



Rauhanrakentaja, sivustakatsoja vai osasyllinen? EU:n siviilikriisinhallinta palestiinalaisalueilla

Johanna Malmelin

**CMC Finland Working Papers
-sarjan julkaisuissa analysoidaan
rauhanoperaatioiden ja kriisinhallinnan
siviilielementtejä, ja esitetään suosituksia
toiminnan kehittämiseksi.**



Kirjoittaja

Johanna Malmelin

CMC Finland

Kirjoittaja on työskennellyt aiemmin Länsirannalla.

Yhteystiedot

[research@cmcf inland.fi](mailto:research@cmcf finland.fi)

ISSN 1797-1667

Ulkoasu ja paino: Grano Oy

Sisällysluettelo

1 Johdanto	4
2 EU:n politiikka ja tavoitteet alueella	5
3 EU-siviilikriisinhallinnan keskeiset periaatteet ja toiminta palestiinalaisalueilla	8
3.1 EUPOL COPPSin perustaminen	8
3.2 Valtionrakennus siviilikriisinhallinnan perustana	9
3.3 Paikallinen omistajuus	10
3.4 Kontekstilähtöisyys	11
4 Operaation tahattomat vaikutukset	14
5 Normit ja toiminta ristiriidassa?	15
6 EUPOL COPPSin vaikuttavuus	16
7 EU:n mahdollisuudet rauhanrakentajana	18
8 Johtopäätökset	20
Lähdeluettelo	23

1 Johdanto

Hamasin hyökkäys Israelia vastaan 7.10.2023 ja siitä seurannut Gazan sota ovat nostaneet Israel–Palestiina-konfliktin takaisin päivittäiseen keskusteluun. Aluetta seuranneille uusin eskalaatio ei tullut yllätyksenä. Viimeisen kahden vuoden aikana Länsirannan laittomien siirtokuntien asukkaiden väkivalta palestiinalaisia kohtaan ja Israelin turvallisuusjoukkojen iskut etenkin pohjoisessa ovat lisääntyneet. Vuosi 2023 oli palestiinalaisiin kohdistuneen väkivallan suhteen pahin kahteen vuosikymmeneen. Vuoden 2022 lopusta alkaen Israelia on johtanut sen historian oikeistolaisin hallitus, jonka jäsenet ovat avoimesti puhuneet palestiinalaisten karkottamisesta naapurimaihin.

Lokakuun alussa kiihtynyt konflikti on saanut aikaan yhä syvenevän humanitaarisen kriisin Gazassa. Myös Länsirannalla väkivaltaiset hyökkäykset ovat lisääntyneet, liikkumisrajoitukset tiukentuneet ja taloudellinen ahdinko pahentunut. Palestiinalaisalueiden tilannetta leimaa lisäksi sisäpoliittinen hajaannus Mahmud Abbasin johtaman, Länsirantaa hallitsevan Fatahin ja Gazaa hallitsevan Hamasin välillä. Abbasin ja palestiinalaishallinnon (Palestinian Authority, PA) kannatus on ollut pitkään laskussa. Viime kuukausien tapahtumat ovat heikentäneet PA:n ja sen johdon asemaa entisestään, ja mieltä on osoitettu paitsi Israelia myös palestiinalaishallintoa ja Palestiinan turvallisuusjoukkoja vastaan. Lisääntynyt siirtokuntalaisten väkivalta, Israelin armeijan toteuttamat pidätykset, tarkastuspisteiden lisääntyminen ja merkittävät liikkumisrajoitukset ovat vaikeuttaneet turvallisuus- ja oikeussektorin toimintamahdollisuuksia ja vaikuttaneet kielteisesti palestiinalaisten palveluihin ja PA:n talouteen. Israel myös pidättää palestiinalaisille kuuluvia verotuloja, ja taloudellisesta ahdingostaan johtuen PA on pystynyt lokakuusta 2023 alkaen vain osittain maksamaan palkkoja hallinnolle ja palveluille. (Ks. esim. OCHA oPt 2003.) Eskalaatio on lisännyt Hamasin suosiota, ja aseellisen taistelun kannatus vastauksena siirtokuntalaisten väkivaltaan on kasvanut erityisesti Länsirannalla.

Palestiinalaishallinnon tärkeänä tukijana ja Israelin merkittävänä kauppakumppanina Euroopan unionilla on potentiaalia olla vaikuttava toimija konfliktin ratkaisemisessa. EU on panostanut rauhan rakentamiseen Lähi-idässä viiden vuosikymmenen ajan, ja osana prosessia palestiinalaisalueilla on vuodesta 2005 alkaen toiminut kaksi siviilikriisinhallintaoperaatiota¹. Lähi-idän rauhanprosessi ei kuitenkaan ole edennyt vuosikymmeniin, ja 30 vuotta Oslon sopimusten allekirjoittamisen jälkeen konfliktin ratkeaminen tuntuu yhä kaukaisemmalta. Myös EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja on todennut, ettei

¹ Molempien operaatioiden mandaatit teoriassa kattavat sekä Gazan että Länsirannan, mutta käytännössä ne ovat toimineet vain Länsirannalla siitä alkaen, kun Hamas alkoi hallita Gazaa vuonna 2007.

EU ole ollut tehokas toimissaan konfliktiin puuttumisessa (Borrell 2023). Kansainvälisen yhteisön on ollut vaikeaa löytää yhteistä linjaa suhteessa konfliktiin, ja palestiinalaisten kriittisyys paitsi palestiinalaishallintoa myös kansainvälistä yhteisöä ja Euroopan unionia kohtaan on lisääntynyt (PCPSR 2023). Palestiinalaiset ovat katsoneet EU:n asettuneen sodassa Israelin tueksi ja syyttäneet EU:ta kaksoisstandardeista muun muassa Ukrainan sotaan verrattuna.

Vaikka nykyinen tilanne palestiinalaisalueilla, erityisesti Gazassa², on äärimmäisen akuutti ja vaatii välitöntä huomiota, tämä artikkeli keskittyy pääasiassa tapahtumiin ennen lokakuuta 2023. Katsomalla asiaa laajemmasta näkökulmasta pyritään valottamaan kontekstia ja kehityskulkuja, jotka ovat nykytilanteen taustalla. Tarkastelemalla aikaisempia toimia voidaan etsiä paitsi syitä ja ymmärrystä nykyiselle tilanteelle myös vastauksia siihen, mitä aiemmista haasteista tai onnistumisista voitaisiin oppia suhteessa tulevaan toimintaan.

Tässä julkaisussa tarkastellaan³ EU:n toimintaa palestiinalaisalueilla erityisesti siviilikriisinhallinnan kontekstissa, joka on yksi osa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinovalikoimaa, keskittyen EUPOL COPPS -operaatioon, johon myös Suomi on vuodesta 2007 alkaen sekondeerannut asiantuntijoita. Aluksi esitellään EU:n tavoitteita ja toimintaa alueella yleisesti sekä operaatiota osana EU:n lähestymistapaa konfliktiin. Sen jälkeen tarkastellaan operaatiota suhteessa valtionrakennuksen ja turvallisuussektorin reformin periaatteisiin, kuten paikalliseen omistajuuteen, konfliktin kontekstin ymmärtämiseen ja yleisiin EU:n rauhanrakentamisen normeihin. Lopuksi pohditaan, millaisia mahdollisuuksia EU:lla on onnistua rauhanprosessin tukemisessa tulevaisuudessa.

2 EU:n politiikka ja tavoitteet alueella

Rauhan aikaansaaminen Lähi-idässä on EU:n strateginen tavoite ja yksi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan prioriteeteista. EU on sitoutunut Lähi-idän rauhanprosessin elvyttämiseen ja pysyvän, kestävän rauhan aikaansaamiseen. EU:n jäsenenä Suomi osallistuu palestiinalaishallinnon ja yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa käytävään vuoropuheluun, joka keskittyy erityisesti Palestiinan demokratiakehitykseen ja ihmisoikeustilanteeseen sekä EU:n tukeen Lähi-idän rauhanprosessissa. EU:lla ja Israelilla on pitkä yhteinen historia, jolle ovat ominaisia kasvava keskinäinen riippuvuus ja yhteistyö. Kauppa,

² Gazan tilanteen tarkastelu on rajattu tämän artikkelin ulkopuolelle, sillä vaikka EUPOL COPPS -operaation mandaatti periaatteessa kattaa palestiinalaisalueet kokonaisuudessaan, sen toimialue on vuodesta 2007 alkaen käytännössä rajoittunut Länsirantaan.

³ Lähdeluettelossa esiteltujen tutkimuskirjallisuuden, julkaisujen ja asiakirjojen lisäksi taustamateriaalina on käytetty ei-julkista aineistoa, joka on CMC:n hallussa.

kulttuurivaihto, poliittinen yhteistyö ja kehittynyt sopimusjärjestelmä ovat vahvistaneet ja laajentaneet EU:n ja Israelin suhdetta, ja EU:sta onkin tullut Israelin suurin kauppakumppani⁴.

EU on palestiinalaishallinnon tärkein taloudellinen tukija. Vuosina 2017–2020 EU:n rahoitus Euroopan naapuruusvälineestä (European Neighbourhood Instrument, ENI) oli 1,28 miljardia euroa. Vuosina 2021–2024 EU aikoo myöntää 1,15 miljardia euroa ENIn seuraajan eli naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDICI) puitteissa. Tähän apuun sisältyvät suorat avustukset palestiinalaishallinnolle PEGASE-mekanismin kautta, tuki kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, kansainvälisten rahoituslaitosten kautta toteutettavat hankkeet sekä avustukset YK:n palestiinalaisjärjestö UNRWA:lle. (European Parliament 2024; Euroopan komissio 2023, 3.) Lisäksi Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston kautta on toimitettu humanitaarista apua Palestiinalle vuodesta 2000 lähtien yhteensä 1,08 miljardia euroa (European Commission 2024). Gazan ja Länsirannan humanitaarisen tilanteen huomattavan heikkenemisen myötä EU on vahvistanut humanitaarista apuaan. Vuonna 2023 EU myönsi apua 103 miljoonaa euroa, ja vuodeksi 2024 on varattu 125 miljoonaa euroa. (ECHO 2023.)

EU:n kanta on, että ainoa keino ratkaista Lähi-idän konflikti toteuttamiskelpoisella tavalla on kahden valtion malli, jossa Länsirannalle ja Gazan kaistalle perustetaan itsenäinen Palestiinan valtio. Ratkaisun tulee täyttää Israelin ja Palestiinan turvallisuustarpeet ja Palestiinan valtio- ja itsemääräämisyhtymykset sekä päättää Israelin vuonna 1967 alkanut palestiinalaisalueiden miehitys. Yhteinen eurooppalainen strategia Palestiinan tukemiseksi 2021–2024 korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan omaksumista kahden valtion ratkaisun edellytyksien vahvistamiseen sekä EU:n humanitaaristen, kehitysyhteistyö- ja rauhannonistelu- ja välistä johdonmukaisuutta. Tavoitteena on tukea Palestiinan taloudellista ja sosiaalista kehitystä, edistää ihmisoikeuksia ja demokratisoitumista sekä vahvistaa tehokasta, vastuullista hallintoa ja instituutioita sellaisen Palestiinan valtion luomiseksi, joka voi täyttää kahden valtion ratkaisuun sisältyvät velvoitteet. Strategian mukaan EU:n tulee toimia johdonmukaisesti keskeisten periaatteidensa – kuten demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuuden ja jakamattomuuden sekä ihmisarvon kunnioittamisen – sekä YK:n peruskirjan ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden kunnioittamiseksi ja vahvistamiseksi. (EEAS 2023, 3; European Parliament 2024.)

⁴ Ks. esim. EU trade relations with Israel (https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/israel_en).

Oslon sopimukset

Oslon rauhanprosessin lähtökohtana oli YK:n jakosuunnitelmassa vuonna 1947 esitetty ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 242 vuonna 1967 vahvistettu kahden valtion malli.

13.9.1993 allekirjoitettiin Palestiinan vapautusjärjestö PLO:n ja Israelin välinen Oslon sopimus (myöhemmin Oslo I) palestiinalaisten määräaikaisesta itsehallinnosta Gazassa ja Länsirannalla sekä pyrkimyksestä pysyvään, kattavaan rauhansopimukseen poliittisen prosessin kautta. Sopimus ei sisältänyt ratkaisua esimerkiksi Jerusalemin asemaan, alueiden rajaukseen, pakolaisten paluuseen tai siirtokuntiin, vaan ne jätettiin sovittaviksi myöhemmissä neuvotteluissa.

Oslon sopimuksen jälkeen EU osallistui aktiivisesti palestiinalaisalueilla toteutettuun valtionrakennusprojektiin ja myönsi suuren osan palestiinalaishallinnon instituutioiden perustamiseen tarvittavasta rahoituksesta. Ajatuksena oli, että palestiinalaiset instituutiot olisivat ensimmäinen askel kohti Palestiinan valtion perustamista ja konfliktin loppua.

Oslon sopimuksessa sovittiin, että Länsirannan ja Gazan palestiinalaisia varten perustettaisiin itsehallintoelin korkeintaan viideksi vuodeksi, joka alkaisi kulua siitä, kun Israel vetäytyisi Gazasta ja Jerikosta. Siirtymäkauden aikana oli tarkoitus neuvotella YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 242 ja 338 perustuva pysyvä sopimus.

Oslo II -sopimus vuonna 1995 jakoi Länsirannan ja Gazan kaistan palestiinalaisten hallitsemaan A-alueeseen, B-alueeseen, jonka siviilihallinto kuului palestiinalaisille ja järjestysvalta Israelille, sekä Israelin hallitsemaan C-alueeseen. Lisäksi sovittiin muun muassa Israelin lisävetäytymisistä, taloudellisesta yhteistyöstä ja koordinaatiosta sekä Israelin ja Palestiinan välisestä turvallisuusyhteistyöstä, jonka tarkoituksena oli torjua terrorismia ja ylläpitää turvallisuutta. Moni keskeinen kysymys, kuten Jerusalemin asema, jätettiin kuitenkin avoimeksi, ja sopimukseen kohdistui laajaa kritiikkiä. Lopullista sopimusta koskevat neuvottelut oli määrä aloittaa viimeistään toukokuussa 1996. Niiden oli tarkoitus käsitellä keskeisiä kiistakysymyksiä, kuten Jerusalemin asemaa, pakolaisia, siirtokuntia ja rajoja.

Oslon rauhanprosessin viimeisessä vaiheessa, Camp Davidin huippukokouksessa vuonna 2000, neuvottelut päättyivät umpikujaan. USA:n välittämä rauhanprosessi katkesi toiseen intifadaan eli palestiinalaisten kansannousuun vuonna 2000. (Juusola 2005, 226–250.)

3 EU-siviilikriisinhallinnan keskeiset periaatteet ja toiminta palestiinalaisalueilla

3.1 EUPOL COPPSin perustaminen

Oslon prosessin alettua useat kansainväliset rahoitusohjelmat alkoivat tarjota Palestiinan siviilipoliisille (Palestinian Civil Police, PCP) varusteita ja koulutusta sekä kattaa sen palkkakustannuksia. Tätä tukea on annettu niin bilateraalisten sopimusten perusteella kuin kansainvälisten organisaatioiden, kuten YK:n ja EU:n, toimesta. PLO:n taloudellinen kriisi yhdistettynä poliisivoimien rakentamisen vaatimiin korkeisiin kustannuksiin johti siihen, että PA:sta tuli nopeasti hyvin riippuvainen kansainvälisestä poliisivoimien kehittämiseen ja ylläpitämiseen tarkoitetusta avustusrahoituksesta. EU osallistui aktiivisesti valtionrakentamishankkeen kaikkiin osa-alueisiin ja kattoi myös puolet Palestiinan itsehallintoalueen instituutioiden perustamiseen tarvittavasta rahoituksesta. Vuonna 2000 alkanut toinen intifada kuitenkin ajoi PCP:n kehittämisprosessin raiteiltaan ja johti muun muassa EU:n rahoittamien tilojen, laitteiden ja palestiinalaishallinnon infrastruktuurin osittaiseen tuhoutumiseen Israelin hyökättyä Länsirannalle. (Bouris & İşleyen 2020, 436; Ejodus & Tartir 2018; Lia 2007, 25, 306; Tartir 2015, 12.)

Oslon prosessi ja vuonna 2003 julkaistu niin sanotun kvartetin eli YK:n, EU:n, USA:n ja Venäjän laatima tiekartta (Roadmap for Peace) loivat perusteet EU:n kriisinhallintaoperaatioille palestiinalaisalueilla. Tammikuussa 2005 EU perusti koordinaatiotoimisto EU COPPSin palestiinalaisalueiden poliisitoiminnan tukemiseksi EU:n Lähi-idän rauhanprosessin erityisedustajan toimiston yhteyteen. EU COPPSin tehtävänä oli koordinoida EU:n jäsenmaiden tukea PCP:lle ja neuvoa PCP:tä poliisiasioissa strategisella tasolla. Marraskuussa 2005, Israelin vetäydyttyä Gazasta, käynnistettiin rajavalvontaoperaatio EUBAM Rafah kolmannen osapuolen läsnäolon mahdollistamiseksi Gazan alueen ja Egyptin välisellä Rafahin rajanylityspaikalla. Siitä lähtien, kun Hamas otti Gazan alueen haltuunsa vuonna 2007, operaatio on ollut valmiustilassa, mutta EU on ilmoittanut olevansa valmis aloittamaan toiminnan uudelleen olosuhteiden salliessa. Tänä aikana operaatio on pyrkinyt tukemaan rajoista ja rajanylityksistä vastaavaa palestiinalaishallintoa ja sen valmiuksien kehittämistä.

EU COPPS -koordinaatiotoimiston toiminnan pohjalta käynnistettiin vuoden 2006 alussa poliisioperaatio EU Coordinating Office for Palestinian Police Support (EUPOL COPPS). Sen keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin palestiinalaisten vastuulla olevan pysyvän, tehokkaan poliisijärjestelmän perustaminen

parhaiden kansainvälisten käytänteiden mukaisesti yhteistyössä yhteiskunnan rakenteiden kehittämistä koskevien EU:n ohjelmien ja muiden turvallisuusalaan liittyvien kansainvälisten toimien kanssa. Vuonna 2008 operaatioon lisättiin oikeusvaltion kehittämiseen panostava osasto. EUPOL COPPS avustaa palestiinalaishallintoa sen kehittämisohjelman täytäntöönpanossa – antamalla neuvoja ja ohjausta etenkin alue-, päämaja- ja ministeritason korkeille virkamiehille –, koordinoi tukea EU:n jäsenmailta ja tarvittaessa muulta kansainväliseltä yhteisöltä sekä neuvoo poliisitoimintaan liittyvissä rikosoikeudellisissa asioissa. Operaatio on osa kansainvälisen yhteisön laajempia toimia, joiden tarkoituksena on tukea palestiinalaishallintoa vastuun ottamisessa yleisen järjestyksen ylläpidosta sekä erityisesti siviilipoliisin valmiuksien parantamisessa. Tavoitteena on edistää kahden valtion mallin toteutumista tukemalla valtionrakennusta ja turvallisuussektorin uudistusta. (Council of the European Union 2005; 2008.)

EUPOL COPPS -operaatiosta tuli pian yksi PA:n uuden turvallisuusdoktriinin tärkeimmistä osista. Korruptio väheni turvallisuussektorilla, ja henkilöstö oli paremmin varusteltua ja koulutettua. Monet Arafatin nimittämistä virkamiehistä erotettiin, ja tilalle tuli uusi turvallisuuseliitti, joka oli ammatillistunut, hyvin koulutettu ja israelilaisten vastinpariensä kanssa päivittäiseen koordinaatioon osallistuva. Nämä muutokset olivat täysin riippuvaisia lahjoittajien varoista, ja yli 30 prosenttia palestiinalaisille suunnatusta kokonaisavusta ohjautuikin turvallisuussektorille. (Tartir 2015, 12.)

3.2 Valtionrakennus siviilikriisinhallinnan perustana

Valtionrakennuksen tukemiseen keskittyvänä operaationa EUPOL COPPS on tyypillinen rauhanoperaatio ja tyypillinen EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio. EU:n siviilikriisinhallinta perustuu pitkälti pyrkimykseen auttaa hauraita valtioita vahvistamalla niiden instituutioita, ja tyypillisesti keskitytään valtion turvallisuussektorin uudistamiseen (Security Sector Reform, SSR). Hauraiden valtioiden valtionrakennuksen tukemista on kritisoitu laajasti erityisesti toimien valtiokeskeisyydestä. Valtiokeskeisissä malleissa, joihin de Coningin ja Koefoedin (2023, 10) mukaan suurin osa kansainvälisistä, alueellisista ja kansallisista instituutioista on lukittunut, oletetaan, että valtiolliset instituutiot ovat legitimejä ja että niillä on uskottavuutta ja toimivaltaa hoitaa tehtävänsä. Tämän seurauksena niistä tulee kansainvälisen, alueellisen ja kahdenvälisen tuen kohteita. Todellisuudessa valtiolliset instituutiot ovat kuitenkin usein eliitin valtaamia ja palvelevat vain pientä osuutta maan väestöstä. Kuten Ruhomäki ja Ruhomäki (2023, 6–7) toteavat, valtioiden turvallisuussektorit saattavat käyttää valtaansa väärin eivätkä niiden tekniset kapasiteetit korreloi legitimitietin kanssa. Sen

sijaan, että keskushallinnon vahvistamisella olisi kerrannaisvaikutuksia muihin alueisiin tai järjestelmiin, se saattaa johtaa tilanteisiin, joissa näitä verkostoja valvova paikallinen eliitti alkaa käyttää järjestelmää hyväkseen, mikä taas johtaa korruption lisääntymiseen sekä vastuullisuuden ja demokratian vähenemiseen. Avunantajilta saadut resurssit voivat luoda epäedullisia riippuvuussuhteita ja tilanteita, joissa avunantajista tulee itse konfliktin osapuolia.

Kun valtiolliset instituutiot, joita uudistusprosesseilla tuetaan, ovat eliitin vallassa, merkittävillä yhteiskunnallisilla ryhmillä, kuten naisilla, nuorilla, maaseudun maatalousyhteisöillä ja etnisillä vähemmistöillä, on usein vain vähän tai ei lainkaan todellista edustusta päätöksentekoprosesseissa sekä erittäin vähän mahdollisuuksia tuoda esiin huolenaiheitaan, muistuttavat de Coning ja Koefoed (2023, 10). Suurin osa konfliktin vaikutuspiiriin kuuluvista ihmisistä saa usein hyvin vähän tai ei lainkaan tukea valtiolta, mikä lisää osaltaan kansan tyytymättömyyttä ja luottamuksen puutetta valtion rakenteita ja hallintoelimiä kohtaan.

Akateemisessa kirjallisuudessa on tuotu yhä enemmän esiin myös SSR-pyrkimysten saavutusten olevan ristiriitaisia ja vajavaisia. Kriittistä analyysiä SSR-mallia kohtaan on alkanut ilmaantua samaan aikaan valtionrakennukseen perustuvaa rauhanrakennusta kritisoivan keskustelun kanssa. Jacobsin ja Rossin (2022, 393) mukaan harvat todisteet menestyksekkäistä, vaikuttavista SSR-prosesseista viittaavat kuiluun ulkopuolisten toimijoiden strategisesti suunnittelemien SSR-uudistusten pyrkimysten ja niiden operatiivisen toteutuksen välillä. SSR-mallia on kritisoitu myös pakotetuista länsimaisista liberaalidemokraattisista periaatteista ja pitkälti ylhäältä alaspäin suuntautuvasta institutionaalisesta fokuksista, joka jättää huomiotta legitimitetin kentällä.

3.3 Paikallinen omistajuus

EUPOL COPPSin tavoitteena on tukea palestiinalaisen turvallisuussektorin ammatillistamista paikallisen omistajuuden puitteissa (Commission of the European Union, 2005). Jotta turvallisuussektorin reformissa pystyttäisiin rakentamaan legitimitettiin valtiollisille instituutioille ja hallinnolle, sen pitäisi ottaa huomioon yhteisön tarpeet, erityisesti kun kyse on hauraista valtioista ja konfliktinjälkeisistä ympäristöistä. Kun turvallisuussektorin uudistamisessa keskitytään valtion instituutioiden eikä niinkään ihmisten ja valtion välisten suhteiden rakentamiseen, rajoitetaan entisestään sitä, missä määrin ihmiset – erityisesti yhteisötasolla – sitoutuvat uudistusprosesseihin. Jos merkityksellistä, osallistavaa paikallista omistajuutta ei saavuteta, yleinen luottamus valtiollisia turvallisuus- ja oikeuslaitoksia kohtaan on vähäistä. Tällöin valtio pysyy alttiina konfliktien puhkeamiselle.

Ajatus siitä, että kansainvälisen tuen SSR:lle ja valtionrakennukselle tulee olla paikallisesti omistettua ollakseen vaikuttavaa, on yleisesti tunnustettu, ja paikallinen omistajuus onkin yksi siviilikriisinhallinnan peruseräkkeistä. Siltä osin, kuka omistaa ja mitä, konsepti on kuitenkin määritelty varsin kapeasti. Suomen toimintaa Afganistanissa tarkastelleet Mustasilta ym. (2022, 164) nostavatkin tärkeäksi opiksi paitsi tarpeen pyrkiä laadukkaampaan ja laajempaan paikalliseen omistajuuteen myös sitä korostavan retoriikan ja toiminnan kriittisen tarkastelun. Pohjimmiltaan kyse on ennen kaikkea siitä, kenen intressejä ja tavoitteita interventiotoimet heijastelevat – kansainvälisten toimijoiden, paikallisen valtionjohdon, paikallisten voimahahmojen, tietyn kansanryhmän vai paikallisen väestön.

Tartir ja Ejodus (2018) toteavat haastattelututkimuksensa perusteella, että EUPOL COPPS -operaatiota voidaan pitää vaikuttavana ja paikallisesti omistettuna ainoastaan kapeasta teknokraattisesta perspektiivistä, joka kieltää miehityksen todellisuuden ja demokratian poissaolon. Tartirin (2015, 12) mukaan kansainväliset toimijat pystyivät hallitsemaan turvallisuussektorin uudistusprosessia varoillaan ja poliittisilla neuvoillaan ja riisuivat näin palestiinalaisilta kaiken omistusoikeuden. Myös Müllerin ja Zahdan (2018, 135–136) haastatteleminen palestiinalaisten sidosryhmien keskuudessa EU:n ajamia uudistuksia ja tietyillä alueilla saavutettua edistystä pidettiin yleisesti varsin teknisinä, pinnallisina ja epävarmoina. Sidosryhmät eivät myöskään kokeneet omistajuutta päätöksentekoon uudistusprosessin strategisesta suunnasta. Sidosryhmien osallistuminen tapahtui niissä yleisissä strategisissa parametreissa, jotka EU:n strategia SSR-prosessille asettaa. Näin ollen monet paikalliset kokivat, että heidän osallistumisensa rajoittui vain teknisiin aspectteihin.

3.4 Kontekstilähtöisyys

Minkä tahansa SSR-prosessin, kriisinhallintaoperaation tai rauhanrakennuspyrkimyksen lähtökohtana tulisi olla paikallisten olosuhteiden ja konfliktin kontekstin ymmärtäminen ja huomioiminen. Vaikka kontekstin tärkeys tiedostetaankin yleisesti – siinä missä myös paikallisen omistajuuden tavoite –, sen toteutumisessa on todellisuudessa usein paljon parantamisen varaa (ks. esim. Mustasilta ym. 2022). Kontekstin ymmärtäminen on edellytyksenä myös paikallisen omistajuuden ja inklusiivisuuden tavoitteiden saavuttamiselle: ilman ajantasaista ymmärrystä toimintaympäristöstä ja sen yhteiskunnallisesta dynamiikasta ei ole ylipäättäen tunnistettavissa, ketkä mahdolliset paikalliset omistajat ovat, mitkä heidän verkostonsa ja intressinsä ovat ja miten ne vastaavat paikallisen väestön tarpeisiin ja tuen antajien reunaehtoihin, kuten arvopohjaan ja tavoitteisiin (Mustasilta ym. 2022, 195).

Kontekstin ymmärtäminen on ehkä erityisen tärkeää Israel–Palestiina-konfliktin kohdalla, sillä kyseessä on yksi maailman pitkäkestoisimmista ja moniulotteisimmista konflikteista ja EUPOL COPPS toimii erittäin kompleksisissa poliittisissa, maantieteellisissä ja sosiaalisissa olosuhteissa. Ensinnäkään EU:n suhteita palestiinalaishallintoon ei voida käsitellä ottamatta huomioon Israelin toimintapolitiikkaa. Vuonna 1967 alkaneesta miehityksestä johtuen palestiinalaishallinnolla ei ole valtiollisen aseman ytimessä olevia keskeisiä toimivaltuuksia, kuten rajavalvontaa tai täysimääräistä veronkantoa. Israel ei myöskään salli palestiinalaishallinnon toimintaa itseensä yksipuolisesti liittämässään Itä-Jerusalemossa. Lisäksi palestiinalaishallinnolla on vain jonkinasteinen määräysvalta Länsirannan A- ja B-alueilla, joita ympäröi Israelin hallitsema C-alue. Länsirannan pirstaleinen jako A-, B- ja C-alueisiin aiheuttaa sen, että kaikki ulkopuoliset interventiot linkittyvät Israelin asettamiin ja hyväksymiin rajoihin ja rajoituksiin ja EUPOL COPPS -operaation kaikki toiminta vaatii Israelin valtion hyväksynnän (Bouris & İşleyen 2020, 435). Operaation tukeman palestiinalaishallinnon voi sanoa olevan luontaisesti kietoutunut miehitykseen johtuen myös niin sanotun turvallisuuskoordinaation käytännöstä, joka edellyttää muun muassa tiedustelutiedon jakamista israelilaisten viranomaisten kanssa. Turvallisuuskoordinaatio, joka on tulosta Oslon sopimuksista ja jota esiintyy Palestiinan turvallisuusjoukkojen ja Israelin armeijan välillä monin tavoin⁵, on PA:n turvallisuusdoktriinin määrittävä ominaisuus ja yksi keskeisimmistä jännitteiden lähteistä Palestiinan kansan ja PA:n välillä. Turvallisuuskoordinaation nähdään vaikuttaneen haitallisesti palestiinalaishallinnon legitimitettiin, ja moni palestiinalainen pitää sitä kansallisen petoksen muotona. (Ks. esim. Tartir 2017a, 15–16.)

Palestiinalaishallinnon demokraattinen tilanne on huonontunut paitsi ulkoisen miehityksen myös sisäisten ongelmien vuoksi. Palestiinalaishallintoon ja -politiikkaan vaikuttavat voimakkaasti Palestiinan poliittisten ryhmien välinen kilpailu ja yhtenäisen kansallisen vision tai strategian puuttuminen. Oikeusvaltiotilanne on heikentynyt ja korruptio pahentunut. Palestiinan viimeisimmät parlamenttivaalit järjestettiin vuonna 2006 ja viimeisimmät presidentinvaalit vuonna 2005, vaikka Mahmud Abbasin kauden presidenttinä oli määrä loppua ja vaalit järjestää 2009. Parlamentti- ja presidentinvaalit oli tarkoitus järjestää myös toukokuussa 2021, mutta Abbas peruutti ne presidentin asetuksella.

⁵ Niitä ovat muun muassa palestiinalaisten epäiltyjen pidättäminen PA:n toimesta Israelin viranomaisten pyynnöstä, palestiinalaisten ja israelilaisten turvallisuustoimijoiden yhteiset kokoukset ja koulutukset, israelilaisia sotilaita tai siirtokuntia vastaan suunnattujen palestiinalaisten mielenosoitusten tukahduttaminen PA:n toimesta sekä ”pyörovi-vankilapolitiikka”, jonka puitteissa aktivistit istuvat peräkkäisiä tuomioita israelilaisissa ja palestiinalaisissa vankiloissa – usein samasta rikoksesta (ks. esim. Tartir 2017a).

Palestiinalaishallinto on vahvistanut presidentin toimivaltaa, ottanut käyttöön yhä enemmän sortavia käytäntöjä, vähentänyt kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja tukahduttanut demokratiaa vaativia mielenosoituksia.

EUPOL COPPS -operaation toimintaa ja tavoitteita ei siis voida tarkastella irrallaan konfliktin elinkaaresta eikä poliittisesta kontekstista, jota leimaavat yhtäältä Israelin miehitys ja toisaalta Palestiinan sisäinen poliittinen kahtiajako. Saidyn (2014, 105, 115, 119) mukaan monet Palestiinan turvallisuusjoukkojen ongelmat, joita pyritään ratkomaan turvallisuussektorin reformilla, ovat nimenomaan sisäisen hajaannuksen ja kamppailun tulosta. Saidy korostaa, että turvallisuusreformin toteuttaminen edellyttää todellista kansallista dialogia, joka ei ole ylhäältä saneltua vaan johon osallistuvat kansalaisyhteiskunta, poliittiset liikkeet ja turvallisuusjoukot. Myös Müllerin ja Zahdan (2018, 133–134) tutkimuksessa haastateltujen palestiinalaisten sidosryhmien keskuudessa oli laajaa tyytymättömyyttä siihen, ettei reformiprosessi huomioi palestiinalaisten toiveita inklusiivisesta lähestymistavasta, joka perustuisi kaikkien keskeisten ryhmien vuoropuheluun, eikä Palestiinan yhtenäisyyden palauttamisesta, johon sisältyvät Palestiinan turvallisuuspalveluiden uudelleenintegrointi ja paluu normaaliin demokraattiseen prosessiin PA:n piirissä.

Saidy (2014, 105, 119) toteaa, että kaikki turvallisuussektorin uudistukseen liittyvät elementit – oli kyse sitten demokraattisen hallinnon ja vastuullisuuden kehittämisestä, sopivan institutionaalisen rakenteen luomisesta tai turvallisuuspalvelujen ammatillisuuden ja operatiivisen tehokkuuden parantamisesta – ovat voimakkaasti yhteydessä paitsi sisäiseen hajaannukseen myös miehitykseen. Saidyn (2014, 114) mukaan palestiinalaisten on miehityksestä johtuen ylipäättään erittäin vaikeaa määritellä turvallisuuttaan kansallisessa viitekehyksessä, jossa toistuvat Israelin turvallisuusjoukkojen – usein perusteettomat – väkivaltaiset tunkeutumiset palestiinalaisiin kaupunkeihin. Samoin tiukat PA:n toiminta-alueille asetetut rajoitukset heikentävät palestiinalaisten toimintamahdollisuuksia ja turvallisuutta. Lian (2007, 23) mukaan monet Palestiinan poliisin organisaatorakenteen, komentoketjun, sisäisen kurinalaisuuden, koordinoinnin ja vastuuvollisuuden mekanismin puutteet, joihin myös EUPOL COPPS -operaatiolla pyritään vaikuttamaan, ovat nimenomaan ei-valtiollisen todellisuuden seurausta. Suurin anomalia on, että Palestiinan poliisia ei perustettu turvaamaan ihmisiä, joiden joukosta sen jäseniä värvättiin ja joiden alueella se toimii, vaan vieraan valtion (eli Israelin) ja sen kansalaisten turvallisuutta (Lia 2007, 25). Tartir (2017b, 7, 11) toteaaakin, että niin kauan kuin turvallisuusreformia toteutetaan miehityksen kontekstissa ilman, että puututaan siitä johtuvaan vallan epätasapainoon, lopputuloksena voi olla vain ”parempi” yhteistyö miehittäjän kanssa sekä palestiinalaisten turvallisuuden ja kansalaisoikeuksien rikkominen heidän omien turvallisuusjoukkojensa toimesta.

4 Operaation tahattomat vaikutukset

Kun kriisinhallintaa tarkastellaan sen kulloisestakin kontekstista käsin, hyväksytään samalla, että sillä voi olla kontekstista johtuvia arvaamattomia vaikutuksia – niin hyvässä kuin pahassa (Ruohomäki & Hakanen 2022, 6). Jos interventiota suunnitellaan ja pannaan toimeen paikallisia dynamiikkoja huomioimatta, vaikutusten ennakkoinnista tulee yhä vaikeampaa. Tämä voi johtaa ei-haluttuihin ja odottamattomiin seurauksiin. (Mustasilta ym. 2022, 160.)

EUPOL COPPS -operaation arvaamattomia ja tahattomia seurauksia tarkastellut Bouris (2014; 2019) toteaa, että vaikka operaatiolla on ollut keskeinen rooli PCP:n kanssa tehtävässä yhteistyössä ja se on osaltaan parantanut olosuhteita paikan päällä, operaation tukemien uudistusten toteuttamistapa on ongelmallinen: palestiinalaishallinnosta on tullut entistä itsevaltaisempi, ja keskustelut hyvästä hallintotavasta ja oikeusvaltioperiaatteesta ovat olleet parhaimmillaankin kosmeettisia. Tartir (2018, 365) kirjoittaa EUPOL COPPSin tukeman turvallisuussektorin uudistuksen olevan kaukana neutraalista, kapasiteettien rakentamiseen perustuvasta prosessista, eikä EU Tartirin mukaan ole tunnustanut teknisten valtuuksiensa ja väliintulojensa poliittisia seurauksia.

Operaation toiminnalla on katsottu olevan perustavanlaatuisia vaikutuksia paitsi suhteessa EU:n rooliin Israel–Palestiina-konfliktissa myös konfliktin dynamiikkaan itsessään. Useat tutkijat ovat sitä mieltä, että PCP:n autoritäärinen poliisitoiminta on vakiintunut palestiinalaisväestön ja paikallisen omistajuuden kustannuksella (Bouris 2019; Mustafa 2015). Esimerkiksi Tartirin (2015; 2018, 365) ja İşleyenin (2014; 2017) mukaan EU:n tukema uudistus on vahvistanut Palestiinan autoritäärisuuden perustaa ja suoraan edesauttanut autoritäärisuuden ammattimaistamista. EU:n tukeman SSR-prosessin on nähty osaltaan edistävän Palestiinan sisäistä jakautumista sekä epäonnistuvan palestiinalaisten turvallisuuden lisäämisessä ja ihmisoikeuksien suojelemisessa (Akgül-Açıkmeşe & Özel 2024, 70; Müller & Zahda 2018, 136; Tartir 2015).

Bourisin ja İşleyenin (2020, 430) mukaan EUPOL COPPS vahvistaa osaltaan alueellista fragmentaatiota ja niitä käytäntöjä, jotka tukevat ja uusintavat Israelin sanelemia näkyviä ja näkymättömiä rajoja. Operaatio joutuu toimimaan tilanteessa, jossa kaikki toiminta pitää hyväksyttää Israelilla. Vallan epätasapaino on ilmeinen: Israelin pitää vain ilmoittaa PA:lle tunkeutumisistaan A-alueella, kun taas PA:n pitää informoida Israelia kaikesta toiminnastaan A-alueella, anoa lupaa kaikelle liikkumiselleen operaatioalueensa ulkopuolella ja koordinoida kaikki toimintansa B-alueella. Näin ollen operaation yhteistyö siviilipoliisin kanssa on – joko tarkoituksellisesti tai tahattomasti – vahvistanut vallitsevaa tilannetta ja uusintanut alueellisia ja toiminnallisia Israelin perustamia rajoja sen sijaan, että se olisi haastanut Israelin toimenpiteitä. (Bouris 2014; İşleyen 2018; 2019; Bulut 2009; Persson 2011; Youngs & Michou, ref. Tartir 2015.) Tartirin (2015, 13–14)

mukaan operaation tukemat uudistukset ovat luoneet palestiinalaisille toisenlaisen, institutionalisoidun turvattomuuden muodon, joka naamioituu valtionrakentamiseksi ja hyväksi hallintotavaksi. Myös Del Sarto (2019, ref. Strömbom & Persson 2023, 11), Müller ja Zahda (2018, 133–134) sekä Spitka (2023, 159) ovat sitä mieltä, että uudistusprosessi on ollut rinnakkainen syvenevän miehityksen kanssa ja että riippuvuus PA:n valtionrakentamisen ja EU:n ja muiden kansainvälisten toimijoiden innokkaan tuen välillä on yksi syy konfliktin nykytilan ja yhden valtion todellisuuden jatkumiseen.

5 Normit ja toiminta ristiriidassa?

EU:n lähestymistapa valtionrakennukseen ja turvallisuussektorin reformiin Palestiinassa on integroitunut EU:n liberaalin rauhanrakentamisen viitekehykseen, jossa korostuu rauhanrakennus poliittisesta liberalismista ja länsimaisista instituutioista mallia ottavien yhteiskunnallisten reformien kautta. Liberaalin rauhanrakentamisen diskurssin perusajatuksena on, että kansainvälisellä yhteisöllä on moraalinen velvollisuus modernisoida ja demokratisoida konfliktin jälkeisiä tai hauraita yhteiskuntia ja auttaa juurruttamaan niihin rauhanomaista konfliktinratkaisua, hyvää hallintoa, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa koskevat globaalit normit. Palestiinassa EU:n on kuitenkin katsottu osin epäonnistuneen omien normiensä noudattamisessa. Sitä on kritisoitu ristiriitaisuuksista periaatteellisen ja poliittisen retoriikan ja käytännön toimien välillä. (Ks. esim. International Crisis Group 2022; Dajani & Lovatt 2017; Ejodus & Tartir 2017; Müller 2019, 262–264; Müller & Zahda 2018, 130–132; Tartir & Ejodus 2018, 160.)

EU:n lähestymistapaa Palestiinan sisäiseen jakoon on kuvattu Länsiranta ensin -strategiana, joka perustuu huomattavan erilaisiin politiikkoihin suhteessa Fatahin hallitsemaan Länsirantaan ja Hamasin hallitsemaan Gazaan. Myös EUPOL COPPSin tukema SSR on osa tätä laajempaa poliittista lähestymistapaa, jossa EU tekee läheistä yhteistyötä Fatahin ja PA:n kanssa ja eristää Hamasin. Tämä strategia on aiheuttanut kritiikkiä, jonka mukaan EU noudattaa rauhanrakentamisen normeja epätasaisesti tai välineellisesti – tai jopa laiminlyö ne kokonaan. EU:n tukemaa lähestymistapaa SSR:ään on kritisoitu myös siitä, että se asettaa demokraattisen hallinnon poliittisten haasteiden käsittelyn sijaan etusijalle pinnalliset, tekniset uudistukset. Näin ollen sen toiminnan ei nähdä olevan EU:n oman rauhanrakentamiskurssin mukaista eikä palvelevan keskeisiä paikallisia intressejä ja painopisteitä, joista tärkeimpiä ovat pyrkimys palestiinalaisten yhtenäisyyteen ja turvallisuuteen Israelin väkivallan ja ihmisoikeusloukkausten suhteen. (Müller & Zahda 2018, 120–121, 128; Tartir & Ejodus 2018.)

Diplomatiassaan suhteessa Israel–Palestiina-konfliktiin EU viittaa säännöllisesti kansainväliseen oikeuteen. Kriitikoiden mukaan EU ei kuitenkaan täysin

toteuta rooliaan kansainvälisen oikeuden suojelijana, ja sen toiminnasta katsotaan puuttuvan johdonmukaisuutta. EU:ta on arvosteltu siitä, että se seuraa liian usein USA:n esimerkkiä, ei aseta Israelia vastuuseen Palestiinan valtionrakentamisprojektia heikentävästä politiikasta eikä toimi riittävästi palestiinalais-hallinnon johdon vallankäyttöä valvovana korjaavana tekijänä (esim. ICG 2022; Müller & Zahda 2018, 135). International Crisis Group -järjestön (ICG) raportissa (2022, 37, 41) todetaan, että EU:n ja sen jäsenmaiden toiminta tulisi saattaa niiden pyrkimysten mukaiseksi, joita se vakuuttaa kannattavansa. EU:n olisi raportin mukaan paitsi luovuttava sallivasta lähestymistavastaan palestiinalaisjohtoa kohtaan myös omaksuttava tiukempi linja suhteessa Israelin hallitukseen ja pidettävä sitä tilivelvollisena elinkelpoisen palestiinalaisvaltion nimenomaisesta vastustamisesta ja sitä estävästä politiikasta. ICG korostaa, että Euroopalla on tähän tarvittavat välineet – tai ainakin se voisi edistää Israelissa käytävää keskustelua miehityksen kestävyydestä.

6 EUPOL COPPSin vaikuttavuus

EUPOL COPPS -operaation vaikuttavuutta arvioitaessa on otettava huomioon sille asetetut tavoitteet. Kun operaatiota arvioidaan suhteessa siihen, miten se on toteuttanut mandaattiaan ja suunnitelmiaan, sen voidaan todeta olevan jossakin määrin onnistunut. Teknisestä näkökulmasta operaatio on onnistunut ammattimaistamaan Palestiinan siviilipoliisia valmiuksien kehittämisohjelmilla, paikallisella ja kansainvälisellä koulutuksella, paremmilla ajoneuvoilla ja laitteilla sekä edistämällä poliisin kovan ja pehmeän infrastruktuurin rakentamista. Lisäksi operaatio on saavuttanut jonkin verran menestystä oikeuslaitoksen uudistamisessa antamalla teknistä tukea ja neuvontaa muun muassa sisäasiainministeriölle, oikeusministeriölle, korkealle tuomarineuvostolle, valtakunnansyyttäjävirastolle ja korruptiontorjuntakomissiolle. EU ja operaatio myös auttoivat yhdessä muiden avunantajien kanssa palestiinalaishallintoa palauttamaan siviili- ja turvallisuusvalvonnan osiin Länsirannan A-aluetta. (Ejdus & Tartir 2018.) Operaatio on jatkanut mandaattinsa täytäntöönpanoa nopeasti muuttuvassa, epävakaaassa turvallisuusympäristössä onnistuen pitämään yllä sitoutumissonsa ja saavuttamaan kohtuullista yleistä edistystä. Kriisinhallintaoperaatioita tulisi kuitenkin arvioida myös – ja ennen kaikkea – toimialueen väestön (esim. paikallisen omistajuuden tai väestön turvallisuuden tunteen) näkökulmasta. Jos operaation tavoitteita ei ole asetettu konfliktianalyyysiin perustuen eikä paikallisista tarpeista lähtien, vaikuttavuus mandaatin toteuttamisessa ei välttämättä tarkoita todellista vaikuttavuutta. Kuten Ruohomäki ja Hakanen (2021) toteavat, operaatio ei voi olla aidosti vaikuttava, ellei se aseta paikallisyhteisön tarpeita ensisijaisiksi.

Esimerkiksi Kerkkänen ym. (2008) toteavat, että YTPP-operaation (EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka) perustaminen palestiinalaisalueille on jo itsessään merkittävä onnistuminen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Sama näkemys välittyy lähes kaksi vuosikymmentä myöhemmin keskustelusta, jonka mukaan EUPOL COPPS on konkreettinen osoitus EU:n tuesta Palestiinan valtion rakentamiselle kahden valtion ratkaisun kontekstissa tukiessaan palestiinalaishallintoa ainoana kansainvälisesti tunnustettuna palestiinalaisia edustavana instituutiona. Keskusteltaessa lokakuussa 2023 alkaneesta eskalaatiosta on oltu sitä mieltä, että koko EU:lle on eduksi, että operaation henkilöstö on läsnä kentällä mahdollisimman pitkään – etenkin, kun operaatio on yksi niistä harvoista kansainvälisistä toimijoista, jotka ovat edelleen paikalla Palestiinassa. On todettu, että jatkuva, luotettava sitoutuminen kollegoihin ja strateginen kärsivällisyys tuottavat todennäköisesti tulosta, kun kahden valtion ratkaisuun perustuvan poliittisen prosessin uusi alkua on lähempänä. Voidaan kuitenkin kysyä, riittävätkö pelkkä paikalla oleminen ja arvio siitä, että operaatio todennäköisesti lopulta tuottaa tulosta, osoitukseksi vaikuttavuudesta. Siinä tapauksessa, että tavoitteeksi olisi asetettu EU:n näkyvyys alueella, näin varmasti olisi. Operaatiolla on kuitenkin tätä paljon laajemmat tavoitteet, joiden toteutumista olisi syytä arvioida kriittisesti. Kun operaatiota tarkastellaan siitä näkökulmasta, onko se onnistunut parantamaan tukemiensa instituutioiden kapasiteettia, sen voidaan todeta olleen ainakin osittain vaikuttava ja onnistunut. Keskeisenä ongelmana kuitenkin on, että instituutioiden tukeminen on johtanut negatiivisiin, EU:n tavoitteiden vastaisiin vaikutuksiin, kuten edellä mainittiin. Konkreettinen tuen ja solidaarisuuden osoittaminen Palestiinalle on toki myös itsessään arvokasta toimintaa, mutta kun tuki kohdistuu autoritäärisen hallintoon, jolla ei ole legitimitteettiä, myös sen vaikuttavuus on kyseenalaista.

Tartir ja Ejodus (2018) toteavat yleisesti Palestiinan avustajavetoisten SSR-prosessien vaikuttavuutta käsittelevän tutkimuskirjallisuuden jakautuvan kahteen päälinjaan: Toisen, luonteeltaan teknisemmän linjan mukaan nämä uudistusprosessit ovat PA:n valtionrakennusprojektin ja kahden valtion mallin kulmakivi ja siksi on syytä jatkaa samaa apua (esim. Department for International Development 2011; International Monetary Fund 2011; Office of the Quartet 2011; World Bank 2011). Toinen, yleensä kriittiseen tutkimukseen liittyvä linja taas on sitä mieltä, että prosesseilla on ollut tuhoisia vaikutuksia Palestiinan politiikkaan, kansallisen vapautumisen hankkeeseen sekä yhteiskuntaan ja sen kykyyn vastustaa Israelin miehitystä (esim. Amrov & Tartir 2014; Brown 2010; 2011; Leech 2016; Sayigh 2011; Tartir 2015).

Tartirin ja Ejodusin tutkimus paljasti myös huomattavan kuilun kansainvälisten toimijoiden ja paikallisten viranomaisten sekä tavallisten palestiinalaisten näkemysten välillä. Kun vaikuttavuutta ja omistajuutta tarkastellaan hallintoeliitille ominaisesta teknokraattisesta näkökulmasta, operaatiota voidaan pitää

onnistuneena ja vaikuttavana. Paikalliset äänet sen sijaan kyseenalaistavat SS-R:n perustavanlaatuisuuden, vaikuttavuuden ja seuraukset paikallisten ihmisten elämän kannalta. Tavallisten palestiinalaisten näkökulmasta EU:n tukemat reformit ovat myötävaikuttaneet autoritäärisen poliisitoiminnan ja hallinnon ammatillistumiseen sekä lisänneet uuden kerroksen inhimillistä turvattomuutta tuomatta mukanaan sen enempää itsenäistä kuin demokraattista Palestiinan valtiota. Monien kriitikoiden ja myös monien palestiinalaisten näkökulmasta EU:n tuki palestiinalaishallinnolle vain voimistaa palestiinalaisyhteiskunnan pirstoutumista ja heikentää demokraattista potentiaalia päästä ulos jatkuvasta poliittisesta umpikujasta. (Tartir & Ejodus 2018, 155–157, 159–160.)

7 EU:n mahdollisuudet rauhanrakentajana

EU:n ulkoasioiden korkea edustaja Josep Borrell totesi blogikirjoituksessaan tammikuussa 2024, että viime kuukausien tapahtumat Lähi-idässä ovat selvästi osoittaneet, ettei alueella ole mahdollista saavuttaa kestävää rauhaa ilman kahden valtion ratkaisun täytäntöönpanoa ja etteivät konfliktin osapuolet voi saavuttaa tätä tulosta yksin. Borrell korosti, että kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus osallistua aktiivisesti rauhanprosessiin ja asettaa selkeät puitteet, joissa israelilaisia ja palestiinalaisia vaaditaan neuvottelemaan tie kohti yhteisesti sovittua tulosta. EU:lla on oltava keskeinen rooli Lähi-idän kriisin ratkaisemisessa. EU:lla on siis tahtoa osallistua rauhanprosessiin, ja yleisesti ottaen sillä on myös valmiuksia, joita se voisi hyödyntää rauhanvälityksessä. Karjalaisen (2020, 2) mukaan EU:n etuna on sen kyky saada paikalliset toimijat, kansallisyhteiskunta, naiset ja nuoret osallistumaan rauhanprosesseihin rahoituksen, valmennuksen, koulutuksen ja teknisen tuen avulla. Osa näistä toimista kuuluu rauhanvälityksen tukemisen piiriin, mutta myös YTPP-operaatiot voivat toimia samassa tarkoituksessa: kriisinhallinta- ja tarkkailuoperaatiot voivat tukea rauhanvälitystä ja päinvastoin.

EU:lla on Israelin tärkeimpänä kauppakumppanina ja palestiinalaishallinnon tärkeimpänä kansainvälisenä avunantajana pitkäaikaiset, vakiintuneet suhteet molempiin konfliktin osapuoliin. EU:lla on merkittävä diplomaattinen painoarvo esimerkiksi YK:ssa. Silti – huolimatta huomattavasta potentiaalistaan diplomaattisena välittäjänä – EU on perinteisesti kokenut haasteelliseksi omaksua tällaisen roolin, toteavat Elgström ym. (2018, 306). EU:n toimintaa rauhanvälityksessä on kritisoitu myös normatiivisen erinomaisuuden käsityksestä, ja taipumuksen ”tietää paremmin” on nähty rajoittavan EU:n mahdollisuuksia onnistua rauhanvälityksen paikallislähtöisessä lähestymistavassa (Karjalainen 2020, 9).

Borrell totesi blogikirjoituksessaan lokakuussa 2023, että EU ei ole ollut toiminnassaan Lähi-idän konfliktin suhteen tehokas eivätkä kansainvälinen yhteisö ja EU sen mukana ole tehneet sitä, mitä niiden olisi pitänyt tehdä pantaessa täytäntöön Oslon sopimuksia. Sopimusten jälkeen israelilaisten siirtokuntalaisten määrä miehitetyillä alueilla on kolminkertaistunut, kun taas mahdollinen Palestiinan valtio on leikattu toisiinsa liittymättömien alueiden labyrintiksi. Borrell on kaikissa julkilausumissaan kuitenkin korostanut, että kahden valtion ratkaisu on edelleen ainoa käyttökelpoinen ratkaisu ja että EU:n on käytettävä kaikki poliittinen energiansa sen saavuttamiseksi. EU pitää siis päättäväisesti kiinni kahden valtion ratkaisusta, vaikka Israelin lisääntynyt unilateralismi ja laajenemispoliittikka sekä heikot palestiinalaiset instituutiot osoittavat kohti yhden valtion todellisuutta, jossa Israel on koko alueen tosiasiallinen hallitsija.

Strömbom ja Persson (2023, 1) huomauttavat, että vaikka EU korostaa kahden valtion ratkaisun välttämättömyyttä, siltä puuttuu joko halua tai valtaresursseja työntää Israelia tämän ratkaisun suuntaan. EU esimerkiksi vastustaa Israelin muodollisia alueliitoksia Länsirannalla sekä tuomitsee siirtokunnat ja siirtokuntalaisväkivallan⁶, mutta on osoittanut olevansa lopulta valmis elämään siirtokuntien laajentumisen kanssa. Yksi tapa korjata konfliktin ratkaisemista vaikeuttavaa epätasapainoa Israelin ja palestiinalaisten välillä olisi määrätä Israelille suurempia kustannuksia sen kansainvälisen oikeuden vastaisesta toiminnasta. EU on Israelille hyvin merkittävä kauppakumppani, joten sanktioiden asettamista tai niillä uhkaamista voisi pitää tehokkaana keinona vaikuttaa Israeliin. EU:n ulkopoliitikassa tarvitaan kuitenkin yksimielisyyttä, ja koska jäsenvaltiot ovat tässä asiassa jakautuneet, pakotteet eivät ole tulleet kysymykseen.

Kuulu EU:n kahden valtion ratkaisua koskevan retoriikan ja yhä selkeämmän yhden valtion todellisuuden välillä vahingoittaa EU:n uskottavuutta, huomauttaa Oppenheim (2020, 14). Strömbom ja Persson (2023, 1, 8) toteavat, että lisääntynyt kahden kansan yhtäläisiä oikeuksia korostava kansainvälinen ihmis-oikeusretoriikka ja apartheid-narratiivin leviäminen kansainvälisten järjestöjen keskuudessa ovat jättäneet EU:n tasapainoilemaan hankalaan tilanteeseen. Vaihtoehtoina on joko tukea vallitsevaa tilannetta, jossa on vaarana kannattaa ultranationalistisia israelilaisia suvereniteettipyrkimyksiä, tai kritisoida sitä, jolloin on riski altistua antisemitismisyytöksille.

Useat tutkijat ovat sitä mieltä, että EU:n olisi syytä tarkastella uudelleen lähestymistapaansa Israeliin ja palestiinalaishallintoon myös niiden molempien demokratian heikkenemisen vuoksi. Vaikka sekä PA että Israel ovat jo vuosia

⁶ Ks. esim. https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelpalestine-statement-high-representative-further-settlement-expansion_en?s=206; https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/joint-statement_en?s=206.

liikkuneet epäliberaaliin suuntaan, EU ei ole muuttanut politiikkaansa. Sen sijaan se on syventänyt siteitään Israeliin ja rahoittanut Palestiinan valtion oletettua ydintä huolimatta tämän demokraattisesta taantumuksesta, korruptiosta ja kansalaisten eriävien mielipiteiden tukahduttamisesta. EU:n on katsottu lisäksi lujittaneen palestiinalaisten poliittista kahtiajakoa pitämällä kiinni yhteydenpidon kieltävästä politiikastaan Hamasia kohtaan. (Ks. esim. Akgül-Açıkmeşe & Özen 2024; ICG 2022; Müller & Zahda 2018; Tartir & Ejodus 2018; Oppenheim 2020; 2023.)

Dajani ja Lovatt (2017) toteavat, että Eurooppa on toiminnassaan asettanut Oslon prosessin kaiken muun, myös miehityksen lopettamispyrkimysten, edelle. Näin se on päätenyt luomaan vääristyneen kannustinrakenteen, joka on auttanut vahvistamaan miehitystä ja israelilaisten tukea sille. Lovatt (2020) kirjoittaa, että EU:n tulisi ehdottoman Oslon prosessiin keskittymisen sijaan laatia uusi tasa-arvoon ja miehityksen lopettamiseen perustuva rauhanrakentamisen paradigma. Vaikka EU sinänsä voi Lovattin mukaan jatkaa kahden valtion mallin kannattamista, sen tulisi tehdä selväksi Israelille, että mikäli tämä edelleen estää kahden valtion mallin toteutumisen, sen on taattava yhtäläiset kansalaisoikeudet palestiinalaisille yhden demokraattisen valtion sisällä. Konfliktin ratkaisu edellyttää myös siirtokuntien toiminnan estämistä ja palestiinalaisten kannustamista kohti poliittista uusiutumista.

8 Johtopäätökset

EUPOL COPPS on osa EU:n laajempaa lähestymistapaa, jonka tavoitteena on kahden valtion ratkaisu eli itsenäisen Palestiinan valtion perustaminen ja sen rauhanomainen rinnakkaiselo Israelin kanssa. Operaation tehtävänä on tukea palestiinalaishallintoa, jotta se olisi valmis johtamaan tulevaa itsenäistä Palestiinan valtiota. Ongelmallista tässä logiikassa on, että valtionrakennuksen onnistumista miehitysolosuhteissa voidaan pitää käytännössä mahdottomana. Operaation tavoitteet perustuvat visioon kahdesta valtiosta, mutta sitä toteutetaan yhden valtion todellisuudessa, jota leimaa miehityksen lisäksi Palestiinan sisäinen poliittinen hajaannus. Monet palestiinalaiset ovatkin sitä mieltä, että kansainvälisen yhteisön tukemien toimien ensisijaisena pyrkimyksenä tulisi olla Palestiinan kansan yhtenäistäminen ja miehityksen lopettaminen. Tähän ongelmaan kytkeytyy EU:n kriisinhallintaan yleisesti kohdistunut kritiikki liian voimakkaasta keskittymisestä tukemaan kumppanivaltioiden turvallisuussektoria ja -valmiuksia, lyhyen aikavälin vakauttamista ja rajavalvontaa sen sijaan, että tuettaisiin konfliktin ristiriitojen ratkaisemista ja edistettäisiin konfliktien ehkäisemistä tai muuttamista.

On muistettava, että siviilikriisinhallinta on vain yksi työkalu EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan keinovalikoimassa. Toiminnan vaikuttavuuden edellytyksenä on, että EU käyttää kokonaisvaltaisesti kaikkia käytettävissään olevia välineitä. Se EU:n politiikka, jolla on ollut suurin vaikutus alueella, on ollut EU:n taloudellinen tuki palestiinalaisille valtionrakentamiseen ja humanitaarisiin syihin. Kuten ICG:n raportissa (2022, 27) todetaan, EU:n taloudelliseen apuun ei kuitenkaan ole yhdistynyt EU:n pääkaupunkien merkityksellistä poliittista sitoutumista. Avulla on sen takia ollut vain vähän vaikutusta julkilausuttujen tavoitteiden saavuttamiseen.

EUPOL COPPS -operaation mandaatti on tarkkaan rajattu ja luonteeltaan tekninen. On selvää, että teknisellä välineellä on alun perinkin hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa ongelmiin, jotka ovat luonteeltaan poliittisia. Operaatio ei kuitenkaan voi välttyä konfliktin poliittiselta ulottuvuudelta, ja EU:n toteuttamalla teknisellä interventiolla on ollut merkittäviä poliittisia seurauksia. Bouris (2019), Bouris ja İşleyen (2020) sekä Tartir (2018) huomauttavat, että vaikka operaatio ei suoraan vaikuta poliittiseen prosessiin, siitä on tullut olennainen osa palestiinalaisalueiden turvallisuussektoria, joka puolestaan on keskeinen osa poliittista prosessia.

Operaatio perustuu EU:n siviilikriisinhallinnan kantavaan ajatukseen valtionrakennuksesta ja kriisin lievittämisestä tai konfliktin ratkaisemisesta turvallisuussektorin uudistamisen avulla saavutetun oikeudenmukaisen, toimivan valtiorakenteen kautta. Uudistustoiminta kohdistetaan palestiinalaishallintoon eli siihen valtiotoimijaan, joka on kansainvälisen yhteisön tunnustama ja suvereeniksi nimetty. Operaatiossa tuetaan palestiinalaishallintoa ”ainoana laillisena, kansainvälisesti tunnustettuna palestiinalaisia edustavana elimenä”, mutta todellisuudessa PA ei edusta palestiinalaisia: vaaleja ei ole järjestetty vuoden 2006 jälkeen, eikä hallinnolla ole kansan tukea. Monet palestiinalaiset näkevät PA:n autoritäärisenä miehittäjän alihankkijana, jonka tukeminen saa myös EU:n osallistumaan vallitsevan tilanteen uudistamiseen. EU:n tukemassa SSR-prosessissa on päädytty rahoittamaan, ammatillistamaan ja legitimoimaan politisoituneita, autoritäärisiä ja demokraattisesti vastuuttomia poliisivoimia, mikä on EU:n ulkopoliitiikan arvojen vastakohta ja kaukana EU:n julki lausumasta lähestymistavasta turvallisuussektorin uudistamiseen.

Tutkimuskirjallisuudessa lisääntynyt kritiikki on vahvistanut keskustelua tarpeesta nähdä SSR kompleksisena, kontekstisidonnaisena prosessina, jolla ei ole vain yhtä oikeaa kaavaa. Onnistuneessa prosessissa keskeisinä nähdään holistisen lähestymistavan tukeminen, valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden horisontaalinen osallisuus, vertikaalinen paikallisten ja kansainvälisten toimijoiden välinen osallisuus sekä kestävät poliittiset ratkaisut teknisten muutosten sijaan (Jackson 2018). Osallisuuteen ja inklusiivisuuteen linkittyvät moniraitaisen rauhantöön merkitys ja kansalaisjärjestöjen rooli luottamuksen rakentamisessa.

Ruohomäki ja Ruohomäki (2023, 6–7) huomauttavat, että siviilikriisinhallinnan pitkälti keskittyessä valtion rakenteisiin tarvittavaa koordinaatiota kansalaisyhteiskuntaa rakentavien projektien kanssa ei ole ollut. ICG:n raportissa (2022, 37) taas todetaan, että EU:n olisi syytä suunnata osa PA:n tuesta uudelleen palestiinalaisille kansalaisjärjestöille ja näin edistää tilan luomista palestiinalaiselle kansalaisyhteiskunnalle, jonka rooli on entistä tärkeämpi PA:n autoritäärisen toiminnan ja Israelin kansainvälisen ja humanitäärisen oikeuden rikkomusten myötä. Myös de Coning ja Koefoed (2023, 11) ovat sitä mieltä, että jos kansainväliset ja alueelliset järjestöt eivät pysty irrottautumaan valtiokeskeisestä mallista, kansalaisjärjestöille on kanavoitava paljon enemmän tukea uusilla, innovatiivisilla tavoilla. Ilman kokonaisvaltaista, ihmisiin keskittyvää lähestymistapaa kansainväliset toimet edistävät hallitsevien eliittien poliittisen talouden ylläpitämistä sen sijaan, että ne vähentäisivät sitä.

Jotta kriisinhallintaoperaatio voi olla vaikuttava, sen on oltava paikallislähtöinen ja kontekstispesifi. EUPOL COPPS -operaatiota on siis tarkasteltava siitä näkökulmasta, perustuuko se paikallisesti tunnistettuihin tarpeisiin ja kehitysmalleihin sekä konfliktin elinkaareen ja poliittiseen, maantieteelliseen ja sosiaaliseen kontekstiin. Kriittisen tutkimuskirjallisuuden perusteella operaation tavoite vahvistaa PA:n valmiuksia ja toimintaedellytyksiä kahden valtion ratkaisun toteuduttua on ristiriitainen eikä sen toteutuminen konfliktin kontekstissa ole realistista. Niin kauan kuin Israel jatkaa laitonta miehitystä, siirtokuntapolitiikkaa ja laajentumista ja toisaalta palestiinalaishallinto pysyy jakautuneena eikä noudata oikeusvaltioperiaatteita, ihmisoikeuksia ja hyvää hallintotapaa, sen enempää operaatiolla kuin laajemmillaakaan EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan pyrkimyksillä ei ole mahdollisuuksia todelliseen vaikuttavuuteen alueella. Teknisten uudistusten priorisoimisen sijaan EU:n olisi tärkeää keskittyä rauhan edistämiseen tunnustamalla politiikan ja konfliktin realiteetit ja pyrkimällä vaikuttamaan konfliktin syihin.

Lähdeluettelo

Akgül-Açıkmeşe, S., & Azalea, S. (2024). EU Policy towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies. *The International Spectator*, 59(1), 59–78. (<https://doi.org/10.1080/03932729.2024.2309664>)

Borrell, J. (2023) Israel/Palestine: what the EU stands for. Blogikirjoitus 23.10.2023. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/israelpalestine-what-eu-stands_en)

Borrell, J. (2024) A particularly important Foreign Affairs Council. Blogikirjoitus 26.1.2024. (https://www.eeas.europa.eu/eeas/particularly-important-for-foreign-affairs-council_en)

Bouris, D. (2014) Riding Shotgun: The EU's Role in the Israeli-Palestinian Conflict. *Regional Insight*, September 17, 2014. Carnegie Middle East Center, Carnegie Endowment for International Peace. (<https://carnegie-mec.org/2014/09/17/riding-shotgun-eu-s-role-in-israeli-palestinian-conflict-pub-59158>)

Bouris, D. (2019) Unintended Consequences of State-building Projects in Contested States: The EU in Palestine. Teoksessa Burlyuk, O. & Noutcheva, G. (toim) *Unintended Consequences of EU External Action*. Taylor & Francis, 89-104.

Bouris, D. & İşleyen, B. (2020) The European Union and Practices of Governing Space and Population in Contested States: Insights from EUPOL COPPS in Palestine. *Geopolitics*, 25:2, 428-448. (<https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1552946>)

Council of the European Union (2005) Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3A2005%3A300%3ATOC&uri=uriserv%3AO-J.L_.2005.300.01.0065.01.ENG)

Council of the European Union (2008) Council Joint Action 2008/958/CFSP of 16 December 2008 amending Joint Action 2005/797/CFSP on the European Police Mission for the Palestinian Territories. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008E0958>)

de Coning, C. & Koefoed, M. (2023) Pathways for peace 5th Anniversary European Consultation: Are our concepts and theories of change for inclusion and prevention still relevant for our fast-changing conflict landscape? NUPI Report 1 / 2023, Norwegian Institute of International Affairs. (https://www.nupi.no/content/pdf_preview/27135/file/NUPI_Rapport_1_2023_Coning_Koefoed.pdf)

Dajani, O. & Lovatt, H. (2017) Rethinking Oslo: How Europe can promote peace in Israel-Palestine. Policy Brief, European Council for Foreign Relations. (https://ecfr.eu/publication/rethinking_oslo_how_europe_can_promote_peace_in_israel_palestine_7219/#a3)

ECHO - Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (2024) EU announces €125 million in initial humanitarian aid for Palestinians for 2024. News Article(https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-announces-eu125-million-initial-humanitarian-aid-palestinians-2024-2023-12-08_en)

EEAS - European External Action Services (2023) European Joint Strategy in support of Palestine 2021-2024: Towards a democratic, accountable and sustainable Palestinian state. (<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/European%20Joint%20Strategy%202021-2024.PDF>)

Ejdus, F. & Tartir, A. (2017) Policing Palestine. Sada, Carnegie Endowment for International Peace. (<https://carnegieendowment.org/sada/72821>)

Elgström, O., Chaban, N., Knodt, M., Müller, P., & Par-do, S. (2018) Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator? *International Negotiation*, 23(2), 299-318. (<https://doi.org/10.1163/15718069-23021154>)

European Commission (2023) Communication to the Commission: Review of ongoing financial assistance for Palestine. (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/communication-commission-review-ongoing-financial-assistance-palestine_en)

European Commission (2024) Factsheet: EU support to Palestinians (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_23_5377)

European Parliament (2024) Southern Partners. Fact Sheets on the European Union. (https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_5.5.8.pdf)

ICG - International Crisis Group (2022) Realigning European Policy toward Palestine with Ground Realities. *Middle East Report N°237*, 23 August 2022. (<https://icg-prod.s3.amazonaws.com/237-european-policy-toward-palestine.pdf>)

Işleyen, B. (2017) Building capacities, exerting power: the European Union police mission in the Palestinian Authority. *Mediterranean Politics*, (<https://doi.org/10.1080/13629395.2017.131975>)

Jackson, P. (2018) Introduction: Second-Generation Security Sector Reform, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12:1, 1-10. (<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17502977.2018.1426384>)

Jacobs, A. & Rossi, N. (2022) The Value of Further Education in Security Sector Reform: Autoethnographic Reflections from Palestine, Lebanon, and Georgia. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 16:4, 393–412. (<https://doi.org/10.1080/17502977.2021.2004004>)

Juusola, H. (2005) *Israelin historia*. Gaudeamus.

Karjalainen, T. (2020) EU Peace Mediation in the 2020s: From Intervention to Investment. FIIA Working Paper October 2020/ 118, Ulkopoliittinen instituutti. (https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/10/wp118_eu-peace-mediation-in-the-2020s.pdf)

Kerkkänen, A., Rantanen, H. & Sundqvist, H. (2008) Building Capacity for the Palestinian Civil Police: EUPOL COPPS and Communications Project, CMC Finland Civn Crisis Management Studies, Volume 1: Number 3/2008. (https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/66417_Studies_3_Kerkkane-netal.pdf)

Lia, B. (2007) *Building Arafat's Police. The Politics of International Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement*. Ithaca Press.

Lovatt, H. (2020) The End of Oslo: A New European Strategy on Israel-Palestine. European Council for Foreign Relations. (https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Lovatt_End-of-Oslo.pdf)

Mustafa, T. 2015. Damming the Palestinian spring: security sector reform and entrenched repression. *Journal of Intervention and Statebuilding* 9 (2), 212–230. (<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17502977.2015.1020738>).

Mustasilta, K., Karjalainen T., Stewart, T. R. & Salo, M. (2022) Suomi Afganistanissa 2001–2021: Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten suhteiden vaalimiseen. FIIA Raportti 72, Ulkopoliittinen instituutti. (https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/12/fiia-report-72_suomi-afganistanissa-2001-2021_katariina-mustasilta-et-al..pdf)

Müller, P. (2019) Normative power Europe and the Israeli-Palestinian conflict: the EU's peacebuilding narrative meets local narratives. *European Security*, Vol. 28 No. 3, 251-267. (<https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/09662839.2019.1648259?needAccess=true>)

Müller, P. & Zahra, Y. (2018) Local perceptions of the EU's role in peacebuilding: The case of security sector reform in Palestine. *Contemporary Security Policy*, 39: 1: Special Issue: Reclaiming the local in EU peacebuilding, 119-141.

OCHA oPt - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in the occupied Palestinian territory (2023) West Bank Snapshot December 2023 (https://www.ochaopt.org/sites/default/files/WB_info-graphic_15_Dec_2023.pdf)

Oppenheim, B. (2020) Can Europe overcome its paralysis on Israel and Palestine? Policy Brief, Centre for European Reform. (https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_paralysis_paestine_fin_26.2.20.pdf)

Oppenheim, B. (2023) Israel-Palestine's Democracy and Security Crisis: How Should the EU Respond? Article 5.4.2023, Carnegie Europe. (<https://carnegieeurope.eu/2023/04/05/israel-palestine-s-democracy-and-security-crisis-how-should-eu-respond-pub-89379>) Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) (2023) Public Opinion Poll No (90) 13 December 2023. (<https://pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2090%20English%20Full%20text%20Dec%202023.pdf>)

Ruohomäki, J. & Hakanen, J. (2021) Ei vaikuttavuutta ilman tavoitteita: Kriisinhallintaosallistumisen vaikuttavuudesta ja sen mittaamisesta. CMC Finland. (<https://www.cmcfinland.fi/ei-vaikuttavuutta-ilman-tavoitteita-kriisinhallinta-osallistumisen-vaikuttavuudesta-ja-sen-mittaamisesta/>)

Ruohomäki, J. & Hakanen, J. (2022) Käsitteistä käytäntöön – Kohti vaikuttavampaa kriisinhallintaa. Policy Brief 2022:31, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. (<https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=42501>)

Ruohomäki, O. & Ruohomäki, J. (2023) Crisis Management Policies and Practices in Fragile Contexts: Less is More. FIIA Working Paper 2023/134, Ulkopoliittinen instituutti. (https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2023/08/wp134_crisis-management-policies-and-practices.pdf)

Saidy, B. (2014) Challenges of Palestinian Security Sector Reform: Blame Israeli Occupation or Internal Political Fragmentation? *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, 8:3, 102-120. (<https://doi.org/10.1080/19370679.2014.12023245>)

Spitka, T. (2023) National and International Civilian Protection Strategies in the Israeli-Palestinian Conflict. Palgrave Macmillan. (https://doi.org/10.1007/978-3-031-20390-9_5)

Strömbom, L. & Persson, A. (2023) The two-state impasse in Israel/Palestine: The EU caught between egalitarian norms and expansionist realpolitik. *Frontiers in Political Science*, 5:1049938. (<https://doi.org/10.3389/fpos.2023.1049938>)

Tartir, A. (2015) The Evolution and Reform of Palestinian Security Forces 1993–2013. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1): 46, 1–20. (<https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.gi>)

Tartir, A. (2017a) The Palestinian Authority Security Forces: Whose Security? Policy Brief, Al-Shabaka. (<https://al-shabaka.org/briefs/the-palestinian-authority-security-forces-whose-security/>)

Tartir, A. (2017b) Criminalizing Resistance: The Cases of Balata and Jenin Refugee Camps, *Journal of Palestine Studies*, 46:2, 7-22. (<https://doi.org/10.1525/jps.2017.46.2.7>).

Tartir, A. (2018) The Limits of Securitized Peace: The EU's Sponsorship of Palestinian Authoritarianism. *Middle East Critique*, 27:4: Special Issue: The occupation at 50: EU-Israel/Palestine relations since 1967, 365-381.

Tartir, A. & Ejodus, P. (2018) Effective? Locally owned? Beyond the technocratic perspective on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. *Contemporary Security Policy*, 39:1: Special Issue: Reclaiming the local in EU peacebuilding, 142-165.

Kansien kuvat: Johanna Malmelin

