

”A Soft Power with a Hard Edge”

EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan geopolitiittinen ja keinovalikoiman muutos
Euroopan rauhanrahaston perustamisen yhteydessä

Valtio-opin
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Pauliina Laukkanen

2.11.2023
Turku

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Valtio-oppi

Tekijä: Pauliina Laukkanen

Otsikko: ”A Soft Power with a Hard Edge” - EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutos Euroopan rauhanrahaston perustamisen yhteydessä

Ohjaaja: Professori Henri Vogt

Sivumäärä: 88 sivua

Päivämäärä: 20.11.2023

Tässä tutkimuksessa selvitetään, mikäli EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on tapahtunut Euroopan rauhanrahaston perustamisen yhteydessä muutosta, millä laajuudella muutosta on tapahtunut, sekä mitkä ovat olleet muutoksen vaiheet. Tutkimus keskittyy kahteen osa-alueeseen, maantieteelliseen muutokseen sekä muutokseen unionin roolissa pehmeän vallan käyttäjänä. Tutkimuksen aineistona toimivat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan olennaisimmat dokumentit ja puheet vuosien 2009 ja 2023 välillä, sekä rahoitusinstrumenttien kvantitatiivinen data. Tutkimus toteutetaan teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla ja teoreettisena viitekehyksenä toimii Charles F. Hermannin mallinnus ulkopoliittikan muutoksen laajuuden eri luokista sekä muutoksen vaiheista. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden tasoja on yhteensä neljä: korjaavat muutokset, ohjelmalliset muutokset, ongelman/tavoitteen muutokset sekä kansainvälisen orientaation muutokset. Ulkopoliittisen muutoksen vaiheita puolestaan on seitsemän, alkuperäisistä politiikkaodotuksista aina uuden politiikan toteuttamiseen saakka.

Maantieteellistä aspektia tarkastellessa huomattiin, että merkittävää muutosta on tapahtunut rauhanrahaston luomisen yhteydessä. EPF:ää edeltäneen instrumentin käyttö oli maantieteellisesti huomattavasti rajatumpaa ja sen EPF:n perustamisvuodesta saakka tukien määrällinen painopiste on siirtynyt vahvasti itänaapurustoon. Retorista muutosta oli kuitenkin havaittavissa jo vuoden 2016 globaalistrategiassa. Muutokset sopivat Hermannin asteikolla vähintäänkin ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen tasolle.

Analyysi unionin roolista pehmeän vallankäyttäjänä vahvisti muutosta tapahtuneen myös tällä osa-alueella. Vielä vuosikymmenen alkuvaiheilla 2009–2014 unionin YUTP:tä käsittelevien avaindokumenttien retoriikka painotti vahvasti sovittelevaa, ennaltaehkäisevää sekä etenkin pehmeän vallankäytön muotojen mukaista toimintaa. Vuosien 2016–2019, sekä etenkin 2019–2023 välillä retoriikka siirtyi painottamaan enemmän pehmeän ja kovan vallankäytön sekoitusta, tai joissain tapauksissa jopa pelkkää kovaa vallankäyttöä. Hermannin ulkopoliittikan muutoksen kontekstissa muutos täyttää vuoteen 2019 mennessä ongelman/tavoitteen muutoksen tason sekä vuosien 2019–2023 välillä mahdollisesti jopa kansainvälisen orientaation muutoksen tason.

Hermannin ulkopoliittikan muutoksen vaiheista monet tapahtuivat samanaikaisesti ja prosessit liikkuivat eri nopeudella eri instituutioissa. Tiedon tunnustamisen ja vaihtoehtoisten keinojen löytämisen välillä on todennäköisesti useita vuosia, mutta viimeistään 2016 globaalistrategian yhteydessä otettiin selkeitä askelia muutosta kohti ja ehdotettiin uusia toimia, sekä vuonna 2018 lopulta ehdotettiin EPF:n perustamista. Uusi politiikka on sisältänyt EPF:n ohella muitakin toimia, kuten PRY:n ja muiden toimien perustamista, ja siten politiikan toteuttaminen on alkanut aivan viimeistään vuonna 2021. Analyysikappaleissa 4 ja 5 siis löydettiin vähintäänkin ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen tasolle yltävää ulkopoliittikan muutosta, ja vaikka kansainvälisen orientaation muutos saattaa yksittäistapauksittain tarkastellessa näyttää hieman hatarammalta, etenkin näiden molempien aspektien tarkastelu yhdessä saattaa yltää jopa tälle kaikkein laajimmalle ulkopoliittikan muutoksen tasolle.

Avainsanat: Euroopan rauhanrahasto, EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, tappava materiaali, ulkopoliittikan muutos, pehmeä vallankäyttö, Charles F. Hermann.

Sisällysluettelo

Taulukkoluettelo	1
Lyhenteet	2
1 JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuskysymykset ja -hypoteesit	5
2 KATSAUS RAUHANRAKENNUKSEEN JA KONFLIKTIENRATKAISUUN UNIONIN YHTEISESSÄ ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKASSA	7
2.1. Euroopan unioni pehmeän vallan käyttäjänä	7
2.2. Afrikan rauhanrahasto, Athene-mekanismi ja EU:n tuki Afrikan rauhankehitykselle	12
2.3. Euroopan Rauhanrahasto: YUTP:n työkalupakin eheyttäjä	17
2.4. Erimielisyydet pääkaupungeissa ja julkinen kritiikki	19
3. TOOREETTINEN VIITEKEHYS JA METODI	25
3.1. Ulkopoliittisen muutoksen laajempi teoreettinen konteksti	25
3.2. Charles F. Hermannin teoria ulkopoliittisesta muutoksesta	27
3.2.1. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen tasot, vaiheet ja tekijät	29
3.3. Tutkimuksen metodologia ja aineisto	33
4. MAANTIETEELLINEN MUUTOS: PAINOTUS POIS AFRIKASTA?	38
4.1. Kvantitatiiviset muutokset	38
4.2. Kvalitatiiviset muutokset	42
4.2.1. Itäinen naapurusto	45
4.2.2. Afrikka	47
4.3. Yhteenveto ja tulosten sovittaminen analyysirunkoon	50
5. PERIAATTEELLINEN LINJAMUUTOS: PORKKANA VAIHTUI KEPPIIN?	52
5.1. Korjaavat muutokset – 2009 alkaen	52
5.2. Ohjelmalliset muutokset – 2016–2019	54
5.3. Ongelman/tavoitteen muutokset – 2019–2023	61
5.4. Kansainvälisen orientaation muutokset	70
5.5. Yhteenveto	72

6.	HERMANNIN ULKOPOLIITTISEN MUUTOKSEN VAIHEET	74
6.1.	Alkuperäiset politiikkaodotukset	74
6.2.	Ulkoinen virike ja sen tunnustaminen	75
6.3.	Politiikkayhteyden tunnustaminen ja vaihtoehdot	78
6.4.	Politiikan toteuttaminen ja lopputulokset	82
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	84
	Lähteet	89

Taulukkoluetelo

Kaavio 1. Analyysissä käytetty lähdemateriaali kvantifioituna.....	37
Kaavio 2. EPF:n kautta eri alueille fasilioitu tuki rahaston perustamisesta 2021 syyskuuhun 2023 saakka (milj. euroa). (Euroopan komissio 2023).....	39
Kaavio 3. APF:n kautta vuosien 2014–2020 välillä Afrikkaan kohdennetut varat (milj. euroa). (EU 2021, 9)	41
Taulukko 1. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden luokat.....	34
Taulukko 2. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheet	35
Taulukko 3. Luvun 4 tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden kategorioiden pohjalta.	51
Taulukko 4. Luvun 5 analyysin tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden kategorioiden pohjalta.....	73
Taulukko 5. Luvun 6 analyysin tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheiden kategorioiden pohjalta.....	83

Lyhenteet

AU	Afrikan unioni
APF	Afrikan rauhanrahasto
APSA	Afrikan rauhan- ja turvallisuuden agenda
CPPB	<i>“Conflict prevention and peace building”</i>
EKR	Euroopan kehitysrahasto
ENP	Euroopan naapuruuspolitiikka
EP	Euroopan parlamentti
EPF	Euroopan rauhanrahasto
ERM	<i>“Early response mechanism”</i>
EU	Euroopan unioni
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
EUMAM	Ukrainaa tukeva Euroopan unionin sotilaallinen avustusoperaatio
EUTM Mali	EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Malissa
PRY	Pysyvä rakenteellinen yhteistyö
PSO	<i>”Peace Support Operations”</i>
SEU	Sopimus Euroopan unionista
TURPO	Turvallisuuspolitiikka
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YUTP	(EU:n) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
YTPP	(EU:n) yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

1 JOHDANTO

Euroopan unionia kuvataan usein rauhanprojektiksi, sillä sen tausta on toisen maailmansodan jälkeisen Euroopan stabiloinnissa. Rauhan rakentaminen ja sen takaaminen ovat siis ikään kuin olleet alusta saakka sisäänrakennettuna unionin arvomaailmaan. Sisäisesti se onkin ollut erittäin onnistunut ja Euroopan integraatiota siteerataan usein maailman onnistuneimmaksi rauhanprojektiksi (ks. esim. O’Sullivan 2017, EUH 2017, Tuomioja 2011). EU:n toiminta rauhan turvaamiseksi Euroopassa ei kuitenkaan rajoitu vain toisen maailmansodan jälkeiseen ajanjaksoon, vaan se antaa nykypäivänäkin mahdollisuuden jäsenmaille käsitellä kiistojaan rauhanomaisesti rakennetun järjestelmän puitteissa ja sillä oli positiivinen vaikutus esimerkiksi Irlannin ja Britannian konfliktin sopimisessa 1990-luvulla (Arthur 2010). Unionin saavutukset Euroopan rauhanprojektina tunnustettiin vuonna 2012 kun se palkittiin Nobelin rauhanpalkinnolla.

Nämä syvältä unionin historiasta kumpuavat arvot ovat heijastuneet odotetusti myös EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, on omaksunut rauhanvälityksen osaksi diplomaattista työkalupakkiaan vuonna 2009 ja sen jälkeen EU:lla on ollut rooli suurimmassa osassa kansallisia rauhanprosesseja, kuten esimerkiksi Syyriassa, Jemenissä, Filippiineillä, Georgiassa sekä Afganistanissa (EUH a). Vuoden 2009 neuvoston ja komission yhteisessä sovittelukonseptissa todetaankin, että EU:lla on oman historiansa sekä aktiivisen toimintansa tähden uskottava rooli rauhan, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen ajajana, sekä mahdollisuus käyttää tätä roolia (EU-neuvosto 2009, 7). Unionilla onkin useita konfliktien ehkäisyyn tarkoitettuja instrumentteja, kuten esimerkiksi varhaiset hälytysjärjestelmät (EWS) sekä analyysityökalut juurisyiden ymmärryksen parantamiseksi.

Edellä mainituista saavutuksista huolimatta unionin rauhanrakentamiseen, sekä konfliktien ehkäisyyn ja -hallintaan liittyvästä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta työkalupakista on uupunut merkittävä elementti. Lissabonin sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän luvun artiklan 41(2) mukaan *”Tämän luvun täytäntöönpanosta aiheutuvat toimintamenot otetaan myös menoina unionin talousarvioon, lukuun ottamatta sellaisista toimista johtuvia menoja, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, sekä tapauksia, joista neuvosto yksimielisesti päättää toisin.”* (EU 2007/C, 41(2)). Toisin sanoen unioni ei voi tarjota sotilaallista tai puolustuspoliittisesti

merkityksellistä tukea yhteisestä budjetistaan. Tätä puutetta, jota kansallisilla toimijoilla, kuten esimerkiksi Yhdysvalloilla, Venäjällä tai Kiinalla ei ole ollut, korosti erityisesti yhä kompleksisemmaksi muuttuvat konfliktit, joiden sovitteluun aiemmin käytetyt mallit vaikuttivat yhä tehottomimmilta. Konfliktit ovat muuttuneet vuoden 2009 jälkeen monitahoisimmiksi, monimutkaisimmiksi, keskinäisriippuvaisimmiksi ja erilaisten osapuolten määrä on kasvanut (Karjalainen 2020, 1–5). Tämän lisäksi väkivaltaisten konfliktien määrä ylipäätään on ollut globaalisti kasvussa. Euroopan komission varhaisten hälytysjärjestelmien tuottaman raportin mukaan aktiivisten konfliktien määrä on ollut kasvussa vuodesta 2010 lähtien (vertailujaksossa 1990–2020) (Euroopan komissio 2022, 2).

EU ryhtyi toimiin työkalupakkinsa aukon korjaamiseksi ja sen seurauksena 22. maaliskuuta 2021 Euroopan unionin ulkoasiainneuvosto päätti uuden yhteisen budjetin ulkopuolisen instrumentin, Euroopan rauhanrahaston (myöhemmin *EPF*) perustamisesta. Ehdotuksen rahaston perustamisesta teki silloinen unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja komission varapuheenjohtaja Federica Mogherini komission tuella vuonna 2018. Rauhanrahaston perustamisen mahdolliset hyödyt nostettiin esille neuvostossa EU:n globaalistrategian käsittelyn yhteydessä 2018 ja vuoden 2020 joulukuussa jäsenmaiden päämiehet pääsivät poliittiseen sopuun rahaston perustamisesta. Rahasto on ollut operationaalinen heinäkuusta 2021 lähtien. EPF perustuu Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (myöhemmin YUTP), jonka tavoitteena on muun muassa unionin yhteisten arvojen turvaaminen, rauhan edistäminen sekä ulkoisen turvallisuuden parantaminen (Ulkoministeriö).

Rauhanrahaston on tarkoitus toimia EU:n rauhan ja turvallisuuden alan rahoitusarkkitehtuurin selkeyttäjä ja siten myös vastuun lisääjänä (EPRS 2020, 10). Ennen kaikkea sen luomista kuitenkin perusteltiin yllä mainitun konfliktien ehkäisy- ja rauhanrakennuspolitiikan (CPPB) merkittävän aukon kattamisella. EPF:n avulla nimittäin rahoitetaan tukea, jolla on sotilaallista merkitystä, kuten esimerkiksi EU:n kolmansissa maissa toimittamien siviilioperaatioiden sotilaallista aspektia. Ulkosuhdehallinto ja EPF:ää ajaneet jäsenmaat nostivat alun perin esille rauhanrahaston kaltaisen instrumentin perustamisen hyödyt siitä syystä, että kyseessä on EU:n budjetin *ulkopuolinen* rahasto ja se puolestaan antaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiselle yhteisiin varoihin verraten merkittäviä vapauksia. Toisin sanoen varat EPF:n toteuttamiin tukitoimiin tulevat suoraan jäsenmailta ja niiden investointien määrä on suhteutettu kunkin jäsenmaan bruttokansantuloon (EU-neuvosto 2022b). Instrumentin kautta

tuen rahoittaminen toimi esimerkiksi Ukrainaan lähetettyjen tukipakettien yhteydessä niin, että jäsenmaat lähettävät tuen suoraan kohteeseen, jonka jälkeen EU voi korvata osan lähetetystä tuesta jäsenmaille EPF:n kautta (EP 2023, 1).

EPF:n tarkoituksena on siis toimia unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa välineenä, jonka avulla voidaan tarjota sellaista operatiivista tukea, jolla on sotilaallista tai puolustuspoliittista merkitystä (EUE 2022), mukaan lukien sotilaallista tukea, jonka tarkoituksena on rauhan edistäminen. Aseellisen tuen tulee kuitenkin noudattaa EPF:n perustamissopimuksen artiklan 49(5) mukaan unionin lainsäädäntöä sekä unionia ja sen jäsenmaita sitovia kansainvälisiä velvollisuuksia. EPF:n myötä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen työkalupakki sai siis uuden välineen, kun kumppanimaiden armeijoiden kouluttamisen lisäksi nyt on mahdollistettu myös varsinainen aseistaminen. Tuen saaja voi olla joko valtio, taikka alueellinen tai kansainvälinen järjestö. EPF:n kautta Ukrainaan lähetetty tappava materiaali on ensimmäinen laatuaan EU:n historiassa. (EP 2023, 1). Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa seuraavan rauhanrahaston johdonmukaisen käytön varmistaminen on perustamispäätöksessä valtuutettu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle sekä neuvostolle (artikla 8). Päätöksessä sovittiin myös sen uudelleentarkastelusta kolmen vuoden välein taikka jäsenvaltion pyynnöstä (artikla 75), tarkoittaen, että välineen historian ensimmäinen tarkastelu neuvostossa suoritettiin keväällä 2023.

Rauhanrahasto on saanut viimeisen kahden vuoden aikana laajasti mediahuomiota, sekä rahoitusta, kun Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 muutti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kontekstia merkittävästi. EPF:n merkitys sekä sen maantieteellinen fokus muuttui ja EU-neuvosto hyväksyiikin maaliskuussa 2022 nopealla aikataululla yli 500 miljoonan euron tukipaketin Ukrainalle (Eurooppa-neuvosto). Mahdollisesti merkittävämpää on kuitenkin se, että neuvosto teki samalla historiallisen päätöksen rahoittaa myös muiden tarvikkeiden ohella ensimmäistä kertaa historiassa ns. ”tappavaa” tukea, eli tässä tapauksessa aseita, unionin ulkopuoliselle taholle. Vaikka perustelut ja retoriikka keskittyivät rahastoa perustaessa eri asioihin ja alueisiin, voitaisiin kuitenkin argumentoida, että ilman EPF:n perustamista vuotta aikaisemmin tätä Ukrainaan suunnattua tukitoimea ei olisi ollut mahdollista toteuttaa EU-tasolla, etenkin yhtä nopealla aikataululla.

EPF:n rahoitus unionin rahoituskaudella 2021–2027 on hyväksytty EU:n toimesta ja alkuperäiset sovitut määrärahat olivat yhteensä 5,692 miljardia euroa (EU-neuvosto 2021/509, (2.1.)). Vuodelle 2022 määrärahoja varattiin 540 miljoonaa euroa, mutta heti instrumentin toisena toimintavuotena summa ylitettiin reilusti ja niistä suuri osuus on käytetty Ukrainassa. Ukrainaankin lähetetty tuki on pelkästään vuoden 2022 aikana kuluttanut 60 % alkuperäisestä tarkoitettusta budjetista vuosille 2021–27 (5 miljardia euroa) (EP 2023, 1). EPF-välineen kautta rahoitettavassa aseellisessa tuessa on kaksi haaraa: niin sanottu *tappava materiaali* ja *ei-tappava materiaali*. Ukrainaankin lähetetystä tuesta ylivoimaisesti suurin osuus, 3.12 mrd. euroa kesäkuuhun 2023 mennessä, käytettiin tappavaan materiaalitukeen (EP 2023, 2).

Kysymys siitä, tulisiko tuen olla ns. raskasta tappavaa materiaalia, kevyttä tappavaa materiaalia, vai kokonaan ei-tappavaa, aiheutti vahvoja väittelyitä pääkaupungeissa (EPRS 2022, 1). EPF:n luoma ulkopoliittinen muutos onkin mielenkiintoinen tutkimuskohde osittain juuri siksi, että sen perustaminen ei ollut suoraviivainen ja kritiikitön prosessi, vaan päinvastoin aiheutti debatteja niin instituutioiden sisällä, kuin myös akatemian ja kansalaisyhteiskunnan osalta. Päätös rahaston perustamisesta kuitenkin saatiin useamman vuoden kestäneen neuvotteluprosessien jälkeen aikaiseksi ja se johti samalla huomattavaan muutokseen unionin retoriikassa, sillä aseellisen avun lähettäminen nähtiin aiemmin ongelmallisena, vähintäänkin perussopimusten aiheuttamien rajoitteiden valossa. Erityisesti tappavan materiaalin lähettäminen on herättänyt paljon keskustelua ja huolta, sekä aiheuttanut poliittisia selkkauksia EU:n sisällä. Kuten Altamimkin huomauttaa artikkelissaan (2022), EPF kohtaa kaksi erityistä ongelmaa aseellista apua tarjotessaan: kansainväliseen lainsäädäntöön perustuvia ristiriitoja YK:n asekauppasopimuksen kanssa, sekä lisäksi riskin välineen kautta toimitettujen resurssien väärinkäytöstä. Niin poliittinen, yhteiskunnallinen kuin akateeminenkin keskustelu on toistaiseksi keskittynyt tiettyjen aspektien tarkasteluun. Kaikkein suurimmat kysymykset ovat liittyneet juuri unionin rooliin pehmeän vallan käyttäjänä (ks. esim. Deneckere 2019, Klem 2019, Santopinto & Maréchal 2021) sekä instrumentin mahdollistamaan geopoliittisten painopisteiden muutokseen (ks. esim. Hauck 2022).

Rauhanrahaston lisäksi unionilla on tuki käytössä muitakin välineitä esimerkiksi siviilitoiminnan puitteissa. Kuten jäsenmaiden päämiehille luodussa YUTP-oppaassa (Rehrl 2014, 210) mainitaan, on olennaisen tärkeää vahvistaa ja ylläpitää rauhanrahastojen mahdollistaman tuen kautta saavutettua edistystä siviilitoimien avulla. Eri instrumenttien

välinen yhteistyö on EU:n puolesta tunnustettu tärkeäksi. Sikäli voitaisiin olettaa kyseessä olevan toisiaan täydentäviä toimia ja ettei EPF:n olisi tarkoitus korvata EU:n muita rauhanrakentamisen muotoja, kuten esimerkiksi niin sanottua ”pehmeää vallankäyttöä”. On kuitenkin otettava huomioon, että muiden joukossa mm. Michalskin (2005, 124) esittämä argumentti siitä, että EU tulee pysymään ennen kaikkea pehmeän vallan käyttäjänä maailmanpoliittisella kentällä, on muuttunut vähemmän uskottavaksi EPF:n perustamisen ja sen viimeisen vuoden aktiivisen käytön myötä. Tämän hiljattain tapahtuneen poliittisen muutoksen takia on erityisen mielenkiintoista tutkia aihetta tarkemmin juuri nyt.

1.1. Tutkimuskysymykset ja -hypoteesit

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan EU:n konfliktinehkäisyyden, rauhanrakentamiseen ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä teemoja ulkopoliittisen muutoksen näkökulmasta. Tarkoituksena on tarkastella Euroopan rauhanrahaston luomisen yhteydessä tapahtunutta muutosta erityisesti unionin rauhanrakentamiseen ja konfliktinehkäisyyden liittyvän ulkopoliittisen orientaation ja retoriikan näkökulmasta.

Tässä pro gradu -tutkielmassa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Onko EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan maantieteellisissä painotuksissa tapahtunut muutosta vuosien 2004–2023 välillä?

Onko EU:n YUTP-painotuksissa tapahtunut muutosta liittyen sen rooliin pehmeän vallan käyttäjänä vuosien 2009–2023 välillä?

Molempia tutkimuskysymyksiä tarkastellaan juuri EPF:n perustamisen kontekstissa. Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla, käyttämällä Charles F. Hermannin ulkopoliitiikan muutosta (1990) selittävää teoriaa analyysin teoreettisena kehikkona. Varsinaisten tutkimuskysymysten ohella analyysi voi samalla tarjota vastauksia siihen, millaiset tulevaisuudennäkymät EU:n yhteisellä turvallisuus- ja puolustusaspekteihin liittyvällä politiikalla on. Hermannin teorian avulla voidaan lisäksi vastata siihen, että mikäli muutosta on tapahtunut, kuinka laaja muutos on, sekä mitkä ovat sen siihen johtaneet politiikan vaiheet. Tämän tutkimuksen hypoteesina on, että EPF:n perustamisen yhteydessä on tapahtunut merkittävää muutosta unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa linjassa, sekä maantieteellisen painotuksen että pehmeän vallankäytön roolin suhteen.

Tutkimuskysymykset ovat tärkeitä muun muassa siksi, että mahdollinen politiikan muutos saattaa heijastua tulevaisuudessa suurestikin unionin ulkosuhdesektorin päätöksentekoon, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittymiseen ja varojen allokointiin. Samalla kun EU:n turvallisuuspoliittinen horisontti ja sen maantieteellinen fokus laajenee, kasvattavat muut maat, kuten Kiina ja Venäjä vaikutustaan etenkin Afrikassa (ks. Ramani 2021, Kurlantzick 2023 ym.). Lisäksi Venäjän hyökkäyssodan ohella myös Afrikassa on parhaillaan lukuisia käynnissä olevia paikallisia ja kansainvälistyneitä konflikteja, joilla on katastrofaalisia humanitaarisia seurauksia, kuten esimerkiksi Etiopian sisällissota tai Sudanin konflikti. Myös Afrikan konflikteilla on huomattavia vaikutuksia Euroopan turvallisuustilanteeseen. Kaikki nämä kehityskulut huomioon ottaen, on tutkimisen arvoista pohtia tarkemmin sitä, miten EU:n YUTP-painotus on muuttunut, miksi se on muuttunut ja mitä se voi merkitä YUTP:n tulevaisuuden kehitykselle etenkin turvallisuusaspektissa sekä EU:n perinteiselle asemalle pehmeän vallan edustajana kansainvälisen politiikan kentällä.

Tutkimuksen lähtökohtana on, että EPF:n syntymisen yhteydessä 2020–2021 unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan maantieteellinen fokus on laajentunut ja samalla painotukset unionin roolissa pehmeän vallankäyttäjänä on muuttunut. Venäjän hyökkäyssota EU:n naapuriin Ukrainaan on luonnollisesti vauhdittanut muutosta, mutta tutkimuksen hypoteesina on se, että selvää muutosta oli havaittavissa jo ennen helmikuuta 2022.

Tässä tutkimuksessa ei pyritä tarjoamaan minkäänlaista vastausta siihen, onko mahdollinen EU:n ulkopoliittisen ja turvallisuuspolitiikan muutos ja/tai Afrikka-painotuksen muutos positiivinen tai negatiivinen ilmiö, eikä tutkimuksen analyysissä siitä syystä puututa tarkemmin muutoksen normatiiviseen merkitykseen. Tarkoituksena on ainoastaan tutkia ulkopoliittisen muutoksen laajuutta, vaiheita sekä sen mahdollisia implikaatioita.

Seuraavassa luvussa käydään läpi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan taustaa sekä Euroopan rauhanrahaston perustamisen taustaa, ja luodaan samalla katsaus aiheesta tehtyyn tutkimukseen. Luvussa kolme esitellään Charles F. Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen teoria, joka toimii tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä, sekä esitellään tarkemmin käytettävää metodologiaa ja aineistoa. Luvut 4–6 kattavat tutkimuksen varsinaisen analyysin. Luku neljä käsittelee maantieteellistä muutosta ja luku viisi puolestaan muutosta unionin roolissa pehmeän vallan käyttäjänä. Luvussa kuusi käydään lopulta läpi edellisten analyysilukujen tulosten pohjalta tapahtuneen muutoksen vaiheita.

2 KATSAUS RAUHANRAKENNUKSEEN JA KONFLIKTIENRATKAISUUN UNIONIN YHTEISESSÄ ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKASSA

Euroopan unioni on suhteellisen tuore turvallisuuspoliittinen toimija kansainvälisellä kentällä, sillä sen yhteisen turvallisuuspolitiikan voidaan katsoa alkaneen vuonna 1998 Ranskan presidentin Jacques Chiracin ja Britannian pääministerin Tony Blairin sopiessa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan lanseeraamisesta. Isona vaikutuksena tähän suureen poliittiseen muutokseen oli Euroopan rajoilla syttynyt Balkanin sota, johon vaikuttaminen ilman tätä yhteistä koordinaatiota oli hankalaa. Yhteinen turvallisuuspolitiikka kehittyi siis sikäli tarpeeseen vastata omilla rajoilla tapahtuviin puolustuspoliittista ulottuvuutta vaativiin tapahtumiin. (Santopinto & Maréchal 2021, 8)

Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) mahdollistaa unionin yhteisen äänenkäytön muualla maailmassa, antaen sille enemmän vipuvoimaa sekä laajempia mahdollisuuksia vastata haasteisiin, joihin vastaaminen olisi mahdotonta tai hyvin hankalaa yksittäisten jäsenmaiden toimesta. Yhteisen ulkopoliittikan täytäntöönpanon päätoimija on unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, jonka retoriikkaa tässä tutkimuksessa tarkastellaan. Toimeenpanoa tukee myös Euroopan ulkosuhdehallinto, joka sisältää muun muassa EU:n omat alueelliset edustajat ja suurlähettiläät.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ohjaa lisäksi EU:n yhteinen *globaalistrategia*, jonka korkea edustaja Federica Mogherini julkaisi vuonna 2016 ohjenuoraksi YUTP:lle.

Strategiassa peräänkuulutetaan vahvemman Euroopan rakentamista kriisien kyllästämänä aikana (EUH 2016). Kuten Deneckere (2019) huomautti, globaalistrategia korostaa hyvin unionin ulkosuhdepolitiikan kasvanutta rohkeutta. Tämä johtuu Deneckeren mukaan edellisvuosien kehityksestä kuten kasvavasta konfliktien määrästä naapurialueilla, Venäjän itsevarmemmasta toimijuudesta, maahanmuuton kasvusta, transatlanttisten suhteiden epävarmuudesta sekä aiemmin yhteisen puolustuspolitiikan syventämistä karsastaneen Iso-Britannian EU-erosta (Deneckere 2019, 5).

2.1. Euroopan unioni pehmeän vallan käyttäjänä

EU on perinteisesti nähty globaalina toimijana lähes yksinomaan pehmeän vallankäytön edustajana ja puolestapuhujana. Muun muassa Moreno ym. (2018, 1) toteavat EU:n ulkoisen

toiminnan perustavanlaatuisen luonteen olleen viimevuosien ajan ns. pehmeän vallankäytön mukaista. Joseph S. Nyen mukaan valta on kykyä saada muut hankkimaan ne lopputulokset, joita itse haluaa (Nye 2008, 94), eli toisin sanoen, saada muut toimimaan oman tahtonsa mukaan. Nye määritteli pehmeän vallankäytön tarkoittavan kykyä saada muut haluamaan samaa kuin itse, ennemmin vetovoiman kuin pakottamisen tai maksamisen kautta.

Varsinainen vallankäytön Nye jakaa kolmeen eri kategoriaan: 1. uhkailu tai pakottaminen (keppi), 2. kannustimet ja maksut (porkkana) sekä 3. vetovoima, jonka avulla voidaan vaikuttaa muiden toimiin. (Nye 2008, 94). Elsa Tulmets argumentoi, että Nyen kehittämä pehmeän vallankäytön konsepti syntyi Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaan liittyvän keskustelun kontekstissa, ja Euroopan kontekstissa termi kehittyi selittämään EU:n ulkopoliittista identiteettiä maailmanpolitiikan kentällä (Tulmets 2008, 60).

Nyellä on siis sikäli kapea tulkinta pehmeän vallan määritelmästä, että kannustimet ja muut ”porkkanana” toimivat politiikat eivät lukeudu tähän. Pehmeä valta on kuitenkin terminä yleistynyt laajaan käyttöön ja puhuttaessa EU:sta pehmeän vallan käyttäjänä, viitataan usein arvoihin perustuvan vaikuttamisen ohella juuri näihin taloudellisiin kannustimiin ja porkkanoihin, joita on erilaisten instrumenttien muodossa unionin työkalupakissa lukuisia. Esimerkiksi Cambridgen sanakirjan mukaan pehmeä valta tarkoittaa valtion kulttuurillisen ja taloudellisen vaikutusvallan käyttämistä vakuuttaakseen muut tekemään jotain, sen sijaan, että käyttäisi sotilaallista valtaa (Cambridge 2023). Kovan vallankäytön taktiikat käyttävät sotilaallista voimaa tai muita pakottavia strategioita, kun taas pehmeä vallankäyttö pyrkii saavuttamaan saman lopputuloksen ilman voimaa, taivutteleva taktiikoita hyväksikäyttämällä (CES). Vaikka EU:lla on selvästi myös Nyen määritelmän mukaista houkuttelevuuteen perustuvaa valtaa, esimerkiksi valtavan sisämarkkina-alueensa koon puolesta, otetaan tässä tutkimuksessa pehmeää vallankäyttöä tarkastellessa huomioon Nyen määritelmän sekä toinen, että kolmas muoto, eli noudatetaan sanakirjan mukaista laveampaa tulkintaa pehmeästä vallankäytöstä.

Yksinomaan pehmeän vallankäytön muotojen käyttämistä unionin yhteisessä ulkopoliitikassa on kuitenkin myös kritisoitu. Esimerkiksi C. Hill tutki artikkelissaan kyvykkyyden ja odotusten välistä aukkoa EU:n turvallisuuspolitiikassa (Hill 1993). Hillin mukaan realistisen koulukunnan mukainen näkemys siitä, että valtiokeskeisyys ja sotilaallisen voiman epätasainen jakautuminen ovat edelleen merkittäviä tekijöitä maailmanpoliittisten lopputulosten määrittelyssä, on tehnyt hallaa EU:n (tai silloisen EY:n) uskottavuudelle

toimijana (Hill 1993, 306). Hill varoittaa artikkelissaan odottamasta liikaa eurooppalaisen projektin mahdollisuuksista kansainvälisenä toimijana ja tämä odotusten ja mahdollisuuksien yliarviointi onkin Hillin mukaan aiheuttanut EY:lle hankalia tilanteita sekä synnyttänyt odotusten ja kyvykkyyksien välille merkittävän kuilun (Hill 1993, 306–326).

Myös Nielsen tuli artikkelissaan siihen johtopäätökseen, että mikään määrä pehmeää valtaa ei paikkaa aukkoa kyvyssä kovan vallankäytön käyttämisessä. Nielsenin mukaan, vaikka pehmeä vallankäyttö on merkittävä resurssi EU:lle, ei se riitä työkaluna vastaamaan EU-johtajien politiikkaodotuksia ja siksi EU:n on joko panostettava enemmän kykyihinsä toimijana, esimerkiksi panostamalla enemmän instrumentteihin sekä reformien kautta, tai sen on madallettava odotuksiaan. (Nielsen 2012, 725, 737). Poliitikantutkijat ovatkin alkaneet painottaa ennemminkin kovan ja pehmeän vallankäytön yhdistelmää, *järkevää vallankäyttöä* (smart power) (CES). Myös Nye sekä E. Wilson totesivat, että järkevä valtastrategia yhdistää pehmeää ja kovaa vallankäyttöä (Nye 2008, 94) (Wilson 2009, 110). Pehmeän vallankäytön keinojen tehokkuutta vahvistavaa tutkimusta on kuitenkin tehty ja esimerkiksi Thomson totesi artikkelissaan, että EU:n pehmeän vallan käyttö naapuruuspolitiikan muodossa itäisen kumppanuuden alueella oli onnistunutta, etenkin Ukrainassa, siitä huolimatta, että todellinen todennäköisyys EU-jäsenyyteen lähivuosina oli hyvin pieni (Thomson 2019, 65–79). Myös Tulmets tuli johtopäätökseen, että etenkin naapuruuspolitiikka on ollut onnistunutta pehmeän vallan käyttöä (Tulmets 2008).

Kuten Barrinha toteaa (2018, 11), tutkijat ovat jo YUTP:n luomisesta saakka pohtineet EU:n luonnetta ja etenkin sitä, onko unioni siviili-, sotilaallinen vai normatiivinen valta. Kenties vastaus on kaikkea edellä mainittua. Nunes ym. (2018, 20) kuvaavat, että unionin globaali rooli normatiivisena valtana, vaikkakin kiistelty, on sidottu käsitykseen EU:sta erilaisena, jopa vaihtoehtoisena vallankäyttäjänä muihin globaaleihin toimijoihin verrattuna. Nunes ym. (2018, 24) argumentoivat myös, että mikäli EU ottaa ”pehmeän vallankäytön” ohella käyttöön niin sanotun ”kovan vallankäytön” keinot, on se lähtökohtaisesti ristiriidassa normatiivisen vallan statuksen kanssa. Toisaalta esimerkiksi Reis (2018, 169) argumentoi, ettei EU:n sotilaallinen vallankäyttö välttämättä ole törmäyskurssilla sen normatiivisen vallan ja identiteetin kanssa, vaan saattaa jopa tehostaa sitä ja tehdä siitä uskottavampaa.

EU:n toimintaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa laajemmin on siis pitkään karakterisoinut pehmeän vallankäytön muodot. Tämä heijastuu myös unionin toimintaan konfliktienratkaisun

ja rauhanrakentamisen saralla. Monimutkaistuva ja kompleksisemmaksi muuttuva toimintaympäristö on kuitenkin hankaloittanut unionin toimintamahdollisuuksia. Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 2019 EU alkoi laatimaan uutta konseptia välitystoimintansa ohjenuoraksi. Karjalainen kuvaili 2000-luvun alkupuolta rauhanvälityksen ”kulta-ajaksi” jolloin unioninkin toiminta alalla oli optimistista, aktiivista ja kehittyvää. Tämä trendi ei kuitenkaan jatkunut loputtomasti, vaan hankalimmat ajat koittivat Karjalaisen mukaan miltei heti vuoden 2009 konseptin hyväksymisen jälkeen, kun yhä kompleksisimpia ja hankalammin selvitettäviä konflikteja alkoi ilmetä eri puolella. Rauhanrakennuksen tutkijat kritisoivat edellisvuosien rauhanvälitykseen liitettyä optimismia ja alkoivat kallistua siihen johtopäätökseen, että rauha on jotain, joka syntyy ainutlaatuisista monimutkaisista olosuhteista, eikä minkäänlaista kaikkialle sovitettavissa olevaa rauhan mallia ole olemassa. (Karjalainen 2020, 4).

Karjalainen toteaaakin, että vaikka EU:n välitystoiminnalla on useita onnistumisia eri puolella maailmaa, mukaan lukien Ukrainan 2004 tapahtumat, voitaisiin kuitenkin viimeisin Ukrainan kriisi (2014) sekä Bosnia ja Hertsegovina lukea sen epäonnistuneisiin välitysyhteyksiin (Karjalainen 2020, 5). Kun tämä yhdistetään jo johdannossa mainittuun konfliktien määrän yleiseen kasvuun sekä niiden luonteen kompleksisuuden kasvuun, on selvää, että tilanne muuttui EU:lle toimijana yhä hankalammaksi. Pettersson ym. (2019) analysoivat muutosta konfliktien määrässä sekä luonteessa, ja huomasivat, että kansainvälistyneet konfliktit, eli usein sisäisinä väkivaltaisuuksina alkaneet konfliktit, joihin kolmannet maat tulevat mukaan, lisäsivät konfliktien kestoa ja niissä kuolleisuutta. Pettersson ym. huomauttavatkin johtopäätöksissään, että vaikka konfliktien määrä on noussut vuoden 2014 jälkeen 90-lukua vastaaviin lukuihin, ei samankaltaisia lukuja ole kuitenkaan nähty rauhansopimusten osalta (Pettersson ym. 2019). Voidaan siis argumentoida, että sen lisäksi, että konfliktit ovat lisääntyneet, ne ovat myös muuttuneet monimutkaisemmiksi ja hankalammiksi ratkaista.

EU ei kuitenkaan ole monimutkaistuvien konfliktien ainoa välityksen parissa toimiva aktiivinen tekijä. Karjalaisen mukaan myös muun muassa Kiina ja Venäjä ovat kasvattaneet kiinnostustaan välitystoiminnan parissa. Nämä toimijat liittyivät pitkälti jo vanhemman toimijan, Yhdysvaltojen tyyliin tehdä rauhanvälitystä, poiketen EU:lle tyypillisestä lähestymistavasta, sillä nämä valtiot ovat harjoittaneet enemmänkin niin sanottua ”voimavälitystä” (*power mediation*), perustuen esimerkiksi valtion omaan sotilaalliseen vaikutusvaltaan. (Karjalainen 2020, 8). Martinin mukaan (2007, 37) on kuitenkin yleistä, että

mitä enemmän voimavälitys dominoi rauhanprosessia, sitä heikompi rauhansopimus lopulta on. Toisaalta Martin huomauttaa myös, että voimavälityksen kautta luotu painostus on kuitenkin usein oleellinen elementti sopimuksen aikaansaamiseksi (Martin 2007, 36). Karjalainen perustelee EU:n poikkeavaa lähestymistapaa sillä, ettei unionilla ole tarpeeksi voimakkaita ”keppejä” vastaavan voimavälityksen toteuttamiseen, mutta porkkanoita sen sijaan on tunnetusti useita aina kauppasuhteista jäsenneuvotteluihin (Karjalainen 2020, 8). On siis selvää, että EU eroaa muista alan toimijoista, kuten Yhdysvalloista ja Venäjältä.

Komission vuonna 2020 teettämän ulkoisen konfliktien ehkäisyä ja rauhanrakennusta (CBBP) tarkastelevan katsauksen mukaan unionin roolia rauhanrakennuksessa on perinteisesti karakterisoinut enemmän sen normatiivinen valta ja EU:n varsinainen osallistuminen CPPB-toimintaan kolmansissa maissa on alkanut vasta viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Ensimmäinen poliittinen sitoumus tehtiin 1996 ja se koski nimenomaan Afrikan konflikteja. Ensimmäinen oikeudellisesti sitova sitoumus puolestaan tehtiin vuonna 2000 Cotonou-sopimuksen yhteydessä. Vuoden 2001 Euroopan komission tiedonanto konfliktien ehkäisystä sekä Euroopan neuvoston hyväksymä Göteborgin ohjelma puolestaan auttoivat nostamaan aiheen EU:n ulkopoliittikan keskiöön. Vastaavia dokumentteja, jotka korostavat aiheen tärkeyttä, on tuotettu EU:n eri instituutioiden toimesta näiden jälkeen useita (ks. mm. 2003 EU:n turvallisuusstrategia, EU-neuvosto 2007). (Particip GmbH ym. 2020, 2).

EU:n tapaa tehdä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, sekä sen käyttämiä pehmeän vallankäytön mukaisia toimia on myös kritisoitu. Nunes ym. argumentoivat, että EU:n YUTP:ssä on selvästi nähtävissä maanosan vahva kolonialistinen historia, sillä EU:n kolmansiin maihin suunnattu tuki ja turvallisuusinterventiot ovat painottuneet alueille, jotka ovat entisiä jäsenmaiden siirtomaita tai joiden välillä on muutoin olemassa riippuvuussuhde EU:n jäsenmaiden kanssa, ja EU usein viittaa itsekin suoraan tai epäsuoraan sen ”historialliseen vastuuseen” kyseisten maiden kohdalla (Nunes ym. 2018, 39). Siksi EU:n päätöksentekoa YUTP:n suhteen määrittävät vahvasti nämä historialliset riippuvuussuhteet (Nunes ym. 2018, 39). Toisaalta Nunes ym. huomauttavat, että nämä painotukset ja EU:n oman mallisen ”liberaalin paketin” vieminen entisiin siirtomaihin muistuttaa osittain modernia kolonialismia (Nunes ym. 2018, 39).

Kuten Reis ym. huomauttivat (2018, 163) kansainvälisen toimijan ja toimijuuden määritelmät ovat debatoituja kansainvälisen politiikan tutkimuksessa, mutta EU:n täyttäessä etenkin

turvallisuuteen liittyviä aukkoja, kuten sotilaallisia instrumentteja työkalupakissaan, sekä muuttaessa ulkopoliittikaansa koherentimpaan suuntaan, tekee se kuitenkin omasta asemastaan globaalina toimijana uskottavamman. Reis kuitenkin painottaa, että vaikka EU:lla olisi työkalupakissaan sotilaallinen instrumentti, on täysin harhaanjohtavaa antaa ymmärtää, että olisi olemassa ”valmiita” konflikteja, joihin voisi käyttää valmiin mallin tehokasta implementointia, ja sen sijaan tulee ymmärtää erilaisten konfliktien kompleksisuus (Reis 2018, 168–9).

Kuten edellä on kuvailtu, rauhanrakennuksen ja konfliktien ehkäisyn sekä hallinnan rooli EU:n YUTP:ssä on kasvanut vuosien saatossa, ja siitä on muovautunut yksi yhteisen ulkopoliittikan keskeisistä tavoitteista. Toimien rahoittaminen on odotettavasti yksi isoimmista kysymyksistä neuvoston ja muiden päättäjien pöydillä Brysselissä. Ennen EPF:n perustamista rahoitusvälineistä selvästi merkittävin on ollut EKR, eli Euroopan kehitysrachasto. Vuosien 2011–2018 välillä EU:n kaikesta CPPB-tuesta (5,6 miljardia EUR) 48,3 % oli peräisin EKR:stä (Particip GmbH ym. 2020). Jo vuonna 1959 perustettu EKR on vuosien 2014–20 välillä ollut suuruudeltaan 30,5 mrd. EUR ja merkittävä osa siitä on käytetty demokratian edistämiseen. (EPRS 2019, 6).

EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, sekä sen roolista pehmeän vallankäyttäjänä on jo ehtinyt ilmestyä paljon tutkimusta, kuten yllä olevat esimerkit osoittavat. Tässä tutkimuksessa keskitytään ulkopoliittikan muutokseen Euroopan rauhanrachaston yhteydessä. Verrattain uudesta instrumentista, EPF:stä on puolestaan on ehtinyt ilmestyä jossain määrin artikkeleita ja lyhyempiä analyyseja, mutta ei vielä kattavaa tutkimuskirjallisuutta. Myös EPF:n aiheuttamasta politiikan muutoksesta on kirjoitettu jossain määrin (kuten johdannossa ja kappaleessa 2.3. käytetyt esimerkit osoittavat), mutta kuitenkin vielä verrattain vähäisesti. Tässä luvussa esitellään seuraavaksi EPF:n, sekä sitä edeltäneiden instrumenttien parissa tehtyä tutkimusta ja tausta-aineistoa.

2.2. Afrikan rauhanrachasto, Athene-mekanismi ja EU:n tuki Afrikan rauhankehitykselle

Ennen EPF:n perustamista EU:lla oli erillinen Afrikan rauhanrachasto, APF, joka perustettiin vuonna 2003 ja operationalisoitiin vuonna 2004. Afrikan rauhanrachaston (myöhemmin APF) kautta EU tuki Afrikka-vetoisia rauhaa tukevia organisaatioita (Rehrl 2014, 209).

Huomattavana erona välineiden välillä maantieteellisen laajennuksen lisäksi on se, että APF:n

rahoituksen tullessa unionin yhteisistä rahoituskanavista, aseellisen avun lähettäminen sen kautta oli poissuljettua. Vuosien 2004–2020 välillä EU oli investoinut 3,61 miljardia euroa APF:n kautta rauhan edistämiseksi ja konfliktien ehkäisemiseksi Afrikassa (EU 2021, 4). Pohja APF:lle luotiin Cotonoun sopimuksessa, joka toimi vuosien 2000 ja 2021 välillä unionin kehyksenä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden suhteille (EU-neuvosto 2022 c). Sopimuksen artiklassa 11 osapuolet sitoutuvat rauhanrakentamiseen, konfliktien ehkäisyyn ja resoluutioon, sekä ihmisten turvallisuuden suojeluun (EU-neuvosto 2022 c, 25). Sopimuksen artikla 15 puolestaan luo suoraan pohjan APF:n monivuotisille toimintaohjelmille. Vuonna 2018 EU ja AU allekirjoittivat rauhaan, turvallisuuteen ja hallintoon liittyvän yhteisymmärryspöytäkirjan, vahvistaen tiedonvaihtoa, koordinaatiota sekä YK-toimijoiden osallistumista (EU 2021, 6). Viimeisin APF:n toimintaohjelma ajoittui vuosille 2019–2020, ja kaikkien instrumentin kautta rahoitettujen ohjelmien odotetaan päättyvän vuoden 2024 loppuun mennessä (EU 2021, 7).

Muun muassa Colotta ym. argumentoivat, että EU:lla oli 90-luvun lopulla kehitetyn yhteisen turvallisuuspolitiikan toimien laajentamisen tarve, joka ilmeni sen toimissa etenkin 2000-luvun alkupuolella (Colotta ym. 2022, 8). Afrikassa ollessa useita sisäisiä konflikteja, se osoittautui unionille sopivaksi alueeksi kehittää edelleen uudehkoa politiikkaansa, ja EU:n YK:n pääsihteerin pyynnöstä toteuttama Artemis-rauhanturvaoperaatio Kongon demokraattisessa kansantasavallassa on tästä ensimmäinen käytännön esimerkki (Colotta ym. 2022, 8; Santopinto ym. 2021, 8). Kuten Santopinto ja Maréchal toteavat, Artemiksen aloittama kehitys EU:n yhteisessä turvallisuuspolitiikassa Afrikassa ei kuitenkaan vielä tehnyt unionista ”pehmeän vallan” sijaan ”kovaa valtaa” (Santopinto & Maréchal 2021, 8) Colotta ym. painottivat myös koherentin vastauksen puutetta, kun operaatio Artemiksenkin tapauksessa interventiota ajoi pääasiassa yksittäisen jäsenmaan, Ranskan, poliittinen tahtotila ja itse operaatioon osallistui merkittävästi lähinnä Ranska, Iso-Britannia, Saksa, Ruotsi ja Belgia (Colotta ym. 2022, 9). On myös huomattavaa, että samat maat, etenkin Ranska ja Saksa, ovat Euroopan suurimpia aseollisuuden vientimaita (Schmidt & Kalman 2022).

APF toimi instrumenttina koko Afrikan alueella. Sen kautta lähetetyn tuen tuli olla AU:n pyytämää sekä sen itsensä, taikka jonkin AU:n mandatoiman Afrikan sisäisen alueellisen organisaation kautta tarjottua. (EU 2021, 7). Tästä syystä Afrikan unioni oli instrumentin käytön kannalta avainroolissa ja kansalliset operaatiot eivät voineet hakea lainkaan tukea ilman unionin osallistumista ja hyväksyntää. Sen jälkeen, kun tukea pyydettiin, Euroopan

ulkosuhdehallinto sekä Euroopan komissio laativat tukipyynnöstä informaatiomuiston suosituksineen ja asia siirtyi aiheenmukaisille EU:n neuvoston työryhmille. Lopullisesti tuesta päätti lopulta EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen komitea. (EU 2021, 8).

Myös APF oli EU:n budjetin ulkopuolinen väline ja se mahdollisti kehitysapurahojen käyttämistä kohdemaiden stabiiliteetin ja turvallisuuden kehittämiseen, turvallisuus-kehityks- akselin mukaisesti (Santopinto & Maréchal 2021, 9). Rahoitus APF:lle tuli siten pääasiassa Euroopan kehitysrahastosta, EKR:stä, joka on budjetin ulkopuolinen rahoitusväline sekä Cotonou-sopimuksen tärkein rahoituksen lähde. APF:ää ei voitu käyttää sotilaallisten varusteiden lähettämiseen, tappavien tai ei-tappavien, ja sen alle kelpaamattomiin rahoituksen käyttökohteisiin kuuluivat esimerkiksi ammuksiin, aseisiin ja sotilaiden palkkoihin sekä koulutukseen liittyvät kulut. (EU 2021, 8). APF koostuu kolmesta komponentista, Afrikka- johtoista rauhaa tukevista operaatioista (PSO), APSA:sta (Afrikan rauhan ja turvallisuuden agenda) sekä varhaisten vastausten mekanismista (ERM). (EU 2021, 7). Selvästi suurin siivu tuesta (n. 91 %) käytettiin Afrikka-johtoisten rauhantukioperaatioiden, eli PSO:iden tukemiseen, erityisesti AMISOM:in (Somalian) ja AMIS:in (Sudan) (Deneckere 2019, 1). Tukea annettiin kuuteentoista eri operaatioon eri puolella maanosaa.

Yllä mainittu APSA on AU:n perustamisen yhteydestä (2002) saakka unionin rauhanrakentamisen ja konfliktinehkäisytoimintaa ohjannut politiikka. Se mahdollistaa jäsenmaiden intervention vakavissa tilanteissa, kuten kansanmurhan, sotarikosten tai rikosten ihmisyyttä vastaan ollessa kyseessä. AU on kuitenkin tukeutunut vahvasti ulkoisiin toimijoihin APSA:n rahoittamisessa, sillä sen tuesta jopa 90 % on ulkoisesti rahoitettua, ja merkittävänä avustajana on ollut EU APF:n kautta (Deneckere 2019, 2). AU on siten ollut erittäin riippuvainen EU:n tarjoamasta tuesta, joka on allokoitu muun muassa APF:n kautta. Kokonaisuutta arvioiden on hyvä huomata, että Afrikan Unionilla on myös sen oma rauhanrahasto, joka on perustettu 1993 yhtenä pilarina osaksi AU:n rauhan ja turvallisuuden arkkitehtuuria (AU). Unionin jäsenmaiden valtiopäämiehet myönsivät 400 miljoonaa USD rahastolle vuonna 2016 (AU), mutta kokonaissummat jäävät kuitenkin pieniksi verrattuna EPF:ään, jonka maksukattoa nostettiin neuvoston päätöksellä 2023 keväällä 7,9 miljardiin euroon vuoteen 2027 saakka. EU on kuitenkin myös tässä AU:n rahastossa YK:n ohella ainoina ulkopuolisina toimijoina rauhanrahaston hallituksessa. (AU).

EKR:n kokonaisbudjetissa (€ 30 506 milj.) rauhan ja stabiliteetin rakentamiseen käytetty osuus on kuitenkin ollut verrattain pientä. Vuosien 2014–2020 välillä summa oli € 2339 milj., eli 7,67 % EKR:n kokonaisbudjetista (Euroopan komissio 2017, 1). Komission raportissa huomautetaan, että huolimatta instrumenttiin kohdistuneesta paineesta toimia useilla eri temaattisilla osa-alueilla, kuten maahanmuuton ja turvallisuuden alalla, EKR:n lopullinen tavoite on kuitenkin (Cotonoun sopimukseen pohjaten) vähentää köyhyyttä (Euroopan komissio 2017, 41). Sikäli lienee perusteltua, että sen varojen käyttö keskittyy pääasiassa muihin teemoihin kuin varsinaiseen konfliktien ja turvallisuusaspektien hallintaan. Raportissa myös arvioidaan EDF:n olevan hidas ja joustamaton, aiheuttaen merkittävää puutosta nopeita ratkaisuja vaativissa tilanteissa (Euroopan komissio 2017, 44–50).

Vuonna 2009 EU-neuvoston ja komission hyväksymä rauhanvälityksen konseptipaperi toteaa, että kaksi tärkeintä välitystoimintaa rahoittavaa instrumenttia ovat IfS sekä Afrikan rauhanrahasto (EU-neuvosto 2009, 10). Myös IfS on nykyään lakkautettu ja sulautettu osaksi uutta Globaali Eurooppa-instrumenttia, jonka alle on sijoitettu myös EKR ja kaikki muut seitsemän aiemmin EUH:in toimintaa rahoittanutta välinettä (Votta 2022). Mutta siinä missä toinen ohjelma sulautettiin EU:n yleiseen ulkosuhdebudjettiin, APF:n seuraaja EPF puolestaan irrotettiin kokonaan yhteisestä budjetista.

Euroopan komission kesällä 2017 teettämä ulkoinen arvio EKR:stä sisältää huomion, että kehitysrahaston kautta rahoitettu APF on edistänyt maanosan stabiliteettia, samalla kun Yhdysvallat ei siihen pystynyt (Euroopan komissio 2017 a, 22). Samainen raportti löysi kuitenkin myös puutteita instrumentista, sillä APF antaa sen mukaan liian vähän painoarvoa konfliktien ehkäisylle sekä rauhanrakennukselle, ja huomautti myös tehokkuuteen sekä tuloksiin liittyvistä rajoitteista (Euroopan komissio 2017, 22).

Myöskään APF:n ja Athene-mekanismin implementointi ei kuitenkaan ollut täysin suoraviivainen ja pääkaupungeissa helposti läpiajettu prosessi. Erityisesti NGO:iden oli vaikea hyväksyä kehitysyhteistyöhön varattujen rahojen käyttöä sotilaallisesti merkittävän avun tarjoamiseen, mutta mikä merkittävämpää, neuvottelujen alkuvaiheessa jopa 12 jäsenmaata silloisesta viidestätoista osoitti epäilyksensä välinettä kohtaan, osittain jopa kategorisesti vastustaen sitä. Instrumentin vahvoina puolustajina olivat etenkin Ranska ja komissio. Kompromissi saatiin kuitenkin aikaiseksi vuonna 2004, kun instrumentti lopulta

rajoitettiin koskemaan sellaisia puolustusta tukevia siviilitoimia, jotka sopivat kehitysyhteistyön ja EKR:n alle. (Santopinto & Maréchal 2021, 9).

APF:n koko operationaalisena aikana (2004–2020) välineeseen käytettiin yhteensä melkein 3,61 miljardia euroa ja keskimääräinen vuosittainen maksumäärä vuosien 2014–2020 välillä oli 292,91 milj. euroa. (EU 2021, 8–9). APF:n rahankäytöstä suurin osa, noin 93 % vuosien 2004–19 välillä, käytettiin tukemaan AU:n itse toteuttamia sotilaallisia operaatioita Afrikassa (Maletta & Héau 2022, 3), joten Afrikan omille toimijoille annettiin selvästi pääasiassa tilaa toimia itsenäisesti alueella, vaikka EU:n omiakin sotilasoperaatioita toteutettiin. Kuten Maletta ja Héau huomauttavat, useat tahot totesivat EUTM operaatioiden olevan kuitenkin vajavaisia siitä syystä, ettei tappavaa tukea saatu lähetettyä niiden kautta (Maletta & Héau 2022, 3–4). Tukimääriä ja niiden muutosta tarkastellaan laajemmin luvussa neljä.

APF:n avulla unioni kuitenkin onnistui yhteistyössä paikallisten toimijoiden ja AU:n kanssa saavuttamaan tuloksia. Kuten Bah et al. totesivat komissiolle tuottamassaan APF:n väliarviossa, välineen avulla saatiin aikaan jo sen alkuvaiheessa merkittäviä saavutuksia, ja sen kuvailtiin olevan ”oikeanmuotoinen ulkoinen apu, oikealla hetkellä” (Bah et al. 2006, 1). Jo vuonna 2011 EU:n tarjoaman tuen kapasiteetin rajoitteisiin kiinnitettiin kuitenkin huomiota, sillä Afrikan kasvavat tarpeet vaativat kasvavia resursseja (Furness 2011). Furnessin mukaan APF:llä oli korvaamaton rooli AU:n tukena Afrikan rauhanrakennuksessa, ja vuonna 2011 AU ja EU olivat innokkaita välineen kehittämisen suhteen (Furness 2011). Furness ehdotti parhaaksi ratkaisuksi tuen tehostamiseksi uuden EU:n budjetin ulkopuolisen välineen perustamista erityisesti EU:n ulkopuolisten multilateraalisten organisaatioiden toteuttamien toimien tukemiseksi (Furness 2011).

Afrikan rauhanrahasto on kuitenkin saanut osakseen myös kritiikkiä, eivätkä sen lopulliset saavutukset ole vakuuttaneet kaikkia. APF:n rahoituksen tullessa suurelta osin EKR:n kehitysrahoituksesta, osa kritisoi rahojen allokoimista APF:n vahvan turvallisuuspoliittiseen aspektiin ja osa tuesta käytettiin poliittisesti sensitiivisiin missioihin, kuten Sudanin AMIS-missioon (Bah et al. 2006, 1).

APF:n ohella toiseksi EPF:n edeltäjäksi luetaan Athene-mekanismi, joka oli EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) toteuttamista varten luotu rahoitusinstrumentti. Myös Athene-mekanismi oli yhteisen budjetin ulkopuolinen instrumentti. EU-maiden oli mahdollista jättäytyä mekanismin ulkopuolelle ja kolmansien maiden oli myös mahdollista

osallistua (Deneckere 2019, 1). Tanska on ainoana jäsenmaana jättäytynyt kokonaan YTPP:n sotilasasioiden ulkopuolelle ja sen asema on huomioitu niin APF:n, Athenen, kuin EPF:nkin kohdalla.

Athene-mekanismi perustettiin samana vuonna kuin APF (2004) ja se mahdollisti EU:n sotilasoperaatioiden yhteisten kustannusten kattamisen, kattaen kuitenkin vain pienen osuuden, noin 5–10 % kokonaiskuluista (EPRS 2022). Nämä kulut sisälsivät muun muassa matka-, hallinto-, sijoittamis-, infrastruktuuri-, lääkintä ja tiedonhankkimiskuluja. Myös joitain erityistoimia, kuten miinanraivausta tai aseiden varastointia ja tuhoamista saatettiin rahoittaa komentajan ja erityiskomitean luvalla. (EU-neuvosto 2021b). Tappavaa tukea, kuten aseita, ei kuitenkaan tämänkään välineen kautta voitu rahoittaa, kuten ei myöskään joukkojen kouluttamista.

2.3. Euroopan Rauhanrahasto: YUTP:n työkalupakin eheyttäjä

Kuten aiemmin mainittu, EPF:n kaltaisen budjetin ulkopuolisen välineen perustamista alettiin pohtia sen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien toimintakeinojen laajentavan mahdollisuuden takia. EU joutui toistuvasti huomaamaan, että sen merkittävästä humanitaarisista ja siviilitoiminnallisista panostuksista sekä APF:n ja Athene-mekanismiin kaltaisista välineistä huolimatta sen työkalupakki oli yhä vajavainen, etenkin kun muiden, kilpailevien toimijoiden käytössä oleva valikoima oli vapaampi. Kuten Ruy ja Morcos huomauttavat, Euroopan yllättyminen Venäjän alkaessa toimittaa kevyttä aseellista tukea Keski-Afrikan tasavallalle on erinomainen esimerkki EU:n työkalupakin puutteellisuuden luomasta turvallisuustyhjiöstä, jonka muut toimijat, kuten Venäjä, voivat helposti täyttää (Ruy & Morcos 2021). Paine toimintakeinojen laajentamiselle kasvoi vuoden 2013 jälkeen, kun YTPP-operaatiot alkoivat kehittyä sotilaallisten koulutusoperaatioiden suuntaan. Tarve koordinaation lisäämiselle huomattiin samalla, kun useiden jäsenmaiden omat aseelliset ohjelmat tarjosivat tukea, jotka eivät olleet yhteen toimivia, kasvattaen kokonaiskuluja ja vähentäen tehokkuutta. (Santopinto & Maréchal 2021, 17).

Instrumentin perustamiskeskustelujen aikaan ajateltiin, että sen globaaleista mahdollisuuksista huolimatta sen fokus tulee ainakin sen alkuvuosina olemaan Afrikassa, erityisesti Sahelissa (Isbister & Slijper 2021). EPF:n käynnistämisyhteisössä luonnollisimpana aloituskohtana pidettiin alueita kuten Sahelia, joissa EU:lla on jo pidempään kestänyttä läsnäoloa ja valvontaa (ks. Ruy & Morcos ym). Myös Maletta ja Heau huomauttivat Saharan eteläpuolisen

Afrikan olleen tunnustettuna ensimmäisiksi mahdollisiksi alueiksi aseellisen tuen lähettämistä varten (Maletta & Héau 2022, 10).

Jäsenmaista suurin tappavan materiaalin mahdollistavan instrumentin tukija oli yllätyksettömästi Ranska, joka oli nostanut asian esille jo APF:n perustamiskeskustelujen yhteydessä, mutta sen lisäksi muutkin isot jäsenmaat kuten Italia, Espanja ja hieman enemmän yllätyksellisesti myös Saksa tukivat uuden instrumentin perustamista. Saksan tapauksessa asiaa vei eteenpäin Merkel, joka vakuutti kansallisen parlamentin vapauttamaan kansallista lainsäädäntöä aseiden viennin osalta. EPF oli alun perin tarkoitus hyväksyä Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019. Neuvottelut saatiin lopulta maaliin ja poliittinen yhteisymmärrys luotua vasta joulukuussa 2020 ja maaliskuusta 2021 alkaen sekä Afrikan rauhanrahasto, että Athene-mekanismi sulautettiin osaksi uutta EPF-välinettä. (Santopinto & Maréchal 2021, 16–17).

Euroopan rauhanrahastoa hallinnoi jäsenmaiden edustajista sekä korkean edustajan nimissä toimivan edustajan yhdessä koostama EPF-komitea, joka vastaa erityisesti rahaston budjettiin ja varoihin liittyvästä hallinnosta. Se, mitä toimia rahaston kautta rahoitetaan, on puolestaan neuvoston päätösvallan alla. (EPRS 2020, 7). Instrumentti on tarkoitettu kattamaan ainoastaan niitä toimia, joita ei voida rahoittaa yhteisestä budjetista (Deneckere 2019, 7). EPF:n käyttö vaatii EU-jäsenmaiden yksimielistä tukea neuvoston päätöksen kautta. Mikäli tuki kuitenkin koskee tappavaa materiaalia voivat jäsenmaat halutessaan pidättäytyä ja antaa oman osuutensa välineen ei-tappaviin komponentteihin. Neuvoston päätöstä edeltää kohdetahon esittämä pyyntö tuen antamisesta sekä EUH:in teettämä riskiarvio. Unionin korkea edustaja sekä EUH ovat päätöksen jälkeen vastuussa sen monitoroinnista, että neuvoston päätöksen yhteydessä asettamat olosuhteet ja ehdot täyttyvät. Päätöksen jälkeen implementoinnin alkaessa käynnistetään tavanomaisesti komission sääntöjen mukainen kilpailutus, mutta esimerkiksi kiireellisessä Ukrainan tilanteessa jäsenmaat päättivät sen sijaan turvautua omiin asevarastoihinsa. (Maletta & Héau 2022, 5–7). Täten EPF mahdollistaa myös nopeat ja joustavat toimet kiireellisissä tilanteissa.

Työkalupakin keinovalikoiman laajentamisen lisäksi EPF:n luomisen tavoitteena oli yksinkertaistaa monimutkaista järjestelmää, joka koostui useista eri instrumenteista (APF, Athene, ym.), joita kaikkia hallinoitiin eri komiteoissa, eri toimijoiden puolesta ja eri poliittisin sääntelyin sekä rajoittein. EPF tuo nämä yksittäisen hallintorakennelman alle. Tästä

syystä EPF koostuu kolmesta pilarista: yhteisten YUTP-operaatioiden rahoittamisesta, alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden rauhanrakennusoperaatioiden tukemisesta sekä kolmansien valtioiden, alueiden ja kansainvälisten järjestöjen sotilaallisen ja puolustuksellisen kapasiteetin vahvistamisesta (EUH 2023a). EPF tuo siis yhteen ja selkeyttää edellä esiteltyjen edeltäjiensä toimintoja, mutta samalla sen fokus on laajempi, niin maantieteellisesti kuin käytettävissä olevan keinovalikoimankin puolesta. Lisäksi EPF on pysyvä instrumentti, vaikkakin sen budjetti on sovittu viideksi vuodeksi eteenpäin. Toisin kuin APF, uusi rauhanrahasto mahdollistaa myös bilateraalit sotilaalliset avustukset.

Tämän tutkimuksen hypoteesina on, että EPF:n perustaminen oli merkittävä muutos unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen linjaan. Monet artikkelit, kommentit ja puheet aiheesta keskittyvät hyvin teknisellä tasolla instrumentin mahdollisuuksiin ja uhkakuviin, ja näiden arvioiminen onkin äärimmäisen tärkeää. On kuitenkin olennaista myös tarkastella instrumenttia laajemmasta perspektiivistä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaankin sen vaikutusta EU:n ulkopoliittiseen linjaan ja retoriikkaan. Muun muassa Deneckere (2019) huomautti ennen perustamispäätöstä EPF:n mahdollisuudesta viedä unionia pois päin sen tunnetusta ”pehmeän vallan” ulkopoliitiikasta.

Suurta muutosta tapahtui myös hallinnossa ja eri instituutioiden rooleissa. APF:n tapauksessa valta oli suurelta osin komissiolla, mukaan lukien oikeus poliittisten aloitteiden tekemiseen. EPF:n tapauksessa aloiteoikeus on jäsenmailla ja ulkosuhdehallinnolla on aiempaan verrattuna suuri rooli implementoinnissa ja monitoroinnissa. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on sotilaallinen instrumentti ja kyse on tällöin puhtaasti valtioiden välisestä hallinnosta, kun taas kehitysavun pariin lukeutuvat aloitteet kuuluvat komission toimivallan alle. Komissiolle jäi siis EPF:n tapauksessa ainoastaan puhtaasti implementoiva rooli. (Santopinto & Maréchal 2021, 14). Tämä muutos toi mukanaan myös vaatimuksen yksimielisyydestä.

2.4. Erimielisyydet pääkaupungeissa ja julkinen kritiikki

Vaikka tarve uusille ulko- ja turvallisuuspoliittisille työkaluille tunnustettiin laajasti, eivät keskustelut EPF:n perustamisesta olleet kuitenkaan helppoja. Turvallisuuspoliittiset kysymykset ovat perinteisesti olleet arka aihe Brysselissä, ja kuten Ruy ja Morcos huomauttavat, EPF ei ollut tästä poikkeus (Ruy & Morcos 2021). Tappavan materiaalin mahdollistava EPF avasi ovet laajemmalle keskustelulle perinteisesti EU:n rauhanprojektin arvoihin pohjautuneen ulkosuhdehallinnon peruseriaatteista (Deneckere 2019, 6).

Perinteisesti pehmeän vallan käyttäjän roolin saaneen (tai ottaneen) EU:n luonne saattaisi joidenkin kriitikoiden mukaan muuttua radikaalisti EPF:n luomisen yhteydessä. Myös Santopinto ja Maréchal huomauttivat, että epäileväiset jäsenmaat pelkäsivät EPF:n olevan haitaksi unionin uskottavuudelle humanitaarisena ja kehityspoliittisena toimijana. Toisaalta ranskalaiset tutkijat Santopinto ja Marchéal myös kuittaavat etenkin pienten jäsenmaiden epäilykset sillä, ettei niillä ole tarpeeksi poliittista, diplomaattista ja ylipäättään kokemusta geopoliittisiin ongelmiin liittyvästä aseviennistä. (Santopinto & Maréchal 2021, 18).

Kuten Deneckere huomauttaa (2019, 6), EPF:n perustaminen vaati jäsenmailta poliittisen sitoutumisen lisäksi tahtotilaa tehdä merkittäviä lisäinvestointeja välineeseen niiden rahojen ohella, jota ne jo valmiiksi investoivat suoraan unionin budjettiin. Siksi edellä esiteltyjen periaatekeskustelujen lisäksi pääkaupungeissa jouduttiin pohtimaan instrumentin tukemista taloudellisesta näkökulmasta. EPF:n perustaminen ja sen määrärahojen määrittäminen ei ollut kuitenkaan suoraviivainen prosessi ja se herätti jäsenmaiden kesken paljon keskustelua. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti rahastolle olisi varattu 11 miljardia euroa, mutta 2021–27 monivuotisen rahoituskehysten neuvotteluvaiheessa Suomen puheenjohtajuuskaudella määrärahat tiputettiin Suomen aloitteesta vain 4,5 miljardiin euroon. Myöhemmin suunniteltu määräraha nostettiin kuitenkin jälleen 8 miljardiin neuvoston puheenjohtajan Charles Michelin aloitteesta (Herszenhorn ym. 2020). Kuten Deneckere (2019, 9) huomauttaa, EPF:ää ei voi kuitenkin täysin irrottaa MFF:n ympärillä käytävästä keskustelusta erilliseksi, sillä se ei toimi tyhjiössä.

Perustamisprosessin aikana esiin nostettiin myös huoli mahdollista päällekkäisyyksistä NATO-prosessien kanssa, ottaen huomioon, että suurin osa jäsenmaista on sotilasliiton jäseniä. Ruyn ja Morcosen mukaan tämä huoli nostettiin esiin niin Yhdysvaltojen kuin osan EU:n jäsenmaistakin osalta (Ruy & Morcos 2021). Ruy ja Morcos kuitenkin argumentoivat, että mikäli unioni määrittää instrumentin prioriteetit selvästi, on sillä potentiaalia virtaviivaistaa EU:n CPPB-politiikkaa ja siten toimia Yhdysvaltojen toimien kanssa toisiaan täydentävinä (Ruy & Morcos 2021).

Jonkin verran kritiikkiä on osoitettu myös EPF:n hallinnoinnin ja päätöksenteon mekanismeihin. Päätäntävalta on pääasiassa jäsenmailla ja EUH:illa. Euroopan parlamentti on osoittanut epätyytyväisyytensä omaan rooliinsa ja se laati suosituksen kesäkuussa 2022, jossa se peräänkuulutti EP:n osallistamista päätöksentekoprosessiin sekä välineen toiminnan

valvomiseen (EPRS 2023, 2). Parlamentilla ei ollut kuitenkaan paljoka päätösvaltaa aiempiinkaan instrumentteihin ja suurin muutos onkin komission roolin pienenemisessä. Deneckere nostaa esiin riskin, että korkean tason päätöksenteko ministerineuvostoissa, joissa kaikilla on veto-oikeus sekä mahdollisuus esittää ad-hoc -ratkaisuja kiireellisiin tilanteisiin voi johtaa siihen, että pitkän aikavälin huomioiminen jää vähemmälle. Siitä syystä tulisi Deneckeren mukaan keskittyä jatkossakin kestävään, ennakoitavaan ja strategiseen tukeen pitkäaikaisten kumppanien, kuten AU:n kanssa. (Deneckere 2019, 11). Myös Santopinto ja Maréchal huomauttivat, että komission roolin pienentyessä, sen neuvostoon verrattuna pitkäjänteisempi ja laajemmin unionin etua edustava näkökulma vaihtuu EPF:n tapauksessa jäsenmaiden hallinnon alle, joka on perinteisesti lyhytjänteisempi ja pyrkii vastaamaan jäsenmaiden välittömiin turvallisuushuoliin. (Santopinto & Maréchal 2021, 14).

On myös huomattavaa, että kolme EU-maata, Irlanti, Itävalta sekä Malta, ovat täysin vapautettuja lähettämästä minkäänlaista tappavaa materiaalia Ukrainaan tai muihin kohteisiin EPF:n kautta (EPRS 2022, 2) (Reuters 2022). Se ei tarkoita, etteivät kyseiset jäsenmaat osallistuisi instrumentin rahoittamiseen ollenkaan, vaan niiden tarjoamia varoja käytetään tiettyjen rajoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi Irlannin hallitus on vuoden 2020 ohjelmassaan sitoutunut olemaan tukematta tappavaa materiaalia EPF:n kautta ja siksi sillä oli ennakoiva sopimus sen varojen käyttämisestä EPF:ssä sitoumuksensa mukaisesti (Gallagher 2022). Esimerkiksi kuudennen Ukraina-paketin yhteydessä tappavan materiaalin lähettämisestä kieltäytyneet valtiot kuitenkin tekivät yhteensä 100 milj. euron ylimääräisen kontribuution ei-tappaviin komponentteihin, nostaten tukien kokonaissumman 3,6 miljardiin euroon (EPRS 2023, 2). Toukokuuhun 2022 mennessä kolme EU-maata, Unkari, Malta ja Kypros eivät olleet lähettäneet minkäänlaista sotilaallista tukea (EPRS 2022, 2).

Joidenkin jäsenmaiden ohella myös monet NGO:t vastustivat vahvasti aseellisen tuen lähettämistä (Ruy & Morcos 2021). Vuonna 2020 38 NGO:ta allekirjoittivat vetoituksen EPF:n perustamista vastaan ja mukana oli isojakoin toimijoita, kuten Plan, Greenpeace, FIDH, Oxfam sekä World Vision (NHC 2020). NGO:iden mukaan ei ole nähty juurikaan todisteita siitä, että sotilaalliset koulutus- ja varustamisoperaatiot edistäisivät rauhaa, oikeutta ja kehitystavoitteita, vaan pikemminkin päinvastoin (Isbister & Slijper 2021). Myös huoli siitä, että EPF ajaa ennemminkin unionin jäsenmaiden, kuin konflikteista kärsivien ihmisten etuja nostettiin NGO:den puolesta esiin (Isbister & Slijper 2021). Asekauppaa tutkiva Ryan Klem (2019) huomauttaa, että aseilla, erityisesti pienaseilla, on pitkä elinikä ja tämä luo valtavia

haasteita pitkäaikaisten riskien arvioinnille. Instrumenttiin kriittisesti suhtautunut Klem argumentoi myös, ettei EPF:n käyttäminen aseiden välittämiseen välttämättä anna unionille suurempaa päätösvaltaa siitä, miten vastaanottajataho aseita päättää käyttää, nostaan esimerkiksi Ugandan, joka on pitkään saanut sotilaallista tukea länsimailta ja siitä huolimatta rikkoinut samanaikaisesti sekä EU:n että YK:n turvallisuusneuvoston asettamia aseidenvientikieltoja (Klem 2019). Kuten Deneckere huomautti, sekä kansalaisyhteiskunnan että akatemian edustajat kritisoivat muutosta myös siitä syystä, että se edesauttaa EU:n kehitysvarojen turvallistamista ennestään, luoden tälle muutokselle oikeudellisen ennakkotapauksen (Deneckere 2019, 3). Maletta ja Héau tutkivat aseiden ohjautumista muille, kuin tarkoitetuille kohteille ja tunnistivat muutamia yleisimpiä reittejä etenkin Sahelin alueella, mukaan lukien korruptio, varkaudet ja saattueihin kohdistuneet iskut (Maletta & Héau 2022, 10).

Kenties yksi merkittävimmistä normistoihin liittyvistä kritiikin aiheista on kuitenkin aseiden siirtämiseen liittyvien standardien ja kansainvälisen normiston noudattamiseen liittyvä kontrollointi. Euroopan unionin yhteisen kannan mukaan EU:n jäsenmaiden tulee kieltää lisenssit sotilaallisten varusteiden viemiseen, mikäli se provosoisi tai pitkittäisi aseellisia konflikteja, tai mikäli on olemassa selvä riski, että varusteet voivat päätyä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vastaisten vakavien rikkomusten toteuttamiseen tai sisäisen sarron toteuttamiseen (Maletta & Héau 2022, 9). Sen ohella, että aseet päätyvät väärin käsiin, isoksi huoleksi IHL:n noudattamisen kannalta onkin noussut myös mahdolliset vastaanottajatahon omat kansainvälisten sopimusten vastaiset rikkomukset. Aseellisen tuen monitorointiin liittyvät huolet olivat Ruyn ja Morcosen mukaan useiden jäsenmaiden kohdalla ”erimielisyyksien ytimessä” (Ruy & Morcos 2021).

Maletta ja Héau analysoivat myös tämän riskin osalta entisiä APF- ja EUTM-tuen vastaanottajia sekä potentiaalisia EPF-tuen saajia Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Analyysin perusteella voidaan todeta, että sotilaallisen avun lähettämisessä epävakaille alueille aiheuttaa uhan aseiden väärinkäytöstä ja tästä syystä EU:n tulisi suhtautua vaadittavalla vakavuudella sekä suorittaa riittäviä ennakko- ja seurantatoimia tappavan ja ei-materiaaliavun lähettämisen yhteydessä. Muun muassa Malin ja Nigerin armeijan joukkoja on syytetty vakavista ihmisoikeusrikkomuksista, kuten satojen siviilien mielivaltaisista teloituksista, EUTM-missiomaissa Mosambikissa sekä Keski-Afrikan Tasavallassa syytöksiä mielivaltaisista pidätyksistä ja kidutuksesta, Nigeriä ja Somaliä lasten pidättämisestä, sekä

Sahelin alueella laajemmin etnistä väkivaltaa sekä seksuaalista väkivaltaa. (Maletta & Héau 2022, 13). Jotkin EU-maat ovat muun muassa vastustaneet EPF:n käyttöä tappavan materiaalin lähettämiseen Maliin, Keski-Afrikan tasavaltaan ja Somaliaan niiden epävakaan tilanteen aiheuttamien riskien vuoksi, ja EU vetikin lopulta (2022) pois aiemmin EPF:n kautta hyväksytyt ei-tappavan tuen Malista (Maletta & Héau 2022, 16). Neuvosto päätyikin edellä mainittuja huolia korostaneiden keskustelujen jälkeen kehittämään turvakeinoja kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi, mukaan lukien riskiarviointia ja jäljitystoimia (Ruy & Morcos 2021).

Kuten yllä mainittu, yhdeksi suureksi huolenaiheeksi nostettiin tappavan materiaalin viemiseen liittyvä kontrollointi ja riskiarviointi. Yllä mainitut EUH:in toimittamat riskiarvioinnit eivät ole julkisia, joten niiden julkinen analysointi on mahdotonta. Kritiikkiä onkin herättänyt myös välineen käyttöön liittyvän päätöksenteon läpinäkymättömyys kokonaisuudessaan (ks. Isbister & Slijper 2021, Maletta ja Héau 2022 ym.). Julkaistut neuvoston päätökset sisältävät hyvin rajallisia teknisiä ja määrällisiä tietoja aseellisesta tuesta itsestään. Mutta kuten Maletta ja Héau huomauttavat, EU perusteli tietojen salaamista sillä, että niiden julkistaminen voisi Ukrainan tapauksessa antaa strategisen edun Venäjälle. Useiden tietovuotojen jälkeen useat EU-maat kuitenkin päättivät lopulta julkaista omat Ukrainaan liittyvät avustuslistansa. (Maletta & Héau 2022, 8).

E erityisen suuri muutos APF:n ja EPF:n välillä oli rahastojen maantieteellisellä kattavuudella, sillä EPF:n kautta EU mahdollistaa toimintavalmiutensa kaikkialla unionille turvallisuuspoliittisesti merkittävillä alueilla (EU-neuvosto 2022a). EPF:n perustaminen onkin aiheuttanut huolta EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen painotuksen muutoksessa sekä erityisesti Afrikan painotuksen jääminen vähemmälle on huomioitu uudessa välineessä. Mm. Hauck varoittaa siitä, miten EPF voi aiheuttaa EU:n ja AU:n välillä jo valmiiksi kiristyneille suhteille lisää painetta (Hauck 2022). Hauck nostaa esille myös mahdollisen linkin tämän turhautumisen sekä sen välillä, että miltei 50 % Afrikan maista päätti jättää äänestämättä YK:n yleiskokouksen resoluutioissa Venäjän hyökkäyssodan lopettamiseksi (Hauck 2022). Santopinto ja Maréchal arvioivat vielä EPF:n perustamisvuonna, että suunnitellusta 5 mrd. budjetista 3 mrd. täytyisi käyttää Afrikassa aloitettujen PSO:den jatkamiseen sekä sen lisäksi sen tulisi ottaa haltuun sotilaalliset PSDC-missiot, mitä APF ei pystynyt tekemään, ja arvioivat siksi, että vain 2 mrd. jäisi käytettäväksi bilateraaleihin tukiin, ”mahdollisesti Afrikan ulkopuolellakin” (Santopinto & Maréchal 2021, 13)

Toisaalta vaikka EPF keskittyisi edelleen maantieteellisesti Afrikkaan, ei keinovalikoiman laajentaminen siltikään herättänyt kaikissa luottamusta. Kuten yllä mainittu, EPF:n perustamisen yhteydessä sitä perusteltiin osittain tyhjiöllä, jota muun muassa Kiina ja Venäjä ovat täyttäneet omalla aseviennillään. Muun muassa EPF:ää vahvasti kritisoinut Euroopan rauhaninstituutin johtaja Ryan Klem kuitenkin huomauttaa, että EU:n vastatessa tähän EPF-välineellä ja omalla aseviennillään voi pikemminkin aiheuttaa voittamattomissa olevan kilpailun, kun muut toimijat, kuten Kiina ja Venäjä, ovat valmiita viemään aseita ilman juurikaan käyttöön liittyviä ehtoja (Klem 2019). Pahimmassa tapauksessa EU saattaa siis uuden instrumentin perustamisen ja oman keinovalikoimansa laajentamisen kautta aiheuttaa valtakilpailun, jota se ei voi voittaa.

3. TOOREETTINEN VIITEKEHYS JA METODI

Luvussa kaksi esiteltiin Euroopan unionin YUTP:n ja YTPP:n taustaa, sekä Euroopan rauhanrahaston ja sitä edeltäneiden instrumenttien perustamisen ja käytön taustaa, hyödyntäen aiheesta aiemmin tehtyä tutkimusta. Lisäksi esiteltiin instrumentin perustamisen yhteydessä käytyjä yhteiskunnallisia ja akateemisia keskusteluja välineen vaikutuksesta unionin ulkopoliittikkaan. Ennen analyysilukuihin siirtymistä tässä luvussa esitellään analyysin rakenteellisena kehikkona toimiva Charles F. Hermannin ulkopoliittikan muutosta käsittelevään artikkeliin pohjaava teoreettinen viitekehys. Lisäksi tässä luvussa esitellään tutkimuksen metodi sekä analyysissä käytettävä aineisto.

3.1. Ulkopoliittisen muutoksen laajempi teoreettinen konteksti

Molemmat johdannossa esitellyt tutkimuskysymykset liittyvät EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutokseen. Tästä syystä teoreettiseksi kehikoksi tutkimukselle sopii luontevasti ulkopoliittista muutosta selittävä teoria. Kuten Mattes ym. (2015, 280) argumentoivat, useat tekijät valtasapainosta kansainvälisen järjestelmän rakenteisiin voivat aiheuttaa muutoksia ulkopoliittiseen linjaan, mutta kaikesta huolimatta ulkopoliittinen muutos on verrattain harvinaista. Mattesin ym. huomion mukaan kansainvälisten suhteiden koulukunnat ovatkin perinteisesti olleet onnistuneempia ulkopoliittisen jatkuvuuden, kuin ulkopoliittisen muutoksen selittämisessä (Mattes ym. 2015, 288). Myös Pursiainen ja Forsberg kuvaavat ulkopoliittikan olevan ennemminkin jatkuvuuden kuin muutoksen alaista ja muuttuva tekijä on yleensä ennemminkin olosuhteet. Hekin kuitenkin toteavat, että ulkopoliittista muutosta kuitenkin myös tapahtuu jatkuvasti eri tasoilla, joskus jopa niin, että suhtautuminen koko kansainväliseen järjestelmään voi muuttua. (Pursiainen & Forsberg 2015, 175).

Ulkopoliittinen muutos liittyy myös vahvasti ulkopoliittista päätöksentekoa tarkasteleviin teorioihin. Kuten Mintz argumentoi (2010, 6) kansainvälisten suhteiden teorit ovat perinteisesti sopineet selittämään erityisesti suurvaltojen politiikkaa, kun taas ulkopoliittista päätöksentekoa tarkastelevat teorit sopivat avaamaan kaikkien valtioiden ulkopoliittikan muovaamisprosessia eri aihealueilla turvallisuusaspektista talouteen ja ympäristöön.

Charles F. Hermannin ohella ulkopoliittista muutosta on teorioitu useiden muidenkin kansainvälisen politiikan tutkijan toimesta. Muun muassa Kjell Goldman teorisoi

ulkopolitiikan muutosta muun muassa kylmän sodan kontekstissa kirjoitetussa artikkelissaan ”*Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization*” (1982). Goldman hahmottelee politiikan muutokselle kehikon, jonka avulla selitetään sitä, miksi poliittinen paine johtaa joissain tilanteissa ulkopoliittiseen muutokseen ja joissain toisissa ei. Teoriakehyksen tärkein selittävä osa on tasapainottavat tekijät (*stabilizers*). Nämä tekijät toimivat muuttujina, jotka vaikuttavat: 1. siihen todennäköisyyteen, jolla tapahtuma voi aiheuttaa muutosprosessin käynnistymisen, sekä 2. siihen, millaisella laajuudella muutosprosessi lopulta toteutetaan ja missä määrin se onnistuu aiheuttamaan todellista ulkopoliittista muutosta. (Goldman 1982, 230–266). Myös J. Wilkenfeldt kirjoitti vuoden 1968 artikkelissaan ulkopoliitiikan ja sisäpolitiikan suhteesta, aihe, joka 60-luvulla nousi kansainvälisten suhteiden kirjallisuudessa. Wilkenfeldtin löysi artikkelissaan yhteyden sisäisen ja ulkoisen konfliktikäyttäytymisen välillä ja hänen tekemänsä tutkimus indikoi myös, että joissain tapauksissa tämän suhteen välillä saattaa olla aikaviive. Wilkenfeldt myös argumentoi, että valtiossa, joissa päätöksentekoprosessi on keskitetympi, ulkopoliitiikkaan liittyvät päätökset tehdään enemmän erillään sisäpolitiikasta, verrattuna muihin päätöksentekojärjestelmiin. (Wilkenfeldt 1968, 56–67).

Leeds ja Mattes (2022) tarjoavat tuoreempaa näkökulmaa ulkopoliitiikan muutokseen eri hallintojärjestelmien näkökulmasta. Heidän mukaansa ulkopoliittinen jatkuvuus on arvokasta useista eri syistä, kuten esimerkiksi yhteistyön tehostamiseksi pitkän aikavälin sitoumusten kautta. Leeds ja Mattes käsittelevät kysymystä siitä, onko demokraattisissa valtioissa, joissa johdon muutoksia tapahtuu usein, haastavampaa löytää pitkäaikaisia sitoumuksia politiikkaan. Tutkimuksessaan he huomioivat, että demokratioissa, joissa johtajien tulee huomioida laajan ihmisjoukon mielipiteet, on tyypillisesti vähemmän muutosta havaittavissa verrattuna ei-demokraattisiin valtioihin, joissa tulee huomioida pienemmän joukon intressit. Pysyvyyttä lisäävät myös demokratioiden luojat politiikkaprosessien rajoitteet. (Leeds & Mattes 2022).

Myös Chryssogelos ja Martill (2021) argumentoivat kylmän sodan aikaisiin ulkopoliitiikan muutoksiin keskittyvässä artikkelissaan, että ulkopoliittiseen muutokseen vaikuttaa usein sisäpoliittiset hallinnon ja yhteiskunnan välisten suhteiden hankaluudet, josta syystä muutosta tapahtuu usein juuri silloin, kun sisäpolitiikassa on havaittavissa mullistuksia ja liikettä. He myös argumentoivat, että kun ulkopoliitiikan muutoksen syyt usein pohjaavat sisäpolitiikkaan, auttaa se selittämään sitä, miksi ulkopoliitiikan muutokseen liittyvät pyrkimykset eivät yleensä

ole yhtä onnistuneita kuin kunnianhimoiset pyrkimykset, kun tavoitteena on tuoda poliittisia mielipiteitä yhteen sisäpoliittisesti (Chryssogelos & Martill 2021).

Edellä esitelty ulkopoliitiikan muutosta käsittelevät teorit käsittelevät lähtökohtaisesti kansallisvaltioiden ulkopoliitiikkaa. Monet niistä on luotu kontekstissa, jossa Lissabonin sopimusta ei vielä ollut luotu ja EU:lla ei juurikaan ollut yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista pysyvää rakennetta. Siksi näiden aiemmin kansallisvaltioihin keskittyneiden teorioiden luomia mallinnuksia on mielenkiintoista testata myös EU:n tarjoamassa monimutkaisemmassa kontekstissa, jossa 27 jäsenmaata omine sisäpoliittisine paineineen sekä hallintojärjestelmineen (vrt. esim. Wilkenfeldt 1968) ja useita eri virkamiesinstituutioita päättävät yhdessä yhteisen ulkopoliitiikan linjoista. Esimerkiksi Nunes ym. (2018) argumentoivat, että EU:n yhteistä ulkopoliittista päätöksentekoa kuvaa paremmin erilaisten poliittisten ja sosiaalisten prosessien verkko, jossa muun muassa neuvotteluilla ja normatiivisuudella on merkittävä asema.

Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin juuri Hermannin teoreettista kehikkoa teoriaohjaavan sisältöanalyysin avulla tutkimuksen pohjana, sillä sen avulla pystytään parhaiten vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Hermannin teoria tarjoaa sopivan rakenteen tunnistamaan analyysin lähteistä EU:n politiikan laajuutta sekä vaiheita, ja samalla voidaan tunnistaa millaista muutosta on tapahtunut, sekä milloin muutos on tapahtunut. Samalla teoriaa on mielenkiintoista testata unionin YUTP:n yhteydessä, sillä 90-luvulla luotu teoria ei ole rakennettu vastaamaan EU:n kaltaisen kompleksisen organisaation toimintaa koskeviin kysymyksiin, vaan enemmänkin kansallisvaltioiden ulkopoliitiikkaan.

3.2. Charles F. Hermannin teoria ulkopoliittisesta muutoksesta

Charles F. Hermann 1990-luvulla kuvaili ulkopoliittista muutosta luodessaan teoreettisen kehikon, jossa erotellaan muutoksen syitä, vaiheita ja astetta (Pursiainen & Forsberg, 2015, 179). Hermannin teoria ajoittuu aikaan, jolloin maailma oli suurien geopoliittisten ja ulkopoliittisten muutosten alaisena Neuvostoliiton hajoamisen alla ja Euroopan integraation syntyessä. Konfliktien määrä oli vielä 90-luvun alussa kasvussa, mutta pian Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen lähti laskuun (Obermeier & Rustad 2023, 10). Hermann on luonut poliittiseen muutokseen liittyviin kysymyksiin alaluokkia, joiden avulla voidaan kategorisoida ulkopoliittisten muutosten tasoja. Teoria soveltuu hyvin vastaamaan tutkimuskysymyksiin, sillä sen avulla voidaan selvittää *miten* ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja on muuttunut

sekä antaa mahdollisuuden tutkia tarkemmin muutoksen vaiheita. Hermannin teoriaa on mielenkiintoista tarkastella tässä kontekstissa myös siksi, että tutkimusajanjakson aikainen geopoliittinen trendi on hyvin erilainen kuin teorian kirjoitusajankohdan, jolloin itä-länsisuhteet olivat lämpenemässä, mutta toisaalta joltain osin samankaltainen, kun valtiollisten konfliktien määrä oli hetkellisessä kasvussa. Aika oli joka tapauksessa otollinen ulkopoliittisen muutoksen tarkasteluun, sillä kylmän sodan loppuessa kansallisvaltiot ja muut kansainvälisen järjestelmän toimijat joutuivat määrittelemään uudelleen ulkopoliittisia painotuksiaan. Myös kevään 2022 Venäjän aloittama hyökkäyssota sekä yleisesti kiristynyt geopoliittinen maailmantilanne on jälleen pakottanut ulko- ja turvallisuuspoliittisten painotusten uudelleentarkasteluun, vaikkakin hyvin erilaisessa kontekstissa kuin 90-luvun alussa.

Hermannin mukaan perusteellisten ulkopoliittisten uudelleenlinjausten tarkastelu on kiinnostavaa siksi, että sen seurausten merkittävyydet ulottuvat myös ulkovaltoihin ja mahdollisesti koko kansainväliseen järjestelmään (Hermann 1990, 2). On yksinkertaista ja yleistäkin ajatella ulkopoliittisen muutoksen lähtevän aina liikkeelle johdon mielenmuutoksesta ja sen aloittamasta uudelleenlinjauksesta. Tämä oletamus pitääkin monessa tapauksessa paikkaansa, sillä suurten johtohahmojen, kuten valtionpäämiesten erilaiset politiikkamallit ovat saaneet aikaan suuria ulkopoliittisia linjanmuutoksia. Muun muassa Mattes ym. puoltavat ajatusta siitä, että johdon vaihtuminen sekä erityisesti sitä seuraava mahdollinen sisäpoliittisten paineiden muutos johtaa usein ulkopoliittiseen muutokseen (Mattes ym. 2015, 280). Sisäpolitiikkaa ei voida siis jättää huomiotta ulkopoliitiikkaa tarkasteltaessa, sillä niiden syntytaivoissa on paljon samankaltaisuuksia. Myös Hermann ottaa tämän huomioon tarkastellessaan ulkopoliittisen muutoksen syitä.

Hermann kuitenkin argumentoi, että hallinnon vaihdokset eivät ole ainut syy ja/tai keino ulkopoliitiikan muutokselle (Hermann 1990, 2). Tästä syystä kansainvälisen politiikan tutkimuksen näkökannalta on mielenkiintoista tutkia mitkä tekijät muutoksiin johtavat, kun kyseessä ei ole ainoastaan johdon muutos. Siitäkin syystä muutosta on mielenkiintoista tutkia EU:n kontekstissa Hermannin teorian avulla, sillä vaikka vuoden 2005 jälkeen monet johtohenkilöt ovat toki vaihtuneet, on kuitenkin pitkä linja usein pysynyt vakaana. Muutokset ovat perinteisesti olleet hitaampia, sillä yksittäisen EU-maan johdon vaihtuminen ei vielä takaa koko unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan muuttumista. Kuten Hermann huomauttaa, ulkopoliitiikka on kuitenkin jatkuvassa muutoksen virrassa, joka

koostuu yleensä pienistä viilauksista ja muokkauksista (Hermann 1990, 5). Tällaiset pienet muutokset eivät ole Hermannin esseen, eivätkä tämän tutkielman intresseissä, vaan sen sijaan keskitytään perustavanlaatuisiin ulkopoliitiikan uudelleenohjaamisiin, vaikkakin jälkimmäisen määrittelemisen voi olla paikoin hankalaa.

3.2.1. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen tasot, vaiheet ja tekijät

Määrittelemisen helpottamiseksi Hermann tekee artikkelissaan kategorisointeja ulkopoliitiikan muutoksen tasoista, vaiheista ja tekijöistä. Hermann luokitteli neljä eri kategoriaa ulkopoliitiikan muutosten laajuuteen liittyen (Hermann 1990, 5). Alla olevista luokista Hermann lukeuttaa merkittäviksi ulkopoliittisiksi muutoksiksi tasot 2–4 ja keskittyy artikkelissaan näihin muutoksiin. Ulkopoliittinen orientaatiotason muutos sisältää Hermannin mukaan dramaattista kielellistä ja toiminnallista muutosta (Hermann 1990, 6). Esiteltävien luokkien nimitykset on osittain suomentanut Christer Pursiainen ja Tuomas Forsberg teoksessaan *Ulkopolitiikkaa norsunluutornista* (2015, 179).

Ensimmäinen Hermannin jaottelun luokka on niin sanotut *korjaavat muutokset*. Nämä muutokset liittyvät toimien tasoon ja/tai niiden laajuuteen, mutta se mitä tehdään, miksi tehdään ja miten tehdään ei muutu. Lisäksi muutokset ovat usein kvantitatiivisia. Seuraava taso on nimetty *ohjelmallisiksi muutoksiksi*. Nämä muutokset liittyvät niihin metodeihin tai tapoihin, joilla tavoitteeseen pyritään. Muutokset ovat usein kvalitatiivisia ja saattavat sisältää uusia poliittisia instrumentteja. Hermannin mukaan esimerkiksi diplomatian käyttö aseellisen voiman sijaan samojen tavoitteiden saavuttamiseksi sopisi tähän kategoriaan. *Se, mitä ja miten* tehdään muuttuu, mutta tarkoitusperät pysyvät samoina. Kolmas luokka on *ongelman ja/tai tavoitteen muutokset*. Tällöin politiikan taustalla oleva alkuperäinen haaste tai tavoite muuttuu tai se menetetään, ja samalla itse tarkoitusperät politiikan taustalla muuttuvat. Viimeisimpänä ja suurimpana ulkopoliittisen muutoksen luokkana on *kansainvälisen orientaation muutokset*. Tämä kaikkein äärimmäisin ulkopoliittinen muutos sisältää toimijan koko kansainvälisen politiikan orientaation uudelleenohjauksen. Tällöin useita poliittisia linjoja muutetaan samanaikaisesti. (Hermann 1990, 5–6)

Hermannin esseen kolmas luokittelu käsittelee itse muutoksen, eli ulkopoliitiikan päätöksenteon keinoja ja vaiheita. Tämän luokittelun ensimmäinen tarkastelukategoria on *alkuperäiset politiikkaodotukset*. Poliitiikan muutos viittaa siihen, että on ollut jonkinlainen ulkopoliittinen ennakkotila. Hermannin mukaan tulee huomioida, mitä päättäjät ovat

nykyisellä linjallaan odottaneet saavuttavansa, ja mikä on ollut se ongelma, johon sillä pyritään vaikuttamaan. Mikäli alkuperäinen ongelma on huonosti määritelty, odotukset eivät myöskään ole selkeitä. Jos suunnasta on erimielisyyksiä hallinnon sisällä, odotukset jo käynnistetylle politiikalle voivat olla erilaisia. Poliitiikan tekijät voivat myös tietoisesti tai tiedostamatta muuttaa odotuksiaan riippuen tapahtumista. Poliitiikkaodotukset (tekijöiden omat tai muiden asettamat) luovat kaikesta huolimatta standardeja onnistumisen arvioinnille. Hermannin mukaan mitä useampia hallinnon osia on mukana politiikan sopimisessa, sitä todennäköisemmin odotukset ja siten standardit ovat yleisemmällä tasolla ja epäselvempiä, sekä mahdollisesti moninaisia päällekkäisiä odotuksia. Lisäksi mitä enemmän toimijoita on mukana, sitä suurempaa on haluttomuus tunnustaa politiikan epäonnistuminen, mitä julkisempia ja näkyvämpiä vaikutukset ovat, sitä hankalampaa on välttää arviointia ja lopulta, mitä lyhyempi aika politiikan täytäntöönpanon ja vaikutusten välillä on, sitä todennäköidemmin syy-yhteys tunnustetaan. (Hermann 1990, 14).

Hermannin teorian toinen vaihe kuvaa ulkoisten toimijoiden tai ympäristön vastausta muutokseen, jolloin kyseessä on *ulkoisen toimijan tai ympäristön virike*. Odottamattomia tapahtumia (joko vastauksena tai täysin irrallisena muutoksesta) tapahtuu jatkuvasti, ja ne antavat politiikalle ärsykeitä. Hermannin mukaan politiikan kanssa ristiriidassa olevia ärsykeitä esiintyy todennäköisemmin silloin, kun 1. se uhkaa muiden toimijoiden etuja, 2. se odottaa merkittäviä sitoumuksia muilta toimijoilta, 3. muut pitävät sen odotuksia epäselvinä, 4. se vaatii resursseja, joita muut eivät usko voivansa allokoida, 5. se edellyttää useiden toimijoiden yhteistoimintaa, sekä 6. kun se luo vaatimuksia ristiriidassa olemassa olevien normien tai rakenteellisten järjestelyiden kanssa. (Hermann 1990, 15–6).

Kolmas ulkopoliitiikan muutoksen vaihe on *poikkeavan tiedon tunnustaminen*. Hermannin mukaan klassinen ongelma piilee siinä, miten odotusten kanssa ristiriidassa olevia signaaleja tunnustetaan ja miten niihin vastataan. Päättäjät tunnustavat todennäköisimmin politiikkaa koskevat ristiriitaiset signaalit, mikäli 1. käytettävissä on käytännön ratkaisu tai vastaavien ongelmien onnistunut ratkaisu aiemmin, 2. ympäristöä valvovilla henkilöillä ei ole henkilökohtaista panosta politiikan jatkamiseen, 3. ympäristöä valvovia tahoja on useita, mikäli politiikka ei ole yhteydessä muihin suuriin poliittikkoihin tai ideologisiin järjestelmiin, 4. niihin liittyy laajaa resurssien käyttöä, ne jatkuvat pitkään tai rinnakkaiset tapahtuvat vahvistavat niitä, tai ne tulevat luotettavasta lähteestä, tai 5. ne ovat ns. kriisiärsykeitä.

Kriisissä oleva tai useista samanaikaisista ongelmista kärsivä hallinto ei tunnusta mahdollisuuksia tarjoavia signaaleja yhtä helposti. (Hermann 1990, 16).

Seuraava muutoksen vaihe on *ongelman ja politiikan yhteyden tunnustaminen*. Kriittinen vaihe muutoksen mahdollistamiseksi on syy-yhteyden tunnustaminen. Hermann huomauttaa, että mitä lyhyempi aika politiikan toteuttamisen ja myöhempien ongelmien tunnustamisen välillä on, sitä todennäköisemmin syy-yhteys tunnustetaan. Lisäksi tunnustaminen on todennäköisempää, jos epäonnistumisia on ollut toistuvasti politiikan täytäntöönpanossa, mikäli tieto tulee luotettavasta lähteestä, tai vaihtoehtoisesti alun perin kiistellystä lähteestä, mikäli poliittiset odotukset ovat alempana hierarkiassa ja ongelma uhkaa korkeampia prioriteetteja, sekä silloin, kun tieto sopii joihinkin muihin päättäjien tuntemiin ongelmaskeemoihin. (Hermann 1990, 17).

Seuraavaksi Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen vaiheiden asteikolla on vuorossa *vaihtoehtojen löytäminen*. Vaikka kaikki edeltävät vaiheet onnistuisivat, on muutos Hermannin mukaan epätodennäköistä, ellei vaihtoehtoja löydetä. Vaihtoehdot ovat joko politiikan itsensä muutokset tai ongelman määritelmän muuttaminen. Hermann ehdottaa, että ulkopoliitiikan tavoitteiden uudelleentarkastelu ja ongelman uudelleenmäärittely tapahtuu vain, jos itse politiikan muutokset eivät muuta tilannetta. Sisäiset toimijat, joilla ei ole intressejä vallitsevaan politiikkaan, ja jotka tuntevat vaihtoehtoisia menetelmiä luovat todennäköisemmin uusia keinoja. Mitä herkempiä kontekstuaaliselle tiedolle päättäjät ovat, ja mitä käsitteellisesti monimutkaisempia, sitä todennäköisemmin havaitaan useita vaihtoehtoja. (Hermann 1990, 17–8).

Toiseksi viimeinen vaihe Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen asteikolla on *riittävän konsensuksen rakentaminen uusille vaihtoehdoille*. Tämä päätöksenteko vaihe on laajasti huomioitu tutkimuksessa. Ulkopoliittisessa muutoksessa ei voida edetä, ennen kuin tarvittava konsensus on saavutettu. Tarvittava määrä vaihtelee riippuen järjestelmästä. Jotkin erimielisyyksien sopimiseen käytettävät keinot voivat muuttaa suuntaa ja jopa toteuttamiskelpoisuutta. Hermann esittää, että mitä kognitiivisesti kompleksisempia päättäjät ovat, sitä todennäköisemmin he ovat valmiita harkitsemaan vaihtoehtoja. Lisäksi, kun valta jaetaan useiden toimijoiden kesken, konsensus on sitä todennäköisempää, mitä laajemmin kaikki hyväksyvät yhteiset ohjaavat normit sekä muiden legitimitetin, sekä mitä ideologisesti samankaltaisempia päättäjät ovat. (Hermann 1990, 18–9).

Lopulta vuorossa on *uuden politiikan toteuttaminen*. Vaikka päätöksenteko, eli valinta, saataisiin toteutettua, on edessä yhä politiikan toimeenpano. Mikäli politiikan toimeenpano ei ole yksittäinen yksinkertainen teko, muuttaa Hermannin mukaan toteutus aina sen luonnetta suuresti. Myös vastarintaa uutta linjaa kohtaan saattaa ilmetä ja siksi sitoutumisen taso on tärkeää selvittää. Hermann ehdottaakin, politiikka toteutetaan päättäjien tarkoittamalla tavalla sitä todennäköisemmin, mitä enemmän siitä vastaa päätöksentekoon osallistuneet tahot, mitä tarkempia ja selkeämpiä odotukset ovat, mitä enemmän täytäntöönpanevat tahot ovat sitoutuneet politiikkaan, mitä johdonmukaisempaa uusi politiikka on käytettävien resurssien kanssa, sekä mitä enemmän huomiota ylin johto antaa seurannalle. (Hermann 1990, 19–20).

Edellä esitelty Hermannin kategoriat ulkopoliitiikan muutoksen laajuuden ja vaiheiden osalta toimivat tässä tutkimuksessa analyysin teoreettisena viitekehyksenä. Hermann kategorisoi artikkelissaan myös muutoksen syyt, joissa pureudutaan tarkemmin siihen, mitkä tahot, tapahtumat tai muut tekijät vaikuttivat muutoksen syntyyn. Tässä tutkimuksessa ei tarkastella tätä aspektia siitä syystä, että se vaatisi laajaa EU:n YUTP:n taustalla olevan koneiston hajottamista eri instituutioihin, jäsenvaltioiden tahotiloihin sekä vielä syvemmälle jäsenvaltioiden sisäisiin poliittisiin rakenteisiin ja muutoksiin. Tätä prosessia hankaloittaisi merkittävästi muun muassa se, että jäsenmaiden väliset keskustelut EU-neuvostossa sekä Eurooppa-neuvostossa eivät ole julkisia. Lisäksi se vaatisi valtavaa työtä kaikkien 27 eri jäsenmaan kansallisiin tekijöihin pureutuessa. Näistä syistä tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan EU:n instituutioiden tasolla tapahtuvaa yhteistä muutosta sekä sen laajuutta ja vaihteita.

Myöhemmissä teoksissaan Hermann nostaa esille psykologisen taipumuksen pysyä valitsemallaan polulla, sen sijaan, että muuttaisi suuntaa. Tämä vaikutus pätee sekä yksilöihin että organisaatioihin. Poliittisessa kontekstissa on otettava huomioon myös opposition tai muun kilpailijan asettama poliittisten vaihtoehtojen, sekä uudelleenvalinnan paine, jolloin poliittisen linjan pitämiseksi kasaantuu helposti suuri paine ja tästä syystä muutokset liittyvät usein lähinnä johdon muutoksiin. Isojakin poliittisia muutoksia tapahtuu kuitenkin toisinaan. (Hermann 2012, 3–4). Hermann myös nostaa myöhemmin (2012, 5–6) esiin poliittisten päätösten sarjoittumisen. Toisin sanoen jotkin aiheet vaativat päätöksentekijöiltä uudelleenarviointia ja päätöksentekoprosessin läpikäymistä yhä uudelleen politiikan suunnan arvioimiseksi useampaan otteeseen, jolloin kysymys politiikan muutoksesta arvioidaan sarjoittain uudelleen. Tämän prosessin edetessä on jokaisen uuden päätöksen edessä myös

oletettavasti saatu uutta tietoa, jotta pystytään arvioimaan kohteen vastausta aiemmin päätettyyn politiikkaan, sekä politiikkatavoitteen toteutumista tai toteutumattomuutta. Tämän tiedon perusteella päätöksentekijät päättävät ensin, pitäytyäänkö entisen päätöksen tukemisessa vai vedetäänkö tuki pois. (Hermann 2012, 6–7). Hermann toteaa teoksessa poliittisten realiteettien johtavan liian usein siihen, että päätöksentekijät etsivät enemmänkin sellaista informaatiota, joka tukee heidän alkuperäisiä päätöksiään. Siksi hän ehdottaakin ulkopoliittisten linjausten esittämistä poliittisina ”kokeina”, jolloin lähestymistapoja testataan ja luodaan ympäristö, jossa kannustetaan jatkuvaan tiedon etsimiseen, jonka perusteella politiikkaa joko jatketaan tai muutetaan (Hermann 2012, 177–9).

Tämä Hermannin myöhemmin kuvaama politiikan muutosta hankaloittava psykologinen aspekti muistuttaa paljon kognitiivisen dissonanssin määritelmiä. Kognitiivinen dissonanssi on termi, jota käytetään psykologian tutkimuksessa, mutta sitä on tuotu myös politiikan tutkimuksen piiriin. Muun muassa Mullainathan ja Washington (2007, 22) kuvailevat tätä ilmiötä äänestämisen näkökulmasta ja huomioivat, että tietyn kandidaatin äänestäminen vahvistaa positiivista käsitystä henkilöstä tulevaisuudessa. Myös Stadler kirjoittaa aiheesta koronapandemian yhteydessä ja toteaa, että virheen myöntäminen ja politiikan linjan muuttaminen on verrattain harvinaista, mutta kognitiivisen dissonanssin harrastaminen, eli kieltäytyminen omien vikojen tai negatiivisten huomioiden myöntämisestä on erittäin yleistä (Stadler 2020). Hermannin kuvailemaa ulkopoliittisen muutoksen psykologista vastahakoisuutta voitaisiinkin kuvata poliittiseksi kognitiiviseksi dissonanssiksi.

3.3. Tutkimuksen metodologia ja aineisto

Tämä tutkimus toteutetaan laadullisen tutkimuksen tutkimusotteista hyödyntäen. Kuten Tuomi ja Sarajärvi (2018, 1) huomauttavat, teoreettisella viitekehyksellä on oleellinen merkitys laadullisessa tutkimuksessa ja siitä syystä tässä tutkimuksessa viitekehystenä toimii yllä esitelty Hermannin luoma ulkopoliittista muutosta tarkasteleva teoria. Laadullisen tutkimuksen sisälle mahtuu kuitenkin myös hyvin erilaisia tutkimusotteita. Johdannossa esiteltyjen tutkimuskysymyksen kontekstissa tutkimusotteeksi sopii hyvin teorialähtöinen sisällönanalyysi. Tuomen ja Sarajärven kuvaamana teorialähtöinen, tai deduktiivinen sisällönanalyysi mukailee pitkälti aineistolähtöistä sisällönanalyysia, mutta siinä aineisto liitetään teoreettisesta viitekehyksestä etukäteen poimittuihin käsitteisiin (Tuomi & Sarajärvi 2018, 113–5). Käsitteet perustuvat jonkinlaiseen aikaisempaan käsitejärjestelmään, tässä

tapauksessa edellä esiteltyihin Hermannin ulkopoliitiikan muutosta selittävään teoriakehikkoon.

Teoriaohjaava sisällönanalyysi lähtee Tuomen ja Sarajärven mukaan (2018, 113) analyysirungon muodostamisesta. Analyysirungon avulla voidaan määrittää laajasta kirjallisesta aineistosta niitä asioita, jotka sopivat teoriakehikkoon pohjaavaan runkoon, sekä rajaamaan ulkopuolelle ne, jotka eivät siihen kuulu. Kuten Tuomi ja Sarajärvi (2018, 113) huomauttavat, ulkopuolelle jääviä asioita voidaan kuitenkin halutessaan hyödyntää analyysissä, esimerkiksi verrokkina tai luoden uusia käsitejärjestelmiä, sekä samalla testaten aikaisempaa teoriaa analyysin aineiston kontekstissa. Kyseisen taulukon lisäksi analyysia voi, mikäli mahdollista, jatkaa kvantifioimalla valittua aineistoa. Kvantifioinnin avulla voidaan löytää muutoksia esimerkiksi tiettyjen ilmaisujen käytön määrässä, joten se sopii erityisesti retoriikan muutoksen tutkimiseen. Myös tässä tutkimuksessa käytetään hyväksi kvantifioinnin tuomaa lisäarvoa muutoksen analysointiin.

Tuomen ja Sarajärven mukaan on kuitenkin huomattava, että pelkkä vastausten järjestely ja toteaminen ei vielä ole sisällönanalyysia. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 113–5). Teoriaohjaavan sisällönanalyysin tavoite on löytää rajatusta materiaalista analyysirunkoon sopivia ilmiöitä. Ilmiöt pelkistetään sopimaan teoriakehykseen ja sovitetaan lopulta analyysirunkoon. Lopputuloksena nähdään, miten materiaali vertautuu teoriapohjaan. Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen teoria tarjoaa luokkia liittyen ulkopoliittisen muutoksen *laajuuteen, ajajiin, olosuhteisiin* sekä muutoksen *vaiheisiin*. Tässä tutkimuksessa keskitytään vastaamaan muutoksen *laajuuteen* ja *vaiheisiin*.

	<u>Korjaavat muutokset</u>	<u>Ohjelmalliset muutokset</u>	<u>Ongelman/tavoitteen muutokset</u>	<u>Kansainvälisen orientaation muutokset</u>
Toteutumisaika				

Taulukko 1. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden luokat

Tutkimuksessa on kaksi erillistä tutkimuskysymystä, joiden pohjalta etsitään vastauksia sekä ulkopoliitiikan maantieteelliseen muutokseen että muutokseen toimijuudessa ja roolissa pehmeän vallan käyttäjänä. Tästä syystä myös analyysi on jaettu kahteen erilliseen lukuun. Molemmissa analyysiluvuissa 4 ja 5 käytetään analyysin tulosten hahmottelun tukena taulukon 1 mukaista tulosten kvantifiointia. Lisäksi tutkimuksessa on kolmas, erillinen

analyysiluku, jossa käsitellään lukujen 4 ja 5 tulosten pohjalta hahmotetun muutoksen vaiheita Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheiden perusteella. Kyseisessä luvussa käytetään puolestaan tukena taulukon 2 mukaista teoriaan pohjaavaa rakennetta.

<u>Muutoksen vaihe</u>	<u>Toteutumisaika</u>
Alkuperäiset politiikkaodotukset	
Ulkoisen toimijan tai ympäristön virike	
Poikkeavan tiedon tunnustaminen	
Ongelman ja politiikan yhteyden tunnustaminen	
Vaihtoehtojen löytäminen	
Konsensuksen rakentaminen uusille vaihtoehdoille	
Uuden politiikan toteuttaminen	

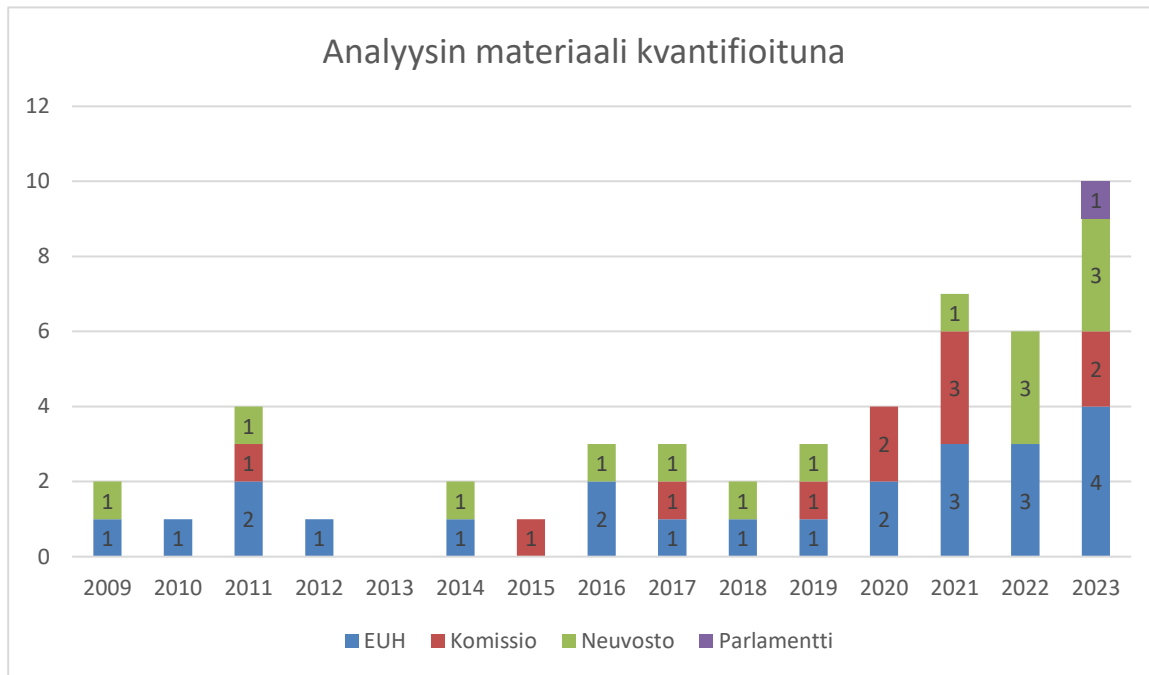
Taulukko 2. Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheet

Molempiin analyysilukuihin on tehty erilainen aineiston rajaus, sillä niiden kokonaisvaltainen tarkastelu vaatii erilaista aineiston läpikäyntiä. Kvantitatiivistakin muutosta tarkasteleva maantieteelliseen muutokseen keskittyvä luku tarkastelee koko APF:n toimintakautta aina vuodesta 2004 EPF:n perustamiseen ja vuoteen 2023 saakka. Tämä on tarpeen, sillä muuten ei pystytä tarkastelemaan totuudenmukaisesti EPF:n ohessa tapahtuneen kvantitatiivisen muutoksen vaikutusta CPPB-politiikan maantieteelliseen painotukseen. Laajuuden kannalta tämä ei kuitenkaan muodostu ongelmaksi, sillä tärkein keskustelu aiheen ympärillä on keskittynyt enemmän tiettyihin murroshetkiin, eikä jakautunut tasaisesti koko ajanjaksolle. Luku 5 keskittyy puolestaan unionin YUTP:n pehmeän vallankäytön painotuksen muutokseen EPF:n perustamisen yhteydessä. Tässä luvussa aineiston rajaus on asetettu vuosien 2009–2023 välille. Pehmeään vallankäyttöön ja rauhaan liittyvää aineistoa on tarjolla huomattavan paljon, mutta vuosi 2009 on merkittävä siksi, että saman vuoden joulukuussa perustettiin Euroopan ulkosuhdehallinto Lissabonin sopimuksen yhteydessä ja luotiin samalla pohjan koko EU:n yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Se toimii siksi hyvänä aloituspisteenä ulkopoliittisen orientaation muutoksen analyysille.

Molemmissa analyysiluvuissa keskitytään kuitenkin kaikkein merkittävimpiin dokumentteihin, puheisiin ja päätöksiin, ja jätetään aineiston ulkopuolelle YUTP:n suurten linjojen kannalta vähemmän merkittävät dokumentit. Esimerkiksi vuoden 2016 globaalistrategia, vuoden 2021 päätös EPF:n perustamisesta, sekä vuoden 2022 strateginen

kompassi ovat hyviä esimerkkejä merkittävistä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa määrittävistä dokumenteista. Tutkittavana aineistona toimii jäsenmaiden ministereistä koostuvan EU-neuvoston ja päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston hyväksymiä aiheeseen liittyviä avaindokumentteja, kuten päätöslauselmia ja EPF:n perustamispöytäkirjoja, EPF:n varojen käyttöön liittyviä päätöksiä sekä Afrikan rauhanrakennukseen liittyviä dokumentteja, Euroopan komission ja ulkosuhdehallinnon tuottamia julkisia asiakirjoja aiheeseen liittyvistä teemoista, sekä korkeiden EU-edustajien merkittävimpiä puheita aiheeseen liittyen. Tutkimuksessa siis tarkastellaan tutkimusaiheen kannalta tärkeimpiä strategisia dokumentteja ja puheita, jotka ohjaavan unionin YUTP- ja CPPB-politiikkaa ja siten antavat todellista painoarvoa sille, mihin suuntaan politiikkaa ollaan ohjaamassa. Aineiston rajaamisen yhteydessä on myös huomioitu se, millä toimijoilla on todellista toimivaltaa YUTP-asioiden parissa ja siitä syystä Euroopan parlamentin tuottamia dokumentteja tai kommentteja ei ole otettu laajasti mukaan analyysiin. Kuten luvussa kaksi todettiin, toimivalta on EPF:n perustamisen myötä osittain siirtynyt, mutta koko analyysin tarkastelujaksolla pääasiallinen toimivalta ja päätösvalta YUTP-asioissa on pääasiassa jäsenmailla (EU-neuvostolla ja Eurooppa-neuvostolla), komissiolla sekä ulkosuhdehallinnolla, ja siitä syystä myös tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiassa näiden instituutioiden poliittisiin linjauksiin. Kaavio 1 havainnollistaa analyysissä käytettyjä lähteitä.

Kaikki analyysissä käytettävät aineistot ovat saatavilla EU:n julkisista lähteistä. Euroopan ulkosuhdehallinto ylläpitää sähköistä arkistoa, josta löytyy EUH:n edustajien puheet ja muut lehdistömateriaalit. Arkistosta on mahdollista etsiä asiasanoja hyväksikäyttäen materiaalia esimerkiksi rauhaan liittyen. Rajoittavana tekijänä on se, ettei vuotta 2015 vanhempia puheita ja pressimateriaaleja ole saatavilla. Myös komissiolla ja neuvostolla on omat arkistot, joiden hakutoimintoja hyödyntämällä löytää julkisen materiaalin.



Kaavio 1. Analyysissä käytetty lähdemateriaali kvantifioituna.

4. MAANTIETEELLINEN MUUTOS: PAINOTUS POIS AFRIKASTA?

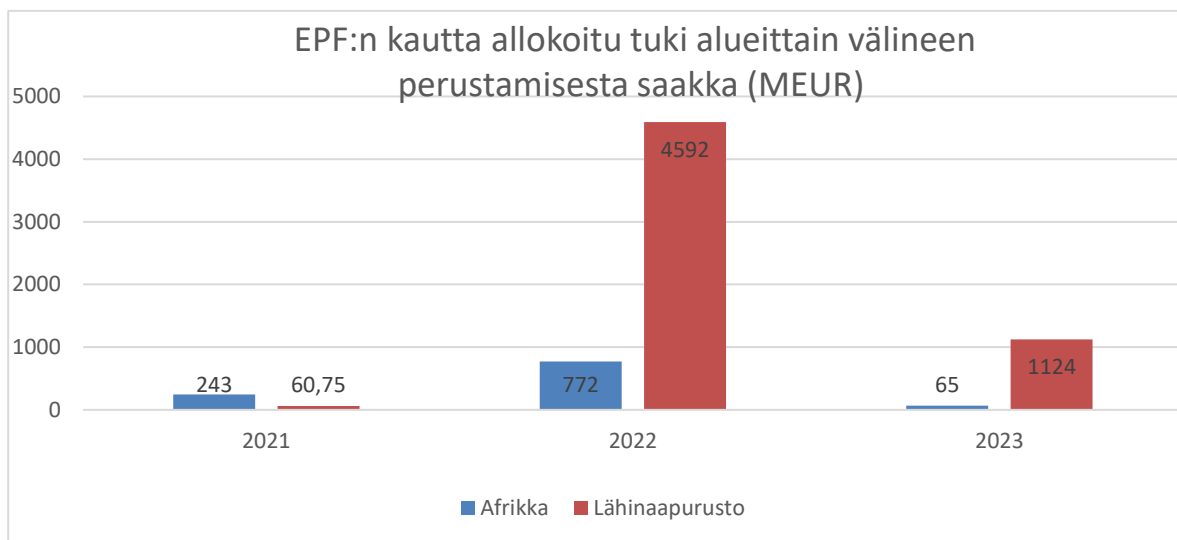
Edelliset luvut esittelivät tutkimuksen aihealueen taustaa ja teoreettisen viitekehyksenä sekä analyysin rakenteellisena runkona toimivan ulkopoliittikan muutoksen teoriaa. Tässä ensimmäisessä analyysiluvussa pureudutaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, toisin sanoen siihen, onko EPF:n perustamisen yhteydessä tapahtunut muutosta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan maantieteellisissä painotuksissa. Kappaleessa tarkastellaan ensin kvantitatiivista muutosta, eli etsitään varsinaista mitattavissa olevaa muutosta rahallisen tuen määrässä eri alueille. Lisäksi tarkastellaan muutosta unionin retoriikassa aiheeseen liittyen. Lopuksi kappaleen päätelmät sovitetaan Hermannin teoriaa mukailevaan analyysirunkoon, sekä samalla testataan mahdollisen muutoksen laajuutta ja vaiheita perustuen kvantitatiiviseen ja kvalitatiiviseen analyysiin.

Tutkimuksen teoreettisena kehikkona ja analyysia ohjaavana luokitteluna toimivan Hermannin ulkopoliittisen muutoksen teorian pohjalta voidaan argumentoida, että suuremmat linjamuutokset sisältävät sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia muutoksia. Hermannin teorian pieninkin muutosluokka, korjaavat muutokset, sisältävät kuitenkin yleensä kvantitatiivista muutosta. Tällöin kyseessä voisi olla samojen poliittisten toimien toteuttaminen samojen ennalta määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta toimien suuruutta tai intensiteettiä lisätään. Siitä syystä tässä kappaleessa lähdetään liikkeelle tarkastelemalla EU:n rauhanrakentamisen tuen kvantitatiivisia trendejä tutkimuksen tarkasteluajanjakson aikana.

4.1. Kvantitatiiviset muutokset

EPF:n ja APF:n kautta allokoitujen varojen käytöstä ei löydy unionin julkisista lähteistä kokonaisvaltaisia erittelyjä tai vertailuja. Siksi tätä tutkimusta varten on koostettu tietoa erillisistä EPF:n tukitoimista Euroopan komission sivulta, jonne hyväksytyt tukitoimet on listattu, sekä EU-neuvoston dokumenteista, joista löytyy APF:n tarkemmat tukitiedot, ja vertailu on niiden pohjalta tehty itse. Kuten kaaviosta 1 voidaan huomata, vuonna 2021, eli EPF:n operationalisoinnin aloitusvuonna, tukien myöntäminen alkoi ylittää maltillisesti. Lisäksi voidaan todeta, että ensimmäisen vuoden aikana tukea annettiin eniten Afrikan alueelle, osittain jatkaen niitä tukimuotoja, joita käynnistettiin APF:n aikana. EPF:n vuonna 2021 hyväksymä 104 miljoonan, sekä vuonna 2022 hyväksymä 600 miljoonan euron yleistukipaketti Afrikan Unionille on suunnattu jatkamaan niitä ohjelmia, joita aloitettiin alun

perin APF:n avulla (EU-neuvosto 2022b). Kyseiset tukipaketit sisältävät tukea myös sellaisille APF:n aikana käynnistetyille operaatioille, joiden on tarkoitus päättyä seuraavien vuosien aikana, kuten esimerkiksi AU:n ATMIS-operaatio, jonka on määrätty vetäytyvän Somaliasta vuoden 2024 loppuun mennessä (UNSC 2022, 1), joten lakkautukset tulevat niiden osalta myös laskemaan Afrikan tukien kokonaismäärää. Muun muassa ATMIS-operaatioon määrättyjen EPF-varojen on määrä avittaa tässä tavoitteessa, eli operaation siirtämisessä Somalian kansallisarmeijan käsiin (FPI 2023). Ensimmäisten toimintavuosiensa aikana, 2021–2022, EU-neuvosto hyväksyi yhteensä yli miljardin euron edestä EPF:n kautta rahoitettavia tukitoimia Afrikkaan (Euroopan komissio 2023). Tämä kokonaissumma sisältää myös 2021 hyväksytyt tuet Maliin (EUTM Mali, 24 milj.), jonka operationaalinen osa lakkautettiin keväällä 2022 mm. Wagner-joukkojen aiheuttamien turvallisuushuolien tähden (EPRS 2022, 2). Näiden lisäksi EPF:n kautta tuetaan YUTP:n aktiivisten sotilaallisten operaatioiden Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa, kattaen 5–10 % niiden kokonaiskustannuksista. Nämä operaatioihin liittyvät varat katettiin ennen Ateenamekanismin kautta (EPRS 2022, 2).

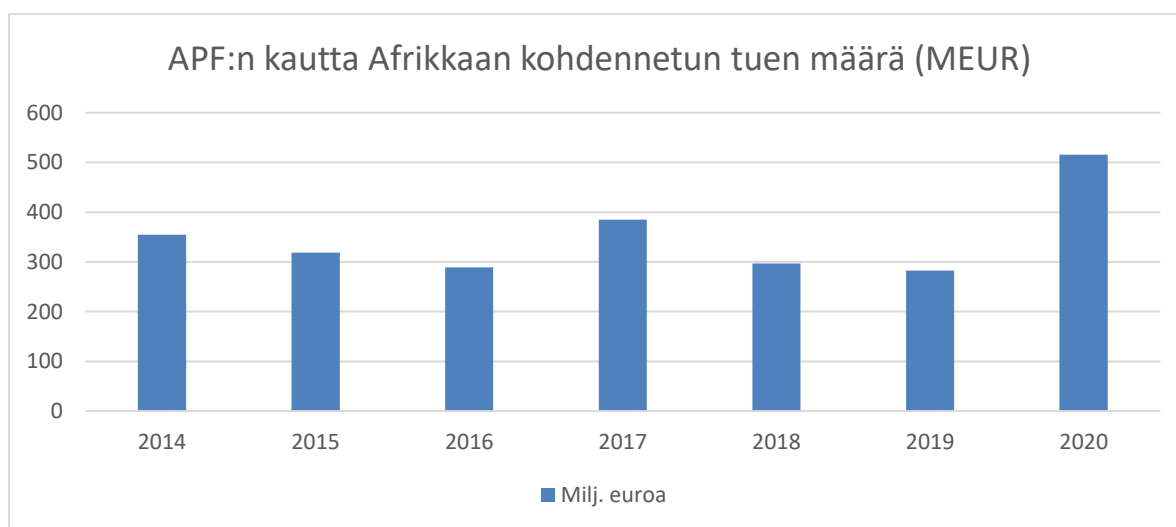


Kaavio 2. EPF:n kautta eri alueille fasilioitu tuki rahaston perustamisesta 2021 syyskuuhun 2023 saakka (milj. euroa). (Euroopan komissio 2023).

Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen (28.2.22) EU on mobilisoinut kesään 2023 mennessä seitsemän nostoerää EPF:ltä, 500 milj. euroa per erä. Vuoden 2023 helmikuuhun mennessä Ukrainan asevoimille oli käytetty yhteensä 3,6 miljardia euroa. (EPRS 2023, 1). Täten lähetetty apu Ukrainaan on hyökkäyssodan ensimmäisen vuoden aikana kuluttanut 60

% alkuperäisestä tarkoitetusta budjetista vuosille 2021–27 (5 miljardia euroa) (EPRS 2023, 1). Hyökkäyssodan alkamisen jälkeen neuvosto on hyväksynyt 14 päätelmää, joiden perusteella nostoerät toteutettiin. Maaliskuun 2023 raportin julkaisuun mennessä neuvoston Ukrainalle myöntämät ja korvamerkityt varat kohosivat yhteensä 5,6 miljardiin euroon (EPRS 2023, 2). Eurooppa-neuvoston EPF-aikajanan tietoihin perustuva kaavio kaksi havainnollistaa tätä muutosta hyvin. Lähialueisiin lukeutuvasta tuesta ylivoimaisesti suurin osa on toimitettu Ukrainaan, mutta siihen sisältyy myös Moldovaan, Georgiaan, Pohjois-Makedoniaan, sekä Balkanin lääkinnälliselle työryhmälle lähetettyä tukea. Näille maille on koko tarkastelujaksolla allokoitu yhteensä 155 milj. euroa. (Eurooppa-neuvosto). Vaikka viimeisimmät viisi tukipäätöstä ovat kaikki suuntautuneet Afrikkaan, ovat summat kuitenkin kokonaisuutena verrattuna olleet pieniä (Euroopan komissio 2023).

EU perusti Ukrainan tukemisen tehostamiseksi *EUMAM Ukraina* -tukimission, jonka neuvosto hyväksyi 2.2.2023 45 miljoonan euron budjetilla (EPRS 2023, 2). Kyseinen missio välittää ei-tappavaa tukea, jota Ukrainan asevoimat ovat pyytäneet. EUMAM:n avulla muun muassa koulutetaan ukrainalaisia sotilaita, tavoitteena 30 000 sotilaan kouluttaminen vuoden 2023 loppuun mennessä (EP 2023, 2). EU-maiden tarjoaman tuen lisäksi vuoden 2022 joulukuussa Norja sopi ensimmäisenä kolmantena maana vapaaehtoisesta 14,5 milj. euron suuruudesta kontribuutiosta EPF:lle EUMAM:n tukemiseksi. Norja sopi myös toisen tukipaketin lähettämistä EPF:n kautta Ukrainaan heinäkuussa 2023. (Eurooppa-neuvosto). Nämä Norjan osallistumisen kautta saadut lisätuet EPF:n kautta Ukrainaan on otettu huomioon kaavion 2 laskuissa.



Kaavio 3. APF:n kautta vuosien 2014–2020 välillä Afrikkaan kohdenetut varat (milj. euroa). (EU 2021, 9)

Kaavion 1 havainnollistaman tiedon perusteella on siis selvää, että kvantitatiivisia muutoksia syntyi heti vuosien 2021 ja 2022 välillä, jonka jälkeen muutosten trendi on vain vahvistunut. Venäjän hyökkäyssodan käynnistyminen selittää luonnollisesti ison osan näistä muutoksista. Siksi onkin mielenkiintoista tarkastella myös sitä, onko kvantitatiivista muutosta tapahtunut jo vuosien 2021 sekä EPF:ää edeltävien vuosien välillä. Kaavio 2 osoittaa, ettei APF:n kautta välitettyjä tukia vuosien 2014–2020 välillä voida kuvata tasaisella trendillä. On kuitenkin huomattavaa, miten paljon Afrikan suuntaan myönnetyn tuen määrä tippui vuonna 2021, ollen selvästi matalin lukema koko vertailujaksolla (vrt. kaavio 2 ja 1). Vaikka vuonna 2022 lukema oli jälleen huomattavasti suurempi, seuraavana vuonna 2023 kokonaissumma on jäämässä jälleen pienemmäksi. Tämä johtuu osittain siitä, että vuoden 2022 neuvoston hyväksymä suuri EPF-tukipaketti Afrikkaan on tarkoitettu monivuotiseksi tueksi, jolla korvataan tulevien vuosien aikana entisiä APF-tukitoimia (EU-neuvosto 2022b). Kyseinen 600 milj. euron yleistukipaketti on määritelty kestäväksi kuusi vuotta vuodesta 2022 lähtien, jolloin tukea on tarjolla n. 100 milj. euroa per vuosi. Tästä isosta yleistukitoimesta huolimatta keskimääräiset vuosittaiset tukisummat jäävät siis pieniksi verrattuna APF-aikaan. On myös huomattavaa, että edes vuoden 2022 suuri kuusivuotinen tukipaketti ei nostanut kyseisen vuoden maantieteellistä painotusta Afrikkaan päin, kun lähinaapurustoon käytettiin samana vuonna miljardeja (ks. kaavio 1).

On toki otettava huomioon se, että EU lähetti merkittävästi tukea itäisen kumppanuusalueen piiriin ja Ukrainaan ennen EPF:n perustamistakin. EU:n globaalistrategian kolmannessa arviointiraportissa nostetaan esille vuodesta 2014 saakka laskettua kokonaissumma, 14 miljardia, joka oli suurin EU:n yksittäinen tukipaketti yksittäiseen valtioon. Tästä tuesta peräti 77,8 % on kuitenkin lainaa sekä investointeja ja jäljelle jäävästä 32,2 prosentista vain 2,5 käytettiin konfliktin hallintaan ja rauhan edistämiseen liittyviin toimiin. (EUH 2019, 42). Rahallisesti tämä neljän vuoden tuki vastaa 257 miljoonaa euroa, eli murto-osaa viimeisen vuoden aikana lähetetystä Ukraina-tuesta. Samalla on otettava huomioon, että myös Afrikkaan on lähetetty APF-välineen ohella huomattava määrä muuta tukea, mukaan lukien kehitysapua, investointeja, lainoja sekä erilaisten rahoitusohjelmien kautta lähetettyä kohdennettujen toimien tukemista, kuten esimerkiksi tutkimusyhteistyön lisäämistä. Samassa ulkosuhdehallinnon vuoden 2019 raportissa muun muassa mainitaan EU:n suurin investointiohjelma Afrikkaan, arvoltaan 44 miljardia euroa (EUH 2019, 39). Ukrainan ja

Afrikan kokonaissummien vertailussa tulee kuitenkin luonnollisestikin huomioida se merkittävä ero, että toinen on 45,5 milj. asukkaan valtio, ja toinen noin 1,4 miljardin asukkaan maanosa, sisältäen lukuisia moninaisia ja hyvin erilaisissa tilanteissa olevia valtioita. EPF:n alkuvaiheessa saatettiin vielä instrumentin geopolitiiseen laajentumiseen liittyvistä huolista ja kritiikistä huolimatta ajatella, että EPF:n budjetin ollessa moninkertainen APF:n verrattuna (2 mrd. korotus) (Ruy & Morcos 2020), jättää se kuitenkin tilaa jopa lisätä tukia Afrikan suuntaan, vaikkei tukia olisikaan enää maantieteellisesti korvamerkitty.

EPF:n mahdollistamat tuen muodossa lähetetyt aseet ovat merkittävä mahdollisuus maille, jotka eivät perinteisesti ole pystyneet ostamaan EU-aseita markkinoiden kautta. Euroopan ulkosuhdehallinnolla on oma avoin rekisteri kaikille jäsenmaiden lisensoimille aseviennille, sisältäen siis EPF:n ohella myös esimerkiksi kansainvälisiin YK-missioihin, ja perinteiseen asekauppaan lisensoidut ja myydyt aseteollisuuden tuotteet. EUH:in järjestelmään kerätystä datasta voidaan huomata, että suurin osa viennistä on EU:n sisällä, ja toiseksi eniten muihin Euroopan maihin (erityisesti Sveitsiin ja Iso-Britanniaan) sekä Yhdysvaltoihin (EUH Coarm). Pohjois-Afrikka ja Saharan eteläpuolinen Afrikka ovat listassa vasta Lähi-Idän jälkeen, ja määrät ovat olleet laskussa vuodesta 2015 saakka. Vientilukuja ei ole järjestelmässä saatavilla vuoden 2021 jälkeen, joten EPF:n perustamisen muutosta ei tässä yhteydessä näy. Tukien muodossa lähetetyt aseet ovat siis merkittävä osa ainakin EU:n kautta alueelle kulkeutuvista aseista.

Retorisen analyysin kannalta mielenkiintoiseksi huomioksi voitaisiin todeta myös se, ettei minkäänlaista selkeää kuvaa tai yhteissummaa EPF:n kautta eri puolille maailmaa lähetetystä tuesta ole saatavilla. EU, jonka viestinnässä ja raporteissa yleensä suositaan visuaalisella ja helposti saatavilla olevalla tavalla järjestettyä dataa pienemmänkin budjettiluokan toiminnasta, ei ole tuottanut lainkaan vastaavanlaista julkista, vertailevaa dataa EPF:n ja APF:n kohdalla. Tämän voisi argumentoida olevan tietoinen valinta.

4.2. Kvalitatiiviset muutokset

Kvantitatiivisten muutosten yhteydessä on hyvä tarkastella myös muutoksia unionin retoriikassa. Vielä vuoden 2014 dokumenteissa painotetaan vahvasti Afrikkaan suuntaavan EU-tuen tärkeyttä rauhanrakentamisen sektorilla. Vuoden 2014 APF:n vuosiraportissa todetaan, että välineestä on muodostunut yksi avaininstrumenteista Afrikan ja EU:n välisen rauhan ja turvallisuuden yhteistyön implementoinnissa. Raportissa jopa ilmaistaan, että

APF:llä on mullistava, ”*game-changer*”, rooli EU-Afriikka-yhteistyössä. (Euroopan komissio 2015, 5). Lisäksi painotetaan EU:n sitoutumista Afrikan tukemisen vahvistamiseksi tulevaisuudessa tällä alalla (Euroopan komissio 2015, 7). Kuitenkin jo tässä vaiheessa huomioidaan, että PSO:iden rahoittaminen APF:n kautta mobilisoi jatkuvasti enemmän kehitysvaroja ja tästä syystä EU on käynnistämässä keskusteluja sen taloudellisen kestävyuden varmistamisesta. Lisäksi raportti kannustaa rahoitusohjelman laajentamiseen aihealueella, mm. kansainvälisiltä kumppaneilta. (Euroopan komissio 2015, 6).

Verrokkina edelliseen voidaan tarkastella APF:n viimeisestä, vuonna 2021 julkaistua vuosiraporttia, joka on julkaistu samana vuonna EPF:n perustamisen kanssa. Raportissa ilmaistiin, että EU-AU yhteistyö rauhan ja turvallisuuden osalta tulee jatkossakin olemaan avainasemassa, ja samalla EU vahvisti sitoumuksensa AU:n kapasiteetin rakentamisessa tässä aspektissa tulevaisuudessakin. Myös tämän raportin mukaan APF on kehittynyt tärkeimmäksi työkaluksi EU-AU-välisessä rauhan ja turvallisuuden yhteistyössä (tämä maininta on ollut raporteissa mukana vuodesta 2014 saakka). (Euroopan komissio 2021a, 6). Erona aikaisempaan kieleen voidaan kuitenkin nostaa viimeisestä vuosiraportista huomio siitä, että EU ei voi yksin hoitaa aseellisiin konflikteihin liittyviä tarpeita (Euroopan komissio 2021a, 6).

Unionin korkean edustajan sekä Euroopan komission vuoden 2020 yhteislausunnossa huomautetaan, että pitkäaikaisen rauhanrakennuksen turvaaminen Afrikassa on yhtä lailla EU:n kuin Afrikan intresseissä. Yhteislausunnossa myös todetaan, että EU on halukas ”nostamaan selvästi tukeaan Afrikalle” yhteistyössä kansainvälisen yhteisön kanssa. (Euroopan komissio 2020a, 10). Huomioitavaa on erityisesti se, että jo tässä lausunnossa nostetaan esiin ehdotetun EPF:n roolin merkitys Afrikan puolustus- ja turvallisuuskapasiteetin tukemisessa. (Euroopan komissio 2020a, 11). Kaiken kaikkiaan lausunnossa peräänkuulutetaan vahvempaa, monipuolisempaa ja mukautetumpaa tukea Afrikan rauhankehitykselle, sekä ilmaistaan EU:n vahva sitoutuminen ”kaksosmaanosansa” tukemiselle. Borrell on kutsunut myös muissa turvallisuuspoliittisissa yhteyksissä Afrikkaa sisarmaanosaksi (ks. mm. Borrell 2020 a). Lausumassa tiivistetäänkin tavoitteet rauhan rakentamisen osalta niin, että ”EU mukauttaa ja syventää tukeaan Afrikan rauhantyölle strukturoidumman ja strategisemmän kooperaation kautta...” (Euroopan komissio 2020a, 18).

EPF on siis edeltänyttä APF:ää huomattavasti laajempi instrumentti, sillä se sallii toimet ilman maantieteellisiä rajoituksia. Kysymys kuuluukin, mihin EU pyrki tällä YUTP:nsä turvallisuuspoliittisella laajennuksella vaikuttamaan? Neuvoston 2016 hyväksymä EU:n globaalistrategia määritteli ulkoisille toimille viisi prioriteettia, jotka ovat: 1. turvallisuuden ja puolustuksen vahvistaminen, 2. itäisen ja eteläisen naapurustomme valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskykyyn investoiminen, 3. konflikteja ja kriisejä koskevan yhdennetyn lähestymistavan muodostaminen, 4. yhteistyöhön perustuvien alueellisten järjestelmien edistäminen ja tukeminen, sekä 5. kansainväliseen oikeuteen, YK:n peruskirjan periaatteet ja Helsingin päätösasiakirja ml., perustuvan globaalin hallinnan vahvistaminen. (EUH 2016, 4). Globaalistrategia painottaa siis itäistä ja eteläistä naapurustoa, toisin sanoen oman lähipiirinsä turvallisuustilanteen takaamista. EU:n naapuruuspolitiikka kattaa toki joitain Pohjois-Afrikan maita, mutta muu Afrikka jää tässä kohden mainitsematta. Toisaalta kohta 4 kattanee myös AU:n tukemisen, ja sitä kautta mahdollisesti AU:n omien rauhanedistämistoimien. Painotus on kuitenkin selvästi asetettu lähialueille. Voitaisiin siis argumentoida, että siirtyminen APF:stä uuteen instrumenttiin siirtäisi painoa etenkin itäiseen naapuruusalueeseen. Toisaalta on mielenkiintoista, että EU-neuvoston rauhanvälitystä käsittelevässä konseptipaperissa vuodelta 2009 mainitaan, että EU on globaali toimija, jonka poliittiset ja turvallisuusintressit menevät sen naapurustoalueita pidemmälle (EU-neuvosto 2009, 9). Voidaan siis kysyä, onko EPF:n myötä siis kuitenkin ennemminkin keskitytty toimimaan omalla naapuruusalueella, vaikka instrumenttia kiiteltiin sen maantieteellisten vapauksien luomasta geopoliittisesta joustosta?

Jo YUTP:tä ohjaavan globaalistrategian alkupuheessa Mogherini kuitenkin huomauttaa, että strategia painottaa rauhan rakentamista ja resilienttejä yhteiskuntia *Euroopassa ja ympärillä* (EUH 2016, 4), viitaten sikäli huomattavan rajattuun alueeseen, joka voitaisiin ymmärtää koskemaan lähinaapurustoa, kuten Itäistä ja Eteläistä naapurustoa. Edellä esitellyn kvantitatiivisen analyysin perusteella EPF:n varojen käyttö onkin pysynyt pitkälti juuri näillä alueilla, mikäli muun muassa Sahelin alue luetaan tähän kategoriaan mukaan. Tukea ei ole käytetty instrumentin maailmanlaajuisesta mahdollisuudesta huolimatta vielä ollenkaan muualla Afrikan ja Itäisen naapuruston ulkopuolella. Sikäli tämä globaalistrategian fokus näyttää olevan toteutunut EPF:n tapauksessa. Vuoden 2016 globaalistrategiassa korkea edustaja Mogherini huomauttaa myös, että unioni on oppinut läksynsä: naapureiden ja kumppaneiden heikkoudet ovat omia heikkouksiaan. Hän myös muistuttaa, ettei

kansainvälinen politiikka ole nollasummapieliä. (EUH 2016, 4). Keskinäisriippuvuudet turvallisuuden alalla tulevatkin strategiassa moneen otteeseen esiin ja niihin viitataan suoraan.

Huomattavaa on myös se, että Euroopan naapuruuspolitiikan Itäkumppanuuksien agenda 2025-listan kymmenestä tavoitteesta yksikään ei kosketa suoranaisesti konfliktien ehkäisemistä tai rauhanrakentamista, eikä niitä mainita suorasanaisesti listassa lainkaan (Euroopan komissio), kun taas eteläisen kumppanuuden ohjelmassa konfliktit ja turvallisuus on nostettu esiin ensimmäisessä temaattisessa kappaleessa, ja kolmas avaintavoite omistettiin kokonaan rauhalle ja turvallisuudelle (Komissio & korkea edustaja 2021, 1-3).

4.2.1. Itäinen naapurusto

Kuten aiemmin on todettu, on selvää, että Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan muutti entisestään unionin painopisteitä. On kuitenkin huomattavaa, että jo aiemmin tapahtunut muutos mahdollisti nopean toiminnan, sillä jo tehdyt toimet, kuten EPF:n perustaminen, toimivat tärkeänä edellytyksenä tuen tarjoamisessa. Helmikuun 2023 Borrellin, Stoltenbergin sekä Ukrainan ulkoministerin Kuleban yhteistilaisuudessa Borrell painotti, että Ukraina tarvitsee ”kaiken tuen, jota sille voidaan antaa”, alkaen aseista ja ammuksista, joiden tukea puheessa luvattiin lisätä ja Borrellin mukaan juuri tätä tarkoitusta varten on olemassa Euroopan rauhanrahasto. Borrell painotti kuitenkin, ettei tämä ole tarpeeksi, vaan tukea tulee lisätä entisestään. (EUH 2023b).

Borrellin pitämässä Ukrainaa koskevissa puheissa korostuu vahvasti kiireellisyys (ks. esim. EUH 2023b). Toinen toistuva teema Ukrainaa koskevissa EU:n ulostuloissa on se, ettei tyydytä vain siihen, mitä unioni ja sen jäsenmaat pystyvät tällä hetkellä toimittamaan, vaan sen lisäksi täytyy ryhtyä erinäisiin toimiin tuen laajentamisen mahdollistamiseksi. Borrellin helmikuun 2023 puheessa painotetaan EU:n aseteollisuuden tehostamista Ukrainan tukemisen jatkuvuuden mahdollistamiseksi (EUH 2023b). Samassa puheessa Borrell totesi Ukrainasta: ”tänään toimitamme ammuksia, huomenna muita aseita täyttääksemme kaikki tarpeen” (EUH 2023b).

Myöskään sodan merkitys Euroopalle ei jää epäselväksi, vaikka siihen ei aivan yhtä suorasti viitatakaan. Ukrainaa koskevia puheita tarkastellessa on selvää, että niissä puhutaan vertailuryhmiin verrattaessa huomattavasti laajemmista vaikutuksista koko maailman turvallisuudelle alueellisten turvallisuusuhkien sijaan. Borrell muun muassa totesi helmikuun

2023 puheessaan, että Venäjä on hajottanut kylmän sodan aikana rakennetun turvallisuusjärjestelmän (EUH 2023b). Vuoden 2022 vuosittaisessa YUTP-kirjassaan hän huomauttaa vastauksena kritiikkiin, että Venäjän toimet aiheuttavat laajaa kansainvälistä vahinkoa, kuten nälänhätää, mutta eritoten kyse on koko maailman ongelmasta siitä syystä, että Venäjän toiminta kyseenalaistaa yhteisen arvopohjan sekä normalisoi ”*might makes right*” -tyylin mukaista valtioiden käyttäytymistä (Borrell 2023a, 272). EU:n ulkopolitiikan retorisenä trendinä on siis ollut se, että Venäjän hyökkäyssota esitetään muita konflikteja vakavampana, koko maailman järjestelmää uhkaavana kriisinä ja siltä pohjalta EU:n YUTP-painotuksen muutosta puolustetaan. Vuoden 2022 raportissa on jopa oma alaotsikkonsa aiheesta, nimeltään ”*Ei vain Eurooppalainen ongelma*” (Borrell 2023a, 274). Borrell kieltää tässä yhteydessä samalla sen, että painotuksen muutos juontaisi juurensa ainakaan pelkästään Ukrainan geopoliittiseen läheisyyteen ja siten yksinkertaisesti EU:n oman turvallisuuden takaamiseen. (Borrell 2023a, 274).

Mutta se, mikä näistä Borrellin selittävästä ja ehkä jopa puolustelevista kommentteista tekee merkittäviä, on se, että vastatessaan huoliin ja kritiikkiin Borrell ja EU samalla tunnustavat muutoksen tapahtuneen. Vaikka Borrell ei suoraan mainitse muutosta ja muun muassa toteaa, että unioni on kyllä aina puolustanut sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää sekä toiminut konfliktienehkäisyn parissa, on kuitenkin selvää, että näin laaja Ukrainan tilanteen laajan merkityksen selittäminen itsessään antaa ymmärtää muutoksen yleisen tiedostamisen.

Laajempaan retoriseen muutokseen voidaan myös huomata se, että muu maailma mainitaan usein sivulauseessa, toissijaisena. EU:n muuttuneet prioriteetit osoitetaan tällä tavoin selvästi, mainitsematta kuitenkaan niitä suoraan. Muun muassa parlamentti huomauttaa, että se tukee vahvasti ja johdonmukaisesti EPF:n kautta ”*Ukrainaan, sekä muualle*” lähetettyä tukea, sekä budjettikaton nostamista. (EP 2023, 1). Tämä viittaus havainnollistaa hyvin EU:n CBBP-politiikan nykytilaa.

Euroopan Unionin neuvoston maaliskuussa 2023 yksimielisellä päätöksellä hyväksytty maksukaton nosto 7,9 miljardiin euroon perusteltiin kansainvälisen turvallisuustilanteen muutoksella, joustovaran lisäämisellä sekä rahaston taloudellisen kestävyuden turvaamisella (EU-neuvosto 2023a, 2–4). Euroopan parlamentin EPF:n nykytilanne -raportissa perusteltiin budjettikaton nostoa ensisijaisesti Ukrainan tukemisen jatkamisen mahdollistamisen kautta, sekä sen ohessa muualla maailmassa (Afrikan maininta vasta oman naapurusympäristön ja Länsi-Balkanin jälkeen) sotilaallisen osallistumisen pitäminen samalla tasolla tai *jopa* sen

nostaminen (EP 2023, 1). EP:n raportin mukaan 2 mrd. euron nosto vuodelle 2023, sekä mahd. 3,5 mrd. euron nosto 2027 saakka (yli tuplasti alkuperäisen budjetin) tehtiin yksinkertaisesti siitä syystä, että hyökkäyssodan ensimmäisen vuoden aikana 60 % alkuperäisestä 5 miljardin euron budjetista kului Ukrainaan (EP 2023, 1). Lisäksi neuvosto päätti maaliskuussa 2023 korvamerkitä 1 miljardia korvaamaan jäsenmaiden Ukrainaan lähettämien ammusten kuluja (EP 2023, 1). Komission, EUH:in ja neuvoston ohella myös Euroopan parlamentti on siis ollut vahvasti Ukrainan tukemisen kannalla. EP muun muassa vaati korkealta edustajalta lokakuun 2022 päätelmissään laajempaa aseiden vientien koordinoimista Ukrainaan (EPRS 2023 b, 2).

4.2.2. Afrikka

Viitaten yllä osoitettuun kvantitatiiviseen muutokseen sekä Afrikan suuntaan osoitetun tuen yleiseen ja suhteelliseen laskuun, on mielenkiintoista tarkastella myös tuen määriin liittyvää retoriikkaa. EPF:n kaavailuvaiheessa komissio ja EUH korostivat useissa Afrikka- ja YTPP-yhteistyöhön liittyvissä puheissaan EU:n sotilaallisen tuen vahvistamisen tarvetta tulevaisuudessa, sisältäen jopa vakuutuksia tästä (ks. Borrell 2020 a, Euroopan komissio 2015 ym.). Kuten luvussa kaksi todettiin, EPF:n luonnosteluvaiheessa ensimmäiseksi implementointi alueeksi kaavailtiin juuri Afrikkaa ja etenkin Sahelin aluetta (Maletta & Héau 2022, 10) (Isbister & Slijper 2021), joten muutos alkuperäisestä suunnitelmasta on ollut huomattava.

Ulkopolitiikan kvantitatiivisen muutoksen lisäksi on havaittavissa myös kvalitatiivista muutosta. Euroopan parlamentin tutkimuskeskuksen raportti ilmaisi asian hyvin: EPF:ää ei luotu vastaamaan sotaan Euroopan mantereella, vaan sen alkuperäinen tarkoitus oli mahdollistaa YUTP-politiikan sotilaallista ja puolustuksellista aspektia sekä vahvistaa EU:n asemaa globaalina turvallisuustoimijana (EPRS 2023 b, 1). Myös Borrell vuonna 2020, puolustaessaan EPF:n perustamista Addis Abebassa, totesi sen tehostavan EU:n roolia turvallisuustoimittajana sekä mahdollisuutta täyttää olemassa olevia aukkoja (Herszenhorhn ym. 2020).

Juuri ennen Venäjän hyökkäyssodan alkua Brysselissä pidettiin helmikuussa 2022 EU:n ja AU:n järjestyksessään kuudes yhteinen huippukokous. Borrellin huippukokouksen yhteydessä antama puheenvuoro korosti erityisesti maanosien keskinäisriippuvuutta. Unionin korkea edustaja totesi suoraan, ettei EU tue maanosaa vain anteliaisuuttaan, vaan koska Afrikan

ongelmat ovat Euroopan ongelmia. Borrell peräänkuulutti konkreettista sekä turvallisuusaspektin sisällyttämistä enenevässä määrin kaikkiin EU-AU-suhteisiin. (EUH 2021).

Ennen Venäjän hyökkäyssodan alkua Borrellin puheissa on myös havaittavissa vahvaa Afrikan kumppaneiden tuen nostamisen peräänkuuluttamista (ks. Herszenhorhn 2020, Borrell 2020 a, ym). Afrikkaa koskevia puheita tarkastellessa voitaisiin kuitenkin argumentoida, että turvallisuuskysymys on edelleen merkittävin kysymys EU-AU -suhteissa. Borrell huomauttaa vuoden 2022 vuosiraportissaan, että realismin nimissä Euroopan on osoitettava kontribuutionsa rauhan ja turvallisuuden alalla, ennen kuin puhutaan kauppasuhteista tai taloudellisesta kasvusta (Borrell 2023, 293). Vuoden 2018 yhteisymmärryspöytäkirjassa todetaan, että EU:n ja AU:n intressit ovat läheisesti kietoutuneita toisiinsa ja kooperaation lisääminen rauhan ja turvallisuuden alla on siksi tarpeen. Pöytäkirjassa todetaan myös, että osallistujat aikovat työskennellä taatakseen kestävän rahoituksen Afrikan rauhan ja turvallisuuden alan toimille. (EU-neuvosto 2018, 2, 6).

Venäjän hyökkäyssodan aloittamisen jälkeinen geopoliittisten jännitteiden muutos näkyy myös näissä dokumenteissa ja puheissa. Borrellin vuoden 2022 raportin yleisessä Afrikka-osuudessa keskitytään paljolti siihen, että EU:n tulee olla Afrikan ”*partner-of-choice*”, eli sen tulisi valita EU muiden kilpailijoiden, kuten Venäjän tai Kiinan sijaan (Borrell 2023a, 293–5). Edellisen vuoden vastaavassa dokumentissa keskityttiin sen sijaan kulttuuriyhteistyöhön, kuten Erasmus-ohjelman laajentamiseen (Borrell 2022, 347–551), joten painotuksen ero on huomattava. Borrell vastaa suoraan maantieteelliseen muutokseen liittyvään kritiikkiin ja syytöksiin osittain vuoden 2022 vuosikatsauksessaan. Korkea edustaja huomauttaa, että Euroopan tekopyhyyteen ja itsekeskeisyyteen vetoaminen on juuri sitä, mitä Venäjä haluaa ajaa (Borrell 2023a, 272). Tämä huomio nostetaan kuitenkin esille dokumentin loppupuolella, sen jälkeen, kun iso osa dokumentista on käytetty juuri Ukrainan ja Venäjän hyökkäyssodan käsittelyyn.

Toisaalta jo vuoden 2016 ulkosuhdehallinnon globaalistrategiassa todetaan, että EU ottaa vastuuta erityisesti Euroopassa ja sitä ympäröivillä alueilla, vaikkakin toimii targetoidusti muuallakin maailmassa. Siinä painotetaan selvästi, miten turvallisuusstrategian implementointi alkaa kotoa. (EUH 2016, 18). Strategiassa myös todetaan, että EU keskittyy sen ympäröiviin alueisiin idässä ja etelässä, ja tarkastelee osallistumistaan muualla

tapauskohtaisesti (EUH 2016, 28). Toisaalta globaalistrategia huomauttaa myös, että Euroopan turvallisuus on riippuvainen rauhasta sen rajojen ulkopuolella (EUH 2016, 7, 17, 23). Strategiassa myös todetaan, että unioni jatkaa Afrikan tukemista rauhan ja turvallisuuden saralla, sillä investoinnit Afrikan rauhaan ovat investointeja omaan turvallisuuteen ja hyvinvointiin (EUH 2016, 36). Toisaalta todetaan myös Aasian rauhan ja vakauden olevan Euroopan hyvinvoinnin edellytys (EUH 2016, 37).

Globaalistrategiasta kuitenkin löytyy yksi erityisen kiinnostava toteamus tämän ensimmäisen tutkimuskysymyksen kannalta. Konfliktienhallintaa käsittelevän kappaleen yhteydessä todetaan, että unioni tukee monitasoista osallistumista kaikissa konfliktin eri vaiheissa sekä välttää enneaikaista irrottautumista silloin, kun uusi kriisi puhkeaa jossain muualla (EUH 2016, 29). Edellä esitellyn tukien määrällisen muutoksen voisi katsoa puhuvan tätä lupausa vastaan.

EPF:n luomisen yhteydessä ilmenneiden Afrikkaan liittyvien poliittisten linjamuutosten yhteydessä on lisäksi hyvä huomata eräs tärkeä ero uuden rahaston ja Afrikan rauhanrahaston välillä. APF perustui vahvasti APSA:n toimeenpanemiseen ja Afrikan unionin omistajuuteen rauhanprosessien suhteen (Euroopan komissio 2015, 7). Euroopan rauhanrahaston yhteydessä ei ole määritelty omistajuuteen liittyviä ennakkoehdotuksia tai rajoitteita, vaan EPF:n kautta EU voi rahoittaa myös operaatioita, jotka eivät ole kytköksissä Afrikan unioniin. Ottaen lisäksi huomioon yllä mainitut AU-johdoisten operaatioiden loppuun vieminen lähivuosien aikana, tarkoittaen edelleen AU:n omistajuuden määrän pienentymistä EPF:n sisällä kokonaisuudessaan. Afrikan unioni on tuonut ilmi omat epäilyksensä tätä aukkoa kohtaan EPF:n suhteen, ja vielä vuoden 2018 AU-EU-yhteisymmärryspöytäkirjassa todetaan, että EU aikoo APF:stä pois siirtyessään yhä jatkaa vakiintuneiden yhteistyöperiaatteiden soveltamista mahdollisen seuraajan (EPF) kanssa, tarkoittaen myös konsultaatioita ja poliittista hyväksyntää, kun kyseessä on Afrikan alueellisten organisaatioiden johtama operaatio (EU-neuvosto 2018, 6). On kuitenkin huomioitava, ettei tämä pöytäkirja ole luonteeltaan sitova. Mielenkiintoista on myös se, että pöytäkirjassa vaaditaan AU:ta takaamaan EU:n osallistaminen niihin päätöksiin, jotka koskevat EU-varojen käyttöä. (EU-neuvosto 2018, 6–7).

4.3. Yhteenveto ja tulosten sovittaminen analyysirunkoon

Seuraavassa analyysikappaleessa tarkastellaan tarkemmin Hermannin ulkopoliittikan muutoksen eri luokkien ehtojen täyttymistä pehmeän vallankäytön ja kovan vallankäytön muotojen muutoksen näkökulmasta, joten tässä yhteydessä ei vielä nostettu esiin siihen liittyviä argumentteja. Maantieteellisen muutoksen näkökulmasta Hermannin ulkopoliittikan muutoksen teorian laajuutta käsittelevä ensimmäinen luokka, korjaavat muutokset ylittyvät kuitenkin selvästi, sillä yllä esitellyt muutokset eivät koske ainoastaan samojen toimien intensiteetin muuttamista, vaan kyseessä on toimien painotuksen siirto sekä niiden koko luonteen muuttuminen, kun tappava materiaali mahdollistettiin ensimmäistä kertaa. Kuten analyysistä voitiin huomata, maantieteellisen painotuksen kannalta kvantitatiivista muutosta on tapahtunut selvästi. Retorisen analyysin esiin nostama huomio siitä, miten vielä EPF:n perustamisvuonna APF:n merkitystä sekä tuen jatkumista painotettiin vahvasti on kuitenkin tässä yhteydessä mielenkiintoinen.

Tässä kappaleessa siirrytään siis tarkastelemaan tarkemmin seuraavien muutosluokkien toteutumista. Toinen kategoria, ohjelmalliset muutokset viittaavat puolestaan itse toimien muuttamiseen. Kuten aiemmin mainittiin, tappavan materiaalin lähettämisen mahdollistaminen itsessään on jo ohjelmallisen muutoksen tasoinen toimi. Maantieteellisen jakauman kannalta muutos on kuitenkin merkittävä siksi, että EPF:ää edeltäneen instrumentin käyttö oli ennen maantieteellisesti huomattavasti rajatumpaa. Toisin sanoen se mitä tehdään (millaista tukea tarjotaan) ja miten tehdään (mihin tukea on ohjattu) on muuttunut. Sikäli myös Hermannin luokittelun ohjelmalliset muutokset vaikuttavat täyttyvän edellisen analyysin perusteella.

Hermannin ulkopoliittikan muutosten kolmas kategoria puolestaan vaatii koko taustalla olevan ongelman ja/tai tavoitteen muutosta. Ongelman tai tavoitteen muutoksen voitaisiin argumentoida tapahtuneen maantieteellisen painotuksen muutoksen yhteydessä. Aikaisempien ulkopoliittikan muutoksen laajuuden kategorioiden kriteerit näyttivät täyttyvän selkeästi. Tämä selvä kvantitatiivinen muutos ja tapahtunut painotuksen siirto viittaa siihen, että taustalla olevat tavoitteet tai ongelmat, joihin halutaan vastata, ovat myös siirtyneet, tai vähintäänkin niiden priorisointi. Kuten analyysissa huomattiin, jo globaalistrategiassa vuonna 2016 alettiin siirtämään painotusta itänaapurustoon, vaikka varsinainen kvantitatiivinen muutos tapahtui vasta EPF:n perustamisen yhteydessä. Vaikka kieltä liittyen Afrikan ja EU:n turvallisuuden

keskinäisriippuvuuteen on vielä havaittavissa myöhemminkin, vaikuttaa kuitenkin siltä, että politiikkaongelmien prioriteetti on siirtynyt ainakin vuodesta 2016 lähtien ja viimeistään 2021 lähemmäksi Euroopan lähinaapurustoa ja etenkin itänaapurustoa. Sikäli voitaisiin myös argumentoida, että ongelman tai tavoitteen suhteen on tapahtunut maantieteellistä muutosta.

Kaikkein radikaalein muutoksen taso, koko kansainvälisen orientaation muutos puolestaan vaatii useiden politiikkojen muuttamista samanaikaisesti. Jopa tämän kaikkein äärimmäisimmän muutoksen toteutumista voidaan harkita siitä syystä, että EPF:n perustamisen yhteydessä tapahtunut maantieteellisen painotuksen muutos ei kosketa ainoastaan tiettyjä valtioita tai alueita, vaan instrumentin mahdollistama globaali ote laajentaa käyttömahdollisuuksia rajattomasti. Toisaalta, kun kyseessä on koko ulkopoliitiikan orientaation muutos, se vaatii useita erilaisia samanaikaisia toimia, jotka heijastavat taustalla olevaa laajaa muutosta kansainvälisen politiikan ymmärryksessä ja siihen liittyvissä tavoitteissa sekä toimijan itsensä roolissa kyseisessä järjestelmässä. Pelkän maantieteellisen muutoksen tarkastelu ei siis riitä täyttämään yksin Hermannin viimeisen kategorian mukaista muutosta. Taulukko 3 havainnollistaa edellä kuvattuja Hermannin ulkopoliittisen muutoksen luokkien täyttymistä maantieteellisen muutoksen tapauksessa, sekä arviota niiden täyttymisajankohdasta.

	<u>Korjaavat muutokset</u>	<u>Ohjelmalliset muutokset</u>	<u>Ongelman/tavoitteen muutokset</u>	<u>Kansainvälisen orientaation muutokset</u>
2016–2021	Täyttyy	Täyttyy	Mahdollisesti täyttyy	-
2021 jälkeen	Täyttyy	Täyttyy	Täyttyy	Mahdollisesti täyttyy

Taulukko 3. Luvun 4 analyysin tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden kategorioiden pohjalta.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan samojen Hermannin ulkopoliittisen muutoksen luokkien toteutumista vallankäytön muotojen muutoksen näkökulmasta ja kansainvälisen orientaation muutoksen mahdollisuutta käsitellään sen yhteydessä tarkemmin. Luvussa kuusi puolestaan tarkastellaan sekä tässä tehdyn maantieteellisen muutoksen analyysin, että pehmeän vallankäytön roolissa tapahtuneen muutoksen vaiheita Hermannin kategorisoinnin pohjalta.

5. PERIAATTEELLINEN LINJAMUUTOS: PORKKANA VAIHTUI KEPPIIN?

Edellisen luvun analyysi osoitti EPF:n perustamisen yhteydessä tapahtuneen geopolitiittisen painotuksen muutosta, joka Hermannin asteikolla ylettyi vähintäänkin ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen tasolle. Maantieteellisen painotuksen muutos ei ole kuitenkaan ainoa aspekti, joka EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisessa linjassa on EPF:n myötä muuttunut. Yksi merkittävä tekijä on ulkopoliittikan keinot, eli toiminnan työkalut, sekä perustelut niiden takana. Kuten johdannossa sekä taustoittavassa luvussa 2 tuotiin esille, EU on perinteisesti nähty kansainvälisten suhteiden kentällä yhtenä merkittävimpana, sekä pääasiallisesti ainoastaan pehmeän vallankäytön ajajana. Juuri siitä syystä EPF:n perustamisen voi argumentoida olevan merkittävä muutos unionin ulkopoliittiseen linjaan. Tässä analyysiluvussa tarkastellaan unionin retoriikan muutoksia pehmeän vallankäyttäjän rooliinsa.

Ensimmäisenä tarkastellaan EU:n pehmeän vallan käytön rooliin liittyvän ulkopoliittisen muutoksen laajuutta Hermannin luoman teoreettisen asteikon avulla. Analyysi lähtee liikkeelle vuodesta 2009, jolloin kyseinen vuosi toimii muutoksen alkupisteenä ja verrokkina myöhemmälle politiikalle. Vuotta 2009 aiempaa politiikkaa on hankala tutkia tämän tutkimuksen puitteissa, sillä EU:n ulkosuhdehallinto perustettiin samana vuonna Lissabonin sopimuksella, luoden ensimmäistä kertaa vankan pohjan yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Tämänkin analyysin yhteydessä on hyvä muistaa, että EUH on edelleen verrattain uusi toimija kansainvälisessä politiikassa. Tämä analyysiluku on jaoteltu mukailemaan Hermannin käsitteiden avulla luotua analyysirunkoa.

5.1. Korjaavat muutokset – 2009 alkaen

Hermannin ulkopoliittikan muutoksen laajuuden ensimmäinen luokka on *korjaavat muutokset*. Tällä muutosten minimitasolla politiikan taustalla olevat syyt ja keinovalikoima ei muutu, eli se mitä, miksi ja miten tehdään. Ainoa muuttuva tekijä on siis toimien laajuus tai intensiteetti. Muutokset tällä tasolla ovatkin Hermannin mukaan yleensä lähinnä kvantitatiivisia. (Hermann 1990, 5–6).

EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtunut muutos EPF:n perustaminen yhteydessä ylittää tämän laajuuden luokan, sillä perustamisen yhteydessä luodaan sellainen politiikkatoimi, jonka alalla EU:lla ei ole ollut minkäänlaista toimintaa aiemmin. Toiminnan

laajuus kasvaa samalla merkittävästi heti perustamisesta saakka, sillä uusi budjetin ulkopuolinen instrumentti lisää rahoitusta ja politiikkatoimien kokonaismäärää (ks. luku 4).

Tämän ensimmäisen luokan yhteydessä voi siis olla mielekkäämpää pohtia sitä, milloin muutos tapahtui. Hermannin määritelmän mukaisen toiminnan laajuuden voitaisiin argumentoida kasvaneen jo EUH:in perustamisen yhteydessä heti joulukuussa 2009, analyysin tarkastelujakson alusta lähtien, sillä unionin YUTP- ja YTPP-politiikan toimintamahdollisuudet kasvoivat ulkosuhdehallinnon perustamisen yhteydessä merkittävästi. Toiminta on kasvanut niin maantieteellisen kattavuuden kuin myös keinovalikoiman ja vaikuttavuuden kannalta. Tämä johtui jo pelkästään siitäkin syystä, että EU:lla on vuoden 2009 jälkeen ollut vahvempi yhteinen ääni, jolla on suurempi painoarvo kuin yksittäisillä jäsenmailla, sekä korkean edustajan lisäksi vuosien saatossa kasvanut verkosto diplomaatteja ja EU-edustustoja ympäri maailmaa toteuttamassa YUTP:tä käytännön tasolla. Ulkosuhdehallinnolla oli myös tärkeä rooli EPF:n ajajana sekä perustamisen jälkeen sen toteuttajana.

Mikäli kuitenkin tarkastellaan ulkopoliitiikan muutosta Lissabonin sopimuksen jälkeisessä kontekstissa, voidaan löytää sen muutoksen aikajana, joka mahdollisti lopulta kunnianhimoisen päätöksen EPF:n perustamisesta ja tappavan tuen mahdollistamisesta. Tämän suuren Lissabonin jälkeisen muutoksen yhteydessä, vuosikymmenen alkuvaiheilla 2009–2014, unionin YUTP:tä käsittelevien avaindokumenttien retoriikka oli vielä vahvasti sovittellevaa, ennaltaehkäisevää sekä etenkin pehmeän vallankäytön muotojen mukaista toimintaa painottavaa. Samaan aikaan alkoi kuitenkin olla jo havaittavissa hienoista retoriikkaa EPF:n kaltaisten instrumenttien perustamisen suuntaan.

Vuonna 2009 EU-neuvosto hyväksyi yhdessä komission kanssa konseptin EU:n sovittelu- ja dialogikapasiteetin vahvistamiseksi ja tarjosi samalla poliittiset kehykset unionin toimille näillä osa-alueilla. Samaan aikaan alettiin jo nähdä tarvetta aihealueen toiminnan virtaviivaistamiselle ja tehostamiselle (syitä, joilla EPF:nkin perustamista ajettiin), sillä dokumentin tarkoituksena oli luoda ad hoc- tyyppisen toiminnan sijaan systemaattisempi lähestymistapa yhteiselle toiminnalle. Dokumentissa painotetaan, että sovittelu (*mediation*, sanan laajassa merkityksessä sisältäen erilaisia konfliktinratkaisun ja -ehkäisyyn liittyviä toimia) on tehokas ja taloudellinen tapa ratkaista, ehkäistä ja muokata konflikteja. Aikainen panostus välitystyöhön säästää EU:n resursseja, mikäli ehkäistään tarvetta huomattavasti

kalliimmille konfliktinhallintatoimille. (EU-neuvosto 2009, 3–6). Painotus oli siis ennakoivissa, pehmeään vaikuttamiseen liittyvissä toimissa. Myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, Herman Van Rompuy totesi puheessaan 2011, että vaikka EU:n kovan vallankäytön keinot ovat rajattuja, sen pehmeää valtaa ei tulisi aliarvioida. Van Rompuy kuitenkin totesi, ettei pehmeän vallankäyttöä tule erehtyä katsomaan helpoksi tai automaattiseksi, vaan se vaatii johdonmukaista ja kokonaisvaltaista toimintasuunnitelmaa. (Van Rompuy 2011).

Entinen unionin korkea edustaja Catherine Ashton argumentoi 2014, että EU:lla on ainutlaatuinen ulkopoliittinen lähestymistapa konfliktien ja rauhan alalla, yhdistäen taloudelliset, diplomaattiset, kehitykseen liittyvät, sekä sotilaalliset toimet. Vastaavaa toimintatapaa ei Ashtonin mukaan neljä vuotta aiemmin ollut olemassakaan. (Ashton 2014). Lisäksi vuoden 2009 konseptipaperissa huomioidaan myös, että välitystyötä tukee jatkossakin unionin siviili- ja sotilaallinen toiminta, silloin kun se on tarpeen. Neuvosto toteaa välityksen ajamisen, tukemisen ja vipuvoimansa käyttämisen ohella välityksen rahoittamisen kaikilla virallisilla ja ei-virallisilla tasoilla olevan yhtä tärkeä rooli. APF:n ollessa yksi tärkein EU:n välitystyön rahoittajista, dokumentissa mainitaan, että APF mahdollistaa *nopeat ja joustavat* rahoitukset konfliktien varhaisiin vaiheisiin. (EU-neuvosto 2009, 10). Tämä on sikäli mielenkiintoinen huomio, sillä kuten luvussa 2 mainittiin, EPF:n perustamista perusteltiin osittain sillä, että se tuo joustoa ja merkittäviä vapauksia ulkopoliittiseen työkalupakkiin, verrattuna EU:n budjetin sisällä tapahtuvaan toimintaan.

Hermannin määritelmän mukaiset korjaavat muutokset, liittyen toimien laajuuteen, siis näyttävät täyttyvän hiljattain heti analyysin alkuvuodesta 2009 lähtien. Samalla unionin retoriikka kuitenkin vielä vuosien 2009–2014 aikana painotti pääasiassa EU:n erityislaatuista roolia ja arvoa juuri pehmeän vallan käyttäjänä, joten syvempää muutosta ei vielä ole sikäli havaittavissa. Samalla vuosien 2009–2014 dokumenteissa alkoi kuitenkin jo näkyä ilmaisuja, jotka korostivat tarvetta keinovalikoiman yhdistämiseksi.

5.2. Ohjelmalliset muutokset – 2016–2019

Hermannin ulkopoliittikan muutoksen laajuuden toinen kategoria on *ohjelmalliset muutokset*, johon lukeutuvat metodien ja toimintatapojen muutokset. Nämä muutokset ovat Hermannin mukaan usein kvalitatiivisia. (Hermann 1990, 5). Myös ohjelmallisten muutosten kriteeristö täyttyy selvästi EPF:n perustamisen myötä. Pelkästään EPF:n perustaminen ilman

minkäänlaista muuta sen yhteydessä tapahtunutta ulkopoliittista muutosta tai taustasyiden muutosta täyttää tämän kategorian kriteerit, sillä se tarjoaa nimenomaan keinovalikoiman lisäyksen ulkopoliittikan työkalupakkiin, toisin sanoen se, *mitä* tehdään, muuttuu. Hermann itsekin antoi esimerkiksi ohjelmallisista muutoksista diplomatian käytön aseellisen voiman sijaan (Hermann 1990, 5) ja EPF:n tapauksessa kyseessä on juuri samanlainen toimintatapojen muutos, mutta tässä tapauksessa toiseen suuntaan, eli pehmeästä vallankäytöstä ja diplomatiasta kovan vallankäytön muotojen suuntaan.

Vaikuttaa siis selvältä, että ohjelmallista muutosta on tapahtunut viimeistään rauhanrahaston perustamisen yhteydessä. Tässäkin tapauksessa voidaan kuitenkin tarkastella sitä, milloin muutos alkanut. Ohjelmallinen muutos on siis tapahtunut aivan viimeistään vuonna 2021 ja toisaalta voidaan argumentoida, että muutosta on tapahtunut jo vuonna 2016, kun globaalistrategian yhteydessä esitettiin ensimmäistä kertaa tarve vastaavalle instrumentille. Ulkosuhdehallinto ja korkea edustaja Mogherini esittelivät vuonna 2016 globaalistrategian, jonka tarkoitus oli ohjata unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Koko YUTP:n ja siten myös EPF:n toimintaa ohjaavassa globaalistrategiassa eroteltiin viisi prioriteettia ja ensimmäinen näistä on unionin turvallisuuden takaaminen moninaisten uhkien edessä. Tämän aspektin nostaminen ensimmäiseksi prioriteetiksi yhteiselle ulkopoliittikalle lähettää vahvan viestin jo itsessään. Neljäs prioriteetti on alueellisen yhteistyön tukeminen myös Euroopan ulkopuolella ja viides, sekä viimeinen, prioriteettikohta on globaalien hallinnon kehittäminen niin, että se voi paremmin vastata 2000-luvun haasteisiin. (EUH 2016, 7–11). Vaikka strategian prioriteetit ovatkin monella tapaa riippuvaisia toisistaan, eikä niitä voi täysin erotella, ovat etenkin ensimmäinen, toinen (idän ja etelän valtiollinen ja sosiaalinen resilienssi) sekä kolmas (integroitu lähestymistapa konflikteihin) prioriteetti erityisen mielenkiintoisia tämän luvun analyysin kannalta. On huomattavaa, että idän ja etelän kumppanimaiden suhteita käsittelevässä prioriteettikappaleessa mainitaan ainoastaan pehmeän vallankäytön keinoja, kuten naapuruuspolitiikan (ENP), EU:n houkuttelevuuden ja muun pehmeän vallankäytön mahdollisuudet useiden toivoessa syventyvää yhteistyötä unionin kanssa.

Kuten muun muassa luvussa kaksi esitellyt Nunes kuvaili, EU on perinteisesti nähty maailmanpoliittisena toimijana pääasiassa pehmeän vallan käyttäjänä (Nunes 2018, 20). Myös korkea edustaja Mogherini toteaa globaalistrategian alkusanoissa, että EU on aina ollut ylpeä

sen asemasta pehmeän vallan käyttäjänä ja se tulee toimimaan vastaavasti jatkossakin, sillä se on kyseisellä alalla paras toimija. Samassa hän kuitenkin toteaa, ettei siviilivoima yksinään vastaa nykypäivän realiteetteja ja niin sanotun pehmeän ja kovan vallan tulee kulkea käsi kädessä Euroopassa. (EUH 2016, 4). Myös myöhemmin strategiassa todetaan epäsuorasti, että Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen on kansainvälisiä sopimuksia kunnioittaen kehityttävä paremmin varustautuneeksi rauhanrakentamista, turvallisuuden takaamista ja ihmiselämien suojelua varten (EUH 2016, 30). Strategia siis tunnustaa luvussa kaksi mainitun C. Hillin (Hill 1993) mukaisen unionin kyvykkyyden ja odotusten välisen aukon, ja peräänkuuluttaa sen täyttämistä.

Korkea edustaja ja ulkosuhdehallinto peräänkuuluttivat siis keinovalikoiman laajentamista ”kovempiin” vallan muotoihin jo vuonna 2016. Tässäkin yhteydessä lopullisena politiikan tavoitteena painotettiin kuitenkin rauhanrakentamista ja tarve sotilaalliselle voimalle nähtiin nimenomaan rauhanrakentamisen yhteydessä: kun rauhansopimus saadaan aikaiseksi ja väliaikainen hallinto saadaan asetettua, tulee olla keinovalikoimaa tukea sitä (EUH 2016, 30). Myös strategian ensimmäisen prioriteetin ensimmäisessä lauseessa todetaan, että EU tulee ajamaan rauhaa ja turvaamaan kansalaistensa turvallisuuden (EUH 2016, 7). Lisäksi strategiassa korostetaan vahvasti *kestävän rauhan* tärkeyttä (EUH 2016, 10) ja siinä painotetaan moneen otteeseen kokonaisvaltaisen rauhanrakentamisen merkitystä sekä mahdollisimman aikaista puuttumista mahdollisiin väkivaltaisten konfliktien riskitilanteisiin (EUH 2016, 30). EPF:n voitaisiin argumentoida olevan jopa askel pois päin tästä suunnasta, sillä se kääntää painotuksen vahvemmin aikaisesta puuttumisesta ja preventiosta jo puhjenneiden konfliktien käsittelyyn aseellisen tuen kautta. Mikäli tarkastellaan muutosta EU:n käsitykseen sen omista pehmeän vallankäytön muodoista esimerkiksi Ukrainan ja Venäjän kontekstissa, globaalistrategiassa vielä todetaan Krimin laittoman liittäminen tuomitsemisen ohessa, että EU ja Venäjä ovat keskinäisriippuvaisia ja siksi unioni aikoo jatkaa Venäjän kanssa keskustelua ja kooperaatiota silloin, jos/kun yhteiset intressit limittyvät (EUH 2016, 33). Myös tämä huomio antaa paljon painoa pehmeän vallankäytön muodoille konfliktien ratkomisessa.

Vaikka siis rauha ja turvallisuus ovatkin asetettuna vuoden 2016 prioriteeteissa korkealle, on kuitenkin keinovalikoima edelleen pääasiassa pehmeän vallan käytön muotoja tukeva. Strategiassa painotetaan esimerkiksi investointeja kaikkiin ulkopolitiikan ulottuvuuksiin diplomatiasta tutkimukseen, liikkuvuuteen, kauppaan ja sanktioihin. Samalla kuitenkin

todetaan, ettei pehmeä vallankäyttö ole riittävää, vaan unionin on parannettava uskottavuuttaan turvallisuuden ja puolustuksen saralla. Dokumenttia voitaisiin pitää jopa ristiriitaisena, sillä se painottaa pehmeän vallankäytön muotojen tärkeyttä ja toimivuutta, mutta samalla peräänkuuluttaa uusia kovan vallankäytön muotoja, sillä olemassa olevat keinot eivät ole riittäviä. Strategia painottaa muun muassa uskottavan laajentumispolitiikan myötävaikuttaneen merkittävästi rauhanrakentamiseen aiemmin sodan runtelemilla alueilla (EUH 2016, 24). Laajentumispolitiikka kuuluu pehmeän vallankäytön mukaisiin perinteisesti EU:n YUTP:n työkalupakkiin kuuluneisiin toimiin ja globaalistrategia täten antaa suurta painoarvoa pehmeän vallankäytön vaikutukselle rauhanrakentamisessa lähialueilla. Strategiassa myös mainitaan, että toimiminen jatkuvasti niiden arvojen mukaisesti, joita unioni ajaa, määrittää sen uskottavuuden ja vaikuttavuuden (EUH 2016, 8), joka puolestaan mahdollistaa jälleen pehmeän vallankäytön muodot. Mitä tulee konfliktienratkaisuun, globaalistrategiassa todetaan, että EU osallistuu käytännönläheiseen, arvopohjaiseen, ihmisoikeuksia kunnioittavaan ja integroituu rauhanrakentamiseen, joka sisältää kaikkien unionin saatavilla olevien politiikkojen koherenttia käyttöä. (EUH 2016, 9).

Globaalistrategiassa unionin sisäinen turvallisuus on selvästi priorisoitu korkealle. Se on strategian tärkeimpien intressien listalla ensimmäisenä. Toisaalta vaikka kappale keskittyy Euroopan sisäisen puolustuksen ja omien kansalaisten turvallisuuden takaamisen merkitykseen, se toteaa myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden, etenkin naapuri- ja lähialueiden, olevan entistä enemmän toisiinsa kietoutuneita. (EUH 2016, 13–4). Strategian mukaan täyden spektrin puolustuskapasiteetti on olennainen ulkoisiin uhkiin vastaamisen, kumppanien kapasiteetin rakentamisen sekä Euroopan turvallisuuden kannalta. Lisäksi painotetaan YTPP:n reagoitavuuden lisäämistä. Globaalistrategia kuitenkin viittaa myös tässä kappaleessa enemmänkin puolustusyhteistyön syventämiseen ja puolustusteollisuuden investointeihin sekä omavaraisuuteen. (EUH 2016, 11). Niinpä globaalistrategia painottaa vahvasti Euroopan oman puolustus- ja turvallisuusyhteistyön lisäämistä sekä oman uskottavuuden kasvattamista alalla, mutta toisaalta dokumentin lähestymistapa aiheeseen kulkee pitkälti strategisen autonomian lisäämisen kautta. Painotusta perustellaan muun muassa sillä, että Euroopan kyky vaalia rauhaa myös rajojensa ulkopuolella on riippuvainen sen omasta puolustuspoliittisen kyvykkyyden tasosta. (EUH 2016, 19).

Strategian yhteydessä ei siis vielä suoraan peräänkuuluteta tappavan tuen mahdollistavaa toimintaa, vaan painotetaan lähinnä puolustusbudjetteihin sitoutumista, kansallisten

kapasiteettien varmistamista, puolustusyhteistyötä ja investointeja aseellisuuteen. Ulkoisista uhista puhuttaessa viitataan jäsenmaiden mahdollisuuteen vastata kriiseihin, mutta koordinoitua vastauksen mahdollisuutta ei mainita. (EUH 2016, 44–5). Myös instituutioiden välistä yhteistä uutta ulkopoliittikkaa käsittelevä kappale nosti esille uusina yhteisinä toimina ainoastaan energia-, kulttuuri- ja talousdiplomatian (EUH 2016, 49), jotka lukeutuvat pehmeän vallankäytön muotoihin.

Toisaalta, vaikka tappavaa tukea mahdollistavaa instrumenttia ei suoranaisesti mainita strategiassa, on kuitenkin EPF:n perustamisen puolesta käytettyjä argumentteja jo osittain nähtävillä globaalistrategiassa. Strategia peräänkuuluttaa useaan otteeseen unionin kykyä vastata haasteisiin ripeästi ja tehokkaasti. Muun muassa kehitysyhteistyöohjelmien pitkät ohjelmakierrot rajoittavat oikea-aikaisen tuen tarjoamista ja joustavuuden lisäämistä peräänkuulutetaan. Lisäksi painotettiin eri instrumenttien määrän vähentämistä. (EUH 2016, 48). Globaalistrategia peräänkuulutti myös kapasiteettirakentamista turvallisuuden ja kehityksen alalla kumppaneiden tukemiseksi (EUH 2016, 50). Kuten kappaleessa 2 on kuvailtu, EPF vastaa osaltaan kaikkiin näihin strategiassa nostettuihin huoliin. Isona erona on kuitenkin se, että globaalistrategiassa todettiin huolien ratkomisen tapahtuvan samalla, kun kehitykseen varattuja rahoja lisätään kokonaisuudessaan (EUH 2016, 48). EPF puolestaan vie painoa juuri toiseen suuntaan, vaikka rahoitus tulee unionin yhteisen budjetin ulkopuolelta. Lisäksi painotus strategiassa on vahvasti ennakoivilla toimilla ja niihin panostamisella (ks. mm. EUH 2016, 51).

Vuoden 2016 strategia ei vielä mennyt niin pitkälle, että se suorasanaisesti peräänkuuluttaisi aseellisen tuen lähettämistä unionin ulkopuolelle. Poliittikatavoitteet painottuvat selvästi turvallisuuden takaamiseen unionin sisällä sekä rauhan takaamiseen kaikkialla. Rauha ja turvallisuus on arvoina priorisoitu korkealle, ja ne ovat asetettuna muiden arvojen, kuten demokratian ja hyvinvoinnin edelle listauksissa. Sana *turvallisuus* on mainittu strategiassa 149 kertaa ja *rauha* 60 kertaa, kun esimerkiksi *oikeudenmukaisuuteen* viitataan 9 kertaa, *oikeuksiin* 35 kertaa, *vaurauteen/hyvinvointiin* 27 kertaa ja *lakiin* 29 kertaa. (EUH 2016). Toisaalta EPF tukee globaalistrategian peräänkuuluttamaa strategista autonomiaa ja etenkin eurooppalaisen puolustusteollisuuden vahvistamista ja siltä osin vastaa vuoden 2016 strategian politiikkaodotuksiin.

Gloaalistrategian analyysin perusteella voidaan siis päätellä, että vuonna 2016 EU:n uniikkia roolia pehmeän vallan käyttäjänä pidetään edelleen arvokkaana, mutta samalla strategiassa otetaan jo kunnianhimoinen askel retoriikan tasolla kovan vallankäytön muotojen suuntaan. Ottaen huomioon edellä mainitut asiat globaalistrategiasta, voidaan argumentoida, että vuonna 2016 retoriikan puolen muutoksen laajuus on Hermannin asteikolla *ohjelmallisten muutosten* tasolla, sillä keinovalikoiman laajentamista ja uusien instrumenttien tarve todetaan jo tässä kohdin, mutta sen taustalla olevat politiikan tarkoitusperät ja haasteet pysyvät samoina. Toisin sanoen tavoitteena ja prioriteettina on edelleen rauha ja sen takaaminen, mutta *keinoja* tavoitteiden saavuttamiseksi halutaan muuttaa.

Myös Mogherinin puheessa 2016 Yhdysvalloissa näkyy kontrasti suhtautumisessa rauhanrakentamiseen. Kenties mielenkiintoisin nosto puheesta on Mogherinin toteamus siitä, että Yhdysvaltojen ja EU:n tulee yhdistää niiden käyttämät kovan ja pehmeän vallankäytön muotonsa konfliktinratkaisun ja rauhanrakentamisen alalla. Mogherini on tällöin juuri esittänyt ensimmäistä kertaa globaalistrategian yhteydessä eurooppalaisen puolustussektorin vahvistamista ja toteaa Euroopan tavan olevan ”*järkevä sekoitus* ” pehmeää ja kovaa vallankäyttöä. (Mogherini 2016). Tämä muistuttaa terminä luvussa kaksi esiteltyä muun muassa Nyen ja Wilsonin käyttämää ”*smart power*” ajattelua, jossa pehmeää ja kovaa vallankäyttöä hyödynnetään rinnakkain.

Kaiken kaikkiaan globaalistrategian ja muiden vuoden 2016 dokumenttien valossa vaikuttaa siltä, että siirtymä pelkän pehmeän vallan käytöstä on jo käynnissä, mutta retoriikka on vielä ristiriitaista. On kuitenkin huomattava, että globaalistrategia on toimeenpanevan tason, eli EUH:in ja korkean edustajan tuottama dokumentti ja kenties osittain siitä syystä innovatiivinen ehdotuksissaan. Myös jäsenmaita edustava EU-neuvosto antoi omat päätelmänsä vuonna 2016 globaalistrategiasta. Heti päätelmien alussa tehdään selväksi tärkeimmät tavoitteet: rauhan ajaminen ja oman turvallisuuden takaaminen. Neuvosto vahvistaa muutoinkin globaalistrategian prioriteettilistauksen liittyen ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin vastaamiseen, kumppaneiden kapasiteettien kasvattamiseen sekä unionin ja sen kansalaisten suojeluun, sekä tunnustaa tarpeen yhteisten taloudellisten instrumenttien kehittämisen tarpeen turvallisuuden ja puolustuksen alalla (EU-neuvosto 2016, 6). Kaikki edellä mainitut pohjustavat myös omalta osaltaan EPF perustamista ja niitä syitä, joilla sitä perusteltiin. Myös EPF:n perustamista pohjaava tarve koordinoitulle instrumenttien käytölle tunnustetaan neuvoston dokumentissa, kuten myös tarve kehittää unionin kapasiteettia vastata

nopeammin ja saumattomammin. (EU-neuvosto 2016, 6). Mitä tulee kumppaneiden kapasiteetin rakentamiseen, neuvosto ei kuitenkaan huomioi mahdollisuutta sotilaalliseen tukeen kouluttamisen ja muiden toimien ohella (EU-neuvosto 2016, 3–4), jonka EPF puolestaan lopulta mahdollistaa.

Toisin sanoen neuvosto siis tunnustaa tarpeen yhteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan kehittämiseksi ja jakaa EUH:in prioriteetit, vaikkakin sitoutuu ainoastaan pitämään aiheen säännöllisesti keskusteluissa. Neuvoston päätelmät keskittyvät kuitenkin vahvasti nimenomaan sisäiseen turvallisuuteen ja se painottaa prioriteettien välisiä keskinäisriippuvuuksia (esimerkiksi YTPP-operaatiot lisäävät lopulta turvallisuutta unionin sisällä). Myös neuvosto siis keskittyy kuitenkin pääasiassa jäsenmaiden kapasiteettien ja yhteisen, koordinoitun puolustusteollisuuden kasvattamiseen. Neuvosto kuitenkin myös tuki komission ehdottamaa Euroopan Puolustusrahastoa ja pyysi korkealta edustajalta ehdotuksia liittyen pysyvien operatiivisten suunnittelu- ja toteutusvalmiuden luomiseksi sotilaallisia operaatioita varten, jotka varmistavat YTPP:n integroidun siviili-sotilastoiminnan sekä siviilioperaatioiden toteuttamisvalmiudet. Siviili-sotilas-akselin yhteistyö mainitaan useaan kertaan päätelmissä. Listatessa toimia, joihin tulee neuvoston mukaan olla valmius, mainitaan myös sotilaallinen kapasiteettirakentaminen, joka sisältää kuitenkin maininnat vain koulutuksesta, neuvonannosta, monitoroinnista sekä joukkojen suojelusta. Neuvoston päätelmät loppuvat huomioon siitä, että uskottavana turvallisuustoimijana EU:n on kehitettävä omaa kapasiteettiaan ja toimintaansa. (EU-neuvosto 2016). Globaalistrategiaan vastaavissa päätelmissään neuvosto sopii myös varsinaisista toimista tuleville vuosille. Ensimmäiset kaksi liittyvät siviilitoiminnan ja siviilikriisinhallinnan toiminnan kehittämiseen, mutta kolmanteen toimintakohtaan lukeutuu globaalistrategian luoman sotilaallisten tarpeiden ja kunnianhimon tason arvioiminen. (EU-neuvosto 2016, 6–14).

Voidaan siis todeta, että myös jäsenmaat ja EU-neuvosto ovat jakaneet jo vuonna 2016, kaksi vuotta ennen varsinaisen EPF:n perustamisdokumentin luonnoksen julkaisua, EUH:in näkemyksen YTPP:n kehittämisestä, sekä koherentimman, uskottavamman sekä ennen kaikkea nykyistä enemmän myös kovaan vallan käyttöön nojaavien toimintavalmiuksien kehittämisestä. Kuten yllä todettiin, tässä vaiheessa vaikuttaa kuitenkin vielä siltä, että sekä neuvoston että EUH:in tapauksessa linja on jopa hieman ristiriitainen ja retoriikka liikkuu sen verran ylätasolla, ettei konkreettisia ehdotuksia tai sitoumuksia saada vielä aikaan. Lopulliset politiikkatavoitteet, rauha ja turvallisuus, vaikuttavat kuitenkin pysyneen pääasiassa

samankaltaisena, joten sikäli unionin tasolla muutos sopii Hermannin asteikolla juuri *ohjelmallisten muutosten* tasolle eikä vielä ongelman tai tavoitteen muutokseen, joita käsitellään seuraavassa alakappaleessa. Verrattuna aiemmin käsiteltyyn vuoden 2009 retoriikkaan, painotettiin vuonna 2016 enemmän turvallisuutta ja etenkin sisäisen sekä ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuutta. Ohjelmallisen muutoksen tunnusmerkit näyttävät kuitenkin täyttyvän retorisella tasolla jo globaalistrategiassa, sillä se antaa kunnianhimoisia ehdotuksia unionille tutun pehmeän vallankäytön linjan ohitse menevien puolustuspoliittisen ja sotilaallisen ulottuvuuden omaavien instrumenttien ja muiden toimintojen perustamisesta. On kuitenkin huomattava, että varsinainen operationaalinen muutos tapahtui vasta, kun nämä instrumentit saatiin käyttöön, huomattavimmin EPF:n yhteydessä.

5.3. Ongelman/tavoitteen muutokset – 2019–2023

Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen laajuuden kolmas luokka on *ongelman ja/tai tavoitteen muutokset*. Tämän tasoluokan erot kulkevat ohjelmallista muutosta, eli toimintaa, syvemmillä, sillä muutos tapahtuu itse politiikan tarkoitusperissä. Tällöin toiminnan tavoitteet tai niiden taustalla oleva ongelma määritellään uudelleen tai ne menetetään kokonaan. (Hermann 1990, 5–6)

Unionin tapa määritellä rauhaan liittyvät käsitteet, sekä se, miten niitä priorisoidaan suhteessa muihin EU:n edistämiin arvoihin, määrittää sen ulkopoliittisia odotuksia. Kuten komission teettämässä vuoden 2011 CPPB-politiikkaraportissa todetaan, selkeän määrittelyn ja yhteisymmärryksen olemassaolo tärkeissä alaan liittyvissä konsepteissa, kuten ”*konfliktinratkaisussa*” ja ”*rauhanrakentamisessa*”, on ehdoton edellytys unionin tehokkaalle toiminnalle yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa (Particip ym. 2011, 107). Raportti tekikin suosituksen yhteisten määritelmien kehittämiseksi, sillä se löysi vajavaisuuksia tässä aspektissa, mukaan lukien instituutioiden välisessä yhteisymmärryksessä. (Particip ym. 2011, 107). On siis selvää, että erimielisyyksiä käsitteiden määritelmien suhteen on EU:n sisällä ollut olemassa. Eri arvojen, kuten rauhan ja turvallisuuden priorisointi on entistä hankalampaa, mikäli käsitteistä ei ole yhteisymmärrystä. Tämä on hyvä ottaa huomioon retoriikan muutosta tarkastellessa.

Lähdeaineiston analyysin perusteella voidaan huomata, että EU on panostanut konfliktienehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen viimeisen vuosikymmenen aikana

huomattavasti. CPPB-politiikan arviointiraportissa nostettiin esille myös huomio komission *merkittävästä* painopisteen siirtämisestä CPPB-politiikan puolelle, muun muassa rahoituksen ja muiden instrumenttien luomisen kautta. Raportin mukaan muutos tapahtui vuosien 2001 ja 2010 välillä, ja siihen vaikutti muun muassa turvallisuustilanteen muutos. (Particip ym. 2011, 91).

Myös unionin entisen korkean edustajan Catherine Ashtonin retoriikkaa tarkastellessa, ja verratessa niitä myöhempien edustajien, Mogherinin tai Borrellin puheisiin voidaan havaita vastaavanlaista muutosta. Vuonna 2010 Ashton puhui tilanteesta Lähi-Idässä ja kuvaili rauhan olevan enemmän kuin ”*allekirjoitus tai rajojen määrittäminen*”: rauha on kompromisseja ja sovinnontekoa, yhteistyötä sekä yhteistä turvallisuutta (Ashton 2010). Ashton totesi myös, että on siirryttävä konfliktien hallinnasta niiden ratkaisuun, sekä korosti rauhan saavuttamista kiireellisesti. Korkea edustaja peräänkuulutti rauhan ymmärtämistä aitona alueellisena integraationa. (Ashton 2010). Vuonna 2011 Ashton kommentoi jälleen Israel-Palestiina-konfliktia ja totesi, että EU tekee kaiken mahdollisen auttaakseen molempia osapuolia *valitsemaan rauhan* (Ashton 2011a). Edelliset kommentit tukevat vahvasti unionille perinteistä integraation pohjaavaa käsitystä rauhasta, samaan tapaan kuin se rakennettiin Euroopassa. Taloudellisten siteiden ja keskinäisriippuvuuksien käyttäminen muun muassa rauhan luomiseksi mukailee Nyen klassisia pehmeän vallankäytön muotoja (ks. Nye 2008, 60).

Vuonna 2012 Ashton puhui Somalian tilanteesta sekä AMISOM-mission rahoituksesta APF:n kautta ja totesi mission mahdollistavan toivon rauhasta ja samalla mahdollisuuden turvalliselle elämiselle sekä yhteiskunnan ja talouden uudelleenrakennukselle (Ashton 2012). Vuonna 2014 korkea edustaja puolestaan kommentoi Ukrainan tilannetta ja totesi tärkeimmän prioriteetin olevan tilanteen de-eskalaatio. Korkea edustaja myös totesi, että jäsenmaat ja unioni käyttävät kaikkia diplomaattisia ja poliittisia keinojaan, mutta ratkaisu on sekä poliittinen, että taloudellinen. (Ashton 2014). Tätä Ashtonin retoriikkaa vuosilta 2009–2014 tarkastellessa, ja sitä verratessa myöhempään retoriikkaan, on selvää, että priorisoinnissa on tapahtunut muutosta. Korkea edustaja Ashton näki rauhan instrumentaalisenä, olennaisena ennakkoehtona muille kehityskuluille ja priorisoi sen ensimmäiseksi ja kiireellisimmäksi arvoksi. Samanlaista retoriikkaa on löydettävissä myös muiden toimijoiden, kuin korkean edustajan osalta saman aikaikkunan sisällä. Vuoden 2014 komission toimittamassa Afrikan rauhanrahaston vuosiraportissa todetaan heti ensimmäisessä kappaleessa rauhan olevan

kestävän kehityksen ennakkoehto (Euroopan komissio 2015, 5). Rauha esitettiin siis ensimmäisenä prioriteettina, sillä muita arvoja ei voida saavuttaa ilman sitä.

Vuonna 2012 Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Herman Van Rompuy ja komission puheenjohtaja José Manuel Durão Barroso vastaanottivat Nobelin rauhanpalkinnon unionin saavutuksista rauhan takaamiseksi Euroopassa. Palkinnon vastaanottopuheessa Van Rompuy puhui siitä, mikä tekee Euroopan rauhanmallista niin onnistuneen ja totesi, että taistelut on parempi käydä neuvottelupöydissä kuin taistelukentillä. Rauha on neuvoston puheenjohtajan mukaan sarja kompromisseja, joita neuvotteluissa saavutetaan. Myös Barroso toteaa, että rauhan tulee perustua osapuolten yhteisiin intresseihin. Barroso lisää myös, että haasteet, joita koetaan eri alueilla saattavat erota laajuudessa, mutta niiden luonne on aina sama. Komission puheenjohtajan mukaan tämä malli ja historia ovat niitä tekijöitä, jotka ajavat unionin yhteistä ulkopoliittikkaa muun muassa kansainvälisen oikeuden ja aseistariisunnan edistämisen saralla. (Van Rompuy & Barroso 2012). Myös puheenjohtajat van Rompuy ja Barroso tekevät siis samoja painotuksia kuin korkea edustaja Ashton, ja korostavat integraation, neuvottelujen ja yhteisten intressien, kuten talouden roolia rauhanrakentamisessa. Samalla he vahvistavat unionin roolia luvussa kaksi esitellyn mallin mukaisena pehmeän vallan käyttäjänä. Etenkin Barrosen huomiot viittaavat myös siihen, että unionin integraatioon ja pehmeään valtaan perustunut rauhanmalli on käytettävissä muuallakin, kun haasteiden luonne on lopulta sama.

Kuten aiemmin esitettiin, muutosta alkaa ilmetä viimeistään vuoden 2016 globaalistrategiassa, kun kovan vallankäytön muotoja aletaan peräänkuuluttamaan pehmeiden rinnalle, vaikkakin mukana oli vielä jonkin verran ristiriitaisuutta. Vuonna 2017, juuri unionin pysyvän rakenteellisen yhteistyön, PRY:n, perustamissopimuksen jälkeen, korkean edustajan Mogherinin puheessa on jo huomattavissa vahvempi sanoitus puolustusyhteistyön lisäämiselle. Juuri kyseisessä puheessa Mogherini esittää Euroopan rauhanrahaston perustamista. Korkea edustaja kuvailee, miten hän virkaan astuessaan kertoi Euroopan parlamentin edessä tavoitteistaan Lissabonin sopimuksessa sovittujen puolustusyhteistyön kehittämiseen liittyvien kohtien edistämisestä, mutta kohtasi vielä silloin lähinnä epäileviä vastauksia siitä, miten poliittinen ympäristö ei ole vielä valmis ja yritys tulisi olisi olemaan mahdoton. Puheessaan Mogherini myös painotti vahvasti sekä siviilioperaatioiden että sotilasoperaatioiden yhteiskäytön tärkeyttä. (Mogherini 2017). Mogherini toimi unionin ulko- ja turvallisuusasioiden korkeana edustajana vuosien 2014–2019 välillä, joten unionin valmiudessa muutokselle on tapahtunut tämän aikaikkunan aikana suurta muutosta. Tämä

korkean edustajan huomio siis vahvistaa myös sitä käsitystä, joka analyysin perusteella saadaan muutoksen ajankohdasta ja laajuudesta, sillä kuten aiemmasta analyysistä ilmenee, vuoden 2014 ja 2016 välillä on jo havaittavissa muutosta retoriikassa.

Pohtiessa unionin ulkopoliittisten odotusten muutosta sekä arvojen uudelleen asettelua, on huomionarvoista nostaa globaalistrategian käyttämä termi, *periaatteellinen pragmaattisuus*, jonka kerrotaan toimivan YUTP:n ohjaavana aatteena (EUH 2016, 16). Termi viittaa siihen, että tutut arvot, rauha, demokratia, ihmisoikeudet, turvallisuus, halutaan edelleen pitää ulkopoliittisen toiminnan keskiössä, mutta samalla aatteeseen liitetään pragmaattisuutta. Kuten strategiassa todetaan, termin lähestymistapa on yhdistelmä realistista arviota nykyisestä strategisesta tilanteesta sekä idealistista pyrkimystä luoda parempaa maailmaa. (EUH 2016, 8). Kun tämä yhdistetään aiemmin esiteltyyn muutokseen pehmeän ja kovan vallankäytön retoriikkaan liittyen, voitaisiin argumentoida, että ongelmien määrittelyä on alettu uudelleenarvioida ja toimintaa ohjaavia aatteita muokata vastaamaan siihen paremmin. Sikäli Hermannin kolmannen kategorian mukaista ongelman/tavoitteen muutosta voitaisiin argumentoida olevan havaittavissa.

Pohjaten globaalistrategiaan ja aikaisempaan keskusteluun turvallisuuspolitiikan vahvistamisesta ja keinovalikoiman laajentamisesta, korkea edustaja julkaisi lopulta vuonna 2018 ehdotuksensa Euroopan rauhanrahaston perustamisesta komission tuella. EUH:in ehdotuksessa huomioidaan EPF:n mahdollisuus korjata puutteita kolmella eri ulottuvuudella: EU:n sotilasoperaatioissa (mahdollisuus laajempiin tukitoimiin, sisältäen varustamisen), kumppaneiden tukemisessa rauhaa tukevissa operaatioissa (maantieteellinen vapaus ja riippumattomuus AU:sta) sekä laajemmat sotilaalliset/puolustuspoliittiset toimet YUTP-tavoitteiden tukemiseksi. (EUH 2018, 2). EUH myös toteaa hyvin selväsanaisesti, että määritelmät toimintaohjelmille ja ns. ad hoc -toimille halutaan pitää hyvin avoimina, jotta tilanteissa, joissa tukea ei voida välittää EU:n budjetista, EPF olisi aina käytettävissä (EUH 2018, 3). Perustamistekstin luonnoksessa todetaan heti alussa, että instrumentin tavoitteena on järjestyksessään kumppanien kapasiteetin kasvattaminen *rauhan säilyttämiseksi, konfliktien ehkäisyksi, käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi sekä kansainvälisten turvallisuussuhkien käsittelemiseksi* (EUH 2018, 7). Rauhalle ja turvallisuudelle on annettu edelleen vahva prioriteetti. Myös esimerkiksi vuoden 2018 AU:n ja EU:n välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa tärkein prioriteetti on rauhan ja turvallisuuden sekä hyvän hallinnon turvaaminen. Pöytäkirjassa listataan useita toimia kansainvälisen oikeuden, IHL:n,

ihmisoikeuksien, kehityksen, varhaisten varoitusmekanismien ynnä muiden aspektien parantamiseksi, mutta nämä kaikki esitetään lopulta keinoina rauhan ja turvallisuuden takaamiseksi. (EU-neuvosto 2018, 1–4). Prioriteettijärjestys vaikuttaa sikäli vuonna 2018 olevan edelleen selvä.

EU-neuvosto teki omat päätelmänsä liittyen globaalistrategiaan vuonna 2016 ja vahvisti monia strategian aloitteita ja toimia. Kun tätä strategiaa verrataan vuoden 2014 versioon, voidaan huomata Hermannin esittelemän ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen kaltaisia eroja. Vuoden 2014 prioriteetit olivat järjestyksessään 1. vahvempi talous ja työpaikkojen lisääminen, 2. yhteiskunnat, jotka ovat valmiita vahvistamaan ja suojelemaan, 3. turvallinen energia- ja ilmastotulevaisuus, 4. luotettu perusoikeuksien alue sekä 5. tehokas yhteinen toimijuus maailmalla (Eurooppa-neuvosto 2014, 1). Verrattuna vuoteen 2019 prioriteeteissa on havaittavissa selkeitä eroja. Vuonna 2014 EU oli vasta toipumassa eurokriisistä ja talous oli nostettu ensimmäiseksi prioriteetiksi. Dokumentissa todetaankin selväsanaisesti työttömyyden olevan neuvoston suurin huolenaihe. Sikäli vuoden 2016 prioriteettijärjestystä ja ensimmäisen prioriteetin vahvaa maahanmuuttopoliittista painotusta voisi selittää silloinen, kuten EUCO itse asiaa kuvaa (Eurooppa-neuvosto 2023), ”vuoden 2015 maahanmuuttokriisi”. Samalla se johti CPPB-politiikan sekä puolustus- ja turvallisuuspolitiikan yhtenäistämisen sivuuttamiseen. Koko dokumentissa ei mainita rauhaa kuin yhden kerran, kun EU:n todetaan jatkavan työskentelyä globaalien rauhan ja stabiiliteetin eteen. (Eurooppa-neuvosto 2019, 6).

Toisaalta on mielenkiintoista, että vuoden 2014 strategia mainitsee viidennen prioriteetin viimeisessä alakappaleessa yhteisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön sekä kansallisten kapasiteettien vahvistamisen, kun taas vuoden 2019 strategia ei enää mainitse vastaavaa (Eurooppa-neuvosto 2014, 7). On kuitenkin selvää, että YTPP ja etenkin CPPB-politiikka ovat Eurooppa-neuvoston strategioissa huomattavan depriorisoituja. Tämä saattaa samoin johtua siitä, että jäsenmaiden ministerien ja päämiesten yhteisissä pöydissä kyseiset aiheet ovat olleet perinteisesti hankalia. Kaikki Eurooppa-neuvoston julkaisema teksti perustuu yksimielisyysperiaatteeseen ja siksi hankalista aiheista on vaikeaa löytää kovin innovatiivista tekstiä.

Muutamaa vuotta myöhemmin, vuonna 2020, korkea edustaja Josep Borrell totesi Addis Abeban puheessaan, että ”enkelimäiset” keinot tulee jättää vähemmälle, sillä sotaa kohdatessa

tulee ”tehdä sotaa” (Herszenhorhn ym. 2020). Borrell siis selkeästi, puhuessaan Afrikan konflikteista, kehottaa siirtymään diplomatian keinoista kovempiin, viitaten suoraan tulevan EPF:n mahdollistamaan asevienttiin (Herszenhorhn ym. 2020). Tämä ennakoi jo hyvin varsinaista asevientä vuodesta 2021 alkaen sekä retoriikkaa sen ympärillä. Sanoma on myös sikäli muuttunut vahvasti aikaisemmasta, pehmeää vallankäyttöä ja rauhaa painottavasta retoriikasta. Sotaan vastaaminen sodalla on jo merkittävä retorinen muutos ja voitaisiinkin argumentoida, että se sopisi Hermannin asteikolla vähintäänkin *ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen* kohdille, sillä politiikan taustalla oleva alkuperäinen tavoite (välittömän rauhan tavoittelu ja pehmeän vallankäytön muotojen priorisointi) on selvästi muuttunut. Korkean edustajan Borrellin puheissa on muutenkin havaittavista vahvaa kieltä sen suhteen, miten rauhan prioriteetti ymmärretään. Jo vuonna 2020 Borrell totesi vuosi valintansa jälkeen haastattelussa, että ”...*Europe must learn quickly to speak the language of power and not only rely on soft power as we used to do*” (Borrell 2020b). Lisäksi vuoden 2022 Borrellin vuosikirjassa oli oma alaotsikkonsa nimettynä ”*making Europe also a hard power*”, jonka alla korkea edustaja kertoi olevansa vakuuttunut siitä, että EU:n tulee olla enemmän kuin pehmeä vallankäyttäjä, sekä toinen alaotsikko ”*We have to become a hard power*”, jossa korostettiin tilannetta, jossa unionilla ei ole enää muita vaihtoehtoja. (Borrell 2023a, 48, 54). Kova vallankäyttö tarkoittaa Borrellin mukaan sitä, että on mahdollisuus käyttää pakottamista (*coercion*) ja tätä EU on Borrellin mukaan tehnytkin. (Borrell 2023a, 48). Lisäksi kova vallankäyttö on korkean edustajan mukaan sitä, että ajatellaan ja toimitaan ”*in terms of power*” (Borrell 2023a, 54). Tämä vastaa täysin Nyen ja muiden luvussa kaksi esiteltyjen teoreetikkojen käsitystä kovasta vallankäytöstä. Borrellin osalta visio on siis selvä ja se sisältää EU:n vallankäytön muutoksen korkean edustajan omienkin sanojen mukaisesti. Lisäksi retoriikka on mahdollisesti muuttunut myös välittömän rauhan priorisoinnin suhteen, sillä esimerkiksi vuonna 2023 Borrell totesi, että Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä käydyissä YK-tason keskusteluissa on ajettu ”*ei vain rauhaa, vaan oikeudenmukaista rauhaa*” (Borrell 2023b).

Muutosta on nähtävissä samanaikaisesti myös komission puolella. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen totesi juuri työnsä aloittaneena johtavansa ”geopoliittista komissiota” sekä muun muassa vastusti Suomen puheenjohtajuuskauden ehdotusta vähentää suunniteltua turvallisuus- ja puolustusbudjettia (Politico 2019). Von der Leyen on entinen Saksan

puolustusministeri ja myös sillä saattaa olla vaikutusta puheenjohtajan puolustus- ja turvallisuuspoliittisiin näkemyksiin.

Jäsenmaiden osalta muutos ei ole aivan yhtä selvä, kuin edellä mainituissa tapauksissa. Reaktiona nopeasti muuttuvan geopoliittisen ympäristön haasteisiin, Eurooppa-neuvosto tarkisti globaalistrategian vuonna 2019 ja loi lisäyksenä siihen uuden strategisen agendan vuosille 2019–24. Ensimmäinen prioriteetti, kansalaisten ja vapauksien suojeleminen, viittaa siihen, että Eurooppa-neuvosto halusi painottaa ennen kaikkea sisäistä turvallisuutta. On myös mielenkiintoista, että agendan turvallisuuskappaleessa ei käsitellä ollenkaan EUH:in globaalistrategiassa vahvasti painottuneita puolustus- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön syventämistä tai strategisen autonomian vahvistamista eurooppalaisen aseellisuuden vahvistamisen kautta, vaan kappale keskittyi pitkälti sisäpoliittisiin aiheisiin maahanmuuttoon ja resilienssiin. (Eurooppa-neuvosto 2019). Myös viimeinen prioriteettikohta sisältää huomioita oman turvallisuuspolitiikan vahvistamisesta. Painotus on kansainvälisessä osiossa kuitenkin vahvasti pehmeän vallankäytön mukaisilla toimilla ja kappaleen alkupuolella mainitaan muun muassa, että EU:n tulee käyttää omaa vaikutusvaltaansa arvojen edistämiseen sekä edistää ”*EU:n uniikkia kooperaation mallia inspiraationa muille*” (Eurooppa-neuvosto 2019, 6). Kaiken kaikkiaan dokumentissa liikutaan hyvin yleisellä tasolla eikä anneta mitään globaalistrategian tapaisia konkreettisia ehdotuksia esimerkiksi uusien instrumenttien perustamisesta. Tähän saattaa jälleen vaikuttaa aiemmin mainitut päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston rajoitteet.

Kaikesta huolimatta EU-neuvosto hyväksyi EPF:n perustamispäätöksen maaliskuussa 2021, yli 2,5 vuotta alkuperäisen ehdotuksen jälkeen. Päätöksessä todettiin, että instrumentin tarkoituksena on ehkäistä konflikteja, säilyttää rauha ja vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta ja vakautta. Neuvosto myös toteaa välineen olevan täydentävä lisäys aikaisempiin YTPP-operaatioihin. Sikäli neuvoston kieli viittaa siihen, ettei se halua EPF:n edustavan mitään radikaalia muutosta vaan enemmänkin täydentää aiempia toimintoja. Uudempana lisäyksenä neuvoston retoriikassa näkyvät huomiot mahdollisuudesta *joustavaan ja tehokkaaseen* kansainvälisten kriisien hallintaan. (EU-neuvosto 2021/509).

Neuvoston päätösteksti on tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen, sillä siinä on huomattavia muutoksia korkean edustajan ja komission vuonna 2018 hyväksymään ehdotukseen, joka siirtyi neuvoston käsiteltäväksi. Neuvoston päätöksessä on kaiken

kaikkiaan 72 artiklaa, kun alkuperäisessä ehdotuksessa on 60. Neuvosto on siis tuonut päätökseen useita lisäyksiä ja sellaista kieltä, jota ei alkuperäisessä EUH:in ehdotuksessa ollut, ja muun muassa nosti heti ensimmäiseen kappaleeseen lauseen, jossa todetaan välineen olevan tarkoitettu rauhan säilyttämiseen, konfliktien ehkäisyyn sekä kansainvälisen turvallisuuden vahvistamiseen (EU-neuvosto 2021/509 (1)) vahvistaen prioriteetteja. Korkea edustaja ja komissio asettivat tavoitteita käsittelevän kappaleen heti toiseksi artiklaksi, mutta neuvosto siirsi sen dokumentin loppuun, artiklan 56 kohdalle, sekä kavensi tekstiä huomattavasti. Ulkosuhdehallinnon ehdotusversiossa on heti artiklan 2 kohdalla kappale, joka käsittelee välineen tavoitteita (EUH 2018).

Neuvoston päätöksissä tavoitelistaan on nostettu nopea ja tehokas osallistuminen kolmansien maiden ja alueiden sekä kansainvälisten järjestöjen sotilaalliseen vastaukseen kriisitilanteissa. Päättävöiden viimeinen kohta takaa väljällä retoriikallaan instrumentin joustavuuden, sillä tavoitteena kuvataan hyvin laveasti olevan ” *unionin ja kolmannen valtion tai alueellisen tai kansainvälisen järjestön välisen turvallisuus- ja puolustusalan yhteistyön tukeminen*” (EU-neuvosto 2021/509 (56 a-b)). Lisäksi päätöksen tavoittelevästä artiklan alaluvussa 2(a) vaaditaan, että kaikkien EPF:n kautta toimitettujen tukitoimien on ” *oltava johdonmukaisia unionin ulkoisen toiminnan politiikkojen ja tavoitteiden kanssa ja niillä on pyrittävä rakentamaan rauhaa, ehkäisemään konflikteja ja lujittamaan kansainvälistä turvallisuutta*”. Sama artikla painottaa myös, että toimien tulee noudattaa kaikkia kansainvälisiä sekä unionin omia oikeudellisia velvoitteita, sekä ” *...politiikkoja ja strategioita, erityisesti turvallisuusalan uudistusta tukevaa EU:n strategista kehystä, ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavaa yhdennettyä lähestymistapaa...*”. Lisäksi mainitaan, etteivät toimet saa vaikuttaa jäsenvaltion turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen, eivätkä vaarantaa unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusetuja (EU-neuvosto 2021/509 (56 a-c)). Näitä mainintoja ei löydy EUH:in tavoitelistaasta. Neuvoston päätöstekstissä on myös useassa kohdassa enemmän viittauksia perussopimuksien artikloihin. Etenkin periaatteisiin tehdyt lisäykset heijastelevat todennäköisesti sitä keskustelua ja niitä huolenaiheita, joita perustamisneuvotteluissa on jäsenmaiden kanssa käyty läpi. Tekstissä korostetaan siis instrumentin välineellisyyttä rauhan saavuttamiseksi ja rauha on nostettuna ensimmäiseksi prioriteetiksi. Samalla kuitenkin kieli on jätetty niin väljäksi, että esimerkiksi kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen voi sisältää

laajastikin erilaisia tavoitteita rauhan ohella, mahdollistaen juuri sen joustavuuden, jolla instrumentin perustamista alun perin perusteltiin.

Lisäksi EPF:n perustamispäätökseen on sisällytetty artiklaan 16.5 huomio, etteivät EU tai sen jäsenmaat ole missään tapauksessa vastuussa jäsenmaan tai kolmannen valtion EPF-kontribuutioiden aiheuttamista mahdollisista vahingoista (EU-neuvosto 2021/509 (16.5)).

Voidaan siis argumentoida, että EU on tietoinen näiden riskien olemassaolosta.

Perustamissopimuksen perusteella unionin suhtautuminen näyttää kuitenkin enemmän vastuun siirtämisenä, kuin varsinaisen ongelman käsittelemisenä. Sen pohjalta jää epäselväksi, millaisia ennakkotoimia ongelman suhteen on suunniteltu toteutettavan. Kyseistä artiklaa ei ole alkuperäisessä EUH:in ja komission ehdotuksessa, vaan se lisättiin neuvoston lopulta hyväksymään päätökseen. Tämä puolestaan vahvistaa käsitystä siitä, että tavoitteissa ja arvojärjestyksessä on tapahtunut muutosta.

Vuonna 2022 YTPP-politiikan integraatiossa otettiin jälleen uusi askel eteenpäin, kun EUH laati strategisen kompassin ja määritteli siten yhteisen vision YTPP:n tulevaisuudelle.

Strategisessa kompassissa on asetettu uhka-analyyysien pohjalta neljä pilaria: Yhteistyö yhteisissä uhissa, nopea ja päättäväinen toiminta kriisitilanteissa, investoinnit suorituskäytöihin ja teknologioihin, sekä suojaaminen uhkilta ja EU-kansalaisten suojele. (EUH 2022 b). Strateginen kompassi luonnosteltiin juuri ennen Venäjän hyökkäyssodan alkamista sekä hyvin pian EPF:n käyttöönoton jälkeen ja osuu siten merkittävään saumakohtaan YUTP:n kehityksessä.

Korkea edustaja Borrell totesi maaliskuussa 2022 strategisen kompassin esittelyn yhteydessä viimeisten tapahtumien todistavan, että elämme maailmassa, jota muovaa raaka voimapolitiikka, ja tämä trendi on alkanut jo ennen vuotta 2022. Borrell totesi myös, että EU:n vastaus tähän kehitykseen on rikkonut matkanvarrella useita tabuja, mukaan lukien EPF:n mahdollistama aseellisen tuen lähettäminen ja kehityksen tulee kiihtyä jatkossakin. Mikäli diplomatian, dialogin ja multilateralismin halutaan toimivan, vaatii se Borrellin mukaan voimaa taaksensa ja nykytilanne lisää Borrellin mukaan kiireellisyyttä yhteistyön kehittämiseksi edelleen. (EUH 2022 b, 4–7). Strategiassa myös aivan suorasanaisesti todetaan, että vuosien taloudellisen keskinäisriippuvuuden leimaavan jakson jälkeen paluu voimapolitiikkaan ja jopa aseelliseen voimankäyttöön Euroopassa on merkittävin muutos kansainvälisissä suhteissa. Sanamuoto ”*return of power politics*” sekä lisäksi ”*the return of*

war” ovatkin strategiassa toistettuna moneen kertaan. (EUH 2022 b, 14). Nämä molemmat viittaavat myös siihen, että on havaittavissa uusi (tai palannut) ongelma, johon on vastattava uudella tavalla omaa keinovalikoimaa muuttamalla. Borrellin mukaan EU:n onkin tästä syystä otettava merkittävä loikka vahvemman ja kyvykkäämmän unionin luomiseksi, joka voi toimia turvallisuuden tarjoajana (EUH 2022b, 15) ja strategia tunnistaa EPF:llä olevan tässä tärkeä rooli (EUH 2022b, 26).

Kaiken kaikkiaan analyysin perusteella voidaan todeta, että Hermannin ulkopoliittikan muutoksen laajuuden kolmas luokka, ohjelmalliset muutokset, täyttyvät etenkin globaalistrategian julkaisun, vuoden 2016 jälkeen. Erityisesti korkean edustajan puheissa on havaittavissa selkeitä ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen merkkejä. Lisäksi, vaikka rauhaa edelleen priorisoidaan korkealle esimerkiksi EU-neuvoston ja Eurooppa-neuvoston teksteissä, on sen ohelle lisätty paljon kieltä, joka mahdollistaa huomattavasti aiempaa laajemmin turvallisuuspoliittisia toimia. Sisäisen turvallisuuden painotuksen ohelle on nostettu vahvemmin globaali turvallisuus sekä kumppanien, kuten kolmansien maiden ja järjestöjen, turvallisuuskapasiteetit. Samalla, kun edellisessä kappaleessa käsitelty ohjelmallinen muutos pehmeästä vallankäytöstä kovan vallankäytön muotoihin, tapahtui myös muutos toimien taustalla olevan ongelman ja tavoitteen määrittelyssä. On kuitenkin vaikeaa arvioida tarkasti sitä, missä vaiheessa muutos on tapahtunut ja ajankohdassa on varmasti eroja eri instituutioiden välillä. Periaatteellisen pragmaattisuuden kaltaista retoriikan muutosta tapahtui jo 2016 globaalistrategiassa, mutta etenkin 2019–2020 retoriikassa on havaittavissa selvää muutosta. Tarkempi instituutioiden sisäisen muutoksen ajoituksen arviointi vaatisi kuitenkin pääsyä sisäisiin asiakirjoihin ja neuvotteluihin.

5.4. Kansainvälisen orientaation muutokset

Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuksien viimeinen luokka on kansainvälisen orientaation muutos. Tämän Hermannin teorian kaikkein äärimmäisin ulkopoliittisen muutoksen kategorian kriteeristön täytyminen vaatisi sitä, että EPF:n perustaminen olisi osa unionin koko kansainvälisen orientaation muutosta, joka sisältäisi myös useita muita poliittisia linjamuutoksia. Vastaava ylätasoinen ulkopoliittisten linjojen muutos on Hermannin mukaan verrattain harvinaista. (Hermann 1990, 6).

On huomattava, että vaikka EPF on saanut erityisen luonteensa ja tappavaa tukea kohtaan esitetyn laajan kritiikin ja keskustelun takia paljon mediahuomiota, ei se ole lainkaan ainoa

toteutunut muutos viimeisen vuosikymmenen aikana EU:n yhteisen YUTP:n kehityksessä. EPF:n ohella perustettiin muun muassa Euroopan puolustusrahasto vuonna 2017 tehostamaan Euroopan puolustuskykyä, tai kuten silloinen työllisyydestä, kasvusta, investoinneista ja kilpailukykyvystä vastannut varapuheenjohtaja Jyrki Katainen totesi, rahasto tulee ”...toimimaan katalysaattorina vahvalle eurooppalaiselle puolustusteollisuudelle...” (Euroopan komissio 2017b). Puolustusrahasto vastaa yllä erityisesti esiteltyihin instituutioiden huoliin, jotka liittyvät unionin puolustuksen strategiseen autonomiaan, turvatessaan eurooppalaisen puolustusteollisuuden rahoituksen. Puolustusrahaston lisäksi perustettiin vuonna 2017 myös pysyvä rakenteellinen yhteistyö, PRY, johon kuuluvat kaikki jäsenmaat Maltaa lukuun ottamatta. (EU-neuvosto 2017). PRY:n tavoitteena on toimia kehyksenä ja luoda koherentimpi eurooppalainen kapasiteettimaisema, sekä siirtyä samalla yksittäisistä hankkeista kohti suunnitellumpaa yhteistyötä (PRY). EU kehittää myös nopean toiminnan kykyjään niin, että vuoteen 2025 mennessä sillä olisi käytettävissään mahdollisesti 5000 sotilaan nopean toiminnan kapasiteetti (EUH 2022b, 30). Strategisen kompassin yhteydessä esitellään myös useita muita pienempiä yhteistyötä lisääviä toimia lähivuosille useilla eri osa-alueilla, kuten esimerkiksi kyberturvallisuuden ja hybridiuhkiin varautumisen parissa (ks. EUH 2022b). Strategiassa eritellään lukuisia projekteja: Maa-, meri-, ilma-, avaruus- ja kyberulottuvuuksissa on kaikissa meneillä EU-tason yhteistyötä ja kapasiteettiä vahvistavia projekteja (EUH 2022b, 44–6).

Toisaalta voitaisiin argumentoida, että edellä mainittujen instrumenttien perustaminen liittyy EPF:n kanssa samaan linjamuutokseen, eikä se sikäli vielä osoita, että kyseessä olisi kansainvälisen orientaation muutos. Yhteinen nimittävä tekijä on nimenomaan YTPP-alalla tapahtuva integraatio ja yhteistyön syventäminen, jolloin aiheen parissa saavutettua liikevoimaa ja tahtotilaa on voitu käyttää kaikkien näiden uusien politiikkojen luomiseen. Aiemmissa analyysikappaleissa todettu EPF:n päätösprosessin yhteydessä tapahtunut muutos sekä geopolitiikan saralla, että roolissa pehmeän vallankäyttäjänä, osoittaa kuitenkin, että muutosta on tapahtunut laajasti, eri aspekteista tarkastellen. Muutos työkalupakin laajenuksessa on heijastunut politiikkalinjoihin kaikkialla, ja on vaikuttanut maantieteelliseen priorisointiin sekä bilateralisuhteisiin eri kumppanimaiden ja alueellisten organisaatioiden kanssa.

Toisaalta jos muutoksen katsotaan menevän niin pitkälle, että EU on luopumassa siitä kansainvälisen toimijan roolistaan, jossa se on perinteisesti nähty ainoastaan ja ennen kaikkea

pehmeän vallan käyttäjänä ja siirtyy sen sijaan jonkinlaiseen kovan ja pehmeän vallankäytön keinojen yhdistelmämalliin, voitaisiin sen jo todeta olevan muutos suhtautumisessa koko kansainväliseen järjestelmään. Kyseessä ei nimittäin tässä tapauksessa ole enää ainoastaan muutos yksittäisiin suhteisiin, kuten EU-AU suhteisiin tai transatlanttisiin suhteisiin, taikka muutos yksittäisen tapahtuman yhteydessä, vaan instrumentin on kuitenkin tarkoitus olla saatavilla hyvin erilaisissa tilanteissa, sillä kuten aiemmin todettiin, sen perustamispäätöksessä jätettiin määritelmät tarpeeksi avoimeksi, jotta käyttö on mahdollista erilaisissa kansainvälistä turvallisuutta koskevissa tilanteissa.

Palataksemme ajassa taaksepäin, vuonna 2011 korkea edustaja Ashton totesi puheessaan juuri valintansa jälkeen, että ”*EU has soft power with a hard edge*”, tarkoittaen sitä, että unionilla valtaa asettaa hyvä esimerkki ja edistää arvoja, mutta vähemmän kuin mitä tarvittaisiin tyrkyttämään (*impose*) sen omaa tahtoa. Ashtonin mukaan juuri tästä syystä unioniin luotetaan ja vaikka sillä on perinteisessä mielessä vain vähän valtaa, on sillä suuri vaikutusvalta. (Ashton 2011b). Edellä käsiteltyjen EPF:n yhteydessä ja ohessa tapahtuneiden ulkopoliittisten muutosten kontekstissa on selvää, että tästä Ashtonin virkaanastumisen aikaisesta EU:n roolista on otettu huomattava askel kohti kovan vallankäytön muotojen kapasiteetin kehittämistä sekä samalla kokonaisvaltaisesti ajattelussa sen suhteen, mikä on unionin rooli koko kansainvälisessä järjestelmässä.

5.5. Yhteenveto

Tässä analyysikappaleessa tarkasteltiin Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen teorian pohjalta EPF:n yhteydessä tapahtuneen EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen muutoksen laajuutta. Teoriarungossa on yhteensä neljä tasoa, korjaavista muutoksista aina kansainvälisen orientaation tason muutoksiin.

Taulukko 4 havainnollistaa niitä muutoksia joita lähdeaineiston analyysissä löydettiin, sekä muutosten arvioitua ajankohtaa. Kuten mainittua, varsinaisen instituutioiden sisäisen muutoksen tarkemman ajankohdan arvioiminen vaatisi kuitenkin laajempaa pääsyä niiden sisällä käytyihin neuvotteluasiakirjoihin sekä muihin prosessiin liittyviin dokumentteihin ja siksi tässä luotu karkea aikajana kuvaa laajempaa, koko EU:n tasolla tapahtunutta muutosta, joka on näkyvillä julkisissa asiakirjoissa. Sisäistä muutosta voisi tutkia tarkemmin esimerkiksi instituutioiden virkamiesten kanssa toteutetun haastattelututkimuksen kautta.

	<u>Korjaavat muutokset</u>	<u>Ohjelmalliset muutokset</u>	<u>Ongelman/tavoitteen muutokset</u>	<u>Kansainvälisen orientaation muutokset</u>
2009–2016	Toteutuu	Saattaa toteutua	Ei toteudu	Ei toteudu
2016–2019	Ylitetty	Toteutuu	Saattaa toteutua	Ei toteudu
2019–2023	Ylitetty	Ylitetty	Toteutuu	Saattaa toteutua

Taulukko 4. Luvun 5 analyysin tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen laajuuden kategorioiden pohjalta.

Viimeisessä analyysiluvussa kuusi tarkastellaan politiikan muutoksen vaiheita tarkemmin käyttäen analyysin työkaluna Hermannin teoriakehikkoa. Tässä kappaleessa hahmoteltu karkea aikajana luo siis pohjaa kappaleen analyysille ja seuraava kappale puolestaan auttaa ymmärtämään taulukon 1 aikajanaa selittäviä syitä paremmin.

6. HERMANNIN ULKOPOLIITTISEN MUUTOKSEN VAIHEET

Aiemmissa analyysiluvuissa neljä ja viisi käsiteltiin Euroopan rauhanrahaston perustamisen yhteydessä tapahtunutta maantieteelliseen painotukseen liittyvää YUTP:n muutosta sekä muutosta unionin roolissa pehmeän vallan käyttäjänä. Analyysin tulokset jaoteltiin Hermannin ulkopoliittikan muutoksen teorian esittelemien laajuutta selittävien luokkien mukaan, jolloin saatiin käsitys siitä, minkä tasoista muutosta yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on tapahtunut. Tässä tutkimuksen viimeisessä analyysiluvussa puolestaan käytetään tätä kappaleiden neljä ja viisi luomaa pohjaa ja tarkastellaan sen avulla Hermannin teorian toista aspektia, politiikan muutoksen vaiheita.

6.1. Alkuperäiset politiikkaodotukset

Kuten Hermann huomauttaa, ulkopoliittikan muutos viittaa siihen, että on ollut olemassa jonkinlainen alkutila, eli alkuperäiset politiikkaodotukset. Mikäli ongelma on huonosti määritelty, odotukset eivät ole selkeitä ja lisäksi mitä enemmän toimijoita määrittelyssä on mukana, sitä yleisemmälle ja epäselvemmälle tasolle odotukset usein jäävät. (Hermann 1990, 14). Tämänkin tutkimuksen perusteella on selvää, että YUTP:n politiikkatavoitteiden määrittelyssä on mukana iso määrä toimijoita jäsenvaltioista komission eri pääosastoihin sekä ulkosuhdehallintoon. Eri jäsenvaltioilla on myös aiheeseen liittyen erilaisia odotuksia ja ongelman määrittelyyn liittyviä mielipiteitä, mutta neuvoston dokumentteja tarkastellessa näkemyserot eivät tule esille, sillä sisäiset neuvottelut eivät ole julkisia. Analyysin kannalta merkittävämpää onkin se, että komission, ministerineuvoston ja ulkosuhdehallinnonkin välillä on eroja odotuksissa ja määrittelyissä (ks. luku 5). Kaikki toimijat ovat kuitenkin painottaneet rauhan ja turvallisuuden merkitystä, vaikka retoriikka sen suhteen onkin muuttunut vuosien varrella, kuten tämän tutkimuksen analyysissä on huomattu.

Politiikan alkuperäisten odotusten muutosten tarkastelussa voisi kuitenkin olla hyvä ottaa huomioon luvussa kaksi esitelty aspekti, joka vaikuttaa politiikan muuttamisen vaikeuteen, nimittäin *poliittinen kognitiivinen dissonanssi*. EPF:n tapauksessa ilmiö on mielenkiintoinen, sillä analyysin perusteella voidaan huomata, ettei unioni ei missään vaiheessa toteuta, etteivät aiemmat keinot olisi olleet toimivia tai että esimerkiksi APF:n ja Athene-mekanismien kautta käytetyt varat olisivat epäonnistuneet tavoitteissaan. Tässä tutkimuksessa analysoitavissa dokumenteissa ei myöskään myönnyttä siihen, että aiemmat operaatiot tai esimerkiksi pehmeän vallankäytön keinot olisivat olleet epäonnistuneita. Toisaalta, kuten kappaleessa

viisi tulee ilmi, dokumenteissa kuitenkin mainitaan, etteivät pehmeän vallankäytön keinot enää ole yksin riittäviä. Tämä kieli viittaa siihen, että on ollut olemassa jonkinlainen poliittinen alkutila, josta on siirrytty pois.

6.2. Ulkoinen virike ja sen tunnustaminen

Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheiden/keinojen toinen aste on ulkoisen toimijan tai ympäristön virike. Tällä Hermann viittaa muutoksesta irrallisiin odottamattomiin tapahtumiin, jotka antavat ärsykeitä politiikan muutokselle. (Hermann 1990, 15–6). Yllä kuvattu EPF:n perustamisen yhteydessä tapahtunut ulkopoliittinen muutos on selvästi saanut ärsykeitä ulkoisista tekijöistä. Muutoksen laajuutta käsittelevissä luvuissa esitelty aikajana antaa suuntaa siihen, milloin ulkopoliittikan muutos on alkanut ja milloin se on syventynyt tarpeeksi paljon EPF:n perustamisen mahdollistamiseksi. Kun aikajana on tiedossa, on helpompi ottaa huomioon mahdolliset ulkoiset virikkeet, jotka johtavat useista maailmanpoliittista tapahtumista.

Tässä yhteydessä on tarpeen tarkastella niitä signaaleja, joita kyseisen ajanjakson aikana on syntynyt. Aikajanelle sijoittuu suuri määrä YUTP:n suuntaan mahdollisesti vaikuttavia tapahtumia, kuten Arabikevät ja Syyrian konfliktin syttyminen 2010–11, Sahelin turvallisuustilanteen huonontuminen vuodesta 2011 alkaen, eurokriisistä toipuminen, Krimin miehitys vuonna 2014, Venäjän kasvanut interventio Syyriassa 2015–2016, vuosien 2015–2016 aikana runsaasti kasvanut maahanmuutto, Brexit-äänestys, Trumpin valinta presidentiksi vuonna 2016, koronapandemia 2020, sekä helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.

Kun tarkastellaan luvuissa neljä ja viisi esiteltyjä maantieteellisiä ja keinovalikoimaan liittyviä muutoksia, voidaan huomata, että esimerkiksi vuoden 2016 globaalistrategiassa on jo havaittavissa muutosta prioriteettien ja painotuksen suhteen, ja strategiassa puhutaankin paljon maahanmuutosta ja sisäisestä turvallisuudesta. CPPB-politiikkaa arvioivan raportin mukaan komission politiikassa tapahtui jo vuosien 2001 ja 2010 välillä merkittävä painopisteen muutos, johon vaikutti turvallisuustilanteen muuttuminen (Particip ym. 2011, 91). Aiemman analyysin perusteella voidaan todeta, että esimerkiksi eurokriisi näkyi vielä vuosien 2009–2014 dokumenteissa vahvasti ja painoarvoa annettiin paljon talouden kehittymiselle. Lisäksi analyysissä huomioitiin vuosien 2015–2016 painotus sisäiseen turvallisuuteen ja esimerkiksi terrorismin torjuntaan. Tämän kehitys saattaa liittyä edellä

mainittuun maahanmuuton lisääntymiseen ja Syyrian sodan eskaloitumiseen. Myös samoihin aikoihin lisääntynyt strategisen autonomian painotus voisi liittyä osaltaan vuoden 2016 Brexit-äänestykseen ja transatlanttisten suhteiden muutokseen.

Kuten aiemmin todettiin, korkea edustaja Mogherini totesi puheessaan vuonna 2017, miten hän virkaan astuessaan kertoi parlamentille tavoitteistaan puolustusyhteistyön kehittämiseen liittyen ja kohtasi pääasiassa epäileviä vastauksia siitä, että yritys olisi mahdoton (Mogherini 2017). Samassa yhteydessä Mogherini myös totesi muutoksen mahdollistaneena tekijänä olleen muuttunut maailmanpoliittinen tilanne, jossa konfliktit, kriisit ja uudet uhat ovat lisääntyneet ja yksin kansallisten vastausten tehokkuus heikentynyt (Mogherini 2017). On siis selvää, että ulkoisilla virikkeillä on ollut roolinsa muutoksessa, eikä EU:n YUTP:n laaja muutos ole tapahtunut minkäänlaisessa tyhjiössä, vaan päinvastoin nopeasti muuttuvassa maailmanpoliittisessa tilanteessa. Myös Borrell totesi geopoliittisen muutoksen nopeuden olevan se erottava tekijä, joka mahdollistaa tällä kertaa aidosti integraation turvallisuuden ja puolustuksen alalla (EUH 2022b, 7). Korkea edustaja Borrell kirjoitti vuonna 2021, että kokonaisvaltainen riskiarvio on osoittanut, että ”EU on vaarassa”. Samassa hän toteaa EU:n taloudellisen vaikutuksen kutistuneen sekä normatiivisen vallan olevan uhattuna ja peräänkuuluttaa unionin vahvistamista turvallisuuden takaajana. (Borrell 2021). Korkeat edustajat Mogherini ja Borrell siis suoraan tunnustavat ulkoisten virikkeiden roolin.

Ulkoisten virikkeiden jälkeen Hermannin ulkopolitiikan muutoksen seuraava vaihe onkin poikkeavan tiedon tunnustaminen. Hermannin mukaan aiemmasta politiikan linjasta tai odotuksista poikkeavan tiedon tunnustaminen on todennäköisempää, mikäli päättäjillä on käytettävissään käytännön ratkaisu tai vastaavien ongelmien onnistunut ratkaisu aiemmin (Hermann 1990, 16). EPF:n perustamisen yhteydessä tapahtunut muutos ei sikäli päde edellä mainittuun, sillä lopullinen ratkaisu ja politiikkatoimi, EPF, on historiallinen muutos ja ensimmäinen laatuaan oleva politiikkatoimi. Vastaavaa aiempaa kokemusta ei siis luonnollisestikaan ole ollut. Kenties tästä syystä päätöksentekoprosessi kestitkin useita vuosia ja vaati laajoja neuvotteluja sekä kompromisseja.

Lisäksi Hermannin mukaan tunnustaminen on todennäköisempää, mikäli ympäristöä valvovilla henkilöillä ei ole henkilökohtaista panosta politiikan jatkamiseen tai mikäli valvovia tahoja on useita (Hermann 1990, 16). Tässä tutkimuksessa tarkastellun politiikan muutoksen tapauksessa valvovia tahoja on ehdottomasti ollut useita. Painetta muutokselle on

tullut niin jäsenmaiden kuin instituutioidenkin (virkamiesten) puolesta ja kuten kappaleessa kaksi mainittiin, osa paineesta muuttaa politiikka tuli suoraan kentältä toimivilta henkilöiltä.

Lisäksi Hermannin mukaan tunnustaminen on todennäköisempää silloin, kun politiikka ei ole sidoksissa laajempiin ideologisiin järjestelmiin (Hermann 1990, 16). Tässä tapauksessa voitaisiin argumentoida, että tilanne oli juuri päinvastainen, sillä pehmeän ja kovan vallankäytön yhdistäminen ja siten poliittisen orientaation muutos on vahvasti yhteydessä laajempaan ideologiseen ajattelutapaan, joka on ohjannut unionin YUTP:tä aiemmin. Lisäksi, kuten kappaleessa kaksi todetaan, jotkin jäsenmaat, kuten esimerkiksi Irlanti, kieltäytyivät tästä syystä kategorisesti kaikesta tappavaa tukea sisältävästä tuesta politiikan muutoksen jälkeenkin. Lisäksi, kuten analyysin perusteella voidaan huomata, vaikka tyytymättömyyttä aiemman politiikan tuloksiin on havaittavissa jo 2016, ei kuitenkaan retoriikassa mennä niin pitkälle, että aiempi, yksinomaan pehmeää vallankäyttöä painottanut politiikka, tuomittaisiin epäonnistuneeksi.

Hermannin mainitsema poikkeavan tiedon tunnustamiseen vaikuttavia tekijöitä ovat myös tarvittavien resurssien laajuus, mikäli tieto tulee luotettavasta lähteestä, sekä mikäli ne ovat niin sanottuja kriisiärsykeitä (Hermann 1990, 16). Tässä tutkimuksessa käsitelty politiikan muutos on kiistattomasti vaatinut laajoja lisäresursseja ja siten se on vaatinut korkeaa sitoutumisastetta jäsenmailta. Myös tämä aspekti on varmasti vaikuttanut neuvottelujen keston. Muutokseen johtaneen tiedon lähteet voidaan kuitenkin lukea luotettaviin tahoihin, sillä jäsenmaat ja EU ovat saaneet tietoa omilta diplomaatti-, sotilas- ja siviilitoimijoiltaan kentältä, sekä jakaneet tietoa Brysselin tasolla. Tiedonlähteitä on oletettavasti ollut monia, mutta EU:n kaltaisen monikerroksisen järjestelmän etuna on toisaalta se, että tietoa saadaan niin jäsenmailta kuin unionin omistakin operaatiosta, sekä EUH:in ja komission edustajilta. Mutta erityisen mielenkiintoinen on viimeinen Hermannin huomio, kriisiärsykkeet, sillä EPF:n yhteydessä tapahtuneen muutoksen perustelut ovat vahvasti yhteydessä erinäisiin kriiseihin, kuten analyysiluvuista neljä ja viisi voidaan huomata. Lisäksi Hermannin mukaan ärsykkeiden tunnistamista lisää se, mikäli ne ovat pitkäaikaisia ja/tai niitä vahvistavat muut, rinnakkaiset tapahtumat (Hermann 1990, 16). Tässä tapauksessa moninaiset, APF:stä ja muista pitkäaikaisista toimista huolimatta pahentuneet kriisit lähettivät samanaikaisesti useista eri lähteistä signaaleja aiemman politiikan toimimattomuudesta. Osa Hermannin teorian mukaan ärsykkeiden tunnustamisen todennäköisyyttä lisäävistä ehdoista siis täyttyy ja osa ei,

mutta selvää on kuitenkin se, että lopulta ärsykkeet tunnustettiin EU:n tasolla riittävästi, jotta muutosta saatiin aikaiseksi.

6.3. Poliittikayhteyden tunnustaminen ja vaihtoehdot

Hermannin ulkopoliittikan muutoksen neljäs vaihe on ongelman ja politiikan yhteyden tunnustaminen. Sen jälkeen, kun edellisessä kappaleessa käsitelty ongelman olemassaolosta viittaava tieto on tunnustettu, tulee kuitenkin vielä tunnustaa sen yhteys aiempaan politiikkaan. (Hermann 1990, 17). Kuten edellisessä kappaleessa huomioitiin, pitkään jatkuneet kriisit lähettivät signaaleja kauan, mutta kesti kuitenkin pitkään, ennen kuin unionin tasolla tunnustettiin (julkisesti) tarve politiikan muutokselle.

Hermannin mukaan syy-yhteyden tunnustamisen todennäköisyyttä lisää se, kun politiikan toteuttamisen ja ongelmien tunnustamisen välillä on lyhyt aikaväli, sekä lisäksi se, mikäli epäonnistumisia on nähty toistuvasti politiikan toimeenpanon aikana (Hermann 1990, 17). Edellä mainitut pätevät tämän tutkimuksen muutoksiin vain osittain, sillä vaikka EPF:ää edeltänyt politiikka on ollut pitkäaikaista ja kuten edellä mainittiin, ongelmien tunnustamisessa on kestänyt kauan, voidaan kuitenkin argumentoida, että epäonnistumisia on koettu pitkän toimeenpanojakson aikana paljon. Tätä aspektia korostaa toki se, että kyseessä ei ole yksittäinen politiikkatoimi, johon saataisiin nopeita vastauksia, vaan rauhanrakentamiseen ja konfliktinratkaisuun liittyvä politiikka vaatii pitkäjänteisyyttä sekä pitkää politiikan toimeenpanoaikaa.

Hermann myös huomioi artikkelissaan, että syy-yhteyden tunnustaminen on todennäköisempää, mikäli kyseessä on hierarkkisesti alempana olevat poliittiset odotukset ja ongelma uhkaa nyt korkeampia prioriteetteja, sekä mikäli tieto sopii joihinkin muihin tunnettuihin ongelmaskeemoihin (Hermann 1990, 17). Tämä aspekti on tässä tutkimuksessa käsitellyn muutoksen kannalta hyvin mielenkiintoinen, sillä kuten analyysikappaleesta viisi voidaan huomata, on unionin muutokseen liittyvä retoriikka sidottu vahvasti kasvavaan huoleen unionin sisäisestä turvallisuudesta. Esimerkiksi kappaleessa neljä esiteltyä linkkiä maahanmuuttoon ja terrorismiin liittyviin huoliin vahvistavat käsitystä siitä, että epäonnistunut CPPB-politiikka naapurialueilla on heijastunut hierarkiassa korkeammilla sijoilla olleeseen politiikkaan, sisäiseen turvallisuuteen ja lisäksi se on sopinut muihin ajankohtaisiin ja tunnettuihin ongelmaskeemoihin.

Kuten Hermann toteaa, vaikka kaikki aiemmin esiteltyt olosuhteet täyttyisivät, muutosta ei kuitenkaan tapahdu, mikäli vaihtoehtoja ei löydetä. Vaihtoehto voi olla joko politiikan muutos tai ongelman määritelmän muutos, mikäli edellinen ei tuota tulosta tai ole jostain syystä mahdollista toteuttaa. (Hermann 1990, 17–8). Kuten edeltävä analyysi osoittaa, muutos tapahtui ensin vaihtoehtoisia toimintatapoja etsimällä. Toimintatavat esitettiin etenkin alkuvaiheessa enemmänkin täydentävinä, kuin pehmeän vallankäytön muotoja korvaavina toimina. Vasta myöhemmin retoriikka alkoi painottaa kovan vallankäytön muotojen ja puolustuspoliittisten työkalujen tärkeää roolia ja jopa vaihtoehtoisuutta pehmeän vallankäytön tilalle sellaisissa tilanteissa, jotka sitä vaativat (ks. Borrell 2020b).

Mitä tulee koko alkuperäisen ongelman määritelmän muutokseen, analyysin perusteella voitaisiin argumentoida, että muutos rauhan priorisoinnissa heijastuu koko ulkopoliitiikan ongelman määrittelyyn niin, että lopulliset politiikkatavoitteet ovat muuttuneet. Kuten luvun neljä ongelman muutoksia käsittelevässä osuudessa todetaan, politiikkatavoitteiden priorisoinnissa on selkeästi tapahtunut muutoksia ja ongelman uudelleenmäärittelyn kriteeristö täyttyy ainakin osittain. Kenties vuosia kestänyt APF:n kautta tehty työ, joka ei lopulta tuonut EU:n priorisoimaa rauhaa ja vakautta (ks. luvut 2 ja 4), johti tähän muutokseen.

EPF:n kohdalla vaihtoehtojen löytäminen vaati kuitenkin realismia sen suhteen, mitä perussopimusten sisällä voidaan ylipäättään toteuttaa. Kuten korkea edustaja Mogherini itse totesi, pragmaattisuus, joka tässä tapauksessa tarkoitti sitä, ettei avata ideologisia keskusteluita perussopimuksista laajemmin, vaan se, että keskitytään olemassa oleviin mahdollisuuksiin, oli tärkeä YTPP:n alalla tapahtuvan muutoksen mahdollistava tekijä (Mogherini 2017). EPF:n tapauksessa tämä on erityisen selvää, sillä instrumentin mahdollistamiseksi tuli rakennelma luoda täysin EU:n yhteisen budjetin ulkopuolelle ja lisäksi esimerkiksi Tanskalle annettiin mahdollisuus olla kokonaan osallistumatta instrumenttiin, jotta se voisi toimia perussopimusten puitteissa.

Kuten Hermann kuvaili, tässä ulkopoliitiikan muutoksen vaiheessa tullaan pisteeseen, josta ei voida enää edetä viimeiseen vaiheeseen, eli toteuttamiseen, ennen kuin riittävä konsensus muutokselle on saavutettu (Hermann 1990, 18). Tässä tapauksessa sana *riittävä* voidaan kuitenkin poistaa yhtälöstä, sillä YUTP:n tapauksessa on saavutettava jäsenmaiden välillä yksimielisyys. EU:n, ja etenkin EPF:n tapauksessa, on taustoittavan luvun 2 ja edeltävän analyysin perustella selvää, että prosessi edeltävien vaiheiden ja konsensuksen rakentamisen

välillä on ollut pitkä. Pitkään kestänyt konsensuksen hakeminen johtuukin varmasti pitkälti unionin YUTP:n päätöksenteon erityisen vaativasta luonteesta, sillä kaikki päätökset vaativat jäsenmaiden yksimielisyyttä. Lisähaastetta luo se, että turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ovat olleet pitkään arkoja aiheita Brysselissä. Luvun 2 huomiot muun muassa kolmen jäsenmaan totaalisesta poisjättäytymisestä EPF:n osalta osoittavat, että keskustelut ovat olleet hankalia ja niissä on jouduttu tekemään merkittäviä kompromisseja. Yllä mainituista syistä johtuen voidaan olettaa, että etenkin ulkosuhdehallinnon edustajat alkoivat peräänkuuluttamaan työkalupakin laajentamisen tarvetta jo pitkään ennen rauhanrahaston perustamista. Tämän tutkimuksen aiemmissa luvuissa tehdyn analyysin havainnot tukevat tätä olettamusta.

Toimijuutta tarkastellessa on huomioitava komission, EUH:in ja EU-neuvoston sekä Eurooppa-neuvoston roolien erot YUTP:n ja YTP:n agendanasettamisessa sekä päätöksenteossa. Vaikka ylin päätöksentekovalta on valtioiden päämiehillä Eurooppa-neuvostossa, jossa he asettavat suuret linjat koko unionin toiminnalle, on kuitenkin komissiolla merkittävä valta agendan asettajana, sillä neuvosto ei voi ehdottaa uutta lainsäädäntöä. Mutta kuten luvussa kaksi kuvattiin, YUTP on kuitenkin vielä erityistapaus muuhun EU-politiikkaan verrattuna, sillä jäsenmaat päättävät yksimielisesti YUTP:n liittyvistä asioista. Neuvostolla on siis suurin valta YUTP-päätöksenteossa, mutta EUH:illa on lisäksi suuri rooli sen toteuttamisessa. Toimijuuden painopiste on siten vahvasti näillä kahdella instituutiolla.

Hermann myös huomauttaa, että kun valta jaetaan useiden toimijoiden kesken, konsensus on todennäköisempää, mikäli kaikki hyväksyvät yhteiset normit ja muiden legitimitetin, sekä mikäli he ovat ideologisesti samankaltaisia (Hermann 1990, 18–9). EU:n tapauksessa 27 jäsenmaan ja niiden vaihtuvien päämiesten ja ministerien kesken on erityisen hankalaa löytää laajaa ideologista pohjaa, jonka kaikki jakavat. Siksi voidaankin todeta, että vaihtoehtojen ja konsensuksen löytämisen välillä olevasta pitkästä ajanjaksosta huolimatta koko EPF:n perustamisen mahdollistaneen konsensuksen aikaansaaminen on sitä ajaneiden tahojen osalta merkittävä saavutus.

Myös globaalistrategiaa tarkastellessa voidaan huomata muutosta ulkopoliitiikan tekemiseen liittyvän toimijuuden suhteen. Kuten kappaleessa 2 kuvailtiin, EPF:n perustaminen vei osittain päätösvaltaa komissiolta ulkosuhdehallinnolle ja etenkin parlamentti on kritisoinut kapeaa, lähinnä jäsenmaiden käsissä olevaa ohjausta. Globaalistrategiassa vielä painotetaan

EUH:in ja muiden instituutioiden välisen yhteistyön merkitystä koherentin ja vahvan toiminnan takaamiseksi (EUH 2016, 49). EUH myös selväsanaisesti ottaa muutoksen huomioon ehdotuksessaan EPF:n perustamiseksi. Ehdotuksessa todetaan, että Athene-mekanismiin ollessa aiemmin neuvoston pääsihteeristön toimivallan alla ja APF:n puolestaan komission DEVCO:n, siirtyy vastuu pitkälti näiltä instituutioilta ulkosuhdehallinnolle (EUH 2018, 4).

Toisaalta komission rooli on kyseisellä politiikka-alalla on ollut hatara jo aiemmin, verrattuna muuhun politiikkaan. Vuosien 2001–2011 komission CPPB-politiikkaa tarkasteleva raportti toteaa, että vaikka komission rooli politiikka-alueella kasvoi kyseisten vuosien aikana, se ei kuitenkaan ollut johtavassa tai agendanasettajan roolissa. Komission roolia hidasti esimerkiksi spesifin mandaatin puuttuminen CPPB-politiikkaan, ajoittaiset jäsenmaiden eriävät näkökannat, sekä komission itsensä liian diskreetti lähestymistapa kansainvälisen politiikan areenalla, johtuen erityisesti vaikeudesta löytää yhteinen eurooppalainen ääni. (Particip 2011, 99–100). Toimijuutta tarkastellessa on myös nostettava raportin huomio siitä, että CPPB-politiikan päätöksenteko on komissiossa fragmentoitunut useisiin eri poliittisiin osastoihin, hankaloittaen koherentin toiminnan luomista. (Particip 2011, 101).

Tässä yhteydessä on myös hyvä huomioida korkean edustajan niin sanottu ”kahden hatun” rooli, sillä hän toimii sekä EUH:in johdossa ja edustaa siten ulkosuhdehallintoa, mutta on samaan aikaan myös komission varapuheenjohtaja. Vaikka tämä rooli voi aiheuttaa haasteitakin, kun politiikkaodotukset eri instituutioiden välillä vaihtelevat, saattaa kahden hatun asemasta olla myös hyötyä politiikan koordinoinnissa ja synergioiden löytämisessä. Puhuessaan unionin YTPP-alalla tapahtuneen muutoksen mahdollistaneista tekijöistä korkea edustaja Mogherini totesi itse, että synergia ja yhteistyö instituutioiden sisällä ja välillä, sekä komission puheenjohtajan Junckerin johtajuus mahdollistivat muutoksen. (Mogherini 2017).

Yllä kuvattu toimijuuden muutos on merkittävää siitä syystä, että se vaikuttaa politiikan lopputulokseen ja toteuttamiseen. Kuten Karjalainen huomautti, esimerkiksi korkea edustaja Mogherini oli aktiivinen EU:n osallistamisessa rauhanprosesseihin ja sen roolin vahvistamisessa globaalissa mittakaavassa alalla (Karjalainen 2020, 5). Globaalistrategiassa nähty vahva kieli YTPP:n kehittämisen suhteen sekä Mogherinin kauden aikana tapahtuneet muutokset voivat siten kytkeytyä tähän toimijuuteen ja korkean edustajan aktiivisuuteen asiassa.

6.4. Poliitiikan toteuttaminen ja lopputulokset

Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen viimeinen vaihe, johon päästään, kun kaikki edelliset vaiheet on onnistuneesti käyty läpi, on uuden politiikan toteuttaminen. Tämä vaihe alkaa EPF:n tapauksessa selkeimmin itse instrumentin käyttöönoton yhteydessä. Hermannin mukaan uuden politiikan toimeenpano voi kuitenkin muuttaa sen luonnetta, mikäli kyseessä on sellainen politiikka, joka vaatii enemmän kuin yksittäisen teon. (Hermann 1990, 19–20).

Myös EPF:n kontekstissa tapahtuneen ulkopoliittisen muutoksen tapauksessa tämä on mahdollista, sillä jokainen tukierä käsitellään yksittäistapauksena. Hyvä esimerkki vastaavasta toteuttamisvaiheesta tapahtuvasta muutoksesta voisi olla esimerkiksi instrumentin budjetin kasvattaminen sitä mukaa, kun tarve lähettää lisää tukea Ukrainaan kasvoi. Kuten luvussa 4 kuvattiin, näitä päätöksiä budjetin kasvattamisesta tehtiin useita. Niistä merkittäviä tekee se, että ennen EPF:n perustamista budjetista käytiin pitkään poliittista väantöä Brysselissä ja kuten aiemmin mainittua, esimerkiksi Suomen puheenjohtajuuskaudella budjettia vietiin alaspäin. Näin ollen politiikan toimeenpanon aikana on jo nyt tapahtunut muutoksen syventymistä. Lisäksi muutosta voi tapahtua toimeenpanovaiheessa senkin suhteen, mihin tukea ehdotetaan annettavaksi ja kuinka paljon, jolloin se vaikuttaa geopoliittiseen painotukseen. Aiemmissa luvuissa käsitellyn korjausliikkeen kaltaisia toimia tullaankin todennäköisesti tekemään vielä EPF:n toimeenpanon edetessä.

Hermannin mukaan politiikan toteuttaminen päättäjien tarkoittamalla tavalla on todennäköisempää silloin, kun siitä vastaa päätöksentekoon osallistuneet tahot. (Hermann 1990, 20). EPF:n tapauksessa vastuu on hajautettu useille eri tahoille, kuten neuvostolle sekä EUH:ille, ja lopullinen tuen käyttäjä on kuitenkin kolmas valtio tai organisaatio itse. Siksi on olemassa selvä riski, että uusi politiikka muuttuu toteutusvaiheessa. Toisaalta, kun sen määrittelyssä on alun perinkin ollut mukana useita tahoja, voi olla, etteivät odotukset ole olleet täysin selkeitä alusta saakka muutoinkaan. Hermannin mukaan odotusten selkeys on myös aspekti, joka vähentää riskiä politiikan muutokseen. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat Hermannin mukaan ylimmän johdon antama huomio seurannalle sekä johdonmukaisuus käytettävien resurssien kanssa. (Hermann 1990, 20).

Kuten aiemmin mainittu, EPF:n tapauksessa unionin korkea edustaja sekä EUH ovat päätöksen tekemisen jälkeen vastuussa sen monitoroinnista, että neuvoston päätöksen yhteydessä asetetut olosuhteet ja ehdot täyttyvät. Seurantavastuu on siis asetettu

ulkosuhdehallinnolle, eikä jäsenmaille. Vastuun siirto saattaa siis Hermannin teorian perusteella aiheuttaa riskiä toimeenpanovaiheen muutokseen. Mitä tulee resurssien ja politiikan odotusten johdonmukaisuuteen, voidaan todeta, että rauhanrahaston perustaminen on itsessään toimi, jolla pyritään kuroma kiinni näiden kahden aspektin välistä kuilua. EPF:n perustamiseen liittyvien perustelujen ja aiemman analyysin perusteella on selvää, että unioni ei enää nähnyt aikaisemman työkalupakkinsa olevan riittävä vastaamaan niihin vanhoihin ja uusiin politiikkaodotuksiin, joita edellisen vuosikymmenen aikana on syntynyt. Jäsenmaat ovat myös osoittautuneet yllättävänkin halukkaiksi rahoittamaan välinettä, kuten useista budjetin kasvattamiseen liittyvistä päätöksistä on huomattu. Nähtäväksi kuitenkin jää, jatkuuko halu rahoittaa instrumentin toimia näin laajasti myös jatkossa ja ylettyvätkö laajat resurssit toimiin itänaapuruston lisäksi muilla laajoja politiikkaodotuksia sisältävillä toimialueilla, kuten esimerkiksi Sahelissa.

Taulukko 5 havainnollistaa tämän luvun tuloksia Hermannin teorian kehityksessä. Monet politiikan vaiheet tapahtuivat todennäköisesti samanaikaisesti ja prosessit liikkuivat eri nopeudella eri instituutioissa. Tiedon tunnustamisen ja vaihtoehtoisten keinojen löytämisen välillä on todennäköisesti useita vuosia, mutta viimeistään 2016 globaalistrategian yhteydessä otettiin selkeitä askelia muutosta kohti ja ehdotettiin uusia toimia, sekä vuonna 2018 lopulta ehdotettiin EPF:n perustamista (ks. luku 5). On hyvä huomata, että uusi politiikka on sisältänyt EPF:n ohella muitakin toimia, kuten PRY:n ja muiden edellä mainittujen toimien perustamista, ja siksi politiikan toteuttaminen on alkanut aivan viimeistään vuonna 2021.

<u>Muutoksen vaihe</u>	<u>Toteutumisaika</u>
Alkuperäiset politiikkaodotukset	2009 alkaen
Ulkoisen toimijan tai ympäristön virike	2009 alkaen
Poikkeavan tiedon tunnustaminen	2009–2016
Ongelman ja politiikan yhteyden tunnustaminen	2009–2016
Vaihtoehtojen löytäminen	2016–2018
Konsensuksen rakentaminen uusille vaihtoehdoille	2016–2021
Uuden politiikan toteuttaminen	viimeistään 2021 alkaen

Taulukko 5. Luvun 6 analyysin tulosten hahmottelu Hermannin ulkopoliittisen muutoksen vaiheiden kategorioiden pohjalta

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa selvitettiin sitä, onko EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtunut Euroopan rauhanrahaston perustamisen yhteydessä muutosta, millä laajuudella muutosta on tapahtunut, sekä mitkä ovat olleet muutoksen vaiheet. Tutkimus keskittyi kahteen osa-alueeseen, maantieteelliseen muutokseen sekä muutokseen unionin roolissa pehmeän vallan käyttäjänä. Tutkimus toteutettiin teoriaohjaavan sisällönanalyysin avulla ja teoreettisena viitekehystenä toimi Charles F. Hermannin mallinnus ulkopoliittikan muutoksen laajuuden eri luokista sekä muutoksen vaiheista.

Palataksemme johdannossa nostettuun Michalskin (2005, 124) esittämään argumenttiin siitä, että EU tulee pysymään ennen kaikkea pehmeän vallan käyttäjänä maailmanpoliittisella kentällä, voidaan edeltävän analyysin perusteella todeta, että vastaavanlaiset arviot unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuudesta eivät ole osuneet oikeaan. Varmaksi voidaan edeltävän analyysin pohjalta sanoa ainakin se, että muutosta on tapahtunut. Analyysiluvuissa löydettiin viitteitä merkittävästä muutoksesta unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Maantieteellistä aspektia tarkastellessa huomattiin, että merkittävää muutosta on tapahtunut rauhanrahaston luomisen yhteydessä. EPF:ää edeltäneen instrumentin käyttö oli maantieteellisesti huomattavasti rajatumpaa ja sen EPF:n perustamisvuodesta saakka tukien määrällinen painopiste on siirtynyt vahvasti itänaapurustoon. Retorista muutosta oli kuitenkin havaittavissa jo vuoden 2016 globaalistrategiassa. Muutokset sopivat Hermannin asteikolla vähintäänkin ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen tasolle.

Analyysi unionin roolista pehmeän vallankäyttäjänä puolestaan vahvisti muutosta tapahtuneen myös kyseisellä osa-alueella. Vielä vuosikymmenen alkuvaiheilla 2009–2014 unionin YUTP:tä käsittelevien avaindokumenttien retoriikka painotti vahvasti sovittellevaa, ennaltaehkäisevää sekä etenkin pehmeän vallankäytön muotojen mukaista toimintaa. Vuosien 2016–2019, sekä etenkin 2019–2023 välillä retoriikka siirtyi painottamaan enemmän pehmeän ja kovan vallankäytön sekoitusta, tai joissain tapauksissa jopa pelkkää kovaa vallankäyttöä (ks. Borrell 2023 ym.). Hermannin ulkopoliittikan muutoksen kontekstissa muutos täyttää vuoteen 2019 mennessä ongelman/tavoitteen muutoksen tason sekä vuosien 2019–2023 välillä mahdollisesti jopa kansainvälisen orientaation muutoksen tason.

Hermannin ulkopoliitiikan muutoksen vaiheista monet tapahtuivat samanaikaisesti ja prosessit liikkuvat eri nopeudella eri instituutioissa. Tiedon tunnustamisen ja vaihtoehtoisten keinojen löytämisen välillä on todennäköisesti useita vuosia, mutta viimeistään 2016 globaalistrategian yhteydessä otettiin selkeitä askelia muutosta kohti ja ehdotettiin uusia toimia, sekä vuonna 2018 lopulta ehdotettiin EPF:n perustamista. Uusi politiikka on sisältänyt EPF:n ohella muitakin toimia, kuten PRY:n ja muiden toimien perustamista, ja siten politiikan toteuttaminen on alkanut aivan viimeistään vuonna 2021.

Analyysikappaleissa 4 ja 5 siis löydettiin vähintäänkin ongelman ja/tai tavoitteen muutoksen tasolle yltevää ulkopoliitiikan muutosta. Vaikka kansainvälisen orientaation muutos saattaa yksittäistapauksittain tarkastellessa näyttää hieman hatarammalta, etenkin näiden molempien aspektien, eli maantieteellisen muutoksen, sekä muutoksen roolissa pehmeän vallankäyttäjänä, tarkastelu yhdessä saattaa ylittää jopa tälle Hermannin asteikon kaikkein laajimmalle ulkopoliitiikan muutoksen tasolle.

Hill totesi vuonna 1993 artikkelissaan suurista kykyjen ja odotusten kuiluista EU:n ulkopoliitikassa, että mikäli EU, tai silloinen EY, kaikista epäilyksistä huolimatta tulee joskus kehittämään itselleen sotilaallisen ulottuvuuden, on se silloin ottanut suunnattoman askeleen kohti unionia, joka on muovannut itsestään kansainvälisen toimijan, sekä tästä seurauksena myös muuttanut muiden toimijoiden suhtautumista itseensä (Hill 1993, 318). Hillin artikkelissaan esittämästä skeptisyydestä huolimatta näyttää siltä, että tämä suunnaton askel ollaan nyt ottamassa sekä Hillin esittämä kykyjen ja odotusten välinen kuilu kuromassa umpeen. Tämän kehityksen vieminen loppuun vaatii kuitenkin sitä, ettei ulkopoliittinen muutos pysähtyisi vielä tähän.

EU on nyt ensimmäistä kertaa tilanteessa, jossa sen tulee tarkastella uuden kovan vallankäytön muotoihin kuuluvan uuden ulkopoliittisen työkalunsa toimivuutta niissä geopoliittisissa konflikteissa, joihin sillä on nyt pyritty vastaamaan. Näiden arvioiden perusteella voidaan kartoittaa paremmin politiikan muutoksen tulevaisuutta. Merkittäviä muutoksien laajuuksiin vaikuttavia tekijöitä tulevaisuudessa tulevat myös olemaan päätöksentekoon liittyvät proseduurit ja mahdollisuus määränemmistöpäätöksentekoon YUTP-asioiden parissa. Tämä muutos, vaikkakin erittäin hankala saavuttaa, saattaisi mahdollistaa myös YTPP-integraation syventämisen ja kunnianhimoisemman päätöksenteon. Muita yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuuskuvaan vaikuttavia tekijöitä on myös

esimerkiksi transatlanttisen suhteen muutokset sekä tulevan Yhdysvaltojen presidentinvaalin tulokset, jotka vaikuttavat osaltaan esimerkiksi strategisen autonomian painotuksiin sekä luottoon NATO:n suhteen.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muutosta olisi mielenkiintoista seurata ja tutkia lisää tästä näkökulmasta muutosten mahdollisesti syntyessä tulevien vuosien aikana. Toinen vaihtoehto on kuitenkin se, että YTPP-politiikan saralla saavutettua muutosta ajanut liikevoima pysähtyy, eikä integraatiota alalla saada edistettyä. Kolmantena vaihtoehtona unioni saattaa jopa purkaa joitain nyt saavutettuja edistysaskeleita ja siirtää vastuuta takaisin muille toimijoille, kuten NATO:lle ja kansallisvaltioille itselleen. Tällä hetkellä vaikuttaa kuitenkin siltä, että liikevoimaa on edelleen ja EPF:n budjetin kasvaessa jatkuvasti sekä kompleksisten geopoliittisten uhkien lisääntyessä lähialueilla voitaisiin YTPP-politiikan integraation sekä ulkopoliittisen muutoksen jatkumisen olevan todennäköinen skenaario. Kuten kappaleessa viisi todettiin, Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen jo aiemmin alkanut keskustelu YTPP:n kehittämisestä edelleen sai uutta pontta sekä kiireellisyyden tuntua. Myös strategisessa kompassissa todetaan, että vaikka viimeisinä vuosina on nähty tärkeää kehitystä yhteisessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa, ei unioni ole siltikään vielä tarpeeksi varusteltu vastaamaan kaikkiin sen kohtaamiin haasteisiin ja tulevien vuosien aikana tuleekin edetä pikaisesti tämän muuttamiseksi (EUH 2022b, 62).

Aiheen tutkimus olisi siis mielekästä totuttaa uudelleen myöhemmin, kun voitaisiin tarkastella sitä, onko ulkopoliittisen muutoksen momentumia onnistuttu pitämään yllä. Toisaalta aiheetta olisi mielenkiintoista tutkia myös toisesta näkökulmasta. Euroopan rauhanrahaston (kuten myös edeltäneen Afrikan rauhanrahaston, vaikkakin kapeammalla tulkinnalla) tavoitteena on rakentaa rauhaa, ehkäistä konflikteja sekä vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta. Näiden tavoitteiden toteutumisen tarkastelun kannalta voisi siis olla mielekästä asettaa aihe tarkasteluun myös rauhanrakennukseen ja konfliktien ehkäisyä käsittelevän kansainvälisten suhteiden tutkimuksen kontekstissa. Rauhanrakentamiseen keskittyvien teorioiden tarjoamien erityisotteiden avulla voitaisiin vastata paremmin kysymyksiin liittyen EPF:n ja laajemminkin EU:n YUTP:n tehokkuuteen, täten tarjoten empiirisen esimerkin kovan ja pehmeän vallankäytön muotojen tehokkuudesta. Jatkotutkimuksen kannalta voisikin olla mielekästä tarkastella aiheetta rauhanrakentamiseen liittyvän teoriapohjan kautta, jotta tässä tutkimuksessa löydetyn ulkopoliittisen muutoksen seurauksia ja tehokkuutta voitaisiin arvioida paremmin. Vastaava tutkimus olisi kuitenkin mahdollista toteuttaa vasta sitten, kun toimista on kulunut

sen verran aikaa, että politiikkatoimien tehokkuuden tasosta aletaan vastaanottamaan tarpeeksi palautetta.

Kun on selvää, että ulkopoliittista muutosta on tapahtunut, on myös mielenkiintoista tarkastella tarkemmin sitä, millaisia oheisvaikutuksia ja seurauksia muutoksella on ja tulee olemaan. Kuten tämän tutkimuksen analyysissä ilmenee, EU:n rauhanrakentamiseen ja konfliktien ehkäisyyn liittyvä poliittinen painotus on EPF:n perustamisen jälkeen siirtynyt vahvasti Afrikasta Euroopan lähialueille, tuoden sen alueellisen keskipisteen huomattavasti lähemmäksi ”kotia”, huolimatta siitä, että EPF:n perustamisen yhteydessä puhuttiin instrumentin tuomasta maailmanlaajuisesta elementistä ja vaikutusalueen laajentumisesta. Analyysin tulosten perusteella muutos alkoi jo ennen Venäjän hyökkäyssodan alkamista helmikuussa 2022, mutta sodan alku kiihdytti kehitystä huomattavasti. Tästä syystä voisi olla mielekästä myös tarkemmin tutkia sitä, millaiset tulevaisuudennäkymät EU:n Afrikan rauhanrakennus- ja turvallisuusalan rahoituksella laajemmin on.

Yksi selkeä vaihtoehto täyttämään edellä esitetyn muutoksen synnyttämää aukkoa on YK:n kautta allokoitu rahoitus. EU:n yhteiset kannat tukevat yhteisen, YK-tason rauhanrakennuksen rahastojen kasvattamista. Myös jo vuoden 2016 globaalistrategiassa todetaan, että uskominen Yhdistyneisiin kansakuntiin tarkoittaa investointia siihen ja samalla EU vakuuttaa lisäävänsä investointeja jatkossakin (EUH 2016, 40). Lisäksi muun muassa 3.11. 2022 EU:n YK:n pysyvän edustajan turvallisuusneuvoston istunnossa pitämässä puheenvuorossa painotettiin EU:n suurta roolia Afrikka-johtoisissa rauhanoperaatioissa (vuodesta 2004 3 mrd. €), sekä PBF:ssä (EU:n kontribuutio yli 60 % kokonaisbudjetista). Samalla kuitenkin EU peräänkuulutti YK:n alaisen rahaston budjetin kasvattamista. (EUH 2022 a). Ottaen huomioon EU:n viimeisten vuosikymmenten aikana lähettämän rauhanrakentamiseen liittyvän rahallisen tuen valtavan kokonaismäärän, sekä EU:n oman avun muuttuneen painotuksen, näyttää unionin omien intressien kannalta järkevältä tukea omien rahoituskanavien sijaan multilateraalista YK-tason rahoitusvälinettä, jonka rahoitusvastuu on jaettu maantieteellisesti huomattavasti laajemmalle. Rahoitusvastuun siirtäminen mahdollistaisi EU:lle sen oman painotuksen siirtämistä enenevissä määrin omille lähialueille ja/tai maantieteellisesti laajemmalle fokukselle.

Afrikan valtioiden suhtautuminen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa saattaa olla myös liitännäinen analyysissä esiin nostettuihin muutoksiin. Kuten Nzuki (2023) huomauttaa,

suurin osa Afrikan maista on jakautunut kahteen leiriin sodan suhteen: Venäjän toimia vastustavaan sekä strategista riippumattomuutta harjoittavaan joukkoon. Vain kaksi maata, Mali ja Eritrea ovat ottaneet varsinaisesti Venäjää puoltavan kannan. Myös maaliskuussa 2023 YK:n yleiskokouksen hätäistunnossa hyväksytyn hyökkäyssodan tuomitsevan päätöslauselman äänestyksessä vain kaksi Afrikan maata, Eritrea ja Somalia äänestivät vastaan, mutta jopa neljätoista Afrikan maata pidättäytyi äänestämästä ja viisi oli poissaolevana, eikä siten antanut tukeaan päätöslauselmalle, joka kuitenkin maailmanlaajuisesti onnistui keräämään jopa 141 maan kannatuksen. (UN News 2023).

Kappaleessa kaksi esitelty ja esimerkiksi Nyen ja Wilsonin peräänkuuluttama ”järkevä vallankäytön” malli, jossa sekoitetaan pehmeän ja kovan vallankäytön muotoja, on siis selvästi ottanut asemaansa myös Euroopan unionissa. (Nye 2008, 94) (Wilson 2009, 110). Machiavellin kuuluisa toteamus Ruhtinas-teoksessaan kehottaa ruhtinasta toimimaan niin, että hallintoa sekä pelätään, että kunnioitetaan (ks. Machiavelli, 87–91). Tämän saavuttaminen vaatii sekä keppiä että porkkanaa keinovalikoimaan. Väitös siitä, että EU olisi siirtymässä jonkinlaiseen machiavellistiseen ulkopoliittikkaan on varmastikin liian raju, mutta kepin ja kovan vallankäytön muotojen hiljattaisen lisäämisen sen keinovalikoimaan voisi todeta vievän sitä lähemmäs sellaista ulkopoliittista toimintaa, jossa taloudellisen ja arvopohjaisen pehmeän vallan toimijaan liittyvän kunnioituksen lisäksi haetaan pelotetta, joka toimii uudenaikaisena työkaluna toiminnassa. Tämän pelotteen mukainen ja ensimmäisenä kovan vallankäytön realisoinut käyttömuoto on Euroopan rauhanrahasto.

Lähteet

- Afrikan Unioni, AU. *Peace Fund*. Käytetty 2.4.2023. Saatavilla: <https://au.int/en/aureforms/peacefund>.
- Altamimi M. Abdulmamik 2022. *The European Peace Facility and the UN Arms Trade Treaty: Fragmentation of the International Arms Control law*. Journal of Conflict and Security Law, 2022. Saatavilla: <https://doi.org/10.1093/jcsl/krac024>.
- Arthur Paul, 2010. *The Role of the European Union as a Peace Builder: Northern Ireland as a Case Study*. Peace and Conflict Studies, ISSN 1082-7307. Saatavilla: <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=pcs>.
- Bah A., Frederiksen J., Mackie j. & Sabiiti S., 2006. *Mid Term Evaluation of the African Peace Facility Framework-Contract*. Käytetty 5.2.2023. Saatavilla: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=858d55f543ed232e373303dc9181c6b9d7330420>. Sivut 1.
- Barrinha A., Introduction. 2018. Teoksessa *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighborhood and Beyond*. Lissabon: Fundação Friedrich Ebert, 2018. Sivut 11.
- Cambridge Dictionary, 2023. *Soft power*. Käytetty 22.10.2023. Saatavilla: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/soft-power>.
- Center For European Studies, CES. *THE EU AND SOFT POWER*. Käytetty 20.10.2023. Saatavilla: <https://europe.unc.edu/iron-curtain/power-and-politics-the-prisoners-dilemma/the-eu-and-soft-power/>.
- Chryssogelos Angelos & Martill Benjamin, 2021. *The Domestic Sources of Détente: State–Society Relations and Foreign Policy Change during the Cold War*. Foreign Policy Analysis, Volume 17, Issue 2, 2021.
- Colotta Francesca, Barbosa Lobo Rita & Vela Jorida, FINABEL, 2022. *The European Peace Facility (EPF) as a Union Response to Regional Conflicts; A Case Study on Training and Equipping Mali Forces*. Käytetty 17.8.2023. Saatavilla: <https://finabel.org/wp-content/uploads/2022/01/40.-The-European-Peace-Facility.pdf>. Sivut 8–9.
- Deneckere Matthias, 2019. *The uncharted path towards a European Peace Facility*. Käytetty 14.8.2023. Saatavilla: <https://euagenda.eu/upload/publications/the-uncharted-path-towards-a-european-peace-facility.pdf>. Sivut 1–3, 5–7, 9, 11.

Euroopan komissio, 2017a. *External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) Development (2014 – mid 2017), Final Report*. Sivut 22, 41, 44-50.

Euroopan komissio, 2022. *The Global Conflict Risk Index (GCRI) - A quantitative tool for conflict early warning*. Käytetty 16.10.2023. Saatavilla:

https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/portals/0/Knowledge/GCRI_SFP_Brief_Final.pdf.

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, EPRS, 2019. *EU:n tuki rauhalle ja demokratialle maailmassa*. Saatavilla: https://what-europe-does-for-me.eu/data/pdf/focus/focus06_fi.pdf. Sivü 6.

Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, EPRS, 2020. Käytetty 25.6.2023. Saatavilla:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603484/EXPO_IDA\(2020\)603484_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603484/EXPO_IDA(2020)603484_EN.pdf). Sivut 7–10.

Euroopan ulkosuhdehallinto, 2017. *60 years of the European Union: we are proud of our achievements*. Käytetty 19.10.2023. Saatavilla:

https://www.eeas.europa.eu/node/23364_en.

Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2023b. *The European Peace Facility*. Käytetty 4.7.2023.

Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-peace-facility-0_en.

Euroopan unionin neuvosto, 2021. *Athene – turvallisuus- ja puolustusalan sotilasoperaatioiden rahoitus*. Käytetty 30.6.2023. Saatavilla:

<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/athena/>.

Euroopan unionin neuvosto, 2022a: *European Peace Facility*.

Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

Käytetty 17.11.2022.

Euroopan unioni, 2007. *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, 13 December 2007*. 2007/C 306/01.

Euroopan unioni, 2021. *African peace facility - Annual report 2020*. Käytetty 20.5.2023.

Saatavilla: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04544aa1-6d10-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-295398903>.

Furness Mark, 2011: *Sustaining EU Financing for Security and Development: The Difficult case of the African Peace Facility*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE),

ISSN: 2512-93841. Käytetty 5.2.2023. Saatavilla: [https://www.idos-](https://www.idos-research.de/en/briefing-paper/article/sustaining-eu-financing-for-security-and-development-the-difficult-case-of-the-african-peace-facility/)

[research.de/en/briefing-paper/article/sustaining-eu-financing-for-security-and-development-the-difficult-case-of-the-african-peace-facility/](https://www.idos-research.de/en/briefing-paper/article/sustaining-eu-financing-for-security-and-development-the-difficult-case-of-the-african-peace-facility/).

- Gallagher Conor, The Irish Times, 2022: *Some €55 million in military aid given by Ireland to Ukraine*. Käytetty 5.5.2023. Saatavilla: <https://www.irishtimes.com/politics/2022/09/24/ireland-has-given-55m-in-military-aid-to-ukraine/>.
- Goldman Kjell, 1982. *Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization*. World Politics, Vol. 34, No. 2 (1/1982). Sivut 230–266.
- Hauck Volker, 2022. *The latest European Peace Facility and what's in it for the African Union*. Käytetty 20.8.2023. Saatavilla: <https://ecdpm.org/wp-conH>
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747089/EPRS_BRI\(2023\)747089_EN.pdf#t=uploads/Latest-European-Peace-Facility-What-African-Union-Briefing-Note-120-ECDDPM-September-2020.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747089/EPRS_BRI(2023)747089_EN.pdf#t=uploads/Latest-European-Peace-Facility-What-African-Union-Briefing-Note-120-ECDDPM-September-2020.pdf)
- Héau Lauriane & Maletta Giovanna, 2022. *Funding Arms Transfers Through the European Peace Facility – Preventing Risks of Diversion and Misuse*. SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. Käytetty 26.5.2023. Saatavilla: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/2206_supplying_weapons_through_the_epf_1.pdf. Sivut 3-4, 5-7, 8-10, 13, 16.
- Hermann Charles F., 1990. *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*. International Studies Quarterly, maaliskuu 1990, Vol. 34, No. 1. Julkaisija: Wiley on behalf of The International Studies Association.
- Hermann Charles F. et. al., 2012. *WHEN THINGS GO WRONG: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback*. New York: Routledge 2012. Sivut 4-7, 177–9.
- Herszenhorn David M., Barigazzi Jacopo & Marks Simon, 2020. *To be top gun on foreign affairs, Borrell says EU must buy weapons*. POLITICO. Käytetty 24.6.2023. Saatavilla: <https://www.politico.eu/article/pacifist-eu-wont-stop-terrorism-in-africa-says-foreign-affairs-chief/>. Sivut 3–7, 177–9.
- Hill Christopher, 1993. *The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international Role*. Journal of Common Market Studies, 9/2019. Sivut: 306–326.
- Isbister Roy & Slijper Frank, 2021. *Weapons for peace? What to expect in 2021 from the EU's new 'peace facility'*. Käytetty 8.8.2023. Saatavilla: <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/936--weapons-for-peace-what-to-expect-in-2021-from-the-euas-new-apeace-facilitya>.

- Karjalainen Tyyne, 2020. *EU PEACE MEDIATION IN THE 2020S FROM INTERVENTION TO INVESTMENT*. Käytetty 13.8.2023. Saatavilla: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/10/wp118_eu-peace-mediation-in-the-2020s.pdf.
- Klem Ryan, PEACELAB, 2019. *EU Weapons Exports Will Backfire*. Käytetty 11.8.2023. Saatavilla: <https://peacelab.blog/2019/08/eu-weapons-exports-will-backfire>.
- Kurlantzick Joshua, 2023. *Responding to China and Russia's Influence on the Militarization of Global Politics*. Council on Foreign Relations. Käytetty 26.10.2023. Saatavilla: <https://www.cfr.org/blog/responding-china-and-russias-influence-militarization-global-politics>.
- Leeds Brett Ashley & Mattes Michaela, 2022. *Domestic Interests, Democracy, and Foreign Policy Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
- Machiavelli Niccolo, *Prince*. Tim Parksin englanninkielinen käännös 2009. Iso-Britannia: Penguin Classics, 2014. Sivut 87–91.
- Mattes Michaela, Brett Ashley Leeds & Royce Carroll. *Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations*. *International studies quarterly* 59.2 (2015). Sivut 280-8.
- Martin Harriet, 2007. *Power in mediation: does size matter?* Käytetty 4.9.2023. Saatavilla: <https://hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/08/94Powerinmediation-doessizematter-June-2007.pdf>. Oslo Peace Forum 2007. Sivut 36–37.
- Michalski, A., 2005: The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion. Teoksessa: *Melissen, J. (eds) The New Public Diplomacy. Studies in Diplomacy and International Relations*. Lontoo: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230554931_7. Sivut 124, 174.
- Mintz Alex, 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Sivu 6.
- Moreno Naomi, Puigrefagut Alejandro & Yarnoz Ignacio, 2018. *The European Union's soft power: Image branding or neo-colonialism?* Käytetty 15.10.2023. Saatavilla: https://www.unav.edu/documents/16800098/17755721/DT-05-2018_EU-soft-power.pdf.
- Mullainathan Sendhil & Ebonya Washington, 2007. *Sticking with Your Vote: Cognitive Dissonance and Political Attitudes*. Käytetty 16.10.2023. Saatavilla: https://scholar.harvard.edu/files/sendhil/files/sticking_with_your_vote_cognitive_dissonance_and_political_attitudes.pdf. Sivu 22.

- Netherlands-Helsinki-Committee, NHC, 2020. *Joint Statement: European Peace Facility: Causing harm or bringing peace*. Saatavilla: <https://www.nhc.nl/joint-statement-european-peace-facility-causing-harm-or-bringing-peace/>. Käytetty 9.7.2023.
- Nielsen L. Kristian, 2013. *EU Soft Power and the Capability-Expectations Gap*. Journal of Contemporary European Research. 9 (5), Sivut: 723-739.
- Nunes J., Punéau D., Xavier A., 2018. Problematizing the EU as a global actor: the role of identity and security in European Foreign Policy. Teoksessa: *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighborhood and Beyond*. Lissabon: Fundação Friedrich Ebert, 2018. Sivut 20-4, 39.
- Nye Joseph S. Jr. *Public Diplomacy and Soft Power*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 616.1, 2008. Sivut 94–5.
- Nzuki Catherine, 2023. *Africa's Peace Delegation: A New Chapter for Africa and the Ukraine War*. Käytetty 10.7.2023. Saatavilla: <https://www.csis.org/analysis/africas-peace-delegation-new-chapter-africa-and-ukraine-war>.
- Obermeier A. & Rustad S. 2023, *Conflict Trends: A Global Overview, 1946–2022*. Oslo: Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2023. Sivu 10.
- O'Sullivan David, suurlähettiläs, 2017. "The Most Successful Peace Project in the History of Mankind". Julkaistu EU:n Yhdysvaltojen edustuston Medium-sivulla. Käytetty: 20.10.2023. Saatavilla: <https://medium.com/euintheus/the-most-successful-peace-project-in-the-history-of-mankind-2db9248b1503>.
- Particip GmbH, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad & OPM, 2020. *External Evaluation of EU's Support to Conflict Prevention and Peacebuilding (CPPB) 2013-2018*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2022. Sivu 2.
- Pettersson 2019. *Organized violence, 1989–2018 and peace agreements*. Käytetty 4.8.2023. Saatavilla: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0022343319856046>.
- Pursiainen Christer & Forsberg Tuomas, 2015: *Ulkopolitiikkaa norsunluutornista*. 1. p. Tampere: Chan Puma House. Sivut 174–5, 179.
- Ramani Samuel, 2021. *Russia and China in Africa: Prospective Partners or Asymmetric Rivals?* Käytetty 26.10.2023. Saatavilla: <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2021/12/Policy-Insights-120-ramani.pdf>.
- Rehrl Jochen, 2014. *Handbook for Decision Makers – The common Security and Defense Policy of the European Union*. Wien: Armed Forces Printing Centre. Sivut 209-10.

<https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook-for-decision-makers.pdf>.

Reis B., 2018. *Conclusion: the EU in the world external action without a foreign policy actor?* Teoksessa *Towards a Global Dimension: EU's Conflict Management in the Neighborhood and Beyond*. Lissabon: Fundação Friedrich Ebert, 2018. Sivut 163, 168-9, 172.

Reuters, 2022. *Bulgaria to send its first military aid to Ukraine*. Käytetty 5.5.2023. Saatavilla: <https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-send-its-first-military-aid-ukraine-2022-12-09/>.

Ruy Donatienne & Morcos Pierre, 2021. *A European Peace Facility to Bolster European Foreign Policy?* Käytetty 4.7.2023. Saatavilla: <https://www.csis.org/analysis/european-peace-facility-bolster-european-foreign-policy>.

Santopinto Federico & Maréchal Julien, 2021. *L'assistance militaire de l'Union européenne à l'aune de la nouvelle Facilité Européenne pour la Paix*. Julkaistu: Konrad Adenauer Stiftung & Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité, 2021. Sivut 8–19.

Schmidt Nico & Kalman Attila, 2022. *Arms exports: A business without an EU policy*. Käytetty 1.9.2023. Saatavilla: <https://www.investigate-europe.eu/en/posts/arms-exports-a-business-without-an-eu-policy>.

Stadler R. Daniel, 2020. *Dissonance and political hypocrisy – a pandemic of self-protection and self-presentation*. Käytetty 12.10.2023. Saatavilla: <https://www.psychologytoday.com/intl/blog/bias-fundamentals/202010/dissonance-and-political-hypocrisy>.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan Unionissa, EUE, 2022. *Miten EU tukee Ukrainaa*. Saatavilla: https://finlandabroad.fi/web/eu/uutiset/-/asset_publisher/omOkBRW9O3yT/content/miten-eu-tukee-ukrainaa-/384951.

Thomson Viktoriya, 2019. *Europeans but outside of the EU - the EU Soft Power of Attractiveness in Ukraine Between the Orange Revolution and Euromaidan*. Canadian Journal of European and Russian Studies, 13 (2) 2019, 64-86 ISSN 2562-8429. Sivut 65–79.

Tulmets Elsa, 2018. *THE EUROPEAN UNION: A "SOFT POWER" WITH CIVILIAN MEANS?* Julkaistu: Kultura i Polityka, 2018, ISSN 1899-4466. Saatavilla:

http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-c61d2c66-b8d0-4f29-ab2f-7f13deeee183/c/Elsa_Tulmets_The_European_Union_A_Soft_Power_with_Civilian_Means.pdf.

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli, 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi, 2018. Sivut 1, 113–5.

Tuomioja Erkki, Ulkoministeriö, 2011. *An Internationally active, European Finland – Finland as a member of the European Union*. Käytetty 19.10.2023. Saatavilla: https://um.fi/speeches/-/asset_publisher/up7ecZeXFRAS/content/ulkoministeri-tuomioja-puhui-kroatiassa-suomen-eu-kokemuksista/35732.

Ulkoministeriö, UM. *Suomi toimijana EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa*. Saatavilla: <https://um.fi/eun-yhteinen-ulko-ja-turvallisuuspolitiikka>.

UN News, [UN_News_Centre], 2023. *The UN General Assembly adopted a resolution that demands #Russia leave #Ukraine*. [twiitti]. X. Käytetty 20.10.2023. Saatavilla: https://twitter.com/UN_News_Centre/status/1628858093072224256.

Votta Paola, 2022. *Global Europe, the most innovative instrument for External Action*. Käytetty 31.8.2023. Saatavilla: <https://www.zabala.eu/opinions/global-europe-paola-votta/>.

Yhdistyneet kansakunnat, turvallisuusneuvosto, UNSC, 2022. *Resolution 2670 (2022) Adopted by the Security Council at its 9232nd meeting, on 21 December 2022*. Käytetty 28.5.2023. Saatavilla: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/767/14/PDF/N2276714.pdf?OpenElement>. Sivut 1.

Van Rompuy Herman & Barroso José Manuel Durão, 2012. *From War to Peace: A European tale*. Käytetty 9.10.2023. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_930.

Wilkenfeldt Jonathan, 1968. *Domestic and Foreign Conflict Behavior of Nations*. Journal of Peace Research, Vol. 5, No. 1 (1968). Sivut 56-67.

Wilson Ernest J. III, 2008. *Hard Power, Soft Power, Smart Power*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 616.1, 2008. Sivut 110.

Analyyisin lähteet

- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2009. *A2. Eu High Representative for Foreign Affairs and Security Policy Catherine Ashton, Statement at the European Parliament Debate on the Middle East Peace Process, Strasbourg, 15 December 2009 (Excerpts)*. Käytetty 13.10.2023. Saatavilla: <https://www-tandfonline-com.ezproxy.utu.fi/doi/pdf/10.1525/jps.2010.XXXIX.3.184?needAccess=true>.
- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2010. *Speech by HR Catherine Ashton, at the League of Arab States: A Commitment to Peace – the European Union and the Middle East Cairo, 15 March 2010*. Käytetty 10.10.2023. Saatavilla: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/113352.pdf.
- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2011a. *Catherine Ashton EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission A world built on co-operation, sovereignty, democracy and stability Corvinus University Budapest, 25 February 2011*. Käytetty 20.10.2023. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_11_126.
- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2011b. *Statement by High Representative Catherine Ashton on the speech of President Obama*. Käytetty 10.10.2023. Saatavilla: <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/statement-high-representative-catherine-ashton-speech>.
- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2012. *Towards a better future for Somalia: EU gives new support to the African Union Mission*. Käytetty 13.10.2023. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_12_998.
- Ashton Catherine, korkea edustaja, 2014. *Catherine Ashton speech on EU foreign & security policy to the European Parliament*. Käytetty 13.10.2023. Saatavilla: https://www.parlement.com/id/vjio7xf1zhzu/nieuws/catherine_ashton_speech_on_eu_foreign.
- Borrell Josep, korkea edustaja, 2020a. *The EU and Africa: Our meeting of the European Commission and the African Union Commission in Addis Ababa*. Käytetty 25.6.2023. Saatavilla: https://www.ecas.europa.eu/eeas/eu-and-africa-our-meeting-european-commission-and-african-union-commission-addis-ababa_en.
- Borrell Josep, korkea edustaja, 2020b. *Several Outlets - Europe Must Learn Quickly to Speak the Language of Power*. Käytetty 21.10.2023. Saatavilla:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/several-outlets-europe-must-learn-quickly-speak-language-power_und_en.

- Borrell Josep, korkea edustaja, 2021. *A Strategic Compass for Europe*. Project Syndicate 2021. Käytetty 21.10.2023. Saatavilla: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-strategic-compass-by-josep-borrell-2021-11>.
- Borrell Josep, korkea edustaja, 2022. *STAYING ON COURSE IN TROUBLED WATERS-EU FOREIGN POLICY IN 2021*. Käytetty 10.9.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/OF0921510ENN_002%20%281%29.pdf.
- Borrell Josep, korkea edustaja, 2023a. *The year that war returned to Europe – EU Foreign Policy in 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. Sivut 48-54, 172-4, 293–5.
- Borrell Josep, korkea edustaja, 2023b. *Live: Josep Borrell gives speech on EU defence and security policy*. Video: Reuters. Käytetty 5.10.2023. Saatavilla: <https://www.youtube.com/watch?v=lvs7DF2MrTQ>.
- Euroopan komissio. *Eastern Partnership*. Käytetty 26.6.2023. Saatavilla: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eastern-partnership_en.
- Euroopan komissio, 2015. *The African peace facility. Annual report 2014*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015. Sivut 5-7.
- Euroopan komissio, 2017b. *A European Defence Fund: 5.5. billion per year to boost Europe's defence capabilities*. Käytetty 17.10.2023. Saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1508.
- Euroopan komissio, 2020a. *JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL – Towards a comprehensive Strategy with Africa*. Käytetty 16.10.2023. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004>. Sivut 6–18.
- Euroopan komissio, 2020b. *Foreign affairs and security policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.
- Euroopan komissio, 2021a. *African Peace Facility – Annual Report 2020*. Saatavilla: Luxembourg: Publications Office of the European Union. Sivu 6.
- Euroopan komissio, 2021b. *MULTI-ANNUAL INDICATIVE PROGRAMME*

- NDICI- *Global Europe – Thematic Programme on Peace, Stability and Conflict Prevention 2021–2027*. Käytetty 14.10.2023. Saatavilla: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-8985-peace-stability-conflict-prevention-annex_en.pdf.
- Euroopan komissio, 2023. *The European Peace Facility*. Käytetty 28.5.2023. Saatavilla: <https://fpi.ec.europa.eu/system/files/2023-05/EU-peace-facility.pdf>.
- Euroopan komissio & korkea edustaja, 2021. *Joint Communication to the European Parliament, The Council, The European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions*. Käytetty 10.10.2023. Saatavilla: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-02/joint_communication_renewed_partnership_southern_neighbourhood_en.pdf. Sivut 1–3.
- Euroopan komission ulkopolitiikan välineiden hallinto, FPI, 2023. *EU-Somalia: First Steering Committee on European Peace Facility support to the Somali National Army*. Käytetty 25.6.2023. Saatavilla: https://fpi.ec.europa.eu/news-1/eu-somalia-first-steering-committee-european-peace-facility-support-somali-national-army-2023-03-15_en
- Eurooppa-neuvosto. *Timeline - European Peace Facility*. Käytetty 20.7.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>.
- Eurooppa-neuvosto, 2014. *European Council 26/27 June 2014 – Strategic agenda for the Union in times of change*. Käytetty 17.9.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/media/39245/143477.pdf>.
- Eurooppa-neuvosto, 2019. *A New Strategic Agenda 2019-2024*. Käytetty 13.9.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>.
- Eurooppa-neuvosto, 2023. *New rules governing migration crisis and force majeure situations*. Käytetty 17.10.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/>.
- Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, EPRS 2022. *European Peace Facility: Ukraine and beyond*. Käytetty 25.6.2023. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738221/EPRS_ATA\(2022\)738221_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/738221/EPRS_ATA(2022)738221_EN.pdf). Sivut 2.

- Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu, EPRS, 2023: *European Peace Facility: State of play as of 31 March 2023*. Käytetty 2.5.2023. Saatavilla: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747089/EPRS_BRI\(2023\)747089_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747089/EPRS_BRI(2023)747089_EN.pdf). Sivut 1–2.
- Euroopan unionin neuvosto, 2009. *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*. Käytetty 5.10.2023. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2015779%202009%20INIT/EN/pdf>. Sivut 3–6, 9–10.
- Euroopan unionin neuvosto, 2016. *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*. Käytetty 12.10.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.
- Euroopan unionin neuvosto, 2017. *COUNCIL DECISION (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States*. Julkaistu: Official Journal of the European Union.
- Euroopan unionin neuvosto, 2018. *Memorandum of Understanding between the Africa Union and the European Union on Peace, Security and Governance*. Käytetty 30.7.2023. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2018-INIT/en/pdf>. Sivut 1-6.
- Euroopan unionin neuvosto, 2021. *Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528*.
- Euroopan unionin neuvosto, 2022b: *NEUVOSTON PÄÄTÖS (YUTP) 2022/667, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2022, avustustoimenpiteestä, joka on muodoltaan yleisohjelma, Afrikan unionin tukemiseksi Euroopan rauhanrahastosta kaudella 2022–2024*. Euroopan unionin virallinen lehti, L 121/38.
- Euroopan unionin neuvosto, 2022c: Cotonoun sopimus. Allekirjoitettu 23.6.2000, tarkistettu 25.6.2006 sekä 22.6.2010. Käytetty 5.2.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/cotonou-agreement/>.
- Euroopan unionin neuvosto 2023a: *COUNCIL DECISION amending Decision (CFSP) 2021/509 establishing a European Peace Facility*. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5880-2023-INIT/en/pdf>. Sivut 2–4.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*.

- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2018. *Proposal of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, with the support of the Commission, to the Council for a Council Decision establishing a European Peace Facility*. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9736-2018-INIT/en/pdf>.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2019. *The European Union's Global Strategy – Three Years on, Looking Forward*. Käytetty 5.6.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2021. *EU-Africa relations: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary*. Käytetty 14.6.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-africa-relations-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary_en.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2022a. *EU Statement – UN Security Council: Integrating Effective Resilience-Building in Peace Operations for Sustainable Peace*. Käytetty 8.2.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement--un-security-council-integrating-effective-resilience_en.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2022b. *A STRATEGIC COMPASS FOR SECURITY AND DEFENCE*. Sivut 4–7.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2023a. *Ukraine: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference with Ukrainian Foreign Minister Kuleba and NATO Secretary-General Stoltenberg*. Käytetty 13.6.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/eeas/ukraine-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-joint-press-conference_en.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH a. *ISP – Integrated Approach for Security and Peace Directorate*. Käytetty 29.8.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/isp2_mediation_factsheet_for_publication_20022021.pdf.
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, 2023c. *EU Statement -- UN General Assembly: UN High-Level Forum on the Culture of Peace*. Käytetty 12.10.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-un-general-assembly-un-high-level-forum-culture-peace_en?s=63-
- Euroopan ulkosuhdehallinto, EUH, COARM Database. Käytetty 14.8.2023. Saatavilla: <https://webgate.ec.europa.eu/eeasqap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/74299ecd-7a90-4b89-a509-92c9b96b86ba/state/analysis>.

- Mogherini Federica, korkea edustaja, 2016. *Speech by the High Representative / Vice-President Federica Mogherini at the Carnegie Endowment for International Peace*. Käytetty 1.10.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/eeas/speech-high-representative-vice-president-federica-mogherini-carnegie-endowment-international_en.
- Mogherini Federica, korkea edustaja, 2017. *Speech by HR/VP Federica Mogherini at the "Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence" event*. Käytetty 9.10.2023. Saatavilla: https://www.eeas.europa.eu/node/37355_en.
- Particip GmbH, ADE Belgium, DRN Development Researchers' Networ, Deutches Institut Für Entwicklungspolitik & Overseas Development Institute, 2011. *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace-building*. Käytetty 14.10.2023. Saatavilla: <https://www.oecd.org/derec/49446993.pdf>. Sivut 91–107.
- Politico, 2019. *Meet von der Leyen's "geopolitical Commission"*. Käytetty 20.10.2023. Saatavilla: <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>.
- Pysyvä rakenteellinen yhteistyö, PRY. *Scope and Ambition*. Käytetty 20.10.2023. Saatavilla: <https://www.pesco.europa.eu/about/>
- Van Rompuy Herman, 2011. *Speech by Herman Van Rompuy President of the European Council "Europe's political and economic challenges in a changing world" Special Winston Churchill Lecture 2011*. Käytetty 16.10.2023. Saatavilla: <https://www.consilium.europa.eu/media/26549/125983.pdf>
- Yhdistyneet kansakunnat, turvallisuusneuvosto, UNSC, 2022. *Resolution 2670 (2022) Adopted by the Security Council at its 9232nd meeting, on 21 December 2022*. Käytetty 28.5.2023. Saatavilla: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/767/14/PDF/N2276714.pdf?OpenElement>. Sivut 1.