

# Euroopan unionin laajentumispolitiikan operationaalinen koodi: tapaus Länsi-Balkan

AINO HAKOVIRTA

ABSTRACT  
The Operational Code of the European Union's Enlargement Policy: The Case of the Western Balkans

This article seeks to identify and characterize the “operational code” – the “philosophical” and the “instrumental” beliefs – behind the European Union's enlargement policy insofar as this is possible on the basis of the pivotal case of the Western Balkans. The empirical analysis is primarily based on public speeches by EU commissioners, embedded in events and trends of the Union's policy vis-à-vis the Western Balkans and the individual countries of this region. The analysis is structured around Alexander George's neoclassical framework for the study of operational codes of political actors. However, the present article complements George's approach by taking also into account the moral aspect of politics, an aspect that he ignored on scientific grounds, thus deviating in this regard from Nathan Leites' pioneering studies on the operational code of the Soviet Bolsheviks. By focusing on a collective actor, the EU in its collective aspect, this article also deviates from the mainstream study of the field since the 1980's, which has specialized in the analysis of the codes of individual prominent statesmen.

## Johdanto

Millaiseen filosofiaan, strategiaan ja taktiikkaan Euroopan unioni nojautuu laajentumispolitiikassaan? Tämän politiikan ”prioriteetiksi numero yksi”, ”todelliseksi testiksi” sekä ”toiminnallisen uskottavuutensa tulikokeeksi” unioni on määrittänyt Länsi-Balkanin. Tuon nimikkeen unioni omaksui käyttöönsä vuosina 1998–1999<sup>1</sup>, viitaten sillä Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Kroatian, Makedonian, Serbian, Montenegron ja Kosovon kattavaan aluekokonaisuuteen. Alueen maissa tämä ulkopuolelta annettu ja geopoliittisen sävyinen nimike ei ole erityisen suosittu (ks. ja vrt. esim. Cohen ja Lampe 2011, 1; Petrović, 2009, 30–31, 40–41).<sup>2</sup>

Tämä artikkeli pyrkii otsakkeensa mukaisesti tuomaan esiin Euroopan unionin laajentumispolitiikan *operationaalisen koodin* siinä mitassa, kuin se on mahdollista unionin Länsi-Balkan -politiikkaan kohdistuvan analyysin avulla<sup>3</sup>. Oheistarkoituksena on arvioida operationaalisen koodin kehityksen metodologista käyttökelpoisuutta.<sup>4</sup>

Länsi-Balkan yksittäisine maineen on EU:lle oma erityinen kohteensa, samalla kuitenkin unionin laajentumispolitiikkaa vahvimmin muokannut kohde, siinä mielessä siis pääasiallinen *case*. Länsi-Balkan on ollut unionille myös huomattava yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kohde (esim. Noutcheva 2009, 1066), neuvoston pääsihteerinä sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimineen Javier Solanan (11.7.2009) luonnehdinnan mukaan jopa ”EU:n ulkopolitiikan syntysija”. Sen tähden tämän tapauksen tarkastelu esimerkiksi sellaisella laajentumispolitiikan analyysiin tyypillisesti sovelletulla käsitteellä kuin ”eurooppalaistamisella/eurooppalaistumisella” (engl. *europeanization*, esim. Cirtautas ja Schimmelfennig 2010; Grabbe 2006) olisi liian rajaavaa. Operationaalisen koodin käsite ei sisällä tämäntapaista sisällöllistä rajausta.

Operationaalisen koodin kehityksen avulla voidaan muodostaa kokonaiskäsitys tietyn poliittisen toimijan uskomussysteemistä sisäisine kytkentöineen ja hierarkioineen. Tällainen analyysi sopii pohjaksi myös toimijan tulevan politiikan ennustamiseen. (ks.

ja vrt. esim. Dyson 2001, 330–332.) Kehystä ei tietääkseni ole sovellettu EU:n laajentumispolitiikan tutkimukseen.<sup>5</sup> Lähtökohtaisia esteitä kollektiivi-EU:n kaltaisen toimijan operatiivisen koodin tutkimiseen ei ole, itse asiassa koodioppi on saanut alkunsa juuri kollektiivitoimijan analyysistä (Leites 2007 [1951], 1953).

Analyyssini tarkoituksen toteuttamiseksi ”haastatelin” EU-komissaarien Länsi-Balkania käsitelleitä puheita vuosilta 1993–2014 omissa tapahtumakonteksteissaan Alexander L. Georgen (1969) luomalla koodikysymyspatteristolla, täydentäen sitä politiikan moraalialueella kysymyksellä. Lähtökartoitus kohdistui 383:een puheeseen komission *Press Releases Database* -tietokannasta<sup>6</sup>. Näistä valikoitui 25 relevantinta intensiivisempään tarkasteluun. Muu primääriaineisto koostui komission laajentumispoliittisista strategia- ja muista asiakirjoista; sekä muiden EU-toimielinten/edustajien aiheen kannalta relevantteista julkilausumista.

Artikkeli keskittyy EU:n laajentumispolitiikan operationaalisen koodin esiin saamiseen ja valaamiseen sellaisena, kuin se unionin virallisissa dokumenteissa ilmenee. Jäsenvaltioiden keskinäisten yksija erimielisyyksien kartoittaminen merkitsisi laajempaa tutkimusta, jolla kuitenkin EU:n kollektiivista politiikkaa oppirakennelmineen ajatellen olisi vain taustoittava tehtävä.

Laajentumis- ja muista komissaareista korostuvat seuraavan tekstin sitaateissa ja viitteissä ne, joilla virkakautensa ajoituksesta, sanottavansa sisällöstä ja sanontatavastaan johtuen on ollut tarjota valaisevinta materiaalia analyysin tarpeisiin. EU:n voidaan olettaa tuovan analysoituissa aineistoissa julki politiikkaansa suurin piirtein sellaisena, kuin se todellisuudessa on. Harhauttamispyrkimyksistä kun koituisi ajan myötä enemmän haittaa kuin hyötyä. Julkilausutun ja tosiasiallisen politiikan välinen jännite tulisi väistämättä toimenpiteissä näkyviin, heikentäen unionin politiikan sisäistä koheesiota ja uskottavuutta niin jäsenistön kuin ulkomaailmankin silmissä.

EU:n Länsi-Balkan -politiikan eri puolista on julkaistu runsaasti analyysseja (esim. Belloni 2009; Liu 2010), kuitenkin niukasti tieteellisten teorioiden tai kehysten sovellutuksia, saati pyrkimyksiä sellaisten kehittelyyn. Tämä artikkeli soveltaa Georgen koodikehystä sitä moraaliaspektilla täydentäen ja antaa EU:n sanotusta politiikasta sen mukaan jäsenetyn kuvan. Samalla analyysi koettelee Georgen

kehysten käyttökelpoisuutta ja tuo joitain näkökohtia keskusteluun, jota asiasta on käyty kehysten jälkekehittelmien (esim. Dyson 2001; Holsti 1970 ja 1977; Walker, Schafer ja Young 1998) sekä eri toimijoiden koodeja koskeneiden tapausanalyysien (esim. Labeledz 2001; O’Reilly 2010) puitteissa.

Tilanne Balkanilla kriisiytyi kylmän sodan päätymisen myötä Jugoslavian sosialistisen yksipuoluejärjestelmän horjuessa ja osan osavaltioista lähtiessä separatismien tielle. Kroatian ja Slovenian itsenäisyysjulistuksia kesällä 1991 seurasi serbien dominoiman Jugoslavian armeijan maahantunkeutuminen. Sloveniassa taistelut kestivät vain muutamia viikkoja, Kroatiassa vuosia. Syksyllä itsenäiseksi julistautunut Makedonia sen sijaan säästyi konfliktilta. Loppuvuodesta vastaavan julistuksen antaneeseen Bosnia-Hertsegovinaan taistelut kuitenkin levisivät, johtaen mutkikkaaseen sisällis- ja interventiosotaan. Keväällä 1992 muodostettiin Serbian ja Montenegron kesken ”Jugoslavian liittotasavalta” (purkautui sittemmin vuonna 2006 maiden itsenäisyysjulistusten myötä). EY pyrki ottamaan Balkanin kriisin hallintaansa niin pakotteilla, valvontaoperaatioilla kuin rauhansuunnitelmillakin. Yhteisön asema kuitenkin heikkeni YK:n, ETYJ:n, USA:n sekä ”yhteistyöryhmän” – USA, Iso-Britannia, Ranska, Saksa, Italia, Venäjä – käynnistettyä omat hankkeensa tilanteen ratkaisemiseksi. Kesällä 1995 NATO toteutti sotilasoperaation kansanmurhaksi kärjistyneen tilanteen rauhoittamiseksi Bosniassa. Loppuvuodesta USA:n dominoimissa Daytonin rauhanneuvotteluissa sovittiin maan jakamisesta liittovaltioksi ja sen osittaisesta kansainvälisestä hallinnasta NATO-joukkojen tukemana. Keväällä 1999 NATO:n interventio rauhoitti Kosovossa edellisvuonna puhjenneen konfliktin, hilliten samalla sen leviämistä. Serbijoukkojen vetäytyttyä Kosovoon perustettiin YK:n johdolla väliaikaishallinto, NATO:n jäädessä valvomaan rauhantilan pysyvyyttä. Vielä vuonna 2001 NATO:n väliintuloa tarvittiin levottomuuksien rauhoittamiseen Makedoniassa. Kosovon tilanteen rauhoittuessa EU saattoi lopulta aloittaa johtoroolin palauttamisen itselleen kriisin ratkaisussa: 2000-luvulla unioni johti Kosovon rauhanneuvotteluja, vahvisti rauhanturvaustoimintaansa sekä uudisti laajentumispolitiikkaansa erityisesti juuri Balkanin vakauttamisen tarkoituksessa. Kroatiasta tuli unionin jäsenmaa vuonna 2013. Montenegron ja Serbian kanssa EU käy virallisia jäsenyysneuvotteluja. Makedonialle ja Albanialle on myönnetty ”ehdokasmaan”

asema. Kosovo ja Bosnia-Hertsegovina luetaan ”mahdollisiksi ehdokasmaiksi”. Vaikka jäsenyyssprosessissa on koettu myös vaikeuksia ja vaikka Kosovon ja Bosnia-Hertsegovinan sekä Makedonian jäsenyysnäkökulmat ovat häilyvät, Thessalonikissa vuonna 2003 pidetyn EU-Balkan -huippukokouksen julistuksen ennusteen ”Balkanin tulevaisuus on Euroopan unionissa”<sup>7</sup> voi sanoa olevan toteutumaan päin.

## Operationaalisen koodin oppi, sen soveltaminen ja täydentämisen tarve

Nathan Leites loi ”operationaalisen koodin” opin perustan teoksillaan *The Operational Code of the Politburo* (1951) sekä *A Study of Bolshevism* (1953), joskin nimikkeen oli Robert Merton jo aiemmin omaksunut sosiologisen organisaatiotutkimuksen käyttöön (ks. Walker 1990, 403–404). Leites pyrki luomaan kuvan Neuvostoliiton bolševikkieliitin luonteesta/hengestä/doktriinista, sen osalta erityisesti operationaalisen koodin muodostavasta poliittisen ajattelun ja toimintaopin kokonaisuudesta (Leites 2007 [1951], xi; 1953, 15; vrt. George 1969, 193–195). Laadullisen empiirisen analyysinsä hän kohdisti lähinnä Leninin ja Stalinin puheisiin ja kirjoituksiin (Leites 2007 [1951], xiii; 1953, 21–23). Teokset keskittyivät bolševikkien koodin esiin saamiseen mahdollisimman rikassisältöisenä. Koodin realistisuuden tai menestyksellisyysyden testaamista hän ei pitänyt mielekkäänä tehtävänä (Leites 1953, 15–16). Teoreettisen ja menetelmällisen ajattelunsa hän kirjoitti pitkälti näkymättömiin, ikään kuin tekstin taakse.

Alexander L. George pyrki vuonna 1969 julkaisussa artikkelissaan *The ”Operational Code”: A Neglected Approach to Study of Political Leaders and Decisionmaking* kiteyttämään Leitesin menetelmällisen ajattelun yleispäteväksi kysymyspatteristoksi, jonka avulla operationaalisia koodeja olisi mahdollista tutkia systemaattisemmin ja kumulatiivisemmin. Sittemmin operationaalisen koodin oppia onkin muokattu ja sovellettu pitkälti Georgen jälkikehitelmän ja sen inspiroimien typologisoivien ja muiden muunnelmien (esim. Dyson 2001, 330; Holsti 1977, 158; Walker, Schafer ja Young 1998, 177–178) pohjalta.

Tutkimusaineistolle esitettävät koodikysymykset George (1969, 201–216) jakoi ”filosofisiin” ja ”instrumentaalsiin”: edelliset koskivat toimijan käsitystä

poliittisen todellisuuden perusluonteesta, toimijan optimistisuutta vs. pessimistisyyttä, toimijan käsitystä poliittisen tulevaisuuden ennustettavuudesta, historiankulun hallittavuudesta sekä sattuman roolia politiikassa; jälkimmäiset päämäärien ja tavoitteiden valinnan taitoa, tehokkainta toimintatapaa, riskinottoa, politiikan ajoittamista sekä erilaisten keinojen hyötyä ja merkitystä intressien edistämiseksi. Edellisillä hahmotettiin toimijan poliittista maailmankuvaa, jälkimmäisillä vuorostaan strategiaa ja taktiikkaa, päämäärien ja keinojen välistä yhteyttä (kysymysten sovellettavuudesta, ks. George 1969, 199–201).

Operationaalisen koodin osatekijöiden välillä on luonnostaan päällekkäisyyksiä. Leites piti tärkeämpänä tuoda esiin kuin piilotella niitä mahdollisten asiatoistojen välttelyn merkeissä. Myös Georgen kysymyspatteristoa useat ilmeiset päällekkäisyydet leimaavat.<sup>8</sup> Tämä koskee esim. politiikan ennustettavuuden, hallittavuuden ja sattumanvaraisuuden keskinäissuhdetta. Osa operationaalisten koodien tutkijoista on sittemmin pyrkinyt tällaisten päällekkäisyyksien eliminointiin (esim. Walker 1990), mutta ne olisi syytä nähdä pikemminkin yhtenä kiinnostavana aiheena kuin pelkkänä analyysin haittana.

Georgen (1969) mukaan Leitesin tarkastelutapa ei metodologisten puutteidensa tähden vastannut modernin yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen vaatimuksia (vrt. Bell 1958, 343–348; Dyson 2001, 330). Leitesin esittämät toimijan itsetulkintaan liittyvät normatiiviset ja moraaliaspektit George totesi sivuuttaneensa, koska ne eivät hänen mukaansa olleet osa politiikan koodioppia, vaan kuvasivat (bolševikki)toimijan uskomusjärjestelmän sosiaalis-psykologisia lähtökohtia ja psykodynaamisia prosesseja, toimijan ”luonnetta” tässä mielessä (George 1969, 197, 201; vrt. Bell 1958, 339–340; Leites 1953, 21–22).

Operationaalisten koodien tutkimus on, kuten todettu, sittemmin pohjautunut pääasiassa Georgen kysymyspatteristoon ja sen muunnelmiin, ottaen vaikutteita myös kognitiivisesta psykologiasta. Etenkin on selvitetty merkittävien valtiojohtajien – mm. useiden Yhdysvaltain presidenttien (esim. Labeledz 2001; Walker, Schafer ja Young 1998), Kim Jong-Ilin (Malici ja Malici 2005), Muammar Gaddafin (O’Reilly 2010), Vladimir Putinin (Dyson 2001) – operationaalisia koodeja. Valtiojohtajien koodeja on myös rinnastettu ja vertailtu keskenään (esim. Labeledz 2001). Tarkastelutapa on yleensä ollut yksilöpsykologinen ja 1980-luvun alusta lähtien kvantitatiivista

tutkimusotetta suosiva, keskittyen ns. *Verbs in Context System* (VICS) -menetelmän/ohjelman käyttöön (VICS:in luonteesta, ks esim. Walker, Schafer ja Young 1998).

Tämän artikkelin analyysi kohdistuu EU:hun ylikansallisessa aspektissaan, siis poliittiseen kollektiiviin. Se pyrkii valaisemaan unionin laajentumispolitiikan koodia virallisten puhe- ja muiden dokumenttien kvalitatiivisella erittelyllä, muistuttaen sikäli Dysonin (2001) analyysia Putinin koodista ja merkityksen suuntautumista takaisin sen tyyppiseen laadulliseen analyysiin, jota Leites ja alan tapaustutkimus pääosin vielä 1960- ja 1970-luvuilla (esim. Holsti 1970; Walker 1977) edustivat. Kvantitatiivisella analyysilla on vahvuutensa, mutta laadullisella kyetään paremmin luonnehtimaan poliittisten uskomusjärjestelmien sisältöä ja yleiskuvaa. Laadullista ja määrällistä analyysia on toki mahdollista myös yhdistää (esim. Christodoulides 2008).

Kvantifioinnin ohella aihealueen tutkimuksen viimeaikaista, 1980-luvulla esiinnoussutta valtasuuntausta on leimannut pyrkimys selvittää operationaalisten koodien muutosta (esim. Malici ja Malici 2005; O'Reilly 2010). Tämä on tärkeä tutkimusaihe, jossa kuitenkin herkästi siirrytään korostamaan toimijoiden uskomusten muita kuin doktriiniaineiksia. Doktriinithan kuuluvat politiikan jähmeimpiin osatekijöihin (esim. George 1969; Holsti 1977).

Huomattavana Georgen koodikysymyspatteriston vajavuutena voidaan todetulla tavalla pitää sitä, että hän sulki etiikan/moraalin sen ulkopuolelle asiana, johon politiikan tutkimuksen keinot ja vastuut eivät ulotu. On kuitenkin selvää, että kaikella politiikalla on omat, tiedostetut tai tiedostamattomat, moraaliaspektinsä eikä niiden analyysi tietenkään tällä alalla mahdotonta tai vastuiden kannalta aiheetonta ole. Täydennänkin Georgen kehystä moraalisiin uskomuksiin kohdistuvalla kysymyksellä, jota tarkastelen omana pääluokkana Georgen filosofisten ja instrumentaalisten kysymysten käsittelyn jälkeen.

## Filosofiset uskomukset

*1. Millainen on poliittisen todellisuuden ”perusluonne”? Onko se luonteeltaan harmonista vai konflikteihin perustuvaa? Millaista luonteenlaatua politiikan vasta-puolet pohjimmaltaan edustavat?*

EU:lle on luonteenomaista määrittää politiikan maailma kaksijakoisesti: sitä leimaavat epävakaisuus-

det ja konfliktit, mutta siinä on myös joustoja, joka mahdollistaa olojen jopa pysyväisluonteisen vakauttamisen ja rauhoittamisen tahdonalaisella toiminnalla (Smith 2011, 146). Komissaarien puhe Euroopan kehityksen ottamisesta ”strategiseen” hallintaan (vrt. keskenään esim. Füle 14.5.2013; Patten 10.7.2001; van der Broek 16.9.1993) osoittaa vahvaa uskoa EU:n edellytyksiin tietoisesti muovata poliittista todellisuutta integraation avulla. Tätä heijastivat myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Van Rompuy sanat syyskuussa 2011 EU-Serbia -foorumissa Belgradissa unionivetoisesti käynnistettyjen, Kosovon tulevaa statusta koskeneiden neuvottelujen kontekstissa:

*...Europe started as a deeply political project with one aim: keeping the peace in Western Europe. ... Seen in this historic perspective of 1945 to the present, the entry of the Western-Balkans into the Union will seal an end to Europe’s last civil war – no more, no less. (Van Rompuy 9.9.2011).*

EU:n sanottu kuva poliittisen elämän perusluonteesta heijastuu luonnollisesti myös sen näkemyksissä politiikkansa vastapuolista, joista keskeisimpiä ovat tässä yhteydessä Länsi-Balkanin maat sekä Yhdysvallat ja NATO, viimeainitut erityisesti sen nojalla, mikä osa niillä oli Jugoslavian hajoamissotien ja Kosovon kriisin hallinnassa. Vastapuoliksi (Georgella ”opponent”) kooditutkimusperinteessä (esim. Christodoulides 2008, 337; George 1969, 201–202) ymmärretään laajasti poliittisen vuorovaikutus-/neuvottelusuhteen ”toiset osapuolet”, ei siis pelkästään vastustajia tai vihollisia.

1990-luvulla unioni joutui toteamaan osan maista Balkanilla ajautuvan, jopa hakeutuvan keskinäisiin ja sisäisiin aseellisiin konflikteihin, Serbian toimessa laajentumispyrkimyksineen tapahtumien pääasiallisena eskaloijana. EY/EU:n toimet konfliktin rauhoittamiseksi jäivät pahoin muiden kansainvälisten toimijoiden, erityisesti juuri USA:n ja NATO:n, edesottamusten varjoon (Hyde-Price 2006, 227). Alettuaan 2000-luvulla uudelleen omaksua keskeistä vastuuta Balkanin vakauttamisesta ja jälleenrakentamisesta EU sai kuitenkin kokea johtamiensa kansainvälisten hallintatoimien tuottavan aiempaa parempaa tulosta (ks. ja vrt. Belloni 2009, 317–318). Tämä on jälleen vahvistanut unionin luottamusta maanosan poliittisen todellisuuden muovailtavuuteen.

Sellaista näkemystä, että Länsi-Balkanin mailla tai yleensäkin valtioilla olisi taipumus konfliktiin läh-

temättömänä perusominaisuutena, EU vierastaa. Unioni kun luottaa siihen, että alueen mailla on mahdollisuus vapautua konfliktitaipumuksistaan integraation ja valtiollisen uusiutumisen kautta (Füle 30.11.2011; ks. ja vrt. myös Petrović 2009, 49–52). Esimerkiksi komisaari Patten muistutti heinäkuussa 2001 – olosuhteissa, joihin löivät leimaansa mm. serbijohtaja Miloševićin pidätys ja Makedonian tilanteen kriisiytyminen – Kansainvälistä kriisiryhmää (ICG) unionin alueella toteuttaman vakauttamis- ja jälleenrakennustyön merkityksestä:

*There are the cynics who have no hope of ever making any progress in the Balkans. There are those who contend that the region is a vortex of evil; that there is something in the Balkan gene that condemns people to fight and kill one another, and we should leave it well alone – as if that were historically accurate, morally defensible or politically wise. ... The answer to the region's problems is more enlightened government, not more inspired map making.* (Patten 10.7.2001).

EU siis luottaa, että Länsi-Balkan on pysyvästi rauhoitettavissa edistämällä alueen maiden demokratisoitumista ja integroimalla ne ”eurooppalaiseen perheeseen” (Füle 3.6.2014; ks. ja vrt. myös Belloni 2009, 313; Petrović 2009, 39–42). USA:n ja NATOn interventiot hajoavan Jugoslavian kriiseihin unioni koki yhtäältä välttämättömyyksinä, toisaalta osoituksena näiden mahtien kyvystä ja huomattavasta alltiudesta voiman käyttöön – sekä muistutuksena oman voimapolitiittisen toimintakykynsä suhteellisesta heikkoudesta (Belloni 2009, 314–315).

2. *Mitkä ovat omien poliittisten perusarvojen ja -pyrkimysten toteutumismahdollisuudet? Voiko niihin suhtautua optimistisesti, vai onko oltava pessimistinen; ja missä suhteissa edellisellä ja/tai jälkimmäisellä tavalla?*

EU:n suhtautuu integraationsa laajentamisen ja syventämisen mahdollisuuksiin enimmäkseen optimistisesti, vaikka nämä yhdentymishankkeet edustavat mammuttimaista yritystä uudistaa kokonaisen maanosan olot ja vahvistaa sen asemaa kansainvälisenä toimijana. Unioni määrittää integraationsa ainutlaatuista järjestelmää luovaksi kehitysvoimaksi ja arvioi politiikkansa tulostaseen Länsi-Balkanin osalta positiiviseksi (Füle 30.11.2011; ks. myös Belloni 2009, 313). Sen optimisismi/pessimismi ei kuitenkaan ilmene vain näiden konkreettisten sanojen,

vaan myös lähisukuisten ilmaisujen – esim. ”toiveikkaita merkkejä” vs. ”huolestuttava käänne” – käytön kautta, tai komissaarien puheiden yleisävyydestä (ks. ja vrt. esim. Ferrero-Waldner 20.1.2006; Füle 3.12.2013; Patten 10.7.2001; Prodi 15.2.2000).

Balkanin kriisistä muodostui 1990-luvulla unionin perustamis- ja alkuvaiheiden integraatio-optimismin pääasiallinen hillitsijä, traagisimmillaan suoranainen tukahduttaja ja pessimismin aaltojen synnyttäjä (Belloni 2009, 314). Komission puheenjohtaja Prodi koetti herättää laajentumisoptimismia uudelleen henkiin Euroopan parlamentin täysistunnossa syksyllä 1999, vain muutama kuukausi Kosovon sodan päättymisen jälkeen:

*...I ask you to support this proposed strategy for EU enlargement. It is bold and imaginative while remaining practical and realistic. ... No-one should pretend that enlargement will be easy; but there are immense economic, political and cultural benefits to be gained by all the countries concerned. It is, in the end, a “win-win” exercise: let us press forwards with confidence, optimism and enthusiasm.* (Prodi 13.10.1999).

EU:n poliittisten aspektien vahvistumisen kanssa laajentumispolitiikka on saanut poliittisen kestoprojektin luonnetta, samoin korostuneemman aseman, kuin mitä sillä oli yhteisökäudellä. Integraatio-optimismin kohoamista tällä alalla hillitsee kuitenkin jossain määrin se, että unioni joutuu toteuttamaan laajentumispolitiikkaansa Euroopan ja laajemminkin maailman realiteetteja huomioon ottaen – huomaten muutoin törmäävänsä niihin, Jugoslavian hajoamissodat tästä esimerkkinä. Optimismia rajoittaa myös unionin tietoisuus sisäisistä vajavuuksistaan ja heikkouksistaan, kuten jäsenistön alltiudesta kansallisten etujensa vaalimiseen ja ryhmittymiseen keskenään kilpaileviksi leireiksi (Prodi 15.2.2000; ks. ja vrt. myös Anastasakis 2008, 371–372; Liu 2010, 92–93).

3. *Voidaanko poliittista tulevaisuutta ennustaa? Missä mielessä ja missä määrin se on mahdollista?*

EU:n modernistiseen integraatiofilosofiaan kuuluu näkemys, että lähivuosiin liittyviä ”mahdollisuuksia”, ”uhkia”, ”riskejä” ja ”valinnan vaihtoehtoja” on perusteltua pyrkiä jatkuvasti identifioimaan ja ennakkoimaan (esim. Füle 3.6.2014; Rehn 10.10.2006; Verheugen 11.4.2002). Tällaiset määritellyt ja suunnitellut ilmenevät pääosin erilaisina strategia- ja tulevaisuuspapereina<sup>9</sup> (esim. Rehn 21.2.2006). Tär-



keimpiin toiminnan suuntaajiin kuuluvat jäsenkandidaatteja koskevat vuosittaiset, Länsi-Balkanin maiden osalta vuodesta 2005 lähtien laaditut edistymiskertomukset (Progress Reports).

EU:lla on tulevaisuudesta myös laajemmat käsitksensä ja visionsa. Vakaa rauhantila ja poliittisen tulevaisuuden ennustettavuus ovat unionille lähes synonyymejä: Integraation perusideana on sitoa jäsenmaat poliittisesti ja taloudellisesti toisiinsa demokratian ja liberaalin markkinatalouden merkeissä, jolloin niille muodostuu kollektiivisia intressejä. Jäsenten sisäisten ja välisten konfliktien riskin oletetaan tällöin minimoituvan ja tulevaisuuden muuttuvan olojen rauhanomaistuksessa yhä ennustettavamaksi. (Prodi 13.10.1999; Verheugen 11.4.2002; vrt. Pinheiro 4.7.1993.) Unionin integraatiojärjestelmä kanavoi erilaiset valtiolliset ja yhteiskunnalliset intressit hallitulla ja ennustettavalla tavalla osaksi päätöksentekoa, politiikkaa Euroopassa näin pysyvästi vakauttaen. Laajentumispolitiikka pyrkii näiden vaikutusten maantieteellisen piirin kasvattamiseen. Integraation laajetessa ja syvetessä unionista tulee yhä vahvempi toimija, jolloin sen kyky hallita poliittista todellisuutta sekä Euroopassa että sen ulkopuolella vahvistuu (Wallström 10.6.2005; vrt. Belloni 2009, 327–329.)

Jugoslavian hajoamissotien aikana EY/EU joutui toistuvasti tilanteisiin, jotka horjuttivat sen luottamusta ympäristönsä ja integraatiokehityksensä tulevaisuuden ennustettavuuteen. Vielä 2000-luvun alussa komissaari Patten luonnehti Brysselissä Kansainväliselle kriisiryhmälle melko hämmennyneeseen tapaan Balkanin tilanteen epäselvyyttä, korostaen yhteisen eurooppalaisen toimintastrategian omaksumisen välttämättömyyttä:

*It often feels like that in the Balkans, where hope is continually jousting with despair, where you can wake up in the morning to signs of spring but close the shutters on an evening dark and cold. ... Rarely more so than recently. ... Next week, who knows? ... it is not unreasonable to ask: what is our response? Do we have a strategy for the Balkans? ... How do we intend to accomplish our vision? Are we succeeding, or does the conflict in the former Yugoslav Republic of Macedonia portend a second decade of war? (Patten 10.7.2001; ks. ja vrt. myös Anastasakis 2008, 372–374; Belloni 2009, 315–316).*

Sittemmin 2000-luvun edetessä EU on kyllä kyennyt määritetöisen laajentumis- ja demokratisointipo-

litiikkansa myötä saattamaan Länsi-Balkanin tilannetta vakaamman ja ennakoitavamman kehityksen tielle (Füle 2.6.2010).

*4. Missä määrin historian/tapahtumien kulkua voi ”kontrolloida” tai ”hallita”? Millainen rooli omalla politiikalla on tapahtumien kulun ”liikuttamisessa” ja ”muovaamisessa” haluttuun suuntaan?*

EU:ta voidaan pitää leimallisesti juuri maanosansa historian kulun kääntämiseen omistautuvana toimijana. Unionin valmisteluvaiheessa komissaari Pinheiro ilmaisi asian ”the European Community and the Balkans” -konferenssissa Korfulla heinäkuussa 1993 näin:

*After the tragedy of the second World War, the nations of Europe expressed their determination that conflict should henceforth be replaced by cooperation. ... But this time there was a difference, it resided in the method chosen to preserve peace. The structure would be held together by economic integration and technological interdependence, cemented by common values and principles. ... The European Community is the highest expression of this bold experiment in replacing conflict with cooperation. (Pinheiro 4.7.1993; vrt. Patten 16.12.1999).*

EU on pyrkinyt maanosansa kehityksen haltuunottoon politiikkansa ennakoivuutta ja aktiivisuutta kasvattamalla. Esim. komissaari Verheugen (11.4.2002) korosti huhtikuussa 2002 Prahassa yliopistoväelle pitämässään puheessa, ettei pelkkään hyvään onneen ole luottamista, vaan unionin edustamien arvojen omaksumista on sekä unionissa että sen ulkopuolella ”aktiivisesti edistettävä” (myös Patten 16.12.1999; Van Rompuy 9.9.2011). Poliittinen turbulenssi ja sodankäynti Balkanilla koetteli kuitenkin unionin uskoa sanotun politiikkansa mahdollisuuksiin aina 2000-luvun alkuun asti. Näiden tapahtumien unionille asettamassa haasteessa ei ollut kyse vain Balkanin, vaan koko Euroopan turvallisuudesta, ja samalla eurooppalaisen mallin uskottavuudesta poliittisen kehityksen muovaajana: ”Stopping the disastrous inhuman war in the Balkans is a vital European interest because the values and principles for which Europe itself stands are at stake.” (Pinheiro 4.7.1993).

Toisaalta tuskin mikään on sittemmin EU:n uskoa kykyynsä hallita historiainkulkua Euroopassa yhtä merkittävästi vahvistanut kuin Balkanin tuntuva rauhoittuminen ja vakautuminen unionin myötä-

vaikutuksella. EU-jäsenyysperspektiivin piiriin kytkeväällä ”Länsi-Balkan” -enklavaasi saadaan vähitellen sulautumaan ”länteen” ja ”Eurooppaan” (Patten 10.7.2001; Rehn 10.10.2006) ja näin lopulta ”katoamaan kartalta” ja poliittisesta kielenkäytöstä (Petrović 2009, 30, 49–52; ks. ja vrt. myös Belloni 2009, 320, 330). EU:n käsitys laajentumisen ja syventymisen, ”eurooppalaisen metodin”, toimivuudesta historian kulkuun vaikuttamisessa onkin näiden kokemusten myötä entisestään lujittunut. Samalla unionin tarve tukeutua ulkopuolisiin mahteihin tämän naapurustonsa kriisien hallinnassa on vähentynyt.

##### 5. Millainen rooli ”sattumalla” on poliittisessä elämässä ja historiallisessa kehityksessä?

Tavoitellessaan vakaata kehitystä Euroopassa EU pyrkii rajoittamaan maanosan politiikan alttiutta kaikenlaiselle sattumanvaraisuudelle, olipa se lähtöisin Euroopasta, muualta kansainvälisestä ympäristöstä tai molemmista. Unionilla onkin vahvaa taipumusta nähdä satunnaisuudelle alttiina ja huolestuttavina ylimalkaan kaikki sellaiset tapahtumat ja kehityskulut, jotka eivät ole vahvasti sen itsensä hallinnassa.

Historian opetusten pohjalta EU tavoittelee maanosan ohjaamista integraation avulla eroon etenkin sellaisesta politiikan sattumanvaraisuudesta, jota synnyttävät valtioiden pyrkimykset kansallisten erillisetujensa toteuttamiseen. Pahimmillaan tällaisten pyrkimysten tuloksena voi olla ajautuminen sodankäyntiin, vaikka se olisi vastoin kaikkien tai useimpien osapuolten tarkoituksia, etuja tai toiveita. (Verhaugen 11.4.2002; vrt. Patten 10.7.2001.) EU onkin yhteisöväikeidensä alkumetreistä lähtien kehittänyt toimintaansa sen uskomuksen varassa, että integraatioprosessiin kytkeydyttyään jäsenvaltiot luopuvat vähitellen perinteisestä kansallisesta intressiajattelustaan eurooppalaisia yhteisetuja ajavan politiikan hyväksi (Pinheiro 4.7.1993).

Integraation vakiinnuttua 1950-luvulta lähtien eurooppalaisen poliittisen ja taloudellisen vuorovaikutuksen merkittävimmäksi välineeksi alettiin laajalti uskoa, että aseelliset konfliktit olivat Euroopassa jo menneisyyttä. Kuitenkin Neuvostoliiton yhtäkertainen romahtaminen, Jugoslavian hajoamissodat, Kosovon kriisi sekä omalla tavallaan vielä Makedoniankin kriisi osoittivat, ettei poliittisten tapahtumien kontrollointi EU-Euroopassa ja sen naapurustossa ollutkaan kunnolla yhteisö-/unionitoimijoiden käsissä – arvaamattomia poliittisia mullistuksia

saattoi edelleen tapahtua sattumanvaraiselta vaikuttavalla tavalla (Patten 10.7.2001). Komissaari van den Broek kuvasi syksyllä 1993 Brysselissä Royal Institutessa, pari kuukautta ennen Maastrichtin sopimuksen (1992) voimaantumista, yhteisön ja sen yhteistyökumppaneiden hämmennystä Jugoslavian hajoamissotien syttyessä:

*The first security-related challenge in Europe of the post Cold War period took the Member States, the international institutions and the pundits by surprise... In other words, the Yugoslav crisis caught us all well and truly on the hop... One of the reasons for this was that, after forty-five years of relative stability, governments no longer believed that armed conflict was possible on the continent. (van den Broek 16.9.1993).*

Pahimpien kriisivaiheiden jälkeen EU-toimijoiden tarve pohtia Balkanin läntistä osaa odottamattomuuksien ja sattumanvaraisuuksien pesäkkeenä on toki vähentynyt alueen vakauttamiseksi käynnistettyjen unionihankkeiden edetessä pääosin odotetusti.

### Instrumentaaliset uskomukset

##### 6. Mikä on paras tapa valita päämääriä tai tavoitteita poliittiselle toiminnalle?

EU:n peruspäämääränä on edistää integraatiotaan Euroopan turvallisuuden, vallan sekä taloudellisen ja yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisäämiseksi. ”Yhtenäisen Euroopan” missio antaa tälle prosessille henkeä ja elinvoimaa, auttaen sitä selviämään yli jähmettymis-, taantumis- ja kriisivaiheiden. Integraatiosta onkin muodostunut unionissa elämäntapa ja arvo sinänsä. Komissaarit ovat toistuvasti kytkeneet myös Länsi-Balkanin näihin eurooppalaisen integraation laajempiin yhteyksiin.

Länsi-Balkan -politiikkansa ydinpäämäärän – alueen poliittisen vakautumisen – EU on asettanut yhtäältä välttämättömyytenä maanosan turvallisuuden ja suuren rauhanprojektinsa varjelemisen tarkoituksessa, toisaalta luodakseen edellytykset laajentumiselle tälle alueelle (esim. Barroso 28.8.2014; Van Rompuy 9.9.2011). Tosin vasta Balkanin kriisin laantuessa kansainvälisten rauhanturvaus- ja muiden operaatioiden turvin EU saattoi ryhtyä täysimittaisesti toteuttamaan ”eurooppalaista politiikkaa” alueella, ensin vakauttamisen ja demokratisoimisen sekä sittemmin maiden konkreettisen laajentumisagendalle sijoitta-

misen muodossa (ks. esim. Cohen ja Lampe 2011, 80–94, 450–451; Euroopan komissio 2008<sup>10</sup>; Rehn 11.7.2005). Komissaari Patten luonnehti linjavallinnan perusteita huhtikuussa 2002 vakautus- ja assosiaatio-prosessin (1999–)<sup>11</sup> edistämiseksi järjestetyssä Thesalonikin huippukokouksessa seuraavasti:

*Even before the horror of 11 September, the recent tragic history of the Balkans had shown... the danger that failed, or failing, states can pose to our stability and security in this small and interconnected world. ... The choice for us in this case is very clear: either we export stability to the Balkans, or the Balkans export instability to us.* (Patten 11.4.2002).

Tärkeä merkitys EU:n linjavallinnassa oli sillä, että laajentumispolitiikan keinoin alueen vakauttamista saatettiin toteuttaa hallittuna hankkeena, selkeitä etenemisehtoja noudattaen. Jäsenyysvalmiuksiltaan pisimmälle edenneen Kroatian toivottiin toimivan esimerkkinä naapureilleen (Füle 30.11.2011) – Kroatialle oli myönnetty ehdokasmaan asema kesäkuussa 2004, maan vakautus- ja assosiaatiosopimus astui voimaan helmikuussa 2005, ja saman vuoden loka-kuussa maan kanssa käynnistettiin viralliset jäsenyysneuvottelut. Kroatian kehityksen katsottiinkin toimivan käytännön testinä linjavallinnan onnistuneisuudelle, viime kädessä myös unionin uskottavuudelle (ks. ja vrt. Heinikoski 2013, 9, 15).

Lisäksi kokemukset Balkanilta vahvistivat EU-toimijoiden käsitystä siitä, että on orientoituttava vaihteittain vähentämään ulkopuolisten voimien vaikutusvaltaa Euroopassa, tekemään siitä yhteisen neuvottelupöydän ääreen kokoontumalla ”oman politiikkansa herra” (Solana 11.7.2009; Verheugen 11.4.2002; ks. myös Cohen ja Lampe 2011, 80). Tämä pyrkimys on kuitenkin ollut tarpeen sovittaa yhteen transatlanttisuuden vaatimusten kanssa: unioni onkin ottanut tavoitteekseen entistä tasapuolisemman ”kumppanuuden” USA:n ja sen dominoiman NATOn kanssa sen sijaan, että olisi lähtenyt rajoittamaan suhteitaan näihin lähinnä vain omaa itsenäisyyttään ja riippumattomuuttaan lisätäkseen (Patten 23.11.2000; Rehn 21.2.2006; Solana 11.7.2009). Kyseessä on pyrkimys kumppanuuteen kahden erityyppisen vallan, pehmeän ja kovan, välillä yhteisten länsimaisten peruspäämäärien merkeissä (vrt. Smith 2011, 147–149). Tämä johtaa politiikan keinojen valinnan taidon teemaan.

### 7. Miten toiminnan päämääriä saadaan tehokkaimmin toteutettua?

EU lähti syntyessään tavoittelemaan sotilaallistakin yhdentymistä, mutta kokemukset Jugoslavian hajoamisodista saivat sen 1990-luvun kuluessa vakuuttamaan pehmeän vallankäytön (käsitteestä, esim. Nye 1990, 166–167) menetelmiin keskittymisen sekä niiden käyttäjäksi profiloitumisen kannattavuudesta. Tuli vakiinnuttaa oma asema ja kuva nimenomaan arvopohjaiseen vaikuttamiseen ja vapaaehtoisuuteen perustuvan vallankäytön harjoittajana sekä jatkaa voimapolitiikan alalla USA:han ja NATOon tukeutumista (Wallström 10.6.2005; ks. ja vrt. myös Belloni 2009, 318, 324–325; Hyde-Price 2006, 226).

EU:lla pehmeän vallan ytimen muodostaa integraation houkuttelevuus, yhtäältä yhdentymisprosessin kyky kiinnittää jäsenkuntaa, toisaalta kyky vetää puoleensa ulkopuolisia valtioita, ”...its power to transform its nearest neighbours into functioning democracies, market economies, and true partners in meeting common challenges.” (Rehn 10.10.2006, luennoissaan Brysselissä Konrad Adenauer -säätiossä). EU onkin korostanut länsimaista demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, ihmisoikeuksia ja markkinataloutta perusarvoinaan sekä edellyttänyt laajentumispolitiikan kohteilta, uusilta jäseniltään ja ehdokasmailtaankin, vakuuttavaa Kööpenhaminan kriteerien (1993)<sup>12</sup> mukaista näyttöä ”eurooppalaisen arvopohjan” omaksumisesta sekä kyvystä selvittää jäsenyyden velvoitteista (ks. ja vrt. Anastasakis 2008, 367–368; Smith 2011, 152–153, 155).

Laajentumispolitiikkaan kytkemäänsä ”demokratistointipolitiikkaa” EU perustelee yhtymällä siihen länsimaissa suosittuun teesiin, että demokratia edistää rauhaa, ihmisoikeuksia ja taloudellista kehitystä. Sukua tälle on perustelu, jonka mukaan ”demokratia mahdollistaa valtion ja yhteiskunnan tehokkaan vuorovaikutuksen” ehkäisten valtion sisäisiä konflikteja, yhteiskunnallisten arvojen ja intressien kanavoituessa hallitusti osaksi julkista päätöksentekoa (esim. Ferrero-Waldner 20.1.2006; Rehn 11.7.2005; Wallström 10.6.2005). Unionissa uskotaankin, että kun demokratia kerran omaksutaan, paluuta vanhaan politiikkaan ei enää ole (Wallström 10.6.2005; vrt. Cirtautas ja Schimmelfennig 2010, 434). Komissaarit ovat tosin toistuvasti korostaneet, ettei unioni pyri mitään maata pakottamaan tai painostamaan demokratiaan, vaan pitäytyy kohdemaan rohkaisemisessa ja tukemisessa ”pehmein” keinoin (Barroso



11.5.2007; Patten 11.4.2002; vrt. Sjursen 2006, 239). Samoin he ovat muistuttaneet demokratisoitusprosessin vievän aikaa ja vaativan kärsivällisyyttä: "...developing democracy is not like making instant coffee!" (Ferrero-Waldner 20.1.2006 Wienissä, siteeraten edeltäjänsä Chris Pattenia). Demokratisoimisen tukemisessa unioni myös välttää kaavamaisuutta, sovittaen toimensa kohdemaiden omiin edellytyksiin jälleenrakentaa yhteiskunnallista arvopohjaansa (ks. ja vrt. Anastasakis 2008, 367–372).

Edistääkseen Länsi-Balkanin maiden poliittista vakautumista ja etenemistä jäsenyysehtojen täyttämässä EU on tukenut niitä taloudellisesti, mahdollistanut niille pääsyn yhteismarkkinoilleen, ottanut niitä valikoiden mukaan toimintoihinsa sekä edellyttänyt niiltä keskinäistä yhteistyötä vakautus- ja assosiaatioprosessin puitteissa. Tällaisen ”virtuaalijäsenyyden” (Prodi 13.10.1999) on oletettu johtavan toivottuihin valtiollisiin ja yhteiskunnallisiin muutoksiin, vakauttavan kohdemaiden taloutta sekä lähentävän niitä, varsinkin Serbiaa, unioniin (ks. ja vrt. myös Barroso 28.8.2014; European Commission 2013<sup>13</sup>). Samalla EU on rohkaissut Länsi-Balkanin maita yhteistyöhön muuhun Kaakkois-Eurooppaan ja NATOon nähden, luottaen tällaisen yhdentymisen osapuolia lähentäviin ja jäsenyysvalmiuksia parantaviin vaikutuksiin (Füle 2.6.2010; Van Rompuy 9.9.2011).

Laajentumispolitiikkaansa tehostaakseen ja sen tuloksellisuutta varmistaakseen EU on myös käyttänyt laajalti ”ehdollistamista”: taloudellista ja muuta jäsenyysvalmiuksia vahvistamaan tarkoitettua tukea annetaan sitä mukaa ja niin kauan, kuin kohdema osoittaa edistymistä jäsenyyden tiellä; edistymisen hidastumisesta, pysähtymisestä tai taantumisesta seuraa varoittavia signaaleita ja, jos ne eivät tehoa, tuen rajoittamista tai sen lopettaminen (ks. ja vrt. esim. Liu 2010, 83–84). Esimerkiksi Bosnia-Hertsegovinan johto sai komission laajentumisstrategiassa 2013–2014 (s. 34, 19)<sup>14</sup> hälyttävän viestin:

*Bosnia and Herzegovina is at a standstill in the European integration process while other countries in the region are moving ahead. ... The Commission has decided to postpone further discussions on IPA II until the country is back on track in the EU integration process. In the absence of tangible progress, Bosnia and Herzegovina risks losing significant IPA funds.*

Toimivan ehdollistamispolitiikan edellytyksenä on kuitenkin kannustinten ja sanktioiden uskottavuus. Mahdollisuuden jäsenyyteen tulee olla todellinen, eivätkä asetetut poliittiset ja taloudelliset vaatimukset saa näyttäytyä kohdemaalalle ”ylivoimaisina” (ks. ja vrt. Anastasakis 2008, 368–369; Cirtautas ja Schimmelfennig 2010, 422, 438–439). Länsi-Balkanin maiden tapauksessa EU onkin joutunut ottamaan ehdollistamispolitiikassaan huomioon niiden moninaiset, 1990-luvun kriisivaiheiden kärjistämät poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset selviämistä vaikeudet. Esimerkiksi jäsenyysprosesseihin kytketyt kansainväliset velvoitteet, kuten yhteistyö Haagin Jugoslavia-tuomioistuimen (ICTY) kanssa, ovat kasvattaneet niissä EU-vastaisten ryhmittymien suosiota. (Anastasakis 2008, 370–375.)

Vaikka tiukka ehdollistamispolitiikka voi johtaa kohteen vastareaktioon, jopa jäsenyysprosessin keskeytymiseen, EU:ssa sen katsotaan kuitenkin sopivan kohtuullisen hyvin kuvaan unionista pehmeän valankäytön suosijana. EU pyrkii houkutusvoimallaan ja ehdoillaan vakuuttamaan laajentumisen kohdemaat siitä, että se on määrätietoisesti, mutta pakotamatta, johdattamassa niitä niiden kannalta ainoaan harkinnan arvoiseen tulevaisuuteen, unioniin ja sen kautta ”eurooppalaisen perheen” jäsenyyteen (Füle 30.11.2011).

#### *8. Miten poliittisen toiminnan riskit määritetään, kontrolloidaan ja hyväksytään?*

Riskien arviointi EU:ssa lähtee pitkälti Euroopan historiallisen konfliktilogiikan kumoamisen missiosta ja integraation jatkuvuuden turvaamisen tehtävästä. EY/EU on pitänyt integraatiotaan pikeminkin vähitellen mutta varmasti menestykseen johtavana hankkeena, kuin suurehkona riskien ottona itsessään. Luonnollisesti on kuitenkin pyritty tunnistamaan, ennakoimaan, väistämään ja torjumaan sellaisia uhkia, jotka voisivat tavalla tai toisella riskeerata yhdentymishankkeen etenemistä tai vaarantaa jäsenvaltioiden tai laajemminkin eurooppalaista hyvinvointia tai turvallisuutta. EU-komissaarien puheissa korostuvat tietenkin suurimmat riskit, sellaiset mahdolliset tapahtumat ja kehityslinjat, joiden realisoitumisen estäminen määritetään ”välttämättömyydeksi”. Tällaisiin lukeutuu myös globaaliuhkia, kuten ilmastonmuutos, joskin näiden osalta unionin vaikutusmahdollisuudet ovat varsin rajalliset (Solana 11.7.2009; vrt. Smith 2011, 158–160).

Integraation elinkaaren missään vaiheessa EU tai sen yhteisöedeltäjät eivät ole joutuneet tekemisiin niin mittavien riskinottotarpeiden kanssa kuin Balkanilla Jugoslavian hajoamissotien tai Kosovon kriisin yhteydessä. Sittemmin 2000-luvulla EU on hahmottanut kokonaisen Kaliningradista, Kaukasukselta ja Keski-Aasiasta Länsi-Balkanille ulottuvan vaaran ja epävakauden kehän, ja määrittänyt siinä juuri Länsi-Balkanin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa vakavimmaksi kysymykseksi, testiksi, jossa mitataan unionin kyky heijastaa vakautta naapurustoonsa (Patten 10.7.2001; ks. ja vrt. myös Hyde-Price 2006, 227; Pinheiro 4.7.1993). Onko Ukrainasta kehän yhtenä kohtana muodostumassa EU:lle vastaavan mittaluokan keston riskien ja -haasteiden lähde kuin Balkanista, sitä on vielä vaikea arvioida.

Jugoslavian hajoamissotiin puuttumiseen sisältyi alusta lähtien vaara EY/EU:n ajautumisesta niiden osapuoleksi, jopa eskaloijaksi, samoin juuttumisesta niihin arvaamattoman pitkäksi ajaksi. Ja jos yhteisö/unioni joutuisi turvautumaan alueen rauhoittamisessa USA:n ja NATOn tukeen, aloite ja tilanteen hallinta karkaisivat helposti sen omista käsistä. Potentiaalisenä riskinä oli myös joutuminen osapuoleksi suurvaltojen väliseen yhteenottoon siinä tapauksessa, että Venäjä olisi päätenyt interventioon Serbian tueksi. Mutta yhteisössä/unionissa oltiin vakuuttuneita, että näiden riskien ottaminen oli pakon sanelema ”halusimme tai emme” -tyyppinen vastuu ja välttämättömyys (esim. Patten 11.4.2002; Rehn 10.10.2006). Vaihtoehtona olisi ollut tilanteen jättäminen oman onnensa nojaan koko Euroopan turvallisuutta vaarantavasti. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uskottavuudestakaan ei tällaisissa oloissa olisi ollut paljon jäljellä (esim. Belloni 2009, 331).

Unioni päättyi riskinottoon myös 2000-luvulla sisällyttäessään kaikki Länsi-Balkanin maat laajentumisagendalleen. Riski oli näennäiseksi jäävän valtiollis-yhteiskunnallisen kehityksen (heikot valtiot ja ”lumedemokratiat”) ohella siinä, että integraatioprosessiin kytkettäessä nämä maat saattaisivat tuoda keskinäiset ristiriitansa unioniin sen kehitystä vaarantaen. (Füle 2.6.2010; European Commission 2013, 14–15; Patten 10.7.2001<sup>15</sup>.) Huolenaiheena oli myös se, että unionin kollektiivisen toiminnan saama tuki ja legitimitetti heikkenisi jouduttaessa käyttämään huomattavia taloudellisia resursseja järjestelmän ulkopuolisten maiden tukemiseen, samaten se, että avustuksia päättyisi kohdemaissa väriin käsiin. Ko-

missaari Rehn luonnehti lokakuussa 2006 Brysselissä EU:n valintatilannetta:

*Would the EU be better off without the countries of Central and Eastern Europe as stable, democratic and increasingly prosperous members? ... Can we afford the Western Balkans to become a new ghetto inside Europe? That is what we risk if we stop our accession process.* (Rehn 10.10.2006; vrt. Petrović 2009, 78).

Riskiä epävarmuustekijöiden ja poliittisen epävakauden kasvulle Länsi-Balkanilla oli lisännyt ”tunteita jakanut” presidentti Miloševićin kuolema Haagissa kesken ICTY-prosessin, Serbia ja Montenegron valtiunionin purkautuminen, sekä epätietoisuus aloitettujen Kosovon ”tulevaa statusta” koskevien suorien keskusteluiden onnistumisesta.

EU piti toimintalinjansa riskeistä huolimatta sekä välttämättömyytenä että velvollisuutenaan huolehtia siitä, ettei Länsi-Balkanille pääsisi vakiintumaan heikkojen valtioiden kriisipesäkettä (Patten 11.4.2002; Solana 11.7.2009). Unioni luotti edellytyksiinsä varjella järjestelmäänsä ryhtymällä määrätietoisin ehdollistamis- ja seurantamenetelmin varmistamaan alueen maihin kohdistamiensa, näiden jäsenyysedellytyksiä rakentavien tukihankkeiden toimivuutta. Maat asetettiin jäsenyysasiassa ”ota tai jätä” -tilanteeseen: valinta oli niiden, mutta yhteistyön sisällön saneli unioni integraationsa etujen ehdoilla. Perustelun linjan tiukkaudelle kiteytti komissaari Verheugen (11.4.2002) luennollaan prahalaisessa Kaarlen yliopistossa:

*If we took a “join first, sort the rest out later” approach, the only possible outcome would be complete disaster for the new member and for the EU as a whole.* (ks. myös Füle 14.5.2013; Patten 23.11.2000).

Toisaalta riskinä oli sekin, että alueen yksi tai useampi maa reagoisi tiukkaotteiseen ehdollistamispolitiikkaan jäsenyys-hankkeestaan luopumalla ja jäisi kamppailemaan valtiollisten, taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien kanssa yksin tai Venäjään ja Serbiaan tukeutuen.

### 9. Millainen on paras ”ajotus” toiminnalle omien intressien edistämiseksi?

EU:n pyrkimykseen siirtyä yhteisöedeltäjäänsä ennakoi vampaan, aktiivisempaan ja hallitumpaan integraatiopolitiikkaan on elimellisenä osana kuulunut

aiempaa suuremman huomion kiinnittäminen päätöksenteon ja toimintojen ajoituskysymyksiin. Balkanin kriisin vuoksi tällä suuntautumisella oli kuitenkin 1990-luvulla vaikeuksia päästä esiin unionin joutuessa pitäytymään enimmäkseen reaktiivisessa toiminnassa (Belloni 2009, 315, 317). Marraskuussa 2000 EY:n pysyvä neuvostolle puhuessaan komissaari Patten veti kerättyjä kokemuksia yhteen, ennakoivan ja ennaltaehkäisevän toiminnan tärkeyttä korostaen:

*Political crises leading to violent conflict do not as a rule develop overnight, but tend to be the culmination of a process of rising tension... That means that the European Union must be in a position to use all the instruments at its disposal at a much earlier stage. I am keen, for example, to ensure that we can deploy our trade, development and other policies in support of conflict prevention effectively and in a timely manner.* (Patten 23.11.2000).

EU:ssa ymmärretään tällaisen politiikan myös ehkäisevän jäsenvaltioiden välisiä ristiriitoja, jollaisia luonnollisesti ilmenee herkemmin unionin jonkin politiikan jo jouduttua joihinkin vaikeuksiin kuin sitä ennen (esim. Patten 16.12.1999; vrt. Prodi 15.2.2000).

Unionin ajoituspolitiikkaa on myös leimannut otollisten tilanteiden ja historian hetkien, *momentumien*, odottelu ja niiden aktiivinen hyödyntäminen. EY/EU:ssa oivallettiin nopeasti, millaisia uusia näkymiä kylmän sodan asetelmien purkautuminen avasi integraation entistä poliittisemmälle vaiheelle ja sen laajentamiselle koko maanosan kattavaksi. Näitä mahdollisuuksia luonnehti Euroopan parlamentille komission puheenjohtaja Prodi lokakuussa 1999:

*Rarely in the course of history does an opportunity like this present itself. For the first time since the fall of the Roman Empire we have the opportunity to unite Europe – and this time it will not be by force of arms but on the basis of shared ideals and agreed common rules.* (Prodi 13.10.1999; ks. myös Verheugen 11.4.2002).

Yhteisön muuntaminen unioniksi toteutettiin nopeasti, samalla kun alettiin valmistella pohjaa sen ja uuden Keski- ja Itä-Euroopan naapuruston kahdenvälisille suhteille. Mutta valmistelutyö törmäsi olojen kärjistyymiseen Balkanilla. Painajaismaisissa tunnel-

missa unioni joutui odottamaan uuden tilaisuuden avautumista, vähintäänkin aseellisen toiminnan laantumista. Heinäkuussa 2001 komissaari Patten saattoi jo todeta Kansainväliselle kriisiryhmälle: ”We have the chance now together – to make that sort of historic difference in the Balkans in the coming years.” (Patten 10.7.2001). Ja seuraavan vuoden huhtikuussa Thessalonikin huippukokouksessa: ”The Balkans today...are in better shape than they have been for a decade.” (Patten 11.4.2002). Tilaisuutta hyödyntääkseen EU ryhtyi hankkeeseen koko alueen integroimiseksi jäsenyyteensä. Samalla hyödynnettiin tilaisuus alueen kansainvälisen vakauttamis- ja rauhanturvaustoiminnan eurooppalaistamiseksi. (ks. ja vrt. Belloni 2009, 317; Manners 2006, 190–191.) Otollisia tilanteita odotellessaan, niihin valmistautuessaan ja niitä hyödyntäessään EU on tosin tullut tavallaan toimineeksi reaktiivisesti eli vastoin pyrkimystään ennakkoivaan ja aktiiviseen politiikkaan (Grabbe ym. 2010). Unioni kyllä yrittää parhaansa mukaan pysytellä askeleen tapahtumien edellä (ks. esim. Barroso 11.5.2007; Patten 16.12.1999), mutta näyttöä kyvyttä suurten momentumien omakohtaiseen luomiseen Länsi-Balkanilla sillä ei toistaiseksi ole ollut mainittavasti esittää (Füle 2.6.2010). Nykyisen pyrkimyksensä näiden maiden integrointiin itselleen parhaiten sopivin keinoin EU kun saattoi jo todetulla tavalla aloittaa vasta NATO-operaatioilla aikaansaadun alueen kohtuullisen rauhoittumisen myötä.

Usein ilmenevää EU-jäsenmaiden kärsivällisyysvajetta jäsenkandidaatteja kohtaan komissaarit ovat ajoittain pitäneet jopa laajentumispolitiikan suurimpana uhkana (esim. Füle 3.12.2013; Rehn 11.7.2005). Erityisen tiukasti unionissa onkin keskitytty huolehtimaan siitä, ettei jäsenkuntaa laajenneta ennenaikaisesti. Tätä korosti komissaari Füle esitellessään komission seuraavan vuoden laajentumispakettia lehdistökongressissa Brysselissä marraskuussa 2010:

*...we make sure that no country will join the European Union before being 100% ready to do so. Equally, we must make sure that the European Union is 100% ready before it enlarges to include new countries.* (Füle 9.11.2010; ks. ja vrt. myös Cirtautas ja Schimmelfennig 2010, 434; Cohen ja Lampe 2011, 481–486).

Maltillista suhtautumista laajentumispolitiikan aikaa vievään etenemiseen Länsi-Balkanilla helpottaa luottamus ehdollistamispolitiikan ja siihen liittyvän seurannan toimintavarmuuteen, samoin laajentumisen

ymmärtäminen pitkänä jatkumona, ei tiukasti ajoitettuna hankkeena. Tällä politiikalla EU pyrkii varmistamaan, etteivät uudet jäsenet koe ylivoimaisia selviytymisvaikeuksia eivätkä vaaranna integraatiojärjestelmän kehitystä, samoin sen, että laajentumisprosessi saa osakseen riittävän tuen sekä EU:n piirissä että hakijamaissa.

#### 10. Millainen hyöty ja merkitys intressien eri edistämiskeinoilla on?

EU on määrittänyt perusintressikseen integraation sa edistämisen jäsenistönsä hyvinvoinnin kasvattamiseksi sekä Euroopan turvallisuuden ja kansainvälisen vaikutusvallan vahvistamiseksi. Länsi-Balkanille kohdistamaansa politiikkaa unioni ei kuitenkaan ensisijaisesti perustele ”hyötytekijöillä”, vaan välttämättömyysintresseillä – alue on ”pakko” rauhoittaa ja vakauttaa koko Euroopan turvallisuuden järkkymisen uhalla (esim. Solana 11.7.2009; ks. ja vrt. myös Cohen ja Lampe 2011, 481). Parhaiten tämän intressin katsotaan toteutuvan alueen kaikkien maiden ottamisella laajentumisagendalle, niiden integroinnin kustannuksista piittaamatta.

EU:n vaikutusvallan voi sanoa olevan vahvimmiltaan ”jäsenyysperspektiivin” puitteissa (Cirtautas ja Schimmelfennig 2010, 434–435). Näkymä houkuttelee sen valtaan joutuvaa jäsenyyden tavoitteluun, minimoiden näin unionin tarvetta voimaperäiseen suostutteluun. Integroinnin ja pehmeän vallankäytön linjaa noudattaen EU pääsee täysimittaisesti hyödyntämään menetelmiä, joihin sillä on vahvimmat edellytykset ja jotka rakentavat parhaiten unionista kuvaa politiikan ”toisena tienä”, ”ainutlaatuisena menestystarinana”, eurooppalaisena ja globaalina rauhanvoimana. Samalla unionin mahdollisuudet edetä kohti edes jotenkin tasavertaista työnjakoa ja atlanttista kumppanuutta USA:n kanssa paranevat. Komissaari Rehn arvioi tammikuussa 2007 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle pitämässään puheessa EU:n ”avointen ovien” toimintalinjan hyödyn suureksi:

*Enlargement has proved its capacity to transform applicants into functioning democracies, market economies, and true partners in meeting common challenges. It has inspired reforms and consolidated common principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law. The wider internal market and economic cooperation have increased prosperity and competitiveness, enabling the enlarged Union to respond better to the challenges of globalisation.*

*It has increased Europe's weight in the world and made us a stronger international actor.* (Rehn 17.1.2007; ks. myös Füle 3.6.2014).

Komissaari Füle puolestaan arvioi laajentumispolitiikan hyötyä ja merkitystä erityisesti Länsi-Balkanin osalta Kööpenhaminan kriteerien parikymmenvuotista voimassaoloa juhlistaneessa konferenssissa seuraavasti:

*The current enlargement wave provides further impressive evidence of the transformative power of conditionality combined with a clear European perspective. Less than twenty years ago, the region of the Western Balkans was seen as a place of destruction and despair. Now it is consolidating peace and stability.* (Füle 14.5.2013; ks. myös Füle 3.6.2014).

Ottaen 2000-luvulla päävastuun Länsi-Balkanin vakauttamisesta ja jälleenrakennuksesta sekä harjoitetaan tiukkaa ehdollistamispolitiikkaa EU on kyennyt varmistamaan, että tuki ja apu alueen maille on tehnyt tehtävänsä suhteellisen hallitusti ja tuloksellisesti: rauha ja vakaus ovat vahvistuneet, maidenvälinen alueellinen yhteistyö lisääntynyt ja maakohtaiset jäsenyysprosessit edenneet integraation tulevaisuutta vaarantamatta. Unioni on tosin suunnannut taloudellista ja valtionrakennusapua näille maille jäsenyysnäkömielien realiteetista riippumattakin, ehkäistäkseen niiden kehitysongelmista Euroopalle mahdollisesti aiheutuvia vaaroja (Cohen ja Lampe 2011, 81–82, 451).

Länsi-Balkan -konseptin ja -nimikkeen avulla EU onkin saanut alueelle suuntaamalleen toiminnalle tavoittelemaansa kokonaisvaltaisuutta ja kiinteyttä. On tosin ymmärrettävää, että kohdemaiden taholla esiintyy myös tämän ajatustavan ja termin torjuntaa, symboloivathan ne EU:n pyrkimyksiä ulkoisena säätelypolitiikkana ja herättävät herkästi epäilyjä geopolittisista tarkoituseristä.

#### Moraaliset uskomukset

11. Millaiselle moraalille politiikka tulee perustaa? Miten moraalihyveet ja -velvoitteet on suhteutettava politiikan strategiaan, taktiikkaan ja toimeenpanoon? EU:lla on vankka käsitys integraationsa – sen perusarvojen, -tarkoitusten ja -päämäärien, siten integraatioprosessinkin – moraalista kestävyyydestä ja



hyveellisyydestä. Pääperusteena on missio ”rauhan, demokratian ja hyvinvoinnin edistämiseksi” Euroopassa ja laajemminkin. Komissaari Verheugenin (11.4.2002) sanoin:

*Enlargement is a moral duty and a political and strategic necessity. At bottom, it is Europe's response to the unhappy history of the last century.* (ks. myös Füle 3.6.2014).

Unioni alleviivaa merkitystään erityisen ”eurooppalaisen” arvomaailman edustajana, korostaen samalla demokratian universaalisaalia hyveellisyyttä.

Unionin kansainvälistä poliittista identiteettiä on aihealueen kirjallisuudessa yleensä kuvattu joko ”normatiiviseksi”/”eettiseksi” (esim. Manners 2002; 2006; Sjursen 2006) tai ”strategiseksi” (esim. Hyde-Price 2006; Youngs 2004). Länsi-Balkan -politiikan kontekstissa se on selvästikin molempia: unioni perustelee alueen maihin kohdistamaansa laajentumis- ja valtionrakennuspolitiikkaa korostetusti ”velvollisuutena”, samalla myös turvallisuuspoliittisena välttämättömyytenä (ks. ja vrt. Noutcheva 2009). Käytännössä moraaliperusteisiin vetoaminen laajentumispolitiikassa on tapahtunut valikoivasti, tilanne- ja jäsenkandidaattikohtaisesti, mistä johtuen unionin edesottamukset on usein mahdollista tulkita myös ”moraaliseksi opportunistiksi” (ks. ja vrt. Heini-  
koski 2013, 15–16).

Määrittäessään laajentumisen Länsi-Balkanille välttämättömäksi ja asettaessaan etukäteen kiinteät jäsenyysehdot EU luo itselleen tietynlaisen ”polku-riippuvuuden” (ks. ja vrt. ”entrapment hypothesis”, esim. Schimmelfennig 2009) – unioni tavallaan ilmoittaa alueen maille olevansa automaattisesti ”velvoitettu ottamaan nämä jäseniksi”, kunhan ne vain objektiivisesti tarkasteltuna osoittavat täyttäneensä pääsyaatimukset. Näin unionista itsestäänkin tulee harjoittamansa ehdollistamisen myötä normatiivisen arvioinnin kohde. Tätä vielä korostaa komission keskeinen asema laajentumisprosessissa – jäsenkandidaattien edistymisen arviointi tapahtuu ikään kuin ”neutraalin objektiivisesti” unionitasolla sen sijaan, että asioista keskusteltaisiin vapaammin intressipohjalta jäsenmaiden kesken (ks. ja vrt. Cohen ja Lampe 2011, 453, 483; Füle 2.6.2010). Jäsenyysskriteerien muuttaminen kesken prosessin vaatisi poikkeuksellisia perusteluita. Korkeintaan unioni kykenisi vetoamaan ”rajalliseen laajentumiskapasiteettiin” jäsenyysskriteerit täyttävän ehdokasmaan torjuessaan,

mutta siihenkin vain väliaikaisesti (ks. ja vrt. Heini-  
koski 2013, 12).

Kylmän sodan päättyminen ja sen avaama tilaisuus laajentaa yhteisö/unioni jäsenistöltään kohti maanosan laajuutta nostivat EY/EU:n vastuuta Euroopan hyvinvoinnista ja turvallisuudesta uudella tavalla esiin. Monet taloudelliset ja turvallisuuspoliittiset hyötylaskelmat ja itsesuojelunäkökohdat puolsivat varovaisuutta, mutta geopolittiset kaukotoivotteet ja moraalinen velvoite painoivat vaa’ankielen tilaisuuden aktiivisen hyödyntämisen puolelle: unioni ei voisi kääntää muulle Euroopalle selkäänsä. Huhtikuussa 2002 komissaari Verheugen kuvasi yliopistoluennollaan Prahassa laajentumisprosessia vahvan välttämättömyyspohjaisena:

*It was only with the collapse of the communist block that the unbelievable prospect of uniting the whole of Europe presented itself. ... It is impossible to make a credible case for a policy that would exclude the new democracies in eastern and central Europe from full participation in the integration process. ... For the EU in its current composition, historical and moral inevitability coincided with clear political and strategic interests.* (Verheugen 11.4.2002; ks. myös Füle 30.11.2011; Pinheiro 4.7.1993).

Mitä tulee keinojen moraalisiin, EU pitää pehmeän vallankäytön linjaansa ei vain itselleen strategisesti sopivana ja edullisena, vaan myös kansainvälisen valtopolitiikan koviin pelisääntöihin nähden ankarankin hyvemoraalisen arvioinnin kestävä. EU:n ei kuitenkaan ole ollut syytä tätä voimakkaasti korostaa varsinkaan sen vuoksi, että tällainen moralistinen esiintyminen provosoisi herkästi Yhdysvaltoja, jonka osalle NATO:n määräävänä mahtina jäi Balkanin rauhoittamisessa 1990-luvulla unionin voimattomuuden tähden ”likaisen” voimapolitiittisen työn tekijän osa. (ks. ja vrt. esim. Sjursen 2006.)

1990-luvun traagiset tapahtumat Balkanilla, Euroopan omalla ”takapihalla”, jättivät EU:lle raskaan moraalisen vastuun ja painolastin, jonka helpottamisen tarve onkin nähtävä yhdeksi unionin sinne suuntaaman jälle rakennus-, integrointi- ja demokratisointipolitiikan pääasiallisista vaikuttimista (ks. ja vrt. Noutcheva 2009). Lähtökohtaisesti kansainvälinen vastuu Jugoslavian sotien hillitsemisestä kuului EY/EU:lle maanosan politiikan yhteistyöelimenä, mutta sillä ei ollut riittävää tahtoa, päättävyyttä ja kykyä selvittää tästä välttävää paremmin:

*The Europeans ended up arguing among themselves and with the Americans about what to do and who had responsibility.* (Rehn 21.2.2006; ks. ja vrt. myös Hyde-Price 2006, 226–231).

Erityisesti verilöyly bosnialaisessa Srebrenican kylässä vähäisin valtuuksin toimineiden ja siksi tilanteesta passiivisiksi jääneiden EU-rauhanturvaajien silmien edessä aiheutti unionin ”poliittiseen sieluun” moraalisesti kivuliaan polttomerkin. Näin asiaan viittasi komissaari Rehn puhuessaan Euroopan parlamentin täysistunnolle Strasbourgissa heinäkuussa 2005:

*Almost on the day 10 years ago, on 11 July 1995, Srebrenica fell. No one should ever forget the horrors which unfolded during the following days and weeks. We have a duty to remember. ... The building of a better future for the Western Balkans is the best way to commemorate the victims of Srebrenica. It serves the cause of peace, stability and prosperity in Europe, and our own vital interests.* (Rehn 6.7.2005; ks. ja vrt. myös Smith 2011, 158–159).

EU:ssa onkin ymmärretty, ettei sen tule pyrkiä jälkivastuutaan peittelemään, vaan pikemminkin painottamaan sen jatkuvuutta yhtenä Länsi-Balkanille suuntaamansa laajentumispolitiikan perusteena. Siinä missä laajentumispolitiikan kohdistamista Keski- ja Itä Euroopan maihin perusteltiin aikoinaan juhlallisina historiallis-moralistisin argumentein – ”maanosan uudelleenyhdistämisenä” ja ”Länsi-Euroopan moraalisenä velvollisuutena integroida Itä-Eurooppa” – Länsi-Balkanin tapauksessa ”moraalinen vastuu ottaa alue kokonaisuudessaan laajentumisagendalle” kytkeytyy ”turvallisuusintressien vaalimiseen” sekä ”poliittisen uskottavuuden” uudelleenrakentamiseen unionille (ks. ja vrt. Noutcheva 2009, 1070; Youngs 2004, 417–418).

## Synteesi ja päätelmät

EU:n laajentumispolitiikan operationaalinen koodi voidaan analyysin perusteella tiivistää olennaisimpaan rajautuen seuraavasti:

Poliittista todellisuutta leimaa alttius konflikteille, mutta sen luonnetta kyetään muuttamaan harmonisemmaksi integraatiota laajentamalla ja syven-

tämällä, kollektiivista eurooppalaista arvopohjaa ja intressiä muodostaen. Integraation edetessä näihin mahdollisuuksiin voidaan suhtautua yhä optimistisemmin. Kehittyessään yhä vahvemmaksi ja riippumattommaksi eurooppalaiseksi ja maailmanpoliittiseksi kollektiivitoimijaksi EU kykenee säätelmään historiallista kehitystä ja näin ollen myös ennakoimaan tulevaisuuttaan yhä paremmin. Tämä merkitsee myös kykyä vähentää todellisuuden kehityksen sattumanvaraisuuksia, joihin on hallittavuuden logiikan vastaisina suhtauduttava yleisesti ottaen kielteisesti, vaikka niistä oma politiikka ajoittain hyötyisikin.

Politiikan päämäärien ja tavoitteiden valinta onnistuu parhaiten, kun ne sovitetaan oman toimijaluonteen, omien vahvuuksien ja vajavuuksien, sekä omien voimavarojen ja keinovalikoimien mukaisiksi. Valinta voi olla joissakin yhteyksissä myös välttämättömyyksien sanelemaa. Varmimmin pystytään toteuttamaan hankkeita, jotka tukeutuvat integraation houkuttelevuuteen, jäsenyyssäkymään sekä jäsenyyssprosessien ehdollistamiseen täsmällisiä edistymiskriteerejä soveltaen. Poliitiikan riskejä on arvioitava ennen kaikkea Euroopan rauhan ja integraation edistämisedellytysten kannalta. Riskien määrittelyssä noudatetaan pitkälti geopolitiittista, niiden hallinnassa poliittis-psykologista ja niiden hyväksynnässä kollektiivisuuden logiikkaa. Integraatiorakenteisiin kohdistuvien ulkoisten riskien kontrollomisessa on tukeuduttava liittolaisvoimiin silloin, kun se on välttämätöntä, mutta peruspyrkimyksenä tulee olla tilanteiden ottaminen mahdollisuuksien mukaan omaan hallintaan. Laajentumispolitiikassa on pyrittävä siihen kohdistuvia uhkia torjuvaan ja eurooppalaisten intressien edistämismahdollisuuksia ennakkoivaan aktiivisuuteen, ennen kaikkea otollisten historian käännteiden ripeään ja määrätietoiseen hyödyntämiseen. Laajentumisen eteneminen on ajoitettava yhtäältä siten, etteivät jäsenehdokkaat turhaudu hitaaseen etenemistahtiin, toisaalta siten, etteivät ennenaikaiset jäsenyydet pääse vaarantamaan unionin kehitysedellytyksiä. Laajentuminen toteutetaan tehokkaimmin kohdistamalla jäsenyydestä kiinnostuneisiin maihin integraation houkutusvoimaa ja pehmeää vallankäyttöä.

Unionin hyvemoraalisena ytimenä ja samalla moraalivoitteen lähteenä on pyrkimys rauhan, demokratian ja hyvinvoinnin edistämiseen Euroopassa ja laajemminkin. Kehityksen pitäminen sanotulla

tiellä ei ole unionille vain poliittinen ja strateginen välttämättömyys, vaan myös moraalinen velvoite. Tähän sisältyy mm. tarve ja velvollisuus hyödyntää historian otolliset tilanteet ja käänteet integraation laajentamisen ja syventämisen hyväksi. Omaksumansa pehmeän vallankäytön politiikkaa unionilla on syytä pitää, ei vain itselleen strategisesti luontevana ja edullisena, vaan myös moraalisin arvioinnin kestävässä linjaratkaisuna.

Unionin laajentumispolitiikassa käynnistyi kooditasolle ulottunut murrosmainen muutos 1990-luvun Balkanin kriisien laantumisen myötä. Etenkin tunne poliittisen toimintaympäristön hallittavuudesta ja siten myös ennustettavuudesta sekä kyvystä sattumanvaraisuuksien minimointiin on 2000-luvulla lujittunut, samoin yleensäkin laajentumispolitiikan optimismi (ks. ja vrt. Belloni 2009). Samalla ovat vahvistuneet käsitykset, että unioni on laajentumispolitiikassaan onnistunut valitsemaan itselleen parhaiten luontuvat ja tehokkaimmat keinot, kuten myös ajoituksen periaatteet. Perusarvoiltaan, -intresseiltään ja -päämääriltään, sikäli myös moraalisina perusteilta, unionin laajentumispolitiikka on kuitenkin säilynyt jokseenkin samana läpi vuosikymmenten – kyse on ”eurooppalaisen perheen kokoamisesta”, poliittisesta identiteetti muutoksesta vapaaehtoisesti tapahtuvan ”eurooppalaisen arvomaailman” omaksumisen kautta sekä sen myötä maanosan poliittisen todellisuuden ohjaamisesta pysyvästi ”rauhan tielle”.

Tämän artikkelin antamaa kuvaa EU:n Länsi-Balkan -politiikan maailmankuvallisista perusteista ja toimintaopista muut Georgen kehystä soveltavat analyysit tuskin voisivat olennaisesti muuttaa. Kyseessä lienee ensimmäinen EU:n laajentumispolitiikan operationaalisen koodin analyysi. Tällainen analyysi auttaa hahmottamaan unionin laajentumispolitiikkaa erityisesti maailmankuvallisten, strategisten, taktisten ja eettisten aineiden muodostaman kokonaisuuden kannalta. Samalla se avaa oman näkökulmansa mahdollisuuksiin rikastaa nykyistä, enimmäkseen melko epäteoreettista EU-tutkimusta politiikan tutkimuksen teorialla ja metodologialla. Kohdistessaan analyysin EU:hun kollektiivitoimijana se myös oikaisee alan tutkimuksen vinosuuntautuneisuutta pelkästään yksittäisten valtiojohtajien koodien selvittämiseen. Unionin laajentumispolitiikan koodissa riittää toki edelleen selvittävää esimerkiksi vertailevien tapaustutkimusten ja relevant-

teihin tutkijadebatteihin kohdistuvien analyysien avulla.

Georgen analyysimallia soveltaen poliittisista doktriineista maailmankuvallisine ja toimintaopillisine osatekijöineen saadaan erityisellä tavalla koostunut ja jäsentynyt kuva. Tätä kehystä on kuitenkin aiheellista pyrkiä edelleen kehittämään. Ensinnäkin analyysin on ulotuttava myös politiikan moraalin alueelle edellä esitetyllä tai muulla tavalla. Kysymysoitoa voitaisiin moraaliaspektin osalta kehittää mahdollisesti useampiakin. Toiseksi koodikohtien päällekkäisyyksiä ei tule pyrkiä väkimmäisesti eliminoimaan, vaan niiden on katsottava vaihtelevasti heijastavan politiikan luontaista kompleksisuutta ja muodostavan oman tarkastelukohteensa. Kolmanneksi koska poliittisten toimijoiden koodeissa kiinnostavinta on niiden kokonaiskuva ja sisältö, olisi perusteltua soveltaa niiden tutkimukseen vähintäänkin samassa määrin kvalitatiivisia kuin 1980-luvulta lähtien suurempaa suosiota nauttineita kvantitatiivisia menetelmiä. Ja neljänneksi aihetta saattaisi olla jonkinasteiselle paluulle Leitesin suuntaan myös sikäli, että analyyseja on todetulla tavalla hänen jälkeensä kohdistettu pääosin yksittäisten poliittisten johtajien operationaalisiin koodeihin. Myös kollektiivitoimijoiden ja organisaatioiden koodeja tulisi selvittää, kuten tämä artikkeli on pyrkinyt tekemään EU:n politiikkaa kollektiivisessa aspektissaan tarkastellen.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Eurooppa-neuvosto 11.–12.12.1998 Wien, ”Puheenjohtajavaltion päätelmät” (European Parliament 1999), [http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_fi.htm). Vrt. Iso-Britannian, Saksan ja Ranskan erikoistapaamisessa Brysselissä 29.–30.6.2000 esitelty strategiapaperi ”The Club of Three and the Balkans” (Club of 3 / Bertelsmann Stiftung 2000), jossa (s. 13–14) esitettiin pysyttämistä ”Southeastern Europe” -termissä, <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/balkan1.PDF>.

<sup>2</sup> Syksyllä 2011 ainejärjestöni ekskursiolla Kroatian suurlähetystössä Helsingissä lähetystösihteerin totesi: ”We talk about Southeastern Europe.”

<sup>3</sup> Tämän artikkelin tutkimustyö pohjautuu pro gradu -tutkielmaani (ks. Hakovirta 2014).

<sup>4</sup> Haluan kiittää Poliitiikka-lehden kahta anonymia arvioitsijaa sekä professoreita Hiski Haukkalaa ja Harto Hakovirtaa arvokkaista kommentista artikkelitekstin viimeistelemiseksi.

<sup>5</sup> Majone (2009) soveltaa koodianalyysia EU:hun, muttei laajentumispolitiikkaan, vaan unionin maailmankuvallisten potentiaalien tarkasteluun.

<sup>6</sup> European Commission (2015), ”Press Releases Database”, <http://europa.eu/rapid/search.htm?locale=EN>.

- <sup>7</sup> Thessalonikin EU-Länsi-Balkan -huippukokouksen julkilausuma (21.6.2003, European Commission 2003), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm).
- <sup>8</sup> Ks. Georgen (1969, 200–201) toteamuksia tällaisista päällekkäisyyksistä; ks. ja vrt. myös Dyson (2001, 330); Walker (1977, 156–157).
- <sup>9</sup> Esim. Eurooppa 2020 -strategia (KOM/2020/2010), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FI:PDF>. Uusin, vuosille 2014–2015 kohdistettu laajentumisstrategia (COM/700/2014), [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf).
- <sup>10</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Länsi-Balkan – lähemmäksi EU-jäsenyyttä (KOM/2008/0127), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0127:FI:NOT>.
- <sup>11</sup> Komission 26.5.1999 julkaisema tiedonanto (COM/235/1999) vakautus- ja assosiaatioprosessista (SAP), <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>.
- <sup>12</sup> Kööpenhaminan kriteerit (University of Pittsburgh 2004 / Bulletin of the European Communities 6/1993), [http://aei.pitt.edu/1443/1/Copenhagen\\_june\\_1993.pdf](http://aei.pitt.edu/1443/1/Copenhagen_june_1993.pdf).
- <sup>13</sup> Komission laajentumisstrategiassa 2013–2014 (COM/700/2013) 700, esim. s. 26–28) heijastuu vahvana ”Serbia ja muut” -asetelma ja Serbian avainasema koko alueen kehityksen kannalta, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf).
- <sup>14</sup> Komission laajentumisstrategia vuosille 2013–2014 (COM/700/2013, s. 34, 19), [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf).
- <sup>15</sup> Komission laajentumisstrategia vuosille 2013–2014 (COM/700/2013, s. 14–15), [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf).

## LÄHTEET

### EUROOPAN KOMISSIO, KOMISSAARIEN PUHEET

- Barroso, José Manuel (Berliini, 28.8.2014). ”Remarks by President Barroso following the Western Balkans Summit.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-574\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-574_en.htm). Viitattu 15.2.2015.
- Barroso, José Manuel (Zagreb, 11.5.2007). ”Opening speech at 10th meeting of SEECP.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-298\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-298_en.htm?locale=en). Viitattu 1.2.2014.
- Ferrero-Waldner, Benita (Wien, 20.1.2006). ”European Strategies for Promoting Democracy in Post-Communist Countries.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-06-35\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-35_en.htm). Viitattu 12.1.2014.
- Füle, Štefan (Wien, 3.6.2014). ”Enlargement and Western Balkans what’s next?” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-423\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-423_en.htm). Viitattu 15.2.2015.
- Füle, Štefan (Bryssel, 3.12.2013). Enlargement: ”Need for bold visions.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-1011\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1011_en.htm?locale=en). Viitattu 10.1.2014.
- Füle, Štefan (Kööpenhamina, 14.5.2013). ”Copenhagen accession criteria: 20 years that changed Europe.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-409\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-409_en.htm). Viitattu 1.1.2014.
- Füle, Štefan (Bryssel, 30.11.2011). ”Friends of Europe: 20 year a scorecard.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-828\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-828_en.htm?locale=en). Viitattu 23.1.2014.
- Füle, Štefan (Bryssel, 9.11.2010). ”Press points on Enlargement Package.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-10-639\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-639_en.htm). Viitattu 25.1.2014.
- Füle, Štefan (Sarajevo, 2.6.2010). ”Address to EU-Western Balkans Conference.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-10-289\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-289_en.htm). Viitattu 23.4.2014.
- Hakovirta, Aino. 2014. Euroopan unionin integraation operationaalinen koodi. Esimerkitapauksena Länsi-Balkan -politiikka. Helsingin yliopisto: Helda/E-thesis 10138/44752. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/44752>. Viitattu 14.11.2015.
- Patten, Chris Rt. Hon. (Wien, 23.11.2000). ”OSCE.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-458\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-458_en.htm). Viitattu 15.1.2014.
- Patten, Chris Rt. Hon. (Berliini, 16.12.1999). ”The future of the European security and defence policy (ESDP) and the role of the European Commission.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-99-215\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-215_en.htm). Viitattu 15.1.2014.
- Patten, Chris Rt. Hon. (Bryssel, 10.7.2001). ”EU strategy in the Balkans.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-01-338\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-01-338_en.htm). Viitattu 15.1.2014.
- Patten, Chris Rt. Hon. (Thessaloniki, 11.4.2002). ”Western Balkans Democracy Forum.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-150\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-150_en.htm). Viitattu 15.1.2015.
- Pinheiro, João de Deus (Korfu, 4.7.1993). ”The European Community and the Balkans.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-93-82\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-93-82_en.htm). Viitattu 1.2.2014.
- Prodi, Romano (Strasbourg, 15.2.2000). ”2000–2005: Shaping the new Europe.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-00-41\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm). Viitattu 11.1.2014.
- Prodi, Romano (Bryssel, 13.10.1999). ”On enlargement.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-99-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-130_en.htm). Viitattu 15.1.2014.
- Rehn, Olli (Strasbourg, 6.7.2005). ”Commission declaration on the Balkans 10 years after Srebrenica.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-419\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-419_en.htm). Viitattu 10.1.2015.
- Rehn, Olli (Sarajevo, 11.7.2005). ”The Balkans, Europe and reconciliation.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-434\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-434_en.htm). Viitattu 10.1.2015.
- Rehn, Olli (Budapest, 9.2.2006). ”Beyond homogeneity.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-06-80\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-80_en.htm). Viitattu 9.1.2014.
- Rehn, Olli (Bryssel, 21.2.2006). ”The EU accession process, an effective tool of the European foreign and security policy.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-06-112\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-112_en.htm). Viitattu 10.1.2014.
- Rehn, Olli (Bryssel, 10.10.2006). ”Europe’s next frontiers.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-06-580\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-06-580_en.htm?locale=en). Viitattu 9.1.2014.
- Rehn, Olli (Bryssel, 17.1.2007). ”Enlargement – the EU keeps its doors open for South Eastern Europe.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-07-21\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-21_en.htm). Viitattu 8.1.2014.
- Van den Broek, Hans (Bryssel, 16.9.1993). ”Security in uncertain times.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-93-93\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-93-93_en.htm). Viitattu 2.2.2014.
- Verheugen, Günter (Praha, 11.4.2002). ”European integration is not about changing the past but about shaping the future.” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-147\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-147_en.htm). Viitattu 17.1.2014.
- Wallström, Margot (Tukholma, 10.6.2005). ”Transnational Democracy – the Road Ahead for Europe?” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-342\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-342_en.htm). Viitattu 16.1.2014.

### MUUT INTERNET-LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

- Anastasakis, Othon. 2008. The EU’s political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach. *Southeast European and Black Sea Studies* 8:4, 365–377.



- Bell, Daniel. 1958. Ten theories in search of reality: the prediction of Soviet behavior in the social sciences. *World Politics* 10:3, 327–365.
- Belloni, Roberto. 2009. European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 11:3, 313–331.
- Club of 3 / Bertelsmann Stiftung. 2000. The Balkans and new European responsibilities. Strategy paper Presented to the special meeting of “The Club of Three and the Balkans”. Brussels 29–30, June 2000. <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/balkan1.PDF>. Viitattu 15.1.2015.
- Cohen, Leonard J. ja Lampe, John. 2011. *Embracing democracy in the Western Balkans: from post-conflict struggles toward European integration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Christodoulides, Nicos. 2008. Leaders, political behaviour and decision-making: the case of the former president of the republic of Cyprus, George Vasilio. *Journal of Southern Europe and the Balkans* 10:3, 331–345.
- Cirtautas, Arista M. ja Schimmelfennig, Frank. 2010. Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance. *Europe-Asia Studies* 62:3, 421–441.
- Dyson, Stephen B. 2001. Drawing policy implications from the ‘operational code’ of a ‘new’ political actor: Russian president Vladimir Putin. *Policy Sciences* 34, 329–346.
- European Commission. 2014. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15. Brussels, 8.10.2014. COM(2014) 700 final. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-strategy-paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf). Viitattu 13.5.2015.
- European Commission. 2013. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014. Brussels, 16.10.2013. COM(2013) 700 final. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf). Viitattu 13.5.2015.
- Euroopan komissio. 2010. Eurooppa 2020: Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3.2010. KOM(2010) 2020 lopullinen. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FI:PDF>. Viitattu 4.2.2015.
- European Commission: Press Releases Database. <http://europa.eu/rapid/search.htm?locale=EN>. Viitattu 27.3.2015.
- European Commission. 2003. Eu-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003. Declaration. C/03/163. Thessaloniki, 21. June 2003, 10229/03 (Presse 163). [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-03-163\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm). Viitattu 15.1.2015.
- European Commission. 1999. Communication from the Commission to the Council and the European parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe. Brussels, 26.05.1999. COM(1999) 235 final. <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>. Viitattu 10.1.2015.
- EUR-Lex. 2008. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Länsi-Balkan – lähemmäksi EU-jäsenyyttä {SEK(2008) 288}. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0127:FI:NOT>. Viitattu 15.2.2015.
- European Parliament. 1999. Eurooppa-neuvosto 11. ja 12. joulukuuta 1998, Wien. Puheenjohtajavaltion päätelmät. [http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_fi.htm). Viitattu 13.1.2015.
- George, Alexander L. 1969. The “operational code”: a neglected approach to the study of political leaders and decisionmaking. *International Studies Quarterly* 13:2, 190–222.
- Grabbe, Heather, Knaus, Gerald ja Korski, Daniel. 2010. Beyond wait-and-see: the way forward for EU Balkan policy. European Council on Foreign Relations (ECFR) 21/2010. [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR21\\_BALKAN\\_BRIEF.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR21_BALKAN_BRIEF.pdf). Viitattu 27.10.2015.
- Grabbe, Heather. 2006. *The EU’s Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Heinikoski, Salla. 2013. Laajentumisen moraali – Euroopan unionin laajentumisargumentaatio moraaliteorioiden ja kosmopolitanismin valossa. *Kosmopolis* 43:2, 3–20.
- Holsti, Ole. 1970. The “operational code” approach to the study of political leaders: John Foster Dulles’ philosophical and instrumental beliefs. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 3:1, 123–157.
- Holsti, Ole. 1977. *The ‘operational code’ as an approach to the analysis of belief systems*. Final report to the National Science Foundation, Grant No. SOC 75-14368. Durham, NC: Duke University.
- Hyde-Price, Adrian. 2006. “Normative” power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy* 13:2, 217–34.
- Labeledz, Paul A. 2001. *Changing beliefs and changing policies: explaining transitions in U.S. foreign policy toward Central America during the Reagan and Bush Years*. Dissertation. Washington: George Washington University Press.
- Leites, Nathan. 1953. *A study of Bolshevism*. Glencoe, Illinois: The Free Press. 1:nen painos.
- Leites, Nathan. 2007 [1951]. *The operational code of the Politbyro*. California: Rand Corporation. 2:nen painos.
- Liu, Zuokui. 2010. EU’s conditionality and the Western Balkans’ accession roads. *European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans* 2:1, 79–98.
- Majone, Giandomenico. 2009. *Europe as the Would-be World Power: The EU at Fifty*. New York: Cambridge University Press.
- Manners, Ian. 2002. Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–58.
- Manners, Ian. 2006. Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy* 13:2, 182–99.
- Malici, Akan ja Malici, Johnna. 2005. The operational codes of Fidel Castro and Kim Il Sung: the last Cold Warriors? *Political Psychology* 26:3, 387–412.
- Noutcheva, Gergana. 2009. Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU’s normative power in the Western Balkans. *Journal of European Public Policy* 16:7, 1065–1084.
- Nye, Joseph S. 1990. Soft power. *Foreign Policy* 80, 153–171.
- O’Reilly, Kelly P. 2010. Turning over a new leaf in Tripoli? Lessons from Libya’s transformation. *Contemporary Security Policy* 31:2, 273–294.
- Petrović, Tanja. 2009. *A long way home. Representations of the Western Balkans in political and media discourse*. Mediawatch series. Ljubljana: Peace Institute / Mirovni inštitut. [http://mediawatch.mirovni-institut.si/eng/a\\_long\\_way\\_home.pdf](http://mediawatch.mirovni-institut.si/eng/a_long_way_home.pdf). Viitattu 10.1.2015.
- Schimmelfennig, Frank. 2009. Entrapped again: The way to EU membership negotiations with Turkey. *International Politics* 46:4, 413–431.
- Sjursen, Helene. 2006. The EU As a ‘Normative’ Power: How Can This Be? *Journal of European Public Policy* 13:2, 235–251.
- Smith, Michael E. 2011. A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU’s changing global role. *Journal of European Public Policy* 18:2, 144–163.

- Solana, Javier (Ditchley Park, 11.7.2009). "Europe's global role – what next steps?" Ditchley Foundation Annual Lecture XLV. <http://www.ditchley.co.uk/conferences/past-programme/2000-2009/2009/ditchley-lecture-xlv>. Viitattu 5.6.2015.
- University of Pittsburgh. 2004. Archive of European Integration. The European Council, Copenhagen 21–22, June 1993 (reproduced from the Bulletin of the European Communities, No.6/1993). [http://aei.pitt.edu/1443/1/Copenhagen\\_june\\_1993.pdf](http://aei.pitt.edu/1443/1/Copenhagen_june_1993.pdf). Viitattu 15.2.2015.
- Van Rompuy, Herman (Belgrad, 9.9.2011). "Overcoming the crisis, moving towards the European Union." [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-11-305\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-305_en.htm). Viitattu 15.2.2015.
- Walker, Stephen G. 1977. The interface between beliefs and behavior: Henry A. Kissinger's operational code and the Vietnam War. *Journal of Conflict Resolution* 21:1, 126–168.
- Walker, Stephen G. 1990. The evolution of operational code analysis. *Political Psychology* 11:2, 403–418.
- Walker, Stephen G., Schafer, Mark ja Young, Michael D. 1998. Systematic procedures for operational code analysis: measuring and modeling Jimmy Carter's operational code. *International Studies Quarterly* 42, 175–190.
- Youngs, Richard. 2004. Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity. *Journal of Common Market Studies* 42:2, 415–35.