

# KANSALAIJÄRJESTÖJEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SIVIILIKRIISINHALLINASSA

- Siviilikriisinhallinta osana Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa realismin viitekehyksestä

Ilkka Kemppainen

Pro Gradu - Tutkielma

Valtio-oppi/ kansalaisyhteiskunnan  
asiantuntijuuden maisteriohjelma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

syksy 2012

## TIIVISTELMÄ

### KANSALAIJÄRJESTÖJEN ROOLI EUROOPAN UNIONIN SIVIILIKRIISINHALLINASSA

#### Siviilikriisinhallinta osana Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa realismin viitekehyksestä

Ilkka Kemppainen

Valtio-oppi/kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Pertti Lappalainen

Syksy 2012

sivumäärä: 120 sivua

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, mikä kansalaisjärjestöjen rooli on osana Euroopan unionin siviilikriisinhallintaa. Tarkoituksena on tarkastella siviilikriisinhallintaa osana Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa realismin viitekehyksestä. Käytän tutkimuksessani E.H. Carrin realismia, jota täydennän Rikka Kuusiston retoriikan tutkimuksen teorialla ja Patrick Jacksonin selviöillä. Tutkimuksen näkökulma Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on realismin mukainen ja sitä kautta kriittinen.

Tutkimuksen aineistona ovat EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisen historian varrella julkaistut viralliset asiakirjat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalta. Aineiston analysointiin käytän kvalitatiivista menetelmää.

Olen jäsenellyt aiheeni kolmeksi kokonaisuudeksi. Ensin tarkastelen pääpiirteissään EU:a kokonaisuutena ja erityisesti sen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Pysin osoittamaan, että valta tehdä päätöksiä EU:ssa on vain jäsenvaltioilla. Tämän lisäksi selvitän mitä siviilikriisinhallinta EU:ssa on. Toiseksi tarkastelen kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallintaa. Tarkoitukseni on selvittää, mitä kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallinta on ja millaisena ne näkevät oman toimijuutensa osana EU:n siviilikriisinhallintaa. Tämän jälkeen vertaan EU:n ja kansalaisjärjestöjen näkemyksiä siviilikriisinhallinnasta ja pyrin löytämään niistä mahdollisia yhteneväisyyksiä. Kolmantena ja tärkeimpänä kokonaisuutena tarkastelen EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisen aikana tuotettuja EU:n siviilikriisinhallinnasta kertovia asiakirjoja. Tarkoitukseni on selvittää, mitä nämä asiakirjat kertovat yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, siviilikriisinhallinnasta, valtioista ja kansalaisjärjestöistä. Kvalitatiivisen menetelmän avulla kiinnitän huomiotani myös siihen, miten näistä kokonaisuuksista puhutaan ja mitä se kertoo toimijoiden rooleista ja suhteista sekä siviilikriisinhallinnan kokonaisuudesta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että EU:a voi oikeutetusti pitää ensisijaisesti valtioiden välisen yhteistyön foorumina ja sen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja siviilikriisinhallintaa valtioiden välisen yhteistyön aloina. Kansalaisjärjestöillä ei ole merkittävää roolia osana EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta. Parhaimmillaankin kansalaisjärjestöjen rooli on EU:n toimintaa tukevaa. Toimintaa tukeva osallisuus on kuitenkin mahdollista vain, mikäli EU katsoo sen itselleen hyödylliseksi.

**Avainsanat:** Siviilikriisinhallinta, Realismi, Retoriikka, EU, Kansalaisjärjestöt, Selviö

# SISÄLLYS

## 1. Johdanto

## 2. Teoreettinen viitekehys

### 2.1 Teorioiden taustaa

### 2.2. Realismi

### 2.3. Retoriikka

### 2.4. Selviö

## 3. Euroopan unioni

### 3.1. Näkökulman rajausta

### 3.2. Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

### 3.3. Euroopan unioni realismin silmin

#### 3.3.1. EU:n toimielimet

#### 3.3.2. Lissabonin sopimuksen uudistukset

### 3.4. Euroopan unionin siviilikriisinhallinta realismin silmin

## 4. Kansalaisjärjestöjen kriisinhallinta

### 4.1. Kansalaisjärjestöt osana konfliktin ratkaisua

### 4.2. Kansalaisyhteiskunnan edustajien näkemyksiä Euroopan unionin siviilikriisinhallinnasta ja omasta kompetenssistaan sen osana

## 5. Siviilikriisinhallinta ja legitimoinnin menetelmät Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa

### 5.1. Aineisto ja teemat

### 5.2. Legitimaatio

#### 5.2.1. Me ja muut

#### 5.2.2. Velvoitteen luominen

### 5.3. Toimijat

#### 5.3.1. Kansalaisjärjestöt

#### 5.3.2. Valtiot

### 6. Yhteenveto ja johtopäätökset

#### Lähteet

#### Aineisto

## LYHENTEET

COREPER Pysyvien edustajien komitea

YAN Yleistenasian neuvosto

UAN Ulkoasian neuvosto

YUTP Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

ETPP tai YTTP Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

CIVCOM Siviiliasioiden komitea

EPLO European peacebuilding liaison office

NGO Ei- valtiollinen organisaatio

PSC Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea

PMG Poliittis- sotilaallinen ryhmä

IO kansainväliset järjestöt

SCO Kansalaisjärjestöt

EUMS Euroopan sotilasesikunta

## 1. JOHDANTO

Tarkastelen tutkielmassani siviilikriisinhallintaa realismin viitekehyksessä Euroopan unionin osalta. Realismin rajoitukset huomioon ottaen täydennän sitä retoriikan ja vaihdannallisen sosiaalisen konstruktionismin näkemyksillä. Tarkoitukseni on tarkastella siviilikriisinhallintaa ja erityisesti kansalaisjärjestöjen asemaa siviilikriisinhallinnassa Euroopan Unionissa. Lähestyn käyttämäni aineistoa kriittisesti realismin avulla. Tarkoitukseni on tarkastella sitä, miltä Euroopan unionin siviilikriisinhallinta ja ennen kaikkea kansalaisjärjestöjen rooli siinä näyttää realismin viitekehyksessä. Tutkimuskysymykseni on miltä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alainen siviilikriisinhallinta näyttää carrilaisen realismin silmin ja erityisesti mikä on kansalaisjärjestöjen rooli osana tätä kokonaisuutta samasta näkökulmasta.

Alunperin tarkoitukseni oli tutkia konkreettista siviilikriisinhallinnan toimintaa ja kansalaisjärjestöjen merkitystä ja osaa siinä, mutta tämä osoittautui hyvin vaikeaksi aineiston huonon saatavuuden vuoksi. Toisena mahdollisena lähestymistapana oli tutkia siviilikriisinhallinnasta käytävää poliittista debattia, kansalaisjärjestöjen osuus mukaan luettuna, mutta tässäkin aineiston saaminen osoittautui varsin vaikeaksi. Jotta poliittisen debatin tutkiminen olisi mielekästä, tulisi tutkittavan debatin tapahtua tasolla, jolla on valtaa siviilikriisinhallinnan toiminnassa. Vallalla siviilikriisinhallinnassa ajattelen mahdollisuuksia päättää toiminnasta ja määritellä millaista toimintaa siviilikriisinhallinta on. Tämä taas tarkoittaisi tarkastelun keskittämistä joko Euroopan unioniin tai Yhdistyneisiin kansakuntiin. Euroopan unioni vaikutti minusta läheisemmältä ja siviilikriisinhallinnan käsitteellisen ja toiminnallisen ”uutuuden” vuoksi hedelmällisemmältä sekä mielenkiintoisemmalta. Kun kysyin Eurooppatiedotuksesta tutkimukseni mahdollisesta aineistosta ja mahdollisuudesta saada sellaista käyttöön, sieltä vastattiin, että aihe on sen verran pinnalla, ettei siitä saisi todennäköisesti aineistoa edes väitöskirjan tekijä – saati tutkielmaa tekevä opiskelija.

Siviilikriisinhallinta perustuu idealistiseen käsitykseen maailmasta ja sitä selitetään idealismin pohjalta. Siviilikriisinhallinta perustuu idealismin oletuksille maailmasta. Kaikki mitä siitä sanotaan vahvistaa idealismin eetosta. Tutkimukseni teoreettinen lähtökohta on perusteltua, koska kriittistä tutkimusta siviilikriisinhallinnasta ei ole tehty.

Realismi idealismille vastakkaisena teoriana sopii hyvin kriittiseksi näkökulmaksi tarkasteltavaan aiheeseen.

Siviilikriisinhallinnassa toimivat valtiot ja EU painottavat virallisissa lausunnoissaan läheistä yhteistyötä siviilikriisinhallinnassa kansalaisjärjestöjen kanssa. Konkreettisia esimerkkejä tästä läheisestä yhteistyöstä, ainakaan toiminnan tasolla, ei todellisuudessa löydy. Vaikutti vahvasti siltä, että kansalaisjärjestöjen osa siviilikriisinhallinnassa on parhaimmillaankin tukea osallisena varsinaisia toimijoita – valtioita ja valtioiden muodostamia organisaatioita ja instituutioita - ja vahvistaa niiden toimijuutta tarpeen vaatiessa.

Sidney Tarrow esittää mielenkiintoisen ajatuksen teoksessa *Power in movement*. Hän on tutkinut yhteiskunnallisia liikkeitä ja mainitsee mm. että valtioiden ”sodankäynti” yhteiskunnallisia liikkeitä kohtaan on muuttanut muotoaan 2000 -luvulla. ”2000 -luvulla valtiot eivät enää käy vain sotaa yhteiskunnallisia liikkeitä vastaan, vaan ne perustavat ylikansallisia organisaatioita ja instituutioita ”taistellakseen” yhteiskunnallisia liikkeitä vastaan ja rauhoittaakseen niitä.” (Tarrow 1998, 195.) Tarrowin ajatus valtioiden taistelusta sosiaalisia liikkeitä vastaan tuntuu melko radikaalilta. Mutta väite tarjoaa kyllä mielenkiintoisen lähestymistavan aiheeseen, joka on varsin hyvin sopusoinnussa realismin maailmankuvan kanssa. Tämä siitä syystä, että perinteisesti kansainvälisten suhteiden on nähty kuuluvan valtiollisten toimijoiden alueeksi. Realismissa valtiot nähdään kansainvälisten suhteiden ainoina toimijoina. Kansalaisyhteiskunnan voimistuva toimiminen yli valtionrajojen on tässä mielessä tavallaan häiriötekijä. Väitteeni on, Tarrowia mukaillen, että valtiot tässä tapauksessa maailmanpolitiikan kentällä pyrkivät luomaan uudenlaisen valtiojohtoisen toimijuuden, jossa valtiot palauttavat toimijuuttaan takaisin itselleen. Tämän lisäksi valtiot pyrkivät myös säätelemään ja ohjaamaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa haluamiinsa suuntiin. Tämä ei kuitenkaan varmasti johdu pelosta, että järjestöt pystyisivät viemään toimijuuden valtioilta, vaan on eräänlainen järjestyksenpalautus kansainvälisissä suhteissa. Tämä järjestyksen palauttaminen ei varmasti ole valtioiden ulkopoliittisen yhteistyön ainoa syy, mutta pyrin osoittamaan, että se sopii realismin viitekehykseen ja on jopa luonnollista jatkoa sen mukaiselle näkemykselle maailmasta.

Liikkeiden ja järjestöjen toiminnan rajoittamiseen ei missään tapauksessa pysty

vaikuttamaan väkivaltakoneistojen voimalla. Niitä ei saa hiljennettyä mediassa eikä niitä voida pakottaa toimimaan jollain toisella tavalla. Niitä ei voi myöskään käskää olemaan toimimatta kansainvälisten suhteiden alueella, koska sekin sotisi idealistisen järjestyksen periaatteita vastaan ja tällä tavoin olisi haitallista mielipiteelle ja tätä kautta vallanpitäjien legitimitetille. Tämä on ensiarvoisen tärkeää myös carrilaisessa realismissa. Näkemykseni mukaan liikkeet ja järjestöt houkutellaan retoriikan avulla sekä tukemaan toimintaa että tulemaan mukaan valtioiden koordinoimaan toimintaan, jossa ne ovat hallittavissa. Toisaalta retoriikan avulla saadaan samalla legitimoitua valtioiden ulkopoliittiset toimet. Tämän seurauksena toiminta tapahtuu valtioiden laatimien reunaehtojen välissä ja hallinta on huomattavasti hienovaraisempaa kuin perinteinen pakottaminen. Samalla luodaan valtiojohtoinen työkalu toimimaan samalla alueella, missä järjestöt toimivat aiemmin ja lopulta toteutetaan tarvittavat ulkopoliittiset toimenpiteet sen avulla.

Idealismin eetokseen, jonka sisältöä tarkennan myöhemmin tutkimuksessani, kuuluu ajatus sopimusten velvoittavuudesta. Kansalaisyhteiskunnan rooli taas on nähty mm. keskustelun herättämisen kanavaksi. Sillä on katsottu olevan rooli poliittisten käytäntöjen ja toimintatapojen kyseenalaistajana. Toiminnan perustelu retorisesti tietynlaiseksi, idealismin eetoksen mukaiseksi, ja kansalaisjärjestöjen ”mukaan ottaminen” tarkoittaa myös toiminnan legitimoimista siten, ettei kansalaisilla tai kansalaisjärjestöillä ole enää halua tai perusteita kyseenalaistaa valittuja toimintatapoja ja politiikkoja, tai ainakaan taistella niitä vastaan. Idealismin mukaiset selviöt (Patrick Jacksonin teoriaa, jonka selvennän tarkemmin tutkimukseni toisessa luvussa) toimivat vallanpitäjien retoriikassa esioletuksina, joiden varaan valta mielipiteestä retoriikan keinoin rakennetaan.

Tutkimukseeni hyvin soveltuvan aineiston hankinta osoittautui vaikeaksi. Pelkkä EU:n esittäminen idealistisen projektin sijaan valtioiden kansallisia etuja ajavana yhteistyön foorumina asettaa erilaisia vaatimuksia aineistolle. Idealistisena projektina esittämisen ristiriita suhteessa realistiseen ”todellisuuteen” edellyttää tämän ristiriidan etsimistä, löytämistä ja tuomista esiin. Toisin sanoen, jos haluaa löytää mahdollisia viitteitä väitteiden ristiriidasta, täytyy tarkastella toisistaan varsin erilaisia aineistoja. Tutkimusaineistoni perustuu Euroopan unionin virallisiin asiakirjoihin koskien siviilikriisinhallintaa. Nämä asiakirjat ovat käytännössä lausuntoja, kehityssuunnitelmia ja päätelmiä. Aineistona se ei ole paras mahdollinen, mutta koska poliittiseen debattiin ja siellä esiintyviin ristiriitoihin ei pääse käsiksi, on se ainoa mahdollisuus.



Asiakirjojen lukeminen sinällään ei tuo esiin sitä poliittisuutta, joka sen taustalla vaikuttaa. Lukemalla aineistoa on hyvin vaikea päästä kiinni siihen poliittiseen vääntöön, mitä sen syntyminen on edeltänyt ja se yleensä edustaa vain kompromisseja niistä kaikista poliittisista tavoitteista, mihin sillä on pyritty. Kuitenkin myös niistä on mahdollista lukea esiin politiikan päämäärä ja tavoite, johon sillä pyritään, sekä ainakin osittain ne esioletukset, mihin ne perustetaan. Tarkastelen valittuja asiakirjoja retoriikan tutkimuksen pohjalta. Pyrin etsimään asiakirjoista retoriikan tutkimuksen mukaisia keskustelun avauksia, sen kehittymistä, päämäärää ja esioletuksia, joiden varaan ne rakennetaan. Lisäksi pyrin löytämään asiakirjoista sen, minkälaisesta maailmasta ne kertovat.

Tarkastelen asiakirjoja kvalitatiivisin menetelmin. Lukemani ja analysoimani asiakirjat näen tavallaan reettorin argumentteina. Reettorilla on agenda, jota hän ajaa ja yleisö, jolle hän argumenttinsa esittää. Reettorin argumentit perustuvat vahvasti esisopimuksiin, joka mahdollistaa agendan houkuttelevuuden yleisölle ja kutsuu sen mukaan ”keskustelemaan” ja toimimaan. (Kuusisto 1998, 24-26.) Argumenteilla on tarkoitus ja päämäärä, johon niillä pyritään. Lähestymistapani mukaan keskustelijat eivät ole perelmanilaisen retoriikan ideaalin mukaisesti samanarvoisia, vaikka niin esitetäänkin. Yleisö on lopullisessa toiminnassa vain statisti tai sen rooli on vain todella pieni osa kokonaisuutta. En pidä reetoria myöskään yksityishenkilönä, vaan henkilönä joka edustaa jotain nimeltä mainitsematonta tahoja, joka ajaa omaa agendaansa. Kyse ei siis ole klassisen, Hans J. Morgenthauin, realismin valtiomiestäidosta, vaan enemmänkin carrilaisesta tietyn intressiryhmän agendan ajamisesta turvautumalla retoriikkaan toiminnan legitimoimiseksi. Yleisönä pidän sekä universaalisti jäsenmaiden kansalaisia ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijoita, järjestöjä, joiden mukaan houkuttelevuus on yksi reettorin tavoitteista.

Lisäksi aineistonani on Euroopan unionin strategisia linjauksia. Euroopan turvallisuusstrategiat kertovat paljon siitä, miten EU nähdään osana muuta maailmaa ja miten EU sijoittuu muuhun maailmaan nähden. Nämä kertovat tarinaa siitä, millaisten selviöiden tai esioletuksien varaan Eurooppaa, selviönä itsessäänkin, rakennetaan. Millaisia esioletuksia yleisölle luodaan ja annetaan, joiden varaan reettori voi argumenttinsa rakentaa. Niissä kerrotaan mihin uhkiin EU:n puitteissa tulee varautua ja miten. Lisäksi EU organisaationa ja päätöksentekojärjestelmä on oleellinen lähestymistapani kannalta. Millä toimielimellä on päätösvalta missäkin asioissa, erityisesti

yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla, on merkityksellistä, kun realismin mukaisesti tarkastellaan onko valta valtioilla vai yhteisöllä. Konkreettisten siviilikriisinhallinnan toimintatapojen tarkastelu antaa myös parempaa kuvaa siitä, millaisina kumppaneina kansalaisjärjestöt nähdään osana siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta.

Luvussa kaksi esittelen tutkimukseni teoreettisen perustan. Käyn läpi käyttämäni kolme teoriaa ja esitän miten yhdistän ne toisiinsa tutkimukseni viitekehykseksi. Luvussa kolme käyn läpi Euroopan unionia realismin silmin. Tarkoitukseni on esittää miltä Euroopan unioni näyttää realismin kannalta tarkasteltuna. Tarkoitukseni on myös tuoda esiin valitsemani teoreettisen lähtökohdan oikeutus tutkimassani kohteessa. Lisäksi tarkastelen lyhyesti sitä, millainen merkitys siviilikriisinhallinnalla on Euroopan unionille realismin kannalta ajateltuna.

Luvussa neljä tarkastelen kansalaisjärjestöjä ja siviilikriisinhallintaa. Tarkoitukseni on tarkastella asiaa kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Tarkastelen ensin sitä, millainen rooli kansalaisjärjestöillä on osana konfliktin ratkaisua, millaisin työkaluin kansalaisjärjestöt puuttuvat konflikteihin ja miten heidän mielestään ne tulisi ratkaista. Lisäksi tarkastelen sitä, millaisena he ovat nähneet unionin siviilikriisinhallinnan ja millaisena he ovat nähneet oman roolinsa osana sen kokonaisuutta. Vertaan myös kansalaisjärjestöjen käsityksiä siviilikriisinhallinnasta siihen millaista EU:n siviilikriisinhallinta on.

Luvussa viisi keskityn aineistokseni valittujen asiakirjojen tarkasteluun valitsemastani teoreettisesta näkökulmasta. Jaan aineiston kahteen teemaan sisällön perusteella. Nämä valitsemani teemat olen asettanut teoreettisen lähestymistapani perusteella ja etsin niistä teemojen mukaan erilaisia asioita. Teeman legitimaatio alla tarkastelen sitä, millä tavoin asiakirjoissa pyritään legitimoimaan EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja miten politiikan olemassaolo merkityksellistetään selviöiden ja tarinan kertomisen avulla. Käytän työkaluinani Riikka Kuusiston ja Patrick T. Jacksonin teorioita. Teeman toimijat alla tarkastelen toimijoiden roolia osana siviilikriisinhallinnan toimintaa realismin hengessä. Pyrin etsimään aineistosta ne viittaukset, joista käy ilmi kenellä on valta aloittaa toiminta, ohjata toimintaa ja päättää toiminta sekä miten toimijoiden roolit eroavat toisistaan.

Viimeisessä luvussa, yhteenveto ja johtopäätökset tarkastelen mitä näkökulmani mukainen tarkastelu aineistosta konkreettisesti kertoo. Pyrin myös arvioimaan sitä, miten hyvin tarkastelutavalleni on löydettävissä oikeutus valitsemastani aineistosta.

## 2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä luvussa esittelen tarkemmin teorit, joita käytän tutkimuksessani ja miten muodostan niistä tutkimukseni teoreettisen viitekehysten. Lisäksi perustelen sen miksi olen päätenyt juuri näihin teorioihin.

### 2.1. Teorioiden taustaa

Realismi on hiukan vaikeampi soveltaa siviilikriisinhallinnan tutkimiseen maailmanpolitiikassa, saati järjestöjen merkitykseen siviilikriisinhallinnan osana. Klassinen realismi tai neo-realismi eivät mielestäni tähän edes taivu. Molempien näkökulmasta siviilikriisinhallinta ja kansalaisjärjestöt ovat yksinkertaisesti merkityksettömiä maailmanpolitiikan kentällä. Toinen merkittävä asia on valtioiden sisäisten asioiden merkityksettömyys kansainvälisten suhteiden alalla. Kummassakaan näistä realismeista valtion sisäisellä politiikalla ei ole merkitystä ulkoiseen eli kansainvälisiin suhteisiin. Klassisessa realismissa valtiot taistelevat vallasta ihmisluonnon pahuuden ohjaamana ja neo-realismissa kansainvälisen järjestelmän rakenne ohjaa valtiot käyttäytymään tietyllä tavalla. (Hakovirta 2002, 34 ja 39.)

Klassisessa realismissa maailma on ihmisluonnon mukainen. Sen joka haluaa parantaa maailmaa, täytyy toimia niiden voimien kanssa, ei niitä vastaan. Tämä on vastakkaisten intressien ja niiden välisten konfliktien maailma. Moraaliset periaatteet eivät voi koskaan täysin realisoitua, mutta niitä täytyy kuitenkin arvioida osana ikuisesti jatkuvaa tasapainoilua ja tärkeää konfliktien ratkaisua. Tämä koulukunta nojaa historialliseen todellisuuteen ennen kuin absoluuttisiin periaatteisiin ja tähtää ennemmin pienempään pahaan kuin absoluuttiseen hyvään. Klassisen realismin mukaisesti politiikka on kamppailua vallasta. Sisä- ja ulkopolitiikka ovat samaa ilmiötä - kamppailua vallasta. (Morgenthau 1961, 4, 27 ja 38.)

Klassisen realismin mukaisesti kansainvälinen politiikka kamppailuna vallasta jakaantuu kolmeen kategoriaan. Nämä ilmenevät kolmessa peruskuviossa. Kaikki poliittiset ilmiöt voidaan jakaa näihin kolmeen perustyyppiin: politiikka tähtää joko vallan säilyttämiseen, vallan lisäämiseen tai vallan näyttämiseen. (Morgenthau 1961, 39.) Sotilaallinen valta

uhkana tai potentiaalina on valtion tärkein poliittinen valta ulkopoliittikan alalla. (Morgenthau 1961, 29.) Klassinen realismi on valtapeliä valtioiden välillä. Intressit ovat erilaisia eri tilanteissa, mutta kansainvälisten suhteiden tutkimuksen pitää nämä osata tutkia ja nähdä. Jännitteet nähdään universaalina sosiaalisen elämän ilmiönä. (Morgenthau 1961, 435.) Kamppailua käydään valta-aseman säilyttämisestä ja valta-aseman kaatamisesta. Vallan tasapainoajattelun kannalta valtioiden väliset allianssit ovat mahdollisia, mutta niiden päämäärä on vaikuttaa status quoon. (Morgenthau 1961, 167 ja 173-177 ja 181-186.) Valta, jonka vuoksi valtiot kamppailevat asemastaan suhteessa toisiinsa, lähtee nationalismista ja jakaantuu erilaisten resurssien, maantieteellisen aseman, teollisuuden, väestön ja sotilaallisen valmiuden (Morgenthau 1961, 105-123.) kannalta tarkasteltavaksi ja niiden avulla mitattavaksi voimavara-analyysiksi, jonka avulla valtiot on mahdollista laittaa omaavansa vallan vuoksi järjestykseen. Kamppailu vallasta on näiden voimavarojen kansallisen summan säilyttämistä ja kasvattamista, joka asemoi valtion suhteessa muihin.

Poliittisten johtajien roolin ja diplomatian korostaminen näkyy klassisessa realismissa koko ajan. Rauhanomainen muutos on mahdollinen vain taitavan diplomatian avulla. Kaikkien valtioiden tulisi olla valmiita kompromisseihin aloilla, jotka eivät ole niille elintärkeitä. (Morgenthau 1961, 563.) Myös klassisessa realismissa annetaan osa propagandalle, mutta osana sodankäyntiä. (Morgenthau 1961, 338-345.)

Idealismilla tarkoitan tutkimuksessani samaa, mitä Carr kutsuu utopianismiksi. Hänen näkemyksensä idealismista tulee esiin hänen teoreettisessa pohdinnassaan realismin luonteesta kolikon vastapuolena realismille. Tiivistetysti selitettynä Carr tarkoittaa sillä valtioiden kesken jaettuina intressejä, uskomusta siitä, että kansainvälisten suhteiden kaaosta voi rauhoittaa ylikansallisten järjestöjen ja kansainvälisten sopimusten nojalla. (Carr 1946.) Lisäksi lasken tähän eetokseen kuuluvaksi neoliberalismin mukaisia ajatuksia. Nämä ajatukset korostavat yhteisiä periaatteita, normeja ja yhteistyötä yleisten kansainvälisten ongelmien ratkaisuksi. (Hakovirta 2002, 41.)

Tutkimukseni perustuu kuitenkin E.H. Carrin realismiin. Carr selittää kansainvälisten suhteiden todellisuutta oman realisminsa laajemmin ja väljemmän tulkinnan mahdollistaen kuin klassinen- tai neo-realismi. Carr ei näe idealismia ja realismia toisiaan poissulkevinä näkökulmina maailmanpolitiikan todellisuuteen, vaan näkee molemmilla olevan oma

osansa kansainvälisten suhteiden alalla. (Carr 1946, 10.) Tärkeinä piirteinä hänen teoriassaan tulevat esiin sotilaallisen vallan lisäksi niin taloudellinen valta kuin myös valta mielipiteestä (power over opinion). Vallan muodot ovat Carrin mukaan eroteltavissa tutkimuksellisia tarkoituksia varten, vaikka käytännössä ne hyvin usein ilmenevät yhdessä ja osana toisiaan. (Carr 1946, 102.) Valta mielipiteestä asioiden ja politiikkojen legitimoinnin keinona avaa mahdollisuuden tarkastella niin EU:a kuin siviilikriisinhallintaa realismin näkökulmasta. Merkittävää on myös Carrin realismin mahdollistama valtion sisäisen toiminnan merkityksen avaaminen suhteessa ulkoiseen kansainvälisten suhteiden alaan ennen kaikkea mielipiteen vallan kannalta. (Carr 1946, 76.) Carrilainen realismi näkee valtioiden sisälläkin tapahtuvilla asioilla olevan merkitystä niiden toimintaan kansainvälisessä järjestelmässä.

Riikka Kuusiston tutkimus tarjoaa tavan tarkastella, miten suostuttelu ja toiminnan oikeuttaminen tapahtuu retoriikan keinoin ja ennen kaikkea osoittaa, että sitä tapahtuu. (Kuusisto 1998) Mihin retoriikassa viitataan, kun toiminnalle halutaan tukea jotain tiettyä toimintaa kohtaan. Retoriikan tutkimuksessa myös uskotaan, että keskustelun avaajalla, reettorilla, on agenda, jota hän ajaa. Hänen esityksellään on tarkoitus, johon pyritään. Vaikka Kuusisto tutkiikin läntisten suurvaltajohtajien sotaretoriikkaa, sopii hänen havaintonsa hyvin muunkinlaisen ulkopolitiikkaan liittyvän retoriikan tutkimiseen. Esimerkiksi EU:n talouskriisiä on kuvattu taudiksi, joka voi tarttua muihinkin kuin jo kriisin kourissa kamppaileviin maihin. Tartuntavaaran lisäksi saastuminen on ollut metaforana kriisiä kuvatessa ja niiden kuvaaminen tietynlaisiksi edellyttää tietynlaista toimintaa.

Kuusiston lisäksi myös hänen esiin tuomansa Chaim Perelmanin retoriikan tarvitsemat esisopimukset, joiden varaan keskustelu rakennetaan, ovat merkityksellisiä. Mitkä ovat ne taustaoletukset, joiden varaan argumentti rakennetaan? Miltä asiat näyttävät, tai miltä ne saadaan näyttämään, on merkitystä myös Carrin realismin vallassa mielipiteeseen. Tämä saadaan mielestäni selville hyödyntämällä Kuusiston esimerkin mukaisesti metaforia ja retoriikan tutkimusta yleensäkin. Idealismi ja sen mukainen uskomus maailmanjärjestyksestä on läntisissä maissa niin vahva, että toiminta sen eetoksen vastaisesti ei onnistu yleisön mielipiteen säilyttämisen tarpeen vuoksi. Toiminta täytyy ainakin retorisesti esittää liberalismiin eetoksen mukaisesti – saada se näyttämään sen mukaiselta. Toisaalta myös idealismin eetoksen mukaisesta toiminnasta on hyötyä

valtioille – se vahvistaa vallassa olevien legitimaatiota toimia ja päättää politiikoista tulevaisuudessa, vaikka se ei aina olisikaan juuri valtion sen hetkisten todellisten intressien mukaista.

Kolmantena teoriana on P.T. Jacksonin vaihdannallinen sosiaalinen konstruktionismi (transactional social constructionism). (Jackson 2006, 15.) Niin metaforien kautta toimivassa retoriikassa, kuin Jacksonin teoriassaan määrittelemissä selviöissä, on kyse samasta asiasta. Molemmat pyrkivät osoittamaan, että sillä on merkitystä minkälaisiksi asiat tehdään. Metaforien avulla perustellaan toimintaa ja pyritään saamaan asioista tietynnäköisiä ja tietynlaista toimintaa vaativia. Selviöissä ja selviöillä annetaan asialle, keksitylle tai olemassa olevalle, olemus, joka näyttää tietynlaiselta ja vaatii tietynlaista toimintaa. (Jackson 2006, 28-29.) Jacksonille on omassa näkökulmassaan tärkeää, että toimijan merkitys selviöiden käytössä tulee esille. Jackson pyrkii todistamaan, että toimijoiden osuutta ei voi jättää huomioimatta retoriikan kamppailussa. Vaikka Jackson painottaakin toimijan merkitystä selviöiden muokkaamisessa ja toiminnan legitimoimisessa, hän uskoo kamppailussa syntyvien rakenteiden ohjaavan myöhemmin vahvemmin toimintaa kuin toimijoiden, jotka olivat näitä rakenteita luomassa osana retorista kamppailua.

Jacksonin selviöt ovat niitä, perelmanilaisen ajattelun esisopimuksia, jotka reettorin on valittava argumenttinsa perusteiksi. Väitteeni on, että toimijan merkitys ei vähene toiminnan alkuun saattamisen jälkeen. Toimijan rooli pysyy edelleen vahvana retoriikan avulla toimintaa muuttaen ja uusia suuntia toiminnalle antaen. Joskin jotkin selviöt voivat saada niin vahvan legitimaation, että ne voivat ohjata tietyssä määrin toimintaa, mutta ei kuitenkaan niin vahvaa, että sen voima ylittäisi toimijan kyvyn muuttaa vanhaa ja luoda uutta.

Tästä kertoo myös Benedict Anderson, kun hän puhuessaan nationalismeista, esittää kuinka kuviteltuja yhteisöjä käytetään intentionaalisesti apuna mielipiteiden muokkaamiseen. Kieltä voidaan käyttää hänen mukaansa tarkoitushakuisesti ja tietoisesti Machiavellin hengessä. (Anderson 2007, 87.)

Anderson pitää kaikkia yhteisöjä kuviteltuina. Nationalismin tutkijana hän näkee kaikki kansakunnat kuviteltuina poliittisina yhteisöinä. Ne ovat kuviteltuja sekä sisäisesti

rajallisiksi, että täysivaltaisiksi. (Anderson 2007, 38-39.) Ne ovat Andersonin kuviteltuja, koska pienempienkään kansakuntien jäsenet eivät ikinä voi tuntea tai tavata useimpia kanssakansalaisiaan, tai edes kuulla heistä, vaikka kaikkien mielissä elää kuva heidän jakamastaan yhteydestä. Kaikki kasvokkai kontakteihin perustuneita varhaisempia kyliä suuremmat yhteisöt ovat kuviteltuja. Yhteisöjen erotteluperusteena ei tulekaan käyttää niiden valheellista tai aitoutta, vaan tapoja, joilla ne on kuviteltu. Kansakunnat on kuviteltu rajallisiksi, koska niistä suurimmillakin on äärelliset, joskin joustavat rajansa, joiden takana on toisia kansakuntia. Ne on kuviteltu täysivaltaisiksi, koska kansakunnan käsite syntyi aikana, jolloin valistus ja vallankumous olivat tuhoamassa jumalallisesti määrättyjen, hierarkkisten dynastiavaltakuntien oikeutusta. Kansakunnat unelmoivat olevansa vapaita ja suoraan jumalan alaisia, jos ne ylipäätään olivat hänen alaisiaan. Tämän vapauden vakuus ja merkki on Andersonin mukaan täysivaltainen valtio. Lopulta ne on kuviteltu yhteisöiksi, koska huolimatta epätasa-arvoisuudesta ja riistosta, joka kussakin kansakunnassa saattaa todellisuudessa vallita, kansakunta käsitetään kuitenkin aina syväksi, kaiken läpileikkaavaksi toveruudeksi. Viime kädessä juuri tämä veljeys on, kahdensadan viimeksi kuluneen vuoden aikana, saanut niin monet miljoonat ihmiset, ei niinkään tappamaan, kuin vapaaehtoisesti kuolemaan tällaisten rajallisten kuvitelmiensä puolesta. (Anderson 2007, 39-41.)

Andersonin kuviteltujen yhteisöjen merkitys on suuri tutkimukseni kannalta, koska ne paljastavat politiikkojen perustelujen viittauskohteet kuvitelluiksi, joskin hyväksytyiksi olettamuksiksi, mutta ennen kaikkea siksi että niiden toimintalogiikka antaa toimijalle oman tärkeän osansa toiminnan kokonaisuudessa. Toimija voi käyttää kuviteltuja yhteisöjä ja ennen kaikkea niiden perustana toimivia esioletuksia välineinä toiminnan legitimoimiseen.

Näkökulmassani yhdistetään retoriikan tutkimus ja selviöt vallan työkaluiksi realismin hengessä. Carr ei ole omassa tutkimuksessaan analysoinut riittävästi niitä keinoja, miten valta mielipiteestä saavutetaan. Carr ei tuonut sen monipuolisuutta riittävästi esille. Kuinka asiat esitetään, jotta legitimaatio valituille toimille ja poliitikoille saavutetaan? Valta mielipiteestä saavutetaan vakuuttavalla retoriikalla. Reettori puhuu yleisölleen, luo tarvittavien esisopimuksien varaan tarinan, joka edellyttää tietynlaista toimintaa – perustelee valitun politiikan. Tämä toimii kaksisuuntaisesti. Ensiksi asiat tai politiikat voidaan saada näyttämään tietynlaiselta ja tietynlaista toimintaa vaativilta. (Carr 1946, 75.)



Tästä on myös etua vallanpitäjien intressien toteuttamisessa. Saamalla asiat näyttämään tavoittelemisen arvoisilta, tai jos niille saadaan edes riittävä hyväksyntä, saadaan poliittisille toimille legitimaatio. Toiseksi poliitikot voivat saada itsensä näyttämään tietynlaisilta. Tässä tapauksessa legitimaatio haetaan toimimalla välillä omien intressien vastaisesti ja moraalisesti oikein. Legitimaation saavuttamiseksi voidaan myös tehdä jotain intressien kannalta merkityksetöntä, mutta tietynlaista imagoa rakentavaa. Tällä tavoin legitimoidaan toimijan asema ja samalla vahvistetaan uskoa kaikkien toimien legitimiuteen.

Näiden kolmen teorian avulla pyrin tarkastelemaan valittua aineistoa (viralliset asiakirjat siviilikriisinhallintaan liittyen, strategiat ja toimivallan sijainti) laadullisen tutkimuksen keinoin ja tarkastella sitä miltä EU:n siviilikriisinhallinta tästä näkökulmasta näyttää. Samalla pyrin erityisesti ja ennen kaikkea tarkastelemaan sitä, millainen rooli kansalaisjärjestöille toiminnassa on annettu.

Seuraavaksi käyn läpi tutkimuksessa käytettävät teoriat. Aloitan teorioiden läpikäymisen realismista, sillä se on tärkein teoria tutkimuksessani. Realistinen näkökulma ohjaa myös sitä miten muita teorioita tutkimuksessa sovelletaan. Retoriikan näkemykseni nojaavat vahvasti Riikka Kuusiston retoriikan tutkimukseen. Jacksonin teoriassa keskitytään toimijan rooliin toiminnan legitimoinnin diskursiivisessa prosessissa, sekä selviöihin esiolettamuksina, joiden varaan politiikkojen legitimaatio rakennetaan.

## **2.2. Realismi**

Carr määrittelee realisminsa suhteessa idealismiin. Idealismi ja realismi ovat hänelle kolikon vastakkaiset puolet, toistensa vastakohtat, toisiaan ajallisessa ulottuvuudessa toisiaan seuraavat, mutta kuitenkin yhtä tarpeelliset aidon poliittisen elämän kannalta. (Carr 1946, 10.) Idealismi, jota hän kutsuu utopianismiksi, tarkastelee hänen mielestään miten asiat voisivat olla ja realismi pyrkii empirismin keinoin osoittamaan miten asiat todella ovat. (Carr 1946, 6 ja 10.) Vastakkaisuudestaan huolimatta Carr ei pidä niitä toisiaan poissulkevinä, vaan hänen mielestään politiikkaa tutkiva tiede ei tutki vain sitä mitä on, vaan myös sitä, mitä voisi olla. (Carr 1946, 6.) Utopia ja realismi eivät koskaan kohtaa. Idealia ei voi institutionalisoida eikä instituutioita idealisoida. On kuitenkin

elintärkeää, että missä tahansa kompromississa molemmat toimijat otetaan huomioon. (Carr 1946, 95.)

Idealismia Carr pitää ehkä hiukan naiivinakin tapana tarkastella todellisuutta, koska se perustuu liikaa toiveisiin siitä miten ideaali yhteiskunta toimii kansainvälisissä suhteissa. (Carr 1946, 6 ja 8 ja 12-14.) Idealistinen näkemys moraalien ja universaalien eettisyyden merkityksestä kansainvälisten suhteiden ohjenuorana tai perustana Carr myös tyrmää realismillaan valtiokeskeisessä järjestelmässä. Hänen käsityksensä mukaan moraalit on alisteista päämäärille kansainvälisten suhteiden alalla. Moraalilla tosin voi olla merkitystä, mutta se ei ole toimintaa ohjaava logiikka kansainvälisissä suhteissa ”politics are not function of ethics, but ethics of politics”. (Carr 1946, 42.)

Oman realisminsa vahvuutena Carr pitää sen pyrkimyksiä osoittaa miten maailma ja valtiot kansainvälisissä suhteissa ovat todellisuudessa toimineet ja sen perusteella edelleen toimivat. Idealismin mukaista lakipositivismia ja sopimuksien sitovuutta Carr kritisoi myös historiaan vedoten liian vahvasta uskosta niiden velvoittavuuteen. Historiaa tarkastelemalla Carr tuo esille miten sopimuksien ja lakien ollessa ristiriidassa valtion etujen kanssa, valtio rikkoo lait ja sopimukset tai vain jättää noudattamatta niiden vaatimuksia. (Carr 1946, 168 ja 170.) Tästä tuoreina esimerkkeinä EU:ssa voisi mainita muun muassa talousliiton sopimuksien noudattamatta jättämisen.

Carr luo pohjan realistien näkemyksille kansallisvaltioiden tärkeimmästä päämäärästä, valtion säilymisestä ja näkee sen suurimpana ongelmana miksi kansainvälistä yhteisöä ei ole mahdollista saavuttaa. (Carr 1946, 102.) Valtioiden tärkein tehtävä on säilyttää suveriniteettinsä kansainvälisessä järjestelmässä ja saavuttaa mahdollisimman paljon valtaa. Valtiot kilpailevat vallasta toisten valtioiden kanssa kansainvälisessä järjestelmässä. Valtiollinen etu ohjaa valtioiden toimintaa ja valtion edun määrittää valtion johdossa oleva eliitti vallan avulla, valtioiden harjoittama politiikka on syynä järjestelmän epävakautteen. (Carr 1946, 99.)

Carrin mielestä kansainväliset, ylikansalliset järjestelmät ja valtioliitot ovat kyvyttömiä hallitsemaan kansainvälisten suhteiden kaaosta ja niiden mahdollisuus toimia ratkaisuna kansainvälisten suhteiden ongelmiin on kyseenalainen. Järjestystä ei ainakaan voida saavuttaa idealismin oletusten varaan tehdyistä olettamuksista, miten maailma toimii ja

miten ongelmat olisi ratkaistavissa. (Carr 1946, 12.)

Carrin läheinen suhde marxilaisuuteen tulee ilmi hänen tarkastellessaan kapitalistisen järjestelmän merkitystä kansainvälisille suhteille ja päätyessään lopulta kritisoimaan sitä toisena tärkeimmistä syistä kansainvälisen järjestelmän nykyiselle tilalle. (Carr 1946, 45-47.) Carr näkee kapitalismin rakenteena ohjaavan valtioiden toimintaa toistensa kaltaisiksi. Valtiollisen eliitin intressien ensisijaisuus valtioiden harjoittamassa politiikassa aiheuttaa epäjärjestyttä, koska kaikki ajattelevat oman etunsa olevan yhtä maailman edun kanssa. Valtioiden oman edun ja vallan tavoittelun syynä hän pitää nykyisenkaltaisia kansallisvaltioita ja niiden suvereniteettivaatimuksia sekä taloudellista nationalismia. (Carr 1946, 51-52).

Carr siis lähtee luomaan perustaa realismilleen käsittelemällä vallalla ollutta idealismia, jota hän kutsuu utopianismiksi, ja sen käsityksiä kansainvälisistä suhteista ja tuomalla sen jälkeen esiin miten hänen realisminsa eroaa idealismista. Tuodessaan esille näkökulmien eroja hän myös perustelee miksi pitää realismin argumentteja idealismin mukaisia vahvempina vallalla olevassa järjestelmässä.

Idealismi uskoi yleiseen moraaliin ja universaaleihin standardeihin siitä mikä on oikein ja mikä on väärin. Realismi ei uskonut näihin standardeihin ja piti moraalia universaalin sijaan suhteellisenä. (Carr 1946, 19.) Carrin mukaan suurin ongelma idealismissa liittyi juuri tähän. Pitäessään joitain moraalisia arvoja universaaleina idealismin edustajat vähätelivät valtioiden intressien eroja ja jättivät todellisuuden huomioimatta teorioissaan. (Carr 1946, 6.) Kaikilla valtioilla on intressi rauhaan, mutta tämä intressi ei ole samanlainen. Teoria, joka uskoo kaikkien jakavan saman arvomaailman ja tekee sen perusteella oletuksen päämääristä, joihin kaikki haluavat pyrkiä on tuomittu epäonnistumaan todellisuuden määrittelyssä ja päätymään turhautumiseen. Keskeistä idealismissa on usko maailmanjärjestyksen toimintaan yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Carr kuitenkin uskoo, että idealismilla on oma paikkansa politiikan tutkimuksessa ja todellisessa maailmassa siinä missä realismillakin. Siinä missä realismin tehtävä on romuttaa vallalla oleva järjestelmä, on idealismin työ luoda uutta ja rakentaa uusi utopia. (Carr 1946, 10.)

Realismin vahvuutena kuvata vallalla olevaa järjestelmää Carrin mielestä ovat juuri empiriaan perustuvat havainnot valtioiden erilaisuudesta, oman edun tavoittelusta ja moraalien suhteellisuudesta sekä niiden pohjalta tehdyt rationaalit teoreettiset oletukset. Realismin väittämien paikkansa pitävyyden pystyy hänen mielestään näyttämään toteen historian tapahtumien kautta. Realismin tehtävä on kaataa idealismin korttitalo osoittaen sen ajatukset tyhjiksi. (Carr 1946, 71.)

Syventäessään realisminsa käsityksiä Carr käsittelee politiikan luonnetta, valtaa ja moraalialia, sekä niiden välisiä suhteita. Määritellessään käsitteitä ja niiden suhteita Carr sekä luo yhtäläisyyksiä tavanomaisen realismin kanssa että tekee eroa käsitteiden merkityksestä kansainvälisten suhteiden määrittäjinä.

Politiikka on Carrin mukaan valtion etujen ajamista ja vallan tavoittelua. Valtion edun taas määrittää vallassa oleva eliitti, jonka intressit heijastuvat valtion etujen määrittelyssä. Kapitalistinen talousjärjestelmä tekee valtioista toistensa kilpailijoita ja politiikat valitaan valtiollisen eliitin edun ajamisen näkökulmasta. (Carr 1946, 44-45.) Eliitin intressit, jotka samaistetaan valtion intresseiksi, ovat ensisijaisia politiikkoja määriteltäessä. (Carr 1946, 75.)

Erona klassiseen realismiin Carr näkee muillakin vallan muodoilla olevan merkitystä kuin sotilaallisella vallalla ja että nämä muut vallan muodot esiintyvät toistensa kanssa samanaikaisesti. (Carr 1946, 102.) Vallan tavoittelu on samalla Carrin mukaan kansainvälisten suhteiden ongelmien suurimpia syitä. Kilpailu vallasta aiheuttaa epävakautta kansainvälisiin suhteisiin. Valtaa tavoitellaan suhteessa muihin. (Carr 1946, 110.) Valtaa on hänen mukaansa kolmenlaista. Ensimmäisenä ja tärkeimpänä on sotilaallinen valta. Sotilaallinen valta takaa kansallisvaltion suvereniteetin suhteessa muihin valtioihin. Sotilaallinen valta antaa riittävän pelotteen muille valtioille olla uhmaamatta valtion suvereniteettia. Kun sotilaallista valtaa on riittävästi, se antaa valtiolle mahdollisuuden käyttää valtaa heikompia valtioita vastaan joko sotilaallisesti liittämällä heikommat itseensä tai uhkaamalla taivuttamaan heikot myötäilemään vahvemman mielipiteitä. (Carr 1946, 102-105.)

Toisena vallan muodolla, vallalla mielipiteestä, Carr tarkoittaa kansallisella tasolla

hallitsevan eliitin valtaa valtion kansalaisten mielipiteeseen, mutta myös kansainvälisellä tasolla sotilaallisen vallan ja kolmannen taloudellisen vallan tuoman aseman turvin ajaa valtiollisia intressejä kansainvälisessä järjestelmässä. Kansallisella tasolla Carr tarkoittaa vallassa, marxilaisen perinteen mukaisesti, olevan luokan taitoa ajaa asiaansa valtion etuna ja näin saada kansa tuekseen ajamansa politiikan taakse. (Carr 1946, 125-129.) Tässä mielestäni jaetuille olettamuksille yhteisön luonteesta perustetun retoriikan osuus on suuri. Myös Carr myöntää retoriikan merkityksen puhuessaan vallasta mielipiteeseen. (Carr 1946, 120.) Tämän vuoksi Carrin realismia tulkitessa on syytä perehtyä myös retoriikan tutkimukseen. Kansainvälisissä suhteissa vallalla mielipiteestä Carr tarkoittaa eräänlaista tiettyä etua tavoittelevaa valtionpäämiestaitoa, jolla saadaan valtion asemaan liittyen muut valtiot tukemaan pyrkimyksiä joko painostamalla tai suostuttelemalla. (Carr 1946, 125-129.) Lisäksi mielipiteen merkitys globalisoitumisen seurauksena on kasvattanut merkitystään yli valtionrajojenkin. Jos jokin valtio toimii idealismin sääntöjen vastaisesti, on sen varauduttava kestämään valtionrajojenkin yli ulottuva kritiikki ja sen mukanaan tuoma painostus. Yleisellä mielipiteellä on yhä laajempi merkitys myös kansainvälisesti. Jos valtio aikoo toimia kansainvälisten suhteiden kentällä, täytyy toiminta perustella myös ulkopuoliselle yleisölle. (Carr 1946, 141-143.)

Carr käyttää vallasta mielipiteeseen myös suorasukaisempaa nimitystä ja kutsuu sitä suoraan propagandaksi. Propaganda on hänen mielestään moderni ase massoja varten. Carrin mukaan politiikka on riippuvaista massojen mielipiteestä ja tämän hänen mukaansa tunnustavat kaikki valtiot. Samat taloudelliset ja sosiaaliset lähtökohdat, jotka ovat tehneet massojen mielipiteestä yliveraisen tärkeän politiikassa, ovat myös luoneet rajattomat mahdollisuudet muokata ja ohjata sitä. (Carr 1946, 120-121.) Carr katsoo, että poliittiset ideat, jotka ovat vahvimmin vaikuttaneet ihmiskuntaan, ovat alunperin perustuneet universaaleihin periaatteisiin ja sen vuoksi ne ovat olleet luonteeltaan kansainvälisiä. (Carr 1946, 125.) Nämä ideat ja niiden varaan rakennettu propaganda on kuitenkin tehotonta poliittisena voimana ennen kuin se saavuttaa kansallisen kodin ja tulee liitettyksi sotilaalliseen ja taloudelliseen valtaan. (Carr 1946, 126.) Carrin mukaan valtaa pitävä luokka, kansa tai kansojen yhtymä, eivät vain kehitä itselleen ja asemalleen suotuisia mielipiteitä, vaan voivat myös sotilaallisen ja taloudellisen voimansa avulla helposti pakottaa nämä mielipiteet muille. (Carr 1946, 129.) Carr jopa siteraa Hitlerin sanomisia: ”Älykkään ja sinnikkään propagandan avulla jopa taivaan voi esittää ihmisille helvettinä ja kurjimman elämän paratiisina.” Tässä äärimmäisen realistin asema muuttuu

mahdottomaksi. Kun vallan mielipiteestä asettaa rintarinnan sotilaallisen ja taloudellisen vallan kanssa, täytyy muistaa ettemme enää käsittele puhtaasti materiaalisia faktoja, vaan ihmisten ajatuksia ja tunteita. (Carr 1946, 129.) Absoluuttinen valta mielipiteeseen on kuitenkin Carrin mukaan rajattua kahdella tavalla. Ensin sitä rajoittaa tarve jonkinlaiseen kosketuspintaan totuudesta. On olemassa objektiivisia faktoja, jotka eivät ole täysin epärelevantteja mielipiteen muotoutumiselle. Toiseksi valta mielipiteestä on rajattu ihmisluonteen luontaisen utopianismin kautta. On perustavaa laatua oleva fakta, että ihmiset pitkässä juoksussa kieltäytyvät doktriinista, jonka valta on tehnyt oikeaksi. (Carr 1946, 129-130.) Carr näkee, että on olemassa kansainvälinen ideoiden ”pankki”, joihin voidaan vedota kansallisesti tarpeen vaatiessa ja tämä ideoiden pankki on se mitä kutsumme kansainväliseksi moraaliksi. (Carr 1946, 130.)

Moraalilla on Carrin mielestä merkitystä kansainvälisissä suhteissa, mutta moraalilla on aina alisteinen vallalle. Carrin mukaan ei kuitenkaan ole universaalia moraalilla, mikä tekisi valtioista toistensa kaltaisia ja saisi ne haluamaan ja ajamaan samanlaisia asioita. Moraalilla on suhteellista siten, että valtion pyrkimykset ja arvot ohjaavat valtion moraalilla. Lisäksi moraaliset toiminnan perusteet toimivat valtapoliittikan peitteinä. (Carr 1946, 147-149.)

Käsitellessään lakia ja sopimuksia Carr todistaa historian avulla miksi vain niihin luottaminen ei tee maailmasta parempaa ja miksi politiikalla on suuri merkitys järjestelmän vakaudelle. Carr on sitä mieltä, että laki ei riitä ylläpitämään rauhaa. Lait ja sopimukset eivät ole rikkomattomia, vaan niistä kiinnipitäminen riippuu valtioiden eduista. (Carr 1946, 170-172.) Kansainliiton kohdalla luulot lakien ja sopimusten olemisesta ratkaisu vain pahensivat ongelmaa luomalla illuusion, että syvät ongelmat voitaisiin ratkaista vetoamalla johonkin mitä ei ole olemassa. Tällä Carr tarkoitti juuri kansainvälisten tuomioistuimien kyvyttömyyttä toimia kiistojen ratkaisijoina kansainvälisissä suhteissa. Ne eivät myöskään voineet olla kansallisten tuomioistuimien kaltaisia, lakiin perustuvia riittävän sanktiomahdollisuuden omaavia oikeusistuimia. Carr katsoo, että kansainvälinen laki on aina heikompi kuin kansallinen, sillä kansallinen laki perustuu poliittisen johdon legitiimiin lainsäädäntöjärjestykseen ja kansainvälinen lainsäädäntö taas valtioiden välisiin sopimuksiin. (Carr 1946, 159-160.)

Valtioiden asema kansainvälisessä järjestelmässä ja valta suhteessa muihin valtioihin

näky Carrin mukaan myös kansainvälisessä lainsäädännössä olemalla edullisempi toisille kuin toisille. Ei ole myöskään syytä uskoa, että vahvempi valtio noudattaa sopimuksia, jotka ovat heille epäedullisia, heikompien valtioiden hyväksi. (Carr 1946, 175.) Hän näkee, että olipa sitten kyseessä teoria tai käytäntö, täytyy laillinen ja poliittinen erottaa toisistaan selkeästi. Ensiksi niihin, jotka haluamme sovittaa oikeudellisen käytännön mukaisesti, voimassa olevien lakien perusteella. Toiseksi niihin, jotka voidaan ratkaista vain poliittisin keinoin, koska ne muuttuvat lopulta vaatimukseksi muuttaa olemassa olevaa lainsäädäntöä. (Carr 1946, 187.)

Muutos olisi Carrin mukaan mahdollinen, mikäli myönnettäisiin politiikan ensisijaisuus konflikteissa. Lait ja sopimukset eivät poista konflikteja, sillä konfliktit juontuvat politiikasta. Oleellista on huomioida vallan ja moraalien merkitys muutoksen toteuttamiselle ja vain myöntämällä tämä voidaan edes aloittaa maailmanpolitiikan ongelmien selvittäminen. (Carr 1946, 191-193.)

Carrin realismi on melko kaksinainen. Klassisen realismin piirteet on hyvin tunnistettavissa ja näkyvissä hänen teoretisoinnissaan, mutta helposti nähtävissä ovat myös klassisesta ja neo-realismista eroavat näkemykset. Muiden realistien tapaan Carr pitää valtiota tärkeimpänä toimijana kansainvälisissä suhteissa. Muista realismeista eroten Carr kuitenkin pitää kansallisvaltiota toisena suurimmista syistä järjestelmän epävakautteen. Toisena syynä on marxilaisesta yhteiskuntakritiikistä juontava kapitalistisen järjestelmän kritiikki, kilpailullisten intressien ensisijaisuuden korostaminen ja kapitalistinen järjestelmä, joka tekee nationalistisista valtioista toistensa kilpailijoita. Klassisen realismin käsitys järjestelmän anarkisuudesta johtuen ihmisluonteesta tai neo-realismien ajatus järjestelmän anarkisuudesta järjestyksen poissaolona eroaa Carrin käsityksistä selkeästi.

Carrin analyysi talouden merkityksestä valtioiden välisiin suhteisiin tuo mielestäni mielenkiintoisen lisän perinteisiin realismien näkökulmiin verrattuna. Siinä missä klassinen realismi ei tunnusta muuta kuin sotilaallisen vallan merkityksen kansainvälisissä suhteissa, ja neo-realismikin antaa taloudelle merkitystä suhteessa tärkeimpään sotilaalliseen valtaan, tuo Carrin pohdinta taloudesta ja mielipiteestä uusia mielenkiintoisia ulottuvuuksia kansainvälisten suhteiden analysointiin. Mielestäni yksi klassisen realismin tutkimuksen heikkous on ollut juuri taloudellisten intressien ja kilpailun merkityksen vähätteleminen.

Tärkeimpänä Carrin huomiona ovat kuitenkin mielestäni huomiot vallasta mielipiteeseen. Carr näkee moraalisen alisteisena vallalle, mutta ei pidä sitä kuitenkaan silti merkityksettömänä maailmanpolitiikan kentällä. Valta mielipiteestä on tapa legitimoida politiikkaa. Mielipiteeseen vaikutetaan vetoamalla nationalismin hengessä johonkin jaettuun olemukselliseen yhtenäisyyteen, jonka yhteisön jäsenet jakavat keskenään. Poliitikot perustellaan moraalilla perusteluilla verhoamalla ne tietyn näköisiksi, mutta myös moraalisia politiikkoja toteutetaan. Carrin analyysissä ei syvennyttä kuitenkaan kovin tarkasti siihen miten nämä mielipiteeseen vaikuttavat vetoamukset esitetään ja miten ne rakennetaan politiikkojen legitimaatiota puolustaviksi argumenteiksi. Tärkeä piirre tässä on toimijan merkitys politiikkoja legitimoivan retoriikan tuottamisessa ja muokkaamisessa. Analysoidakseni tätä tarkemmin käytän hyväkseni retoriikan tutkimuksen perinteitä, Jacksonin teoriaa ja Andersonin nationalismin tutkimuksia, joissa kaikissa käsitellään toimintaa legitimoivia argumentteja, jotka perustellaan tiettyjen ”kuviteltujen” yhteisöä olemuksellisesti kuvaavien esisopimusten varaan. Näin tehdessäni pidän kuitenkin mielessäni tarkasti carrilaisen näkemyksen näiden legitimoitapojen intentionaalisuudesta ja toimijoiden merkityksestä niiden rakentamisessa.

Carrin ajatukset poliittisen vallan kuulumisesta poliittiselle eliitille avaa myös mahdollisuuden avata valtion sisäistä suhteesta ulkoiseen kansainväliseen järjestelmään. Valta tuottaa näkemyksiä oikeasta ja väärästä, joten se mikä esitetään ulkopoliittisesti oikeaksi on vallan tuottamaa. Poliittisen eliitin pitäessä valtaa mielipiteestä on oleellista avata tutkimukselle myös se, miten tätä valtaa käytetään ja millä tavalla eliitti perustelee toimensa kansalle.

Carr jakaa klassisen realismin kanssa yhtenevän käsityksen kansainvälisten järjestöjen ja yhteisöjen kyvyttömyydestä rauhoittaa anarkistista järjestelmää. Kritiikki kansainvälistä lakia ja sopimuksien velvoittavuutta kohtaan pitää edelleen paikkaansa. Joku voisi ajatella EU:n olevan kehityskulku suuntaan, jossa realismin väitteet mahdottomuudesta tuoda järjestystä anarkian keskelle erilaisten liittojen ja järjestöjen kautta kumoutuisivat, mutta EU:n sisäpolitiikka jäsenvaltioiden ulkopoliittisen debatin kohteena sekä jäsenvaltioiden välisenä valtakamppailuna ja talousyhteisön ongelmat ovat vain vahvistaneet käsitystä siitä, ettei ylikansallinen yhteisö voi ratkaista ongelmia kansainvälisten suhteiden saralla. Lisäksi niin Suomen vakuus-vaatimukset Kreikan tuessa, kuin samaan tilanteeseen



liittyneet Ranskan ja Saksan aseteollisuuden tilaukset voidaan nähdä vahvoina signaaleina valtiollisen edun määräävästä asemasta EU:nkin toiminnassa. Carr antaa lisäksi mahdollisuuden selittää Euroopan unionia toisin kuin tavanomainen realismi. Siinä missä klassinen realismi ajattelee sotilasliittojen olevan mahdollisia vallan tasapainon säilyttämisen tai kaatamisen kannalta ja kiistää muunlaisilla yhteisöillä olevan merkitystä, Carrin ajatukset valtioiden taloudellisen edun tavoittelusta voivat paremmin selittää EU:nkin syntymistä sisämarkkinoiden tuomalla taloudellisella edulla. Toisaalta Carrin kyyninenkin toteamus siitä, että idealismia ei voi institutionalisoida eikä instituutioita idealisoida heittää vakavan kritiikin koko unionia kohtaan. Komission virkamiehistö on kaikesta huolimatta jossain määrin riippuvainen jäsenvaltioiden poliittisesta ohjauksesta. Carrin toivoma poliittisen rasisitteen puuttuminen virkamiehistöltä ei toteudu täydellisesti Unionissakaan.

### **2.3. Retoriikka**

Käytän tutkimuksessani hyväksi retoriikan tutkimuksen perinteitä, retoriikan uuden aallon saavutuksia. Riikka Kuusiston tutkimus läntisten suurvaltajohtajien sotaretoriikasta (Kuusisto, 1998) on carrilaisen realismin kannalta sopiva retoriikan tutkimusta ja sen mahdollisuuksia avaava teos. Kuusisto käsittelee teoksessaan sitä miten läntiset suurvaltajohtajat (määrittelemällä retoriikassaan Persianlahden ja Bosnian tapahtumia) ohjaavat ajattelua tietynlaista toimintaa vaativaksi ja puolustavaksi.

Kuusiston ”tavoitteena on selvittää, mikä rooli läntisellä sotaretoriikalla oli ja millä lailla läntinen yhteisö ”viralliselta taholta” Ohjattiin näkemään nämä kaksi sotaa”. (Kuusisto 1998, 10.) Tutkimus osoittaa, että retoriikalla on merkitystä sekä ennen kaikkea sen, että sillä todella voi olla jokin tavoite. Merkityksen ja tavoitteen myötä retoriikalla on myös asema osana maailmanpolitiikan tutkimusta. Kuusisto tarkastelee sitä, miten näiden maiden johtajat antoivat puheissaan näille tapahtumille nimen, juonen ja merkityksen. Lisäksi hän tarkastelee sitä, miten nämä suurvaltajohtajat perustelivat omat suhtautumisvalintansa ja toimintamallinsa laajalle yleisölle. (Kuusisto 1998, 7.) Kuusisto esittää nämä sodat ”läntisinä” sotina ja tarkastelee sitä miten ne läntisissä maissa ymmärrettiin.

Kuusisto lähtee liikkeelle oletuksesta, että ”maailman tapahtumat ja toimijat luodaan meille niistä kertovassa kielessä. Ihmisten kieli ikiaikaisine perinteineen ja muuttuvine sääntöineen määrittelee tapahtumat tapahtumiksi ja toimijat toimijoiksi ja ongelmat ongelmiksi, antaa niille merkityksen ja hahmottelee niiden tulevaisuuden.” (Kuusisto 1998, 14. Kuusisto toteaa tulkittessaan Rose & Milleriä (1990) ”kieli on todellisuuden hahmottamisen ja poliittisen vallan luomisen ja säilyttämisen väline. Enemmän kuin vakiintuneita merkkisysteemejä vakiintuneine tulkintoineen he korostavat varta vasten kehiteltyjä poliittisia sanastoja ja teknistä terminologiaa, joilla tietty elämänala rajataan ja tehdään kontrolloitavaksi ja se otetaan julkisen vallan ”asiaksi”, yleisesti hyväksytyksi virallisen manipulaation kohteeksi.” Kielellisen käänteen traditioon verrattuna retoriikka antaa mahdollisuuden tutkia puheita, diskursseja ja tekstejä myös siitä näkökulmasta, että niiden taustalla on jokin tarkoitus ja että ne ovat keinoja jonkin tavoitteen saavuttamiseen. (Kuusisto 1998, 15.) Tämä intention ja toimijan olemassaolo sopii hyvin yhteen carrilaisen taustaolettamukseni kanssa.

Halutessaan ottaa kantaa maailman tapahtumiin, on valtion ulkopoliittisen johdon ensin luotava tapahtumat tapahtumiksi, sitten nimettävä ja määriteltävä ne ja lopulta kytkettävä ne suosimiensa reagointivaihtoehtoja tukeviin selittäviin tarinoihin. ”Ilman asetelman selittävää ja merkityksellistävää tarinaa eivät kansakunnan poliittiset johtajat voi vakuuttavasti perustella valitsemaansa linjaa ja ajamiaan käytännön toimia: erityisesti jos toimintamallit vaativat yleisöltä merkittäviä materiaalisia, henkisiä tai fyysisiä uhrauksia, on kertomuksen oltava selkeä, voimakas ja muodoltaan tuttu ja hyväksytty.” (Kuusisto 1998, 15-18.) Kuusisto selittää miten erilaiset tarinat pohjustavat ja ohjaavat ymmärtämystämme maailmasta. Tarinoissa löytyy aina alku ja loppu, tarinaa eteenpäin vievä looginen juoni. Miten ulkopoliittisten päätöksentekijöiden tulee löytää tarinoihin kussakin tilanteessa sopivat toimijat ja rakentaa tarinansa niiden varaan, jotta se kantaisi haluttuun loppuun ja se toimisi perusteena valitsemalleen ulkopoliittikan toimintatavalle. (Kuusisto 1998, 17-18.)

Kuusiston mukaan perinteisesti retoriikan ja argumentaation toimialueen tai maailman on nähty käsittävän ne tilanteet, aihepiirit ja kysymykset, joissa on mahdollisuus erilaisiin mielipiteisiin, useisiin hyvin perusteltuihin kantoihin samasta asiasta. Tutkimuksellisissa yhteyksissä retoriikan käsitteellä viitataan niin suostuttelevaan puheeseen, väitteiden perustelun taitoon, kuin tällaisen puheen ja puhetaidon analysoimiseen, retoriikan teoriaan.

Retoriikan kohteeksi nähdään siis sekä ”se mikä voisi olla toisin” että ne keinot, joilla tietty yleisö saadaan hyväksymään tietyt teesit. Käytännössä käsitykset siitä, mihin tämän epävarmojen totuuksien puolustamisen alan rajat tulisi vetää, vaihtelevat suuresti. (Kuusisto 1998, 22.) Retoriikka ei ole niin sanotun uuden retoriikan oppi-isille (Perelman, Burke ja Toulmin) vain jotain, jolla toimintaa aikaansaadaan tai estetään tai jolla toiminnasta kerrotaan, vaan myös itsessään mitä suurimmissa määrin liikettä ja siirtoja toiminnan kentällä. Retoriikan tehtävänä on taivuttaa ja suostutella tietty yleisö hyväksymään tietyt teesit tietyssä tilanteessa. Retoriikka ei siis ole luonteeltaan pikkunäppärää koristelua tai lisukkeeksi tarjolla oleva valmispaketti, vaan ”toiseen” jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa elävää perustelujen keksimistä ja vasta-argumenttien muotoilua. (Kuusisto 1998, 24.) Tämä toinen on tutkimuksessani rektorin yleisö, kansa, jonka antaman legitimaation varassa johtava eliitti toimii. Oleellista on se miten rektori oikeuttaa edustamansa tahon toiminnan vuorovaikutuksessa yleisönsä kanssa.

Kuusisto rakentaa näkemyksensä retoriikan uuden aallon kolmen oppi-isän näkemysten varaan. Perelmania tutkiessaan hän tulee lopputulokseen, että yleisölähtöisyys on retoriikan keskeisin piirre. (Kuusisto 1998, 26.) Yleisölähtöisyys tarkoittaa sitä, että rektori arvioi asemansa ja asettaa tavoitteensa yleisön mukaan. Rektori valitsee siksi myös sanansa ja tyyliinsä yleisön mukaan. Perelmanin retoriikan näkemykseen kuuluvat myös esisopimukset. Esisopimuksilla tarkoitetaan rektorin ja yleisön kiistojen ulkopuolelle jääviä asioita, niitä seikkoja, joista vallitsee yhteisymmärrys. (Perelman 2007, 23-24.) Yleisöllä tarkoitetaan sitä ihmisten joukkoa, johon rektori haluaa esityksellään vaikuttaa. Yleisö ei kuitenkaan ole välttämättä vain fyysisesti läsnäolevat kuuntelijat. Yleisö voi olla joko universaali tai erityinen. (Perelman 2007, 21.)

Universaali yleisö tarkoittaa ”koko ihmiskuntaa”. Erityinen yleisö muodostuu taas jostain universaalien yleisönsä osajoukosta ääritapauksinaan yhden ihmisen kohderyhmä ja itsensä kanssa järkeily. Mitä yhtenäisempi yleisö on, sitä helpompi rektorin on sitä lähestyä. Selitysten ja perustelujen valitseminen yleisön mukaan ei ole osoitus rektorin vilpillisyydestä tai tekopyhyydestä, vaan onnistuneen argumentoinnin luonnollinen edellytys. Rektori ei saa laiminlyödä yleisön hyväksyntää argumenttien esioletuksista. Tällainen laiminlyönti on rektorille suuri virhe. Perelman väittää myös jo argumentointiin ryhtymisen osoittavan, että yleisön suostumuksen saaminen on rektorille tärkeää: hän ei argumentoisi, jos hän voisi vain käskää. (Perelman 2007, 17-18.) Tämä on tärkeä havainto

carrilaisen politiikkojen legitimoinnin kannalta. Massayhteiskunnan mielipiteellä on merkitystä.

Esisopimukset ovat Perelmanille argumentoinnin lähtökohtia ja yhteisymmärryksen alueita, jotka voidaan vallitsevassa tilanteessa olettaa annetuiksi. Perelmanin mukaan jokainen yleisö hyväksyy ennakoita tietyt asiat, ja rektorin tehtävä on arvioida millaiset tavat, arvot ja uskomukset kunkin yleisön asenteita ja valintoja ohjaavat ja valita argumentointinsa pohjaksi sopivat niistä. (Perelman 2007, 41-42.) Yhteisymmärrys esisopimuksista toimii Kuusiston mukaan perelmanilaisen varsinaisen argumentoinnin perustana. Ilman tätä yhteisymmärrystä ei rektorin yleisölle esittämä pääteesi voi tulla hyväksytyksi. (Kuusisto 1998, 26.) Esisopimukset voivat koskea joko ”todellisuutta” tai toivottavaa asioiden tilaa. Todellisuutta koskevat esisopimukset liittyvät asioihin, jotka ovat tietylle yleisölle tosia tai äärimmäisen todennäköisiä. Toivottavaa asioiden tilaa koskevat esisopimukset perustuvat yleisön tärkeinä tai tavoittelemisen arvoisina pitämiin asioihin tai asioiden tiloihin. (Perelman 2007, 28-38.) Tällaisia esisopimuksia ovat myös mitä suurimmassa määrin Andersonin käsittelemät oletukset, joille nationalismi rakennetaan.

Kuusiston mukaan retorisen toiminnan mielenkiintoisin ja valaisevin esimerkki ei ole lukkiutunut eipäs-juupas-keskustelu, eikä itse asiassa myöskään tilanne, jossa rektori ensin puhuu ja yleisö sitten hyväksyy. Hänen mukaansa aidointa retoriikkaa saa aikaan puhujan teesit tai argumentit kiistävä yleisö tai yleisö, joka saa puhujan muuttamaan kantaansa. (Kuusisto 1998, 24.) Tällainen Kuusiston retoriikan ideaali ei kuitenkaan toimi politiikassa, jota katsotaan carrilaisen realismin läpi. Retoriikka, jota tutkin, ei ole edellä mainitun retoriikan ideaalin mukaista, mutta se ei poista retoristen menetelmien olemassaoloa saati niiden käyttöä intentionaalisesti. Se todistaa, ettei oikeaa, retoriikan uusien isien tarkoittamaa, keskustelua politiikoista todellisuudessa käydä. Tutkimani retoriikka on valittujen politiikkojen perustelua hyväksytyjen esisopimusten mukaisesti, ilman yleisön mahdollisuutta kyseenalaistaa rektoria tai yleisön mahdollisuutta saada rektori muuttamaan kantaansa.

Burken retoriikkaa avatessaan Kuusisto tuo esiin Burken näkemyksen retoriikasta. Retoriikka on Burkelle suostuttelua. Suostuttelun lisäksi se on myös identifikaatiota. Retoriikka on ryhmän sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tunteen voimistamista tai luomista,

toisen tavoittelua ja toiseen liittymistä. Retoriikka on hänelle myös kommunikaatiota, puhetta, kuulijan lähestymistä tai hänestä erottautumista. Burke etsii Kuusiston mukaan retoriikkaa kaikkialta, missä verbaalisin keinoin vaikutetaan yleisöön ja liikutetaan yleisöä tekoihin ja ajatuksiin, missä luodaan merkityksiä ja missä puututaan sosiaalisen hierarkiaan. (Kuusisto 1998, 28.)

Perelmanille metafora on analogisen päättelyn tiivein mahdollinen muoto, perustelu, jossa hyödynnetään kahden eri sfääreissä olevan suhteen välistä samankaltaisuutta. Analogiat ja metaforat ovat nimenomaan ajattelun ja päättelyn ”auttajia” ja jatkajia. Metaforat on maailmankuvamme perusta. (Perelman 2007, 140-141.)

Burkelle taas metafora on yksi neljästä pääkielikuvasta, näkökulma tai katsantokanta johonkin jonkin toisen kautta. Metaforaa käyttämällä tuodaan Burken mukaan esille ”tämän tuollaisuus ja tuon tällaisuus”. Sen avulla saadaan yksi perspektiivi ”todellisuuteen” jostain ilmiöstä. Itse asiassa Burke katsoo, että todellisuus siinä määrin kuin se on ylipäättään olemassa tai tavoitettavissa, saa muotonsa ja paljastuu nimenomaan perspektiivien/metaforien paljoudesta – niin että jokainen uusi lähestymistapa tarkentaa ja parantaa kokonaiskuvaa. Metafora on näin Burkelle totuuden murunen ja ajattelun perusolottuvuus, paljon enemmän kuin mitä perinteinen ”kielikuvan” määritelmä pitää sisällään” (Kuusisto 1998, 36.)

”Tavallisista nimistä ja määritelmistä metaforat eroavat siinä, että ne eivät pelkästään anna tapahtumalle, asialle tai toimijalle otsikkoa ja otsikon mukana tulevia ominaisuuksia ja sopivia reagointimalleja, vaan niihin sisältyy lisäksi vaatimus, jonka mukaan vertailun ja yhdistämisen osapuolien tulee kuulua eri elämänaloille eli edustaa ratkaisevasti eri tyyppisiä ilmiöitä”. (Kuusisto 1998, 37.)

Metaforia käytetään tapana selvittää uusista tilanteista ja asioista. Sen avulla uusi tilanne liitetään johonkin tuttuun yhteyteen, että sitä on helpompi käsitellä. Metaforat mahdollistavat johdonmukaiset maailmankuvat. Metaforat ovat kuitenkin valikoivia. Kun metaforalla painotetaan tiettyjä piirteitä, se häivyttää ne näkökulmat, joita se ei pysty rakenteellaan selittämään. Metaforat yksinkertaistavat maailmankuvaamme. Tätä ongelmaa ei voi ratkaista hylkäämällä metaforat, mutta niiden toiminnan logiikkaan voi yrittää perehtyä paremmin. Totuuteen ei myöskään pääse etsimällä vaihtoehtoisia metaforisia

selityksiä. Tämä voi kuitenkin toimia, mutta se voi toimia muistutuksena yhteen katsantokantaan sitoutumisen vaarasta ja siten auttaa osaltaan ymmärtämään konfliktien monitasoista rakentumista. (Kuusisto 1998, 40.)

Kuusisto näkee läntisten suurvaltajohtajien retorisilla teoilla konkreettisia seurauksia. Seuraukset tulevat parhaiten esille metaforan kohdalla rationaalisen mielikuvituksen voimakkaimpana välineenä. Suurvaltajohtajat sanelivat tilanteisiin toimintamallit kuvailemalla Persianlahden sodan ja Bosnian sodan metaforien avulla tietynlaisiksi. (Kuusisto 1998, 151.) Kun nämä konfliktit oli nimetty ja määritelty tietynlaisiksi ja sidottu kertomukseen oli saatava yleisö uskomaan, että tämä nimeäminen ja määrittely olivat oikein. Määritelmien piti näyttää siltä, että ne auttoivat hahmottamaan tilannetta ja ohjasivat kohti oikeaa ratkaisua. Teesejä Persianlahden oikeutetun sodan puolesta ja Bosnian sodan julmasta, tarkoituksettomasta ja kaiken avun ulkopuolella olevasta etnisestä teurastuksesta tuettiin molempia erilaisin vakuuttavin argumentein. Kerrottujen tarinoiden juonien selitysvoimat tuli perustella, ja viholliskuvan uskottavuus rakentaa huolellisesti. Yleisö tuli suostutella ja vakuuttaa virallisen linjan oikeutuksesta ja siitä, että viralliset määritelmät vastasivat todellisuutta. Carrilaisen realismin mukaisesti Kuusisto toteaa, ettei ”yhdenkään läntisen suurvallan yleisö ole valmis kyselemättä hyväksymään ulkopoliittisten johtajiensa puheita ja päätöksiä; sen hyväksynnän saavuttaminen tarpeellisissa määrin edellyttää taitavaa retoriikkaa ja hyvin punnittuja sanoja.” (Kuusisto 1998, 82.) ”Läntiset suurvaltajohtajat laskivat varsinaiset argumenttinsa Persianlahdella ja Bosniassa monien ”todellisuutta” ja toivottavaa asioiden tilaa koskevien esisopimusten pohjustamalle maaperälle.” (Kuusisto 1998, 87.)

Metaforien ja esisopimusten lisäksi konfliktilausuntojen lisävahvistuslajien joukossa olivat, Kuusiston mukaan, vahvoilla ”niin yleiset oikeudelliset normit ja YK:n peruskirjaan kodifioidut säännöt, välittömiin havaintoihin ja luotettavien silminnäkijöiden todistukseen perustuvat luokittelut, normaali käytäntö ja perinteinen tapa kuin myös poliittiset realiteetit ja moraaliset periaatteet. Puhujan kykyä varioida perusteluja pidettiin tavallisesti etuna; monenlainen logiikka saattoi toimia, muttei automaattisesti eikä jatkuvasti. Virallisen puheen pätevyys Persianlahdella ja Bosniassa oli ennen kaikkea muuntautumiskykyä ja tilannetajua sekä aikaan ja paikkaan sidottua rationaalisuutta.” (Kuusisto 1998, 117.)

Jatkumo retoriikasta vallitsevaksi ja hallitsevaksi diskurssiksi ei ole merkityksellinen

valitsemani näkökulman kannalta, koska kaikki diskurssit on mahdollista muokata uudelleen, niiden määrittelyt voidaan muuttaa, niiden rinnalle voidaan luoda uusia, jopa kokonaan eri suuntaan vieviä diskursseja. Juuri tuo diskurssien intentionaalinen käyttö on merkityksellistä. Diskurssit ohjaavat meitä, mutta valta on niillä, jotka määrittelevät niiden sisällön, muokkaavat niitä edelleen ja luovat uusia. Kyse ei ole lopullisen ”maalin” saavuttamisesta tai edes pyrkimyksestä siihen. Diskurssien kamppailun kentällä riittää se, miten toimit seuraavan toimen tai päätöksen legitimoimisen hyväksi. Miten voitat taistelun sillä hetkellä käynnissä olevassa määrittelykamppailussa. Tämän hetken kamppailut ovat ne mihin vastataan. Tulevaisuudessa menestyksekkäitä argumentteja voidaan tarpeen vaatiessa edelleen hyödyntää, määritellä ne uudelleen, hylätä ne tai luoda kokonaan uusia esioletuksia argumenttien ja argumentteja teesien tueksi.

Kuusisto tekee hienon työn retoriikan isien teoreettisessa tulkitsemisessa. Samalla hän osoittaa, että sillä on merkitystä miltä asiat saadaan näyttämään. Kuusisto osoittaa, että läntisessä sotaretoriikassa on niin Persianlahden sodan, kuin Bosnian sodan kannalta merkitystä sillä minkälaisiksi ne on nimetty. Hän käy läpi miten metaforien avulla molemmissa tapauksissa saman logiikan kautta ne tehtiin tietynlaisiksi. Tapaukset vaativat erilaista toimintaa, mutta ne perusteltiin saman logiikan avulla. Vaikka Kuusisto tutkiikin vain sotaretoriikkaa, on mielestäni malli siirrettävissä mihin tahansa politiikan alan merkityksellistämiseen. Läntinen sotaretoriikka on valitun poliittisen toimintalinjan puolustamista tekemällä ne retoriikan avulla tietynlaisiksi, valittua toimintatapaa vaativiksi. Esimerkiksi talouskriisin retoriikat, joissa puhutaan saastumisesta tai tartunta-vaarasta ovat saman logiikan mukaisia retorisia strategioita. Niillä on myös sama tavoite – oikeuttaa valittu toimintatapa yleisölle. Carrilaisen realismin mukainen valta mielipiteestä on mielestäni juuri tätä. Vallanpitäjien tulee oikeuttaa ja legitimoida valittu politiikkansa. Se täytyy perustella jotenkin ja tarinoiden sekä metaforien avulla merkityksellistämisen onnistuu luontevasti – vaikka tarina ei siihen ainoaan mahdolliseen lopputulokseen johdattaisikaan. Viralliset asiakirjat ovat samanlaista merkityksellistämistä ja totuuden rakentamista kuin metaforat. Niillä rakennetaan tarinaa meistä ja siitä mitä me edustamme.

Tässä on kuitenkin mielestäni sama kuin sotaretoriikassa – mahdollista löytää toisenlainenkin tulkinta. Asiakirjat rakentavat todellisuutta retoriikan oppien mukaisesti ja esittävät meille toimintamahdollisuudet. Nämä ei kuitenkaan ole ainoita totuuksia ja niiden intressit ovat myös luettavissa samoista asiakirjoista. Tämä on harkittua todellisuuden

rakentamista omien intressien ajamiseksi. Tuomalla esiin konfliktit todellisuuden (rakenteet ja päätöksenteko) ja esitetyn (asiakirjat) välillä voidaan arvioida asiakirjojen luotettavuutta. Mielestäni on osoitettavissa, että asiakirjojen luoman kuvan ja unionin ”todellisen” yhtenäisyyden välillä on ero. Tämän eron näkymättömäksi tekeminen tarinoilla on kuitenkin vallan pitäjien intressien mukaista. Ne ovat samaan aikaan politiikan/ politiikkojen suuntaviivoja, tulevaisuudessa esisopimuksia, joiden varaan rakentaa.

## 2.4. Selviö

Jackson määrittelee selviön käsitettä tarkastellessaan toisen maailmansodan jälkeistä Länsi-Saksan integroimista osaksi länsimaita. Selviö on käsite tai määritelmä, joka pitää sisällään erilaisia merkityksiä. Käsite saa merkitykset ajan kuluessa sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Selviö pitää sisällään ominaisuuksia ja sulkee toisia ominaisuuksia ulos. Selviö on käsite tai määritelmä, jota pidetään yleisesti hyväksyttynä totuutena. Selviö on itsestään selvä olemassa oleva, vaikka sen määritelmä onkin varsin laeva ja epämääräinen ja eri ihmisille se voi sisältää eri asioita. Selviö on demokraattisen poliittisen toiminnan diskursiivinen resurssi, politiikan legitimoinnin väline. Samalla kun selviö toimii politiikan legitimoinnin välineenä, selviöiden avulla käydyt debaattit muokkaavat politiikkaa. Selviö rakennetaan vanhojen määritelmien pohjalta, useiden merkityksien varaan ja suhteessa muihin eli samalla määritellään myös se, mitä selviö ei ole. Selviöitä voi olla useita ja niitä voidaan käyttää useita samaan aikaan. Kaikkia mahdollisia selviöitä ei kuitenkaan käytetä yhtä aikaa ja niistä, joita käytetään, jotkin ovat tärkeämpiä kuin toiset. Käytettävät selviöt ovat sidoksissa tiettyyn tilanteeseen ja ne kehittyvät ko. tilanteeseen liittyen. Samaa selviötä voivat käyttää debatin kaikki osapuolet antamalla sille erilaisia sisällöllisiä merkityksiä. Selviö on retorinen strategia, jolla retorisen kamppailun osapuoli pyrkii legitimoimaan toimintansa. (Jackson 2006, 27-32.)

Jackson lähestyy selviöitä jälkistrukturalistisen teoriasuuntauksen kautta. Etsiessään selviöitä hän tutkii käsitteiden genealogiaa. Genealogi tutkii diskurssien historiaa ja pyrkii sitä kautta selvittämään miten jokin käsite on muotoutunut sellaiseksi kuin se ymmärretään tällä hetkellä. Ei ole kuitenkaan olemassa tiettyä hetkeä, jolloin uusi selviö syntyy, vaan avainhetkiä, jolloin osat yhdistyvät ja tuottavat uuden yhdistelmän. Jackson tutkii sitä



genealogista prosessia, jossa selviöt länsi ja länsimainen sivilisaatio muodostuivat ja sitä miten ne päätyivät ihmisten tietoisuuteen niin, että poliitikot pystyivät niitä käyttämään sodan jälkeisen toiminnan legitimoimiseen. Oleellista on se, että selviöt toimivat politiikassa toiminnan legitimoinnin sekä delegitimoinnin välineenä ja se miten nämä diskurssit sosiaalisessa vuorovaikutuksessa kehittyvät ja myös muokkaavat harjoitettavaa politiikkaa. Jackson keskittyy diskurssiin ja julkiseen retoriikkaan, retoriikka muokkaa mahdollisuuksia, mutta ei määritä niitä tyhjentävästi. (Jackson 2006, 73 -78.)

Tutkimuksensa kohteena Jacksonilla on Saksan aseman muuttaminen 2. maailmansodan jälkeen vihollisvaltiosta ystäväksi ja osaksi länsimaista sivilisaatiota. Kirja on empiirinen analyysi Saksan jälleenrakentamiseen liittyvien debattien retoriikasta ja politiikoista sekä konkreettisesta toiminnasta, joita retorinen kamppailu mahdollisti. Jackson kuitenkin myöntää, että selviö ”länsimainen sivilisaatio” ei ole ainoa syy saksan jälleenrakentamiseen ja eikä jälleenrakentaminen seurannut selviön keksimistä. Saksaa ei siis jälleenrakennuttu lännen keksimisen suorana seurauksena, mutta Jacksonin mukaan tällä on silti tärkeä ja monesti liian vähälle huomiolle jäänyt rooli jälleenrakennusprosessissa. (Jackson 2006, 242.)

Retorinen kamppailu politiikoista mahdollisti ja jopa synnytti selviöitä ja vastakkaiset osapuolet kävivät debattia osin samojen selviöiden avulla. Vastakkaiset osapuolet pyrkivät määrittelemään niitä omalla tavallaan ja oikeuttamaan niillä omaa näkemystään. Jacksonin mukaan poliittinen lopputulos on seurausta julkisesta retoriikasta. Selviöiden määrittelyyn kuuluu Jacksonin mielestä kolme avainmekanismia legitimoinnin poliittisessa kilpailussa: a) tarkentaminen/määrittely (specifying), missä osapuoli yrittää uudelleen määritellä jo entuudestaan tutun selviön, b) hajottaminen (breaking), missä toinen osapuoli pyrkii osoittamaan kilpailevan osapuolen aseman epäjohdonmukaisuuksia, c) liittyminen (joining), missä toinen osapuoli pyrkii osoittamaan, että kilpailevan osapuolen keskeisen selviön osoittavan toisenlaisen politiikan suuntaan. (Jackson 2006, 44-45.) Poliittisen legitimaatiokamppailun lopputulos on suurelta osin seurausta näiden mekanismien yhdistelmästä erityisissä julkisissa debatteissa. Jackson kutsuu omaa lähestymistapaansa nimellä toiminnallinen/vaihdannallinen sosiaalinen konstruktionismi (transactional social constructionism). (Jackson 2006, 15.) Selviöitä voidaan käyttää ulkopoliittikan legitimoimiseen, mutta myös valtioiden sisäisen politiikan muokkaamiseen.

Selviöitä käytettäessä yleensä yksi nousee tärkeimmäksi ja muut käytettävät selviöt tukevat tärkeintä. Selviöt ovat julkista retoriikkaa ja osa julkista keskustelua. Selviöiden tulee olla julkisia ja kaikkien tiedossa, jotta niistä olisi apua poliittisessa toiminnassa. (Jackson 2006, 28-29.) Selviöiden julkisuus ja leviäminen mahdollistaa sellaisten argumenttien käyttämisen kuten, koska olemme X meidän tulee tehdä Y. Pelkkä selviön käyttäminen ei vielä tee mitään, vaan se pitää argumentoida siten, että Y muodostuu välttämättömäksi osaksi X:ää, jotta Y:n tekemisestä tulee välttämätöntä. X:n on implikoitava Y:tä. (Jackson 2006, 28-29.)

Jackson käyttää selviöiden yhteistoiminnasta esimerkkinä Yhdysvaltoja ja sitä miten Yhdysvallat määritteli itsensä selviöiden avulla. Hän yhdistää esimerkissään selviöt vapaus, anti-kommunismi, heliotropismi ja amerikkalainen erityisyys. Selviöistä vapaus on tärkein ja se esitetään vastakohtana avulla mitä se ei ole eli selviöllä anti-kommunismi. Heliotropismi kertoo kohtalon määrittämästä etuoikeudesta olla kehityksen edelläkävijä. Selviö viittaa kehityksen kulkuun auringon mukaan, kehitys seuraa aurinkoa idästä länteen, lännen edustaessa kehityksen huipentumaa. (Jackson 2006, 57.) Amerikkalaisella erityisyydellä erotetaan perimmäiseltä olemukseltaan Yhdysvaltojen kansa muista kansoista, erityisesti eurooppalaisista. (Jackson 2006, 56-58.)

Selviöillä on myös toinen merkitys kuin poliittisen toiminnan diskursiivinen resurssi. Selviöiden kehittyessä vahvoiksi julkisiksi argumenteiksi, ne voivat mahdollisuuksien luomisen lisäksi myös alkaa jossain määrin ohjaamaan toimintaa. Tästä Jackson käyttää esimerkkinä NATOa ja sen perustamista. Marshall-avun strategisena lähtökohtana oli ajatus Yhdysvaltojen ja Euroopan kuulumisesta samaan kulttuuriseen yhteisöön, jota Neuvostoliitto uhkaa. Myös Saksan katsottiin kuuluvan tähän yhteisöön, joten saksan jälleenrakentamisesta tuli yhtenäisen Euroopan ja vapaan lännen viitekehyksessä välttämätöntä. (Jackson 2006, 163-165.) Marshall-apu näyttäytyy näin osana strategiaa, sen mekanismina lännen pelastamisesta kommunismin uhkalta. Marshall-avun legitimointi onnistui hyvin, mutta sen onnistuminen myös määritteli tulevia politiikkoja. Länsimaisuuden puolustaminen koettiin niin vahvaksi argumentiksi, että kun päättäjät Yhdysvalloissa halusivat vähän jarrutella vahvassa liittoutumisessa Euroopan kanssa NATO:n kohdalla, se ei enää ollut mahdollista. (Jackson 2006, 219-220 ja 223.)

Jacksonin mukaan selviö länsi on käytännöllisesti hyödynnetty mahdollisuuksien

aktualisointi, joka on tapahtunut sarjoissa legitimaatiokilpailuja. (Jackson 2006, 253.) Lännellä ei ole kausaalista olemusta, kausaalisuus on lännen käsitteessä ja käsitteen rakentamisessa sosiaalisesti ja poliittisesti legitimaatiostrategiaksi. Jackson katsoo, että länsi on kausaalisen tarinan osa, tarina tietyistä politiikoista ja organisaatioista ja ennen kaikkea retorisisista strategioista, jotka vakiinnuttivat ne sosiaalisesti ja poliittisesti tietyinä aikana. (Jackson 2006, 242.) Näiden selviöiden avulla legitimoidut järjestelmät ovat hänen mukaansa sekä retoriikan tuotteita, että riippuvaisia jatkuvasta aiheen tiimoilta käytävästä keskustelusta, joka legitimoii näitä ”tuotteita” uudelleen sekä muokkaa niitä uudelleen. (Jackson 2006, 242.) Jackson uskoo diskurssien olevan merkittävien rakenteita muokkaava ja tuottava menetelmä.

Vaikka ontologinen käsitykseni eroaa Jacksonin edustamasta varsin rajusti, tekee Jackson mielestäni hyviä havaintoja. Ajatuksena selviö poliittisen toiminnan retorisenä resurssina ja politiikan legitimoimisen tapana on toimiva. Jacksonin selviön käsite ja sen käyttö on esimerkkinä siitä, miten ja millaisia retorisia strategioita käytetään politiikan ja sen vaatimien instituutioiden legitimoimiseen. Valtioiden sisäinen tulee näkyviin selviöissä niin, että demokraattisessa yhteiskunnassa täytyy ulkopoliittisille toimille saada kansan tai massojen legitimaatio. Carrin realismin kanssa käytettynä selviöstä saadaan työkalu, jonka avulla voidaan tuoda esille johtavan eliitin ulkopoliittikan legitimoimiseen pyrkivää retoriikkaa ja sitä, mitä asioita selviöihin liitetään. Selviö tuo lisäarvoa tutkimukseeni siinä, että sen avulla voin tuoda esille millaisia selviöitä EU:ssa käytetään siviilikriisinhallinnan legitimoimiseen.

Myös Jackson lähestyy tutkimuksessaan selviöiden kehittymistä empirian keinoin. Varsinainen selviöiden aiheuttama muutos tai kyky muokata politiikkoja on carrilaisesta näkökulmasta epätodennäköinen, mutta ei aivan mahdoton. Idealismi on realismin kääntöpuoli, samanaikaisesti elävä vastakohta, joka on myös mahdollinen. Todennäköisempää on kuitenkin toimijan intentionaalinen selviöiden käyttö. Selviö on tehokas työkalu argumenttien osana debateissa, toiminnan legitimoimisen välineenä. Niin kuin Jacksonkin huomauttaa: ”Legitimaatio on tehty sosiologisesti suhteelliseksi ennen kuin yleisesti pitäväksi.” (Jackson 2006, 17.) Debattia tutkiessa selviön käyttäminen apuvälineenä tarjoaa mahdollisuuden tarkastella miten ja millaisia perusteluita kulloisellekin politiikalle esitetään. Carrin realismin hengessä ajateltuna moraalinen toiminta on mahdollista, mutta senkin taka-ajatuksena on status quon ylläpitäminen.

Moraalinen toiminta tapahtuu ylläpitämällä ja vahvistamalla Jacksonin esille tuomia selviöitä, joiden varassa status quo pidetään yllä. Jos intressit ovat vastakkaisia selviöiden noudattamisen vaatimuksia ajatellen, on mahdollista perustella toimettomuus toisilla selviöillä. Väitteet sosiaalisten järjestelyjen olemuksesta ei tulisi ymmärtää kuvaavina lausuntoina, jotka voitaisiin arvioida niiden empiirisen kuvaavuuden perusteella, vaan kuvaavina toimintoina joiden tehtävä tai päämäärä on selventää tilannetta, jota ne kuvaavat. (Jackson 2006, 243.)

Carr katsoo, että poliittiset ideat, jotka ovat vahvimmin vaikuttaneet ihmiskuntaan ovat alunperin perustuneet universaaleihin periaatteisiin ja sen vuoksi ne ovat olleet luonteeltaan kansainvälisiä. (Carr 1946, 125.) Tässä havainnossa on mielestäni suora yhteys Jacksonin selviöihin. Carr ja Jackson puhuvat samasta asiasta. Carrin havainto kansainvälisestä ideoiden pankista, johon voi vedota kansallisesti tarpeen vaatiessa, on sama mitä Jackson kutsuu selviöiksi. Myös Kuusiston mainitsemat rektorille tärkeät todellisuutta koskevat esisopimukset, jotka ovat tietyille yleisölle itsestään selvästi tosia asioita tai sen keskuudessa äärimmäisen todennäköisiä ovat Jacksonin selviöitä. Kuusiston retoriikan, Andersonin kuviteltujen yhteisöjen ja Carrin realismin läpi tarkastellut selviöt muuttuvat realismin mukaisen toiminnan perustelun välineiksi.

### **3. EUROOPAN UNIONI**

Tässä luvussa tarkastelen EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja EU:n instituutioita pääpiirteissään. Tarkoitukseni on edetä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kautta EU:n toimielimiin ja niihin liittyen Lissabonin sopimuksen aiheuttamia muutoksia EU:n rakenteessa, sekä viimeiseksi tarkastella miltä siviilikriisinhallinta näyttää osana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta. Kaikkea EU:sta kerrottua tarkastelen realismin kannalta ja esitän miltä mikäkin asia näyttää realismin näkökulmasta. Realismin kannalta EU:n tarkastelussa oleellisin asia on, missä löytyy valta päättää asioista.

#### **3.1. Näkökulman rajausta**

Euroopan unionin tarkastelu realismin näkökulmasta on mielestäni perusteltua, sillä integraation aikana tehdyistä sopimuksista huolimatta EU on valtioiden välinen järjestelmä. Liittovaltiolle ei löydy jäsenvaltioiden laajaa kannatusta, sillä jäsenvaltiot haluavat pitää yhteistyön niillä alueilla, joilla siitä on hyötyä ja pitämällä oman suvereeniutensa tunnusmerkit ja päätösvallan niiden suhteen itsellään. Tämän puolesta puhuu sotilaallisen vallan olemassaolo kaikissa jäsenmaissa ja ennen kaikkea siihen liittyvä päätöksenteko, jotka ovat edelleen yksin valtioiden käsissä. Toiseksi, vaikka Lissabonin sopimuksella lisättiin yhteisön valtaa lisäämällä yhteispäätösmenettelyn piiriin kuuluvia asioita ja parlamentin valtaa kasvatettiin, niin valtioille tärkeissä asioissa (esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla) Euroopan unionin neuvostolla on edelleen valta päättää asioista. Yleensä päätöksen voimaantuloon vaaditaan jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Esimerkkinä Bulgarian ja Romanian pääsy vapaan liikkuvuuden piiriin kaadettiin vuonna 2011 Suomen ja Tanskan vaatimuksesta, vaikka Bulgaria ja Romania täyttivätkin niille asetetut vaatimukset.

Tämä kertoo myös valtiollisen edun ensisijaisuudesta. Jos yksikin maa kokee jonkin päätöksen vaarantavan oman asemansa tai olevan jossain määrin sen intressien tai etujen vastaisia, maa toimii omien etujensa mukaisesti. Taloutta koskeva päätöksenteko on myös valtioiden itsensä vallassa ja vaikka väärinkäytöksiä vuoksi EU on kriisissä jäsenmaidensa huonon talouden pidon vuoksi, ei EU ole saanut riittäviä työkaluja asioihin puuttumiseksi. Toisaalta kirjoittamishetkellä 2012 talouskriisin hoito ja sen kansalliset

kustannukset kaikille jäsenvaltioille tukipakettien muodossa ovat herättäneet kansallisesti vastustusta, muun muassa Suomessa. Omista eduista kiinnipitäminen esimerkiksi Suomen Kreikalta vaatimien lainavakuuksien muodossa osoittavat kiistämättömästi sen, etteivät kansalliset edut ole kadonneet Euroopan unionin myötä jäsenvaltioiden politiikoista.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana olevat turvallisuusstrategiat ovat myös mielenkiintoisia. Turvallisuusuhkien määrittely uudella tavalla kertoo enemmän realismin perinteistä ammentavasta ajattelutavasta kuin idealismin mukaisesta ajatusmaailmasta. Ulkoiset kriisit ja konfliktit nähdään ensisijaisesti oman turvallisuuden kannalta uhkaavina tekijöinä. Sen sijaan että kriisinhallintatyökaluja perusteltaisiin inhimillisen turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden kautta, ne ovat turvallisuusstrategiassa keinoja puolustaa Euroopan unionin aluetta epävakaudelta. Konfliktien ja kriisien hoitaminen katsotaan turvallisemmaksi siellä, missä ne tapahtuvat ja kun ne tapahtuvat, koska vaarana nähdään olevan kriisien aiheuttamat lieveilmiöt, jotka leviävät EU:n alueelle ja näin vaarantavat turvallisuuttamme. Merkityksellistä on myös se mikä nähdään niin sotilaallisen kuin siviilikriisinhallinnan tavoitteena EU:n toiminnassa. Tavoitteena on vahva valtio, joka kykenee hallitsemaan kuohunnan ja rauhoittaa sen sekä siten estää kriisin leviämisen rajojen ulkopuolelle. Valtio on edelleen keskeisin toimija.

Euroopan unionia on tutkittu perinteisten kansainvälisten suhteiden tutkimus perinteessä. Lisäksi unionin tutkimiseen on sovellettu perinteisiä politiikantutkimuksen teorioita ja unionin tutkimiseen on syntynyt kokonaan oma integraatiotutkimuksen alansa. Monessa teoreettisessa lähestymistavassa, erityisesti integraatiotutkimuksen perinteessä ja sen liberalistisissa traditioissa, motivaatio yhdentymisen takana on hyöty. (Tiilikainen ym. 2007, 16-20.) Se kenelle hyöty suuntautuu ja millä tavoin integraatio kehittyy, on ala, jossa näkemykset eroavat. Carrilainen näkemys kapitalistisesta taloudesta valtioiden toimintaa ohjaavana periaatteena ei ole ristiriidassa Euroopan unionin kehityksen kanssa. Taloudellinen hyöty toimintaa ohjaavana logiikkana riittää selittämään integraation olemusta. Kapitalistista järjestelmää ohjaava kasvun periaate suosii suurempia yksiköitä talouden alalla kaikessa toiminnassa. Sisämarkkina-alue on helppo nähdä globaalissa kilpailutilanteessa pieneksi jääneiden valtioiden protektionistisena liikkeenä suurempia vastaan ja sillä tavoin oman asemansa parantamisyriksenä tiukassa kilpailutilanteessa.

Päätösvallan pysyminen valtioilla, ainakin epäedullisten päätösten kumoamisen

mahdollisuudella kansallisesti tärkeillä politiikan aloilla, takaa myös suvereniteetin säilymisen. Carrilaisen realismin painolastina ovat sen historialliset juuret. Teoria syntyi toisen maailmansodan alussa ja se perustui ensimmäisen ja toisen maailmansodan virheisiin, joita tehtiin sotien välisenä aikana. Teoria on kritiikkiä niitä tapahtumia kohtaan, jotka Carrin mielestä ajoivat toisen maailmansodan syntymiseen. Tarkoitukseni on tuoda Carrin teoria tähän päivään ja esittää se miten Carrin realismi selittää Euroopan unionia nykyisessä Euroopassa ja ennen kaikkea katsoa miltä unioni näyttää sen läpi katsottuna.

Tutkiessani siviilikriisinhallintaa joudun erityisesti perehtymään Euroopan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) ja siinä erityisesti yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (YTPP), joiden alaisuuteen siviilikriisinhallinta kuuluu. Ensisilmäyksellä tuollaisten yhteisten politiikkojen olemassaolo vaikuttaisi kielivän siitä, että realismilla ei ole enää tilaa maailmanpolitiikan tutkimuksessa, mutta pyrin osoittamaan tämän käsityksen vääräksi tuomalla esiin muun muassa toimijoiden (jäsenvaltioiden, sekä EU:n instituutioiden) väliset suhteet YUTP:n alalla. Pidättäydyn kuitenkin itse unionin tarkastelussa pääpiirteissä ja tarkoitukseni on vain osoittaa näkökulmani oikeutus tutkimuskohteessani.

### **3.2. Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka**

Siviilikriisinhallinta on osa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP). ETPP taas on osa Euroopan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). (Lähdevirta 2006, 52.) Lissabonin sopimuksella YUTP ja EU:n ulkosuhteet määriteltiin samaan asiakirjaan. Unionin tavoitteet kansainvälisten suhteiden alalla määriteltiin seuraavalla tavalla: ”turvata omat arvonsa, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa. Lisäksi lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita. Säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina. Edistää kehitysmaiden talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävästä kehitystä ensisijaisena tarkoituksenaan poistaa köyhyys. Kannustaa kaikkien maiden yhdentymistä maailmantalouteen, muun muassa poistamalla asteittain kansainvälisen kaupan esteitä. Osallistua kansainvälisten toimenpiteiden

kehittämiseen ympäristön laadun ja maapallon luonnonvarojen kestävä hoidon ylläpitämiseksi ja parantamiseksi varmistaakseen kestävä kehityksen. Auttaa kansoja, maita ja alueita selviytymään luonnon tai ihmisen aiheuttamista suuronnettomuuksista. Ja edistää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu entistä tiiviimpään monenväliseen yhteistyöhön, ja maailmanlaajuista hyvää hallintotapaa.” (Lissabonin sopimus)

Lissabonin sopimuksessa mainitut YUTP:n tavoitteet ja perusta ovat EU:n asemoimista muihin ja kuvailua itsestään, sitomalla eurooppalaisuuden selviötä muihin selviöihin. Nämä muut selviöt tehdään sitomisella eurooppalaisuuden selviöön retoriseksi resursseiksi, joiden käyttö tämän vuoksi mahdollistuu myöhemmissä retorisissa kamppailuissa ja politiikkojen legitimoinneissa. Idealististen selviöiden lisäksi määrittely sisältää kapitalistisen talousjärjestelmän ylistyksen. Kapitalistisen järjestelmän levittäminen koko maailmaan poistaa köyhyiden ja kaupan esteiden poistaminen saa kaikki osalliseksi tästä vapaan talouden ylivertaisuudesta. Carrilaisen realismin silmin EU protektionistisena sisämarkkina-alueena haluaa lisätä yhteistyötä muiden kanssa laajentaakseen omia markkinoitaan. Toisaalta talousunionia tehdään hyväksyttävämmäksi sitomalla se idealismin mukaisiin selviöihin. Näin kylmä talousunioni tulee legitimiimmäksi kuin mitä se mahdollisesti olisi pelkkänä talousalueena. Huomioitavaa on myös Lissabonin sopimuksen Euroopan yhteisten intressien ”kaato-pykälä”, joka tunnustaa jäsenvaltioiden erityiset intressit EU:n ulkopuolisiin valtioihin ja hyväksyy niiden mukaisen toiminnan. Näiden edellä mainittujen selviöiden varaan Lissabonin sopimuksessa rakennetaan Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka käytännön tasolla.

Kimmo Lähdevirta tekee hienon työn avatessaan YUTP:n alaa ja päätöksentekoa omassa osuudessaan teoksessa *Yhteisten arvojen puolesta* (2006). Nojaudun pitkälti hänen tekemäänsä työhön tarkastellessani YUTP:n alaa seuraavassa hieman tarkemmin. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on neuvoston alaisuudessa tapahtuvaa toimintaa, jota johtaa EU:n ”ulkoministeri” ja johon komissio osallistuu täysimääräisesti. YUTP:n alaan kuuluvat muun muassa maailmantilanteen seuranta, yhteiset tilannearviot, yhteiset kannat, toiminnat ja päätökset sekä muut kannanotot. Lisäksi YUTP:n alaan kuuluu poliittinen dialogi kolmansien maiden kanssa, jäsenmaiden välinen yhteistyö kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä, konsuliyhteistyö, sekä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, joka pitää sisällään sotilaalliset- ja siviilikriisinhallintaoperaatiot, sotilaallisen siviilivoimavarojen, puolustusmateriaalialan yhteistyön Euroopan puolustusviraston



puitteissa rakenteiden ja toimintatapojen kehittämiseksi. YUTP:n muuta toimintaa ovat tutkimus-, koulutus- ja harjoitustoiminta yhteistyönä kolmansien osapuolten kanssa (mm. YK, Nato, ETYJ, Euroopan neuvosto, Afrikan unioni Yhdysvallat, Venäjä jne.). EU:n ulkosuhteisiin kuuluu myös muita osa-alueita, kuten oikeus- ja sisäasioihin liittyvät ulkosuhteet, naapuruuspolitiikat sekä unionin laajentuminen. Etenkin unionin laajentumisen merkitys on ollut erittäin keskeinen myös Euroopan turvallisuustilanteen vakauttamisessa ja kehittämisessä. (Lähdevirta 2006, 52.)

Huomionarvoinen seikka yhteistyössä muiden kansainvälisten yhteisöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön on, että vaikka EU tekeekin yhteistyötä muiden kanssa, sillä ei ole esimerkiksi omaa istuinta YK:ssa. Jokainen jäsenmaa, joka YK:ssa istuu, edustaa YK:ssa itseään. Tärkeää on myös huomata yhteistyön merkityksen korostaminen YUTP:n aloilla. Yhteistyö on jäsenmaiden välistä yhteistyötä suhteessa ulkopuolisiin.

EU:n korkeinta poliittista ohjausta antava elin on Eurooppa-neuvosto. Sen yleisluontoisen ohjauksen perusteella ministerineuvosto johtaa poliittisella tasolla unionin käytännön työtä. Yhteisessä ulko- ja turvallisuus politiikassa keskeinen rooli on ulkosuhteiden neuvostona (UAN) kokoontuvilla ulkoministereillä, ETTP:n osalta myös puolustusministereillä. UAN (ennen YAUN) on käsitellyt tyypillisesti erityisesti niitä asiakokonaisuuksia, jotka edellyttävät EU:lta välittömiä toimia. Sellaisia ovat mm. kriisinhallintaoperaatiot, kärjistyneet kriisit ja humanitaariset katastrofit. COREPER vastaa neuvoston päätöksenteon valmistelusta. Se käsittelee periaatteessa kaikki neuvostoon menevät asiat, YUTP- asiat mukaan lukien. Tavoitteena on muun muassa varmistaa eri valmisteluelimissä tehdyn työn johdonmukaisuus sekä valvoa unionin päätöksentekoa ohjaavien periaatteiden ja säädösten noudattamista. (Lähdevirta 2006, 53.)

COREPERin merkitys korostuu myös Lähdevirran tekemisissä huomioissa, vaikka syy esitetäänkin eri tavalla kuin realismin hengessä päätöksentekojärjestelmää tarkastellessa. Jäsenmaiden lähettiläät saavat äänensä kuuluville jokaisessa neuvoston päätöksentekoon kuuluvassa asiassa jo ennen kuin se alistetaan päätöksenteolle.

Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (PSC) perustettiin Helsingin Eurooppa-neuvoston (1999) päätösten pohjalta, osana EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä koskevia päätöksiä. PSC:n tehtävät määriteltiin Nizzan sopimuksessa. PSC

seuraa kansainvälistä tilannetta YUTP:n aloilla sekä osallistuu politiikan määrittämiseen antamalla lausuntoja neuvostolle, seuraa sovitun politiikan toteuttamista, huolehtii neuvoston valtuuttamana kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johtamisesta. Jäsenvaltioita edustavat Brysselissä toimipaikkaansa pitävät PSC- lähettiläät, jotka ovat suurlähettilästasoisia virkamiehiä, eivät kuitenkaan edustuston päälliköitä. Komitealla on suora yhteys neuvoston pääsihteerin/ korkeaan edustajaan. (Lähdevirta 2006, 54.)

PSC on realistisen lähestymistavan kannalta varsin merkityksetön komitea. Sen toimintavalta alkaa suosituksista ja päättyy toiminnan poliittiseen valvontaan. Varsinaiseen päätöksentekoon PSC:lla ei ole valtaa. Neuvoston työryhmät ovat asiantuntijoista koostuvia valmisteluelimiä, jotka voivat kokoontua myös korkeampien virkamiesten kokoonpanolla. Asioita voidaan käsitellä niin pääkaupunki- kuin Bryssel-kokoonpanossa. Pääkaupunkikokoonpanossa kokousedustajat tulevat jäsenmaiden pääkaupungeista ja kokouksissa käsitellään lähinnä laajempia strategioita ja linjauksia. Operatiivinen työ tapahtuu Brysselissä olevien pysyvien edustustojen virkamiesten voimin. (Lähdevirta 2006, 54.)

YUTP-asioiden käsittely lähtee yleensä liikkeelle joko alhaalta työryhmätasolta, esimerkiksi jonkin maan tilanteen edellyttämänä, tai ylhäältä, neuvoston poliittisen ohjauksen pohjalta. Työskentelyssä eri tasoilla edetään pääkaupunkien antaman ohjeistuksen mukaan. Koska lopputuloksen on oltava kaikkien jäsenmaiden hyväksyttävissä, Brysselissä toimivien virkamiesten rooli on keskeinen kompromissien rakentamisessa. Yksikin maa voi periaatteessa estää sille epämieluisan kannanoton tai päätöksen syntymisen, mutta käytännössä teksteistä neuvotellaan niin kauan, että kaikille sopiva ratkaisu löytyy. (Lähdevirta 2006, 55.) Tämän huomion vuoksi COREPERin toiminnan tutkiminen olisi ollut mielekkäintä tutkimukseni kannalta. Millaista tämä konkreettinen neuvottelu/kaupanteko on? Millaisia myönnytyksiä jäsenvaltiot joutuvat tekemään toisilleen, saadakseen ratkaisun syntymään? Voidaanko toiminta siunata esimerkiksi saamalla lupa jäädä itse pois toiminnasta silloin, kun osallistuminen ei ole valtion intressien mukaista?

Virallisten kokousten ohessa ja niiden edellä käydään myös epävirallisia keskusteluja EUpuheenjohtajamaan, komission ja kyseisen asian kannalta keskeisten maiden kesken niin

pääkaupungeissa kuin Brysselissä. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan valmisteluun erikoistuneita elimiä ovat poliittis-sotilaallinen ryhmä, siviilikriisinhallintakomitea ja EU:n sotilaskomitea työryhmineen. Poliittissotilaallinen ryhmä (PMG) toimii PSC:n valmisteluelimenä ETPP -kysymyksissä. Ryhmän tehtäviin kuuluu mm. ETPP -raportin valmistelu jokaisen EU-puheenjohtajakauden päätteeksi, voimavaratyön asiakirjojen valmistelu, EU:n kriisinhallintaharjoitusten valmistelu ja seuranta, koulutusohjelman valmistelu, Afrikka-toimintaohjelmakumppanuuksiin liittyvää valmistelua sekä esimerkiksi avaruuteen ja terrorismiin liittyviä teemoja. Kun kyse on sekä siviili- että sotilaallisen kriisinhallinnan kysymyksistä, ryhmä tarjoaa usein käyttökelpoisen valmistelufoorum. (Lähdevirta 2006, 55.)

Poliittissotilaallisen ryhmän merkitys on realistisen näkökulman kannalta vielä vähäisempi kuin PSC:lla. Toimiessaan PSC:n valmisteluelimenä PMG on vielä kauempana varsinaisen poliittisen päätöksenteon tasosta.

Komissio toteuttaa siviilikriisinhallintaan ja konfliktinehkäisyyden liittyviä toimia esimerkiksi seuraavilla alueilla: instituutioiden tukeminen tai rakentaminen, köyhyyden ja eriarvoisuuden poistaminen, miinanraivaus ja ydinturvallisuus. Komissio valmistelee myös kansainvälisiä pakotteita koskevat neuvoston asetukset, jotka liittyvät neuvoston yhteisiin kantoihin, Komission edustajat osallistuvat neuvoston ja sen valmisteluelinten työskentelyyn ja heillä on läsnäolo-oikeus myös sotilaskomitean ja sen alaisten työryhmien kokouksissa. Parlamenttia tulee kuulla ja informoida YUTP:n alalla. Parlamentti voi myös tehdä kysymyksiä neuvostolle tai antaa sille suosituksia. (Lähdevirta 2006, 60.) Neuvostolla ei kuitenkaan ole mitään velvollisuuksia ottaa parlamentin mielipidettä huomioon päätöksiä tehdessään. Toisaalta toiminnan legitimoinnin kannalta ne on ainakin jossain määrin syytä huomioida.

YUTP:n työvälineitä ovat puheenjohtajamaan ja korkean edustajan lausunnot, neuvoston kokousten päätelmät ja lausunnot, poliittinen vuoropuhelu kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, sekä oikeudellisesti sitovina toimenpiteinä neuvoston päätökset, yhteiset kannat ja toiminnat, joihin sisältyvät muun muassa erilaisten pakotteiden asettaminen – kuten viisumien epääminen, varojen jäädyttäminen, aseidenvientikielto, kauppasaarto – sekä kriisinhallintaoperaatiot. Käytännössä kaikki lausunnot, päätelmät ja oikeudelliset toimenpiteet YUTP:n alalla laaditaan jäsenmaiden

yksimielisyyden pohjalta. Yhteiset kannat vahvistavat unionin lähestymistavan maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen esim. kansainvälisen konferenssin yhteydessä ja kansainvälisessä järjestössä. Kannat eivät ole luonteeltaan operatiivisia. (Lähdevirta 2006, 62-64.)

Yhteiset toiminnat ovat YUTP:n pääasiallinen väline. Niitä käytetään unionin operatiivisia toimia varten, kuten EU:n erityisedustajan nimittäminen, EU:n siviili- ja sotilasoperaatiot, tukitoimet rauhan prosesseille, rahoitustuki kansainvälisille järjestöille jne. YUTP:n alalla neuvosto voi hyväksyä myös päätöksiä, mutta käytännössä ne lähinnä toimeenpanevat, muuttavat, jatkavat tai kumoavat yhteisiä kantoja ja toimintoja. YK:n peruskirjan mukaiset pakotteet ovat vaihtoehto aseelliselle voimankäytölle ja tärkeä osa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävää keinovalikoimaa. Unionin julkilausumista yleisempiä ovat puheenjohtajan EU:n puolesta antamat julkilausumat. Demarshi on yleisesti käytetty väline reagoitaessa EU:n nimissä johonkin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvaan tapahtumaan. Demarshilla tarkoitetaan EU-valtuuskunnan käyntiä kohdemaan ulkoministeriössä tai muun asianosaisen tahon luona kertomassa EU:n kanta ja/tai hankkimassa lisätietoa tapahtuneesta. Poliittinen dialogi koostuu kolmansien maiden kanssa järjestettävistä, säännönmukaisista tapaamisista sekä näiden valmistelusta. Kokouksia järjestetään usealla tasolla. (Lähdevirta 2006, 62-64.)

### **3.3. Euroopan unioni realismin silmin**

Tutkimukseni kannalta on oleellista tarkastella myös Euroopan unionia ja sen instituutioita. Valitessani pääteoriakseni realismin on tarkasteltava myös sitä, miltä Euroopan unioni näyttää sen avulla katsottuna. Käytän tarkastelussa apuna samaa tapaa millä tarkastelen toimijuutta siviilikriisinhallinnassa. Pyrin etsimään Euroopan unionin instituutioista sen tason missä toimijuuden voi katsoa sijaitsevan. Pyrin löytämään tason, jossa on valtaa määrittää toimintaa ja ennen kaikkea missä valta päättää toiminnasta sijaitsee.

#### **3.3.1. EU:n toimielimet**

Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009. Voimaantulon myötä saatettiin päätökseen useita vuosia kestäneet neuvottelut EU:n toimielinjärjestelmän uudistamisesta. Oleellista

on myös tarkastella muutoksia, joita Lissabonin sopimus toi Euroopan unioniin. Lissabonin sopimuksella muutettiin vanhoja perussopimuksia, mutta ei kuitenkaan korvattu niitä. Sopimus antoi EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joita EU sopimuksen muotoilun mukaisesti tarvitsee voidakseen vastata tuleviin haasteisiin ja kansalaisten tarpeisiin.

Euroopan Unionin varsinaiset toimielimet ovat Eurooppa-neuvosto, Euroopan Unionin neuvosto, Euroopan unionin komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan Unionin tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan keskuspankki. (Lissabonin sopimus)

Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvostosta tuli unionin toimielin 1.12.2009. Sen toimintaa johtaa Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja eli ”presidentti”. Eurooppa-neuvosto valitsee määräenemmistöllä itselleen puheenjohtajan. Puheenjohtajan tai presidentin tehtäviin kuuluu Eurooppa-neuvoston kokousten puheenjohtajana toimiminen ja sen työskentelyn ohjaaminen. Hän valmistelee kokoukset yhteistyössä komission puheenjohtajan ja yleisten asiain neuvoston kanssa. Yleisten asiain neuvostolla, jota johtaa kulloisenkin puheenjohtajamaan ulkoministeri, on keskeisin rooli Eurooppa-neuvoston kokousten valmisteluissa. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa yleiset poliittiset suuntaviivat unionin kehitykselle. Eurooppa-neuvosto myös ratkaisee erimielisyyksiä, joita ei muuten ole saatu sovituksi. Lisäksi se määrittää talouspolitiikan sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivat. Se on siten EU:n ylin poliittinen elin. Eurooppa-neuvosto sai Lissabonin sopimuksen myötä myös toimivaltuuksia tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi))

Eurooppa-neuvoston kokouksesta laaditaan puheenjohtajan loppupäätelmät, jotka ohjaavat unionin toimintaa. Päätelmät ovat monesti useiden kompromissien lopputulos ja ne edellyttävät kaikkien maiden hyväksyntää. (Ruonala 2008, 30.) Päätelmät ovat yleensä hyvin pääpiirteisiä ja ylimalkaisia, mistä näkyy Ruonalan mainitsema kaikkien maiden hyväksynnän vaatimus. Realismin kannalta ajateltuna valtioiden päämiehet ajavat valtionsa agenda ja näin ollen varovat, etteivät mene lupaamaan liikoja. Myös talouspolitiikan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivojen määrittäminen valtioiden keskinäisellä foorumilla tukee realismin näkemystä. Merkityksellisimmillä politiikan aloilla valta on jäsenvaltioilla.

Euroopan unionin neuvosto on EU:n keskeisin päätöksentekuelin. Käytän siitä tästä

eteenpäin tutkimuksessani lyhyempää versiota neuvosto. Neuvosto edustaa jäsenvaltioita ja muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista. EU:n suhteita muuhun maailmaan käsitellään ulkosuhteiden neuvostossa (UAN). Yleisten asioiden neuvosto (YAN) vastaa muiden neuvostokokoonpanojen työn yhteensovittamisesta, Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta, institutionaalisista kysymyksistä sekä laajentumisesta. Neuvoston päätehtäviä ovat EU:n lainsäädännön hyväksyminen yhdessä Euroopan parlamentin kanssa, jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalipolitiikan yhteensovittamisesta huolehtiminen, kansainvälisten sopimuksien solmiminen EU:n ja muiden maiden tai organisaatioiden kanssa, EU:n talousarvion hyväksyminen yhdessä Euroopan parlamentin kanssa, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittämistä vastaaminen, yhteistyön koordinoiminen kaikkien EU-maiden kansallisten tuomioistuinten, poliisivoimien, tullien ja maahanmuuttoviranomaisten välillä. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi)) Realismin kannalta katsottuna neuvostolla, joka on myös valtioiden välinen toimija, on valtaa kaikissa EU:n asioissa ja sen on siten EU:n keskeisin päätöksentekaelin.

Neuvoston päätökset valmistellaan komiteoissa ja virkamiesten työryhmissä, joita on yli 200. Tärkein on viikoittain kokoontuva pysyvien edustajien komitea COREPER, jonka jäsenet ovat jäsenmaiden suurlähettiläitä Brysselissä olevissa edustustoissa. Komitea valvoo valmistelutyön lisäksi jäsenmaiden kansallista etua EU:n tasolla. ([eurooppatiedotus.fi](http://eurooppatiedotus.fi)) COREPER on viimeinen valmisteluelin ennen ministerien käsittelyä. COREPER pohjustaa päätökset mahdollisimman pitkälle ja hioo pois jäsenmaiden mahdolliset erimielisyydet. Helpoista asioista päätös valmistuu COREPERissa, ja ministerit vahvistavat sen muodollisesti. Vaikeista kysymyksistä valmistellaan ratkaisuvaihtoehdot, joiden pohjalta ministerit voivat tehdä päätöksen. (Ruonala 2008, 33.) COREPER II käsittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä asioita, talousasioita sekä poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä. COREPER I:n vastuulle kuuluu niin sanottuja sisäisiä politiikkoja, joita ovat esimerkiksi maatalous, kalastus, liikenne, ympäristö, työllisyys- ja sosiaaliasiat ja sisämarkkinalainsäädäntö. Puheenjohtajamaa johtaa neuvoston lainsäädäntötyötä ja muuta päätöksentekoa sekä etsii sovitteluratkaisuja jäsenvaltioiden välillä. Poikkeuksena ulkoasianneuvosto, jota johtaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja eli EU:n "ulkoministeri". ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi)) Realismin kannalta komiteoiden merkitys on selvä. Jokaisella jäsenvaltiolla on pysyvä edustaja, jonka tehtävä on huolehtia maansa eduista kulloinkin

käsiteltävän aiheen osalta.

Euroopan komissio on jäsenvaltioiden hallituksista riippumaton toimielin, jonka tehtävänä on ajaa koko unionin etua. Komissiolla on yksinoikeus tehdä lakialoitteita. Se esittää ehdotuksensa uudesta lainsäädännöstä Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Komissio vastaa myös unionin yhteisten politiikkojen täytäntöönpanosta ja valvoo perussopimusten noudattamista. Lisäksi se hallinnoi unionin talousarviota ja toimintaohjelmia. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi))

Komissaarit sitoutuvat toimimaan unionin etujen hyväksi. Komissaari ei saa ottaa vastaan ohjeita kansallisilta hallituksilta eikä ulkopuolisilta tahoilta. Toisaalta komissaarit ovat jäsenvaltioiden hallitusten esityksistä valittuja. Aika ajoin jäsenvaltioiden edustajat kuitenkin arvostelevat komissaareja maansa etujen hylkäämisestä. Toisinaan taas komissaarien toiminta kollegiossa heijastelee oman jäsenmaan kantoja. Jäsenmaat pyrkivät vaikuttamaan eri keinoin komissiosta annettaviin lakiesityksiin, kiellettyä on ”riippumattomuuden periaatteen” vastainen vaikuttaminen. (Ruonala 2008, 38.)

Euroopan parlamentti edustaa Euroopan unionin kansalaisia. Parlamentti päättää unionin laeista ja budjetista neuvoston kanssa. Se hyväksyy kansainväliset sopimukset ja unionin uudet jäsenmaat sekä komission jäsenet. Parlamentti myös nimittää Euroopan oikeusasiamiehen. Kunkin jäsenmaan edustajien lukumäärä määräytyy parlamentissa pääasiassa maan väkiluvun mukaan. Euroopan parlamentin edustajat eivät ole järjestäytyneet kansallisuuden mukaan, vaan he toimivat omissa poliittisissa ryhmissään ja parlamentin valiokunnissa. Valiokunnat ovat erikoistuneet tiettyyn EU:n toimialaan ja valmistelevat Strasbourgissa pidettäviä täysistuntoja. Täysistunnoissa käsitellään lainsäädäntöehdotuksia ja äänestetään niistä. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi)) Poliittisten ryhmien vahvuus on se, että yhtenäisinä ja liittoutumalla toisten ryhmien kanssa ne pystyvät muodostamaan enemmistön EU:n lakiesityksistä äänestettäessä. Toisaalta suurimmissa ryhmissä on monta sataa jäsentä, jotka tulevat hyvin erilaisista kansallisista puolueista, ja mielipiteiden kirjo vaihtelee. Epäyhtenäisyys voi pahimmillaan vaarantaa suuren poliittisen ryhmän tukeman lakiesityksen läpimenon, jos äänestyksessä jää enemmistö saavuttamatta. (Ruonala 2008, 44.)

Realismin kannalta parlamenttia tarkastellessa on syytä kiinnittää huomiota tosiasiaan, että puolueettomuusvaatimuksella varustetutkin virkamiehet komissiossa ovat toimineet omien maiden eduksi. (esim. Ruonala 2008, 38.) Miksi siis poliittiset päättäjät, jotka on valittu jäsenvaltioista ja edustavat valtionsa kansalaisia ja puolueita toimisivat omien maiden intressien vastaisesti. Toisaalta vaikka yhteispäätösmenettelyssä ratkaistavien asioiden määrä on lisääntynyt Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan, parlamentilla ei edelleenkään ole valtaa tärkeimmillä politiikan aloilla.

Unionin tuomioistuimen tehtävänä on valvoa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenmaissa. Tuomioistuin varmistaa myös, että unionin jäsenvaltiot ja toimielimet hoitavat lainmukaiset tehtävänsä. Sillä on toimivalta ratkaista riitoja, joiden asianosaisina ovat jäsenvaltiot, EU:n toimielimet, yritykset ja yksityishenkilöt. EU-tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja virkamiestuomioistuimen. Unionin tuomioistuimen tulkintavalta ulottuu jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja viranomaisten lainkäyttöön ennakkoratkaisujen muodossa. Näin tapahtuu silloin, kun ratkaistavana oleva asia liittyy unionin oikeuden tulkintaan. Unionin perussopimusten yleisluontoisuus on vaikuttanut keskeisesti EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksen korostumiseen EU-oikeudessa. Tuomioistuimen ennakkoratkaisutulkinnat ovat siten olleet merkityksellisiä eurooppaoikeuden kehityksessä. EU:n kolmas tuomioistuin, virkamiestuomioistuin ratkaisee unionin toimielinten ja sen henkilöstön väliset riita-asiat. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi))

Ylikansallisen tuomioistuimen olemassaolo ja sen päätöksien sitovuus on ongelma realismia ajatellen. Carrilaisesta näkökulmasta tämä on kuitenkin selitettävissä kohtuullisen yksinkertaisesti. Lainsäädäntöä ei voida säätää asioista, joista jäsenvaltioiden hyväksyntää ei saada. Merkittävien politiikan alojen poissulkeminen lainsäädännön alalta tai niistä sopiminen poliittisen neuvottelun ja kaupankäynnin jälkeen poistaa yhden merkittävän esteen mikä carrilaisessa realismissa mainitaan. Lainsäädäntöä ei voida kehittää vastoin valtiollisia etuja.

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaa unionin yhteisestä rahapolitiikasta ja hallinnoi



euroalueen yhteistä valuuttaa euroa. Keskuspankin päätehtäviin kuuluu huolehtia hintavakaudesta ja euron ostovoimasta valvomalla rahan määrää ja seuraamalla hintakehitystä. Se myös vahvistaa korot euroalueella. Rahaliittoon osallistuvilla mailla on edelleen omat keskuspankkinsa, mutta niiden on noudatettava Euroopan keskuspankin antamia suuntaviivoja ja ohjeita. Päätöksentekuelimiä ovat EKP:n neuvosto ja johtokunta. Euroopan keskuspankin ylin päätöksentekuelin on EKP:n neuvosto, joka päättää unionin rahapolitiikasta. Rahapolitiikalla tarkoitetaan liikkeessä olevan valuutan määrän ohjailua vaikuttamalla esimerkiksi korkoihin. Neuvoston muodostavat euroalueen 16 jäsenmaan kansallisten keskuspankkien pääjohtajat ja EKP:n johtokunta, johon kuuluvat Euroopan keskuspankin pääjohtaja ja varapääjohtaja sekä neljä muuta jäsentä. Johtokunnan tehtävänä on varmistaa, että neuvoston tekemät päätökset pannaan täytäntöön, ja jakaa tarvittavat ohjeet kansallisille keskuspankeille. Euroopan keskuspankin päätöksentekuelimiin kuuluu lisäksi yleisneuvosto, jossa ovat edustettuina sekä euroalueen 16 maata että siihen kuulumattomat 11 EU-maata. Yleisneuvosto osallistuu EKP:n neuvoo-antavaan työhön ja koordinointityöhön sekä euroalueen laajentumisen valmisteluun. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi))

EKP on myös merkityksellinen carrilaisen realismin kannalta. EKP:n päätöksentekojärjestelmä todistaa taas valtioiden välisen toiminnan merkityksen EU:ssa. Vaikka kansalliset keskuspankit ovatkin velvollisia noudattamaan EKP:n suuntaviivoja ja ohjeita, niin EKP:n päätökset tehdään neuvostossa, jossa jokaisella euromaalla on edustajana kansallisen keskuspankin pääjohtaja. Päätöksenteko korkojen ja markkinoilla olevan valuutan määrän suhteen on siten jäsenvaltioiden vahvassa kontrollissa. Carrin realismin kannalta on merkityksellistä, että EU taloudellisen yhteistyön alalla ja protektionistisena liittona ulkomarkkinoita vastaan hyötyy keskuspankkien yhteistyöstä valuuttamarkkinoilla.

Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat keskeisimmät toimielimet EU:n päätöksenteossa. Komissio valmistelee ja ehdottaa uutta lainsäädäntöä, mutta varsinainen päätöksenteko tapahtuu neuvostossa ja parlamentissa. Päätöksenteko tapahtuu pääsääntöisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa parlamentilla ja neuvostolla on tasavertainen asema lainsäätäjinä. Neuvoston työ on

julkista sen säätäessä lakeja. ([www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi)) Huomattavaa kuitenkin on, että julkisuus ei kuitenkaan ulotu päätöksenteon valmisteluun joka tapahtuu COREPERissa.

### **3.3.2. Lissabonin sopimuksen uudistukset**

Lissabonin sopimuksen oli tarkoitus olla jotain ennenkuulumatonta Euroopan kehityksessä maailmanlaajuisestikin ajateltuna. Lopputulos jäi kuitenkin melko vajaaksi sille asetettuihin odotuksiin nähden. Realismin kannalta katsottuna näin tapahtui odotetusti. Lissabonin sopimuksen alkuperäinen tarkoitus oli olla perustuslaki Euroopan unionille. Alkuperäisestä tekstistä kuitenkin poistettiin EU:n yhteiset tunnukset, kuten unionin tähtilippu ja Eurooppa-hymni. Myös termeistä perustuslaki ja perustuslakisopimus luovuttiin. Näiden katsottiin antavan EU:lle perustuslaillisen tai valtioon samaistettavan luonteen. (Ruonala 2008, 55.) Suvereniteettinsa säilyttäminen on edelleen jäsenvaltioille tärkeää. Kaikki suvereniteettia tai nationalistisia etuja tai edes mielikuvaa niistä heikentävät uudistukset otetaan vastaan varauksella eivätkä ne etene päätöksentekoon asti.

Lissabonin sopimuksella EU:n demokraattisuutta ja avoimuutta lisättiin vahvistamalla Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien asemaa, lisäämällä kansalaisten mahdollisuuksia ilmaista mielipiteensä ja selkeyttämällä tehtäväjakoja EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Käytännössä tämän tuli näkyä siinä, että EU:n kansalaisten suoraan valitsemalle Euroopan parlamentille annetaan enemmän valtaa vaikuttaa EU:n lainsäädäntöön, EU:n talousarvioon ja kansainvälisiin sopimuksiin.

Yhteispäätösmenettelyn käyttöä EU:n päätöksenteossa laajennettiin, jolloin Euroopan parlamentti sai tasavertaisemman aseman jäsenvaltioiden hallituksia edustavan neuvoston kanssa. Menettelyn piiriin tuli valtaosa EU:n lainsäädännöstä. Kansalliset parlamentit saavat Lissabonin sopimuksen myötä myös enemmän tilaisuuksia olla mukana EU:n toiminnassa erityisesti uuden valvontajärjestelmän ansiosta. Järjestelmällä on tarkoitus varmistaa, että EU:n toimia käytetään vain, jos ne tuottavat parempia tuloksia kuin kansalliset toimet. Tämän, niin kutsuttu toissijaisuusperiaatteen ja Euroopan parlamentin vahvemman aseman, oli tarkoitus parantaa demokratiaa ja lisätä EU:n toiminnan legitiimiyttä. Lissabonin sopimuksella haluttiin myös saada kansalaisten ääni paremmin

kuuluviin. Kansalaisaloitteen ansiosta EU-kansalaisilla on mahdollisuus kehottaa komissiota esittämään uusia toimintaehdotuksia edellyttäen, että aloitetta tukee vähintään miljoona kansalaista. Lissabonin sopimuksella myös pyrittiin selkeyttämään jäsenvaltioiden ja EU:n suhdetta toimivallan tarkemmalla jaolla. Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan ensimmäistä kertaa yksiselitteisesti jäsenvaltion mahdollisuus erota unionista. (Lissabonin sopimus)

Realismin kannalta uudistuksissa oli merkittävää se, että yhteispäätösmenettelyn alan laajentamisesta huolimatta parlamentti ei pääse osallistumaan kaikkeen unionin päätöksentekoon. Valtioiden kannalta tärkeimmät politiikan alueet ovat edelleen neuvoston eli valtioiden välisen yhteistyön alalla. Toinen merkittävä huomio on toissijaisuuden periaatteen soveltaminen ja parlamentin valvontajärjestelmän luominen. Kansallisten parlamenttien mahdollisuus vaikuttaa Euroopan parlamentin toimintaan näyttäytyy realismin kannalta mahdollisuutena rajoittaa Euroopan parlamentin vaikutusvaltaa yhteispäätösmenttelynkin alalla. Järjestelmällä on tarkoitus sopimuksenkin mukaan varmistaa, että EU:n toimia käytetään vain, jos ne tuottavat parempia tuloksia kuin kansalliset toimet. Käytännössä tämä antaa hallituksille, joilla pääsääntöisesti aina on kansallisten parlamenttien enemmistö takanaan, vaikuttaa vahvemmin EU:n parlamentin toimintaan. Toisaalta kansallisten etujen turvaaminen mahdollistuu jo ehdollistamalla EU:n toimien hyödyt suhteessa kansallisiin toimiin.

Kansalaisaloite näyttäytyy realismin silmissä tyhjänä kirjaimena sopimuksessa. Miljoonan kansalaisen tukeman aloitteen kokoaminen, jotta komissio tekisi siitä lakiesityksen tai toimintaehdotuksen, joka päättyisi politiikanalansa mukaisesti joko yhteispäätösmenttelyn tai neuvoston harkinnan alle ja joka vielä toteutuisi, on vähintään kyseenalainen avaus. Realistin on vaikea kuvitella, mikä liike tai aihe edes omaisi resurssit saada jonkin aloitteen taakse miljoona kansalaista. Mikäli tällainen aihe kuitenkin löytyisi, niin se varmaankin olisi poliittisesti sen verran merkittävä, että sitä käsiteltäisiin EU:n tasolla joka tapauksessa. Myös jäsenvaltion eroamisen mahdollisuus Lissabonin sopimuksessa on merkityksellinen. Eroamisen mahdollisuuden hyväksyminen todistaa todellisuuden, jossa kaikissa tapauksissa unioniin kuulumisen ei ole välttämättä kaikkien jäsenvaltioiden etujen mukaista ja avaa mahdollisuuden valtion omien etujensa suojeluun tarjoamalla mahdollisuuden erota EU:sta.

Lissabonin sopimuksen oli tarkoitus myös parantaa EU:n tehokkuutta yksinkertaistamalla työskentelymenetelmiä ja äänestysääntöjä, tehostamalla ja modernisoimalla toimielimiä 27 jäsenvaltion EU:n tarpeisiin ja parantamalla EU:n kykyä toimia tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tärkeimpänä tehokkuuden parantajana, ja liberalismin kannalta myös merkityksellisimpänä uudistuksena, neuvostossa otettiin määräenemmistöpäätökset käyttöön useammilla politiikan aloilla päätöksenteon nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. (Lissabonin sopimus) Määräenemmistöpäätökset eivät kuitenkaan edelleenkään tulleet käyttöön kaikissa asioissa, mikä edelleen oikeuttaa realistisen näkökulman. Myös valvontamekanismin luominen Euroopan parlamentin toiminnan valvomiseksi, sekä COREPERin merkitys asioiden neuvotteluareenana tekevät määräenemmistöpäätöksen käytön lisäämisen valjuna tuntuiseksi.

Lissabonin sopimuksen mukaisesti oikeuksien, arvojen, vapauden, solidaarisuuden ja turvallisuuden Eurooppaa pyritään saamaan aikaan vahvistamaan edistämällä EU:n arvoja, sisällyttämällä perusoikeuskirja EU:n primaarilainsäädäntöön, ottamalla käyttöön uusia solidaarisuutta edistäviä järjestelmiä ja parantamalla EU-kansalaisten suojelua. Lissabonin sopimuksessa esitetään ja vahvistetaan EU:n perustana olevat arvot ja tavoitteet. Nämä arvot ovat viitekehyksenä EU:n kansalaisille ja osoittavat, mitä EU:lla on tarjottavana muulle maailmalle. Sopimuksessa taataan perusoikeuskirjassa määritellyt vapaudet ja periaatteet ja tehdään sen määräyksistä oikeudellisesti sitovia. Perusoikeuskirja koskee kansalaisoikeuksia sekä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia. Lissabonin sopimuksessa säilytetään ja vahvistetaan aiemmissa perussopimuksissa määritellyt neljä vapauden alaa (tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääomien vapaa liikkuvuus) sekä EU-kansalaisten poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen vapaus. Lissabonin sopimuksen mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat yhdessä yhteisvastuun hengessä, jos jokin jäsenvaltio joutuu terrori-iskun taikka luonnonmullistuksen tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. EU:n mahdollisuuksia toimia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla lisätään, mikä parantaa sen kykyä torjua rikollisuutta ja terrorismia. Uusilla pelastuspalvelua, humanitaarista apua ja kansanterveyttä koskevilla säännöksillä pyritään tehostamaan unionin kykyä vastata Euroopan kansalaisten turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin. (Lissabonin sopimus)

Näistä uudistuksista merkityksellisiä ovat arvot, tavoitteet ja Euroopan kuvailu niiden avulla. Retoriikan kannalta on merkityksellistä millaiseksi kuvaamme itsemme suhteessa

muihin ja miten tuomme itsemme esiin muille. Nämä kuvaukset itsestä ovat niitä selviöitä, joiden varaan argumentit politiikkojen legitimoimiseksi rakennetaan. Nämä ovat myös Euroopan unionin legitimaation lähteitä. Arvojen ja tavoitteiden tulee olla siinä määrin universaaleja että yleisö, joka koostuu monien valtioiden kansalaisista, kykenee sen hyväksymään, mutta myös erityisiä niin, että eurooppalaisuus kyetään erottamaan tai tekemään erityiseksi länsimaalaisuudesta tai muista vastaavista kuvitelluista yhteisöistä. Retoriikan tulkintani kannalta nämä selviöt ovat merkityksellisimpiä legitimaation ja tulevaisuuden politiikkojen legitimaatiokamppailun kannalta, kuin todellisuutta tai toivottavaa asioiden tilaa kuvaavina määritelmänä.

Realismin kannalta yhteisvastuullisuuden lauseke on hiukan vaikea selittää. Toisaalta lauseke on muotoiltu sen verran väljäksi, ettei se vaadi mitään konkreettisia toimia ja kun joskus tähän yhteisvastuullisuuden lausekkeeseen mahdollisesti vedottaisiin, on sen vaatiman toiminnan muoto määriteltävissä valtiokohtaisesti kansallisessa poliittisessa retoriikassa. Teija Tiilikaisen tekemässä *Selvityksessä Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta* (2008) todetaan velvoitteen oikeudellisesta tulkinnasta: ”Yhteenvetona avunantolausekkeen oikeudellisesta tulkinnasta on ensinnäkin syytä todeta, että kyseessä on siis jäsenvaltioiden välinen – eikä EU:lle toimivaltaa luova – velvoite, jonka tulee katsoa luovan yhtäläisen kansainvälisoikeudellisen velvoitteen kaikille EU:n jäsenmaille. Velvoitteen täytäntöönpanoa koskevien menettelytapamääräysten puuttuessa tulee katsoa, että täytäntöönpanosta ja sen yksityiskohdista sovittaisiin jäsenmaiden kesken yksimielisesti.” (Tiilikainen 2008, 18.)

EU:n asemaa maailmanlaajuisena toimijana parannettiin Lissabonin sopimuksessa kokoamalla yhteen unionin ulkopoliittiset välineet, joita tarvitaan sekä suunniteltaessa uusia politiikkoja että päätettäessä niistä. Lissabonin sopimuksen ansiosta EU:n katsottiin pystyvän viestimään selkeästi eri puolilla maailmaa olevien kumppaneidensa kanssa. Se voi valjastaa käyttöön EU:n taloudelliset, humanitaariset, poliittiset ja diplomaattiset vahvuudet, kun se edistää EU:n etuja ja arvoja ympäri maailman ottaen samalla kuitenkin huomioon jäsenvaltioiden erityiset intressit ulkosuhteissa. EU:n uusi *ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja*, joka on myös komission varapuheenjohtaja, vahvistaa EU:n ulkoisten toimien vaikutusta, yhtenäisyyttä ja näkyvyyttä. Uusi Euroopan ulkosuhdehallinto avustaa ja tukee korkeaa edustajaa. EU:sta tuli myös oikeushenkilö,

joten se saa nykyistä enemmän neuvotteluvoimaa ja pystyy toimimaan maailmanpolitiikassa entistä tehokkaammin. Siitä tulee myös näkyvämpi kumppani EU:n ulkopuolisille maille ja kansainvälisille järjestöille. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa kehitettiin siten, että erityiset päätöksentekomenettelyt säilytettiin mutta samalla luotiin edellytykset pienempien jäsenvaltioryhmien entistä tiiviimmälle yhteistyölle. (Lissabonin sopimus)

Euroopan unionia rakennetaan tässä retorisesti suhteessa muihin. Samalla EU sidotaan selviöihin, joita sen halutaan edustavan. Euroopan merkitys eurooppalaisille ja muille pyritään tuomaan paremmin esille. Korkean edustajan voi katsoa olevan yritys luoda epäselvälle ulkosuhde-hallinnolle kasvot ja helpommin samaistuttavan kohteen. EU:n näkyvyyttä halutaan parantaa niin sisäisesti kuin ulkoisesti. Realismin kannalta tarkasteltuna uudistuksien terä tylsyy kahden huomion kautta. Ensiksi, jäsenvaltioiden erityiset intressit ulkosuhteissa tunnustetaan jo sopimuksessa. Jokaisella jäsenvaltiolla voi olla ja on erityisiä intressejä EU:n ulkopuolisilla alueilla, jotka eivät välttämättä kulje käsi kädessä muiden jäsenvaltioiden intressien kanssa. Nämä erityisintressit on myös huomioitava EU:n tasolla ja ne on myös hyväksyttävä. Toisaalta kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö ja näkyvämpi kumppanuuskin kuulostavat epätodennäköiseltä realistista. Näkyvyys ei näy kansainvälisissä järjestöissä ainakaan oman, EU:n yhteisen äänen esille tuomisena saamalla omaa edustajaa puhumaan EU:n puolesta järjestöjen jäsenenä. EU:n jäsenmailla sen sijaan on omat edustajansa esimerkiksi YK:ssa, eikä niistä haluta luopua. Kolmantena huomiona näistä uudistuksista realismin kannalta on merkittävä, että samalla luotiin edellytykset pienempien jäsenvaltioryhmien entistä tiiviimmälle yhteistyölle. Tämä osoittaa, että EU:n sisällä myönnetään, ettei kaikkien jäsenvaltioiden välillä saavuteta kaikissa asioissa riittävää yksimielisyyttä toimia yhdessä YUTP:n alalla. Samalla mahdollistetaan joidenkin jäsenvaltioiden tiiviimpi yhteistyö keskenään valtiollisten etujen ajamisen kannalta. EU saa pitää sisällään toisia yhteistyöprojekteja.

Näkökulmani kannalta olisi ollut kaikkein hedelmällisintä, mikäli olisin päässyt tutkimaan COREPERin toimintaa ja siellä tapahtuvaa asioiden käsittelyä. EU:n päätöksenteko ei ole virallisen puheen kaltaista intressien harmoniaa, vaan carrilaista valtioiden oman edun ajamista. COREPERin toiminta ja siellä tapahtuva poliittinen kamppailu ja kaupanteko olisi paras tapa osoittaa asia. Pysyvät edustajat asiantuntija-avustajineen ja heidän välinen

kamppailunsa valtioiden välisten etu-ristiriitojen sovittamiseksi todistaisi carrilaisen näkökulman oikeutuksen. Toisaalta intressien harmoniaa puolustavien on samalla tavalla vaikeaa osoittaa, ettei mainitsemaani kamppailua käytäisi. Toisaalta idealistista näkökulmaa puolustavilla on kiistaton etu puolellaan – yhteisiä päätöksiä syntyy ja lakia saadaan säädettyä.

### **3.4. Euroopan unionin siviilikriisinhallinta realismin silmin**

Siviilikriisinhallinnan päätöksenteko tapahtuu neuvostossa yksimielisyyden periaatteella. Päätöksenteko ei siis kuulu yhteispäätösmenettelyn alalle, joten parlamentilla ei ole valtaa siihen ja sen toimintaan. Siviilikriisinhallinnan voi näin ollen turvallisesti sanoa olevan hallitusten välisen politiikan, kansainvälisten suhteiden, alaa. Siviilikriisinhallinnan toimijuus EU:ssa on näin ollen neuvostolla.

Euroopan unionissa osana YUTP:n kokonaisuutta on olemassa siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM), joka käsittelee ja valmistelee kaikki siviilikriisinhallintaa koskevat asiat PSC:n käsittelyä varten. Komitea antaa siviilikriisinhallintaan liittyviä suosituksia ja lausuntoja PSC:n lisäksi COREPERille ja muille neuvoston tahoille. Neuvostossa 22.5.2000 tehdyllä perustamispäätöksellä haluttiin painottaa CIVCOMin asemaa EU:n sotilaskomitean rinnalla ja varmistaa EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus sekä siviilisotilaselementtien tasapaino myös operaatioiden valmistelussa ja kriisinhallintakykyjen kehittämisessä. (Lähdevirta 2006, 55-56.) Huomioitavaa kuitenkin on CIVCOMin asema suhteessa päätöksenteon tasoon. Todellisen päätöksenteon tason ja CIVCOMin välissä on jälleen PSC, jolla ei ole valtaa vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

CIVCOMin agendalla olevat asiat voidaan jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan. Operationaaliset kysymykset eli siviilikriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun liittyvien asiakirjojen luonnostelu tai lausunnon antaminen, sekä käynnissä olevien operaatioiden seuranta, EU:n siviilikriisinhallinnan periaatteiden, rakenteiden ja menettelytapojen kehittäminen sekä siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittäminen. Euroopan unionin sotilaskomiteaan (EUMC) kuuluvat jäsenmaiden puolustusvoimien komentajat, joita komitean kokouksissa Brysselissä edustavat pysyvät kenraali-tasoiset sotilasedustajat. Sotilaskomitea antaa PSC:lle sotilaallisissa kysymyksissä neuvoja ja suosituksia sekä

ohjeistaa neuvoston sihteeristöön kuuluvaa sotilasesikuntaa (EUMS) sotilasasioissa. Sotilaskomitean puheenjohtaja osallistuu neuvoston ja PSC:n kokouksiin silloin, kun käsitellään sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyviä asioita. EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisimpiä välineitä ovat kriisinhallintaoperaatiot. Pääosa muusta ETPP:n toiminnasta tähtää niiden edellyttämien valmiuksien luomiseen. (Lähdevirta 2006, 65.)

Kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseen tai palauttamiseen tähtäävät kriisinhallintaoperaatiot ovat ETPP:n tärkein ”tuote”. Operaatioiden valmistelua ja johtamista varten EU:ssa on luotu vakioidut menettelytavat eli niin sanottu kriisinhallintaproseduuri. Vaikka käytännössä toimitaan kunkin tilanteen vaatimusten mukaisesti, kriisinhallintaproseduuri kertoo yleisellä tasolla mitä minkin valmisteluelimen tulisi kussakin vaiheessa tehdä. (Lähdevirta 2006, 66-70.) Proseduuri etenee vahvasti tarkkailun kautta ja jokainen toiminnan tason laajentaminen vaatii poliittisen hyväksynnän.

EU on kehittänyt kriisinhallinnan siviiliosaa neljällä määritellyllä siviilitoiminnan alueella Feiran 2000: Poliisitoiminta (police), oikeusvaltion vahvistaminen (strengthening the rule of law), hallinnon vahvistaminen (strengthening civilian administration) ja siviilien suojeleminen (civil protection). Lisäksi yhtenä siviilitoiminnan alueena on määritelty monitorointi tai tarkkailu (monitoring). Nämä painopistealueet pitävät sisällään erilaisia ei-sotilaallisen toiminnan toimenpiteitä. Poliisitoiminnassa EU tähtää poliisioperaation toteuttamisen kykyyn, jossa toiminta käsittää neuvonnan, avustamisen ja paikallisten poliisivoimien kouluttamisen. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management, 2009.)

Oikeusvaltion vahvistamisen tarkoituksena on vahvistaa tai, jos tarpeellista, rakentaa uudelleen uskottavat paikalliset poliisivoimat. Tämä onnistuu vain kunnollisesti toimivan oikeudellisen ja rangaistusjärjestelmän avulla. Oikeusvaltion vahvistaminen vahvistaa myös poliisivoimia. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management, 2009.) Rule of law termin sisältö on tarkentunut siviilitoiminnan peruselementtien alkuperäisestä luomisesta. Määrittely on suppeampi, kuin mitä sen alunperin oletettiin tai mitä sen toivottiin olevan. Suomen sisäasiainministeriön siviilikriisinhallinnan koulutuksen, tutkimuksen ja arvioinnin kansallisena koordinaattorina toimiva Antti Häikiö pohtii termin sisältöä ja tarkoitusta kirjassa *Konflikteista kehitykseen*



(2005) seuraavalla tavalla. ”Rule of law -termi käännetään ja sitä käytetään vielä epäselvästi laajan oikeusvaltioperiaatteen tai suppeamman oikeushallinnon kautta. Oikeusvaltioperiaate on keskeinen kansainvälinen demokratian periaate, jota siviilikriisinhallinta ehdottomasti tukee, rakentaa ja kehittää. Sen toteutus on kuitenkin tapahtunut pääasiassa oikeushallinnon toimien ja toimijoiden – tuomarien, syyttäjien tai vankeinhoidon asiantuntijoiden – perinteisten tehtävien kautta. Jo Kosovon konfliktin jälkeinen kansainvälisen yhteisön toiminta toi integroidumman lähestymisen vaatimuksen: miten poliisi tutkii ja pidättää, syyttäjä syyttää ja tuomari tuomitsee, jos oikeusjärjestelmä ja vankeinhoitolaitos eivät toimi Kosovossa ja muissa konfliktin jälkeisissä yhteiskunnissa lain ja oikeuden kulttuuri edellyttää myös muun kuin tehokkaan oikeushallinnon toimia. Lain ja oikeuden käsitystä, kulttuuria ja käytäntöjä on kehitettävä ilman, että kyse on aina poliisin, syyttäjän, tuomarin tai vankilan toiminnasta. Tällöin on kysymys esimerkiksi siitä, miten liikennesäännöt vaikuttavat liikennekäyttäytymisessä tai miten kunnallinen järjestyssääntö vaikuttaa kuntien ja kaupunkien hallinnossa ja kansalaisten elämässä.” (Häikiö 2005, 31-32.)

Hallinnon vahvistamiseksi on luotu asiantuntijoiden ryhmä, joka kykenee toteuttamaan siviilihallinnon vahvistamistehtävän kriisinhallintatehtävissä ja joka kyetään lähettämään liikkeelle nopealla aikataululla. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management, 2009.) Tässä taas Häikiö esittää laajemman näkökulman termin määrittelemiseen kuin mihin termillä nykyään viitataan. ”Civilian administration -termin suppea tulkinta viittaa paikallishallinnon ja keskushallinnon elimiin, joiden toimintaa pyritään kehittämään ja tehostamaan yleisten julkishallinnon ja paikallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Termin laajempi tulkinta perustuu – kuten oikeusvaltioperiaatekin – demokraattisen kansalaisyhteiskunnan ja sen instituutioiden periaatteisiin ja käytäntöihin. Tällöin pelkän hallinnon lisäksi keskeisiksi toimijoiksi tulevat kansalaisjärjestöt, media ja poliittiset puolueet ja ratkaiseviksi toiminnoiksi vaalit ja vaalien kautta kehittyvä kansalaisten osallistuminen yhteiskuntansa rakentamiseen.” (Häikiö 2005, 33.)

Siviilien suojeleminen sisältää valvonta- tai koordinaatioryhmiä, jotka voidaan lähettää halutulle alueelle kellon ympäri. Lisäksi siihen kuuluu interventioryhmiä, jotka voivat sisältää 2000 henkilöä ja voidaan lähettää kriisialueelle myös nopealla aikataululla sekä muita tarvittavia erityiskeinoja, riippuen kriisin laadusta ja osallistumisen tarpeesta. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management, 2009.) Siviilien suojeleminen -termissä

Häikiön määrittely osuu parhaiten oikeaan. Termin kehitys on kulkenut siihen suuntaan mitä hän kirjoituksessaan oletti. ”Civil protection -painopistealueen ymmärtämiseksi EU:n puheenjohtaja – kuten YK:n humanitaarisia asioita koordinoiva toimistokin (OCHA) – haluaa laajentaa civil protection -käsitteen ymmärtämistä suuronnettomuus- ja katastrofilähtöisestä pelastustoimesta laajemmin siviilien suojeluun. Termin kääntämisessä suomeksi ja sen soveltamisessa hallintoomme on vielä kehittämistä. Tällä hetkellä civil protection -termi käännetään pelastustoimeksi. Sisäasiainministeriön pelastusosasto puolestaan käännetään Rescue Services -osastoksi ja pelastusopisto Emergency Services -opistoksi. Painopistealueen tulkinta vain pelastustoimen työksi ei ota riittävästi huomioon muita siviilien suojelemiseen liittyviä tehtäviä. Näitä ovat esimerkiksi pakolaisasiat, humanitaarinen apu, huolto ja logistiikka (lääke-, vesi-, ruoka-, telta- ja suojamateriaalit), infrastruktuurin ja jälleenrakennuksen järjestäminen ja jopa poliisin tai sotilaiden tekemä työ turvallisuuden takaamiseksi.” (Häikiö 2005, 33.)

Monitorointi on yksi ETPP:n tärkeimpiä alueita, joka määriteltiin neuvoston kokouksessa 2004. Monitorointikyky tarjoaa geneerisen työkalun konfliktin ehkäisyyn/ratkaisemiseen ja/tai kriisinhallintaan ja/tai rauhan rakentamiseen. Monitoroinnin tärkeä funktio osallistua ennaltaehkäisyyn ja pelotteeseen tällä hetkellä ja se myös lisää EU:n näkyvyyttä paikan päällä osoittaen EU:n sitoutumista ja osallistumista kriisiin tai alueeseen. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan välineeksi edellä mainittujen lisäksi mainitaan myös EU:n erityisedustajien toimistojen vahvistaminen, monesti osana monitorointitoimintaa. (European security and defence policy: the civilian aspects of crisis management, 2009.)

Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden siviilitoiminnan alueet, sekä käytännön toiminta ovat valtioiden toimintaa, joka kohdistuu valtioon. Tämä tulee esiin kiistattomasti tarkastellessa EU:n käytössä olevia kriisinhallintamenetelmiä sekä niiden kohteita. Siviilitoiminnan alueet on rajattu suppeasti koskemaan valtion vahvistamiseen tähtäävää viranomaistoimintaa. Suppeampi rajaaminen jättää toiminnan ulkopuolelle kansalaisjärjestöjen toiminnan kriisinhallinnan osalta. Tämä on myös sopusoinnussa realismin kanssa. Valtiot ovat tärkeimpiä (ainoita) toimijoita ja kansainväliset suhteet valtioiden toiminta-alaa. Toisaalta realismin kanssa sopusoinnussa on myös kriisinhallinnan tavoite, joka on esitetty EU:n ulkoisen turvallisuuden strategiassa. Konfliktien hoitaminen siellä missä ne tapahtuvat ehkäisee konfliktin lieveilmiöiden leviämisen Euroopan alueelle ja näin parantaa omaa turvallisuuttamme. Konfliktien

leviämisen estäminen tapahtuu vahvan valtion kautta. Häikiön esittämät laajemmat tulkintamahdollisuudet siviilitoiminnan alojen laajemmalle käsittämiseksi eivät missään tapauksessa romuta kansalaisjärjestöjen toiveita tai sitä seuraavia pyrkimyksiä päästä mukaan osaksi EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta. Artikkelin kirjoitus siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisen ja kehittämisen aikana, jolloin kansalaisjärjestöt tavoittelivat merkittävämpää osaa EU:n siviilikriisinhallinnan alalla. Lähestymistapani kannalta ajateltuna mahdollisuus käsittää siviilitoiminnan alueet laajemmin on houkuttelua yhteistyöhön. Häikiön kirjoitus ei lupaa mitään, mutta se esittää mahdollisuuden käsittää alueet laajemmin ja tällä tavoin jättää kansalaisjärjestöille toiveen osallisuudesta toimintaan. Kansalaisjärjestöjen hyöty nähdään konkreettisessa toiminnassa monitoroinnin osalta, joka auttaa EU:a saamaan laajempaa tilannekuvaa konfliktialueelta siellä jo toimivien kansalaisjärjestöjen avulla.

## 4. KANSALAIJÄRJESTÖJEN SIVIILIKRIISINHALLINTA

Tässä luvussa tarkastelen kansalaisjärjestöjen siviilikriisinhallintaa. Pyrin esittämään sen millaista toimintaa siviilikriisinhallinta on heidän käsityksensä mukaisesti. Oleellista on se miten kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat EU:n siviilikriisinhallinnan kehityksen nähneet ja miten he ovat oman asemansa osana sitä kokeneet. Tässä turvaudun jälleen Korhosen ja Sumuvuoren toimittamaan kirjaan *Konflikteista kehitykseen* (2005). Vertaan myös Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan toimintatapoja Paffenholzin kansalaisyhteiskunnan potentiaaliin tehtäviin rauhan rakentamisessa nähdäkseni löytyykö toimintatavoista yhteneväisyyksiä. Keskityn erityisesti juuri aseellisten konfliktien hallintaan, koska se on ollut myös EU:n painopiste siviilikriisinhallinnan toimintojen kehittämisessä.

### 4.1. Kansalaisjärjestöt osana konfliktin ratkaisua

Käytän kansalaisjärjestöjen mahdollisen roolin, osana EU:n siviilikriisinhallintaa, määrittelemiseksi Thania Paffenholzin tutkimusta *Civil society and peacebuilding* (2010), jossa hän on ansiokkaasti määritellyt kansalaisjärjestöjen toimintatavat konfliktialueilla rauhanrakentamisen alalla. Rauhan rakentaminen ei kuitenkaan ole kuin osa kriisinhallinnan kokonaisuutta, mutta mielestäni se on kuitenkin kaikkein tärkein osa. Lisäksi se on EU:n siviilikriisinhallinnan toimintojen kehittämisen painopiste. Rauhan rakentamisen tarkastelu on myös perusteltua, koska sen alalla on paljon ympäri maailmaa vaikuttavia kansalaisjärjestöjä.

Paffenholz esittää kansalaisyhteiskunnalle seitsemän funktiota rauhan rakentamisessa. Nämä seitsemän funktiota ovat yksi elementti Paffenholzin neljän elementin viitekehyksessä. Nämä elementit ovat: ”konteksti (context), funktio (function), arviointi (assessment) ja johtopäätökset (conclusions) (Paffenholz 2010, 66.) Paffenholzin funktioiden ohessa on syytä tarkastella myös EU:n siviilitoiminnan painopistealueita ja tarkastella sitä miten ne vastaavat toisiaan. Tarkastelu on hyödyllistä siksi, että tarkastelun avulla on mahdollista määritellä miten kansalaisyhteiskunnan toimet eroavat EU:n vastaavista. Tarkastelun avulla voi tuoda esiin sen miten EU ja kansalaisjärjestöt pyrkivät ratkaisemaan ongelmaa ja sitä, että löytyykö näiden ratkaisutapojen välillä yhtäläisyyksiä,

jotka voisivat yhteistoiminnan kautta hyödyttää molempia toimijoita.

Paffenholzin tutkimuksellisen viitekehyksen yhtenä elementtinä on tunnistaa ja analysoida seitsemää kansalaisyhteiskunnan funktiota rauhanrakentamisessa. Nämä funktiot ovat suoja (protection), tarkkailu (monitoring), tukeminen ja julkinen kommunikointi (advocacy and public communication), pienryhmä sosialisatio (in-group socialization), sosiaalinen koheesio (social cohesion), välittäminen ja helpottaminen (intermediation and facilitation), sekä huoltotoimitukset (service delivery). (Paffenholz 2010, 66.)

Ensimmäinen funktio *suoja* juontaa juurensa käsitykseen, jossa kansalaisten ja yhteisöjen suoja valtion despotismia vastaan on kansalaisyhteiskunta. Rauhan rakentamisessa suoja pitää tarjota valtion lisäksi mitä tahansa aseistautunutta ryhmittymää vastaan. Konsepti liittyy kapeaan ymmärrykseen negatiivisesta rauhasta. Tärkeimmät toimet kansalaisyhteiskunnalle suojelun funktiossa ovat ”kansainvälinen yhteistyö, vahtikoiran tehtävät, ”rauhan saarekkeiden” luominen, humanitaarinen apu ja kansalaisyhteiskunnan aloitteet inhimilliseen turvallisuuteen. Suojelun funktio on usein annettu ulkoisille NGO:ille jotka tukevat kansallista tai paikallista kansalaisyhteiskuntaa joko epäsuorasti tai suorasti.” (Paffenholz 2010, 67.)

EU:n tasolla vastaava funktio löytyy siviilien suojelun (civil protection) alaisuudesta. Paffenholzin määrittelemästä suojelusta EU:n suojele eroaa toiminnallisesti. EU:n suojeleeseen kuuluu erilaiset valvonta ja koordinaatio ryhmät, mutta myös interventioryhmät. Interventioryhmät tunnetaan paremmin nopean toiminnan joukkoina, jotka voidaan lähettää paikan päälle nopealla aikataululla ja jotka turvaavat siviilien turvallisuutta tarvittaessa sotilaallisen voimankäytön keinoin. Siinä missä kansalaisyhteiskunnan suojele-funktio on sopimuksien tekemistä, tarkkailua ja tiedottamista, EU:n on mahdollista suojele siviilejä myös voimalla.

Kansalaisyhteiskunnan toisena rauhan rakentamisfunktiona *tarkkailu* nähdään edellytyksenä suojelun ja tukemisen sekä julkisen kommunikoinnin funktioille. Tarkkailua pidetään myös avain-funktiona demokratian kehittymisen kannalta. Tarkkailu mahdollistaa myös hallituksen luotettavuuden seuraamisen. Tarkkailulla on merkitys myös aikaisen varoituksen mahdollistajana. ”Kansainväliset ja paikalliset ryhmät tarkkailevat konflikti-

tilanteita ja antavat suosituksia päätöksentekijöille ja tarjoavat tietoja ihmisoikeus ja muille tukiryhmille. Pääaktiviteetit tarkkailufunktioihin liittyen ovat varhaisen poliittisen varoituksen järjestelmät ja ihmisoikeusrikkomuksista raportoinnit. Molemmissa on nähtävissä kasvavaa yhteistyötä paikallisten ryhmien ja ulkopuolisten välillä.” (Paffenholz 2010, 67-68.)

Kansalaisyhteiskunnan tarkkailua vastaa EU:n siviilitoiminnan painopisteissä suoraan monitorointi. Monitorointi on yksi ETPP:n tärkeimpiä alueita. Monitoroinnin tärkeä funktio on osallistua ennaltaehkäisyyn ja pelotteeseen ja se myös lisää EU:n näkyvyyttä paikan päällä osoittaen EU:n sitoutumista ja osallistumista kriisiin tai alueeseen. EU:n erityisedustajien toimistojen vahvistaminen on myös monesti osana monitorointitoimintaa. Monitoroinnin alalla on myös yhteistyö kaikkein selvintä. Kansalaisjärjestöjen raportit epävakailta alueilta päätyvät myös EU:n tiedoksi.

Toisen kansalaisyhteiskunnan funktion jälkeen EU:n ja kansalaisjärjestöjen toimintatavat eroavat toisistaan varsin radikaalisti. Loput kansalaisyhteiskunnan funktiot keskittyvät laajemmin yhteiskunnalliseen eheyttämiseen ja sodan kulttuurin muuttamiseen. EU:n siviilitoiminnan alueet taas suuntautuvat valtioon ja sen vahvistamiseen. Kansalaisyhteiskunnan funktioiden ja EU:n siviilitoiminnan painopisteiden välillä on toiminnan kohteen lisäksi havaittavissa ero myös toiminnan ajallisessa ulottuvuudessa. Kun toimien sisältöä pohtii tarkemmin, huomaa sen, että EU:n toimet on suunnattu siihen tasoon, jossa vaikutusta on mahdollista saada aikaan nopeammin ja vastaavasti kansalaisyhteiskunnan toimet taas pitkän tähtäimen toimia, jotka pyrkivät muuttamaan yhteiskuntaa laajemmin.

Kolmas kansalaisyhteiskunnan funktio on Paffenholzin mukaan tukeminen ja julkinen kommunikointi. Tukemista pidetään yhtenä rauhan rakentamisen ydinalueista. Siihen viitataan useasti kommunikointina, jossa kansalaisyhteiskunta nostaa sosiaalisia ja poliittisia teemoja julkiselle agendalle. Tärkeimmät toimet tässä funktiossa ovat ”agendan asettelu paikallisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimesta, tuoda teemoja kansalliselle agendalle konfliktimaissa, kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lobbaaminen rauhanneuvotteluissa ja luoda julkista painetta. Tärkeää on myös kansainvälinen tuki tiettyihin konflikti-ongelmiin tai tiettyihin maihin jotka ovat konflikteissa.” (Paffenholz 2010, 68.) Paffenholzin mukaan voidaan erottaa kahta erityyppistä tukemista: ”1. Ei-

julkinen tukeminen. Tässä kansalaisyhteiskunnan toimijat kommunikoivat poliittisen koneiston kanssa privaalisti, tuoden aiheita neuvotteluagendalle. 2. Julkinen kommunikaatio. Tässä fokus on julkisessa tukemisessa, joka tarkoittaa että väitteet ja vaatimukset tehdään julkisesti.” (Paffenholz 2010, 69.)

EU pyrkii puolestaan korjaamaan valtion rikkinäistä koneistoa ja luomaan tätä kautta mahdollisuudet kansalaisyhteiskunnalle saada keskustelua aikaiseksi valtion kanssa, sekä luoda hallinnolle uskottavuutta parantamalla sen toimivuutta. Nämä EU:n siviilitoiminnan alueet ovat poliisitoimi sekä oikeusvaltion ja hallinnon vahvistaminen. Oikeusvaltion vahvistamisen tarkoituksena on vahvistaa tai, jos tarpeellista, rakentaa uudelleen uskottavat paikalliset poliisivoimat ja tämä onnistuu vain kunnollisesti toimivan oikeudellisen ja rangaistusjärjestelmän avulla. Hallinnon vahvistamiseksi on luotu asiantuntijoiden ryhmä, joka kykenee toteuttamaan siviilihallinnon vahvistamistehtävän kriisinhallintatehtävissä ja joka kyetään lähettämään liikkeelle nopealla aikataululla.

Neljäntenä rauhan rakentamisen funktiona on pienryhmäsosialisaatio. Sosialisaatio nähdään kansalaisyhteiskunnan avainfunktiona, jonka tehtävänä on tukea demokraattista käyttäytymistä ja ylläpitää demokraattisia arvoja ja asenteita yhteiskunnassa. Demokraattisen käyttäytymisen nähdään realisoituvan kansalaisten aktiivisen osallistumisen kautta yhdistyksissä, verkostoissa ja liikkeissä. Tämä tulee luonnollisesti osaksi kansalaisyhteiskunnan funktioita rauhan rakentamisen kontekstissa, joka tähtää rauhan kulttuurin iskostamiseen erityisesti jakaantuneissa yhteiskunnissa. Sosialisaation ja sosiaalisen koheesion välinen ero on Paffenholzin mukaan siinä, että sosialisaatio tapahtuu vain ryhmien sisällä, ei entisten vastapuolien välillä. Jokaisella kansallisella tai paikallisella ryhmällä, joka harjoittaa rauhanomaista yhteiseloä ja päätöksentekoa, on mahdollista osallistua tähän funktioon. Tätä funktiota tuetaan kuitenkin useasti myös ulkopuolisten NGO:iden toimesta. Tämä tähtää sosiaalisen pääoman hankkimiseen. Paffenholzin mukaan on olemassa kahdenlaista pienryhmäsosialisaatiota. Ensimmäisenä näistä hän mainitsee rauhan kulttuurin. Sosialisaatio demokraattisten asenteiden ja konfliktien hoitamisen rauhanomaisesti vuoksi sisältää aktiviteetteja jotka tähtäävät lisäämään rauhan kulttuuria ja rakentavaa konfliktin ratkaisua yhteiskunnassa laajalti tai yksittäisille ryhmille yhteiskunnassa tai konfliktissa. Toisena on sosialisaatio pienryhmäidentiteetin rakentamista tai vakiinnuttamista kohti. Tämä tähtää tietyn ryhmän identiteetin vahvistamiseen, enimmäkseen tukahdutettujen tai marginalisoitujen ryhmien

epäsymmetrisissä konflikteissa. Idea pienryhmäidentiteetin vahvistamisen takana on se, että valtaistetut ryhmät tulevat olemaan mukana rakentamassa siltoja entisten vastustajien välille. (Paffenholz 2010, 70.)

Viidentenä funktiona Paffenholz esittää sosiaalisen koheesion. Tämä on tärkein kansalaisyhteiskunnan funktio rauhan rakentamisen alalla ja sen nähdään varmistavan yhteisön rakentaminen. Tämä siksi, että ”hyvä” sosiaalinen pääoma tuhoutuu sodassa ja se täytyy sen vuoksi rakentaa uudelleen. Pääosin sosiaalisen koheesion tarkoituksena on rakentaa luottamus uudelleen ja estää ”sivistymättömät hyveet”. Sen tarkoitus on myös elvyttää uudelleen kansalaisten kanssakäyminen toistensa kanssa. Tässä nähdään elintärkeäksi rakentaa ”bridging ties” vastustajien välille eikä vain ”bonding ties” tiettyjen ryhmien sisälle. (Paffenholz 2010, 71.)

Paffenholz määrittelee sosiaalisen koheesion kolme tyyppiä rauhanrakentamiseen liittyen. Ensimmäisenä näistä on suhde-orientoitunut koheesio rauhaa varten. Tämä tarkoittaa konfliktiryhmien edustajien ja/tai jäsenten yhteen saattamista suhteiden luomista varten tavoitteena rauhanomainen käyttäytyminen. Toisena tyyppinä on lopputulos-orientoitunut koheesio rauhaa varten. Tämä tarkoittaa konfliktin osapuolien edustajien ja/tai jäsenten yhteensaattamista. Tarkoituksena on mennä yli suhteiden rakentamisen sekä saavuttaa suurempi lopputulos, esimerkiksi aloite rauhan rakentamiseen. Kolmantena tyyppinä esitetään lopputulos-orientoitunut koheesio kaupankäynnin tai kehitystyön merkeissä. Tässä sosiaalinen koheesio saavutetaan tuomalla yhteen konfliktissa olevia ryhmiä jonkun muun tavoitteen saavuttamiseksi kuin rauhan. Esimerkkeinä monietniset talouden kamarit ja vedenkäyttö ryhmät, jotka pitävät sisällään kaksi tai useampia konfliktiin osallisia ryhmiä. (Paffenholz 2010, 72.)

Kuudes kansalaisyhteiskunnan välittämiskäsite demokratia -diskurssissa valaisee kansalaisyhteiskunnan roolia välittäjänä kansalaisten ja valtion välillä. ”Rauhan rakentamisen kontekstissa, välittäminen voi olla tärkeä funktio joka sijoittuu myös ryhmien välille ja yhteiskunnan tasojen välille. Pääaktiviteetit tässä funktiossa ovat välittämisalotteet aseistettujen ryhmien välillä, aseistettujen ryhmien ja yhteisöjen välillä ja aseistettujen ryhmien, yhteisöjen ja kehitys edustajien välillä.” (Paffenholz 2010, 73.)

Seitsemäntenä funktiona Paffenholz esittää huoltotoimitukset. Tarkoitus



huoltotoimituksilla on auttaa konfliktista kärsiviä. Huoltotoimitusten merkityksestä rauhanrakentamisen funktiona ollaan kuitenkin montaa mieltä. Suhtautumistavoista mainitaan kolme erilaista esimerkkiä. Ensimmäisessä esimerkissä se nähdään kokonaan erillisenä kansalaisyhteiskunnan tehtävänä. Tämä siksi, että avun toimittaminen säästää ihmishenkiä ja luo edellytyksiä kansalaisyhteiskunnan säilymiselle. Toisena esimerkkinä esitetään näkökulma, jossa huoltotoimitukset ovat taloudellisen, sosiaalisen ja humanitaarisen päämäärän tavoittelua. Tästä johtuen on esitetty, ettei huoltotoimituksia tulisi edes pitää kansalaisyhteiskunnan tehtävinä. Kolmantena esimerkkinä esitetään, että avun jakaminen on kansalaisyhteiskunnan rauhan rakentamiselle tärkeää vain, jos lahjoittajat ja toimijat ovat tietoisia tästä roolista ja yrittävät etsiä mahdollisuuksia rauhan rakentamiselle sen kautta. (Paffenholz 2010, 74.)

Tarkastellessa kansalaisyhteiskunnan funktioita ja EU:n siviilitoiminnan painopistealueita on helppo havaita erot, jotka erottavat nämä kaksi toimijaa toisistaan jo toiminnan lähtökohdista lähtien. Kansalaisyhteiskunnan rauhanrakentaminen perustuu idealistiseen käsitykseen maailmasta. Usko sopimusten velvoittavuuteen, muun muassa suojelun funktion alla tai yleensäkin sopimisen mahdollisuuteen, on carrilaisesti idealistista politiikkaa. Ihmisoikeuksien korostaminen ja usko valvonnan ja sen avulla havaittujen epäkohtien julkituomisen voimaan, julkisuuden paineen kautta, on kansalaisjärjestöjen toiminnan taustaolettamuksia, joiden varaan toimintaa rakennetaan. Kansalaisyhteiskunnan funktiot rauhankulttuurin rakentamiseksi, luomalla konfliktin osapuolten välille sidoksia ja keskustelun kulttuuria, menevät myös syvemmälle yhteiskunnalliseen toimintaan kuin mitä realismi näkee merkitykselliseksi. Kansalaisyhteiskunnan funktiot myös olettavat valtioiden olevan toimivia tai ainakin idealismin mukaisia, koska ne näkevät keskusteluyhteyden luomisen valtion kanssa merkitykselliseksi rauhan rakentamisen kannalta.

EU lähestyy asiaa enemmän realismin hengessä. Siinä missä kansalaisyhteiskunnan toimijat perustelevat toimintansa ihmisoikeuksilla ja idealismin mukaisesti, EU näkee konfliktiin puuttumisen syyt oman turvallisuutensa kautta. Vaikka perusteluissa puhutaankin ihmisoikeuksien ja rauhan puolesta, niin ulkopolitiikan strategiassa toiminnan syiksi esitetään EU:n sisäinen turvallisuus, jota epävakaudet kauempanakin voivat uhata. EU:n toimet suuntautuvat heikkoon valtioon, joka on syy epävakauteen. Oikeusjärjestelmän ja hallinnon vahvistaminen ovat tapoja vahvistaa valtiota, jotta se

kykenisi itse hoitamaan asiansa. Uskottava ja vahva valtio ei aiheuta ongelmia, vaan rauhoittaa ne. EU ei suoraan kiellä sopimuksien noudattamisen mahdollisuutta, mutta sillä on käytössään myös voimakeinoja varmistaakseen sopimuksien noudattaminen. Mutta vain jos jäsenvaltiot pääsevät yksimielisyyteen suojelun aloittamisesta.

Toimintojen suuntautumisesta ja lähtökohtaisesta erilaisuudesta huolimatta kansalaisyhteiskunnan funktioista ja EU:n siviilitoiminnan painopisteistä löytyy yhteneväisyys. Tämä yhteneväisyys on monitoroinnin alalla. EU:lla ja kansalaisjärjestöillä on mahdollista tehdä yhteistyötä konfliktien rauhoittamisen alalla.

## **4.2. Kansalaisyhteiskunnan edustajien näkemyksiä Euroopan unionin siviilikriisinhallinnasta ja omasta kompetenssistaan sen osana**

*Konflikteista kehitykseen – johdatus Euroopan unionin siviilikriisinhallintaan* on Suomen sadankomitealiiton ja kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkoston kustantama kirja Euroopan unionin siviilikriisinhallinnasta. Kirja on asiapitoinen selvitys siitä miten siviilikriisinhallintaa on EU:ssa kehitetty ja mitä siviilikriisinhallinta on ja millaisia toimijoita ja toimia se pitää sisällään. Kirjassa tuodaan esiin myös kansalaisjärjestöjen näkemys siitä millaisena he näkevät EU:n siviilikriisinhallinnan ja kansalaisjärjestöjen suhteen sekä miten he haluaisivat sitä kehittää. Kirja on tutkimukseni kannalta erityisen merkityksellinen juuri sen esiintuomien kansalaisjärjestöjen näkökulmien vuoksi. Seuraavaksi tarkastelen myös kirjassa esitettyjä näkemyksiä kansalaisjärjestöjen roolista ja potentiaalisesta kontribuutiosta EU:n siviilikriisinhallinnan hyväksi ja vertaan sitä siihen miten EU näkee heidän roolinsa osana omaa siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta.

KATU:n (kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto) pääsihteeri Anne Palm on kirjoittanut omassa osuudessaan *Konflikteista kehitykseen* (2005) kirjassa erinomaisesti ja kattavasti siitä millaisena siviilikriisinhallinta nähdään kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Tukeudun kansalaisyhteiskunnan näkemystä tarkastellessani vahvasti tähän hänen kirjoitukseensa.

Palmin mukaan siviilikriisinhallinnan tulee olla kriisinhallintavalikoimissa aina ensisijainen. Sotilaallisen kriisinhallinnan tulee siis olla alisteinen siviilitoiminnoille

yhtäältä luomalla edellytykset siviilien harjoittamalle kriisinhallinnalle ja toisaalta toimimalla viimeisenä mahdollisuutena vakavan väkivaltaisen konfliktin ehkäisemiseen, jos siviilitoimin ei ole päästy toivottavaan tulokseen. (Palm 2005, 154.) Keskeisimpänä kansalaisjärjestöjen toiminnan muotona ennen kriisiä esitetään olevan kehitysyhteistyö ja kaikissa sen muodoissa. Paikallisen kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi ja rakenteiden vahvistamiselle annettu tuki nähdään erityisen tärkeäksi. (Palm 2005, 156.) Toisena merkittävänä kokonaisuutena esitetään useiden kansalaisjärjestöjen antama koulutus. Kansalaisjärjestöillä on myös mahdollista parantaa konfliktin osapuolien välistä tiedon välitystä ja niiden suhteita. Tämä onnistuu mahdollistamalla vuorovaikutus yli rajojen epävirallisten tapaamisten, dialogin, yhteisten projektien ja kansalaisdiplomatian avulla. Järjestöt pyrkivät myös estämään väkivaltaisuuksien synnyn tai leviämisen rohkaisemalla ja tukemalla neuvotteluja vihamielisten osapuolten välillä. Järjestöt ovat myösideoineet erilaisia foorumeita rauhanomaisten ratkaisujen etsimiseen. (Palm 2005, 156.) Tärkeäksi kokonaisuudeksi nähdään myös tutkimustoiminta. Tutkimustoimintaa harjoittavat kansalaisjärjestöt ja tutkimuslaitokset ja se on merkittävää koska parhaimmillaan se tarjoaa tieteellisin tutkimusmenetelmin koeteltua ja kriittisesti arvioitua tietoa toiminnan suunnittelun pohjaksi. (Palm 2005, 156-157.)

Kansalaisjärjestöjen toiminta kriisialueilla aseellisen konfliktin aikana on lähes mahdotonta. Kansalaisjärjestöt pystyvät kuitenkin toimimaan myös kriisin akuuteimmassakin vaiheessa. Eräät suuremmat ja voimavaroiltaan merkittävimmät kansalaisjärjestöt pystyvät tarjoamaan katastrofiapua ja pakolaisapua myös kriisin akuutissa vaiheessa. (Palm 2005, 157.) Näiden toimintojen ohella ihmisoikeusmonitorointi on merkittävää toimintaa. Tämä siksi, että kriisialueilla siviiliväestön ihmisoikeustilanne on usein vakavasti uhattuna. Monet järjestöistä ovat myös olleet kriisialueella jo pitkään ja niiden on siksi helppo seurata tilanteen muuttumista. Poliittinen painostus on yksi ihmisoikeusmonitoroinnin ulottuvuus. Sillä pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin kriisialueilla olevien siviilien ihmisoikeuksien kunnioittamisen puolesta. (Palm 2005, 157.)

Akuutin kriisin laannuttua kansalaisjärjestöjen työ jatkuu erilaisissa jälleenrakennushankkeissa. Jälleenrakennushankkeisiin liittyy läheisesti demobilisointihankkeet, joilla entisiä taistelijoita pyritään integroimaan takaisin yhteiskuntaan järjestämällä heille edellytyksiä siviilielämän rakentamiselle. Demobilisoinnissa erilaiset työllistämisen- ja yhteiskuntaan ”palauttamisen” -hankkeet ovat

hyvin tärkeitä. Varsinkin pitkäaikaisissa konflikteissa taistelijoiden ainoa ammattitaito on sodankäynti ja sotilasympäristö ainoa ”perhe”, jota heillä on jäljellä. (Palm 2005, 158.)

Palm kirjoittaa: ”Kaikkia toimijoita – niin valtiollisia, kansainvälisiä järjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa ja paikallisia järjestöjä – tarvitaan hoitamaan niille parhaiten kuuluvia tehtäviä. Jotta siviilikriisinhallinta ja rauhanrakentaminen onnistuisivat mahdollisimman hyvin, tarvitaan ennen kaikkea eri toimijoiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä. Kansalaisjärjestöjen edustajilla on annettavanaan paljon kokemusta, pitkäaikaisia suhteita paikalliseen väestöön ja oman alan ammattitaitoa, jota menestyksellisessä siviilikriisinhallinnassa tarvitaan myös jatkossa.” (Palm 2005, 159-160.) ”Kansainvälisten järjestöjen – YK ja EU etupäässä – ja hallitusten tulisi kehittää siviilikriisinhallintajärjestelmiä, joiden suunnittelussa ja toimeenpanossa kansalaisyhteiskunta on aktiivisesti mukana antamassa oman arvokkaan panoksensa konfliktien ehkäisemiseen, kriisien hallintaan ja kestävän rauhan rakentamiseen.” (Palm 2005, 160.)

Crisis Management Initiativen konfliktien ennaltaehkäisy- ja kriisinhallintaohjelman johtaja Kristiina Rinkineva kirjoittaa omassa osuudessaan EU:n siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden haasteista. Ei- valtiollisen toimijan edustajana hänen kirjoituksestaan on luettavissa kansalaisjärjestöjen näkökulmasta toive EU:n siviilikriisinhallinnan suunnasta. Hänen mukaansa EU:lla ei ollut systemaattista konsultaatiomekanismia kansalaisjärjestöjen sekä neuvoston sihteeristön ja komission välillä. EU:n pitäisikin sen vuoksi hyödyntää paremmin kansalaisjärjestöillä olevaa tietoa kriisialueilta. Yleensä kansalaisjärjestöt ovat olleet kriisialueilla jo paljon ennen konfliktin puhkeamista. Tämän vuoksi niillä on arvokasta tietoa hyödynnettäväksi konfliktien ennakoimisessa, varhaisen varoituksen saamiseksi tai operaatioiden suunnitteluun. (Rinkineva 2005, 177.)

Rinkineva esittää vetoimuksen kansalaisjärjestöjen voimavarojen ja osaamisen hyödyntämisestä läpi koko mahdollisten operaatioiden lähtien liikkeelle tarvekartoituksesta ja suunnittelusta operaatioiden arviointiin ja asiantuntijoiden koulutukseen. Demokratian sekä oikeusjärjestyksen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat välttämättömiä pysyvän kehityksen ja muutoksen saavuttamiseksi konfliktin läpikäyneissä maissa. Kansalaisjärjestöjen työ kriisialueiden kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi ja demokraattisen järjestelmän omaksumisen edistämiseksi on merkittävää. Tämän työn

esitetään täydentävän EU:n siviilikriisinhallintaa, joka keskittyy enemmän yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden toiminnan jälleenrakentamiseen ja kehittämiseen. (Rinkineva 2005, 177.) Kirjoituksessa tuodaan myös esille EU:n maininnat yhteistyöstä kansalaisjärjestöjen kanssa tavallaan alleviivaamaan kansalaisjärjestöjen toiveiden merkitystä kokonaisuuden kannalta.

Artikkelissa esitetään myös mahdollisia toimintatapoja EU:n ja kansalaisjärjestöjen vuoropuhelun vakiinnuttamiseksi. Tämä tapahtuu luettelemalla mahdolliset yhteydenpitoon soveltuvat kanavat kansalaisjärjestöjen ja EU:n välillä. Kansalaisjärjestöjen mukanaolo osana EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta varmistaisi kokonaisvaltaisemman lähestymistavan konflikteihin ja lisäisi sitä kautta toiminnan vaikuttavuutta. (Rinkineva 2005, 177-178.)

*Konflikteista kehitykseen* (2005) kirjassa esitetty näkemys siviilikriisinhallinnan toiminnasta ja kansalaisjärjestöjen roolista siinä poikkeaa jälleen vahvasti EU:n siviilikriisinhallinnan todellisuudesta. Kansalaisjärjestöt näkevät toiminnan paljon laajemmin yhteiskuntaa eheyttävänä, kuin mitä EU:n toiminta todellisuudessa on. Tämä johtuu edelleen mielestäni kahdesta tärkeästä näkökulmaerosta. Kansalaisjärjestöt lähestyvät ongelmaa idealismin hengessä ja pyrkivät toiminnallaan eheyttämään yhteiskuntaa sopimusten, valvonnan, ohjaamisen ja inhimillisen turvallisuuden parantamisen kautta pitkällä aikavälillä ja ruohonjuuritasolta lähtien. EU haluaa realismin hengessä vahvan valtion ja toimivat instituutiot nopeasti.

Kirjassa esitetty kansalaisjärjestöjen rooli on helppo lukea myös eräänlaiseksi vetoomukseksi EU:n kriisinhallintatoiminnan kehityksen suunnasta, sekä kansalaisjärjestöjen mukaan ottamiseksi. Toiminnan halutaan tapahtuvan siviilivoimavaroin, jossa sotilaallinen toiminta on aina alisteista siviilitoiminnalle. EU:n toiminta on suunniteltu molempien tapojen yhteistyönä, jossa konfliktin laatu ratkaisee sen, kumpaa toimintatapaa painotetaan konfliktia ratkaistessa. Kirjan mukaankin EU:n siviilikriisinhallinnan toiminnassa on olemassa yksi este. ”Byrokraattisen hitaaksi mielletty kriisinhallintakoneisto on kuitenkin viime kädessä riippuvainen kulloinkin vallitsevasta poliittisesta tahtotilasta kaikkien jäsenmaiden kesken.” (Korhonen ym. 2005, 117.) Näin kirjassa myönnetään myös suoraan realismin perinteistä ammentavan näkökulman oikeutus

unionia tarkastellessa. Siviilikriisinhallinnassa kyse on kansainvälisten suhteiden alasta.

## **5. SIVIILIKRIISINHALLINTA JA LEGITIMOINNIN MENETELMÄT EUROOPAN UNIONIN YHTEISTÄ ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikkaa KOSKEVISSA ASIAKIRJOISSA**

Tutkimukseni kannalta on oleellista se miten siviilikriisinhallinnan toiminta on määritelty EU:n kriisinhallinnassa. Millaisia toiminnan osa-alueita EU näkee tarvittavan kriisinhallinnan ja erityisesti siviilikriisinhallinnan osana. Lisäksi oleellista kansalaisjärjestöjen toimijuuden kannalta on se millaisena EU näkee niiden roolin osana omaa siviilikriisinhallinnan toimintaansa. Tarkastelen kysymystä virallisten asiakirjojen avulla ja pyrin löytämään niistä vastauksen siihen millaisina kumppaneina kansalaisjärjestöt nähdään EU:ssa.

### **5.1. Aineisto ja teemat**

Aineistoksi olen valinnut Euroopan unionin virallisia asiakirjoja siviilikriisinhallinnan kyvyn kehittämisen varrelta. Aineisto rajoittuu käytännön vaatimuksesta virallisiin asiakirjoihin. Varsinaiseen päätöksentekoon vaikuttavaan politikointiin ei pääse käsiksi. Valitsemani aineisto kuitenkin kertoo virallista tarinaa siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisen historiasta. Valitsemani asiakirjat eroavat toisistaan jonkin verran ja niitä ovat tuottaneet niin komissio kuin neuvostokin. Asiakirjat kertovat mitä missäkin vaiheessa siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisessa on tapahtunut. Niissä myös kerrotaan tapahtuneesta kehityksestä tietyllä tavalla. Kutsun tätä menestystarinapuhetta legitimointipuheeksi. Tarkoitukseni on analysoida tätä legitimointipuhetta teoreettisilla työkaluillani. Asiakirjat ovat siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehityksen seurantaan raportoivia asiakirjoja ja tiedotteita sekä kehityksen suuntaa määrittäviä asiakirjoja. Lisäksi olen valinnut tarkasteltavaksi Euroopan unionin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden strategiset asiakirjat. Tutkimuskohteeni kannalta nämä ovat oleellisia, koska niissä määritellään vahvasti sitä, millaisia EU:n kansalaisten katsotaan olevan kertomalla se mitä edustamme ja puolustamme. Lisäksi niissä määritellään se mitä ”toiset” EU:n ulkopuoliset maat tai potentiaaliset uhkat EU:n alueelle ovat. Kaikki mainitsemani aineistot kuvaavat ja määrittävät EU:n siviilikriisinhallintaa kertomalla tarinaa siitä mitä siviilikriisinhallinta on. Kaikki käyttämäni asiakirjat ovat julkisia ja ovat, yhtä lukuun ottamatta, luettavissa

internetistä.

Onnistuin saamaan käsiini myös kertomuksen yhdestä *Civilian headline goal 2008* – workshopista. Tämä asiakirja on erityisen merkityksellinen aiheeni kannalta, koska siinä käsiteltiin muun muassa yhteistyömahdollisuuksia EU:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Näiden toimijoiden mukana olivat myös ei-valtiolliset toimijat ja he saivat myös esittää omia näkemyksiään omasta kompetenssistaan osallisena EU:n siviilikriisinhallinnan toimintaa. Tämä asiakirja ei ole löydettävissä internetistä, mutta sen saa käsiinsä Eurooppatiedotuksen toimipisteistä pyydettäessä.

Viitassani artikkeleihin käytän artikkeleiden kohdalla lyhenteitä. Lyhenteet on selitetty lähdeluetteloni kohdassa aineisto ja esitetty ennen aineiston virallista nimeä. Päädyin tähän ratkaisuun helpottaakseni lukijan työtä ja pitääkseni viittausten pituuden järkevällä tasolla.

Tärkein teoreettinen lähtökohtani on carrilainen realismi. Pyrin tulkitsemaan aineistoa niin kuin se carrilaisen realismin kannalta näyttäytyy, tuoden samalla hänen realismiaan nykyaikaan. Tutkimusotteeni on laadullinen. Olen valinnut aineistokseni EU:n ulkopoliittikan todellisuutta määrittäviä ja kuvaavia virallisia asiakirjoja, joita luen realismin näkökulmasta.

Apunani on Carrin lisäksi hänen realisminsa kanssa yhteensopivat retoriikkaan perehtyneet Jacksonin ja Kuusiston teoriat. Näiden kahden toimijan merkitystä tärkeänä pitävän teorian avulla pyrin täydentämään carrilaista realismia ja tuomaan lisäarvoa aineiston tulkintaan. Nämä teoriat eivät siis ole erillisiä realismista, vaan ne ovat osa realismia ja täydentävät realismin teoriaa. Teorioiden johtopäätökset tosin näyttäytyvät carrilaiseen realismiin yhdistettynä erilaisina kuin tutkijat ovat ne esittäneet. Carrin realismin kannalta toimijan ja intention merkitys on määräävin niin toiminnan alkuun saattamisessa, sitä muotoillessa kuin lopputuloksessa. Toimijoiden merkitys on kiistaton kaikessa. Toimijalla on kyky muokata diskursseja uudelleen. Näkökulmani on kriittinen ja tarkoitukseni on osoittaa, että virallisten asiakirjojen perusteella on mahdollista ja jopa perusteltua esittää virallisesta tai esitetystä totuudesta poikkeava tulkinta.

Lähestyn aineistoa kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmillä. Tarkoitukseni on nostaa aineistosta esille tutkimusongelmaa valaisevia teemoja. (Eskola ym. 1998, 175.) Jaan



aineiston teemoihin tarkasteluni näkökulmien mukaisesti. Ensin jaan aineiston kahteen teemaan sen perusteella, mitä asioita etsin niistä ja teoreettisen lähestymistapani mukaisesti. Nämä teemat ovat legitimaatio ja toimijat. Nämä kaksi teemaa ja niiden tarkastelu ovat tutkimukseni kannalta merkityksellisimmät. Legitimaation teeman alla tarkastelen sitä, miten toimintaa legitimoidaan retorisesti. Tässä käytän hyväkseni Kuusiston retoriikan tutkimusta sekä Jacksonin teoriaa. Legitimaatio teeman jaan vielä kahteen pienempään osa-alueeseen aineiston käsittelyn helpottamiseksi, sekä tutkimuksen selkeyttämiseksi. Nämä ala-teemat ovat me ja muut, sekä velvoitteen luominen. Teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, joka tutkimustekstissä näkyy niiden lomittumisena toisiinsa. (Eskola ym. 1998, 176.) Tekemäni jako on käytännöllisesti järkevää, koska nämä kaksi keskenään toimivaa, mutta toisistaan, ainakin teoreettisesti, eroteltavissa olevaa pääteemaa vaikuttavat oleellisesti legitimoinnin onnistumiseen. Lisäksi Eskolan ja Suorannan esittämä vaatimus teorian ja empirian lomittumisesta toteutuu tekemässäni jaossa.

Teeman me ja muut alla tarkastelen sitä millaiseksi Euroopan unionin jäsenyys rakennetaan. Millaisia ovat ne kuvitellun eurooppalaisen yhteisön jäsenet, joille asiakirjat ovat suunnattuja. Muut on myös tärkeä, koska kuva meistä rakennetaan aina suhteessa muihin. Muut sisältävät ne joihin me teema on rinnastettavissa ja myös ne jotka ovat meidän vastakohtia. Teema velvoitteen luominen tarkastelee syvemmin sitä miten meidän tällaisuus ja/tai toisten tuollaisuus saadaan edellyttämään meiltä jonkinlaista toimintaa. Tämä ulottuvuus löytyy sekä Kuusiston retoriikassa politiikan perusteluna kuin myös Jacksonin selviöissä. Miten se että me olemme tällaisia vaatii meiltä tietynlaista toimintaa – tietynlaista politiikkaa. Molempien alateemojen yhdistäminen kertoo sen, miten politiikka retorisesti legitimoidaan.

Toimijat teeman alla etsin vastaukset kysymykseen toimijoiden roolista Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan valmiuden kehittämisestä kertovissa asiakirjoissa. Jaan myös tämän teeman kahteen osa-alueeseen. Tarkastelen ensimmäisen teeman alla kansalaisjärjestöjen roolia osana EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta valitsemassani aineistossa. Toisena teemanani ovat valtiot ja tämän teeman alla tarkastelen sitä millaisina valtioiden toimijuutta EU:n siviilikriisinhallinnassa nähdään. Valtioina keskityn erityisesti EU:n jäsenvaltioiden rooliin, mutta tarkastelen myös lyhyesti EU:n ulkopuolisten valtioiden roolia osana EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta nähdäkseni tehdäänkö ei-

valtiollisten toimijoiden ja EU:n ulkopuolisten valtioiden välille eroa EU:n kanssa tehtävän yhteistyön osalta. Mahdollinen ero yhteistyössä kertoo näkemykseni mukaan EU:n toimijoita eriarvoistavasta suhtautumisesta. Käyn läpi kansalaisjärjestöjen ja valtioiden roolit läpi erikseen ja lopuksi vertaan niitä toisiinsa nähdäkseni miten kaavaillut roolit siviilikriisinhallinnan toiminnassa eroavat toisistaan.

Eri teemat toistuvat useasti päällekkäin samoissa asiakirjoissa. Pyrin teemoittelun avulla myös selkeyttämään esitystäni ja välttämään samojen asioiden toistamista tarkasteluni yhteydessä. Täydellisesti tässä onnistuminen on kuitenkin mahdotonta, johtuen juuri mainitsemastani päällekkäisyydestä. Kokoan kunkin teeman alkuun tärkeimmän yhdistävän tekijän ja sen jälkeen tarkastelen tarkemmin näkökulmaani tukevia havaintoja asiakirja kerrallaan.

## **5.2. Legitimaatio**

Oletukseni mukaan legitimaatio poliittisille toimille rakennetaan retoriikan keinoin. Legitimoinnissa ei kuitenkaan ole kyse retoriikan ideaalin mukaisesta keskustelusta. Reettori perustelee poliittisen toimintansa retoriikan keinoin, antautumatta keskusteluun yleisönsä kanssa. Asiakirjojen tyyli on kuitenkin retoriikan perinteen mukaista. Niissä kerrotaan tarinaa meistä, yhteisestä historiastamme, saavutuksistamme, muista ja tarinan kaari jatkuu siten, että se edellyttää meiltä toimintaa. Legitimaatio rakennetaan myös selviöiden avulla ja selviöiden varaan. Me olemme eurooppalaisia, joten meiltä edellytetään tietynkaltaista toimintaa. Tietynkaltainen toiminta juontaa juurensa niihin selviöihin, joiden varaan eurooppalaisuus on rakennettu. Legitimaatio teeman alla käsittelen sitä miten eurooppalaisuus ja eurooppalainen tarina rakennetaan meidän erityisyydestä suhteessa muihin ja meidän erityisyyden luomista vaatimuksista toimia tietyllä tavalla.

### **5.2.1. Me ja muut**

Alateeman me ja muut alla tarkastelen sitä miten aineistossa rakennetaan käsitystä meistä ja muista. En tarkastele asiaa identiteetin rakentamisen kannalta, vaan selviöiden ja retoriikan kannalta. Millaisiksi meidät kuvataan. Millaisille selviöille tarinaa meistä tai

muista rakennetaan. Nämä selviöt, tai niin kuin retoriikassa taustaolettamukset, ovat merkityksellisiä politiikan ja toiminnan legitimoimisen kannalta. Se mitä me olemme edellyttää tietynlaista toimintaa, mutta tätä tarkastelen lähemmin vasta seuraavan alateeman alla.

Jako meihin ja muihin löytyy melkein jokaisesta asiakirjasta. Yhdeksässä asiakirjassa tämä jako on kuitenkin selvimmin havaittavissa. Jako tapahtuu pääsääntöisesti seuraavanlaisen kaavan mukaisesti. Ensinnäkin rakennetaan tarinaa meistä. Tämä tarina kertoo Euroopasta, sen erityisyydestä ja asemasta maailmassa. (mm. ISS 2010, Esa 2009, Dos 2008, Rot 2008, CCI 2006, AsE 2003, Cft 2001.) Tarina on historiallisesti poikkeuksellinen ja sitä kerrottaessa tuodaan esiin, mille ominaisuuksille tämä erityisyys rakentuu. Toisin sanoen siinä luetellaan eurooppalaisuuden ominaisuudet. Tässä tarinassa painotetaan myös näiden ominaisuuksien tuottamaa eurooppalaista erityisasemaa maailmanlaajuisesti. Toiseksi kertomus meistä yhdistetään kertomukseen muista. Tarinan lukijalle annetaan suoraan kohteet joihin samaistua. Kerrotaan muista, jotka jakavat samat periaatteet meidän kanssamme, mutta joista erityisyytemme kuitenkin meidät erottaa. (mm. Rot 2008, Apf 2004, AsE 2003, Cft 2001.) Nämä muut ovat kansainvälisiä järjestöjä ja EU:n kanssa yhteistyötä tekeviä valtioita. Kolmantena meidän tarinamme erotetaan muista. Tässä osassa kerrotaan tarinaa siitä mikä on vastakohta Euroopalle ja eurooppalaisuudelle. (mm. ISS 2010, Rot 2008, CCI 2006, AsE 2003, Cft 2001.) Tämä tarina muista kertoo epäoikeudenmukaisuudesta ja potentiaalisesta uhkasta. Siinä määritellään vastavoima Euroopalle.

Euroopan ja eurooppalaisuuden tunnusmerkit on helposti löydettävissä aineistosta. Eurooppalaisuuden tunnusmerkit sidotaan yhdentymisen historiasta kertovaan tarinaan. Euroopan yhdentyminen kuvataan menestykselliseksi rauhanprosessiksi. (mm. Cft 2001, AsE 2003, Rot 2008, ISS 2010.) Tämä rauhanprosessi on seurausta jakamistamme arvoista ja edustamastamme yhteiskuntajärjestyksestä. Rauhanprosessi on myös jotain mihin olemme aina pyrkineet. Tätä rauhaa kuitenkin uhataan, mutta meillä on kokemusta historiamme ansiosta vastata siihen. Uhkat ja haasteet ovat voitettavissa: "Eurooppa pystyy ottamaan nämä uudet haasteet vastaan, niin kuin olemme tehneet ennenkin." Meillä on tämän tarinan mukaan myös yhteinen historia, yhdessä toimien, vastata näihin uhkiin ja haasteisiin. (Rot 2008) Eurooppa on tarinan mukaan yhtenäinen. Tätä tarinaa vahvistetaan

ehdotuksessa sisäisen turvallisuuden strategiaksi. Asiakirjan johdannossa aloitetaan jälleen tarinan kerronnalla, mitä olemme ja mitä olemme saavuttaneet tähän mennessä. “Euroopan unioni, sen toimielimet ja jäsenvaltiot ovat jo 50 vuoden ajan edistäneet ja luoneet vapautta ja turvallisuutta.” (Rot 2008.) Euroopalla on myös konkreettisia esimerkkejä yhtenäisyydestä ja erityisyydestä. Euroopan ainutlaatuisuutta korostetaan niiden toiminnan välineiden kautta, joita EU:n toiminnassa on luotu. YUTP ja sen välineet ovat se mikä tekee EU:sta erityisen muiden joukossa. Välineet ovat erityisiä myös luonteensa vuoksi: ”Olemme työskennelleet ihmisten turvallisuuden lisäämiseksi vähentämällä köyhyyttä ja epätasa-arvoa, edistämällä hyvää hallintotapaa ja ihmisoikeuksia, auttamalla kehitystä ja puuttamalla konfliktien ja turvattomuuden perussyihin. EU antaa edelleen eniten apua tuen tarpeessa oleville maille. “ (Rot 2008.)

Komission mietintö konfliktinehkäisystä esittää, että kapitalistinen järjestelmä parantaa ihmisten elämänlaatua ja taloudellisella yhteistyöllä on mahdollista vakauttaa epävakaita alueita. Demokratia, hallinnon toimivuus ja avoimuus esitetään vakaan valtion tukipilareina. Komissio listaa tärkeimmät ominaisuudet, joita toimiva ja tasapainoinen yhteiskunta tarvitsee luettelemalla ominaisuudet, joita se katsoo EU:n omaavan ja asettaa ne näin myös ehdoksi mille tahansa vakaalle yhteiskunnalle. (Cft2001) Samaa tarinaa jatkaa turvallisuusstrategian tarkastelu. Se alkaa myös tarinalla Euroopasta. “EU on vakauden linnake. Laajentumisen myötä demokratia ja vauraus on levinnyt koko maanosaan. ” (Rot 2008.) Eurooppa takaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen, oikeusvaltion ja solidaarisuuden. “Euroopan on vahvistettava turvallisuusmallia, joka perustuu unionin periaatteisiin ja arvoihin: ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, oikeusvaltioon, demokratiaan, vuoropuheluun, suvaitsevaisuuteen, avoimuuteen ja solidaarisuuteen. ” (ISS 2010.) Unioni määrittää arvojensa ja ominaisuuksiensa puolesta helposti lähestyttäväksi selviöksi, jonka peruspilareista kaikki jäsenvaltioidenkin kansalaiset ovat helposti samaa mieltä.

Tärkeä osa kertomusta meistä on myös se mihin ja miten me sijoitumme maailmassa.

Aineistossa luodaan myös tarve ja oikeutus Euroopan unionille globaalina toimijana. ”Eurooppalaisten etujen jatkuva lähentyminen ja Euroopan unionin keskinäisen yhteisvastuullisuuden lujittuminen tekevät meistä uskottavamman ja tehokkaamman toimijan. Euroopan on oltava valmis ottamaan osavastuu maailmanlaajuisesta

turvallisuudesta ja osallistumaan oikeudenmukaisemman maailman rakentamiseen. ” (AsE 2003) EU:n sanotaan tekevän maailmasta turvallisemman. EU nähdään uudistajana maailmanjärjestyksen osalta. Sen uudistaminen on EU:n velvollisuus. “Maailmanlaajuisella tasolla Euroopan on johdettava monenvälisen järjestyksen uudistamista.” Asemamme ei ole itse asetettu, vaan myös muut tunnustavat EU:n aseman: “Meidät tunnustetaan tärkeäksi paremman maailman puolesta toimivaksi tekijäksi.” (Rot 2008.) Euroopan unionin neuvosto antoi joulukuussa 2008 julistuksen kriisinhallinnan voimavarojen vahvistamisesta. Julistus aloitetaan jälleen oman aseman määrittelyllä. “the European Union is a recognised and sought-after player in the international arena. ” Euroopan unionin merkitystä maailmanlaajuisena toimijana alleviivataan vahvasti ja julistuksessa viitataan myös toiminnan tuomaan rauhallisuuteen EU:n alueella. Julistus keskittyy muuten, nimensä mukaisesti, varsin yksityiskohtaisesti kriisinhallinnan voimavarojen kehittämiseen, niin sotilaallisesti kuin siviilipuolenkin osalta. (Dos 2008)

Euroopalla on myös esittää konkreettisia esimerkkejä maailmanlaajuisesta toimijuudestaan. Vuoden 2009 elokuussa julkistettu tiedote EUTP:n alan siviilitoiminnasta (Esa 2009.) jatkaa EU:n tarinan kerrontaa EU:n erityisyydestä rauhanrakentamisen alalla. “Civilian crisis management is an important tool under the European Security and Defence Policy (ESDP) and the overall role of civilian crisis management in the European Union's support for international peace and security continues to grow. ESDP has expanded its action far and wide (from Western Balkans to South Caucasus, Africa, the Middle East and Asia), and it has greatly diversified in the substance of operations (strengthening actions in Police and the wider Rule of Law sector, including Security Sector Reform (SSR), monitoring borders and peace agreements).” (Esa 2009.) Tiedotteessa kerrataan myös lyhyesti toiminnan osa-alueet ja luetellaan lyhyesti käytössä olevat kapasiteetit. Loppuosa tiedotteesta keskittyy julistamaan menestystarinaa EU:sta konkreettisena toimijana rauhanrakennuksen alalla, kertomalla operaatioista, joita EU on toteuttanut ja parhaillaan toteuttaa ympäri maailmaa. “The EU has launched 23 operations and missions since January 2003 under the European Security and Defence Policy, of which 12 were ongoing in August 2009 (10 of them of a civilian nature). A total of 14 civilian missions have been launched.” (Esa 2009) Tiedotteessa käydään läpi alueet, joissa EU on toiminut ja millaisia operaatioita EU niissä on suorittanut. Esittämällä hyvin paikalliset operaatiot maantieteellisen alueensa perusteella, esimerkiksi Lähi-Idässä tai Aasiassa suoritettuna operaationa, luodaan kuva todellakin maailmanlaajuisesti toimivasta unionista. Operaatioiden määrä suhteessa

ETPP:n olemassaoloaikaan on myös omiaan luomaan kuvaa EU:n erityisyydestä rauhanrakentamisen alalla.

Lukiessa tiedotetta väistämättä tulee mieleen, kuinka paljon on saatu aikaan näin lyhyessä ajassa. Tiedotteen lopussa kerrataan myös mihin Euroopan unionin toiminta rauhanrakentajana ja konfliktin ehkäisijänä perustuu ja lainataan turvallisuusstrategiassa mainittuja asioita. Tiedote lopetetaan seuraavalla tavalla: "The EU has made substantial progress over the last five years. We are recognised as an important contributor to a better world. But, despite all that has been achieved, implementation of the ESS remains work in progress. For our full potential to be realised we need to be still more capable, more coherent and more active." EU:n toimijuus on luotu ja se tunnustetaan maailmanlaajuisesti. Meidän tehtävämme on tehdä maailmasta parempi. Kehitys jatkuu kuitenkin edelleen, me emme ole vielä tarinan päätöksessä, joka on parempi maailma. Meidän tulee kehittää edelleen valmiuksiamme toimia turvallisuusstrategiamme mukaisesti paremman maailman saavuttamiseksi. (Esa 2009.)

Tarina meistä vaatii myös selityksen muista. Se mitä me olemme on yhdistettävissä myös muihin. Erityisyydestä ja ainutlaatuisesta kompetenssistaan huolimatta EU ei kykene muuttamaan maailmaa yksin. Kansainvälinen yhteistyö nähdään välttämättömäksi kriisien ehkäisyssä ja niihin puuttumisessa varhaisessa vaiheessa. Yhteistyökumppaneiksi mainitaan kansainväliset järjestöt, EU:n ulkopuoliset maat ja kansalaisjärjestöt. Me kuulumme samaan ryhmään yhteistyökumppaneidemme kanssa. (Cft 2001.)

Ulkoisen turvallisuuden strategiassa määritellään hyvin asemaamme suhteessa muihin. Johdantoon on tiivistetty Euroopan unioni onnistuneena rauhanprosessina, Euroopan merkitys taloudellisena ja alueellisena entiteettinä, joka ottaa oman asemansa globaalina toimijana kylmän sodan jälkeisessä maailmassa Yhdysvaltojen rinnalla. Yhdysvaltojen rinnalla, koska: "Mikään yksittäinen maa ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan nykyajan monimutkaisia ongelmia omin voimin." Tehokkaan kansainvälisen järjestyksen peruspilareiksi nähdään kansainväliset järjestöt, jotka ovat myös valtioiden välisiä yhteistyön foorumeita, kuten YK, NATO ja WTO. Näiden katsotaan rakentavan luottamusta valtioiden välille ja olevan sellaisia foorumeita, joilla mahdolliset ristiriidat ovat ratkaistavissa rauhanomaisin keinoin. (AsE 2003.)

Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilitoiminnasta vuodelta 2004 (Apf 2004.) luotiin turvallisuusstrategiassa asetettujen tavoitteiden pohjalta ja toimintasuunnitelmassa annetaan tavoitteet ja luodaan suuntaviivat, miten siviilitoiminnan kehittämistä jatketaan. EU:n siviilikriisinhallinnan tarinaa jatketaan tällä toimintasuunnitelmalla pidemmälle. EU:n esitetään tulevan läheiseksi toimijaksi YK:n kanssa maailmanjärjestyksen ylläpitäjänä. ”The EU is committed to reinforcing its cooperation with the UN. Building on the September 2003 Joint Declaration on Cooperation in Crisis Management, work will be pursued to further deepen and broaden the dialogue and practical cooperation with the United Nations.” (Apf 2004.) EU:n siviilikriisinhallinnan kehittäminen yhteistyössä YK:n kanssa nähdään tärkeäksi. EU:n halutaan kykenevän tarjota YK:lle tarvittavat resurssit tarpeen tullen ja osallistua näin YK:n operaatioihin. OSCE:n kanssa siviilikriisinhallinnan alalla yhteistyön kehittäminen, myös koulutuksen alueella esitetään tarpeelliseksi ja hyödylliseksi. Kolmansien valtioiden kanssa tehtävä yhteistyö nähdään myös tärkeäksi. Ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävä tiedonvaihto nähdään tarpeelliseksi säännöllisin väliajoin. EU sidotaan tunnettuihin toimijoihin rauhan ja oikeudenmukaisuuden puolustajana. (Apf 2004.)

Siviilivoimavarojen toimintasuunnitelma yhdistää myös meitä muihin toimijoihin. Tärkeimmiksi asioiksi toimintasuunnitelmassa nousee voimavarojen synergia, miten järjestelmää kehitetään kustannustehokkaammaksi sekä EU:n suhteet muihin toimijoihin. Kansainväliset järjestöt, valtioiden väliset, nähdään edelleen tärkeinä yhteistyökumppaneina. Myös kolmannet valtiot, EU- alueen ulkopuoliset, toivotetaan tervetulleiksi osallistumaan toimintaan ja niille luvataan sama asema kuin EU:n jäsenmaille osana toimintaa. (Apf 2004.)

Yhdistämisen lisäksi tarina meistä vaatii erottamisen toisista. Tämä erottaminen on kertomusta siitä mitä me emme ole ja/tai mitä me vastustamme. Ulkoisen turvallisuuden strategiassa kerrotaan se mitä vastaan me pyrimme toimimaan ja miksi. Sodat, köyhyys, sairaudet, nälkä ovat syitä, jotka aiheuttavat lieveilmiöitä, jotka ovat taas vaarana eurooppalaistenkin turvallisuudelle. Turvallisuusstrategiassa laaditaan uhka-arvio määrittelemällä potentiaalisimmat uhkat unionin alueelle. Uhkat ovat samankaltaisia, kuin

normaalin valtionkin uhkakuvat. Alueelliset konfliktit, jotka aiheuttavat epävakautta myös EU:n alueella, järjestäytynyt rikollisuus, heikot valtiot, terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen katsotaan suurimmiksi uhkiksi. Näiden uhka-arvioiden perusteella unioni on määritellyt strategiat niihin vastaamiseksi. Uhkien torjumisen tärkein havainto tulee esille niiden monisyisten taustojen myöntämisessä. Euroopan unionin vahvuudeksi katsotaankin juuri mahdollisuus puuttua näihin monisyisiin konflikteihin. Uhkat katsotaan edelleen realismin kannalta. Tarkoitus on säilyttää rauha valtioiden alueilla. Turvallisuuden lisäämisen lähialueilla katsotaan tuovan turvaa myös unionin alueelle. (AsE 2003.)

Tämän näkemyksen perustelua jatketaan myös sisäisen turvallisuuden strategiassa. (ISS 2010.) Tarina jatkuu kertomuksella siitä mikä uhkaa eurooppalaista rauhaa ja vakautta: “Suurimmat Eurooppaan tällä hetkellä kohdistuvat rikollisuuteen liittyvät riskit ja uhat, kuten terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, laiton huumausainekauppa, tietoverkkorikollisuus, ihmiskauppa, alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, talousrikollisuus ja korruptio, laiton asekauppa ja rajat ylittävä rikollisuus, mukautuvat äärimmäisen nopeasti tieteen ja tekniikan kehitykseen pyrkiessään väärinkäyttämään ja vahingoittamaan avointen yhteiskuntiemme arvoja ja vaurautta.” Sisäisen turvallisuuden strategian luomisen katsotaan vastaavan näihin uhkiin ja yhteistyön tekeminen näiden uhkien torjumiseksi. (ISS 2010.)

Erottaminen tapahtuu luomalla erityisyydellemme vastavoima. “Kuitenkin 20 vuotta kylmän sodan päättymisestä Euroopalla on vastassaan aina vain monimutkaisempia uhkia ja haasteita.” Nämä mainitut uhkat ja haasteet ovat pääosin ulkoisia, mutta ne vaikuttavat myös meidän turvallisuuteemme. Seuraavaksi turvallisuusstrategian tarkastelussa siirrytään tarkastelemaan sitä mitä vastaan me toimimme. Mikä on se toinen, jota vastaan Eurooppa määritellään. Turvallisuusuhkat ovat edelleen samat, mitä alkuperäisessä turvallisuusstrategiassa todettiin. Lähialueella tapahtuvat konfliktit, rikollisuus, terrorismi ja kaikki eurooppalaisten turvallisuuteen vaikuttavat asiat luetellaan siten, että ne on helppo ymmärtää ja niitä on helpompi vastustaa. (Rot 2008.)

Kertomus meistä ja muista ei rajoitu aineistossani vain ominaisuuksiin tai selviöihin. Kertomus meistä sisältää myös merkityksemme globaalisti. Mitä me tarjoamme koko maailmalle. EU:n maailmanlaajuista merkitystä korostetaan ja alleviivataan myöhemmissä asiakirjoissa aina vain vahvemmin. Tärkeimmät Eurooppaa ja sitä kautta eurooppalaista



ihmistä kuvaavat selviöt on rakennettu siten, että niihin on helppo samaistua kotimaasta riippumatta. Demokratian ideaalit, ihmisoikeudet ja rauha ovat selviöitä, jotka jokainen länsimaalainen voi allekirjoittaa. Kytkeytyinä yhteen eurooppalaisuuden kanssa ne tarjoavat otollisen maaperän taustaolettamuksiksi, joille argumentit tai politiikan legitimaatio voidaan rakentaa.

Aineistossa liitetään eurooppalaisuus myös muihin. Liittämällä EU Yhdysvaltoihin tai kansainvälisiin järjestöihin saadaan vahvistettua positiivista kuvaa eurooppalaisuudesta. Eurooppalaisuus on kannatettavaa, se liittyy myös muiden selviöihin jakamalla ne. Eurooppalainen erotellaan kuitenkin näistä muista myös erityisyydellään. Eurooppa rauhan projektina tarjoaa mahdollisuuden erottua muista ja antaa erityisen selviön, jolle rakentaa eurooppalaista erityisyyttä. Rauha ja pyrkimykset sen edistämiseen ovat erityisen vahvoja argumentteja legitimoida 27 jäsenvaltion muodostaman kokonaisuuden ulkopolitiikkaa.

Myös selviöt, joita vastaan eurooppalaisuus rakennetaan, on helposti löydettävissä. Demokratian ideaalin vastaiset asiat ja toiminta kuten rikollisuus, ihmisoikeusrikkomukset, toimimaton valtio ovat ne vastakohtat, joita vastaan eurooppalaisuus rakennetaan. Myös nämä selviöt ovat sellaisia, jotka on helppo ottaa poliittisen toiminnan legitimoinnin perusteiksi. Näitä asioita voi kuvitella koko länsimaisen maailman vastustavan ja siten helposti samaistuvan selviöön, joka vastustaa näitä. Eurooppalaisuus on selviö siinä missä länsikin on Jacksonin tutkimuksessa. Eurooppalaisuutta yhdistetään samankaltaisiin selviöihin ja sille on luotu oma erityisyys, jota alleviivataan kaikissa mahdollisissa tilanteissa. Eurooppalaisuudelle on myös luotu vastakohtat, joita se vastustaa.

Kuusiston näkökulmasta tarinaa merkityksellistetään kuvauksella meistä. Me olemme tarinan sankari ja kuljemme kaikki yleiskäsitteen eurooppalainen alla. Tarina kertoo meidän historiastamme, saavutuksistamme ja niiden ansiosta saadusta asemasta globaalina toimijana. Tämä tarina meistä edellyttää meiltä tietynlaista toimintaa suhteessa eurooppalaisuuden vastakohtiin. Tarinalla täytyy olla myös liittolaiset ja viholliset. Tarinassa kerrotaan keiden kanssa me toimimme ja mitä vastaan meidän erityisyytemme velvoittaa meidät toimimaan.

### 5.2.2. Velvoitteen luominen

Velvoitteen luomisen alateeman alla tarkastelen sitä mekanismia, jolla tarina meistä ja muista muuttuu toimintaa ja politiikkaa legitimoivaksi retoriikaksi. Millä tavalla luodaan velvoite toimia tietyllä tavalla kansainvälisten suhteiden kentällä? Miten näitä Jacksonin teorian mukaisia selviöitä meistä tai muista muutetaan tietynlaista toimintaa vaativaksi tarinaksi? Tarkastelen aineistoa myös Kuusiston retoriikan näkökulmasta ja etsin niitä esioletuksien ja metaforien varaan luotuja tarinoita, jotka edellyttävät tietynlaista toimintaa. Nämä molemmat on löydettävissä aineistosta ja ne ovat oikeastaan osa samaa asiaa, eri tavalla käsitteellistettynä. Molemmat ovat myös yhdistettävissä carrilaiseen realismiin ja sen mukaiseen näkemykseen maailmasta.

Velvoitteen luominen tapahtuu kahden hyvin toisiaan lähellä olevan mekanismin mukaisesti. Ensimmäinen mekanismi on Kuusiston tarinan kehityksen kaari. Tarina alkaa historiasta ja maalaa kuvan tietyllä tavalla erityisestä sankarista. Tämä sankari on EU. Sankarilla on kumppaneita, jotka auttavat häntä tarinan kaaren mukaisessa missiossaan. Tarinassa on myös anti-sankari, epäjärjestys ja demokratian puuttuminen. Se sankarin vastustaja, jota vastaan sankari toimii. Tarinan kaaren mukaisesti velvoite synnytetään vastavoimien väistämättömällä kohtaamisella, onnellisen lopun saavuttamiseksi. Toinen mekanismi kulkee saman logiikan mukaisesti, mutta se toimii yksinkertaisemmin. Jacksonin mukaisesti tiivistettynä: ”koska me olemme X, meidän täytyy tehdä Y.” Myös tämä mekanismi vaatii kertomuksen meistä ja muista. Tässä meidät liitetään muihin ja erotetaan muista saman logiikan avulla, kuin mistä Kuusisto puhuu. Sama tarinan logiikka ohjaa toimintaa molemmissa. Se, että EU on rauhan projekti ja demokratian airut, vaatii meitä viemään niiden ilosanomaa niille, joiden ongelmat johtuvat tämän ilosanoman puuttumisesta.

Kaikissa aineistoksi valituissa asiakirjoissa on viittauksia tähän velvoitteen luomisen teemaan. Kuitenkin kuusi asiakirjaa esittää tämän velvoitteen syntymisen selkeimmin. Seuraavaksi tarkastelen näitä kuutta asiakirjaa yksi kerrallaan ja tuon esiin sen miten ne ovat tulkittavissa molempien mekanismien kannalta.

Komission mietintö konfliktin ehkäisystä vuodelta 2001 (Cft 2001.) edustaa samanlaista

tarinankertomisen kaarta kuin mitä Jacksonin selviöt tai Kuusiston sotaretoriikka. Mietinnön johdannossa kerrotaan kuva maailmasta ja EU:n paikasta siinä. Kapitalistinen järjestelmä nähdään tapana parantaa ihmisten elämänlaatua ja taloudellinen yhteistyö rauhoittaa epävakaita alueita. Demokratia, hallinnon toimivuus ja avoimuus nähdään vakaan valtion tukipilareina. Kapitalismin synkkä puoli kuitenkin tunnustetaan ja se nähdään yhdeksi syyksi epätasa-arvoon, joka aiheuttaa levottomuuksia. Komissio listaa ominaisuudet, joita toimiva ja tasapainoinen yhteiskunta tarvitsee luettelemalla ominaisuudet, joita se katsoo EU:n omaavan ja asettaa ne näin myös ehdoksi mille tahansa vakaalle yhteiskunnalle. EU itsessään esitetään rauhan projektina, jonka velvollisuus on pyrkiä vaikuttamaan konflikteihin. ”The European Union has a duty to try to address the many cross-cutting issues that generate or contribute to conflict ” (Cft 2001.)

EU:n vakuutetaan myös olevan kykenevä vaikuttamaan asioihin, juuri rauhanomaisen luonteensa ja näiden demokratian ideaalien omaamisen vuoksi. Kuvailua jatketaan luettelemalla tavat, joilla EU kykenee puuttumaan konflikteja aiheuttaviin ongelmiin. Jacksonin logiikkaa seuraten, se, että olemme demokraattisen ideaalin ilmentymä ja sen mukainen rauhanprosessi, edellyttää että toimimme sen edellyttämällä tavalla ja pyrimme viemään demokratian ja rauhan muuallekin, missä sitä vain tarvitaan. Kuusiston mukaisesti kerrotaan tarinaa demokratian ylivoimaisuudesta ja tarpeellisuudesta rauhan saavuttamiseksi kaikkialle. Perusteet toiminnassa rakennetaan demokratian selviöiden, eurooppalaisen erityisyyden varaan ja demokratian puuttumista vastaan.

EU:n ulkoisen turvallisuuden strategia (AsE 2003.) jatkaa velvoitteen luomisen mekanismien kehittelyä. Turvallisuusstrategia alkaa jälleen tarinalla Euroopasta. Johdantoon on tiivistetty Euroopan unioni onnistuneena rauhanprosessina sekä Euroopan merkitys taloudellisena ja alueellisena entiteettinä. Tarina kertoo Euroopasta, joka ottaa oman asemansa globaalina toimijana kylmän sodan jälkeisessä maailmassa Yhdysvaltojen rinnalla. Yhdysvaltojen rinnalla, koska ”Mikään yksittäinen maa ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan nykyajan monimutkaisia ongelmia omin voimin.” (AsE 2003.) Euroopan unionille globaalina toimijana luodaan tarve ja samalla oikeutus: ”Eurooppalaisten etujen jatkuva lähentyminen ja Euroopan unionin keskinäisen yhteisvastuullisuuden lujittuminen tekevät meistä uskottavamman ja tehokkaamman toimijan. Euroopan on oltava valmis ottamaan osavastuu maailmanlaajuisesta turvallisuudesta ja osallistumaan oikeudenmukaisemman maailman rakentamiseen.” (AsE 2003.) Oman asemoinnin jälkeen

turvallisuusstrategiassa kerrotaan se mitä vastaan me pyrimme toimimaan. Sodat, köyhyys, sairaudet, nälkä ovat syitä, jotka aiheuttavat lieveilmiöitä, jotka ovat taas vaarana eurooppalaistenkin turvallisuudelle.

Turvallisuusstrategiassa laaditaan uhka-arvio määrittelemällä potentiaalisimmat uhkat unionin alueelle. Uhkat ovat samankaltaisia, kuin normaalin valtionkin uhkakuvat. Alueelliset konfliktit, jotka aiheuttavat epävakautta myös EU:n alueella, järjestäytynyt rikollisuus, heikot valtiot, terrorismi ja joukkotuhoaseiden leviäminen katsotaan suurimmiksi uhkiksi. Näiden uhka-arvioiden perusteella unioni on määritellyt strategiat niihin vastaamiseksi. Kolme strategista tavoitetta, joilla unioni pyrkii puolustamaan turvallisuuttaan ja edistää arvojaan ovat: uhkien torjuminen, turvallisuuden lisääminen lähialueilla ja tehokas monenvälisyyteen perustuva kansainvälinen järjestys. Turvallisuusstrategia on nähtävissä osana eurooppalaista tarinaa. Tarina on rakennettu selviöiden varaan ja se edellyttää tietynlaista toimintaa. Strategia on kuvaus meistä, suhteessa muihin ja sen edellyttämästä loogisesta veloitteesta toimia tietyllä tavalla. Toisaalta tarina on rakennettu aivan kuten realismin mukaisen valtioiden turvallisuusstrategiat. Millaiset uhkakuvat valtiota uhkaavat ja miten reagoimme niihin.

Tämä tarina Euroopasta toimii Kuusiston metaforien mukaisesti. Kyseessä on menestystarina, jossa yhteiset intressit ajaa meidät yhteen ja yhteistyö tekee meistä vahvempia ja maailmanlaajuisesti merkittäviä. Meidät liitetään mielikuvilla länsimaalaiseen suurvalttaan Yhdysvaltoihin. Mielikuvat Euroopasta ja Yhdysvalloista liitetään rauhaan ja hyvinvointiin, joita molempien tehtävänä on edistää. Meidän vahvuutemme globaalisti tekee myös meistä hyvinvoivia ja antaa meille veloitteen toimia edistääksemme myös muiden hyvinvointia.

Seuraava veloitteen luomisen kannalta oleellinen asiakirja on Euroopan unionin neuvoston ministerijulistus siviilivoimavarojen kehittämisen konferenssista marraskuulta 2007. (CCI 2007.) Julistus aloitetaan jälleen tarinalla Euroopan merkityksestä maailmanlaajuisena toimijana turvallisuuden näkökulmasta ja siviilikriisinhallinta nähdään sen tärkeänä osa-alueena. Eurooppa esitellään yhtenä entiteettinä suhteessa muihin, jotka luetellaan toiminnan kohteina. Eurooppa on tämän mukaan turvallisemman maailman rakentaja.

“Civilian crisis management is an important tool under the European Security and Defence Policy (ESDP) and the overall role of civilian crisis management in the European Union's support for international peace and security continues to grow. ESDP has expanded its action far and wide (from Western Balkans to South Caucasus, Africa, the Middle East and Asia), and it has greatly diversified in the substance of operations (strengthening actions in Police and the wider Rule of Law sector, including Security Sector Reform (SSR), monitoring borders and peace agreements).” (CCI 2007.)

Kuusiston retoriikan mukaisesti tämä kertomus meistä vahvistaa toimintamme oikeutusta. Olemme myös konkreettisesti globaali toimija. Metaforien varaan rakennettu tarina edellyttää myös tuloksia, sitä tarinan kaarta kohti onnellista loppua. Me vaikutamme jo globaalisti ja asiat ovat sen vuoksi menossa parempaan suuntaan. Jacksonin teorian mukaan Eurooppalainen selviö konkretisoituu ja saa myös oikeutuksen vaikuttaessaan muihin selviöihin. Me olemme demokraattisia ja tehtävämme on levittää demokratian ilosanomaa myös muualle. Ja tämän asiakirjan mukaan me toimimme jo niin.

Seuraava ja ehkä kaikkein selkein esimerkki velvollisuuden luomisen teemasta löytyy ulkoisen turvallisuuden strategian tarkastelusta vuodelta 2008. (Rot 2008.) Turvallisuusstrategian tarkastelu alkaa taas tarinalla Euroopasta. “EU on vakauden linnake. Laajentumisen myötä demokratia ja vauraus on levinnyt koko maanosaan.” (Rot 2008.) Tämä erityisyys ja ainutlaatuisuus asettaa meille myös velvollisuuksia ja vastuuta. Erityisyydelle on myös vastavoima: “Kuitenkin 20 vuotta kylmän sodan päättymisestä Euroopalla on vastassaan aina vain monimutkaisempia uhkia ja haasteita.” (Rot 2008.) Nämä mainitut uhkat ja haasteet ovat pääosin ulkoisia, mutta ne vaikuttavat myös meidän turvallisuuteemme. Nämä uhkat ja haasteet ovat kuitenkin voitettavissa: “Eurooppa pystyy ottamaan nämä uudet haasteet vastaan, niin kuin olemme tehneet ennenkin.” (Rot 2008.) Meillä on tämän tarinan mukaan myös yhteinen historia yhdessä toimien vastata näihin uhkiin ja haasteisiin.

Euroopan ainutlaatuisuutta korostetaan niiden toiminnan välineiden kautta, joita EU:n toiminnassa on luotu. YUTP ja sen välineet ovat ne mitkä tekevät EU:sta erityisen muiden joukossa. Välineet ovat erityisiä myös luonteensa vuoksi: ”Olemme työskennelleet ihmisten turvallisuuden lisäämiseksi vähentämällä köyhyyttä ja epätasa-arvoa, edistämällä hyvää hallintotapaa ja ihmisoikeuksia, auttamalla kehitystä ja puuttamalla konfliktien ja

turvattomuuden perussyihin. EU antaa edelleen eniten apua tuen tarpeessa oleville maille.“ (Rot 2008.) EU:n sanotaan tekevän maailmasta turvallisemman. EU nähdään uudistajana maailmanjärjestyksen osalta. Sen uudistaminen on EU:n velvollisuus. “Maailmanlaajuisella tasolla Euroopan on johdettava monenvälisen järjestyksen uudistamista.” (Rot 2008.) YK ja NATO ovat edelleen yhteistyökumppaneita, joiden johdossa ja avulla EU:n toimijuutta parannetaan ja kehitetään edelleen. Tarinassa kerrotaan myös, ettei asemamme ole itse asetettu, vaan myös muut tunnustavat EU:n aseman. “Meidät tunnustetaan tärkeäksi paremman maailman puolesta toimivaksi tekijäksi.” (Rot 2008.)

Seuraavaksi turvallisuusstrategian tarkastelussa siirrytään tarkastelemaan sitä mitä vastaan me toimimme. Mikä on se toinen, jota vastaan Eurooppa määrittää. Toiseus, jota vastustamaan selviötä Euroopasta rakennetaan. Turvallisuushkat ovat edelleen samat, mitä alkuperäisessä turvallisuusstrategiassa todettiin. Lähialueella tapahtuvat konfliktit, rikollisuus, terrorismi ja kaikki eurooppalaisten turvallisuuteen vaikuttavat asiat luetellaan siten, että ne on helppo ymmärtää ja niitä on helppo vastustaa.

Turvallisuusstrategian tarkastelu etenee johdonmukaisesti myös Jacksonin selviöiden kannalta. Eurooppalaisuus selviönä, jota rakennetaan demokratian ideaalin varaan, edellyttää meiltä tietynlaista toimintaa. Tietynlainen toiminta on seurausta Euroopasta rauhanprojektina ja se, mitä vastaan rauhanprojekti on velvollinen toimimaan ovat konfliktit ja turvattomuus. Toiminnan kumppaneina ovat edelleen YK ja NATO, joista EU kuitenkin erottuu omalla erityisyydellään. Mielenkiintoisen tarinasta tekee muutos itse turvallisuusstrategiassa mainittuun samaistumisen kohteeseen. Eurooppaa ei enää verrata Yhdysvaltoihin. Olisiko rauhanprosessille taakka tulla yhdistetyksi maailmanlaajuisesti sotia käyvään länsimaalaiseen suurvalttaan?

Turvallisuusstrategian tarkastelu etenee myös Kuusiston retoriikan tutkimuksen mukaisena tarinana. EU on sankari, jolla on velvollisuus ja vastuu puuttua epäkohtiin. EU on ritari valkoisessa haarniskassaan, joka pyrkii taistelemaan maailman epäoikeudenmukaisuuksia ja vääryyksiä vastaan. Sankaritarinan juoni on helposti kaivettavissa turvallisuusstrategian viestimistyylissä. Toisaalta tarkastelu myöntää itsekkin onnistuneen viestinnän merkityksen ja kehottaa retoriikkaan, joka varmasti vaikuttaa kansallisella tasolla poliitikkojen legitimoinnin osalta. Tämä retoriikka vetoaa kansalliseen turvallisuuteen.

Vuoden 2009 elokuussa julkistettu tiedote EUTP:n alan siviilitoiminnasta (Esa 2009.) jatkaa veloitteen luomisen teemaa. Tiedotteen lopussa kerrataan mihin Euroopan unionin toiminta rauhanrakentajana ja konfliktin ehkäisijänä perustuu ja lainataan turvallisuusstrategiassa mainittuja asioita.

Tiedote lopetetaan seuraavalla tavalla: “The EU has made substantial progress over the last five years. We are recognised as an important contributor to a better world. But, despite all that has been achieved, implementation of the ESS remains work in progress. For our full potential to be realised we need to be still more capable, more coherent and more active.” (Esa 2009.) EU:n toimijuus on luotu ja se tunnustetaan maailmanlaajuisesti. Meidän tehtävämme on tehdä maailmasta parempi. Tarinan kehitys jatkuu kuitenkin edelleen, me emme ole vielä tarinan päätöksessä, Kuusiston teorian mukaisesti etenevässä tarinassa, joka on parempi maailma. Meidän tulee kehittää edelleen valmiuksiamme toimia turvallisuusstrategiamme mukaisesti paremman maailman saavuttamiseksi. Jacksonin mukaan toiminnan jatkuminen on edelleen välttämätöntä. Koska olemme rauhanprosessi, meidän täytyy kehittää myös rauhan edistämisen työkaluja edelleen. Se on velvoite, joka tulee meidän olemisestamme tietynlaisia.

Seuraava veloitteen luomisen kannalta merkityksellinen esimerkki löytyy sisäisen turvallisuuden strategiasta vuodelta 2010. (ISS 2010.) YUTP:n kannalta sisäisen turvallisuuden strategiaa voi pitää melko merkityksettömänä. Sisäinen turvallisuus ja sen strategian määrittely jatkaa Euroopan unionin tarinan kehittämistä edelleen. Tämän vuoksi on hyödyllistä tarkastella siitä joitain osia ja katsoa miten sisäisen turvallisuuden strategia kuvaa Eurooppaa ja jatkaa eurooppalaisen selviön kehittelyä. Toiseksi merkityksellistä on myös se miten ulkoinen nähdään uhkana sisäiselle. Euroopan sisäiset uhkat ovat osittain niitä samoja, joihin ETPP:lla pyritään vastaamaan. Ehdotuksessa sisäisen turvallisuuden strategiaksi johdannossa aloitetaan jälleen tarinan kerronnalla, mitä olemme ja mitä olemme saavuttaneet tähän mennessä. “Euroopan unioni, sen toimielimet ja jäsenvaltiot ovat jo 50 vuoden ajan edistäneet ja luoneet vapautta ja turvallisuutta. Eurooppa takaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen, oikeusvaltion ja solidaarisuuden.” (ISS 2010.)

Tarina jatkuu kertomuksella siitä mikä uhkaa eurooppalaista rauhaa ja vakautta: “Suurimmat Eurooppaan tällä hetkellä kohdistuvat rikollisuuteen liittyvät riskit ja uhat,

kuten terrorismi, vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, laitton huumausainekauppa, tietoverkkorikollisuus, ihmiskauppa, alaikäisten seksuaalinen riisto ja lapsipornografia, talousrikollisuus ja korruptio, laitton asekauppa ja rajat ylittävä rikollisuus, mukautuvat äärimmäisen nopeasti tieteen ja tekniikan kehitykseen pyrkiessään väärinkäyttämään ja vahingoittamaan avointen yhteiskuntiemme arvoja ja vaurautta.” (ISS 2010.) Sisäisen turvallisuuden strategian luomisen katsotaan vastaavan näihin uhkiin ja yhteistyön tekeminen näiden uhkien torjumiseksi. “Euroopan on vahvistettava turvallisuusmallia, joka perustuu unionin periaatteisiin ja arvoihin: ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, oikeusvaltioon, demokratiaan, vuoropuheluun, suvaitsevaisuuteen, avoimuuteen ja solidaarisuuteen.” (ISS 2010.) Unioni määrittää arvojensa puolesta helposti lähestyttäväksi selviöksi, jonka peruspilareista kaikki jäsenvaltioidenkin kansalaiset ovat helposti samaa mieltä.

Tarina etenee jälleen Jacksonin ja Kuusiston havaintojen mukaisesti. Tarina meistä edellyttää toimintaa. Mutta tässä tarinassa toiminnan perusteluita lisätään. Toiminta ei ole vain paremman maailman rakentamista. Toiminnalla on myös konkreettisia seurauksia omaan arkeemme. Rauhaa rakentaessamme me teemme myös työtä itsellemme. Perustelu ja vaatimus käännetään sisäänpäin ja eräällä tavalla velvoitetta vahvistetaan. Annetut uhkat ovat paljon konkreettisemmin esitettyjä kuin ulkopoliittikan perusteluissa. Enää ei vedota uhkiin, jotka potentiaalisesti voisivat aiheuttaa jonkinlaista turvattomuutta myös meille. Enää ei vedota niinkään universaaliin käsitykseen oikeudenmukaisesta toiminnasta joka on velvoite omasta tarinastamme. Nyt esitetään uhkat, jotka kohdistuvat suoraan eurooppalaisiin ja ovat tavallaan arkipäivää jo nyt.

Aineistosta on löydettävissä niin Kuusiston kuin Jacksonin teorioiden mukaiset tarinan kerronnan kaaret. Ne ovat selvästi esillä. Koska me olemme X, meidän täytyy tehdä Y. Lisäksi eurooppalainen tarina kehittyy luonnollisesti kohti esitetyn tarinan loppua.

Aineistosta on luettavissa myös toisenlainen samaan asiaan liittyvä asia, joka oikeuttaa vahvemmin carrilaisen tulkinnan Kuusiston ja Jacksonin teorioiden johtopäätöksistä. Aineistossa esitetään myös huoli siitä, että retoriikka ei tehoa legitimoinnin keinona.

Turvallisuusstrategian tarkastelussa (Rot 2008.) todetaan myös suoraan, hieman yllättävästi viestinnän merkitys. Viestintä koetaan tärkeäksi, koska “on olennaisen tärkeää säilyttää kansalaisten tuki maailmanlaajuiselle sitoumuksellemme.” Kansalaisten tuen



saavuttamiseksi tiedotusvälineet ja yleinen mielipide nähdään keskeisiksi politiikan muovaajiksi ja kansalaisten sitoutuminen nähdään ratkaisevan tärkeäksi ulkomaisten sitoumuksien toteuttamiselle. Hallituksille, parlamenteille ja EU:n toimielimille kuuluvaa tehtävää tiedottamisesta, siitä miten tämä edistää turvallisuutta jäsenvaltioissa, korostetaan. Carrin realismin mukaisesti politiikka täytyy legitimoida ja myös legitimoinnin tapa tarjotaan jäsenvaltioille suoraan. ETPP:n tarkoitus on parantaa jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten turvallisuutta. Tarkastelu myöntää siis itsekin onnistuneen viestinnän merkityksen ja kehottaa retoriikkaan, joka varmasti vaikuttaa kansallisella tasolla politiikkojen legitimoinnin osalta – kansallinen turvallisuus. Tästä on mielestäni huomioitava myös sisäisen turvallisuuden strategian ilmestyminen vasta tämän kehotuksen jälkeen. ETPP:n legitimointia vahvennettiin kääntämällä ulkoinen sisäiseksi.

Legitimaatiopuheen kannalta tarkasteltuna on muun muassa kehitys ulkoisista tarinoista sisäiseen luonnollinen etenemisjärjestys. Paimenkirjeen mukaisesti EU:n toimia täytyy legitimoida oikeanlaisella puheella. Tarinat Euroopasta eivät ole osoittautuneet riittävän vahvoiksi legitimoidakseen koko järjestelmää. Puhe kääntyy silloin sisäiseen ja omaan turvallisuuteen ja kansalliseen hyötyyn, joka saadaan yhteisistä toimista.

### **5.3. Toimijat**

Teeman toimijat alla pyrin täsmentämään sen mitä aineistossani kerrotaan toimijoista. Tarkastelun kohteenani ovat kansalaisjärjestöt ja valtiot. Pyrin tuomaan esille sen miten valtioista kerrotaan asiakirjoissa, millainen asema niille annetaan päätöksenteossa ja toiminnassa siviilikriisinhallinnan alalla. Tarkastelen myös kansalaisjärjestöjen asemaa samalla tavalla.

#### **5.3.1. Kansalaisjärjestöjen rooli**

Kansalaisjärjestöt alateeman alla tarkastelen sitä, miten kansalaisjärjestöt ei-valtiollisten toimijoiden osana esitetään aineistossani, millaiseksi heidän roolinsa katsotaan osana EU:n siviilikriisinhallintaa. Tarkoitukseni on suorien mainintojen lisäksi tarkastella sitä tyyliä miten asia esitetään, mitä sillä pyritään viestimään kansalaisjärjestöille. Tämä tyyli, jolla kansalaisjärjestöjen roolista kerrotaan, on merkityksellinen toimintaan houkuttelevana

retoriikkana. Ja käsitykseni mukaan tämä houkuttelu mahdollistaa Tarrowin mainitseman ylikansallisten liikkeiden hienovaraisen hallinnan. Tarkastelen aineistoa aikajärjestyksessä, sillä puhetapa EU:n suhteesta muihin toimijoihin ja toteutettavaan yhteistyöhön on muuttunut ajan kuluessa. Käsittelemällä aineiston aikajärjestyksessä pystyn mielestäni tuomaan tämän kehityksen parhaiten esille.

Helsingin neuvoston seurauksena perustettiin siviilikriisinhallinnan komitea. Sen tarkoituksena oli vahvistaa unionin YUTP:n alaa parantamalla toimijoiden välistä tiedonkulkua ja toimimalla poikkipilarisena työryhmänä. Siviilikriisinhallinnan komitean perustamisen katsottiin antavan arvokkaan lisän EU:n kriisinhallintakykyyn. Komitean tehtäväksi katsottiin muun muassa lisätä valtiollisten ja ei- valtiollisten toimijoiden (mm. kansalaisjärjestöjen) koordinoitua. Komitealle suunniteltiin neuvoa antava rooli COREPERin alaisuudessa. (Pdr 2000.) Siviilikriisinhallinnan komitean perustamisasiakirja on EU:n kriisinhallintakyvyn luomisen alkutaipaleelta. Komitealle suunniteltu rooli toimintojen koordinoijana valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä viestii sitä, ettei kansalaisjärjestöjä suljeta pois yhteistyön saralta. Ilmaisemalla, erityisemmin kohdetta tarkentamatta, EU:n halu tehdä yhteistyötä ulkopuolisten toimijoiden kanssa toivotaan epäsuorasti kaikki toimijat mukaan yhteistyöhön.

Komission mietintö konfliktin ehkäisystä vuodelta 2001 (Cft 2001.) katsoo kansainvälisen yhteistyön välttämättömäksi kriisien ehkäisyssä ja niihin puuttumisessa varhaisessa vaiheessa. Yhteistyökumppaneiksi mainitaan kansainväliset järjestöt, EU:n ulkopuoliset maat ja kansalaisjärjestöt. Kansalaisjärjestöjen rooli nähdään asiakirjassa tärkeänä. NGO:iden tuki kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kehittämisen kannalta tunnustetaan avaintoimijoiksi pitkän tähtäimen konfliktinehkäisyssä. Kansalaisjärjestöt ovat komission mukaan usein paikalla alueilla, joista viralliset valtion rakenteet puuttuvat. Ne voivat komission mukaan myös toimia ruohonjuuritason ohjaajina, kuin myös puolueettomina tarkkailijoina siellä missä ei muuten ole kansainvälistä läsnäoloa. Komissio ilmaisee myös tarkoituksensa painottaen yhteistyötä konfliktin ehkäisyssä kansalaisjärjestöjen kanssa. (Cft 2001.) Tunnustamalla ei-valtiolliset järjestöt tärkeiksi toimijoiksi konfliktinehkäisyn alalla sekä ilmaisemalla halu parantaa toimijoiden välistä koordinoitua houkuteltiin kansalaisjärjestöt mukaan EU:n siviilikriisinhallinnan rakentamiseen ja kehittämiseen. Kansalaisjärjestöjä siis koskeltiin suoraan yhteistyöhön EU:n kanssa.

Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilitoiminnasta vuodelta 2004 (Apf 2004.) luotiin turvallisuusstrategiassa asetettujen tavoitteiden pohjalta ja toimintasuunnitelmassa annetaan tavoitteet ja luodaan suuntaviivat, miten siviilitoiminnan kehittämistä jatketaan. EU:n siviilikriisinhallinnan tarinaa jatketaan tällä toimintasuunnitelmalla pidemmälle. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia toimenpiteitä miten valmiuksia tulisi kehittää, jotta EU kykenisi ottamaan paikkansa kaavailuissa tomissaan siviilikriisinhallinnan alalla. (Apf 2004.)

Ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävä tiedonvaihto nähdään tarpeelliseksi säännöllisin väliajoin. Tulevien puheenjohtajamaiden tulisi järjestää tapaamisia heidän kanssaan. Ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan näkemykset EU:n siviilikriisinhallinnasta nähdään tervetulleiksi. EU:n sanotaan arvostavan NGO:iden kokemusta, erityisosaamista ja aikaisen varoittamisen kykyä. ”Exchange of information with representatives from non-governmental organisations and civil society should take place on a regular basis. To this end incoming presidencies are invited to facilitate meetings with them during their respective presidencies. NGO and civil society views in relation to the general orientations of EU civilian crisis management are welcome. NGO experience, expertise and early warning capacity are valued by the EU.” (Apf 2004.)

Tärkeimmiksi asioiksi toimintasuunnitelmassa nousee voimavarojen synergia, miten järjestelmää kehitetään kustannustehokkaammaksi sekä EU:n suhteet muihin toimijoihin. Valtioiden väliset, kansainväliset järjestöt nähdään edelleen tärkeinä yhteistyökumppaneina. Myös EU-alueen ulkopuoliset valtiot toivotetaan tervetulleiksi osallistumaan toimintaan ja niille luvataan sama asema kuin EU:n jäsenmaille osana toimintaa. Ei-valtiolliset toimijat sen sijaan toivotetaan tervetulleiksi keskustelemaan siviilikriisinhallintaan liittyvistä asioista. Niille ei anneta omaa roolia osana EU:n siviilikriisinhallintaa, vaikka niiden kompetenssia todetaankin EU:ssa arvostettavan. (Apf 2004.)

Euroopan unionin neuvoston julistuksessa marraskuussa 2006 (CCI 2006.) kiinnitetään taas huomiota käytännön toiminnan ja voimavarojen kehittämiseen. Neuvosto tarkastelee sitä, mitä on jo saavutettu ja mitä pitäisi vielä kehittää. Ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kannalta merkittäväksi nousee taas yksi huomio. ”Ministers also recall the value of experience, expertise and early warning capacity of non- governmental

organisations and civil society, in accordance with the Action Plan for Civilian Aspects of ESDP and welcome the dialogue in this field. Further exploration of the use of the non-governmental actors' and civil society's capabilities in the Civilian Crisis Management should be encouraged.” (CCI 2006.) Yhteistyön mahdollisuuksia ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tulisi siis tutkia lisää. EU:n sanotaan arvostavan näiden ”toimijoiden” tietoa ja heidät kutsutaan jälleen mukaan keskustelemaan siviilitoiminnasta osana ETPP:aa.

Toteamus sisältää myös tunnustuksen ja porokkanan kansalaisyhteiskunnalle. Niillä tunnustetaan olevan jonkinlaista kompetenssia kriisinhallinnasta. Heille annetaan asema osana EU:n toimintaa kutsumalla heidät mukaan keskustelemaan siviilitoiminnan kehittämisestä ja lopussa esitetään, että heidän osuuttaan osana EU:n siviilitoiminnan kokonaisuutta tulisi tutkia lisää. Ikään kuin kansalaisjärjestöillä olisi mahdollisuus tulla mukaan toimijoiksi. Konkreettinen lupaus sisältää vain mahdollisuuden päästä mukaan keskusteluun, jossa toimintaa kehitetään. Itse toimintaan osallistuminen heitetään ylimalkaisesti tarpeena tutkia sen mahdollisuuksia.

Kymmenen päivää myöhemmin siviilikriisinhallinnan komitea antoi suosituksensa koskien ei-valtiollisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen sekä EU:n yhteistyön parantamisesta osana EU:n siviilikriisinhallintaa ja konfliktinehkäisyä. ”The aim, in particular, is to contribute to increasing the operational efficiency.” (NfC 2006.) Tarkoitus oli selvittää ei-valtiollisten toimijoiden potentiaalia osana EU:n toimintaa ja tehdä enemmän yhteistyötä niiden kanssa operationaalisen tehokkuuden nimissä.

Muistiossa todetaan jälleen ei-valtiollisten toimijoiden potentiaali ja maalataan kuvaa mahdollisista yhteistyön alueista. Komitea antaa suositukset siitä miten yhteistyön järjestäminen ETPP:n alalla konkreettisesti tapahtuisi. Tällaista olisi muun muassa tiedonvaihto ei-valtiollisten toimijoiden ja neuvoston osien välillä, jonka tulokset raportoitaisiin tarvittaville neuvoston tahoille. Ei-valtiollisten toimijoiden tieto ja kokemus tulisi ottaa huomioon operaatioita suunnitellessa. Näkemysten vaihtaminen palautteen muodossa mission arvioinnissa nostetaan myös esille tapana lisätä yhteistyötä. Yhteyshenkilöiden määrittäminen tarpeen mukaisesti siviilikriisinhallinnan missioissa esitetään myös mahdolliseksi. Yhteyshenkilöiden määrittäminen neuvoston sihteeristöön, tavoitteena vahvistaa keskustelua siviilitoimijoiden kanssa. Mahdollisuuksien luominen

tiedonvaihdon relevanttien siviilitoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan edustajien välillä kenttätasolla ja läheisessä yhteistyössä komission kanssa. (NfC 2006.)

Lisäksi CIVCOM rohkaisee siviilikriisinhallinnan koulutuksentarjoajia varmistamaan, että EU-tason koulutuksessa huomioidaan yhteistyö siviilitoimijoiden kanssa, erityisesti palaverien avulla oleellisten ulkoisten toimijoiden kanssa. Pitäen sisällään NGO:t ja kansalaisyhteiskunnan toimijat. ”Member States to consider, in accordance with their national legislation, expertise from the NGO and CSO sector, when establishing or developing rosters for deployment in civilian crisis management missions.” (NfC 2006.) CIVCOM rohkaisee myös NGO:iden ja kansalaisyhteiskunnan ottavan oma-aloitteisesti osaa EU:n siviilikriisinhallintaan poliittisella ja operationaalisella tasolla.

Konkreettiset suositukset CIVCOM:lta liittyvät käytännössä tiedonvaihtoon ei-valtiollisten toimijoiden kanssa. Näkökulma on muutenkin realistinen siten, että se muistio on kirjoitettu näkökulmasta, jossa pohditaan mitä lisäarvoa ei-valtiolliset toimijat ja kansalaisyhteiskunta voivat tuoda EU:n siviilikriisinhallinnan ja konfliktinehkäisyn alalle. Muistiossa todetaan kuitenkin myös tulevaisuudesta: ”In the light of the progress made in their implementation and taking into account developments in civilian ESDP and EC efforts in Civilian Crisis Management and Conflict Prevention, these recommendations will be reviewed in 2008 and further steps considered, including the ideas of a possible concept for co-operation with civil society and of an EU - NGO arrangement in the framework of Civilian Crisis Management and Conflict Prevention.” (NfC 2006.) Mahdollisuutena nähdään siis potentiaalinen yhteistyö EU:n ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä siviilikriisinhallinnan ja konfliktinehkäisyn alalla jopa luomalla konsepti yhteistyön tavoista. Esitettäessä asia edellä mainitulla tavalla ei sidota kuitenkaan vielä EU:n käsiä, mutta tarjotaan ei-valtiollisille toimijoille porkkana mahdollisesta konkreettisesta yhteistyöstä osana EU:n siviilikriisinhallintaa ja konfliktinehkäisyä.

EU:ssa järjestettiin erilaisia workshoppeja koskien EU:n *civilian headline goal 2008*:aa. Yhdessä workshopissa (workshop XI) tarkasteltiin EU:n yhteistyömahdollisuuksia EU:n ulkopuolisten valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä ETPP:n siviilikriisinhallinnan alalla. (CHG 2007.) Workshopille asetetut tavoitteet olivat saattaa EU:n ulkopuoliset tahot tietoisiksi *civilian headline goal 2008*:n edistymisestä. Tavoitteena oli myös saada tietoa EU:n ulkopuolisten tahojen lähestymistavoista

kansainvälisiin kriisinhallintaoperaatioihin ja niissä erityisesti nopean toiminnan ja siviilitoiminnan budjetoimattomiin ongelmiin. Tarkastella EU:n ulkopuolisten toimijoiden keksimiä toimintatapoja ja viimeiseksi miettiä miten EU voisi helpottaa EU:n ulkopuolisten toimijoiden kontribuutioita ETPP:n operaatioissa niiden aikakehyksissä. Workshopiin osallistui 71 henkilöä, joista 37 edusti jäsenvaltioita, 8 EU:n instituutioita, 17 EU:n ulkopuolisen valtion edustajaa, 3 kansainvälisten järjestöjen edustajaa ja 6 ei-valtiollisten toimijoiden edustajaa. (CHG 2007.)

Workshopissa keskusteltiin kolmessa eri pöydässä, joissa tarkasteltiin lähestymistapoja, toimintakykyä, ja yhteistyön helpottamista. Ensimmäisessä pöydässä ei-valtiollisia toimijoita edusti EPLO:n (European peacebuilding liaison office) edustaja, jonka katsottiin edustavan eurooppalaisia ei-valtiollisia toimijoita ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. EPLO:n edustaja esitteli ei-valtiollisten toimijoiden potentiaalisia kykyjä osallistua ETPP:n operaatioihin, niiltä osin kuin katsoi niiden olevan yhteneviä ja yhteensopivia. Hänen näkemyksensä mukaisesti NGO:iden mukanaolo olisi hyödyllistä operaatioiden suunnittelu ja toteuttamisvaiheessa. Erityisesti hän näki näin olevan rauhanrakentamisen alalla ja viittasi ACEH-operaatioon, jossa Presidentti Ahtisaaren perustama CMI (crisis management initiative) pyrki jo samoihin päämääriin EU:n kanssa ennen kuin varsinainen ETPP:n operaatio käynnistettiin. (CHG 2007.)

Konsultaation kannalta EPLO:n edustaja näki NGO:illa olevan toimijoina kokemusta jo laajalla alalla ETPP:n operaatioiden sektoreiden osalta niin operaation johdon kuin kenttätöiden osalta. Esimerkkinä hän esittää varhaisen varoituksen, turvallisuussektorin uudistamisen, tasa-arvon, lasten suojelun, paikallisen kapasiteetin rakentamisen, miinanraivauksen, turvallisuuden ja demokratian sekä ihmisoikeuksien edistämisen osalta. Hänen näkemyksensä mukaisesti EU voisi hyötyä NGO:iden kokemuksista kaikilla toiminnan osa-alueilla. Konkreettiset ehdotukset koskivat tiedonvaihtoa neuvoston ja NGO:iden välillä. Esimerkkeinä mainittiin rutiininomainen informaation täydentäminen EPLO:n tietojärjestelmästä alueilla toimivista rauhanrakentamisen NGO:ista faktojen selvittämiseksi ja operaatioiden suunnittelua varten. Kutsua eurooppalaiset rauhanrakentamisen NGO:t mukaan operaatioiden arviointeihin ja lessons learnt -harjoituksiin. Sisällyttää rutiininomainen tiedonvaihto myös kenttätöitä tekevien kansalaisyhteiskunnan edustajien osalta operaatioiden mandaattiin. Yhdistää asiantuntijarekisterit NGO:iden ja jäsenvaltioiden välillä ja rohkaista jäsenvaltioita käyttämään

hyväkseen eurooppalaisten NGO:iden resursseja tunnistaakseen asiantuntijat omissa maissaan. Yhteistyön tekeminen NGO:iden asiantuntijoiden kanssa EU-tason koulutuksen kehittämiseksi ja kokeneiden kouluttajien löytämiseksi. (CHG 2007.)

Pöydässä keskusteltiin esteistä, joita tehokkaampien linkkien syntymisen ETPP:n ja NGO:iden välille oli. Erityisesti ongelmiksi nähtiin neuvoston ja komission erilaiset lähestymistavat samantyyppisten operaatioiden hoitamiseksi ja siitä syntyvät vaikeudet EU:n edustajien ja NGO:iden vuorovaikutukselle. Ongelmaksi nähtiin myös sopivien mandaattien asettaminen ETPP:n operaatioille, jotka käyttävät hyväksi projekteja joihin NGO:t ovat vihkiytyneet. Kolmantena ongelmana nähtiin operaatioiden kesto. NGO:iden toiminnallinen läsnäolo konfliktialueilla on huomattavasti pidempi kuin mitä ETPP:n operaatiot kestävät, mikä voi johtaa erilaisiin näkemyksiin siitä miten edetä ja millainen asioiden lopullinen tila tulisi olla. EPLO:n edustaja oli kuitenkin sitä mieltä, että yllämainituista ongelmista huolimatta ETPP:n ja NGO:iden vuorovaikutuksella on monia potentiaalisia hyötyjä ja ne voivat antaa oman lisänsä moniin ETPP:n tarpeisiin. (CHG 2007.) EPLO:n edustajan puheenvuorosta voi ainakin turvallisesti päätellä sen, että eivaltioisilla toimijoilla oli kovat halu ja jopa kovat odotukset toimintaan mukaan pääsemiseksi.

Toisessa pöydässä keskusteltiin voimavaroista, kyvyistä, joita EU:n ulkopuolisilla toimijoilla on. NGO:iden edustaja otti esille omassa alustuksessaan NGO:iden voimavarat rekrytoinnin osalta. Alustuksessaan hän totesi, että tosiasiaassa jäsenvaltiot toivovat säilyttävänsä kontrollin rekrytointiprosessista itsellään. Hänen mielestään NGO:illa on kokeneita asiantuntijoita, jotka kelpaisivat ETPP:n operaatioihin. Monilla NGO:iden toimijoilla on kokemusta jäsenvaltioiden julkisesta hallinnosta ja sitä kautta kykyä toimia osana ETPP:n operaatioita. Monet eurooppalaiset NGO:t pitävät lisäksi yllä rekistereitä henkilöistä, jotka ovat potentiaalisesti käytettävissä ETPP:n operaatioihin. Ja lisäksi nekin organisaatiot, jotka eivät ylläpidä aktiivista jäsenrekisteriä omaavat oman asiantuntijoiden verkostonsa. EPLO:n edustaja mainitsee vielä NGO:iden potentiaalisen koulutuksen saralla. Hän ei näe eroa siviilikriisinhallinnan koulutuksen ja minkä tahansa rauhan-operaation välillä. Jotkin NGO:t ovat hänen mukaansa myös toimineet osana komission koulutuksissa siviilikriisinhallinta operaatioihin ja joidenkin NGO:iden konfliktin hallinnan koulutus on komission rahoittamaa. (CHG 2007.)

Keskustelussa rekrytoinnin osalta painottui asiantuntijoiden kartoittamiseen ja jonkinlaisen yhteisen rekisterin luomiseen. Keskustelussa käytiin läpi myös mahdollisuuksia parantaa ETPP:n operaatioihin tähtäävää koulutusta. NGO:iden resursseja osallistua koulutuksiin tulisi tutkia tarkemmin. NGO:iden intressi osallistua operaatiokohtaisiin koulutuksiin, esimerkiksi turvallisuuden alalla mahdollisuuksien mukaan. Huomattavaa on kuitenkin se, ettei ei-valtiollisille toimijoille anneta suoria lupauksia toimintaan pääsemiseksi. (CHG 2007.)

Kolmannessa pöydässä keskusteltiin osallistumismahdollisuuksien parantamisesta ja pääosassa olivat EU:n ulkopuoliset maat, jotka olivat jo asettaneet omia asiantuntijoitaan EU-johtoisiin operaatioihin ja osallistuneet sitä kautta ETPP:n toimintaan. Keskustelu koski sitä miten nämä maat integroidaan paremmin osaksi toiminnan kokonaisuutta, jopa päätöksenteosta lähtien. NGO:ita ei keskusteluissa mainittu. (CHG 2007.)

Lopun yhteenvedossa todetaan lähestymistavoista, että NGO:illa voi olla toimintatapoja, joiden avulla EU voisi parantaa siviilikriisinhallinnan kykyään. NGO:illa on paljon kokemusta operaatioiden suunnittelusta, tosiasioiden etsimisestä, rekrytoinnista ja projektien käytännön hallinnasta. Siksi olisi sopivaa, että neuvoston sihteeristö perustaisi ja ylläpitäisi yhteistoimintasolun EPLO:n ja joidenkin rauhanrakentamiseen erikoistuneiden NGO:den kanssa, saadakseen tietoa näistä kokemuksista. NGO:iden toimintakyvyt nähdään laaja-alaisena toiminta-alueilla. Osaaminen on monipuolista ja pitkät projektit alueilla antavat mahdollisesti lisäarvoa ETPP:n operaatioihin, erityisesti paikalliseen todellisuuteen kiinnipääsemisessä. Rekrytoinnin alalla EU:n tulisi hyödyntää NGO:iden jo olemassa olevia rekistereitä potentiaalisista kokeneista asiantuntijoista ETPP:n operaatioita silmälläpitäen. NGO:t voisivat myös osallistua kouluttamiseen ja jotkut ovat jo osallistuneet komission koulutusprojekteihin siviilikriisinhallinnan alalla. Yhteistyön helpottamiseksi EPLO tarjosi listan toimintatavoista, joita heidän mielestään, voitaisiin parantaa NGO:iden ja ETPP:n välillä. Nämä olivat konsultointi, organisaationaalinen osaaminen, koulutus ja rekrytointi. (CHG 2007.)

Workshopin tavoitteista ja osallistujista huolimatta pääpaino asioiden käsittelyssä tuntuu olevan EU:n ulkopuolisten maiden osallistumisessa EU:n ETPP:n operaatioihin. Tavat, joilla NGO:iden toimintatavat ja mahdollisuudet nähdään ongelmallisiksi, tai vain selvitettäviksi mahdollisuuksiksi, ovat erilaisia siihen verrattuna miten valtioiden välistä



yhteistyötä käsitellään. Eihän kolmannen pöydän keskusteluissa edes mainita NGO:iden ja ETPP:n yhteistyön helpottamista, kuin vain lopun yhteenvedossa EPLOn edustajan esittämän listan muodossa.

*Civilian headline goal 2008*:ssa erääksi tavoitteeksi oltiin määritelty lisätä tietoisuutta ETPP:n siviilitoiminnasta potentiaalisten kumppaneiden osalta, kuten kansainvälisten järjestöjen, EU:n ulkopuolisten valtioiden, ei-valtiollisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa. Suunnitelma antoi myös pohdittavaksi lisää asioita muun muassa tunnistaa ja käyttää hyväkseen mahdollisia synergioita muiden toimijoiden kyvyistä, kuten IO:t, non-EU-states, NGO:s ja CSO:s. (Fro 2007.)

Yhteistoiminnasta muiden kanssa todetaan, että osallistuessaan siviilikriisinhallinnan toimintaan osana ETPP:aa EU:n tulisi varmistaa yhtenäisyys muiden toimijoiden kanssa. Neuvoston sihteeristö johti tämän vuoksi tiettyjä toimintoja yhteistyössä, sotilaspuolen, komission ja kolmannen pilarin kanssa, kuin myös kansainvälisten järjestöjen, EU:n ulkopuolisten valtioiden ja ei-valtiollisten toimijoiden kanssa. Mahdolliset synergiat mainittujen toimijoiden kanssa jäivät kuitenkin pääosin tarkastelematta. Synergioiden löytämiseksi tulisi tehdä lisää töitä. (Fro 2007.)

*Civilian headline goal 2008*:ssa mainitaan erityisesti workshop XI esimerkkinä siitä, kuinka kaikki toimijat saadaan mukaan osallistumaan ETPP:n kehittämiseen. Workshopin todetaan tuoneen EU:lle paremman ymmärtämyksen kolmansien osapuolten potentiaalisista kontribuutioista siviilitoimintaan. Tämä piti sisällään tietämystä muiden omaamista kyvyistä, kokemuksesta ja olemassa olevista ongelmista ja kolmansien osapuolten näkemyksistä ja odotuksista yhteistyöstä EU:n kanssa. (Fro 2007.)

Johtopäätöksissä korostetaan taas siviilivoimavarojen luomisen erityislaatuisuutta osana EU:n politiikkaa. Siviilivoimavarojen luominen on erityinen siksi, että se ei ole vain EU:n sisäinen, jäsenvaltioiden välinen projekti, vaan myös siksi, että se on koontunut toimijoita yhteen myös EU:n ulkopuolisista maista, kansainvälisistä organisaatioista ja ei-valtiollisista toimijoista. (Fro 2007.) Kriisinhallinta on siis todellinen paremman maailman rakennusprojekti.

*Civilian headline goal 2010* asettaa tavoitteeksi voimavarojen kehittämisen *civilian*

*headline goal 2008:n* havaintojen perusteella ja rakentaen sen saavutusten varaan. Johdannon jälkeen tavoitteessa mainitaan ambitiot, joita EU:lla on siviilikriisinhallinnan alaan liittyen. Tavoitteet ovat varsin konkreettisia ja liittyvät siviilikriisinhallinnan toiminnan parantamiseen ja kehittämiseen. (CHG 2010.)

Huomionarvoisena seikkana ambitioista puhuttaessa mainitaan: “The EU strengthens its co-ordination and co-operation with external actors as appropriate.” (CHG 2010.) EU:n ulkopuolisia toimijoita ei enää luetella, kuten aiemmissa asiakirjoissa. Lause kuvaa myös EU:n roolia varsin eri tavalla kuin mitä aiemmissa asiakirjoissa on tehty. EU esitetään itsenäisenä toimijana, joka vahvistaa yhteistoimintaa ja koordinoitua muiden toimijoiden kanssa, niin kuin se sille sopii. EU on toimijana oma entiteettinsä. Siviilikriisinhallintajärjestelmän kehittäminen katsotaan nyt kokonaan EU:n oman keinovalikoiman kannalta, painottuen hyvin vahvasti valtion vahvistamiseen ja vakauttamiseen siviilikriisinhallinnan päämääränä.

Muista toimijoista ja EU:n yhteistyöstä mainitaan vielä erikseen tavoite raportin lopussa: “The CHG 2010 should identify and exploit possible synergies with other actors in civilian crisis management, which include International Organisations, Regional Organisations and other major actors, e.g. non-EU States and civil society through Non-governmental Organisations and Civil Society Organisations, in line with agreed principles and in full respect of the EU's autonomous decision-making. Contributions of non-EU actors are to be considered as supplementary to the overall EU capacity rather than as an integral part thereof.” (CHG 2010.) Tällä lausunnolla vahvistetaan aiemmin samassa asiakirjassa todettua EU:n itsenäistä toimijuutta. Yhteistyön mahdollisuuksia pitäisi tarkastella lisää mahdollisten synergioiden löytämiseksi, mutta siitä näkökulmasta että EU on itsenäinen toimija ja se päättää toimistaan itsenäisesti. Kaikki muut toimijat katsotaan mahdollisesti EU:n toiminnan lisäksi tulevana toimintana – ei osana EU:n toimintaa. Sillä että EU näin vahvasti ilmaisee oman päätöksentekovaltansa, on merkitystä kaikkien toimijoiden kannalta.

Tarkasteltaessa aineiston mainintoja ei-valtiollisten ja kansalaisyhteiskunnan roolista osana EU:n siviilikriisinhallintaa voidaan mielestäni vetää muutama johtopäätös. Ensimmäisen johtopäätöksen voi esittää historiallisen kehityksen näkökulmasta. Siviilikriisinhallintakyvyn luomisen alkuvaiheessa asiakirjoissa puhutaan ei-valtiollisten

toimijoiden tärkeästä osasta siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämisessä. Retoriikka, jota käytetään on siinä mielessä houkuttelevaa, että siitä on helppo tulkita ei-valtiollisille toimijoille lupaus mahdollisesta osasta toimijana osana EU:n siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta. Retoriikka ja sävy kuitenkin muuttuvat asiakirjoissa ajan kuluessa. Ei-valtiolliset toimijat kutsutaan myöhemmin mukaan keskusteluun tuomaan esiin omia näkemyksiään siviilikriisinhallinnan kyvyn kehittämiseen. Toimijuus osana EU:n siviilikriisinhallintaa jää mahdollisuutenakin pois. Retoriikka on kuitenkin edelleen houkuttelevaa siten, että se kutsuu ei-valtiolliset toimijat mukaan toiminnan suunnitteluun. Viimeisissä asiakirjoissa kuitenkin sanotaan jo suoraan, ettei EU:n ulkopuoliset toimijat saa orgaanista osaa EU:n siviilikriisinhallinnan toiminnassa. Niiden osan katsotaan olevan enemmänkin EU:n toimintaa täydentävää.

Retorisesti vetoavana voi kuitenkin pitää koko kehityskaaren ajalta löydettyvät maininnat mahdollisten synergioiden etsimisessä EU:n ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä. Sama mikä mainitaan myös myöhemmin samalla kun todetaan EU:n itsenäinen toimijuus. Välejä ei siis kuitenkaan katkaista vaikka pelisäännöt tehdään selviksi.

Aineiston tarkastelun perusteella on mielestäni myös oikeutettua väittää etteivät ei-valtiolliset toimijat ole toimijoita EU:n siviilikriisinhallinnassa. Ne ovat tarvittaessa osallisia EU:n toimintaan. On myös mahdollista sanoa, ettei EU kiellä ei-valtiollisten toimijoiden toimijuutta siviilikriisinhallinnan alalla. EU ei vain ota niitä osaksi omaa toimintaansa. Toisaalta vaikka ei-valtiollisille toimijoille ei anneta osaa itse toiminnassa, ei yhteistyön mahdollisuutta suljeta kokonaan pois. Tämä mielestäni on sellaista houkuttelun retoriikkaa, joka mahdollistaisi Tarrowin esityksen ylikansallisten rakenteiden luomisesta järjestöjä ja liikkeitä rajoittaviksi kokonaisuuksiksi. Ei-valtiolliset houkuttelevat pysymään mukana, lupauksella mahdollisesta suuremmasta osasta toiminnassa tai ainakin mahdollisesta osallisuudesta tarvittaessa.

### **5.3.2. Valtioiden rooli**

Valtioiden alateeman alla tarkastelen valtioiden roolia siviilikriisinhallinnassa. Etsin aineistosta kohdat, jotka kertovat niiden roolista EU:n siviilikriisinhallinnassa. Tarkoitukseni on tuoda esiin millainen niiden rooli on päätöksenteossa ja toiminnassa EU:n

siviilikriisinhallinnassa, niin kuin ne aineistossa esitetään. Tarkastelen asiaa realismin kannalta siten, että mikä valtioista asiakirjoissa sanottu puhuu realistisen käsityksen puolesta. Mikä asiakirjoissa todistaa realismin oikeutuksen näkökulmana Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan? Miksi YUTP on hallitustenvälistä toimintaa yhteisen politiikan sijaan? Myös valtioiden tarkastelussa on syytä tarkastella aineistoa aikajärjestyksessä. Myös valtioiden roolista kertova retoriikka kehittyy ajan kuluessa.

Siviilikriisinhallinnan komitean perustamisasiakirjasta (Pdr 2000.) nousee tutkimukseni kannalta huomion arvoiseksi muutama asia. Ensiksi komitean kehittämisen tulee tapahtua jäsenmaiden toiveet huomioiden. Komitean rooli ja tehtävät siis hyväksytetään jäsenmailla. Komitean neuvoa antava rooli COREPERin alaisuudessa pitää myös huolen jäsenvaltioiden hallinnasta sen toiminnassa. Komitea ei saa itsenäistä päätösvaltaa, vaan sen tehtävä on neuvoa oman alansa asioissa COREPERia, joka edustaa jäsenvaltioiden etuja. Toimimalla pysyvien edustajien alaisuudessa komitea pysyisi siis tiukasti jäsenvaltioiden valvonnassa. (Pdr 2000.)

Komission mietinnössä konfliktien ehkäisystä vuodelta 2001 (Cft 2001) todetaan konfliktinehkäisykyvyn luomisesta seuraavalla tavalla. ”All of these may be improved, made more systematic and flexible. But in any case they need to be based on a common political line between EU Member States.” Komissio asettaa näin ehdoksi ja tunnustaa välttämättömäksi poliittisen yhteisymmärryksen ja yhteisen hyväksynnän kriiseihin vastaamisen kehittämiseksi. (Cft 2001.)

Huhtikuussa 2003 komissio julkaisi tiedotteen, jossa kerrottiin EU:n kriisinhallinnan siviili-instrumenteista. (Cif 2003.) Tiedotteessa lueteltiin ne menetelmät, joita EU:lla on käytössään osallistuakseen ei-sotilaallisesti konfliktinehkäisyyn ja konfliktin ratkaisemiseksi. Tiedotteessa kuitenkin kerrotaan miten komissio ja nämä sen mahdolliset menetelmät suhteutuvat jäsenvaltioihin ja mikä merkitys jäsenmailla on toimia käynnistettäessä. Tiedotteen mukaan kaikkia komission mahdollisia toimia hallitaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Olemassa olevat konsultaatio-mekanismit (komiteat tai neuvoston työryhmät) jäsenvaltioiden kanssa osoittavat komission instrumenttien strategiset päämäärät ja tekevät selvitykset mahdollisista merkittävistä rahoitusesityksistä. Komission on mahdollista myöntää lainoja neuvoston kautta, mikäli asiasta vallitsee poliittinen yhteisymmärrys. (Cif 2003.)

Realismin kannalta ajateltuna, komissio ei-valtiollisena toimijana, virkamiehistönä on vahvasti jäsenvaltioiden hallinnassa, niin taloudellisten toimintamahdollisuuksiensa kautta, kuin toiminnan päämäärien asettelun kannalta. Toisin sanoen komissiokaan ei voi toimia ilman jäsenvaltioiden hyväksyntää. Itse instrumenttien esittely EU:n suurena saavutuksena ja kykynä vastata kriiseihin tavallaan tylsistyy todellisuuteen, jossa kaikki ehdollistuu yksimielisyyden vaatimukseen niiden käytöstä.

Euroopan ulkoisen turvallisuuden strategia vuodelta 2003 (Ase 2003.) määrittelee uhkia EU:n alueelle. Sodat, köyhyys, sairaudet, nälkä ovat syitä, jotka aiheuttavat lieveilmiöitä ja ovat siten vaarana eurooppalaistenkin turvallisuudelle. Uhkat katsotaan edelleen realismin kannalta. Tarkoitus on säilyttää rauha valtioiden alueilla. Turvallisuuden lisäämisen lähialueilla katsotaan tuovan turvaa myös unionin alueelle. Tärkeinä huomion kohteina ovat heikot ja epädemokraattiset valtiot ja niiden mahdollistamat vaaralliset lieveilmiöt. Unioni pyrkii lähialueillaan vahvistamaan valtioita ja kasvattamaan demokratiaa rauhoittaakseen ympäristöään. (Ase 2003.) Valtiot nähdään edelleen tärkeinä toimijoina kansallisesti ja kansainvälisesti, kuten realismissa. Valtiot kykenevät säilyttämään rauhan alueellaan ja sitä kautta myös kansainvälisesti.

Strategian lopussa tarkastellaan niitä kehityskohteita, joita unionilla on tullakseen voimakkaammaksi toimijaksi globaalisti. Tärkeäksi nähdään erityisesti jäsenvaltioiden politiikkojen yhdenmukaisuus. Strategiassa ei yritetä kuitenkaan rakentaa yhteistä sotilaallista voimaa, vaan tavoite määritellään jäsenvaltioiden, omista sotilaallisista ja siviiliresursseista, koostuvaksi yhteistyön alueeksi, jonka toiminta tulee saattaa yhdenmukaisemmaksi. (Ase 2003.)

Realismin mukainen sotilaallisen vallan valtiollinen omistaminen on ja pysyy tärkeänä valtiollisena voimavarana, joka ei kuulu yhteisen toiminnan alueelle. Turvallisuusstrategia on nähtävissä osana eurooppalaista tarinaa. Tarina on rakennettu aivan kuten realismin mukaisen valtioiden turvallisuusstrategiat. Millaiset uhkakuvat valtiota uhkaavat ja miten reagoimme niihin.

Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma ulko- ja turvallisuuspolitiikan siviilitoiminnasta vuodelta 2004 (Apf 2004.) luotiin turvallisuusstrategiassa asetettujen tavoitteiden pohjalta ja toimintasuunnitelmassa annetaan tavoitteet ja luodaan suuntaviivat, miten

siviilitoiminnan kehittämistä jatketaan. Toimintasuunnitelmassa esitetään konkreettisia toimenpiteitä, miten siviilikriisinhallinnan valmiuksia tulisi kehittää, jotta EU kykenisi ottamaan globaalin paikkansa kaavauissa toimissaan siviilikriisinhallinnan alalla. (Apf 2004.)

Jäsenvaltioiden halutaan kehittävän rekisterit käytettävissä olevista asiantuntijoista ja pitävän sitä yllä aktiivisesti. Komission, jäsenvaltioiden ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan työkalujen yhteistoimintaa ja niiden joustavaa käyttöä yhdessä täytyy parantaa. Siviilikriisinhallinnan resurssien mahdollistamaa toimintakykyä on myös parannettava. Suunnittelun, rahoituksen ja tehtävien tuen toimintaa on kehitettävä, että missioiden nopea käynnistäminen onnistuisi nykyistä paremmin. EU:n siviilikriisinhallinnan kehittäminen yhteistyössä YK:n kanssa nähdään tärkeäksi. EU:n halutaan kykenevän tarjota YK:lle tarvittavat resurssit tarpeen tullen ja osallistua näin YK:n operaatioihin. OSCE:n kanssa siviilikriisinhallinnan alalla yhteistyön kehittäminen myös koulutuksen alueella esitetään tarpeelliseksi ja hyödylliseksi. Kolmansien valtioiden kanssa tehtävä yhteistyö nähdään tärkeäksi. (Apf 2004.)

Toimintasuunnitelma on varsin käytännöllinen ja selkeä suunnitelma siitä miten turvallisuusstrategiassa määriteltyihin turvallisuusuhkiin pyritään kehittämään vastuumiskykyä siviilivoimavarojen avulla. Valtioiden väliset kansainväliset järjestöt nähdään edelleen tärkeinä yhteistyökumppaneina. Myös EU- alueen ulkopuoliset kolmannet valtiot toivotetaan tervetulleiksi osallistumaan toimintaan ja niille luvataan sama asema kuin EU:n jäsenmaille osana toimintaa.

Unionin jäsenvaltioiden poliisipäällikköjen julistus lokakuulta 2004 (DoE 2004.) antaa kuvan siitä, mikä motivaatio valtioiden välisessä yhteistyössä kansainvälisesti on. ”...Europe is a prime target for organised crime (cross-border trafficking in drugs, human beings, and weapons accounts for a large part of the activities of criminal gangs) and that external action, inter alia through international police missions, can help improve our internal security.” (DoE 2004.) Yhteistyö kansainvälisesti tehdään sisäisen turvallisuuden vuoksi. Yhteistyöllä on merkitystä ja siitä on hyötyä, kun se antaa hyödyn valtioille myös sisäisesti.

Ulkoministeritapaaminen marraskuussa 2004 (CCC 2004.) jatkoi EU:n siviilivoimavarojen

käsittelyä. Tapaamisessa otettiin kantaa poliisipäällikköjen tapaamisen lopputuloksena syntyneeseen julistukseen ja annettiin tehtäviä neuvoston sihteeristölle ja komissiolle liittyen kriisinhallintakyvyn kehittämiseen. YUTP:n vahvistamisen kannalta nähtiin sekä siviili-, että sotilasvoimavarojen kasvattaminen tärkeimmiksi alueiksi, globaalien haasteiden selvittämiseksi ja avain-uhkien torjumiseksi. ”Better civilian and military capabilities are needed to deal with the global challenges and key threats.” (CCC 2004.)

Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa luodaan edelleen, kuten kansallisvaltioiden vastaavaa. Ulkoiseen uhkaan valmistaudutaan sisäisen turvallisuuden nimissä. Tämä ei ole ristiriidassa myöskään realismin näkemysten kanssa. Valtioiden välinen yhteistyö turvallisuuden nimissä on eduksi kaikille valtioille. Toiminta yhteistyössä on kustannustehokkaampaa ja ulkoisten uhkien torjuminen sisäisen turvallisuuden nimissä on valtioiden ydinpolitiikkaa.

Komission mietintö huhtikuulta 2005 (Cft 2005.) keskittyy kriisinhallintakyvyn voimavarojen kasvattamiseen erityisesti pelastustoimen (Civil protection) osalta. Taustalla mietintöön on vuoden 2004 joulukuun tsunami ja siitä opitut asiat sekä havaitut kehittämistarpeet. Pelastustoimen työkalujen käyttämiseksi EU:n alueen ulkopuolella vaaditaan yksimielistä päätöksentekoa tai esimerkiksi YK:n toimintaan osallistumista, jossa päätös toiminnan aloittamisesta on myös hyväksytty valtioiden välillä. ”Interventions outside the EU may either be conducted on an autonomous basis or as a contribution to an intervention led by an international organisation ” (Cft 2005.)

Koska päätöksenteon tulee tapahtua poliittisesti ja yksimielisesti, komission mietinnössä otetaan kantaa siihen miten kehittää tiedonkulkua, kriisinhallinnan rakenteita ja yhteisön kriisinhallinnan mekanismien yhteistyötä tulevaisuudessa. Tarkoituksena on nopeuttaa päätöksentekoa toiminnan aloittamisesta, koordinoida resursseja paremmin ja ennen kaikkea taloudellisten resurssien parantaminen. Taloudellisten resurssien parantaminen on yksi huomionarvoinen seikka, joka toistuu monessa asiakirjassa. Jäsenmailla tuntuu olevan helppoa sopia maailmaa syyleilevistä tavoitteista ja niiden hyödystä EU:n alueelle, mutta rahoituksesta sopiminen tuntuu olevan kompastuskivenä useammankin uudistuksen ja parannuksen tiellä. Rahoituksesta ei tunnuta pääsevän yhteisymmärrykseen.

Komission mietinnössä pyritään parantamaan toimintatapoja, mutta kuten lopun

yhteenvedossa esitetään, komissio on itse kykenemätön tekemään asiassa päätöksiä joten se kutsuu muut toimielimet mukaansa parantamaan toimintaa. ”The Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions are invited to take note of the strength and depth of Community capacities for disaster and crisis response and preparedness. They are invited to endorse the measures outlined in this Communication to strengthen these capacities, and to work with the Commission on ensuring coherence at policy and operational level of EU external action in this field.” (Cft 2005.)

*Civilian headline goal 2008*:a valmisteleavassa workshopissa (workshop XI) tarkasteltiin EU:n yhteistyömahdollisuuksia EU:n ulkopuolisten valtioiden, kansainvälisten järjestöjen ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä ETPP:n siviilikriisinhallinnan alalla. Workshopiin osallistui 71 henkilöä, joista 37 edusti jäsenvaltioita, 8 EU:n instituutioita, 17 EU:n ulkopuolisen valtion edustajaa, 3 kansainvälisten järjestöjen edustajaa ja 6 ei-valtiollisten toimijoiden edustajaa. (CHG 2007.) Realismin kannalta merkityksellistä oli, että 54 osallistujaa edusti suoraan valtioita.

Workshopissa keskusteltiin kolmessa eri pöydässä, joissa tarkasteltiin lähestymistapoja, toimintakykyä, ja yhteistyön helpottamista. Tärkeimmäksi valtioiden roolin tarkastelun kannalta nousee kolmannen pöydän keskustelu. Kolmannessa pöydässä keskusteltiin osallistumismahdollisuuksien parantamisesta ja pääosassa olivat EU:n ulkopuoliset maat, jotka olivat jo asettaneet omia asiantuntijoitaan EU-johtoisiin operaatioihin ja osallistuneet sitä kautta ETPP:n toimintaan. Keskustelu koski sitä miten nämä maat integroidaan paremmin osaksi toiminnan kokonaisuutta, jopa päätöksenteosta lähtien. NGO:ita ei keskusteluissa mainittu. (CHG 2007.)

Lopun yhteenvedossa on luettavissa, että Workshopin tavoitteista ja osallistujista huolimatta pääpaino asioiden käsittelyssä tuntuu olevan EU:n ulkopuolisten maiden osallistumisessa EU:n ETPP:n operaatioihin. (CHG 2007.) Tavat, joilla NGO:iden toimintatavat ja mahdollisuudet nähdään ongelmallisiksi, tai vain selvitettäväksi mahdollisuuksiksi, ovat erilaisia siihen verrattuna miten valtioiden välistä yhteistyötä käsitellään. Eihän kolmannen pöydän keskusteluissa edes mainita NGO:iden ja ETPP:n yhteistyön helpottamista, kuin vain lopun yhteenvedossa EPLO:n edustajan esittämän listan muodossa.



Siviilivoimavarojen julistus vuodelta 2007 (Cci 2007.) vahvistaa YUTP:n valtioiden välisen toiminnan alueena entisestään. Erittäin tärkeä huomio julistuksessa on yhteistyön tekeminen muiden toimijoiden kanssa, kuitenkin siten, että EU säilyttää täydellisen itsemääräämisoikeuden toimissaan. Tämä tarkoittaa konkreettisesti päätösvallan pitämistä jäsenvaltioiden yksimielisyyden varassa. Vain neuvosto tekee edelleen päätökset mihin osallistutaan ja miten. Lopussa julistuksessa kiitetään kolmansiä valtioita heidän panoksestaan siviilikriisinhallinnan voimavarojen ja järjestelmän luomiseen, sekä kehoitetaan jäsenvaltioita ylläpitämään ajantasaista rekisteriä asiantuntijoistaan. Ei-valtiollisia toimijoita ja heidän panostaan civilian headline goal 2008:n aikaansaamiseksi ei mainita sanallakaan. (Cci 2007.)

Seuraava YUTP:n luonnetta kuvaava asiakirja on *Civilian headline goal 2008*. Neuvosto määräsi laadittavaksi sotilas- ja siviilitoiminnan osalta tehtäväksi headline goal:it ulkoisen turvallisuuden strategian mukaisten ambitoiden saavuttamiseksi ja sen mukaisen toimintakyvyn luomiseksi. Civilian headline goal tulisi pitämään sisällään ETPP:n ambitiot siviilimaailmasta, kuin myös laatia suunnitelman siitä miten luotaisiin tarvittava siviilivoimavara täyttämään tämä ambitio. *Civilian headline goal 2008* -prosessi käynnistettiin vuonna 2005 ja sitä valvoi poliittinen ja turvallisuuskomitea (PSC) ja sen toimintaa tuki kriisinhallinnan siviilitoiminnan komitea (CIVCOM). Raportin laatimiseen osallistui neuvoston sihteeristö, jäsenvaltioiden asiantuntijat, sekä komission asiantuntijat.

*Civilian headline goal 2008*:ssa määriteltiin: skenaarioita tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi ETPP:n siviilitoiminnan saralla, yksityiskohtainen, kattava lista suositelluista kyvyistä vastata mahdollisesti vaadittaviin ETPP:n operatioihin. Esimerkkejä käytännön yhteistyöstä pilarien välillä siviilikriisinhallinnan alalla, sekä suosituksia ja ohjeita henkilöstön kokoamiseksi EU:n siviilikriisinhallinnan toimintaan. Lisää tietoisuutta ETPP:n siviilitoiminnasta potentiaalisten kumppaneiden osalta, kuten kansainvälisten järjestöjen, EU:n ulkopuolisten valtioiden, ei-valtiollisten organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa. CHG 2008 antoi myös pohdittavaksi lisää asioita muun muassa tunnistaa ja käyttää hyväkseen mahdollisia synergioita muiden toimijoiden kyvyistä, kuten IO:t, non-EU-states, NGO:s ja CSO:s. (FRo 2007.)

EU:n ulkopuolisten maiden osallistuminen nähdään enemmänkin EU:n voimavaroja

tukevana, kuin integraalisena osana EU:n siviilikriisinhallintaa, näin maiden itsensä esittämänä. Yhteistoiminnasta muiden kanssa todetaan, että osallistuessaan siviilikriisinhallinnan toimintaan osana ETPP:aa EU:n tulisi varmistaa yhtenäisyys muiden toimijoiden kanssa. Neuvoston sihteeristö johti tämän vuoksi tiettyjä toimintoja yhteistyössä sotilaspuolen, komission ja kolmannen pilarin kanssa, kuin myös kansainvälisten järjestöjen, EU:n ulkopuolisten valtioiden ja ei-valtiollisten toimijoiden kanssa, kuten sopivaa. Mahdolliset synergiat mainittujen toimijoiden kanssa jäivät kuitenkin pääosin tarkastelematta. Synergioiden löytämiseksi tulisi tehdä lisää töitä. (FRo 2007.)

Merkittävä huomio realismin kannalta valtioiden välisen yhteistyön alalla on myös *civilian headline goal 2008*:n aiheuttamat seuraukset jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden välinen yhteisymmärrys ja sitoutuminen siviilikriisinhallinnan tavoitteisiin. Näistä toimenpiteistä on laadittu luettelo liitteeseen 6. (FRo 2007.) Esimerkiksi konkreettiset toimet, joita on tehty helpottamaan asiantuntijoiden saamista missioihin, on melko moninainen ja vaihteleva. Liitteessä luetellaan mitä kaikkea saatavuuden parantamiseksi on tehty, luettelematta kuitenkaan sitä mitä mikäkin jäsenvaltio on tehnyt. Jokainen tehty toimenpide sisältyy luetteloon, mutta luettelossa ei mainita sitä, mikä valtio on mitään tehnyt. Luettelo tarkastellessa ei voi sanoa ovatko kaikki tehneet jotain tai onko kaikkien sitoumus toimintaan samanlainen myös konkreettiseen toimintaan sitoutumisen saralla. Toisaalta listasta ei löydy mitään esimerkkiä sitoumuksen tavasta, jonka edes puolet jäsenvaltioista olisi ottanut käyttöönsä.

Toimintatavoista päätettäessä jäsenvaltioiden tasalla yleisimmät olivat erityisten rekisterien perustaminen (9 jäsenvaltiota), uudenlaisten koulutuksien ja/tai koulutusjärjestelmien kehittäminen (9 jäsenvaltiota), rakenteet sisäministerin konsultaatioon ETPP:n siviilimissioiden henkilöstövalintojen osalta (9 jäsenvaltiota), uusi lainsäädäntö (8 jäsenvaltiota) ja tietoisuuden parantamiskampanjoita mukana olevien ministeriöiden osalta (7 jäsenvaltiota). (FRo 2007.) Vaikka tämän luettelon tutkimisen jälkeen ei voi sanoakaan kiistattomasti, että sitoumuksen taso siviilikriisinhallinnan toimintaan vaihtelee jäsenvaltioittain, on suuren konsensuksen kyseenalaistaminen mielestäni oikeutettua.

Ulkopolitiikan alaan kuuluvana toimintana siviilikriisinhallinnan voimavarojen luominen ja itse toiminta tapahtuu jäsenvaltioiden harkinnan mukaisesti. Mainituista toimenpiteistä

osa on päällekkäisiä siten, että yksi jäsenvaltio on sitoutunut henkilöstön voimavarojen kartuttamiseen useammalla kuin yhdellä tavalla ja osa jäsenvaltioista joko yhdellä tavalla tai ei mitenkään. Oleellista kuitenkin on se, että kukin osallistuu toimintaan oman harkintansa mukaisesti ja haluamallaan tavalla.

Turvallisuusstrategian tarkastelussa joulukuulta 2008 (Rot 2008.) todetaan suoraan, hieman yllättävästi viestinnän merkitys. Viestintä koetaan tärkeäksi, koska: “On olennaisen tärkeää säilyttää kansalaisten tuki maailmanlaajuiselle sitoumuksellemme.” (Rot 2008.) Kansalaisten tuen saavuttamiseksi tiedotusvälineet ja yleinen mielipide nähdään keskeisiksi politiikan muovaajiksi ja kansalaisten sitoutuminen nähdään ratkaisevan tärkeäksi ulkomaisten sitoumuksien toteuttamiselle. Hallituksille, parlamenteille ja EU:n toimielimille kuuluvaa tehtävää tiedottamisesta siitä, miten tämä edistää turvallisuutta jäsenvaltioissa, korostetaan. (Rot 2008.) Carrin realismin mukaisesti politiikka täytyy legitimoida ja myös legitimoinnin tapa tarjotaan jäsenvaltioille suoraan. ETPP:n tarkoitus on parantaa jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten turvallisuutta. Tarkastelu myöntää siis itsekin onnistuneen viestinnän merkityksen ja kehottaa retoriikkaan, joka varmasti vaikuttaa kansallisella tasolla politiikkojen legitimoinnin osalta – kansallinen turvallisuus.

Euroopan unionin neuvosto antoi joulukuussa 2008 julistuksen kriisinhallinnan voimavarojen vahvistamisesta. Julistuksessa annetaan perusteet *civilian headline goal 2010* laatimiseen, erityisesti miten neuvoston mukaan valmiuksia tulisi kehittää. Huomiota herättää tavoitteeksi asetettu kansallisten strategioiden luominen henkilöstön hankkimisen helpottamiseksi, sekä yhteistyö- kehoitus jäsenvaltioiden välillä hyvien toimintatapojen jakamisen kautta. ”developing national strategies to facilitate the deployment of mission personnel and encourage exchange of good practices between Member States”. (Dos 2008.) EU:n toiminta ja työkalut kriisinhallinnassa ovat edelleen valtioiden välisen yhteistyön aluetta.

*Civilian headline goal 2010* (CHG 2010) asettaa tavoitteeksi voimavarojen kehittämisen *civilian headline goal 2008*:n havaintojen perusteella ja rakentaen sen saavutusten varaan. Huomionarvoisena seikkana ambitioista puhuttaessa mainitaan: “The EU strengthens its co-ordination and co-operation with external actors as appropriate.” (CHG 2010.) EU:n ulkopuolisia toimijoita ei enää luetella, kuten aiemmissa asiakirjoissa. Lause kuvaa myös EU:n roolia varsin eri tavalla kuin mitä aiemmissa asiakirjoissa on tehty. EU esitetään

itsenäisenä toimijana, joka vahvistaa yhteistoimintaa ja koordinointia muiden toimijoiden kanssa, niin kuin se sille sopii. EU on toimijana oma entiteettinsä. Siviilikriisinhallintajärjestelmän kehittäminen katsotaan nyt kokonaan EU:n oman keinovalikoiman kannalta, painottuen hyvin vahvasti valtion vahvistamiseen ja vakauttamiseen siviilikriisinhallinnan päämääränä.

Muista toimijoista ja EU:n yhteistyöstä mainitaan vielä erikseen tavoite raportin lopussa: “The CHG 2010 should identify and exploit possible synergies with other actors in civilian crisis management, which include International Organisations, Regional Organisations and other major actors, e.g. non-EU States and civil society through Non-governmental Organisations and Civil Society Organisations, in line with agreed principles and in full respect of the EU's autonomous decision-making. Contributions of non-EU actors are to be considered as supplementary to the overall EU capacity rather than as an integral part thereof.” (CHG 2010.) Tällä lausunnolla vahvistetaan aiemmin samassa asiakirjassa todettua EU:n itsenäistä toimijuutta. Yhteistyön mahdollisuuksia pitäisi tarkastella lisää mahdollisten synergioiden löytämiseksi, mutta siitä näkökulmasta että EU on itsenäinen toimija ja se päättää toimistaan itsenäisesti. Kaikki muut toimijat katsotaan mahdollisesti EU:n toiminnan lisäksi tulevana toiminta – ei osana EU:n toimintaa.

Sillä, että EU näin vahvasti ilmaisee oman päätöksentekovaltansa, on merkitystä kaikkien toimijoiden kannalta. EU ei lähde mukaan operaatioihin, joista ei ole neuvoteltu ja sovittu jäsenvaltioiden välillä. Myös osallistumisen taso on EU:n jäsenvaltioiden päätettävissä. Kukaan jäsenvaltio voi edelleen sopia omasta kontribuutiostaan osana siviilikriisinhallinnan kokonaisuutta. EU siis säilyttää mahdollisuuden osallistua vain sellaiseen toimintaan, josta se kokee voivansa hyötyä.

Aineistoa lukiessa ei voi välttyä huomaamasta valtioiden keskeistä roolia EU:n siviilikriisinhallinnan toiminnassa. Valtiot päättävät rahoituksesta, valtiot asettavat henkilöstön, valtiot päättävät toimintatavoista ja valtiot päättävät kohteet, joihin siviilikriisinhallinnan instrumentteja käytetään. Valtioiden harkintavallassa ovat myös kumppanuudet muiden toimijoiden kanssa ja tärkeimpinä kumppaneina pidetään valtioita tai valtiojohtoisia organisaatioita. Valtioiden toiminnan päämäärä siviilikriisinhallinnassa on valtioiden vahvistaminen. Realismin kannalta tarkasteltuna valtioiden rooli on edelleen vahva kansainvälisellä kentällä. Erityisen vahva on myös valtioiden rooli YUTP:ssa.

Päätöksiä toiminnan aloittamisesta tai itse toiminnasta ei tehdä ilman yhteisymmärrystä jäsenvaltioiden välillä.

## 6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkoitukseni tutkielmani viimeisessä luvussa on koota yhteen tekemäni havainnot tarkastelemistani asioista ja vetää niiden perusteella johtopäätökset siitä, miltä EU:n siviilikriisinhallinta ja kansalaisjärjestöjen osa siinä näyttää valitsemastani teoreettisesta näkökulmasta. Tarkoitukseni on myös arvioida teoreettisen lähestymistapani toimivuutta, sekä käytössäni olleen aineiston laatua ja sopivuutta tekemässäni tutkimuksessa.

Pääpiirteinen Euroopan unionin toimielinten tarkastelu ja päätöksenteko-vallan etsiminen toivat esille seuraavaa. Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto ovat merkityksellisimpiä EU:n poliittisen päätöksenteon kannalta. Eurooppa-neuvosto antaa suunnan mihin EU:n toimintaa kehitetään. Euroopan unionin neuvosto taas osallistuu kaikkeen unionin päätöksentekoon ja tärkeimmistä asioista unionin neuvosto päättää itsenäisesti. Unionin neuvoston merkityksellisen päätöksenteon mahdollistaja on COREPER – pysyvien edustajien komitea, jossa jäsenvaltioita edustaa suurlähettilästasoiset virkamiehet. COREPER on se instanssi, jossa kunkin asian poliittinen valmistelu ja sopiminen tapahtuvat valtioiden edustajien välillä.

Euroopan komissio on merkityksellinen omaamansa laki-aloitteiden teon yksinoikeuden kautta. Mutta komissio ei päättä mistään. Komissio toimii valtioiden tekemien sopimusten puitteissa ja vaikka se edustaakin unionia, eikä suoranaisesti jäsenvaltioita se toimii jäsenvaltioilta saamansa mandaatin turvin. Aineistossanikin komitea myönsi käsiensä olevan sidottu ETPP:n alalla ja vetosi jäsenvaltioihin toiminnan kehittämisen mahdollistamiseksi.

Euroopan parlamentti taas osoittautui realismin kannalta tarkasteltuna varsin kynnettömäksi niin päätöksenteon kuin aloitteidenkin teon kannalta tarkasteltuna. Näin siitä huolimatta, että Lissabonin sopimuksella yhteispäätösmenettelyn alaa laajennettiin koskemaan useampaa politiikan alaa. Realismin kannalta merkityksellisimmät alat ovat edelleen Euroopan unionin neuvoston päätösvallan alla. Toisaalta Lissabonin sopimuksella perustettu kansallisten parlamenttien valvontamekanismi on omiaan heikentämään Euroopan parlamentin roolia entisestään. Myös toissijaisuusperiaate, jossa valtioille tuli oikeus asettaa oma lainsäädäntönsä etusijalle asioissa, joissa se katsoo omaavansa jo

paremman ja kattavamman lainsäädännön heikentää parlamentin valtaa edelleen. Valtioiden edustaman unionin neuvoston on helpompi hyväksyä lainsäädäntöä, koska he pystyvät kansallisen harkinnan avulla olemaan ottamatta käyttöön lainsäädäntöä, jota eivät halua tai katso tarvitsevansa.

Muut EU:n toimielimet ovat realismin kannalta melko merkityksettömiä, koska ne keskittyvät pääasiassa unionin asioihin. Tuomioistuimen olemassaoloa ei sovi unohtaa, mutta sen merkitys on kovin pieni, koska se vaikuttaa lainsäädännön kautta, joista on jo tehty päätökset ja jäsenvaltioilla on jo ollut mahdollisuus vaikuttaa lainsäädännön syntymiseen ja niiden ratifioimiseen omalta osaltaan. Ainoana poikkeuksena nousee esiin Euroopan keskuspankki. Euroopan keskuspankki on merkityksellinen yhteisen valuutan kapitalistisessa järjestelmässä tuomien taloudellisten hyötyjen kautta. EU:n kehitys näyttää menevän vahvasti talouden ehdoilla ja raha-politiikka etunenässä. Kirjoittamishetkellä pankki-unionin tiivistäminen, EKP:n valvonnan vahvistaminen kansallisista pankeista ja sitä kautta vahvempi rooli EU:n alueen talouden määrittäjänä ovat polttavia puheenaiheita.

Toisena kokonaisuutena havainnot järjestöjen kompetenssista siviilikriisinhallinnan toimijoina ovat merkityksellisiä tutkimukseni kannalta. Järjestöillä on tekemieni havaintojen mukaan varsin monipuoliset tavat ja vahvat perinteet konfliktin hallinnan alalta. Osittain nämä toimintatavat ovat yhtenäisiä myös EU:n määrittämien siviilikriisinhallinnan välineiden kanssa. Tärkeimpänä nousee esiin tarkkailu epävakailta alueilla. Kansalaisjärjestöjen konfliktin hallinta perustuu kuitenkin hyvin pitkälle sopimisen kulttuurille. Niiden toiminta ja vaikutuskeinot mahdollistuvat sopimusten tekemisen ja niiden noudattamisen avulla. Painostus on mahdollista, mutta vain sopimusten rikkomisen tuomisella julkisuuteen.

Järjestöt ovat olleet mukana EU:n siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisessa tuomalla omia näkemyksiään esille, miten konflikteihin tai kriiseihin tulisi vastata. Samalla ne ovat tuoneet esille kompetenssiaan varsinaiseen toimintaan osallistumisessa. Kansalaisjärjestöt näkevät konfliktinhallinnan kokonaisuuden todella laajasti ja ruohonjuuritasolle asti vaikuttavana prosessina. Kansalaisjärjestöjen näkemyksessä koko prosessi on pitkä ja sen tavoite on rauhan ja demokratian kulttuurin luominen konfliktialueelle ja se pitää sisällään konfliktin osapuolten välisen luottamuksen rakentamisen sekä taistelleiden yksilöiden integroimisen jälleen yhteiskunnan osaksi. Kansalaisjärjestöjen toiminta perustuu

idealismien periaatteille.

Euroopan unionin siviilikriisinhallinta eroaa vahvasti toiminnan osa-alueiden, toimintatapojen, sekä päämäärän kannalta kansalaisjärjestöjen vastaavista. Euroopan unionin siviilikriisinhallinta on virkamiesten kriisinhallintaa, jolla valtiot pyrkivät lyhyessä ajassa vahvistamaan toimillaan toiminnan kohteena olevaa valtiota ja sen oikeusjärjestelmää. Euroopan unionin siviilikriisinhallinta on siis valtioiden toimintaa valtioita kohtaan. Unionilla on käytössään myös pelote. Nopean toiminnan joukot on mahdollista lähettää konfliktialueelle turvaamaan väestöä tai unionin toimijoita tarvittaessa. Myös taloudelliset pakotteet ovat mahdollisia. Toiminta perustuu myös vahvasti oman turvallisuuden edistämiseen ja on sitä kautta realistisempi kuin kansalaisjärjestöjen toiminnan lähtökohta.

Aineistoni tarkastelu valitsemieni teemojen kautta onnistui hyvin. Teoreettisen lähestymistapani ja ennakko-oletusten varassa tehty jako osoittautui pitäväksi. Aineistosta löytyi perusteet valitsemalleni jaolle ja tarkastelutavalleni. Teeman legitimaatio alla tarkastelin asiakirjoja Kuusiston retoriikan ja Jacksonin teorian perusteella ja aineistostani löytyi mielestäni todistus niiden käytöstä legitimaatiopuheen perustana.

Aineistosta oli löydettävissä oletukseni mukainen jako puheesta meistä ja muista sekä velvoitteen asettaminen. Nämä tapahtuivat niin Kuusiston tarinan kertomisen kaarta mukaillen, kuin Jacksonin selviöiden mekanismia mukaillen. Myös tietyn viestintätavan velvoite jäsenvaltioille paljastui suoraan eräästä asiakirjasta. Tämä havainto puhuu mielestäni sen puolesta, että legitimaatiopuheen olemassaolo on intentionaalista ennemminkin kuin sattumaa.

Legitimaatiopuhe rakentui Kuusiston tarinan kertomisen kaarta mukaillen. Useat asiakirjat aloitettiin tarinalla meistä ja Euroopan yhteisestä historiasta ja tähänastisista saavutuksistamme. Tämä on tarinan alku, sensaatiomainen historia, yhdessä voimakkaasta, maantieteellisestä alueesta ja jakamastamme arvomaailmasta. Mitä me olemme tähän mennessä saaneet aikaan, perusteltiin yhteisillä intresseillä, jotka perustuivat etuumme, sekä jakamaamme arvopohjaan. Nämä olivat tarinan sankarin, yhtenäisen Euroopan, ominaisuuksia joihin voisimme identifioida itsemme. Näiden arvojen omaaminen kuitenkin luo meille velvoitteen. Tässä kohdassa oleelliseksi tulee jako meihin ja muihin.



Muut ovat joko samankaltaisiamme, joiden kanssa toimimme ja joihin voimme myös identifioida itseämme tai vastakohtiamme, jotka tarvitsevat apuamme. Velvoite synnytetään tarinan etenemisen logiikalla. Me olemme menestyneet omaamamme valtiollisen ja taloudellisen järjestyksen ansiosta. Meidän hyvinvointimme on seurausta molempien onnistumisesta. Meidän hyvinvointimme velvoittaa meitä auttamaan heikommassa asemassa olevia. Se on myös jatkumo sensaatiomaisen historiallisesti tarkasteltuna. Meillä on potentiaali erityisyytemme vuoksi auttaa niitä, joilla asiat ovat huonommin. Potentiaalinen realisoiminen toimimalla ja puuttumalla epäkohtiin tekee meistä vielä sensaatiomaisempia. Euroopasta tulee tarinan sankari, jonka tavoitteena ei ole enempää eikä vähempää kuin pelastaa maailma.

Tarina etenee myös Jacksonin havaintojen mukaisesti. Viittasin näihin havaintoihin jo puhuessani tarinan kaaresta, koska Jackson ja Kuusisto puhuvat osittain samasta asiasta. Velvoite toimintaan syntyy esittämällä meidän tällaisuus ja muiden tuollaisuus. Seuraavaksi tuon tarkemmin esiin miltä nämä puheet näyttävät Jacksonin kannalta. Eurooppa on selviö, joka on rakennettu toisten selviöiden varaan. Näitä selviöitä ovat meitä kuvaavat idealismin ja demokratian ideaalin mukaiset ominaisuudet. Selviö rakennetaan suhteessa muihin selviöihin, joten on oleellista myös kertoa meidän vastakohtat. Niitä ovat idealismin ja demokratian ideaalin vastaiset ominaisuudet. Selviö täytyy myös liittää toisiin. Näitä ovat asiakirjoissa muut läntisen maailman toimijat, muun muassa Yhdysvallat ja muut kansainväliset järjestöt. Eurooppalaisuus ja sen erityisyys rakennetaan kuvauksella meistä, liittämällä muihin ja asettamalla eurooppalaisuuden vastakohta.

Eurooppalainen erityisyys rakennetaan vahvasti YUTP:n asiakirjoissa sen ainutlaatuisuuden varaan rauhanprojektina. Jackson kertoo, että toiminnan velvoite rakennetaan selviöiden avulla seuraavalla tavalla. Koska olemme X, meidän täytyy tehdä Y. Velvoitteen syntyminen on nähtävissä eurooppalaisen rauhanprojektin kannalta. Me olemme rauhanprojekti, joten meidän täytyy viedä rauha muuallekin maailmaan. Erityisyytemme rauhanprojektina velvoittaa meidät toimimaan rauhan edistämiseksi globaalisti. Tämä erityisyys erottaa meidät muista läntisistä maista, joten globaali vastuu rauhasta on meidän harteillamme. Siksi meillä täytyy olla työkalut sen edistämiseen ja meidän tulee olla valmiita käyttämään niitä.

Teeman ”toimijat” alla tarkastelin aineistoa siviilikriisinhallinnan toimijoiden kannalta. Millainen rooli eri toimijoilla on osana toimintaa aineistossa. Keskitin tarkasteluni tutkimukseni kannalta tärkeimpiin kansalaisjärjestöihin sekä vertailun kannalta valtioihin. Tarkoitukseni oli löytää ero toimijuuden tasoissa ja molempien merkitys osana EU:n siviilikriisinhallintaa.

Kansalaisjärjestöjen kannalta aineisto oli varsin karua luettavaa. Ei-valtiollisten toimijoiden roolia osana kokonaisuutta korostettiin alkuaikojen asiakirjoissa vahvasti. Ne haluttiin mukaan osaksi toimintaa ja ne toivotettiin tervetulleiksi kehittämään EU:n siviilikriisinhallintaa. Valmiuksia kehitettäessä on kuitenkin havaittavissa muutos ei-valtiollisten toimijoiden roolin kehittämisessä. Vaikka CIVCOM antaakin välillä toivoa kansalaisjärjestöjen suuremmasta roolista osana EU:n toimintaa, niin niiden osa jää lopulta pieneksi. Toki yhteistyön tekeminen EU:n kanssa pidetään edelleen houkuttelevana toteamalla viimeisissäkin asiakirjoissa yhteistyömahdollisuuksien tutkimisen tarpeellisuudella, mutta varsinaista osaa toimintaan ei tule. EU:sta todetaankin EU:n olevan itsenäinen toimija, joka päättää toiminnastaan itse ja kaikkien muiden toimijoiden rooli on tarvittaessa EU:n toimia tukevaa. Kansalaisjärjestöjen toimijuutta ei kielletä, mutta sen osa EU:n siviilikriisinhallinnan toiminnassa ei ole parhaimmillaankaan kuin EU:n toimintaa tukevaa osallisuutta. Silti, niin kuin *Civilian headline goal 2008* valmistelleesta workshop XI:sta on luettavissa, kansalaisjärjestöt haluavat itselleen suurempaa roolia ja tekevät paljon työtä osoittaakseen potentiaalinsa EU:n tasolla.

Jäsenvaltiot ovat EU:n siviilikriisinhallinnan oikeat toimijat. Aineistosta on luettavissa niin komission kuin neuvostonkin osalta valtioiden välisen yhteistoiminnan olemus. Komissio osoittaa sen alleviivaamalla jäsenvaltioiden yhteisten toimintatapamallien ja strategioiden yhtenäisyyden tärkeyttä ja neuvosto korostamalla omaa merkitystään. Päätökset toiminnasta tehdään jäsenvaltioiden välillä yksimielisesti. EU on siis siviilikriisinhallinnan alalla itsenäinen toimija ja sen toiminta on riippuvaista jäsenvaltioiden yksimielisyydestä. Mielenkiintoisen lisän jäsenvaltioiden välisen siviilikriisinhallinnan toiminnan yhtenäisyyteen tuo *Civilian headline goal 2008*:n liite 6. Jäsenvaltioiden sitoutuminen toimintaan, johon vaaditaan yksimielisyys, on tulkittavissa turvallisesti vaihtelevaksi. Kaikkien sitoumus toimintaan ei ole samanlaista.

Aineistosta on löydettävissä perusteet tekemälleni teemoittelulle. Aineiston analysointi

teemojen alla avaa sen teoreettisen lähestymistapani kannalta oikealla tavalla. Etsimäni asiat on löydettävissä aineistosta ja niiden perusteella pystyy tutkimaan valitsemaani aihetta ja sen perusteella tekemään myös tarvittavat johtopäätökset.

Tutkimuskysymykseeni, miltä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alainen siviilikriisinhallinta näyttää carrilaisen realismin silmin ja erityisesti mikä on kansalaisjärjestöjen rooli osana tätä kokonaisuutta samasta näkökulmasta, vastaus on yksiselitteinen ja lyhyt. EU:n siviilikriisinhallinta on valtioiden välistä yhteistyötä, jossa kansalaisjärjestöillä ei ole orgaanista osaa. Parhaimmillaankin osa on jäsenvaltioiden toimintaa tukevaa, mutta vain mikäli varsinaiset toimijat katsovat sen tarpeelliseksi. Kansalaisjärjestöt eivät ole toimijoita EU:n siviilikriisinhallinnassa, vaan parhaimmillaankin vain osallisia.

Carrilaisen realismin tärkein tehtävä on kuitenkin vain osoittaa kansainvälisten suhteiden todellisuus. Kun realismi on osoittanut todellisuuden on idealismin vuoro rakentaa uutta. Tutkimustuloksieni valossa tämä voisi tarkoittaa sitä, että kansalaisjärjestöjen kannattaa keskittyä omaan toimijuuteensa siviilikriisinhallinnan alalla. Kansalaisjärjestöjen tulisi vahvistaa toimijuuttaan omista lähtökohdistaan EU:sta välittämättä. Niiden tulisi keskittyä omien toimintatapojensa kehittämiseen sen sijaan, että yrittäisivät osoittaa EU:n toimijoille mahdollisia synergioita heidän kanssaan. Yhteistyöstä haaveilemisen sijaan tulisi vaatia EU:lta toimia sitoumuksensa osoittamiseksi rauhan edistämässä. Yhteistyön mahdollisuutta ei tulisi sulkea kokonaan pois, vaan siihen tulisi keskittyä omilla ehdoilla.

On kuitenkin myös syytä todeta, ettei kaikkien jäsenvaltioiden sitoutuminen siviilikriisinhallintaan ole samantasoista. Jäsenvaltioiden sitoutumisen ero on havaittavissa siviilikriisinhallinnan vuoksi tehdyistä konkreettisista valtiollisista toimista voimavarojen parantamiseksi. Myös tarvittavan rahoituksen puuttumisesta mainitseminen useassa asiakirjassa kertoo toimintaan sitoutumisen tasosta. On siis mahdollista ja järkevää kyseenalaistaa legitimaatiopuheen sisältämä yhtenäisyyden vallitseminen siviilikriisinhallinnan toiminnasta.

Siviilikriisinhallinnan houkuttelevuus ei-valtiollisille toimijoille on olemassa. Se käy ilmi kansalaisjärjestöjen edustajien puheenvuoroissa toiminnan kehittämisen historiasta. Toivetta suuremmasta osallisuudesta voi myös katsoa pidettävän yllä retoriikan keinoin.

Tämä toteutetaan pitämällä yhteistyömahdollisuuksien tutkimista tarpeellisena, senkin jälkeen kun on virallisesti todettu, ettei organista osaa toiminnassa tulla antamaan. Tarrowin esittämän havainnon valtioiden taistelusta liikkeitä vastaan perustamalla kansainvälisiä organisaatioita voi myös katsoa olevan mahdollinen. Järjestöjen halu päästä mukaan toimintaan tai saada isompi osa toimijuudesta ohjaa väistämättä noudattamaan omassa toiminnassaan samoja periaatteita kuin valtiollisetkin toimijat. Tämä taas edesauttaa valtioita saamaan järjestöjä hienovaraiseen hallintaan.

Toiminnan sitoutumisen tason vaihtelusta, jäsenvaltioiden kesken, huolimatta legitimaatiopuhe esittää siviilikriisinhallinnan voimavarojen luomisen suurena saavutuksena ja yhtenäisyyden osoituksena koko eurooppalaiselta yhteisöltä. Legitimaatiopuhe luo ja pyrkii pitämään yllä kuvaa eurooppalaisesta selviöstä. Tämä puhe pyrkii osoittamaan, että toiminnan valtioiden välisen yhteistyön todellisuudesta huolimatta on idealismin selviöiden varaan rakentuvaa väistämätöntä tarinan etenemisen kaarta. On melko uskaliaista todeta legitimaatiopuheen ja YUTP:n olevan eräänlaista imagon rakentamista. Aineiston perusteella ei kuitenkaan ole mahdotonta pitää sitä eurooppalaisen selviön luomisena ja vahvistamisena.

EU:n legitimoiminen sen YUTP:n perusteella antaa EU:lle pehmeämmät, idealistiset, kasvot, joiden voisi kuvitella olevan helpommin hyväksyttävät kuin kylmän talousunionin kasvot. Meidän tarinaamme kuuluu myös taloudellinen yhteistyö, kaikkien edun vuoksi, mutta todellisuudessa meidän tarinamme perustuu rauhan projektin erityisyyteen. Carrilaisesti ajateltuna tarina, joka velvoittaa meidät toimimaan YUTP:n alalla idealismin periaatteiden mukaisesti ja rauhaa rakentaen on propagandaa. Todellisuudessa kyse on rahan ja vallan omaavien luokkien eduista, jotka tarvitsevat hyväksyttävämmän syyn kuin kylmä taloudellisen edun tavoittelu. Oli asia todellisuudessa miten vain, olisi turhaa jättää tämä näkökulma tutkimuksien ulkopuolelle.

Aineistosta voidaan löytää myös epäilyksiä esiintuomani legitimoimisen retoriikan toimivuutta kohtaan. Yhdessä asiakirjassa todetaan oikeanlaisen viestinnän merkitys kansalaisten hyväksynnän takeena. Voisiko olla, ettei esille tuomani tarinan kaari ja selviöt, joiden varaan se on rakennettu, eivät riitäkään sellaisenaan tuomaan riittävää kannatusta poliittisille toimille? Carr esitti aikanaan, että ideat muuttuvat käyttökelpoisiksi vasta saatuaan kansallisen kodin. Kun mainitsemassani asiakirjassa kehoitetaan valtioita ja

valtiollisia toimijoita kääntämään legitimaatiopuhe takaisin sisäänpäin ja siihen miten valtiot hyötyvät itse näistä toimista voi olla merkki valitun legitimointistrategian epäonnistumisesta.

Aineistona viralliset asiakirjat olivat laadultaan kohtuulliset. Varsinaisen politiikan syntymisen mahdollistavan debatin tutkiminen olisi ollut tutkimukseni kannalta vielä hedelmällisempää. Kuten jo aiemminkin tutkimuksessani totesin, olisi COREPERissa käyty keskustelu aiheesta ja sopimukset, joita politiikan päivänvalon näkeminen edellyttää ollut aineistona parempi kuin viralliset asiakirjat. Kuitenkin valitsemani aineisto on mielestäni riittävän monipuolista, jotta sitä voi tutkia valitsemastani teoreettisesta näkökulmasta. Aineistosta on löydettävissä etsimäni tarinan kaari, toimijoiden merkitys toiminnassa ja asema suhteessa toisiinsa. Asiakirjoista löytyy myös todellisuus siviilikriisinhallinnan valtioiden välisen yhteistyön luonteesta.

Kovin pitkälle meneviä ja pitäviä johtopäätöksiä ei aineistosta kuitenkaan voi vetää. Ongelmaksi muodostuu tiedon viittauksenomaisuus, joka tulee esille esimerkiksi jäsenvaltioiden sitoutumisessa siviilikriisinhallinnan toimintaan konkreettisten uudistusten kautta. Tästäkin voi päätellä turvallisesti sen, ettei sitoutuminen ole jokaisella jäsenmaalla yhtä vahvaa ja valtiot ovat lähteneet mukaan hiukan erilaisilla kansallisilla panostuksilla. Toisena esimerkkinä voi mainita rahoituksen saaminen toiminnan kehittämiseksi, joka kertoo vain että yhteisymmärryksen saaminen kustannusten jakamisen kannalta on vaikeaa.

Teoreettinen viitekehyseni soveltuu tutkimukseni kaltaisen kriittisen näkökulman esittämiseen. Se on kattava ja tekee aiheen lähestymisen mahdolliseksi varsin erilaisista näkökulmista. Näin vaikka käytänkin Kuusiston ja Jacksonin teorioita eri tavalla kuin he ovat esittäneet. Tärkein syy tähän on retoriikan tutkimuksessa todettu asia, jossa esitetään että reettorilla on agenda, jota hän ajaa ja yleisö, jolle hän sen esittää. Muutos koskien havainnoista vedettäviä johtopäätöksiä kohtaan johtuu Carrin ja Andersonin näkemyksistä. Retoriikka on heille vallankäytön väline. Retoriikka on tapa ohjata yleisön mielipidettä eräänlaisena näytöksenä. Asiat luodaan retoriikan avulla tietynlaisiksi ja siten tavoiteltaviksi. Retoriikka ei ole heille keskustelua, vaan taitoa legitimoida poliittisia toimia.

## LÄHTEET

Anderson, Benedict: Kuvitellut yhteisöt, Vastapaino, Tampere 2007

Carr, Edward H.: The twenty years` crisis, 1919-1939, Palgrave Macmillan UK 2001

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino, Tampere 1998

Eurooppatiedotus: EU- perusteos (II painos), Eurooppatiedotus.fi, 2008

Hakovirta, Harto: Maailmanpolitiikka – Teoria ja todellisuus, Gummeruksen kirjapaino 2002

Häikiö, Antti (2005) ”Painopistealueiden suppea ja laaja tulkinta”. Teoksessa Korhonen, Senja & Sumuvuori, Johanna (toim.): Konflikteista kehitykseen, 30-33. Gummeruksen kirjapaino, 2005

Jackson Patrick T.: Civilizing the enemy, the university of michigan press, 2006

Kuusisto, Riikka: Oikeutettu sota ja julma teurastus, Like 1998

Lähdevirta Kimmo (2006) ”EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka – osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa”. Teoksessa Kimmo Forsberg Tuomas, Jortikka-Laitinen Tiina, Lähdevirta Kimmo, Savola Heikki, Tiilikainen Teija: Yhteisten arvojen puolesta, 49-116. Eurooppatiedotus, 189/2006

Morgenthau, Hans J.: Politics among Nations 3<sup>rd</sup> edition, Alfred A Knopf, New York 1961

Palm, Anne (2005) ”Kansalaisjärjestöjen tietotaito kriisinhallinnassa”. Teoksessa Korhonen, Senja & Sumuvuori, Johanna (toim.): Konflikteista kehitykseen, 153-160. Gummeruksen kirjapaino, 2005

Paffenholz, Thania: Civil Society & Peacebuilding; A Critical Assessment, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2010

Perelman, Chaim: Retoriikan valtakunta, Vastapaino, 2007 (2. painos)

Rinkineva, Kristiina (2005) ”Euroopan unionin siviilikriisinhallinnan tulevaisuuden haasteet”. Teoksessa Korhonen, Senja & Sumuvuori, Johanna (toim.): Konflikteista kehitykseen, 175-186. Gummeruksen kirjapaino, 2005

Tarrow, Sidney: Power in movement. Cambridge University Press, 1998.

Tiilikainen, Teija & Palosaari Teemu (toim.): Integraation teoria, Gaudeamus, 2007

Tiilikainen, Teija: Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta. Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2008

[www.eurooppatiedotus.fi](http://www.eurooppatiedotus.fi), luettu 1.8.2012

## AINEISTO

(APf 2004) Action Plan for Civilian Aspects of ESDP (European Council, June 2004) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(AsE 2003) A secure Europe in a better world – The European security strategy (Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier SOLANA) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(CCC 2004) Civilian Capabilities Commitment Conference 2004, Ministerial Declaration, 22 November 2004 Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(CCI 2006) Civilian Capabilities Improvement Conference 2006, Ministerial Declaration, 13 November 2006 Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(CCI 2007) Civilian Capabilities Improvement Conference 2007, Ministerial Declaration, 19 November 2007 Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(CCM 2002) Civilian Crisis Management Capability Conference at ministerial level, November 2002 (speaking points of Javier Solana) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(CCM 2010) Civilian CSDP Missions: the 2010 report on lessons and best practices. saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-cris-management.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011



(CHG 2007) Civilian Headline Goal 2008 workshop XI: co-operation in the field of ESDP civilian crisis management with non-EU states, international organisations and non-governmental organisations, 26.4.2007, luettu 15.10.2011

(CHG 2010) Civilian Headline Goal 2010, 19 November 2007 Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(Cft 2001) Communications from the commission on Conflict Prevention 11.04.2001, Saatavissa <[http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0211en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0211en01.pdf)>, luettu 15.10.2011

(Cft 2005) Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee of the regions: Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries 20.4.2005. Saatavissa <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/l33233\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/l33233_en.htm)>, luettu 15.10.2011

(CCo 2008) Council Conclusions on Civilian Capabilities (Extract from the 2903rd External Relations Council meeting, Brussels, 10 and 11 November 2008) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(Cif 2003) Civilian instruments for EU crisis management April 2003, luettu 15.10.2011

(DoE 2004) Declaration of EU Chiefs of Police following the meeting on police aspects in the ESDP - framework (Warnsveld, the Netherlands, 25 October 2004) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(Dos 2008) Declaration on strengthening capabilities (submitted to the European Council of 11-12 December 2008 - Brussels, 11 December 2008) Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-ciris-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(Esa 2009) European Security and Defence Policy: the civilian aspects of crisis

management - Factsheet August 2009. Saatavissa

<<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-crisis-management.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(FRo 2007) Final Report on the Civilian Headline Goal 2008, 19 November 2007

Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-crisis-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(ISS 2010) Internal Security Strategy for the European Union ”Towards a European security model” 23 February 2010 Saatavissa

<<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

Lissabonin sopimus. Saatavissa <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_fi.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_fi.htm)>, luettu 15.10.2011

(NfC 2006) Note from Committee for civilian aspects of crisis management, to Political and security committee on Recommendations for Enhancing Co-operation with Non-Governmental Organisations (NGOs) and Civil Society Organisations (CSOs) in the Framework of EU Civilian Crisis Management and Conflict Prevention. Saatavissa

<[http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?lang=EN&ssf=DATE\\_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=15741%2F06&ff\\_TITRE=&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&dd\\_DATE\\_REUNION=&single\\_comparator=&single\\_date=&from\\_date=&to\\_date=&rc=1&nr=1&page=Detail](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?lang=EN&ssf=DATE_DOCUMENT+DESC&fc=REGAISEN&srm=25&md=400&typ=Simple&cmsid=638&ff_COTE_DOCUMENT=15741%2F06&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_REUNION=&single_comparator=&single_date=&from_date=&to_date=&rc=1&nr=1&page=Detail)>, luettu 15.10.2011

(Pdr 2000) Preparatory document related to CESDP: Establishment of a European Union Committee for Civilian Crisis Management. Saatavissa

<<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/civilian-crisis-management/reference-documents.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011

(Rot 2008) Report on the Implementation of the European security strategy – Providing security in a changing world (Approved by the European Council held in Brussels on 11 and 12 December 2008 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana)

Saatavissa <<http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy.aspx?lang=en>>, luettu 15.10.2011