

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**”Oli alusta asti selvää, että Kosovo on EU:n lapsi” –
sisällönanalyysi EU:n ehdollisuuspolitiikasta Kosovossa**

Oona Lohilahti
xxxxxxxxxxxx@xxxxxxx
POLVOS40, pro gradu -seminaari
Valtio-oppi
Ohjaaja: Tapio Raunio

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

LOHILAHTI, OONA: "Oli alusta asti selvää, että kosovo on EU:n lapsi" – Sisällönanalyysi

EU:n ehdollisuuspolitiikasta Kosovossa

Pro gradu -tutkielma, 83 s.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta, marraskuu 2018

Kosovo on vielä EU-jäsenyyssprosessin alussa, vaikka prosessi on kestänyt aktiivisesti jo 10 vuotta, eli Kosovon itsenäistymisestä asti. Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan integraatioprosessia ja sen onnistuneisuutta. Tutkimuskysymykset ovat, onko EU toteuttanut omaa ehdollisuuspolitiikkaansa Kosovon EU-jäsenyyssprosessissa ja toimiiko ehdollisuuspolitiikka, eli onko Kosovo edistynyt Kööpenhaminan kriteerien poliittisissa ehdoissa ja Kööpenhamina plus -kriteereissä. Tutkielmassa taustoitetaan Kosovon ja EU:n historiaa ja EU:n laajentumispolitiikkaa ja sitä, miten nämä ovat vaikuttaneet Kosovon integraatioprosessiin. Tutkielman teoreettinen viitekehys on poliittisen ehdollisuuden teoria. Teorian yhteydessä tarkastellaan sitä, miten poliittinen ehdollisuus on kehittynyt, ja miten se eroaa esimerkiksi Itä- ja Keski-Euroopan integraatiossa käytetystä ehdollisuudesta. Tutkielman menetelmä on sisällönanalyysi, jota sovelletaan pääasiassa EU:n edistymisraportteihin ja artikkeliaineistoon.

Tutkielmassa selvisi, että EU:n edistymisraportit noudattavat pitkälti poliittisen ehdollisuuden teoriaa sisältönsä puolesta. Ne kuitenkin keskittyvät yhä enemmän teknisluontoisiin asioihin, eivätkä poliittisen kulttuurin muuttamiseen. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että uusimmassa edistymisraportissa painotetaan oikeuslaitoksen toimintaan liittyviä teknisiä asioita ja ihmisoikeudet on jätetty hyvin vähälle huomiolle. Ehdollisuudessa on aukkoja eikä se ole aina toiminut niin kuin oli tarkoitus. EU:n oma politiikka suhteessa Kosovoon on ollut ristiriitaista, ja maa on edistynyt viime aikoina turvallisuutta ja vakautta painottavien Kööpenhamina plus -kriteerien täyttymisen ansiosta, ei poliittisten ehtojen, kuten demokratian vahvistumisen ansiosta. Ehdollisuusteorian kritiikki osoittautuikin oikeasti: EU korostaa ensisijaisesti Kööpenhamina plus-kriteerejä, kuten dialogia Serbian kanssa. Tutkielmassa selvisi erityisesti se, että EU:lle Serbia-suhteiden normalisoiminen on ensisijaista ja menee tärkeysjärjestyksessä ohi poliittisista kriteereistä. Kaiken lisäksi komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on korostanut EU-jäsenmaille lähinnä Euroopan vakautta Unionin tila -puheissaan puhuessaan Länsi-Balkanista. Kööpenhamina plus -kriteerien tärkeys korostui myös komission Länsi-Balkan-strategiassa.

Hitaan edistymisen takana ovat erityisesti poliitikot, jotka joutuisivat luopumaan osasta vallastaan, mikäli maa demokratisoituisi. Edistymisraporteissa mainitaan yhdeksi hitauden syyksi esimerkiksi poliittisen sitoutumisen puute. Raporteissa ei kuitenkaan puhuta siitä, että Kosovon johtajilla on autokraattisia piirteitä. Tämä nousi esiin artikkeliaineistosta. Autokraattiset johtajat tarkoittavat sitä, että esimerkiksi Serbia-suhteissa kummankin osapuolen johtajat haluavat kehittää pieniä konflikteja, joita voivat ratkaista ja osoittaa siten kansalle olevansa hyviä johtajia ja EU:lle tuovansa maahan vakautta.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Tutkielman lähtökohdat.....	1
1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne	3
2. Kosovo ja EU	5
2.1. Jugoslavian hajoamissodat ja Kosovon sota	5
2.2. Sodan jälkeen	9
2.3. Itsenäisyysjulistus.....	11
2.4. Eulex.....	12
2.4. EU ja Kosovo nyt.....	14
2.5. Kosovon EU-integraatio.....	15
2.5. EU:n luoma edustettu demokratia Kosovossa	17
3. Poliittinen ehdollisuus	20
3.1. Mitä poliittinen ehdollisuus on?.....	20
3.2. Ehdollisuuden tehtävä.....	21
3.3. Historia	22
3.4. Poliittisen ehdollisuuden kehittyminen EU:ssa	23
3.5. Poliittinen ehdollisuus EU:n laajentumispolitiikan instrumenttina	28
3.4. Ehdollisuuspolitiikan vaiheet.....	31
3.6. Demokratiaa vai turvallisuuden korostamista?	33
3.7. Poliittinen ehdollisuus Länsi-Balkanilla ja Kosovossa	34
3.8. EU-jäsenyyden hyödyt ja haitat jäsenmaiden, hakijoiden ja EU:n näkökulmasta.....	36
3.9. Poliittisen ehdollisuuden kritiikki	39
4. Metodi ja aineisto	42
4.1. Sisällönanalyysi	42
4.2. Aineisto	43
4.3. Analyysikehys.....	44
5. Vastaako EU:n integraatiopolitiikka poliittisen ehdollisuuden teoriaa?	47
5.1. Miten edistymisraporteissa kuvaillaan edistymistä?.....	47
5.2. Demokratia	48
5.3. Oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen.....	52
5.5. Eurooppalaisuus.....	54
5.6. Suhteet Serbian kanssa ja muut Kööpenhamina plus -kriteerit	55
5.7. Porkkanat ja kepit	59
6. Onko poliittinen ehdollisuus toiminut?	62

6.1. Toimeenpano sakkaa.....	62
6.2. Poliittinen eliitti ja puolueet.....	64
6.3. Poliittinen sitoutuminen ja tahto	65
6.4. Kosovon ja Serbian suhteet	67
7. Johtopäätökset.....	71
8. Lähteet	75
Kirjallisuus.....	75
Aineisto	78

1. Johdanto

1.1. Tutkielman lähtökohdat

Ensimmäinen maailmansota alkoi vuonna 1914 Länsi-Balkanilla, Sarajevossa. Keväällä 1992 Sarajevo piirrettiin ja kaupunki muuttui humanitaariseksi katastrofiksi. 1990-luvun alun Jugoslavian hajoamissodista alkoi Euroopan yhteisön, myöhemmin unionin, sitoutuminen alueeseen ja sen integroiminen osaksi eurooppalaista demokratiaa ja pluralismia. (Woelk 2013, 469). Länsi-Balkanin sota yllätti Euroopan unionin, koska unionilla ei ollut minkäänlaisia keinoja puuttua aivan rajojensa ulkopuolella käytävään sotaan. Tämän vuoksi EU alkoi kehittää itselleen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Länsi-Balkanin kriisit yhdistivätkin EU:n laajentumispolitiikan turvallisuuspolitiikkaan. Woelk muistuttaa (mt, 470), että toisen maailmansodan jälkeinen Eurooppa perustui yhteistyölle ja inklusiolle, eikä ulkoiselle kontrollille ja dominoinnille. Tällä tavalla Saksa ja Ranska olivat muuttuneet vihollisista ystäviksi, ja tämän menestystarinan takia samaa yritetään saavuttaa edelleen myös Länsi- Balkanilla.

Kosovosta tuli länsimaiden prioriteetti vasta, kun aseellinen konflikti oli jo alkanut. Kun länsimaat olivat epäonnistuneet ensin Bosnia ja Hertsegovinassa, sota Kosovossa takasi kaksinkertaiset traumat. EU lähti mukaan Kosovon kehitykseen vasta sodan jälkeen, mutta vuodesta 2008 asti se on ollut maan tärkein tukija sekä poliittisesti että taloudellisesti. EU:n läsnäolo on aiheuttanut myös ei-toivottuja riippuvuuksia, mutta myös vienyt maata eteenpäin. Länsi-Balkanin kohdalla jäsenyysehdot, eli Kööpenhaminan kriteerit on otettu vakavasti. Entisissä kommunistisissa valtioissa taloudelliset uudistukset tehtiin nopeasti ja valtio oli alusta asti toiminnassa, mutta Länsi-Balkanilla maat olivat sodan jälkeen paljon huonommassa tilanteessa. Etnisestä vihasta liikkeelle lähtenyt konflikti pureutui yhteiskunnan epäkohtiin niin syväälle, että erityisesti vähemmistöjen kohtelua, ihmisoikeuksia ja naapurisuhteita koskevat Kööpenhamina plus -kriteerit ovat Länsi-Balkanilla tärkeässä osassa jäsenyysspyrkimyksiä.

Tutkielman aihe on tällä hetkellä sekä ajankohtainen että erittäin epäajankohtainen. Toisaalta Länsi-Balkanin tulevaisuus on sidottu EU:hun, sillä maat ovat kasvaneet riippuvaisiksi unionista sekä poliittisesti että taloudellisesti. Näin on myös Kosovon kohdalla.

Toisaalta Iso-Britannia on lähdössä unionista ja uusien jäsenten ottaminen mukaan tuntuu epätodennäköiseltä. Laajentumisuupumus, talouskriisi ja pakolaiskriisi painavat unionia edelleen. Vuoden 2004 superlaajentumisen jälkeen EU päätti selvin sanoin, ettei uutta jätilaajentumista tule. Etenkin laajentumiskomissaari Olli Rehn teki selväksi Länsi-Balkanin maille, että kukin maa liittyy jäseneksi sitä mukaa, kun ne edistyvät. Kosovon ja EU:n suhde on alueen vaikein. EU on avustanut maata sodan loppumisesta asti ja on myös pitkälti EU:n ansiota, että Kosovo julistautui itsenäiseksi 17. helmikuuta 2008. Kosovolla on kuitenkin edelleen eksistentiaalinen ongelma, sillä se ei ole YK:n jäsen, eikä viisi EU-jäsentä ole tunnustanut sen itsenäisyyttä. Tämän takia Kosovo ei täytä edes alkeellisimpia EU:n jäsenyysehtoja.

Valitsin Kosovon tutkielmani aiheeksi, koska tein harjoittelun Suomen Kosovon-suurlähetystössä ja alue on minulle sitä kautta tuttu. Kosovo on kiinnostava tapaus myös siksi, että maahan on yritetty viedä demokratiaa jo lähes 20 vuotta. Länsimaat ovat yrittäneet viedä demokratiaa moniin muihinkin maihin, mutta Kosovo on monella tapaa erityistapaus ja maan vakauttamisen eteen on tehty paljon töitä. Otin EU:n mukaan tutkimukseen, koska EU:n laajentumispolitiikka on selvästi kriisissä. EU pystyy todennäköisesti integroimaan Montenegron, Serbian ja ehkä myös Albanian, mutta alueen loput maat ovat sille suuria ongelmia. Kirjallisuudesta nousi esiin esimerkiksi EU:n vetovoiman heikentyminen sekä kohdemaan eliittien huono sitoutuminen integraatioon – puheista huolimatta. Toinen merkittävä ongelma EU:n laajentumispolitiikassa on turvallisuuden korostaminen demokratian kustannuksella ja myös EU:n oma laajentumisväsymys ja unionin tulevaisuuden epävarmuus. Tätä kirjoittaessa Isolla-Britannialla on alle puoli vuotta jäsenyyttä jäljellä Euroopan unionissa ja Puola ja Unkari ovat ajautuneet jo melko kauaksi eurooppalaisesta oikeusvaltiosta. Ne eivät täyttäisi enää EU:n jäsenyysehtoja.

Tutkielman teoreettinen viitekehys on poliittinen ehdollisuus. Se on ollut EU:n laajentumispolitiikan kulmakivi jäsenyysehtojen, eli Kööpenhaminan kriteerien laatimisesta lähtien. Poliittista ehdollisuutta on tutkittu erityisesti Itä- ja Keski-Euroopan integraation näkökulmasta, mutta vähemmän Länsi-Balkanin ja etenkin Kosovon kontekstissa – ehkä johtuen siitä, että Länsi-Balkanin integraatio on edelleen pahasti kesken. Tutkielmassa tarkastellaan EU:n ehdollisuuspolitiikkaa Kosovon EU-jäsenyyssprosessissa: onko EU noudattanut sitä ja onko sillä ollut vaikutusta? On yleisesti todettu asia, että EU ei noudattanut teorianmukaista ehdollisuuspolitiikkaa, kun Bulgaria ja Romania otettiin

jäseniksi vuonna 2007. Tämän takia Länsi-Balkanin maiden jäsenyyteen on suhtauduttu unionissa alusta asti kielteisemmin, eikä prosessiin liity samanlaista idealismia kuin aiemmissa laajentumisissa. Vaikka koko alue käsitetään osaksi Eurooppaa, näiden maiden liittymisessä nähdään myös riskejä, eikä kompromisseja haluta tehdä tai oikoteitä antaa

Analyysi perustuu teoriaohjautuvalle sisällönanalyysille. Analyysia ohjaa poliittisen ehdollisuuden teoria, mutta osa analyysin kategorioista nousee aineistosta. Teoriasta esiin nousevia teemoja ovat esimerkiksi epätasainen riippuvuus, eliitin haluttomuus tehdä muutoksia ja EU:n turvallisuusintressien korostaminen demokratiakehityksen kustannuksella. Analyysissa tarkastelen sitä, ovatko EU-dokumenttien sisällöt yhtenäisiä poliittisen ehdollisuuden kanssa ja sitä, miten EU-integraatioprosessia kommentoidaan erityisesti kosvolaisissa mielipideteksteissä. Aloitan tarkasteluni vuodesta 2015, jolloin Kosovo allekirjoitti Stabilisation and Association Agreement -sopimuksen (SAA), eli maan ensimmäisen kirjallisen sopimuksen unionin kanssa.

Kosovon matka unionin jäseneksi on vielä pitkä, todennäköisesti vähintään vuosikymmenen mittainen. Koska Serbia todennäköisesti pääsee jäseneksi ennen Kosovoa, pahimmassa tapauksessa maa voi myös käyttää veto-oikeuttaan ja estää Kosovon liittymisen unioniin siinä vaiheessa, kun Kosovo täyttää jäsenyysehdot. Maan sisäinen poliittinen tilanne on vaikeutunut viime vuosina, kun oppositio on asettunut hallitusta vastaan hallituksen toteuttaessa EU:n vaatimia uudistuksia, kuten rajasopimusta Montenegron kanssa. Toinen kriittinen kysymysmerkki on Haagiin perustettava erityistuomioistuin, jonka tarkoituksena on tuomita entisiä Kosovon vapausarmeijan taistelijoita, joita Kosovossa pidetään yleisesti sotasankareina. Presidentti Hashim Thaci johti KLA:ta, minkä vuoksi hän todennäköisesti olisi myös syytettyjen joukossa Haagissa. Tällainen tilanne luo yksittäisille poliitikoille kannusteen toteuttaa EU:n vaatimia uudistuksia hitaasti.

1.2. Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne

1. Onko EU toteuttanut omaa ehdollisuuspolitiikkaansa Kosovon EU-jäsenyyssopimuksessa?
2. Toimiiko ehdollisuuspolitiikka, eli onko Kosovo edistynyt Kööpenhaminan kriteerien poliittisissa ehdoissa ja Kööpenhamina plus -kriteereissä?

Tutkielmassa käsitellään aluksi EU:n ja Kosovon historiaa, mutta piirretään samalla suuri kuva EU:n ja Länsi-Balkanin suhteista noin 1990-luvun alusta alkaen. Sen jälkeen luvussa kolme esitellään poliittisen ehdollisuuden teoria, sen historia EU:ssa ja soveltaminen Kosovossa ja muualla Länsi-Balkanissa. Neljännessä luvussa käsitellään sisällönanalyysi ja esitellään aineisto. Luvut viisi ja kuusi ovat analyysia, ja luvussa seitsemän vedetään analyysia yhteen.

1. Johdanto
2. Kosovo ja EU
3. Poliittinen ehdollisuus
4. Metodi ja aineisto
5. Vastaako EU:n integraatiopolitiikka poliittisen ehdollisuuden teoriaa?
6. Onko poliittinen ehdollisuus toiminut?
7. Johtopäätökset
8. Lähteet

2. Kosovo ja EU

2.1. Jugoslavian hajoamissodat ja Kosovon sota

Euroopan unionin vaikutus Länsi-Balkanilla alkoi jo 1990-luvulla, kun Kosovo oli vielä osa Jugoslaviaa. Jugoslavian hajoamissotien sytyttyä vuonna 1991 Euroopan yhteisö oli vasta muuttumassa unioniksi, ja valtioiden liitto haki itselleen uutta suuntaa. EU oli neuvoton Länsi-Balkanilla puhjenneiden sotien edessä, koska sillä ei ollut vielä edes yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. EU:n keinot olivat lähestulkoon pelkästään taloudellisia. Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) alkoi hahmottua nimenomaan Jugoslavian sodan aikaisen voimattomuuden takia. Mark Eyskens on kuvaillut EU:ta 1990-luvulla sanoilla "taloudellinen jättiläinen, poliittinen hiiri ja sotilaallinen mato". (Blockmans 2006, 316–17.)

Serbia aloitti Kosovon sortamisen ensimmäisen kerran jo vuonna 1955. Kosovon asema kuitenkin parani vuodesta 1966 alkaen, kun Jugoslavian kakkosmies Rankovic kuoli, ja marsalkka Tito vieraili maakunnassa. (Yöji 2014, 90.) Kosovon status oli edelleen vain

maakunta, vaikka alueen asukasluku oli viisinkertainen verrattuna Montenegron tasavaltaan. Kun Tito kuoli vuonna 1980, Jugoslavian alkoi hajota. Hajoaminen alkoi Kosovosta. (Mt, 92–93.) Sotaan johtaneet Kosovon vaikeudet alkoivat jo 1980-luvulla, kun Slobodan Milosevic nousi valtaan Serbiassa pitkälti argumentoimalla Kosovon alistamisen puolesta (Gallagher 2005, 34). Kosovo oli saanut merkittävän autonomian, mutta Milosevicin mielestä itsemääräämisoikeus oli mennyt liian pitkälle. Hän alkoi keksiä tarinoita siitä, kuinka Kosovon albaanit alistavat Kosovon serbejä ja sai lopulta kansan puolelleen. Tyytymättömyys Kosovon asemaan ja 40 prosentin työttömyyteen sekä etnisten kiistojen nousu olivat syitä, miksi Kosovossa etenkin opiskelijat alkoivat osoittaa mieltään vuonna 1988. Etninen viha yltyi tämän jälkeen, sillä kosovolaiset alkoivat terrorisoida serbejä. Ensimmäinen suuri teko Milosevicilta oli Kosovon autonomisen parlamentin hajottaminen kesällä 1990, jolloin hän siirsi Kosovon keskusvallan suoraan Belgradin alaisuuteen. (Yöji 2014, 92—95.) Kun Jugoslavian talous taantui, lisääntyivät eri etnisten ryhmien epäluulot toisiaan kohtaan. Liittovaltiosta lähtivät ensimmäisinä Slovenia ja Kroatia. Sen seurauksena sota alkoi kesällä 1991, ja seuraavana syksynä nähtiin ensimmäinen ja ainoa yritys lopettaa juuri alkanut konflikti. Kansainvälistä entisen Jugoslavian konferenssia vetivät Euroopan yhteisö (EY) ja YK. (Gallagher 2005, 31.) Konferenssin tuloksena syntyi Brionin-sopimus.

Jälkikäteen katsottuna kokouksen suurin ongelma oli se, että konferenssia isännöivä Lordi Carrington ja myös hänen seuraajansa Lordi Owens eivät hyväksyneet Kosovon presidenttiä Ibrahim Rugovaa neuvottelemaan alueen tulevaisuudesta (Gallagher 2005, 32). Kun Kosovoa ei tunnustettu neuvottelukumppaniksi, Milosevicille annettiin vapaat kädet Kosovon suhteen. Kosovo katsottiin entisen Jugoslavian sisäiseksi kiistaksi. Kansainvälisen yhteisön mielestä heidän tuli ratkaista vain Kroatian sekä Bosnia ja Hertsegovinan konfliktit. Euroopan parlamentti protestoi Carringtonin päätöstä vastaan, mutta ei onnistunut muuttamaan sitä. (Mt. 31.) Tämä oli äänensävy, jonka Euroopan yhteisö asetti, ja joka jatkui 1990-luvun loppuun asti. Lordit pelkäsivät, että jos Kosovolle annetaan heidän toiveidensa mukaisesti itsenäisyys, se johtaisi siihen, että myös Makedonian albaanit yrittäisivät liittyä Suur-Albaniaan. Carringtonin ja Owensin pelkojen mukaan Kosovon itsenäisyys olisi johtanut hajaannukseen ja uusiin konflikteihin. Tuolloin pelättiin käsitteen balkanisaatio tulevan toteen. Termi tarkoittaa pienten ja heikkojen valtioiden muodostumista. Tämä sopi Milosevicille, joka ei halunnut, että Kosovon konflikti kansainvälistyy. Hänellä ei olisi ollut mahdollisuutta alkaa sotia myös etelässä, kun Bosnian

sota oli menossa länsirintamalla. (The Independent International Commission on Kosovo 2000, 57.)

Tässä vaiheessa ihmisoikeusjärjestöt olivat ainoita, jotka tarkkailivat Kosovon tilannetta läheltä ja varoittivat EY:ta/EU:ta ja YK:t kiihtyvistä väkivaltaisuuksista. Näiden kansainvälisten järjestöjen mukaan Kosovon sota olisi voitu ennaltaehkäistä, jos tilanne olisi otettu 1990-luvun alussa vakavasti. Kansainvälinen yhteisö alkoi sammuttaa sotia yksi kerrallaan sitä mukaa, kun ne alkoivat. Milosevicille ainoa vakava varoitus tuli jouluaattona vuonna 1992 Washingtonista. George Bush vanhempi lähetti presidenttikautensa lopulla Milosevicille viestin, jossa sanottiin, että Yhdysvallat on valmis aseelliseen hyökkäykseen Serbiaa vastaan, mikäli Milosevic jatkaa Kosovossa samalla aggressiivisella linjalla. (Gallagher 2005, 32–33.) Bushia tuki Yhdysvaltojen YK-suurlähettiläs Madeleine Albright, jolla oli henkilökohtaisia suhteita Länsi-Balkanille ja epäonnistumisen kokemus Ruandan kansanmurhan estämisestä. Bushin seuraaja Bill Clinton puolestaan ei ollut erityisen perehtynyt Länsi-Balkanin tilanteeseen. Myöhemmin, kun Kosovon sota oli varsinaisesti puhkeamassa, Yhdysvaltojen ja Naton puuttumista asiaan hidastivat Clintonin omat poliittiset skandaalit. Tony Blair, Ison-Britannian uusi pääministeri puolestaan oli ensimmäinen valtionpäämies, joka alkoi kesällä 1998 puhua Naton ilmahyökkäyksen mahdollisuudesta (mt, 40).

Vuodesta 1995 Kosovon albaanit vastustivat Serbian alistavia toimia pääosin kansalaistottelemattomuudella (Pohl 2015, 73). Vastarinnan johdossa oli Kosovon presidentti Ibrahim Rugova. Rugova loi Kosovoon varjoyhteiskunnan, joka muun muassa pyöritti albaniankielistä koulujärjestelmää. Serbia oli poistanut albaanit kouluista ja virastoista. (Gallagher 2005, 33.) Albaanit toivoivat, että väkivallaton vastarinta olisi saanut kiitoksia Washingtonista, Brysselistä tai Lontoosta, mutta länsimaat eivät käytännössä kiinnittäneet mitään huomiota Kosovon tapahtumiin, koska niillä oli kädet täynnä Bosnian kanssa. (Pohl 2015, 73.) Toinen selkeä paikka ennaltaehkäistä Kosovon sota olisi ollut vuonna 1995 Bosnian sodan lopettaneen Daytonin rauhansopimuksen neuvotteluissa. Kosovosta oltiin kuitenkin hiljaa, koska kaikki tiesivät, että Milosevic ei suostu kompromisseihin Kosovon suhteen. Kukaan ei halunnut vaarantaa sopimusta. (Gallagher 2005, 34.)

Kun Daytonin rauhansopimuksessa ei ollut edes mainintaa Kosovosta albaanien näkökulma muuttui. Kosovon albaanien diaspora radikalisoitui ja he perustivat Kosovon vapautusarmeijan (Kosovo Liberation Army, KLA), joka kävi sissisotaan Serbiaa vastaan. (Pohl 2015, 73.) KLA perusti tukikohtansa Pohjois-Albaniaan ja sai Albaniasta myös aseita, koska maan yhteiskunta hajosi kansannousun takia vuonna 1997. Tilanne eskaloitui, kun molemmilla osapuolilla oli aseet. Clintonin hallinto näki tässä mahdollisuuden ja liittoutui KLA:n kanssa, mutta tämä aiheutti enemmän uusia ongelmia kuin ratkaisi vanhoja ja olemassa olevia pulmia (Gowan 2002, 33). Vaikka rauhaa yritettiin hieroa Rambouillet'n kokouksessa keväällä 1999, sopimusta ei saatu aikaan. Kosovon pääneuvottelija oli nykyinen presidentti, tuolloinen KLA:n johtaja Hashim Thaci, eikä maan virallinen johtaja Rugova. (Pohl 2015, 73–74.) Rambouillet'n rauhanneuvottelut eivät onnistuneet. Länsimailla oli kuitenkin vielä tuoreena mielessä Bosnian suojelemisen täydellinen epäonnistuminen ja Srebrenican kansanmurha. Vaikka Kosovon tilanteeseen oltaisiin voitu puuttua aiemmin, länsimaat halusivat nyt viimein ryhtyä toimiin. 24. maaliskuuta 1999 Nato aloitti 78 päivää kestäneen Jugoslavian pommituksen ilman YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia. Pommitus ei olisi saanut mandaattia missään nimessä, koska Venäjä ja Kiina olisivat käyttäneet Serbiaa puolustaakseen vetoa. Pommituksen seurauksena Milosevicin oli antauduttava ja hyväksyttävä YK:n päätöslauselma 1244, jolla edelleen viitataan Kosovon statukseen virallisissa yhteyksissä. 1244 takasi Kosovolle itsenäisyyden *de facto* ja valtuutti YK:n mission UNMIKin (United Nations Mission in Kosovo) ja Naton ottamaan ohjat alueella. (Pohl 2015, 75.)

On huomattava, että tässä vaiheessa EU:lla ei ollut merkittävää roolia Kosovossa tai Länsi-Balkanilla. Merkittävimpiä toimijoita olivat YK, Nato, Etyj ja ihmisoikeusjärjestöt. Yhdysvallat ja Iso-Britannia olivat yksittäisistä valtioista tärkeimmät. EU oli 1990-luvulla lähinnä avuton taustatoimija, mutta sen rooli alueella kasvoi heti Kosovon sodan jälkeen 2000-luvun alussa. EU:lla on vielä näinä päivinä auktoriteettiongelmia Kosovossa, sillä viisi jäsenmaata ei ole tunnustanut maan itsenäisyyttä. Länsi-Balkanin maiden tie kohti EU-jäsenyyttä alkoi vuonna 1997, kun EU otti ensimmäisen kerran yhteisen kannan ja vakuutti maille, että EU on sitoutunut integroimaan alueen osaksi unionia (Blockmans 2006, 317–319). Alueen valtioiden toipuminen sodista on kestänyt kuitenkin niin kauan, että nopea EU-integraatio ei tullut kuuloonkaan.

2.2. Sodan jälkeen

Yleinen käsitys on se, että EU oli kansainvälisen yhteisön heikoin lenkki 1990-luvulla Jugoslavian hajoamissotien aikana. Toisaalta on muistettava, että koko kansainvälinen yhteisö epäonnistui Kosovon kanssa. (Laurson 2013, 237). Vuoden 2000 jälkeen tilanne on muuttunut täysin, ja EU on Kosovon kehityksen suurin tukija myös taloudellisesti. Boyka muistuttaa (2011, 1–2), että Euroopan unionin integraatiolla on aina ollut myös konfliktinratkaisullinen puoli. Integraation tarkoituksena on lisätä keskinäistä riippuvuutta ja sitä kautta poistaa konfliktien riski. Ehdollisuuden periaatetta EU pitää parhaana keinona saavuttaa konfliktiton tulevaisuus, vaikka Boykan mukaan integraatio ei olekaan ollut EU:n historiassa välttämätön osa konfliktinratkaisua. Esimerkkeinä hän käyttää Pohjois-Irlantia, jonka rauhanprosessissa EU ei ollut neuvotteleva osapuoli, eikä EU tullut mukaan Kosovoonkaan ennen kuin vasta kesken YK-vetoisen rauhanprosessin. (Mt, 3.) Konfliktinratkaisu on ollut erityisen tärkeää Länsi-Balkanin kohdalla, missä EU:n läsnäolo vahvistui Jugoslavian hajoamissotien myötä.

EU:lle on ollut alusta asti selvää, että Kosovon tulevaisuus on Euroopassa. Kosovon jälleenrakennuksessa olivat sodan jälkeen mukana myös Etyj ja EU. YK:n operaation UNMIK:n valtuudet Kosovossa olivat merkittävät, lähes ennennäkemättömän laajat, minkä vuoksi Kosovo oli vuodet 1999–2008 käytännössä kansainvälisen suojelun alaisuudessa. Kosovo sai oman perustuslain vuonna 2001. UNMIK yritti kuitenkin hidastaa kosovolaisten itsenäistymishaluja, jotta alue pysyisi vakaana. Tilanne kärjistyi vuonna 2004, kun albaanit hyökkäsivät kaikkien yllätykseksi serbialaisiin enklaveihin. Naton KFOR-joukot ja UNMIK eivät pystyneet kontrolloimaan väkivaltaa, minkä seurauksena niiden molempien uskottavuus mureni. Tämän selkkauksen jälkeen kansainvälinen yhteisö huomasi, ettei etnistä vihaa ole onnistuttu vaijentamaan, ja ettei Kosovon asema kansainvälisen suojelun alaisena alueena enää toiminut. Länsimaat olivat yrittäneet lakaista itsenäisyyskysymyksen maton alle, vaikka alusta asti oli selvää, etteivät Kosovon albaanit hyväksyisi muuta ratkaisua kuin itsenäisyyden. Epäselvyys Kosovon statuksesta johti muihinkin ongelmiin kuin vain levottomuuteen. Esimerkiksi ulkomaisia investointeja ei tullut, mikä puolestaan lisäsi köyhyyttä ja työttömyyttä ja turhautti kansalaisia. YK ei tuntenut itseään enää tervetulleeksi Kosovoon. Eräs YK-virkamies totesikin haastattelussa, että maaliskuun 2004 tapahtumat menivät tuolloin YK:n viiden pahimman katastrofin listalle. Länsimaat olivat väkivaltaisuuksien jälkeen vaikeassa tilanteessa, sillä niiden oli käytännössä pakko kallistua

Kosovon itsenäisyyden kannalle – muuten ne olisivat alkaneet näyttäytyä uuskolonialisteina. Kun Kosovon itsenäisyys oli ainoa vaihtoehto, johdon otti Yhdysvallat. EU lähti kunnolla mukaan vasta, kun todettiin, että Kosovo tarvitsee jonkinlaisen siirtymäajan, jos UNMIK lähtee maasta. Lopulta EU oli käytännössä ainoa instituutio, jota edes harkittiin johtavaan rooliin Kosovossa. Vaikka EU:lla ei ollut Kosovossa merkittävää asemaa sodan aikana, sodan loputtua johtava rooli oli EU:lle luonnollinen tehtävä. “Oli alusta asti selvää, että Kosovo on EU:n lapsi”, sanoi eräs EU-virkamies haastattelussa. (Pohl 2015, 75–77.)

Koko Länsi-Balkanin toivo EU-jäsenyydestä kirkastui vuonna 2003 Thessalonikin huippukokouksessa, missä EU-johtajat totesivat yhteen ääneen, että Länsi-Balkanin tulevaisuus on Euroopassa. Seuraavana vuonna aloittanut komissio on kuitenkin taannut sen, etteivät Länsi-Balkanin maat Kosovo mukaan lukien ole päässeet helpolla omissa integraatioiveissaan. Maille on korostettu useaan otteeseen, että niiden liittyminen unioniin on mahdollista vasta, kun ne täyttävät Kööpenhaminan kriteerit. Tämä oli iso muutos, koska vuonna 2004 liittyneet Itä- ja Keski-Euroopan 10 maata saivat myönnytyksiä ja joustoja omiin jäsenyysehtoihin.

Samaan aikaan, kun YK heräsi kosvolaisten itsenäisyshaluihin EU alkoi laatia Länsi-Balkanille integraatio-ohjelmaa. Vaikka unioni oli luvannut jo 1990-luvulla, että Länsi-Balkanin maiden tulevaisuus on EU:ssa, se, miten tähän päästäisiin selkiytyi vasta vuonna 2003 Thessalonikin huippukokouksessa. Sarajevon (1999), Santa Maria da Feiran (2000) ja Thessalonikin huippukokouksissa EU lupasi kaikille Länsi-Balkanin maille läheisemmät välit ja jopa jäsenyyden, kunhan ehdot, eli Kööpenhaminan kriteerit, täyttyvät. Sarajevon huippukokous pidettiin heinäkuussa heti Kosovon sodan päätyttyä, ja sitä johti presidentti Martti Ahtisaari. Santa Maria da Feiran huippukokouksessa vuonna 2000 korostettiin vakaus- ja lähentymisprosessia ja sitä, että kaikki kyseessä olevat maat ovat potentiaalisia EU-jäseniä (Euroopan komissio, 2000). Länsi-Balkanin valtioille luvattiin, että nyt ei ollut kyse siitä, tuleeko niistä jäseniä, vaan milloin ja miten tämä tapahtuu. (Blockmans 2006, 326.) Thessalonikissa EU ja Yhdysvallat ilmoittivat tukevansa Kosovon ja Serbian välisiä neuvotteluja, jotta Kosovo voisi irtaantua Serbiasta rauhanomaisesti (mt, 317). Tämä oli ensimmäisiä kertoja, kun Kosovo tunnustettiin neuvottelevaksi osapuoleksi.

EU halusi löytää Kosovon tilanteeseen kestävä ratkaisun ja estää konfliktin leviämisen muihin maihin. EU halusi ratkaisun huolimatta siitä, kuka sen sai aikaan. Toisaalta unionissa ajateltiin, että integraatiopolitiikka olisi omiaan vakauttamaan ja kehittämään aluetta. Lisäsyitä sitoutumiselle olivat myös Kosovon maantieteellinen sijainti ja se, että iso osa Naton KFOR-joukoista tuli EU-maista. EU:ta kaiveli vielä Yhdysvaltojen johtava rooli vuoden 1999 sodan aikana, ja unioni halusi nyt viestittää koko maailmalle, että EU ottaa vastuun Kosovosta. Heti vuoden 2004 väkivaltaisuuksien jälkeen EU nimitti oman henkilökohtaisen erityisedustajansa Javier Solanan Pristinaan. Niin sanotut kvinttimaat, eli Yhdysvallat, Britannia, Saksa, Ranska ja Italia sekä Contact Group, johon kuului edellisten lisäksi myös Venäjä ja neuvoston sihteeristö otettiin vahvasti mukaan Kosovon kehitykseen, mikä sopi kvintille hyvin. Tällainen edustus auttoi valmistelemaan YUTP:tä ja lisäsi EU:n läsnäolon legitimiyyttä EU-maiden hallituksissa. Vuonna 2005 sekä Solana että uusi laajentumiskomissaari Olli Rehn julkaisivat raportit EU:n asemasta Kosovossa, ja tuloksena oli arvio siitä, millainen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan instrumentti Kosovossa voisi olla. Raporttien mukaan poliisin ja oikeusvaltion tulisi olla EU:n tulevan roolin keskiössä. UNMIK:n neljästä pilarista talouspuoli kuului YUTP:n ulkopuolelle, Etyj vastasi instituutioiden jälleenrakennuksesta ja siviilihallinto oli jo luovutettu Kosovon omille toimijoille. EU:n rinnalle toimijaksi otettiin International Civilian Office (ICO). Kun mission agenda asetettiin, EU-hallitukset olivat asioista hyvin yhtä mieltä. Oikeusvaltio nähtiin tärkeimmäksi tavoitteeksi etenkin EU:n instituutioiden ja Contact Groupin jäsenten keskuudessa. (Pohl 2015, 77–79.)

2.3. Itsenäisyysjulistus

Marraskuussa 2005 YK:n pääsihteerin Kofi Annan asetti presidentti Martti Ahtisaaren erityisedustajaksi Kosovon status-neuvotteluihin. Ensimmäiset keskustelut avattiin helmikuussa 2006 Wienissä. Myöhemmin samana vuonna EU perusti Pristinaan suunnittelutiimin, jonka tarkoituksena oli valmistella siviilikriisinhallintamissiota, joka aloittaisi toimintansa kahden vuoden päästä. Tämä ei kohdannut vastustusta EU:n pääkaupungeissa, koska tarkoituksena oli vain selvittää siviilikriisinhallintaoperaation mahdollisuutta. (Pohl 2015, 80–83.) Keväällä 2007 Ahtisaari ilmoitti, että neuvottelut Pristin ja Belgradin välillä ovat katkolla. Kun neuvotteluissa ei tämänkään jälkeen päästy eteenpäin, suurin osa EU-maista oli lopulta valmiita tunnustamaan yksipuolisesti Kosovon itsenäisyyden ilman YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa. Sen jälkeen unioni alkoi pehmitellä jäsenmaita hyväksymään siviilikriisinhallintamission. Kvintti oli vahvasti

itsenäisyyden kannalla, mutta toinen viisikko vastusti itsenäisyyttä, osittain siksi, että heidän omissa maissaan oli merkittäviä vähemmistöjä, joiden pelättiin saavan tästä vettä myllyynsä ja esittävänsä samanlaisia itsenäisyysvaatimuksia. Nämä maat, eli Kreikka, Romania, Slovakia, Espanja ja Kypros, eivät ole vielä kukaan tunnustaneet Kosovon itsenäisyyttä. Toinen syy vastahakoisuudelle oli ortodoksisten Kreikan ja Romanian tuki saman uskontokunnan Serbialle. Viisikko aiheutti uusissa neuvotteluissa ongelmia, koska ne halusivat poistaa tekstistä tärkeitä sanoja, kuten kansalainen, raja ja hallitus. Eulexin valmisteluvaiheesta tuli hankala viimeistään siinä vaiheessa, kun kävi ilmi, ettei neuvottelutulosta Pristinan ja Belgradin välillä saada aikaiseksi, eikä YK:n turvallisuusneuvostolta ole tulossa asiasta omaa ratkaisua. Pohlin haastatteleman EU-virkamiehen mielestä kaikista EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioista Kosovon neuvottelut ovat olleet kaikista vaikeimmat ja vaarallisimmat (Pohl 2015). Lopulta Eulexin laajuus ei ollut suurimpia ja vaikeimpia kysymyksiä, vaan ratkaisevaksi tuli sanaleikki Kosovon statuksesta, eli sanasta, jota ei saanut käyttää. Kun vielä joulukuussa 2007 käydyt neuvottelut epäonnistuivat, kvintti sai viivytettyä Kosovon yksipuolista itsenäisyysjulistusta Serbian presidentinvaalien jälkeiseen aikaan. 17.2.2008 Kosovo julistautui itsenäiseksi. Yhdysvallat, Britannia ja Ranska sitoivat heti diplomaattiset suhteet maahan, ja 18 muuta EU-maata tekivät samoin. (Yöji 2014, 87.)

Samoihin aikoihin EU hyväksyi Eulexin mandaatin ja EU:n korkean edustajan viran. Eulex lanseerattiin päivää ennen itsenäisyysjulistusta, minkä ansiosta tekstissä voitiin mainita vain sana instituutiot, eikä Kosovon instituutiot. Kosovon itsenäisyysjulistus oli siis mietitty ja ajoitettu tarkasti. EU neuvoi, etteivät maan johtajat saaneet vaikuttaa liian voitonriemuisilta itsenäisyysjulistuksen vuoksi, ja heidän täytyi heti ojentaa käsi maan serbivähemmistölle. Itsenäisyysjulistuksessa oli yksipuolinen vakuutus Ahtisaaren suunnitelman noudattamisesta, ja siihen kuului muun muassa vähemmistöjen oikeuksien takaaminen. EU:n oli tarkoitus vahtia, että suunnitelma toteutetaan. (Pohl 2015, 84–86.)

2.4. Eulex

Eulexin nimi oli tarkkaan harkittu. EUMIK oli pois laskuista, koska se olisi muistuttanut liikaa maineensa menettänyttä YK-missiota. Unioni halusi avata Kosovossa uuden luvun ja pitää mission mahdollisimman kevyenä. Painopisteen piti olla ohjaamisessa ja mentoroinnissa, eikä niinkään toimeenpanossa, kuten UNMIKillä oli ollut. Eulexin mandaatista kontrolloida mielenosoituksia ja käyttää voimaa tuli kuitenkin valtataistelukysymys Euroopassa. Ranska

etunenässä vaati Eulexille toimeenpanovaltaa ja valtuuksien siirtämistä KFORilta Eulexille, mutta esimerkiksi Britannia ja Itävalta vastustivat tätä. Suurin ongelma oli mellakkapoliisien määrä ja se, minkä yksikön alle ne sijoitettaisiin. Lopulta EU ehdotti 2 000 hengen missiota. Luku paisui myöhemmin, koska missiosta tehtiin kapean poliisimission sijaan laajasti oikeusvaltiokehitystä tukeva missio. (Pohl 2015, 80—83.) Eulex oli siis poliisi- ja oikeusvaltiomissio, jonka tarkoituksena on vahvistaa oikeusvaltion rakenteita, legitimoida Kosovon omia poliittisia rakenteita, monitoroida ja mentoroida Kosovon auktoriteetteja ja perua tai muuttaa niiden tekemiä päätöksiä, jos sille on tarvetta. Eulexissa on monitorointi- ja mentorointi- sekä toimeenpano-siivet. Eulexin pitää varmistaa, että poliitikot eivät sekaannu oikeuslaitoksen toimintaan, sen pitää avustaa sotarikosten, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkinnassa ja korruption torjumisessa. (Short History of EULEX.)

Eulex aloitti toimintansa Kosovossa vuonna 2008, jolloin se korvasi UNMIK:n maan yleisen kehityksen ajajana. Eulexilla oli ongelmia alusta alkaen. Suurin dilemma liittyi Pohjois-Kosovoan, joka oli vielä itsenäisyysjulistuksen jälkeen vahvasti Serbian vallan alla, ja väkivalta oli alueella tavallista. Suurin osa eurooppalaisista hallituksista ei halunnut lähettää Pohjois-Kosovoan sotilaitaan. Toisaalta Eulexin olisi pitänyt korostaa maan yhtenäisyyttä ja välttää toimimasta vain albaani-alueilla. Kosovon hallinto myös odotti, että vastineeksi vähemmistöjen oikeuksien parantamiseen sitoutumisesta Eulex osoittaa toiminnallaan, että Kosovo on yksi yhtenäinen valtio. Toinen Eulexin valtavista ongelmista oli silminnäkijöiden suojelu oikeusprosessien aikana. EU:n korkean edustajan kaksoishatutus aiheutti myös ongelmia, sillä EU:n virkamiehenä hänen piti olla neutraali Kosovon statuksesta puhuttaessa. ICO:n johtajana hänen roolinsa oli vapaampi. Statuskysymys on vaikuttanut EU:n auktoriteettiin olennaisesti. Toisin sanoen EU halusi noudattaa Ahtisaaren suunnitelmaa, muttei voinut sanoa sitä ääneen. EU:n ansiosta Serbian ja Kosovon välisessä dialogissa saatiin kuitenkin läpimurto vuonna 2013, kun Kosovo lupasi serbivähemmistölle merkittävän itsemääräämisoikeuden ja Serbia tunnusti Kosovon *de facto*. Tähän mennessä EU on saanut, mitä halusi: vakautta ja väkivallattomuutta ja itselleen merkittävän roolin maan sisäisessä kehityksessä. (Pohl 2015, 87—90.)

Eulex on EU:n laajin siviilikriisinhallintamissio. Eulex koostuu sekä poliisi- että oikeussektorista, ja se toimii oikeusvaltiokehityksen edistäjänä, tullisektorilla ja rajavalvonnassa. Eulexin tehtävä on vahvistaa Kosovon oikeusvaltiokehitystä, minkä vuoksi missiolla on myös toimeenpanovalta esimerkiksi tulliasioissa. Eulex on tulos Kosovon

itsenäisyyteen johtaneessa Ahtisaaren suunnitelmasta, jossa sanotaan, että EU:lla on oltava johtava rooli Kosovon kehityksessä ja sen on oltava läsnä maassa. Eulexilla on ollut sekä poliittisia että teknisiä ongelmia, ja viime vuosina sen suosio kosvolaisten keskuudessa on laskenut erityisesti korruptioskandaalien takia. Tärkein Eulexin tehtävistä on kukistaa Kosovon järjestäytynyt rikollisuus, joka vastaa laajuudessaan Venäjän ja Turkin rikollisuutta. Eulexin tavoite on myös Kosovon omien poliittisten rakenteiden legitimisointi. (Chivvis 2010.) Eulex saa mandaattinsa suoraan Kosovon parlamentilta, jonka tehtävänä on kutsua Eulex Kosovoon. UNMIK toimi Kosovossa myös siviilihallinnon roolissa, minkä vuoksi Eulexin toimeenpanovalta on huomattavasti pienempi kuin UNMIKilla oli. Eulexin pitää varmistaa, etteivät poliitikot sotkeudu oikeuslaitoksen toimintaan, auttaa vakavien rikosten ja sotarikosten tutkinnassa ja kitkeä korruptiota.

Ensimmäinen ICO:n johtaja ja EU:n korkea edustaja oli Pieter Feith. Hänellä oli valta korjata kosvolaisten instituutioiden päätöksiä siltä osin, kun ne eivät olleet linjassa Ahtisaaren suunnitelman kanssa. EU:n tarkoituksena oli välttää Bosniassa tehdyt virheet, mutta EU onnistui silti tekemään Kosovon kansainvälisestä läsnäolosta rakenteeltaan vaikeamman kuin Bosniassa. Feithin ja hänen seuraajiensa roolia on vaikeuttanut statusneutraalius. (Pohl 2015, 87–90.) Eulex on todistus siitä, että vaikka Kosovon statuksesta ei olla yhtä mieltä unionissa, yhtä mieltä ollaan siitä, että EU:n pitää vaikuttaa Kosovon kehitykseen. Kaikki muut unionin maat paitsi Kypros ja osittain Espanja ovat olleet mukana missiossa. Myös Yhdysvallat oli heti alussa mukana 80 työntekijällä, vaikka USA:lla ei ole sananvaltaa EU:n YUTP-missiossa. Yksimielisyys johtuu osittain siitä, että ulkovallat ymmärsivät, ettei Kosovoa voi jättää yksin Serbian kanssa. Kaikki myös muistivat, että albaanit olivat tarttuneet aseisiin jo kerran. (Pohl 2015, 90-95.) Kriittisten näkemysten mukaan Kosovossa ei kuitenkaan ollut kyse Kosovosta, vaan EU:n kyvystä toimia ja unionin ulkopoliittikan uskottavuudesta. EU:n näkökulmasta myös Yhdysvaltojen vahva poliittinen ja sotilaallinen läsnäolo alueella on ongelmallinen, sillä EU on suurin kehitysavun tarjoaja Kosovossa ja muissakin alueen valtioissa.

2.4. EU ja Kosovo nyt

EU:lla on ollut Kosovossa kaksi tavoitetta: kansalaisyhteiskunnan ja hyvän hallinnon vahvistaminen (Fagan 2010, 49). Kosovon ja EU:n suhde on alueella kaikista vaikein, eikä kukaan osaa vielä sanoa, milloin Kosovolla olisi mahdollisuus liittyä EU-jäseneksi. Vaikeus

johtuu erityisesti siitä, että Kosovon ongelmat ovat fundamentaalisia, eli ne koskevat esimerkiksi valtion olemassaoloa. Vastaavaa ongelmaa EU:lla ei ole aiemmin ollut. Ennen kui integraatio etenee, valtion tietenkin olla vahva ja täyttää oikeusvaltion periaatteet. (Cierco 2013, 9–10.) Valtion olemassaoloon liittyvä ongelma ovat myös maan kaksoisrakenteet Pohjois-Kosovossa. Näiden kuntien serbit ovat suurelta osin Serbian vallan alaisuudessa, eivätkä Kosovon serbieliitit ole sitoutuneita Pristinan määräyksiin. Viime vuosina esimerkiksi Pohjois-Kosovon poliisit on kuitenkin saatu siirrettyä Pristinan vallan alle, mutta tärkeimpänä koululaitos on edelleen Belgradin alaisuudessa. (Pickering 2011, 1942.) Kosovo eroaa aiemmista liittyjistä myös siksi, että maa ei ole koskaan ollut eurooppalainen siinä mielessä kuin Puola tai Unkari on ollut. Siksi laajentumisen rinnastaminen eurooppalaistumiseen ontuu Kosovon kohdalla (Cierco 2013, 11).

EU:n Kosovon-politiikka on ollut unionille mahdollisuus näyttää, että EU:lla on normatiivista valtaa. Olennaista on ollut se, että EU kannusti Kosovon kohdalla alueen oikeutta irrota emävaltiosta, jos alueella rikotaan ihmisoikeuksia rajusti. Pohl kuitenkin pohtii, olisiko EU sekaantunut Kosovoon samalla tavalla, jos Bosnian sota olisi päättynyt vähemmän verisesti. Kosovossa on kyse EU:n uskottavuudesta ulkopoliittisena toimijana. (2015, 96.) Myös Boykan mukaan (2011, 150) Kosovo on ollut unionille sen ulkopoliittikan uskottavuuden testi.

2.5. Kosovon EU-integraatio

EU tahtoi Länsi-Balkanille rauhallisemman integraation kuin mitä Romania ja Bulgaria saivat (Gallagher 2005, 181). Vakaus- ja lähentymisprosessi sai alkunsa vuonna 1999, kun neuvosto vahvisti prosessin yleiset periaatteet ja lisäsi myös yhteistyön ICTY:n ja naapurimaiden kanssa ehdoiksi kaikille Länsi-Balkanin maille. Idea on yksinkertainen. Lähtökohtana on se, että Länsi-Balkanin maat haluavat liittyä EU-jäseniksi. EU hyväksyy ne, jos maat täyttävät tietyt ehdot, jotka EU on määritellyt itse ilman mahdollisten jäsenten omaa kontribuutiota. (Keil 2013, 347.) Liittymisen ehdot ovat sekä poliittisia että taloudellisia, ja ne on määritelty vuoden 1993 Kööpenhaminan kriteereissä (EU: EU:n laajentuminen). Vakaus- ja lähentymisprosessi perustuu neljälle periaatteelle: kauppasuhteille, talousavulle sekä alueelliselle yhteistyölle ja hyvälle naapurisuhteille (European Commission: Stabilisation and Association Process). Länsi-Balkanin mailla on keskenään hyvin samantyyppisiä ongelmia. Järjestäytynyt rikollisuus on uhka myös EU:lle, talous laahaa ja vähemmistöjen asemassa on parantamista. Kosovon ongelmana on

myös albaanien ja serbien räjähdysherkät välit, ja Pohjois-Kosovossa rauha pysyy vain rauhanturvaajien avulla. Näiden erityisongelmien takia maiden jäsenyysehdot ovat pidemmät ja vaativammat kuin EU10:llä oli. Erityisen tärkeää EU:lle on ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöjen oikeudet, järjestäytyneen rikollisuuden kitkeminen ja yhteistyö naapurimaiden ja ICTY:n kanssa.

EU pystyi solmimaan Kosovon kanssa institutionaaliset siteet vasta vuoden 2008 itsenäisyysjulistuksen jälkeen. Sitä ennen maa oli osa Serbian vakaus- ja lähentymisprosessia ja Kosovoa käsiteltiin erikseen jäsenyysehtojen täyttämistä mittaavissa edistymisraporteissa. EU:n instrumentit Länsi-Balkanilla pohjautuvat pääosin niille keinoille, joilla EU integroi Keski- ja Itä-Euroopan entiset kommunistimaat, jotka liittyivät jäseniksi vuosina 2004 ja 2007. European Association -ohjelmasta tehtiin vakaus- ja lähentymisprosessi, jonka ensimmäisenä porukanana olisi vakaus- ja lähentymissopimus. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio on potentiaalinen jäsen ehdokas. Vakaus- ja lähentymisprosessia ohjaavat vuoden 2003 Thessalonikin huippukokouksessa perustetut European Partnershipit, joita vastasivat Itä- ja Keski-Euroopan kohdalla Association Partnershipit. Näiden tarkoituksena on varmistaa maa EU-jäsenyyteen. Komission mukaan

“European Partnershipit ovat vakaus- ja lähentymisprosessin instrumentteja, jotka asettavat periaatteet, prioriteetit ja ehdot EU:n ja Länsi-Balkanin potentiaalisten ehdokasmaiden välillä. Niiden tarkoituksena on valmistaa maita integraatioon. Tarkoituksena on edistää vakautta Länsi-Balkanilla ja samalla tuoda maa lähemmäksi EU-standardeja, joka tapahtuu acquis’n noudattamisena.” (Euroopan komissio 2003.)

European Partnershipit on suunniteltu jokaiselle maalle erikseen, ja ne pohjautuvat komission vuosittaisiin edistysraportteihin. Dokumentteihin kuuluu sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita, ja niiden asettama tärkeysjärjestys heijastelee myös EU:n rahoitusta kussakin maassa. Ne toimivat tavallaan to do -listana vakaus- ja lähentymisprosessia käyville maille. Ne ohjaavat uudistuksia ja asettavat askelmerkit ja heijastelevat myös edistymistä. Niiden sisälle on kirjoitettu ehdollisuuslauseke, joka vaatii Kööpenhaminan kriteerien poliittisten vaatimusten noudattamista. European Partnershipit tarjoavat Länsi-Balkanin maille myös aikataulun uudistusten toteuttamiseen ja paljon puhutun tiekartan EU-jäsenyyteen. (Blockmans, 2006, 349.) Tärkeintä on kuitenkin huomata, että koska vakaus- ja lähentymissopimus lupaa Länsi-Balkanin maille vain potentiaalisen kandidaatin

statuksen, Länsi-Balkania kohdellaan jo lähtökohtaisesti hyvin eri tavalla kuin Itä- ja Keski-Euroopan maita. EU ei lupaa liikoja. Tämä johtuu siitä, että EU laajeni 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä 12 valtiolla, eikä vanhoilla jäsenvaltioilla ole ollut suurta intoa laajentaa unionia yhtä tiuhaan tahtiin. Heti jätilaajentumisen jälkeen unionin perustuslaki ajautui ongelmiin muutamissa jäsenmaissa järjestetyissä kansanäänestyksissä. Vuonna 2008 alkanut talouskriisi ja sitä seuranneet Kreikan lainaongelmat, Britannian EU-ero, tiukat TTIP-neuvottelut ovat pitäneet unionin kiireisenä, eikä uusi laajentumiskierros Kroatian liittymisen jälkeen ole ollut komission agendan kärjessä. Kaikki tämä on myös vähentänyt EU:n houkuttelevuutta Länsi-Balkanin maiden silmissä.

EU on kuitenkin sitoutunut Kosovon kehitykseen monista syistä. Yhdeksi suurimmista syistä nousevat turvallisuuspoliittiset kysymykset. Esimerkiksi vuonna 1998 Kosovon albaanit olivat Saksassa toiseksi suurin etninen ryhmä, joka oli mukana järjestäytyneestä rikollisuudessa (Gallagher 2005, 169). Tuoreempi todiste turvallisuusintressien tärkeydestä tuli marraskuussa 2016, kun komissio julkaisi vuosittaisen laajentumispakettinsa ja edistymisraporttinsa. Julkistamistilaisuudessa naapurustokomissaari Johannes Hahn korosti EU:n ja Länsi-Balkanin yhteistyötä vuonna 2015 alkaneen pakolaiskriisin selättämiseksi. (Balkan Insight 10.11.2015.) Kriisin ensimmäisenä vuonna suuri osa pakolaisista kulki Balkanin reittiä Kreikan, Makedonian ja Serbian läpi EU-jäsen Unkariin.

2.5. EU:n luoma edustettu demokratia Kosovossa

Woelkin mukaan (2013, 472–473) Bosniassa ja Kosovossa on riskinä, että kansainvälisen yhteisön sekaantuminen maiden asioihin luo riippuvuuden kulttuurin sen sijaan, että se vahvistaisi valtiota. Tämä on huolestuttavaa, koska EU:ta on syytetty demokratiavajeesta, ja nyt se omalla toiminnallaan uhkaa luoda uudenlaisen demokratiavajeen Länsi-Balkanille jo ennen maiden liittymistä jäseniksi. EU:n politiikassa erityisen riskialtista on se, että jos jäsenyysehtojen pääpaino on vain lakien ja säädösten omaksumisessa, demokratisoituminen ja maan poliittisen kulttuurin muutos jää vähemmälle huomiolle. Tämä myös hämärtää kotimaan poliittisen eliitin vastuuta. Pelkkä lainsäädännön muuttaminen ei tarkoita sitä, että maassa olisi tapahtunut perusteellinen kulttuurin muutos esimerkiksi korruption suhteen. On eri asia kieltää korruptio lailla kuin panna lahjusten ottajat vastuuseen.

Bislimi (2013, 273–292) käyttää Kosovon poliittista järjestelmää kuvaillaessaan käsitettä edustettu, represented, demokratia. Käsite viittaa osittain demokratiavajeeseen, mutta ei perinteisellä tavalla. Edustettu demokratia Kosovossa on kansainvälisen yhteisön luoma ja liittyy olennaisesti EU:n pyrkimyksiin vakauttaa ja integroida Kosovo osaksi muuta Eurooppaa. Edustettu demokratia näyttää instituutioiden ja poliittisten prosessien puolesta edustukselliselta demokratialta, mutta tosiasiasa ulkopuolisilla toimijoilla on toimeenpanovalta. Kosovossa erityisesti UNMIKin laajat toimeenpano-oikeudet vuosina 2000–2008 muokkasivat Kosovosta edustettua demokratiaa. Kun ulkopuolisella toimijalla on enemmän valtaa kuin kotimaan toimijoilla, kuvio vähentää puolueiden ja poliitikkojen merkitystä. Demokratian vahvistaminen on osittain turhaa, jos maassa on samaan aikaan ulkopuolinen diplomaatti, joka voi esimerkiksi erottaa valitun henkilön virasta.

Vaikka Eulexin toimeenpanovalta on vähäisempi kuin UNMIKilla oli, ongelma ei ole kadonnut. Vakaus- ja lähentymisprosessi on luonut Kosovossa uusia riippuvaisuuksia, veto-oikeuden käyttäjiä ja uuden poliittisen eliitin, minkä ei pitäisi olla prosessin tarkoitus. Tämän vuoksi integraatio monimutkaistuu ja hidastuu. (Keil 2013, 349.) Pahimmillaan tämä on johtanut siihen, että kosovolaiset poliitikot ovat halunneet kansainvälisen yhteisön tekevän päätöksiä omasta puolestaan kiperissä tilanteissa. Esimerkiksi Kosovon korruption vastainen toimisto ei ole itse tehnyt käytännössä mitään, vaan se on jättänyt korruptiotapaukset Eulexin tutkittavaksi. (Bislimi 2013, 285.) Eulexin tehtävänä on legitimisoida Kosovon omia poliittisia rakenteita, mutta toimeenpanovallan takia vaikutus onkin ollut päinvastainen.

EU voi myös puuttua Kosovon sisäiseen poliittiseen tilanteeseen, jos jäsenyysehtoja ei täytetä tai maa etenee liian hitaasti. EU on mukana valitsemassa kansainvälistä siviiliedustajaa, joka toimii myös EU:n korkeimpana virkamiehenä Kosovossa (EUSR). Tällä kaksoishatutetulla henkilöllä on veto-oikeus kaikkeen lainsäädäntöön. Koska Eulexin mandaatti koskee Kosovon sisäistä turvallisuutta, sillä on automaattisesti vaikutusta maan sisäiseen kehitykseen. Laajemmin katsottuna EU on myös vaikuttanut Länsi-Balkanilla vaaleihin kertomalla selkeästi, ketä ehdokasta tai mitä puoluetta se tukee, ja kenen voitto saa EU:n nopeuttamaan integraatioprosessia. Kolmas keino vaikuttaa maan sisäiseen kehitykseen on uhkaus integraation pysäyttämistä tai rahoituksen lopettamisesta. (Keil 2013, 348.) Viimeistä keinoa on käytetty viimeksi Makedonian

salakuunteluskandaalin yhteydessä. Keil (mt, 349) vertaa Länsi-Balkanin ja Itä-Euroopan integraatioprosesseja ja huomauttaa, että Itä-Euroopassa sekä kansalaisten että poliittisen eliitin yhteinen käsitys oli se, että EU on maille oikea suunta. Länsi-Balkanilla tällainen konsensus puuttuu.

3. Poliittinen ehdollisuus

3.1. Mitä poliittinen ehdollisuus on?

EU:n laajentumispolitiikka perustuu nykyään tiukalle poliittiselle ehdollisuudelle, jossa on kyse EU:n arvojen, lakien ja hallintomallien laajentamisesta uusiin maihin. Tätä kutsutaan usein myös eurooppalaistumiseksi. Schimmelfennig määrittelee (2008, 5) organisaation laajentumisen vaiheittaiseksi ja muodolliseksi horisontaaliseksi normien ja sääntöjen institutionalisaatioksi. Institutionalisaatiossa sosiaalisten toimijoiden teoista tulee normatiivisia, eli niistä tulee oletettava tapa tehdä asioita. Kun tämä tapahtuu horisontaalisesti, normit leviävät laajemmalle, ja uudet toimijat ottavat ne käyttöönsä. EU:n tapauksessa horisontaalinen institutionalisaatio alkaa ennen jäsenyyttä ja jatkuu jäsenyyden alettua. Yksi esimerkki tästä on EMU-jäsenyys, joka ei alkanut kaikilla jäsenmailla samaan aikaan kuin EU-jäsenyys. EU-jäsenmaat myös päivittävät perustuslakejaan ja lainsäädäntöään EU:n uusien sopimusten perusteella. Schimmelfennigin ja Sedelmeierin mukaan (2004) ehdollisuudessa on kaksi ulottuvuutta: demokratia ja *acquis*. Demokratiaehtojen täyttäminen tähtää jäsenyyden poliittisten ehtojen täyttämiseen, ja tämä vaihe on prosessin alkuvaiheessa. *Acquis* puolestaan tarkoittaa sitä, että hakijamaa omaksuu unionin säännöt ja lait ennen jäseneksi liittymistä. Tämä vaihe korostuu vasta neuvottelujen aikana.

Ehdollisuuspolitiikan ideana on se, että mitä lähemmäs maa pääsee EU:ta, sitä enemmän ehtoja sen täytyy täyttää. Tässä EU:lla on apuna kepit ja porkkana. Jos ehtoja rikotaan ja tavoitteita jätetään edistämättä säännöllisesti, EU voi purkaa kaupalliset sopimukset ja taloudellisen avun ja pahimmassa tapauksessa jäädyttää sopimuksen. (Blockmans 2006, 323.) Jotta EU saisi maat kehittämään järjestelmänsä, sen täytyy tarjota myös porkkanaa. Suurin porkkana onkin läheisemmät suhteet EU:n kanssa, ja lopulta jäsenyys. Kosovon sodan jälkeen alueen valtioille ensimmäinen porkkana oli viisumivapaus, joka puuttuu enää Kosovolta. Vuoden 2015 lopussa komissio jätti viimeiset suosituksensa Kosovolle, jotta se voisi täyttää jäljellä olevat ehdot ja saada viisumivapauden. Kesällä 2018 komissio suositteli viisumivapauden myöntämistä Kosovolle ja syksyllä 2018 parlamentti äänesti viisumivapauden puolesta.

EU:n laajentumispolitiikassa olennaisia kysymyksiä ovat se, että miksi organisaatio on halukas ottamaan tietyn valtion jäseneksi, eikä jotakin toista, ja miksi se tarjoaa jäsenyyttä, eikä jotain muuta instituutionaalista sopimusta. Laajentuminen vaikuttaa sekä hakijavaltioon että organisaatioon. Laajentuminen muuttaa organisaation sisäistä vallanjakoa esimerkiksi äänestyskäytäntöjen muodossa. Mitä enemmän jäseniä on, sitä vaikeampi työtä on organisoida tehokkaasti. Vaikka laajentumisen tarkoitus on tehdä Euroopasta arvoiltaan homogeeninen, uudet jäsenet tuovat silti aina uuden vivahteen EU:n identiteettiin. Schimmelfennig jakaa EU:n laajentumispolitiikan kolmeen ulottuvuuteen: hakijavaltion, jäsenvaltioiden ja unionin laajentumispolitiikka. Ensimmäinen tarkoittaa sitä, miksi ja millä ehdoilla ei-jäsenet hakevat jäsenyyttä alueellisesta organisaatiosta. Millä ehdoilla ulkopuoliset muuttavat suhdettaan esimerkiksi EU:n kanssa, ja millaista suhdetta nimenomaan hakijavaltiot haluavat? Jäsenvaltioiden kohdalla täytyy puolestaan kysyä, millä ehdoilla jäsenvaltiot puoltavat tai vastustavat tietyn valtio liittymistä organisaatioon. EU:n laajentumispolitiikassa on kyse siitä, millä ehdoilla alueellinen organisaatio ottaa uuden jäsenen mukaan tai muuttaa sen instituutionaalista suhdetta ulkopuolisten valtioiden kanssa. (Schimmelfennig 2008, 6–9.) Tutkielmani analyysissä tarkastelen sekä hakijavaltion, eli Kosovon, että EU:n näkökulmaa integraatioon liittyen.

3.2. Ehdollisuuden tehtävä

Ehdollisuus tarkoittaa sitä, että tietyt hyödyt yhdistetään tietyn ohjelman täyttämiseen, eli tässä tapauksessa demokraattisten periaatteiden ja instituutioiden rakentamiseen kohdemaassa (Laursen 2013, 241). Ehdollisuudella on kaksi tehtävää. Toisaalta tiettyjen ehtojen täyttäminen ja sosiaalistuminen eurooppalaisiin tapoihin ja normeihin pienentää kynnystä, kun valtio liittyy unioniin ja saa jäsenyyteen kuuluvia velvollisuuksia hoidettavaksi. Toisaalta ehtojen täyttämisen tehtävä on vähentää vanhojen jäsenmaiden huolta uusista jäsenistä. Moni vanha jäsenmaa pelkää, että uudet jäsenet aiheuttavat niille kohtuutonta taakkaa sekä taloudellisesti että poliittisesti. Muuttamalla valtiota EU:n lakien mukaiseksi valtio myös todistaa olevansa integraation arvoinen ja valmis siihen. Laajentuminen ei saa viedä EU:n kehitystä taaksepäin. Stivachtis (2016,144–149) huomauttaa, että kaikki maat tahtovat varmasti olla legitiimejä toimijoita kansainvälisesti, mutta sen aseman saavuttamiseksi maan täytyy noudattaa tiettyjä sääntöjä ja normeja – tässä tapauksessa EU:n. Rennerin ja Traunerin mielestä (2009, 451) EU-hallinnon kiinnostavimpia piirteitä onkin sen kyky monistaa itsensä rajojensa ulkopuolella.

Jotta ehdollisuus voi toimia, kohdemaan on haluttava EU-jäsenyyttä enemmän kuin EU haluaa kohdemaan pääsevän jäseneksi (Pickering 2011, 1942). Ehdollisuuspolitiikassa on siis tarjonta- ja kysyntäpuoli. Kysyntä tarkoittaa EU:n ja sen jäsenmaiden halua ottaa uusia jäseniä mukaan ja käyttää eurooppalaistamiseksi modernisoimiseksi miljardeja euroja. Mukaan ei tahdota maita, joiden jäsenyys toisi enemmän haittaa kuin hyötyjä. Vuosien 2004 ja 2007 liittyjien kohdalla kysyntäpuoleen liittyi huoli erityisesti maahanmuutosta ja työläisten virrasta jäsenyyden alettua. Toisaalta, jos EU ei olisi ottanut noita 12:ta maata mukaan, elintaso ja köyhyys olisivat joka tapauksessa puskeneet suuren joukon ihmisiä ulos maista etsimään parempaa elämää. Tarjonta puolestaan tarkoittaa uusien maiden halukkuutta sulautua osaksi muuta Eurooppaa. Ehdollisuus on myös EU:n tapa suojella unionin saavutuksia ja tiettyjä politiikan aloja liian nopealta ja suurelta muutokselta. Sen tavoitteena on toisin sanoen mahdollistaa yhtäaikainen syventyminen ja laajentuminen.

3.3. Historia

Poliittinen ehdollisuus ei ole Euroopan unionin keksintö Länsi-Balkania varten, vaan sitä on käytetty vuosikymmeniä säätelemään erityisesti kehitysapua antavien ja sitä saavien maiden suhdetta. Taloudellisten ja poliittisten ehtojen kriteerit keksittiin vuonna 1989, jolloin ne liittyivät nimenomaan kehitysapuun ja sen jakamiseen. Kehitys linkitettiin etenkin ihmisoikeuksien edistämiseen. Gatevan mukaan (2015, 22) Euroopan yhteisö oli kuitenkin ensimmäisiä kansainvälisiä organisaatioita, joka alkoi soveltaa poliittista ehdollisuutta kolmansiin valtioihin 1980-luvun lopulla. Tällä hetkellä esimerkiksi IMF ja Maailmanpankki käyttävät ehdollisuutta lainojen myöntämisessä, mutta nämä organisaatiot tarjoavat palkinnon heti eivätkä vasta vuosikymmenien päästä, kuten EU.

Stivachtis huomauttaa (2016, 145), että kansainväliseen yhteisöön liittymiseen on aina ollut ehtoja, eivätkä 1980-luvun lopussa keksityt ja myöhemmin EU:n laatimat hyvin tarkat kriteerit jäsenyydelle olleet tässäkään mielessä ainutlaatuisia. Esimerkiksi 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa puhuttiin sivilisaation standardeista. Sorensenin (2003, 1) mukaan poliittinen ehdollisuus yhdistää vastaanottajamaissa kehitysapua, liberaalia demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevat vaatimukset. Tällainen tulkinta antaa apua antaville maille ja esimerkiksi Euroopan unionille suuret vaikutusmahdollisuudet maan sisäiseen

kehitykseen. Tämä näkemys juontaa juurensa vuonna 1948 laadittuun YK:n ihmisoikeuksien yleisjulistukseen. Sen seurauksena länsimaat pystyivät julistusta vasten oikeuttamaan vaatimuksensa kolmansien maiden ihmisoikeustilanteen parantamisesta. Julistuksessa käsiteltiin laajasti yksilön oikeuksia, ja eri regiimit poimivat siitä ne asiat, jotka palvelivat heitä parhaiten.

Demokratian edistämistä on pitkään pidetty kaikista menestyksekkäimpänä keinona vaikuttaa kolmansien maiden kehitykseen. Demokratian edistämiseen kuuluu yhteistyön tekeminen, dialogi ja tiukka poliittinen ehdollisuus. Näiden tarkoituksena ei kuitenkaan ole vain vahvistaa demokratiaa, vaan erityisesti parantaa turvallisuutta ja lisätä vakautta. (Richter 2012, 507–508.) Ihmisoikeuksien asettaminen agendan kärkeen nostaa yksilöt valtioiden edelle ja oikeuttaa ulkopuolisille toisen maan asioihin sekaantumisen. Tätä ajattelutapaa kritisoidaan etenkin kehittyvissä maissa. Monien mielestä ihmisoikeuksien korostaminen on länsimaille vain uusi tapa puuttua köyhempien maiden asioihin. Vaikka ihmisoikeuksien toteutuminen on nykyään oikeutettu lähtökohta avun antamiselle (ja jopa interventiolle), tukijamailla on silti vaikeuksia valita, mitä korostaa. Ihmisoikeuksien lisäksi merkitystä on myös muun muassa taloudellisella kehityksellä ja turvallisuudella.

Poliittisen ehdollisuuden toivottu lopputulos on hyvä hallinto, mutta se sisältää muutakin kuin vain ihmisoikeuksien toteutumisen. Hyvä hallinto muodostuu neljästä osa-alueesta: terveestä talouspolitiikasta, pätevästä julkishallinnosta, avoimesta ja vastuullisesta hallituksesta sekä oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Painopiste avunannossa on siirtynyt 2000-luvulla ihmisoikeuksien puolella, kun taas 1980-luvulla painotettiin erityisesti liberaalia talouspolitiikka. Tärkeä tähän liittyvä kysymys on kuitenkin se, voiko demokratiaa ja ihmisoikeuksien kunnioitusta tuoda ulkopuolelta vai ei. (Sorensen 20013, 1–3.) Euroopan unionin vastaus tähän on selvästi kyllä.

3.4. Poliittisen ehdollisuuden kehittyminen EU:ssa

EU:ssa poliittinen ehdollisuus on liittynyt erityisesti unionin laajentumispolitiikkaan, josta puhutaan jo vuonna 1950 kirjoitetussa Schumanin julistuksessa.

“Yhdistämällä hiilen ja teräksen tuotannon valvonta varmistetaan välittömästi yhteinen perusta taloudelliselle kehitykselle. Tämä merkitsee ensimmäistä askelta kohti Euroopan

liittovaltiota ja muuttaa tulevaisuuden suuntaa näillä alueilla, jotka ovat kauan keskittyneet takomaan aseita sotiin, joiden uhreiksi ne ovat ennen muita päätyneet itse.” (Schumanin julistus 1950.)

Vaikka laajentumisesta puhuttiin jo unionin alkutaipaleella, ensimmäinen laajentumiskierros tapahtui vasta vuonna 1973, jolloin mukaan liittyivät Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska. Ensimmäisiltä liittyjiltä vaadittiin vain perusasioita, kuten perustuslakia, kilpailullista puoluejärjestelmää ja vapaiden vaalien pitämistä. Pridham kirjoittaa (2007) että EU:n poliittinen ehdollisuus on peruja erityisesti 1960-luvulta, jolloin Euroopan talousyhteisön täytyi kirkastaa asemansa suhteessa Etelä-Euroopan valtioihin, jotka olivat kiinnostuneita yhteisön jäsenyydestä. Espanjan ja Kreikan diktatuurit aiheuttivat yhteisölle tuolloin päänvaivaa. 1970-luvulla demokratia nähtiin kuitenkin vain pakettina, jota joko on tai ei ole. Pridham myös huomauttaa, ettei yhteisö seurannut valtioiden edistystä liittymistä edeltävänä aikana. Ennen ensimmäistä laajentumista vuonna 1973 uusilta jäsenmailta vaadittiin vain ympärilyöreästi eurooppalaista identiteettiä, kuten unionin perustamissopimuksessa kuvaillaan:

“Any European State may apply to become a member of the Community. It shall address its application to the Council, which shall act unanimously after obtaining the opinion of the Commission. The conditions of admission and the adjustments to this Treaty necessitated thereby shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the Contracting States in accordance with their respective constitutional requirements.” (Rooman sopimus 1957.)

Vuonna 1978, kun Kreikan, Espanjan ja Portugalin liittyminen alkoi tulla ajankohtaiseksi, jäsenyydelle lisättiin ehtoja. Kunnossa olevien demokratian perusinstituutioiden lisäksi jäseneksi haluavan maan tuli kunnioittaa ihmisoikeuksia. Ensimmäistä kertaa vaatimuksissa olivat myös hyvät naapurisuhteet Kreikan ja Turkin aluekiistojen takia. Vuonna 1990 Rooman huippukokouksessa Euroopan yhteisö määritteli, että demokratia ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ovat yhteisön ulkosuhteiden peruspilarit. (Gateva 2015, 22–23.) Kreikan, Espanjan ja Portugalin jälkeen seuraava merkittävä virstanpylväs ehdollisuuspolitiikassa oli vuoden 1993 Kööpenhaminan kriteerit. Tuolloin neuvosto korosti myös unionin kykyä sulauttaa uusia jäsenmaita mukaan samalla, kun se pitää unionin syventämisen käynnissä. Tämä oli neuvoston mukaan sekä unionin että uusien jäsenten

parhaaksi, koska unionin, tuolloin vielä yhteisön, johto pelkäsi, mitä entisten neuvostotasavaltojen liittyminen voisi pahimmillaan tehdä organisaatiolle. (Gateva 2015.)

Kööpenhaminan kriteereissä sanotaan, että

“Kaikki eurooppalaiset maat, jotka noudattavat vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteita, voivat hakea EU:n jäsenyyttä.” (Kööpenhaminan kriteerit 1993.)

Kriteerien mukaan uusilla jäsenillä on liittymishetkellä oltava

“vakaat hallintoelimet, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen kunnioittamisen, toimiva markkinatalous ja edellytykset selviytyä kilpailun ja markkinavoimien paineista unionissa, kyky suoriutua jäsenyyden mukanaan tuomista velvoitteista, joihin kuuluu myös poliittisen unionin sekä talous- ja rahaliiton tavoitteiden noudattaminen.” (Euroopan komissio.)

Kööpenhaminan kriteerit syntyivät Neuvostoliiton hajoamisen takia, kun unionin piti keksiä keinot entisten neuvostotasavaltojen liittymisen pehmentämiseksi. Kööpenhaminan kriteerien myötä mukaan tulivat myös taloudelliset ehdot jäsenyydelle, mihin tässä tutkielmassa ei kuitenkaan keskitytä.

Entiset neuvostotasavallat hakivat pääosin sekä EU:n että Naton jäsenyyttä, mutta EU:ssa nähtiin sellaisiakin hyötyjä, mitä Nato ei tarjonnut. EU:n suurin etu oli se, että yhteisöön kuulumisen hyödytti jäseniä myös taloudellisesti. (Nugent 2004, 34–36.) Esimerkiksi Itä- ja Keski-Euroopassa ulkomaisten investointien määrä kasvoi 1990-luvulla merkittävästi, ja EU:n omat talousohjelmat toivat maihin rahaa. (Schimmelfennig 2008, 58–59.) Ehtojen ajoitus, laajuus, fokus, priorisointi ja menettelytavat tarkentuivat aiemmasta. Kööpenhaminan kokouksen jälkeen Essenissä vuonna 1994 neuvosto sääti, että myös alueellinen yhteistyö ja hyvät naapurisuhteet ovat tärkeitä ehtoja liittymiselle. Länsi-Balkanin kannalta olennainen julistus kirjoitettiin Zagrebissa vuonna 2000, jossa EU vakuutti sitoutumistaan Länsi-Balkanille ja lanseerasi Länsi-Balkanin integraatio-ohjelman, vakaus- ja lähetymisprosessin. (Gateva 2015 ja Zagrebin julistus 2000.)

Jäsenyyteen ohjaavien Eurooppa-sopimusten tultua voimaan 1990-luvun puolivälissä poliittisen ehdollisuuden paine kävi kovemmaksi. Itä- ja Keski-Euroopan mailta vaadittiin oikeusvaltion vahvistamista, ihmisoikeuksien turvaamista, monipuoluejärjestelmää sekä vapaita ja reiluja vaaleja. Vuosina 1997–1998 poliittisesta ehdollisuudesta tuli aiempaa järjestelmällisempää, kun Amsterdamin sopimus toi sille lainsäädännöllisen pohjan.

Syksyllä 1998 alkoivat komission vuosittaiset edistymisraportit, jotka ovat muodostuneet hakijamaissa jokasyksyiseksi jännitysnäytelmäksi. Koska osa EU-jäsenistä pelkäsi, ettei EU:n sulauttamisvoima riitä ottamaan vastaan uusia jäseniä, EU alkoi vaatia hakijoilta myös valtion kapasiteetin vahvistamista, oikeuslaitoksen itsenäisyyttä, korruption vastaisia toimia sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista. (Pridham 2007, 451–453.) Tärkeä huomio onkin se, että Itä- ja Keski-Euroopan maiden piti täyttää kriteerit jo ennen kuin varsinaiset neuvottelut voivat edes alkaa. Tämä oli suuri muutos verrattuna edellisten kierrosten ympäröyksiin jäsenyysneuvotteluihin, joissa nähtiin, että demokratiaa joko on tai ei ole. Toinen selkeä uudistus oli ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien painottaminen. Pridhamin (mt. 449) mukaan kuitenkin tietyt poliittisen elämän alueet, kuten puolueet ja kansalaisyhteiskunta, on jätetty ehdollisuuden ulkopuolelle, koska komissio on keskittynyt politiikan viralliseen ja institutionaaliseen puoleen.

Vuoden 2004 jättilaajentumisen jälkeen komissio vaihtui. Puheenjohtajaksi nousi Jose Manuel Barroso ja laajentumiskomissaariksi Olli Rehn. Ciercon mukaan (2013) Rehn otti laajentumiseen edeltäjänsä tiukemman linjan: myönnytyksiä ei tehty, mikä aiheutti ongelmia Romanian ja Bulgarian kohdalla etenkin korruption ja oikeuslaitoksen kanssa neuvottelujen viimeisessä vaiheessa. Vielä EU10:n kohdalla unioni oli kiirehtinyt. Tämän takia esimerkiksi korruption kitkeminen ja oikeuslaitoksen uudistaminen jäivät kesken, kun maat liittyivät jäseniksi toukokuussa 2004. Komission uusi keino valikoimassaan oli se, että jäsenyyttä voitaisiin lykätä vuodella, jos maat eivät olleet saaneet tehtyä kaikkia vaadittuja uudistuksia. Tämä olisi ollut Romanian ja Bulgarian poliittiselle eliitille tappio, minkä vuoksi uhkaus vauhditti uudistuksia. Mikään muu maa ei ollut joutunut vastaavan politiikan kohteeksi. Kaiken lisäksi EU jatkoi ehdollisuuspolitiikkaansa myös Romania ja Bulgarian jäsenyyden alettua. Tämän varjolla EU pystyi jäädyttämään Bulgarian EU-tuet, koska maa ei ollut taklannut järjestäytyntä rikollisuutta kunnolla. (Cierco 2013.)

Vuoden 1993 jälkeen ehdot ovat muuttuneet koko ajan yksityiskohtaisemmiksi. Tämä näkyy esimerkiksi Kosovon viisumivapausprosessissa, missä Kosovolta vaadittiin huomattavasti yksityiskohtaisempia toimia kuin aiemmin viisumivapauden piiriin päässeiltä Länsi-Balkanin mailta. Kun jäsenyyden ehdot ovat monimutkaistuneet, jäsenyyttä edeltävä prosessi on pitkittynyt. Kreikan, Espanjan ja Portugalin jäsenyysneuvottelut sujuivat verrattain nopeasti, mutta esimerkiksi Tsekillä ja Puolalla prosessi kesti reilusti yli 10 vuotta. Romania ja Bulgaria aloittivat jäsenyyden tavoittelun neuvostotasavaltojen kanssa yhtä aikaa, mutta ne liittyivät

unioniin vasta vuonna 2007. Länsi-Balkanin maista vasta Kroatia on liittynyt jäseneksi, joten on todennäköistä, että heikoimmin kehittyneellä Kosovolla jäsenyyspolku kestää vähintään kaksi kertaa sen verran kuin esimerkiksi Puolalla.

Kun EU alkoi demokratisoida Itä- ja Keski-Euroopan valtioita, niiden poliittiset järjestelmät olivat jo vakiintuneet. Järjestelmään syntyneitä mahdollisia virheitä ei siis voitu enää korjata. Länsi-Balkanilla puolestaan EU on voinut aloittaa monien maiden kanssa alusta. Kosovossa kansainvälinen yhteisö on ollut rakentamassa yhteiskunnan perusinstituutioita sodan loppumisesta asti. Tämä on sinänsä hyvä asia. Toisaalta EU:n poliittinen ehdollisuus on tarkoitettu suvereenille valtioille, joilla on perustuslaki ja kyky kestää kansainvälisen monitoroinnin painetta. Kosovon instituutiot ovat niin nuoria, että käytännössä maan suvereniteettia rajoitetaan jo ennen kuin maa on edes itsenäinen. Kosovo ei edes täytä EU-jäsenyyden perusehtoa, eli se ei ole itsenäinen ja kansainvälisesti tunnustettu valtio. (Woelk 2013, 471–472.) Tämä yhdessä kansainvälisen yhteisön toimeenpanovallan kanssa on johtanut edustettuun demokratiaan, jota käsiteltiin aiemmin.

Vakaus- ja lähentymisprosessi aloitettiin Länsi-Balkanilla heti Kosovon sodan jälkeen vuosina 1999–2000. Jäsenyyden ehtoihin kirjattiin Kööpenhaminan kriteerien päälle vielä moitteeton yhteistyö Entisen Jugoslavian kansainvälisen sotarikostuomioistuimen (ICTY) kanssa, alueellinen yhteistyö, pakolaisten ja kotinsa jättäneiden ihmisten paluun mahdollistaminen. Kun ehdollisuuspolitiikka oli käynnistynyt kunnolla vuosina 1997–1998, Itä- ja Keski-Euroopan maat olivat jo hyvää vauhtia demokratisoitumassa. Koska kehitys oli alkanut, EU varmisti politiikallaan, että demokratia vain vahvistuu ennen kuin maat pääsevät liittymään jäseniksi. Länsi-Balkanilla ja erityisesti Kosovossa tilanne on toinen, koska alueen maissa on ollut tarvetta sodan jälkeiselle sovittelulle ja jälleenrakentamiselle. (Cierco 2013, 16–21.)

EU-jäsenyyden tarjoama toivo erottaa EU:n muista kansainvälisistä järjestöistä (Pridham 2007, 446). Vaikka EU ei ole ainoa organisaatio, joka käyttää ehdollisuutta järjestelmällisesti hyväkseen, toisin kuin esimerkiksi lainaa tarjoava IMF, EU:n palkinto, eli jäsenyys, tulee vasta koko prosessin huipentumana. Tähän saattaa mennä vuosikymmeniä, joten EU-jäsenyyden täytyy olla todella houkutteleva palkinto näin pitkästä työstä. EU-jäsenyydellä oli etenkin vielä 2000-luvun alussa erityisen suuri vetovoima, mikä antoi EU:lle mahdollisuuden painostaa maita muutoksiin poliittisella ehdollisuudella.

(Vachudová 2005, 111.) Ehdollisuusteorian tutkijoiden mukaan kansainvälisen yhteisön kannustimet ovatkin pääsyy siihen, että entiset kommunistiset maat ovat kehittyneet markkinatalouksiksi ja demokratioiksi. Ehtojen täyttämisen jälkeen hakijamaan pitäisi siis olla jo pitkälti länsimainen demokratia. EU:n vetovoima perustuu progressiiviselle polulle, jonka varrella on virstanpylväitä. Kaikilla valtioilla tulee olla samanlainen polku ja samat mahdollisuudet edetä – muuten ehdollisuuden uskottavuus katoaa.

3.5. Poliittinen ehdollisuus EU:n laajentumispolitiikan instrumenttina

Laajentumista kutsutaan usein EU:n menestyksekkäimmäksi ulkopoliitikaksi. Laajentumisella on ollut vaikutusta demokratian edistämiseen, vähemmistöjen suojeluun ja konfliktien ratkaisuun Euroopassa ja etenkin Itä-Euroopassa. Tämän menestystarinan avain on ollut nimenomaan poliittinen ehdollisuus, joka nähdään yhtenä EU:n tehokkaimmista demokratian kehittämistyökaluista. Ehdollisuus on kannustinperustainen ohjelma, jonka tarkoituksena on muotoilla kansallisten toimijoiden hyöty-haitta-ajattelua käyttämällä keppiä ja porkkanaa. (Richter 2012, 511.) Hyöty-haitta-ajattelun muokkaaminen tarkoittaa sitä, että jos aiemmin johtajia on hyödyttänyt keskittää valta itselleen, jatkossa vallanjaon ja rehellisten vaalien pitäisi olla heille automaattisesti paras vaihtoehto.

EU:lta poliittisen ehdollisuuden käyttäminen ja tulosten saaminen vaatii uskottavuutta ja johdonmukaisuutta. Uskottavuus tarkoittaa kepin ja porkkanan oikea-aikaista käyttöä. Johdonmukaisuus tarkoittaa sitä, että porkkanan tulee olla selvästi ja myös luotettavasti linkitetty edistymiseen kriteerien täyttämässä. EU:n on perustettava päätöksensä laajentumispolitiikassa nimenomaan demokraattisille periaatteille, joita maiden täytyy alkaa noudattaa. Porkkanan täytyy olla riittävän suuri, jotta se ylittää hallituksen sen takia kärsimät tappiot. (Richter 2012, 512.) EU:n laajentumispolitiikan uskottavuus puolestaan on ollut vaakalaudalla, koska Jean-Claude Junckerin komissio ei juurikaan edistänyt laajentumista kaudellaan. Samalla Britannia on lähtemässä EU:sta ja EU:lla kesti pitkään toipua esimerkiksi talouskriisistä. Myös Puolan ja Unkarin näyttämä esimerkki oikeusvaltion alasajosta on haitaksi EU:n vetovoimalle ja uskottavuudelle.

EU:ta on syytetty siitä, etteivät poliittinen ehdollisuus ja Kööpenhaminan kriteerit tarjoa tarkkoja ohjeita siitä, mitä jäseneksi haluavan tulee tehdä poliittiselle järjestelmälleen (Belloni, 330–331). Koska prosessi on epätasapainossa, EU:lla on valtaa määritellä se

haluamallaan tavalla. Palkinnon, eli lupauksen jäsenyydestä täytyy kuitenkin olla riittävän lähellä ja riittävän todennäköinen, että vetovoima säilyy ja muutokset tehdään. Toimiakseen ehdollisuus tarvitsee otollisen kotimaisen alustan, eli uudistusmielisiä poliitikkoja, jotka haluavat tehdä maastaan demokratian, vaikka demokratian kasvattaminen hajauttaisikin heidän omaa valtaansa ja vaarantaisi heidän oman hallituksensa jatkon. (Schimmelfennig 2004, 918–920). EU:n jäsenmaiden rakentamisen kolme pilaria ovat sitoutuminen, valtion perustan normatiivisuus ja instituutioiden kapasiteetti. Tätä voidaan sanoa laajentumispolitiikan poliittiseksi, tai perustuslailliseksi puoleksi. Toinen puoli on puhtaasti tekninen *acquis'n* toteuttaminen ja sen tarkistaminen. Tämä tapahtuu yleensä vasta neuvotteluvaiheessa.

Teoriassa ja pitkälti myös käytännössä EU-jäseneksi voi päästä mikä tahansa valtio, joka täyttää vaatimukset ja todistaa olevansa eurooppalainen (Vachudová 2005, 116). Troitinin mukaan Euroopan voi rajata esimerkiksi demokratian ja poliittisen regiimin avulla tai kulttuurin näkökulmasta. Jälkimmäisessä tapauksessa Euroopan voi nähdä keinona järjestää yhteiskunta, joka on ensisijaisesti kansalaisiaan varten. (2013, 231–232.) Ehdollisuuden avulla EU eurooppalaistaa hakijamaita. Euroopan integraatio perustuu jaetun suvereniteetin idealle ja ajatukselle, että perustuslailliset arvot ja periaatteet on jaettu kaikkien jäsenmaiden kesken. EU vaatii tietyn verran homogeenisuutta toimiakseen. Tämän takia Länsi-Balkanin maat halutaan saada omaksumaan tietty perusoppimäärä EU:n periaatteita ja arvoja, eli eurooppalaisia standardeja jo ennen jäseneksi liittymistä. Tapa, jolla tämä tehdään on poliittinen ehdollisuus. (Woelk 2013, 471.) Eurooppalaistumisessa on kolme eri prosessia: rakentaminen, diffuusio, eli kulttuuripiirteiden siirtyminen ryhmältä toiselle, ja institutionalisaatio, eli tekemisen tavan muutos (Boyka 2011, 24). Eurooppalaistuminen on nykyään lähes synonyymi läntisten instituutioiden demokratisoivalle vaikutukselle, ja se on laajempi käsite kuin EU-integraatio. Toisin sanoen Euroopan integraatio tarkoittaa päätöksenteon prosessia ja eurooppalaistuminen EU-tason sääntöjen vaikutusta kotimaan järjestelmään (mt, 26).

Vaikka EU-jäsenyydelle on aina ollut vähintään vaatimattomat ehdot, Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden hakeminen jäseneksi teki poliittisista ehdoista ja jäsenyysprosessista niin monimutkaisen ja pitkän kuin se tällä hetkellä on. Vuoden 2004 jätilaajentumisen jälkeen ehdot ovat kuitenkin kiristyneet entisestään Länsi-Balkanin ja Turkin pyrkiessä jäseniksi. (Gateva 2015, 22–23). EU suunnitteli Länsi-Balkanille oman integraatio-ohjelman,

joka kyllä perustui EU10:n sekä Romanian ja Bulgarian integroineisiin Eurooppa-sopimuksiin, mutta eroaa niistä vaatimuksiensa puolesta merkittävästi. Vakaus- ja lähentymisprosessin olennaisin muutos on se, että vakaus- ja lähentymissopimuksen allekirjoitettuaan hakijamaa on vasta potentiaalinen jäsen ehdokas, eikä jäsen ehdokas, kuten Eurooppa-sopimuksen allekirjoituksen jälkeen. (Gateva 2015, 131–136.) Ehdot on sidottu jäsenyysneuvottelujen etenemiseen, taloudellisen avun saantiin ja koko jäsenyyttä edeltävään strategiaan (Stivachtis 2016, 148). Ehtojen täyttäminen tekee valtiosta myös legitiimin toimijan, kun taas epäonnistuminen voi vaikuttaa maan kansainvälisiin suhteisiin pitkään. Erityisesti Kosovon sekä Bosnia ja Hertsegovinan tilanne on paradoksaalinen. Molemmissa valtioissa kansainvälisten järjestöjen läsnäolo on edelleen vahva, eikä kummankaan maan hallitus kontrolloi koko maan aluetta.

Ehdollisuuspolitiikka on siis syventynyt vaiheittain ja muuttunut, ja EU:n laajentumispolitiikka muuttui merkittävästi erityisesti vuoden 2004 jättilaajentumisen jälkeen. Pridhamin (2007) neljäkohtaisen listan pohjalta voi lähteä tarkastelemaan EU:n Länsi-Balkanin laajentumispolitiikkaa.

1. Seuraavat liittyjät tulisivatolemaan huomattavasti hankalampia ja kehittymättömpiä kuin vuonna 2004 liittyneet.
2. Vuoden 2004 jättilaajentumisesta vedetyt johtopäätökset.
3. Uusi komissio, joka aloitti vuoden 2004 lopulla ja erityisesti laajentumiskomissaari Olli Rehn teki selvän pesäeron edeltäjäänsä Gunter Verheugeniin ehdollisuuspolitiikkaan.
4. EU:n perustuslain kohtaama kriisi ja laajentumisuupumus. (Pridham 2007, 453–456.)

Länsi-Balkanin tilannetta monimutkaistaa myös se, että laajentuminen ei ole enää vain komission työ. Vuoden 2004 jälkeen neuvoston kautta jäsenmaat ja myös vuoden 2007 jälkeen parlamentti ovat ottaneet osaa keskusteluun. Veto-oikeuden kautta yksittäisilläkin jäsenmailla on mahdollisuus katkaista yksittäisen maan jäsenyysprosessi. Nämä kaksi asiaa antavat Länsi-Balkanille aihetta epäillä EU:n aikomuksia. Esimerkiksi Ranska on muuttanut perustuslakiaan siten, että uudet laajentumiskierrokset voidaan asettaa kansanäänestykseen. (Ker-Lindsay & Economides 2012, 327–329.)

3.4. Ehdollisuuspolitiikan vaiheet

Vachudován (2005) mukaan EU-jäsenyyttä edeltävää ehdollisuuspolitiikkaa kuvaa kolme asiaa: epäsymmetrinen keskinäisriippuvuus, toimeenpano ja meritokratia. EU ei ole riippuvainen potentiaalisista jäsenvaltioista muulla tavalla kuin oman maineensa säilyttämisen kannalta. Potentiaaliset jäsenet puolestaan ovat jo hyvin aikaisessa vaiheessa kasvaneet kiinni EU:hun, ja epäonnistuminen integraatiossa olisi niille todella suuri isku taloudellisesti ja poliittisesti. Tämä epäsymmetrinen keskinäisriippuvuus tekee EU:n mahdollisesta rangaistuksesta ja jo sen uhasta kunnollisen pelotteen. Se puolestaan tekee poliittisesta ehdollisuudesta tehokkaan keinon muokata tulevia jäsenmaita. Toimeenpano-osio on ollut aiempaa tärkeämpi osa laajentumispolitiikkaa Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymisen jälkeen. Tuolloin liittymisen ehdot laajenivat koskemaan esimerkiksi maahanmuuttoa ja rajoja. Aiemmillä liittyjillä oli toimiva markkinatalous ja vuoden 1995 liittäjät olivat omaksuneet jo suuren osan EU:n *acquis* Euroopan talousalueen jäsenenä. Nyt tehtävänä on rakentaa demokraattinen valtio ja markkinatalous ennen jäseneksi liittymistä. Tämän takia toimeenpano, eli uudistusten toteuttaminen on tärkeää EU:n laajentumispolitiikassa. Pelkkä uhkaileminen ja jäsenyyden houkuttelevuus eivät riitä saamaan jäsenvaltioita mukautumaan EU:n normeihin. Meritokratian tarkoituksena on varmistaa, että jäsenyys on sitä lähempänä, mitä paremmin valtio omaksuu *acquis*'n ja täyttää Kööpenhaminan kriteerejä. Edistymistä arvioidaan komission vuosittaisilla edistymisraporteilla. Meritokratialla ja kaikille samanlaisilla raporteilla pyritään varmistamaan ehdokasmaiden tasa-arvoinen kohtelu ja estämään esimerkiksi yksittäisten jäsenmaiden omien preferenssien vaikuttaminen integraatioon. (Vachudová 2005, 109–114.) Seuraavaan kohtaan pääsy edellyttää tekoja, koska edistymisen integraatiossa perustuu meriiteille. EU puolestaan voi käyttää seuraavan vaiheen viivästyttämistä uhkauskeinona, joka panee uudistuksiin vauhtia. Toisaalta eri vaiheet toimivat myös palkitsemisjärjestelmänä, jonka suurin palkinto odottaa vasta kalkkiviivoilla. (Vachudová 2005, 126.)

Gateva puolestaan (2013, 3–6) näkee ehdollisuudessa EU:n näkökulmasta kolme eri elementtiä: EU:n puolelta tulevat ehdot, jotka jäsenyyttä tavoittelevan valtion täytyy täyttää, kannustinjärjestelmä ja monitorointi. Gatevan ensimmäinen kohta vastaa käytännössä Vachudován epäsymmetristä suhdetta. Kannustinjärjestelmää kuuluivat Laursenin (2013) mukaan viisi kohtaa: pääsy neuvotteluihin, lainsäädännöllisten ja institutionaalisten mallien

antaminen, tuki ja tekninen apu, politiikkaneuvonta ja monitorointi. Kannustinjärjestelmän ensimmäinen kohta on yleensä sisältänyt viisumivapauden ja taloudellisia hyödykkeitä. Vachudová (2005, 126) kuvailee EU:n Itä- ja Keski-Euroopan laajentumisprosessia seitsemällä eri vaiheella, jotka eroavat hieman Länsi-Balkanin osalta.

1. Kauppasopimusten allekirjoittaminen ja PHARE-avun saaminen
2. Eurooppa-sopimukset
3. Tarkastus alkaa
4. Neuvottelut alkavat
5. Avataan ja suljetaan 31 lukua acquista
6. Liittymissopimuksen allekirjoitus
7. Kansalliset parlamentit ja Euroopan parlamentti ratifioivat sopimuksen.

Länsi-Balkanin valtioiden tie jäseneksi poikkeaa tästä jonkin verran. PHARE-apua kutsutaan nyt CARDS-ohjelmaksi. EU huomasi jo Itä- ja Keski-Euroopan maiden kanssa, että jo pelkästään talousyhteistyöllä on valtavasti hyviä vaikutuksia. Itä-Euroopan vienti EU:hun kasvoi vuoden 1988 20 prosentista 50 prosenttiin vuonna 1992. Koska pelkkä kauppasopimus auttoi maita taloudellisesti merkittävästi, EU:lla ei ollut kiirettä tarjota maille jäsenyyttä heti. Schimmelfennig kuitenkin huomauttaa, että talousedut satavat usein suurten yritysten taskuihin, kun ne saavat laajentuneesta unionista uusia vientikohteita ja uutta halpaa työvoimaa samoilla ehdoilla kuin muista EU-maista. Tämän takia Saksa ja Britannia ovat olleet innokkaita laajentamaan unionia. (Schimmelfennig 2004, 556–557.) Taloussuhteiden solmimisen jälkeen Länsi-Balkanin valtioille tarjolla on vakaus- ja lähentymissopimus, jonka seurauksena valtioista tulee potentiaalinen jäsen ehdokas. Länsi-Balkanin lähentyminen unioniin eroaa merkittävästi Itä- ja Keski-Euroopan valtioista, joille luvattiin jäsenyys sen jälkeen, kun ne olivat allekirjoittaneet Eurooppa-sopimuksen, eli vakaus- ja lähestymissopimuksen edeltäjän. Nyt tarjolla on vain potentiaalisen jäsen ehdokkaan status. Tarkastamisessa on kyse siitä, että hakijavaltion lait tarkastetaan neuvotteluluku kerrallaan ja katsotaan, mitkä kohdat ovat ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa. Länsi-Balkanilla neuvotteluissa on puolestaan 35 lukua. (Vachudová 2005, 126.)

Sekä Vachudová että Gateva mainitsevat monitoroinnin yhtenä tapana EU:n puolelta auttaa Länsi-Balkanin maita pääsemään tavoitteeseensa. Monitorointi, eli edistymisraporttien julkaiseminen, alkoi syksyllä 1998. Raportit kertovat kaksi asiaa: missä vaiheessa maa on menossa verrattuna muihin hakijoihin ja onko maa tarpeeksi pitkällä, jotta se voi liittyä

seuraavalla kierroksella. (Vachudová 2005, 129.) Edistysraportteja on tehty Kosovosta vuodesta 2008, eli itsenäistymisestä asti. Sitä ennen Kosovo oli osa Serbia ja Montenegroa ja Montenegron itsenäistymisen jälkeen osa Serbian raporttia. Itä- ja Keski-Euroopan ja myöhemmin Länsi-Balkanin maiden edistymistä ehtojen täyttämässä on arvioitu paljon aiempaa tarkemmin, eli monitorointi on ollut tiukempaa (Cierco 2013).

Gateva jaottelee ehdollisuuspolitiikan toteuttamisen vielä neljään vaiheeseen: neuvotteluja edeltävään ja neuvottelujen aikaiseen vaiheeseen, liittymisvaiheeseen ja liittymisen jälkeiseen vaiheeseen (Gateva 2013, 3–6). Tämän tutkielman aiheena oleva Kosovo on vielä neuvotteluja edeltävässä vaiheessa. Tämä vaihe yleensä alkaa siitä, että maa jättää jäsenyushakemuksensa ja loppuu neuvottelujen alkamiseen. Kosovo ei ole vielä jättänyt hakemusta, mutta sillä on silti institutionaaliset suhteet EU:n kanssa. Ennen kuin neuvottelut voivat alkaa, Kosovon täytyy täyttää sekä jäsenyyden hakemisen että neuvottelujen aloittamisen ehdot. (Gateva 2015, 26–34.)

3.6. Demokratiaa vai turvallisuuden korostamista?

Kosovon sota linkitti yhteen EU:n laajentumispolitiikan ja turvallisuuden. Richterin mukaan (2012, 507–508) EU:n yritys tuoda vakautta ja demokratiaa yhden instrumentin, eli poliittisen ehdollisuuden, avulla on luonut Länsi-Balkanille joukon toistensa kanssa konfliktissa olevia intressejä ja tuonut vain osittaisia tuloksia. Suurin ristiriita on turvallisuusintressien ja demokratisoitumisen välillä. Turvallisuusnäkökulmasta EU tahtoi integroida Länsi-Balkanin nopeasti. Toisaalta demokratian korostaminen vaatii tiukkaa ehdollisuuslinjaa, ja se muistuttaa aiemmista, liian nopeista laajentumiskierroksista. EU on joutunut kuitenkin priorisoimaan turvallisuutta demokratian edistämisen kustannuksella. Tämän seurauksena on dilemma, jossa demokratian edistäminen vaatisi tiukkaa poliittista ehdollisuutta, mikä puolestaan hidastaisi integraatiota merkittävästi. Nopeaa integraatiota puoltaa myös se, että kuuluminen rauhalliseen unioniin edesauttaisi väkivallan uusiutumisen pelon poistoa. Toisaalta, jos unioni ottaa mukaan epädemokraattisia valtioita, EU perisi maiden ongelmat, mutta sillä ei olisi juuri vaikutusta niiden ratkaisuun jäsenyyden alettua. Hän mainitsee esimerkkeinä anti-demokraattisten voimien vahvistumisen, mikä puolestaan uhkaa aiempia tuloksia demokratisoitumisessa.

Näiden kahden osa-alueen sisällä ehdollisuuden noudattaminen eroaa toisistaan. Turvallisuusagendan ajaminen on myös luonut vääränlaisia sivuvaikutuksia. (Richter 2012, 507.) Vakaus- ja lähentymissopimuksissa turvallisuusulottuvuutta on korostettu erityisesti maakohtaisissa vaatimuksissa, joita kutsutaan Kööpenhamina plus -kriteereiksi. Näihin kuuluvat muun muassa jo mainittu yhteistyö ICTY:n kanssa, pakolaisten palaaminen ja rauhansopimusten toimeenpano. Richterin mielestä näiden kahden intressialueen yhdistäminen on ongelmallista, ja että Kööpenhamina plus -kriteerit ovat tuoneet alueelle huonoja sivutuloksia etenkin demokratisoitumiseen. Pakolaisten palaaminen liittyy olennaisesti myös demokraattiseen kehitykseen, vallanjakoon ja siihen, että palaavat pakolaiset löytävät paikkansa yhteiskunnassa. Yhtälöä vaikeuttaa se, että demokratisoitumisprosessi voi aluksi tuoda valtioon epävakautta, kun vanhat valtatiivistymät puretaan ja valtaa jaetaan tasaisemmin. Richter olettaa (mt, 513), että neuvottelujen alkamiseen asti EU kuitenkin painottaa turvallisuus ensin -politiikkaa demokratian rakentamisen kustannuksella. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska demokratisoituminen vaatii edes minimimäärän vakautta ja turvallisuutta. Kohdemaiden hallitukset kuitenkin käyttäytyvät rationaalisesti ehdollisuuden edessä ja laskevat tarkkaan ehtojen täyttämisen hyödyt ja haitat.

Kun EU:n turvallisuusagenda koskettaa kansallisesti kipeitä asioita, hallitukset eivät ajattele vain tekojensa seurauksia, vaan tekojensa soveliaisuutta oman kansallisuutensa näkökulmasta. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi etnisten ryhmien välinen liennytyt sodan jälkeen. Viime vuosina Länsi-Balkanilla etenkin valtion- ja rauhanrakennukseen liittyvät vaatimukset ovat olleet vastatulessa. (Richter 2012, 514.) EU:n ehdollisuuspolitiikan suurimpia ongelmia on ollut se, ettei Brysselissä ole otettu tarpeeksi hyvin huomioon tällaisia maiden sisäisiä asioita, jotka vaikuttavat vahvasti sen kykyyn toteuttaa EU:n vaatimia uudistuksia.

3.7. Poliittinen ehdollisuus Länsi-Balkanilla ja Kosovossa

Cierco huomauttaa (2013), että sodan perinnön takia Länsi-Balkanin jäsenyysehtoihin täytyi lisätä alueellinen yhteistyö, uskonnollisen ja etnisen vihan laannuttaminen ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkeminen. Ehdollisuuspolitiikka siis koskee Länsi-Balkanilla ja toden teolla myös Kosovossa poliittisesti arkaluontoisia asioita, joilla on vahva yhteys maan epävakaiseen historiaan. Tällaisia asioita ovat myös ICTY:n kanssa yhteistyön

tekeminen ja sotarikollisten kiinniotto. Näihin asioihin liittyivät myös Montenegron ja Kosovon itsenäistymiset, joissa EU oli oleellisesti mukana. EU on kytkenyt Serbian etenemisen EU-polulla Kosovon status-kysymyksen ratkaisuun. EU on linkittänyt edistyksen ehtojen täyttämässä aiempaa vahvemmin etenemiseen neuvotteluissa. Selvä esimerkki tästä on se, että jokainen EU-jäsenmaa voi käyttää veto-oikeutta jokaisen neuvotteluluvun avaamisen ja sulkemisen kohdalla. Unionilla ja yksittäisillä jäsenmailla on siis jatkuvasti mahdollisuus keskeyttää neuvottelut. Yksi osoitus siitä, että maiden täytyy näyttää tuloksia ennen etenemistä on se, ettei EU hyväksy enää toista jättilaaajentumista, vaan Länsi-Balkanin maat liittyvät tulevaisuudessa yksi kerrallaan siinä tahdissa, missä kukin valmistuu. (Cierco 2013, 23–24.) Kosovo on EU:lle oma lukunsa. Kuten Ker-Lindsay toteaa, Kosovo on epäilyksettä alueen vaikein valtio EU:n näkökulmasta (2012, 77–78).

Itä- ja Keski-Euroopan laajentumisen yhteydessä tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että EU harjoitti ehdollisuuspolitiikkaansa johdonmukaisesti ja uskottavasti. Johdonmukaisuus näyttäisi olevan kaukana etenkin EU:n Kaukasuksen politiikassa, jossa EU:n omat turvallisuuspoliittiset intressit määräävät tahdin ja kaksoisstandardit kukoistavat. Tämä epäjohdonmukaisuus on jossain määrin totta myös Länsi-Balkanilla. Richterin (2012) mukaan turvallisuusnäkökulma on ollut EU:lle kaikista tärkein asia Länsi-Balkanilla. Toiseksi, EU:n lainsäädännön ja normien noudattaminen on ehdollisuuspolitiikan keskiössä vasta hyvin myöhään, varsinaisessa neuvotteluvaiheessa. Sitä ennen EU on korostanut strategisia, etenkin turvallisuuteen liittyviä intressejään. Merkittävää on se, että samat ehdot pätevät kaikkiin Länsi-Balkanin valtioihin (Blockmans 2006, 323), vaikka komissio on korostanut, että Länsi-Balkanin valtiot liittyvät jäseniksi sitä mukaa kuin kukin on valmis. Woelkin (2013, 473–474) mukaan EU:n ja Länsi-Balkanin suhteessa on viisi paradoksia.

1. Länsi-Balkanin maita kohdellaan suvereenina, vaikka lähes kaikissa maissa on puutteita demokratian perusinstituutioiden ja oikeusvaltiorakenteiden kanssa. Tämä näkyy erityisesti puutteina lainsäädännön toimeenpanossa. Kaikki riippuu poliittisista eliiteistä, jotka eivät useinkaan kannata muutosta, vaan status quota. Muutoksen hinta on liian kova.
2. Tulevalle jäsenvaltiolle ei ole selkeää kaavaa siitä, millainen maan perustuslain ja rakenteiden tulisi olla. Yleisesti ottaen EU:n vaatimukset Kööpenhaminan kriteereistä alkaen ovat epämääräisiä.
3. Hyvän tahdon paradoksin mukaan EU:n lakien noudattaminen perustuu pitkälti vapaaehtoisuuteen. Perustuslaillisia sääntöjä noudattamatta jättäneiden

rankaiseminen on äärimmäisen vaikeaa, kuten Unkarin ja Puolan tapauksessa on huomattu.

4. Ei vahinkoa -paradoksi huomauttaa, että sanktiot, kuten rahoituksen jäädytys tai neuvottelujen katkaiseminen, hidastavat kehitystä. Sanktiot saattavat siis pahentaa tilannetta, mikä puoltaa porkkanoita kepin sijaan.
5. Peiliparadoksi tarkoittaa EU:n kapasiteettia toimia uudistusten vauhdittajana. Tämä riippuu EU:n vetovoimasta. Kymmenen viime vuoden aikana EU ei ole ollut erityisen vetovoimainen ensin perustuslaki- ja sitten talouskriisin takia.

Kun Länsi-Balkan tuli EU:n integraation piiriin 2000-luvun ensimmäisinä vuosina, poliittista ehdollisuutta oli kehitetty jo 10 vuotta (Cierco 2013, 16). Gatevan mukaan viidennen laajentumiskierroksen saaminen päätökseen ja uudistuneiden ehtojen esittelemisen Kaakkois-Euroopalle signaloivat uutta ajanjaksoa EU:n laajentumispolitiikassa. (2015, 2) Jokaisen kierroksen jälkeen mahdollisia jäseniä on vähemmän, ja jäljellä olevien valtioiden on yhä vaikeampi täyttää jäsenyyden ehdot. Renner ja Trauner (2009) arvelivat tämän vuoksi vuonna 2009, että laajentuminen poistuu EU:n ulkopolitiikan keskiöstä jossain vaiheessa. (2009, 45—453.) He olivat oikeassa, sillä Junckerin komissio nimitti laajentumiskomissaarin sijaan naapurustokomissaarin, ja puheenjohtaja teki alusta asti selväksi, ettei hänen kaudellaan tapahdu laajentumista. Uusin isku Länsi-Balkanille oli Junckerin Unionin tila -puhe syyskuussa 2016, missä laajentumista ei edes mainittu. Entinen komission laajentumisasioiden korkea virkamies totesi, että “Jos ehdollisuuden halutaan toimivan, EU:n täytyy olla vahva sekä lupauksissa että uhkauksissa”. Jäsenmaiden roolin vahvistuminen nimittäin hajottaa yhtenäisyyttä ja vahvuutta. Kosovon kohdalla tämä on selvää, sillä viisi EU-maata ei ole edes tunnustanut maan itsenäisyyttä.

Junckerin kauden lähestyttyä loppuaan hän otti Länsi-Balkanin puheeksi myös linjapuheessaan. Vuonna 2017 hän puhui aiheesta ensimmäistä kertaa unionin tila -puheessaan ja totesi, että EU:n on pantava Länsi-Balkan korkeammalle agendallaan. (Euroopan komissio 13.9.2018.) Viimeisessä puheessaan syyskuussa 2018 Juncker vaati EU:lta yhtenäisyyttä Länsi-Balkanin suhteen (Euroopan komissio 12.9.2018).

3.8. EU-jäsenyyden hyödyt ja haitat jäsenmaiden, hakijoiden ja EU:n näkökulmasta

Demokraattisen järjestelmän luominen onnistuu vain, jos sen hyödyt ovat suurempia kuin haitat kotimaan poliittiselle, taloudelliselle ja sosiaaliselle eliitille, joka yleensä suosii status

quon säilyttämistä (Woelk 2013, 474–477). EU-jäsenyyden hakemisella on poliittisia seurauksia jäsenhakemuksen toimittavalle hallitukselle, sillä kuten Vachudová huomauttaa (2005), se altistaa hallituksen EU:n julkiselle arvioinnille. EU-jäsenhakemuksen jättävän valtion poliittisen eliitin on punnittava hyötyjä ja haittoja, joita jäsenyys ja maan demokratisoiminen heille tarkoittaisivat. Oman mutkansa asiaan tekee se, että ehdollisuuspolitiikka on ehdottoman yksipuolista, sillä kohdemaat joutuvat omaksumaan EU-lakeja ja -käytäntöjä voimatta kyseenalaistaa niitä. Maan eteneminen prosessissa riippuu täysin komission edistymisraporttien sisällöstä. Edistyminen riippuu myös yksittäisistä jäsenmaista, sillä neuvottelujen viimeisessä vaiheessa jokaisella jäsenmaalla on veto-oikeus neuvottelulukujen avaamisen ja sulkemisen kohdalla. Woelkin (2013) mukaan EU:n edistymisraportteja voisi kuitenkin kutsua monesti ei-edistymisraporteiksi, sillä Länsi-Balkanin uudistusten tahti on ollut joinain vuosina melko olematon. On selvää, että tehtävää on vielä paljon, mutta se, miten uudistuksiin saadaan vauhtia, on epäselvää. Keil vertaa (2013, 349) Länsi-Balkanin ja Itä-Euroopan integraatioprosesseja ja huomauttaa, että Itä-Euroopassa sekä kansalaisten että poliittisen eliitin yhteinen käsitys oli se, että EU on maille oikea suunta. Länsi-Balkanilla tällainen konsensus puuttuu. Kirjallisuudessa on myös selkeä yhteinen käsitys siitä, että jos maan johtajat uskovat menettävänsä valtaa reilussa demokraattisessa kilpailussa, heidän intonsa viedä läpi demokratiaa vahvistavia muutoksia EU:n painostuksen alla ei ole suurta (kts. esim. Chivvis 2010, 33). Pickering (2011, 1943) summaa, että Länsi-Balkanin eliitin suhtautuminen EU:n ehtoihin peilaa täysin eliitin laskelmia heidän omasta hyötymisestään, jos maasta tulee EU-jäsen. Ehdollisuuspolitiikan yksi suurimmista ongelmista Länsi-Balkanilla onkin muodostunut myös kohdemaiden johtajista. Vallan vähenemistä pelkäävät johtajat saattavat ajaa uudistuksia EU:n vaatimuksia hitaammin, vaikka painetta uudistuksille tulisi monelta laidalta. EU:n täytyy silti olla tarkka kepin myös käytön kanssa, sillä ajoitus on usein ollut väärä. Näin on käynyt esimerkiksi Albaniassa, jossa EU hylkäsi vakaus- ja lähentymissopimuksen allekirjoittamista sekä vuonna 2010 että 2011 maan sisäisen poliittisen kriisin takia. Albaniassa asia nähtiin niin, ettei Albania kiinnosta EU:ta. (Laursen 2013, 241–242.)

Verrattuna vuosien 2004 ja 2007 laajentumisiin Länsi-Balkanilla kotimaan poliittinen ilmapiiri on kuitenkin ollut vastahakoisempi. Kosovossa kansallismielinen oppositio on häirinnyt päätöksentekoa välillä väkivalloin. Kosovossa, Serbiassa ja EU-jäsen Kroatiaassa EU:n etsintäkuuluttamia sotarikollisia on poikkeuksetta pidetty sotasankareina, joiden

luovuttaminen oikeuden eteen on koettu sisäpoliittisesti kiusalliseksi. Tämä on aiheuttanut yhden suurimmista konflikteista EU:n ja hakijavaltion välillä. EU:n normatiivisia argumentteja ei enää hyväksytäkään niin yksiselitteisesti kuin aiemmillä laajentumiskierroksilla. (Cierco 2013, 25–27.) Esimerkiksi Pickering (2011, 1939–1944) sanoo, että ehdollisuuspolitiikka toimii parhaiten silloin, kun kotimaassa institutionaalisen ja sosiaalisen muutoksen vastustus on pientä. Bieber (2011) huomauttaa, että ehdollisuuden tehokkuus riippuu pitkälti myös EU:n vaatimusten selkeydestä ja tarkkuudesta, missä olisi kehittämisen varaa. Länsi-Balkanin maissa keskustellaan vielä toden teolla kansallisesta identiteetistä ja valtioiden rakenteesta, ja monissa alueen maissa väkivallan uhka on todellinen ja hallitsijoilla on autoritaarisia piirteitä (Pickering 2011, 1939).

EU:n suurin ja käytännössä ainoa porkkana on EU-jäsenyys ja sen tuomat hyödyt. Hyötyjä ja haittoja eivät punnitse vain hakijamaat, vaan myös jäsenvaltiot. Monilla jäsenmailla on omia maakohtaisia mieltymyksiään hakijavaltioista, sillä esimerkiksi Ranska ja Itävalta vastustavat Turkin jäsenyyttä, ja Saksalla oli suuret intressit saada Puola jäseneksi. Haitat ovat kolmea sorttia: transaktiokustannukset nousevat sitä mukaan, mitä enemmän erilaisia valtioita osallistuu yhteiseen päätöksentekoon, ja kustannuksia on myös politiikan ja autonomian saralla. Poliittikkakustannukset tarkoittavat sitä, että unionin laajentuessa kollektiiviset hyvät täytyy jakaa aina vain isomman yhteisön kesken, mutta uusien jäsenten täytyy myös osallistua esimerkiksi unionin budjettiin ja ottaa EU-lainsäädäntö osaksi omaansa. Jäsenmaat myös hyötyvät muiden kontribuutiosta yhteiseen pottiin. Horisontaalinen institutionalisaatio yhtenäistää jäsenmaiden hallintoa ja lainsäädäntöä. Jäsenmaille uusien jäsenien tuleminen merkitsee pientä heikennystä omaan vaikutusvaltiaan, koska uusille jäsenille on annettava samat päätöksenteko-oikeudet kuin muillekin. Toisaalta laajentuminen antaa jäsenmaille mahdollisuuden todella vaikuttaa ei-jäsenien sisä- ja ulkopoliittiseen kehitykseen. Jäsenyyden suurin hinta on kuitenkin täyden suvereniteetin menettäminen. (Stivachtis 2016, 154.) Tätäkin kompensoivat muut asiat: luovuttamalla osan suvereniteetistaan unionille maa pääsee osallistumaan alueelliseen päätöksentekoon. Kuuluminen suureen ryhmään maita suojaa etenkin pieniä valtioita ulkoisilta uhilta ja saa pienet valtiot näyttämään suuremmilta. (Schimmelfenning 2008, 12.) Vachudová (2005) näkee, että EU-jäsenyyden konkreettiset hyödyt yhdistettynä jäsenyyden valtaviin vaatimuksiin ovat antaneet EU:lle ennennäkemättömän suuren vipuvoiman muuttaa hakijavaltioiden kotimaan politiikkaa. Vipuvoimaan vaikuttaa kaksi asiaa: vetovoiman voimakkuus ja liittymisehtojen suuruus ja vaikeus. Mitä suurempia

hyötyjä EU-jäsenyys tuo, sitä kovemmin potentiaalinen jäsenvaltio yrittää täyttää vaatimukset. Tämän takia EU:n vetovoimaa heikentäneet kriisit vaikuttavat suoraan myös jäsenyydestä kiinnostuneisiin maihin.

Ehdollisuus ei saa perustua vain poliittisen eliitin kanssa työskentelemiseen, sillä jos kansa ei kannata integraatiota, EU-myönteinen hallitus ei pysy pitkään vallassa. Ehdollisuuspolitiikan täytyy siis pystyä luomaan dialogia myös hallinnon ja kansan, ei vain eri instituutioiden välille. (Woelk 2013, 474–477.) EU-laajentumisen suosio on laskenut sekä jäsen- että hakijamaissa, joten on perusteltua kysyä, onko EU onnistunut tässä.

3.9. Poliittisen ehdollisuuden kritiikki

EU:n laajentuminen on perustunut aina vapaaehtoisuuteen. Mutta kun poliittisesta ehdollisuudesta on tullut aina vain vaativampaa, voidaan kysyä, onko integraatio enää vapaaehtoista. Prosessi on pitkä, ja sanktioiden uhka todellinen. Valtioiden täytyy integroitua koko maailman mittakaavassa vuosikymmenien ajan edistyneimpiin valtioihin kuuluvien kanssa. Koska tämä on valtava ja kenties mahdoton tavoite, ehdollisuuden pääpaino on suuntautunut *acquis'n* sulauttamiseen osaksi lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa sitä, että pääpaino on teknisillä asioilla, eikä niin paljon jäsenmaiden perusteellisella instituutioiden rakentamisella ja demokratian edistämällä.

EU:ta on myös kritisoitu siitä, että se asettaa tuleville jäsenmaille kovempia kriteerejä kuin nykyisille. Ehtoja kritisoidaan liiasta väljyydestä ja epätarkkuudesta (Stivachtis 2016, 149). Aiemmat laajentumiskierrokset osoittivat EU:lle, että ehdollisuuspolitiikka ei välttämättä ollut onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Itä- ja Keski-Euroopan maissa korruptio ja rasismi kukoistivat vielä viisi vuotta jäsenyyden alun jälkeen. Koska EU ei voi juuri vaikuttaa maan sisäiseen kehitykseen sitten, kun maa on jäsen, haluaa unioni tehdä kaikkensa ennen jäsenyyden alkamista. (Cierco 2013, 21.) Ehdollisuutta on kritisoitu Länsi-Balkanin yhteydessä enemmän kuin aiemmilla laajentumiskierroksilla. Richterin (2012, 510) mukaan poliittinen ehdollisuus on pääsy siihen, miksi Länsi-Balkanilla EU:n prioriteetit ovat ristiriidassa keskenään. Ensinnäkin, poliittinen ehdollisuus vaatii selkeitä ohjeita ja priorisointia, ja EU on usein valinnut priorisoida turvallisuuspoliittista agendansa, jolloin demokratian kehittäminen jää kakkoseksi. Toiseksi, turvallisuuspolitiikassa poliittinen ehdollisuus toimiikin eri tavalla kuin demokratian edistämisessä, minkä seurauksena on

usein ohjelman noudattamatta jättäminen. Richterin kolmas pointti on se, että poliittinen ehdollisuus turvallisuusagendalla on tuottanut itseään vastaan sotivia tuloksia demokratisoitumisessa. Bieberin mukaan (2011, 1783) ehdollisuuspolitiikka on osoittautunut monelta osin tehottomaksi Länsi-Balkanilla, kun tarkastellaan asiaa valtion rakennuksen näkökulmasta. Tämä johtuu erityisesti kotimaan politiikkajensitoutumisen puutteesta ja status-kysymysten ratkaisemattomuudesta.

Viime vuosina kohdemaat eivät olekaan edistyneet juuri lainkaan. EU:n puuttuminen maiden sisäisiin asioihin on herättänyt arvostelua, koska käytäntö heikentää heikkojen valtioiden demokratiakehitystä, minkä EU toisaalta toivoisi vahvistuvan. Toinen ongelma on se, että periaatteet ja vaatimukset sanellaan suoraan Brysselistä ilman, että politiikan kohdemaat saisivat kommentoida niitä. Kaiken lisäksi EU väittää toimivansa kohdemaiden kansalaisten etujen mukaisesti puolustaen niitä, mutta ei todellisuudessa ole tehnyt mitään kartoittaakseen sitä, mitä kansalaiset haluavat. Kosovossakin kansalaisten EU-kriittisyys on lisääntynyt. (Keil 2013, 348.) Freedom Housen mittauksen mukaan Länsi-Balkanin maat ovat yhtä epädemokraattisia nyt kuin 12 vuotta sitten. Freedom Housen kuviosta erottuu kuitenkin Kosovo, jonka demokraattinen tilanne on kehittynyt paremmaksi (Freedom House 2016). Chivvisin (2010, 244) mukaan lähes kaikki indikaattorit kuitenkin näyttävät, että poliittinen ehdollisuus ei ole onnistunut, vaan kehitys on mennyt taaksepäin. Lainsäädännön eurooppalaistuminen ei ole siis johtanut oikeisiin poliittisen kulttuurin muutoksiin. Kritiikkiä on herättänyt myös EU:n laajentumisuhumus, joka on ollut selvää vuoden 2004 jättilaaajentumisesta asti

Ehdollisuus ei toimi, jos ulkopuolisen toimijan kannustimet eivät kohtaa kohdemaan kiinnostusta palkintoihin. Keppi- ja porkkana-politiikka onnistui melko hyvin Itä- ja Keski-Euroopassa, ja Kööpenhaminan kriteereihin perustuvat ehdot ovat pääosin samat myös Länsi-Balkanille. Mistä nykyiset ongelmat siis johtuvat? Richterin (2012) mukaan se johtuu Länsi-Balkanin poliittisten toimijoiden rationaalisesta käyttäytymisestä. Johtajat eivät siis katso palkintoa tarpeeksi suureksi. Jos EU-jäsenyys nähtäisiin tarpeeksi hyödyllisenä ja sen hyödyt ylittäisivät haitat, demokraattisia uudistuksia tehtäisiin. Vaikka kaikki myöntävät, että EU:lla on suuri rooli Länsi-Balkanin kehityksessä, Bryssel ei ole vielä ymmärtänyt sitä, että sen pitää ottaa huomioon myös maiden sisäinen kehitys. (Mt. 350.) On tärkeää, että EU asettaa selvästi vaihtoehdot, joista valtio voi valita ja aloittaa keskustelun vaihtoehdoista. Woelkin (2013, 478) mielestä EU:n pitäisi omaksua "kiinnostuneen

moderaattorin” rooli. Tähän kuuluu erilaisten perustuslaillisen vaihtoehtojen esitleminen, julkisen keskustelun varmistaminen eri aiheista ja valtion päätöksenteon kapasiteetin tukeminen. Tämä on vastakohta puhtaasti tekniselle lainsäädännön tarkistamiselle.

4. Metodi ja aineisto

4.1. Sisällönanalyysi

Tämän tutkimuksen metodina on sisällönanalyysi. Metodi on tarkoituksenmukainen, koska aineistoni on strukturoimatonta, sitä on paljon, enkä ole kiinnostunut äänensävyistä ja sanavalinnoista, vaan esimerkiksi EU:n edistymisraporttien sisällöistä ja painotuksista eli siitä, mitä aineistossa sanotaan suoraan. Haluan selvittää, miten EU on toteuttanut ehdollisuuspolitiikkaansa Kosovon kohdalla ja miten ehdollisuuspolitiikan tavoitteet ovat onnistuneet eri toimijoiden näkökulmasta. Sisällönanalyysin kautta pystyn vastaamaan näihin kysymyksiin parhaiten. Toisin sanoen selvitän sitä, mitä asioita EU painottaa ja vastaako se teoriaa sekä sitä, onko tämä johtanut tavoitteiden täyttymiseen. Otan analyysiin mukaan myös ulkopuolisten arvioita ja lehtiartikkeleita, joista käy ilmi muidenkin kuin EU:n näkemys Kosovon edistymisestä integraatiossa ja ehdollisuuspolitiikan painotuksista. Kuten aiemmin on kerrottu, jäsenyysprosessissa on aina EU:n, jäsenmaiden ja hakijavaltion näkökulma asiaan. Jäsenmaiden näkökulmaa ei tässä tutkimuksessa käsitellä. Sisällönanalyysiä voi käyttää monenlaisiin teksteihin: kirjoitettuihin, puhuttuihin tai valokuviiin. Menetelmällä voidaan kuvata järjestelmällisesti materiaalia ja sen merkityksiä, mutta vain yhdestä valitusta näkökulmasta. Onkin tärkeää muistaa, että tekstit voidaan tulkita monella tavalla, ja yksi tutkimus sisältää aina vain yhden tulkinnan. Tekstit itsessään eivät kannata merkityksiä, vaan ne täytyy aina tulkita, ja tulkinta riippuu tutkimuksen tekijästä ja lukijasta. Tekijän onkin oltava johdonmukainen ja huolehtia siitä, että jokainen saisi tehtyä samat tulkinnat sillä logiikalla, kuin kyseinen tutkija on tutkimusta tehnyt. Prosessin on oltava riittävän läpinäkyvä ja selkeä ja johtopäätösten on perustuttava johdonmukaiselle logiikalle, joka avataan tutkimuksessa. Samalla on muistettava, että tulkinta on aina subjektiivinen, eikä täysin objektiivista tulkintaa ole olemassa. Tulkinta ja tutkimukselliset valinnat lähtevät aina tutkijasta itsestään ja joku toinen tekisi saman asian todennäköisesti eri tavalla. (Schreier 2012, 2–3, 6, 20.) Tutkijan omalla näkökulmalla on väliä analyysikehyksen rakentamisvaiheessa. Mutta kun materiaalia jaotellaan kehyksen kategorioihin, kaikkien pitäisi päästä samaan lopputulokseen kuin tutkija. Teoriaohjautuvassa sisällönanalyysissä on kyse usein abduktiivisesta päättelystä. Periaatteessa aineiston löydöksille etsitään vahvistusta tai selitystä teoriasta. Tutkijan ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Tutkija pyrkii yhdistelemään näitä toisiinsa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97.).

Sisällönanalyysin tarkoituksena on luoda tutkittavasta ilmiöstä aineiston pohjalta selkeä ja johdonmukainen kuvaus (mt. 108).

Kvalitatiivisen sisällönanalyysin ydin on analyysirunko, jonka mukaan materiaali jaotellaan ja jonka avulla materiaalista yritetään saada irti kaikki tutkimuskysymyksen kannalta olennainen tieto (Schreier 2012, 1). Tämän tutkielman analyysirunko muodostuu teoriaohjautuvasti. Luon pääkategoriat ensin teorian pohjalta, mutta täydennän niitä aineiston läpikäymisen ensimmäisen vaiheen yhteydessä. Sisällönanalyysissa materiaalin perusteella luodaan ensin analyysin kehys, johon pannaan kaikki tutkijaa kiinnostavat kysymykset ja tutkimuskysymyksen kannalta relevantit näkökulmat. Sen jälkeen aineisto jaotellaan näihin kategorioihin. Metodi vähentää materiaalin määrää ja toisaalta se on myös järjestelmällinen. (Mt. 4–5.) Toiseksi, analyysikehyksen kategoriat ovat yleensä laajempia ja abstraktimpia kuin itse materiaali. Tämän takia osa datan yksityiskohdista katoaa, mutta toisaalta se antaa materiaalista kattavamman ja yleisemmän kuvan. (Mt. 6-8.) Teoriaohjaavassa analyysissa teoria on apuna analyysin tekemisessä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 96).

Tämä tutkimus pyrkii kuvailemaan yhtä tilannetta: Kosovon EU-integraatiota, sitä, miten EU toteuttaa omaa teoreettista laajentumispolitiikkaansa suhteessa Kosovoon ja sitä, onko ehdollisuuspolitiikalla saavutettu sille asetettuja tavoitteita. Sisällönanalyysissa tutkimuskysymys määrittää sen, mistä näkökulmasta aineistoa katsotaan ja tulkitaan. Ensimmäisenä käyn läpi aineistoni ja katson, nouseeko sieltä uusia kategorioita teoriasta nousevien lisäksi. Sen jälkeen käyn aineistoni uudestaan läpi ja jaottelen sen kategorioihin, nostaan siitä samalla esimerkkejä analyysiin. Esimerkit kuvaavat yleisiä piirteitä aineistossa, kuten sitä, millä tavalla EU puhuu edistymisestä edistymisraporteissaan tai että viitataan raporteissa tai artikkeliaineistossa keppeihin ja porkkanoihin.

4.2. Aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu kahdesta edistymisraportista eli Kosovo Reportista. Valitsin vuosien 2016 ja 2018 raportit, koska raporteissa tapahtui muutos vuoden 2015 tienoilla. Komission äänenpainot muuttuivat selvästi tiukemmiksi. Tämä voi johtua siitä, että vaatimukset kasvavat mitä pidemmälle integraatioprosessissa maa pääsee, ja Kosovo ja EU solmivat ensimmäiset viralliset suhteensa huhtikuussa 2016 voimaan astuneen SAA-

sopimuksen myötä. Jostain syystä vuonna 2017 ei tehty raporttia, mutta vuoden 2018 raportti julkaistiin tavallista aiemmin, lokakuun sijaan huhtikuussa. Rajasin raportit kahteen myös siksi, että kahden uusimman raportin aikana Kosovossa oli käynnissä merkittäviä sisäpoliittisia tapahtumia, jotka vaikuttivat EU-integraatioon. Muun aineiston määrän takia rajasin raportit kahteen myös työmäärän takia. Aineistossa on myös helmikuussa 2018 julkaistu *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Tämä paperi on käytännössä EU:n uusi Länsi-Balkanin laajentumisstrategia. Strategiaperissa Kosovo mainitaan vain viisi kertaa ja pääasiassa vain liittyen Serbiaan, mikä raivostutti Kosovon poliittiset johtajat ja on tämän reaktion takia hyvä lisä tutkielmaan.

Käytän aineistona myös muita tekstejä, kuten balkanilaisissa julkaisuissa julkaistuja mielipidetekstejä, joissa kommentoidaan esimerkiksi Kosovon EU-jäsenyyssprosessia ja sen onnistuneisuutta. Erityisen tärkeää on saada näkemys EU:hun ja integraatioon kriittisesti suhtautuvista paikallisista lähteistä. Monet tällaisista, analysoivat EU:n politiikkaa ja sen seurauksia hyvin kriittisesti. Kirjoittajat ovat useimmiten tutkijoita ja ovat seuranneet Kosovon edistymistä myös työnsä puolesta pitkään. Artikkelien ajankohta on pääosin valittu siten, että ne on julkaistu esimerkiksi edistymisraportin julkaisun jälkeen tai Kosovon itsenäisyyden 10-vuotisjuhlan tienoilla. Analyysissa on 13 lehtiartikkelia. Lisäksi analyysissa on muutama puhe. Näitä ovat komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin Unionin tila -puheet, jossa hän mainitsi Länsi-Balkanin vuosina 2017 ja 2018. EU:n Mukana on myös EU:n erityisedustajan Nataliya Apostolovan puhe Kosovon parlamentille 18.9.2018, ja Euroopan parlamentin Kosovo-raportoijan Tanja Fajonin kommentit, kun hän suositteli Kosovolle viisumivapauden myöntämistä.

4.3. Analyysikehys

Luokittelujärjestelmän lähtökohtana ovat Kööpenhaminan kriteerit, joihin EU nojaa uusien jäsenvaltioiden jäsenyyssproesseissa. Tämän lisäksi luokitteluun vaikuttavat Kööpenhamina plus -kriteerit ja ehdollisuusteoriasta nousevat teemat sekä mahdolliset aineistosta nousevat teemat. Pro graduni tarkastelee vain poliittisia kriteerejä, joten Kööpenhaminan kriteereistä otan vain ensimmäisen kohdan, jossa puhutaan demokratiasta ja oikeusvaltioperiaatteesta sekä ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen kunnioittamisesta. Teoriasta ja Kööpenhamina plus -kriteereistä, eli Kosovon erityispiirteistä analyysirunkoon

nousevat myös hyvät naapurisuhteen, sotarikosten selvittäminen, eli Kosovon tapauksessa erityistuomioistuin sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkeminen. Yksi olennainen osa ehdollisuuspolitiikkaa ovat myös porkkanat, jotka Kosovon kohdalla ovat tähän mennessä olleet ensin SAA-sopimus ja sen jälkeen viisumivapaus. Analyysissa tarkastelen porkkanoiden käyttöä ja sitä, käyttääkö EU houkuttimina edellämäinittuja välitavoitteita vai puhutaanko edistymisraporteissa myös itse pääporkkanasta eli EU-jäsenyydestä. Koska Kosovo on neuvotteluja edeltävässä vaiheessa, *acquis'n* tarkastelu ei ole tarpeen, vaan analyysissä tarkastellaan vain poliittisten ehtojen täyttämistä. Myös mahdolliset kepit, eli uhkaukset sanktoista ovat mukana analyysissa. Monet Kosovoa koskevat EU-dokumentit käsittelevät ensin Länsi-Balkania yleisesti ja sen jälkeen jokaista maata yksitellen. EU on pyrkinyt pitämään maat samassa veneessä puhuttelemalla niitä yhdessä, vaikka toisaalta maat ovat eri vaiheissa EU-jäsenyyssprosessia. Tämän takia en kuitenkaan ota analyysiini mukaan näitä yleisiä Länsi-Balkan-puheita, koska Kosovo on jäsenyysspolulla kaukaisimpana jäsenyydestä. Vaikka EU puhuisi maista yhtenä blokkina, se tarkoittaa jokaiselle maalle hyvin erilaisia asioita.

Analyysissä aineisto koodataan kahden tutkimuskysymyksen alle. Kun ensimmäinen tutkimuskysymys käsittelee sitä, vastaako EU:n integraatiopolitiikka Kosovossa teoreettista poliittista ehdollisuutta, tarkastelen erityisesti edistymisraporteja Kööpenhaminan kriteerien ja muiden teoriasta nousevien teemojen valossa. Näihin kuuluvat demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet, pakolaisten palaaminen, Kosovon ja Serbian suhteiden normalisoiminen ja muut naapurivaltioiden kanssa rauhalliseen eloon liittyvä teemat. Edistymisraporteissa käydään myös perusteellisesti läpi korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemistä, mitä EU onkin vaatinut erityisesti viisumivapausneuvotteluissa. Selvitän myös, viittaako EU mihinkään porkkanoihin. Toisessa tutkimuskysymyksessä selvitetään sitä, onko EU onnistunut integroimaan Kosovoa, eli että toimiiko ehdollisuuspolitiikka niin kuin sen pitäisi. Tätä varten tarkastelen edistymisraporteista ilmaisuja, joista voi päätellä, onko Kosovo edistynyt ja täyttänyt vaatimuksia ja kaiken lisäksi sillä tahdilla, kuin maan olisi pitänyt. Jos ei, mistä se johtuu? Lisäksi lehtiartikkeleista saan analyysiin EU-kriittistä näkökulmaa. Artikkelit ovat pitkälti mielipidetekstejä, joissa käsitellään muun muassa sitä, millainen rooli EU:lla on ollut Kosovolle ja onko Kosovo todella demokratisoitunut. Näitä havaintoja vertaan erityisesti ehdollisuusteorian kritiikkiin.

Tutkimuskysymys	
Onko EU toteuttanut poliittisen ehdollisuuden teoriaansa?	Demokratia
	Oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet
	Eurooppalaisuus
	Kööpenhamina plus -kriteerit
	Porkkanat ja kepit
Miten poliittinen ehdollisuus on onnistunut?	Toimeenpano
	Poliittinen eliitti ja puolueet
	Poliittinen sitoutuminen ja tahto
	Kosovon ja Serbian suhteet

5. Vastaako EU:n integraatiopolitiikka poliittisen ehdollisuuden teoriaa?

5.1. Miten edistymisraporteissa kuvaillaan edistymistä?

EU:n edistymisraportit ovat laajoja, noin 80-sivuisia kokonaisuuksia, joissa tarkastellaan varsin perusteellisesti edistymistä edellisen raportin julkaisun jälkeen. Raporteissa käydään läpi poliittiset ja taloudelliset kriteerit, hieman eri asioita kussakin raportissa painottaen. Esimerkiksi vuonna 2018 Kosovon ja Serbian suhteet oli laitettu omaksi pääluvukseen toisin kuin vuoden 2016 raportissa, mikä kertoo siitä, että tätä aihetta painotetaan enemmän kuin aiemmin. Samoin oli tehty naapurisuhteille ja kansainvälisille velvoitteille, ja ”toimeenpanon kapasiteetti” oli saanut myös oman otsikon sisällysluetteloon. Lisäksi mukana on listaus siitä, kuinka maan lainsäädäntö on linjassa EU:n *acquis'n* kanssa. Tässä analyysissä käsitellään vain raporttien poliittista osiota ja Kööpenhamina plus -kriteereihin kuuluvia aiheita, kuten Kosovo-Serbia-dialogia. Raporteista ja muusta aiemmin kuvailemastani aineistosta etsitään sisältöjä, jotka kuvaavat sitä, mitä asioita EU painottaa Kosovon integraatioprosessissa ja sitä verrataan poliittisen ehdollisuuden teoriaan. Edistymisraportit ovat kuvailevia, ja niissä luetellaan asioita, joita Kosovo on edeltävänä vuonna saanut aikaiseksi ja millaisia poliittisia tapahtumia maassa on ollut. Analyysiini otan näistä teksteistä kuitenkin vain sellaiset kohdat, joissa on jokin mielipide tai laadullista kuvailua: joko Kosovo on tehnyt jotain hyvin tai huonosti tai jotain pitäisi vielä tehdä.

Edistymisraporteissa on vähän kehuja ja paljon mainintoja siitä, mitä Kosovon ”tarvitsee” vielä tehdä. Edistymistä kuvataan pääosin ilmaisuilla ”hieman edistystä on tapahtunut” ja että jokin muutos oli ”tervetullut askel”. Vuoden 2018 raportissa todetaan, että vain muutamalla osa-alueella Kosovo on ”edistynyt hieman”. Ainoastaan Montenegron- rajasopimuksen ratifiointia kuvataan ”läpilyönniksi”, mutta tämänkään yhteydessä ei mainita sitä, että ratifiointi oli yksi komission vaatimuksista Kosovon viisumivapauden suosittamiselle. Sen sijaan vaalien aikainen serbipoliitikkojen häirintä ja julkishallinnon politisoituminen ovat herättäneet huolia, eikä uusi hallitus ole onnistunut saamaan aikaan EU-uudistuksia, mikä johtui etenkin maan sisäisistä poliittisista kiistoista. Seuraavissa lainauksissa on esimerkkejä siitä, kuinka edistymisraporteissa on kuvailtu edistymistä (korostukset kirjoittajan).

*The new government appointed in September 2017 committed itself to the implementation of EU related reforms, however **progress to date has been slow**. (Kosovo Report 2018)*

*So far, however, the new ruling coalition **has had limited success** in bringing forward EU related reforms and building consensus on key strategic issues for Kosovo. (Kosovo Report 2018)*

*The Kosovo authorities **need to be** more effective in their efforts to fight money laundering and the relevant law **should be brought in line** with EU acquis and international standards. (Kosovo Report 2018)*

*The adoption of these documents **is a welcome step** and they should guide Kosovo in its socioeconomic structural reforms. (Kosovo Report 2016)*

*All political parties should show responsibility and re-engage in a constructive dialogue, with parliament as the key forum for political debate. The recent return of opposition members to parliamentary activities **is a welcome step**. (Kosovo Report 2016)*

*The legal framework broadly guarantees the protection of human and fundamental rights in line with European standards. However, **additional efforts are needed** regarding enforcement. Implementation of human rights strategies and legislation is often undermined by inadequate financial and other resources, particularly at local level, limited political prioritisation and lack of coordination. (Kosovo Report 2018.)*

Komissio listaa pääaiheiden alkutiivistelmään myös seuraavia askelia, mitä Kosovon pitäisi erityisesti tehdä. Nämä askelet saattavat olla konkreettisia, kuten jonkin lain hyväksyminen tai abstraktimpia, kuten tuomareiden kapasiteetin lisääminen. Raportin alussa on tiivistelmä, jossa todetaan yleiset kehityssuunnat. Esimerkiksi vuoden 2016 raportin aluksi komissio toteaa, että Kosovo on edistynyt etenkin oikeusvaltiouudistusten kohdalla, mikä puolestaan johtaa palkintoon, eli edistymiseen viisumivapauskysymyksessä. EU:n edistymisraportit noudattavatkin pääpiirteissään poliittisen ehdollisuuden teoriaa. Niissä käydään läpi valtion rakentamisen elementtejä, annetaan suosituksia seuraavista askelista ja arvioidaan, kuinka edistynyt maa on ja millaista edistys on ollut edellisestä raportista. Raporteissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, miksi edistys on ollut hidasta tai hyvää, eikä porkkanoita tai keppejä juuri mainita, mihin pureudun tarkemmin myöhemmin. Edistymisraporteista saa yleisesti ottaen kuvan, ettei edistystä ole oikeastaan tapahtunut.

5.2. Demokratia

Demokratiaa käsittelevässä osiossa edistymisraporteissa käydään läpi vaalit, parlamentti, hallinto, kansalaisyhteiskunta ja julkisen hallinnon uudistukset. Lista on varsin kattava ja siihen kuuluvat demokraattisen valtion rakentamisen osa-alueet. Toisaalta demokratiaosio on poliittisten vaatimusten ainoa osio, jossa ei ole listattuna selkeitä seuraavia askelia, mitä Kosovon tulee ottaa kehittyäkseen kohti toimivaa demokratiaa. Täten vaatimukset siitä, että Kosovon ”tarvitsee tehdä jotain” ovat melko ponnottomia, kun EU ei tarkemmin kerro, mitä Kosovon pitäisi tehdä.

Kun vertailee edistymisraporttien kuvailua siitä, mitä edellisen raportin jälkeen on tapahtunut, saa helposti kuvan, ettei maan demokratiassa ole tapahtunut edistystä. Parlamentaarikot ovat keskeyttäneet istunnot kyynelkaasulla ja boikotoineet koko parlamentin istuntoja. Tutkija Florian Bieber totesi Kosovo 2.0:n haastattelussa Länsi-Balkanin demokratisoitumisesta yleisesti, että kehitys on ollut hidasta ja tahdin oletettiin olevan paljon nopeampi silloin, kun EU:n ja Länsi-Balkanin suhde alkoi syventyä vuonna 2003. Hän ei kuitenkaan syytä asiasta EU:ta (Fazliu, Eraldin 21.04.2018). Demokratisoituminen ei tarkoita vain sitä, että vaalit ovat rehelliset ja kilpailulliset. Kosovon ongelmana on muun muassa se, että ainakin Bieberin (mt.) mukaan niin Kosovon kuin muidenkin alueen maiden johtajat ovat käytännössä autokraatteja. Tästä EU:n edistymisraporteissa ei puhuta. Bieberin mukaan EU kuitenkin tukee autokraatteja, koska he tarjoavat sentään vakautta. Tämä on viittaus Kööpenhamina plus -kriteereihin, joissa korostetaan turvallisuutta, sodan haavojen parantamista ja etenkin alueellista vakautta. Toisin sanoen vakaus ja turvallisuus menevät demokraattisen johdon edelle. Myös ehdollisuuspolitiikan kritiikissä sanottiin, että usein turvallisuus ja vakaus menevät oikeusvaltion ja demokratian rakentamisen edelle. Bieberin kommentti koski kaikkia Länsi-Balkanin maita, joten se pätee myös Kosovoon. Autokraatti-termi sopii sinänsä myös Kosovoon, koska iso osa Kosovon korkeimmista poliittisista johtajista on ollut johtoasemissa sodasta asti – tärkeimpänä esimerkkinä presidentti Hashim Thaci, joka nousi KLA:n johtoon sodan aikana, kuten aiemmin on kirjoitettu.

EU:lta tulee ristiriitaisia viestejä demokratian edistämisen tärkeydestä. EU:n komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker ei ole viitannut demokratiaan, kun hän on kehottanut Unionin tila -puheissaan parlamenttia muuttamaan suhtautumistaan Länsi-Balkanin jäsenyspyrkimykseen. EU:n uudessa Länsi-Balkan-strategiassa ei mainita Kosovon kohdalla mitään demokratiasta. Sen sijaan puheessaan Kosovon parlamentille 18.9.2018

EU:n Kosovon toimiston johtaja Nataliya Apostolova keskittyi erityisesti parlamentin rooliin Kosovon EU-jäsenyydessä. Puhe pidettiin viidennessä Kosovon ja EU:n SAA-komiteassa. Apostolova arvosteli puolueita oman poliittisen etunsa ajamisesta sen sijaan, että puolueet edistäisivät yhdessä Kosovon eurooppalaista polkua. Apostolova huomautti myös, että EU-polun pitäisi olla kaikkien puolueiden ykkösprioriteetti, ja että konsensuksen puute johtaisi EU-polun hidastumiseen. Näin ollen Apostolova viittasi keppiin, mikäli Kosovon demokraattinen järjestelmä ei toimi. (Apostolova, Nataliya 18.9.2018.)

Moreover, political parties in the Assembly have to continue to work towards finding a consensus on key issues in the interest of Kosovo. Disagreement, competition and indeed, using parliamentary procedures to try and further one's own political goals are all part of a healthy democracy. However, all sides will do well when key reforms and laws are not held hostage for narrow political games. Kosovo's European path is a shared interest of the vast majority of political actors and parties in Kosovo. That is what is said time and again. In the interest of this shared goal, therefore, it has to remain possible to advance European reforms.

Kosovo leaders, in government and in opposition, need to unite around top national priorities in a way that will allow for reaching solutions that will strengthen Kosovo domestically and internationally. Failure to build consensus will only create long term instability within society and delay on Kosovo's progress on its EU path.

Kuten aiemmin on kirjoitettu, kansainvälisillä järjestöillä on ollut merkittävä rooli Kosovon kehityksessä ja valtionrakennuksessa. Rooli on ollut jopa niin suuri, että uhkana on ollut edustetun demokratian luominen, jolloin valtion johtajat saattavat odottaa EU:n ratkaisevan heidän puolestaan joitain ongelmia ja kiistoja. Seb Bytyçi kirjoittaa Kosovo 2.0:n mielipideartikkelissa, että EU on keskittynyt valtionrakennuksessaan virallisiin instituutioihin niin paljon, että se on unohtanut esimerkiksi paikallishallinnon ja julkiset palvelut. (Bytyçi, Seb 12.3.2018.)

In my study of Kosovo's post-conflict institution building I found that where international supervisors use their power to insulate an institution from socio-political networks, this institution became more effective. The insulation ensured a higher degree of meritocracy

and professionalism by limiting parochial neo-patrimonial hiring practices — i.e. ones based on clientelism or political, social, personal, familial, or provincial networks.

It is a shame that the international ‘state builders’ did not extend such an insulation to all, or at least most, of Kosovo’s public administration institutions, but reserved it only for a small number of them, specifically the Kosovo Customs and Police.

This focus on ensuring effectiveness in only a small number of public institutions, is not the only shortcoming of the state building process. The other key feature of institution building is an excessive focus on political institutions (parliament, the executive) to the detriment of bureaucratic institutions and public services.

Kirjoittajan mukaan meriitteihin perustuneita instituutiota pyrittiin rakentamaan valikoivasti ja valitut instituutiot keskittyivät turvallisuuden ylläpitämiseen. Ehdollisuusteoriassa on mainittu se, että turvallisuus menee helposti demokratian tai esimerkiksi ihmisoikeuksien edelle myös EU:n integraatioprosessissa. Koska kirjoittajan mielestä myös poliittisten instituutioiden korostaminen on mennyt liian pitkälle, ja julkiset palvelut ja virastot eivät ole kehittyneet, se tarkoittaa sitä, että EU on keskittynyt kirjoittajan mielestä poliittisiin eliitteihin ja jättänyt kansalaiset vähemmälle huomiolle. Bytyçin teksti oli artikkeliaineistossa ainoa, jossa puhuttiin demokratiasta.

EU kiinnittää huomiota poliittisiin eliitteihin myös edistymisraporteissaan. Erityisesti eliitti saa moitteita epädemokraattisesta käyttäytymisestään, kuten siitä, etteivät ministerit osallistu parlamentin istuntoihin ja oppositiopoliitikot ovat tehneet istunnoissa kyynelkaasuiskuja. Silti EU arvioi, että vaikka poliittinen polarisaatio on suurta, EU on ollut siitä huolimatta yhtenäisyyttä tuova teema parlamentissa. (*Kosovo Report 2016.*) Toisaalta EU kiinnittää eliittin kohdalla huomiota vain näkyvään ja laajasti ulkomaillakin uutisoituun käyttäytymiseen, kuten kyynelkaasuiskuihin. Bieberin mainitsemista autokraateista EU ei puhu.

EU:n väite siitä, että EU luo yhteyttä parlamentissa on ristiriidassa sen kanssa, että EU:n vaatimukset Montenegron rajasopimuksen ratifioinnista ja Kosovon ja Serbia-dialogin edistämisestä ovat aiheuttaneet uudet vaalit ja johtaneet parlamentaarisen työn halvaantumiseen kyynelkaasuiskujen takia, mikä mainitaan myös edistymisraporteissa. EU

vaatii usein, että EU-uudistukset ovat keskiössä Kosovon politiikassa, eli parlamentaarikkojen pitäisi keskittyä erityisesti EU:n vaatimiin uudistuksiin. Esimerkiksi helmikuun 2018 strategiassa todetaan, että avainasemassa on SAA-sopimuksen toimeenpano. EU-uudistusten paneminen keskiöön on myös johtanut täysin kestävämpään poliittiseen tilanteeseen, jonka seurauksena maa ei ole voinut tehdä päätöksiä mistään asiasta, eikä maan alkuvaiheessa oleva demokraattinen järjestelmä ole toiminut. Nämä tapahtumat mainitaan myös edistymisraporteissa. Ehdollisuuspolitiikan kritiikissä mainitaankin, että EU:n politiikka on usein sanelevaa, eikä ota huomioon maan kotimaan politiikan erityispiirteitä.

5.3. Oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker pysyi Unionin tila -puheessaan hiljaa laajentumisesta vuodet 2015 ja 2016, mutta vuonna 2017 hän otti myös Länsi-Balkanin mukaan puheeseensa. Sama tapahtui vuonna 2018. Vuonna 2017 Juncker mainitsi myös oikeusvaltion, oikeuden ja perusoikeudet, mutta ei esimerkiksi demokratiaa.

Hyvä naiset ja herrat, jos haluamme lisätä naapurustomme vakautta, meidän olisi myös pidettävä yllä Länsi-Balkanin maiden kannalta uskottavia jäsenyysnäkyymiä. On selvää, ettei unioni laajene tämän komission ja parlamentin toimikauden aikana. Yksikään ehdokas ei ole tähän valmis. Mutta myöhemmin Euroopan unionissa on jäseniä enemmän kuin 27. Ehdokasmaiden on annettava neuvotteluissa ehdoton etusija oikeusvaltioperiaatteen noudattamiselle, oikeudenmukaisuudelle ja perusoikeuksille. (Euroopan komissio 13.9.2017.)

Vaikka Kööpenhaminan kriteerit saivat maininnan vuoden 2017 puheessa, vuonna 2018 jäsenmaihin vedottiin pelkästään vakaudella. Vakaus on ollut pakolaiskriisin ja terroristi-iskujen jälkeen kova sana Euroopassa. Vakaudella viitattiin myös siihen, että Turkki ja Venäjä kärkkyvät koko ajan nurkan takana ja odottavat hetkeä, jolloin ne voivat ottaa EU:n paikan alueen maiden ykköskumppanina. Laajentuminen olisi Junckerin mukaan siis myös turvallisuuspoliittinen teko. (Euroopan komissio 12.9.2018.) Oikeusvaltioperiaatteen kohdalla edistymisraporteissa on varsin ylätasoa suosituksia: tuomareiden kapasiteettia täytyy kasvattaa ja tapaussummaa purkaa vaihtoehtoisilla ratkaisukäytännöillä, kuten Kosovo 2018 -raportissa kehoitettiin.

Seb Bytyçi mukaan oikeusvaltioperiaatetta ei ole korostettu Kosovossa ainakaan liikaa, ja siinä on keskitytty liikaa yksittäisten sotarikollisten tuomitsemiseen. Toisin sanoen painopiste on ollut ehdollisuuspolitiikan Kööpenhamina plus -kriteereissä, sodan jälkipyykissä ja naapurisuhteissa. Hänen mukaansa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen heikkous on myös syy siihen, että erikoistuomioistuimen perustamiseen on edes tarvetta, ja että on EU:n vika, että erityistuomioistuinta edes tarvitaan. Syy tähän on se, että hänen mukaansa kansainväliset ”valtionrakentajat” eivät koskaan oikeasti yrittäneet rakentaa tehokasta ja poliittiselta vaikutukselta vapaata oikeuslaitosta. (Bytyçi, Seb 12.3.2018.)

Its failure is partially the reason for the establishment of the Specialist Chambers to investigate alleged crimes committed by the Kosovo Liberation Army (KLA) against Kosovo Serbs and Albanians. Based on the past performance of EULEX as well as the ICTY, this latest initiative is likely to fail to bring justice to any victims, largely due to the approach to dealing with the past, which focuses on indicting a small number of high level leaders. (Bytyçi, Seb 12.3.2018.)

Ihmisoikeuksille ja vähemmistöjen oikeuksille ei ollut enää vuoden 2018 raportissa omaa alalukuaan edistymisraportissa, vaan ihmisoikeudet ja vähemmistöt oli yhdistetty oikeuslaitoksen kanssa saman alaluvun alle. Ihmisoikeudet mainitaan vain muutaman kerran vuoden 2018 edistymisraportissa. Perusoikeudet on yhdistetty oikeuslaitoksen toimintaa käsittelevään lukuun, oikeusvaltioperiaatteen pääluvun alle. Ihmisoikeudet ja vähemmistöjen oikeudet sisältyvät pääosin tämän otsikon alle. Tämä on iso muutos vuodesta 2016, jolloin ihmisoikeudet olivat omana lukunaan. Vuoden 2018 raportissa ei todeta, kuinka paljon Kosovo on edistynyt edellisestä raportista tai arvioida, mikä on maan edistymisaste ihmisoikeusasioissa. Vuonna 2016 kuvailtiin, että ”hieman edistystä” oli tapahtunut ja lueteltiin Kosovolle seuraavat askeleet ihmisoikeuksien osalta. Yksi iso muutos on myös se, että vuonna 2018 seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asema muutettiin ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien luvusta ilmaisunvapautta käsittelevän otsikon alle.

Ihmisoikeuksia ei mainita myöskään muussa artikkeliaineistossa eikä Nataliya Apostolovan puheessa Kosovon parlamentille. Junckerin vuoden 2017 Unionin tila -puheessa viitataan kyllä perusoikeuksiin. Silti ihmisoikeudet ja vähemmistöjen oikeudet ovat Kööpenhaminan

kriteerien yksi olennaisimmista kohdista ja asia, jota EU on menneinä vuosina painottanut paljon, kuten teoriaosiossa kerrottiin. Edistymisraporteissa painopistettä on siirretty erityisesti oikeuslaitokseen ja tuomaristoon. Tämä voi olla myös merkki vaatimusten yksityiskohtaistumisesta, kun maa etenee integraatioprosessissaan tai siitä, että poliittinen ehdollisuus keskittyy liikaa teknisluontoisiin asioihin, eikä edes pyri muuttamaan poliittista kulttuuria ja tekemisen tapaa.

5.5. Eurooppalaisuus

Kosovon ja EU:n suhteissa vuosi 2008, jolloin Kosovo itsenäistyi, on ikään kuin vuosi nolla. Edistymisraporttien laatiminen alkoi, ja tuolloin Kosovo sai oman, EU:n lipun väreissä liehuvan lippunsa ja lyriikattoman kansallislaulunsa, jonka nimi on *Eurooppa*. Viesti on varsin selvä: Kosovo kuuluu Eurooppaan – Kosovo on aina ollut EU:n lapsi. EU painottaa Kosovon integraatioprosessissa edelleen eurooppalaisuutta. Kuten ehdollisuuspolitiikan teoriassa sanottiin, eurooppalaistuminen on nykyään lähes synonyymi läntisten instituutioiden demokratisoivalle vaikutukselle, ja se on laajempi käsite kuin EU-integraatio. Toisin sanoen eurooppalaistuminen vaatii myös sitä, että EU:n vetovoima on riittävän suuri. Vlosa Musliun (Musliu, Vlosa 1.3.2018) mielestä EU on korostanut eurooppalaisuutta jopa niin paljon, että uudistukset ovat kietoutuneet vain ja ainoastaan Kosovon EU-jäsenyyden ympärille. Oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja etnisten ryhmien välinen sovittelu ovat toisilta nimiltään ”eurooppalainen tulevaisuus”. Uudistuksia siis tehdään vain siksi, että Kosovo joskus voi liittyä EU:hun, ei uudistusten ja demokratisoitumisen ja sen kansalaisille tuomien hyötyjen takia.

Toisin sanoen eurooppalaisuudesta on joidenkin mielestä tullut jopa itseisarvo, joka ohittaa Kosovon kehityksen kohti demokratiaa, jonka itse asiassa pitäisi olla ensimmäinen arvo. Demokratisoitumista perustellaan EU-polulla, eikä esimerkiksi sillä, millaisia hyötyjä siitä voisi tulla kansalaisille. Kyseessä on epäsymmetrinen keskinäisriippuvuus, jossa Kosovosta tehdään riippuvainen EU:n laajentumispolitiikasta. Tämän vaarana voi nähdä esimerkiksi Puolan ja Unkarin, joiden oikeusvaltiot ovat rapistuneet oikeistopopulistisen johdon alla. Jos uudistukset tehdään lähtökohtaisesti vain siksi, että EU vaatii niin jäsenyyden kriteerien takia, jäsenyyden alettua oikeusvaltion purkamisen kynnyks ei ole korkea.

Evidently, all three cases indicate how major political processes are shaped by the projected vision of Kosovo as a member of the 'European family' rather than as an independent state as such. The interchangeability of 'Kosovo the state' and 'Kosovo the future member of the European family' poses a fundamental question about the state-building project. It risks to further disenchant locals in Kosovo (irrespective of ethnicity) with a state that takes its substance and its meaning primarily and only as a future EU member state. (Musliu, Vlosa 1.3.2018)

Eurooppalaistumisen painottaminen näkyy erityisesti siinä, että komissio viittaa usein Eurooppalaisiin standardeihin ja SAA-sopimukseen. Vuoden 2016 edistymisraportissa komissio kehotti Kosovoa huolehtimaan, että lait ovat eurooppalaisten standardien mukaisia ja ovat myös SAA-velvoitteiden mukaisia. Helmikuussa 2018 julkaistussa strategiapaperissa puolestaan muistutetaan, että Kosovolla on mahdollisuus ”kestävään edistymiseen SAA-sopimuksen toimeenpanon myötä ja siten edetä eurooppalaisella polullaan, kunhan olosuhteet niin sallivat”. Näillä olosuhteilla tarkoitetaan muun muassa dialogia Serbian kanssa.

Eurooppalaistumisessa on kyse myös siitä, että EU:n jäsenmaiden on helpompi hyväksyä uusia jäseniä, mikäli hakijavaltiot ovat omaksuneet EU:n lait ja käytännöt omikseen. Tämä vähentää pelkoa siitä, että uusista jäsenistä koituisi EU:lle haittaa, vaikka tätä ei voida täysin sulkea pois, kuten Unkarin ja Puolan nykytila osoittaa. Eurooppalaisuuden korostaminen on johtanut myös siihen, että eliitit ovat ensisijaisesti ikään kuin vastuussa Brysseliin EU-päätäjille, eivätkä omille kansalaisilleen (Hoxha, Lorina 14.7.2017). Tämäkin viittaa siihen, että EU on onnistunut luomaan Kosovoon vääränlaisia riippuvuussuhteita ja edustetun demokratian.

Rudina Hasimja also took up the question of 'Europeanization' as democratization, and what that means for Kosovo and Kosovar citizens in day to day life. "We are attempting to create a democratic state, and the way democracy functions is that you have a political representative who can represent your demands, but you also have some standard of accountability. But if our political elite are not accountable to us, and only accountable to Brussels, then something is wrong with our democratic process."

5.6. Suhteet Serbian kanssa ja muut Kööpenhamina plus -kriteerit

Kosovon EU-jäsenyysspolulla EU on viime aikoina painottanut eniten suhteiden normalisoimista Serbian kanssa. Tämä näkyy erityisesti helmikuussa 2018 julkaistusta laajentumisstrategiassa, jossa maininnat Kosovosta liittyivät lähes pelkästään suhteisiin Serbian kanssa sekä muihin Kööpenhamina plus -kriteereihin, kuten sotarikostuomioistuimeen ja pakolaisten paluun mahdollistamiseen. Tästä saa vaikutelman, että Kosovon EU-jäsenyyden kannalta ensisijaista on suhteiden normalisoiminen Serbiaan päin, eikä EU-integraation suhteen ole odotettavissa suuria nytkäyksiä eteenpäin ennen tätä, vaikka Kosovo kuinka demokratisoituisi. Strategiassa todetaan, että perusteellinen, oikeudellisesti sitova sopimus Serbian ja Kosovon välillä tarvitaan, jotta molemmat voivat edetä eurooppalaisilla poluillaan.

Rashiti Naim (Naim, Rashiti 31.1.2018) tarkasteli strategiapaperia ja totesi, että sopimus Serbian kanssa on määrittävä ja kaikista olennaisin tekijä Kosovon EU-integraatiossa. Ilman sopimusta integraatiota ei tapahdu.

The draft also states that by the end of 2019 at the latest, Kosovo and Serbia should have achieved, “a comprehensive normalization of relations, which should open the way for further substantial progress by Kosovo on the path to European integration.” If it is so, there is no EU perspective for Kosovo, without full normalisation and (de facto) recognition by Serbia; even if Kosovo were to transform its governance, institutions, rule of law and economy. This seems to be key to removing the barriers to EU integration.

EU pitää Serbian ja Kosovon suhteiden normalisointia esillä käytännössä jokaisessa raportissa, puheessa ja paperissa. EU muistuttaa, kuten myös Nataliya Apostolova puheessaan (Apostolova, Nataliya 18.9.2018), että suhteiden sitova laillinen sopimus on edellytys molempien maiden EU-yhteistyön kehitykselle. Viimeksi kesällä 2018 neuvosto, eli jäsenmaat, korosti, että suhteiden normalisaatio on olennaista molempien maiden EU-jäsenyysspolulla.

In the run-up to a new expected meeting between the leaders of Kosovo and Serbia, the Council of the European Union has said that progress by Serbia and Kosovo towards normalisation of their relations is essential – and will determine the pace of their respective European integration processes. The EU Council report said a legally binding agreement between the two sides was “key for their respective European paths and essential for sustainable regional stability”. (Zivanovic, Maja 27.6.2018).

EU ei kuitenkaan ole itse kertonut mallia, johon se toivoisi kahden maan pääsevän neuvotteluissa. Tämä on aiheuttanut Kosovossa närää, sillä EU on asettanut Serbialle tästä huolimatta alustavan liittymisaikataulun, mutta Kosovolle ei. Bodo Weber huomauttaa (Weber, Bodo 21.5.2018), että Kosovolla ja Serbialla on vain kaksi vaihtoehtoa, eikä kumpikaan ole status quon ylläpitäminen. Hänen mukaansa EU on myös ikään kuin painanut paniikinappia edetessään dialogissa seuraavaan vaiheeseen, vaikka edellisenkään vaihe ei ollut vielä valmis.

It has been a year of strategic limbo. The EU has not – through its High Commissioner for Foreign and Security Policy, Federica Mogherini, nor any of the representatives of its lead member states – yet publicly set the stage by providing a framework for negotiations or defining the desired final outcome. This has led to political uncertainty, tensions and even a near-violent escalation in March when the Kosovo Police arrested the head of Serbia's government office for Kosovo, Marko Djuric, in Northern Mitrovica and subsequently deported him back to Serbia.

Announcing the start of a new phase in the political dialogue, without the previous phase having been completed, was an implicit recognition of failure by Mogherini and her European External Action Service team. This was an unusual move for the EU, clearly indicating a recognition that external dynamics had driven the dialogue's long-simmering crisis to a point beyond Brussels' control. (Weber, Bodo 21.5.2018)

Serbia-dialogi on Kosovossa niin arka aihe, että se on monesti vienyt kotimaan politiikassa ilman muilta kysymyksiltä, kuten vuoden 2016 edistymisraportissa todetaan. Toisin sanoen integraatioprosessin yksi ensisijaisimmista asioista on vienyt aikaa, energiaa ja kapasiteettia muilta asioilta, kuten demokratian edistämiseltä. Demokraattinen järjestelmä on siis usein halvaantunut Serbia-kysymysten ja esimerkiksi Montenegron rajasopimuksen edessä.

Divisions over issues such as the border demarcation agreement with Montenegro and the Dialogue with Serbia, dominated Kosovo's political agenda, leading to a protracted political stalemate. Greater efforts by all actors are needed to build consensus across the political spectrum to advance Kosovo on key EU-related issues. (Kosovo Report 2016)

Vuoden 2016 edistymisraportissa komissio toteaa myös, että suhteiden parantumisen pitäisi näkyä konkreettisina positiivisina asioina kansalaisten arjessa. Vastaavaa kansalaisista lähtevää näkökulmaa ei edistymisraporteista muuten löydy, paitsi viisumivapaudesta puhuttaessa. Kosovon ja Serbian suhteiden parantaminen tuntuu olevan ainoita asioita, jossa EU vetoaa kansalaisten olojen selkeään ja konkreettiseen parantumiseen. Artikkeliaineistossa viitataan siihen, että suhteiden parantumisessa on olennaisesti kyse myös esimerkiksi sodan aikaisten seksuaalirikosten tuomitsemisesta. Dialogissa ei siis ole kyse vain Pohjois-Kosovon serbialueiden instituutioista tai rajamuodollisuuksista, vaan ihmisten elämästä.

“And now we face this condition from the EU which says Kosovar society needs to reconcile in order to be ready for the integration process,” Istrefi stated. “But the process of reconciliation between societies does not hinge on the process of integration. It has to come from the society itself, from the victims, from the families, and the different associations that work in this field. And 18 years after the conflict, we are still not seeing this.” (Hoxha, Lorina 14.7.2017.)

Toinen aineistosta nouseva teema Pristina-Belgrad-dialogissa on se, että prosessi ei kohtele osapuolia tasapuolisesti, eivätkä vaatimukset ole molemmille osapuolille samat. Tällaisia arvioita esittävät niin poliitikot kuin lähtökohtaisesti puolueettomat tutkijatkin. EU:n Kosovo-raportoiija Tanja Fajon totesi jo vuonna 2016 (Euroopan parlamentti 2016), että Kosovolle asetetut vaatimukset viisumivapauden suhteen olleen yksityiskohtaisemmat kuin muilla Länsi-Balkanin mailla. Ongelma on joidenkin mukaan siinä, että Serbialla ei ole koskaan ollut aikomustakaan tunnustaa Kosovon itsenäisyyttä, mutta maa on silti etulinjassa Länsi-Balkanin maista EU-jäsenyyden suhteen (Hoxha, Lorina 14.7.2017).

Kosovon ja Serbian suhteiden normalisointi on osa Kööpenhamina plus -kriteerejä, joissa vaaditaan nimenomaan naapurisuhteiden panemista kuntoon ja kansainvälisten rikostuomioistuinten kanssa yhteistyön tekemistä, pakolaisten palaamisen mahdollisuutta ja sotarikostuomioistuimen kanssa yhteistyön tekemistä. Naapurisuhteet ovat muutenkin olleet suuressa roolissa, koska EU vaati Montenegron rajasopimuksen ratifioimista ennen pitkään haaveillun viisumivapauden myöntämistä. Yleisesti ottaen plus-kriteerit siis liittyvät turvallisuuteen, vakauteen ja sodan traumojen käsittelyyn. Viisumivapauden viimeiset ehdot olivat myös plus-kriteereitä, ei juurikaan poliittisia ehtoja. EU vaati järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption kitkemistä (joista korruption kitkeminen on poliittinen ehto) ja

Montenegron-rajasopimuksen ratifioimista. SAA-sopimuksen jälkeisen suurimman porkkanan ehdot olivat siis varsin vahvasti sidottu Kööpenhamina plus -kriteereihin. Edistymisraporteissa käsitellään naapurisuhteita ja pakolaisia lyhyesti, mutta erityistuomioistuin on saanut enemmän palstatilaa asian historiallisen ja kulttuurisen merkittävyyden vuoksi. Myös tämän Haagiin perustettavan tuomioistuimen käsittely on johtanut sisäpoliittiseen myllerrykseen. KLA-jäsenten sotarikosten tuomitseminen erityistuomioistuimessa on ollut yksi EU:n kipeimpiä vaatimuksia Kosovolle, koska iso osa albaaniväestöstä pitää KLA-johtajia sotasankareina.

In December 2017, 43 Members of the Assembly mostly belonging to the government coalition launched an initiative to abrogate the Law on the Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor's Office. This initiative, which triggered immediate, strong and negative reactions from both the international community and Kosovo media and civil society, raised serious concerns about Kosovo political leaders' commitment to prosecute and judge the aforementioned crimes and honour Kosovo's related international obligations. (Kosovo Report 2018)

5.7. Porkkanat ja kepit

Kosovo on käytännössä saavuttanut nyt ne asiat, joita EU on käyttänyt Kosovon kohdalla porkkanoina viime vuosien aikana. Kun EU-parlamentti sinetöi omalta osaltaan Kosovon viisumivapauden 13.9.2018, parlamentin raportissa sanottiin yhdeksi syyksi se, ettei Kosovo menettäisi toivoaan EU-jäsenyydestä (Travers, Eve-anne 13.9.2018). Tämä oli merkki siitä, että EU oli todennut porkkanoiden olevan tässä vaiheessa tarpeen. Edellisestä porkkanasta, SAA-sopimuksen allekirjoittamisesta, oli kulunut kolme vuotta. Ehdollisuuspolitiikan teoriassa puhutaankin siitä, että jäsenyyden täytyy olla tarpeeksi saavutettavissa, ettei hakijavaltio menetä toivoaan.

Länsi-Balkan-laajentumisstrategian julkaisun jälkeen talvella 2018 kosvolaiisten poliitikkojen äänenpainot muuttuivat. Esimerkiksi varapääministeri Enver Hoxhaj varoitti Kosovo 2.0:n haastattelussa (Fazliu, Eraldin 10.2.2018), että Kosovo saattaa jatkossa käyttää Serbia-suhteita kiristämiseen ja etujen, eli porkkanoiden vaatimiseen. Poliittinen ehdollisuus toimii kuitenkin niin, että hakijamaa ei itse aseta tavoitteita tai ehtoja, vaan ainoastaan noudattaa sille luotua kehikkoa. Yksi ehdollisuuspolitiikan tärkeimmistä

kritiikeistä kohdistuukin juuri tähän: ylhäältä alas tulevaan saneluun, joka ottaa huonosti huomioon paikallisen poliittisen tilanteen. Vaikka sekä Serbian että Kosovon EU-jäsenyys on kiinni maiden suhteet normalisoivasta sopimuksesta, kahdesta maasta vain Serbian jäsenyydelle on selkeä polku ja viitteellinen aikataulu. Vaikka viisumivapaus ollaan myöntämässä maalle muun muassa siksi, ettei Kosovo menettäisi toivoaan ja ajautuisi esimerkiksi Turkin syliin, lehtiaineistosta voi päätellä, että turhautuminen on silti suurta, eikä porkkanoita pidetä tarpeeksi suurina ja tavoittelemisen arvoisina.

There are already indications that Kosovo's government is considering taking a more assertive stance with the EU, with Enver Hoxhaj telling K2.0 that he wants benefits in exchange for Kosovo's future commitment to dialogue with Serbia. "If Kosovo does not get visa liberalisation after it fulfills its duties within 2018, this dialogue will lose the meaning, and not only in a political sense, but also [in terms of] its support from citizens," Hoxhaj said. (Fazliu, Eraldin 10.2.2018)

Erityisesti tänä vuonna on näyttänyt siltä, että Kosovo on alkanut heilutella keppiä EU:n suuntaan. Kosovon ja Albanian presidentit ovat myös uhanneet perustaa oman albanialaisen pienen unionin, jos iso unioni ei ota heitä mukaan. Enver Robelli kuitenkin huomauttaa (Robelli, Enver 21.4.2017), että Albania ja Kosovo ja erityisesti niiden poliittiset puolueet ovat itse aiheuttaneet tilanteen ja maidensa edistyksen pysähtyneisyyden, minkä seurauksena porkkanoita on tarjolla vähemmän.

Nataliya Apostolova uhkasi myös kepillä, kun hän puhui EU:n ja Kosovon viidennessä SAA-komiteassa. Hän kehotti parlamentaarikkoja ammattimaisuuteen ja pidättäytymään politikoinnista, joka oli johtanut EU:hun liittyvien, erityisesti EU-rahoitusta koskevan lainsäädännön epäonnistuneeseen käsittelyyn ja ratifiointiin parlamentissa. Keppinä oli se, että ilman näiden sopimusten allekirjoitusta ja ratifiointia EU ei tue Kosovoa jatkossa taloudellisesti. Mikään taho ei ole kuitenkaan uhannut integraatioprosessin täydellisellä jäädyttämisellä.

Recent failed attempts of the Assembly to take decisions, to pass important legislation and to ratify financial agreements – such as IPA funds- the EU grant to Kosovo to support reforms are really concerning. The EU will continue to work with Kosovo and will provide support through financial assistance. The EU-Kosovo Financial agreements on IPA2018

must be ratified urgently by the Assembly and not hijacked for political ends. Without these Agreements the EU will be not in a position to disburse financial assistance in the future. (Apostolova, Nataliya 18.9.2018.)

Eniten keppiä käytetään Kosovon ja Serbian suhteista puhuttaessa. EU muistuttaa usein, että suhteiden normalisoiminen on molemmille maille olennainen ja välttämätön osa EU-polulla etenemistä, kuten aiemmin on jo kirjoitettu. Ilman sitovaa ja laillista sopimusta kummankaan maan ei pitäisi voida haaveilla EU-jäsenyydestä.

In the run-up to a new expected meeting between the leaders of Kosovo and Serbia, the Council of the European Union has said that progress by Serbia and Kosovo towards normalisation of their relations is essential – and will determine the pace of their respective European integration processes (Zivanovic, Maja 27.6.2018).

6. Onko poliittinen ehdollisuus toiminut?

6.1. Toimeenpano sakkaa

Tässä analyysiluvussa tarkastelen sitä, ovatko edellä mainitut keinot toimineet, eli onko poliittinen ehdollisuus tehnyt Kosovosta eurooppalaisemman maan, ja onko kehitys niin nopeaa, kuin EU oikeasti vaatii. Analyysissa on mukana erityisesti lehtiartikkeleita, joista tarkastelen myös sitä, onko EU onnistunut tehtävässään. EU:n omista raporteista näkee lähinnä sen, onko Kosovo onnistunut täyttämään EU:n vaatimukset ja onko maa EU:n mielestä edistynyt edellisvuodesta. Tämä ei kuitenkaan kerro mitään kokonaiskuvasta, koska raportit peilaavat edistystä vain edelliseen vuoteen. Tämän analyysiluvun teemat ovat nousseet enemmän aineistosta kuin teoriasta, mutta tarkastelen samalla, miten esiin nousevat teemat sopivat teoriaan ja teorian kritiikkiin. Yleinen kuva raporteista on se, että ehdollisuuspolitiikka on vienyt Kosovoa oikeaan suuntaan, mutta tahti ei ole ollut riittävä. Tämän voi päätellä edistymisraporttien sanamuodoista, joista tulee selväksi, että edistystä on tapahtunut yleensä vain hieman tai ei ollenkaan.

No progress was made on improving the quality of education, which is a key driver for improving long-term growth and competitiveness. (Kosovo Report 2016)

Kosovo is at an early stage/has some level of preparation in the fight against corruption. (Kosovo Report 2016)

Hitaasta etenemisestä Serbia-suhteissa on huomauttanut myös neuvosto.

"Taking account of the slow pace of progress, the Council stresses the importance of completing the implementation of all other past agreements, and in particular the Mitrovica Bridge, Integrated Border Management and the mutual recognition of diplomas," the document adopted on Tuesday said (Zivanovic, Maja 27.6.2018).

Siihen nähden se, että Kosovo on monilla osa-alueilla vain "aikaisessa vaiheessa" ja edistystä on tapahtunut vain "hieman" kertoo myös siitä, että tulokset eivät välttämättä ole olleet aivan sellaisia, kuin niiden pitäisi olla. Etenemisen tahdista ja uudistuksiin sitoutumisesta EU:n ja Kosovon johto ovat eri mieltä. Kosovo on ollut 10 vuotta itsenäinen ja 10 vuotta EU:n integraatioprosessissa.

Vuoden 2016 raportissa todetaan, että lainsäädäntö ja institutionaaliset puitteet ovat Kosovossa hyvin pitkälti kunnossa. Edistymisraporttien poliittisten ehtojen osiossa on vain muutamia yksittäisiä kohtia, joissa todetaan, että lainsäädäntö ei vielä vastaa EU:n lakeja tai kansainvälisiä standardeja. Tällainen on esimerkiksi turvapaikanhakijoiden palautusmekanismi, josta puhutaan vuoden 2018 raportissa. Molemmissa edistymisraporteissa kuitenkin painotetaan sitä, että vaikka lainsäädäntö vastaa EU:n standardeja ja erilaisia kansainvälisiä sopimuksia, toimeenpano on hidasta, mikä hidastaa edistymistä ja integraatiota. Esimerkiksi vuoden 2018 edistymisraportissa toimeenpano-
sana mainitaan vähintään kerran kuudellakymmenellä sivulla 86-sivuisessa raportissa.

Some progress was made in the area of human rights, with steps taken to implement the 2015 package of human rights laws and declarations of support for the rights of LGBTI persons. However, implementation continues to be hindered by a lack of resources and political commitment, in particular at local level. (Kosovo Report 2018)

On the rights of the child, Kosovo's legal framework is largely in line with international requirements but implementation remains a challenge. (Kosovo Report 2018)

Toimeenpanon sakkaamiselle on monta syytä. Yhtäältä, kuten yllä mainitaan, resurssit, koordinaation puute ja poliittinen sitoutuneisuus ovat suuria syitä, mutta toisaalta myös liika kunnianhimo verrattuna resursseihin on ollut syynä toimeenpanon hitauteen.

In practice, implementation remains limited, which directly undermines women's economic empowerment. (Kosovo Report 2016)

Implementation has been weak, mainly due to over-ambitious planning and lack of resources. (Kosovo Report 2018.)

As regards fundamental rights, implementation of the relevant laws and strategies is often undermined by inadequate financial and other resources, limited political prioritisation and lack of coordination. (Kosovo Report 2018.)

Kosovo has an adequate institutional and legal framework for the rights and protection of minorities, including strategies and action plans. However, implementation is weak and

there is a large dependency on international donors for support to minority communities. (Kosovo Report 2018.)

The new government appointed in September 2017 committed itself to the implementation of EU related reforms, however progress to date has been slow. (Kosovo Report 2018)

6.2. Poliittinen eliitti ja puolueet

Vaikka raporteissa todetaan monen ongelman syyksi instituutiot, niiden takana on ihmisiä, jotka toimivat instituutioiden nimissä. Aineistosta käy selväksi se, että yksi syy toimeenpanon hitaudelle ovat siis poliitikot. EU-uudistukset jumittivat vuosien 2016 ja 2018 raporttien välillä poliittisen polarisaation ja poliittisten puolueiden mielenosoituksellisen toiminnan takia. Polarisaation aiheuttivat siis poliitikot ja puolueet. Parlamentin toimintaa hidastivat sekä kyynelkaasua käyttäneet oppositiopoliitikot että hallitus, jonka ministerit eivät kunnioittaneet parlamentin istuntoja läsnäolollaan niin kuin demokratiassa pitäisi. Kun ministerit eivät ole istunnoissa, heitä ei voida tentata päätöksistä.

Ministers' failure to attend plenary sessions and failure to answer parliamentary questions continue to undermine transparency, accountability and communication with the Assembly. (Kosovo Report 2018.)

Komissio huomauttaa vuoden 2018 raportissaan, että jo pelkkä hallituksen koko vaikeuttaa uudistusten tekemistä. Hallituksessa oli tuolloin 70 varaministeriä, joilla ei kaikilla ollut selkeää tehtäväkenttää. Koska samoista asioista huomautettiin molemmissa raporteissa, suurta edistymistä ei ollut tapahtunut.

All political parties should show responsibility and re-engage in a constructive dialogue, with parliament as the key forum for political debate. The recent return of opposition members to parliamentary activities is a welcome step. (Kosovo Report 2016)

The parliamentary elections and formation of the government during the summer and the municipal elections in the autumn delayed parliamentary work and seriously slowed down Kosovo's EU related reforms. The reporting period was marked by political polarisation and dysfunction in both the previous and current Assembly. All political parties need to show

responsibility and re-engage in a constructive dialogue, with the Assembly as the key forum for political debate. (Kosovo Report 2018.)

Yksi asia, mitä EU myös vaatii ovat meriitteihin perustuvat nimitykset, eli nimitykset, jotka eivät ole poliittisesti motivoituja. Jos virkoihin nimitetään poliittisesti omanmielisiä, on selvää, että laajaa muutosta virkakoneiston toimintaan ei ole odotettavissa. Poliittinen eliitti sai myös kylmää palautetta parlamentissa puhuneelta Nataliya Apostolovalta.

Aiemmin todettiin myös, että kansainväliset instituutiot ovat olleet Kosovon kehityksessä vahvasti mukana ja uhkakuvana on ollut edustetun valtion luominen. Kansainväliset instituutiot ovat kuitenkin käyttäneet vaikutusvaltaansa hyväksi valikoidusti, ja keskittyneet turvallisuusinstituutioiden poliittisten kytkösten karsimiseen ja meriitteihin perustuvien nimitysten lisäämiseen. Vaikutusvalta ei ole ulottunut poliittisiin instituutioihin.

Nora Weller kritisoi tekstissään EU:n lähestymistapaa Kosovo-Serbia-dialogiin, mutta myös kosvolaisia poliitikkoja, kuten presidentti Hashim Thacia fokuksen ja läpinävyiden puuttumisesta, mikä omalta osaltaan häiritsee uudistusten tekemistä.

The President of Kosovo, Hashim Thaci, also bears responsibility for this lack of focus. He has regaled the nation and the international community with a whole series of unilateral and unexplained maneuvers. Over the past weeks, he has added to a persisting debate about rectification of the border between Kosovo and Serbia in order to pave the way for normalization between the two countries. His plans and his discussions with Vucic are entirely lacking in transparency. (Weller, Nora 12.9.2018.)

6.3. Poliittinen sitoutuminen ja tahto

Edistymisraporteissa todetaan useaan otteeseen, että poliittisen tahdon, resurssien ja koordinaation puuttuminen myös hidastavat edistymistä. Tässä on kyse muun muassa siitä, että jotkin uudistukset ovat yksinkertaisesti todella vaikeita, kuten Serbiaan liittyvät asiat, ja toisissa on kyse totutusta tavasta toimia. EU-integraatiossa pyritään muuttamaan nimeomaan totuttua toiminnan tapaa. Jos puolueet eivät ole tottuneet julkistamaan kampanjarahoitustaan, muutos tähän saattaisi tarkoittaa heille vähemmän rahaa kampanjointiin.

Lack of political will means the participation of civil society in policy-making remains uneven. The lack of transparency in public funding for civil society remains a concern. (Kosovo Report 2016.)

Regulation of political party and campaign finances is hampered by the lack of effective regulatory oversight and the lack of political will to enforce the legal framework. (Kosovo Report 2016.)

Political will across the political spectrum is needed to undertake necessary electoral reforms well ahead of the next round of general elections. (Kosovo Report 2016.)

Komission Länsi-Balkan-laajentumisstrategian julkaisu sai Kosovossa kriittisen vastaanoton ja herätti keskustelun siitä, kuinka paljon Kosovo todella on edistynyt EU-integraatiossa. Johtavat kosovolaiset poliitikot hyökkäsivät komissiota vastaan ja totesivat, että Kosovo on sitoutunut länsimaisiin arvoihin ja tehnyt EU:n vaatimia uudistuksia. Hallituksen integraatioministeri Dhurata Hoxha oli kuitenkin toista mieltä. Kosovo 2.0:n haastattelussa (Fazliu, Eraldin 10.2.2018) hän sanoi, että Kosovo on täyttänyt ehkä 30 prosenttia SAA-sopimuksen velvoitteista. Lehden haastatteleman asiantuntijan mukaan tämäkin on todennäköisesti liioittelua, eikä nykyisellä hallituksella hänen mukaansa ole ollut tarpeeksi sitoutumista eurooppalaiseen agendaan.

Donika Emini, an international peace and security researcher at the Prishtina-based think tank Kosovar Center for Security Studies, believes that even claims that 30 percent of the SAA have been implemented do not stack up. "Up until now, since the signing of the agreement, Kosovo has not had the institutional continuity to commence the implementation of this agreement as it should have done," she told K2.0.

"However this process is long, and Kosovo should be serious that it takes the reforms seriously, and this would probably position Kosovo in a more favorable position in order to demand integration. But to do this we have to have a lot of political will to implement reforms, and this government looks like it will not have that approach."

Poliittisen sitoutumisen puute, josta poliitikot ovat vastuussa, on siis yksi iso syy sille, miksi Kosovon EU-polku on ollut hidas. Moni EU:n ajama muutos näyttääkin tyssäävän nimenomaan poliitikkojen vastusteluun. Hakijavaltioissa integraatioprosessiin kuuluu se, miten paikalliset poliitikot reagoivat oman valtansa kaventamiseen. EU esimerkiksi tuomitsee vuonna 2018 sen, että Kosovon senhetkisessä hallituksessa on 70 varaministeriä. Jos EU:n arvostelu liian suurista hallituksista otetaan todesta ja toimintaa järkevöitetään, moni poliitikko joutuu tyytymään vähempään valtaan.

Kun Kosovon viisumivapautta suositeltiin vuonna 2016, komissio asetti maalle vielä kaksi ehtoa: järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption kitkemisen sekä Montenegron rajasopimuksen ratifioimisen. Nämä vaatimukset liittyvät myös olennaisesti Kosovon EU-jäsenyyssprosessiin. Kosovon poliitikot olivat vielä tässä vaiheessa tyytyväisiä. Ehto oli kuitenkin esimerkki siitä, miten edes niin iso porkkana kuin viisumivapaus ei välttämättä riitä poliitikoille tai kansalaisille. Seurasi protesteja, parlamentti halvaantui ja hallitus joutui eroamaan.

Kosovon ja Serbian suhteiden normalisoiminen kun on myös Serbian EU-jäsenyyden tiellä, mutta toimeenpano on ollut hidasta molemmiin puolin. Siitäkin huolimatta EU:n mielestä asiassa on edetty (Kosovo Report 2016). Kuten aiemmin tutkielmassa kerrottiin, EU myös aloitti neuvotteluissa uuden vaiheen, vaikka edellistikään ei ollut suoritettu loppuun. Toisin sanoen vaikka edistymistä olisi tapahtunut, se ei ole ollut tarpeeksi suurta, mutta EU on katsonut sitä sormien välistä. Tämä korostaa dialogin tärkeyttä ja sitä, että EU haluaa mahdollisimman pian sitovan sopimuksen maiden suhteista.

6.4. Kosovon ja Serbian suhteet

Nora Weller arvioi (Weller, Nora 12.9.2018), että Kosovo-Serbia-suhteissa, dialogissa ja välien normalisoinnissa EU on käsitellyt kahta maata eri tavoin, mistä on tullut kosovolaisille epäreiluuden tunne. Epäreiluuden tunne ei sinänsä ole hyvä asia, koska EU-jäsenyyteen pyrkimisen kustannukset saattavat silloin näyttää kansalaisille liian suurilta.

As it stands, the EU and other international representatives are either putting pressure only on Kosovo, or their pressure on Serbia in relation to the normalization of relations with Kosovo has so far been ineffective.

The EU shares some of the blame for the present predicament. As the presence of Vucic indicates, Kosovo is pressed yet again into tactical concessions in the interest of the “normalization” dialogue. However, Kosovo has already undergone the Ahtisaari process and made painful concessions in the belief that these would buy its entry into the international community. Now, Serbia is aiming for a second helping and the EU is pressing for results, whatever the further sacrifices demanded of Kosovo.

The EU and other international partners present in Kosovo must take into account the current popular discontent. There is a real risk that the long term investment into normalization of Serb-Kosovo relations will fall through. (Weller, Nora 12.9.2018.)

Kun EU:n integraatiopolitiikan onnistuneisuutta arvioidaan, moni nostaa esiin myös kansalaiset. Weller kirjoittaa Serbian presidentin Alexander Vucicin edellisestä vierailusta ja sen aiheuttamasta kuohunnasta Kosovossa. Hänen mukaansa EU saattoi painostaa Kosovon hallitusta mahdollistamaan vierailun. Jos näin on, hänen mielestään se kertoo sanelupolitiikasta, jossa ei oteta huomioon paikallisia erityispiirteitä. Kosovon poliitikot ja kosovolaiset itse eivät voi matkustaa vapaasti Serbiassa tai muissakaan maissa ulkomailla. Dialogi ei tunnu toimivan edes poliittisella tasolla, mutta sekä edistymisestä että takapakeista on suoria seurauksia kansalaisille. Dialogi saa kritiikkiä myös siitä, että se ei ota kansalaisia mukaan, mikä tavallaan tekee poliittisen dialogin tyhjäksi.

In the face of this latest dispute, there were indications that the government had been pressed by the EU and the international community present in Kosovo to allow the visit. If this is the case, it appears that the EU proceeds once again with its own agenda, ignoring the sensitivities and interests of the people of Kosovo. (Weller, Nora 12.9.2018.)

Remzije Istrefi, a professor of international human rights law at the University of Prishtina, argued that even on a political level the dialogue is in many ways failing, given the fact that the war crimes, sexual violence, and kidnappings that for so many people are of recent memory are still going undiscussed. (Hoxha, Lorina 14.7.2017.)

“And now we face this condition from the EU which says Kosovar society needs to reconcile in order to be ready for the integration process,” Istrefi stated. “But the process of

reconciliation between societies does not hinge on the process of integration. It has to come from the society itself, from the victims, from the families, and the different associations that work in this field. And 18 years after the conflict, we are still not seeing this.” (Hoxha, Lorina 14.7.2017.)

Kosovon ja Serbian suhteet ovat parantuneet EU:n fasilitoiman dialogin myötä. Nyt Kosovo ja Serbia istuvat monissa samoissa alueellisissa foorumeissa, mikä ei ainakaan ennen vuotta 2010 ollut mahdollista. Serbia on silti estänyt Kosovon jäsenyyden esimerkiksi YK:ssa. Osittain suhteet eivät parane siksi, että asia on niin arka ja monet kansalaiset eivät tahdo suhteiden parantuvan. Toisin sanoen Serbiassa poliitikolle olisi poliittinen itsemurha, jos tunnustaisi Kosovon itsenäisyyden, eikä Kosovossa katsottaisi hyvällä erilaisia myönnytyksiä, joita maan olisi tehtävä tunnustuksen saamiseksi. Bieberin mukaan (Fazliu, Eraldin 21.4.2018) poliitikot tarvitsevat konflikteja, joita he voivat ratkaista. Konflikteja on helppo luoda Serbian ja Kosovon välille ja kerätä pisteitä äänestäjien silmissä puolustamalla omaa kantaa. Tämä myös tekee heistä tärkeitä sekä kansalle että EU:lle: he luovat vakautta, mikä osaltaan pitää heidät vallassa. Kun tilanne on tämä, suhteiden normalisoinnilla poliitikot menettäisivät yhden tärkeän aseensa. Bieberin mukaan Kosovon suurin yksittäinen ongelma on kuitenkin se, että edes viisi EU-jäsenmaata ei ole tunnustanut Kosovon itsenäisyyttä. Edistymisraporteissa ei mainita tätä ongelmaa ollenkaan.

7. Johtopäätökset

Analyysin perusteella näyttää siltä, että EU on ajanut ehdollisuuspolitiikkaansa Kosovon kohdalla siten, kuin teoriassa sen pitäisikin. Edistymisraportit noudattavat pääpiirteissään poliittisen ehdollisuuden teoriaa. Niissä käydään läpi valtion rakentamisen elementtejä, annetaan suosituksia seuraavista askelista ja arvioidaan, kuinka edistynyt maa on ja millaista edistys on ollut edellisestä raportista. EU siis vaatii Kosovolta kattavia poliittisia uudistuksia ja tarkastelee vuosittain tehdyt uudistukset ja poliittiset tapahtumat tiheällä kammalla siten, että raportissa on käsitelty kaikki lakimuutokset ja niiden eteneminen.

Toisaalta politiikka noudattaa myös niitä linjoja, joista ehdollisuuspolitiikkaa on kritisoitu ja kritisoidaan. Raporteissa ei oteta kantaa esimerkiksi poliittisten johtajien autokraattisiin piirteisiin, joita korostettiin artikkeliaineistossa yhtenä syynä siihen, miksi Kosovon edistyminen on ollut hidasta ja välillä jopa olematonta. Myös ehdollisuuspolitiikan kritiikissä todettiin, että demokraattisen järjestelmän luominen onnistuu vain, jos sen tuomat hyödyt ovat poliittiselle ja taloudelliselle eliitille suuremmat kuin haitat. Uudistusten jumittamisessa onkin kyse pitkälti huonosta ja hitaasta toimeenpanosta, mikä korostaa päätöksiä tekevien ihmisten merkitystä integraatiossa. Ongelma on siis se, että vaativia poliittisia uudistuksia ei tehdä tyhjiössä. Uudistuksia tekevät ihmiset ja Kosovon tapauksessa niitä tekevät pitkään vallassa olleet ihmiset, joilla on paljon valtaa menetettävänä, mikäli Kosovon demokratia ja oikeusvaltio vahvistuvat. EU ei suoraan sano tätä edistymisraporteissaan, mutta Nataliya Apostolovan puheessa Kosovon parlamentilla sivuttiin kansanedustajien roolia ja sitä, miten heidän pitäisi tehdä yhteistyötä. Edistymisraporteissa syitä muutosten hitaudelle ei silti etsitä syvemmältä kuin päivänpoliittisista tapahtumista. Ehdollisuuspolitiikka kulkee ylhäältä alas niin, ettei Kosovolla tai sen poliitikoilla ole sananvaltaa vaatimuksiin tai niiden aikatauluihin. Teorian kritiikissä ehdollisuuspolitiikkaa on arvosteltu myös tästä. Lopputuloksena on ollut muun muassa Kosovon parlamentin toimintakyvyn täydellinen jäätyminen, kun puolueet ovat kiistelleet EU:n vaatimien uudistusten vaikutuksesta Kosovoon. Tämä on hidastanut Kosovon EU-integratiota.

Kuten Woelk (2013) totesi, edistymisraportit ovat välillä ei-edistymisraportteja. Poliittinen ehdollisuus ei olekaan johtanut kovin nopeisiin tuloksiin, vaikka Kosovon kohdalla on muistettava myös maan lähtöpiste: valtion rakentaminen oli aloitettava nollapistestä. Silti voi sanoa, että maa ei ole edistynyt niin nopeasti kuin olisi ollut tarkoitus, koska EU:lla ja

Kosovolla on selkeästi ollut erilainen käsitys siitä, kuinka pitkällä Kosovo todella on. Tämä kävi ilmi etenkin Länsi-Balkan-strategian julkaisemisen jälkeen. Hidas edistyminen kiristää hermoja hakijamaassa, vaikka eteneminen perustuu meriitteihin. Bieberin (2011) mukaan ehdollisuuden tehokkuus riippuu pitkälti EU:n antamien vaatimusten selkeydestä ja tarkkuudesta. Tässä olisi siis parantamisen varaa.

Richterin (2012, 510) mukaan poliittinen ehdollisuus on itse asiassa pääsyy siihen, miksi Länsi-Balkanilla EU:n prioriteetit ovat ristiriidassa keskenään. Poliittinen ehdollisuus vaatii selkeitä ohjeita ja priorisointia, ja EU on usein valinnut priorisoida turvallisuuspoliittista agendansa, jolloin demokratian kehittäminen jää kakkoseksi. Richterin ajatus näyttää pitävän paikkansa Kosovon kohdalla, sillä EU:n vaatimukset Kosovolle ovat ristiriitaisia. Toisaalta Kosovon EU-polku riippuu täysin siitä, mitä edistymisraporteissa sanotaan. Raporteissa vaaditaan uudistuksia myös oikeusvaltioon ja demokratiaan. Sen sijaan Länsi-Balkan-strategiassa vaadittiin vain Kööpenhamina plus -kriteerien täyttämistä ja myös artikkeliaineistosta nousi esiin se, että EU on kiinnittänyt enemmän huomiota plus-kriteerien edistämiseen. Kuten teorialuvussa todettiin, demokratia ja valtion rakentaminen tarvitsevat tietenkin tietyn määrän turvallisuutta ja vakautta, ennen kuin mitään muuta voidaan edes yrittää rakentaa. Komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin valinta korostaa vakautta kaiken muun yli on sinänsä ymmärrettävää. Hänen yleisössään, EU:n jäsenvaltioissa, on ajateltu turvallisuutta viimeiset pari vuotta terrori-iskujen sarjan ja pakolaiskriisin takia. Toisaalta myös puhetta kuunneltiin myös Länsi-Balkanilla, minne Junckerin puhe lähetti viestin siitä, että turvallisuus menee demokratian edelle.

Kritiikin mukaan EU:n ehdollisuuspolitiikan johdonmukaisuus punnitaan nimenomaan siinä, edistyykö maa demokraattisten uudistusten myötä vai ei. Kosovossa näyttää siltä, että nimenomaan vakauten liittyvät uudistukset ovat johtaneet ja johtavat etenemiseen, eivät demokratiauudistukset. Esimerkiksi viisumivapauden suosittaminen oli lopulta kiinni Montenegron rajasopimuksen ratifioimisesta, mikä kuuluu selvästi Kööpenhamina plus -kriteereihin. EU myös vaatii Kosovoa ensisijaisesti korjaamaan suhteet Serbiaan, ja tälle on annettu aikataulu: vuoden 2019 loppu. Muita aikatauluja Kosovolle ei ole, mikä korostaa Serbia-kysymyksen ensisijaisuutta. Serbia-dialogi on asetettu kaikista korkeimmalle jalustalle, vaikka se ei takaa, että viisi EU-maata tunnustaisivat Kosovon, jolloin Kosovosta tulisi tämän puolesta kelpoinen liittymään EU:hun. Kosovo ei tietenkään ole pelkästään Serbian politiikan uhri, vaan Kosovon omat poliitikot käyttävät huonoja välejä samalla tavalla

hyväksi omassa politiikassaan ja aiheuttavat tarpeettomia konflikteja, joita sitten ratkaisevat lisätäkseen omaa suosiotaan ja tärkeyttään vakauden luojana. Vaikka dialogi on edistynyt, ja Kosovo on esimerkiksi saanut oman kansainvälisen suuntanumeron, jännitteet ovat säilyneet. Jännitteet eivät näytä haittaavan kumpaakaan maata vielä niin paljon, että niistä haluttaisiin todella päästä eroon.

Artikkeliaineistosta käy selvästi ilmi, että jopa tutkijat ovat epäileväisiä siitä, mitä eurooppalaistuminen tarkoittaa ja miten EU on onnistunut tehtävässään. On selvää, että tuolloin EU ei ole onnistunut tehtävässään erityisen hyvin. Joidenkin uudistuksia pitäisi tehdä lähtökohtaisesti siksi, että ne ovat hyväksi maalle ja kansalaisille eikä siksi, että maasta voi tulla joskus EU-jäsen.

Kuten Pridham totesi aiemmin ehdollisuuspolitiikasta yleisesti, poliittisesta ehdollisuudesta on pääosin jätetty pois kansalaisyhteiskunta ja puolueet, ja EU keskittyy enimmäkseen institutionaaliseen puoleen. Tämä on sinänsä paradoksista, koska teoriaosiossa kerrottiin, että Kosovon kohdalla EU on nimenomaan pyrkinyt satsaamaan kansalaisyhteiskuntaan ja hyvän hallinnon vahvistamiseen. Näiden unohtamiselle tuli kuitenkin tukea myös analyysistä. Analyysistä nousi esiin se, että EU on keskittynyt liikaa parlamenttiin ja muihin poliittisiin instituutioihin ja unohtanut paikallistason instituutiot ja virastot. Toinen argumentti oli se, että EU on käyttänyt vetovoimaansa erityisesti turvallisuusinstituutioiden, kuten tullin muuttamiseen meritokraattisiksi, jolloin poliittiset nimitykset vähenevät. Raporteissa kansalaisten arkeen viitataan lähinnä viisumivapauden ja Kosovo-Serbia-dialogin yhteydessä. Tästä nousee kysymys, että tekeekö Kosovo uudistuksia siksi, että Eurooppaan tulisi lisää vakautta, kuten Juncker totesi puheessaan, vai siksi, että Kosovon kansalaisten elämä paranisi?

Muutamissa suurissa uudistuksissa EU ilmaisee selkeästi pettymyksensä hitauteen tai esimerkiksi parlamentin lakkotilanteeseen. Muutoksia vaaditaan kuitenkin varsin löysin sanankääntein, eikä muutosten tekemistä raporteissa useinkaan linkitetä keppeihin tai porkkanoihin. Vain kaikista suurimpien uudistusten kohdalla EU muistuttaa kepeistä ja porkkanoista. Näin teki Nataliya Apostolova Kosovon parlamentissa puhuessaan ja näin teki komissio strategiassaan, jossa Kosovosta puhuttiin käytännössä vain Serbia-dialogin yhteydessä. Käytännössä kepeistä kuitenkin muistutetaan vain Kööpenhamina plus - kriteereihin liittyvien asioiden kohdalla. EU:n ehdollisuuspolitiikan uskottavuus on ollut

Kosovossa vaakalaudalla myös EU:n itsensä mielestä, koska viisumivapautta myönnettäessä perusteluna oli se, ettei maa menettäisi toivoa EU-jäsenyydestä. Riski toivon menettämisestä oli siis olemassa, mikä tarkoittaa sitä, että EU oli epäonnistua porkkanoiden oikea-aikaisessa ajoittamisessa. Toisaalta EU:n on vedettävä tiukkaa linjaa maan kanssa, jota viisi EU-maata ei ole tunnustanut itsenäiseksi.

Raporteissa ei myöskään puhuta siitä, että viisi EU-maata ei ole tunnustanut Kosovon itsenäisyyttä. Se tarkoittaa sitä, että vaikka Kosovo olisi kuinka pitkällä demokraattisissa uudistuksissa, Kosovo ei voisi haaveillakaan itse jäsenyydestä. Raporteissa Kosovolle tarjotaan vain yksi tulevaisuudenkuva, vaikka sen tulevaisuuden toteutuminen ei oikeastaan ole Kosovosta itsestään kiinni, vaan etenkin Serbiasta ja viidestä EU-maasta ja niiden sisäisistä kamppailuista itsenäisyyttä tai toiseen valtioon liittymisestä haaveilevien alueiden kanssa. Jos Serbia päättäisikin, ettei se halua EU-jäseneksi, sen ei tarvitsisi tunnustaa Kosovon itsenäisyyttä, ja Kosovon EU-haaveet päättyisivät myös siihen.

Nyt, kun Kosovo on lähellä viisumivapautta, maa todennäköisesti tarvitsisi uusia porkkanoita. EU ei kuitenkaan ole linjannut Kosovolle edes viitteellistä tavoiteaikataulua esimerkiksi neuvottelujen aloittamiselle, joten seuraavien askelien ottaminen ilman porkkanaa voi olla vaikeaa. Ehdollisuuden tehokkuus riippuu pitkälti myös EU:n vaatimusten selkeydestä ja tarkkuudesta. Aineistosta tuli selväksi, että EU:n vaatimukset tuntuvat välillä epäselviltä. Länsi-Balkania käsitellään myös periaatteessa yhtenä kokonaisuutena, mutta jokainen maa on silti eri vaiheessa integraatiota.

Vaikka toimeenpano on hidasta ja kosovolaiset poliitikot usein vastahakoisia tekemään uudistuksia, Kosovo pyrkii edelleen mukaan eurooppalaiseen klubiin etenkin julkisissa puheissaan. Kosovon presidentti Hashim Thaci kuvaili syyskuussa 2018 Financial Timesissa, ettei Kosovolle ole tulevaisuudessa muuta vaihtoehtoa kuin EU- ja myös Nato-jäsenyys (Thaci, Hashim 27.9.2018). Tässä mielessä EU on ainakin onnistunut tekemään Kosovosta riippuvaisen itsestään.

For Kosovo, there is no alternative to EU and Nato membership. We do not have a Plan B, nor are we seeking one.

8. Lähteet

Kirjallisuus

Balkan Insight (2015), Corruption, Justice Top Agenda in Commission Report. Saatavissa: <http://www.balkaninsight.com/en/article/corruption-justice-top-agenda-in-commission-report-11-10-2015#sthash.MFAVxdSb.dpuf>, luettu: 20.10.2018.

Belloni, Roberto (2009), "European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects and Obstacles", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 11 (3): 313–331.

Bieber, Florian (2011), "Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans", *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10.

Blockmans, Steven (2006), *The European Union and its Neighbours*. The Hague: Asser Press.

Boyka, Stefanova (2011), *The Europeanisation of Conflict Resolution: Regional Integration and Conflicts From the 1950s to the 21st Century*. Manchester: Manchester University Press.

Chivvis, Christopher S. (2010), *EU civilian crisis management the record so far*. Santa Monica: Rand.

Cierco, Teresa (2013), *The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities*. Burlington: Ashgate.

Eulex, Short History of EULEX, saatavissa: <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,44,197>. Luettu: 24.11.2016.

Euroopan komissio (2000), Santa Maria da Feira European Council, Conclusions of the Presidency. Saatavissa: http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm. Luettu: 20.4.2016.

Euroopan komissio, European Partnerships, saatavissa: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/european-partnership_en.htm. Luettu: 24.11.2016.

Euroopan komissio. Stabilisation and Association Process. Saatavissa: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en, luettu: 29.10.

Euroopan komissio (2000), Zagrebin julistus, saatavissa: <http://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/ZagrebSummit24Nov2000.pdf>, luettu: 11.10.2016.

Euroopan komissio (1957), Rooman sopimus. Saatavissa: <http://www.gleichstellung.uni-freiburg.de/dokumente/treaty-of-rome>, luettu 10.10.2015.

Euroopan unionin. Euroopan laajentuminen. Saatavissa: https://europa.eu/european-union/topics/enlargement_fi, luettu: 29.10.

Fagan, Adam (2010), *Europe's Balkan Dilemma: Paths to Civil Society or State-Building?* Lontoo: I.B. Tauris.

Freedom House (2016), *Nations in Transit: Kosovo*. Saatavissa: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/kosovo>. Luettu: 20.4.2016.

Gallagher, Tom (2005), *The Balkans in the New Millenium: in the Shadow of War and Peace*. New York: Routledge.

Gateva, Eli (2015), *European Union Enlargement Conditionality*. New York: Palgrave Macmillan.

Keil, Soeren (2013), "Introduction to Special Issue: Europeanization, state-building and democratization in the Western Balkans", *Nationalities Papers* 41 (3).

Ker-Lindsay, James & Economides, Spyros (2012), "Standards before Status before Accession: Kosovo's EU Perspective", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14 (1): 77–92.

Koyama, Yōji (2014), *The EU's Eastward Enlargement: Central and Eastern Europe's Strategies for Development*. New Jersey: World Scientific.

Laursen, Finn (2013), *EU enlargement: current challenges and strategic choices*. Bryssel: P.I.E. Peter Lang.

Nugent, Neill (2004), *European Unionion Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pickering, Paula M. (2011), "The Constraints on European Institutions' Conditionality in the Western Balkans", *Europe-Asia Studies* 63 (10): 1939–1940.

Pohl, Benjamin (2014), *EU foreign Policy and Crisis Management Operations: Power, Purpose and Domestic Politics*. Hoboken: Taylor and Francis.

Pridham, Geoffrey (2007), "Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities", *Democratization* 14 (3): 446–471.

Pridham, Geoffrey & Gallagher Tom (2002), *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*. London; New York: Routledge.

Renner, Stephan & Trauner Florian (2009), "Creeping EU Membership in South-East Europe: The Dynamics of EU Rule Transfer to the Western Balkans", *Journal of European Integration*, 31 (4): 449–465.

Richter, Solveig (2012), "Two at one blow? The EU and its quest for security and democracy by political conditionality in the Western Balkans", *Democratization* 9 (3): 507–534.

Schimmelfennig, Frank (2008), "EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness", *Journal of European Public Policy*, 15 (6): 918–937.

Schumanin julistus (1950), saatavissa: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fi. Luettu 11.10.2016

Sorensen, Georg (2003), *Political Conditionality*. London: Frank Cass.

Thaci, Hashim (2018), Kosovo seeks to build agreement in the Balkans. Financial Times, 27.9.2018, saatavissa: <https://www.ft.com/content/45404c40-c0de-11e8-84cd-9e601db069b8?kbc=1e0b2f88-f965-329d-8463-39fc8a6db1b5>, luettu 28.9.2018.

The Independent International Commission on Kosovo (2000), *The Kosovo Report: conflict, international response, lessons learned*. Oxford: Oxford University Press.

Troitino, David (2013), *European integration: building Europe*. New York: Nova Science Publishers, Inc.

Stivachtis, Yannis A. (2016), *The State of European Integration*. New York: Routledge.

Vachudová, Milada Anna (2005), *Europe undivided: democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford: Oxford University Press.

Woelk, Jens (2013), "EU Member State-Building in the Western Balkans: (Prolonged) EU-protectorates or new model of sustainable enlargement?" *Nationalities Papers*, 41 (3): 469–482.

Aineisto

- Apostolova, Nataliya (2018), Kosovo leaders need to unite around top national priorities. 18.9.2018, saatavissa: https://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/50615/kosovo-leaders-need-unite-around-top-national-priorities_en, luettu 29.9.2018.
- Bytyçi, Seb (2018), State building efforts In post-conflict Kosovo. Kosovo 2.0, 12.3.2018, saatavissa: <http://kosovotwopointzero.com/en/state-building-efforts-post-conflict-kosovo/>, luettu: 5.9.2018.
- Euroopan komissio (2016), *Kosovo* 2016 Report*, SWD(2016) 363, 9.11.2016.
- Euroopan komissio (2018), *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. COM(2018) 65, 6.2.2018.
- Euroopan komissio (2018), *Kosovo* 2018 Report*. SWD(2018) 156, 17.4.2018.
- Euroopan komissio (2017), President Jean-Claude Juncker's State Of The Union Address 2017*. 13.9.2017, saatavilla: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm, luettu: 1.10.2018.
- Euroopan komissio (2017), President Jean-Claude Juncker's State Of The Union Address 2018*. 12.9.2018, saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_en, luettu: 1.10.2018.
- Fazliu, Eraldin (2018), Is Kosovo's international love affair coming to an end? Kosovo 2.0, 10.2.2018, saatavissa: <http://kosovotwopointzero.com/en/kosovos-international-love-affair-coming-end/>, luettu: 10.9.2018.
- Fazliu, Eraldin (2018), Florian Bieber: In some ways, the EU encourages regional autocrats. Kosovo 2.0, 21.4.2018, saatavissa: <http://kosovotwopointzero.com/en/florian-bieber-in-some-ways-the-eu-encourages-regional-autocrats/>, luettu: 10.9.2018.
- Hoxha, Lorina (2017), What does 'Europeanization' mean for Kosovo? Kosovo 2.0, 14.7.2017, saatavissa: <http://kosovotwopointzero.com/en/europeanization-mean-kosovo/>, luettu: 15.10.2018.
- Musliu, Vjosa (2018), The vexing question of Kosovo's European path. Prishtina Insight, 1.3.2018, saatavissa: <https://prishtinainsight.com/vexing-question-kosovos-european-path/>, luettu: 2.9.2018.

Rashiti, Naim (2018), Kosovo on the bench in EU enlargement strategy for the Western Balkans. Kosovo 2.0, 30.1.2018, saatavissa: <http://kosovotwopointzero.com/en/kosovo-bench-eu-enlargement-strategy-western-balkans/>, luettu: 1.10.2018.

Robelli, Enver (2017), The empty rhetoric of unification: 'Accept us in the EU or we will go crazy'. Prishtina Insight, 21.4.2017, saatavissa: <https://prishtinainsight.com/empty-rhetoric-unification-accept-us-eu-will-go-crazy/>, luettu: 9.9.2018.

Shahini, Besa (2016), "EU's bad excuse". Prishtina Insight, 15.9.2016 saatavissa: <https://prishtinainsight.com/eus-bad-excuse/>, luettu: 2.9.2018.

Travers, Eve-anne (2018), European Parliament approves visa liberalization negotiations. Prishtina Insight, 13.9.2018, saatavissa: <https://prishtinainsight.com/european-parliament-approves-visa-liberalization-negotiations/>, luettu: 6.9.2018.

Weber, Bodo (2018), No Room For Maneuver. Prishtina Insight, 21.5.2018, saatavissa: <https://prishtinainsight.com/no-room-maneuver/>, luettu: 3.9.2018.

Weller, Nora (2018), Why peace remains elusive. Prishtina Insight, 12.9.2018, saatavissa: <https://prishtinainsight.com/why-peace-remains-elusive/>, luettu: 3.9.2018.

Zivanovic, Maja (2018), Normalising Ties Essential, EU Tells Serbia, Kosovo. Balkan Insight, 27.6.2018, saatavissa: <http://www.balkaninsight.com/en/article/normalisation-between-serbia-and-kosovo-essential-eu-warns-06-27-2018>, luettu: 5.9.2018.