd, Klaus (1991): *Suomen YK-politiikka*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoministeriö (2021): Uuden yhteistyön aika. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 20.9.2022.
- United Nations (2022): Standing mandate for a General Assembly debate when veto is cast in the Security Council. A/76/L.52 28.4.2022. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/330/37/PDF/N2233037.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (2021a): UN 75 Shaping our future together. <https://www.un.org/en/un75/finalreport>, 12.6.2022.
- United Nations (2021b): Report of the ad hoc working group on the revitalization of the work of the General Assembly. A/75/973, 28.7.2021. <https://digitallibrary.un.org/record/3939242>, 12.6.2022.

- United Nations (2020): Agenda item 126 revitalization of the work of the General Assembly. A/75/PV.103, 10.9.2021. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/247/69/PDF/N2124769.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (2005): In larger freedom: Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary General. A/59/2005 21.3.2005. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön a): Responsibility to protect. <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön b): UN about the General Assembly. <https://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>, 12.6.2022.
- United Nations (päiväämätön c): Peace-Building Commission. <https://www.un.org/peacebuilding/commission>, 5.10.2022.
- United Nations (päiväämätön d): Procedure of Selecting and Appointing the next UN Secretary-General. <https://www.un.org/pga/71/sg/>, 13.10.2022.
- UN News* (2022): "General Assembly holds landmark debate on Security Council's veto of draft text aimed at tightening sanctions against Democratic People's Republic of Korea". *UN News*, 8.6.2022. <https://www.un.org/press/en/2022/ga12423.doc.htm>, 12.6.2022.
- US Department of State (2020): The report to the Congress on voting practices in the United Nations. <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/>, 12.6.2022.
- United States Mission to the United Nations (2022): Remarks by Ambassador Linda Thomas-Greenfield on the future of the United Nations, 8.9.2022. <https://usun.usmission.gov/remarks-by-ambassador-linda-thomas-greenfield-on-the-future-of-the-united-nations/>, 19.9.2022.
- Weber, Max (1922): Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. <http://www.zeno.org/Soziologie/M/Weber,+Max/Schriften+zur+Wissenschaftslehre/Die+drei+reinen+Typen+der+legitimen+Herrschaft>, 12.6.2022.
- Weiss, Thomas. G. (2016): *What's wrong with the United Nations and how to fix it?* Cambridge: Polity.
- We the Peoples (2022): Parliamentary statement for inclusive global governance. <https://www.wethepeoples.org/mpstatement/>, 12.6.2022.
- Whineray, David (2020): *The United States' current and future relationship with the United Nations*. New York: United Nations University Centre for Policy Research. <https://cpr.unu.edu/research/projects/the-united-states-current-and-future-relationship-with-the-united-nations.html>, 19.9.2022.
- Wiseman, Geoffrey (2015): "Diplomatic practices at the United Nations". *Cooperation and Conflict*, 50(3), 316–333.
- YK (1945): Yhdistyneiden kansakuntien peruskirja. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1956/19560001/19560001_2/, 21.9.2022.
- Zifcak, Spencer (2013): *United Nations reform. Heading North or South?* New York: Routledge.

Legitimacy of the United Nations and the UN General Assembly

Legitimacy is among the key concepts in the study of international organizations such as the United Nations (UN). Legitimacy is closely linked to the idea of multilateralism and how committed states are to multilateralism and international cooperation. Much of the existing literature has concentrated on normative and empirical aspects of legitimacy. This article examines legitimacy of the UN by focusing especially to the UN General Assembly and its mandate, which is often left aside in the UN literature. The main interests is to analyze how efforts to reform the UN General Assembly are interlinked with the overall discussion on UN's legitimacy.

Keywords: General Assembly, legitimacy, multilateralism, United Nations