

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

Lauri Heikkinen

Euroopan unioni ulkopoliittisena toimijana

Tapaus Georgian sota 2008

Lauri Heikkinen 85455

lauri.t.heikkinen@uta.fi

Pro gradu -tutkielma

Ohjaaja: Tapio Raunio

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

HEIKKINEN, LAURI: Euroopan unioni ulkopoliittisena toimijana: Tapaus Georgian sota 2008

Pro gradu -tutkielma, 126 s.

Valtio-oppi

Huhtikuu 2012

Arvioin tässä työssä Euroopan unionin toimintaa Georgian sodan yhteydessä vuonna 2008. Se käsittelee kysymystä, jonka voi jakaa kolmeen osaan. *Ensinnä* EU:n periaatteiden, arvojen ja sääntöjen asema; miten ne näkyvät tai soveltuvat Georgian sodan tapauksessa? *Toiseksi* kiinnostuksen kohteena ovat EU:n motiivit ja toiminnan tehokkuus. Tämän voi tiivistää kysymykseen; miksi EU tekee, mitä se tekee, millä keinoin ja millä tuloksin? *Kolmanneksi* haluan koetella teoreettista ikuisuuskytymystä siitä, mikä EU ulkopoliittisesti oikeastaan on? Onko sen ulkopoliittikan toiminnassa kyse siviilivallan, suurvallan vai kenties federaation tyyppisestä toiminnasta?

Tutkimukseni on teoriajohtoinen tapaustutkimus, jonka pohjalta arvioin EU:n toimintaa ja roolia kriisissä. Tutkimuksen teoreettinen näkökulma muodostuu kansainvälisten suhteiden suuren debatin, eli *realistisen* ja *idealistisen* näkemyksen varaan. Tutkimusaineisto koostuu eri maiden tiedotusvälineiden tuottamasta materiaalista, tutkimuslaitosten materiaalista ja EU:n toimijoiden kannanotoista sekä raporteista. Mukana on lisäksi aineistoa EU:n tilaamasta ja rahoittamasta puolueettoman työryhmän Georgia-raportista (2009) sekä muiden tapahtumia läheltä seuranneiden tahojen näkemyksiä.

Tutkielman merkittävimpana tuloksena on, että EU pyrkii virallisesti olemaan uudenlainen (idealistinen) toimija, mutta käytännössä Venäjän suhteen tämä ei ole ollut tehokas tapa toimia. EU ei ollut täysin kykenevä puolustamaan niitä perimmäisiä arvoja, joille sen ulkopoliittikan identiteetti virallisesti perustuu. Toisaalta oli myös havaittavissa selvästi EU:n todellisen kapasiteetin ja sille asetettujen odotusten välinen kuilu. EU sai konkreettisenä tuloksena rauhansopimuksen konfliktialueelle, mutta sen toimeen pano sekä kriisin jälkeinen diplomatia ovat ongelmissa. Jäätynyt konflikti alueella ei ole ohi, ja unioni on sitoutunut olemaan sen pääasiallinen välittäjä.

Sisältö

1. Johdanto	1
2. Tapaustutkimuksesta	6
2.1. Aineisto	9
3. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	12
3.1. Kehitys ja toimintamekanismi	12
3.1.1. Tehokkuuden ja yhtenäisyyden vaikeus	15
3.1.2. Nopean toiminnan joukot (Battle group)	18
3.2. Lissabonin sopimus.....	19
3.2.1. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja (EU:n presidentti).....	20
3.2.2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (EU:n ulkoministeri).....	21
3.2.3. Yhteisvastuulauseke ja turvatakuut.....	22
3.3. Arvot ja periaatteet.....	23
3.3.1. Kriittinen näkökulma	30
3.3.2. EU ja Venäjä	34
4. Perinteisen ulkopoliittikan Euroopan unioni.....	37
4.1. Klassinen realismi	38
4.2. Uusrealismi	40
4.3. Kolme anarkian kulttuuria	43
4.4. Hallitustenvälisyys	46
5. Idealistinen Euroopan unioni	49
5.1. Funktionalismi	50
5.2. Uusfunktionalismi.....	53
5.3. Ylikansallisuus.....	54
5.4. EU siviilivalta?.....	57
6. Georgian sodan tapahtumat.....	60
6.1. Kriisin epäselvä kronologia	63
6.2. EU:n ja kansainvälisen yhteisön reaktio	68
6.3. Kriisiä seurannut aika.....	70
7. Euroopan unioni käytännön toimissa.....	73

7.1. Saavutettu rauhansuunnitelma	75
7.2. EU-toimijoiden kannanotot.....	78
7.3. EU:n selvitystyö Georgian tapahtumista.....	90
7.4. Kosovo sui generis	96
7.5. EUMM-operaatio	98
7.6. Kriisin jälkeinen diplomatia.....	101
8. Kehittyvä unioni.....	111
Lähdeluettelo.....	119

1. Johdanto

Euroopan unionin asemaa maailmanpolitiikassa on luonnehdittu taloudelliseksi jättiläiseksi, poliittiseksi kääpiöksi ja sotilaalliseksi toukaksi. Tällä kyseenalaisella kunnialla viitataan EU:n ominaisuuksiin sen ulkopoliittisessa toiminnassa. Unioni on perinteisesti esiintynyt vahvasti kansainvälisen oikeuden, ihmisoikeuksien ja demokratian puolestapuhujana. Tällä perusteella sitä on erityisesti akateemisissa piireissä luonnehdittu *siviilivallaksi* ja jopa uudentyyppiseksi ainutlaatuiseksi kansainväliseksi toimijaksi. Suvereenien valtioiden järjestelmässä EU:n asema on kuitenkin epäselvä, samoin kuin on epäselvää mikä asema sillä voisi olla. Käsitykset unionin ulkopoliittisesta toiminnasta vaihtelevat USA:n kaltaisesta suurvallasta joukkoon eripuraisia kansallisvaltioita. Lähtökohtaisesti käsittelen EU:ta tässä työssä kansainvälisenä toimijana tiedostaen koko ajan tosiasian sen yhtenäisyyteen, instituutioihin ja kapasiteettiin liittyvistä rajoitteista. Virallisen (*de jure*) kansainvälisen toimijan statuksen puute oli pitkään yksi ilmeinen tekijä, joka haittasi EU:n uskottavuutta kansainvälisissä kriiseissä. EU:lla ei ole valtion ominaisuuksia, identiteettiä ja suvereeniutta, minkä vuoksi vaikuttaa siltä, ettei EU:lla ole täyttä toisten toimijoiden tunnustusta. EU:ssa on täten jo pidemmän aikaa kehitetty konkreettisempaa ulkopoliittikkaa sen aseman vahvistamiseksi maailmanpolitiikan näyttämöllä. Unionin kansainvälistä asemaa on pyritty vahvistamaan erityisesti *Lissabonin sopimuksella*, joka tuli voimaan 1.12.2009. Tällä sopimuksella EU sai oikeushenkilöllisyyden ja niin sanotun presidentin sekä ulkoministerin, joiden vastuulle EU:n ulkosuhteiden hoito on nyt kohdennettu.

Työni käsittelee EU:n toimintaa Georgian sodassa (2008). Tapauksesta on käytetty myös muita nimityksiä kuten Kaukasuksen kriisi tai Venäjän–Georgian sota. Tutkimuskohteen valinta pohjaa ensinnä siihen, että EU toimi aktiivisena osapuolena yrittäessään sovittaa ja ratkaista kriisiä. Toiseksi Kosovon sota (1996–1999) ja sen jälkeiset rauhanneuvottelut on jossain määrin nähty myös Georgian tapahtumien alkusoittona. Näiden kahden sodan syyt ja seuraukset ovat yhteydessä toisiinsa. EU-maita on arvosteltu etenkin Venäjän suunnalta kaksinaismoraalista tapauksissa, sillä suhtautuminen Kosovon itsenäisyyteen on selvästi myönteisempää kuin suhtautuminen vastaavanlaisessa asemassa olevien Etelä-Ossetian ja Abhasian asemaan Georgian alueella. Vuonna 1999 EU yritti saada rauhaa Kosovon alueelle entisessä Jugoslaviassa diplomatian keinoin. Tässä epäonnistuttiin ja lopulta NATO aloitti ilmahyökkäykset Jugoslaviaan. Tämä paljolti nähtiin EU:n

voimattomuutena. Georgian sota ajoittui sotatoimien osalta virallisesti välille 7.8.2008–12.8.2008. Georgian sodan tapahtumia voidaan pitää merkittävänä EU:n ulkopoliittisen toiminnan ja sen profiloitumisen kannalta. Kriisi toi esiin jotain tyypillistä EU:sta toimijana sekä vuodesta 1992 kehitteillä olleesta *yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (YUTP)*. Kriisi myös selvästi jälleen kerran asetti EU:n yhtenäisyyden koetukselle. Georgian sodalla on ollut merkitystä EU:lle niin sisäisesti kuin ulkoisesti sen pyrkiessä profiloitumaan ulkopoliittisena toimijana. Georgian sotaa voidaan pitää eräänlaisena ennakkotapauksena, joka määrittää unionia maailmanpoliittisena toimijana tuoden esiin sen tyypillisiä ominaisuuksia, sen heikkouksia sekä vahvuuksia.

On esitetty näkemyksiä jopa siitä, että ”080808”, eli päivä jolloin Venäjän asevoimat aloittivat sotatoimet Georgiassa, olisi uuden maailmanpolitiikan synkkä merkkipäivä. Tämä olisi merkki siitä, että perinteinen valtioiden välinen sota ja voimapolitiikka ovat palanneet Eurooppaan. Georgian sotaa on luonnehdittu pieneksi konfliktiksi, joka ravisteli maailmaa. Sodan on myös nähty uhkaavan perinteistä Euroopan turvallisuusjärjestystä. Konflikti pysyy edelleen ratkaisemattomana kiistana. *Luukkanen* (2008) toteaa, että Georgian ja Venäjän välinen sota on avoin haava eurooppalaisessa turvallisuuspoliittisessa keskustelussa vielä pitkään¹. *Joenniemi* (2010) katsoo sodan seurauksena Venäjän ja lännen suhteiden ajautuneen kylmän sodan jälkeisen ajan huonoimpaan tilaan².

EU on painottanut koko sen yhteistyön ajan Georgian kanssa pitkän aikavälin kestävien ratkaisujen saamista konfliktialueille Etelä-Ossetiaan ja Abhasiaan³. Georgian kärsivällisyys ei ehkä ymmärrettävästi ole ollut samaa luokkaa, ja se on pyrkinyt yksinkertaisempiin ja nopeampiin ratkaisuihin. Näistä selvimpänä ja valitettavimpana esimerkkinä on vuoden 2008 elokuun viiden päivän sota, jonka EU ja muu kansainvälinen yhteisö epäonnistui ehkäisemään.

EU ja Venäjä ovat kuin elefantti ja karhu, jotka elävät erilaisissa poliittisissa ympäristöissä ilman yhteistä agendaa⁴. Sekä Kosovon että Georgian tapahtumissa Venäjä ja sen intressit näyttelivät tärkeää osaa. Näin ollen tapauksissa EU:n suhde Venäjään korostuu. Venäjä on ollut tiukasti Kosovon itsenäisyyden tunnustusta vastaan kun lähes kaikki länsimaat ovat taas Kosovo

¹ *Luukkanen 2008, 8.*

² *Joenniemi 2010, 8.*

³ *Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 58.*

⁴ *Timmins 2006, 49.*

itsenäisyyden tunnustaneet. Georgian sodassa suvereeniin naapurivaltioon tunkeutuvana osapuolena oli Venäjä, joka tekee tapauksesta EU:n kannalta erityisen hankalan. Venäjä on EU:lle tärkeä kauppakumppani sekä merkittävä energian toimittaja. EU on Venäjälle ja sen energian tuotannolle suurin vientialue. Virallisen EU:n energiariippuvuustilaston mukaan vuonna 2008 Venäjän tuonti EU:hun oli 33 % sen raakaöljyn tuonnista ja 40 % sen kaasun tuonnista. Tämä tekee siitä EU:n suurimman energian toimittajan. Monilla uudemmillä itä- ja Keski-Euroopan EU-mailla on lisäksi raskas menneisyyden taakka ja nykyäänkin ongelmalliset suhteet Venäjään. EU:n toiminnan arviointi Georgian sodan tapauksessa on otollista, sillä se tuo käytännössä esiin perimmäisiä unionin ulkopoliittikan ja yhtenäisyyden haasteita.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on vielä suhteellisen nuori osa-alue EU:n toiminnassa, ja sen on perinteisesti ollut myös se kaikkein vaikein. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan saavuttaminen on merkittävästi vaikeampaa kuin yhteisen ulkoisen kauppapolitiikan luominen. Koko integraation ajan EY:n ja EU:n sisällä on esiintynyt vastustusta laajentaa yhteistyötä erityisesti puolustuksen alalla. Euroopan yhteisö-termiä (EY) käytetään usein viitattaessa yhteisesti kolmeen Euroopan yhteisöön: Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY), Euroopan talousyhteisö (ETY) ja Euroopan atomienergiayhteisö (Euratom). Euroopan unioni muodostui ennen Lissabonin sopimuksen voimaan tuloa kolmesta pilarista: 1) Euroopan yhteisö 2) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) 3) poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa. Lissabonin sopimuksen myötä pilarijako poistui ja koko EU sai oikeushenkilöllisyyden, joka aiemmin on ollut vain EY:llä. YUTP on vasta pikkuhiljaa konkretisoitumassa esimerkiksi Lissabonin sopimuksen ja EU:n yhteisten turvatakuiden myötä. Viimevuosina EU-politiikassa lähes kaiken huomion on kuitenkin vienyt meneillään oleva Euroopan velkakriisi, joka luonnollisesti on johtanut tilanteeseen, jossa YUTP:n kehitys on jäänyt vähälle huomiolle. Äärinäkemukset mahdollisesta EU:n hajoamisesta ovat lisääntyneet, jolloin myös YUTP kuivuisi kokoon ennen kuin kunnolla olisi edes kerinnyt alkaa. Talousliiton ohella näen kuitenkin YUTP:n olevan EU:n merkittävin projekti, joka suurista haasteistaan huolimatta tulee todennäköisesti syventymään. Monet EU-myönteiset päättäjät ovat olleet sitä mieltä, että kun Euron kriisistä selvitään, tulee seuraava unionin kehityskaskel tapahtumaan juuri YUTP:n saralla.

Tällä työllä haluan selvittää kysymystä, jonka voi jakaa kolmeen osaan. *Ensinnä* EU:n periaatteiden, arvojen ja sääntöjen asema; miten ne näkyvät tai soveltuvat Georgian sodan

tapauksessa? *Toiseksi* kiinnostuksen kohteena ovat EU:n motiivit ja toiminnan tehokkuus. Tämän voi tiivistää kysymykseen; miksi EU tekee, mitä se tekee, millä keinoin ja millä tuloksin? *Kolmanneksi* haluan koetella teoreettista ikuisuuskysymystä siitä, mikä EU ulkopoliittisesti oikeastaan on? Onko sen ulkopoliittikan toiminnassa kyse siviilivallan, suurvallan vai kenties federaation tyyppisestä toiminnasta?

Tutkijoiden keskuudessa on käytetty paljon aikaa ja energiaa EU:n ulkopoliittisen profiilin määrittämiseksi ja siihen millainen toimija sen kenties tulisi olla. Kansainvälisten suhteiden perinteinen debatti voimapolitiikan ja idealismin suhteesta on työssäni keskeinen näkökulma. On melko selvää, että EU on pyrkinyt profiloitumaan maailmassa uudenaikaisena rauhan, pehmeän voiman, yhteisten sääntöjen ja yhteistyön projektina. Toisin sanoen pyrkimys on ollut muokata maailmaa idealistiseen suuntaan. Hypoteesina oletan, että EU:n toiminnassa Georgian tapauksessa voidaan nähdä idealistinen kulttuuri ennemmin kuin perinteinen valtavirran voimapolitiikka. Tämä oletettavasti on seurausta osin EU:n tietoisesta arvopohjaisen ulkopoliittikan rakentamisesta, ja osin sen YUTP:n rajallisuudesta.

Tutkimus jakaantuu rakenteeltaan kahdeksaan päälukuun. Kappaleessa kaksi esittelen tutkimusmetodin sekä aineiston. Kappaleessa kolme luon yleisen katsauksen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan instituutioon. Tässä tuon esille YUTP:n kehityksen, toimintamekanismin ja keskeisimmät toimijat. Lisäksi oleellisena näkökohtana tarkastelen niitä periaatteita, arvoja ja normeja joiden varaan toiminta virallisesti perustuu. Kappaleissa neljä ja viisi käsittelen niitä teoreettisia näkökulmia, joiden avulla luon kuvaa unionin toiminnasta. Kappaleessa neljä tuon esiin *realistisen* perinteen ja siihen nojautuvia näkökulmia kuten *hallitusten välisyyden*. Tämän kappaleen tarkoitus on siis tuoda esiin kansallisvaltioiden ja kansallisten etujen periaatteen varassa toimiva järjestelmä, jossa pätee vahvimman oikeus. Kappaleessa viisi keskityn *funktionalismiin*, *uusifunktionalismiin* sekä *ylikansallisuuteen*. Tämä kappale luo puolestaan kuvan solidaarisesta ja yhteisvastuullisesta järjestelmästä, jossa vahvimman voima ei ole kaiken määräävä tekijä. Kappaleessa kuusi kuvaan Georgian sodan tapahtumat sekä sen keskeiset toimijat. Kappale seitsemän on varsinaisen tutkimuskysymykseen ja analyysiin keskittyvä kappale. Tässä otan käyttöön kappaleissa kolme, neljä ja viisi esitellyt näkemykset, joiden avulla luon kuvan unionin

ulkopolitiikasta. Kappaleessa kahdeksan kokoaan johtopäätökset sekä punnitsen Georgian tilanteen sekä EU:n roolin mahdollisia tulevaisuuden näkymiä.

2. Tapaustutkimuksesta

Muodostan Georgian sodasta teoriajohtoisen tapaustutkimuksen, jonka pohjalta arvion EU:n toimintaa ja roolia kriisissä. Tämä on melko tyypillinen kansainvälisen politiikan tutkimuksen sekametodi. Tapaustutkimusta tehdään myös monella eri tieteenalalla. Käytössä voivat olla yhtä hyvin kvantitatiiviset kuin kvalitatiivisetkin menetelmät, mutta yleisimmin tutkimus on kvalitatiivista. Myös oma tutkimukseni on kvalitatiivinen. Tapaustutkimuksessa pyritään tutkimaan, kuvaamaan ja selittämään tapauksia pääasiassa miten- ja miksi-kysymysten avulla. Kun puhutaan EU:sta ja sen ulkopoliitikasta koko instituution keskiössä ovat kysymykset siitä miten ja miksi se toimii (tai ei toimi)? Toisaalta koko Georgia konfliktin pysyvän ratkaisun kannalta on tärkeää löytää vastukset siihen miksi ja miten sota syttyi ja miksi ja miten kestävään rauhaan pyritään.

Tapaustutkimus on ns. intensiivinen tutkimusmenetelmä ja se kohdistuu ajankohtaisiin asioihin. Georgian konflikti on viimeisin merkittävä tapaus, jossa EU:n YUTP:n mekanismi joutui todenteolla koetukselle. Uhkaava konflikti unionin omalla takapihalla on väistämättä asia, joka nousee unionin laajuisen keskustelun ja päätöksenteon piiriin. Konflikti ei myöskään ole ohi, vaan nyt eletään jäätyneen konfliktin aikaa. Ajallisesti siirryttiin jäätyneestä konfliktista sotaan ja takaisin vielä edellistäkin jäätyneempään konfliktiin. Tapaus ei siis ole loppuun käsitelty.

Käsitteenä ja metodina tapaustutkimus on laaja-alainen, eikä se tiukasti rajaa tutkimuksen teossa käytettäviä menetelmiä. Tapaustutkimuksella on kuitenkin aina tietyt ominaispiirteet. Keskeisin tapaustutkimuksia yhdistävä tekijä on, että niissä pyritään tekemään tapauksesta ymmärrettävä ja tuomaan tutkimuksen kohteesta ja olosuhteista esiin jotain uutta. Uuden tiedon tavoittelu tapahtuu usein teorian koettelon tai uuden teorian luonnin muodossa. Tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä, joten voidaan sanoa, että se ei ole metodi vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia. Tutkimuksessa on tyypillistä toisiaan täydentävien aineistojen, menetelmien ja näkökulmien käyttö (*ns. triangulaatio*). Tällä pyritään vastaamaan sosiaalisen elämän kompleksisuuteen, joka on tutkimuksen pysyvä ongelma, mutta senkään avulla objektiivisten totuuksien löytäminen sosiaalisesta maailmasta ei onnistu.¹ Kansainvälisissä suhteissa

¹ Laine ym. 2007, 23.

ei ole totuuksia, kuten ei ole muussakaan sosiaalisessa maailmassa. On vain näkemyksiä ja mielipiteitä, joista jotkut pääsevät hallitseviksi, jopa hegemoniseen asemaan. Yhteiskuntatieteissä yleensäkin ei voida tuottaa yleistä teoriaa, sillä yhteiskuntaa koskeva tietämys on vain kontekstiinsa sidottu.

Tapaustutkimuksen tehtävänä usein pidetään analyyttistä yleistämistä, jolloin tapaustutkimusta käytetään kyseenalaistamaan tai vahvistamaan aiemmin esitettyä tai itse kehitettyä teoreettista näkemystä. Tapauksen yleinen merkitys voi ilmetä kahdella tavalla, ensinnä teoriaa kyseenalaistava tai uutta teoriaa luova tai täydentävä tapaus, toiseksi naturalistinen yleistys.¹ Tutkimukseni on lähtökohdiltaan teoriaa koetteleva, jossa pyrin selvittämään tiettyjen teorioiden pätevyyttä ja soveltuvuutta EU:n ulkopoliittisessa toiminnassa. Tutkimus ei ole pelkkä kuvaus tapahtumaa kohtaan vaan siihen liittyy myös kiinnostus jotain tiettyä jännitettä kohtaan. Kuitenkin tapauksen kuvaus on sinänsä yksi tapaustutkimuksen tuloksista. Kappaleessa viisi kuvaan sen draaman kaaren, joka johti sotaan ja jatkuu edelleen haastavana rauhaprosessina. Tapaustutkijan on syytä myös erottaa toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde.² Tutkimuksessani tämä jako ilmenee niin, että tapauksena tai tapahtumakulkuna on Georgian sota ja tutkimuksen kohteena EU:n toiminta sodassa. Kuvaan ensin yleisemmällä tasolla sodan tapahtumat, eli luon kuvauksen tapahtumien kulusta ja toimijoista. Tämän jälkeen keskityn EU:n toimintaan konfliktissa, sen välittäjänä ja rauhansopimuksen toimeenpanon valvojana.

Tapaustutkijoiden välillä on havaittavissa joitain eroja siinä miten he esittävät tai painottavat tutkimuksen luonnetta ja päämääriä. Esimerkiksi tutkijoiden käsitykset tutkimuksista johdettujen yleistysten mahdollisuuden ja tarpeellisuuden suhteen eroavat jonkin verran. Useat tutkijat painottavat sitä, että tutkimuksen tulisi liikkua yksityisestä kohti yleistä ja luoda yleisemmin pätevää tietoa ja teorioita tutkittavista ilmiöistä. Jotkin tutkijat ovat taas sitä mieltä, että olisi syytä korostaa enemmän tapauksen erityispiirteitä yleistämisen sijaan. Jako yleistämiseen ja erityistämiseen ei nähdäkseni voi olla kovin ehdoton, ja onnistuneessa tapaustutkimuksessa saataneen usein esiin sekä tapauksen yleistettävyyttä että erityispiirteet. Riippunee myös itse tutkimuksen luonteesta onko syytä painottaa yleistettävyyttä vai tapauksen erityispiirteitä. Georgian

¹Laine ym. 2007, 12.

²emt. 10.

sodan tapauksessa korostuvat monet merkittävät tapauskohtaiset tekijät kuten EU:n energiariippuvuus Venäjästä, EU:n epäonnistumiset ja laiminlyönnit Georgian konfliktialueiden vakauttamiseksi ennen sotaa ja unionin ja Georgian välinen naapurisuuspolitiikka.

Tapaukset itsessään eivät ole yleistettäviä, mutta ne antavat välineitä ymmärtää erilaisia ilmiöitä¹. Usein korostetaan tutkimuksen lukijan merkitystä painottamalla, että kirjoittaessaan tapaustutkijan tulisi jättää tapaus mahdollisimman avoimeksi ja hyvin todellisuutta kuvaavaksi. Tapaustutkijan tehtävä on antaa potentiaalisille lukijoille mahdollisuus omaehtoisin tulkintoihin². Tarkoitus ei ole tähdätä vedenpitävään ”oikean” tulkinnan tekemiseen ja yleistyksen, vaan tarjota lukijalle uusi käsitys ja lähestymiskulma johonkin ilmiöön³. Kuten mikä tahansa muukin tutkimus, on myös tapaustutkimus siis yksi lisäpuheenvuoro keskusteluun aiheen tiimoilta. Tutkijan olisi joka tapauksessa hyvä arvioida päätelmissään kuinka hänen tutkimuksensa vie teoriaa eteenpäin.⁴

Tapaustutkimusta voi tehdä deskriptiivisellä eli kuvailevalla tai normatiivisella eli ohjaavalla otteella, jolloin pyrkimyksenä on parantaa tutkimuksen kohteen tilaa. Ohjaavan tapaustutkimuksen lähtökohdانا ei tarvitse olla, että kohde olisi pelkästään erinomainen (tai kelvoton). Tavallisempaa on, että olevaa kohdetta tai ilmiötä haluttaisiin parantaa, mutta ei osata sanoa miten se tehtäisiin. Parantamisen suunnittelemiseksi tarvitaan silloin tutkimus tuosta yhdestä kohteesta, eli siis ohjaava tapaustutkimus. Jos hankkeeseen on tarkoitus sisällyttää myös selvitetyn ongelman korjaaminen käytännössä, kysymyksessä on kehittämishanke tai toimintatutkimus. Tunnettu esimerkki on Pisan kalteva torni, jota on paljon jouduttu tutkimaan pelkästään kallistumisen syyn selvittämiseksi. Vasta kun ongelman syyt tiedetään, insinöörit voivat ryhtyä laatimaan korjauksen suunnitelmia.⁵

On selvä asia, että EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kehittämisen tai ”ohjaamisen” tarpeessa, sillä se ei useimmiten ole toiminut edes tyydyttävällä tavalla saati niiden tavoitteiden mukaan joita sille on asetettu. EU:n pyrkimys on olla maailmalla vahvempi ja varteenotettavampi, eli käytännössä siis yhtenäisempi toimija. Tämä tavoite vaatii YUTP:n konkreettisempaa muokkaamista. EU:n on ehkä tingittävä joissain asioissa ns. siviilivallan statuksestaan, jotta se voi

¹ Häikiö ym. 2007, 48.

² emt. 56.

³ Leino 2007, 216.

⁴ Lappalainen 2007, 212.

⁵ ”tapaustutkimus” Taideteollinen korkeakoulu/virtuaaliyliopisto 2006.

ajaa omia tavoitteitaan ja arvojaan epätäydellisessä maailmassa. Niistä tapauksista joissa EU on ulkopoliittista voimaansa käyttänyt, tulee siis ottaa opiksi. Tässä tulee esille erityisesti näiden tapausten tutkimisen tarve.

Oma tutkimukseni on asetelmaltaan sellainen, että se jättää tilaa vielä saman aiheen tutkimukselle tulevaisuudessa. Tilanne Georgian konfliktialueilla on tällä hetkellä rauhallinen, mutta edelleen epävakaa, eikä pysyvään ratkaisuun EU:n pyrkimyksistä ja keskeisimpien kansainvälisten instituutioiden neuvotteluista huolimatta ole päästy. Jotain lopullisempaa EU:n toiminnan tehokkuudesta ja onnistumisesta voi sanoa ehkä vasta sitten kun tiedetään mihin jäänyt konflikti tulee päätymään. Voi olla että tilanne pysyy melko muuttumattomana vielä pitkään osapuolten syvien ristiriitojen takia, mutta alueiden asema ei voi olla ikuisesti määrittelemätön ja epäselvä. Näin ollen tutkimusta voisi jatkaa tulevaisuudessa samasta tapauksesta jokseenkin samalla tutkimuskysymyksellä koskien tilanteen kehittymistä ja kenties jopa sen ratkaisua.

2.1. Aineisto

Aineiston löytäminen määrällisesti ei ehkä yleensä ole tapaustutkijan suurin haaste sillä metodi ei sinänsä rajoita millaista käytettävän aineiston tulee olla. Kuitenkin laadukkaan ja asianmukaisen aineiston löytäminen saattaa muodostua haasteeksi, sillä aineiston tulee vastata tarkasti tutkimuskysymykseen. Erilaista aineistoa koskien Georgian sotaa on tähän mennessä julkaistu melko paljon. Haasteena on poimia mukaan analyysiin juuri sellainen aineisto, joka osaltaan selittää EU:n toimintaa tapauksessa.

Tapaustutkimuksessa on tyypillistä käyttää erilaisia aineistoja ja tutkimusmenetelmiä, ja sen kohde useimmiten on tapahtumakulku tai ilmiö. Lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvata tutkimuksen kohde perusteellisesti.¹ EU:n toimintaa tai laajemmin kansainvälisiä suhteita koskevassa tutkimuksessa on oleellista ottaa huomioon materiaalin edustavuus. Tarkoitan sitä, että analysoitavan materiaalin olisi tultava melko tasapuolisesti kaikilta osallisilta tahoilta, jotta objektiivinen kuva tapauksesta voisi olla mahdollinen.

¹ Laine ym. 2007, 9.

Tapaustutkimus on yhtäältä ratkaisu moniin muiden tutkimusasetelmien sisältämiin ongelmiin, joita se pyrkii ratkaisemaan ennen muuta tuottamalla laajaa, monipuolista ja "syvää" tietoa tutkimuskohteestaan. Lisäksi ajatellaan usein, että tapaustutkimuksen analyysi tapauksen "luonnollisissa olosuhteissa" lisää tutkimuksen validiteettia. Silti empiiriset yleistykset ja yleistävät selitykset ovat pääsääntöisesti ongelmallisia. Yksinkertaistaen voi sanoa, että tapaustutkimuksen perimmäinen tehtävä on tehdä tapauksesta ymmärrettävä.

Tutkimusaineistoni koostuu eri maiden tiedotusvälineiden tuottamasta materiaalista, tutkimuslaitosten materiaalista sekä EU:n toimijoiden kannanotoista ja raporteista. Mukana on lisäksi aineistoa EU:n tilaamasta ja rahoittamasta puolueettoman työryhmän Georgia-raportista (2009) sekä muiden tapahtumia läheltä seuranneiden tahojen näkemyksiä, esimerkiksi silloisen Etyjin puheenjohtajan Alexander Stubbin blogikirjoituksia. Ajallisesti aineisto kattaa tapahtumat aina kriisin alkumetreiltä tilanteen viimeaikaisimpaan kehitykseen ja meneillään olevaan sodan jälkeisen diplomaattiseen prosessiin. Suurimman osan aineistosta voi luokitella eurooppalaiseksi, joten kuva tapahtumista syntyy tätä kautta melko paljon eurooppalaisessa katsonnassa. "eurooppalainen näkemys" EU-projektin ja YUTP:n mielekkyydestä vaihtelee laidasta laitaan. Ero esimerkiksi yhdysvaltalaiseen ja venäläiseen mediaan on siinä, että eurooppalainen media käsittelee EU:ta useammin ja enemmän *de facto* toimijana. Erityisesti aineistoa analysoidessa ja päätelmiä tehdessä pyrin eroon siitä, että katsoisin tapahtumia erityisesti eurooppalaisin silmin. Erityisesti komission ja euro-myönteisten poliitikkojen näkemykset ovat tulkinneet EU:n epäonnistumisikin lähes onnistumisiksi, joka osaltaan tulee ilmi aineiston analyysissä.

Kaikkein tehokkain materiaali tällaiseen tutkimukseen voisi olla niiden henkilöiden haastattelut, jotka ovat olleet itse mukana tapahtumissa. Tässäkin tapauksessa olisi tullut ottaa huomioon haastateltavien edustavuus kaikilta mukana olleilta tahoilta, jolloin gradun tasoiselle työlle se asettaisi melkoisen haasteen. Varsinaisia haastatteluja en muutamasta yrityksestä huolimatta saanut, joten turvaudun "toisen käden" materiaaliin siinä mielessä, että olen paljon juuri median, EU-dokumenttien ja tutkimuslaitosten materiaalin varassa. Joitain näkemyksiä Georgian tapahtumista olen saanut ns. ensikäden tietona ollessani kesällä 2011 Lontoossa muutamien tutkimuslaitosten tilaisuuksissa, jotka käsitelivät Georgian tilannetta. Mukana on lyhyesti esimerkiksi Georgian

Lontoon suurlähettilään ja maan reintegraatioministerin sekä Venäjän varaulkoministerin näkemyksiä tilanteesta.

Aineistoa Georgian sodasta sekä EU:n toimista on melko runsaasti, sillä tilanne on jo tavallaan vakiintunut. Haasteena on löytää juuri se aineisto, joka parhaiten vastaa kysymykseen EU:n toiminnan luonteesta, arvoista ja tehokkuudesta. Se mihin vastaisuudessa panostaisin, olisi nimenomaan saada enemmän mukaan asianosaisten `ammattilaisten` ensikäden näkemyksiä. Toisaalta tällaiset näkemykset eivät välttämättä ole sen oikeampia kuin median tai tutkimuslaitosten näkemykset, mutta se toisi tiettyä autenttisuuden tunnetta poistamalla välikäsiä informaation tuottamisessa.

3. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Joulukuussa 1998 Tony Blair ja Jacques Chirac julistivat, että EU:lla tulee olla kyky toimia täysimittaisena toimijana kansainvälisissä suhteissa, ja sillä tulee olla kapasiteetti itsenäiseen toimintaan, joka nojaa uskottavaan sotilasvoimaan, keinoihin päättää sen käytöstä ja valmiutta sen käyttöön. Tätä ajatusta tuki myöhemmin myös Saksan liittokansleri Gerhard Schröder.¹ Suurimpien EU-maiden yhteinen visio vahvasta yhteisestä ulkopoliitikasta on sinänsä jo merkittävä linjanveto.

3.1. Kehitys ja toimintamekanismi

Suurimman osan kehityksestään EU on ollut sisäänpäin kääntynyt järjestö, joka on rakentanut sisäistä toimintaansa enemmän kuin toimintaa maailman tasolla. Sillä on kuitenkin suuri ulkopoliittinen potentiaali. Englanti ja Ranska ovat YK:n turvallisuusneuvoston pysyviä jäseniä ja ydinasevaltoja ja myös EU:n yhteinen asevoima on merkittävä. Vuonna 1970 European *political cooperation* (EPC) määritteli lavean ja vapaaehtoisen unionin ulkopoliittisen prosessin. Tässä määriteltiin enemmänkin se kuinka ulkopoliitikasta tulisi sopia kuin mitä sen tulisi olla.² YUTP sai virallisen perustan Maastrichtin sopimuksessa (*the Treaty on European Union, TEU*) vuonna 1992, jonka puitteissa EU voi ryhtyä yhteisiin toimiin aina kun koko unionin etu sitä edellyttää. Sopimuksessa määriteltiin ne erilaiset diplomaattiset ja poliittiset toimet, joihin EU voisi ryhtyä konfliktien torjumiseksi ja ratkaisemiseksi. Päätöksentekoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on vuosien kuluessa pyritty tehostamaan. Keskeiset päätökset on silti edelleen tehtävä yksimielisesti.

TEU:n mukaan EU:n yksi tavoitteista on vahvistaa sen identiteettiä kansainvälisellä kentällä, erityisesti toteuttamalla yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka lopulta johtaa yhteisen puolustuspolitiikan määrittämiseen, ja voi johtaa myös yhteiseen puolustukseen³. TEU:n artiklassa numero 5 YUTP:n tavoitteet määritellään seuraavasti 1. *turvata unionin arvot, itsenäisyys ja edut* 2. *vahvistaa unionin ja jäsenmaiden turvallisuutta* 3. *säilyttää rauha ja vahvistaa kansainvälistä*

¹McCormick 2004, 336.

²emt. 329.

³McCormick 1999, 210.

turvallisuutta YK:n peruskirjan ja Etyj:n periaatteiden mukaisesti 4. edistää kansainvälistä yhteistyötä 5. kehittää ja vakiinnuttaa demokratiaa ja lain voimaa sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja perusvapauksia¹. Tavoitteet ovat siis yleispäteviä ja sellaisia johon jokaisen jäsenmaan on periaatteessa helppo sitoutua. TEU:ta on jälkikäteen muokattu vielä Amsterdamin sopimuksella (voimaan 1. toukokuuta 1999) ja Nizzan sopimuksella (voimaan 1. helmikuuta 2003), joiden kummankin oleellisena osana oli YUTP:n syventäminen ja päätöksenteon tehostaminen.

YUTP:n asioissa virallinen oikeus aloitteeseen on joko neuvostolla, yksittäisellä jäsenmaalla tai jäsenmaalla sen ollessa EU:n puheenjohtajana. Millään YUTP:n alalla Euroopan parlamentilla (EP) ei ole virallista roolia.² Neuvoston puheenjohtajan tulee kuitenkin konsultoida EP:tä YUTP:n pääasioista varmistukseksi, että EP:n näkemykset otetaan huomioon. Sen tulee myös vastata kaikkiin EP:n YUTP:ta koskeviin kysymyksiin.³ EP:llä on ohut vaikutusvalta myös sen suhteen, että komission on vastattava EP:n jäsenten kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin.

Eurooppa-neuvoston määritelmän mukaan (1993) YUTP:n tulee olla aktiivista, eikä reaktiivista. Tämä periaate on kuitenkin usein toiminut varsin heikosti. EU:n teettämässä Georgian sotaa koskevassa raportissa todettiin yksiselitteisesti, että kriisissä ehkäisevä diplomatia ja kansainvälinen konfliktinhallinta ei saavuttanut tavoitteitaan⁴. Yleinen näkemys on suurelta osin sillä kannalla, että EU:n ulkopoliittikka on oleellisesti reaktiivista ennemmin kuin ennaltaehkäisevää. Se siis vastaa maailman tapahtumiin ennemmin kuin muovaa niitä. Tämä on erityisen selvää jos EU:n toimintaa verrataan USA:n politiikkaan. YUTP:n tulee myös olla ulkoisesti yhtenäistä⁵. Unionilla tulee olla yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sillä EU:n yhteinen ääni johtaa suurempaan ja voimakkaampaan yksikköön kuin minkään jäsenvaltion yksittäinen toiminta⁶. Kysymys on näin ollen paljolti arvovallan ja tehokkaan kansainvälisen toimijan aseman saavuttamisesta, jonka avulla jäsenmaiden etua voidaan unionin ulkopuolella ajaa. Ulkopoliittisella toimijalla on oltava oma ulkopoliittikkansa⁷. Tutkijat paljolti mieltävät, ettei EU:lla ole omaa ulkopoliittikkaa vaan joukko

¹Archer & Butler 1996, 208.

²Hix 2005, 416.

³Hix 2005, 388.

⁴Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009.

⁵Archer & Butler 1996, 211.

⁶Manchke 2004, 40.

⁷Keisala 2004, 101.

kansallisia ulkopoliitikkoja. Kykenemättömyys unionin yhteiseen päätöksentekoon ja toimintaan ulkopoliitiikan saralla antaa helposti kolmansille osapuolille heikon ulkopoliittisen toimijan signaalin.

Verraten moniin muihin politiikan lohkoihin (esim. EMU) YUTP ja sen päätöksenteko ei ole kovin vahvasti ylikansallisella tasolla. Komissiolla ei ole YUTP:n osalta yhtä vahvaa agendan laatimisvaltaa kuin kauppapolitiikassa.¹ Tavoitteena kuitenkin on nimenomaan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, eikä vain suurempi hallitusten välinen yhteistyö². Nopea päätöksenteko kriisitilanteissa on ollut EU:lle vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tämä johtuu siitä että päätöksenteon tulee perustua yksimielisyyteen ja kompromisseihin. Jäsenvaltiot vastaavat edelleen yksin omasta ulkopoliitikastaan ja turvallisuudestaan, sillä YUTP ei kuulu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Tästä johtuen YUTP:ta on luonnehdittu jopa harhaanjohtavaksi nimitykseksi, sillä yhteistä on vain se, että jäsenvaltiot voivat määrittää yhteisiä tavoitteita, mutta yhteisen politiikan tuotokset ovat useimmiten jääneet puuttumaan. YUTP on siis ollut enemmän vain väline, jonka kansallinen ulkopoliitiikka ja kansalliset intressit voivat muodostaa.

EU:n ulkopoliitikassa ei ole käytettävissä oikeudellisia välineitä kuten direktiivejä ja asetuksia, kuten muilla politiikan aloilla. Unionin ulkopoliittisiksi instrumenteiksi Maastrichtin sopimuksessa määritellään *yhteinen kannanotto (common position)* ja *yhteistoiminta (joint action)*. Yhteinen kanta päätetään neuvostossa yksimielisyyden periaatteella ja *rakentavan pidättäytymisen sääntöä* soveltaen (*Rakentavan pidättäytymisen sääntö neuvostossa; vähemmistön tulee ennemmin pidättäytyä äänestämistä kuin kaataa esitys vetolla*). *Pidättäytynyt maa ei ole velvollinen osallistumaan toimiin, mutta ei voi toimia myöskään päätöksen vastaisesti..* Yhteinen kanta velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan kansallista politiikkaa, joka on linjassa EU:n määrittelemän kannan kanssa koskien tiettyä asiakysymystä. Käytännössä yhteinen kanta toteutuu esimerkiksi kansainvälisten organisaatioiden työssä, jossa EU-maat ovat velvoitettuja toimimaan yhteisen kannan mukaan. Ei ole kuitenkaan olemassa laillisia sanktioita jos jäsenmaa ei noudata yhteistä kantaa. Yhteistoiminta tarkoittaa käytännön toimia yhteisen kannan toteuttamiseen. Yhteistoiminnasta päättää neuvosto sen jälkeen kun Eurooppa-neuvosto on päättänyt, että asia

¹Hix 2005, 403.

²Archer & Butler 1996, 208.

vaatii yhteistoimintaa. Yhteistoiminnasta voidaan päättää neuvostossa määräenemmistöllä, jos määräenemmistön käytöstä päästään sopimukseen ensin yksimielisesti. TEU on ensimmäinen sopimus, joka mahdollistaa määräenemmistön käytön ulkopoliittikan saralla. Tämä on myös sitovampi kuin yhteinen kanta. Yhteistoiminnan periaatteen mukaan hallitusten tulee informoida neuvostoa siitä miten yhteistoiminta on toteutettu. Jos jäsenmaa on kyvytön tai ei ole halukas toteuttamaan yhteistoimintaa sen tulee oikeutetusti perustella kantansa muille jäsenmaille.¹

3.1.1. Tehokkuuden ja yhtenäisyyden vaikeus

EU voi saavuttaa osaltaan sotilasvallan tai suurvallan arvokkuutta ottamalla vastuuta kansainvälisessä rauhanturvaamisessa². YUTP:n kulmakivenä merkittävässä määrin olevat kriisinhallintatehtävät perustuvat jäsenvaltioiden itsenäiseen päätökseen tarjota joukkoja EU:n tehtäviin. Amsterdamin sopimus antoi Eurooppa-neuvostolle valtaa muodostaa ja toteuttaa yhteistä puolustuspolitiikkaa (*European Security and Defence Policy, ESDP*), joka on osa YUTP:ta. Viimeisen 30 vuoden aikana EU:n kriisinhallintatoiminnassa on ollut havaittavissa tietty kaava. Jäsenvaltiot ovat lähes aina alkaneet työstää ongelmia yhdessä EPC:n (The European Political Cooperation, YUTP:n edeltäjä) tai YUTP:n kanavia pitkin, mutta epäonnistuneet saamaan yhtenäistä ja voimakasta kantaa.³ *Balkanin konflikti* 1990 luvun alussa oli ensimmäinen testi YUTP:lle, jossa EU olisi voinut lunastaa kansainvälistä asemaansa. Konflikti tuli EU:lle ja sen vasta alkaneelle YUTP:lle liian varhain, ja se yritti ilman tulosta neuvotella tulitaukoa alueelle. EY:n jäsenmaat yrittivät pitää Jugoslavian liittovaltion yhtenäisenä, kun Slovenia ja Kroatia pyrkivät irti heidän näkökulmastaan Serbian dominoivasta liittovaltiosta. EY määräsi Serbialle tällöin myös talouspakotteita, joita voi pitää tulosten valossa epäonnistuneina. Saksan painostuksesta ja kaikkien muiden yritysten epäonnistuttua EY-maat päättivät tunnustaa Slovenian ja Kroatian itsenäisyyden tammikuussa 1992. Konflikti loppui vasta 1995 USA:n ja Naton ilmaiskujen jälkeen, jonka jälkeen rauhanneuvottelut hoidettiin USA:n johdolla. EU siis epäonnistui kriisin hoidossa. Saksan liittokansleri Helmut Kohl kuvasi tapahtumia ”Euroopan häpeäksi”.⁴

¹Hix 2005, 389.

²Keisala 2004, 120.

³Wessels 2004, 70.

⁴McCormick 1999, 204.

Saksan Slovenian ja Kroatian itsenäisyyden tunnustus 1991 nähtiin YUTP:n loukkauksena erityisesti Britanniassa¹.

Persianlahden sodassa (1991) Britannia kannatti voimakkaasti sotilaallisen voiman käyttöä ja osallistui USA:n rinnalla merkittävällä sotilaallisella panoksella operaatio Aavikkomyrskyyn (Desert Storm). Myös Ranska osallistui sotilaallisella panoksella, mutta painotti enemmän diplomaattisia keinoja kriisin ratkaisussa. Saksaa rajoitti vahva sodanjälkeinen pasifistinen traditio ja perustuslaillinen rajoite sotilasvoiman käytöstä. Espanja ja Portugali kieltäytyivät antamasta laivastoaan mihinkään muuhun käyttöön kuin miinanraivaukseen ja Irakin saarron tukemiseen. Irlanti piti kiinni puolueettomuudestaan.² EY-komission puheenjohtaja Jacques Delors kuvasi tapahtumia tällöin ”oppitunniksi EY:n rajoittuneesta kyvystä”.

Euroopan yhteinen rintama juuri pysyi kasassa USA:n Afganistanin sotilasoperaatiota kohtaan. vuonna 2003 alkanut *Irakin sota* jakoi kuitenkin kannat totaalisesti, ja EU epäonnistui saamaan yhteistä kantaa. Iso-Britannia, Espanja, Italia, Puola, Portugali ja Tanska olivat valmiita tukemaan USA:n sotilastoimia jopa ilman YK:n täyttä tukea. Toisella puolella olivat Ranska, Saksa ja Belgia, jotka katsoivat että sotatoimet olisivat kansainvälisen lain vastaisia, ja joita Donald Rumsfeld tästä syystä kutsui ”vanhaksi Euroopaksi”.³ Irakin sota oli suuri herätys YUTP:lle. USA:n vaatimus olla joko sen puolella tai sitä vastaan terrorismin vastaisessa sodassa oli omiaan hajottamaan EU:n rivit. Myös Irakin sota on näin ollen ollut vakava takaisku YUTP:lle, ja osoittaa YUTP:n johtajuuden ja visioiden puutteen. Irakin sota osoitti EU:lle tyypillistä toiminnan aktiivisuutta, mutta alhaista yhtenäisyyden tasoa. Komissio ja jäsenmaat eivät edelleenkään ole halukkaista läsnäoloon Irakissa, poikkeuksena Britannia joka antaa huomattavaa apua Irakille.

Huhtikuussa 2003 ensimmäinen EU:n sotilasoperaatio toteutui kun EU joukot ottivat rauhanturvavastuun Natolta entisen Jugoslavian alueella Makedoniassa. Tämän jälkeen on tapahtunut asteittaista ulko- ja turvallisuuspolitiikan vakiintumista Euroopan tasolla ja myös etenemistä kohti ylikansallista päätöksentekoa. Esimerkiksi komissiolla ylikansallisena elimenä on rajallinen agendan laatimisvalta ja neuvostossa on mahdollisuus enemmistöpäätöksiin. Edelleen

¹ Wheeler 1993, 133.

² Archer & Butler 1996, 206.

³ Hix 2005, 394.

päätöksenteon normina kuitenkin on ”hallintaa konsensuksella”. Institutionaalisesta lähentymisestä huolimatta EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kaukana johdonmukaisuudesta tai yhtenäisyydestä.¹

Koska ulko- ja turvallisuuspolitiikka ovat keskeisiä kansallisen identiteetin ja turvallisuuden kannalta, EU-maat ovat olleet vähemmän halukkaita sopimaan ylikansallisista päätöksenteon muodoista kuin poliittisesti vähemmän herkässä ulkoisessa kauppaa- ja talouspolitiikassa. Tuloksena EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ollut kansallisvaltioiden kilpailua siitä, miten parhaiten puolustaa heidän turvallisuuttaan. EU ei ole kehittänyt yhteistä identiteettiä, se on enemmän vain väline jolla kansallisvaltiot voivat toteuttaa ulkopoliittikaansa silloin kun ne sattuvat olemaan sopusoinnussa. Kun edut ovat eriävät, jäsenmaat toimivat itsenäisesti ilma EU:ta. EU:n ainoa toivo on, että yksittäiset jäsenmaiden edut tulevat lähentymään jolloin YUTP olisi aidompaa. Tämä on kuitenkin *realistisen* näkemyksen mukaan epätodennäköistä, koska turvallisuus näkökulmilla ei ole taipumus muuttua ajan myötä.²

Heikommat maat kannattavat perinteisesti ylikansallista YUTP:ta. Vahvemmat maat, erityisesti Ranska ja Britannia, kannattavat hallitustenvälisyyttä ja kansallisen suvereniteetin säilyttämistä³. Toisaalta EU:n sisällä voidaan ulkopoliitiikan osalta havaita myös jako ”atlanttisiin maihin” esimerkiksi Britannia ja Hollanti sekä ”eurooppalaisiin maihin” esimerkiksi Ranska. Lisäksi ovat vielä Suomen ja Ruotsin kaltaiset ”neutraalit maat”. Paljolti tulkitaan, että liittovaltion pelko saa jäsenmaat pitämään kiinni suvereniteetistään ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Kun unionille on luovutettu merkittävä valta talouspolitiikan alalla, haluavat etenkin suuret jäsenmaat eräänlaisena kompensaaiona pitää viimekädessä ohjat omissa käsissään ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

EU:n laajeneminen (vuosina 2004 ja 2007) toi mukaan monia maita, jotka haluavat vahvempaa EU:n sitoutumista Georgiaan. Helmikuussa 2005 Viro, Liettua, Latvia, Puola, Romania ja Bulgaria perustivat uuden Georgian ystävien ryhmän, jonka tavoitteena on tukea Georgian euro-atlanttista

¹Hix 2005, 393.

²emt. 398.

³emt. 399.

suuntautumista. Maat toimivat ryhmänä EU:n sisällä¹. Suhtautuminen Georgiaan jo yleisellä tasolla siis muodostaa jonkin asteisen jakolinjan unionin sisälle.

EU:n silloisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan *Javier Solanan* teettämässä turvallisuus-strategisessa selvityksessä (*European security strategy 2003*) tulee hyvin esille YUTP:n keskeisimmät haasteet. Siinä todetaan, että EU painottaa maailmanpolitiikan moninapaisuutta ja kansainvälisten järjestöjen vahvaa asemaa sekä YK:n mandaattia, mikäli voimankäyttöä vaaditaan. Unionin instrumentteja ovat ensisijaisesti taloudelliset, sosiaaliset ja diplomaattiset keinot, joka erottaa sen oleellisesti USA:n maailmanpoliittisesta toiminnasta ja näkemyksistä. Selvityksen keskeisimmät johtopäätökset ovat 1) *EU:n rajoittunut kapasiteetti* 2) *sisäiset käsitteelliset ja poliittiset vaikeudet yhdistää perinteistä EU:n siviilivallan roolia uusiin kansainvälisiin haasteisiin ja vastuuseen* 3) *EU-maiden erilaiset tulkinnat, erityisesti Ranskan ja Britannian näkemyserot eurooppalaisesta ja transatlanttisesta Natoon nojaavasta turvallisuuskäsityksestä.*

Christopher Hill (1993) kutsuu EU:n ulkopoliitiikan ongelmaa ”*kyvykkyyden ja odotusten väliseksi kuiluksi*”. Suuri yleisö ja kumppanit (erityisesti USA) odottavat EU:lta roolia esimerkiksi konfliktien sovittelijana, maailmantalouden valvojana yhdessä USA:n kanssa ja pohjois-etelä yhteistyön edistäjänä. EU:lla ei kuitenkaan välttämättä ole institutionaalisia resursseja tai poliittista legitimaatiota näiden toteuttamiseen. Institutionaalisia rajoitteita on pyritty poistamaan EU:n sopimuspäivityksillä, mutta jäsenmaiden kilpailevat historialliset ja poliittiset edut estävät yhteisen Euroopan turvallisuusidentiteetin määrittelyn ja estävät mahdollisuuden toimia yhtenäisenä rintamana yhtenäisen identiteetin pohjalta.²

3.1.2. Nopean toiminnan joukot (Battle group)

EU:n *nopean toiminnan joukot* ovat mainitsemisen arvoinen asia YUTP:n kehityksessä. Joukot toimivat Eurooppa-neuvoston kontrollin alaisuudessa. Ne saavuttivat täyden toiminnallisen valmiuden 1. tammikuuta 2007, joka tarkoittaa sitä että EU:lla on käytössä aina samanaikaisesti

¹ *Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 149, 58.*

² *Hix 2005, 395.*

kaksi valmiudessa olevaa sotilasosastoa, jotka koostuvat jäsenmaiden joukoista ja kalustosta. YK:n pääsihteeri Kofi Annan toivotti EU:n nopeantoiminnanjoukot tervetulleeksi ratkaisuksi ja painotti joukkojen roolia ongelma-alueilla YK:n apuna.¹ Tämä on selvästi ollut yksi konkreettisimmista toimista, joilla unioni pyrkii vastaamaan ulko- ja turvallisuuspoliittisiin haasteisiinsa. Nopeantoiminnan joukot ovat eräs käytännön vastaus siihen, että EU on löytänyt itsensä monen kriisin yhteydessä varsin kyvyttömänä. Joukkoja ei kuitenkaan ole vielä kertaakaan tositoimissa käytetty, joten konseptin toiminta käytännössä on vielä epäselvä. On myös huomion arvoista kuinka sana ”*battle group*” kääntyy virallisesti suomeksi ”*nopean toiminnan joukoiksi*”.

3.2. Lissabonin sopimus

Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009 ja sen yhtenä oleellisena tarkoituksena on ulkopoliittikan tehostaminen. Sopimuksella muutettiin EU:n aiempia perussopimuksia, mutta niitä ei kuitenkaan korvattu. Yksi sopimuksen merkittävimmistä uudistuksista on EU:n politiikan alojen jaottelun, eli *kolmen pilarin rakenteen*, poistuminen. EU:sta tuli sopimuksen myötä myös oikeushenkilö, ja näin ollen se saa nykyistä enemmän neuvotteluvoimaa ja pystyy toimimaan maailmanpolitiikassa entistä tehokkaammin. Siitä tulee myös näkyvämpi kumppani EU:n ulkopuolisille maille ja kansainvälisille järjestöille. EU voi tästä lähtien tehdä sopimuksia sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Oikeushenkilöllisyyden merkitystä ei tule kuitenkaan liioitella. Kysymys on vain oikeudellisesta toimijuudesta, jolloin EU saa esimerkiksi osto- ja omistusoikeuden ja voi solmia kansainvälisiä sopimuksia. Tämä asema on aikaisemmin ollut vain Euroopan yhteisöllä. Eurooppa-neuvostosta tulee Lissabonin sopimuksen myötä virallisesti unionin toimielin. Tästä seuraa myös puheenjohtajan toimen muuttuminen pysyväksi. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana toimii sopimuksen myötä ”EU:n presidentti” eikä siis enää puolivuotiskauden puheenjohtajamaan pääministeri.² Muut merkittävät uudistukset YUTP:n osalta ovat *pääministerin virka* ja sopimuksen *yhteisvastuulauseke* sekä *turvatakuut*.

¹ Euroopan unionin neuvosto; ”*The EU battle groups*”.

² EUR-Lex ”*Lissabonin sopimus*”.

3.2.1. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja (EU:n presidentti)

Eräänä ongelmana on ollut, ettei EU:n ulkopolitiikassa ole ollut selvää johtajaa. Tilannetta kuvaa entisen USA:n ulkoministerin Henry Kissingerin jo kliseeksi kulunut legendaarinen kommentti ”*kun haluan puhua Euroopalle, kenelle soitan?*” Määritelmän mukaan komissio johtaa unionin kauppapolitiikkaa suhteessa kolmansiin valtioihin. Eurooppa-neuvostolla on keskeinen rooli YUTP:n periaatteiden ja suuntaviivojen määrittelyssä. Ministerineuvoston tehtävänä on tehdä päätökset, jotka ovat tarpeen YUTP:n määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi Eurooppa-neuvoston määritelmien perusteella. Niin sanottujen EU:n presidentin ja ulkoministerin virkojen perustaminen sisällytettiin Lissabonin sopimukseen, jolla pyritään selkeyttämään ja tehostamaan ulkopolitiikan johtajuutta.

TEU:n 15 (6) artiklan mukaan Lissabonin sopimuksella Eurooppa-neuvostolle valittiin marraskuussa 2009 ensimmäinen pysyvä puheenjohtaja, jota nimitetään julkisuudessa *Euroopan unionin presidentiksi*. Pitkällisen ja haastavan prosessin jälkeen ensimmäisen presidentin virkaan valittiin Belgian pääministeri *Herman Van Rompuy*. Presidentin tehtäviä ovat 1) *Johtaa Eurooppa-neuvoston kokouksia ja työtä* 2) *varmistaa Eurooppa-neuvoston työn valmistelu ja jatkuvuus yhteistyössä komission puheenjohtajan kanssa sekä yleissuhteiden neuvoston (General Affairs Council) työn pohjalta* 3) *pyrkii konsensukseen ja yhtenäisyyteen Eurooppa-neuvoston työssä* 4) *esittää raportti EP:lle jokaisen Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen. Hän on myös unionin ulkosuhteiden edustaja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa kuitenkin ilman niitä valtuuksia, jotka ovat unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla (ulkoministeri).*¹ Normaalisti Eurooppa-neuvosto kokoontuu kaksi kertaa vuodessa, mutta presidentti voi kutsua sen koolle tilanteen niin vaatiessa. Kysymykseen voi tulla esimerkiksi ylimääräinen kokous kriisitilanteessa, kuten Georgian sodan tapaus osoitti.

¹ *European unionin neuvosto; “President of European council”.*

3.2.2. *Ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (EU:n ulkoministeri)*

Ennen Lissabonin sopimusta ja ”*ulkoministerin virkaa*” yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana (perustettiin Amsterdamin sopimuksella 1999) toimi vuosina 1999–2009 *Javier Solana*. Hän toimi neuvoston puolesta johtaessaan keskusteluja kolmansien osapuolten kanssa. EU:n puolivuositain vaihtuva puheenjohtajamaa oli ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa vastuussa ulkosuhteiden neuvoston (*external relations council*) johtamisesta, unionin edustamisesta YUTP:n asioissa, päätösten toimeenpanosta ja EU:n kannan esittämisestä kansainvälisellä tasolla. Lisäksi oli vielä ulkosuhteiden komissaarin virka, joten päällekkäisyyttä ja epäselvyyttä vastuista on varmastikin ilmennyt. Georgian sodan aikaan vuonna 2008 vastuussa YUTP:sta oli Ranska EU:n puheenjohtajamaana ja sen presidentti Nicolas Sarkozy. Epäselvyys EU:n korkean ulkopoliittisen edustajan ja ulkosuhteiden komissaarin välillä sai jäsenmaiden hallitukset sopimaan EU:n ulkoministerin viran perustamisesta

Ulkoministeri on neuvoston edustaja YUTP:n asioissa, ulkosuhteiden neuvoston (*foreign affairs council*) puheenjohtaja ja komission varapuheenjohtaja. Hänen vastuullaan on ohjata YUTP:ta ja hän edustaa unionia kansainvälisellä tasolla YUTP:n asioissa. Virka on suunniteltu vahvistamaan EU:n yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta sen ulkosuhteissa ja ensimmäiseksi viranhaltijaksi valittiin britti *Catherine Ashton*. TEU:n artiklojen 18 ja 27 mukaan ulkoministerin tehtävät ovat: 1) *johtaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa* 2) *kehittää YUTP:tä ehdotuksillaan, jotka toteutetaan neuvoston mandaatilla, ja varmistaa päätösten toimeenpano tällä alueella* 3) *ulkosuhteiden neuvoston puheenjohtaja* 4) *yksi komission varapuheenjohtajista; hän varmistaa unionin ulkosuhteiden johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden* 5) *edustaa unionia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa, johtaa keskustelua EU:n puolesta kolmansien osapuolten kanssa ja ilmaisee unionin kannan kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa* 6) *hänen alaisuudessaan toimii Lissabonin sopimuksella luotu Euroopan ulkosuhdehallinto (european external action service, EEAS), eräänlainen `EU:n ulkoministeriö`, joka avustaa ulkoministeriä sekä muita asianosaisia EU-toimijoita tehtävässään*. Ulkoministerin alaisuudessa toimivat myös unionin delegaatiot kolmansissa maissa sekä kansainvälisissä organisaatioissa.¹ Lisäksi korkea edustaja laatii parlamentille kahdesti vuodessa asiakirjan yhteisen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan

¹ Euroopan unionin neuvosto; “*The high representative for foreign affairs and security policy*”.

pääkohdista ja perusvalinnoista sekä niiden rahoitusvaikutuksista. Näin EP:n valvontavaltaa pyritään toteuttamaan YUTP:n asioissa.

Nyt kun Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen edustajan virat ovat olleet toiminnassa muutaman vuoden, on niiden tarpeellisuutta ja onnistuneisuutta arvioitu usein kriittiseen sävyyn. Tavoitteena oli ennen kaikkea suuri EU:n edistysaskel sen ulkopoliittisessa profiilissa ja johtajuudessa. Näyttää kuitenkin siltä, että saavutettu Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan valinta ei ollut muuta kuin suuri kompromissi. Valituksi ei tullut monien tahojen toivomaa korkean profiilin johtajaa, joka olisi kenties saanut todellisen johtajan aseman EU:n ulkopoliitikassa. Herman Van Rompuy oli täysi kompromissivalinta, jossa Ranskan ja Saksan tuli junailta valituksi jokin Benelux-maiden edustajista. Viimeiseksi vaihtoehdoksi näytti jäävän tehtävään selvästi vastentahtoinen tuore Belgian pääministeri Van Rompuy. Hän ajautui ”EU-presidentiksi” sattumalta aivan kuten oli hieman aiemmin sattumalta ajautunut Belgian pääministeriksi. Häntä ei juuri tunnettu ennen valintaansa laajemmin, tai toisin sanoen hänellä `ei ollut menneisyyttä`, minkä takia hän oli hyvä kompromissivalinta. Hän kuitenkin on varsin matalan profiilin johtaja, verrattuna esimerkiksi *Tony Blairiin*, jota aluksi pidettiin parhaana kandidaattina virkaan. Loppujen lopuksi keskustelu palautuu taas siihen, että todennäköisesti yksi syy tällaiseen heikkoon kompromissiin oli se, että jäsenmaat haluavat pitää ulkopoliitikan ohjat omissa käsissään. On esiintynyt myös näkemyksiä siitä, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen edustajan virat tulisi yhdistää tehokkuuden ja koordinaation parantamiseksi. Euroopalla ja EU:lla ole edelleenkin sitä paljon puhuttua yhtä puhelinnumeroa johon soittaa.

3.2.3. Yhteisvastuulauseke ja turvatakuut

Lissabonin sopimuksen *yhteisvastuulauseke* perustuu jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen ja sen viralliseen vahvistamiseen. Sopimus velvoittaa unionin ja jäsenvaltiot auttamaan jäsenvaltiota, joka on joutunut terrori-iskun taikka luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuunlausekkeen täytäntöönpanon yksityiskohtaisista säännöistä päättää neuvosto komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteisestä

ehdotuksesta.¹ Lausekkeen tarkoitus on näin ollen vahvistaa jäsenmaiden keskinäistä solidaarisuutta ja poliittista yhteenkuuluvuutta.

Niin sanottujen *turvatakuiden* tai *avunantovelvoitteen* mukaan jäsenvaltion joutuessa alueensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissä olevin keinoin YK:n peruskirjan 51 artikla mukaisesti. Turvatakuut ovat perinteisesti olleet kollektiivisen puolustusjärjestelmän pohjana. Tulkinnat yhteisvastuulausekkeen ja turvatakuiden käytännön merkityksestä eivät ole yksimielisiä tai selkeitä. Turvatakuut eivät ole kertaakaan joutuneet käytännön koetukselle. *Erkki Tuomioja* totesi vuonna 2008 *Suomen Kuvalehdessä*, että auktorisoitua tulkintaa turvalausekkeesta ei ole, eikä siitä muissa maissa ole käyty samanlaista keskustelua kuin Suomessa. Hän katsoo, että Suomen etujen mukaista on korostaa turvatakuiden vahvaa merkitystä, mutta sortumatta toiveajatteluun niiden suhteen.² Turvatakuiden konkreettisuus on pienien maantieteellisesti haasteellisissa asemassa olevien maiden, kuten Suomen, etu. Yleinen tulkinta turvatakuista on jokseenkin se, että velvoittavuuden määrittävät viime kädessä jäsenvaltiot itse. Edelleenkin emme tiedä mitä Lissabonin sopimuksen tuomat EU:n turvatakuut käytännössä tarkoittavat. Ehkä turvatakuiden voima idealistisesti voisi olla jopa siinä, ettei meidän koskaan edes tarvitse nähdä mitä ne tosipaikan tullen tarkoittaisivat.

3.3. Arvot ja periaatteet

Onko Euroopassa siis jokin arvopohjainen näkemys maailmasta, joka on myös sen ulkopoliittikan perustana? *Lucarelli* (2006) katsoo, että EU lisääntyvässä määrin esitetään kansainvälisenä toimijana, joka toimii ulkopoliitikassa periaatteiden mukaan. EU nähdään uudentyyppisenä dynaamisena kansainvälisenä toimijana, joka toimii määriteltävien arvojen, periaatteiden ja maailmankuvan mukaan. EU:n keskeiset toimijat viittaavat jatkuvasti arvoihin, periaatteisiin ja maailmakuvaan.³ *Lucarelli* tekee myös hyödyllisen määritelmän arvojen, näkemysten ja periaatteiden kesken. Hän katsoo, että arvot eivät automaattisesti muutu periaatteiksi eivätkä periaatteet käytännön politiikaksi⁴. Arvoissa, näkemyksissä ja periaatteissa on kysymys

¹ *EUR-lex*; "Lissabonin sopimus"

² *Tuomioja* 14.2.2008.

³ *Lucarelli* 2006, 2.

⁴ *emt.* 10.

eräänlaisesta kehitysprosessista, jossa arvoista voi tulla käytännön toimintaa. Oleellinen kysymys onkin kuinka EU:n ulkopoliitikassa tämä arvojen konkretisointi on todellisuudessa vaikuttanut lainsäädäntöön ja käytännön toimintaan.

Maastrichtin sopimuksessa todetaan YUTP:n tavoitteena olevan muun muassa unionin arvojen turvaaminen ja edistäminen maailmalla. EU:lla on valtaa vaikuttaa muiden toimijoiden käyttäytymiseen ehdollistavan politiikan eli sen vahvan taloudellisen aseman kautta¹. EU on maailman suurin kauppakumppani ja taloudellisen avun antaja. Tämä vahvuus mahdollistaa sille *normatiivisen toimijan* aseman. EU voisi siis ehdollistaa toimintaansa kolmansien osapuolten kanssa sitoen toiminnan ehdot sen arvojen ja intressien toteutumiseen. EU voi ehdollistaa avun ja yhteistyön joko positiivisesti kannusteita luomalla, negatiivisesti sanktioita luomalla tai näiden yhdistelmällä. Toimijoiden, joilla on normatiivista valtaa, on helpompi nostaa asioita yhteiseen tietoisuuteen ja asettaa agendoja neuvotteluihin.

Ian Manners 'Normative Power Europe' (NPE) käsitteen isänä katsoo, että normatiivisen toimijan käsite sisältää sen, että EU ei ole vain itsessään rakennettu normatiiviselle perustalle, vaan erityisesti se maailmanpolitiikassa toimii altistaen muut normeilleen.² Näin ollen identiteetti ja ulkopoliitiikka ovat tiukasti sidoksissa toisiinsa. Eräänä ongelmana EU:n ulkopoliitikassa onkin, ettei sillä ole yhteistä identiteettiä tai se on korkeintaan hyvin häilyvä. EU:n merkittävimmät edustajat, kuten komission puheenjohtaja José Manuel Barroso, ovat innokkaasti tukeneet 'Normative Power Europe'-käsitettä.

Kun puhutaan arvoista, on niiden määrittely olennaista. Tarkemmin määrittelemättömät arvot ovat enemmän vain monikäsitteisiä tai tyhjiä fraaseja. Tästä esimerkkinä *demokratia* arvona, joka tunnustetaan lähes kaikkialla maailmassa, mutta sen sisältö tai sen käytännön toteutuvuus ei kaikille ole sama. Kun verrataan esimerkiksi eurooppalaista ja venäläistä demokraattista hallitsemista, huomataan, ettei kyse ole samanlaisesta järjestelmästä. *Manners* (2006) määrittelee EU:n tulkinnat keskeisimpien arvojensa sisällöstä. Seuraavaksi määritellyistä yhdeksästä merkittävimmästä arvosta hänen mukaansa koostuu EU:n kansainvälisen politiikan identiteetti.

¹Keisala 2004, 118.

²Lucarelli 2006, 6.

1) *Kestävä rauha (sustainable peace)*: EU:n lähestymistapa konfliktin ehkäisyyn keskittyy konfliktin juuriin ja syihin. Tämä heijastaa Euroopan tapaa varmistaa, että sodasta ei tule vain poissuljettu vaihtoehto vaan myös materiaalisesti mahdotonta. EU-politiikan painotus on kehitysavussa, kaupankäynnissä, alueiden välisessä yhteistyössä ja poliittisessa vuoropuhelussa. Myös EU:n kasvavalla siviili- ja sotilaallisen toiminnan kapasiteetilla on kestävän rauhan missio konfliktin estossa ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistamisessa YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti.¹

2) *Sosiaalinen vapaus (social freedom)*: Vapaus on aina vain yksi monista arvoista jota pidetään muiden yhtä tärkeiden arvojen kuten demokratian, lainvoiman ja ihmisoikeuksien rinnalla. Sosiaalinen vapaus ei voi rajoittaa näiden muiden perustavien arvojen toteutumista.²

3) *Konsensukseen perustuva demokratia (consensual democracy)*: Tämä tarkoittaa demokratian toiminnallista periaatetta jota EU-maat tukevat sisältäen koalitiollahitukset, toimijoiden suhteellisen edustuksen ja vallanjaon osapuolten kesken. Tämä periaate on levinnyt EU:n piiristä erityisesti itä- ja Keski-Eurooppaan.³

4) *Assosiatiiviset Ihmisoikeudet (associative human rights)*: Tämä sisältää sekä henkilökohtaiset että yhteisölliset ihmisoikeudet. Näkemys painottaa keskinäisriippuvuutta henkilökohtaisten oikeuksien (esim. ilmaisunvapaus) ja yhteisöllisten oikeuksien (esim. yhdistymisvapaus) välillä. Tärkeää on assosiatiivisten ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus. Tähän oleellisesti sisältyy konsensukseen perustuva demokratia, ylikansallisen laillisuusperiaatteen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuus.⁴

5) *Ylikansallinen laillisuusperiaate (supranational rule of law)*: EU:n laillisuusperiaate on ylikansallinen kolmessa mielessä; ensinnä, EU:n yhteisöllinen laki edistää suvereenisuuden yhdistämistä ja keskittämistä. Toiseksi, EU:n kansainvälisen lain periaate tukee EU:n ja sen

¹Manners 2006, 33.

²emt.

³emt. 34.

⁴emt. 35.

jäsenmaiden osallistumista ylikansallisen lain mukaiseen toimintaan EU:n yläpuolella tai ulkopuolella. Kolmanneksi, EU:n periaate yleismaailmallisesta laista edistää ja kehittää unionin ja sen jäsenmaiden osallistumista humanitaarisen lain ja ihmisoikeuksien mukaiseen toimintaan.¹

6) *Kattava tasa-arvo (inclusive equality)*: Sopimus Euroopan perustuslaista (*constitution for Europe*) sisältää viittauksen syrjinnän kieltoon ”perustuen mihin tahansa seikkaan kuten sukupuoleen, rotuun, väriin, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, perinnöllisiin tekijöihin, kieleen, uskontoon tai uskomuksiin, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, omaisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen”. On selvää, että käytännön tasolla tämä on liian kunnianhimoinen julistus.²

7) *Sosiaalinen yhteenkuuluvuus (social solidarity)*: Sopimus Euroopan perustuslaista viittaa tällä `tasapainottavaan talouskasvuun ja sosiaaliseen markkinatalouteen, jolla tähdätään täystyöllisyyteen ja sosiaaliseen edistykseen`, taisteluun `syrjäytymistä` vastaan, kuten myös `sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja suojan` edistämiseen. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden käsite ylittää EU:n rajojen ulkopuolelle sen vaikuttaessa ja muodostaessa EU:n kehitys- ja kauppapolitiikkaa.³

8) *Kestävä kehitys (sustainable development)*: Tässä on kyseessä pyrkimys tuottaa tasapaino vapaan talouskasvun ja ekologisten lähtökohtien välille. EU pyrkii edistämään näitä kestävän kehityksen periaatteita sen rajojen ulkopuolella sen laajentuessa, sen kehitysyhteistyössä sekä ympäristö- ja ulkopolitiikassa.⁴

9) *Hyvä hallinto (good governance)*: Tämä on uusin EU:n piirissä kehittynyt arvo. Tässä on kysymys tasa-arvosta, edustuksellisuudesta, osallistumisesta, sosiaalisesta kumppanuudesta, läpinäkyvyydestä ja vastuunalaisuudesta ”unionin demokraattisessa elämässä”. Hyvän hallinnon kaksi ominaislaatuista elementtiä ovat; kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen. Erityisesti Irakin invaasion jälkeen jäsenvaltiot ovat vahvistaneet

¹ *emt.*

² *emt. 36.*

³ *emt.*

⁴ *emt.*

sitoumustaan tukea kansainvälistä järjestelmää joka perustuu vahvempaan monenkeskiseen yhteistyöhön ja hyvään globaaliin hallintoon.¹

Näiden arvojen monimutkainen vuorovaikutus muodostaa EU:n suhteen muun maailman kanssa, ja näin se myös luo kuvaa itsestään liberaalina kansainvälisenä toimijana. Näitä arvoja EU on pitänyt kansainvälisellä agendalla voimakkaammin esillä kuin muut maailman mahdit. Eräs yleinen näkemys on, että USA pyrkii hoitamaan turvallisuusuhkien seurauksia, kun taas EU pyrkii hoitamaan niiden juuria. Usein sanotaan, että EU harjoittaa positiivisia kannusteita ja USA rankaisee ja määrää. On ilmeistä, että USA, Kiina ja Venäjä ovat selvemmin pitäneet kiinni Westfalentyypisestä valtiojärjestelmästä ja ehdottomasta suvereniteetista, jossa ylikansalliset instituutiot ja pehmeämmät arvot ovat olleet toissijaisia. Eurooppa-neuvoston ja komission määritelmässä tulee hyvin esille yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleismaailmallinen tehtävä, joka nähdäkseni selvästi erottaa EU:n ainakin periaatteellisella tasolla muista maailman mahdeista. NPE:n vaikutus näkyy monissa EU:n virallisissa strategioissa:

Euroopan tulee olla valmis ottamaan vastuuta globaalista turvallisuudesta ja paremman maailman rakentamisesta... vahvemman kansainvälisen yhteisön kehittyminen, hyvin toimivat kansainväliset järjestöt ja sääntöihin perustuva kansainvälinen järjestys ovat tavoitteitamme. ...hyvän hallinnon levittäminen, sosiaalisten ja poliittisten uudistusten tukeminen, korruption ja vallan väärinkäytön vastustus, laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksien suojelun vakiinnuttaminen ovat parhaat tavat vahvistaa kansainvälistä järjestystä.² (Eurooppa-neuvoston turvallisuusstrategia 2003)

EU on hyvissä asemissa edistääkseen demokratiaa ja ihmisoikeuksia [...] ainutlaatuisena kansainvälisenä toimijana, kaikki viisitoista unionin jäsenmaata ovat demokratioita jotka kannattavat samoja sopimusperusteisia periaatteita niiden sisäisissä sekä ulkoisissa suhteissa. Tämä antaa EU:lle merkittävän poliittisen ja moraalisen painoarvon. Lisäksi, taloudellisena ja poliittisena toimijana jolla on maailmanlaajuinen diplomatia sekä merkittävä ulkoisen avun budjetti, EU:lla on sekä vaikutusvaltaa että arvovaltaa, jota se voi käyttää demokratian ja ihmisoikeuksien puolesta.³ (komissio 2001)

¹ emt. 37.

² Lucarelli 2006, 3

³ Petö & Manners 2006, 114.

Tavoitteena on hoitaa konfliktin perimmäisiä syitä luomalla, ylläpitämällä ja vahvistamalla kokonaisvaltaisesti rakenteellista vakauttaa, joka erityisesti sisältää ihmisoikeudet ja demokratian.¹
(Komission määrittelemä konfliktin ehkäisystrategia 2001)

Manners kiteyttää kokonaisvaltaisena ulkopoliitiikan tavoitteena olevan ”valtavirtaistaa” ihmisoikeudet ja demokraattiset periaatteet². Hän katsoo, että mikään muu suuri valtio ei ole virallistanut sen ulkopoliittisiksi tavoitteiksi toimintaa ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteiden edistämiseksi ja luonut laillista perustaa tämän suorittamiseen; mikään muu maa ei ole sitonut suhteitaan kolmansiin maihin ”ihmisoikeuslausekkeisiin”; mikään muu alueellinen tai kansainvälinen järjestö ei ole varustautunut samalla voimalla ja vaikutusvallalla toteuttaa näitä periaatteita.³ Merkittävä linjanveto tässä prosessissa tapahtui kesäkuussa 1991. Tällöin Eurooppa-neuvoston Luxemburgin julistus (*the Luxemburg declaration of the European Council*) vakiinnutti periaatteen siitä, että ihmisoikeuksia ja perustavanlaatuisia vapauksia koskevat asioita ei voida pitää puuttumisena maiden sisäisiin asioihin ja ne muodostavat tärkeän ja legitiimin osan kanssakäynnissä kolmansien maiden kanssa.⁴ Tämä on periaate joka erottaa EU:n muista toimijoista ja ajaa sen myös törmäyskurssille perinteisempien suverenisuutta korostavien näkemysten kanssa. On myös syytä olettaa, että tämä periaate toteutuu valikoivasti ja riippuen tapauksesta. *Manners* muistuttaakin, että tavoitteet ovat lähes poikkeuksetta moniulotteisia, ja on väärin olettaa että hallitukset voivat harjoittaa suhteitaan perustuen vain demokraattisiin periaatteisiin tai ihmisoikeuksiin⁵.

Manners antaa esimerkkinä EU:n normatiivisesta intressistä sen kampanjan kuoleman rangaistusta vastaan. Tämä oli hänen mukaansa selvästi enemmän normatiivinen kuin instrumentaalinen intressi, koska EU ei ollut halukas luovuttamaan terrorismista epäiltyjä oikeudenkäyntiin Yhdysvaltoihin, jossa epäillyt olisivat voineet saada kuolemantuomion, vaikka luovuttaminen olisi hyödyttänyt EU:ta.⁶ *Mannersin* NPE käsite kestävän rauhan ja vaurauden periaatteineen kuuluu melko selvästi idealistiseen näkemykseen kansainvälisistä suhteista. On huomattava, että monissa tapauksissa EU

¹ *emt. 117.*

² *Manners 2006, 113.*

³ *emt. 127.*

⁴ *emt. 116.*

⁵ *emt. 127.*

⁶ *Manners, 2002, 251.*

on antanut enemmän painoarvoa sen taloudellisille intresseille kuin normatiivisille intresseille, ja näin on ollut erityisesti sen suhteissa Venäjään ja Kiinaan. EU:lla on siis normatiiviset intressinsä, mutta ei aina. Eräs perustavanlaatuinen kysymys on mikä loppujen lopuksi sai EU:n ottamaan aktiivisen roolin Georgian sodassa, sen normatiiviset vai instrumentaaliset intressit?

Mannersin normatiivisen vallan käsite on herättänyt paljon keskustelua sekä kritiikkiä. Hän sanoo, että normatiivisen vallan käsitteen avulla päästään yli debatista sen suhteen onko EU:n sotilas- tai siviilivalta. Tällainen debatti on *Mannersin* mukaan vanhentunut EU:n ylikansallisen kehityksen myötä. Keskustelun ja kritiikin kulmakivenä on se mitä *normatiivinen valta* itse asiassa tarkoittaa? *Mannersin* kenties kuuluisin normatiivisen vallan määritelmä on, että normatiivinen toimija voi määrittää sen mikä on ”normaalista”. Oleellisena määritelmänä voidaan nähdä ainakin neljä erilaista mekanismia, joiden kautta normatiivista valtaa voidaan toteuttaa: 1) *muiden suostuttelu* 2) *normeihin vetoaminen* 3) *diskurssin muokkaaminen (erityisesti siitä mikä on normaalia)* ja 4) *esimerkin avulla johtaminen*¹. Nämä kaikki vallan muodot vaikuttavat varsin päteville määriteltäessä toimintatapoja, joilla EU pyrkii maailman näyttämöllä vaikuttamaan. On kuitenkin ilmeistä, että mitä vahvempi toimija EU:n vastapuolena on, sitä heikommin normatiivinen valta voi toimia. Näin ollen EU:n vaikutusvalta Georgiaan on lähtökohtaisesti paljon voimakkaampi kuin sen vaikutusvalta Venäjään.

Kritiikkiä NPE:tä kohtaan on esitetty muun muassa siltä kannalta, että miten normatiivisuuden käsite voidaan erottaa ei-normatiivisesta? *Mannersin* esittämät EU:n ulkopolitiikan yhdeksän arvoa ovat sellaisia joiden perusteella sitä on välittömästi vaikea erottaa Yhdysvalloista. On myös hyvä huomioda, että kaikki valtiot tukevat jonkinlaisia normeja ja EU:n normit eivät välttämättä ole yhtään muita parempia. EU pyrkii virallisesti tukeutumaan globaaleihin YK:n tunnustamiin arvoihin ja normeihin. Kuitenkin on esitetty kritiikkiä myös siitä, että sen normatiivinen valta voidaan nähdä kulttuurisen imperialismin muotona, joka jatkaa Euroopan siirtomaiden sivistystehtävää (*mission civilatrice*) uudella aikakaudella.

Realistisen koulukunnan tutkijat jotka katsovat, ettei EU eroa muista suurvalloista, kritisoivat NPE-käsitettä omalta suunnaltaan. *Hyde-Price* (2006) sanoo, että EU on kaukana normatiivisesta

¹*Forsberg 2011, 1.*

vallasta, jonka vaikutusvalta perustuu enemmän siihen mitä se on kuin mitä se tekee. Mitä tahansa vaikutusvaltaa EU:lla on, se perustuu sen taloudelliseen vaikutusvalttaan, pelkoon sen markkina-alueelta sulkemiseen ja toivoon unionin jäsenyysnäkyä. Myös EU:n kehittäessä sotilaallista toimintaansa yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muodossa (CSDP) voidaan kysyä onko EU kehityksessä kohti perinteistä suurvaltaa? Lopulta Manners on asiasta sitä mieltä, että sotilaallinen valta ja normatiivinen valta eivät ole välttämättä yhteensopimattomia¹. Sotilasvoiman käyttö eettisellä tavalla on ehkä se ominaisuus, joka määrittäisi normatiivisen vallan.

Normatiivinen valta on parhaiten ymmärrettävissä *ideaalityyppinä*, jonka mukaista toimintaa EU harjoittaa enemmän kuin muut suurvallat. Sitä ei tule siis ymmärtää ensisijaisesti kuvailuna siitä, mitä EU todellisuudessa on². Sinänsä väittely siitä onko EU normatiivinen valta vai ei, on turhaa. Merkityksellistä on se mitä normatiivisen toiminnan piirteitä EU:n ulkopoliitikassa voidaan havaita (suostuttelu, normeihin vetoaminen, diskurssin muokkaaminen ja esimerkiksi johtaminen), sekä tarkastella EU:ta normatiivisena valtana ottaen huomioon käsitteen ideaalisuuden.

3.3.1. Kriittinen näkökulma

Jännite pragmatismien ja EU:n yleismaailmallisten periaatteiden välillä on ilmeinen perusasetelma. Elämmekö siis hyvyyden maailmassa vai voiko arvopohjaisen politiikan sivuttaa vain retorisenä puheena? EU:n toiminnassa on ainakin jossain määrin ollut havaittavissa kuilu retoriikan ja toiminnan sekä kumppaneiden erilaisen kohtelun välillä. Toiminnan epäjohtamukaisuus tai liiallinen Eurooppa-keskeisyys ovat kehityssuuntia, jotka voivat heikentää sitä kansainvälistä profiilia, jota unioni pyrkii rakentamaan. Kosovon ja Georgian tapausten erilainen kohtelu EU:ssa on siis huomion arvoinen seikka. Vaikka valtioiden tunnustamisessa viime kädessä onkin kyse enemmän poliittisista valinnoista kuin kansainvälisen oikeuden velvoitteiden seuraamisesta, täytyy EU:n pystyä uskottavasti perustelemaan sen valmius tunnustaa Kosovon itsenäisyys. Ulkoministeri Alexander Stubb sanoi suurlähettiläspäivillä Helsingissä vuonna 2010, että EU:n ulkopoliittinen valta hiipuu kun muut tahot kyllästyvät sen ihmisoikeuksien ja demokratian saarnaamiseen.

¹ Diez & Manners 2007.

² Forsberg 2011, 10.

Arvopohjaisen politiikan tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus on aina läsnä olevia perimmäisiä kysymyksiä.

Youngs (2010) katsoo arviossaan, että EU:n ulkopoliittika on lamassa ja sen vaikutus maailman politiikkaan näyttää olevan heikentynyt. EU on ollut kyvytön uusissa Afrikan ja Kaukasuksen konflikteissa sekä pitkään jatkuneissa Lähi-idän ja Kaakkois-Aasian konflikteissa. EU jatkuvasti epäonnistuu käyttämään sen vahvuuksia ja sen ulkopoliittika on yhä enemmässä määrin vähemmän liberaalia monilla alueilla.¹ *Youngs* sanoo analyysien usein väittävän, että EU on hylännyt *realismin*, ja harjoittaa valtaa esimerkillä enemmän kuin sotilasvoimalla ja tarjoaa perustavasti erilaatuisen näkemyksen kansainvälisiin suhteisiin erityisesti verrattuna USA:han. EU:ta pidetään omistautuneimpana ja tehokkaimpana liberaalien poliittisten arvojen, kollektiivisen turvallisuuden ja moninapaisuuden edistäjänä. Asiantuntijat katsovat, että EU:lla on ”kansainvälinen siviili-agenda” ja se tuntee olevansa enemmän vastuussa maailman yleisestä hyvinvoinnista kuin USA tai mikään muu toimija. EU:n tavoite on tehdä kilpailijoista vahvempia eikä heikompia. Se ajaa liberaalia maailmanpolitiikkaa pyrkien estämään liiallisen ja haitallisen voima-politiikan. Asiantuntijat kasvavassa määrin katsovat EU:n ulkopoliittikan perustuvan normeihin, identiteetteihin ja periaatteisiin. EU olisi eräänlainen kansainvälinen ”sivistys prosessi”. Suuri osa Euroopan vaikutusvallasta tulee sen omien sääntöjen ja normien siirtämisestä muille maille ja organisaatiolle.² EU:n ulkopoliittika on pidetty huomattavasti erilaisena kuin mitään aikaisemmin historiassa esiintynyttä ulkopoliittista toimintaa. Sen tavoitteena on pidetty rauhan rakentamista ja laajentamista enemmän kuin laajenevaa voimaa tai valtaa. Tämä käsitys ei kuitenkaan välttämättä kerro totuutta.

Youngs näkee, että EU on epäonnistunut tukeakseen tehokkaasti liberaaleja demokraattisia arvoja. Vaikka retoriikan tasolla EU vaatii että demokratia ja ihmisoikeudet ovat olennainen osa pitkántähtäimen turvallisuutta, käytännössä, jäsenvaltiot osoittavat yhä vähemmän uskoa tällaiselle liberaalille kansainväliselle ajattelulle. Demokratian tukeminen pysyy EU:n politiikan päämääränä, mutta suhteellisen alhaisella prioriteetilla.³ Yleinen pois päin kääntyminen demokraattisten arvojen tukemisesta on tullut osaksi Euroopan ulkopoliittikkaa. EU:n ihmisoikeus- ja demokratia lauseketta

¹*Youngs 2010, 1.*

²*emt. 3.*

³*emt. 57.*

on käytetty vain muutaman kerran, ja missä sitä on käytetty, sanktiot ovat olleet ”kohdistettuja sanktioita” jotka eivät haittaa kauppaa ja investointeja autokraattisten maiden kanssa. Usein sanotaan, että sanktioiden uhka on riittävää ja saa hallitukset muuttamaan toimintaansa. EU:n tapauksessa se potentiaali tai uhka, jonka muodolliset sanktiot antavat on ollut erittäin vähäistä.¹ Asiantuntijoiden peruskritiikki on, että Euroopan ulkopuoliset ihmiset eivät halua ”eurooppalaisia arvoja”. Perinteiset kulttuuriset muodot tulisi pikemmin säilyttää ja vahvistaa kuin korvata ulkoa tulevilla periaatteilla. Kuitenkin EU:n perustelut sille, että se on vetäytynyt liberaaleista arvoistaan koska niille ei ole kannatusta kehitysmaailmassa, eivät pidä paikkaansa. Mielipidemittausten mukaan ylivoimaisesti suurin osa afrikkalaisista ja Lähi-idän asukkaista haluaa demokratiaa.²

Huomionarvoista on myös se, että merkittävät ekonomistit ovat hätkähdyttävästi tulleet tulokseen, että demokratia pahentaa konflikteja maissa, joissa bruttokansantuote asukasta kohti on alle 2700 Yhdysvaltain dollaria.³ Tämä antaa ymmärtää, että omia liberaaleja arvoja ja institutionaalisia järjestelyjä ei tulisi viedä patenttiratkaisuina, vaan tulisi aidosti pyrkiä siihen, mikä ihmisille todella olisi merkityksellistä. Läntinen liberaalien arvojen hegemonia on usein sokeaa.

Sekä sotilaalliset että siviilipuolen kriisinhallintainstrumentit ovat EU:ssa lisääntyneet, mutta EU pysyy varovaisena niiden käytössä. EU:n sotilaallinen osallistuminen konflikteihin on pysynyt vähäisenä. Kun EU:n sotilaat osallistuvat toimintaan ne toimivat usein tiukan mandaatin alla ”aseistettuina sosiaalityöntekijöinä”. Yleisesti ottaen, EU näyttää olevan halukas osallistumaan alueilla, jotka on jo rauhoitettu muiden organisaatioiden johdosta.⁴ Tässä tendenssissä Georgian tapaus tekee näin ollen poikkeuksen. Unionin panos on ollut koko ajan kriisissä keskeinen.

Kansainvälisen politiikan fundamentaalinen jako perustuu voimapolitiikan ja yleismaailmallisten normatiivisten arvojen väliseen debattiin. Tätä voi kutsua myös hobbesilaisuuden ja kantilaisuuden väliseksi debatiksi tai realismin ja idealismin debatiksi. *Youngs* (2010) näkee, että 90-luvulla menttiin kohti yleismaailmallisia normeja mutta viime vuosina on tehty paluu kohti konservatiivisempaa voimapolitiikkaa. Euroopan hallitukset lisääntyvässä määrin katsovat kuinka

¹emt. 78.

²emt. 16, 137.

³emt. 86.

⁴emt. 79, 81, 82.

paljon jää tilaa liberaaleille arvoille strategisten laskelmien jälkeen.¹ Toinen merkittävä EU:n ulkopolitiikan kritiikki liittyykin *realistiseen* katsomukseen. Realistien kritiikin mukaan EU on liian orientoitunut liberaaleihin arvoihin ja tämä on tuhoon tuomittua ja vaarallista kansainväliselle turvallisuudelle. Tästä näkökulmasta liiallinen liberaali idealismi selittää EU:n epäonnistumisen terrorismin ja etnisten konfliktien suhteen. Tämän johdosta EU:n globaali merkittävyys on lisääntyvissä määrin heikentyvä.² *Realistisen* näkemyksen edustajat katsovat siis Euroopan sitoutumisen yleismaailmalliseen liberalismiin ja pehmeään voimaan ylipäänsä vastuuttomana ja epätarkoituksenmukaisena. *Youngs* (2010) katsoo, että ”*Normatiivinen supervalta*”-väite on hätkähdyttävän sokea Euroopan heikkoudelle. Loputon väittely ”normatiivisesta Euroopasta” on umpikuja, ja loppujen lopuksi jokainen toimija näkee arvonsa parempina ja oikeampina kuin toisten.³ *Youngs* selventää kantansa sanomalla, että vahvistuakseen EU:n ulkopolitiikan tulee asettaa kurssinsa enemmän, ei vähemmän, liberaalille internationalismin polulle.⁴

Rytövuori ja Apunen (2007) kiteyttävät EU:n arvopohjan merkityksen osuvasti. He katsovat, että arvot ovat tyhjää retoriikkaa, ellei tiedetä mitä normi kussakin käytännön tapauksessa tarkoittaa. Yhteiset normit ovat enemmän merkkejä yrityksistä rakentaa yhteisöä, kuin siitä, että yhteisön edellyttämää solidaarisuutta todella olisi olemassa. Yleiset ja abstraktit arvot tuottavat ”kuviteltua yhteisöä”, joka perustuu yksinkertaisesti kannanottoon siitä, miten asioiden tulisi olla. Kun EU:n arvoyhteisöä ei sinänsä ole olemassa, vaan sitä rakennetaan ylhäältä päin, on luonnollista, että yhteiset arvot EU:n ja Venäjän suhteissa jäävät yleisiksi periaatteiksi, joiden tulkinnat eroavat erilaisten taustalla olevien sovinnastapojen ja keskustelukäytäntöjen vuoksi. Yhteiset sanat ja käsitteet kuitenkin avaavat keskinäisen keskusteluyhteyden.⁵ *Lucarelli* (2006) kiteyttää asian huomioimalla, että EU on arvopohjainen pääosin yhteisen politiikan aloilla, mutta ei-arvopohjainen aloilla, jotka kuuluvat jäsenvaltion itsenäisen päätöksenteon piiriin.⁶

¹ emt. 6.

² emt. 4.

³ emt. 7.

⁴ emt. 11.

⁵ Rytövuori & Apunen 2007, 146, 149.

⁶ Lucarelli 2006, 160.

3.3.2. EU ja Venäjä

Georgian sodan yhteydessä on otettava huomioon EU:n ja Venäjän suhteiden erityispiirteet. EU:n suurimmat intressit eivät ole ainoastaan kauppa ja taloudellinen yhteistyö, vaan myös turvallisuus ja ihmisoikeuskysymykset yhtäläillä. EU:n lähialueena Venäjän kehityksellä on merkittävä vaikutus myös Euroopan hyvinvointiin. *Komissio* vuonna 2004 määritteli EU:n strategisen kumppanuuden Venäjän kanssa perustuvan kokonaisvaltaiseen turvallisuuden käsitteeseen; se painottaa yhteisiä turvallisuusuhkia kuten terrorismia, ylikansallista organisoitunutta rikollisuutta, tulleja, verotusta, petoksia, tartuntatauteja, jne.¹ Turvallisuus sekä poliittiset- ja taloudelliset kysymykset katsotaan yleisesti suhteiden prioriteeteiksi. Monia vuosia EU:n ja Venäjän suhteita on leimannut epävakaa edistyminen, jota heikensi esimerkiksi Tšetšenian- sekä Georgian sodat. EU on Venäjän tärkein kauppakumppani, ja näin ollen ehkä jopa sen merkittävin ”strateginen kumppani”. Tältä pohjalta voisi olettaa, että unionin sanaa Venäjällä kuunnellaan. EU:n ja Venäjän strategista kumppanuutta on arvosteltu tehottomaksi. Erään näkemyksen mukaan strategisen kumppanuuden pohjalta pidettäviä virallisia EU–Venäjä tapaamisia ei tulisi järjestää niin usein kuin kahdesti vuodessa vain sen takia, että niissä voidaan käytännössä todeta strategisen kumppanuuden tehottomuus².

Neuvotteluissa Venäjän kanssa, EU harvoin käyttää taloudellisia instrumentteja millään suoralla tavalla, ja sotilaalliset instrumentit eivät voi edes tulla kysymykseen. Näiden sijaan EU nojaakin pääosin normatiiviseen valtaan: se pyrkii aktivoimaan voimassa olevat sitoumukset ja suostutella viittaamalla yleisiin sääntöihin ja käytäntöihin, sekä yhteisiin etuihin tulevaisuudessa, jotka ovat mahdollisia yhteistyön kautta³. Georgian sodan yhteydessä yleisesti nähtiin, että EU:lla ei ollut riittäviä instrumentteja tai vaikutusvaltaa rauhan saamiseksi. EU:n politiikan työkalupakki Venäjän suhteen on jopa heikko.

EU:n ja Venäjän keskinäisriippuvuus kaupassa, energiassa ja rahoituksessa vaikuttavat oleellisesti niiden intresseihin ja toimintaan⁴. EU:n arvopohjainen ulkopolitiikka on joutunut koetukselle Venäjän suhteen ainakin Tšetšenian sodan sekä Georgian sodan yhteydessä. Tämä

¹ *Panebianco 2006, 133.*

² *Joenniemi 2010, 20.*

³ *Forsberg 2011, 12.*

⁴ *emt. 134.*

keskinäisriippuvuus rajaa kummankin toimintamahdollisuuksia, mutta esimerkiksi Georgian sota osoitti enemmän EU:n voimattomuuden Venäjää kohtaan. Georgian sodan yhteydessä Venäjällä hallitseva näkemys oli, että EU:n toiminnassa on selkeä kaksinaismoraali. Tämä johtuu siitä, että suurin osa unionin jäsenmaista on valmis tunnustamaan Kosovon itsenäisyyden, mutta samankaltaisessa (joskaan ei samanlaisessa) asemassa olevien Etelä-Ossetian tai Abhasian itsenäisyyttä mikään EU-maa ei hyväksy.

Euroopan naapurusto politiikka (*European Neighbourhood Policy, ENP*) ei ole kelvannut Venäjälle, joka haluaa vahvistaa kahdenkeskeisiä suhteita EU:n kanssa strategisen kumppanuuden kautta. EU pyrkii edistämään Venäjän poliittista ja taloudellista vakautta, sillä se edesauttaa ja ylläpitää vakautta myös Euroopan alueella.¹ Yksi suhteiden ongelmallisuuden lähtökohta tulee esille siinä, että Venäjä katsoo ihmisoikeuskysymysten olevan sen oma sisäinen asia². Tästä EU *normatiivisena* toimijana on periaatteessa eri mieltä. Venäjällä on myös pitkä perinne ja viimeaikoina ehkä jälleen voimistunut näkemys siitä, että ulkopuolisten toimintaa ja vaikutusta maan ”sisäisiin asioihin” ei katsota hyvällä. *Panbianco* (2006) katsoo, että kaiken kaikkiaan EU ja Venäjä eivät jaa samaa strategista kulttuuria ja arvoja. Ihmisoikeuksista ja demokratiasta näiden toimijoiden välillä vallitsee erilainen käsitys.³ Venäjä on katsonut joutuneensa Läntisen normivyörytyksen kohteeksi, ja se soveltaa allekirjoittamiaan perustavia arvoja oman yhteiskuntansa tarpeisiin ja traditioidensa taustaa vasten. Tämä näkemys nojaa pragmatismiin, ei idealismiin.⁴ *Youngs* (2010) sanoo, ettei Venäjä ole kohdellut EU:ta selvänä yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana, ja EU on vastavuoroisesti epäonnistunut vastaamaan Venäjälle yhtenäisenä kansainvälisenä toimijana⁵. Onkin ehkä niin, että EU:n ja Venäjän suhde on paljolti perustunut enemmän visioille kuin konkreettiselle toiminnalle.

Maakaasu ja öljy ovat kenties EU:n ja Venäjän strategisen kumppanuuden keskeisin ydin. Eurooppalaiset yhtiöt ovat sopineet kahdenvälisiä sopimuksia Venäjän öljyntuojien kanssa. *Youngs* (2010) sanoo, että Georgian konfliktin ja 2009 Venäjän ja Ukrainan energiankuljetuskiistan jälkeen energiapolitiikan ”markkina puristit” ovat selvästi vähentyneet. Venäjän mahdollinen kontrolli

¹emt. 134.

²emt.

³emt. 138.

⁴Rytövuori & Apunen 2007, 297.

⁵Youngs 2010, 33.

Georgian läpikulkevista putkisoista on lisännyt energiatoimitusarvioiden politisoitumista.¹ Keskinäisistä epäluuloista eräs konkreettinen esimerkki on Euroopan pyrkimys tasapainottaa sen energiariippuvuutta Venäjästä Nabucco-putkiston avulla, joka ei kulje Venäjän välittömässä vaikutuspiirissä. Georgian sota sai osan Euroopan hallituksista katsomaan, että Nabucco tarvitsee vahvemman poliittisen tuen. Toiset taas katsoivat erilailta ja ovat sitä mieltä että tarvitaan vahvempi yhteistyö Venäjän kanssa.² Tämä muodostaa EU:n sisään periaatteessa kaksi energiaturvallisuuden koulukuntaa; energiaturvallisuudessa Venäjä-myönteisen koulukunnan ja toisaalta Venäjään kriittisemmin suhtautuvan ja vaihtoehtoisia toimittajia suosivan koulukunnan.

Wesfalenilainen suvereniteetti on Venäjän ulkopoliitikassa pääasiallinen periaate ja merkittävin ero `liberaaliin interventionistiseen länteen´. Venäjä itse aisassa rikkoi tämän pitkän perinteen Georgian sodassa, jossa se voimatoimin puuttui naapurivaltion tapahtumiin. Venäjän voimatoimiin Georgiassa liittyy myös sen halu saada länneltä tunnustus suurvaltana, jonka Venäjä katsoo sille kuuluvan.³ Venäjä ei ole selvästi toipunut neuvostoajan loppumisen tragediasta ja hakee paikkaansa kansainvälisellä kentällä.

Luukkanen (2008) kiteyttää EU:n ja Venäjän suhteen sanoen että EU:lla ei ole varsinaista Venäjä-politiikkaa, ja se jakautuu moneen leiriin suhteessa Venäjään. Kuitenkin mahdollisuus dialogiin piilee keskinäisessä riippuvuudessa. EU on Venäjän ainoa mahdollinen strateginen kumppani tulevaisuudessa. Hän näkee, että EU:lla on merkittävä rooli Kaukasuksen ja koko maan osan rauhanomaisessa kehityksessä.⁴

¹ *emt.* 117.

² *emt.* 118.

³ *Joenniemi 2010, 9.*

⁴ *Luukkanen 2008, 158, 86.*

4. Perinteisen ulkopoliitiikan Euroopan unioni

Tämän kappaleen tarkoitus on luoda kuva *rationaaliseen* toimintaan perustuvasta *realistisesta* maailmankuvasta. Kysymys on siis tiukasta Westfalen-tyyppisestä suvereenien kansallisvaltioiden järjestelmästä. Tässä järjestelmässä ylin toimivalta kuuluu aina kasallisvaltiolle ja järjestelmän ominaispiirre on *anarkia*. Tämä näkemys lähtökohtaisesti koettelee Euroopan-unionin legitimitettä. Koska realismin mukaan valtioiden yläpuolella ei voi olla korkeampaa auktoriteettia, ei EU voi olla enempää kuin hallitusten välinen keskustelukerho, jossa viimekätinen päätösvalta ja veto-oikeus säilyvät kansallisvaltioiden hallituksilla. Erityisesti tämä pätee suvereenisuuden ytimessä olevaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. YUTP:lle ei realistisessa maailmassa juuri ole tilaa. Realismi kansainvälisessä politiikassa on kiistaton valtavirtateoria, johon muut näkemykset ja teorit paljolti peilaavat itseään. On ilmeistä, että valtioiden hallinnossa maailmankatsomus on realistinen, sillä varoja tuntuu aina löytyvän fyysisen puolustuksen tarpeisiin. Luon katsauksen *Hans J. Morgenthau*n klassiseen realismiin ja *Kenneth N. Waltz*in uusrealismiin. Tämän jälkeen käsittelem *hallitusten välisyyttä*, joka on eräänlaista pehmeää realismia ja EU:n toiminnan kannalta tärkeä näkökulma.

John McCormick (1999) määrittää viisi oleellista ja yleistä periaatetta, joiden pohjalta *realistinen* ulkopoliitiikka muodostuu; 1) pääasialliset tavoitteet ja toimijat: *sotilaallinen turvallisuus* 2) politiikan välineet: *sotilaallinen voima ja taloudelliset välineet* 3) agendan muodostajat: *mahdolliset muutokset voimatasapainossa ja turvallisuusuhat* 4) politiikan kysymykset: *painotus korkeassa politiikassa kuten turvallisuudessa ja puolustuksessa* 5) kansainvälisten järjestöjen rooli: *pieni rooli, jota rajoittaa valtioiden ensisijaisuus sekä sotilaallinen voima*.¹ EU nähdään suvereenien valtioiden yhteenliittymänä, jossa valtiot luovuttavat valtaa EU:lle vain jos se on niiden edun mukaista, ja säilyttävät oikeuden ottaa vallan takaisin milloin vain.²

¹ *McCormick 1999, 11.*

² *McCormick 1999, 10.*

4.1. Klassinen realismi

Hans J. Morgenthau näkemyksen perustana on, että ihmisluonto aiheuttaa *realistisen* maailmanjärjestyksen¹. Hän määrittelee klassikkoteoksessaan ”*Politics among nations*” (1948) teoriasa lähtökohdat. Tämä näkemys on sittemmin vakiinnuttanut nimensä *klassisena realismina*. *Morgenthau* katsoo, että politiikkaa kuten yhteiskuntaa yleensä, ohjaavat objektiiviset lait jotka ovat ihmisluonnon tuotosta. Poliitiikan lait ovat ihmisluonnon muovaamia. Ihmisluonto ei ole muuttunut miksiäkään sitten klassisten filosofien, ja näin on siis myös politiikan laita. Ulkopoliitiikan luonne voidaan todentaa poliittisia tekoja ja niiden seurauksia arvioimalla. Näin ollen voimme selvittää mitä valtiomiehet ovat todella tehneet, ja tekojen ennustettavien seurausten perusteella voimme olettaa mitkä heidän tavoitteensa mahdollisesti ovat olleet. Valtiomiesten oletetaan toimivan aina rationaalisen valinnan perusteella.²

Poliittisen realismin keskiössä on käsitys siitä, että kansainvälisessä politiikassa tavoite on valta ja sen kasvattaminen. Oletuksena on, että valtiomiehet toimivat sen periaatteen mukaan, että tavoiteltava etu kansainvälisessä politiikassa tarkoittaa valtaa. Realismi pitää ideologioita ja motiiviin perustuvia tavoitteita harhaluuloina. Se tunnustaa vain vallan logiikan järkevänä ja hyödyllisenä. Tämä auttaa meitä ennustamaan valtiomiesten tekoja. Realismi ei näe eroa politiikan ihanteiden ja moraalisten periaatteiden välillä, mutta se erottaa tiukasti sen mikä on haluttua ja mikä mahdollista saavuttaa. Kun ulkopoliitikkaa tehdään demokratian ehdoilla, tarve saada yleinen mielipide tukemaan ulkopoliitikkaa ei saa olla ristiriidassa ulkopoliitiikan rationaalisuuden kanssa. Rationaalisuus, sattumanvaraiset tekijät kuten persoonallisuus, ennakkoluulot tai subjektiiviset tavoitteet eivät saisi vaikuttaa ulkopoliitiikan rationaaliseen suuntaan. *Morgenthau* Realismi ei käytännössä tunnusta kaikkien valtioiden ”suvereenia tasa-arvoa”. Tässä epätasa-arvossa toimii kaksi supervaltaa (*Kylmän sodan ajan näkemys*) koska niillä on käsissään ennennäkemätön tuhon voima. Lisäksi järjestelmässä on monia ”minivaltioita” koska niiden voima on pieni verraten edes perinteisiin kansallisvaltioihin. Ero kansainvälisen politiikan todellisuuden ja rationaalisen teorian välillä on kuin ero valokuvan ja maalauksen välillä; valokuva näyttää kaiken jonka voi nähdä paljaalla silmällä, maalaus ei näytä aivan kaikkea, mutta se pyrkii tuomaan mukaan

¹*Morgenthau 2006 (1948), 3.*

²*emt.*

ihmisolemuksen muodostettaessa kuvaa kansainvälisistä suhteista. Poliittinen realismi sisältää teoreettisen puolen ohella myös normatiivisen puolen. Realismi tunnustaa, että poliittinen todellisuus on täynnä sattumanvaraisuutta ja irrationaalisuutta ja ottaa huomioon niiden tyypilliset vaikutukset ulkopoliittikkaan. Rationaalinen ulkopoliittikka on hyvää ulkopoliittikkaa; se minimoi riskit ja maksimoi hyödyt ja näin se täyttää sekä moraalisen varovaisuuden ohjenuoran sekä poliittisen vaatimuksen menestyksestä.¹ *Morgenthau*n näkemys on siis vastakkainen institutionaalisen ja laillisen järjestyksen käsitykselle kansainvälisistä suhteista.

Voima kansainvälisessä politiikassa voi käsittää mitä tahansa joka luo ja ylläpitää vallan toisen toimijan yli. Poliittinen realismi ei oleta, että nykyiset ulkopoliittikan ehdot, epävakauksineen ja läsnä olevana väkivallanuhkana, eivät voisi olla muutettavissa. Realismi ei sodi ajatusta vastaan, jonka mukaan nykyinen kansallisvaltioiden muodostama poliittinen maailma voisi muuttua. Muutosta ei voida saavuttaa kuitenkaan millään abstraktilla ihanteella joka on poliittisen realismin periaatteiden vastainen. Tämä johtuu siitä näkemyksestä, että intressit kansainvälisessä politiikassa ovat muuttumattomia.²

Poliittinen realismi on tietoinen moraalien olennaisuudesta poliittisessa toiminnassa. Se myös tunnustaa väistämättömän jännitteen moraalisten vaatimusten ja menestyksekkään poliittisen toiminnan vaatimusten välillä. Kuitenkaan universaaleja moraaliperiaatteita ei voi sellaisenaan soveltaa valtion toimintaan, vaan ne täytyy suodattaa tapauksesta riippuen konkreettisten olosuhteiden vaatimusten mukaan. Realismin mukaan varovaisuuden periaate, eli *seurausten* ja vaihtoehtoisten politiikkojen punninta, on merkittävin hyve politiikassa.³ Realistinen ihmiskuva on sekoitus “taloudellista-, poliittista-, moraalista- ja uskonnollista ihmistä” Pelkästään poliittinen ihminen olisi totaalinen peto. Totaalisen moraalinen ihminen olisi hölmö.⁴

Realismi kieltäytyy identifioimasta tietyn maan moraalisia pyrkimyksiä universaalien moraalisten lakien mukaan. Poliitiikassa on mielipiteitä, ei totuuksia. Kaikki valtiot ovat kiusauksessa verhota omat erityiset pyrkimykset ja toiminta universaaleiksi moraaliksiksi päämääriksi. Intressit

¹emt. 5, 6, 7, 8, 9.

²emt. 11.

³emt. 12.

⁴emt. 14.

määriteltynä valtana on juuri se asia, joka suojaa meitä sekä yli moralisoinnilta.¹ Näin meillä olisi siis yhteismitallinen väline arvioida kansainvälispoliittista toimintaa.

Koska valta on *Morgenthau*n teorian keskiössä, on sen määrittely olennaista. Poliittinen valta on keino päämäärien saavuttamiseen. Poliittinen valta on psykologinen suhde vallan käyttäjien ja vallan alaisten välillä. Kansainvälisessä politiikassa asevoima ja sen potentiaalinen uhka ovat tärkein materiaallinen voiman lähde kansallisvaltiolle. Ydinasevoima selittää parhaiten eron käytettävän ja ei-käytettävän voiman välillä. Kyseessä on kauhun tasapaino. Todellinen ydinasevoiman käyttö olisi irrationaalinen ratkaisu, sillä sen tuhon voima tekee siitä teoreettisen aseensa. Vallalla jota harjoitetaan itsepuolustukseksi tai YK:n valtuutuksella on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kohteeseensa kuin ”aggressiolla” tai kansainvälisen oikeuden loukkauksella. Sotilasvoiman poliittisena tarkoituksena on estää muita maita käyttämästä sotilasvoimaa tekemällä siitä liian riskialttiin vaihtoehdon. On myös erotettavissa talouspolitiikka jota tehdään puhtaasti taloudellisista syistä ja talouspolitiikka jolla on poliittiset syyt.²

4.2. Uusrealismi

Kenneth N. Waltz uusrealismin käsitteen teoksessaan ”*Theory of international politics*” (1979). Kun *klassisen realismin* lähtökohtana on ihmisluonto, *uusrealismi* painottaa enemmän rakenteellisia ja institutionaalisia olosuhteita anarkian ja realismin aiheuttajina. Valtio on kansainvälisen järjestelmän yksikkö. Yksiköt eroavat siinä millainen kapasiteetti niillä on hoitaa tehtäviään. Tässä tulee esille käytännön eriarvoisuus. *Waltzin* mukaan kansainvälisessä poliittisessa järjestelmässä kaikki ovat muodollisesti tasa-arvoisia toisiinsa nähden. Kellekään ei ole myönnetty johtoasemaa, eikä ketään edellytetä tottelemaan. Kansainvälinen järjestelmä on kuitenkin hajaantunut ja anarkistinen. Valtioiden kesken sodantila on luonnontila. Tämä ei tarkoita sitä, että sota on kokoajan vallitseva tila, mutta jokainen valtio päättää itse voimankäytöstä tilanteessa jossa sota voi puhjeta milloin vain. Valtioiden kesken, anarkia, tai hallitusvallan puute, selittää pitkälti väkivallan esiintymisen.³ Valtioiden toiminnallinen samankaltaisuus on tyypillistä anarkiassa, jossa valtiot

¹emt. 12.

²emt. 29, 30, 34.

³Waltz 1979, 102.

pyrkivät itsenäisyyteen. Erilaisuus ja erikoistuminen ovat tyypillisiä hierarkkisessa järjestelmässä, jossa valtiot tulevat toisistaan riippuvaisiksi. Turvattomuus ja epävarmuuden tila toisen toimijan aikeista ja toiminnasta toimii osapuolten yhteistyötä vastaan.¹

Waltz näkee yritysten toiminnan markkinataloudessa melko verrannollisena valtioiden toimintaan kansainvälisessä politiikassa. Kilpailu on oligopolista vaikka markkinoilla olisi useitakin pienempiä yrityksiä. Ominaispiirteenä on oman onnen nojassa toimiminen. Yritysten täytyy suojella itseään fyysisesti toisten yritysten hyökkäyksiltä, kuten valtioiden toisten valtioiden hyökkäyksiltä. Kuten valtioiden, oligopolisten yritysten tulee enemmän painottaa suhteellista voimaa kuin absoluuttista etua. Kuitenkin myös huomattavia eroja löytyy. Monet yritykset katoavat, sen sijaan vain harvat valtiot katoavat.²

Valtiot ovat huolissaan mahdollisten etujen jakaantuvan niin, että se suosii toista osapuolta enemmän. Valtioiden on huolissaan myös siitä, ettei siitä tulisi riippuvainen toisesta osapuolesta yhteistyön muotojen ja hyödykkeiden sekä palvelujen vaihdon myötä. Mitä enemmän valtio erikoistuu, sitä enemmän se tulee riippuvaiseksi myös muista toimijoista. On paradoksaalista, että erikoistuminen olisi globaalin hyvinvoinnin kannalta toivottavaa, mutta realismin näkökulmasta yksittäisten valtioiden kannalta irrationaalista. Itseriittoisuus ja omavaraisuus nousevat keskeisiksi tavoitteiksi. Anarkiaan perustuvan kansainvälisten suhteiden sääntönä on ”*pidä huoli itsestäsi!*”. Valtioiden ei *Waltzin* näkemyksen mukaan aseta itseään mieluusti lisääntyvän riippuvuuden asemaan. Turvallisuuden näkökannat alistavat taloudellisen hyödyn poliittisille intresseille. Puolustuskulut ovat tuottamattomia kaikille ja kuitenkin välttämättömiä useimmille.³

Yhtenä anarkian hyveenä *Waltz* näkee sen, että ainainen voimankäytön uhka kohtuullistaa vaatimuksia ja toimii kannustimena sovintoon erimielisyyksissä. Mahdollisuus siitä, että konfliktit valtioiden kesken johtavat pitkään ja kalliiseen sotaan luo vakavoittavan vaikutuksen. Anarkia nähdään jatkumon toisena ääripäänä, jonka toisessa päässä on taas legitiimi ja kelvollinen hallitus. Kansainvälinen poliittinen järjestelmä on enemmän tai vähemmän anarkistinen. Maailmanpolitiikka ei ole kuitenkaan täysin vailla instituutioita ja sääntöjä. Ne jotka eivät osaa huolehtia itsestään tai

¹emt.

²emt.

³emt. 106, 107.

jotka suoriutuvat tehottomammin kuin toiset, eivät menesty ja tulevat kärsimään. Tämä johtaa voiman tasapainon tavoitteluun. Jos joku toimija menestyy erityisen hyvin, toiset pyrkivät matkimaan sitä tai ne putoavat kelkasta.¹

Waltz kuitenkin myös näkee valtion sisäisen väkivallan, sisällissodat ja sen, että hallituksen oloissa väkivaltaa tapahtuu ja on tapahtunut myös laajasti. Erottelu hallituksen ja anarkian välillä ei siis selitä paljoa. Voiman käytön mahdollisuus ja sen toteuttaminen leimaa sekä kansallista- että kansainvälistä politiikkaa. Ero onkin siinä, että kansainvälisessä järjestelmässä toimitaan oman onnen nojassa ja omin neuvoin, kun kansallisessa järjestelmässä (ideaalisti) voidaan nojata hallituksen agentteihin ja niiden legitiimiin väkivallan monopoliin.²

Hix (2005) käsittelee uusrealismia sanomalla, että valtiot ovat jakamattomia ja yhtenäisiä toimijoita. Poliittisella eliitillä sekä yleisöllä on sama käsitys kansallisesta edusta. Tämä etu on pääosin määritelty geopoliittisessa tai turvallisuusmielessä, johon kuuluu valtion alueellinen yhtenäisyys ja poliittinen järjestys. Taloudellinen kansallisen edun määrittely on toissijainen. Valtio toimii kansallisen edun nimiin rationaalisella tavalla, pyrkien maksimoimaan sen turvallisuuden ottaen huomioon voiman tasapainon valtioiden välillä. Valtioiden välinen politiikka on *nolla-summa peliä*, jonka johdosta yhteistoiminta valtioiden kesken on epätodennäköistä. Ei ole yhteistä etua, on vain anarkia.³

Valtiot käyttävät taloudellisia keinoja sotilaallisiin ja poliittisiin päämääriin, ja poliittisia keinoja taloudellisiin päämääriin.⁴ *Henry Kissinger* oli kuitenkin jo vuonna 1973 sitä mieltä, että vaikka perinteisesti valtiolla pitää olla sotilaallista, taloudellista ja poliittista valtaa ollakseen voimakas, näiden kaikkien ehtojen täytyminen ei välttämättä ole tarpeen. *Kissinger* katsoo, että sotilaallinen voima ei takaa poliittista vaikutusvaltaa. Taloudelliset jättiläiset voivat olla sotilaallisesti heikkoja eikä sotilaallinen voima välttämättä hyvitä taloudellista heikkoutta. Maat voivat käyttää poliittista valtaa vaikkei niillä olisi sotilaallista tai taloudellista valtaa.⁵ Tämän näkemyksen mukaan vallan

¹ *emt.* 114, 118.

² *emt.* 103.

³ *Hix* 2005, 374 -375.

⁴ *Waltz* 1979, 94.

⁵ *Hix* 2005, 130.

voimavarat eivät välttämättä tue toisiaan. Tämä näkemys ei ole sopiva anarkian näkemyksen kanssa.

Koska EU ei ole valtio sillä ei voi realistisen kannan mukaan olla selvää ja jakamatonta kansallista etua. EU:n ulkopoliittikkaa dominoi yksittäisten jäsenmaiden geopoliittiset- ja turvallisuuskysymykset. Realismi ei anna painoarvoa EU:n ulkopoliittikan institutionaalisille säännöille tai periaatteille. *Waltz* katsoo, että suuret tehtävät voi suorittaa vain toimija jolla on suuri kyvykkyys¹. Laajasti ollaan sitä mieltä, että EU ei ole yltänyt siihen kyvykkyuteen, jota suurien tehtävien suorittaminen vaatii. Realismissa vallitsee maalaisjärjen monopoli ja se on valtavirran hallitseva näkemys. Perinteisesti tutkijat ovat kuitenkin olleet sitä mieltä, että EU olisi kansainvälisessä järjestelmässä uudentyyppinen liberaali rauhantoimija, toimija joka olisi ehkä hylkäämässä realismia ja vetävän myös muut toimijat mukanaan. Realismissa on paljolti kyse noidankehästä ja luottamuspulasta, joka kansainvälisissä suhteissa näyttää hallitsevalta.

4.3. Kolme anarkian kulttuuria

Kansainvälistensuhteiden perustana lähtökohtana on anarkia, jonka määrittää ylimmän auktoriteetin puute. Uusrealistinen anarkismi katsoo anarkian olevan itseään ruokkiva prosessi jolla on taipumus tuottaa sotilaallista kilpailua, voiman tasapainoa ja sotaa. *Alexander Wendt* (1999) katsoo, että on olemassa rakenteeltaan vähintään kolmen tyyppistä anarkiaa. Englantilaisen koulukunnan mukaan hän kutsuu näitä *hobbesilaiseksi*, *lockelaiseksi* ja *kantilaiseksi* anarkian kulttuureiksi.² Näitä näkemyksiä voi yhtäläillä kutsua *vihollisuudeksi*, *kilpailuksi* ja *ystävyydeksi*. On mielenkiintoista pyrkiä määrittämään mikä anarkian muoto todella on lähinnä EU:n ulkopoliittista identiteettiä.

Hobbesin anarkian kulttuuri perustuu vihollisuudelle ja toiseudelle. Vihollinen ei tunnusta toisen vapaata olemassaoloa ja pyrkii muuttamaan toisen elämän ja vapauden. Vihollisten väliselle väkivallalle ei voi asettaa rajoja. Vain voiman tasapaino rajoittaa väkivaltaa. Olennaista on vihollisen ja toiseuden kuvan luominen, jota on ollut niin kauan kuin ihmisolento on elänyt. Sääntönä on; *tapa tai tule tapetuksi ja jos haluat rauhaa valmistaudu sotaa*. Valtio saattaa itse

¹Waltz 1979, 109.

²Wendt 2008 (1999), 247.

asiassa suosia *status quo* tilannetta, mutta vihollisen uhka pakottaa sen toimimaan hyvin revisionistisella tavalla, eli vihollisen valtaa kaventamalla ja omaa lisäämällä. *Hobbesin* anarkiassa huonoimman vaihtoehdon skenaario on dominoiva, mikä estää yhteistyön vastapuolten välillä. Itse sodankäynnissä ei ole sääntöjä, sillä säännöt voivat antaa suhteellisen edun viholliselle.¹ Kansainvälistä politiikkaa onkin usein leimannut yleinen väkivalta, pyrkimys samankaltaisuuteen eri yhteisöjen välillä, suuri tuhon määrä ja poliittisten yhteisöjen vahvistaminen. Myös valtaa tasapainottavat toimenpiteet sekä vähäinen neutraalisuuden aste ovat olleet yleisiä.²

Hobbesilainen logiikka menee seuraavanlaisesti; ”*Kakki tietävät, että jos emme olisi hyökännyt valtioon B, olisi valtio B hyökännyt meidän kimppuumme*”. Vallitsee yhteinen tietoisuus tai ”hiljainen tietoisuus” anarkiasta ja luonnontilasta, joka oikeuttaa toiminnan.³ Maailmanpolitiikan historia on selvästi melko sopiva *Hobbesin* muottiin. Esimerkiksi Kylmän sodan logiikka on melko suoraviivaisesti *hobbesilaista*. Taas toisaalta Toisen maailmansodanjälkeisessä historiassa valtioiden ’kuolleisuuden aste’ on lähes nolla, pienet valtiot menestyvät, valtioiden väliset sodat ovat harvinaisia ja alueelliset rajat ovat vakiintuneet.

Lockelainen anarkian kulttuuri eroaa *hobbesilaisesta* siinä, että se perustuu enemmän kilpailulle kuin vihollisuudelle. Kuitenkin kuten vihollisuuskuvassa, sotilasvoima on merkittävä ja kilpailijat muodostuvat oman itsensä ja toiseuden, mutta asetelma on vähemmän uhkaava. Toisin kuin viholliset, kilpailijat odottavat toistensa toimivan kunnioittaen valtion suvereeniutta, sen elämää ja vapautta oikeutena, ja näin ollen toimivan ilman pyrkimystä vallata ja hallita toista osapuolta. Kuitenkin toisin kuin ystävyydessä, kilpailijat eivät tunnusta oikeutta väkivallattomuudelle kiistatilanteissa.⁴

Kilpailu voi sisältää joitain alueellisen revisionismi piirteitä. Suvereeniuden tunnustus on kuitenkin perusajatus. Suvereenius ja sen tuomat oikeudet pientenkin valtioiden saavutettavissa kun vain muut toimijat sen tunnustavat. Suvereenisuudesta tulee yhteinen instituutio, jonka mukaan valtiot eivät yritä ottaa pois toistensa elämää ja vapautta. Tämä on paljolti Westfalenin järjestelmän

¹emt. 261, 262.

²emt. 265, 266.

³emt. 272.

⁴emt.

mukainen näkemys, jolloin kansainvälinen oikeus nähdään avainasemassa kansainvälisen politiikan nykyaikaisessa rakenteessa. Nykyinen kansainvälinen kilpailu on rajoitettu kansainvälisen oikeuden tunnustamalla suvereenilla oikeuksilla, ja näiltä osin perustuu lain voimaan. *Locken* järjestelmä ei kuitenkaan ole täysin laillisuusperiaatteen mukainen. Kilpailijat odottavat toisten käyttävän silloin tällöin väkivaltaa erimielisyyksiä ratkottaessa, mutta olennaisesti ”*elä ja anna toisten elää*”-periaatteen mukaisesti. Varsinainen vihollisuus nykyään on harvinaista, kilpailuasetelma valtioiden välillä taas on yleinen.¹

Kilpailuasetelma antaa neljä olettamaa ulkopoliitikasta; Ensinnä, missä tahansa konfliktissa valtioiden tulee toimia *status quo* periaatteen mukaan koskien toistensa suvereeniutta. Toiseksi, kilpailuasetelma antaa vapaamman näkemyksen päätösten ja toiminnan vaihtoehtoista kuin vihollisuusasetelma. Suvereeniuden instituutio tekee turvallisuudesta vähemmän ”niukkaa”, joten riskit ovat pienemmät. Kolmanneksi, sotilasvoima on edelleen tärkeää, sillä kilpailijat tietävät että toinen osapuoli voi käyttää sotilasvoimaa erimielisyyksien ratkaisuun. Suvereeniudesta johtuen, *Locken* mallissa sotilasvoima on kuitenkin toissijainen verrattuna *Hobbesin* malliin. Neljäntenä olettamana on, että mikäli erimielisyydet johtavat sotaan, osapuolet rajoittavat omaa väkivallankäyttöään.² Sodankäynti on siis samanaikaisesti hyväksyttyä, mutta myös rajoitettua. Sota on rajoitettua valtioiden ”tappamisen suhteen”, ei ihmisten tappamisen suhteen. Suvereenisuus on nykyisen kansainvälisen järjestelmän perusta. *Wendt* tekee oleellisen tulkinnan, jonka mukaan uusrealismin oppi-isä *Kenneth N. Waltz* on enemmän *lockelainen* kuin *hobbesilainen*.³

Locken näkemys on hallinnut westfalenilaista politiikkaa viimeiset kolme vuosisataa. *Hobbesilaisuus* on silloin tällöin nostanut päätään, mutta on lyöty aina takaisin *status quo* valtioiden toimesta. Idealistisen näkemyksen mukaan uusi läntinen kansainvälispoliittinen kulttuuri perustuu väkivallattomuuden ja yhteistyön normeihin. *Wendt* kutsuu tätä *kantilaiseksi* kulttuuriksi, koska *Kantin* teos, *perpetual peace* (1795), on tällaisen järjestelmän tunnetuin teorisointi.⁴

¹ *emt.* 280, 281.

² *emt.* 282.

³ *emt.* 283, 285.

⁴ *emt.* 297.

Kantin anarkian kulttuuri perustuu ystävyYTEEN, joka näkökantana on selkeä vähemmistö kansainvälistä järjestelmää koskevassa kirjallisuudessa. Historiallisen todistusaineiston perusteella harvat valtiot pysyvät ystävinä pitkän aikaa. Yleinen tuntuma on, että valtioiden pitäminen ystävinä ottaa askeleen liian pitkälle. Kuitenkin valtiomiehet viittaavat nykyään usein ystäviin puhuessaan muista maista. Tämä voi olla vain `halpaa puhetta`, mutta tämä heijastuu myös niiden käytökseen. Hyvänä esimerkkinä on USA:n ja Britannian ”erityissuhde”.¹

YstävyYDEN rakenne on sellainen, jossa valtiot odottavat toistensa ottavan huomioon kaksi yksinkertaista sääntöä; ensinnä, erimielisyydet ratkaistaan ilman sotaa tai sodalla uhkaamista. Tätä voi kutsua väkivallattomuuden säännöksi. Toiseksi, valtiot toimivat joukkueena mikäli jonkin niistä turvallisuus on uhattuna kolmannen osapuolen toimesta. Tätä voi kutsua keskinäisenavunsäännöksi. Ystävyys vallitsee kun valtiot odottavat toistensa kunnioittavan näitä molempia sääntöjä. Liittoutumisen ja ystävyYDEN erona on olennaisesti se, että ystävyYDEN oletetaan olevan pysyvää ja liittoutumisen väliaikaista. Liittoutuneiden maiden ”normaali” suhde voi olla kilpailu tai jopa vihollisuus.

Olennainen asia *kantilaisessa* kulttuurissa on yhteisen turvallisuuden käsite (*collective security*). Se perustuu keskinäiseen apuun ja ”*kaikki yhden puolesta, ja yksi kaikkine puolesta*”-ajatteluun. Kun minkä tahansa tunnustetun valtion turvallisuus on aggression uhkaama, kaikkien järjestelmän osapuolten tulee puolustaa sitä, vaikkei niillä olisi varsinaisia omia intressejä tapauksessa. Pyyteettömän avun periaate kuuluu kantilaiseen anarkiaan. Erityisesti jotkut realistit katsovat, ettei anarkian vallitessa *kantilaista* kulttuuria voi koskaan esiintyä.² EU:n virallisen olemuksen ja retoriikan perusteella voisi nähdä sen olevan kantilaisen maailmankatsomuksen kiistaton kannattaja. Näin yksinkertaisen päätelmän tekeminen ei välttämättä kuitenkaan tee oikeutta todellisuudelle.

4.4. Hallitustenvälisyys

Hallitustenvälisyys on olennainen näkemys tässä yhteydessä, sillä se juontaa juurensa realismista. Erona realismiin on, että se tunnustaa tietyn kansainvälisen yhteistyön sekä instituutiot. Se

¹emt. 298.

²emt. 300, 302.

kuitenkin pitää kiinni näkemyksestä, jonka mukaan kansallisvaltio on järjestelmän ylin ja suvereeni toimija. Perinteinen debatti EU:n teorisoinnin tasolla käydään *hallitustenvälisyyden* sekä *ylikansallisuuden* välillä.

Hallitustenvälisen teorian mukaan informaatio on jakaantunut tasaisesti kansallisten hallitusten ja kotimaisten koalitioiden välillä, eikä tässä tilanteessa ylikansallisuudesta ole etua. Halukkaimmat ja kiinnostuneimmat valtiot sekä yhteiskunnalliset ryhmittymät voivat toimia hallitusten välisen politiikan vastuutahona. Neuvottelut kohdistuvat lähes ainoastaan etujen jakaantumiseen. Hallitukset jotka hyötyvät eniten tarjoavat myös eniten kompromisseja sekä hyvitystä. Sopimukset nähdään tehokkaiksi ilman ylikansallista osallistumista. Hallitustenvälinen teoria ei keskity tiedon saatavuuteen ja ylikansallisten toimijoiden osallistumiseen vaan tapauskohtaiseen neuvotteluvallan jakaantumiseen, joka suosii valtiolähtöistä näkemystä. Olettamuksena on, että sopimusneuvotteluissa toimitaan ei-pakottavassa hengessä ja yksimielisyyden periaatteen mukaan, jolloin hallitus voi hylätä sopimuksen joka olisi sille huonompi vaihtoehto kuin toimia yksin. Tämä johtaisi rationalistisesti ajatellen siihen, että yletään myös Pareto-tehokkaaseen lopputulokseen verraten yksitahoiseen- tai koalitoratkaisuun.¹

Sopimusneuvotteluissa jokainen hallitus voi tukea sopimusta, käyttää vetoa, jäädä ulkopuolelle tai yrittää luoda vaihtoehtoisen koalitio. Tiedon ja käsitysten luomisen kanssakäymiskustannukset ovat alhaiset suhteutettuna valtioidenvälisen yhteistyön hyötyihin. Tieto joka vaaditaan tehokkaaseen neuvotteluun, on runsasta ja edullista, ei niukkaa. Hyötyjen jakaantuminen heijastaa suhteellista neuvotteluvaltaa. Ylikansallisilla toimijoilla ei ole etuoikeutettua asemaa ja hallitukset pysyvät vaiti vain kun ylikansalliset toimijat luovat optimaalisia aloitteita.² Kansallishallitukset ovat aina ylimpiä auktoriteetteja. Hallinta viimekädessä on kansallisvaltion käsissä, eikä esimerkiksi ylikansallisella keskushallinnolla. Hallitusten välisiä EU-eliimiä ovat perinteisesti Eurooppa-neuvosto sekä ministerineuvosto, joskin enemmistö päätöksänsäntöä käyttää on ministerineuvostossa lisätty. Nämä instituutiot ovat melko selvästi hallitustenvälisen teorian selitettävissä. YUTP on ollut selvästi suurimmalta osin näiden kahden toimielimen vallan alla, siis ei Euroopan unionin vaan sen jäsenmaiden hallitusten ohjaamaa.

¹ Moravcsik 2003, 55, 60.

²emt. 61, 66.

Moravcsik tutkittuaan merkittävimpiä Euroopan yhteisön sopimusten kehitysvaiheita (Rooman sopimusta 1955–1958, yhteismarkkinoiden perustamista 1958–1969, Euroopan yhtenäisasiakirjaa 1984–1988 ja Maastrichtin sopimusta 1988–1991) katsoo, että ylikansallisilla toimijoilla on ollut melko vähän valtaa hallitustenvälisissä neuvotteluissa. *Moravcsikin* mukaan Euroopan integraatio on edennyt suurelta osalta suunnitellusti, se ei ollut siis vahinko. Se on harkittu valtiomiesten ja kansalaisten luomus jolla pyritään taloudellisten etujen toteuttamiseen perinteisin diplomaattisin keinoin.¹ Lisäksi *Moravcsik* kuvailee hallitustenvälisyyden katsovan, että ylikansallisilta toimijoilta puuttuu taloudellisia resursseja tai uskottavaa sotilasvoimaa hoitaa niitä tehtäviä jotka alun perin on kansallisvaltioille kohdistettu.²

¹ *emt.* 492, 501.

² *emt.* 57.

5. Idealistinen Euroopan unioni

Tämän kappaleen tarkoitus on määritellä yhteistyöhön ja solidaarisuuteen pohjaava kansainvälinen järjestelmä ja EU:n asema tällaisessa maailmassa. Näkemyksessä liikutaan *realistisesta* itsekkyyden ajatuksesta kohti yhteistä etua ja yhteistyötä. EU:n tapauksessa jo sopiminen yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on realistisen näkemyksen vastainen. Käsittelen tällaista 'hyvyyden' maailmaa *funktionalismin* ja *uusfunktionalismin* kautta. Mukana on myös ylikansallisuuden periaate, joka läheisellä tavalla liittyy tällaiseen maailmankuvaan sekä EU:n toimintaan.

John McCormick (1999) määrittää viisi oleellista ja yleistä periaatetta, joiden pohjalta *funktionalistinen* ulkopoliittikka muodostuu; 1) pääasialliset tavoitteet ja toimijat: *rauha ja vauraus* 2) politiikan välineet: *taloudelliset välineet ja poliittiset tahdonilmaukset* 3) agendan muodostajat: *keskinäinen hyvinvointi ja alueellisen integraation laajenemisen logiikka* 4) politiikan kysymykset: *painotus pehmeään politiikkaan kuten taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin* 5) kansainvälisten järjestöjen rooli: *olennainen, uudet toiminnalliset kansainväliset järjestöt muodostavat politiikkaa ja ovat lisääntyvissä määrin vastuullisia sen toteutuksesta*.¹

Waltzin mukaan anarkia tekee kansainvälisestä politiikasta välttämättä alttiin konflikteille. *Wendt* katsoo taas, että anarkia on itse valtioiden määrittämää.² Anarkia ei näkemyksen mukaan olisi siis mikään luonnonlaki, ja se on enemmänkin seuraus eikä itse syy. *Wendt* näkee anarkian itseään muodostavana järjestelmänä, joka seuraa valtioiden egoismista turvallisuutensa suhteen eikä itse anarkiasta. Joskus valtiot ovat egoistisia ja joskus taas eivät, ja tämä vaihtelevuus voi muuttaa anarkian "logiikkaa".³ Toisin sanoen, voidaan ehkä erottaa *hobbesilainen*, *lockelainen* ja *kantilainen* egoismi.

¹*McCormick 1999, 11.*

²*Wendt 1999, 6.*

³*emt.*

5.1. Funktionalismi

Suurin osa *funktionalismin* tutkijoista näkee sen osana *liberaalis-idealistista* perinnettä joka perustuu *kantilaiseen* kansainvälisten suhteiden teoriaan. Näkemys sisältää enemmän positiivisen kuvan ihmisen mahdollisuuksista ja luonteesta. Sen mukaan rationaalinen ja rauhanomainen edistys on mahdollinen.¹ Funktionalismin agendan keskiössä on inhimilliset tarpeet ja yleinen hyvinvointi, joiden vastakohtana on taas kansallisvaltion pyhyys tai mikä tahansa ideologinen uskontunnustus. Funktionalismi kyseenalaistaa käsityksen, että kansallisvaltio pystyisi välttämättä tyydyttämään inhimilliset tarpeet, koska kansallisvaltiolla on usein agenda joka loitontaa sen yleisen hyvinvoinnin maksimoinnista. Olennaista on rationaalisuus tarpeiden suhteen ja luovuus niiden instituutioiden rakentamisessa joiden avulla tarpeet täytetään. Funktionalistinen näkemys sisältää teknokraattisen hallinnon vision, koska poliittinen valta sisältää vallan logiikkaan alistumisen ja sen säilyttämisen enemmän kuin yleiseen hyvään pyrkimisen.²

Kun *realismia* voi pitää teoriana negatiiviselle rauhalle tai ei rauhalle ollenkaan, on *funktionalismi* poliittinen teoria positiiviselle rauhalle. Sen keskiössä ovat yhteiset intressit ja yhteisvastuu. *David Mitrany* (1975) katsoi, että valtiosta on tullut päämäärä sinänsä, mikä on väärin ja tästä valtiokeskeisyydestä tulee päästä pois. *Mitrany* katsoo, että funktionalistisen idean mukaan luodaan toimivalta tietyille politiikan toimialueille, niin että perinteinen linkki toimivallan ja tietyn alueen välillä poistuu. Tämä poistaa ongelman siitä, että luotaisiin joko liian löyhä tai liian kapea-alainen kansainvälinen järjestö. Luodaan toimivaltaisia instituutioita joilla on itsenäisiä tehtäviä ja toimivaltaa.³ Olennaista on, että kaikki valtiot hyötyvät yhteisistä palveluista ja järjestöistä. Funktionalistisen rakenteen saa aikaan ihmisten, ei valtioiden yhteenliittymä, jotka ovat tekemisissä suoraan tiettyjen funktioiden tai tehtävien parissa.⁴ *Mitrany* katsoo tällaisen menettelyn paremmaksi vaihtoehdoksi kuin luoda kansojen järjestö (esim. kansojen liitto) tai federaation. Tavoitteena on oikea kansainvälinen yhteisö ja todellinen laillinen tasa-arvo, jossa liikutaan pois kansainvälisestä anarkiasta kohti maailmanhallitusta.⁵ *Mitrany*n *funktionalismin* ja *Morgenthau*n *realismin* katsotaan

¹*Rosamond* 2000, 31.

²*emt.* 33.

³*Mitrany* 1975, 143.

⁴*emt.* 119.

⁵*emt.* 1975, 35.

olevan kansainvälisten suhteiden teorian vastakkaiset ääripäät ja näin ollen ”*intellektuellit viholliset*”.

Kun saavutetaan yhteistoiminta, yhteiset edut ja yhteiset hallinnon organisaatiot, voi jopa perinteisistä valtionrajoista tulla merkityksettömiä. Yksi funktionalismin keskeisiä ajatuksia on, että kansallisuutta ei voi kansainvälistää, mutta taloudellisen nationalismin voi niin että siitä hyötyvät kaikki.¹ Oleellista on halu luovuttaa valtaa suuremman hyvän eteen. Tämä siis osaltaan tarkoittaa valtion suvereniteetin jakamista tai luovuttamista. Ehkä keskeisin funktionalismin peruskysymys on, että miten saattaa valtiot aktiivisesti yhteen eikä miten pitää ne rauhassa erillään? Väkivallan puute ei ole riittävä edellytys rauhalliselle, saati sitten hyvälle elämälle. Funktionalismi pyrkii ongelman ytimeen ja pois vanhasta kansallismielisestä turvallisuuden käsitteestä.²

Kansainvälisen turvallisuuden tärkeimmät instrumentit niin suorasti kuin epäsuorasti ovat taloudelliset ja sosiaaliset järjestelyt. Taloudelliset järjestelyt voivat olla sillä tavalla ennaltaehkäiseviä mitä sotilaalliset järjestelyt eivät voi koskaan olla. Kansainvälisissä suhteissa ei tule vallita voiman vaan palveluksen logiikka. Vain näin todellinen muutos rauhaan on mahdollinen. Funktionalismin perusajatus on, että alueellisella keskittymisellä ei ole enää nykyään mitään virkaa. Funktionalismi tuntee vain yhden logiikan ja se on ongelman logiikka, ei arvovallan, nationalismin tai ideologian logiikka. Itse asiassa funktionalismi on vastainen nationalismille. Tarkoitus on etsiä ratkaisuja, ei syyllisiä. Kansainvälinen oikeus on häilyvä käsite, jonka johdosta on oltava kansainvälinen yhteisö ”maailman poliisina”. On luotava keskinäisriippuvuus, sillä puhe kansainvälisestä laista tai sen rikkomisesta on paljolti vain retoriikkaa, eikä takaa käytännön turvaa. Toisaalta myös kriisinhallinta, oli se kuinka kehittynyttä tahansa, ei ole korvike järjestäytyneelle yhteiselle rauhalle. Ihmiskunnan kohtaloa ei voi jättää *peliteorian* armoille.³

Funktionalismi on osoittautunut käyttökelpoiseksi sillaksi teorian ja todellisuuden välillä. Kansainvälisen lain ja järjestyksen ja yhteiskunnallisen turvallisuuden luominen on selvästi vaikein tehtävä nykyaikaisen poliittisen yhteiskunnan historiassa. Jokaisessa tapauksessa jossa funktionalismin ideaa on sovellettu, on se organisoitu jotain tiettyä tarvetta varten, ei ideologisena

¹ *emt.* 35.

² *emt.* 121, 129, 183, 184.

³ *emt.* 182, 252, 258, 259, 261.

järjestelynä. Suurin osa nykyajan ongelmista on riippumattomia suvereenista maa-, ilma- tai vesi rajoista eivätkä voi tulla kontrolloiduiksi tai ratkaistuksi diplomaattisilla sopimuksilla ja neuvotteluilla.¹ Näihin tehtäviin tarvitaan omat funktionaaliset toimielimet ja järjestöt, jollaiseksi EU:n voi monelta osin laskea.

EU:n komission voidaan nähdä olevan juuri funktionalismin periaatteen mukainen toimija. Sen tehtävä on ajaa koko unionin etua keskittyen juuri tiettyihin funktioihin. Toisaalta globaalissa mittakaavassa komissio on taas funktionalismin vastainen, sillä se muodostaa alueellisuutta ja alueellista blokkia. Myöskään YUTP:n alalla komissiolla ei ole kovin merkittävää toimivaltaa. Globaalissa mittakaavassa funktionalismi vaikuttaakin täydeltä utopialta. Voisi nähdä, että EU sisäisesti ja itsessään on rakennettu funktionalistisen idean mukaan. Sen suhtautuminen muuhun maailmaan ja kolmansiin osapuoliin ei välttämättä kuitenkaan eroa juuri kansainvälisten suhteiden valtavirrasta ja realistisesta näkemyksestä.

Mitranylle regionalismi, jota hänen katsomuksessaan EU edustaa, on kaava jolla uudelleen tuotetaan valtiojärjestelmän virheet. Alueellinen logiikka on funktionalistisen logiikan vastakohta. EU edustaa päätöksentekotapojen muuttumattomuutta, joka johtaisi voimakkaimpien maiden hallintaan. Mitrany katsoi positiivisesti Euroopan yhdentymisen varhaista kehitystä, Hiili- ja teräsyhteisöä sekä Euroopan atomienergiajärjestöä (Euratom). Kun integraatio Euroopan talousyhteisön (ETY/EEC) myötä lähti kehittymään funktionalististen rajojen ulkopuolelle, sen integraatio alkoi edustaa enemmän alueellista kuin funktionalistista logiikkaa. Tämä kehitys loi perustaa uusfunktionalistiselle teorialle. Funktionalismia on syytetty ennen kaikkea naiiviudesta ja realiteettien sivuttamisesta. Mitrany'n funktionalismi onkin 'enemmän normatiivinen' kuin todellisuutta ennustava teoria. Myös tässä suhteessa se siis eroaa oleellisesti realismista.² Voi myös nähdä, että EU:n arvopainotteisuus ja arvojenpohjainen ulkopolitiikka ovat juuri sellaista toimintaa, josta funktionalismin periaatteiden mukaan tulee päästä eroon, sillä funktionalismi tuntee vain ongelman logiikan.

¹*emt.* 241, 249, 250.

²*Rosamond 2000*, 37, 38, 41.

5.2. Uusfunktionalismi

Funktionalismi on *uusfunktionalismin* ”intellektuelli esi-isä”. Uusfunktionalismin teorian kehitti 1950 ja 1960-luvuilla *Ernst Haas* sekä muut alan tutkijat. Uusfunktionalismia kutsutaan myös integraatioteoriaksi, sillä se on syntynyt juuri tarpeesta selittää, ymmärtää ja ennustaa Euroopan unionin integraation syvenemistä. Ulkopoliitiikan kannalta teoria voi selittää sitä miksi ja miten EU:n integraatio leviää jopa herkälle ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle. Se onkin nimenomaan teoria, jolla voi selittää EU:n sisäistä kehitystä. Uusfunktionalismin suhde yleisiin kansainvälistensuhteiden teorioihin on kyseenalainen. *Haas* kuitenkin katsoo sen olevan paljolti konstruktivistisen teorian mukainen ja sen edelläkävijä tai osa sitä¹. *Wendt* taas näkee *Haasin* yhtenä sodanjälkeisen kansainvälistensuhteiden merkittävänä konstruktivistisena teoreetikkona². *Uusfunktionalismi* kehittyi erityisesti haastamaan kahta 1950-luvulla dominoinutta teoriaa, *klassista realismia* sekä *idealismia*. Sen tarkoitus on osoittaa, että on olemassa muitakin tapoja rauhaan kuin voima ja laki. *Haas* otti vaikutteensa erityisesti funktionalismin oppi-isältä *David Mitranylta*.

Rosamond (2000) kuvaa uusfunktionalistisen logiikan ja kehitysprosessin yksinkertaisuudessaan seuraavasti; 1) aluksi eteneminen tapahtuu `low politics` alueella, mutta näiden tulee olla kuitenkin merkittäviä strategisia alueita (esim. *Hiili- ja teräsyhteisö*). 2) luodaan korkea toimivalta kuitenkin syrjäyttämättä kansallisia intressejä. Kansalliset intressit ja toimijat voivat valvoa integraatiota ja toimia integraation syventämisen puolesta. 3) tiettyjen taloudellisten sektoreiden integraatio luo toiminnallisia kannustimia myös muiden talouden sektoreiden integraatioon. 4) syventyvä taloudellinen yhteistyö luo tarpeen syvempään eurooppalaiseen institutionalisointiin ja yhteistyöhön 5) näin ollen, poliittinen yhteistyö on enemmän tai vähemmän välttämätön taloudellisen yhteistyön sivuvaikutus (*spill-over*). 6) näin ollen, taloudellinen yhteistyö ja ylikansallinen institutionalisaatio on tehokas tapa luoda pitkäkestoinen rauha Eurooppaan.³

Sosiaalinen “*spill-over*” liitetään yleensä taloudelliseen sopeutumiseen ja poliittinen “*spill-over*” tarkoittaa sääntöjen muutosta ja kehitystä joilla hallitukset ja ylikansalliset instituutiot neuvottelevat uusia sopimuksia. Esimerkiksi enemmistöäänestys neuvostossa ja komission tai parlamentin

¹*Haas* 2004 (1958), 33.

²*Wendt* 1999, 3.

³*Rosamond* 2000, 51-52.

vaikutusvalta tietyissä asioissa toteuttaa poliittista ”spill-over”-ilmiötä.¹ Integraation tahattomat seuraukset ovat itseään voimistavia ja pysäyttämättömästi eteneviä². Uusfunktionalismin mukaan ei ole olemassa kiinteitä ja selvästi osoitettavia kansallisia intressejä, joten ero realismiin on hyvin selkeä. Uusfunktionalismi näkee *spill-over* ilmiön väistämättömänä, mutta ei välttämättä lineaarisesti etenevänä. *Spill-over* ilmiötä ja integraation automatiikkaa kohtaan on esiintynyt kuitenkin paljon epäilyjä ja kritiikkiä. Yksi uusfunktionalismin empiirinen epäkohta on, että integraatio ei ole edennyt vakaasti vaan pysähdyksin ja nykäyksin. Kun integraatio seisahtui tutkijat kritisoivat uusfunktionalismia, kun integraatio eteni, he ottivat sen uudelleen käyttöön³. Uusfunktionalistisen näkemyksen mukaan unionin jäsenyys sisältää sopimuksia joita teoriassa voi kyllä rikkoa, mutta ne omaavat käytännössä lähes pakottavan voiman, ja niiden rikkominen tulisi jäsenille epäedullisemmaksi kuin integraation jatkaminen.⁴

Kun logiikkana on, että aluksi integraatiossa on kyse ”pehmeän politiikan” aloista ennemmin kuin suurista kysymyksistä kuten kulttuurista ja puolustuksesta, on oleellisena kysymyksenä mitä on tämän kehityksen tien päässä? Ehkä se ei tule koskaan valmiiksi tai alkaa kenties liikkua taaksepäin. Euroopan integraation ehkä äärimmäisin muoto olisi aidosti yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, ja jo monissa puheenvuoroissa Euroopan federaatio. Mitä tämä sitten käytännössä tarkoittaisikaan.

5.3. Ylikansallisuus

Joidenkin näkemysten mukaan ylikansallisuus on jonkin asteinen federalismin esimuoto tai osittaista federalismia. Toisille ylikansallisuus ja kansainvälisyys tarkoittavat kutakuinkin samaa asiaa, eli kansallisvaltiot ovat ylimpiä toimijoita. *Robert Schumann* esimerkiksi määritteli Euroopan hiili- ja teräsyhteisön olevan välimuoto kansainvälisen organisaation ja federaation välillä. Jotkut taas katsovat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön olleen *sui generis* tyyppinen organisaatio, joka ei ole sen enempää federaatio kuin hallitustenkaan välinen organisaatio. Asiaan perehtyneiden juristien yleinen näkemys on se, että ylikansallisuus viittaa sen tyyppiseen integraatioon, jossa enemmän valtaa annetaan keskushallinnolle kuin on tavallisesti tapana perinteisissä kansainvälisissä

¹ *Moravcsik 2003, 489.*

² *Moravcsik 2003, 13.*

³ *emt. 16.*

⁴ *McCormick 1999, 10.*

organisaatioissa, mutta kuitenkin vähemmän kuin vallitsevissa federaatio-hallituksissa. Federaatio on siis hallitusmuoto, jossa poliittinen valta on jaettu keskushallinnon ja alueellisen hallinnon kesken, niin että kumpikin omalla toimialueellaan on itsenäinen toiseen nähden.¹

Niin federaatiot kuin kansainväliset järjestöt koostuvat valtioista tai osavaltioista. Erona on keskusvallan ja paikallisvallan suhde. Ylikansallisuus rakenteellisessa mielessä tarkoittaa, että hallituksen toimivalta on lähempänä federaation arkkityyppiä kuin mitään kansainvälistä järjestöä, mutta ei kuitenkaan ole vielä identtinen federaation määritelmän kanssa. Kansainvälisissä järjestöissä päätökset tehdään yleensä enemmistöpäätöksillä, joko yksinkertaisella- tai määräänemmistöllä. Veto-oikeus on myös melko yleinen väline. Federaation lainsäädännössä vastaavasti päätökset tehdään lähes aina yksinkertaisella enemmistöllä, eikä osapuolilla ole veto-oikeutta. Kansainvälisissä järjestöissä delegaatiot ovat aina hallitusten edustajia, joilla on tiukka hallituksen määrittämä mandaatti ja ohjeet. Federaatiossa delegaatiot ovat enemmän osa-valtion kansalaisten kuin hallituksen edustajia. Niillä voi olla paikallishallituksen ohjeistus, mutta ne eivät toimi paikallishallitusten ohjeiden alaisina vaan enemmän puolueidensa ja eturyhmiensä edustajina. Federaation päätökset ovat sitovia, ellei toisin jostain syystä ole sovittu. Päätökset myös pannaan toimeen riippumatta yksittäisten osavaltioiden kannasta. Kansainvälisissä järjestöissä päätökset ovat lähes aina suosituksia ilman sitovaa vaikutusta. Niiden toimeenpano riippuu jäsenvaltioiden resursseista ja niiden todellisesta käyttöönotosta. Eropyrkimykset federaatiosta johtavat todennäköisesti sisällissotaan. Kansainvälisistä järjestöistä useimmiten on mahdollista erota niiden perussopimusten puitteissa.²

EU:ssa ylikansallisia elimiä ovat perinteisesti komissio, parlamentti sekä Euroopan unionin tuomioistuin. Nämä instituutiot ovat melko selvästi ylikansallisen näkemyksen mukaisia toimijoita. Niitä on EU:n historiassa vaivannut kuitenkin todellisen toimivallan puute. Päätösvalta on paljolti ollut ministerineuvoston käsissä. Erityisesti parlamentin asemaa on pyritty vahvistamaan ja näin osaltaan paremmin demokratisoimaan unionin toimintaa. YUTP:n alalla ylikansalliset elimet ovat perinteisesti näytelleet sivuroolia.

¹Haas 1958 (2004), 33, 34.

²emt, 35, 36, 36.

Moravscik (2003) katsoo, että ylikansallisilla edustajilla (*EU:ssa lähinnä komission*) on suurempi puolueettomuus, poliittiset taidot, tekninen asiantuntemus, hallinnollinen yhtenäisyys ja keskeinen asema ylikansallisissa verkostoissa. Ylikansallisilla toimijoilla on suhteellinen etu tiedon ja käsitysten hankkimisessa ja manipuloinnissa. Tiedon ja taidon puute sekä riittämätön kanssakäynti valtioiden välillä tarkoittaa, että kansalliset hallitukset eivät kykene optimaaliseen politiikan tuottamiseen. Ylikansalliset toimijat täyttävät tämän aukon. Nähdään, että Pareto-tehokkaat sopimukset vaativat ylikansallista osallistumista. Oletamus on, että tekninen, juridinen ja poliittinen tieto ja käsitykset jakaantuvat epätasaisesti, eivätkä ole saatavilla kaikille siitä kiinnostuneille valtioille vaan vain ylikansallisille toimijoille. Tämä johtuu siitä, että ylikansallisten toimijoiden ammattitaito, tunnustettu puolueettomuus tai etuoikeutettu asema ylikansallisissa verkostoissa on parempi. Katsotaan, että tästä syystä kriittiset tiedot ja ajatukset neuvotteluissa ovat ylikansallisten toimijoiden esittämiä.¹

Ylikansallisuus painottuu erityisesti uusfunktionalistisessa integraatioteoriassa. Erään näkemyksen mukaan juuri vahva komission puheenjohtaja ja vahva komissio saavat aikaan edistystä EU:ssa ja päinvastoin heikko komissio saa EU:n riutumaan. Komissiota tarvitaan huolehtimaan, että politiikan tulokset ovat Euroopan yleistä hyvinvointia lisääviä, eikä vain tiettyjen etujen mukaisia. Ilman johtajuutta yhteistyön vaatimus on mitätöntä. Jotkut katsovat, että juuri yhteisön ylikansallinen elementti saa muutettua sen ”epävarmat ja häilyvät” suunnitelmat ”yhteisiksi Euroopan intresseiksi”.² Katsotaan, että vain instituutio, joka edustaa ’yleistä etua’ voi neuvotella kansallisten näkemysten sovittamisesta tehokkaasti ja edustaa yhteisön etua. On perusteltua uskoa, että ylikansalliset toimijat voivat hyötyä neuvotteluvallasta hallitustenvälisissä neuvotteluissa.³ EU:n sisällä perinteisesti Saksa, Benelux-maat ja Italia ovat olleet eniten federalistisia ja Ranska sekä erityisesti Iso-Britannia vähiten federalistisia. Ylikansallisuuden tai federalismin tuki riippuu vahvasti politiikan alasta ja YUTP:n alalla siihen on perinteisesti liittynyt vastustusta. Yleisesti ottaen ylikansalliset toimijat nähdään jonkinlaisina federalistisina edelläkävijöinä.⁴

¹*Moravscik* 2003, 58.

²*Moravscik* 2003, 54, 56.

³*emt.* 60.

⁴*emt.* 70, 48.

5.4. EU siviilivalta?

Ajatus siviilivallasta on selvästi *kantilaisen* anarkian kulttuurin ja maailmankuva heijastuma. Joidenkin näkemysten mukaan kansainvälisissä suhteissa liikutaan kohti kulttuuria jossa väkivallattomuus ja yhteistyö nähdään normeina. Yhteistyö tapahtuu kuitenkin paljolti itsekkäistä syistä kun valtiolliset tahot eivät enää yksin pysty kontrolloimaan globaaleja uhkia. *Keisalan* (2004) mielestä asevoimien merkitys on vähentynyt, koska väkivallan käyttö kansainvälisissä suhteissa ei ole enää kovin yleistä¹. EU:n ja sen jäsenmaiden odotetaan toimivan rauhaomaisilla tavoilla. Vuonna 2003 julkaistuun EU:n turvallisuusstrategiaan on kirjattu mm. ”*Euroopan maat ovat sitoutuneet rauhanomaiseen riitojen käsittelyyn ja yhteistyöhön yhteisten instituutioiden välityksellä*”. EU ei ole kuitenkaan päättänyt olla käyttämättä sotilaallista voimaa, ja Lissabonin sopimus on ainakin periaatteessa vahvistanut EU:n sotilaallista puolta ns. *turvatakuiden* ja *yhteisvastuulausekkeen* muodossa.

Wessels (2004) katsoo, että EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta voi tulkita, että ulkopolitiikan osalta se omaa aktiivisen siviilivaltion (*civilian power*) roolin². Siviilivallan tai taloudellisen supervallan status on EU:lle ominaisempi kuin supervallan tai sotilasvallan status, sillä sen sotilaallinen ulottuvuus ei ole vahva. Unionin ulkopolitiikka on perustunut vahvasti taloudellisiin sekä diplomaattisiin keinoihin ja asevoiman käyttö on ollut paljolti toissijaista. EU:n vahvimmat ulkopoliittiset työkalut ovat taloudelliset sanktiot ja kannustimet, diplomaattinen tunnustaminen ja jäsenyysneuvottelut. Unioni pyrkiiin kääntämään kriisien ratkaisun näille alueille.³ *Keisala* (2004) sanoo poliittisten ja taloudellisten keinojen tulleen yhä tärkeämmiksi kansainvälisten suhteiden instrumenteiksi⁴. *Realistisesti* armeija tuo kuitenkin arvovaltaa, vaikkei sitä koskaan käytettäisikään. Georgian sota (2008) osoitti väkivallan olevan edelleen vahvasti läsnä kansainvälisissä suhteissa. Eräs keskeinen EU:n ulkopolitiikkaa koskeva kysymys onkin tulisiko sen asemaansa vahvistaakseen mennä kohti sotilasvaltaa vai vahvistaa siviilivallan statustaan? *Wheeler* (1993) esittää kysymyksen mitä EY(EU)-maat tekevät jos poliittiset ja taloudelliset instrumentit epäonnistuvat estämään vakavat ihmisoikeus- ja vähemmistöjenvoikeuksien

¹*Keisala* 2004, 60.

²*Wessels* 2004, 88.

³*Wheeler* 1993, 133-157.

⁴*Keisala* 2004, 150.

rikkomiset¹. Tämä kysymys on edelleen varsin relevantti. Viimeksi vuoden 2011 ”Arabikevään” tapahtumissa nähtiin, että EU-maat käyttivät kovaa voimaa Libyassa, mutta päätökset ja toiminta on puhtaasti kansallisvaltion omasta halusta kiinni. *McCormick* muistuttaa, että Jos EU olisi sotilasliitto, sen yhdistetty voima tekisi siitä yhden maailman suurimmista mahdeista². Siviilivalta voi kyllä kehittää myös sotilasvoimaa, mutta se käyttää sitä vain viimeisenä keinona³.

Øberg (2009) esittää EU:n siviilivallan identiteetistä varsin kriittisen näkemyksen. Hän sanoo että on melko selvää ettei siviilipuolta pidetä ensisijaisena. Hänen mukaansa EU näyttää painottavan perinteistä turvallisuuslähtöistä (*realistista*) lähestymistapaa siirtämällä sen lähes muuttumattomana kansalliselta tasolta eurooppalaiselle tasolle.⁴ *Øberg* huomioi, että unionin johtajat ja asiakirjat haluavat esittää unionin rauhantoimijana, mutta katsoo että tämä ei vastaa todellisuutta. Sotilaalliset lähtökohdat ovat EU:ssa niitä joita on kommentoitu eniten, käsitelty asiakirjoissa eniten, tehty eniten kauaskantoisia päätöksiä, ja jotka ovat saaneet jäsenmaat asettamaan kauaskantoisia päätöksiä. Konfliktialueille suuntautuvien EU-operaatioiden pääpaino on ollut toistuvasti sotilaallisessa menestyksessä.⁵ Näkemyksen mukaan unioni siis esittää tai pyrkii olemaan jotain muuta mitä todellisuudessa on. EU ei *Øbergin* mukaan ole yhtä johdonmukainen, älyllinen, yleismaailmallinen ja väkivallaton kuin YK:n peruskirja. Lissabonin sopimus on askel taaksepäin ajatellen EU:ta rauhan projektina. Se perustuu vanhanaikaiselle Eurooppa-keskeiselle maailmakuvalle. *Øberg* tiivistää näkemyksensä siihen, että EU:n yleisessä kannassa suoraan väkivaltaan mikään ei viittaa siihen että se olisi rauhanprojekti.⁶ EU:n ulkopolitiikan tulee kuitenkin määritelmän mukaan perustua YK:n peruskirjan periaatteille. Sen turvallisuuskäsitys ja sen ulkopolitiikka ovat mahdollisesti kuitenkin jossain määrin ristiriidassa YK:n peruskirjan kanssa.

EU on virallisesti sitoutunut vahvistamaan ja yhtenäistämään sen sotilaallista kapasiteettia saadakseen aikaan enemmän ennaltaehkäisevää voimaa. Muodollisesti EU:sta on tullut huomattavasti vähemmän siviilivalta. Se ei kuitenkaan ole käyttänyt sotilaskapasiteettiaan millään merkittäväällä tavalla ratkaistakseen jotain väkivaltaista konfliktia. EU-maat kuluttavat 200 miljardia

¹*Wheeler* 1993, 155.

²*McCormick* 1999, 202.

³*Keisala* 2004, 120.

⁴*Øberg* 2009, 89.

⁵*emt.* 86.

⁶*emt.* 105.

euroa puolustusmenoihin vuodessa, joka on USA:n jälkeen maailman eniten. Eurooppa on kuitenkin huonosti varustautunut nykyaikaisen konfliktinratkaisun haasteisiin. Armeijat ovat edelleen varustettu alueelliseen puolustukseen ja niiden liikuteltavuus ja käytettävyys alueensa ulkopuolella on varsin heikkoa.¹ Tästä poikkeuksena on Britannia, joka myös on voimakkaimmin Natoa ja transatlanttista yhteistyötä tukeva EU-maa.

EU:n laajentumiskomissaari *Olli Rehn* linjasi puheessaan suurlähettiläspäivillä Helsingissä (27.8.2008) unionin ulkopolitiikan vahvistamisen edellyttävän pehmeän ja kovan voiman yhdistämistä. Eli pehmeän voiman lisäksi on hyödynnettävä kaikkia ”perinteisiä” ulkopolitiikan välineitä ja taloudellisia resursseja. Tätä kutsutaan myös älykkääksi voimaksi (*smart power*).² Georgian sota on yksi konkreettinen ennakkotapaus, jonka avulla voi tarkastella sitä millainen asema EU:lla maailmanpolitiikassa on. On ilmeistä, että EU joutuu tulevaisuudessa tilanteeseen, jossa se tarvitsee sotilaallista voimaa äärimmäisenä pakotteiden keinona.

¹ *Youngs 2010, 80.*

² *Rehn 27.8.2008.*

6. Georgian sodan tapahtumat

”Venäjän ja Georgian selkkauksen ei pitänyt olla kaiken järjen mukaan mahdollinen, olihan USA:sta tullut ruusuvallankumouksen jälkeen Georgian lähin liittolainen [...] Suurvallat ovat pikemminkin pyrkineet yhteistyöhön kylmänsodan jälkeen”¹.

Elokuun 2008 tapahtumien taustalla on Etelä-Ossetian pyrkimys irrottautua valtiollisesti Georgiasta. Georgia on ollut itsenäinen vuodesta 1991, mutta sen keskusvalta ei ole ollut kuitenkaan tarpeeksi vahva pitämään yllä järjestystä ja Venäjä on pyrkinyt lietsomaan tätä lisää². Vuonna 2004 Georgian presidentiksi valittiin Mihail Saakashvili, joka on luvannut palauttaa Georgian reuna-alueet (Abhasian ja Etelä-Ossetian) takaisin maansa tosiasialliseen valvontaa, missä ne eivät ole olleet vuoden 1992 jälkeen³. Presidentti Saakashvilin virkaanastujaisissa, jossa paikalla oli sekä Venäjän että USA:n ulkoministerit, soitettiin Georgian kansallishymnin perään Euroopan hymni ”Oodi ilolle”. Tämä ei varmastikaan ollut venäläisten arvovieraiden mieleen. Tultuaan valtaan Saakashvili asetti EU:n liput kaikkiin valtion rakennuksiin Tbilisissä osoittaakseen haluaan liittyä eurooppalaiseen yhteisöön. Saakashvili on myös ehdottanut Etelä-Ossetialle autonomiaa Georgian sisällä, mutta marraskuussa 2006 eteläossetialaisista 99 prosenttia hylkäsi ehdotuksen epävirallisessa äänestyksessä. Käytännössä äänestystulos tarkoittaa vaatimusta täydestä itsenäisyydestä. Abhasia puolestaan julistautui yksipuolisesti itsenäiseksi Georgiasta vuonna 1999, mutta ei saanut ennen vuoden 2008 sotaa yhdenkään YK:n jäsenmaan tunnustusta. Venäjä on kouluttanut sekä aseistanut kummankin maakunnan separtaristeja, joka ei sinänsä jätä arvailun varaa sen tavoitteista maakuntien suhteen.

EU:n ja Georgian kahdenvälisiä suhteita ohjaa Kumppanuus- ja yhteistyösopimus (PCA), joka tuli voimaan 1999. EU:n ja Georgian välinen virallinen naapuruuspolitiikka (ENP) käynnistettiin heti ruusuvallankumouksen (2003) jälkeen. EU käynnisti myös Georgiassa oikeusvaltioprojektin (rule of law mission) ja EU lisäsi huomattavasti taloudellista tukeaan auttaakseen Etelä-Ossetian ja Abhasian konfliktialueita.⁴ ENP tähtää yleisesti maiden tuomiseen lähemmäksi unionia laillisesti,

¹ Luukkanen 2008, 18.

² emt. 70, 71.

³ Turun Sanomat 7.10.2011 (Luettu).

⁴ Popescu ym. 2008.

taloudellisesti ja poliittisesti, mutta ilman että EU tarjoaa niille mitään näkymiä jäsenyydestä. Ennen vuotta 2008 EU käytti yli 30 miljoonaa euroa (alueen edellisen) konfliktin jälkeiseen jälleenrakennukseen Abhasiassa ja Etelä-Ossetiassa, mutta epäonnistui luomaan strategiaa alueen rauhan turvaamiseen. Vuoden 2008 sodan jälkeen moni EU:n rahoitukseen rakennettu kohde on jälleen raunioina. Näin käy kun rahaa syydetään konfliktialueille ilman kunnon poliittista strategiaa.¹

Popescu (2009) katsoo, että EU:n suurin epäonnistuminen alueella on tapahtunut jo 2005 kun se ei sitoutunut riittävällä henkilöstöllä alueen rauhanturvaamiseen. Vuonna 2002 Venäjä käytti veto-oikeuttaan torjumalla Etyjin 150 henkilön rajavalvontaoperaation jatkomandaatin. Tbilisi kutsui EU:n ottamaan vastuun kansainvälisestä Venäjän ja Georgian rajavalvonta operaatiosta. 150 henkilön sijasta EU kuitenkin lähetti tehtävään vain 3 henkilöä, jota myöhemmin laajennettiin 12 henkilöön. Mikäli alueella olisi ollut EU:n valvontaoperaatio ennen konfliktia, olisi sodan mahdollisuus ollut huomattavasti epätodennäköisempi. Tästä asiasta puhuivat myös EU-instituutiot sotaa edeltäneinä vuosina.² EU on siis ollut sitoutunut Georgian kehittämiseen sekä sen konfliktialueisiin jo enne kriisiä. *Popescun* arvio kuitenkin on, että lopulta EU joutui maksamaan kahdesti. Sen sijaan että vuonna 2005 EU olisi asettanut alueelle 150 henkilön vahvuisen rajavalvontaoperaation, se asetti vuonna 2008 sodan jälkeen alueelle lähes 300 henkilön vahvuisen valvontaoperaation. Unioni myös maksoi yhteensä lähes miljardi euroa kansainväliseen Georgian konfliktin avustusrahoitukseen.³

Kylmänsodan jälkeinen tasapaino järkkäytyi kun Nato aloitti Serbian pommitukset Kosovon kysymyksen ratkaisuksi vuonna 1999. Tällöin voimankäyttöä perusteltiin humanitaarisilla syillä, mutta väkivalta oli näin jälleen kerran otettu keinoksi eurooppalaisessa politiikassa. Kosovon Nato-operaatiolla ei ollut YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta. Jokseenkin jo vakiintuneen tavan mukaan kansainvälinen yhteisö voi tehdä humanitaarisen intervention YK:n mandaatilla tai ilman sitä.⁴ Sekä Kosovon että Georgian sodan perusteena oli virallisesti etnisen vähemmistön suojeleminen maan sisältä tulevaa hyökkäystä vastaan. *Popescu ym.* huomioi, että Kosovon itsenäisyyden julistuksen jälkeen Moskova vakiinnutti *de facto* valtion väliset suhteet Abhasian ja

¹ *Popescu* 2009.

² *emt.*

³ *emt.*

⁴ *Luukkanen* 2008, 20.

Etelä-Ossetian paikallisten viranomaisten kanssa ja laajensi sen rauhanturvavoimaa alueilla yksipuolisesti¹. Venäjä oli myös myöntänyt suuria määriä Venäjän passeja Georgian kansalaisille. Venäjä on harjoittanut siis ns. kansalaistamispolitiikkaa Georgiaa kohtaan, jolloin se erilaisissa Georgiaa koskevissa kysymyksissä voi hakea oikeutusta vetoamalla maan venäläisvähemmistön olemassaoloon. Venäjän oli turvaututtava sotilasvoimaan, koska kaikki muut sen vallan muodot epäonnistuivat Georgiassa.

Vajaa kuukausi ennen taistelujen puhkeamista Georgia oli pitänyt heinäkuussa Immediate Response 2008-sotaharjoituksen. Immediate Response 2008 oli United States European Commandin tuella Georgiassa 1.7.-31.7.2008 järjestetty prikaatitason komentopaikkaharjoitus. Harjoituksen ilmoitettuna tarkoituksena oli valmistaa georgialaisia joukkoja kaupunkisotaan Irakissa. Venäjä puolestaan piti Kaukasuksen raja 2008 - sotaharjoituksen. Kaukasuksen raja 2008 ("Kavkazkij rubež 2008") oli Venäjän 58. yleisjoukkojen armeijan 27. kesäkuuta alkaen pitämä 6 000 sotilaan sotaharjoitus Pohjois-Kaukasia sotilaspiirissä. Kumpikin harjoitus oli säännönmukainen, ja samankaltaisia harjoituksia oli pidetty ennenkin.

Heinäkuussa 2008 Etelä-Ossetia valitti kuitenkin Georgian aktivoituneesta toiminnasta. Venäjän federaatio järjesti ylilennon Etelä-Ossetian alueen pääkaupungin Tskhinvalin yläpuolella, mitä Georgia piti ilmatilansa loukkauksena. Venäjän federaation ulkoasiainministeriö tunnusti ylilennon, mutta ilmoitti, että toimi oli tarkoitettu viilentämään "Tbilisin kuumapäitä".² Tällä Venäjä siis viittasi Georgian presidentin Mihail Saakashvilin hallintoon, ja sen tavoitteisiin Etelä-Ossetian suhteen. Saakashvililla on ollut hyvin kriittinen suhtautuminen Venäjään ja sen vaikutusvaltaan Etelä-Ossetian ja Abhasian alueilla, mikä puolestaan on heijastunut Venäjän hyvin kriittisenä asennoitumisena Saakashvilia ja hänen hallintonsa "russofobiaa" kohtaan. Saakashvili mahdollisesti laski sen varaan, että Venäjä ei puuttuisi sotilaallisesti Georgian toimiin separtaristisissa maakunnissa. Mikäli näin kuitenkin kävisi, Saakashvili ehkä luotti siihen, että Länsi (USA tai EU-maat) tulisi Georgian avuksi konkreettisiin toimiin.

¹Popescu ym. 2008.

²Turun Sanomat 7.10.2008 (luettu).

6.1. Kriisin epäselvä kronologia

Sodan syttyminen ei ollut vahinko. Kumpikin osapuoli oli aloittanut varustelut alueella jo hyvissä ajoin ennen kriisin puhkeamista. Sotapropagandan ja disinformaation tulva oli kummallakin puolella valtavaa. Kriisin varsinainen aloittaja jää kaikista kansainvälisistä selvityksistä huolimatta nimeämättä.¹ EU:n Georgian tapahtumia koskevassa raportissa (2009) kuitenkin tullaan johtopäätökseen jonka mukaan sota alkoi Georgian hyökkäyksellä, joka oli kohtuuton, eikä ollut kansainvälisen lain mukaan oikeutettu². Georgia oli käyttänyt miljoonia dollareita armeijansa uudistamiseen sotaa edeltäneinä vuosina, ja väkivaltaisuuksien puhjetessa Etelä-Ossetian ja Venäjän välisen rajan tuntumassa oli 12 000 venäläissotilasta taisteluvalmiudessa. USA:n silloinen puolustusministeri kommentoi tilannetta niin, että Saakashvili käveli Venäjän asettamaan ansaan, joka laukaisi täysimittaisen sodan. Näin ollen kummatkin osapuolet ovat osaltaan syyllisiä.³

Sota alkoi pienimuotoisena konfliktina elokuun 2008 ensimmäisellä viikolla Georgian sotavoimien ja Etelä-Ossetian armeijan sekä Venäjän federaation rauhanturvaajien välillä. Alueella oli konflikteja jo 31.7 kun tienvarshipommit tuhosivat georgialaisia poliisijoneuvoja. Presidentti Saakashvili ilmoitti 7.8 klo 18.00 tulitauosta ja neuvottelujen aloittamisesta Etelä-Ossetian ja Abhasian tilanteen rauhoittamiseksi. Illalla 7.8 Presidentti Saakashvili ilmoitti kuitenkin, että Etelä-Ossetian ja Abhasian alueille palautetaan järjestys voimatoimin. Jokin siis muuttui klo 18–22 välillä.⁴ Saakashvili sai illalla noin klo 22.30 tiedon, että georgialaisia kyliä on tulitettu.⁵ Tämä siis oli todennäköisesti ratkaiseva tekijä Saakashvilin päätöksessä hyökätä.

Elokuun 7. päivä klo 23.35 presidentti Saakashvili antoi käskyn aloittaa puolustuksellisen operaation, jonka tavoitteet olivat 1) siviilien suojele Tskhinvalin alueella/Etelä-Ossetiassa 2) neutralisoida ne tulipesäkkeet, joista tuli siviilejä, georgialaisia rauhanturvaajia ja poliisin yksiköitä vastaan on tullut 3) pysäyttää Venäjän armeijan joukkojen liikkuminen Rokin tunnelin läpi Tskhinvalin/Etelä-Ossetian alueelle.⁶

¹Lukkanen 2008, 17, 18, 34, 108.

²Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 2.

³YLE-dokumentti osa 2/2 "Putin, Venäjä ja Länsi".

⁴Lukkanen 2008, 20.

⁵YLE-dokumentti osa 2/2 "Putin, Venäjä ja Länsi".

⁶Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 19.

Georgian joukot saapuivat aamulla 8. elokuuta Tskhinvalin (Etelä-Ossetian pääkaupunki) laitamille hyökätäkseen välittömästi kaupunkiin. Georgialaisten hyökkäyksen voimaa pidettiin yleisesti asiantuntijoiden keskuudessa kovana ja kohtuuttomana. Hyökkäys ei tullut Venäjälle yllätyksenä sillä se oli jo 7.8 vaatinut YK:n turvallisuusneuvostoa koolle ja painosti Georgiaa ja Etelä-Ossetiaa lopettamaan väkivaltaisuuDET ja palaamaan neuvottelupöytään. Turvallisuusneuvosto ei kyennyt tekemään päätöslauselmaa, sillä se ei voinut määrittää Georgiaa hyökkääjäksi. Venäjän armeijan tyrmäävä ”oikea suora” pantiin liikkeelle jo hyvissä ajoin ennen 7. päivän tapahtumia ja Georgian joukot perääntyivät heti Venäjän tultua mukaan tapahtumiin.¹ Aloite siirtyi siis välittömästi Venäjälle. Konfliktista muodostui nopeasti samanaikaisesti kahden maan vastakkainen sekä maan sisäinen konflikti². Sodan toisena päivänä Venäjän ilmavoimat tekivät yli 120 ilmahyökkäystä Georgiaan, ja ottivat kohteeksi muun muassa pääkaupunki Tblisin.³ Saakashvilin uhkapeli oli siis kostautumassa.

Vuorokauden kuluessa Venäjän armeija karkotti georgialaisjoukot Tskhinvalista ja otti hallintaansa (Etelä-Ossetian rajan läheisyydessä Georgian puolella sijaitsevan) Gorin kaupungin ympäristöineen suoja-alueeksi.⁴ YLE uutisoi 8.8.2008 että Georgian ja Venäjän kiista Etelä-Ossetiassa on luisunut avoimeksi sodaksi.⁵ Konfliktin luonne valtioiden välisenä sotana alkoi viimeistään tällöin hahmottua. Maailmalla oli koko kriisin ajan yleinen epätietous Venäjän sotaretken päämääristä. Länsimainen lehdistö spekuloi vähintäänkin epäsuorasti ajatuksella siitä, että Venäjän hyökkäys jatkuisi syvemmälle Georgiaan ja tähtäisi mahdollisesti presidentti Saakashvilin syrjäyttämiseen. Venäjä kuitenkin virallisesti kiisti tällaiset aiheet. Esimerkiksi BBC pohti uutisoinnissaan avoimesti sitä, mikä mahtaa olla Venäjän sotaretken tavoitteiden laajuus?⁶

Presidentti Saakashvili ehdotti jo 9. elokuuta tulitaukoa. Georgialaiset sotilaat äänestivät jaloillaan tulitauon puolesta maanantaina 11. elokuuta kun ne jättivät Gorin kaupungin asemat taisteluitta venäläisten armeijan lähestyessä. Maanantaina 11. elokuuta venäläiset joukot alkoivat auttaa myös Abhasian separtaristeja. Venäjä siirsi joukkojaan myös Georgialaiseen Zugdigin kaupunkiin, joka

¹ emt. 22, 24.

² *Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009*, 3.

³ YLE-dokumentti osa 2/2 ”Putin, Venäjä ja Länsi”.

⁴ Lukkanen 2008, 22.

⁵ YLE 9.8.2008.

⁶ BBC 10.8.2008.

sijaitsee Abhasian rajan läheisyydessä. Tässä vaiheessa oli selvää, että venäläiset olisivat halutessaan voineet miehittää koko Georgian. Venäläisten etenemistä hillitsi enää ainoastaan voimakas kansainvälinen reaktio sotaa vastaan.¹

BBC:n haastattelussa (11.8) Georgian, Etelä-Ossetian ja Venäjän kansalaiset kertovat näkemyksiään tapahtumista. Tbilisiläinen Maya Mamajanshili, 25, sanoo olevan selvää että Venäjä ei kärsi sodasta, vaan kärsijöitä ovat Ossetia ja Georgia. Hänen mukaansa Moskova ei välitä kaupunkien tuhoutumisesta tai siitä kuinka moni sotilas kuolee. Hän välittää georgialaisten yhteisen vetoimuksen, jonka mukaan EU:n ja Naton tulee tehdä kaikkensa mielettömien sotatoimien lopettamiseksi. Etelä-Ossetialainen Mira Tskhovrebova, 40, on sitä mieltä, että kansainvälinen yhteisö sekä Euroopan yhteisö eivät tiedä Etelä-Ossetiasta käytännössä mitään. Eurooppalaiset jopa tukevat Georgialaisia tässä törkeässä hyökkäyksessä. Hän toivoo, että venäläiset suojelevat Etelä-Osseetteja eivätkä petä heitä kuten aiemmin on tapahtunut. Moskovalainen Dmitry Petrov, 51, sanoo länsivaltojen käyttäneen aiemmin sotilaallista voimaa ilman YK:n valtuutusta, joten Venäjä ei voi muuta kuin seurata tätä esimerkkiä. Tämän takia hän tukee Venäjän hallitusta sen Georgian sotilasoperaatioissa.²

Ranska ollessa EU:n kiertävä puheenjohtaja sille virallisesti kuului (ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa) unionin ulkopolitiikan johtajuus. Etyjin puheenjohtaja Stubb ja Ranskan ulkoministeri Bernard Kouchner lähtivät jo 10. elokuuta Tbilisiin. *Luukkasen* (2008) mukaan tällöin saavutettua tulitaukosopimusta presidentti Sarkozy tuli vielä erikseen solmimaan Moskovaan.³ Onkin tulkinnanvarainen kysymys oliko tulitaukosopimus enemmän Ranskan kuin EU:n aikaansaannos. Sarkozylle pedattiin paikka kerätä poliittiset irtopisteet, jonka hän myös käytti. Oli ehkä Georgian onni, tai kenties laskelmoitu asia, että unionin ulkopolitiikan johtovuorossa oli suhteellisen voimakas jäsenmaa, jonka oletetaan puuttuvan määrätietoisesti tapahtumiin mikäli Venäjä käyttää voimaa Georgiaa kohtaan.

12. elokuuta presidentti Nicolas Sarkozy ja Venäjän presidentti Dmitri Medvedev sopivat Moskovassa Etyjin ja EU:n laatimasta rauhansuunnitelmasta. Sopimus sisälsi kohdat

¹ *Luukkanen 2008, 23.*

² *BBC 11.8.2008.*

³ *Luukkanen 2008, 97.*

voimankäytöstä pidättäytymisestä, sotatoimien keskeyttämisestä, humanitaarisen avun jakamisesta sekä joukkojen palaamisesta tukikohtiinsa. Venäjä, jolla oli vahvat neuvotteluasemat, lisäsi viidennen kohdan, joka salli Venäjän rauhanturvaajien "toteuttaa lisäturvallisuusjärjestelyjä" ennen kansainvälisten tarkkailijoiden tuloa sekä kuudennen kohdan "keskustelusta Abhasian ja Etelä-Ossetian asemasta". Georgialaisille Sarkozyn esittelemä sopimus ei kelvannut, vaan he katsoivat, että se olisi voinut asettaa maakuntien aseman Georgian yhteydessä vaakalaudalle.¹ Georgian oli kuitenkin tyydyttävä siihen rauhansuunnitelmaan, jonka Venäjä ja EU olivat saaneet aikaan. Venäjän pääministeri Vladimir Putin totesi aselevon jälkeen, että kriisin tapahtumien valossa Etelä-Ossetian ja Abhasian asema osana Georgiaa on erittäin epätodennäköistä. Putinin venäläisin silmin annetussa kommentissa on kuitenkin realismia. Georgian itsenäistymisestä asti maakuntien asema Georgian yhteydessä on ollut ongelmallinen, ja `Kosovo-tyyppistä` ratkaisua pidetään maakunnissa yleisesti tienä ulos tästä pattitilanteesta. Sota vielä entisestään loitontaa maakuntia Georgiasta.

Kun georgialaisista ei ollut enää vastarintaa, oli Presidentti Dimitri Medvedevin helppo määrätä armeijansa lopettamaan sotatoimet 12. elokuuta. Oli poliitikkojen vuoro yrittää rakentaa ratkaisua kärjistyneeseen kriisiin. Alueen todellinen hallinta oli täten siirtynyt venäläisten käsiin. *Luukkasen* (2008) tulkinnan mukaan Georgia yritti tehdä Etelä-Ossetialle saman minkä Venäjä teki Tšetšenialle vuosina 1994–1996 ja 1999–2008.² Sotatilaa Venäjän ja Georgian välillä ei kuitenkaan ole virallisesti ollut, vaan maat pitivät yllä diplomaattisuhteita koko konfliktin ajan.

BBC uutisoi (13.8) tulitauon olevan erittäin hatara. Raporttien mukaan Venäläiset tankit partioivat georgialaisen Gorin kaupungin kaduilla, vaikka Venäjän viranomaisten mukaan siellä ei ole venäläisjoukkoja³. 14. elokuuta Etelä-Ossetian presidentti Eduard Kokoity ja Abhasian presidentti Sergei Bagapsh allekirjoittivat rauhansuunnitelman. Georgia allekirjoitti 15. elokuuta ja Venäjä 16. elokuuta Euroopan unionin ja Etyj:in laatiman tulitaukosopimuksen.

Georgia nimitti operaatiotaan perustuslaillisen järjestyksen voimaansaattamiseksi Etelä-Ossetiassa. Venäjän kannalta konflikti oli Georgian rauhaan pakottamista. Georgian näkökulmasta kysymys oli kapinallisen maakunnan kukistamisesta ja Venäjän näkökulmasta vuoden 1992

¹ *New York Times* 13.8.2001.

² *Luukkanen* 2008, 23, 26.

³ *BBC* 12.8.2008.

rauhanturvasopimuksen voimaansaattamisesta. *Luukkanen* kuvailee, että sodassa oli kyse Venäjän kannalta humanitaarisesta operaatiosta ja Georgian kannalta itsenäisyyden puolustamisesta¹. Olennainen piirre on, että näkemykset konfliktista ovat eronneet täysin Georgian ja Venäjän välillä aina tähän päivään saakka. *Joenniemi (2010)* huomioi, että Venäjän retoriikassa esiintyi erityisesti rauhaan pakottaminen ja humanitaarinen interventio. Venäjä oikeutti sotatoimensa Venäläisten rauhanturvaajien kansalaisten suojelulla Etelä-Ossetiassa. Presidentti Medvedevin sanoin ”Venäjä ei pelännyt mitään, ei edes uutta kylmää sotaa”.² Voidaan ehkä nähdä, että Georgian sota merkitsi Venäjälle Naton laajentumisen ja vuodesta 1999 alkaneen perääntymisen loppumista.

Venäjä tunnusti virallisesti Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyyden 26. elokuuta ja vakiinnutti diplomaattisuhteet näihin 9. syyskuuta. Tunnustus sai aikaan mittavan kansainvälisen kritiikin, jossa Venäjän teko tuomittiin kansainvälisen oikeuden ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Etyjin periaatteiden vastaisena. USA:n ja suuren osan Eurooppaa hyväksymä Kosovon itsenäisyys Serbiasta helmikuussa 2008 nähtiin kansainvälisen oikeuden rikkomisena Venäjällä. Tämä nähtiin myös ennakkotapauksena Abhasiassa ja Etelä-Ossetiassa, jotka vertaavat asemaansa Georgian yhteydessä Kosovon asemaan Serbian yhteydessä.³ Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyyden ovat virallisesti tunnustaneet ainoastaan Venäjä, Nicaragua, Venezuela ja pienet saarivaltiot Nauru, Vanuatu (vain Abhasian tunnustus) sekä Tuvalu.

Kansainvälisen lain mukaan Abhasia ja Etelä-Ossetia ovat Georgian osia, jolloin sillä on periaatteessa oikeus suvereenina valtiona pitää järjestystä yllä alueella. *Joenniemi* myös muistuttaa, että Georgian ei yleisesti nähty rikkoneen kansainvälisiä normeja, vaan ennemmin se nähtiin pienenä suvereenina valtiona, joka oli vaarassa menettää suvereenisuutensa ja merkittävän osan alueestaan⁴.

Luukkanen katsoo, että ehkä Saakashvili luotti liikaa läntiseen retoriikkaan ja EU:n solidaarisuuteen. Toisaalta Saakashvili olisi saattanut myös laskea, että todellinen sota voitettaisiin

¹*Luukkanen 2008, 35.*

²*Joenniemi 2010, 10, 18.*

³*BBC 8.8.2008.*

⁴*Joenniemi 2010, 11.*

tai hävittäisiin median kameroiden alla.¹ Joenniemi näkee Venäjän olleen kriisissä hylkiö, joka ei missään vaiheessa saanut mahdollisuutta kunnolla määritellä mistä konfliktissa oli kyse.² Toistaiseksi kriisi on jäädytetty suurvaltojen, EU:n ja Etyjin voimin.

6.2. EU:n ja kansainvälisen yhteisön reaktio

Kun sotatoimet alueella alkoivat 7. elokuuta, ulkoministeri Alexnader Stubb otti kantaa tapahtumiin Etyjin puheenjohtajan ominaisuudessa. Etyjin (OSCE) verkkosivuilla puheenjohtaja Stubb ilmaisi vakavan huolensa heikentyvästä tilanteesta Georgian ja Venäjän konfliktialueella ja tuomitsi päätöksen jonka mukaan suunniteltua tapaamista Georgian ja Etelä-Ossetian edustajien välillä ei ollut toteutettu. Hän kertoi olleensa kyseisenä päivänä yhteydessä Tbliisiin sekä Tskhinvaliin ja vaatinut osapuolia lopettamaan kaikki sotatoimet ja palaamaan neuvottelupöytään. Etyj on ollut läsnä Georgiassa edesauttamassa alueen vakautta jo vuodesta 1992 jolloin edellinen alueen sota saatiin päätökseen. Stubb luonnehti, että Etyj on ainut kansainvälinen järjestö, jolla on infrastruktuuri, ihmisiä ja kokemusta paikan päällä Georgiassa.³ Georgia ja Venäjä ovat Etyjin jäseniä, joten Etyjin rooli kriisissä oli ilmeinen. Konfliktialueen vakauttamisen ja väkivaltaisuuksien ehkäisemisen vastuu on pääosin ollut Etyj:illä, mutta etenkin Venäjä on ollut epäileväinen Etyjin roolista alueella.

YK:n turvallisuusneuvosto piti 7, 8 ja 10. elokuuta, yhteensä neljä kokousta koskien Georgian tilannetta. Turvallisuusneuvosto ei kuitenkaan pystynyt pääsemään kokouksissa yksimielisyyteen sanamuodoista. 19. elokuuta turvallisuusneuvosto kokoontui käsittelemään Ranskan EU:n puolesta esittämää kuusikohtaista rauhansopimusehdotusta. Kokouksen osanottajat tukivat ehdotusta Venäjää lukuun ottamatta, joka vastusti ehdotusta.⁴ Etelä-Ossetian ja Abhasian asemaa koskeva kysymys on edelleen esillä YK:n turvallisuusneuvostossa, jossa ei ole onnistuttu Euroopan unionin välitysehdotuksen ja Georgian hyväksymien osien välillä muodostamaan turvallisuusneuvoston

¹ Luukkanen 2008, 35, 36..

² Joenniemi 2010, 11.

³ OSCE "Chairman says seriously concerned by Georgian-Ossetian conflict zone fighting".

⁴ 1. Security Council 5951st Meeting 2. Security Council 5952nd Meeting 3. Security Council 5953rd Meeting.

päätöstä. Turvallisuusneuvostossa on useaan otteeseen yritetty päästä päätöslauselmaan Georgian tilanteen johdosta.

11. elokuuta EU:n puheenjohtajamaa Ranska antoi Euroopan unionin julkilausuman tilanteen heikkenemisestä Etelä-Ossetiassa. Sen mukaan Euroopan unioni ilmoittaa olevansa erittäin huolissaan väkivaltaisista yhteenotoista Etelä-Ossetiassa, Georgiassa. EU pyytää kaikkia osapuolia lopettamaan välittömästi vihamielisyydet ja jatkamaan pikaisesti neuvotteluja poliittisen kriisin ratkaisemiseksi Georgian suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta kunnioittaen. Euroopan unioni tukee täysin Etyjin puheenjohtajaa sekä Etyjin valtuuskuntaa Georgiassa ja pyytää, että kaikki osapuolet ryhtyvät välittömästi yhteistyöhön valtuuskunnan kanssa. Euroopan unioni pyrkii yhdessä kaikkien osapuolten kanssa neuvottelemaan tulitauon konfliktin leviämisen estämiseksi.¹

1.9.2008 Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa luvattiin, että EU sitoutuu kaikin keinoin saavuttamaan rauhanomaisen ja kestäväen ratkaisun konfliktiin. Kokous myös päätti perustaa riippumattoman kansainvälisen tutkimusryhmän, jonka työ on: selvittää konfliktin alkuperä ja kulku kiinnittäen huomiota kansainväliseen lakiin (sisältäen Etyjin Helsingin julistuksen periaatteet), humanitaariseen oikeuteen ja ihmisoikeuksiin sekä tutkia väitetyt sotarikokset.²

15.9–16.9.2008 järjestetyssä ministerineuvoston ulkosuhteita käsittelevässä ylimääräisessä istunnossa muodostettiin päätelmiä koskien Kaukasuksen kriisiä. Istunnossa painotettiin, että tällaisilla sotilaallisilla toimilla ei ratkaista mitään, ja että humanitaarinen apu sekä alueen jälleenrakennus ovat ensisijaisia tavoitteita EU:lle.³ Sotilaallinen kriisi Kaukasuksella on ohi, mutta poliittisella tasolla kriisi yhä jatkuu. Länsimaat eivät näe, että Venäjällä olisi mitään oikeutusta sotilaalliseen interventioon suvereeniin naapurivaltioon. Tämä tulkinta johdettiin kansainvälisen oikeuden periaatteesta, joka kieltää suvereeniin valtioon tunkeutumisen. Venäjä taas tulkitsi kansainvälistä oikeutta sekä vuoden 1992 Kaukasuksen rauhansopimusta toisin ja näki niiden antavan oikeutuksen sotatoimilleen.

¹ Euroopan unionin neuvosto; "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the deterioration of the situation in South Ossetia (Georgia)"

² Ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous, Brysseli 1.9.2008.

³ Neuvoston 2889. istunto 15-16.9 2008.

Kaukasuksen kriisin länsimainen uutisointi antoi kuvan, jonka mukaan Venäjä sai ymmärrystä toimilleen vain harvoilta tahoilta. Sitä vastoin Venäjän toimia kritisoivia uutisia oli huomattava enemmistö. Kaikki EU-maat tuomitsivat Venäjän sotilaalliset toimet Georgiassa sekä Venäjän päätöksen tunnustaa separtaristimaakuntien itsenäisyys. EU myös otti Etyjin ohella aktiivisen pääroolin konfliktin sovitteluun osapuolena. Unioni otti pääroolin kriisin diplomaattisena välittäjänä Venäjän ja Georgian välillä, joten sillä on paljon pelissä. *Popescu ym.* katsovat, että kuten Balkanin sodat, myös Georgian konflikti on suora uhka eurooppalaiselle projektille, joka pyrkii korvaamaan vanhat ajatusmallit kuten voiman tasapainon ja sotilaallisen valloituspolitiikan yhdentymisellä, neuvotteluilla ja laillisuusperiaatteella¹.

6.3. *Kriisiä seurannut aika*

Georgia katkaisi diplomaattisuhteensa Venäjään 29.8.2008. Georgia katkaisi suhteet, koska Venäjä tunnusti Georgian eroon pyrkivien Etelä-Ossetian ja Abhasian itsenäisyyden. Georgia oli jo supistanut kriisin takia henkilökuntaansa Moskovan suurlähetystössään. Myös Venäjä ilmoitti Georgian jälkeen vastavuoroisesti sulkevansa suurlähetystönsä Tbilisissä, eli katkaisevansa diplomaattisuhteet.² Diplomaattisuhteita ei toistaiseksi ole palautettu. Georgia päätti myös vetäytyä Ivy-jäsenyydestä, joka sillä oli ollut vuodesta 1993 asti. Tämä osaltaan hankaloittaa vuoropuhelua Venäjän ja Georgian välillä ja jäätyneen konfliktin ratkaisua.

Kävin itse kesällä 2011 Lontoossa useissa eri tutkimuslaitosten tilaisuuksissa, joissa käsiteltiin Georgian tilannetta. Toukokuussa 2011 olin kuuntelemassa *The International Institute for Strategic Studies (IISS)*-tutkimuslaitoksen tilaisuudessa Georgian reintegraatioministerin Ekaterine Tkeshelashvilin näkemyksiä siitä, kuinka maa aikoo reintegroida eli palauttaa Etelä-Ossetian ja Abhasian alueet käytännössä osaksi Georgiaa. Ennen kaikkea ministeri korosti luottamuksen uudelleen rakentamista Georgian ja käytännössä Venäjän miehittämien Etelä-Ossetian ja Abhasian välille. Ministeri katsoi Venäjän harjoittavan alueilla Neuvostoliiton aikaista politiikkaa, joka vaikeuttaa ratkaisua eikä tähtää minkäänlaiseen yhteistyöhön.

¹*Popescu ym. 2008, 1.*

²*Helsingin Sanomat 29.8.2008.*

Etelä-Ossetian ja Abhasian tosiasiallinen palauttaminen Georgian yhteyteen on selvästi prioriteetti maan ulkopoliittikan agendalla. Toinen prioriteetti näyttää olevan suhteiden luominen länteen ja erityisesti EU:hun. Olin kesäkuussa 2011 Lontoossa *The European Council on Foreign Relations*-tutkimuslaitoksen tilaisuudessa kuuntelemassa erään georgialaisen talousasiantuntijan näkemyksiä maan suuntautumisesta EU:hun. Hän katsoi, että vapaakauppa-alueen muodostaminen EU:n ja Georgian välille vaatisi liian kovia standardeja ja sääntöjä maan taloudelle. Tämä johtaisi köyhän kansan keskuudessa suuriin ongelmiin esimerkiksi ruoan hinnan nousun johdosta. Kuitenkin hän sanoi, että Georgian ulkopoliittikan pitkän aikavälin tähtäimessä on ehdottomasti EU:n jäsenyys. Georgian EU-pyrkimykset huomioiden voisi ajatella, että EU:lla olisi ollut hyvät edellytykset vaikuttaa maan toimintaan elokuun 2008 konfliktissa. Tämä vaikuttaminen olisi kuitenkin ehdottomasti pitänyt tehdä aiemmin ja tehokkaammin, jotta tilanteen laukaisseet Georgian voimatoimet eivät olisi koskaan tapahtuneet.

Presidentti Saakashvili sanoi välittömästi tulitaukosopimuksen jälkeen, että Naton päätös huhtikuussa (2008) olla hyväksymättä Georgiaa jäseneksi rohkaisi Venäjää vahvistamaan joukkojaan ja hyökkäämään Georgiaan ilman rangaistusta. Saakashvili kysyi “kuka kutsui ongelmat? Kuka tämän röyhkeyden? Kuka kutsui viattomien kuolemat? Eivät ainoastaan ihmiset, jotka suorittivat tämän ole vastuullisia, mutta myös ne jotka epäonnistuvat pysäyttämään tapahtumat.”¹ Georgian päämiehen katkera kannanotto on piikki länsimaille ja erityisesti Natolle ja Euroopan unionille, jotka kummatkin tavallaan olisivat voineet toimia tehokkaammin tilanteen ennaltaehkäisemiseksi. Jos Etelä-Ossteiassa olisi ollut aidosti kansainvälinen rauhanturvaoperaatio, ei Georgia todennäköisesti olisi puuttunut aseellisesti tilanteeseen. Myöskään Venäjä ei olisi ollut niin terhakka hyökkäyksessään. Nato-maat ovat nähneet Georgian tilanteen niin riskialttiiksi, ettei Naton ole siihen edullista sitoutua. Olisiko Georgian Nato-jäsenyys sitten estänyt Venäjän invaasion? Venäjä olisi ainakin varmasti arvioinut paljon varovaisemmin invaasion seurauksia Georgiaan, ja oma näkemykseni on, ettei se olisi ottanut äärimmäisen katastrofin riskiä tunkeutumalla Nato-maahan. Niin kauan kun Georgian tilanne pysyy epäselvänä, maata tuskin hyväksytään Naton jäseneksi. Venäjä näin omalla tavallaan pysäytti Naton laajenemisen Georgian tapauksessa.

¹ CNN 15.8.2008.

Etelä-Ossetiassa valittiin 8.4.2012 uudeksi alueen presidentiksi Leonid Tibilov, joka on entinen KGB-upseeri. Tibilov on hyvin Venäjä-myönteinen ja ajaa Etelä-Ossetian tiiviimpiä suhteita Venäjän kanssa. Hän sanoi astuessaan virkaan, että tavoitteena on ”vanha unelma” yhdistää Etelä-Ossetia Venäjän puolella sijaitsevan Pohjois-Ossetian kanssa. Käytännössä tämä siis tarkoittaisi Etelä-Ossetian siirtymistä osaksi Venäjää. Georgia pitää Etelä-Ossetian presidentin vaaleja laittomina.¹ Tibilovin valinta tulee siis entisestään vaikeuttamaan pattitilannetta alueen tulevaisuudesta.

Ainoaksi suoraksi neuvottelukanavaksi Georgian, Venäjän, Etelä-Ossetian ja Abhasian välille sodan jälkeen muodostettiin ns. Geneven prosessi (Geneva talks), jonka tarkoituksena on saavutetun rauhansopimuksen toimeenpano. Se aloitettiin kaksi kuukautta sen jälkeen kun Venäjä tunkeutui Georgiaan. Osapuolina tässä monenvälisessä prosessissa ovat Venäjä, EU, USA, YK, Etyj ja kansainvälisesti tunnustamattomat Etelä-Ossetian ja Abhasian viranomaiset. Ajan kuluessa on tullut selväksi, että diplomaattinen prosessi ei toistaiseksi ole juuri lähentänyt osapuolia. *Luukkanen* (2008) on kuitenkin periaatteessa sitä mieltä, että Georgian sodasta alkanut tiivis diplomatia niin EU:n kuin myös Etyjin puitteissa voi merkitä toivon ja rauhan mahdollisuutta; eikä pelkästään Georgialle vaan myös Venäjälle².

¹ Reuters 9.4.2012.

²Luukkanen 2008, 13.

7. Euroopan unioni käytännön toimissa

”Hätäkokouksia ja vahvan puheenjohtajamaan ponnistuksia lukuun ottamatta EU on kunnianarvoisa – ei mitään”¹.

Konfliktia edeltäneinä kuukausina EU:n ulkopolitiikan korkea edustaja Javier Solana ja Saksan ulkoministeri Frank-Walter Steinmeier kävivät Tbilisissä ja konfliktialueilla erikseen yrittäen pysäyttää sotaan johtavaa kehitystä. EU oli ollut kuitenkin haluton jo vuosia kysymään Venäjältä kysymyksiä sen roolista Etelä-Ossetiassa ja Abhasiassa. EU epäonnistui asettamaan parempaa valvontaa Venäjän rauhanturvaoperaatiolle vaikka Etyj raportoi turvallisuuden heikkenemisestä ja alueen liiallisesta militarisoitumisesta.²

8. elokuuta kun tilanne Georgiassa oli eskaloitumassa täydeksi sodaksi, olivat maailman valtioiden päämiehet Pekingin olympialaisten avajaisissa. Paikalla olivat myös Venäjän pääministeri Vladimir Putin sekä EU:n puheenjohtaja Nicolas Sarkozy. Ilmeisen hyvin tilanteesta tietoinen Sarkozy yritti Putinin tavatessaan improvisoitua diplomatiaa sanomalla *”olen tällä hetkellä EU:n puheenjohtaja, ja olen valmis tekemään kaikkeni sodan välttämiseksi. Sota olisi katastrofi EU:lle ja Venäjälle sekä niiden väliselle yhteistyölle tulevaisuudessa. Mutta Vladimir tarvitsen tähän aikaa 48 tuntia”*. Putinin vastaus tähän oli *”njet”*. Sarkozy jatkoi: *”etkö näe mitä tässä on panoksena, anna edes 24 tuntia”*. Putin vastasi *”njet”*, ja lisäsi, että vaatimus on mahdoton. Sarkozy jatkoi: *”anna edes tämä yö”*. Putin vastasi *”njet”*.³ Tämä keskustelu kertonee monestakin asiasta. Ensinnä siitä, että sotatoimet Venäjän puolelta oli lyöty lukkoon jo hyvissä ajoin eikä junaa voinut enää kääntää. Se myös kertoo Putinin ja Venäjän tiukasta suhtautumisesta Georgiaan ja sen separtaristimaakuntiin kuin omiin sisäisiin asioihinsa. Ehkä kaikkein merkittävin asia on, että tilanne kertoo myös EU:n arvovallasta. EU:n puheenjohtajan kova yritys estää katastrofi ei tuottanut tässä vaiheessa minkäänlaista tulosta, vaikka kortti EU:n Venäjän suhteista vedettiin esille.

YLE (15.8.2008): *Saksalle tilanne on kiusallinen, koska sillä on Venäjällä merkittäviä taloudellisia intressejä. Saksa heräsiikin Etelä-Ossetian tilanteen kiristymiseen ehkä kaikkia muita Euroopan maita*

¹ Luukkanen 2008, 158.

² Popescu ym. 2008.

³ YLE-dokumentti osa 2/2 *”Putin, Venäjä ja Länsi”*.

aiemmin ja yritti välittää ulkoministerinsä Frank-Walter Steinmeierin johdolla ratkaisua tilanteeseen ennen kuin väkivaltaisuuDET leimahtaisivat avoimeksi sodaksi.¹

Täydellisestä ennakoivan puuttumisen laiminlyönnistä EU:ta ei voi siis syyttää. EU:n ulkopoliittikan prioriteetti luonnollisesti on estää konfliktit sen takapihalla, ja niiden väistämättömät vaikutukset Eurooppaan. Ongelmana selvästi oli kuitenkin se, että puuttumista ei tiedossa olevasta kiristyneestä tilanteesta huolimatta tehty tarpeeksi ajoissa ja tarpeeksi voimakkaasti. EU:n arvovalta Javier Solanan edustamana ei ollut riittävä viesti osapuolille. Sen normatiivinen vaikutusvalta osoittautui mitättömäksi, tai ehkä sitä olisi voitu hyödyntää paremmin. Jos EU ja Solana olisivat jo hyvissä ajoin tehneet selväksi Georgian johdolle, että unionin avun ja yhteistyön kehittämisen (ENP ja vapaakauppa-alue) ehtona on sen arvojen ja intressien toteutuminen, olisi mahdollisesti Georgian suhteettomalta voiman käytöltä vältytty. Myös EU:n voimakas yhteinen kannanotto voimatoimien tuomitsemiseksi tilanteen kiristyessä jäi puuttumaan. Se olisi todennäköisesti vähentänyt Georgian halua käyttää väkivaltaa, joka lopulta johti avoimeen sotaan. Myöskään EU:n suurimman jäsenmaan Saksan vaikutusvalta ei ollut riittävä. Saksa heräsi tilanteeseen ennen muita, koska sillä on merkittävät kauppa ja energian tuontisuhteet Venäjän kanssa. Tämä on tyyppiesimerkki siitä kuinka ylikansallisuus ei ohjaa (suurten) EU-maiden ulkopoliittikkaa. Saksa näki parhaaksi pyrkiä hoitamaan tilanne itse ennemmin kuin jäädä odottelemaan mahdollista EU:n yhteistä kannanottoa ja toimintaa. Toisaalta on sanottava, että konfliktin nopea eskaloituminen avoimeksi sodaksi varmastikin yllätti kaikki osapuolet. Sota syttyi juuri Pekingin olympialaisten avajaisten aikaan, jolloin maailman huomio oli muualla.

Yle (10.8.2008): Etyjin puheenjohtaja, Suomen ulkoministeri Alexander Stubb, matkustaa tänään Tbilisiin EU:n puheenjohtajamaa Ranskan ulkoministerin Bernard Koucherin kanssa².

Etyjin puheenjohtaja ulkoministeri Alexander Stubb kirjoitti blogissaan (12.8.2008): Esitin non-paperimme, jonka lähtökohtana oli Georgian alueellinen koskemattomuus. Näillä neuvotteluevaille pallo siirtyi sitten EU-puheenjohtajamaalle, eli presidentti Sarkozylle. Tällä hetkellä presidentti Medvedev, presidentti Sarkozy ja pääministeri Putin neuvottelevat tilanteesta kolmistaan. Etyj:n pohjatyo on tehty.³

¹ YLE 15.8.2008.

² YLE 10.8.2008.

³ Alexander Stubb 12.8.2008.

Kriisissä tuli hyvin esille EU:n pyrkimys työskennellä läheisessä yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen, tässä tapauksessa lähinnä Etyjin, kanssa. Tämä heijastaa selkeästi EU:n arvopohjaista ulkopoliittikkaa ja kansainvälisten järjestöjen aseman korostamista. Oleellinen osa funktionalistista maailmankuvaa on kansainvälisten järjestöjen roolin tärkeys. EU pyrki monien tahojen yhteistyöhön ennemmin kuin monopolisoimaan kriisin hoidon itselleen. Tämä voi kertoa sen ulkopoliittisesta yhteistyön identiteetistä tai myös sen rajoittuneesta kapasiteetista ja arvovallasta. Etyj ja EU toimivat kriisissä eräänlaisena joukkueena saman päämäärän saavuttamiseksi. Kuitenkin nähdäkseni EU:n arvovaltaa tarvittiin rauhansopimuksen allekirjoittamiseksi osapuolten kesken, joten monista pessimistisistä arvioista huolimatta sen aktiivinen osallistuminen prosessiin oli merkittävää. Stubbin kommentti ”*Etyj:n pohjatyö on tehty*” kuvaa selkeästi yhteistyön asetelmaa. Lisäksi ulkoministeri Stubb kertoo blogissaan (16.10.2008) että ulkoministeri Bernard Kouchnerin panos Georgian kriisin ratkaisemisessa oli keskeinen, samoin kuin presidentti Nicolas Sarkozyn. EU:n ulkopoliittinen johtajuus ei tässä tapauksessa näyttänyt olevan ongelma, mikäli johtajuudella tarkoitetaan selkeää tahoja joka hoiti neuvottelut.

7.1. Saavutettu rauhansuunnitelma

Sarkozyn suunnitelmassa oli alun perin vain neljä ensimmäistä kohtaa. Venäjä muokkasi Sarkozyn ehdotusta, ja lisäsi viidennen ja kuudennen kohdan. Georgia pyytämät lisäykset sopimukseen näkyvät alla suluisissa. Kun Venäjä hylkäsi Georgian muutosvaatimukset, Sarkozy suostutteli Georgian hyväksymään sopimus sellaisenaan. Sarkozy sanoi Saakashvilille, että ”*heidän (Venäjän) tankkinsa ovat 40km päässä Tbilisistä. Tämä on nyt tilanne*”.¹ Sarkozy onnistui saamaan vastahakoisen Saakashvilin allekirjoituksen rauhansuunnitelmaan, jonka Saakashvili näki asettavan maansa suvereniteetin vaaraan.

Hyväksytyyn rauhansopimuksen kuusi kohtaa ovat:

- 1. Voiman käytön kieltö.*
- 2. Vihamielisyyksien ehdoton lopettaminen.*

¹ *New York Times* 13.8.2008.

3. *Humanitaarisen avun vapaa pääsy alueille (Georgian lisäpyyntö: ja pakolaisten paluun salliminen).*
4. *Georgian asevoimien tulee vetäytyä niiden vakituisiin aseisiin.*
5. *Venäjän asevoimien tulee vetäytyä niihin aseisiin, joissa ne olivat ennen väkivaltaisuuksien alkamista. Ennen kansainvälisen mekanismin käynnistämistä Venäjän asevoimat tulevat tekemään lisäturvajärjestelyjä (Georgia pyysi kuuden kuukauden takarajaa Venäjän vetäytymiselle).*
6. *Kansainvälinen debatti Etelä-Ossetian ja Abhasian asemasta ja tavoista joilla taataan niiden kestävä turvallisuus tullaan toteuttamaan (Georgian lisäpyyntö: perustuen YK:n ja Etyjin päätöksiin).¹*

Ranska EU:n edustajana saavutti näin ollen tulitauon. Sopimuksen solmimisen jälkeen jäi kuitenkin sellainen vaikutelma, että kunnia sen syntymisestä kallistui enemmän Ranskalle ja Sarkozylle kuin sinänsä EU:lle. Rauhansopimuksella saatiin sota loppumaan mikä on selkeä saavutus, mutta muutoin sopimus on selvästi arvovaltatappio EU:lle, ja Georgian kannalta se on epäedullinen. Merkille pantavaa on se, että Venäjä nimenomaan vaati kuudennen kohdan ”kansainvälisistä keskusteluista” alueiden tulevaisuuden asemasta. Tämä oli kova pala Georgialle, etenkin kun Venäjä hylkäsi Georgian lisäpyynnön YK:n ja Etyjin roolista. Sopimus näemmä oli parasta mihin EU ja Sarkozy pystyivät, jolloin Venäjä sai käytännössä tahtonsa läpi. Jälleen voidaan nähdä EU:n rajoittunut vaikutusvalta. Ennen konfliktia EU oli kykenemätön vaikuttamaan Georgiaan voiman käytöstä pidättäytymiseksi, ja rauhansopimuksen osalta se oli kykenemätön vaikuttamaan Venäjään, jotta se olisi hyväksynyt Georgian nähdäkseni hyvin asianmukaiset ja kohtuulliset lisäykset. Erityisesti kuudennen kohdan lisäyksen hylkäys koskien YK:n ja Etyjin asemaa alueiden tulevaisuuden aseman määrittelyssä on selvästi EU:n arvojen vastainen. Nämä kansainväliset järjestöt ovat funktionalistisen maailmankuvan kivijalkoja, ja niiden roolia alueen tulevaisuudessa EU ei kyennyt takaamaan.

Kremlin edustaja, Alexei Pavlov, sanoi lisäksi, että Venäjän joukoilla on oikeus kaikkiin toimiin väkivaltaisuuksien estämiseksi myös Georgian sisällä. Hän myös sanoi, että sopimuksen viides kohta sisältää tämän oikeutuksen ja Venäjä katsoisi nämä toimet oikeutetuiksi myös ilman minkäänlaista sopimusta.² Venäjän toiminta rauhansopimuksen osalta sekä Kremlin edustajan kommentit osoittavat maan tiukan realistisen turvallisuuskäsityksen, eli toisin melko selkeän

¹ *President of Russia, Press conferencse 12.8.2008.*

² *New York Times 13.8.2008.*

hobbesilaisen anarkian kulttuurin tunnustamisen. EU jonkinlaisena lockelaisen ja kantilaisen anarkian kulttuurin, eli kilpailun ja ystävyuden kannattajana joutui mittaamaan toimintansa tehokkuuden perinteisen kovan linjan ulkopolitiikan kanssa. EU sovittelijana ei halunnut nimetä syyllisiä, vaan etsi yhteistyötä ja pragmaattista ratkaisua tilanteeseen. Sen instrumentit Venäjään vaikuttamiseksi olivat kuitenkin hyvin vähäiset. Tämä johti siihen, että tilanteessa paras mahdollinen ratkaisu oli rauhan saaminen EU:n arvopohjaisten periaatteiden, kuten alueellisen koskemattomuuden ja kansainvälisten järjestöjen roolin, kustannuksella. Venäjän ilmoitusluontoisesti lisäämät sopimuksen viides ja kuudes kohta johtivat käytännössä näiden periaatteiden laiminlyöntiin.

New York Times (13.8.2008): *Pian tuli selväksi, että kuusikohtainen rauhansuunnitelma ei ollut ainoastaan epäonnistunut hidastamaan Venäjän etenemistä, vaan se myös salli Venäjän vedota sopimuksen viidenteen kohtaan sen edetessä syvemmälle Georgiaan. Rauhanneuvotteluissa mukana olleen Georgialais-edustajan mukaan presidentti Sarkozy epäonnistui suostuttelemaan Venäjän sopimaan aikarajasta koskien heidän sotilastoimiaan.*¹

Guardian-lehden kirjeenvaihtaja Luke Harding (13.8.2008): *”Ihmiset pakenevat ja alueella on selvä paniikki. Ajatus siitä että täällä olisi tulitauko, on naurettava”.*²

Venäjän sotilastoimet Georgiassa eivät siis loppuneet 12.8 jolloin EU:n välittämän rauhansuunnitelman ehdoista Moskovassa sovittiin, ja jolloin presidentti Medvedev antoi käskyn operaation sotilasoperaation lopettamiseksi. Sen lisäksi, että EU:n tunnustamia arvoja ja periaatteita rauhansopimuksessa laiminlyötiin, EU:n painoarvo ei riittänyt estämään Venäjää tulkitsemasta rauhansuunnitelmaa mielensä mukaan heti alusta asti. Nytemmin on selvää, että Venäjä rikkoo koko ajan sopimusta sen sotilaallisella läsnäololla Etelä-Ossetiassa ja Abhasiassa. Ilman tehokkaampia instrumentteja, keppiä tai porkkanaa, EU:n on nöyryyttävä Georgian suhteen nyky-Venäjän edessä.

EU:n tilaamassa selvitystyössä Georgian tapahtumista annetaan kaikesta huolimatta tunnustusta puheenjohtajamaan ponnistuksille rauhan eteen. Raportissa todetaan, että Ranskan presidentin toiminta oli vastapainona kansainvälisen yhteisön epäonnistumiselle, sisältäen YK:n

¹ *emt.*

² *Guardian 13.8.2008.*

turvaneuvoston, toimia nopeasti tarpeeksi päättäväisesti koko ajan kiristyvän tilanteen kontrolloimiseksi ennen aseellisen konfliktin puhkeamista.

Funktionalistisessa politiikassa tunnustetaan vain ongelman logiikka, eikä esimerkiksi arvovallan pönkittämistä. EU toteutti tätä linjaa etsimällä ratkaisuja eikä syyllisiä. USA toisena suurvaltana leimasi Venäjän selvemmin syylliseksi, mutta muutoin oli passiivinen toimija EU:hun verraten. Sopimus on askel ongelman ratkaisemiseksi, joskin tämä askel on epävarma. Kaiken kaikkiaan rauhansuunnitelma on vasta ensimmäinen askel pitkässä ja haastavassa prosessissa.

7.2. EU-toimijoiden kannanotot

YLE (9.8.2008): *Yhdelläkään maalla ei ole oikeutta puuttua aseellisesti toisen maan asioihin vain siksi, että siellä asuu tämän maan kansalaisia tai heillä on tämän maan passi, sanoo Ruotsin ulkoministeri Carl Bildt lausunnossaan. Myös Ruotsin pääministeri Fredrik Reinfeldt sanoo Venäjän rikkovan kansainvälisiä sopimuksia. Baltian maiden ja Puolan presidentit ovat julkaisseet yhteisen julkilausuman, jossa ne tuomitsevat jyrkästi Venäjän toimet Georgiaa vastaan. Presidentit katsovat Venäjän olevan yksin syypää sotaan. Presidentit haluavat EU:n ja Naton tekvän yhteisen aloitteen Venäjän tuomitsemiseksi. Lausunnossaan presidentit vaativat, ettei Venäjän imperialistisia ja revisionistisia toimia katsota läpi sormien sodan päätyttyä, vaan sotatoimilla on oltava vaikutusta EU:n ja Venäjän välisiin suhteisiin. Presidentit nostavat esiin muun muassa kysymyksen siitä, voiko Venäjä enää olla EU:n strateginen kumppani. Presidenttien mielestä sodan on näytävä uudesta kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta käytäviin neuvotteluihin.*¹

YLE (13.8.2008): *Euroopan unionin tulisi Britannian ulkoministerin David Milibandin mukaan pohtia suhteita Venäjään syyskuun ulkoministerikokouksessa. Miliband kehotti harkitsemaan, miten Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimusten pitäisi edetä neuvotteluissa vai pitäisikö niiden edetä lainkaan Georgian kriisin vuoksi. Miliband sanoi, että kansainvälisen yhteisön tulisi viestittää, ettei voimankäyttö ole oikea tapa ratkaista vaikeita kysymyksiä.*²

Osa EU-maista otti heti varsin tuomitsevan kannan Venäjän toimiin ja vaati unionia yhteiseen tuomitsevaan kannanottoon ja rangaistustoimiin Venäjän suhteen. Näin ei kuitenkaan käynyt, sillä EU:n mahtimaat Saksa ja Ranska eivät halunneet leimata Venäjää syylliseksi. Yhtenäinen Venäjä-kriittinen alue näyttää löytyvän odotetusti Baltian maista ja Puolasta. Myös Ruotsi ja Britannia ovat

¹ YLE 9.8.2008.

² YLE 13.8.2008.

varsin kriittisiä. Liettua, Puola, Latvia ja Viro myös arvostelivat Ranskan johdolla saavutettua rauhansuunnitelmaa Georgian ja Venäjän välille. Niiden mukaan suunnitelma epäonnistui Georgian suojelemisessa ja ne vaativat länneltä suurempaa tukea Georgialle.

Tässä YUTP joutuu ongelmalliseen valoon. EU ei näytä olevan sen enempää kuin suvereenien valtioiden yhteenliittymä, jolta etenkin Venäjän suhteen on turha odottaa aidosti yhteistä ääntä. Funktionalismin periaate YUTP:n selittäjänä on siinä mielessä ongelmallinen, että sen lähtökohtana olevaa (EU-maiden) yhteistä etua on Georgian kriisin yhteydessä vaikea määritellä. Jäsenmaat ovat Venäjän suhteen eri asemissa, joka heijastuu yhteisen kannan muodostamisen vaikeutena. Neuvosto-ajan historian taakkaa kantavat Itä-Euroopan maat katsovat tilannetta erilaisen prioriteettiasteikon kautta kuin esimerkiksi Saksa, jolla on läheiset taloussuhteet Venäjän kanssa. Euroopan maantieteen ja historian perusteella voi olettaa, että YUTP Venäjän suhteen ei tällaisissa tilanteissa ole enempää kuin hallitusten välistä yhteistyötä, joka sekin onnistuakseen vaatii unionilta solidaarisuutta. Toisaalta myös aikaisemmissa kriiseissä, joissa Venäjä ei ole ollut osapuolena, on voimakkaan yhteisen kannan muodostaminen osoittautunut EU:lle mahdottomaksi.

Alexander Stubb (29.8.2008): *EU-raiteella tärkeintä on nyt saada ulos yhtenäinen ja vahva näkemys maanantain huippukokouksesta. Venäjän tunnustamispäätöstä tai etupiirijattelua ei hyväksytä. EU:n täytyisi myös tukea Georgiaa vahvistamalla poliittisia ja taloudellisia suhteita. Unionin tuki kansainvälisen neuvotteluryhmän perustamiseksi on välttämätöntä. EU:n omaa läsnäoloa Georgiassa on syytä vahvistaa. Suomi ei kannata pakotepolitiikan käynnistämistä Venäjää kohtaan. Tehokkaita Venäjä-pakotteita ei ole - ainakaan sellaisia, jotka eivät vahingoittaisi myös meitä itseämme. Pakotekierre upottaisi suhteet entistä syvemmälle. EU:n itäinen ulottuvuus tarvitsee määrätietoisen politiikan.*¹

YLE (31.8.2008): *Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy kehottaa EU-maita yhteiseen rintamaan maanantaisessa Georgia-hätäkokouksessa. EU-puheenjohtajamaan presidentti vaatii, että Brysselin ylimääräisestä huippukokouksesta lähtee selkeä ja yhtenäinen viesti Venäjälle.*²

Ulkoministeri Stubb ja Ranskan presidentti Sarkozy painottavat Neuvoston huippukokouksen alla EU:n yhteisen äänen tärkeyttä, joka ei siis tulisi olemaan itsestään selvyys. Kommenteista voi lukea sen huolen, että EU ei ole tilanteessa tarpeeksi vahva toimija mikäli sen toiminta perustuu väljään hallitusten väliseen yhteistyöhön, epämääräisiin kompromissikantoihin sekä heikkoon

¹ Alexander Stubb 29.8.2008.

² YLE 31.8.2008.

konkreettiseen toimintaan. Edellisistä kriiseistä on mitä ilmeisimmin opittu, että EU:n painoarvo ei kansainvälisellä kentällä riitä ilman yksiselitteistä ja voimakasta kantaa.

Eurooppa-neuvoston (*European council*) ylimääräinen kokous (1.9.2008):

- *(EU-venäjä) kumppanuus neuvotteluja koskevia kokouksia lykätään kunnes joukkojen vetäytyminen 7. elokuuta 2008 edeltäneisiin aseisiin on toteutettu.*
- *Kokous vahvasti tuomitsi Venäjän yksipuolisen päätöksen ja muistutti, että konfliktin rauhanomaisen ja kestävän ratkaisun tulee perustua itsenäisyyden, suvereenisuuden ja alueellisen yhtenäisyyden täyteen kunnioittamiseen kansainvälisen lain, Etyjin Helsingin pöytäkirjan ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöksiin. Kokous myös vetosi muihin maihin, jotta ne eivät tunnusta Georgian separatistialueiden itsenäisyyttä, ja pyysi komissiota tutkimaan mitä käytännöllisiä seurauksia tästä (alueiden tunnustamisesta) voi olla.*
- *Kokous antoi sitoumuksensa tukea kaikkia yrityksiä turvata rauhallista ja kestävää ratkaisua Georgian konfliktiin. Se myös ilmaisi valmiutensa tukea toimia luottamuksen rakentamiseksi.¹*

YLE (1.9.2008): *Kukaan EU-johtajista ei kuitenkaan halunnut asettaa sanktioita Venäjää vastaan. Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy sanoi, että EU-maiden johtajien välillä vallitsi yhteisymmärrys Brysselissä pidetyssä huippukokouksessa maanantaina. Saksan liittokansleri Angela Merkel sanoi, että kokous oli osoitus EU-maiden yhtenäisyydestä. Kumppanuussopimus on EU:n ja Venäjän suhteiden perusta. Etenkin Britannia on vaatinut Euroopan unionia keskeyttämään neuvottelut uudesta kumppanuussopimuksesta vastalauseena Venäjän toimille Georgiassa. EU:n toimia rajoittaa monien EU-maiden riippuvuus Venäjän maakaasun ja öljyn toimituksista.²*

Alexander Stubb (1.9.2008): *Huippari meni mielestäni hyvin. EU sai aikaiseksi yhteisen kannan. Paradoksaalisesti Georgian kriisi on yhdistänyt EU:n Venäjäkantoja. Molemmilta ääri-laidoilta ollaan tultu keskemmälle.³*

YLE (2.9.2008): *Venäläiset sanomalehdet pitävät EU:n maanantaista lausuntoa voittona Venäjälle.⁴*

Useiden EU-maiden toimesta vaadittiin jotain konkreettista rangaistusta Venäjälle sen sotatoimista, jotka nähtiin kansainvälisiä periaatteita loukkaaviksi. Näin ollen huippukokouksessa päätettiin lykätä vuonna 2007 umpeutuneen EU-venäjä kumppanuussopimuksen neuvotteluja. Tämä on tyypillistä pehmeää voimaa ja siviilivallan instrumentti, jota unioni voi Venäjää kohtaan käyttää. Mikään jäsenvaltio ei kuitenkaan kannattanut varsinaisia taloudellisia pakotteita, joka kertoo

¹ Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous 1.9.2008.

² YLE 1.9.2008.

³ Alexander Stubb 1.9.2008.

⁴ YLE 2.9.2008.

talouden ja politiikan lähes olemattomasta rajasta EU:n ja Venäjän suhteissa. Kaiken kaikkiaan jo neuvottelujen lykkäys `rankaisutoimena´ kertoo unionin toimineen pragmaattisesti, eli se ei ollut valmis vaarantamaan aineellisia etujaan arvopohjaisen politiikkansa toteuttamiseksi. Kuten myöhemmin kävi ilmi, ei tämä ollut millään lailla tuntuva tai todellinen rankaisukeino. Tämä oli vain jonkinlainen konkreettinen nootti Venäjälle, joka muistutti sitä mitä unioni arvoista. Tiukan paikan tullen taloudelliset suhteet painavat siis enemmän kuin arvopohjainen toiminta. Enemmän kuin EU:n todellisesta yhtenäisyydestä, kokouksen tulos kertoo siitä, että Venäjälle asetettavat taloudelliset pakotteet olisivat EU-maille kansallisvaltiotasolla epäedullisia.

EU johtajat ylistivät kokouksen jälkeen siellä vallinnutta yhtenäisyyttä, ja Stubb katsoi kriisin lähentäneen EU-maita. Tämä on tyypillisesti kokousten jälkeistä EU-myönteisten poliitikkojen puhetta. Huippukokouksen tulos kuitenkin todistaa, että EU on kykenevä päätöksiin ja toimintaan herkällä YUTP:n alalla myös kriisitilanteissa, jota on pidetty sille jopa mahdottomana.

Venäläisten sanomalehtien reaktio EU:n huippukokouksen päätöksistä puhuu selvää kieltä. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista huomioida, että myös Tshetshenian sodan yhteydessä 1999 EU asetti Venäjälle `sanktioita´, joiden mukaan unionin yhteistä Venäjä-strategiaa arvioidaan uudelleen, sekä kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen joitakin osia jäädytetään. Johdonmukaisuutta unionin rankaisutoimissa Venäjän perinteisen voimapolitiikan linjaa kohtaan on siis havaittavissa. Toimilla ei vain näytä olevan muistutusta parempaa tehoa. Poliittisina tahdonilmauksina ne kuitenkin viestivät unionin funktionalistisen ulkopolitiikan linjasta.

Europarlamentin haastatteluartikkeli (2.9.2008):

"Eurooppa-neuvoston tulos oli miellyttävä yllätys, kukaan ei esimerkiksi odottanut, että kumppanuussopimusneuvottelut jäädytettäisiin kunnes venäläisjoukot poistuvat Georgian alueelta", sanoo parlamentin Georgia-valtuuskunnan puheenjohtaja, Ranskan vihreiden Marie Anne Isler Bégué

Liettuan Ona Juknevičienė (liberaalidemokraattien ALDE) on "iloinen, että Euroopan yhteinen kanta on nyt selvä ja tähtää tehokkaaseen ratkaisuun. En ole vakuuttunut siitä, että kumppanuus- ja yhteistyösopimusneuvotteluiden lykkääminen on riittävä toimi. Venäjä tietää varsin hyvin, että se on yhtä tärkeä molemmille osapuolille".

Saksan vihreiden tšekki-taustainen Milan Horáček jatkaa: "En ole täysin tyytyväinen huippukokouksen reaktioon. Olisin toivonut selvemmin arvoihimme, demokratiaan, oikeusvaltioon, ihmisoikeuksiin ja etenkin vapauteen perustuvaa reaktiota. Riippuvuuttamme öljystä ja kaasusta ajatellaan liikaa.

"On ilmiselvää, että sotilaallista ratkaisua ei ole. Lisää yhteistyötä, ei vastakkainasettelua, on vastaus. Vaikka meidän tulee painokkaasti tuomita Venäjän sotilaallinen vastaus, meidän tulee tunnustaa, että tarvitsemme Venäjää, mikäli haluamme kestävän ratkaisun alueen ongelmiin" tuumaa Belgian Saïd El Khadraoui (PES).¹

Marie Anne Isler Béguin kommentti on jopa yllättävä siinä mielessä, että hän katsoo, ettei kumppanusneuvotteluiden katkaisua odotettu. Tämä kertoo EU:n ja Venäjän keskinäisriippuvuudesta, ja siitä että unioni joutui tilanteessa tasapainoilemaan perimmäisten arvojensa ja konkreettisten etujensa välillä. Liettuan Ona Juknevičienė toisaalta vaatii jopa pidemmälle meneviä sanktitoimia. On huomioitava, että hän on Liettuan edustaja joka oletettavasti suhtautuu Venäjään ranskalaista kollegaansa kriittisemmin. Milan Horáčekin kanta kuvaa EU:n asemaa normatiivisena toimijana, ja huolta että näitä normeja ei käytännössä kovin hyvin pystytty puolustamaan. Hän asettaisi nämä arvot - demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet ja vapauden - taloudellisten suhteiden edelle. Belgian Saïd El Khadraoui muistuttaa sotilaallisen ratkaisun mahdottomuudesta ja painottaa yhteistyön jatkumista ja sen kehittämistä Venäjän kanssa. Funktionalistinen maailmankatsomus on kommentissa vahvasti läsnä yhteistyön painottamisen ja sotilaallisen voiman kieltämisen muodossa. Kuten olettaa sopii, näkemyksissä on hajontaa. Osa edustajista on yllättyneitä kumppanusneuvottelujen katkaisemisesta ja osa vaatii Venäjälle voimakkaampia sanktioita.

EU:n ministerineuvoston yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (*Council of ministers, General Affairs and External Relations Council*) piti ensimmäisen kokouksensa koskien Georgian konfliktia 13.8.2008. Tämän kokouksen päätelmissä painotettiin, että 1) tämän kaltainen sotilaallinen toiminta ei voi olla ratkaisu 2) annettiin tuki juuri saavutetulle rauhansuunnitelmalle 3) kehoitettiin osapuolia pitämään kiinni sopimuksen ehdoista sekä 4) painotettiin YK:n ja Etyjin roolia kestävän ratkaisun saavuttamisessa ja 5) kiirehdittiin humanitaarista apua².

Neuvosto kävi uudemman kerran perinpohjaisen keskustelun Georgian konfliktin seurauksista ja Euroopan unionin johdolla toteutetuista kansainvälisistä toimista konfliktin lopettamiseksi Brysselissä 15.–16.9.2008. Kaikkiaan kokous sai aikaan 11. päätelmää tilanteesta, joista keskeisimmät olivat:

¹*Europarlamentti 2.9.2008" Mepit reagoivat Georgia-huippukokoukseen – onko EU oikeilla linjoilla?"*

²*Neuvoston ylimääräinen istunto 13.8.2008.*

1. Neuvosto on tyytyväinen siihen, että Moskovassa ja Tbilisissä päästiin 8. syyskuuta Euroopan unionin välitystoiminnan tuloksena sopimukseen 12. elokuuta sovitun suunnitelman täytäntöönpanosta
2. Neuvosto muistuttaa, että Georgian konfliktien rauhanomaisen ja kestävän ratkaisun on perustuttava kansainvälisessä oikeudessa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökokouksen Helsingin päätöksiäkirjassa ja Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa tunnustettujen valtiollisen itsenäisyyden, suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden periaatteiden täydelliseen noudattamiseen.
3. Neuvosto kannattaa ajatusta riippumattoman kansainvälisen tutkimuksen tekemiseksi Georgian konfliktista.
4. Neuvosto päättää 1. syyskuuta järjestetyn ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti perustaa Georgiaan Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan puitteissa riippumattoman siviilitarkkailijaryhmän, joka lähetetään 1. lokakuuta mennessä 8. syyskuuta tehdyssä sopimuksessa määrättyjen järjestelyjen mukaisesti, tiiviissä yhteistyössä Etyjin ja Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa sekä Yhdistyneiden Kansakuntien Georgiassa olevan tarkkailijaryhmän (UNOMIG) ja Etyjin kansainvälisiä järjestelyjä täydentäen.
5. Neuvosto pyytää komissiota valmistelemaan ripeästi avunantajien konferenssin koskien Georgian jälleenrakennusta, talouden elvyttämistä sekä pakolaisten palaamista. Neuvosto pyytää myös jäsenvaltioita valmistelemaan merkittävää taloudellista tukea konferenssia silmällä pitäen.¹

Neuvoston päätelmissä painotetaan kansainvälisen oikeuden, kansainvälisten järjestöjen ja kansainvälisen yhteistyön merkitystä kriisin ratkaisussa ja jälkihoidossa. Yhteisiin sääntöihin perustuvan ylikansallisen tai kansainvälisen yhteistyön katsotaan johtavan parhaimpaan ja kestävimpään ratkaisuun. Yhteistyöhön ja yhteiseen etuun perustuva funktionalistinen ote on neuvoston päätelmissä vahvasti esillä. Pyrkimyksenä ei ole tuomita, vaan ratkaista tilanne. Konkreettista toimintaa EU esittää kriisin jälkihoidon rahallisen jälleenrakennusavun muodossa. Unoni päätöksissään sitoutuu entistä enemmän konfliktin jälkeiseen Georgiaan, joka on kunnianhimoinen poliittinen haaste.

YLE (16.8.2008): *Puolan presidentti Lech Kaczynski kritisoi lehtihaastattelussa EU-puheenjohtajamaa Ranskan sekä Saksan johtamia neuvotteluja. Kaczynskin mielestä se, että 27 EU-maalla olisi yhtenäinen Venäjä-politiikka, on pelkkä vitsi.*²

¹ Neuvoston 2889. istunto 15-16.9 2008.

² YLE 16.8.2008.

YLE (18.8.2008): *Ruotsi katkaisee sotilasyhteistyön Venäjän kanssa vastalauseena Venäjän sotatoimille Georgiassa.*¹

Uutisointi vahvistaa virallista käsitystä siitä, että YUTP on enemmän hallitusten välistä kuin ylikansallista toimintaa. Baltian maat ja Puola samaistuvat Georgian kohtaloon kun taas Ranskan ja Saksan vaakakupissa taloudelliset suhteet saavat merkittävämpää painoarvoa. Saksan ja Ranskan pidättyvä kanta näkyy johtavana ajatuksena Eurooppa-neuvoston näkemyksissä, vaikka niissä Venäjän voimankäyttöä ei hyväksytä.

Puolan presidentti Lech Kaczynski on kriisin tapahtumien perusteella sitä mieltä, ettei yhtenäistä Venäjä-politiikkaa ole. Kaukasuksen kriisi on luonteeltaan niin herkkä asia, että EU:n selkeä yhtenäisyys olisi pikemmin yllättävää. On mielenkiintoista, että myös Ruotsi on ottanut selkeän tuomitsevan linjan Venäjän suhteen, vaikkei sillä ole samanlaista maantieteellistä tai historiallista painolastia Venäjän suhteen kuin esimerkiksi Baltian mailla. Ruotsin sotilasyhteistyön katkaisun esimerkki osoittaa käytännössä sen, että maiden suvereenisuuden ydintä oleva ulkosuhteiden hoito kuuluu EU:ssa kansallisvaltion omaan päätösvaltaan. EU on voinut puhua Maastrichtin sopimuksen voimaantulosta (1.11.1993) lähtien yhdellä äänellä YUTP:n asioissa, sillä edellytyksellä että yksimielisyyteen päästään. EU:n toiminta yhteisen kannan muodostuksessa kriisin suhteen heijastaa hallitusten välisyyttä. EU:n yhteinen kannanotto (joint position) kuitenkin saatiin aikaan, mutta sen sisältö ei kaikkia jäseniä tyydyttänyt. Laajentumiskomissaari Olli Rehn oli puheessaan (27.8.2008) sitä mieltä, että Georgian konfliktissa EU kokosi rivinsä ripeästi ja aktiivinen sovittelutyö oli eurooppalaisissa käsissä ja se käynnistettiin heti sodan sytyttyä. Kuten olettaa sopii, näkemys EU:n kriisinhoidon onnistumisesta ja unionin yhtenäisyydestä on vahvasti kiinni siitä, mikä taho asian pääsee määrittämään.

YK:n yleiskokous nro.63 (23.9.2008): *Ranskan presidentti Sarkozy puhui EU-puheenjohtajan ominaisuudessa. Hän sanoi EU:n halunneen asettaa esimerkin toimimalla rauhan saavuttamisen eteen Georgiassa. Hän jatkoi, että EU haluaa olla Venäjän kumppani ja rakentaa sen kanssa laajan taloudellisen yhteistyön. Sarkozy kuitenkin muistutti Venäjän suuntaan, että EU ei tee kompromisseja valtioiden suvereenisuuden, itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteiden suhteen. Euroopan viesti kaikille valtioille on että se ei hyväksy erimielisyyksien ratkaisua voimakeinoin.*²

¹ YLE 18.8.2008.

² YK:n yleiskokous nro.63.

Sarkozyn yleiskokouspuheessa tulee esille EU:n normatiivinen pyrkimys kansainvälisissä suhteissa. Hän viestittää maailmalle millaisessa kansainvälisessä ympäristössä tulee toimia, ja mitkä ovat tällaisen ympäristön tärkeimmät arvot. Hän myös painottaa EU:n olevan valmis työskentelemään tämän tavoitteen eteen. Taloudellisten suhteiden rajoitteet tuovat kuitenkin jälleen realismia Sarkozyn kantaan Venäjän suhteen. Sarkozyn retoriikasta voisi jopa tulkita, että EU asettaisi perimmäiset arvot jopa taloudellisten suhteiden edelle.

EU:n ulkoasiain komissaari Benita Ferrero-Waldner Georgian avustuskonferenssissa (22.10.2008):

Se mitä EU voi tänä päivänä tehdä auttaakseen Georgiaa juontaa paljolti niistä politiikoista ja instrumenteista, joita olemme toteuttaneet naapuruuspolitiikan (ENP) kautta. Komissio aikoo ottaa vahvan roolin Georgiassa kolmen vuoden ajan jaksolle tarkoitettulla 500 miljoonan euron avulla, joka on huomattava lisä nykyiseen avun tasoomme. Otamme käyttöön kaikki kriisinhallintavälineemme. Jatkamme monia olemassa olevia naapuruuspolitiikan ohjelmiamme, jotka tässä uudessa tilanteessa ovat tärkeämpiä kuin koskaan. EU jatkaa Georgian tukemista sen tiellä eurooppalaiseen integraatioon. Teemme tämän sillä oletuksella, että Georgian hallitus käyttää luvattun rahoituksen edistääkseen oleellisia uudistuksia. Eriyisesti tarkoitan niitä edistysaskeleita, jotka on määritelty naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmassa (ENP Action plan) koskien oikeuslaitoksen reformia, julkisen rahoituksen hallinnan reformia ja parannuksia median vapautteen sekä vaalikäytäntöihin.¹

Komission puheenjohtaja Jose Manuel Barroso Georgian avustuskonferenssissa (22.10.2008):

Olen ylpeä siitä johtajuudesta, jota Ranska EU:n puheenjohtajana sekä komissio ovat osoittaneet etsiessään rauhaomaista ratkaisua Venäjän ja Georgian konfliktiin. Tärkeimmät toimet ovat olleet:

- *Väkivaltaisuuksien puhjettua EU välitti rauhan vain muutamien päivien kuluessa.*
- *Komissio toimitti nopeasti humanitaarista apua konfliktin uhreille ja asetti alustavan tehtävän tarpeiden arvioimiseksi, joka keskittyy kodittomiksi joutuneisiin ihmisiin (Internally Displaced People, IDP) sekä infrastruktuurin tuhoihin. Tätä välittömästi seurasi, läheisessä yhteistyössä komission kanssa, Maailmanpankin ja YK:n yhteinen tarpeiden arviointi (Joint Needs Assessment, JNA,) joka keskittyi jälleenrakennukseen ja Georgian taloudelliseen toipumiseen.*
- *15. syyskuuta valtuutettiin ESDP EUMM (EU:n valvontaoperaatio Georgiassa), joka siitä lähtien on jalkautunut alueelle.*
- *Yleisten asioiden neuvosto kannatti Georgian poliittiseen ja taloudelliseen tukemiseen toimia, joita komissio on tarkemmin tutkimassa.*

¹ Benita Ferrero-Waldner, Georgian avustuskonferenssi 22.10.2008.

- Viimeisenä mutta ei vähäisimpänä, tämänpäiväisen kansainvälisen Georgian lahjoittajien konferenssin pitäminen, joka tähtää tarvittavien varojen keräämiseen konfliktin jälkeiseen toipumiseen.

Miksi tällainen konferenssi on tarpeellinen? Ensinnä ja yksinkertaisesti, on se mitä kuvailisin moraaliseksi velvoitteeksi auttaa naapuria hädässä. Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP) ei ole vain kauniit kasvat. Haluamme jatkaa naapurimme tukemista tähänastisessa menestyksekkäässä siirtymisessä demokratiaan. Jokaisella Euroopan rajoilla tapahtuvalla konfliktilla on selvät seuraamukset Euroopan turvallisuuteen ja vakauteen. Tällä kyseisellä konfliktilla on mahdolliset kustannukset Euroopalle myös meidän energiaturvallisuuden ja monipuolisuuden strategian osalta.¹

Osaltaan komissaarit luonnollisesti puhuvat EU:sta virkansa puolesta suotuisaan sävyyn. Ferrero-Waldnerin tulkinnan mukaan voidaan sanoa, että ENP:n puitteisiin rakennettu yhteistyö osoittautuu kriisitilanteessa käyttökelpoiseksi käytännön tieksi avun antamiseen. EU:n toimissa Georgian auttamiseksi, tulee esiin selvällä tavalla EU:n avun ehdollisuus, eli sen normien (oikeuslaitoksen ja demokratia parannukset jne.) edistäminen Georgiassa. Normatiivisuudesta ei haluta tinkiä tässä tapauksessa kriisinkään keskellä. EU myös selvästi vastaa kriisiin tiukemmalla sitoutumisella Georgiaan, kuten Ferrero-Waldner rahoitustason nostamisella antaa ymmärtää. Komissaari mainitsee, että EU ottaa käyttöön kaikki sen kriisinhallintavälineet. Välineitä tässä tapauksessa ovat siis taloudellinen apu, poliittinen tuki sekä diplomaattinen sitoutuminen ratkaisun saavuttamiseksi ja EU:n valvontaoperaatio alueilla. Tässä ollaan nähdäkseni YUTP:n ytimessä. Sotilaallisin keinoin ei haluta, kyetä ja tässä tapauksessa käytännössä ei voida vaikuttaa tilanteen kehittymiseen.

Barroson puheessa unionin toiminnan prioriteetiksi nousee ”moraalinen velvoite” auttaa naapuria hädässä. Georgiaan sitoutuminen ja sen tukeminen tiellä EU:n kannalta oikeaan suuntaan näkyvät myös prioriteetteina. Ulkosuhteissaan normatiivinen Eurooppa ja jokseenkin optimistinen näkemys tulevaisuuden kehityksestä heijastuu komission näkemyksissä. Barroson puheessa tulee jälleen hyvin esille EU:n tapa toimia yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa ja niiden merkityksen korostaminen maailmanpolitiikassa. Barroson puheessa esiin tulee komission yhteistyö Maailmanpankin ja YK:n kanssa.

¹ Jose Manuel Barroso, Georgian avustuskonferenssi 22.10.2008.

Idealistista käsitystä heijastavasta ”moraalisesta velvoitteesta” Barroso liikkuu kohti rationalistisempaa argumentointia ja unionin omaa etua huolehtiessaan mahdollisista ongelmista energiaturvallisuudessa. Invaasiollaan Georgiaan Venäjä tavallaan todisti, että Nabucco-kaasuputki Venäjän oman South Stream-kaasuputkihankkeen kilpailijana ei olisi täysin Venäjän vaikutusvallan ulottumattomissa. Nabuccon rakentaminen aikataulun mukaan alkaa vuonna 2013, ja osan putkistosta on kaavailtu kulkevan Georgian ja epävakaaan Etelä-Kaukasuksen kautta. Mahdollisesti Venäjä on laskenut invaasiionsa Georgiaan tuovan selvemmän poliittisen tuen omalle Mustanmeren halki kulkevalle South Stream-hankkeelleen, joka näin ollen ei kulje epävakaiden alueiden kautta. Aikataulun mukaan South Stream valmistuisi vuonna 2015. Georgialainen kirjallisuuden museon johtaja *Lasha Bakradze* antaa *Voima*-lehdessä (1/2012) oman georgialaisen näkemyksensä siitä, mikä Georgiassa kiinnostaa Eurooppaa. Hän sanoo, että Euroopan olevan lähinnä kiinnostunut Georgiasta päästäkseen eroon riippuvuudestaan venäläisestä kaasusta ja öljystä, eli löytääkseen Georgian läpi uusia kauttakulkureittejä Keski-Aasian energiavaroille¹. Viimeisin käänne Nabucco-draamassa tosin näyttäisi olevan selvä epäily siitä toteutuuko hanke koskaan. Joidenkin asiaintuntijoiden mielestä kuolinisku hankkeelle oli Azerbaidzhanin öljytutkimuskeskuksen johtajan Ilham Shabanovin kuudennessa energiafoorumissa Puolassa (28–30.11.2011) tekemä lausunto, jonka mukaan Azerbaidzhan on valmis antamaan Nabuccon hankkeelle poliittista tukea, mutta hankkeessa ei ole otettu huomioon maan energiantuotantoyhtiöiden etuja. Siksi Azerbaidzhan aikoo kehittää omaa hankettaan koskien energialähteiden toimituksia Eurooppaan.²

Luukkanen (2008) kuvaa tilannetta sanomalla, että EU on liian riippuvainen Venäjän kaasusta ja osittain myös sen öljystä. Kriisin aikana Georgian läpi kulkeva öljyputki suljettiin väliaikaisesti. Alueen militarisointi uhkaa nyt myös Nabucco-putken rakentamista ja Nabuccon kilpailija Gazpromin South Stream-putken valmistuminen näyttää puolestaan yhä varmemmalta.³

Venäjällä virallinen kanta kuitenkin on ollut, että kaasuputkihankkeet eivät ole toistensa kilpailijoita. Idealismi ja rationaalinen pragmatismi eivät suinkaan ole aina toisensa poissulkevia vastakohtia. Barroson esiin tuomissa EU:n prioriteeteissa kulkevat sopusoinnussa niin ”moraalinen velvoite” kuin käytännön edutkin. On tulkinnan varassa onko toiminnan perimmäinen motivoija

¹ *Voima* 1/2012, 33-34.

² *Venäjän ääni* 2.12.2011.

³ *Luukkanen 2008*, 153

idealismi vai realistinen pragmatismi. Unionin toimintaa voi oikeutetusti perustella kummallakin näkökannalla.

Yksi tapa hahmottaa YUTP:n hallitusten välistä tai ylikansallista luonnetta on katsoa mitkä EU:n instituutiot ovat olleet äänessä ja vaikutusvaltaisia konfliktin aikana. EU-puheenjohtajamaa Ranska edusti EU:ta rauhanneuvotteluissa, ja oli tästä syystä ehkä näkyvin EU-toimija. Tämä sillä varauksella että puheenjohtajamaan haluaa tapauksessa EU-toimijaksi laskea. Nähdäkseni vahva puheenjohtajamaa käytännössä edusti itseään vähintään yhtä paljon kuin unionia. Eurooppa-neuvosto määritteli ne toimintalinjat joita EU:n konfliktin johdosta tulee toteuttaa. Tämän jälkeen neuvosto teki omat päätelmänsä ja ehdotukset käytännön toimiksi, ja komissio arvioi ja järjesti käytännön toimia neuvoston linjausten mukaisesti. Parlamentin rooli YUTP:n asioissa on virallisesti vähäinen ja tämä näkyi myös Georgian tapauksessa. Parlamentilla oli rooli kommentaattorina ja omien näkemystensä esittäjänä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto hallitusten välisinä eliminä määrittivät ne toimet, joihin unionin tasolla ryhdyttiin. Komissio ylikansallisena toimeenpanevana elimenä näin ollen toimeenpanee kansallishallitusten välisten neuvotteluiden päätökset. Tässä näkyi käytännössä kuinka YUTP:n päätöksenteko oli, kuten sen protokollaan mukaan tulee olla, hallitusten välistä toimintaa. Käytännön toimien toteuttamisessa komissio ja ylikansallinen toiminta kuitenkin ovat todellisuutta.

YLE (5.11.2008): *Euroopan komissio haluaisi jatkaa neuvotteluita Venäjän kanssa niin sanotusta kumppanuussopimuksesta. Neuvottelujen pikaista jatkamista ovat jarruttaneet erityisesti Britannia, Puola, Ruotsi ja Baltian maat. Komission mielestä kumppanuussopimuksen myötä EU saisi varmistettua omat etunsa Venäjällä ja sidottua Venäjän nykyistä tiukemmin yhteistyöhön unionin kanssa.*¹

Neuvoston yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto 2903. istunnon (10 – 11.11.2008) puheenjohtajan lausunto: *komissio ja neuvoston pääsihteeristö ovat toteuttaneet EU:n ja Venäjän välisten suhteiden perusteellisen arvioinnin. Arviointi otetaan huomioon Venäjän kanssa uudesta sopimuksesta käytävissä neuvotteluissa. Vuoropuhelu ja neuvottelu ovat parhaita välineitä kun unioni pyrkii saavuttamaan tavoitteensa.*²

YLE (10.11.2008): *Ulkoministerit arvioivat Venäjän täyttäneen kaikki sille asetetut vaatimukset. Uusi sopimus korvaa EU:n ja Venäjän välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen, joka umpeutui tämän vuoden*

¹ YLE 5.11.2008.

² Neuvoston 2903. istunto 10–11.11 2008.

alussa. EU:n jäsenmaista Liettua vastusti neuvottelujen avaamista aivan kokouksen loppumetreille asti. Se antoi periksi, kun sitä aiemmin tukeneet Ruotsi ja Britannia asettuivat neuvottelujen jatkamisen kannalle. Viimeksi eilen Venäjän ulkoministeri teki selväksi, että neuvotteluissa sen tarkoituksena on saada vastapuoli tunnustamaan tosiasiat: Tilanne Georgiassa on pysyvästi muuttunut ja EU:n tehtävänä on nyt taata sinne syntyneiden uusien tasavaltojen alueellinen koskemattomuus. EU ei ole tästä samaa mieltä.¹

Kun EU:n perimmäiset arvot kuten ihmisoikeudet, valtion suvereenisuus ja itsenäisyys joutuvat vastakkain taloudellisten etujen kanssa, ollaan unionin ulkopolitiikan perimmäisten kysymysten äärellä. Tilanteet ovat aina tapauskohtaisia ja taloudellisten etujen ja perimmäisten arvojen ensisijaisuutta tilanteessa ei voi yksiselitteisesti havaita. Taloudellisista ulkosuhteista vastaava komissio kiirehtii Venäjä-suhteiden palauttamista huolimatta maan EU:n periaatteiden vastaisesta toiminnasta Georgiassa. Konkreettisia sanktioita ei käytännössä siis ollut. Taloudellisen keskinäisriippuvuuden johdosta sellaisia tehokkaita instrumentteja ei ole, joista myös unioni ei kärsisi. Neuvotteluiden jäädyttämisen tarkoituksena oli saada Venäjä kunnioittamaan tulitaukosopimusta ja täyttämään kaikki sille asetetut vaatimukset. Ulkoministerien arvio siitä, että Venäjä on täyttänyt kaikki sille asetetut vaatimukset vaikuttaa kuitenkin erikoiselta, sillä vielä tänäkään päivänä Venäjän joukot eivät ole vetäytyneet täysin konfliktia edeltäneisiin asemiin.

On ilmeistä, että EU normatiivisena toimijana voi vaikuttaa Venäjään tehokkaammin kuin niiden välillä vallitsee sopimustila. Neuvottelujen jäädyttäminen siis heikentää EU:n roolia ja sen arvojen ”vientä” Venäjän suunnalla. Sopimuksellinen tila unionin ja Venäjän välillä näyttäisi olevan joka tapauksessa parempi kuin sopimukseton ”sanktio”-tila. Funktionalismin mukaan ulkosuhteiden on perustuttava yhteistyöhön ja yhteisiin tavoitteisiin. EU:n päätös kumppanuusneuvotteluiden melko pikaisesta jatkamisesta kertoo kuitenkin nähdäkseni enemmän realismista ja keskinäisriippuvuudesta kuin vilpittömästä yhteistyönhalusta tilanteessa, jossa EU:n arvoja ja periaatteita on rikottu sen omalla takapihalla.

Realismin mukaan varovaisuuden periaate, eli seurausten ja vaihtoehtoisten politiikkojen rationaalinen punninta, on merkittävin hyve politiikassa. Päätös jatkaa suhteita Venäjän kanssa kuten mitään ei olisi tapahtunut, perustuu selvemmin *rationaaliseen* päätöksentekoon ja seurausten punnintaan, ei idealistiseen toimintaan. Realistinen näkemys on voimissaan YUTP:n sisäisessä

¹ YLE 10.11.2008.

päätöksenteossa. EU:n kansallisvaltioilla on omia intressejä, ja aitoa yhteistä kantaa on vaikea löytää. Realismi nähdäkseen osoittaa selitysvoimansa siinä, kuinka haasteellista kansallisvaltioiden näkemykset on sovittaa yhteen Georgian konfliktin suhteen.

Popescu ym. (2008) katsoo, että EU:n tulee varmistaa, että Venäjän sotilaallinen voitto Georgiasta tulee sille kalliiksi. EU:n tulee osoittaa, että se `modernisaatio-kumppanina´ ei sovi yhteen Venäjän sotilaallisen interventio-politiikan kanssa. Tässä EU kohtaakin dilemman. Se ei voi jättää huomiotta Venäjän tunkeutumista naapurimaahan, mutta sen tulee myös toimia yhteistyössä Moskovan kanssa.¹ EU:lle ei ole edullista ryhtyä kansainvälisiä nuhteita kovempaan rangaistukseen tilanteessa, joten Moskova käytännössä näyttää päässeen kuin koira veräjältä. Perinteinen voimapolitiikka on tuonut Venäjälle ainakin lyhyemmällä aikavälillä voiton. EU kansainvälisen laillisuusperiaatteen mukaisena välittäjänä ja alueen rauhan pääasiallisena takaajana ei ole saanut tilannetta käännettyä aivan toivomaansa suuntaan.

7.3. EU:n selvitystyö Georgian tapahtumista

Neuvosto päätti 2. joulukuuta 2008 riippumattoman kansainvälisen Georgian konfliktin selvitysvaluuskunnan asettamisesta (Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, IIFMCG). Selvitysvaluuskunnan johtajana toimi sveitsiläinen diplomaatti *Heidi Tagliavini*, ja se koostui tunnustetuista eurooppalaisista asiantuntijoista, erityisesti juristeista, historioitsijoista, sotilaista ja ihmisoikeusasiantuntijoista. Selvitysvaluuskunnan työ oli komission rahoittama². Raportissa todettiin, että ensikerran EU päätti puuttua aktiivisesti vakavaan aseelliseen konfliktiin, ja myös ensikerran saavutettuaan tulikaukosopimuksen EU asettaa tämänkaltaisen riippumattoman kansainvälisen tutkimusryhmän selvittämään tapahtumia poliittisena ja diplomaattisena toimenpiteenä.³ Raportin näkemys on siis myös käytännössä EU:n virallinen näkemys konfliktista. Käsittelen tässä selvitysvaluuskunnan raportin oleellisimpia johtopäätöksiä siltä osin kuin se auttaa hahmottamaan unionin ulkopoliittista identiteettiä.

¹ Popescu ym. 2008.

² Neuvoston päätös 2008/901/YUTP

³ Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 2.

IIFMCG-raportti: *Georgian voiman käyttö konfliktin alussa ei ollut kansainvälisen lain mukaista, sillä se rikkoi välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimusta. Venäjän voiman käyttö konfliktin alkuvaiheessa sen omien rauhanturvaajien suojelemiseksi voi olla kansainvälisen lain mukaista, mutta sen jälkeinen toiminta jatkuen syvemmälle Georgiaan ei ollut lain mukaista.¹ Sekä Georgia että Venäjä toimivat YK:n peruskirjan luvun 2(4) (voimankäytöllä uhkaamisen kieltö) vastaisesti, sillä voimalla uhkaaminen on sallittu vain ”itsepuolustukseksi” ja YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksella. Myös huolimatta konfliktin osapuolien erilaisesta statuksesta (Georgia on valtio ja Etelä-Ossetia ei valtiollinen osa Georgiaa) YK:n peruskirjan luvun 2(4) voimankäytön kieltö pätee tapauksessa. Raportissa todetaan monessa kohdin, että välttämättömyyden ja suhteellisuuden velvoitetta rikottiin sotatoimissa molemmin puolin²*

Vastuuta konfliktista ei voi mitenkään laittaa yhden osapuolen harteille. Kaikki osapuolet – Georgian armeija, Venäjän armeija ja Etelä-Ossetian joukot suorittivat kansainvälisen humanitaarisen lain ja ihmisoikeuslain loukkauksia.³

Kansainvälistä lain toteutumista kokonaisuudessaan tulee jatkossa kunnioittaa ja valvoa. Mikään kehitys kansainvälisen lain heikentymiseksi tai valikoivaksi noudattamiseksi ei tule olla sallittavaa. Konfliktin ehkäisyyn tulee jatkossakin olla pääasiallinen lähestymistapa. Vaikka molemmat puolet painottavat sitoutumistaan rauhanomaiseen tulevaisuuteen, on uuden yhteenoton riski vakava.⁴

Neuvottelupöydässä sopimusten tulee perustua YK:n peruskirjan, Etyjin Helsingin päätösasiakirjan ja asianmukaisiin Euroopan neuvoston periaatteisiin.⁵

Neuvosto valtuutti selvitysvaltuuskunnan tekemään raporttinsa nimenomaan kansainvälisen oikeuden, humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien kannalta, sekä tutkimaan tässä yhteydessä esitettyjä syytöksiä. Valtuutus kertoo niistä arvoista, joita unioni haluaa maailmalla edistää, siis kansainvälistä laillisuusperiaatetta ja ihmisoikeuksia. Raportti painottaa sitä, että Georgian konflikti ei saa asettaa minkäänlaista ennakkotapausta kansainvälisen lain rapautumiselle. Alueen tulevaisuus ei voi perustua mihinkään yksipuoliseen ratkaisuun vaan yhdessä hyväksytyihin kansainvälisten järjestöjen sääntöihin ja periaatteisiin. EU siis näyttää pitävän ”kynsin hampain” kiinni laillisuusperiaatteesta, joka selvästi profiloitui sitä idealismiin suuntautuvana toimijana. Rationaalinen ja rauhanomainen edistys olisi siis mahdollista näinkin haastavassa tilanteessa. EU tavoittelee alueella enemmän positiivista kuin negatiivista rauhaa, eli kuinka tuoda alueet rauhanomaisesti yhteen kuin pitää rauhassa erillään. EU:n tukemat toimet luottamuksen rakentamiseksi ja yhteisiin sääntöihin perustuvan ratkaisun löytämiseksi ovat positiivisen rauhan keskiössä.

¹ emt. 23.

² emt. 51.

³ emt. 33, 25.

⁴ emt. 36, 37.

⁵ emt. 38.

Selvästi todetaan, että sodan aloittanut Georgian armeijan kohtuuton voiman käyttö ei ollut kansainvälisen lain mukainen. Raportti ei kuitenkaan suoraan nimeä yksittäistä syyllistä tapahtumiin, vaan kaikki konfliktin osapuolet saavat osansa. Jälleen voidaan nähdä, että raportissa ja unionin suhtautumisessa on kyse pyrkimyksestä ongelmien ratkaisemiseen ennemmin kuin mistään ideologisesta tulkinnasta tai arvovaltamittelöstä. Nämä kaikki piirteet kertovat unionin funktionalistisen ulkopoliittikan linjasta.

IIFMCG: Venäjän viranomaiset ilmoittivat aluksi, että noin 2 000 siviiliä oli kuollut Etelä-Ossetiassa Georgian armeijan toimesta. Myöhemmin Etelä-Ossetian siviiliuhrien määrä elokuun konfliktin seurauksena laski 162 henkeen. Selvitystyö ei löytänyt todisteita kansanmurhasta.¹

Ensisijaisen tärkeää on laajasti informoida siitä, että syytökset eteläossettien kansanmurhasta eivät pidä paikkaansa. Tämän vakavan väitteen virallinen kumoaminen todisteiden valossa on merkittävä askel epäluulojen hälventämiseksi. IIFMCG-raportti ja EU ovat olleet siis oleellisesti edesauttamassa esitettyjen syytösten tutkinnassa. Monet syytökset ovat olleet raportin mukaan myös perusteltuja. Raportin tärkein tehtävä nähdäkseni onkin ´ilman puhdistaminen´ konfliktin jälkeisessä äärimmäisen epäluuloisessa ja vaikeassa tilanteessa. Kuitenkin kokonaisuudessaan vaikuttaa jopa siltä, että raportti on kirjoitettu siinä mielessä tarkoitushakuisesti, ettei se juuri lajittele osapuolten loukkauksien suuruutta tai vakavuutta. Se ei suoraan siis tee mistään osapuolesta syyllisempää kuin toisesta, joka huomattavasti tasoittaa tietä konfliktin jälkeisessä tilanteessa ja neuvotteluissa alueen tulevaisuudesta.

IIFMCG: Venäjän kansalaisuuden laajamittainen myöntäminen Georgian kansalaisille ja Venäjän passien massiivinen jakelu Georgian alueelle, sisältäen separtaristiset maakunnat, ilman Georgian hallituksen hyväksyntää on vastoin hyvien naapuruussuhteiden periaatteita, ja haastaa selvästi Georgian suvereniteetin ja on puuttumista Georgian sisäisiin asioihin. ´Passinmyöntämispolitiikka´ joka tähtää kansalaisuuden myöntämiseen toisen maan kansalaisille ilman tosiasiallisia siteitä, erityisesti jos näin toimitaan laajamittaisesti [...] loukkaa monia kansainvälisen lain periaatteita. Näin ollen se ei ole kansainvälisen lain mukaista [...] ja sitä voidaan pitää perusteena (tai tekosyynä) sotilaalliselle interventiolle. Georgian laki ei

¹ emt. 21, 18.

tunnusta kaksoiskansalaisuutta, eikä entisen Neuvostoliiton kansalaisuus riitä perusteeksi Venäjän passinmyöntämispolitiikalle.¹

Raportti kertoo, että toisin sanoen Venäjän passit Georgiassa on myönnetty enemmän poliittisen laskelmoinnin perusteella kuin asukkaiden todellisiin Venäjä-siteisiin perustuen. Jälleen otetaan kansainvälisen lain näkökulmasta selvä tuomitseva kanta. Kuten historia on useaan otteeseen opettanut, voimakkaampi valtio keksii aina tekosyynsä käyttää vaikutusvaltaansa ja voimaa pienempää kohtaan. Venäjän toiminnassa on siis ollut osaltaan kyse sen vaikutusvallan lisäämisestä Georgiassa ja ehkä toisaalta perustelun kehittämiseksi siltä varalta, että se päättää puuttua voimatoimin Georgian sisäisiin asioihin. Georgiassa ei ole koskaan ollut vastaavalla tavalla venäläisvähemmistöä kuin Baltian maissa. Venäjä on kuitenkin käyttänyt abhaaseja ja eteläossetteja työkaluina Georgiaa vastaan. Tässä näkökulmassa IIFFMCG-raportti tulee melko selvästi georgialaisen näkemyksen linjalle.

IIFFMCG: Venäjä ei voi hyväksyttävästi perustella sotatoimiaan Etelä-Ossetian avunpyynnöllä sillä avunpyytäjän pitää olla virallinen hallitus, siis tässä tapauksessa Georgian hallitus eikä Etelä-Ossetian johto.²

”Humanitaarisesta interventtiosta” Venäjän voimankäytön perusteena raportti toteaa, että ensinnäkin interventio tällä perusteella on erittäin kiistanalainen kysymys asiantuntijoiden keskuudessa. Humanitaarinen interventio ihmisoikeusrikkomusten estämiseksi toisessa maassa on sallittu vain erittäin rajatuissa olosuhteissa jos ollenkaan. Erityisesti Venäjä on johdonmukaisesti vastustanut kaikkia niitä oikeutuksia, joita Naton humanitaariselle interventtiolla Kosovoon esitettiin. Näin ollen se ei voi oikeuttaa omia rankaisutoimia Georgian alueella näillä syillä.³

Venäjä vetosi myös tarpeeseen suojella sen omia kansalaisia Etelä-Ossetiassa. Venäjän perustuslain 61 (2) mukaan ”Venäjän liittovaltio takaa sen kansalaisten puolustamisen ja suojelun sen rajojen ulkopuolella”. Ei kuitenkaan ole olemassa kansainvälistä tapaoikeutta, joka sallisi tällaiset toimet.⁴

Venäjän kaikki perustelut sotatoimiensa oikeutukselle Georgiassa torjutaan järjestelmällisesti. Poikkeuksena vain Venäjän toiminta konfliktin alkuvaiheessa omien rauhanturvaajiensa auttamiseksi, joka `voi olla` kansainvälisen lain mukaista. Kansainvälisen oikeuden tulkinta tässä yhteydessä palvelee siis EU:n periaatteita ja päämääriä, ja ovathan raportin laatineet asiantuntijat

¹ emt. 169, 18.

² emt. 60.

³ emt. 24.

⁴ emt.

kaikki eurooppalaisia. Raportti olisikin varmasti näyttänyt osittain erilaiselta, mikäli asiantuntijoiden joukossa olisi ollut myös muita kuin eurooppalaisia. Tätä voikin ehkä hyvällä syyllä pitää eurooppalaisena tai EU:n virallisena näkemyksenä konfliktin tapahtumista. Kansainvälinen oikeus toteutuakseen vaatii kansainvälisen yhteisön tuen taakseen, ja tätä unioni haluaa olla edesauttamassa. Se selvästi pyrkii luomaan sääntöihin ja instituutioihin perustuvaa kansainvälistä järjestelmää, jossa voimakkaimman tahto ei ole määräävä tekijä. Toisin sanoen, vaikka unioni toimii enemmän tai vähemmän anarkistisessa kansainvälisessä järjestelmässä, se pyrkii virallisesti luomaan instituutioihin ja sääntöihin perustuvaa funktionalistista maailmaa.

IIFMCG: Etelä-Ossetia on kansainvälisen lain kannalta lähellä asemaa itsenäisenä valtiona (statehood), mutta se ei saavuta tehokkuuden kriteeriä (threshold of effectiveness). Näin ollen se ei ole kansainvälisen lain kannalta valtion kaltainen yhteisö.¹

Abhasian status on hieman erilainen. Toisin kuin Etelä-Ossetia, Abhasian ”hallitus” on ilmaissut selvän halunsa pysyä itsenäisenä Venäjältä, vaikka sen politiikka ja rakenteet, erityisesti sen turvallisuus ja puolustus instituutiot, pysyvät suurelta osin riippuvaisina Moskovasta. Abhasia on `valtion rakennusprosessissa’ edistyneempi kuin Etelä-Ossetia, ja sen voitaisiin nähdä saavuttaneen tehokkuuden kriteerin. Näin ollen sitä voitaneen pitää valtion kaltaisena yhteisönä. Venäjän voimankäyttö yhtäläillä Abhasiassa ei ollut kansainvälisen lain mukaista.²

Abhasian ja Etelä-Ossetian itsenäisyyden tunnustaminen kolmannen maan toimesta on vastoin kansainvälistä lakia, koska se on laitton puuttuminen maan (Georgian) suvereniteettiin ja alueelliseen koskemattomuuteen. Se on vastoin Etyjin Helsingin päätösasiakirjan ensimmäistä periaatetta, jonka mukaan ”sopimukseen osallistuvat maat tulevat kunnioittamaan toistensa suvereenia yhdenvertaisuutta ja yksilöllisyyttä [...] sisältäen erityisesti jokaisen valtion oikeuden lailliseen tasavertaisuuteen, alueelliseen koskemattomuuteen sekä vapauteen ja poliittiseen itsenäisyyteen”.³

Koko konfliktin ja ongelman ratkaisun kannalta on tärkeä määrittää millainen asema Abhasialla ja Etelä-Ossetialla on ollut ja millainen asema niillä kenties jatkossa voi olla. Tilanne on vaikea, ja jokaisessa vaihtoehdossa on omat ongelmansa. Abhasialaiset varmasti kysyvät miksi heillä ei ole samaa oikeutta itsenäisyyteen kuin Kosovolla. YK-johtoisen päätöslauselman saaminen alueiden asemasta on myös hankalaa. Venäjä ei tule hyväksymään alueiden palauttamista osaksi Georgiaa. Alueiden itsenäistymistä tai liittämistä Venäjään (Venäjä-liitosta on spekuloitu lähinnä Etelä-Ossetian osalta) eivät taas länsimaat voi hyväksyä. Jonkinlainen laaja itsehallinto voisi ehkä olla

¹ emt. 32.

² emt. 134, 25.

³ emt. 18.

kompromissiratkaisu jäätyneeseen konfliktiin. Jonkinlaisen itsehallintoratkaisun jossa alueet vielä pysyvät virallisena osana Georgiaa, voisi mahdollisesti saavuttaa EU:n ja muiden asianosaisten toimijoiden kärsivällisen sovittelun tuloksena. Se onko unionilla arvovaltaa, kapasiteettia ja motivaatiota tilanteen kunnialliseen loppuunsaattamiseen jää kuitenkin nähtäväksi. Loppujen lopuksi EU voi tehdä vain vähän neuvottelupöydässä, sillä ratkaisun halun on löydyttävä kiistan osapuolista itsestään. On epärealistista asettaa kovin suuria toiveita EU:lle välittäjänä.

IIFMCG-raportti heijastaa EU:n arvopohjaa ja sen laillisuusperiaatetta kansainvälisissä suhteissa. Konfliktin osapuolten rikkeiden painoa ei raportissa verrata, tai jotain tekoa tai osapuolta tuomita muita jyrkemmin. Tämä on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että ensinnä EU oli ja on pääasiallinen välittä konfliktissa ja toiseksi koko prosessi on vielä täysin puolitiessä ja kestäväää ratkaisua ollaan vasta hakemassa. Tulkinnan konfliktin syyllisemmästä osapuolesta voi kuitenkin ehkä tehdä rivien välistä. Tämä siinä mielessä, että raportissa voi nähdä minkä toimijan toimintaa useimmin arvostellaan tai toiminnan oikeutus kiistetään. Tässä tapauksessa se on Venäjä. Venäjän yritys `käyttää hyväksi` mahdollisia kansainvälisen oikeuden ja ennakkotapausten porsaanreikiä torjutaan. Raportissa myös yksiselitteisesti todetaan, että Venäjä ei noudattanut sitoumustaan vetää joukkonsa konfliktia edeltäneelle tasolle. Tämä ei suinkaan ole ristiriidassa selvitysvaltuuskunnan puolueettomuuden kanssa, sillä puolueettoman kansainvälisen tutkimuksen tehtävä on kertoa totuus sen enempää asioita kaunistelematta.

Kansainvälinen laki on merkittävästi tulkitsijasta riippuvainen, kuten hyvin tapauksessa on käynyt ilmi. Sitä sovelletaan usein puolueellisesti ja tarkoitushakuisesti. Raporttia voi kutsua eurooppalaiseksi näkemykseksi tapahtumista, ja venäläinen vastine on luonnollisesti tästä eroava. IIFMCG-raportin tulokset esitettiin kertomuksen muodossa konfliktin osapuolille, neuvostolle, Etyjille ja YK:lle. Tämä on eräänlaista selvää normatiivista toimintaa, jossa eurooppalainen näkemys määrittää `totuuden` tapahtumista.

7.4. *Kosovo sui generis*

Venäjän kansalaisten suojelun ennakkotapaus herättää pelkoa ympäri entisen Neuvostoliiton alueen, erityisesti Baltiassa, jossa on merkittävät venäläisvähemmistöt. Georgialaiset yleisesti katsovat, että ainoa syy jonka takia Venäjä myönsi maan passit eteläossetialaisille ja abhasialaisille oli, että maa voi näin oikeuttaa sen Georgian suvereniteetin loukkaukset. EU:lla ei ole poliittisesti varaa hyväksyä Kosovon tapauksen ja Georgian separatistimaakuntien tapausten vertaamista toisiinsa. Popescu ym. (2009) sanoo, että ennemmin kuin väittää, ettei Kosovo muodosta ennakkotapausta, EU:n tulisi selkeästi määrittää millaisen ennakkotapauksen Kosovo itse asiassa muodostaa. Naton interventio Kosovoon oli seurausta pitkäaikaisesta Albani-väestön sortamisesta, ja se tapahtui kun kaikki diplomaattiset keinot oli käytetty loppuun. YK:n turvaneuvosto ei valtuuttanut pommituksia, mutta totesi Jugoslavian laajamittaiset sortotoimet. Venäjän toimet Georgiassa olivat erilaisia. Se esti kaikki diplomaattiset yritykset viimeisimpien kriisien ratkaisuksi, eikä tapauksessa ollut itsenäisiä laajamittaisia todisteita humanitaarisesta katastrofista, joka olisi oikeuttanut laajamittaisen operaation ympäri Georgiaa, vaikkakin toimet siviilien suojelemiseksi Etelä-Ossetiassa olivat oikeutettuja.¹ Eräs merkittävä ero Kosovon ja Georgian tapausten välillä näyttäisi olevan se, että kansainvälinen yhteisö katsoi selvästi, että Kosovossa tapahtui laajamittainen humanitaarinen katastrofi, jota todisteet Georgian tapauksessa eivät näytä todistavan. Tämä siis asettaa kyseenalaiseksi Venäjän perustelut humanitaarisesta interventiosta.

Naton operaatiosta Kosovossa käytettiin termiä "*humanitaarinen operaatio*" koska sodanjulistusta ei ikinä tehty. Jugoslavia myös syytti Natoa julistamattomasta ja YK:n peruskirjan vastaisesta voimankäytöstä. Yhdysvallat vastusti yritystä hakea operaatiolle YK:n turvallisuusneuvoston hyväksyntä, koska se Yhdysvaltain kannan mukaan heikentäisi Naton auktoriteettia. Ranska ja muut Nato-maat katsoivat, että liittouma tarvitsisi YK:n valtuutuksen. Jugoslaviassa Nato toimi ensimmäisen kerran suvereenia valtiota vastaan ilman YK:n hyväksyntää Venäjän asettuessa tukemaan Jugoslaviaa turvaneuvostossa.² Ulkopolitiikan ero USA:n ja Euroopan välillä tulee hyvin esille siinä, että Ranska ja muut Nato-maat, jotka ovat suurelta osin myös EU-maita, vaativat YK:n mandaattia Jugoslavian vastaiselle operaatiolle. USA nojaa voimaan anarkistisessa hobbesilaisessa

¹ Popescu ym. 2008.

² Federation of American Scientists 11.12.1998.

järjestelmässä, Eurooppa taas selvemmin nojaa kansainvälisiin instituutioihin ja niiden luomiin velvoitteisiin. Tässä tapauksessa eurooppalainen kanta hävisi, sillä voimatoimiin lähdettiin ilman YK:n valtuutusta ja Venäjän vastustuksesta huolimatta. Kosovo myös pääosin tunnustettiin EU-maissa vaikka Venäjä vastusti tätä tiukasti. Tämä kaikki asettaa vaarallisen ennakkotapauksen YK:n sääntöjen joustavuudesta, tai siitä että säännöt ovat käytännössä vain suuntaa antavia. Tämä esimerkki osaltaan johti Venäjän toimintaan Georgiassa.

Alexander Stubb (27.8.2008): *Venäjän toimenpiteet on julkisuudessa yhdistetty Kosovon itsenäistymiseen. Yhtäläisyysmerkkien vetäminen tapausten välille ei kuitenkaan ole perusteltua. Kosovon itsenäistymistä edelsi monivuotinen YK:n alainen neuvotteluprosessi, jossa myös Venäjä oli mukana. Se päättyi itsenäistymiseen vasta, kun mistään muusta vaihtoehdosta ei kerta kaikkiaan löytynyt sopua. Etelä-Ossetian ja Abhasian kohdalla Venäjän ratkaisu tapahtui ennen kuin kansainvälistä neuvottelumekanismia ratkaisun löytämiseksi ehdittiin edes perustaa.*¹

Stubb puolustaa oikeutusta tunnustaa Kosovo, jonka siis EU-maat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ovat tehneet. Hän epäsuorasti tuomitsee Venäjän päätöksen tunnustaa Etelä-Ossetia ja Abhasia. Hän korostaa, että Kosovon tapauksessa toimittiin YK:n alaisuudessa kansainvälisten periaatteiden ja arvojen mukaan, mutta Etelä-Ossetian ja Abhasian tapauksissa toiminta on ollut omavaltaista ja hätiköityä. YK:n rooli on tekijä, joka nimenomaan erottaa Kosovon sekä Etelä-Ossetian ja Abhasian tapaukset toisistaan. EU:n kansainvälisen toiminnan uskottavuuden kannalta on ensisijaisen tärkeää tehdä ero Kosovon ja Kaukasuksen itsenäisyyden tunnustusten välillä.

YK:n pääsihteerin Ban Ki-Moonin edustaja, Michele Montas, kielsi kriisin yhteydessä Kosovon tapauksen suoran vertaamisen Georgian kahteen separatistiseen alueeseen todetessaan ”olen sitä mieltä, että näitä kahta tilannetta verratessa huomataan niiden historian olevan erilaisia, ja tätä seikkaa on painotettu useita kertoja”.² YK:ssa Venäjä on jäänyt näkemyksineen sekä Kosovon että Georgian tapauksissa vähemmistöön. Turvaneuvosto on toisin sanoen pattitilanteessa, joten tällä hetkellä tilanne on se, ettei Georgian konfliktialueiden statuksesta YK:ssa voida saavuttaa päätöslauselmaa. Konfliktialueiden itsenäisyyttä länsi ei hyväksy, niiden kuulumista osaksi Georgiaa Venäjä ei hyväksy, ja alueet itse haluavat itsenäisyyttä (Etelä-Ossetia mahdollisesti haluaa

¹ Alexander Stubb 27.8.2008.

² Montas 10.10.2008 (luettu).

osaksi Venäjää). EU on ollut tiukasti Georgian suvereniteetin ja alueellisen yhtenäisyyden puolustaja. Tämän voisi nähdä periaatteessa perinteisenä valtion ylemmyyttä ja muuttumattomuutta korostavana realismin suuntaisena näkemyksenä. Toisaalta niin merkittävällä muutoksella kuin maan rajojen siirtelyllä tulee olla varsin painavat syyt. EU:n kanta oli siis erilainen Kosovon tapauksessa, alueen irrottaminen emämaasta sai kannatuksen. Nyt katsotaan että kriteerit eivät ole riittävät Kosovo-tyyppiseen ratkaisuun, eikä lisää *sui generis*-tyyppisiä ennakkotapauksia haluta siunata. Se olisi merkittävä epävakauden tuoja kansainvälisiin suhteisiin.

IIFMCG-raportissa todetaan, että *Georgian ollessa Venäjän rajanaapuri, on Venäjällä siellä omia poliittisia sekä muita intressejä. Tällaisissa oloissa humanitaarista interventiota ei tunnusteta lainkaan.*¹ Tämä on nähdäkseni YK:n roolin ja laajamittaisten ihmisoikeuskoukkausten todisteiden puutteen ohella merkittävin peruste, jolla länsi ja EU voivat perustella suhtautumistaan tapauksiin. Ottaen huomioon Venäjän kansalaistamispolitiikan Georgian konfliktialueilla on omien kansalaisten suojelu melko läpinäkyvä perustelu voimatoimille. Näkisin että nämä argumentit tekevät selvän eron Kosovon ja Georgian konfliktialueiden välille. On kuitenkin pidettävä mielessä, että kansainvälinen yhteisö ja sitä ohjaava kansainvälinen laki ovat aina toimijoidensa sovellettavissa, ja ne usein palvelevat tietyn toimijan näkemyksiä.

7.5. EUMM-operaatio

Ministerineuvosto (yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa) päätti Euroopan unionin tarkkailuoperaation operaatiosta Georgiassa (The EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM) kokouksessaan 15.9.2008. Kyseessä on aseeton siviilioperaatio, johon osallistuu yli 200 tarkkailijaa ja kokonaisuudessaan operaation vahvuus on hieman vajaat 300 henkeä, jotka tulevat kaikista jäsenmaista. EUMM aloitti tarkkailutoimet 1. lokakuuta 2008 ja siitä lähtien tarkkailua on tehty erityisesti Etelä-Ossetian ja Abhasian hallinnollisten alueiden rajoilla. Rahoitus tulee jäsenmailta ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan budjetista.²

¹ *Report of Independent international fact-finding mission on the conflict in Georgia 2009, 24.*

² *European union monitoring mission in Georgia (EUMM).*

EUMM on ollut myös yksi EU:n historian nopeimmin käynnistyvistä operaatioista. Todellista YUTP:n yhtenäisyyttä voidaan nähdä siinä, että konkreettinen valvontaoperaatio saatiin nopeasti aikaan, siihen osallistuu henkilökuntaa kaikista jäsenmaista ja rahoitus tulee osin YUTP:n budjetista. EUMM on kuitenkin ollut poliittisesti jäsenmaille paljonhelpompi asia kuin sodan aikana voimakkaan ja selvän yhtenäisen kannan aikaan saaminen. EUMM-operaatiosta sovittiin jo EU:n välittämässä rauhansopimuksessa, joten jäljelle jäi lähinnä operaation tekninen toteuttaminen jäsenmaiden kesken. Osittainen EU:n budjetista tuleva rahoitus operaatiolle on merkittävä osoitus siitä, että EU:ssa harjoitetaan ylikansallista ulkopoliittikkaa ainakin jollain tasolla. Operaatio on myös oiva osoitus funktionalismin logiikasta, jonka mukaan ongelmaan sorvataan aina ongelman mukainen ja näköinen ratkaisu. Jäsenmaat toimivat yhteistyössä yhteisen ongelman ratkaisemiseksi. Jos itse sodan aikana EU:n oli vaikea saada todellista yhteistä näkemystä tapahtumista, koska maiden edut tilanteessa olivat eriäviä, sodan jälkeen oli helppoa olla yhtä mieltä alueen vakauttamisen tarpeesta ja sen avustamisesta. Funktionalistisen politiikan edellytyksenä EU:ssa on yhteisen edun löytäminen. Ilman yhteistä etua jäsenvaltiot helposti pidättäytyvät välittömissä kansallisvaltiollisissa eduissaan, joka identifioi Eurooppaa ennemmin perinteiseksi realismin ja vallan logiikan toimijaksi.

Operaation mandaatti oli alun perin kaksitoista kuukautta. Mandaattia on pidennetty kolme kertaa ja se on tällä hetkellä voimassa 14. syyskuuta 2012 asti. Operaatiolla on mandaatti koko Georgian alueelle, mutta Etelä-Ossetian ja Abhasian viranomaiset ovat toistaiseksi kieltäneet pääsyn omille alueilleen. Tärkeimpänä tehtävänä on aseellisen konfliktin uusiutumisen estäminen. EUMM-operaation laaja läsnäolo Georgiassa mahdollistaa säännöllistä ja ajantasaista informaatiota tilanteesta. Tämä informaatio välitetään asianmukaisille paikallisille, kansallisille ja kansainvälisille elimille, jotka ovat vastuussa konkreettisesta avustuksesta.¹

EU:n ulkosuhteiden korkea edustaja *Catherine Ashton* on nimittänyt myös EU:n erityisedustajan (European Union Special Representative, EUSR) Etelä-Kaukasukselle ja Georgian konfliktin jälkityöhön. Tällä hetkellä tehtävässä toimii ranskalainen diplomaatti Philippe Lefort, jonka toimikausi on 30. kesäkuuta 2012 asti. EUSR-mandaatti perustuu EU:n politiikan tavoitteisiin

¹ *emt.*

Etelä-Kaukasuksella. Näitä politiikan tavoitteita ovat 1) estää alueen konfliktit 2) edesauttaa alueen konfliktien rauhanomaista ratkaisua muun muassa edistämällä pakolaisten paluuta sekä muilla asiaan kuuluvilla toimilla 3) sekä tukea sellaisen ratkaisun saavuttamista, joka on sopusoinnussa kansainvälisen lain periaatteiden kanssa.¹

EUMM-operaation onnistumisella on omat haasteensa. Ensinnä, vaikka tulokset alueen vakauttamisessa ovat olleet tuntuvia, työtä on huomattavasti vielä tehtävänä luottamuksen rakentamisen osalta. EUMM katsoo, että sen pääsy myös Etelä-Ossetian ja Abhasian alueille auttaisi läpinäkyvyyden lisääntymistä, ja toisi selvyyttä joihinkin alueen epäselviin tapahtumiin. Tämä vähentäisi tulevaisuudessa alueen vakautta uhkaavia tapahtumia. Toiseksi vuoden 2008 rauhansopimuksen viides kohta on edelleen täyttämättä, koska Venäjän armeijan henkilöstöä sekä kalustoa on edelleen Etelä-Ossetiassa sekä Abhasiassa.²

EU katsoo EUMM-operaation olleen kuitenkin monella tapaan hyödyllinen:

- Syksyllä 2008 väkivaltaisuuksien uudelleen puhkeaminen oli konkreettinen mahdollisuus. Tällä hetkellä, vaikka konflikti on vielä kaukana ratkenneesta, näitä pelkoja ei enää ole. Turvallisuuden tunne konfliktin osapuolten ja väestön keskuudessa on lisääntynyt ja alueen vakaus on vahvistunut.
- Georgian poliisin ja armeijan toimien läpinäkyvyys on parantunut kahden yhteisymmärryspöytäkirjan myötä EUMM ja Georgian puolustus- sekä sisäministeriön välillä. Tämä on auttanut tilanteen vakauttamista.
- Yhteenottojen ehkäisyn ja niihin vastaamisen mekanismi on tuottanut joitain onnistumisia, erityisesti tarjoamalla kaikille osapuolille mahdollisuuden keskustella tapahtumista, nostaa esiin kiistakysymyksiä koskien yleistä turvallisuustilannetta ja siviiliväestön oloja.
- Georgian hallitus katsoo, että EUMM korvaamaton elementti turvallisuuden ja vakauden takaamisessa Etelä-Ossetian ja Abhasian alueiden tuntumassa.

¹ *emt.*

² *emt.*

- EUMM-operaatiolla on myös toimivia yhteyksiä Venäjän turvallisuusjoukkoihin, jotka ovat läsnä konfliktialueilla.¹

Popescu (2009) sanoo, että EU:n valvontaoperaation tulee pysyä alueella pitkän aikaa. Hän katsoo, että vertailukohtana voi katsoa rauhanturvaoperaatiota Kyproksella, joka on kestänyt 35 vuotta (vuonna 2009) antaen kunnolla aikaa haavojen paranemiselle ja neuvotteluille.² Sota oli osittain tulosta aikaisemman “rauhanturvaprosessin” toimimattomuudesta Georgiassa. EU:n tulee toimia päättäväisesti, jotta mikään uusi sopimus ei ole yksipuolinen eikä legitimoitu ainoastaan Venäjän de facto kontrollia. Asiantuntijat ovat myös katsoneet, että EU:n tulisi sitoutua niin aseellisiin rauhanturvaajin kuin siviilipuolen rauhanturvaajin. Nykyisellä 14. syyskuuta 2012 asti kestäväällä mandaatilla operaatiolla ei ole tarpeeksi aikaa rakentaa luottamusta osapuolien välille ja näin turvata alueen tulevaisuuden vakautta. Tarkkailuoperaation pitämiseksi alueella olisi nähdäkseni tärkeät perusteet ainakin niin kauan, että alueiden asemasta on saatu virallinen sopimus, jonka osapuolet hyväksyvät. Syvistä näkemyseroista johtuen, tällainen sopimus ei todennäköisesti synny lähitulevaisuudessa. Ilman pääsyä molemmille konfliktialueille EUMM ei todellisuudessa voi täysin täyttää tehtävänsä alueen sodan jälkeisessä vakauttamisessa ja tulitaukosopimuksen voimaansaattamisessa. Näin ollen sodan jälkeinen vakautusprosessi Georgiassa on loppujenlopuksi melko epävarmalla pohjalla.

7.6. Kriisin jälkeinen diplomatia

Rauhansuunnitelma myös viittasi kansainvälisten keskustelujen pitämiseen, jotka alkoivat 15. lokakuuta 2008 Genevessä. Niin sanotussa Geneven prosessissa (Geneva talks) on tarkoitus päästä sopimukseen Georgian konfliktialueiden tulevaisuudesta. Neuvotteluprosessiin osallistuvat edustajat kaikilta alueesta vastuussa olevilta tahoilta; Georgiasta, Venäjältä, Abhasiasta, Etelä-Ossetiasta, EU:sta, Etyjistä, USA:sta ja YK:sta. Geneven prosessi sisältää kaksi eri työryhmää, joista ensimmäinen keskittyy turvallisuuskysymyksiin ja toinen humanitaarisiin kysymyksiin. Ensimmäisen työryhmän osalta Georgian tavoite on ollut saavuttaa kansainvälisten poliisi- ja

¹ *emt.*

² *Popescu 2008.*

rauhanturva joukkojen pääsy Abhasiaan ja Etelä-Ossetiaan. Toisen ryhmän keskusteluissa on korostunut erityisesti kysymys maan sisäisten pakolaisten paluusta alueille.

EU selvästi osoittaa Geneven prosessin yhteydessä sen pyrkimystä moninapaiseen maailmaan ja monenvälisiin neuvotteluihin. Unioni ottamalla prosessiin mukaan YK:n ja Etyjin tunnustaa kansainvälisten järjestöjen merkityksen. Tämä on toimintaa, jota perinteinen (uus)realistinen turvallisuuskäsitys ei valtioiden ylemmyyden ja vallan logiikan painottajana ota juuri huomioon. Tämä on myös toimintaa, joka käytännössä tunnustaa jonkinlaisen kansainvälisen yhteiskunnan ja yhteisten sääntöjen olemassa olon. Monenvälinen neuvotteluprosessi ehkä kertoo myös siitä, että EU:lla ei yksin olisi riittävää ulkopoliittista arvovaltaa, jotta se voisi olla uskottavan neuvotteluprosessin ainoa vetäjä. Pessimistinen tulkinta on, että Geneven prosessin osanottajajoukko on niin suuri sen takia, että EU itse on vähäinen ja epävarma toimija. Mukaan prosessiin tarvitaan myös erityisesti merkittävin kansainvälinen järjestö YK ja (toistaiseksi) maailman ainoa supervaltia USA. Mikäli USA olisi ottanut Georgian sodan välittäjänä sen pääroolin, joka EU:lla nyt on, voisi epäillä olisiko konfliktin jälkeisessä neuvotteluprosessissa mukana näin montaa tahoja. Voi hyvinkin olla, että esimerkiksi juuri EU ei olisi saanut kutsua neuvottelupöytäan. USA maailman voimakkaimpana valtiona on perinteisesti pyrkinyt kahdensiväliseen diplomatiaan aina kun mahdollista.

Etyjin puheenjohtaja Alexander Stubb kommentoi päivää ennen ensimmäistä Geneven prosessin tapaamista neuvottelumekanismia sanomalla: ”kolmen keskeisen kv-instituution yhteispeli on iso juttu. Tämä oli ensimmäinen kerta, jolloin YK, EU ja Etyj ryhtyvät vastaavaan yritykseen. Yhteispuheenjohtajien tavoitteena on saada Etelä-Ossetian ja Abhasian asemaa koskeva neuvotteluprosessi toimimaan. Neuvottelukuvion alku on hyvin vaikea. Jo osallistujat ja osallistumismuodot ovat hankalia kysymyksiä. Huomenna erityisedustajatasolla starttaavien keskusteluiden tärkein tavoite onkin se, että prosessi ylipäättään saadaan käyntiin”.¹ Kuten EU-komission puheenjohtaja Jose Manuel Barroso sanoi Georgian avustus konferenssissa 22.10.2008, on kaikkien konfliktin osapuolten saaminen samaan neuvottelupöytäan jo sinänsä saavutus. Toistaiseksi kaikki osapuolet ovat myös tavanneet säännöllisesti Genevessä, vaikka prosessin

¹ Alexander Stubb 14.10.2008.

edistyminen on ollut heikkoa. Geneven prosessi on siinä mielessä elintärkeä, että se muodostaa ainoan virallisen diplomaattisuhteen Georgian, sen konfliktialueiden ja Venäjän välillä.

Daniel Korski arvioi vuosi konfliktin jälkeen, että Lännen ja Venäjän suhteet näyttävät oleellisesti samalta kuin juuri ennen konfliktin puhkeamista. Tämä tarkoittaa, että Georgia on konfliktin todellinen häviöjä. Nato ja EU ovat palauttaneet suhteensa Moskovaan. Aluksi näytti, että Saakashvili voitti mediasodan. Kuitenkin hän hävisi kaksi tärkeämpää asiaa; Abhasian ja Etelä-Ossetian ja liittolaisensa etenkin Natossa.¹ Kuten monissa puheenvuoroissa sodan jälkeen toivottiin, ei EU ole kyennyt ainakaan siihen, että se konkreettisesti näyttäisi Venäjälle, ettei maa voi olla EU:n strateginen yhteistyökumppani jos se harjoittaa tällaista voimapolitiikkaa naapurustossaan. Suhteita Venäjään ei siis rationaalisen hyöty-haitta laskelmoinnin perusteella ole haluttu vaarantaa sitoutumalla liian idealistisesti kansainvälisen lain säännöksiin ja pienen Kaukasuksen maan tukemiseen. EU toteaa kansainvälisen lain rikkomukset paperilla ja puheissa, mutta käytännön vaikutusta sillä ei juuri ole ollut. Toisaalta unioni on nyt sitoutunut Georgiaan ja sen pattitilanteen ratkaisuun aiempaa tiiviimmin. Kunnianhimoa unionilta ei siis siinä mielessä puutu, että tilanteen jonkinlainen osapuolia tyydyttävä ratkaisu näyttää tällä hetkellä lähes mahdottomalta.

IVY maiden ja entisten Neuvostoliiton alueen maiden poliittisiin suhteisiin ja konflikteihin erikoistunut tutkija, *Vladimir Socor*, käsitteli maaliskuussa 2011 romanialaisen INGEPO Consulting-tutkimuslaitoksen julkaisussa Georgian sodan jälkeistä aikaa ja Geneven prosessia. Hän sanoo Geneven prosessin olleen toistaiseksi tulokseton ja Moskovan olevan tyytyväinen prosessin lamaantuneisuuteen. EU otti vastuun Nicolas Sarkozy välittämän rauhansopimuksen toimeenpanon varmistamisesta, mutta Socorin mielestä EU:lla ei kuitenkaan ole keinoja tähän. EU:n valvonta operaatio Georgiassa (EUMM, siviilioperaatio) tarjoaa väliaikaista, pehmeän turvallisuuden suojaa Georgiassa. Tämä johtaa näin ollen kovanturvallisuuden puutteeseen, jota USA ja Nato aiemmin kykenivät kehittämään Etelä-Kaukasuksella.² EU näyttäytyy näin ollen pehmeän voiman siviilivaltana, joka ei voi tarjota kovaa turvallisuutta. Unioni voi olla pitkän aikavälin kehityskumppani naapurivaltioilleen, mutta kovaa turvallisuutta se ei voi käytännössä taata edes jäsenmailleen, vaikka ns. turvatakuut veivät unionia periaatteessa sotilaallisempaan suuntaan.

¹ *Korski 2009.*

² *Socor 2011.*

Socor (2011) katsoo myös, että EU:n prioriteettina Geneven prosessissa on estää tilannetta vaikuttamasta EU:n ja Venäjän suhteisiin. Venäjän on siirtänyt sotilaallista läsnäoloaan kauemmaksi etelään vuodesta 2008, linnoittanut nuo linjat ja raskaasti militarisoanut miehityt alueet (Etelä-Ossetian ja Abhasian). Venäjä myös kieltäytyy toimimasta Georgian hallituksen kanssa kahden kesken (Moskova toimii Tblisin kanssa Geneven prosessin välityksellä). *Socor* näkee, että Moskovan toteuttaa kahden raiteen politiikkaa: se ei tunnusta Georgian alueellista koskemattomuutta ja näin ollen myös pyrkii heikentämään Georgian legitiimin hallituksen asemaa. Tällaisella politiikalla Venäjä on jäädyttänyt tilanteen syvemmin kuin milloinkaan aiemmin tässä pitkittyneessä konfliktissa.¹ Tilanne vaikuttaa tämän näkemyksen valossa Neuvostoliiton harjoittamalta ”hajota ja hallitse”-politiikalta. Vähintään Venäjän tavoitteena näyttää olevan tehdä Georgiasta ystävällismielinen rajanaapuri Venäjälle, mitä se ei nyt ole. Georgian kurssi on ollut jo pitkään kohti länttä. Tämä ei käy Venäjälle sillä se ei halua enää perääntyä lähialueillaan.

Kesäkuussa 2011 Georgia uhkasi jättää Geneven prosessin, sen jälkeen kun se väittämänsä mukaan oli pidättänyt ihmisiä, jotka väittivät venäläisen sotilasjohdon palkanneen heidät asettamaan pommeja Georgian alueelle. *Giga Brokeria*, Geneven prosessin Georgian delegaation johtaja, sanoi että jos vastaavia tapauksia tulee lisää, Georgia vetäytyy Geneven prosessista. Kevään 2011 aikana oli sattunut monia väkivaltaisia välikohtauksia lähellä Etelä-Ossetian ja Abhasian rajaa, joka muutoin on ollut enimmäkseen rauhallinen sodan jälkeen. *Pierre Morel*, EU:n välittäjä Geneven prosessissa, kuvaili tilannetta kesäkuussa 2011 ”vakaaksi, mutta ennalta-arvaamattomaksi, sillä mahdollisuus vaaralliseen eskalaatioon on olemassa johtuen huolestuttavasta kehityksestä ja välikohtauksista.”²

Olin heinäkuussa 2011 Lontoossa *IISS*-tutkimuslaitoksen tilaisuudessa kuuntelemassa Venäjän apulaisulkoministerin näkemyksiä maan neuvostoajan jälkeisen ulkopolitiikan peruslinjoista. Ministeri katsoi yhtenä tärkeänä Venäjän ulkopolitiikan kulmakivenä olevan Ivy-maiden yhteistyö sekä naapurimaiden suvereniteetin kunnioittaminen ja yhteistyö. Paikalla ollut Georgian Lontoon suurlähettiläs käytti tilaisuutensa hyväksi sanomalla, ettei ymmärrä tällaista puhetta Venäjän

¹ *emt.*

² *New York Times* 9.6.2011.

suunnalta sillä ”Venäjä kiusasi maata vuosia, jonka jälkeen se hyökkäsi Georgiaan”. Tähän Venäjän apulaisulkoministeri tyytyi vastaamaan kutakuinkin tyyliin ”tämä sota oli oma syyne”. Tämä on yksi hyvä esimerkki siitä, kuinka osapuolet pääsevät epävirallisesti kommunikoimaan tilanteessa, jossa virallisia diplomaattisuhteita ei ole.

Keskustellessani *ECFR*-tutkimuslaitoksen tilaisuudessa toukokuussa 2011 erään georgialaisen talousasiantuntijan kanssa, hän korosti sitä seikkaa, että käytännössä kaikki Georgian ja Venäjän suhteet ovat joka alueella täysin jäissä, ja tämä tilanne on nimenomaan Moskovan valinta. Tämä myös osaltaan osoittaa kuinka kaukana toisistaan osapuolten näkemykset tapahtumista ovat. Maiden välinen diplomaattinen kriisi on erittäin syvä. Vaikuttaa siltä, että georgialaiset diplomaatit ja muut maan edustajat käyttävät jokaisen mahdollisuutensa maailmalla tuoden oman kantansa esiin tai mustamaalatakseen Venäjän perustuen sen toimiin Georgiassa. Tämä on tietysti täysin normaalia diplomatiaa tilanteessa, jossa käydään kamppailua Georgian omista miehitystyistä alueista. Erityisesti Georgialle pienenä maana on maakuntien asemaa koskevassa kysymyksessä tärkeää saada kansainvälisen yhteisön tuki taakseen, ja sen se muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta on saanutkin. Georgian pienenä valtiona on mahdotonta tilanteessa ajaa menestyksekkäästi omia päämääriään yksin. Venäjän suurena valtiona on taas edullista ajaa tavoitteitaan Georgiassa ilman ulkopuolista puuttumista.

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja *Catherine Ashton* vieraili Etelä-Kaukasuksella marraskuussa 2011 ja sanoi olevansa huolestunut alueen asemaa koskevien keskustelujen edistymisestä, sillä jännitys on selvästi todella korkea koko alueella. Hän myös sanoi, että EU tulee jatkossakin sitouttamaan Venäjää Georgian kysymyksen ratkaisuun, ja Venäjän tulee täysin toteuttaa ne sitoumukset, jotka rauhansopimuksessa tehtiin.¹

Georgian ulkoministeri, Grigol Vashadze, syytti Geneven prosessin 19. kierroksen jälkeen 25.1.2012 Venäjää sen yrityksestä ”tappaa” koko prosessi. Hän sanoi, että prosessi on seisahtunut molemmissa työryhmissä, koska venäläiset kieltäytyvät keskustelemasta turvallisuusjärjestelyistä ensimmäisessä työryhmässä, ja he myös kieltäytyvät keskustelemasta vapaaehtoisesta, kunniakkaasta ja turvallisesta pakolaisten paluusta toisessa ryhmässä. Vashadzein mukaan Geneven

¹ *Delegation of European Union in Georgia (EUMM).*

prosessi on korvaamaton, ja hän sanoi, että ”venäläiset yrittävät vähentää tapaamisten tiheyttä. Aluksi tapaamisia oli vähintään kerran kuukaudessa, tällä hetkellä tapaamisia on kerran kolmessa kuukaudessa, seuraava vaihe tulee olemaan tapaaminen kerran kuudessa kuukaudessa ja tämän jälkeen venäläiset tappavat koko prosessin, ja tähän ei kerta kaikkiaan ole varaa”. Geneven prosessin 18. kierroksella puhuttiin turvallisuusjärjestelyistä koskien ”sitoumusta voiman käytön kiellosta”. Georgia on jo yksipuolisesti tämän sitoumuksen hyväksynyt, mutta Venäjä kieltäytyy vastaavasta sanoen, ettei se ole konfliktin osapuoli. Ulkoministeri Vashadze myös sanoi, että Georgia toivoi saavutetun WTO sopimuksen Venäjän kanssa toimineen perustana ”jos ei paremmille suhteille, niin ainakin paremmalle ymmärrykselle maiden välillä”. Ulkoministeri jatkoi sanomalla että ikävä kyllä näin ei tapahtunut.¹

Ennen Geneven prosessin 18. kierrosta Venäjän apulaisulkoministeri sanoi, että konfliktialueilla olevat venäläisjoukot ovat puolustamassa ”itsenäisten valtioiden asemaa”, jotka Moskova on tunnustanut². Kansainvälisen tunnustuksen hankkiminen Abhasialle ja Etelä-Ossetialle ei näytä sujuvan hyvin. Ulkoministeri Vashadze katsoo, että Moskovan yritys hankkia kansainvälinen tunnustus konfliktialueille maksaa paljon rahaa venäläisille veronmaksajille. Hän mukaansa pienelle Naurun saarivaltiolle maksettiin 50 miljoonaa dollaria alueiden tunnustamisesta. Tätä menettelyä hän kutsuu ”shekkikirja-diplomatiaksi”. Kansainvälinen yhteisö ja kansainvälinen laki ovat Vashadzein mukaan Georgian puolella, ja näin tulee myös olemaan jatkossa riippumatta siitä kuinka moni Tyynenvaltameren saari tunnustaa Abhasian ja Etelä-Ossetian itsenäisyyden.³ Tämä 50 miljoonan dollarin maksu Moskovasta Naurulle on kuitenkin virallisesti nimetty humanitaariseksi avuksi. Pahoissa talousvaikeuksissa olevalla Naurulla on ennalta kyseenalainen historia tunnustusten suhteen, sillä tämä ei ole ensimmäinen kerta kun pieneltä saarelta on käytännössä ostettu valtion tunnustaminen.

Presidentti Saakashvili sanoi 20. tammikuuta 2012, että Venäjä oli hiljattain ”lähettänyt edustajiaan Afrikkaan, jotka tarjosivat satojen miljoonien lahjuksia Afrikan maille, sisältäen tarjouksen kymmenien miljoonien lahjuksista tietyille hallitusten edustajille vaihtokauppana Georgian miehitettyjen alueiden itsenäisyyden tunnustamisesta. Venäjän erityisedustaja Afrikassa, Mikhaili

¹ Turkish Weekly 26.1.2012

² emt.

³ emt.

Margelov, sanoi kuitenkin, ettei Venäjä ole koskaan tarjonnut rahaa Afrikan maille vaihtokauppana Abhasian ja Etelä-Ossetian tunnustamisesta. Viimeisin alueiden itsenäisyyden tunnustus tuli pieneltä eteläisellä Tyynellämerellä sijaitsevalta Tuvalun saarelta syyskuussa 2011. Näyttää myös siltä, että Georgia käyttää myös luonnollisesti ”kättä pidempää” tässä kansainvälisessä kilpailussa saada hallituksia oman näkemyksen kannalle. Ulkoministeri Vashadze vieraili Uudessa-Seelannissa, Australiassa ja Fijillä syksyllä 2011. Fijin paikallinen media raportoi tällöin, että ulkoministeri Vashadze lupasi 105 tietokonetta maalle opetuskäyttöön, ja myös lupasi kuusi paikkaa fijiläisille opiskelijoille Tbilisin valtion yliopistossa sekä Tbilisin lääketieteellisessä yliopistossa.¹

Vashadze sanoi, että Tbilisi yrittää panna toimeen sen politiikkaa, jolla se sitoutuu konfliktialueisiin ja Tbilisi on avoin humanitaarisille projekteille. Ministeri kertoi tässä yhteydessä, että Georgian ”status-neutraalit” matkustusasiakirjat esiteltiin alueille vuonna 2011. Hän sanoi, että ”ole erittäin kiitollinen monille Euroopan maille, jotka ovat antaneet hyväksyntänsä näiden matkustusasiakirjojen tunnustamiselle. Tammikuussa 2012 Abhasian johtaja, Alexander Ankyab, sanoi konfliktialueiden ulkosuhteiden hallinnon kokouksessa Sokhumissa (Abhasian pääkaupunki), että alueen tulisi lopettaa yhteistyö ja ”karkottaa” ne kansainväliset organisaatiot, jotka tarjoavat alueen asukkaille Georgian ”status-neutraaleja” matkustusasiakirjoja. Hän lisäsi, että Sokhumi ”vaatii”, että kansainvälinen yhteisö tulee hyväksymään Abhasian passin.²

Ulkoministeri Vashadze katsoi myös, että maa on edistynyt niissä toimissa, joita EU on Georgialta vaatinut. Hän sanoi, että uuden vaalilain käyttöön otto Euroopan neuvoston *Venetsian komission* (Venice Commission) konsultaation mukaisesti lisäsi luottamusta vaaleihin, ja paransi rehellisten vaalien edellytyksiä. Ministeri painotti myös puoluelainsäädännön parannuksia, joiden avulla on edistytty merkittävästi taistelussa poliittista korruptiota vastaan. Vashadze lisäsi, että jos joku olisi sanonut vuonna 2008 ”Venäjän massiivisen aggression” jälkeen, että Georgia olisi niinkin hyvässä kunnossa vuonna 2012, hän olisi pitänyt tätä toiveajatteluna.³

¹ *emt.*

² *emt.*

³ *emt.*

28–29.3.2012 pidetyllä Geneven prosessin 19. kierroksella Venäjän apulaisulkoministeri Grigory Karasin sanoi, että Georgia luo epävirallisia sotilaallisia joukkoja Abhasian rajoille. Hänen mukaansa ”tammikuusta alkaen, seitsemän ihmistä on kuollut. Mukana tapahtumissa on ollut aseistettuja joukkoja. Tämän ovat vahvistaneet Georgian oppositiopoliitikot. Georgia on pyrkinyt vastauksena näihin lausuntoihin perinteisesti siirtämään kaiken vastuun Abhasialle ja Venäjän provokaatioille. Tämä kuitenkin kuulosti erittäin perusteettomalta, ja faktoihin perustuen pystyimme näyttämään, että hallitsemme tilannetta.” Karasin painotti, että näiden faktojen tulisi olla EU:n tarkkailijoiden intresseissä, jotka ovat vastuussa Georgian puoleisesta alueesta, ja myös venäläisten rajatarkkailijoiden intresseissä, jotka voivat olla uhattuina. Seuraava, kahdeskymmenes, Geneven prosessin kierros pidetään 7–8. kesäkuuta 2012. Venäjä pyrkii ottamaan tällöin esiin erityisesti kysymyksen ”miehitettyjen alueiden” termin laillisuudesta. Karasin sanoi, että on selvää, että tämä termi loukkaa Etelä-Ossetian ja Abhasian asukkaiden arvokkuutta, koska he ovat rakentamassa omia valtioitaan. Karasinin mukaan tärkein asia neuvotteluissa oli, että rakentava ilmapiiri Geneven prosessin osallistujien keskuudessa alkaa hiljalleen vallita, mutta ei kuitenkaan niin nopeasti kuin Venäjä tahtois.¹

Voimankäytöstä pidättäytyminen yhdessä kansainvälisten turvallisuusjärjestelyiden kanssa on ollut yksi Geneven prosessin keskeisimmistä teemoista. Georgian apulaisulkoministeri Sergi Kapanadze sanoi, että neuvotteluissa saavutettiin ”positiivinen henki” 29. maaliskuuta koskien Georgian prioriteettia, eli Moskovan lupausta pidättäytyä voimankäytöstä. Tbilisi on jo yksipuolisesti sitoutunut pidättäytymään voiman käytöstä vuoden 2010 lopulla, ja odottaa Moskovalta vastavuoroisesti samaa. ”Keskusteluissa on pienen pieni, mutta positiivinen kehitys. Luulemme, että jos kehitys jatkuu tällaisena, tulemme saavuttamaan tavoitteemme”, Kapanadze sanoi. Venäjän edustaja Karasin viestitti kuitenkin, ettei Venäjä voi antaa lupausta pidättäytyä voimatoimista, koska ”se ei näe itseään konfliktin osapuolena.” Hän sanoi, että on Georgian, Abhasian ja Etelä-Ossetian välinen asia tehdä tällainen laillisesti sitova sopimus. Karasinin mukaan yritys ilmapiiriin parantamiseksi Geneven neuvotteluissa tulee jatkumaan.²

¹ *Trend* 29.3.2012

² *Pik* 30.3.2012

Kapanadze sanoi, että ikävä kyllä vielääkään ei ole saavutettu edistystä kansainvälisissä turvallisuusjärjestelyissä. Georgian tavoitteena pysyy edelleen saada kansainväliset rauhanturva- ja poliisijoukot myös Abhasiaan ja Etelä-Ossetiaan. Sen mukaan paras tapa taata voiman käytöstä pidättäytyminen on vahva kansainvälinen läsnäolo YK:n, Etyjin ja EU:n mandaatilla ja niiden toimesta.¹ Tämä EU:n rauhanturvaajien vajavainen mandaatti on ollut yksi merkittävimmistä argumenteista sen puolesta, ettei EU ole kykenevä täysin suorittamaan sitä rauhan takaajan tehtäväänsä alueella, johon se sodan jälkeen on sitoutunut.

Georgia nosti esiin kysymyksen Venäjän suunnitellusta suuren luokan sotaharjoituksesta ”Kavzak-2012”. Tiedon mukaan Venäjä aikoo ottaa mukaan harjoitukseen myös Abhasian ja Etelä-Ossetian joukkoja ja pitää harjoitukset osittain myös näillä kiistan alaisilla alueilla. Kapanadze sanoi, että Georgia sai kuitenkin joitain ”rohkaisevia selvennyksiä” Venäjän neuvottelijoilta koskien sotaharjoituksia. Hän sanoi, että Karasinin mukaan ”Venäjä ei aio ottaa harjoitukseen mukaan joukkojaan, jotka ovat sen rajojen ulkopuolella.” Kapanadze katsoi, että tämä Karasinin lausunto on paljolti rohkaiseva. Hän jatkoi, että mikäli kannan on vahvistanut Venäjän puolustusministeriö ja mikäli tiedot kentältä vahvistavat tämän lausunnon, voimme luonnehti tätä positiiviseksi kehitykseksi.²

Kapanadze kertoi, että neuvotteluissa keskusteltiin ”konkreettisista ideoista”, jotka toivon mukaan vie osapuolet lähemmäksi kaikkien osapuolten sitoumusta pidättäytyä voiman käytöstä. Hän ei tarkemmin maininnut näiden ”konkreettisten ajatusten” sisältöä. Venäjä on ajamassa sitovaa sopimusta voiman käytön kiellosta Georgian ja Abhasian sekä Georgian ja Etelä-Ossetian välille, jonka takaajina toimisivat Venäjä, USA ja EU. Tällaista ratkaisua Georgia pitää kuitenkin täysin epäsopivana.³

Philippe Lefort, EU:n erityisedustaja Etelä-Kaukasuksella sekä Geneven prosessin toinen puheenjohtaja sanoi, että keskustelut ”etenivät hitaasti ja välillä suurin vaikeuksin.” Hän lisäsi, että vaikka tulokset jokaisen neuvottelukierroksen jälkeen eivät ole olleet suuria, on tilanne parempi kuin välittömästi vuoden 2008 kriisin jälkimainingeissa. Yhteisessä puheenjohtajien lausunnossa neuvottelujen jälkeen Lefort sanoi, että osallistujat olivat tyytyväisiä suhteellisen vakaaseen

¹ *Civil* 30.3.2012

² *emt.*

³ *emt.*

tilanteeseen, huolimatta lisääntyneistä väkivaltaisista tapauksista Georgian ja Abhasian rajan tuntumassa.¹

Kaiken tämän perusteella voi nähdä, että Venäjän ja Georgian tavoitteet maakuntien suhteen ovat täysin vastakkaiset. Geneven prosessin 19. kierroksen ”positiivisesta kehityksestä” huolimatta kyseessä on vaikea pattitilanne. Neuvotteluprosessi ei ole tuottanut juuri minkäänlaisia tuloksia, mutta sitä on jatkettava sen takia, että ilman minkäänlaista virallista keskusteluyhteyttä Venäjän, Georgian ja konfliktialueiden kesken, olisi tilanne vielä huomattavasti vaarallisempi. Prosessin mielekkyys tällä hetkellä näyttääkin perustuvan ilmapiirin ja keskusteluyhteyden parantamiseen sekä ainoan virallisen keskusteluyhteyden tuottamiseen ennemmin kuin konkreettisiin tuloksiin.

EU melko uutena ja omalaatuisena kansainvälisenä toimijana on herättänyt perusteltuja kysymyksiä siitä, mikä sen asema on jo olemassa olevien instituutioiden, kuten Naton, Etyjin ja YK:n rinnalla. Optimistiset arviot painottavat järjestöjen työnjakoa ja toiminnan kokonaisvaltaista tehostumista, kun taas pessimistiset arviot painottavat toiminnan päällekkäisyyttä ja jopa järjestöjen keskinäistä kilpailua. Euroopan unionin roolin suhteen Georgiassa ei voi vältyä ajatukselta, että se on itse asiassa toiminut ja toimii edelleen eräänlaisena YK:na. Yhtäläisyyksiä YK:n toiminnan periaatteista ja unionin toiminnasta Georgiassa voi löytää useita. Ensinnä, YK:n yksi keskeisistä tehtäviä on toimia välittäjänä konflikteissa. EU otti välittäjänä johtavan roolin Georgian sodassa. Toiseksi, YK:n keskeisenä tehtävänä on (saavutetun)rauhan turvaaminen. EU otti pääosin vastuulleen sodan jälkeisen rauhanturvaamisen Georgiassa. Kolmanneksi, YK on *hyvien käytänteiden* edistäjä maailmalla. EU on jo pitkään pyrkinyt vaikuttamaan Georgiaan *hyvien käytänteiden* osalta pyrkien saamaan sitä haluamalleen tielle. Vuoden 2008 sodan jälkeen nämä *hyvät käytänteet* näkyvät selvästi siinä, kuinka EU pyrkii edistämään vuoropuhelua ja luottamuksen rakentamista konfliktin osapuolten välillä. Neljänneksi, YK:n keskeinen periaate on pysyä konflikteissa aina puolueettomana. Tämä on myös EU:n virallinen linja Georgian sodan suhteen. EU tuo julki sen mitä se pitää vääränä ja kansainvälisten normien vastaisena, mutta sen toiminnan tavoitteena on ollut rakentava yhteistyö ennemmin kuin tuomitseminen ja asenteellisiin tai ideologisiin poteroihin kaivautuminen. Viidenneksi, YK ei periaatteessa voi koskaan käyttää sotilaallista voimaa. EU:n toiminnan suhteen Georgiassa ei mikään sotilaallinen osallistuminen olisi tullut kysymykseen.

¹ *emt.*

8. Kehittyvä unioni

Jokainen järjestö maailmassa on ikuisessa prosessissa, eikä koskaan valmis. Jotkin järjestöjen tehtävät ja osa-alueet kehittyvät toisia nopeammin. YUTP EU:ssa näyttää edelleen, 20 vuotta sen Maastrichtin sopimuksen jälkeen, olevan sen kenties vähiten kehittynein ja eripuraisin politiikan lohko. Konkreettisilla kriisitilanteilla on tapana tuoda YUTP:n vajavaisuus esille. Georgian sota osaltaan kertoi taas tästä vajavaisuudesta vaikka optimistisesti voidaan sanoa, että EU pysäytti sodan jo viiden päivän jälkeen. Aito yhtenäisyys kuitenkin puuttui, ja suuren puheenjohtajamaan rooli sodan lopettamisessa korostui. Vanha sanonta kuuluu, että EU on kuin polkupyörä, jota pitää polkea eteenpäin koko ajan, ettei se kaadu. Sanotaan myös, että EU kehittyy kriisien kautta. On kuitenkin hyvä huomata, että kehitys voi mennä myös taaksepäin. Kun parhaillaan EU:n huomion vievä eurokriisi on saatu tavalla tai toisella päätökseen, nähdään mihin suuntaan YUTP:n kehitys alkaa mennä.

EU:n piirissä on viimevuosina yleistynyt näkemys siitä, että maailmannäyttämöllä roolin ottamiseen ei yksin pehmeä voima riitä. Tämän takia EU:n piirissä on ollut paljon turhautumista sen ulkopoliittisessa suoriutumisessa. Balkanin sodista lähtien joka kerta unioni näytti vihdoinkin saaneen tarpeekseen, ja olleen sitä mieltä, että seuraavaan kriisiin mennessä sillä olisi kovaa voimaa, takaamassa sen sanomaa/pehmeää voimaa. Ulkopoliittisen identiteetin muuttamisessa perinteisempään voimapolitiittiseen suuntaan tulee olla kuitenkin varovainen. Sotilaallisuus ei tuo vain uutta kapasiteettiä vaan myös uusia vastuita, ja unioni ei ehkä ole toistaiseksi halukas tai kyvykäs liittymään perinteisiin voimapolitiittisiin mittelöihin. Lisäksi Georgian tapauksessa EU:n voimakkaampi sotilaallinen identiteetti ei olisi todennäköisesti ennaltaehkäissyt tai auttanut tilanteessa. Georgian sota vahvasti laajalti hyväksyttyä näkemystä siitä, että EU ei edusta voimapolitiikkaa eikä sillä ole edellytyksiä rauhaan pakottamiseen. Georgian sodassa 2008 jäänyt konflikti muuttui sodaksi, jonka jälkeen jälleen jäätyneeksi konfliktiksi.

Unionin ansioina Georgian selkkauksessa on ollut nähdäkseni sekä epäonnistumisia, että onnistumisia. Pessimistinen arvio tapahtuneesta olisi, että EU on ollut 'tuplakyvyytön'. Ensinnä, sen funktionalistinen pehmeän voiman politiikka oli kyvytön estämään katastrofin. Toiseksi, vaikka EU olisi ottanut jo aiemmin kovemman ja konkreettisemmän linjan, ei se välttämättä olisi kyennyt

vaikuttamaan tapahtumiin, koska sillä ei nähtävästi ole ollut riittävää arvovaltaa eikä toisaalta kovempaa keinovalikoimaa tahtonsa ajamiseen. Poliittinen tahto ja keinot siis puuttuivat. Unioni reagoi myös todenteolla vasta liian myöhään, joten reaktiivisuus omalla takapihalla ei toiminut. EU on ollut aina, kuten nytkin konfliktien suhteen ulkopoliitikassaan hyvin varovainen. Kahdenkymmenen seitsemän maan aito voimakas yhteinen kanta ja sen mukainen toiminta on edelleen utopiaa. Tapauksen voi kiteyttää niin, että EU joutui vastakkain perinteisen voimapolitiikan kanssa, joka paljasti sen aseettomuuden. Tämä voi olla vaarallinen heikkouden signaali EU:lta Venäjälle ja myös muille tahoille. Kaiken kaikkiaan EU:n halu yhteistyöhön oli suurempi kuin sen halu rankaista Venäjää sen toimista, jotka olivat EU:n, Etyjin ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden vastaisia. Unioni sivuutti perimmäiset arvonsa sen realistisen näkemyksen valossa, että yhteistyö Venäjän kanssa on sille erityisesti taloudellisesti erittäin tärkeää.

Luukkasen (2008) tilinteossa EU:n Georgian sodan toimista painottuu myös epäonnistuminen ja kritiikki. Hän katsoo, että EU:n heikkous on säteillyt Georgian ja Venäjän konfliktiin. 080808 – sota on paljastanut traagisella tavalla EU:n heikkouden ulkopoliitikassa, ja sen kykenemättömyyden turvallisuuden tuottamiseksi. Kriisin tarkoitus oli osoittaa myös EU:lle sen todellinen painoarvo. EU:n yhteistyön voima perustuu integraatioon ja taloudelliseen yhteistyöhön, mutta kun kriisi etenee geopolitiikan ja voimapolitiikan puolelle, EU:n heikkous paljastuu. Toiminta rajoittui siihen, että puheenjohtajamaa teki tulitaukosopimuksen. Samoin kriisin ratkaisemiseksi tehdyt pyrkimykset sotilastarkkailijoiden lähettämiseksi alueelle eivät nekään sanottavasti vaikuttaneet Venäjän armeijan toimintaan. Venäläisessä sanomalehdistössä USA:n reaktiot ja EU:n sanktiot torjuttiin turhina. Näkemys paljasti venäläisten suhtautumisen EU:hun: eurooppalainen yhteisö ei tuottaisi huolta, sillä meillä on kaasuhana. Venäjä sai kriisissä tahtonsa läpi saamalla käytännössä Abhasian ja Etelä-Ossetian etupiiriinsä. Se sai anteeksi sodan suraukset pelkästään suostumalla Ranskan ehdottamaan aseleposuunnitelmaan, jota se toteuttaa omalla parhaalla katsomallaan tavalla. EU:n kanssa kannattaa siis harjoittaa yhteistyötä, koska se taipuu Venäjän sitä painostaessa kaikkiin asentoihin. EU:n voima piilee kuitenkin siinä, että se on ns. arvoyhteisö, demokratian ja hyvinvoinnin yhteisö.¹

¹ *Luukkanen 2008, 43, 100, 157-158.*

En antaisi aivan yhtä pessimististä kuvaa unionin toiminnasta kuin Luukkanen edellä. Konkreettisenä saavutuksena EU sai aikaan tulitauon ja rauhansopimuksen. Ilman päättäväistä puuttumista olisi Venäjä jopa voinut edetä Tbilisiin saakka ja syrjäyttää voimatoimin verivihollisensa, presidentti Saakashvilin. Ulkopuolisena välittäjänä EU:n puheenjohtajamaa varmisti, ettei tällaista kehitystä tule tapahtumaan vaan väkivaltaisuuDET lopetettiin. Konkreettisenä YUTP:n toimenä voidaan nähdä myös taloudellinen avustus Georgiaan konfliktin jälkeen sekä EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio, joka rajoitteistaan huolimatta on erittäin merkittävä alueen vakauden kannalta. Myös ongelmassa ollut Geneven prosessi on parempi vaihtoehto kuin ei suhteita lainkaan. Olisi kuitenkin elintärkeää saada tehokas neuvotteluprosessi jälleen käyntiin, sillä muutoin tilanne ei ratkea.

Unionin toimissa on myös hyvä ymmärtää, että arvopohjaisista periaatteista kiinnipitäminen kaikissa olosuhteissa voi johtaa suurempaan pahaan kuin hyvään. Tältä kannalta on siis perusteltua, ettei unioni esimerkiksi lopulta katkaissut kumppanuusneuvotteluja Venäjän kanssa sodan seurauksena. Kun viralliset puitteet suhteille ovat olemassa, ovat mahdollisuudet toiseen toimijaan vaikuttamiseen paremmat. EU:n arvostelu tapauksessa on nähdäkseni osittain kohtuutonta. Näyttää siltä, että vain täydellinen onnistuminen Georgian tapauksessa, eli sodan estäminen tai rauhanneuvotteluissa muuttumattoman sopimusehdotuksen läpisaanti olisivat johtaneet positiivisiin arvioihin sen toimista. Georgian tapauksessa on jokseenkin epärealistista odottaa EU:lta aidosti yhtenäistä ääntä ja ulkopoliittikkaa, jonka johdosta on epärealistista odottaa parempaa tehokkuutta ja tuloksia. EU:n ulkoministerin, presidentin ja ulkosuhdehallinnon instituutiot selkeyttävät osaltaan YUTP:n vastuita ja toimijoita. Mikäli kyseiset instituutiot olisivat olleet toiminnassa jo Georgian konfliktin aikaan, sopii epäillä, että nämä `keinotekoiset` ja melko tuntemattomiksi jääneet toimijat olisivat johtaneet parempaan unionin toimintaan.

EU todisti kriisissä heikon vaikutusvaltansa Venäjään ja sen jonkin asteisen vaikutusvallan Georgiaan. Tämän osoittaa esimerkiksi se, että Sarkozyn rauhansopimus muuttui Moskovassa venäläisille edulliseksi sopimukseksi, kun taas tämä `venäläiseksi muokattu` sopimus hyväksyttiin Tblisissä Sarkozyn suostuttelun jälkeen. Kyseessä on todellinen *odotusten ja tulosten* välinen kuilu. Tämä kuilu muodostuu paljolti siksi, että unionin ulkopoliittista suorituskykyä verrataan helposti perinteisen kansallisvaltion ulkopoliittikkaan. Kuitenkin jos unionin toimintaa verrataan

kansainvälisten järjestöjen tehokkuuteen kriisitilanteissa, EU:n tulos Georgian tapauksessa lienee melko tyydyttävä.

Jotkin näkemykset kansainvälistä suhteista esittävät, että liikutaan kohti maailmaa jossa väkivallattomuus on normi. Kaukasuksen kriisi osoittaa kuitenkin maailman olevan edelleen paljolti realistisen maailmankatsomuksen mukainen. Valtioiden välinen sota pysyy edelleen kansainvälisen politiikan välineenä. Georgian sodan seurauksena konfliktialueiden poliittinen tilanne on vaikeampi kuin koskaan. Pysyvän ja kansainvälisesti tunnustetun ratkaisun saaminen alueelle käytännössä vaatii jonkin osapuolen perääntymistä keskeisimmistä tavoitteistaan. EU:ta ei siis voi syyttää helppoon tapaukseen sitoutumisesta. Hoitokeinoja sotaan ja sittemmin jääntyneenä pysyneeseen konfliktiin unioni voi kuitenkin tarjota vain oman kapasiteettinsa rajoissa. Tämä kapasiteetti voisi periaatteessa löytyä kaikkialta muualta paitsi sotilaallisista keinoista, mikä tarkoittaa käytännössä melkein poikkeuksetta pehmeän voiman keinovalikoimaan kuuluvaa toimintaa. EU:lla olisi ollut mahdollisuus perinteisempien kovempien keinojen käyttöön, kuten taloudellisiin sanktioihin tai suhteiden jäädyttämiseen. Näkisin että realismi voitti kuitenkin idealismin, ja tilanteessa unioni ei kyennyt tehokkaasti puolustamaan sen perimmäisiä arvoja, kuten *ihmisoikeuksia* ja *kansainvälistä laillisuus periaatetta*. Kansainvälisen oikeuden periaatteita loukkaa edelleen se, että Venäjä on käytännössä miehittänyt seppäristialueet Georgiassa. Tämä on kiusallinen asia EU:lle kun se pyrkii rauhansopimuksen kaikinpuoliseen toimeenpanoon, ja aika ajoin pyrkii muistuttamaan Venäjää sen rauhansopimuksen velvoitteista.

Joidenkin näkemysten mukaan EU:n toiminnan analysointiin eivät niinkään sovi perinteiset realismin tai idealismin käsitteet, sillä se on aivan uuden tyyppinen kansainvälinen toimija. *Mannersin* NPE-käsite on yksi hyvä esimerkki nimenomaan EU:n toiminnalle räätälöidystä mallista. Näen kuitenkin, että kansainvälisten suhteiden suurten teorioiden debatti sopii monin paikoin arvioimaan millainen toimijan unioni on. EU:lle sen ulkopoliittisessa toiminnassa ei voi lyödä selvää perinteisen (realistisen) toimijan leimaa, kuten ei myöskään selvää idealistisen (funktionalistisen) toimijan leimaa. Virallisen turvallisuusstrategiansa mukaan unioni elää kuitenkin enemmän kantilaisessa tai lockelaisessa maailmassa kuin hobbesilaisessa vihamielisessä anarkiassa. Kuitenkin kun vastassa on vahva toinen toimija, kuten nyt Venäjä, jäävät idealistiset arvot retoriikan tasolle. Unionin toiminta on jatkuvaa (vuonna 2012) kahdenkymmenen seitsemän maan

ristivetoa politiikan suunnasta. Prosessi on siis aina kesken, ja unionin identiteetti on paljon sen määrittelijästä riippuvainen ja siis epäselvä. YUTP:hen perehtynyt ulkopoliittisen instituutin tutkija, Hanna Ojanen, sanoi Tampereella Eurooppanuorten juhlaseminaarissa 28.2.2012, että viimeaikoina EU on itse asiassa liikkunut omintakeisuudestaan kohti keskinkertaisuutta sekä perinteisempää toimijaa, ja sen uhkakuvat ovat myös muuttuneet perinteisemmiksi. Toisin sanoen kyseessä olisi realismin mukaisen identiteetin vahvistuminen EU:ssa.

Vaikka Venäjä käytännössä vei ja muut toimijat vikisivät itse konfliktin aikana, on kuitenkin eri asia kuka pitkällä aikavälillä kärsii tai hyötyy eniten. EU:lla on pitkän aikavälin strategia Georgiassa ENP-politiikan raameissa. Sillä on myös virallisesti pitkän aikavälin strategia Venäjään ns. strategisen kumppanuuden muodossa. EU vauraana arvoyhteisönä voi saada aikaan pitkän aikavälin tuloksia, mutta sillä ei ole niinkään kykyä vastata akuutteihin kriiseihin ainakaan sen alueen ulkopuolella. Georgian sota ja sen tuoma EU:n arvovallan koettelu osoittavat että kun tosi on kyseessä, maailma ei toimi funktionalismin painottaman ongelman logiikan vaan pikemmin vallan logiikan perusteella. Venäjälle universaali laillisuusperiaate, kiista-alueen tilanteen ja sen omien ulkosuhteiden vaarantaminen olivat toissijaisia tekijöitä sen oman vallan pönkittämissä rinnalla. Toisaalta myös sodan aloittanut Georgian suhteettoman voimakas hyökkäys separtaristialueille on katsottu kansainvälisen oikeuden voimankäyttöä rajoittavien säännösten vastaiseksi. Mikäli EU olisi ajoissa puuttunut Georgian tilanteeseen ja viestinyt Georgian johdolle voimakkaasti ettei sotatoimia hyväksytä, olisi koko sota ehkä voitu estää. Ennen sodan puhkeamista tilanteen kehitykseen yritti vaikuttaa EU:n ulkopoliittisena edustajana Javier Solana. Hänellä ei nähtävästi ollut tarvittavaa arvovaltaa eikä tarpeeksi voimakasta viestiä unionilta, joka olisi saanut Georgian pidättymään hyökkäykseltä. Unionin normatiivinen vaikutusvalta ei siis riittänyt. Jälkiviisaus on tietysti aina helppoa, sillä Saakashvili oli vaikean valinnan edessä illalla 7.8.2008 kun hän sai tiedon georgialaiskylien tulittamisesta Etelä-Ossetian puolelta.

Sanoisin, että ulkopoliittisesta näkökulmasta Euroopan unionille kuvaava määritelmä olisi *‘rajoittunut suurvalta’*. Georgian sodan tapauksessa, kuten myös Kosovon tapauksessa, kyse on ollut juuri tästä. EU:ta on pidetty uudenaikaisena maailmanpolitiikan yksikkönä, jolla on valtava potentiaali. Potentiaalia kyllä on, mutta sen käyttö on ollut varovaista ja tehotonta. Jäsenmaiden yhteenlaskettu vaikutusvalta ja potentiaali maailmalla eivät kanavoidu EU:n vaikutusvallaksi ja

tehokkuudeksi. Unioni ei ole onnistunut nostamaan profiiliaan sille tasolle, johon sillä periaatteessa olisi mahdollisuuksia. Nyttemmin tähän unionin kyvyttömyyteen on alettu jo turhautua, ja sen idealismia lähentelevä maailman kuva ja keinot ovat joidenkin näkemysten valossa väistymässä perinteisemmän ulkopolitiikan tieltä. Kuitenkin toivoisi, että unioni ei alistuisi tulevaisuudessa täysin voiman ja vallan logiikalle lisäämällä kovaa voimaa funktionalististen periaatteiden kustannuksella. Funktionalistisia periaatteita esimerkiksi yhteisistä säännöistä ja instituutioista sekä yhteistyön logiikasta ei tule hylätä. Vain tällaisen logiikan universaali leviäminen on tie todelliseen muutokseen kohti parempaa ja vauraampaa maailmaa.

Ulkopolitiikalle on tyypillistä, että se on tasapainoilua pragmatismien ja moraalisten velvoitteiden/idealismien välillä. Tätä se on ollut erityisesti EU:ssa, jonka identiteetti paperilla perustuu paljolti ns. kilpailun-/ystävyyden maailmassa elämiseen, eikä siis vihollisuuksille. Arvopohjainen politiikka ei voi järkevästi ja tarkoituksenmukaisesti olla aina tavoite sinänsä. Liika valikoivuus arvojen toteutumisessa toisaalta taas tuhoaa arvopohjaisuuden uskottavuuden. Tässä on EU:n kannalta oleellista tehdä ero Kosovon ja Georgian separatistimaakuntien tilanteen välillä. EU:n tilaama puolueeton Georgianraportti nähdäkseni tuo melko perustellusti esille sen kuinka Georgian kapinallisten maakuntien tilanne eroaa laajalti tunnustetusta Kosovosta. Tässä kysymyksessä näyttääkin siltä, että Venäjä on jäänyt puolustamaan Kosovoa ennakkotapauksena lähes yksin.

Minkä takia EU ylipäänsä oli halukas sitoutumaan Georgian kriisiin ja sen ratkaisuun? Vastausta tähän voi hakea siitä, että EU on jo pitkään ollut sitoutuneena Georgiaan ja sen kehitykseen erityisesti ENP-politiikan kautta. Kriisin ei haluttu vaarantavan unionin takapihan kehitystä ja ENP:tä, ja näin ollen EU:n normatiivisia tavoitteita alueella. Tämän hetkisten tietojen mukaan hanke Nabucco-kaasuputkesta voi olla epäonnistumassa. Kuitenkin vuonna 2008 EU:n motiivina lienee ollut myös energiaturvallisuus, ja osin Georgian läpikulkeva suunnitteilla oleva Nabucco-kaasuputki. Mikäli alue muuttuisi kovin epävakaaaksi, olisi se takaisku niille Euroopan maille, jotka ovat kaavailleet energiariippuvuuden vähentämistä Venäjästä Nabucco-putken avulla. EU:n päärooli kriisin ratkaisussa toisaalta liittyy myös siihen, että se haluaa olla vaikutusvaltainen toimija omassa lähiympäristössään, ja se haluaa saada onnistumisia, jotka vahvistavat sen YUTP:ta. Tilanne on varsin haastava, sillä Georgia 'EU:n takapihana' on vielä selvemmin myös Venäjän takapihaa. Myös esimerkiksi Jose Manuel Barroson kuvaama moraalinen velvoite on tekijä, joka

virallisesti saa EU:n toimimaan. Näiden tekijöiden kokonaisuudesta syntyy se toiminnan motiivi, joka unionilla edelleen on aluetta kohtaan. Se kertooko tämä enemmän perinteisestä realistisesta ulkopoliitikasta vai idealismiin kallistuvasta funktionalistisesta otteesta on häilyvä linjan veto. Jäsenmaat painottavat eri motiiveja toiminnassaan ja virallinen EU toimijana syntyy jossain näiden intressien välimaastossa.

Itä-Euroopan jäsenmaiden ja osittain myös Iso-Britannian ja Ruotsin reaktiot osoittavat että kansallisista näkemyksistä ei ole helppo päästä yli YUTP:n toteuttamiseksi. Toisaalta jäsenmaata ei mikään periaatteessa pakota sen ulkopoliittisen `sielun´ myymiseen. Ulkopoliittikka kuuluu jäsenmaiden omaan päätösvaltaan ja YUTP:n toimissa edellytetään yksimielisyyttä. Uusfunktionalistinen ”*Spill over*” ei siis ole ollut varsin vahvaa YUTP:n alalla, vaikka merkittävää YUTP:n institutionaalista kehitystä on viime vuosina tapahtunut. Tämä johtaa kuitenkin usein ongelmallisesti kahden raiteen ulkopoliittikkaan, jossa yksi raide on kansallinen näkemys ja toinen EU:n näkemys. Selkeimmin tämä tulee esille esimerkiksi Iso-Britannian ja Baltian maiden kovempina vaatimuksina Venäjän suhteen Georgian kriisissä. Unionin kanta on kuitenkin laimeampi, jolla ei näytä olevan merkittävää vaikutusta Venäjän omavaltaiseen toimintaan Kaukasuksella. YUTP:n tuloksena oleva yhteinen kanta tai yhteistoiminta usein vaikuttaa kuiskaukselta maailmannäyttämöllä verraten esimerkiksi USA:n toimintaan vastaavissa tilanteissa.

Eräs Euroopan integraation isähahmo, *Robert Schuman*, totesi aikoinaan (Schuman declaration 1950) että Eurooppaa ei rakenneta yhdellä kertaa eikä yhden tietyn suunnitelman mukaan, vaan se rakennetaan konkreettisten saavutusten avulla, jotka luovat *de facto* solidaarisuuden.¹ Tämän funktionalistisen näkemyksen mukaan EU tarvitsee Georgian kaltaisia tapauksia rakentaessaan identiteettiään ja asemaansa kansainvälisessä politiikassa. Georgian tapauksesta ei kuitenkaan ole tullut sitä kauna odotettua läpäistyä miehuuskoetta yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Todellisten tulosten saaminen alueiden vakauttamisessa ja niiden aseman määrittelyssä vaatii unionilta kärsivällisyyttä ja tiukempaa sitoutumista.

Ainoana mahdollisena kompromissina näkisin alueiden itsehallinnon syventämisen niin, että ne olisivat kuitenkin edelleen osa Georgiaa. Tämä vaihtoehto jo sinänsä vaatisi suuria kompromisseja.

¹ *Schuman declaration (9.5.1950).*

Tämä on epätodennäköistä, koska Venäjä tuskin vetää pois alueiden itsenäisyyden tunnustusta. Alueiden itsenäisyys olisi mahdottomuus, koska kansainvälisessä yhteisössä ei ole halua niitä tunnustaa, eikä niiden yleisesti katsota täyttävän valtion kriteerejä. Itsenäisyys olisi lisäksi vaarallinen ennakkotapaus, joka suoraan sanottuna jatkaisi Kosovon `kielletyn ennakkotapauksen` linjaa. Se olisi myös arvovalta tappio EU:lle ja lähes kaikille muille merkittävälle tahoille paitsi Venäjälle. Vaihtoehtoina on siis, joko 1) laajennettu itsehallinto tai 2) jonkin tahon täydellinen perääntyminen tavoitteissaan.

Popescu ym. (2008) sanoo, että EU:n tulee näyttää, että jännitteiden kasvaminen entisen Neuvostoliiton alueilla johtaa EU:n tiukempaan, ei vähäisempään sitoutumiseen sen itäiseen naapurustoon. Georgian kohdalla tämä tarkoittaisi esimerkiksi vapaakauppa-alueen kehittämistä EU:n ja Georgian välillä sekä viisumivapauden toteuttamista.¹ EU on virallisesti sitoutunut konfliktialueen vakauttamiseen ja kestävän rauhan saavuttamiseen. Tämä tarkoittaa, että unionin arvovalta on pelissä, eikä epäonnistumiseen ole varaa. Alueen tulevaisuudesta ja sen vakauttamisen onnistumisesta riippuen Kaukasuksen tapauksesta voi tulla EU:lle onnistuminen. On myös mahdollista että siitä tulee tapaus, joka tulosten valossa tuhoaa funktionalistisen turvallisuuskäsityksen ja EU:n ulkopoliittisen linjan järkevyyden. Tästä prosessista EU ei voi ilman kasvojensa menettämistä vetäytyä. Georgian sodasta ei toistaiseksi ole tullut odotettua menestystarinaa YUTP:lle. Toivo tilanteen tyydyttävästä ratkaisusta kuitenkin elää niin kauan kuin neuvotteluyhteys osapuolten välillä pysyy.

¹ Popescu 2008.

Lähdeluettelo

Primääriaineisto

Sanomalehdet/media

YLE

<http://yle.fi/uutiset/> Uutisia ajalta 8.8.2008–10.11.2008. Luettu 30.3.2009

”EU-mailta kovaa kritiikkiä Venäjän toimille” (9.8.2008).

”Yle: EU:n pohdittava Venäjä-suhteita” (13.8.2008).

”EU:n ulkoministerit koolla Georgian kriisin takia” (13.8.2008).

”Puola: EU on hampaaton Venäjän suhteen” (16.8.2008).

”Länsimaat ärhäkkäinä Venäjälle julkaistu” (18.8.2008).

”Ruotsi katkaisee sotilasyhteistyön Venäjän kanssa” (18.8.2008).

”Ranskan presidentti kehottaa EU-maita yksimielisyyteen Georgia-hätäkokouksessa” (31.8.2008).

”EU jäädyttää Venäjän kumppanusneuvottelut” (1.9.2008).

”Venäläiset sanomalehdet: EU:n julkilausuma voitto Venäjälle” (2.9.2008).

”Puola: EU on hampaaton Venäjän suhteen” (8.8.2008).

”Ruotsi katkaisee sotilasyhteistyön Venäjän kanssa” (18.8.2008).

”EU-komissio kiirehtii Venäjä-neuvotteluiden jatkamista julkaistu” (5.11.2008).

”EU jatkaa neuvotteluja Venäjän kanssa” (10.11.2008).

Helsingin Sanomat

”Georgia katkaisee diplomaattisuhteet Venäjään”

<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/Georgia+katkaisee+diplomaattisuhteet+Ven%C3%A4j%C3%A4n/1135239046144> luettu 23.12.2011 Luettu 2.10.2011

Turun Sanomat

”Pekka Visuri: Georgian konfliktin nopea kärjistyminen yllätti” 15.8.08.

<http://www.ts.fi/mielipiteet/?ts=1,3:1009:0:0,4:8:0:0:0;4:9:0:0:0;4:139:0:0:0;4:140:0:1:2008-08-15,104:140:558572,1:0:0:0:0> Luettu 7.10.2011

BBC

<http://www.bbc.co.uk/> Uutisia ajalta 8.8.2008–22.8.2008. Luettu 2.10.2009

”What are the aims of Russian invasion” (11.8.2008)

“Georgia and Russia agree on truce” (13.8. 2008)

“Russia and Georgia plan for peace” (13.8.2008)

Guardian

“Georgian villages burned and looted as Russian tanks advance”

<http://www.guardian.co.uk/world/2008/08/13/georgia.russia6> Luettu 23.12.2011

CNN

“Georgia signs cease-fire with Russia”

http://articles.cnn.com/2008-08-15/politics/us.russia_1_cease-fire-agreement-south-ossetia-russian-forces?_s=PM:POLITICS Luettu 20.12.2011

New York Times

“Georgia Threatens To Abandon Russia Talks”

<http://www.nytimes.com/2011/06/10/world/europe/10georgia.html> Luettu 20.12.2011

”Bush, Sending Aid, Demands That Moscow Withdraw” 13.8.2001

<http://www.nytimes.com/2008/08/14/world/europe/14georgia.html> Luettu 7.10.2011

“Peace Plan Offers Russia a Rationale to Advance”

<http://www.nytimes.com/2008/08/14/world/europe/14document.html> luettu 27.12.2011

Turkish Weekly

“Georgian FM: Geneva Talks Stalled” <http://www.turkishweekly.net/news/130566/georgian-fm-geneva-talks-stalled-.html> Luettu 14.2.2012

Trend.az

“Russian Foreign Ministry: Georgia creates informal armed groups on border with Abkhazia”

<http://en.trend.az/regions/world/russia/2008380.html> Luettu 2.4.2012

Pik.tv

“Atmosphere Improving in Geneva Talks”

<http://pik.tv/en/news/story/33709-atmosphere-improving-in-geneva-talks> Luettu 2.4.2012

Civil

“Nineteenth Round of Geneva Talks”

<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24614> Luettu 2.4.2012

Reuters

” Ex-KGB man wins South Ossetia presidential election”

<http://www.reuters.com/article/2012/04/09/us-georgia-southossetia-election-idUSBRE83805O20120409> Luettu 14.4.2012

EU-lähteet

Maastrichtin sopimus Euroopan unionista.

http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_fi.htm. Luettu 31.10.2009.

“President of European council”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf Luettu 5.4.2011

“The high representative for foreign affairs and security policy”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf Luettu 5.4.2011

“Treaty of Lisbon”

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FI:HTML> Luettu 6.4.2011

“The EU battle groups” <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups.pdf>
Luettu 6.4.2011

Puheenjohtajavaltion Euroopan unionin puolesta antama julkilausuma tilanteen heikkenemisestä Etelä-Ossetiassa, Georgiassa.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/08/99&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>. Luettu 20.3.2009

Neuvoston ylimääräinen kokous, yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (13.8.2008)

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/102338.pdf

Ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous (1. syyskuuta 2008):

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/102545.pdf

Neuvoston 2889. istunto, yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/255&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en>. Luettu 20.3.2009.

Neuvoston 2903. istunto, yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (10–11.11.2008) 11.11.2008

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/103951.pdf

“Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the deterioration of the situation in South Ossetia (Georgia)”

http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_8076_en.htm
luettu 20.3.2009

Georgian avustuskonferenssi. Luettu 23.12.2011

1. Benita Ferrero-Waldner:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/549&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

2. Jose Manuel Barroso:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/548&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Europarlamentaarikkojen haastatteluartikkeli.

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080901STO35697&secondRef=0&language=FI)

[PRESS&reference=20080901STO35697&secondRef=0&language=FI](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080901STO35697&secondRef=0&language=FI). Luettu 15.3.2009

"European union monitoring mission in Georgia" http://www.eumm.eu/en/about_eumm Luettu 27.12.2011

"Delegation of European Union in Georgia"

http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/index_en.htm

Neuvoston päätös 2008/901/YUTP

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=fi&ihmlang=fi&lng1=fi,en&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=484042:cs&page=> luettu 19.1.2012

Tutkimuslaitokset

Socor, Vladimir "Frozen Conflict Paradigm Persists in the Geneva Process" INGEPO Consulting 20.3.2011

<https://www.ingepo.ro/en/materials/429/frozen-conflict-paradigm-persists-in-the-geneva-process>
Luettu 7.10.2011

Korski, Daniel, "A year after the Russo-Georgian war, the world looks the same even if the Caucasus are changed forever"

http://ecfr.eu/content/entry/commentary_a_year_after_the_russo_georgian_war_the_world_looks_the_same_eve Luettu 27.12.2011

Popescu, Nicu: "EU's failure in Georgia"

http://ecfr.eu/content/entry/commentary_popescu_euobserver_georgia Luettu 27.12.2011

Popescu, Nicu, Leonard Mark ja Wilson Andrew Wilson "Can the EU win the peace in Georgia?"

http://ecfr.eu/content/entry/georgia_policy_brief

Luettu 23.12.2011

Joenniemi, Pertti (2010) The Georgian-Russian Conflict: a Turning-point? Danish Institute For International Studies, DIIS Working Paper 2010:2.

http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2010/WP2010-02_Georgian_Russian_Conflict.pdf

Etyj

“OSCE Chairman heading to Georgia with EU envoy to seek ceasefire”.

<http://www.osce.org/item/32541.html>. Luettu 20.2.2009

“OSCE Chairman says seriously concerned by Georgian-Ossetian conflict zone fighting”.

<http://www.osce.org/item/32527.html>. Luettu 20.2.2009.

YK

YK:n turvallisuusneuvoston istunnot. Luettu 7.11.2009

1. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9417.doc.htm>

2. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9418.doc.htm>

3. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9419.doc.htm>

YK:n yleiskokous nro.63. <http://www.un.org/ga/63/generaldebate/pdf/france-fr.pdf>. Luettu 25.3.2009.

“Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force”

http://pbpu.unlb.org/PBPS/Pages/PUBLIC/ViewDocument.aspx?docid=572&menukey=_5_2_4

Luettu 6.4.2011

Blogi-kirjoitukset

<http://www.alexstubb.com>. Merkintöjä ajalta 8.8.2008–16.10.2008. Luettu 30.3.2009

”Tuomioja: Turvatakuut ilman toiveajattelua”

<http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/tuomioja-turvatakuut-ilman-toiveajattelua>. Luettu

6.4.2011

Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, IFFMCG

<http://www.ceiig.ch/> Luettu 20.12.2011

Muut

Taideteollinen korkeakoulu/virtuaaliyliopisto, 2006. ”Tapaustutkimus”.

http://www.uiah.fi/virtu/materiaalit/tuotetiede/html_files/14111_totea.html Luettu 2.2.2012

Laajentumiskomissaari Olli Rehnin puhe suurlähettiläspäivillä Helsingissä 27.8.2008: ”Onko siviilivalta EU:sta turvallisuuspolitiikan ykkösketjuun?”

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/399&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=fr>. Luettu 18.10.2009.

”Selkokielellä perustuslaillisesta sopimuksesta”

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=94532&nodeid=37760&contentlan=1&culture=fi-FI> Luettu 6.4.2011

”Etyjin, YK:n ja EU:n johtajat tapasivat ennen Georgia-keskusteluja”.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=140985&nodeid=37762&contentlan=1&culture=fi-FI>. Luettu 25.3.2009.

Schuman declaration (1950). <http://www.ena.lu/schuman-declaration-paris-1950-022500006.html>. Luettu 20.10.2009.

“UN: Don’t compare Kosovo to anything”

<http://www.newkosovareport.com/200809011181/Politics/UN-Don-t-compare-Kosovo-to-anything.html> Luettu 10.10.2008

“Press Statement following Negotiations with French President Nicolas Sarkozy”

http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/08/12/2100_type82912type82914type82915_205208.shtml Luettu 27.12.2011.

”Tblisi” Voima 1/2012. s. 33-34

“NATO’S MID-LIFE CRISIS’: NAC MEETING REVEALS SPLIT OVER ‘NEW STRATEGIC CONCEPT’” <http://www.fas.org/man/nato/news/1998/wwwwh8d11.html> Luettu 9.2.2012

“Putin, Venäjä ja Länsi” osa 2/2 YLE-dokumentti 23.2.2012

“Nabucco: viimeinen aaria” <http://finnish.ruvr.ru/2011/12/02/61377513.html> Luettu 3.3.2012

Kirjallisuus

Archer, Clive & Butler, Fiona (1996). *The European Union, structure and process* 2nd edition. London: A cassell imprint.

Dannreuther, Roland (2004). *European Union foreign and security policy: towards a neighborhood strategy*. London: Routledge.

Diez, T. and Manners, I. (2007) ‘Reflecting on Normative Power Europe’. In Berenskoetter, Felix and Williams, M.J. (eds) *Power in World Politics*. London: Routledge.

Forsberg, Tuomas (2011). *Normative Power Europe, Once Again: A conceptual Analysis of an Ideal Type*. JMCS: Journal of Common Market Studies. Blackwell Publishing Ltd, Oxford.

Haas, Ernst B 2004 (1958). *The uniting of Europe. Political, Social and Economic forces 1950-1957*. University of Notre Dame press, Notre Dame (Ind.).

Hix, Simon (2005) *The political system of the European union*. Palgrave Macmillan, London.

Keisala, Katja (2004). *The European union as a international actor: Strengths of the European civilian power*. Tampere: Cityoffset Oy.

Laine ym. s. 9-41. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. *Häikiö ym.* s. 41–56. Valinnan paikat. Lappalainen s. 191–213. Poliittinen toiminta tapauksena. *Leino s.* 214–231. Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa *Laine, Markus, Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka* (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki. Gaudeamus (Yliopistopaino).

Luukkanen, Arto (2008) *Georgian sota: miten mahdottomasta tuli mahdollinen? Barrikadi-sarja No. 8*. WSOY, Helsinki.

Mahncke, Dieter. Ambos, Alicia & Reynolds, Christopher (2004). *European foreign policy: from rhetoric to reality?* Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

Manners, Ian 19-41: The constitutive nature of values, images and principles in the European Union. *Petö Andrea & Manners Ian* 114-129: Principles of democracy and human rights. *Panebianco, Stefania* 130-146: Promoting human rights and democracy in European union relations with Russia and China. Teoksessa: *Values and principles in European union foreign policy*, edited by *Lucarelli, Sonia and Manners, Ian* (2006) Routledge, London.

I. McCormick, John (2004). *The European union*. Westview Press, Cambridge. *2. McCormick, John* (1999). *Understanding the European Union*. Macmillan Press Ltd, London.

Mitrany, David (1975) *The functional theory of politics*. Martin Robertson & Company LTD, London.

Morgenthau, Hans J. 2006 (1948). *Politics among nations*, Revised by Kenneth W. Thompson & W. David Clinton. McGraw-Hill Higher Education, Boston.

Moravcsik, Andrew (2003). *The Choice for Europe*. UCL Press, London.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European union*. Macmillan Press, Basingstoke.

Rytövuori-Apunen, Helena (2007). *Unionin ajan idänpolitiikka*. Edita, Helsinki.

Timmings, Graham s.49-66. Bilateral relationship in the Russian–EU relationship: The british view. Teoksessa *Smith, Hanna (eds.)* (2006). *The two-level game: Russia's relations with Great Britain, Finland and the European Union*. Aleksanteri-instituutti. Helsinki.

Wendt, Alexander 2008 (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge university press, yhdestoista painos 2008, Cambridge.

Youngs, Richard (2010) *The EU's role in world politics*. Routledge Abingdon.

Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of international politics*. McGraw-Hill, New York.

Wheeler, Nicholas s.133-157. The human rights and security agenda: beyond non-intervention?

Jones, R.J Barry s.87-110. The economic agenda. Teoksessa Rees, Wyn (eds.) (1993). *International politics in Europe*. London. Routledge.

Øberg, Jan s.79-107. EU rauhanprojektina: rauhan puolesta vai sotilaallinen suurvalta? Teoksessa *Bruun, Otto & Kuusela, Hanna (toim.)* (2009). *Euroopasta ei mitään uutta? kansalaiset Euroopan rajoja etsimässä*. Gaudemus. Helsinki.