



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

| | |
|----------|--|
| AUTHOR | Teemu Rantanen |
| TITLE | EU:n operationaalinen koodi 2000–2018: kausaalisten uskomusten institutionalisoituminen ulkopoliitiikan strategiseksi kulttuuriksi |
| YEAR | 2025 |
| DOI | https://doi.org/10.70483/kp.164290 |
| VERSION | Publisher's PDF |
| CITATION | Rantanen, Teemu EU:n operationaalinen koodi 2000–2018: kausaalisten uskomusten institutionalisoituminen ulkopoliitiikan strategiseksi kulttuuriksi Kosmopolis – Vol. 55: 4/2025, p. 61-66 DOI: 10.70483/kp.164290 |
| LICENSE | CC BY |

EU:n operationaalinen koodi 2000–2018: kausaalisten uskomusten institutionalisoituminen ulkopoliittikan strategiseksi kulttuuriksi

Teemu Rantanen^{1,2}

Euroopan unioni kohtaa tänä päivänä yhä suurempia haasteita niin omissa lähiympäristösään kuin globaalipoliittikan areenoilla. Monet arviot ovat nostaneet unionin ulkopoliittikkaa ohjaavan strategian yhtenäisyyden ja selkeyden keskeiseksi tekijäksi, joka määrittää unionin kykyä vastata näihin haasteisiin. Esimerkiksi Euroopan unionin (EU) ulkopoliittisena edustajana toiminut Josep Borrell (2020) on korostanut unionin tarvitsevan yhteisen strategisen kulttuurin, viitaten tällä yhteiseen tapaan katsoa maailmaa ja tunnistaa sen ongelmia sekä toimivia tapoja ratkaista niitä. Strategisesta kulttuurista puhutaan usein nimenomaan puolustuspolitiikan kontekstissa, mutta käsitettä voidaan soveltaa myös laajemmin ulkopoliittikkaan. Tällöin puhumme ulkopoliittikan strategista päätöksentekoa ohjaamaan vakiintuneista yhteisistä uskomuksista, ja näiden kokonaisuuksista, eli uskomusjärjestelmistä.

Vaikka uskomusten roolista kansainvälisessä politiikassa onkin erilaisia tulkintoja, on niiden merkitys sinänsä tunnistettu tutkimuskirjallisuudessa laajasti. Pohjimmiltaan kysymys on siitä, että kansainvälisen politiikan toimijat tekevät päätöksiä perustuen omaan tulkintaansa ympäröivästä maailmasta ja omista toimintamahdollisuuksistaan siinä. Näitä tulkintoja, ja niihin liittyviä taustaoletuksia, voidaan käsitellä uskomuksina, jotka materiaalistien tosiasioiden lisäksi ohjaavat näin toimijaa harjoittamaan tietynlaista politiikkaa tai suosimaan tietynlaisia toimintamalleja. Toisiinsa kytkeytyvien uskomusten voidaan nähdä muodostavan enemmän tai vähemmän yhtenäisiä uskomusjärjestelmien kokonaisuuksia (ks. Dijk 1998, 31; Holsti 1967, 29; Schafer & Walker 2006, 28–29). Tällaisten uskomusjärjestelmien vakiintuessa osaksi päätöksentekijöiden yhteisesti jakamia, institutionalisoituneita politiikan lähtökohtia, voidaan puolestaan jo puhua ulkopoliittikkaa pidemmällä aikavälillä suuntavasta strategisesta kulttuurista (ks. Johnston 1995; Snyder 1977).

Väitöstutkimukseni *The Causal Beliefs of European Union Foreign Policy* kartoittaa Euroopan unionin ulkopoliittikkaa ohjaavien strategisten uskomusten jatkuvuutta, muutosta ja keskeisiä elementtejä vuosien 2000–2018 aikana. Näitä uskomuksia havainnoidaan kolmen unionin ulkopoliittisen edustajan, Javier Solanan, Catherine Ashtonin ja Federica Mogherinin, pitämistä puheista. Tutkimus keskittyy tarkastelemaan uskomustyyppejä, joiden katsotaan muodostavan niin sanotun 'operationaalisen koodin' uskomusjärjestelmän (George 1969; Leites 1951; Walker & Schafer 2006). Operationaalinen koodi, tai operationaalinen koodisto, koostuu vallankäyttöä koskevista strategisista uskomuksista: Miten toimija uskoo

1 VTT, yliopisto-opettaja, Turun yliopisto, <ttrant@utu.fi>

2 Kirjoitus perustuu Turun yliopistossa 6.6.2025 pidettyyn suomenkieliseen *lectio praecursoria* -esitelmään *The Causal Beliefs of European Union Foreign Policy – An Operational Code Analysis of the High Representatives in 2000–2018*.

parhaiten voivansa edistää tavoitteitaan, millaisina tämä näkee mahdollisuutensa edistää näitä tavoitteita, ja mitä vallankäytön keinoja tämä uskoo muiden toimijoiden käyttävän.

Operationaalisen koodin kehystä hyödyntäen tutkimukseni keskittyykin EU:n ulkopoliitiikan vähemmän tutkittuun puoleen: Verraten runsaasti EU-kirjallisuudessa huomiota saaneiden *normatiivisten* uskomusten, eli esimerkiksi unionin ulkopoliittikkaa ohjaavien arvojen ja normien, sijaan operationaalisen koodin kehys nostaa esiin EU:n ulkopoliitiikan vähemmän tutkittuja *kausaalisia* uskomuksia, eli käsityksiä, jotka ohjaavat toimijaa tunnistamaan parhaiten soveltuvia tapojen edistää tavoitteitaan (uskomustyyppien eroista ks. Goldstein & Keohane 1993; Tannenwald 2005).

Työni tavoitteet ovat kaksijakoiset. Toisaalta tarkastelen työssäni Euroopan unionin ulkopoliitiikan operationaalisen koodin yhtenäisyyttä, jatkuvuutta ja sen keskeisimpiä elementtejä. Näihin tuloksiin palaan hiukan myöhemmin tässä esityksessä. Toisaalta työ syvennyy operationaalisen koodin analyysin käyttöön ulkopoliitiikan analyysin menetelmänä. Operationaalisen koodin analyysiä on sovellettu ulkopoliitiikan tutkimukseen sekä kvalitatiivisessa että kvantitatiivisessa muodossa. Vaikka analyysimallin juuret ovatkin kvalitatiivisessa tutkimuksessa, on kvantitatiivinen analyysi, erityisesti 'Verbs in Context System' eli VICS-menetelmän (Walker ym. 1998) muodossa, noussut yleisimmin sovelletuksi lähestymistavaksi operationaalisen koodin tutkimuksessa. Työssäni sovellan sekä laadulliseen sisällönanalyysiin että määrälliseen VICS-analyysiin perustuvaa operationaalisen koodin analyysiä, tarkastellen näiden kahden lähestymistavan eroja.

Periaatteessa molemmat lähestymistavat pyrkivät vastaamaan Alexander Georgen (1969) esittämän operationaalisen koodin uskomustyyppien mallin mukaisiin kymmeneen kysymykseen siitä, miten toimija näkee itseään ympäröivän poliittisen todellisuuden sekä mahdollisuutensa toimia siinä. Tavassa, joilla nämä kaksi lähestymistapaa tulkitsevat tutkimusmateriaalia vastatakseen Georgen mallin kysymyksiin, on kuitenkin merkittäviä eroja.

Keskeisimmät näistä eroista perustuvat lähestymistapojen taustalla vaikuttaviin erilaisiin valtakäsityksiin. Kvantitatiivinen VICS-analyysi perustuu teoreettisille lähtökohdille, joissa valtaa käsitellään pelkästään suorana suhteena kahden toimijan välillä; suhteena, jossa toimija A saa toimijan B tekemään asian X käyttämällä keinoja, jotka analyysimallissa luokitellaan kuuteen vallankäytön tyyppiin (suostuttelu/tuen ilmaiseminen, lupaus ja palkitseminen sekä vastustus, uhkaus ja rankaiseminen) (ks. Baldwin 1971; Lukes 1974). VICS-analyysi keskittyykin tunnistamaan tutkimusaineistoista näitä suoran vallankäytön keinoja ja johtaa näiden esiintymisestä tulkinnan operationaalisen koodin uskomuksista. Samalla analyysitapa myös yksinkertaistaa valtasuhteen joko yhteistyöksi tai konfliktiksi, huomioiden heikosti näiden lähestymistapojen yhdistämistä tai nyansseja näiden välillä. Tämän suppean tulkinnan operationaalisen koodin mallista vahvuutena on kuitenkin se, että se mahdollistaa vertailukelpoisten indeksien laskennan Georgen mallin uskomustyypeille, mikä taas sekä vahvistaa vertailevaa tutkimusotetta että mahdollistaa tulosten jatkoanalysoinnin esimerkiksi erilaisissa peliteoreettisissa malleissa.

Laadulliseen metodologiaan perustuvat operationaalisen koodin analyysin toteutustavat ovat pääsääntöisesti pyrkineet vastaamaan Georgen mallin kysymyksiin pitkälti sellaisinaan,

ikään kuin haastatteleamalla tutkimuksen kohdetta tutkimusaineistoa tulkitsemalla. Tätä tulkintaa ei ole ollut tarvetta sitoa mihinkään tiettyyn käsitykseen vallasta ja vallankäytöstä. Näin analyysiin on voitu ottaa mukaan myös epäsuoraa, rakenteellista ja konstitutiivista vallankäyttöä (ks. Barnett & Duvall 2005), mikä syventää ja laajentaa vallankäytön analyysiä merkittävästi.

Kvantitatiivinen VICS-analyysi mahdollistaa erityisesti ulkopoliittikan strategian suu-rempien linjojen jatkuvuuden tarkastelun, samalla kuitenkin rajaten käsittelyn koskemaan vain suoraa vaikuttamista vallankäyttönä, sekä suppeampaan tulkintaan alkuperäisen Geor-geen mallin uskomustyypeistä. Laadullinen analyysi on jossain määrin riippuvampi tutkijan omasta tulkinnasta, mutta samalla mahdollistaa laajemmin epäsuoran ja rakenteellisen vallankäytön tunnistamisen osana ulkopoliittista strategiaa, sekä syventää Geor-geen mallin uskomustyyppien tarkastelua.

Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen operationaalisen koodin analyysi palvelevatkin eri tar-koituksia, ja tuottavat erityyppistä tietoa tutkimuskohteen strategisista uskomuksista. Mo-lempia menetelmiä on mahdollista käyttää ulkopoliittikan analyysiin, yhdessä tai erikseen, mutta on tärkeää, että tutkija ymmärtää menetelmien lähtökohtien erot ja sen, miten ne vaikuttavat tutkimuksen näkökulmaan. Omassa tutkimuksessani molemmat menetelmät tu-kivat ja täydensivät toisiaan, tarjoten näin monipuolisemman kuvan unionin ulkopoliittikan strategisten uskomusten kokonaisuudesta.

Unionin ulkopoliittisten edustajien puheissa unionin operationaalinen koodi näyttäytyy sekä kvantitatiivisessa että kvalitatiivisessa analyysissä erittäin vakiintuneena. Tutkimuksessa tarkasteltujen kolmen ulkopoliittisen edustajan puheissa ei kvantitatiivisessa VICS-analyy-sissä nouse esiin juurikaan merkittäviä eroja. Laadullista sisällönanalyysiä hyödyntävä opera-tionaalisen koodin analyysi nostaa esiin joitakin eroja, joista merkittävimmät ovat Solanan ja kahden muun edustajan puheaineistojen välillä. Nämä erot kuitenkin ovat pitkälti selitettä-vissä unionin toimintakyvyn kehityksellä: Solana katsoo monessa suhteessa unionin olevan vasta kehityksessä merkittäväksi toimijaksi, kun taas Ashton ja ennen muuta Mogherini katsovat unionin jo saavuttaneen kyvyn toimia tehokkaasti kansainvälisessä ympäristössään. Muutoin kaikkien kolmen ulkopoliittisen edustajan puheista välittyvät strategiset uskomuk-set vastaavat pitkälti toisiaan, ja muodostavat yhdenmukaisen uskomusjärjestelmän, jonka keskeisimmät elementit vaikuttaisivatkin vakiintuneen ohjaamaan unionin kansainvälispoliittista toimintaa. Voidaan siis perustellusti puhua unionin ulkopoliittikkaa määrittävästä strategisesta kulttuurista.

Tämä vakiintunut operationaalinen koodisto on peruslähtökohdiltaan vahvasti yhteis-työorientoitunut. Paitsi että unionin ulkopoliittinen identiteetti on rakentunut käsitykselle itsestään nimenomaan yhteistyöhön pyrkivänä toimijana, nähdään yhteistyö unionin ulkopo-liittikkaa ohjaavassa ajattelussa myös tehokkaimmaksi keinoksi vaikuttaa toisiin toimijoihin. Tämä näkyy erityisen selkeästi siinä, miten unioni pyrkii yhteistyöhön jopa ongelmallisik-si katsomiensa toimijoiden kanssa. Tämä yhteistyölähtöisyys tarjoaa myös yhden selityksen unionin haasteille reagoida esimerkiksi Venäjän aggressioihin nopeasti ja määrätietoisesti: Ulkopoliittisten edustajien puheita leimaa voimakas luottamus unionin kykyyn muuttaa on-

gelmallisia valtioita ennen muuta yhteistyön kautta, ja unionin operationaalinen koodisto vaikuttaisi ohjaavan unionia pitäytymään yhteistyössä aivan viimeiseen asti.

Yhteistyölähtöisyyteen kytkeytyy unionin operationaalisessa koodistossa myös pyrkimys riskien välttämiseen. Unioni näyttätyy analysoidussa aineistossa melko vahvasti riskejä välttävänä toimijana, joka pyrkii myös lisäämään ennakoitavuutta kansainvälisessä politiikassa institutionaalisia ja normatiivisia rakenteita vahvistamalla. Kvantitatiivisen analyysin perusteella tämä riskejä karttava toimintamalli liittyy vahvimmin konfliktien eskalaation riskeihin, ja unioni pyrkii erityisesti välttämään suhteissaan provokaatioita ja eskalaatioita. Vastaavasti unioni vaikuttaa mieluummin olevan valmis hyväksymään niitä riskejä, jotka liittyvät eskalaation uhan edessä perääntymiseen. Tämä voi myös osaltaan selittää unionin taipumusta pitää kiinni yhteistyöstä ongelmallistenkin toimijoiden kanssa.

Operationaalisen koodiston mukaan unionin käytettävissä oleva keinovalikoima ei kuitenkaan pelkisty vain yhteistyöhön, vaan myös konfliktiset keinot, kuten sanktiot ja erityisesti negatiivinen auktoriteettivalta, nähdään unionin ulkopoliitikalle käyttökelpoisina. Tarkempi analyysi nostaakin esiin sen, miten unionin ulkopoliitikalle on tyypillistä erityisesti eri keinojen yhdistäminen monipuolisiksi kokonaisuuksiksi, ja esimerkiksi ehdollisuuden sisällyttäminen unionin tarjoamaan yhteistyöhön. Näin analyysi osoittaa, että unionin hahmottaminen pelkästään yhteistyölähtöiseksi toimijaksi ei välttämättä anna kattavaa kokonaiskuvaa unionin ulkopoliittikan toimintamalleista, jotka tarkemman laadullisen analyysin perusteella vaikuttavat huomattavasti moniulotteisemmilta.

Monenvälisen yhteistyön rakenteisiin perustuvalla kansainvälisellä järjestelmällä, ja erityisesti YK:lla, on myös keskeinen rooli unionin ulkopoliitikassa. Tämä kytkeytyy paitsi yhteistyöorientoituneeseen strategiaan, myös tapaan, jolla unioni käyttää valtaa epäsuorasti, hyödyntäen institutionaalisia ja normatiivisia rakenteita vaikuttaakseen kansainväliseen politiikkaan. Myös niin sanottu rakenteellinen ulkopoliittikka (ks. Keukeleire 2003; Keukeleire & Delreux 2014), joka pyrkii suoran toiseen toimijaan vaikuttamisen sijaan muokkaamaan kansainvälisiä ja yhteiskunnallisia rakenteita, näyttätyy keskeisenä osana EU:n ulkopoliittisia toimintamalleja. Molemmat elementit korostavat epäsuoran, rakenteellisen vallan merkitystä unionin ulkopoliitikassa.

Kansainvälinen toimintaympäristö näyttätyy ulkopoliittisten edustajien puheissa pääosin ystävällismielisenä, mutta yksittäiset vihamielisiksi katsotut toimijat vaikuttavat jonkin verran odotuksiin unionin tavoitteiden toteutumisesta. Ympäristön kuvataan kuitenkin myös kehittyvän kasvavassa määrin epävarmemmaksi, ja myös unionille tärkeät arvot joutuvat tutkimuksen kattaman ajanjakson aikana yhä suuremmissa määrin hyökkäyksen kohteeksi. Puheita leimaa kuitenkin samalla myös usko unionin oman kyvykkyyden vahvistumiseen. Unionin ulkopoliittikan operationaaliseen koodiston sisältyykin keskeinen uskomus unionin mahdollisuuksista vaikuttaa kansainvälispoliittiseen ympäristöönsä aina vain paremmin, mitä pidemmälle sen oma institutionaalinen kehitys on edennyt. Ulkopoliittisista edustajista erityisesti Mogherinin puheissa unioni näyttätyykin jo toimijana, jonka painoarvo globaali-politiikassa on merkittävä. Usko unionin oman toimijuuden kehitykseen tasapainottaa näin pessimistisempää tilannekuvaa maailmanpolitiikassa kasvavasta epävarmuudesta.

Tutkimuksessani tarkastelemani ajanjakso edustaa unionille ennen muuta ulkopoliittisen päätöksenteon vakiintumisen aikaa. Samalla se kuitenkin sijoittuu historialliseen kauteen, joka päättyy merkittäviin muutoksiin unionin kansainvälispoliittisessa ympäristössä, jopa kyseenalaistaen unionin ulkopoliitiikan keskeisiä lähtökohtia.

Nykyhetkessä Euroopan unioni on väistämättömän muutoksen edessä. Kansainvälispoliittisen identiteettinsä sääntöperusteiseen maailmanjärjestykseen, normatiiviseen valtaan ja yhteistyön ensisijaisuuteen rakentanut unioni on joutunut kohtaamaan maailman, jota määrittävät aggressiivinen geopolitiikka ja kiristynyt suurvaltakilpailu. EU:n toimintaympäristön muutokset tutkimukseni tarkasteleman ajanjakson päätyttyä ovat dramaattisia, mutta ensimmäiset merkit niistä ovat nähtävissä jo käsitellyssä tutkimusaineistossa: Venäjän kasvavassa määrin vihamielinen toiminta, epävarmuus Yhdysvaltojen sitoutumisesta Euroopan turvallisuuteen, ja koko sääntöperusteisen maailmanjärjestyksen kohtaamat haasteet alkavat nousta esiin jo tarkasteltujen kolmen ulkopoliittisen edustajan puheissa. Näin tutkimus tarjoaa myös jonkin verran pohjaa arvioida sitä, miten EU:n ulkopoliittinen strategia on muuttuvaan maailmantilanteeseen reagoimassa.

On selvää, että unionin ulkopoliitiikan on ainakin jossain määrin mukauduttava kyetäkseen vastaamaan muuttuneen toimintaympäristönsä haasteisiin. Samalla ei kuitenkaan ole realistista odottaa unionin muuttavan koko kansainvälispoliittisen toimijuutensa luonnettaan äkillisesti ja kaikenkattavasti. Tutkimuksessani unionin ulkopoliitiikan taustalla vaikuttavat operationaalisen koodin uskomukset unionille parhaista toimintatavoista ja mahdollisuuksista vaikuttaa ympäröivään maailmaan näyttäytyivät monelta keskeiseltä osin vakiintuneen strategisen kulttuurin piirteitä omaavaksi kokonaisuudeksi. Tällaiset vakiintuneet uskomusjärjestelmät muuttuvat yleensä vaiheittain ja verraten maltillisesti, ja niiden keskeiset uskomukset vaikuttavat myös uusien toimintamallien omaksumiseen. Vakiintuneen operationaalisen koodiston kartoittaminen voikin myös auttaa tunnistamaan unionille parhaiten soveltuvia kehityssuuntia, ja auttaa rakentamaan ulkopoliitiikan muutosta vakiintuneen strategisen kulttuurin vahvuuksia hyödyntäen.

Lähteet

- Baldwin, David A. (1971): "Inter-nation influence revisited". *The Journal of Conflict Resolution*, 15(4), 471–486. <https://doi.org/10.1177/002200277101500405>
- Barnett, Michael & Raymond Duvall (2005): "Power in international politics". *International Organization*, 59(1), 39–75. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050010>
- Borrell, Josep (2020): "When member states are divided, how do we ensure Europe is able to act?". *A Window on the World* – Personal blog by HR/VP Josep Borrell. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86276/when-member-states-are-divided-how-do-we-ensure-europe-able-act_en
- Dijk, Teun A van (1998): *Ideology: A multidisciplinary approach*. Sage.
- George, Alexander L. (1969): "The 'operational code': A neglected approach to the study of political leaders and decision-making". *International Studies Quarterly*, 13(2), 190–222. <https://doi.org/10.2307/3013944>
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993): "Ideas and foreign policy: An analytical framework". Teoksessa: J. Goldstein & R. O. Keohane (toim.) *Ideas & foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Cornell University press.

- Holsti, Ole R. (1967): "Cognitive dynamics and images of the enemy: Dulles and Russia". Teoksessa: D. J. Finlay, O. R. Holsti & R. R. Fagen (toim.) *Enemies in politics*. Rand McNally & Company.
- Johnston, Alastair Iain (1995): "Thinking about strategic culture". *International Security*, 19(4), 32–64. <https://doi.org/10.2307/2539119>
- Keukeleire, Stephan (2003): "The European Union as a diplomatic actor: Internal, traditional, and structural diplomacy". *Diplomacy & Statecraft*, 14(3), 31–56. <https://doi.org/10.1080/09592290312331295556>
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014): *The foreign policy of the European Union*. 2. painos. Palgrave Macmillan.
- Leites, Nathan (1951): *The operational code of the Politburo*. McGraw-Hill.
- Lukes, Steven (1974): *Power: A radical view*. The Macmillan Press Ltd.
- Schafer, Mark & Stephen G. Walker (2006): "Operational code analysis at distance: The verbs in context system of content analysis". Teoksessa: M. Schafer & S. G. Walker (toim.) *Beliefs and leadership in world politics: Methods and applications of operational code analysis*. Palgrave Macmillan.
- Snyder, Jack L. (1977): *The Soviet strategic culture: Implications for limited nuclear operations*. RAND.
- Tannenwald, Nina (2005): "Ideas and explanation: Advancing the theoretical agenda". *Journal of Cold War Studies*, 7(2), 13–42. <https://doi.org/10.1162/1520397053630619>
- Walker, Stephen G. & Mark Schafer (toim.) (2006): *Beliefs and leadership in world politics: Methods and applications of operational code analysis*. Palgrave Macmillan.
- Walker, Stephen G., Mark Schafer & Michael D. Young (1998): "Systematic procedures for operational code analysis: Measuring and modeling Jimmy Carter's operational code". *International Studies Quarterly*, 42(1), 175–190. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00074>