

Oikeusvaltioperiaatteen vartijat ja vallankäyttäjät

Puola ja Unkari vastustamassa Euroopan unionin oikeusvaltiomekanismia 2018-2021

Poliittisen historian
kandidaatintutkielma

Laatija:

Amanda Järvinen

21.12.2025

Turku

Kandidaatintutkielma

Oppiaine: Poliittinen historia

Tekijä: Amanda Järvinen

Otsikko: Oikeusvaltioperiaatteen vartijat ja vallankäyttäjät – Puola ja Unkari vastustamassa Euroopan unionin oikeusvaltiomekanismia 2018-2021

Sivumäärä: 32 sivua

Päivämäärä: 21.12.2025

Tämä tutkielma käsittelee Euroopan unionin oikeusvaltiomekanismia (Regulation 2020/2092) Puolan ja Unkarin sitä vastaan esittämien argumenttien pohjalta. Tarkastelun ajanjakso ajoittuu vuosille 2018-2021, jotka kattavat mekansimin muodostumisen vaiheet aloitteesta aina ratifiointiin saakka.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitä mekanismi kertoo unionin vallankäytön luonteesta ja miten jäsenvaltioiden poliittiset järjestelmät ja argumentaatiot heijastuvat suhteessa unionin oikeusvaltioperiaatteen valvontaan. Analyysin alkuperäisaineistona toimivat Puolan ja Unkarin argumentit oikeusvaltiomekanismista parlamentaaristen puheenvuorojen ja hallitusten toimihenkilöiden julkilausumien muodossa. Tämän lisäksi tarkastellaan myös mekanismi säädöstekstiä ja EU-asiakirjoja. Tutkielman menetelmänä toimii laadullinen sisällönanalyysi, jonka avulla jäsenvaltioiden argumentit teemoitellaan kategorioihin. Teoreettinen viitekehys rajautuu tarkastelemaan unionin institutionaalista ja normatiivista valtaa, joiden puitteissa mekanismi toimii.

Puolan ja Unkarin vastustus oikeusvaltiomekanismia kohtaan perustuu suvereniteetin ja perustuslaillisen identiteetin puolustamiseen. Tällä kyseenalaistetaan unionin toimivalla laajuus suhteessa jäsenvaltioiden sisäisiin oikeusjärjestelmiin. Tämän kautta EU:n vallankäyttö kehystetään institutionaalisenä ja taloudellisenä painostuksena. Unkarin argumentaatio nojaa vahvasti historiallisiin ja kulttuurisiin kertomuksiin. Tässä yhteydessä mekanismi esitetään poliittisena painostuksena ja osana historiallisten epäoikeudenmukaisuuksien jatkumoa. Unkarin argumentaatio painottaa käytännönläheisyyttä ja mekanismin poliittisuutta. Puolan kritiikki on puolestaan institutionaalista, oikeudellista ja enemmän mekanismin perustuslaillisiin vaikutuksiin keskittyvää.

Tutkielma osoittaa, että jäsenvaltioiden argumentit toimivat ensisijaisesti poliittisina kehyksinä, joilla pyritään rajaamaan unionin mahdollisuuksia arvioida kansallisia instituutiouudistuksia. Vastustus paljastaa unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan rajapinnan jännitteet sekä unionin normatiivisen vallan rajoitteet. Oikeusvaltiomekanismi toimii sekä unionin kasvavan institutionaalisen vallan välineenä että peilinä, joka paljastaa unionin ja jäsenvaltioiden eriävät kehityskulut. Se on keskeinen osoitus siitä, kuinka Euroopan unioni pyrkii turvaamaan oman arvoperustansa ja poliittisen yhteistyönsä legitimitetin nyt ja tulevaisuudessa.

Avainsanat: oikeusvaltiomekanismi, regulation 2020/2092, oikeusvaltioperiaate, suvereniteetti, Puola, Unkari

Sisällysluettelo

1 Johdanto	4
1.1 Tutkimusaihe ja -kysymys	4
1.2 Primääriaineisto ja metodologiset lähtökohdat	5
1.3 Tutkimuskirjallisuus ja teoreettinen viitekehys	6
2 Oikeusvaltiomekanismi Euroopan unionin vallankäytön välineenä	8
2.1 Institutionaalinen valta	8
2.2 Normatiivinen valta	12
3. Puolan ja Unkarin reaktiot oikeusvaltiomekanismiin	15
3.1 Historian ja kulttuurin narratiivi	15
3.2 Taloudellisen kiristyksen narratiivi	17
3.3 Toimivaltaperusteinen narratiivi	21
3.4 Suvereniteetin narratiivii	22
3.5 Perustuslaillisen identiteetin narratiivi	25
3.6 Puolan ja Unkarin argumentaation eroja	28
4. Johtopäätökset	30
Lähteet	33

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaihe ja -kysymys

Euroopan Unionin integraatiokehityksessä on jo pitkään vallinnut jännite jäsenvaltioiden suvereniteetin ja ylikansallisen vallankäytön välillä. Vaikka unionin yhteistyö on pitkälti rakentunut taloudellisen yhteistyön pohjalle, poliittisten ja normatiivisten arvojen suojaaminen on noussut yhä tärkeämmäksi prioriteetiksi sen kehityksen aikana.

Oikeusvaltioperiaate on yksi keskeisimmistä ja perustavanlaatuisista arvoista unionin toiminnassa, ja sen turvaamisesta on tullut keskeinen poliittinen kiistakysymys etenkin 2010-luvulta lähtien. Erityisesti Puolan ja Unkarin kehityskulut ovat viime vuosina haastaneet unionin kykyä valvoa jäsenmaiden sitoutumista oikeusvaltiolliseen järjestelmään.

Kummassakin maassa hallitukset ovat toteuttaneet uudistuksia, jotka ovat kohdistuneet erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen, median vapauteen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin.¹

Nämä kehityskulut ovat saaneet aikaan keskustelun unionin mahdollisuuksista ja resursseista reagoida oikeusvaltiota uhkaaviin tilanteisiin. Samalla ne ovat testanneet ja muokanneet unionin institutionaalisen vallankäytön rajoja. Näiden kehityskulkujen seurauksena Unionin oli kehitettävä uusia välineitä arvojensa turvaamiseksi. Näistä merkittävimpänä voidaan pitää vuonna 2020 hyväksyttyä oikeusvaltiomekanismia (Regulation 2020/2092), joka kytkee EU:n budjettivarat oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen.

Tutkimuskysymyksenä on selvittää, miten Puola ja Unkari argumentoivat EU:n oikeusvaltiomekanismia vastaan. Tutkimuskysymystä käsitellään Puolan ja Unkarin tapausesimerkkien kautta, sillä ne olivat ainoat veto-oikeuttaan käyttäneet jäsenmaat mekanismin suhteen vuoden 2020 budjettineuvotteluissa. Jäsenvaltioita analysoidaan poliittisen ja retorisen vastustuksen kautta sekä analysoimalla niissä ilmeneviä yhtäläisyyksiä ja eroja. Tutkimuksen aikarajaus on rajattu vuosiin 2018-2021, sillä tämä on se aikaikkuna, jonka puitteissa mekanismi eteni valmistelusta sen ratifiointiin 1.1.2021.

¹ Sadurski 2019, 73–90; Halmai 2023, 610–615.

Aikaisempaa laajoihin kokonaisuuksiin keskittyvää tutkimusta oikeusvaltiomekanismiin sekä Puolan ja Unkarin argumentaatioon on suhteellisen kattavasti. Kuitenkin tutkimuksen käyttämä argumenttien teemoittelu erottaa sen aikaisemmista systemaattista diskurssianalyysiä käyttävistä tutkimuksista. Lisäksi EU:n toimielinten suhtautuminen jäsenvaltioiden vastustukseen vuosina 2018-2021 on vähemmän kartoitettu alue. Näiden alueiden lisäkartoitus tutkimuksen asetelmalla ja rajauksella tuo uudenlaista näkökulmaa molempiin kokonaisuuksiin.²

1.2 Primääriaineisto ja metodologiset lähtökohdat

Tutkimalla primääriaineistona toimivia säädöstekstin perusteluja sekä jäsenvaltioiden ja EU-toimielinten argumentaatiota voidaan hahmottaa, miten oikeusvaltioperiaate muotoutui oikeudelliseksi ja poliittiseksi välineeksi vallankäytön kentällä. Aineistoon sisältyy oikeusvaltiomekanismin säädöstekstin lisäksi Euroopan unionin neuvoston ja parlamentin asiakirjoja sekä jäsenmaiden parlamentaarisia puheenvuoroja ja hallitusten toimihenkilöiden julkilausumia. Tutkimuksen analyysin pohjana toimiva argumentaatio käsittää niin jäsenvaltioiden kuin unionin argumentit oikeusvaltiomekanismiin liittyen. Aineiston painotus nojaa kuitenkin ensisijaisesti Puolan ja Unkarin argumentaatioihin.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysia. Metodien avulla analysoidaan Puolan ja Unkarin esittämää argumentaatiota suhteessa oikeusvaltiomekanismiin. Menetelmä sopii aineistoon, sillä tutkimuksen kohteena ovat jäsenvaltioiden poliittiset ja oikeudelliset väitteet sekä niiden rakentamat narratiivit mekanismin tarkoituksesta. Sisällönanalyysi mahdollistaa argumenttien systemaattisen erittelyn ja kategorisoinnin siten, että ne voidaan jaotella temaattisiin kokonaisuuksiin analyysin selkeyttämiseksi.³ Argumentaatioiden teemoittelu on hahmoteltu jäsenvaltioiden argumenttien pohjalta. Teemoittelu mahdollistaa jäsenvaltioiden argumenttien suhteuttamisen unionin omaan budjettiperusteiseen perusteluun. Menetelmän avulla aineistosta voidaan myös analysoida millaisia kehyksiä jäsenvaltiot käyttävät heikentääkseen mekanismeja ja millaisia poliittisia funktioita nämä kehykset palvelevat. Laadullinen sisällönanalyysi tarjoaa näin systemaattisen työkalun jäsentää jäsenvaltioiden argumentaatiota ja tarkastella miten

² Lacny 2021; Czina 2024; Kirst 2021.

³ Schreier 2012, 1–12.

oikeudellinen, poliittinen ja taloudellinen retoriikka punoutuvat yhteen oikeusvaltiomekanismin vastustamisen yhteydessä.

1.3 Tutkimuskirjallisuus ja teoreettinen viitekehys

Tutkimuskirjallisuuden avulla pyritään hahmottamaan kokonaiskuva oikeusvaltiomekanismin poliittis-historiallisesta ja institutionaalista kehityksestä sekä sen käyttöönottoa ympäröivästä poliittisesta ja retorisisesta kontekstista. Tausta-aineistot keskittyvät myös Puolan ja Unkarin poliittisten järjestelmien rakenteisiin, joiden kautta voidaan hahmottaa valtioiden poliittis-historiallisia rakenteita. Rakenteiden tarkastelu on keskeistä, sillä ne vaikuttavat mekanismin soveltamisen toimintaympäristöön ja argumenttien sisältöön.

Unkarin osalta keskeisinä lähteinä toimivat Gabor Halmain ja Isabel Staudingerin teokset, jotka käsittelevät mekanismin poliittis-oikeudellisia rakenteita ja Unkarin hallituksen hyödyntämän muistipolitiikan ja historiallisen kertomuksen uudelleenmuotoilua vastarinnassaan EU:ta kohtaan. Nämä auttavat ymmärtämään mekanismin toimintaa ja tarjoavat empiiristä pohjaa Unkarin argumenteille.⁴ Puolan osalta keskeisinä aineistoina toimivat Daniel R. Klemenin ja Laurent Pechin sekä Wojciech Sadurskin teokset. Ne puolestaan analysoivat tutkimuksen teemoihin kuuluvan perustuslaillisen pluralismin ja identiteetin käyttöä retorisisina ja oikeudellisina välineinä, Puolan ja Unkarin konteksteissa. Lisäksi Sadurskin tarjoama analyysi Puolan perustuslaillisesta romahduksesta vuoden 2015 jälkeen tarjoaa hyvän empiirisen taustan Puolan argumenteille.⁵

Tutkielman teoreettinen viitekehys rajautuu tarkastelemaan unionin institutionaalista ja normatiivista valtaa. Unionin normatiivisen ja institutionaalisen vallankäytön näkökulmissa keskeisinä analyyseina toimivat Paul Piersonin sekä Ian Mannersin teokset.⁶ Mannersin mukaan unionin valta perustuu ensisijaisesti normatiiviseen valtaan, joka sisältää normien määrittelyn ja niiden levittämisen. Analyysi tarjoaa käsitteellisen kehyksen unionin normien määrittelyvaltaan, jonka vastareaktiona Puolan ja Unkarin oikeusvaltiomekanismia koskeva argumentaatio voidaan ymmärtää. Toinen näkökulma keskittyy historialliseen

⁴ Halmain 2023 ; Staudinger 2022.

⁵ Klemen ja Pech 2019; Sadurski 2019.

⁶ Pierson 1996 ; Manners 2002.

institutionalismiin, joka havainnollistaa unionin institutionaalisen vallankäytön pitkäaikaista kehitystä. Piersonin teos toimii pohjana tälle analyysille. Teos on kirjoitettu 1990-luvun puolivälissä, ennen unionin nykyistä perussopimuskehitystä sekä oikeusvaltiokriisin ja siihen liittyvien mekanismien syntyä. Tutkielmassa teosta käytetäänkin ensisijaisesti institutionaalisen polkuriippuvuuden ja toimivallan kasautumisen teoreettisena taustana, jota täydennetään paikoin uudemmallalla kirjallisuudella. Piersonin analyysin tarjoama kehys unionin institutionaalisen vallankäytön kehityksen ymmärtämiseen selittää niitä kehitysprosesseja ja rakenteita, jotka mahdollistivat oikeusvaltiomekanismin kaltaisten välineiden syntymisen.

Unionin institutionaalisen ja normatiivisen vallankäytön analyysi toimii teoreettisena kehyksenä, jonka avulla Puolan ja Unkarin oikeusvaltiomekanismia koskevaa argumentaatiota tulkitaan ja kehystetään. Normatiivisen vallan käsite selittää EU:n pyrkimystä määritellä oikeusvaltion sisältö, kun taas institutionaalisen vallan analyysi auttaa ymmärtämään mekanismin roolia unionin valvontakyvyn vahvistamisessa. Näiden käsitteiden pohjalta jäsenvaltioiden argumentaatiota tarkastellaan reaktiona unionin vallankäytön muotoihin eikä ainoastaan yksittäisinä oikeudellisina väitteinä.

Tutkielman otsikossa viitattu unionin kaksijakoinen rooli oikeusvaltioperiaatteen vartijana ja vallankäyttäjänä heijastaa unionin normatiivisen ja institutionaalisen vallankäytön välistä jännitettä. Oikeusvaltiomekanismi edustaa pyrkimystä suojella unionin perusarvoja, mutta samalla se konkretisoi unionin kykyä käyttää institutionaalista valtaa jäsenvaltioihin. Tätä kaksijakoisuutta tarkastellaan Puolan ja Unkarin oikeusvaltiomekanismia koskevien argumenttien kautta, teoreettisen viitekehyksen avustuksella.

2 Oikeusvaltiomekanismi Euroopan unionin vallankäytön välineenä

2.1 Institutionaalinen valta

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kritiikki oikeusvaltiomekanismia kohtaan perustuu pitkälti väitteeseen, että unionille on siirtynyt aiempaa enemmän poliittista- ja budjettivaltaa. Tästä näkökulmasta mekanismi näyttäytyy keinona keskittää unionitason valtaa jäsenvaltioiden kustannuksella. Vallan siirtyminen ja keskittyminen EU-tasolle on yksi keskeinen taustatekijä, joka selittää oikeusvaltiomekanismin syntyä ja toimintaa. Piersonin mukaan unionin instituutioilla, kuten komissiolla, parlamentilla ja tuomioistuimella on supranationaalisia pyrkimyksiä laajentaa toimialueitaan ja valtaansa. Lisäksi ne yrittävät laajentaa jäsenvaltioiden kontrollin aukkoja ja käyttävät kaikkia poliittisia resurssejaan vastustaakseen pyrkimyksiä rajoittaa valtaansa. Tuloksena on monimutkainen kamppailu, jossa jäsenvaltioiden institutionaaliset ja poliittiset mieltymykset eroavat unionin instituutioiden ja politiikan todellisesta toiminnasta.⁷

Viimeisen neljän vuosikymmenen ajan unionin jäsenvaltiot ovat yhdistäneet poliittista toimintavaltaansa luomalla kollektiivisia instituutioita. Nämä instituutiot saivat aikaan prosessin, joka muutti eurooppalaista politiikkaa. Piersonin historialliseen institutionalismiin nojaavan analyysin pohjalta voidaan erottaa kaksi integraation näkökulmaa, jotka ovat johtaneet unionin hallinnollisen ja oikeudellisen vallan kasvuun. Integraatiokehityksen alussa kyse on ollut jäsenvaltioiden tarkoituksellisesta ja rationaalisesta vallan siirtämisestä ja myöhemmin siihen on vaikuttanut pitkän aikavälin institutionaalinen kehitys. Yhdessä nämä integraation prosessit ovat luoneet ympäristön, jossa EU-järjestelmä laajenee osittain itseään vahvistavasti. Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen huomattavaa valtaa, integraatioprosessin kehitys viittaa siihen, että niiden vaikutusvalta on yhä rajallisempaa.⁸

EU:n vallan laajenemisen keskeinen syy on jäsenvaltioiden delegoima, mutta epätäydellisesti valvottu toimeenpanovalta. Komissio, tuomioistuin ja parlamentti kykenevät hyödyntämään institutionaalista asemaansa ja poliittisia resurssejaan laajentaakseen toimivaltuuksiaan yli jäsenvaltioiden alkuperäisten tarkoitusten. EU:n toimielimille muodostuu tämän seurauksena

⁷ Pierson 1996, 131–133.

⁸ Pierson 1996, 123–127, 157–159.

tietynlaista vallankäytön autonomiaa, joka mahdollistaa lisäintegraation silloinkin, kun poliittinen tahto jäsenvaltioissa on heikentynyt. Prosessissa on Piersonin mukaan kyse polkuriippuvuudesta, jossa alkuperäiset institutionaaliset valinnat vaikuttavat tuleviin kehityskulkuihin. Nämä valinnat voivat joko edistää tai rajoittaa muutoksia.⁹ Polkuriippuvuus tekee integraation vastustamisesta jäsenmaiden kannalta hankalaa, sillä aiemmat päätökset ja sitoumukset luovat verkoston, jonka purkaminen on kallista ja vaikeaa. Lisäksi se muuttaisi jo institutionaalisesti vakiintuneita käytänteitä.¹⁰ Tämän seurauksena jäsenvaltiot tulevat yhä riippuvaisemmiksi EU-tason ratkaisujen jatkuvuudesta ja unionista muodostuu väistämättä keskeinen vallankäyttäjä. Tämä integraation syveneminen ohjaa unionin kohti uusia entistä syvempiä instrumentteja.

Oikeusvaltiomekanismi syntyi ensi sijassa institutionaaliseen tarpeeseen, jossa unionin olemassa olevat keinot oikeusvaltion turvaamiseksi osoittautuivat riittämättömiksi. Myös poliittisen ja taloudellisen vallan siirtyminen unionin tasolle lisäsi tarvetta valvoa jäsenvaltioiden kykyä noudattaa yhteisiä sääntöjä. Säättämisen tarpeellisuus perustui ennen kaikkea poliittisiin ja oikeudellisiin mekanismeihin, jotka ovat joko liian hitaita, teottomia tai riippuvaisia jäsenvaltioiden välisestä yksimielisyydestä suojellakseen tehokkaasti oikeusvaltion periaatetta unionin tasolla.¹¹

Vuonna 2021 ratifioitu oikeusvaltiomekanismi (Regulation 2020/2092) on unionin merkittävin uusi väline, jonka kautta unioni pystyy tehokkaasti puuttumaan oikeusvaltioperiaatteen rikkomuksiin jäsenmaissa. Asetuksen artikla 1 vahvistaa säännöt unionin budjettivarojen suojelemiseksi jäsenmaiden rikkoessa oikeusvaltioperiaatetta.¹² Oikeusvaltio määrittää käsittävän SEUT:n (sopimus Euroopan unionin toiminnasta) artiklan 2 määrittämän unionin arvot. Tämä arvo pitää sisällään laillisuuden periaatteen, jonka mukaan kaikki julkinen toiminta perustuu lakiin, joka on säädetty läpinäkyvästi ja

⁹ Pierson 1996, 144–145.

¹⁰ Pierson 1996, 144–145.

¹¹ Pech & Scheppele 2017, 3-5.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, artikla 1, 6. "This Regulation establishes the rules necessary for the protection of the Union budget in the case of breaches of the principles of the rule of law in the Member States".

demokraattisesti. Lisäksi se sisältää viranomaisten mielivallan kiellon, tehokkaan oikeussuojan erityisesti riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa, vallan kolmijaon ja tasa-arvoisuuden lain edessä. Oikeusvaltio tulee käsittää ottamalla huomioon myös muut unionin arvot ja periaatteet, jotka vahvistetaan SEU:n (sopimus Euroopan unionista) artiklassa 2.¹³

Mekanismi kytkee EU:n budjettivarat jäsenvaltioiden oikeusvaltiositoumuksiin. Ennen kaikkea se luo sääntöpohjaisen, taloudellisiin intresseihin ankkuroituvan järjestelmän, jonka avulla oikeusvaltiorikkomukset voidaan määritellä unionin taloudellisten etujen vaarantamiseksi. Tämä tuo mekanismiin selkeän lainsäädännöllisen ja perustuslaillisen ulottuvuuden, joka puuttui sitä edeltäneistä arvopohjaisista ja poliittisista välineistä. Lisäksi mekanismi heijastaa unionin pyrkimyksiä vahvistaa institutionaalista valtaansa suhteessa jäsenvaltioihin.¹⁴ Tutkimuksessa mekanismia ei tarkastella pelkästään osana institutionaalisten uudistusten jatkumoa, vaan myös EU:n pyrkimyksenä vahvistaa supranationaalista valtaansa. Oikeusvaltioperiaate esitetään niin teknisenä ehtona, kuin unionin arvopohjan keskeisenä osana, jonka rikkominen on uhaksi koko integraatiokehityksen legitimitetille.¹⁵

Oikeusvaltiomekanismin artikloissa 3 ja 4 käsitellään puolestaan oikeusvaltion periaatteiden rikkomista ja edellytyksiä toimenpiteiden toteuttamiselle. Artikla 4 mukaan oikeusvaltiomekanismia on sovellettava mikäli todetaan, että oikeusvaltioperiaatteiden loukkaukset jäsenvaltioissa vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Artikla 4 erittelee vielä oikeusvaltioperiaatteen loukkauksia koskevat toimialat, joita loukkaamalla saadaan perusteet mekanismin soveltamiseen. Näitä alueita ovat muun muassa unionin talousarviota toteuttavien viranomaisten moitteeton toiminta, tutkinta- ja syyttäjäpalveluiden moitteeton toiminta, riippumattomien tuomioistuinten suorittama tehokas oikeudellinen

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, artikla 2, 6.

¹⁴ Staudinger 2022, 731–737.

¹⁵ Manners 2002, 242, 252.

valvonta ja petosten ehkäiseminen tehokkaiden sanktioiden määräämisellä tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten toimesta.¹⁶

Puolan ja Unkarin argumentaation ymmärtämiseksi on tärkeää tietää myös mitkä ovat mekanismin toimintatavat, joihin jäsenvaltioiden kritiikki kohdistuu. Mekanismin toimenpiteet on määritelty asetuksen artiklassa 5. Artiklan mukaan yksi tai useampi toimenpide voidaan toteuttaa, mikäli edellä käsitellyssä artikla 4:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Toimenpiteet toteutetaan asetuksen artikla 6:ssa säädettyä menettelyä noudattaen.¹⁷ Näihin toimenpiteisiin lukeutuvat muun muassa maksujen tai oikeudellisten sitoumusten täytäntöönpanon keskeyttäminen, uusien oikeudellisten sitoumusten tai lainasopimusten tekemisen kieltäminen, unionin takaamien lainojen ennen aikainen takaisinmaksu, taloudellisen edun keskeyttäminen tai vähentäminen ja muiden ohjelmien ja sitoumusten keskeyttäminen tai muuttaminen.

Asetus korostaa myös sitä, että toteutettujen toimenpiteiden tulee olla suhteutettuna todettujen oikeusvaltiorikkomusten todellisiin tai mahdollisiin vaikutuksiin unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai taloudellisiin etuihin. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös todettujen oikeusvaltiorikkomusten luonne, kesto, vakavuus ja laajuus. Lisäksi toimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan kohdistettava niihin unionin toimiin, joihin rikkomukset vaikuttavat. Komissio antaa tiedoksiannon mekanismin soveltamisesta ja siihen liittyvistä seikoista kyseessä olevalle jäsenvaltiolle ja valvoo sen täytäntöönpanoa.¹⁸

Edellä tehdyn analyysin perusteella oikeusvaltiomekanismi ei ole pelkkä tekninen säätelyväline, vaan vastaus vallan keskittymisen ja institutionaalisten haavoittuvuuksien aiheuttamiin tarpeisiin. EU-oikeuden etusijaperiaatteen kokonaisvaltainen toteuttaminen tarvitseekin oikeuskäytännön ja jäsenvaltioiden yhteistyön lisäksi tuekseen myös tehokkaita sanktioita käytännön tasolla. Unionin institutionaalisen vallan tarkastelu ja

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, artikla 4, 6–7.

¹⁷ Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, article 5, 7.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, artikla 5, 8.

oikeusvaltiomekanismit ovat osoituksia siitä, miten unioni omaa huomattavaa toimivaltaa omalla alueellaan ja toimii merkittävänä vallankäyttäjänä suhteessa jäsenmaihin.

2.2 Normatiivinen valta

Oikeusvaltiomekanismin voidaan katsoa syntyneen ja toimivan institutionaalisen ja normatiivisen paineen risteyskohdassa. Normatiivisen vallan näkökulma tarjoaa toisen lähestymistavan mekanismin syntyyn ja toimintaan. Mannersin tulkinnan mukaan Euroopan unioni on normatiivinen valta, joka perustuu sen vaikutusvaltaan määritellä ja edistää tiettyjä arvoja, normeja ja käytäntöjä kansainvälisellä tasolla. Esimerkkinä tästä toimii muun muassa Mannersin esiin nostama unionin edistämä kuolemanrangaistuksen poistaminen, joka pohjautuu vahvasti ihmisoikeuksien diskursseihin. Unionin normatiivinen toiminta pohjaa sen kykyyn toimia resurssi- ja rakenteellisen vallan käyttäjänä.¹⁹

Arvot ovat unionin perustan lisäksi keskeinen osa myös EU:n identiteettiä, jolloin oikeusvaltiomekanismit toimii osana unionin pyrkimystä puolustaa ja suojella arvoihin perustuvaa poliittista järjestystään ja normatiivista identiteettiään. Tämä takaa EU:n demokraattisen oikeusvaltiollisen järjestelmän toiminnan ja vahvistaa sen normatiivista valtaa ja uskottavuutta niin sisä-, kuin ulkopolitiikassa.

Unionin normatiivinen pohja on kehittynyt erilaisten sopimusten, julistusten, kriteerien ja ehtojen kautta. Tässä unionin politiikan ja lainsäädännön kattavassa kokonaisuudessa on Mannersin mukaan tunnistettavissa viisi ydinnormia, jotka luovat kehyksen unionin kaikelle toiminnalle. Ensimmäinen näistä on rauhan keskeinen asema, joka löytyy keskeisistä symbolisista julistuksista. Toinen on vapauden ajatus, joka löytyy muun muassa Euroopan unionin sopimuksesta. Kolmas, neljäs ja viides normi ovat demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen. Kaikki näistä normeista ilmaistaan muun muassa Euroopan unionin sopimuksen johdannoissa ja perusperiaatteissa sekä vuonna 1993 hyväksytyissä jäsenyyskriteereissä.²⁰

Edellä yksilöityjen normien vahvistaminen ja laajentaminen antavat EU:lle mahdollisuuden vahvistaa legitimitettiään. Unionin yhtenäiset säännöt luovat vakautta, ennustettavuutta ja

¹⁹ Manners 2002, 236–239, 246.

²⁰ Manners 2002, 242.

oikeudenmukaisuutta, mikä vahvistaa sen asemaa suhteessa jäsenvaltioihin ja kansainvälisiin suhteisiin. Mannersin analyysin mukaan kylmän sodan jälkeisenä aikana ei enää riitä, että unioni esiintyy pelkkänä taloushallinnon muotona globaalien talouden hallitsemiseksi. EU:n on laajennettava rooliaan myös taloudellisen yhteistyön ulkopuolelle. Myös kansalaisten kasvava vastustus talouden vapauttamista kohtaan osoittaa, että jäsenvaltiot haluavat EU:n puuttuvan enemmän myös sosiaalisiin ja poliittisiin kysymyksiin, kuten ympäristöön, työntekijöiden oikeuksiin ja tasa-arvoon. Tämä on osoitus siitä, miten pelkkä taloudellinen hallinto ei enää riitä takaamaan unionin legitimitettä ja tukea kansalaisten keskuudessa.²¹

Unionin normatiivinen identiteetti, joka rakentuu oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian ympärille tuottaa toisenlaisen institutionaalisen paineen luoda välineitä näiden arvojen puolustamiseksi. Oikeusvaltiomekanismi on edellä käsitellyn normatiivisen vallan konkretisoituminen. Ennen kaikkea se institutionalisoi EU:n arvoperustan budjettikonditionaliteetin muodossa. Tutkielman aineisto paljastaa kokonaisuudessaan myös normatiivisen vallan teorian sisäisen jännitteen. Normatiivisen vallan käyttö voi herättää vastareaktioita niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät jaa näitä arvoja tai kokevat ne poliittiseksi uhaksi.

EU:n vaatiessa oikeusvaltion kriteerien täyttymistä niin laajentumisprosessien, kuin kansainvälisen yhteistyön yhteydessä, sillä on uskottavuutensa takaamiseksi velvollisuus toimia samojen periaatteiden mukaisesti myös sisäisesti. Unionin yhteiseen arvoperustaan vetoaminen auttoi myös perustelemaan mekanismin tarpeellisuutta jäsenvaltioille. Oikeusvaltiomekanismi syntyikin tilanteeseen, jossa EU ei voinut enää sivuuttaa jäsenvaltioidensa oikeusvaltiokehityksen rapautumista vaarantamatta sen toiminnalle keskeistä arvopohjaista identiteettiään.

Normatiivisen vallan näkökulmasta Euroopan unionin rooli eräänlaisena oikeusvaltioperiaatteen vartijana perustuu sen kykyyn määritellä oikeusvaltioperiaate yhdeksi ja universaaliksi normiksi, jonka valvonta esitetään arvojen suojeluna poliittisen vallankäytön sijaan. Normatiivisen vallan käsite mahdollistaa unionin aseman tarkastelun

²¹ Manners 2002, 244.

oikeusvaltioperiaatteen vartijana, jonka legitimizeetti perustuu normien universaaliin kehystämiseen.

3. Puolan ja Unkarin reaktiot oikeusvaltiomekanismiin

3.1 Historian ja kulttuurin narratiivi

Unkarin vastustuksen ja argumentaation yhteydessä nousee esiin Gabor Halmain esiin nostama historian ja kulttuurin narratiivi, joka käsittää muistipolitiikan roolin Unkarin kansallisen identiteetin rakentamisessa. Käytännössä muistipolitiikan ideologinen mekanismi käyttää menneisyyttä nykyisen hallinnon legitimoimiseksi. Historiallisista kertomuksista on tullut keskeinen poliittinen instrumentti, joka tukee Unkarin autoritääristä kehityssuuntaa. Vuoden 1989 niin sanottu pakteihin perustuva siirtymä tuotti uuden liberaalin perustuslain, mutta jätti taakseen heikon osallistavan perustan. Tämä mahdollisti sen, että vuonna 2010 valtaan noussut Fidesz saattoi ryhtyä uudelleenkirjoittamaan menneisyyttään poliittisten agendojen mukaisesti. Vallanvaihdon jälkeen hallitus otti käyttöön laajan muistipoliittisen ohjelman, johon sisältyivät muun muassa uusi perustuslain esipuhe, niin kutsuttu “National Avowal” ja vuoden 2011 perustuslain artikla U.

Halmain mukaan näiden tarkoituksena oli esittää entinen kommunistinen järjestelmä rikollisena toimijana ja samalla sulkea pois valtion aiempien väärinkäytösten käsittely julkisessa keskustelussa.²² Historiankirjoituksen kansallistaminen tarjoaa perustan myös niin sanotulle poliittiselle oikeudenkäytölle. Tätä ilmentävät Halmain esimerkkinä käyttämät Lex Biszku -tapaukset, joissa entisiä kommunistisia toimijoita asetettiin syyteeseen vain silloin, kun se palveli hallituksen poliittisia strategioita. Kehitys toimii historian laillisena ohjauksena, joka läpäisee koko julkisen elämän. Muokattua historiankäsitystä toistetaan systemaattisesti myös museoissa, koulujen oppikirjoissa, katujen ja aukoiden nimissä sekä hallituksen kontrolloimassa mediassa.²³ Tällä tavoin muokattu kollektiivinen muisti tukee hallituksen illiberaalia poliittista projektia ja tukee kertomusta, jossa Fidesz näyttäytyy kansakunnan autenttisten arvojen puolustajana.

Muistipolitiikan keskeinen merkitys Unkarin ja Euroopan unionin suhteille on sen muodostamassa ideologisessa mekanismissa, joka yhdessä uudistettujen valtiosääntöisten rakenteiden kanssa kiihdyttää demokraattisten prosessien rapautumista. Tämä kehitys

²² Halmai 2023, 602–603, 613–615.

²³ Halmai 2023, 614–620.

syventää myös Unkarin ja unionin välisiä jännitteitä, sillä EU:n oikeusvaltioperiaate edellyttää valtionhallinnon ja kansalaisyhteiskunnan avoimuutta, vallan hajautumista ja riippumatonta historiantulkintaa. Siis arvoja, joita muistipoliittinen valtionohjaus pyrkii aktiivisesti korvaamaan nationalistisesti värityneellä narratiivilla. Unkarin poliittinen eliitti pyrkii kehystämään oikeusvaltiomekanismin usein poliittisena painostuskeinona ja historiallisen epäoikeudenmukaisuuden jatkumona.

Historian ja kulttuurin narratiivi tulee selkeästi esiin myös europarlamentaarikko Tamás Deutschin argumentaatiossa. Argumentaatio rakentuu vahvalle historialliselle viitekehykselle, jossa länsimaiden nykyiset johtajat esitetään saman jatkumon edustajina, kuin toisen maailmansodan jälkeinen lännen valtapiiri. Hänen mukaansa tämä poliittinen liittouma hylkäsi Itä-Euroopan neuvostoblokin alaisuuteen. Tämä viittaus 1900-luvun suurvaltapoliitiikkaan on keskeinen osa Fideszin muistipoliittista narratiivia, jossa Unkari kuvataan ulkoisten voimien passiiviseksi uhriksi. Argumentaatiolla Deutsch pyrkii luomaan tulkinnan, jonka mukaan EU:n oikeusvaltiokritiikki ei ole institutionaalista valvontaa, vaan historiallisesti toistuvaa petosta.²⁴

Edellä käsitellyn muistipoliitiikan osalta puheenvuorosta nousee esiin myös uhri-selviytyjä narratiivin rakentaminen ja populistinen “me unkarilaiset ja puolalaiset” ja “te lännen eliitin edustajat”. Tällä kansallisen historiallisen trauman asetelmalla pyritään hankkimaan Unkarille moraalista oikeutusta puolustautua ulkoista painetta vastaan. Funktiona on pyrkiä siirtämään keskustelu oikeusvaltioperiaatteen teknillisestä ja juridisesta sisällöstä identiteettipoliittiseen viitekehukseen, jolloin EU-toimijoiden kritiikki voidaan esittää puolueellisena ja ideologisesti motivoituneena hyökkäyksenä.

Deutschin argumentaatio korostaa myös Puolan ja Unkarin välistä solidaarisuutta, joka on keskeinen osa niiden yhteistä rintamaa oikeusvaltiomekanismia vastaan niin poliittisesti kuin oikeudellisesti. Erityisesti puheenvuoron päättäminen puolankieliseen iskulauseeseen “Niech ‘zyje Polska!” eli “Eläköön Puola!”, alleviivaa pyrkimystä kehystää mekanismi yhteiseksi uhaksi, jonka kohteena ovat erityisesti konservatiiviset Itä-Euroopan jäsenvaltiot. Tämä

²⁴ Tamás Deutschin puheenvuoro Euroopan parlamentin täysistunnossa 19.10.2021.

yhteinen identiteetti tarjoaa vastavoiman Länsi-Euroopan poliittisille ryhmille, joiden koetaan dominoivan unionin instituutioita.²⁵

3.2 Taloudellisen kiristyksen narratiivi

Oikeusvaltiomekanismi voidaan sijoittaa osaksi EU:n vuoden 2010 jälkeistä oikeusvaltiomekanismien keinovalikoimaa. Unionitasolla onkin pyritty kehittämään systemaattisempia mekanismeja EU:n toiminnalle ja rakenteille keskeisen oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Isabel Staudingerin analyysi nostaa esille säädöksen valmisteluprosessin vaikutukset mekanismin sisältöön. Komission vuoden 2018 ehdotus kehysti instrumentin unionin arvojen suojelun näkökulmasta, mutta lopulliseen muotoonsa se muovautui vuonna 2020 Euroopan unionin tuomioistuimen kannanottojen seurauksena. Tuomioistuin korosti budjettioikeudellisen perustan välttämättömyyttä ja oikeusvaltioperiaatteen loukkauksen sekä unionin talousarvioiden moitteettoman hoidon välistä riittävää yhteyttä.²⁶

Tuomioistuimen tulkinta on erityisen merkittävä, sillä se siirsi mekanismin painopistettä. Alun perin arvopohjaisesta suojamekanismista kehittyi budjettisidonnainen ehdollisuusinstrumentti, joka sijoitti mekanismin suoraan EU:n finanssihallinnon ytimeen. Unionin näkökulmasta mekanismi ei puutu jäsenvaltioiden arvoihin sinänsä. Tämän sijasta se puuttuu niihin institutionaalsiin puutteisiin, joiden katsotaan vaarantavan unionin varojen tehokkaan ja asianmukaisen käytön. Unioni puuttuu siis oikeusvaltiorikkomuksiin siinä määrin, kun ne uhkaavat unionin budjetin asianmukaista käyttöä.

Mekanismi rakentuu näin ollen normatiivisen logiikan sijaan taloudellisen logiikan varaan, mikä tekee sen institutionaalisesta ja oikeudellisesta DNA:sta taloudellisen. Mekanismin muunto budjetti-instrumentiksi teki siitä helpommin oikeudellisesti perusteltavan ja unionin perussopimukseen selvästi kiinnittyvän.²⁷ Nämä piirteet tekivät siitä myös vähemmän alttiin poliittisen puolueellisuuden väitteille. EU nojaakin taloudelliseen ja budjettihallinnolliseen

²⁵ Tamás Deutschin puheenvuoro Euroopan parlamentin täysistunnossa 19.10.2021.

²⁶ Staudinger 2022, 721–728.

²⁷ Staudinger 2022, 726–729.

logiikkaan puolustautuessaan Unkarin ja Puolan esittämiä väitteitä vastaan oikeusvaltiomekanismista liiallisena tai poliittisesti motivoituneena vallankäytön välineenä.

Mekanismin budjettiperusteisuus heijastui myös jäsenvaltioiden argumentteihin. Staudingerin mukaan tämä näkyi erityisesti Unkarin painottamassa taloudellisen kiristyksen tematiikassa. Taloudellisella tasolla niin Unkarin kuin Puolan hallitukset väittivät, että EU käyttää rahaa pakottaakseen jäsenvaltioita poliittisiin muutoksiin.²⁸ Tämä käänsi budjettiehdollisuuden luonteen puhtaasta talousmekanismista kohti taloudellisen kiristyksen diskurssia. Tässä narratiivissa unionin rahoitus ei enää näyttäyty hallinnollisena välineenä varainkäytön valvontaan. Unkarin ja Puolan narratiivien uudelleenkehystyksen kautta se näyttäytyy poliittisena painostuskeinona, jolla pyritään muokkaamaan jäsenvaltioiden sisäisiä oikeus- ja hallintorakenteita EU:lle mieleiseen suuntaan.

Staudingerin mukaan taloudellisen kiristyksen narratiivi toimi etenkin Unkarin hallituksen poliittisena välineenä, jonka avulla mobilisoitiin sisäpoliittisia suvereniteettiargumentteja ja pyrittiin delegitimoimaan EU:n valvontatoimet. Unionin todellinen toimintalogiikka pysyi kuitenkin budjettiperusteisena. Mekanismin ensisijaisena tehtävänä on suojella EU-varojen moitteetonta hallintoa ja turvata niiden tehokas kohdentuminen.²⁹ Tätä vasten taloudellisen kiristyksen kehys näyttäytyy strategisena diskursiivisena valintana, joka kääntää budjetin suojeluun perustuvan teknokraattisen instrumentin poliittiseksi vastakkainasetteluksi kansallista suvereniteettiä vastaan. Muiden temaattisten alueiden tapaan argumentaatio pohjautuu ennen kaikkea unionin liiallisen vallankäytön kritisoitiin.

Lukuisat tutkijat ovat nostaneet esiin Unkarin ja etenkin Viktor Orbánin hallinnon samanaikaisen demokraattisen ja autokraattisen luonteen. 2010-luvun jälkeen tutkimuksen kentällä Unkarin hallintoa on luonnehdittu muun muassa valituksi autokratiaksi, postmoderniksi tyranniaksi, ulkoisesti rajoitetuksi hybridijärjestelmäksi ja patrimonialiseksi itsevaltiudeksi. Heino Nyssösen analyysin mukaan tähän kehitykseen on vaikuttanut erityisesti Orbánin johtaman Fidesz puolueen aseman vahvistuminen 2010-luvulta lähtien. Viktor Orbán on nykyisin sekä Unkarin että myös koko Euroopan unionin pitkäaikaisin pääministeri. Hänen johtamansa Fidesz kuuluu niihin harvoihin itäisen Euroopan puolueisiin,

²⁸ Staudinger 2022, 725, 737.

²⁹ Staudinger 2022, 728–729, 733–735.

jotka ovat pysyneet yhtäjaksoisesti parlamentissa aina 1990-luvun alusta saakka. Huhtikuussa 2010 saatu vaalivoitto (52,7 % äänistä ja 67,9 % parlamentin paikoista) sai Fideszin edustajat toteamaan, että Unkarissa oli tapahtunut ”perustuslain puitteissa taisteltu vallankumous”.

Nyysösen mukaan Unkarin poliittinen järjestelmä oikeutetaankin pitkälti kansan mandaatin ja vaalivoiton pohjalta.³⁰ Tämä näkyy myös tutkielman Unkarin oikeusvaltiomekanismia koskevissa argumenteissa, joissa liberaalit rajoitteet esitetään demokraattista tahtoa rajoittavina toimenpiteinä. Argumenteissa ilmenevän unionin puuttumisen kehystäminen kansallisen itsemääräämisoikeuden loukkauksena pohjautuu myös tähän kontekstiin.

Kahden kolmasosan enemmistön vahvistanut hallitus muun muassa muutti perustuslakia jo ensimmäisenä vuonnaan, rajoitti perustuslakituomioistuimen valtaa ja puuttui kulttuuri-instituutioiden nimityksiin. Koska hallituksella oli vahva enemmistö, sen ei tarvinnut huomioida opposition kritiikkiä. Lopulta kehitys johti kokonaan uuden perustuslain läpivientiin, jota on kuvailtu Unkarin perustuslailliseksi kaappaukseksi. Tästä perustuslaista eli uuden perustuslain puolustamisesta onkin tullut eräs Unkarin hallituksen tärkeimmistä, ellei tärkein ideologinen kulmakivi. Nyysösen mukaan hallituksen toteuttamien muutosten lukumäärä herättää vahvan epäilyksen, että perustuslaki on oikeusvaltion sijaan politiikan harmaalla vyöhykkeellä toimiva vallan ja hallinnan väline.³¹

Unkarin vuoden 2010 jälkeinen kehitys voidaan tiivistää kahdeksi kriittiseksi käänneeksi, jotka muuttivat hauraan liberaalin demokratian vaaliautokraattiseksi järjestelmäksi.

Ensimmäinen muutosten aalto 2000-luvun loppupuolella avasi Fidezille mahdollisuuden keskittää puolue ja saada kahden kolmasosan enemmistö parlamentissa. 2010-luvun puolivälissä tapahtui puolestaan aineellisen demokraattisen järjestelmän rapautuminen.

Demokraattisen perustan lisäksi hallitus heikensi myös keskeisiä demokratian periaatteita, mikä tarkoitti muun muassa yhdistymisvapauden, tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja riippumattomien tuomioistuinten heikentymistä. Tämä johti tilanteeseen, jossa demokraattiset instituutiot ja menettelyt jatkoivat toimintaansa, mutta niiden sisältö ja merkitys heikentyivät.³²

³⁰ Nyysönen 2024.

³¹ Ibid.

³² Bozóki ja Benedek 2024, 19–22.

Näitä muutoksia kuvaa institutionaalisten muutosten sarja, joissa hallitus muun muassa täytti perustuslakituomioistuimet uskollisilla tuomareilla ja rajoitti sen toimivaltaa sekä lakkautti kansalaisalotteisen arvioinnin. Samanaikaisesti hallinnolliset uudistukset hajottivat riippumattoman oikeuslaitoksen, alensivat tuomareiden eläkeikää ja perustivat uuden kansallisen oikeusviraston. Lisäksi byrokratiaa järjestettiin uudelleen, mikä näkyy julkisen median viestintää koordinoivan viestintäministeriön perustamisessa vuonna 2015. Tämän seurauksena suurin osa radio-, televisio- ja sanomalehdistä saatettiin suoran poliittisen valvonnan alaisuuteen. Näiden toimenpiteiden voidaan katsoa pyrkineen keskittämään hallinnollista valtaa pääministerin kansliaan.³³

Nyysösen keskeinen tulkinta on, ettei Unkarin kehitys ole tilapäinen demokratian kriisi, vaan tietoinen ja pitkäjänteinen hallintamalli. Tässä yhteydessä liberaalin demokratian perusperiaatteet (vallanjako, riippumaton oikeuslaitos ja perusoikeudet) alistetaan enemmistövallalle ja kansalliselle suvereniteetille. Nyysösen kuvaa edellä määriteltyä kehitystä institutionaalisen haltuunoton kautta.³⁴ Tämä on keskeinen huomio tutkielman aineiston kannalta, sillä se osoittaa sen, miksi unionin oikeusvaltiomekanismi kohdistuu juuri institutionaalisiin rakenteisiin ja miksi Unkari kokee tämän uhkana poliittiselle järjestelmälleen.

EU:n valvonta rajoittui jo lähtökohtaisesti Unkarin hallinnon ulkoisiin rajoitteisiin, mikä teki unionin mekanismeista tehottomia puuttumaan vallan sisäiseen keskittymiseen.

Valvontakoneiston muokkaaminen hallitsevan puolueen välineeksi ja riippumattoman valvonnan marginaalistuminen heikensivät EU:n kykyä valvoa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja kiihdyttivät Unkarin demokraattisen järjestelmän rapautumista. Unkarin hallinnon kyky politisoida sen kansalliset instituutiot herättivät unionissa tarpeen uudentilaiselle mekanismille, joka kykenisi tarpeeksi tehokkaasti puuttumaan myös jäsenvaltioiden sisäisten rakenteiden ongelmiin. Tässä tilanteessa oikeusvaltiomekanismi tarjosi suuremman, taloudellisesti tehokkaamman ja nopeammin vaikuttavan keinon reagoida oikeusvaltiorikoksiin.

³³ Bozóki ja Benedek 2024, 28, 31–32.

³⁴ Nyysösen 2024.

3.3 Toimivaltaperusteinen narratiivi

Uudelleensuuntautunut mekanismi ei saanut Unkarilta tai Puolalta suopeaa suhtautumista. Jäsenvaltiot haastoivat mekanismin heti sen ratifioimisen jälkeen nostamalla kumoamiskanteet maaliskuussa 2021. Unkari kyseenalaisti kanteessaan niin säädöksen lainalaisuuden kuin sen menettelyllisen rakenteen ja väitetyn ristiriidan SEU:n ja SEUT:n artiklojen kanssa. Puolan tapaan Unkarin hallitus tulkitsi mekanismin puuttumisena kansalliseen suvereniteettiin ja hyökkäyksenä kansallista identiteettiä vastaan. Lisäksi se nähtiin myös Puolan tapaan ongelmallisena erityisesti kansallisten tuomioistuinjärjestelmien yhteydessä.³⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa Unkarin kumoamiskanteesta on nähtävissä Unkarin käyttämät keskeiset argumentit oikeusvaltiomekanismia vastaan ja unionin tulkintaa edustavan EU-tuomioistuimen systemaattisen vastauksen näihin argumentteihin. Kyseessä on myös tutkimuksen keskeinen asiakirja, joka käsittelee oikeusvaltiomekanismin laillisuutta.

Staudingerin analyysin mukaan Unkarin kumoamiskanteen pääargumentit keskittyivät mekanismin asianmukaisen oikeusperustan puuttumiseen. Unkarin mukaan artikla SEUT:n artikla 322 koskee vain budjetin toteuttamista ja varainhoitoa. Unkari katsoi mekanismin, joka liitti varojen myöntämisen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen ylittävän tämän soveltamisalan. Artikla ei siis yksinään antanut EU:lle valtuuksia puuttua jäsenvaltioiden oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen budjettivarojen myöntämisen yhteydessä. Tämän toimintatavan katsotaan puuttuneen jäsenvaltioiden valtiosääntöisiin rakenteisiin.³⁶

Kumoamiskanteessaan Unkari väitti myös, että mekanismilla kierrettiin SEU-sopimuksen mukaista menettelyä EU-arvojen loukkausten arvioimiseksi. Unkarin mukaan kyseessä on EU:n luoma ”rangaistusmekanismi”, joka on luonteeltaan enemmän poliittinen kuin oikeudellinen. Lisäksi mekanismilla laajennettiin epäasianmukaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa. Unkari syytti unionia myös oikeusvarmuuden loukkaamisesta. Tämä liittyy Unkarin mukaan erityisesti siihen, ettei oikeusvaltiokäsitettä ole täsmällisesti määritelty EU-oikeudessa. Komissiolla katsotaan myös olevan liikaa harkintavaltaa jäädyttää

³⁵ Staudinger 2022, 725–727.

³⁶ Staudinger 2022, 725, 737.

jäsenvaltioiden varoja, minkä katsotaan johtaneen toimielinten välisen tasapainon häiriintymiseen.³⁷

EU-tuomioistuin hylkäsi tuomiossaan säännösten kiertämistä koskevat väitteet ja totesi ettei mekanismi ei kierrä 7 artiklaa, vaan toimii erillisenä talousarvion suojaamisvälineenä. Tuomioistuimen mukaan oikeusvaltioperiaate on osa EU-perussopimusten arvorakennetta ja näin ollen tarpeeksi täsmennettävissä. Lisäksi mekanismi on sen mukaan suhteellinen ja sidottu EU-budjetin tehokkaaseen taloudenhoitoon. Tuomioistuin nimitti SEUT:n artikla 322 oikeanlaiseksi oikeusperustaksi ja perusteli sillä moitteettoman varainhoidon edellyttämää oikeusvaltioperiaatetta, kuten oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Komissiolle myönnetyn harkintavallan katsottiin myös olevan riittävän rajallinen, sillä oikeudellisen valvonnan katsotaan varmistavan, että mekanismin toimenpiteet liittyvät suoraan budjettivaikutuksiin. Tuomion perusteella kanteen ensimmäinen ja toinen kanneperuste hylättiin perusteettomina.³⁸

3.4 Suvereniteetin narratiivii

Puola ja Unkari ovat ilmaisseet vastustusta oikeusvaltiomekanismia kohtaan niin yhdessä kuin erikseen muun muassa julkaisemalla hallitusten yhteisiä julkilausumia marraskuussa 2020, ennen mekanismin varsinaista täytäntöönpanoa tammikuussa 2021. Jäsenvaltiot pitivät mekanismia unionin poliittisen vallankäytön välineenä, joka ylittää perussopimuksissa määritellyt toimivaltuudet ja uhkaa jäsenvaltioiden suvereniteettia. Pian mekanismin säätämisen jälkeen (26.11.2020) annetussa Puolan ja Unkarin pääministereiden allekirjoittamassa yhteisessä julkilausumassa todettiin seuraavasti: “Emme voi hyväksyä mekanismia, joka käyttäisi oikeusvaltioperiaatetta poliittisena välineenä painostaakseen jäsenvaltioita”.³⁹ Lausuma kiteyttää tutkimukselle keskeisen poliittisen vastakkainasettelun, jossa unionin instituutiot pyrkivät vahvistamaan oikeusvaltioperiaatteen velvoittavuutta, kun taas osa jäsenvaltioista tulkitsee sen välineenä, jolla voidaan sanktioida “toisin ajattelevia” jäsenvaltioiden hallituksia.

³⁷ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-156/21 Unkari v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tuomio 16.2.2022, ECLI: EU:C:2022:97, 3, 27–33, 42–49.

³⁸ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-156/21 Unkari v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tuomio 16.2.2022, ECLI: EU:C:2022:97, 35–38, 49, 54–59.

³⁹ Joint Declaration of Prime Ministers of Poland and Hungary, 26.11.2020, gov.pl.

Puolan hallitus vastusti EU:n oikeusvaltion valvontaa ja siihen kuuluvaa oikeusvaltiomekanismia erilaisilla argumenteilla. Puolan pääministerinä (vuosina 2017–2023) toiminut Mateusz Morawiecki on kommentoinut laajalti EU:n toimintaa ja sen mekanismeja sekä Puolan hallituksen suhtautumista näihin kokonaisuuksiin. Morawiecki korosti, että politiikan tulisi perustua kansallisella- ja unionitasolla periaatteisiin. Näistä tärkeimpänä hän piti demokratian periaatetta. Kuitenkin juuri tämä periaate oli Morawieckin mukaan hyökkäyksen kohteena. Erityisesti tämä näkyi hänen mukaansa unionin instituutioiden toiminnassa, jotka eivät pohjaa toimintaansa tarpeeksi demokratian perusperiaatteisiin. Tämä johtaa hänen mukaansa tilanteeseen, jossa toimielimet ja niiden käyttämät mekanismit muuttuvat poliittisen vallankäytön välineiksi. Unionin toiminnan katsottiinkin perusteettomasti ylittävän toimivaltuudensa rajat suhteessa kansallisiin instituutioihin. Morawieckin mukaan Puolan luottamus Euroopan unioniin on jäsenvaltioiden kärkitasoa, väestöstä 85 prosentin osuuden sanoessa, että Puola on ja tulee olemaan unionin jäsen. Morawiecki totesi edellä määritellyn kehityksen rapauttavan tätä unionin toiminnalle olennaista luottamusta.⁴⁰

Morawieckin lähettämä kirje (2020) Euroopan komission puheenjohtajalle Ursula Von Der Leyenille ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajana (vuosina 2019–2024) toimineelle Charles Michelille tuo esille Puolan hallituksen argumentaation keskeisiä pääpiireiteitä oikeusvaltiomekanismiin liittyen. Perustavanlaatuisena ongelmana Morawiecki piti mekanismin ristiriitaisuutta EU-sopimusten kanssa. Morawieckin argumenttien pohjalta nousee esille molempien jäsenvaltioiden argumentaatiolle perustavanlaatuisen suvereniteettipuhe, jossa mekanismin katsotaan uhkaavan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta ja kansallisten instituutioiden toimintaa.⁴¹

Lausunnossaan Morawiecki nosti esiin myös huolensa mekanismin kaksoisstandardeista ja syrjivästä luonteesta tiettyjä jäsenmaita kohtaan. EU:n toimivallan ylityksen katsottiin perustuvan mekanismin erityisesti komissiolle antamaan yksipuoliseen valtaan määrätä

⁴⁰ Mateusz Morawieckin puheenvuoro Euroopan parlamentin täysistunnossa 19.10.2021.

⁴¹ Stanley Billin julkaisu, 13.11.2020. <[x.com/RULEOFLAWpl/status/1327223913345060864](https://www.x.com/RULEOFLAWpl/status/1327223913345060864)> [luettu 20.10.2025]; Wiejski 2020.

taloudellisia rangaistuksia. Morawieckin mukaan mekanismeista voidaan käyttää komission ja muiden EU-toimijoiden tulkintojen pohjalta poliittisen painostuksen välineenä.⁴²

Morawieckin kirje osoittaa, miten Puola asetti mekanismin vastustamisen osaksi isompaa viitekehystä. Puola ei vastustanut vain arvojen valvontaa, vaan myös taloudellisen ja poliittisen vallankäytön kautta tapahtuvaa unionin kontrollia. Tämän kehystä Puolan argumentaatio ideologiseen viitekehykseen. Tässä yhteydessä oikeusvaltio tulkitaan ensisijaisesti ideologiseksi käsitteeksi, jota EU käyttää konservatiivisia yhteiskuntamalleja vastaan. Tämän ideologisen narratiivin avulla Puola kehysti itsensä omien arvojensa puolustajana unionin liberaalia vallankäyttöä vastaan.

Euroopan parlamentin 9.6.2022 antama päätöslauselma antaa unionin näkökulmasta systemaattisen kuvauksen niistä toimista, joiden kautta Puolan hallitus vastusti EU:n institutionaalista vallankäyttöä. Päätöslauselmassa Euroopan parlamentti ilmaisi huolensa Puolan oikeusvaltio- ja tuomioistuinjärjestelmän puutteista, jotka ovat ristiriidassa EU:n arvojen ja oikeusvaltioperiaatteen kanssa. Erityisesti se dokumentoi ne lainsäädännölliset ja institutionaaliset ratkaisut, joiden kautta Puola rajoitti unionin oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.⁴³ Päätöslauselman avulla määritetään Puolan laajempaa vastarintaa suhteessa EU:n oikeusvaltiokehikkoon ja institutionaalisiin toimijoihin. Nämä ovat juuri niitä rakenteita, joiden osana myös oikeusvaltiomekanismi toimii. Päätöslauselma toimii pohjana luvun analyysille siitä, millaisessa poliittis-retorisessä viitekehyksessä Puola vastusti EU:n institutionaalista vallankäyttöä ja miten Puola reagoi systemaattisesti unionin valvontavälineisiin. Lisäksi se edustaa jatkumoa, joka selittää mekanismin vastaisen retoriikan syntyä ja sijoittaa sen osaksi laajempaa narratiivia.

Kyseinen asiakirja korostaa useaan otteeseen, miten Puolassa on viime vuosina toteutettu laajoja uudistuksia, jotka heikentävät tuomioistuinten riippumattomuutta ja siten kaventavat EU:n kykyä toimeenpanna perussopimukseen perustuvia velvoitteita. Puolan yhteydessä esiin nostetut ongelmat koskivat etenkin kurinpitomenettelyjen poliittista ohjautuvuutta, tuomarien

⁴² Stanley Billin julkaisu, 13.11.2020; Wiejski 2020.

⁴³ European Parliament, The rule of law and the potential approval of the Polish national Recovery Plan (RRF), P9_TA (2022)0240, 1–6.

rankaisemista EU-oikeuteen vetoamisesta ja tuomarinimitysjärjestelmää, jonka riippumattomuus on kyseenalaistunut.⁴⁴

Kyseisten toimien seurauksena EU-tuomioistuinten antamia ratkaisuja ei toteutettu, mikä tulkittiin tietoisesti pyrkimykseksi heikentää unionin oikeudellista toimivaltaa. Toinen keskeinen havainto liittyy EU-oikeuden etusijaperiaatteen järjestelmälliseen haastamiseen. Puolan perustuslakituomioistuimen ratkaisut, joissa EU-oikeuden ensisijaisuus kansallisen lainsäädännön yli kiistetään, muodostavat unionin näkökulmasta suoran haasteen sen perusoikeudelliselle ja institutionaaliselle järjestykselle. Päätöslauselman mukaan nämä ratkaisut eivät ole vain juridisia erimielisyyksiä, vaan osa laajempaa pyrkimystä rajata EU-oikeuden soveltamisalaa ja vahvistaa kansallisen suvereniteetin ensisijaisuutta unionin sääntelyä vastaan.⁴⁵ Tämä kehys on osa laajempaa argumentaatiota, jota voidaan pitää osana strukturoitua, kansallista vastadiskurssia EU:n normatiivista valtaa kohtaan.

Päätöslauselman pohjalta voidaan havaita muutamia keskeisiä Puolan vastustuksen teemoja EU:n institutionaalista vallankäyttöä kohtaan. Se osoittaa, miten vastarinta konkretisoituu ennen kaikkea EU-oikeuden etusijan kyseenalaistamisena ja parlamentin sekä Puolan hallinnon oikeusvaltiokeskustelun politisoitumisena. Mekanismi ei toimi tyhjiössä, vaan se toimii osana EU:n institutionaalisia rakenteita, jossa EU:n institutionaalinen valta on jo pitkään ollut kiistanalainen ja jäsenvaltioiden suvereniteettivaatimukset asetetaan unionin oikeudellista ja normatiivista auktoriteettia vastaan. Tämä kokonaisuus osoittaa myös sen, miten Puola ei vastustanut vain yksittäisiä välineitä, vaan koko EU:n oikeudellisen auktoriteetin perustaa. Tutkielman puitteissa tämä voidaan tulkita Puolan pyrkimykseksi kehystää oikeusvaltiomekanismi ennen kaikkea poliittisena välineenä, teknisen oikeusvaltiovalvonnan työkalun sijaan.

3.5 Perustuslaillisen identiteetin narratiivi

Edellä käsiteltyjen suvereniteetti argumenttien lisäksi esiin nousee myös Klemenin ja Pechin aineiston esiin nostama toimintatapa siitä, miten molempien jäsenmaiden hallitukset vetosivat

⁴⁴ European Parliament, The rule of law and the potential approval of the Polish national Recovery Plan (RRF), P9_TA (2022)0240, 2–3.

⁴⁵ European Parliament, The rule of law and the potential approval of the Polish national Recovery Plan (RRF), P9_TA (2022)0240, 3–4.

perustuslailliseen identiteettiin ja perustuslailliseen moniarvoisuuden doktriiniin väittäessään, että EU-lainsäädännön etusija voidaan jättää huomiotta, mikäli se on ristiriidassa kansallisten perusarvojen kanssa. Tämä näkyy Klemenin ja Pechin mukaan erityisesti Puolan hallituksen vuonna 2018 julkaisemassa valkoinen paperi (White Paper) -asiakirjassa, joka sisältää ehdotuksia ja suunnitelmia maan tulevasta kehityksestä. Poliittis-oikeudellisessa asiakirjassa perustellaan laajat uudistukset väittämällä, että perustuslaillinen identiteetti antaa valtiolle yksinomaisen toimivallan oikeuslaitoksessa. Tämän vallan pohjalta se voi myös periaatteessa muovata tuomioistuimia ilman EU:n puuttumista asiaan. Tämän lisäksi asiakirja myös kiistää EU-toimielinten väitteet oikeusvaltioperiaatteen loukkaamisesta.⁴⁶

Asiakirjassa viitataan myös SEU:n artiklaan 4, jonka perusteella Puolan kansallisen identiteetin katsotaan syrjäyttävän EU:n vilpittömän yhteistyön periaatteen. Lisäksi se kehystää uudistukset Puolan perustuslaillisen identiteetin täyttymiseksi EU:n oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen sijasta.⁴⁷ Unkarin pääministerinä vuodesta 2010 toimineen Viktor Orbánin hallinto käytti Puolan tapaan samankaltaista retoriikkaa maahanmuuttokeskustelun yhteydessä. Unkarin totesi retoriikassaan EU:n laajuisten maahanmuutto- ja turvapaikkasäännösten uhkaavan maan identiteettiä ja suvereniteettiä. Tällä perusteella hallitus koki voivansa jättää nämä säännökset huomiotta, vedoten perustuslailliseen identiteettiin. Vuoden 2018 perustuslain muutoksessa jopa kodifioitiin lauseke, joka velvoittaa kaikki valtion toimielimet suojelemaan Unkarin perustuslaillista identiteettiä EU:n velvoitteita vastaan.⁴⁸

Klemenin ja Pechin mukaan Puola ja Unkari esittivät yhteneväisesti oikeusvaltiostandardien uhmaamisen konstitutionaalisen pluralismin kautta. Keskeisenä ajatuksena oli, että kansallisten perustuslakituomioistuinten ja EU:n tuomioistuinten tulisi ratkaista ristiriidat vuoropuhelujen avulla auktoriteettihierarkian sijaan. Molempien jäsenvaltioiden hallitukset vetosivat perustuslailliseen identiteettiin tämän moniarvoisen vuoropuhelun ytimenä. Tämä kehystettiin myös osaksi kansallista toimivaltaa, joka voi rajoittaa EU:n lainsäädäntöä.⁴⁹

⁴⁶ Klemen ja Pech 2019, 69–71.

⁴⁷ Klemen ja Pech 2019, 71–73.

⁴⁸ Klemen ja Pech 2019, 67–68.

⁴⁹ Klemen ja Pech 2019, 61, 65–66.

Vaikka konstitutionaalista pluralismia tai perustuslaillista identiteettiä ei käytetty eksplisiittisesti Morawieckin lausunnoissa tai Euroopan parlamentin päätöslausunnossa, niiden sisältö on vahvasti havaittavissa. Puola vetosi toistuvasti kansallisen perustuslakinsa ensisijaisuuteen ja EU:n toimivallan ylitykseen, mikä vastaa tutkimuskirjallisuudessa kuvattua perustuslaillisen identiteetin retorista mobilisointia.

Wojciech Sadurskin mukaan Puolan oikeusvaltiokiistan taustalla on syväle ulottuva jännite hallitsevan Laki ja oikeus –puolueen (Prawo i Sprawiedliwość, lyh. PiS) ja riippumattomien instituutioiden välillä. Kyseessä on kansalliskonservatiivinen ja oikeistopopulistinen puolue, jonka politiikka pohjautuu konservatiiviseen arvopohjaan, institutionaalisen vallan keskittämiseen ja EU-kriittiseen suvereniteettipuheeseen, erityisesti oikeusvaltiokysymyksissä. Puolue suhtautuu Puolueen vallankäytön logiikka rakentuu oletukselle, että kaikki autonomiset valvontaelimet, kuten tuomioistuimet, syyttäjänlaitos, perustuslakituomioistuin ja julkinen media muodostavat uhkan poliittiselle kontrollille. Tämän pohjalta nousee pyrkimys korvata riippumattomat toimijat lojaaleilla henkilöillä, joiden ensisijainen velvollisuus kohdistuu puolueen johtoon valtiosääntöisen tehtävän sijaan. Sadurskin mukaan tämä rakenne pohjautuu ennen kaikkea puolueen puheenjohtaja Jarosław Kaczyńskin ajattelutapaan, jonka Sadurski kuvaa paranoidiksi ja totalisoivaksi. Tässä ajattelutavassa kaikki itsenäiset rakenteet näyttäytyvät mahdollisina uhkaavina vastavoimina, jotka on alistettava puolueen poliittiselle linjalle. Logiikan puitteissa tuomioistuinten, syyttäjien tai valtioelinten riippumattomuus ei ole demokraattisen järjestyksen osa ja peruspilari, vaan riskitekijä, joka voi estää tai haitata puolueen ohjelman toteutumista.⁵⁰

Sadurskin mukaan edellä eritelty kehitys selittää sen, miksi PiS suhtautuu järjestelmällisen epäluuloisesti kaikkiin vallan hajauttamisen mekanismeihin ja pyrkii keskittämään institutionaalisen vallan valtion poliittiselle johdolle.⁵¹ Lisäksi EU:n mekanismit, kuten rikkomusmenettelyt tai artikla 7 voivat pakottaa Puolan perumaan valvonnan ja tasapainon purkamista. EU:n sääntely nähdään tältä pohjalta PiS:n retoriikassa rajoituksena Puolan perustuslailliselle identiteetille ja kansalliselle itsemääräämisoikeudelle. Puolue samaistaa EU:n valvonnan ulkopuoliseen pakottamiseen, yhteisesti sovittujen eurooppalaisten normien

⁵⁰ Sadurski 2019, 163.

⁵¹ Ibid.

sijaan.⁵² Vaikka suurin osa puolalaisista on johdonmukaisesti EU myönteisiä, merkittävä väestönosa kokee unionin rajoittavan Puolan itsenäisyyttä liikaa. PiS hyödyntää tätä tunnetta poliittisessa viestinnässään väittäen EU:n sanelevan Puolan oikeusjärjestyksen rakentita ja näin estää kansan tahdon toteutumista.⁵³

Institutionaalisen vallan keskittäminen on keskeinen osa Puolan retoriikan takana toimivaa poliittista projektia. Esiin tulleet tekijät luovat myös perustan sille, miksi Puola tulkitsee EU:n oikeusvaltiomekanismin uhaksi. Mekanismin avulla unioni voi estää jäsenvaltioita heikentämästä oikeusvaltioperiaatetta tai EU-varojen hallinnollista riippumattomuutta ja sen täytäntöönpano voi johtaa merkittäviin taloudellisiin seurauksiin tai poliittiseen eristämiseen. PiS:n näkökulmasta tämä uhkaakin institutionaalisen vallan keskittämistä, jota puolustetaan suvereniteettipuheen ja perustuslaillisen identiteetin avulla.

3.6 Puolan ja Unkarin argumentaation eroja

Unkarin pääasiallisessa argumentaatiossa oikeusvaltiomekanismia kohtaan on paljon yhteneväisyyksiä Puolan argumentaation kanssa ja valtiot ovat vastustuksessaan muodostaneet omanlaisensa yhteisrintaman. Tämä käy ilmi erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa Puolan oikeusvaltiomekanismin kumoamiskanteesta. Tuomion asiakirjassa Puolan argumentaation käsittely alkaa useasti sanoilla “Puolan tasavalta väittää Unkarin tukemana--”. Jäsenvaltioiden kumoamiskanteiden tuomioiden pohjalta voidaan kuitenkin erottaa keskeisiä argumentaation eroja ja painotuksia. Puolan kohdalla huomataan sen painottavan voimakkaasti perustuslaillista konfliktia sekä EU-oikeuden ja kansallisen perustuslain suhteeseen liittyviä ongelmia. Tämän näkyy erityisesti jo aikaisemmin käsitellyn perustuslaillisen suvereniteetin ja identiteetin korostamisena.⁵⁴

Edellä tehdyn analyysin pohjalta havaitaan, että Unkari painottaa argumentaatiossaan myös voimakkaasti kansallisen suvereniteetin tärkeyttä, mutta korostaa enemmän mekanismin poliittisuutta ja epämääräisyyttä. Kumoamiskanteista käy myös ilmi jäsenvaltioiden kritiikki neuvoston ja erityisesti komission omaamaa harkintavaltaa kohtaan. Erona on kuitenkin se,

⁵² Sadurski 2019, 170–173.

⁵³ Sadurski 2019, 163, 170.

⁵⁴ Euroopan unionin tuomioistuin, asia C-157/21 Puola v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tuomio 16.2.2022, ECLI: EU:C:2022:98, 25–29.

että Unkari tekee toimivallan kysymyksestä keskeisemmän osan argumentaatiotaan. Unkarin kyseenalaistama suora linkki mekanismin ja EU-budjetin taloudellisten etujen välillä tekee sen lähestymistavasta poliittisen ja käytännönläheisen. Puolan argumentaatio pyrkii puolestaan osoittamaan, että mekanismi voi aiheuttaa laajempia perustuslaillisia seurauksia ja oikeudellisia ristiriitoja kansallisen lainsäädännön kanssa. Kyseiset argumentaation painotukset tekevät Puolan lähestymistavasta kokonaisuudessaan Unkaria institutionaalisemman.

4. Johtopäätökset

Tämän tutkielman tavoitteena oli tarkastella oikeusvaltiomekanismia osana Euroopan unionin vallankäyttöä ja analysoida Puolan ja Unkarin reaktioita ja argumentaatiota mekanismia kohtaan. Argumentaatiota tulkittiin ennen kaikkea osana unionin normatiivista ja institutionaalista vallankäyttöä. Analyysi osoittaa, ettei jäsenvaltioiden vastustus kohdistu ainoastaan mekanismin teknisiin tai oikeudellisiin yksityiskohtiin, vaan laajemmin EU:n rooliin oikeusvaltioperiaatteen tulkitsijana ja valvojana. Oikeusvaltiomekanismi muodostuukin eräänlaiseksi kiintopisteeksi, jonka kautta unionin vallankäyttö ja sen legitimizeetti tulevat avoimesti kiistetyiksi.

Sekä Puolan että Unkarin argumentaatioissa keskeistä on väite unionin toimivallan ylittymisestä. Mekanismi esitetään perussopimuksia kiertävänä välineenä, jonka avulla unioni laajentaa institutionaalista valtaansa ilman jäsenvaltioiden yksimielistä hyväksyntää. Tämä toimivaltaperusteinen kritiikki heijastaa huolta institutionaalisen vallan kumuloitumisesta, jossa unionin oikeudelliset ja hallinnolliset mekanismit mahdollistavat yhä syvemmän puuttumisen jäsenvaltioiden sisäisiin järjestelmiin. Tästä näkökulmasta oikeusvaltiomekanismi näyttää osana pidempää institutionaalista kehityskulkua, jossa unionin kyky ohjata ja sanktioida jäsenvaltioita vahvistuu asteittain.

Normatiivisen vallan teorian tarjoaa hyvän pohjan tarkastella argumentteja. Unioni pyrkii esittämään oikeusvaltioperiaatteen universaalina ja yhteisesti jaettuna arvona, jonka valvonta näyttää välttämättömänä arvojen suojeluna. Tämä mahdollistaa unionin aseoitumisen oikeusvaltioperiaatteen vartijaksi, jonka toiminta kehystyy moraalisesti oikeutettuna ja ei-poliittisena. Puolan ja Unkarin argumentaatio haastaa tämän vartijan roolin kyseenalaistamalla sekä normien universaaliuden että unionin oikeuden määrittellä niiden sisältö ja rikkomukset.

Institutionaalisen ja normatiivisen vallan näkökulmasta Puolan ja Unkarin vastustus voidaan siten tulkita reaktiona unionin kaksijakoiseen rooliin. Unioni esiintyy samanaikaisesti oikeusvaltioperiaatteen vartijana ja vallankäyttäjänä, mikä tekee sen alttiiksi legitimizeettikiistoille. Oikeusvaltiomekanismi konkretisoi tämän jännitteen. Se yhdistää normatiivisen arvopuheen institutionaalisesti tehokkaaseen ja taloudellisesti vaikuttavaan välineeseen. Jäsenvaltioiden argumentaatio ei näin ollen vastusta ainoastaan yksittäistä säädöstä, vaan haastaa unionin koko vallankäytön perustan.

Puolan ja Unkarin vastustus EU:n oikeusvaltiomekanismia kohtaan rakentuu siis yhteiselle perusasetelmalle, jossa mekanismi kehystettiin unionin vallankäytön välineenä neutraalin oikeudellisen instrumentin sijaan. Molemmat jäsenvaltiot kyseenalaistivat mekanismin legitimitetin ja unionin toimivallan laajuuden, mutta tekivät sen eri argumentatiivisin keinoin ja painotuksin. Nämä eroavaisuudet paljastavat myös jäsenvaltioiden erilaisen suhtautumisen unionin institutionaaliseen ja normatiiviseen valtaan.

Argumenttien perusteella Puolan vastustus oli selvästi juridisoitua ja institutionaalista. Oikeusvaltiomekanismia kritisoitiin ennen kaikkea sen oikeudellisen perustan ja soveltamistavan kautta. Puola pyrki näin rajaamaan unionin vallankäyttöä oikeudellisin keinoin ja asemoimaan konfliktin institutionaaliseksi kiistaksi toimivallasta. Unkarin argumentaatio oli puolestaan selvästi politisoivampaa ja narratiivisempaa. Unkarin hallitus kehysti mekanismin poliittisena painostuskeinona, joka kohdistui tiettyihin jäsenvaltioihin ideologisista ja arvolähtöisistä syistä. Tässä kehyksessä mekanismi esitettiin osana laajempaa moraalista ja poliittista vastakkainasettelua unionin ja kansallisvaltion välillä.

Oikeusvaltiomekanismin tarkastelu osoittaa EU:n institutionaalisen vallankäytön muuttumisen entistä eksplisiittisemmäksi, ehdollisemmaksi ja budjettiperusteiseksi. Se osoittaa ettei unionin valta rajoitu vain sääntelyyn ja normatiiviseen ohjaukseen, vaan siihen sisältyy myös kyky käyttää taloudellisia resursseja kurinpidollisena välineenä. Tämä pohjaa EU:n institutionaaliseen valtaan, joka on luonteeltaan juridisesti sitovaa ja poliittisesti latautunutta. Samalla mekanismi tuo esille sen, miten unionin valta perustuu pitkälti jäsenvaltioiden hyväksynnälle ja integroituneisiin sekä monitasoisiin päätöksentekorakenteisiin.

Unionin toimintakyky perustuu siis pitkälti siihen ovatko jäsenvaltiot valmiita tunnustamaan sen oikeuden valvoa ja sanktioida oikeusvaltion rikkomuksia. Mekanismi kertoo myös unionin vallankäytön kaksijakoisesta luonteesta. Yhtäältä unionin institutionaalinen kapasiteetti on kasvanut ja sen keinovalikoima laajentunut kohti suurempaa valvontaa, mutta toisaalta sen legitimiys ja tehokkuus ovat jatkuvan neuvottelun kohteena ja alttiita jäsenvaltioiden poliittisille rakenteille ja sisäpoliittiselle kehitykselle. Tämä tekee unionin institutionaalisesta vallasta samanaikaisesti normatiivista arvoihin perustuvan toimintamallinsa osalta ja materiaalista sen tukeutuessa taloudellisten resurssien hallintaan. Tutkielman perusteella oikeusvaltiomekanismi ei ole vain väline puuttua

oikeusvaltiokriiseihin. Se toimii myös ikkunana, jonka kautta EU:n vallankäyttö tulee poikkeuksellisen näkyväksi. Oikeusvaltiomekanismia koskeva vastustus osoittaa, että unionin kyky yhdistää normatiivinen vartijuus ja institutionaalinen vallankäyttö tulevat jatkossakin olemaan keskeinen unionin legitimitettä määrittävä kysymys.

Lähteet

Alkueräisaineisto

Asia C-157/21, Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, tuomio
16.2.2022. ECLI:EU:2022:98. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-157%2F21>

Asia C-156/21, Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, tuomio
16.2.2022. ECLI:EU:2022:97. <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/3754d92d-8f17-11ec-8c40-01aa75ed71a1/language-fi>

Euroopan parlamentin sanatarkat istuntoselostukset 2021.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-10-19-ITM-002_EN.html?

Oikeusvaltion kriisi Puolassa ja EU-oikeuden ensisijaisuus (CRE-9-2021-10-19/2021 - Mateusz Morawiecki), 19.10.2021.

Oikeusvaltion kriisi Puolassa ja EU-oikeuden ensisijaisuus (CRE-9-2021-10-19/2021 - Tamás Detucshi), 19.10.2021.

European Parliament, The rule of law and the potential approval of the Polish national Recovery Plan (RRF), P9_TA (2022) 0240, 21.6.2022.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0240_EN.html?

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj?>

Joint Declaration of Poland and Hungary. 26.11.2020. <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>

Stanley Bill, @StanleySBill, 2020. x.com/RULEOFLAWpl/status/1327223913345060864

Wiejski, Pawel. "Polish threats to block EU budget over rule of law are empty, say experts". Notes from Poland (NPD), 2020. <https://notesfrompoland.com/2020/11/13/polish-threats-to-block-eu-budget-over-rule-of-law-are-empty-say-experts/>

Tutkimuskirjallisuus

Bozoki, András ja István Benedek. "Politics in Hungary: Two Critical Junctures". *Civic and Uncivic Values in Hungary: Value Transfirmation, Politics and Religion*, toim. Sabrina P. Ramet ja László Kürti. Budapest: Hungarian Academy of Sciences / MTA Press, 2024, 17–42.

Czina, Veronika. "The effectiveness of the EU's rule of law conditionality mechanism: Theoretical observations based on the case of Hungary". *Intersections*, 1/2024, 171–188.

Halmai, Gabor. "Rule of law backsliding and memory politics in Hungary". *European Constitutional Law Review*, 4/2023, 602–622.

Justyna, Lancy. "The rule of law conditionality under regulation no 2092/2020-is it all about the money?". *Hague journal on the rule of law*, 1/2021, 79–105.

Kirst, Niels. "Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of The Rule of Law Crisis in the European Union?". *European papers*, 1/2021, 101–110.

Klemen, Daniel R. ja Laurent Pech. "The Uses and Abuses of Constitutional Pluralism: Undermining the Rule of Law in the Name of Constitutional Identity in Hungary and Poland". *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2019, 59–74.

Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?". *Journal of Common Market Studies*, 2/2002, 235–258.

Nyyssönen, Heino. *Unkarilaisen autoritarismin nousu*. Tampere: Vastapaino, 2024.

Pech, Laurent ja Kim Lane Scheppele. "Illiberalism Within: Rule of Law Blacksliding in the EU". *The Cambridge yearbook of European legal studies*, 19/2017, 3–47.

Pierson, Paul. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis". *Comparative Political Studies*, 2/1996, 123–163.

Sadurski, Wojciech. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Schreier, Margit. *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: SAGE Publications Ltd, 2012.

Staudinger, Isabel. "The Rise and Fall of Rule Of Law Conditionality". *European Papers*, 7/2022, 721–737.

