



**TURUN
YLIOPISTO**

Muutosta odotellessa

Euroopan komission näkemykset Unkarin oikeusvaltiokehityksestä

Valtio-oppi
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Inka Laaksonen

12.4.2026
Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Valtio-oppi

Tekijä: Inka Laaksonen

Otsikko: Muutosta odotellessa – Euroopan komission näkemykset Unkarin oikeusvaltiokehityksestä

Ohjaajat: yliopistonlehtori Heino Nyysönen, professori Henri Vogt

Sivumäärä: 102 sivua

Päivämäärä: 12.4.2026

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Euroopan komission näkemyksiä Unkarin oikeusvaltiokehityksestä vuosien 2020–2025 oikeusvaltiokertomuksissa. Tutkielmassa selvitetään, mitä teemoja komissio nostaa esiin Unkaria koskeissa raporteissa ja millaisin kielellisin ja retorisin painotuksin arviot esitetään. Lisäksi tarkastellaan arviointikuvan muutosta sekä EU:n ja Unkarin suhteen rakentumista erityisesti vallan ja toiseuttamisen näkökulmista.

Tutkimusongelma nousee EU:n oikeusvaltiokeskustelun ja Unkarin viimeaikaisen kehityksen välisestä jännitteestä. EU:ssa on viime vuosina käyty laajaa keskustelua oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta, ja tilanteesta on puhuttu myös oikeusvaltiokriisinä. Tässä keskustelussa Unkari on noussut toistuvasti esiin näkyvimpänä periaatteen haastajana ja ongelmatapauksena.

Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, vallan ja toiseuttamisen käsitteiden kautta. Tutkimusasetelma on pitkittäinen tapaustutkimus, ja aineistona ovat Euroopan komission vuosien 2020–2025 oikeusvaltiokertomusten Unkaria käsittelevät osuudet. Analyysissa yhdistetään teoriaohjaavan sisällönanalyysin ja retorisen luennan piirteitä.

Tulokset osoittavat, että komission arviointia leimaa koko tarkastelujakson ajan vahva jatkuvuus. Unkarin oikeusvaltiokehityksessä korostuvat ongelmien toistuvuus ja rakenteellisuus. Kokonaisarvio ei muutu olennaisesti, vaikka yksittäisiä myönteisiä muutoksia havaitaan. Oikeusvaltiokertomuksissa ilmenee myös toiseuttamisen piirteitä. Komission käyttämä kieli ei tee Unkarista unionin ulkopuolista “toista”, mutta se rakentaa siitä yhteisön sisäisen poikkeaman.

Tulosten perusteella voidaan päätellä, että oikeusvaltiokertomukset eivät ainoastaan kuvaa Unkarin tilannetta, vaan myös tuottavat sitä koskevaa poliittista tulkintaa. Unkarin ongelma ei komission näkökulmasta ole instituutioiden täydellinen puuttuminen, vaan pikemminkin se, etteivät olemassa olevat instituutiot täytä sitä tehtävää, joka niille oikeusvaltiollisessa järjestelmässä kuuluu. Komission institutionaalinen valta näyttää riittävän yksittäisten korjausten ohjaamiseen erityisesti silloin, kun niihin liittyy konkreettisia ehtoja tai kustannuksia, mutta ei sellaisten rakenteiden murtamiseen, joita jäsenvaltio ei itse halua muuttaa.

Avainsanat: Euroopan komissio, Euroopan unioni, oikeusvaltio, oikeusvaltiokertomukset, toiseuttaminen, Unkari, vallankäyttö

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	5
1.1.	Tutkimuksen taustaa	5
1.2.	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymys	6
1.3.	Tutkielman rakenne	7
2.	Teoreettinen viitekehys	9
2.1.	Euroopan unioni: integraatio ja EU-lain ensisijaisuus	9
2.1.1.	Konstruktivistinen integraatioteoria	10
2.1.2.	Disintegraatio	12
2.2.	Toiseus ja valta	14
2.3.	Oikeusvaltion käsite	18
2.3.1.	Käsitteiden kiistanalaisuus	18
2.3.2.	Käsitteet politiikan välineenä	19
2.3.3.	Erilaiset tavat ymmärtää oikeusvaltion käsite	20
2.3.4.	Euroopan unionin määritelmä	23
3.	Oikeusvaltio Euroopan unionissa ja Unkari oikeusvaltiokriisin keskiössä	25
3.1.	Oikeusvaltioperiaate Euroopan unionin puolustamana perusarvona	25
3.2.	EU:n oikeusvaltiovälineistö ja komission rooli	26
3.2.1.	Oikeusvaltiokertomus oikeusvaltiomekanismin perustana	28
3.3.	Unkarin oikeusvaltiokehitys: EU:n mallioppilaasta ongelmatapaukseksi	30
3.3.1.	Orbánin Unkari – asteittain syvenevä järjestelmä	30
3.3.2.	Unkari Euroopan unionissa – oikeusvaltioperiaatteen sitkeä horjuttaja	32
4.	Sisällönanalyysi, retoriikka ja oikeusvaltiokertomukset	34
4.1.	Oikeusvaltiokertomukset	34
4.2.	Sisällönanalyysi ja retoriikka	35
5.	Analyysi	39
5.1.	Oikeuslaitos oikeusvaltiokertomuksissa	39
5.1.1.	Oikeuslaitoksen riippumattomuus	39
5.1.2.	Oikeuslaitoksen laatu	44
5.1.3.	Oikeuslaitoksen tehokkuus	47
5.1.4.	Yhteenveto	48
5.2.	Korruptiontorjunnan kehys oikeusvaltiokertomuksissa	49
5.2.1.	Rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys	50
5.2.2.	Rakenteelliset ongelmat ja valvonta	52
5.2.3.	Korkean tason korruption tutkinta ja syytteet	56
5.2.4.	EU-varat ja ehdollisuusmenettely	58
5.2.5.	Yhteenveto	61
5.3.	Tiedotusvälineet oikeusvaltiokertomuksissa	62
5.3.1.	Institutionaalinen ohjaus ja riippumattomuus	62
5.3.2.	Markkinarakenteet ja epäsuora ohjaus	64

5.3.3.	Journalistien toimintaympäristö ja läpinäkyvyys	67
5.3.4.	Yhteenveto	69
5.4.	Vallanjako ja keskinäinen valvonta oikeusvaltiokertomuksissa	70
5.4.1.	Lainsäädäntöprosessin avoimuus ja sääntelyn ennakoitavuus	71
5.4.2.	Poikkeusvaltuudet ja turvallisuustoimien kontrolli	73
5.4.3.	Institutionaaliset vastavoimat ja perustuslaillinen kontrolli	75
5.4.4.	Kansalaisyhteiskunnan toimintatila	78
5.4.5.	Yhteenveto	79
5.5.	Toiseuttaminen ja valta oikeusvaltiokertomuksissa	80
5.6.	Muutos ja muuttumattomuus	85
6.	Johtopäätökset	90
	Lähteet	94

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen taustaa

Oikeusvaltiokehitys on viime vuosina synnyttänyt paljon yhä jatkuvaa keskustelua Euroopan unionissa – oikeusvaltioperiaate on kokenut takaiskuja ja on puhuttu jopa oikeusvaltiokriisistä. Oikeusvaltioperiaatteen painoarvo on unionissa poikkeuksellisen suuri, koska se toimii samaan aikaan sekä perusarvona että jäsenyyden ehtona ja käytännössä myös edellytyksenä sille, että kansalaisten oikeudet, riippumaton tuomioistuINVALTA ja yhteisten sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen voivat toteutua. Usein näkyvimmin tätä periaatetta rikkovana ja horjuttavana jäsenmaana tuodaan esiin Unkari. Tutkimuksessa Unkari on toistuvasti esitetty esimerkkinä demokratiakehityksen ja oikeusvaltion heikkenemisestä EU:ssa, ja kehitystä on luonnehdittu osaksi laajempaa autoritaarista tai illiberaalia käännettä. (Nyyssönen ja Mäkitalo 2021; Nyyssönen 2024; Alizada ym. 2021; Euroopan komissio. n.d.b.)

Vastauksena periaatteen takaiskuihin EU on kehittänyt arvoperustansa suojelemiseksi uusia keinoja, kuten vuonna 2020 lanseeratun oikeusvaltiomekanismin ja oikeusvaltiokertomuksen sen osana. Kertomuksissa komissio jäsentää jäsenvaltioiden tilannetta yhteisen teemarungon kautta ja tuottaa samalla eräänlaisen vuosikellon oikeusvaltiosta. (Euroopan komissio 2024d; The EU's Rule of Law Toolbox 2024.) Havaintojen lisäksi kertomukset rakentavat käsitystä siitä, mitä unionissa pidetään olennaisena oikeusvaltion kannalta, millaisiin riskeihin kiinnitetään huomiota, ja millaista edistystä tai taantumaa pidetään uskottavana. Kertomusten merkitys ei siis rajoitu informaation kokoamiseen, vaan ne kytkeytyvät laajemmin unionin valvontaan, ohjaukseen ja poliittiseen vuoropuheluun. Kertomusten merkitystä ollaan myös tulevaisuudessa lisäämässä yhdistämällä se tiiviimmin EU-varoihin (von der Leyen 2024, 31).

Tutkielman tarkoituksena on tutkia Euroopan komission laatimien oikeusvaltiokertomusten avulla, millaisen kokonaiskuvan komissio rakentaa Unkarin oikeusvaltiokehityksestä vuosina 2020–2025. Tutkimusasetelman kannalta on olennaista, että oikeusvaltiokertomukset muodostavat aikasarjan, jossa samaa jäsenvaltiota arvioidaan toistuvasti, osin samoilla indikaattoreilla, mutta muuttuvassa poliittisessa kontekstissa. Aiempi tutkimus on jo osoittanut, että kertomukset voivat piirtää jäsenmaista hyvin erilaisia kokonaiskuvia: esimerkiksi Nyyssönen ja Mäkitalo (2021) sijoittavat vuoden 2020 raporttien perusteella unionin heikoimmiksi suoriutujiksi Unkarin ja Bulgarian, joilla ongelmia esiintyy useilla osa-alueilla yhtä aikaa. Tästä avautuu perusteltu tarve tarkastella Unkaria pitkäikäisesti tavalla, joka ei ole tutkimuksessa noussut vahvasti vielä esiin.

Useat tutkijat ovat myös korostaneet, kuinka Unkari on niin sanotusti kokoaan suurempi. Keskikokoisen jäsenmaan johtajalla on suuri poliittinen vaikutusvalta, ja Viktor Orbánin Unkari onkin eurooppalainen ongelma koko unionille: yhteisistä säännöistä tinkiminen heijastuu koko unionin tulevaisuuteen ja kykyyn toimia sääntöperustaisena yhteisönä. (Nyyssönen 2024, 7; Miklóssy 2024, 197.) Lisäksi Unkarin viimeaikaiset kehitykset pitävät maan yhä EU:n agendan ytimessä. Esimerkiksi Budapestin Pride-tapahtumaan liittynyt julkinen keskustelu on nostanut esiin kysymyksen siitä, millaisia poliittisia ja oikeudellisia keinoja EU:lla tosiasiallisesti on käytettävissään ja millaiseksi niiden käyttö nähdään. (Euroopan parlamentti 2025.) Suuri osa suomalaisista Euroopan parlamentin jäsenistäkin vaatii tiukempia toimia, kuten Unkarin äänioikeuden poistamista ja rahoituksen laajempaa jäädyttämistä, ja muutama jopa Unkarin erottamista unionista (Yle 8.7.2025). Samalla tyytymättömyys Orbánin ja Fidesz-puolueen politiikkaa kohtaan on kasvanut (Reuters 2026).

Unkarin demokratiakehitystä, illiberalismia ja EU:n oikeusvaltioperiaatteen rapautumista koskeva tutkimuskirjallisuus on laaja sekä Suomessa että kansainvälisesti. Tämä tutkielma nojaa valikoidusti keskeisiin keskusteluihin, jotka auttavat jäsentämään sekä Unkarin kehitystä että EU:n oikeusvaltiövälaineistöä. Tarkastelu nojaa erityisesti Heino Nyyssösen, Katalin Miklóssyn, Jaakko Raition ja Hanna Tuomisen tutkimuksiin. Tutkielman tarkastelunäkökulma on politologinen, mutta teoreettinen viitekehys muodostetaan sekä politologisen että oikeustieteellisen tutkimuskirjallisuuden avulla. Teoreettisena lähtökohtana hyödynnetään konstruktivistista lähestymistapaa sekä toiseuttamisen ja vallan käsitteistöä.

1.2. Tutkimusongelma ja tutkimuskysymys

Tämän tutkielman tutkimusongelma nousee EU:n oikeusvaltiokeskustelun ja Unkarin viimeaikaisen kehityksen välisestä jännitteestä. Euroopan komissio tuottaa vuosittain toistuvan arviointikuvan jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteesta, mutta samalla Unkarin kehitys on pysynyt pitkään kiistanalaisena ja EU:n keinovalikoimaa koskeva keskustelu jatkuu. Aineistona ovat Euroopan komission oikeusvaltiokertomusten Unkaria koskevat luvut vuosilta 2020–2025. Tarkastelu toteutetaan laadullisena sisällönanalyysinä. Tarkastelun kohteena on, miten komissio kuvaa ja arvottaa Unkarin tilannetta – sekä mitä tämä tapa puhua kertoo EU:n suhteesta Unkarin oikeusvaltiokehitykseen.

Tutkielma ei pyri todentamaan Unkarin oikeusvaltiotilanteen ”todellista” tilaa eikä arvioiden paikkansapitävyyttä suhteessa ulkopuoliseen mittariin. Sen sijaan tutkimuskohteena on komission tuottama arviointikuva ja sen muutos vuosina 2020–2025, eli tutkielmassa arvioidaan komission arviota. Oikeusvaltiokertomukset ovat samalla sekä tilannekuvia että arvioivan ohjauksen välineitä. Tämän vuoksi on analyttisesti hedelmällistä tarkastella mitä komissio painottaa, miten se esittää Unkarin tilanteen ja miten se suhteuttaa havaintojaan Unkarin toteuttamiin uudistuksiin.

Tutkielman tutkimuskysymys on: **Miten Euroopan komissio arvioi Unkarin oikeusvaltiotilannetta vuosina 2020–2025, ja millaisena EU–Unkari-suhde rakentuu näissä arvioissa?**

Varsinaista tutkimuskysymystä lähestytään seuraavien kolmen alakysymyksen kautta: 1) Mitä teemoja komissio nostaa esiin Unkaria koskevissa raporteissa? 2) Miten komissio esittää arvionsa, eli miten raporttien sävy ja modaalisuus kehittyvät? 3) Miksi raporttien perusteella komission arviointikuva vaikuttaa muuttuvan tai säilyvän samankaltaisena, kun havaintoja tulkitaan vallan ja toiseuttamisen näkökulmista?

Tutkimuskysymyksen ja alakysymysten avulla tutkielmassa pyritään jäsentämään komission esitystapaa ja sen muutoksia. Tutkielman tieteellinen ja käytännöllinen anti on kaksiosainen. Ensinnäkin se tuottaa systemaattisen kuvauksen siitä, miten komissio arvioi Unkarin oikeusvaltion tilaa ja mihin huomio kiinnittyy vuosina 2020–2025. Toiseksi se tulkitsee, mitä tämä esitystapa kertoo EU:n suhtautumisesta: siirtyykö painotus ajan myötä argumentaatiosta ja kannustamisesta kohti vaatimuksia ja ehtoja, ja millaisia odotuksia komissio liittää implisiittisesti ”hyvän EU-jäsenen” toimintaan oikeusvaltion näkökulmasta. Näin tutkimus valaisee sekä komission arviointikriteerejä että EU:n laajempaa normatiivista roolia suhteessa Unkariin.

1.3. Tutkielman rakenne

Johdantolukua seuraa tutkielman teoreettisen viitekehyksen muodostaminen luvussa 2. Kyseisen luvun ensimmäisessä osassa käsitellään Euroopan integraatiota. Toisessa osassa paneudutaan toiseuteen ja valtaan. Kolmannessa osassa käsitellään oikeusvaltion käsitettä. Luvussa 3 tarkastellaan oikeusvaltioperiaatetta Euroopan unionissa ja muodostetaan tausta Unkarin lähihistorialle, poliittis-institutionaaliselle järjestelmälle ja asemalle unionissa.

Luvussa 4 esitellään tutkimuksen aineisto, tutkimusasetelma ja menetelmät. Luku 5 sisältää analyysin. Alaluvuissa 5.1–5.4 tarkastellaan komission Unkaria koskevia oikeusvaltiokertomuksia raporttirungon mukaisesti (oikeuslaitos; korruptiontorjunta; median vapaus ja moniarvoisuus; vallanjako ja keskinäinen valvonta) ja vertaillaan havaintoja ajallisesti vuosien 2020–2025 välillä. Näissä luvuissa analyysi etenee kahdella rinnakkaisella tasolla: mitä komissio nostaa esiin ja miten se esittää arvionsa. Alaluvuissa 5.5–5.6 analyysi syvennetään teoreettiseksi tarkasteluksi, jossa havaintoja tulkitaan vallan, toiseuttamisen ja oikeusvaltiokäsityksen rakentumisen näkökulmista.

Viimeinen luku (luku 6) kokoaa tutkimustulokset ja keskeiset johtopäätökset, arvioi tutkielman toteutusta ja esittää jatkotutkimuslinjoja.

2. Teorettinen viitekehys

Tässä luvussa muodostetaan tutkielman teorettinen viitekehys käsittelemällä Euroopan integraatiota erityisesti konstruktivistisesta näkökulmasta. Tämän jälkeen käsitellään toiseuden ja vallan käsitteitä sekä oikeusvaltioperiaatetta.

2.1. Euroopan unioni: integraatio ja EU-lain ensisijaisuus

Euroopan unioni (EU) on valtioiden välinen, mutta samalla osin ylikansallinen poliittis-oikeudellinen järjestelmä, jonka ytimessä ovat yhteiset instituutiot ja jäsenvaltioita sitovat säännöt. Unionin toimivalta perustuu toimivallan siirtoon: unioni voi toimia vain niillä aloilla ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa sille toimivaltaa antaneet. Perussopimukset sisältävät myös unionin toiminnan rajoitteet, kuten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet, joiden tavoitteena on perustella ja rajata sitä, milloin EU-tason sääntely on tarkoituksenmukaista. (Euroopan unionista tehty sopimus 2012, artikla 5.)

Euroopan unionin integraatiota eli yhdentymistä on selitetty useiden eri integraatioteorioiden kautta. Laajaan määritelmään nojaavat teoreetikot näkevät integraation kehityskulkuna, jossa eri maiden toimijat alkavat yhä enemmän kohdistaa uskollisuuttaan ja odotuksiaan yhteiseen päätöksentekojärjestelmään kansallisten rakenteiden sijaan (kts. Haas 1958, 16). Tämä määritelmä pitää sisällään sosiaalisen ulottuvuuden, kun taas suppeampi rajautuu vain poliittiseen yhdentymisprosessiin. Suppeamman määritelmän mukaan integraatio tarkoittaa sellaisten poliittisten instituutioiden luomista, joihin jäsenvaltiot sitoutuvat (kts. intergovernmentalistit). Edellä mainittujen prosessiin keskittyvien näkökulmien lisäksi nykyisin huomiota on kiinnitetty myös lopputuloksiin. (Diez ja Wiener 2009, 2–3.)

Vähitellen osana integraatiota on syntynyt myös EU-lakien ensisijaisuus. Ensisijaisuuden takana ei ole yhtä muodollista integraatioprosessin vaihetta eikä se ole syntynyt poliittisessa neuvottelupöydässä, vaan se on syntynyt erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. 1960-luvun oikeustapauksista Van Gend en Loos (1963) nimitti EU-oikeutta omaksi oikeusjärjestelmäkseen ja Costa v ENEL (1964) tulkitsi EU-oikeuden olevan ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden, koska jäsenvaltiot ovat siirtäneet osan suvereniteetistaan yhteisölle. Myöhemmät päätökset (kts. esim. Internationale Handelsgesellschaft 1970 ja Simmenthal 1978) vahvistivat ensisijaisuuden.

Ensisijaisuutta ei ole kirjattu perussopimukseen, mutta esimerkiksi Lissabonin sopimukseen liitettiin julistus (julistus N:o 17), jossa todetaan, kuinka ”vakiintuneen oikeuskäytännön

mukaan perussopimukset ja unionin niiden nojalla antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden mainitussa oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti”. Julistuksessa todetaan, että ”se seikka, että ensisijaisuuden periaatetta ei sisällytetä tulevaan sopimukseen, ei millään tavoin muuta sitä, että periaate on olemassa, eikä vaikuta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen olemassa olevaan oikeuskäytäntöön”. (17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta 2007.) Ensisijaisuus ei siis ole nimenomaisesti kirjattu perussopimukseen, mutta jäsenvaltiot tunnustavat sen Lissabonin sopimukseen liitetyn julistuksen N:o 17 kautta.

Siitä huolimatta, että useimmat oikeudelliset toimijat ovat pitkälti hyväksyneet periaatteen, on EU-oikeuden ensisijaisuus toisinaan edelleen herkkä kysymys. Periaatetta on kyseenalaistettu esimerkiksi tuomioistuinratkaisuisa, myös Unkarissa. (Ziller 2022, 7.) Esimerkiksi Várnay (2022) tulkitsee, että Unkarissa suvereniteetti- ja valtiosääntöidentiteettikontrolli on muotoiltu välineeksi, jolla voidaan rajoittaa EU-oikeuden ensisijaisuuden seurauksia tilanteissa, joissa unionin toiminnan katsotaan loukkaavan kansallista suvereniteettia. Koska EU-oikeuden toimivuus edellyttää kansallisia oikeudellisia rakenteita, kytkeytyvät myös oikeusvaltiokysymykset suoraan integraation ytimeen.

2.1.1. Konstruktivistinen integraatioteoria

Sosiaalinen konstruktivismi tarkastelee Euroopan integraatiota prosessina, jossa instituutiot, normit ja jaetut merkitykset eivät ainoastaan säätele toimintaa vaan myös muovaavat toimijoiden identiteettejä ja intressejä. Lähtökohtana on, ettei yhteiskunnallinen todellisuus ole itsestäänselvä tai ”annettu”, vaan se rakentuu ja uusiutuu vuorovaikutuksessa sekä yhteisten merkitysjärjestelmien kautta. Tästä seuraa, että toimijat eivät ole irrallisia sosiaalisesta ympäristöstään, vaan heidän toimintansa ja käsityksensä itsestään muotoutuvat osana laajempaa kulttuurista ja institutionaalista kontekstia. (Risse 2009, 145–146.) Konstruktivistisessa tutkimuksessa huomio kohdistuu laajasti sosiaalisiin ontologioihin, kuten normeihin, sääntöihin, instituutioihin, rutiinikäytäntöihin ja diskursseihin, joiden kautta poliittinen todellisuus ja toimijuus rakentuvat (Christiansen ym. 2001).

Integraatioteorian konstruktivismi eroaa rationalistisista lähestymistavoista erityisesti siinä, ettei se pidä toimijoiden intressejä valmiina tai vain aineellisista olosuhteista johdettavina. Konstruktivistisen tulkinnan mukaan myös poliittinen kulttuuri, keskustelut ja sosiaalisesti

rakentuvat identiteetit vaikuttavat siihen, mitä toimijat ylipäättään tavoittelevat ja miten he perustelevat tavoitteensa. (Risse 2009, 145–146.) Konstruktivismi ei kuitenkaan itsessään muodosta integraatioteoriaa, vaan pikemminkin metateoreettisen ja ontologisen näkökulman, jonka avulla voidaan tarkastella, miten integraatioprosessi muovaa identiteettejä, intressejä ja toimintalogiikkoja (Christiansen ym. 2001).

Konstruktivismin keskeinen väite on toimijoiden ja rakenteiden vastavuoroinen muotoutuminen. Instituutiot ymmärretään sosiaalisiksi rakenteiksi, jotka ohjaavat toimijoiden käyttäytymistä, mutta samalla toimijat myös uusintavat ja muuttavat instituutioita omalla toiminnallaan. Tämä on erityisen relevanttia eurooppalaistumisen tutkimuksessa, jossa tarkastellaan integraation vaikutuksia jäsenvaltioihin, niiden kotimaan politiikkaan ja sisäisiin rakenteisiin. EU:n ja kansallisten instituutioiden suhde ei tällöin näyttäyty ulkoisena “vaikutussuhteena”, vaan toisiinsa kietoutuneina sosiaalisina järjestyksinä, jotka muovaavat toisiaan. (Risse 2009, 147–148.) Checkel jäsentää tätä eroa kuvaamalla, että rationalistisissa lähestymistavoissa instituutiot ovat usein rajoitteita ja kannustimia, kun taas sosiologisessa institutionalismissa ne voivat muodostaa toimijoita – tarjota ymmärryksiä siitä, keitä toimijat ovat ja mitä he tavoittelevat (Checkel 1999). EU:n normatiivinen järjestys rakentuu myös epävirallisista menettelyistä ja vakiintuneista käytännöistä, ei pelkästään muodollisesta oikeudesta, mikä korostaa arjen institutionaalisten käytäntöjen merkitystä integraation ylläpidossa (Christiansen ym. 2001).

Konstruktivismin mukaan kansainvälisen todellisuuden rakennuspalikat liittyvät siis materialististen seikkojen lisäksi ideoihin. Ideoiden roolin tutkiminen onkin yksi konstruktivistisen tutkimuksen kohteista. Ideat ja normit leviävät eri prosessien, kuten oppimisen, diffuusion tai sosialisaaion, myötä, ja niillä on vaikutuksia yli rajojen – esimerkiksi eurooppalaiset normit voivat vaikuttaa kotimaisiin normeihin ja päinvastoin. (Checkel 1999; Christiansen ym. 2001.) Myös oikeusvaltio voidaan käsittää tällaiseksi ideaksi tai normiksi. Koska konstruktivismi ei oletta normien sisältöä ennakolta, myös kilpailevat – ja EU:n näkökulmasta ei-toivotut – tulkinnat voivat vakiintua, saada legitimitettä ja levitä vuorovaikutuksessa ja käytännöissä.

Toimintaa selittäessään konstruktivismi painottaa usein sopivuuden logiikkaa. Toimijat eivät sen mukaan tee päätöksiä vain kustannus–hyöty-laskelmilla, vaan suhteuttavat toimintaansa siihen, mikä on heidän roolinsa ja identiteettinsä kannalta sopivaa ja odotusten mukaista. Normeilla on lisäksi kaksoisrooli: ne eivät pelkästään säätele käyttäytymistä, vaan myös

rakentavat identiteettejä määrittämällä, keitä “me” olemme yhteisön jäseninä. Esimerkiksi jo aiemmin mainittu suvereniteetti toimii paitsi valtioiden välistä kanssakäymistä säätelevänä periaatteena myös valtioinstituution olemassaolon ja määritelmän perustana. EU-oikeus, säännöt ja politiikka voivat vastaavasti vaikuttaa identiteetteihin, koska jäsenyys merkitsee tietyn poliittisen järjestyksen ja sen sääntöjen hyväksymistä legitimeiksi ja sitoviksi, mikä voidaan ymmärtää myös sosialisatona. Konstruktivismiin avulla voidaan siten tutkia, miten yhteiset identiteetit rakentuvat ja miten ne vaikuttavat siihen, kuinka syvälle integraatio etenee. (Risse 2009, 145–149, 158.) Integraatioprosessiin kietoutuu siis myös kysymyksiä yhteisöstä ja rajanvedoista. “Euroopan” rakentuminen tapahtuu usein suhteessa erilaisiin “toisiin” ja sitä koskeviin inklusion ja eksklusion tulkintoihin (Christiansen ym. 2001). Tätä näkökulmaa syvennetään alaluvussa 2.2 tarkastelemalla toiseuden käsitettä.

Checkel korostaa, että integraation tutkimuksessa viestinnän ja keskustelun merkitystä ei pitäisi vain todeta, vaan kytkeä se mekanismeihin kuten suostuttelevaan argumentointiin, joiden kautta oppiminen ja preferenssien muutos voivat tulla mahdollisiksi (Checkel 1999). Konstruktivistiset lähestymistavat korostavatkin viestinnällisiä ja diskursiivisia käytäntöjä. Tällöin integraatiota voidaan tarkastella prosessina, jossa EU:ta ja Eurooppaa rakennetaan puheessa ja jossa integraation merkitystä, legitimiyyttä ja yhteistä poliittista tilaa tuotetaan yhteisöllisesti. (Risse 2009, 148.)

2.1.2. Disintegraatio

Tutkimus on pitkään painottunut selittämään EU:n integraatiota, kun taas integraatiokehityksen vastasuuntaisia ilmiöitä on teoretisoitu selvästi vähemmän. Eurokriisin, muuttoliikkeen politisoitumisen sekä erityisesti brexitin myötä kiinnostus integraation purkautumisen muotoihin on kuitenkin kasvanut, ja kirjallisuudessa on esitetty nimenomaisia vaatimuksia disintegraation teoretisoimiseksi¹. Tämän lisäksi on ilmestynyt useita yrityksiä jäsentää sitä, miltä disintegraatiota selittävä teoreettinen kehikko voisi näyttää². (Rosamond 2022.)

Vollaardin (2014) mukaan disintegraatio ei ole yksinkertaisesti integraation käänteinen, valtiokeskeinen prosessi. Kyse on monitahoisesta prosessista, jossa unionin kyky sitouttaa toimijoita ja resursseja heikkenee ja tyytymättömyys kanavoituu irtautumisen, vaikuttamisen ja

¹ Kts. esim. Zielonka 2014.

² Kts. esim. Jones 2018; Vollaard 2014, 2018; Webber 2014

lojaalisuuden yhdistelminä. EU:ssa disintegraatio ei Vollaardin (2014) mukaan todennäköisesti johda täyteen eroamiseen, vaan ilmenee pikemminkin osittaisena irtautumisena (partial exit). Bartolinin teoretisointiin pohjautuen Vollaard kuvaa, kuinka osittaisessa irtautumisessa toimijat pysyvät poliittisen muodostelman osana, mutta esimerkiksi pidättävät resursseja, kieltäytyvät noudattamasta poliittisen keskuksen määräyksiä tai hakevat poikkeusjärjestelyjä (opt-out). Täysi irtautuminen on varsin riskialtis vaihtoehto, jos on epäselvää, tarjoaisiko jokin toinen vaihtoehto hyödykkeitä ja arvoja. Irtautuminen on vaikeampaa mitä vahvemmin toimijat ovat lukittuneet poliittiseen muodostelmaan. Tätä voidaan jäsentää Albert Hirschmanin kolmijaolla irtautuminen (exit), äänenkäyttö/vaikuttaminen (voice) ja lojaalisuus (loyalty). Kun täysi irtautuminen on epätodennäköinen tai liian kallis vaihtoehto, tyytymättömyys kanavoituu usein äänenkäyttönä ja osittaisina irtautumisina, kun taas lojaalisuus – luottamukseen, solidaarisuuteen ja yhteiseen identiteettiin kytkeytyvä pidäke – voi hillitä sekä irtautumista että äänenkäyttöä. Irtautumiset heikentävät EU:n kykyä varmistaa sääntöjen noudattaminen (enforce compliance) ja samalla ruokkivat lojaalisuuden heikkenemistä.

Eriytyneessä disintegraatiossa (differentiated disintegration) EU-kontekstissa unionin keskittymistaso (centralization level), politiikan laajuus ja jäsenien määrä purkautuu ja vähenee epätasaisesti, eikä se esimerkiksi koske kaikkia jäsenvaltiota tai kaikkia osa-alueita. Euroopan unionin kontekstissa se viittaa jäsenvaltion integraatioasteen ja -laajuuden valikoivaan vähentämiseen. Integraatio voi siis vähentyä tietyllä osa-alueella, kuten jollain politiikkasektorilla, tai tietyllä syvyydellä esimerkiksi siinä, kuinka tiiviisti maa on sitoutunut yhteisiin sääntöihin ja päätöksentekoon. Eriytynyt disintegraatio voi johtaa sisäiseen eriytymiseen tai ulkoiseen eriytymiseen. (Schimmelfennig 2018, 1154–1156.)

Tutkimuskirjallisuudessa on myös pyritty selittämään miksi jotkut haluavat vähentää integraatiota. Postfunktionalistisen näkemyksen mukaan eriytyntä integraatiota ja disintegraatiota selittää politisoitumisprosessi (politicization process), jossa Euroopan integraatiota koskevat kysymykset siirtyvät eturyhmäpolitiikan (interest group politics) piiristä massapolitiikan (mass politics) piiriin. Tällöin politiikan identiteettilogiikka (identity logic) korostuu aiempaa enemmän. Postfunktionalismi esittää useita tekijöitä, jotka voivat yksin tai yhdessä vauhdittaa tätä siirtymää: integraation syvyys, poissulkeva kansallinen identiteetti, euroskeptisten puolueiden nousu sekä EU:ta koskevat kansanäänestykset. Jotta nämä tekijät selittäisivät disintegraatiota – eikä vain lisäintegraation vastustamista – niiden on kuitenkin vahvistuttava merkittävästi. Iso-Britannian EU-erosta (brexit) voidaan tunnistaa nämä kaikki tekijät. Esimerkkinä integraation syvyyteen liittyvästä tekijästä on brexitin yhteydessä nostettu

integraation tahattomina vaikutuksina nähty maahanmuutto, joka koettiin uhaksi kansalliselle identiteetille ja suvereniteetille. (Schimmelfennig 2018, 1159–1170.)

Vaikka disintegraatiota voidaan kuvata institutionaalisina ratkaisuin ja käyttäytymisenä (esim. irtautuminen, poikkeusjärjestelyt ja sääntöjen noudattamisen heikentyminen), se on tulkittavissa myös konstruktivistisesti. Konstruktivismiin mukaan toimijoiden käyttäytymistä ei ohjaa vain hyötyjen ja kustannusten laskeminen, vaan ennen kaikkea käsitys siitä, mikä on identiteetin ja roolin kannalta sopivaa; samalla normit eivät ainoastaan säätele toimintaa, vaan myös rakentavat identiteettejä, ja integraatiota voidaan tarkastella prosessina, jossa EU:ta ja sen legitimeettiä tuotetaan diskursiivisesti ja jossa jäsenyys merkitsee sääntöjen hyväksymistä legitimeiksi ja sitoviksi (sosialisaatio) (Risse 2009). Tällöin disintegroituvat kehityskulut voidaan nähdä prosesseina, joissa yhteisten normien sitovuus ja legitimeetti kiistetään, sopivuuden logiikka heikkenee ja yhteinen identiteettiperusta rapautuu – mikä Vollaardin kuvaamassa kolmijaossa voi ilmetä lojaalisuuden heikkenemisenä sekä osittaisina irtautumisina ja sääntöjen noudattamisen rapautumisena.

2.2. Toiseus ja valta

Konstruktivistisen lähtökohdan mukaisesti identiteetit rakentuvat suhteessa toisiin, minkä vuoksi yhteisön rajojen ja ”normaalin” määrittely on keskeistä myös EU:n kaltaisessa normatiivisessa järjestyksessä. Toisen ja toiseuden (the Other, otherness) sekä toiseuttamisen (othering) käsitteet auttavat tutkimuksessa hahmottamaan, miten ”tuttu” ja ”vieras” – tai vaihtoehtoisesti ”normaali” ja ”poikkeava” – asetetaan toisiinsa nähden ja erotetaan toisistaan (Löytty 2005b, 162). Tässä jäsenyksessä toinen (the Other) rakentuu usein nimenomaan eron kautta: se määrittyy suhteessa siihen, mitä pidetään normina tai ”meinä”. Feministisessä tutkimuksessa nainen on kuvattu toisena suhteessa mieheen, ja vastaavia toiseuden asetelmia on tunnistettu myös nationalismiin, luokan sekä sisä- ja ulkopolitiikan yhteyksissä. (Nyysönen ja Vares 2012, 13.)

Toiseuttaminen on yleistämistä, jossa yhtäläisyydet kielletään ja vastakohtaisuuksia julistetaan, jolloin raja ”meidän” ja ”muiden” välillä terävöityy. Samalla on syytä huomata, että toiseus on relationaalinen ja näkökulmasidonnainen käsite. ”Toinen” rakentuu aina suhteessa määrittelijän positioon ja tuottamaan ”meihin”, eikä sitä voi ymmärtää irrottamalla sitä määrittelytilanteesta. (Löytty 2005a, 9–11.) Aiemmin esitellyn konstruktivistisen lähtökohdan mukaisesti myös toiseus voidaan ymmärtää yhteisön rajantekona: ”me” ja ”poikkeava” jäsenyvät suhteessa

toisiinsa, ja rajanvedolla on merkitystä sille, millaisia odotuksia ja arviointikehyksiä toimijoihin liitetään.

Kaikki erot eivät kuitenkaan ole toiseutta. Rumelilin mukaan siinä missä ero on identiteettien rakentumisen perusedellytys, ei ero automaattisesti muutu toiseuttamiseksi. Ratkaisevaa on, millainen ero on kyseessä, sosiaalinen etäisyys ja miten ”toinen” itse suhtautuu sille tuotettuun asemointiin. Eron luonne liittyy siihen, kehystetäänkö poikkeama tilapäiseksi ja korjattavaksi vai pikemminkin rakenteelliseksi ja toistuvaksi. Sosiaalinen etäisyys puolestaan viittaa siihen, miten selkeästi ja voimakkaasti ”meidän” ja ”toisen” välistä rajaa tuotetaan – esimerkiksi korostamalla poikkeamaa tai liittämällä siihen erityisiä ohjaus- ja korjausodotuksia. Kolmanneksi toisen reaktiolla on merkitystä: asemointia voidaan hyväksyä, siihen voidaan sopeutua tai sitä voidaan vastustaa, mikä vaikuttaa myös siihen, miten rajanveto ajan myötä jäsenyyttä. EU-kontekstissa tämä tarkoittaa, että joissain yhteyksissä EU rakentaa selkeitä rajoja itsen ja toisen välille, mutta toisten kohdalla rajat ovat joustavia ja monitulkintaisia. (Rumelili 2004.) Tämä avaa myös mahdollisuuden tarkastella toiseuttamista vastavuoroisena prosessina, jossa arvioiva toimija ja arvioinnin kohde voivat molemmat osallistua rajanvedon tuottamiseen.

”Toinen” on mahdollista löytää eri tasoilta. Esimerkiksi eurooppalaisen identiteetin sisällä on monia identiteettejä, joilla on omat ’toisensa’ (Neumann 2006, 14). ”Toinen” voi siis löytyä useilta tasoilta, ei vain unionin ulkorajoilta. Samansuuntaisesti Nyysönen ja Vares (2012, 13) korostavat, että ”me” ei ole pysyvä tai yksiselitteinen kategoria, vaan se rakentuu useista rinnakkaisista ja ajassa muuttuvista määrittelyistä. Samalla poliittisessa kansakuntaa koskevassa keskustelussa ”meidän” ja ”toisten” välinen raja ei ole selkeä, vaan niiden välille muodostuu usein eräänlainen harmaa vyöhyke. Tämä päällekkäisyys on olennainen osa sitä, miten kansakuntaa poliittisesti jäsennetään.

Nyysönen (2026) esittää, kuinka Unkari voidaan nähdä toisena suhteessa Euroopan unioniin. Kyseessä on ainoa EU-maa, 1) jossa hallitus on voittanut kaikki vaalit syksystä 2006 lähtien, 2) jossa sama hallituskoalitio on hallinnut politiikkaa vuodesta 2010 lähtien, 3) jonka Freedom House luokittelee ”osittain vapaaksi”, 4) jossa hallituksella on superenemmistö ja 5) jossa pääministeri on ollut vallassa yhtäjaksoisesti lähes 16 vuotta. (Nyysönen 4.2.2026.) Myös pääministeri Orbán on itse kuvannut Unkaria toisena. Hän on esimerkiksi verrannut Unkaria Teksasiin, todeten maan olevan Euroopan yksinäisen tähden valtio (Lone Star State of Europe) (Nyysönen 2026, 62).

Toiseuttamisessa “normaalista” tai “itsestä” poikkeava määritellään ja ymmärretään usein alempiarvoiseksi. Tällöin itsen ja toisen välinen asetelma kietoutuu väistämättä valtaan. Tällaiset eronteot jäsentyvät usein binäärisiksi käsitepareiksi – esimerkiksi keskusta/periferia – ja “toisesta” puhuminen sisältää samalla oletuksia siitä, mitä pidetään itsenä, normaalina ja tavoiteltavana. (Löytty 2005a, 9–11.) Koska toiseuden avulla voidaan kuvata valtasuhdetta, voidaan toiseuden käsitettä tutkimuksessa käyttää tällaisten suhteiden tunnistamiseen ja analysoimiseen (Löytty 2005b, 162–163, 181). Myöskään tässä tutkielmassa kiinnostus ei kohdistu pelkästään erojen nimeämiseen, vaan siihen, miten eronteko kytkeytyy valtaan.

Valta on yhteiskuntatieteissä keskeinen, mutta määritelmällisesti vaikea käsite, joka jäsentyy useina osittain päällekkäisinä ulottuvuuksina (Haugaard ja Clegg 2009). Klassisissa määritelmässä korostuu kyky vaikuttaa toisten toimintaan. Weberin mukaan valta tarkoittaa todennäköisyyttä toteuttaa oma tahtonsa sosiaalisessa suhteessa vastustuksesta huolimatta (Weber 1961, 152). Dahlin (1957, 201) määritelmä liittyy vahvemmin käyttäytymiseen: valtaa esiintyy silloin, kun A saa B:n tekemään jotakin, mitä B ei muuten tekisi. Tällaiset määritelmät jäsentävät valtaa ensisijaisesti näkyvänä päätöksentekona ja pakottamisena, mutta ne eivät yksin riitä kuvaamaan tilanteita, joissa ohjaus tapahtuu epäsuoremmin, esimerkiksi arvioinnin, normien ja institutionaalisten menettelyjen kautta.

Vallan tutkimuksessa on kuitenkin korostettu, ettei valta ilmene vain avoimina päätöksentekotilanteina, vaan myös vähemmän näkyvinä muotoina, kuten agendan rajaamisena ja osallistumisen ehtojen muotoiluna. Tämän vuoksi vallasta on puhuttu myös sen “uusina kasvoina”, joissa huomio kohdistuu siihen, mitä asioita pidetään politiikan piirissä ja miten päätöksentekoa voidaan ohjata jo ennen näkyviä ratkaisuja (esim. Bachrach ja Baratz 1962; Lukes 1974 ja 2005). Samalla valtaa koskeva keskustelu on laajentunut entisestään. (Göhler 2009.)

Barnett ja Duvall (2004) määrittelevät vallan vaikutusten tuottamiseksi sosiaalisissa suhteissa: valta muovaa toimijoiden kykyä määrätä omista olosuhteistaan ja kohtalostaan. Vallalla on kansainvälisessä politiikassa useita ilmenemismuotoja, joista Barnett ja Duvall nostavat esiin neljä. Neljä vallan muotoa jäsentyvät kahden analyttisen ulottuvuuden avulla: 1) toimiiko valta ensisijaisesti toimijoiden vuorovaikutussuhteissa vai konstitutiivisesti, eli tapahtuuko valta tekoina toimijoiden välillä vai muokaten sitä, keitä toimijat ovat, ja 2) ovatko vallan vaikutussuhteet suoria ja sosiaalisesti spesifejä vai epäsuoria ja sosiaalisesti diffuuseja.

Taulukko 1. Vallan tyypit.

		Suhteisen spesifisyys: Suora	Suhteiden spesifisyys: Diffuusi
Miten valta toimii	Tiettyjen toimijoiden vuorovaikutuksen kautta	Pakottava valta (compulsory power)	Institutionaalinen valta (institutional power)
	Konstituovien sosiaalisten suhteiden kautta	Rakenteellinen valta (structural power)	Tuottava valta (productive power)

Lähde: Barnett ja Duvall 2004

Pakottava valta (compulsory power) viittaa vuorovaikutussuhteisiin, joissa yksi toimija voi käyttää suoraa kontrollia toiseen. Tähän lukeutuvat myös Weberin ja Dahlin klassiset määritelmät vallasta. Pakottava valta ei rajoitu aineellisiin resursseihin, vaan sisältää myös symbolisia ja normatiivisia resursseja. Institutionaalinen valta (institutional power) on kyseessä silloin, kun toimijat käyttävät epäsuoraa kontrollia toisiin. Institutionaalista valtaa käytetään esimerkiksi instituutioita määrittävien sääntöjen ja menettelytapojen kautta, ohjaten ja rahoittaen toisen toimintaa. Rakenteellinen valta (structural power) koskee toimijoiden sosiaalisten kykyjen ja intressien muotoutumista suorassa suhteessa toisiinsa. Toimijoiden sosiaaliset asemat ovat siis toisiinsa kytkeytyneitä ja niiden välinen suhde tuottaa osapuolille erilaiset kyvyt, resurssit ja intressit. Tuottava valta (productive power) tarkoittaa subjektiviteetin sosiaalisesti hajautunutta tuottamista merkitys- ja merkityksellistämisyjärjestelmissä. Tällainen valta kattaa tavat, joilla määritellään, mikä on mahdollista, normaalia, todennäköistä ja mikä ylipäättään lasketaan ongelmaksi. (Barnett ja Duvall 2004.)

Tässä tutkielmassa toiseus auttaa jäsentämään, miten “normaali” ja “poikkeava” voivat rakentua EU:n sisäisessä arviointisuhteessa. Keskeistä ei ole vain erojen nimeäminen, vaan se, millaisena poikkeama kehystetään, millaista sosiaalista etäisyyttä siihen liitetään ja millaisia korjausodotuksia sen perusteella muodostuu. Vallan näkökulmasta arviointi puolestaan hahmottuu moniulotteisena vaikutusvaltana, joka ei rajaudu suoraan pakottamiseen, vaan voi ilmetä myös siinä, mitä teemoja pidetään keskeisinä, millaisin standardein ja modaalisin valinnoin tilannetta kehystetään sekä millaisten institutionaalisten menettelyjen ja merkityksiä tuottavien luokittelujen kautta ohjausta oikeutetaan.

2.3. Oikeusvaltion käsite

Oikeusvaltio on kiistanalainen käsite: siitä käydään keskustelua niin tutkimuskirjallisuudessa kuin politiikassa ja julkisessa keskustelussa. Se voidaan määritellä eri tavoin ja sen sisältöä myös politisoidaan. Tästä huolimatta – ja osin juuri tästä syystä – oikeusvaltioperiaatetta on pyritty määrittelemään tutkimuksessa, kuten myös EU-tasolla. Seuraavissa alaluvuissa jäsennetään oikeusvaltion ja oikeusvaltioperiaatteen käsitteitä osana tutkielman teoreettista viitekehystä.

2.3.1. Käsitteiden kiistanalaisuus

Käsitteiden ”olennainen kiistanalaisuus” on poliittisen ajattelun tutkimuksessa tunnettu ongelma. Freedenin (2003, 63–64) mukaan kiistanalaisuus syntyy siitä, että poliittisten käsitteiden merkityksestä ei voida saavuttaa lopullista yksimielisyyttä, koska ne ovat luonteeltaan monitulkintaisia ja arvopitoisia. Tämän lisäksi jokaisessa poliittisessä käsitteessä piilee enemmän merkityssisältöjä ja mahdollisia tulkintaelementtejä kuin mikään yksittäinen käyttö tai määritelmä voi kattavasti ilmaista.

Oikeusvaltioperiaatetta on kutsuttu olennaisesti kiistanalaiseksi käsitteeksi (essentially contested concept). Alun perin filosofi W.B. Gallien luoma käsite viittaa käsitteisiin, joiden määritelmästä ei ole olemassa yksimielisyyttä. Näille käsitteille on olemassa useita eri määritelmiä, mutta minkään niistä ei voi väittää olevan ainoa oikea käsitys. Gallien mukaan tällaisiin käsitteisiin liittyvä väittely ja kiistely vain rikastuttaa ymmärrystämme, eikä käsitteen kiistanalaisuus siis ole kielteinen asia. Waldronin (2021) mukaan myös oikeusvaltio täyttää kiistanalaisen käsitteen kriteerit. Sitä on määritelty monin eri tavoin, eikä mikään yksittäinen tulkinta voi yksinään omia oikeellisuutta. Kuitenkin sen sijaan, että nämä erilaiset näkemykset heikentäisivät ymmärrystämme, niiden välinen vuoropuhelu ja kiista syventävät ja monipuolistavat käsitystämme pitkään jatkuneesta oikeusvaltioon liittyneestä oikeudellisesta ja poliittisesta ajattelusta. (Waldron 2021.) Kiistanalaisuudesta johtuen myös EU:n oikeusvaltiokeskustelussa puhutaan usein ”eri kielillä”. Kyseessä ei ole vain semanttinen ongelma, vaan se liittyy syviin poliittisiin ja moraalisiin erimielisyyksiin.

Waldronin (2021) mukaan oikeusvaltion käsitteeseen liittyy viisi keskeistä kiistakohtaa. Ensimmäinen kiistakohta liittyy laajuuteen, eli esimerkiksi sisällytetäänkö käsitteeseen ihmisoikeuksien kaltaisia poliittisia ihanteita, vai rajataanko sisältö vain oikeudellisuuden muodollisiin ja menettelyllisiin puoliin. Toinen kiistakysymys liittyy normien luonteeseen, eli

tulisiko lain olla aina tarkkarajainen vai voisivatko epämääräiset normit, kuten “kohtuullinen” olla oikeusvaltion mukaisia. Kolmas kysymys liittyy viranomaisten harkintavallan käytön hyväksyttävyyteen ja neljäs liittyy tuomiovallan rooliin. Viides kiistakysymys jakaa käsitykset lakien hallinnon (rule of laws) ja ihmisten hallinnon (rule of men) mukaan.

Oikeusvaltion käsitteen määrittely on siis väistämättä kiistanalaista. Käsitteen merkitys rakentuu eri tutkimusperinteissä ja poliittisissa kiistoissa osin eri painotuksin, ja juuri tästä syystä oikeusvaltiota on tarkoituksenmukaisempaa jäsentää useiden rinnakkaisten tarkastelutapojen kautta. Oikeusvaltion käsitettä jaotellaan eri ulottuvuuksiin alaluvuissa 2.3.3 ja 2.3.4.

2.3.2. Käsitteet politiikan välineenä

Mikäli käsitettä ei ole määritelty yksiselitteisesti, voidaan epämääräisen käsitteen merkityksistä käydä myös kamppailua. Kurunmäen (2001, 142) Reinhart Koselleckiin nojaavan tulkinnan mukaan poliittiset käsitteet ovat vähintään potentiaalisesti kiistanalaisia, sillä ne ovat ajallisesti ja tilanteisesti rakentuvia ja sisältävät useita mahdollisia merkityksiä. Käsitehistoriallinen näkökulma tarkastelee sitä, miten poliittisessa toiminnassa käsitteiden merkityksiä määritellään ja muokataan sekä sitä, miten eri toimijat kilpailevat käsitteiden tulkintavallasta ja “oikeasta” käytöstä.

Myös Palonen (1997, 2) korostaa kielen poliittisuutta. Skinnerin ajatuksiin nojaten Palonen toteaa, ettei kieli ole pelkkä neutraali väline todellisuuden kuvaamiseen, vaan toiminnan osa ja poliittisen kamppailun resurssi. Tämän näkökulman mukaan politiikkaa ei tehdä vain “asioilla”, vaan myös käsitteillä ja tulkinnoilla, joilla määritellään, mitä pidetään ongelmana, mikä on hyväksyttävää ja kenellä on oikeus puhua tietyillä termeillä. Siksi käsitteiden käyttö ja niiden merkitysten vakiinnuttaminen ovat itsessään politikointia – kamppailua tulkintavallasta. Vaikka Koselleck ja Skinner painottavat eri tutkimusyksiköitä (Kurunmäki 2001, 143), tekevät molemmat näkyväksi, että käsitteet ovat poliittisen toiminnan välineitä. Niillä tehdään retorisia siirtoja, oikeutetaan ja kiistetään, ja niiden merkitys rakentuu käytössä kulloisessakin sosiaalisessa ja poliittisessä tilanteessa.

Esimerkiksi käsite *eurooppalaiset arvot* näyttäytyy EU-keskustelussa kiistakäsitteenä, jota käytetään myös politiikan tekemiseen. Unkarin pääministeri vetoaa eurooppalaisiin arvoihin oman linjansa oikeutuksena (Nyyssönen ja Szabó 2015, 187), kun taas EU-instituutiot käyttävät

samoja arvoja perustana Unkarin oikeusvaltiokehityksen kritiikille. Orbánin puheissa näkyy myös pyrkimys esittää oma tulkinta *eurooppalaisuudesta* alkuperäisenä ja “oikeana” (Suuronen 2025, 1149), jolloin kiista kohdistuu lopulta siihen, kenellä on oikeus määritellä, mitä eurooppalaisuus ja unionin arvoperusta tarkoittavat käytännössä.

Tämän rinnalla myös *suvereniteetti* nousee Orbánin retoriikassa keskeiseksi poliittiseksi välineeksi. EU kehystyy “Brysselin” hallitsemaksi imperiumiksi, jota vastaan asetetaan “kansakuntien Euroopan” projekti suvereenien valtioiden liittona. Suvereniteetti kytketään identiteetin ja kulttuurin puolustamiseen, jolloin kyse ei ole vain toimivaltajaosta vaan moraalisesta kamppailusta Euroopan tulevaisuuden suunnasta (Suuronen 2025). Näin sekä eurooppalaiset arvot että suvereniteetti toimivat esimerkkeinä siitä, miten käsitteitä käytetään politiikan välineinä: niillä oikeutetaan, kiistetään ja rakennetaan vastakkainasetteluja.

Pääministeri Orbán myös kääntää asetelman syyttämällä Euroopan unionia käsitteiden käyttämisestä politiikan välineenä. Orbánin mukaan eurooppalaista imperialismia ”perustellaan oikeusvaltioperiaatteella, sanan- ja lehdistönvapaudella, jotka ulottuvat vain niin pitkälle kuin vapaus heijastaa heidän ajatuksiaan” (Suuronen 2025, 1144–1145). Samankaltaisen syytteen esitti entinen Unkarin Suomen-suurlähettiläs György Urkuti todetessaan, että “ei ole edes olemassa mitään yleistä näkemystä tai määritelmää siitä, mitä oikeusvaltio tarkoittaa”. Hänen mukaansa “[o]ikeusvaltio ei ole mitään tarkka oikeuskäsite, vaan pikemminkin hämärä poliittinen väline joillekuille poliittisissä väittelyissä”. (Hungarian Embassy in Helsinki 2019.) Tällaisia puheenvuoroja voidaan tulkita pyrkimyksiksi delegitimoida EU:n arvoperustainen kritiikki kehystämällä se puolueelliseksi vallankäytöksi: kiista siirtyy arvojen noudattamisesta siihen, kenellä on oikeus määritellä, mitä oikeusvaltio ja vapaus EU:ssa tarkoittavat.

2.3.3. Erilaiset tavat ymmärtää oikeusvaltion käsite

Oikeusvaltion käsite on moniulotteinen. Tässä alaluvussa oikeusvaltion käsitettä jäsennetään neljän analyyttisen näkökulman avulla. Jaottelu kokoaa yhteen aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä keskeisiä keskusteluja ja jäsennostapoja. Ontologinen ulottuvuus liittyy siihen, millaisena käsitteenä oikeusvaltio ymmärretään. Sisällöllinen ulottuvuus koskee oikeusvaltioon liitettäviä elementtejä. Kulttuurinen ja soveltamisulottuvuus tuo esiin kontekstin merkityksen ja sen, ettei oikeusvaltio välttämättä näyttäydy samanlaisena eri järjestelmissä. Funktionaalinen ulottuvuus puolestaan korostaa oikeusvaltion merkitystä

mielivallan rajoittamisessa ja oikeudenmukaisen hallinnon edistämisessä. Nämä näkökulmat eivät ole toisilleen vaihtoehtoisia, vaan toisiaan täydentäviä.

Ontologinen ulottuvuus: Mitä oikeusvaltio on?

Oikeusvaltion olemusta koskeva tarkastelu jakautuu sen mukaan, nähdäänkö oikeusvaltio universaalisti määriteltävänä vai kontekstisidonnaisena ja historiallisesti muotoutuvana käsitteenä. (Nyyssönen 2019; 2021.) Kysymys liittyy laajemmin poliittisten käsitteiden normatiiviseen ja kiistanalaiseen luonteeseen sekä siihen, millaisin käsitteellisin rajauksin oikeusvaltiota ylipäätään voidaan määritellä.

Oikeusvaltio voidaan käsittää joko nominalistisen tai universaalien käsityksen kautta. Nominalistisessa näkemyksessä korostetaan yksittäisiä tapauksia tai ilmiöitä, eli aikaan ja paikkaan sidottuja käsityksiä. Se siis painottaa paikallista tulkintaa ja käsitteiden tulkintaa. Nominalistinen katsanto korostaa myös historian ja oikeuskulttuurin merkitystä – oikeusvaltio on oikeuskulttuurinen periaate. Uhkana kuitenkin on, että se johtaa kaaokseen, vahvemman oikeuteen, mielivaltaan tai tilanteeseen, jossa oikeusvaltioperiaatteesta eri mieltä olevat tulkitsevat käsitteen haluamallaan tavalla. (Nyyssönen 2019; 2021.)

Universaalissa näkemyksessä puolestaan nähdään, että käsitteistä voidaan päästä yksimielisyyteen. Täten myös oikeusvaltio voidaan periaatteessa määritellä. Universaalista näkemystä edustaa esimerkiksi Jürgen Habermasin analyysi käsitteestä. Siinä missä nominalismia uhkaa mielivalta, universaalista näkemystä voidaan kritisoida naiiviudesta ja käsitteellisen yksimielisyyden saavuttamisen vaikeudesta. (Nyyssönen ja Mäkitalo 2021.)

Sisällöllinen ulottuvuus: Mitä oikeusvaltio sisältää?

Koska oikeusvaltioperiaatteella ei ole yksiselitteistä määritelmää, sitä usein pyritään määrittelemään siihen lukeutuvien elementtien kautta (Leppävirta 2016, 1105). Tämä on tyypillistä poliittisille käsitteille, jotka tarvitsevat usein täydentäviä rinnakkaiskäsitteitä (Freeden 2003, 63). Kiistaa on lisäksi siitä, missä määrin oikeusvaltion katsotaan sisältävän aineellisia arvoja.

Käsitykset oikeusvaltion sisällöstä vaihtelevat suppeista määritelmistä laajoihin tulkintoihin. Suppeassa (thin) tulkinnassa oikeusvaltio liitetään ennen kaikkea oikeudellisiin menettelyihin ja mielivaltaisen vallankäytön rajaamiseen, kun taas laajemmassa (thick) tulkinnassa oikeusvaltiota täydennetään esimerkiksi vallan kolmijaon toteutumisella, oikeuslaitoksen

riippumattomuudella, perustuslaillisuudella sekä perusoikeuksien ja vapauksien suojalla. Joissain määrittelyissä myös median ja kansalaisyhteiskunnan riippumattomuus nähdään oikeusvaltion kannalta olennaisena. (Nyyssönen ja Mäkitalo 2021, 34; Tuominen 2022, 328.)

Tulkinnat oikeusvaltion käsitteestä eroavat myös sen suhteen, voidaanko käsitteellä nähdä olevan aineellista sisältöä tai missä määrin näitä aineellisia elementtejä voidaan sisällyttää. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi demokratian, ihmisoikeuksien tai tasa-arvon liittämistä osaksi samaa kokonaisuutta oikeusvaltion käsitteen kanssa. (Raitio 2017.) Tätä jännitettä on jäsennetty myös erottelulla liberaaliin ja demokraattiseen oikeusvaltioon, joka havainnollistaa oikeusvaltion ja demokratian suhteen erilaisia painotuksia (Kekkonen 2025).

Kulttuurinen ja soveltamisulottuvuus: Miten oikeusvaltio ymmärretään ja miten sitä käytetään?

Edellä käsitelty sisällöllinen vaihtelu ei yksin selitä oikeusvaltion merkityseroja, sillä käsitteen ymmärtäminen ja käytännön toteutuminen vaihtelevat myös eri oikeusjärjestelmissä ja poliittisissa kulttuureissa. Oikeusvaltioperiaatetta onkin tutkimuksessa kuvattu myös oikeuskulttuurisena käsitteenä (Raitio 2022, 19). Tämä vaikeuttaa käsitteen vertailua ja mittaamista, erityisesti kansainvälisissä arviointiprosesseissa ja oikeusvaltiokehityksen seurannassa.

Oikeusvaltion käsitteen määrittelyn vaikeutta on perusteltu eri kansojen erilaisilla historiallisilla, kulttuurisilla ja sosiaalisilla kehityksillä. Eri oikeuskulttuureiden eroja selittää esimerkiksi erilaiset perustuslailliset historiat. (Hallberg 2004, 13, 16, 314). Usein eurooppalaisessa tutkimuksessa keskenään vertaillaan angloamerikkalaista käsitystä ja mannereurooppalaista käsitystä (Raitio 2022, 19). Erilaiset painotukset ovat havaittavissa jo kielen tasolla (Hallberg 2004, 13). Esimerkiksi suomenkielinen *oikeusvaltio* ja unkarinkielinen *jogállamiság* kiinnittävät ensisijaisesti huomiota valtioon. Englanninkielinen *rule of law* puolestaan korostaa lain merkitystä yleisemmin.

Lisäksi oikeuskulttuurit eroavat toisistaan esimerkiksi sen suhteen, nojaako laintulkinta enemmän aiempaan oikeuskäytäntöön vai lakitekstin kirjaimelliseen tulkintaan (Raitio 2024, 179). Tällaiset erot vaikuttavat siihen, miten oikeusvaltioperiaate ymmärretään ja miten sitä sovelletaan käytännössä – ja siten myös siihen, miten “sama” normi tai arviointikriteeri voi näyttäytyä eri konteksteissa erilaisena.

Funktionaalinen ulottuvuus: Miksi oikeusvaltio on tärkeä?

Oikeusvaltion määritelmän tarkan rajaamisen sijaan tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota myös käsitteen funktionaalisuuteen. Sosiaalteoreetikko Martin Krygier ei monien oikeusvaltioteoreetikkojen tapaan keskity ensisijaisesti yksittäisten määritelmien täsmälliseen rajaamiseen, vaan pohtii, miksi oikeusvaltio on sosiaalisesti merkittävä ja miten se toimii yhteiskunnassa. Hän kritisoi liian teknistä ja määritelmäkeskeistä lähestymistä oikeusvaltioon: keskeistä ei ole niinkään se, mitä oikeusvaltio on, vaan mitä se tekee. Oikeusvaltio on Krygierin mukaan suoja mielivaltaa vastaan, ja sen merkitys tulee näkyviin erityisesti tilanteissa, joissa vallankäyttö alkaa näyttäytyä ihmisille mielivaltaisena – joskus myös silloin, kun muodollinen laillisuus säilyy. (Scheppelle 2019, 465–466.) Tällöin oikeusvaltion tehtävä liittyy myös ennakoitavuuden ja oikeussuojan turvaamiseen. Se rajoittaa vallankäyttöä ja luo edellytyksiä sille, että yksilöt voivat luottaa julkisen vallan toimintaan.

2.3.4. Euroopan unionin määritelmä

Oikeusvaltioperiaatteen lujittamisen toimintasuunnitelmassa komissio kommentoi oikeusvaltioperiaatteen määritelmää: “Oikeusvaltioperiaate on vakiintunut periaate, jonka keskeinen merkitys on tarkoin määritelty. Tämä keskeinen merkitys on kaikissa jäsenvaltioissa sama riippumatta erilaisista kansallisista identiteeteistä, oikeusjärjestelmistä ja -perinteistä, joita unionin on kunnioitettava.” (Euroopan komissio 2019a.) Euroopan unioni siis tunnustaa, että oikeusvaltion sisältö voi vaihdella jäsenvaltioiden kesken niiden perustuslaillisten järjestelmien mukaan, mutta keskeinen ydin on kuitenkin sama kaikissa jäsenmaissa.

Oikeusvaltioperiaate mainitaan muun muassa Lissabonin sopimuksessa, mutta sitä ei yksiselitteisesti määritellä. Huomionarvoista on, että sopimustekstissä liitetään yhteen demokratia, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja oikeusvaltio. Tämä ei globaalisti tarkasteltuna ole itsestäänselvää. (Raitio 2017, 575–576.) Oikeudellisen ratkaisukäytännön ja oikeusvaltioon liittyvien asiakirjojen kautta on kuitenkin muodostunut EU-tasoiset suuntaviivat oikeusvaltion määritelmästä EU:n yhteisenä arvona. (Euroopan komissio 2014). Jäsenmaat ovat velvollisia huomioimaan tämän EU-tason tulkinnan oikeusvaltiosta (Raitio 2024, 205).

Pohja eurooppalaiselle oikeusvaltioperiaatekäsitykselle on syntynyt erityisesti Ranskan, Saksan ja Englannin oikeuskulttuurien pohjalta. (Leppävirta 2016, 1106). Nykyisin Euroopan unioni nojaa käsityksessään vahvasti Euroopan neuvoston ja sen alaisuudessa toimivan Venetsian

komission näkemyksiin (Tuominen 2022, 328). Vuonna 2011 julkaistussa raportissa Demokratiaa oikeusteitse -komissio, eli niin kutsuttu Venetsian komissio, määritteli oikeusvaltion määrittävän kuuden periaatteen kautta (Venetsian komissio 2011). Euroopan komissio yhtyi Venetsian komission määritelmään määritellesään oikeusvaltioperiaatetta ensimmäistä kertaa vuonna 2014 julkaistussa oikeusvaltiokehityksessä (Euroopan komissio 2014). Näiden perusteella oikeusvaltion käsite jakautuu kuuteen osatekijään taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2. Oikeusvaltion perusmerkitystä määrittävät periaatteet EU:ssa.

Periaate	Periaatteen sisältö
Laillisuusperiaate	Lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyys, vastuullisuus (accountability), demokraattisuus, moniarvoisuus Vallanpitäjien on aina noudatettava lakia
Oikeusvarmuus	Vaatimus lainkäytön ennakoitavuudesta ja selkeydestä
Toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö	Julkisessa virassa oleva ei saa toimia mielivaltaisesti tai käyttää valtaansa henkilökohtaisen hyödyn tavoittelemiseksi.
Pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin	Tuomareiden riippumattomuus hallintovallasta, osapuolia ei saa suosia, oikeudenmukainen oikeudenkäynti
Tehokas tuomioistuinvalta, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen	
Yhdenvertaisuus lain edessä	EU:ssa kaikkiin ihmisiin sovelletaan samoja sääntöjä

Lähde: Venetsian komissio 2011; Euroopan komissio 2014; Euroopan komissio n.d.b; Raitio 2024, 197.

Viitekehys rakentuu tutkielmassa kolmesta toisiaan täydentävästä osasta. Ensimmäinen integraatiota ja disintegraatiota koskevat näkökulmat jäsentävät EU:ta normatiivis-oikeudellisenä järjestyksenä, jossa jäsenyyteen liittyvät sekä sääntöjen sitovuus että niiden hyväksyttävyyden. Toiseksi toiseuden ja vallan käsitteet tarjoavat välineet tarkastella, miten arvioivassa suhteessa tuotetaan “normaalia” ja “poikkeavaa”, millaisin odotuksin poikkeamaa kehystetään ja miten ohjaus voi toimia myös epäsuorasti esimerkiksi standardien, luokittelujen ja kielellisten valintojen kautta. Kolmanneksi oikeusvaltion käsitteen moniulotteisuus ja EU-tasoinen perusmäärittely täsmentävät sitä käsitteellistä kehystä, jossa komissio raportoi oikeusvaltiosta ja jonka avulla näitä arvioita voidaan analysoida. Näin viitekehys luo perustan tutkielman myöhemmälle analyysille.

3. Oikeusvaltio Euroopan unionissa ja Unkari oikeusvaltiokriisin keskiössä

Arvojen merkitys ja arvoista käyty keskustelu vilkastuivat vähitellen Euroopan unionissa viime vuosituhaten lopulla. Arvoilla sanotaan olleen suuri merkitys myös itälaajentumisen yhteydessä vuonna 2004, sillä EU:lla oli tarve määrittellä yhteistä arvopohjaa moninaistuvalla unionille. Nykyisin arvokysymykset ovat politisoituneet – ne ovat EU:n keskiössä ja osa unionin identiteettiä, mutta myös aktiivisen poliittisen keskustelun ytimessä. Arvot ovat olleet selvästi esillä Eurooppa-politiikan asiakirjoissa koko 2000-luvun, minkä lisäksi yhteisen arvopohjan kunnioittaminen ja toteuttaminen on jäsenyyden ehto. (Tuominen 2024, 7–14.)

Kehitys kohti arvoyhteisöä ei kuitenkaan ole ollut mutkatonta (Tuominen 2024, 7). Perusoikeuskirjaan listatuista arvoista oikeusvaltioperiaate on ollut pinnalla vähintäänkin 2010-luvulta lähtien. Tilannetta on kuvattu muun muassa oikeusvaltiokriisiksi ja oikeusvaltioperiaatteen rapauttamiseksi (rule of law backsliding). Puolan lisäksi oikeusvaltioperiaatetta on kyseenalaistanut erityisesti Unkari, jonka näkökulmasta ulkopuolisten ei tulisi puuttua sen sisäisiin asioihin. (Nyssönen ja Mäkitalo 2021, 33).

3.1. Oikeusvaltioperiaate Euroopan unionin puolustamana perusarvona

“Oikeusvaltioperiaatteen loukkaamista ei voida suvaita. Tulen puolustamaan sitä ja unionin toimielimien lahjomattomuutta aina. Olipa kyseessä unionin oikeuden ensisijaisuus, tiedotusvälineiden vapaus, oikeuslaitoksen riippumattomuus tai nk. kultaisten passien hankinta kansalaisuuden saamiseksi – eurooppalaiset arvot eivät ole kaupan.”

- *Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen, 16.9.2020*

Oikeusvaltioperiaate on keskeinen Euroopan unionin periaate ja yksi sen perusarvoista. Lissabonin sopimuksessa (2007, 2 artikla) määritetään, kuinka Euroopan unionin "perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina". Oikeusvaltioperiaate kirjattiin jo Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaan (Euroopan unionista tehty sopimus, 2012), minkä lisäksi se sai vahvistuksen maininnan säilyessä myös Lissabonin sopimuksessa. Oikeusvaltioperiaate jäsenyyshedellytyksenä on kirjattuna myös Kööpenhaminan kriteereihin (Jäsenyyshedellytykset (Kööpenhaminan arviointiperusteet) n.d.),

joiden asettaminen viimeistään sinetöi EU:n roolin poliittisena toimijana taloudellisen unionin lisäksi. Oikeusvaltioperiaate on siis vahvasti institutionalisoitunut osaksi unionin sopimuksia ja arvoperustaa. Periaatteen kunnioittaminen on sekä jäsenyyden ehto että lähtökohta demokratian ja perusoikeuksien toteutumiselle. (Tuominen 2022, 325–329.)

Periaatteen voidaan nähdä olevan tärkeä yksittäisille jäsenmaille ja koko unionille. Tärkeys näkyy sekä rakenteellisella että poliittisella tasolla. Oikeusvaltioperiaatteella on merkitystä esimerkiksi demokratian toteutumisen sekä kansalaisten oikeuksien, vapauksien, luottamuksen ja tasavertaisen kohtelun kannalta. Oikeusvaltioperiaatteella taataan myös toimivat sisämarkkinat. (Euroopan komissio n.d.b). EU on oikeudellinen unioni, joka perustuu yhteisiin sääntöihin ja sopimuksiin. Jos joku maa ei noudata lakia, koko järjestelmä alkaa horjua. Toimiakseen ja yhteisiä ongelmia ratkaistakseen EU:n täytyy voida soveltaa ja valvoa lakejaan tehokkaasti.

3.2. EU:n oikeusvaltiovälineistö ja komission rooli

Erityisesti viime vuosien takaiskut ovat edellyttäneet EU:lta toimia arvoperustan suojelemiseksi. Tätä varten unioni on kehittänyt oikeusvaltiovälineistön (rule of law toolbox), jonka sisältö on esitelty taulukossa 3. Välineistöä esittelevässä komission dokumentissa keinot jaetaan kahteen osaan: Edistävät ja ennaltaehkäisevät sekä reagoivat ja sanktioivat välineet. (EU’s Rule of Law Toolbox 2024.) Välineitä on kirjallisuudessa jaoteltu myös esimerkiksi arvioiviin, ennaltaehkäiseviin ja sanktioiviin (Tuominen 2024, 17–18) sekä ennaltaehkäiseviin ja korjaaviin (Skóra 2023, 2). Unionissa on myös puhuttu kolmesta pilarista: Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen levittämällä oikeusvaltiokäsitystä, ongelmien ennaltaehkäisy varhaisessa vaiheessa ja tehokas vastaus merkittäviin ongelmiin (Euroopan komissio 2019b).

Edistäviin ja ennaltaehkäiseviin keinoihin lukeutuvat erilaiset raportointivälineet ja virallinen poliittinen dialogi. Näiden keinojen tarkoitus on auttaa tunnistamaan riskejä ja toimia varhaisina varoitusmerkkeinä. Niiden pääasiallinen tarkoitus on kohdistaa poliittista painostusta jäsenvaltioihin, jotka rikkovat sääntöjä, ja ratkaista ilmenevät ongelmat keskustelun ja yhteistyön kautta. (Skóra 2023, 2.) Näihin keinoihin lukeutuvat jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilannetta arvioiva ja seuraava Euroopan oikeusvaltiomekanismi, jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää vertaileva EU:n oikeusalan tulostaulu sekä taloudellista ja lainsäädännöllistä kehitystä tarkasteleva eurooppalainen ohjausjakso. Lisäksi unioni tukee kansalaisyhteiskuntaa,

verkostoja, hankkeita ja rakenneuudistuksia, jotka edistävät oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. (EU's Rule of Law Toolbox 2024.) Oikeusvaltiovälineistä pääpaino on ollut juuri ennaltaehkäisevissä ja dialogia lisäävissä toimissa, kuten esimerkiksi oikeusvaltiomekanismissa (Tuominen 2024, 17–18).

Taloudellista ja poliittista painetta hyödyntäviin korjaaviin toimenpiteisiin turvaututaan, kun ennaltaehkäisevät toimet eivät ole riittäviä. Näihin välineisiin kuuluvat komission käynnistämä oikeusvaltiokehys ja rikkomusmenettelyt, joiden avulla jäsenvaltioita voidaan ohjata takaisin oikeusvaltioperiaatteen tielle. Vakavissa tapauksissa voidaan turvautua SEU 7 artiklaan, joka voi äärimmillään johtaa jopa jäsenvaltion neuvostoäänioikeuden keskeyttämiseen, tai yleiseen ehdollisuusjärjestelmään. Perusoikeuskirjaan liittyvä horisontaalinen mahdollistavan edellytyksen nojalla voidaan suojata EU:n koheesipolitiikan varoja. (Skóra 2023, 2; The EU's Rule of Law Toolbox 2024.)

Taulukko 3. EU:n oikeusvaltiovälineistö.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen ja ongelmien ennaltaehkäisy	Vastaukset: Reagoivat ja sanktioivat välineet
Oikeusvaltiomekanismi (Rule of Law Cycle)	Rikkomusmenettely (Infringement)
EU:n oikeusalan tulostaulu (EU Justice Scoreboard)	Artiklan 7 mukaiset menettelyt (Article 7 TEU)
Eurooppalainen ohjausjakso (European Semester)	Oikeusvaltiokehys (Rule of Law Framework)
Tuki kansalaisyhteiskunnalle, verkostoille ja hankkeille (Support for Civil Society, Network and Projects)	Yleinen ehdollisuusjärjestelmä (General Conditionality Mechanism)
EU:n tuki rakenneuudistuksille (EU Support for Structural Reforms)	Perusoikeuskirjaan liittyvä horisontaalinen mahdollistava edellytys (Horizontal Enabling Condition on the Charter of Fundamental Rights)

Lähde: The EU's Rule of Law Toolbox 2024

Vaikka ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta on jäsenvaltiolla itsellään, toimivat Euroopan unionin instituutiot kaikki osaltaan sen puolustamiseksi. Erityinen vastuu oikeusvaltioperiaatteesta kuuluu Euroopan komissiolle, jonka Euroopan unionin tuomioistuin on todennut olevan vastuussa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen takaamisesta sekä EU:n lainsäädännön, arvojen ja periaatteiden noudattamisesta (The EU's Rule of Law Toolbox 2024; Euroopan komissio 2014). Oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa Euroopan komissiolla on olennainen asema ja sitä voidaan myös pitää oikeusvaltiokysymyksissä aktiivisimpana EU-instituutiona. Toiminnassaan se korostaa puolueettomuutta, objektiivisuutta ja jäsenmaiden

tasavertaista kohtelua, mutta sen toimintaa on myös kritisoitu esimerkiksi epäjohdonmukaisuudesta ja riittämättömyydestä. (Tuominen 2022, 325–332.)

3.2.1. Oikeusvaltiokertomus oikeusvaltiomekanismin perustana

Euroopan komissio avasi tiedonannollaan huhtikuussa 2019 keskustelun oikeusvaltiovälineiden vahvistamisesta, tunnistaen esimerkiksi tarpeen parantaa ennaltaehkäisevää toimintaa. Tiedonannossa mainittiin myös parlamentin vuosina 2016 ja 2018 antamat suositukset komissiolle perustaa kaikkia jäsenvaltioita koskeva kattava seuranta ja vuosittainen raportointijakso. (Euroopan komissio 2019b.) Heinäkuussa Euroopan komission (2019b) julkaisemassa tiedonannossa kaavailtiin peruseriaatteita oikeusvaltioperiaatetta koskevalle tarkastelukierrokselle, jonka avulla lisättäisiin tietoa ja ymmärrystä kaikkien jäsenmaiden oikeusvaltiokehityksestä. Tämä käynnisti uuden seurantatyökalun, oikeusvaltiomekanismin³ (Euroopan komissio 2020).

Vuosittaisena syklinä toimivan oikeusvaltiomekanismin perustana on komission laatima oikeusvaltiokertomus, jonka tavoitteena on arvioida oikeusvaltion tilaa kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio on julkaissut oikeusvaltiokertomuksia vuodesta 2020. Oikeusvaltiokertomus sisältää yleisen osan ohella maakohtaiset raportit jokaisesta jäsenmaasta. Vuosina 2024 ja 2025 raportit tehtiin myös tietyistä laajentumisprosessissa mukana olevista maista. Maakohtaisissa osioissa eritellään maan oikeusvaltion tilaa ja kehitystä, ja se tiivistää jäsenvaltioissa tapahtuneet merkittävät myönteiset ja kielteiset muutokset. Vuodesta 2022 lähtien raporteissa on annettu myös suosituksia. Nykyisin raportit pitävät sisällään myös arvion jäsenmaiden edistymisen edellisen vuoden suositusten noudattamisessa. (Euroopan komissio 2024a; Euroopan komissio 2024b; Skóra 2023; Oikeusvaltiomekanismi n.d; Tuominen 2022.)

Oikeusvaltiomekanismin vuosittainen sykli käynnistyy loppuvuonna tiedonkeruulla. Kesällä julkaistavasta oikeusvaltiokertomuksesta keskustellaan syksyn aikana eri foorumeilla. (Euroopan komissio 2024d.) Sen lisäksi, että kertomus laaditaan laajan vuoropuhelun pohjalta, komissio myös kehottaa keskustelemaan oikeusvaltiokertomuksesta (Oikeusvaltiomekanismi n.d.). Julkaistua kertomusta käsitellään parlamentissa, neuvostossa ja mahdollisesti

³ Vuosina 2020–2022 komission puhui seurantävälineestä lähinnä termillä Rule of Law Mechanism, mutta erityisesti vuodesta 2023 eteenpäin käyttöön on vakiintunut Annual Rule of Law Cycle. Tässä tutkielmassa käytetään yleisesti käytössä olevaa suomennosta oikeusvaltiomekanismi. Komissio on myös alkanut viime aikoina käyttämään suomennosta Vuotuinen EU:n oikeusvaltiotarkastelu.

jäsenmaiden parlamenteissa (Euroopan komissio 2024a; Skóra 2023, 2; Tuominen 2022, 334–335).

Euroopan unionin oikeusvaltiomekanismi on keskeinen ennaltaehkäisevistä oikeusvaltiovälineistä. Mekanismin tavoite on lisätä vuoropuhelua jäsenvaltioiden, Euroopan komission, Euroopan neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä (Oikeusvaltiomekanismi n.d.). Tarkoitus on myös lisätä tietoa oikeusvaltiokehityksestä ja tunnistaa riskejä, jotta voidaan kehittää ratkaisuja ja tukea valtioita niiden oikeusvaltiohaasteissa. Oikeusvaltiokertomus onkin EU:n toimielinten oikeusvaltiota koskevan työn keskiössä. (Euroopan komissio 2024a, 4.) Euroopan komission puheenjohtajan von der Leyenin (2019, 17) mukaan mekanismi “lisää avoimuutta, mahdollistaa ongelmien varhaisen havaitsemisen ja tarjoaa kohdennettua tukea mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi varhaisessa vaiheessa”. Komissio tulkitsee oikeusvaltiomekanismin tuottaneen tuloksia (Euroopan komissio n.d.a). Oikeusvaltiomekanismi on toivotettu tervetulleeksi myös Euroopan parlamentin (2021) sekä kansalaisten puolesta. Esimerkiksi Liberties on todennut välineen olevan hyvä rikkomusten havaitsemiseen ja erityisesti maakohtaiset suositukset saavat kiitosta (Liberties 2024).

Vaikka oikeusvaltiomekanismi on saanut kiitosta, on sitä myös kritisoitu. Myönteisestä suhtautumisesta huolimatta Euroopan parlamentti on toistuvasti kritisoinut sen rajoitteita ja esittänyt konkreettisia parannusehdotuksia. Parlamentti on arvioinut kertomuksia niiden rajallisuudesta: kaikkia SEU 2 artiklan arvoja ei käsitellä, muutosten vaikuttavuudesta ei ole riittäviä arvioita, kertomukset eivät ole tarpeeksi analyttisiä tai yksityiskohtaisia. Lisäksi parlamentti on muun muassa peräänkuuluttanut tiiviimpää yhteyttä EU:n muuhun oikeusvaltiovälineistöön, kuten SEU 7 artiklaan ja rikkomusmenettelyihin. Erityistä kritiikkiä on kohdistettu siihen, etteivät raportit tunnusta Puolan ja Unkarin tietoista oikeusvaltion heikentämistä. (Euroopan parlamentti 2021; 2022; 2023; 2024.) Myös kansalaisten tasolla on yhdytty parlamentin kritiikkiin siitä, ettei kertomusta ole sidottu muihin oikeusvaltiovälineisiin. Liberties kritisoi kertomusten antavan liian myönteisen kuvan maakohtaisten suositusten toimivuudesta – verkoston mukaan vain 19 % Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksissa annetuista suosituksista on pantu tehokkaasti täytäntöön, vaikka komissio itse raportoi 68 %:n toteutumisasasteesta. (Liberties 2024.) Oikeusvaltiokertomuksia on kritisoitu myös Unkarin kansallisen parlamentin täysistunnoissa⁴. Täysistunnossa 5.10.2020 parlamentin jäsen

⁴ Kts esim. 13.5.2024 ja 17.12.2025 parlamentin täysistuntopöytäkirjat (Országgyűlés).

Zsigmond Barna Pál (Fidesz) viittasi ensimmäiseen oikeusvaltiokertomukseen sanoilla: ”Euroopan komission viimeisin oikeusvaltioraportti hyökkää toistuvasti maatamme vastaan perusteettomasti. Raportti on poliittista hölynpölyä, selvä todiste kaksinaismoralismista, puolueellinen asiakirja.” (Országgyűlés 2020, 21444.)

3.3. Unkarin oikeusvaltiokehitys: EU:n mallioppilaasta ongelmatapaukseksi

Vuonna 2004 Euroopan unioniin liittynyt Unkari oli vuosituhannen alussa unionin mallioppilas, jolla oli tietyistä kritiikeistä huolimatta hyvä maine (Nyyssönen 2017, 218). Jo valtiososialismin aikana (1949–1989) Unkarissa kokeiltiin markkinataloutta, sallittiin yrittäjyyttä ja muihin itäblokin maihin verrattuna Unkari tarjosi esimerkin liberaalimmasta yhteiskunnasta (Miklóssy 2024, 133). Rauhanomaista vallanvaihtoa kommunistisesta järjestelmästä kohti demokratiaa unkarilaiset luonnehtivat ”oikeusvaltiovallankumoukseksi”⁵ (”jogállami forradalom”) (Scheppelle 2019; Halmai 2020), ja demokraattisella siirtymäkaudella Unkari alkoikin soveltaa uutta läntistä mallia nopeasti ja onnistuneesti (Miklóssy 2024, 133).

Yli 20 vuotta jatkuneen EU-jäsenyyden jälkeen ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa Viktor Orbánin johtaman Unkarin toiminta on ollut EU:ssa asialistalla ja väittelyn aiheena lukuisia kertoja (Nyyssönen 2024, 164). Oikeusvaltion rapauttaminen, oikeusvaltion kohtaamat vaikeudet ja demokraattisen kehityksen heikkeneminen koskettavat muitakin itälaajenemisen yhteydessä liittyneitä maita, mutta usein selkeiksi ongelmatapauksiksi on nostettu Puola ja Unkari. Näiden maiden poliittiset johtajat ovat myös avoimesti kritisineet oikeusvaltioperiaatteen määritelmää ja soveltamista. (Tuominen 2022, 325.) Tällä hetkellä Euroopan unionissa Unkari onkin siis äänekäs kriitikko sekä oikeusvälineistön toimien kohde. Tässä alaluvussa käydään ensin läpi Unkarin nykyjärjestelmän syntyä ja tämänhetkistä tilaa, tuoden esiin erityisesti oikeusvaltioperiaatetta heikentäviä muutoksia. Toisessa osassa paneudutaan Unkariin osana Euroopan unionia.

3.3.1. Orbánin Unkari – asteittain syvenevä järjestelmä

Viktor Orbánin johtama Fidesz-puolue syntyi vuonna 1988, kun Budapestin oikeustieteellisen tiedekunnan pääosin oikeustiedettä opiskelevat opiskelijat perustivat sen (Miklóssy 2018, 273).

⁵ Termiä käytettiin muun muassa korkeimman oikeuden päätöksessä 11/1992. (III. 5.) AB.

Valtaa Fidesz-KDNP on pitänyt Unkarissa jo yli 15 vuoden ajan. Viktor Orbán on samalla EU:n nykyisistä hallituksen johtajista pisimpään yhtäjaksoisesti vallassa ollut pääministeri. Puolueen nykyisen nimen loppuosa viittaa entiseen kristillisdemokraattiseen puolueeseen, eli periaatteessa Fidesz-KDNP pitää sisällään kaksi puoluetta – joskaan ei kuitenkaan kahta tasaveroista sellaista. (Nyyssönen 2017, 44–45, 50; Nyyssönen 2025, 8.)

Fidesz-KDNP voitti itselleen vuoden 2010 parlamenttivaaleissa kaksi kolmasosaa parlamentin paikoista. Muutosta ei kuitenkaan voi hahmottaa vain yksittäisenä institutionaalisenä käänteenä, vaan myös pidemmän poliittisen polarisaation tuloksena, jota Fidesz kykeni hyödyntämään hegemonisen asemansa rakentamisessa (Palonen 2025). Vuoden 2010 vaalivoitto antoi sille muun muassa mahdollisuuden muuttaa perustuslakia sekä tärkeää lainsäädäntöä perustuslakituomioistuimeen ja poliittisiin puolueisiin liittyen. Tätä valtaa se on käyttänyt aktiivisesti vuodesta 2010, ja vaalien jälkeen hallituspuolue muun muassa laati perustuslain tilalle kokonaan uuden “peruslain”⁶. (Nyyssönen 2017, 50.) Lisäksi Fidesz-hallinto on pyrkinyt sääntelemään mediaa, joka vielä 2010-luvun alussa oli suurilta osin ulkomaalaisessa omistuksessa. Niin sanottu medialaki laajensi hallituksen valtaa ja antoi viranomaisille mahdollisuuden määrätä sanktioita medialle. Vaikka kritiikin jälkeen lakia myöhemmin muutettiin, mahdollinen uhka vaikutti ilmapiiriin. Ajan myötä tämän uhan vaikutus poistui, sillä vähitellen Fidesz-myönteiset ostajat ovat ostaneet valtaosan maan medioista. (Neuwahl ja Kovacs 2020, 17–19.) Muutos ei kuitenkaan koskenut vain muodollisia instituutioita, vaan myös tiedon ja julkisuuden ehtoja. Kalliuksen (2023) mukaan Orbánin Unkarissa poliittinen muutos merkitsi samalla uuden tiedollisen järjestyksen rakentumista, jossa liberalismi vetäytyi vähemmistöasemaan sekä poliittisesti että epistemisesti.

Vuodesta 2010 Fidesz on myös muuttanut vaalijärjestelmää muun muassa vaalipiirijakojen avulla niin, että se on voinut säilyttää kahden kolmasosan enemmistön myös saamalla alle 50 % parlamenttivaalien äänistä. Lisäksi se on kampanjoinut hallitusta kritisovia järjestöjä vastaan. Samalla korruptio on muuttunut institutionalisoiduksi ja läpätunkevaksi, ja Orbán on onnistunut keskittämään valtaansa. (Neuwahl ja Kovacs 2020, 17–21.)

Hallitseva puolue nimittää Unkariin luomaansa poliittista järjestelmää Kansallisen yhteistyön järjestelmäksi (Nemzeti Együttműködés Rendszere). Järjestelmää luonnehtii nationalismi, minkä lisäksi se on vähitellen muuttunut kohti autoritarismia. Tutkimuksessa ja politiikassa järjestelmää on yritetty kuvata ja määritellä eri tavoin, mutta yksimielisyyteen ei olla päästy.

⁶ Unkarin perustuslaista käytetään nimeä peruslaki (Alaptörvény / Fundamental Law).

Illiberalismia on käytetty laajasti tutkimuksessa, minkä lisäksi käsite kuuluu myös Viktor Orbánin omaan retoriikkaan. Euroopan parlamentti nimitti järjestelmää syksyllä 2022 vaaliautokraattiseksi. Muita eri tutkijoiden käyttämiä nimityksiä ovat esimerkiksi autoritaarinen populismi, autoritaarinen uusliberalismi, diktatuuri, mafiavaltio, kansanäänestykseen perustuva johtajademokratia, fasistinen järjestelmä ja pehmeä autoritarismi. (Nyyssönen 2024, 11, 18–19.)

Unkarin poliittisen järjestelmän heikkous on oikeusvaltion tila. Lähtökohdat oikeusvaltion tilalle olivat hyvät ja vielä vuosien 2012–2013 WJP-raportissa⁷ oikeusvaltion tila oli kohtuullinen ja useimmilla osa-alueilla se sijoittui maailman parhaaseen kolmannekseen. Tällöin suurin ongelma liittyi hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan. (Nyyssönen 2024, 152–154.) Vuosina 2020–2025 Unkari sijoittui WJP:n oikeusvaltioindeksissä globaalisti keskimmäiseen kolmannekseen. Alueensa maista Unkari suoriutuu indeksin mukaan huonoiten. (World Justice Project 2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2025.)

Taulukko 4. Unkarin sijoitukset WJP:n oikeusvaltioindeksissä vuosina 2020–2025.

Alueellinen sijoitus sisältää osan EU- ja EFTA-maista ja Pohjois-Amerikan.

Vuosi	Kerroin/1	Alueellinen sijoitus	Globaali sijoitus
2020	0,53	24/24	60/128
2021	0,52	31/31	69/131
2022	0,52	31/31	73/140
2023	0,51	31/31	73/142
2024	0,51	31/31	73/142
2025	0,50	31/31	79/143

Lähde: World Justice Project 2020; 2021; 2022; 2023; 2024; 2025.

3.3.2. Unkari Euroopan unionissa – oikeusvaltioperiaatteen sitkeä horjuttaja

Unkarin kehitys on aiheuttanut huolta myös Euroopan unionissa, jonka perusarvoja maa on kritisoinut avoimesti vuodesta 2010 lähtien (Miklóssy 2024, 133). Jo vuonna 2012 parlamentin antamassa päätöslauselmassa parlamentti ilmaisi huolensa Unkarin demokratiasta sekä oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien kunnioittamisesta. Parlamentti on myös julkaissut maakohtaisen raportin Unkarista vuosina 2013, 2018 ja 2022,

⁷ World Justice Project antaa oikeusvaltiolle neljä kriteeriä (vastuuvellisuus, avoin hallinto, oikeudenmukaiset lait ja oikeus saavutettavaan ja puolueettomaan oikeudenkäyntiin). Tällä hetkellä indeksi mittaa oikeusvaltion tilaa 143 valtiossa.

joissa on arvosteltu muun muassa maan perusoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian tilaa. (Nyyssönen 2024, 164–172.)

Euroopan komissio puolestaan käynnisti jo vuonna 2012 rikkomusmenettelyn Unkarin keskuspankin, tietosuojaviranomaisten ja oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Myöhemmin komissio on jäädyttänyt Unkarin oikeusvaltion puutteiden takia koheesio- ja elpymisrahoja noin 30 miljardin euron edestä, josta noin 10 miljardia päätettiin vapauttaa joulukuussa 2023. (Nyyssönen 2024, 164–172.)

Unkari ei ole jättänyt vastaamatta unionin siihen kohdistamaan kritiikkiin. Orbán on syyttänyt Euroopan unionia Unkarin itsenäisyyden loukkaamisesta ja kunnioituksen puutteesta jo yli 10 vuoden ajan (Nyyssönen 2024, 166). Unkarin saamasta oikeusvaltiokritiikistä maan poliittiset johtajat eivät ole olleet vakuuttuneita. Pääministeri Orbán luonnehti syytöksiä oikeusvaltiorikkomuksista sanoilla ”blah, blah, blah” (Reuters 2020), kun taas ulkoministeri Szijjártó totesi, että ”kaikki hyökkäykset Unkaria vastaan oikeusvaltioasiassa ovat olleet poliittisia hyökkäyksiä” (Yle 30.8.2019). Orbán kyseenalaisti myös Suomen aseman oikeusvaltiokritiikin esittäjänä nostamalla esiin Suomen oikeusjärjestelmän piirteitä, kuten perustuslakituomioistuimen puuttumisen ja tuomarien nimityskäytännön, aiheina, joita pitäisi ihmetellä (Yle 27.7.2019). Unkarista onkin vähitellen tullut yksi unionin äänekkäimmistä kriitikoista (Nyyssönen 2017, 219). Kriittisestä suhtautumisestaan huolimatta hallitseva puolue ei kuitenkaan ole tahtonut lähteä EU:sta. Viktor Orbán on toistuvasti todennut, ettei Unkari aio lähteä unionista, vaan pyrkii muuttamaan sitä sisältä päin (Orbán 2025; Portfolio 2023). Halukkuuteen pysyä unionin jäsenenä nettosaaja-Unkarille vaikuttanee erityisesti taloudelliset syyt (Nyyssönen 2024, 168–169).

Oikeusvaltio-ongelmien ja demokratian lisäksi unioni on puuttunut Unkarin tapauksessa erityisesti sen budjettivajeeseen (Nyyssönen 2017, 219). Euroopan unionia vastaan Unkari on kampanjoinut muun muassa syyttämällä, että se pakottaisi Unkarin ottamaan vastaan laittomia maahanmuuttajia, vastustaisi Unkarin suunnittelemaa veronalennuksia ja haluaisi kumota asukkaiden sähkölaskujen alentamisen. (Neuwahl ja Kovacs 2020, 17–21.) Euroopan unionissa Unkari on myös toistuvasti estänyt päätöksentekoa joko käyttämällä tai uhkaamalla käyttävänsä veto-oikeuttaan (Nyyssönen 2024, 167).

4. Sisällönanalyysi, retoriikka ja oikeusvaltiokertomukset

4.1. Oikeusvaltiokertomukset

Tutkielman aineistona ovat komission julkaisemien oikeusvaltiokertomusten Unkaria koskevat osuudet⁸. Oikeusvaltiokertomuksia on tähän mennessä julkaistu kuusi, ensimmäinen vuonna 2020 ja uusin vuonna 2025. Muut EU-asiakirjat ja ulkoiset lähteet otetaan huomioon vain siltä osin kuin komissio itse viittaa niihin kertomuksissaan. Tällä rajauksella tutkimus kohdistuu komission esitystapaan ja sen muutoksiin sen sijaan, että se mittaisi erikseen oikeusvaltion tilaa laajemmilla indikaattoreilla.

Aineiston tulkinnan kannalta on lisäksi olennaista hahmottaa raporttien tiedonkeruun ja valmistelun peruspiirteet. Raporttien valmistelu alkaa aineistonkeruulla ja etenee vaiheittain kohti kollegion hyväksyntää. Raportin koordinaatiovastuu on Euroopan komission oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosastolla (DG JUST), joka kokoaa maakohtaiset arviot yhteisen metodologian pohjalta. Aineisto muodostuu jäsenvaltioiden kirjallisista vastauksista ja taustatiedoista, kohdennetun sidosryhmäkuulemisen kontribuutioista, kansainvälisten ja eurooppalaisten toimijoiden (esim. Euroopan neuvoston elinten) havainnoista sekä komission maavierailujen tapaamisissa saadusta tiedosta. Jäsenvaltioita ja sidosryhmiä pyydetään antamaan kirjalliset panoksensa kyselylomakkeiden avulla vuoden vaihteessa. Unkarin valtio ei ole kaikkina vuosina, esimerkiksi vuoden 2022 raporttia varten, täyttänyt kyselylomaketta. Tiedon antamisen lisäksi jäsenvaltiot saavat kommentoida maakohtaisia lukuja. Tästä huolimatta komissiolla on oikeus antaa arvionsa kunkin maan tilanteesta. (Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2024, 25; Euroopan komissio 2024a; Skóra 2023, 2; Tuominen 2022, 334–335.)

Luonnostelun jälkeen kertomus käy läpi komission sisäisen tarkastus- ja koordinaatioketjun. Sisäinen tarkastus rakentuu kolmelle tasolle: johtovastuussa oleville yksiköille (DG JUST ja pääsihteeristö), osallistuvien pääosastojen johtajatasolle sekä kabinettitasolle. DG JUST:in lisäksi olennaisia pääosastoja ovat erityisesti muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto (DG HOME) ja viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto (DG CNECT). Lopulta kollegio käsittelee oikeusvaltiokertomuksen suullisesti ja hyväksyy sen ennen julkaisua.

⁸ Kahdesta ensimmäisestä raportista (2020, 2021) on saatavilla myös suomenkieliset versiot. Analyysi tehdään englanninkielisistä versiosta, mutta suomenkielisiä raportteja käytetään apuna esimerkiksi virallisten käännösten selvittämisessä.

(Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2024.) Huomionarvoista on siis, että asiantuntijatyön lisäksi julkaiseminen käy läpi myös poliittisen prosessin. Voidaan olettaa, että poliittisesti herkän asiakirjan sisällöistä ja sanamuodoista käydään kiivasta debattia kabinettien välillä. Kertomus siis syntyy sekä evidenssin keruun että sisäisen, myös poliittisen, yhteensovittamisen kautta.

Oikeusvaltiokertomukset ovat siis hallinnollisia arviointidokumentteja, joiden tavoitteena on tuottaa vuosittain vertailukelpoinen tilannekuva ja jäsentää oikeusvaltiokehitystä yhteisellä raportointirungolla. Aineiston kannalta olennaista on, ettei kertomuksia voida pitää pelkästään neutraalina tapahtumakoosteena, vaan ne ovat samalla myös arvioivia ja ohjaavia asiakirjoja. Erityisesti vuodesta 2022 lähtien kertomuksiin sisältyneet maakohtaiset suositukset sekä myöhemmät arviot niiden toimeenpanon edistymisestä korostavat tätä ulottuvuutta. Tältä osin kertomukset asettuvat neutraalin tilannekuvaraportin ja poliittis-oikeudellisen arvion välimaastoon: ne kokoavat tietoa, mutta myös jäsentävät oikeusvaltiopuutteita ja rakentavat jäsenvaltioille odotuksia siitä, millaista kehitystä pidetään toivottavana.

Oikeusvaltiokertomukset ovat osa oikeusvaltiomekanismin vuosittaista sykliä (ks. luku 3.2.1). Raportin ensimmäinen luonnos valmistellaan touko–kesäkuussa, ja kertomus julkaistaan lähtökohtaisesti heinäkuun lopulla (Euroopan komissio 2024d). Tämän vuoksi esimerkiksi vuoden 2025 raportti tarkastelee pääosin ajanjaksoa vuoden 2024 kesästä vuoden 2025 kesään.

4.2. Sisällönanalyysi ja retoriikka

Tutkielma on laadullinen dokumenttiaineistoon perustuva tutkimus, jossa tarkastellaan Euroopan komission oikeusvaltiokertomusten Unkaria koskevia osuuksia vuosilta 2020–2025. Tutkimusasetelma on pitkittäinen tapaustutkimus: samaa tapausta seurataan kuudessa vuosittain toistuvassa ja rakenteeltaan vertailukelpoisessa raportissa. Tarkastelun kohteena ei ole Unkarin oikeusvaltion ”todellinen” tila sinänsä, vaan se, miten komissio kuvaa, arvioi ja painottaa Unkarin oikeusvaltiokehitystä eri vuosina. Tutkielmassa analysoidaan siis komission tuottamaa arviota ja sen muutosta ajassa.

Analyysissa yhdistetään teoriaohjaavan sisällönanalyysin ja retorisen luennan piirteitä. Aineiston analyysi nojaa teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin siinä mielessä, että analyysi ei perustu suoraan teoriaan eikä sen tavoitteena ole teorian testaaminen, mutta aiempi tutkimus ja teoreettinen viitekehys ohjaavat analyysin etenemistä ja tulkintaa (Tuomi ja Sarajärvi 2018,

109–110, 133). Tutkielman alkuvaihe on teoriaohjaavalle tutkimukselle tyypillisesti aineistolähtöinen: analyysiyksiköt valitaan aineistosta, ja aineistoa jäsennetään ensin luokittelun ja teemoittelun avulla (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 105).

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineisto jäsennetään komission raporttirungon mukaisiin pääteemoihin: oikeuslaitokseen, korruptiontorjuntaan, median vapauteen ja moniarvoisuuteen sekä vallanjakoon ja keskinäiseen valvontaan.⁹ Nämä muodostavat analyysin yläluokat. Niiden sisällä aineistosta tunnistetaan tutkimuskysymysten kannalta keskeisiä alateemoja sen mukaan, millaisia ongelmia, puutteita, uudistuksia, suosituksia ja edistysaskelia komissio eri vuosina nostaa esiin. Analyysiyksikköinä toimivat raporttien relevantit tekstikohdat sekä niissä esitetyt arviot, kuvaukset toimenpiteistä, suositukset ja niiden toimeenpanoa koskevat havainnot. Havainnot pelkistetään ja ryhmitellään sisällöllisesti samankaltaisiksi kokonaisuuksiksi (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 105, 109–110), jotta eri teemojen esiintymistä, painoarvoa ja ajallista kehitystä voidaan vertailla systemaattisesti.

Aineistolähtöistä alkuvaihetta seuraa metodille tyypilliseen tapaan teoreettisen viitekehyksen ohjaama analyysi (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 109–110). Analyysin loppuvaiheessa (luvut 5.5 ja 5.6) teoreettisen viitekehyksen avulla pyritään vastaamaan siihen, miksi komission arviointikuva Unkarista muuttuu tai miksi se pysyy samankaltaisena. Vastausta haetaan tulkitsemalla valtasuhteita ja toiseuttamista sekä tarkastelemalla, miten komissio käsitteellistää oikeusvaltiota arviointikielessään. Tulkinta rajautuu raporttitekstiin eikä selityksiä etsitä aineiston ulkopuolelta.

Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan arviointikielen piirteitä. Retoriikka voidaan nähdä tutkimuksellisena luennan välineenä, jossa tekstistä etsitään poliittisuutta. Palosen mukaan teksteihin kätkeytyy “sisäänrakennettua poliittisuutta”, jota voidaan lukea esiin myös muista kuin ilmeisen poliittisista tekstilajeista kiinnittämällä huomiota siihen, mitä valintoja, rajauksia ja painotuksia teksti tekee ja miten se ylipäättään rakentaa kohteensa. Palonen esittää, että poliittisen tekstin merkitystä ei tavoita pelkkinä irrallisina kannanottoina, vaan on tarkasteltava myös sitä, mihin kysymyksiin teksti ottaa kantaa ja miten se sen tekee. (Palonen 1992, 371–

⁹ Luokittelua ja tutkielman analyysilukujen rakennetta jäsentää komission oikeusvaltiokertomuksissa käytetty jaottelu. Jaon käyttö on perusteltua, sillä se heijastaa Euroopan komission käsitystä oikeusvaltion käsitteestä ja siihen kuuluvista keskeisimmistä osa-alueista. Komissio on käyttänyt samaa jaottelua myös oikeusvaltiota koskevassa erityiseurobarometrissa (Euroopan komissio 2024c), mikä tukee jaon käyttöä analyysin jäsentäjänä ja parantaa havaintojen vertailtavuutta.

372.) Tätä periaatetta sovelletaan tässä tutkimuksessa komission oikeusvaltiokertomuksiin analysoimalla sisältöjen lisäksi arviointitapaa.

Tässä tutkielmassa tyyliä lähestytään osana retoriikkaa. Tyyli koskee kieltä, kuten sanavalintoja ja diskurssin yleistä sävyä. Tyylivalintojen kautta puhe ei ainoastaan esitä argumenttiaan, vaan se vaikuttaa puhujan uskottavuuteen (eetos) ja siihen, miten yleisö sen ottaa vastaan (paatos). Merkitykset syntyvät kielellisistä yhdistelyistä, järjestyksestä ja vaihtoehdoista – siitä, mitä sanoja valitaan, miten ne asetetaan ja mitä jätetään pois. (Martin 2014, 72–74.) Muotokysymykset ja tyyli voidaan nähdä yhtä olennaiseksi osaksi tekstiä kuin sen sisältökin (Palonen ja Summa 1996, 11). Tässä tutkielmassa sisällönanalyysin osana tehdään siis myös kielellistä tarkastelua, jossa tutkitaan käsitteiden ja tyylin käyttöä. Tyylin tarkastelu osana retoriikkaa toteutetaan niin, että jokaisesta teemasta ja vuodesta kirjataan systemaattisesti myös arviointikielen piirteitä. Kielellinen tarkastelu on tutkielmassa rajattu osaksi sisällönanalyysia eikä se muodosta erillistä diskurssi- tai retoriikan analyysia, vaan sen tehtävänä on tukea pitkästä vertailua ja tulkintaa. Tarkastelu kohdistuu erityisesti arvioinnin voimakkuuteen ja huolen asteeseen, modaalisuuteen ja vaativuuteen, toimijuuden ja vastuun nimeämiseen, suositusten ja edistymisarvioiden esitystapaan sekä tekstuaalisiin painotuksiin kuvailevasti (esim. osioiden pituuksia vertaamalla), jotta voidaan tunnistaa, mitkä teemat korostuvat tai vaimenevat eri vuosina.

Tyylin tarkastelu on perusteltua, koska oikeusvaltiokertomukset ovat luonteeltaan arvioivia: niiden tehtävänä on kuvata kehitystä ja samalla ilmaista, kuinka vakavina komissio pitää havaittuja puutteita ja kuinka kiireellisinä se pitää korjaavia toimia. Sävy ja modaalisuus ovat keinoja, joilla komissio tekee näkyväksi arvioidun tilanteen “riittävyttä” ja rakentaa odotuksia jäsenvaltiolle. Pitkittäisessä vertailussa sävyjen muutokset ja jatkuvuudet toimivat siten indikaattoreina siitä, miten komission arvio Unkarista kiristyy, pehmenee tai pysyy samanlaisena vuosien 2020–2025 välillä. Lisäksi sävy, vaativuus ja toimijuuden nimeäminen ovat keinoja, joilla raportit rakentavat osapuolten asemia ja normatiivista eroa. Näin kielelliset havainnot toimivat indikaattoreina siitä, millaisia valtasuhteita ja toiseuttamisen rajanvetoja komission arviointitapa tuottaa ja uusintaa. Tulkinta tehdään kuitenkin raporttitekstiin rajautuen, eikä siitä johdeta suoraan päätelmiä toimijoiden “todellisista motiiveista”. Lisäksi tarkastelun avulla voidaan arvioida myös sitä, miten komissio käsitteellistää keskeisiä käsitteitä, kuten oikeusvaltiota, kertomusten arviointikielessä, esimerkiksi tarkastelemalla, mihin osa-alueisiin käsite toistuvasti liitetään ja millaisin arvioivin ilmauksin sitä kehystetään.

Analyysi siis rakentuu kolmelle toisiaan täydentävälle tasolle. Ensimmäisellä tasolla tarkastellaan sitä, mitä komissio nostaa Unkarin oikeusvaltiotilanteesta esiin vuosien 2020–2025 oikeusvaltiokertomuksissa. Tämä toteutetaan teemoittelevana sisällönanalyysinä raporttirungon neljässä yläluokassa (oikeuslaitos; korruptiontorjunta; media; vallanjako ja keskinäinen valvonta), ja tulokset esitetään alaluvuissa 5.1–5.4. Toisella tasolla tarkastellaan sitä, miten arvio esitetään. Havainnot käsitellään rinnakkain sisältöhavaintojen kanssa erityisesti alaluvuissa 5.1–5.4, ja niitä hyödynnetään myös tulkintaluvuissa 5.5–5.6. Kolmannella tasolla pyritään vastaamaan siihen, miksi muutosta tapahtuu tai miksi sitä ei tapahdu. Kysymykseen vastataan tutkielman teoreettisen viitekehyksen näkökulmia hyödyntäen tulkitsemalla esimerkiksi valtakamppailua ja toiseuttamista. Teoriapainotteisempaa kolmatta tasoa käsitellään analyysin luvuissa 5.5 ja 5.6.

5. Analyysi

Analyysiluvussa Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksiin viitataan lyhenteillä R1–R6, joissa R1 tarkoittaa vuoden 2020 raporttia, R2 vuoden 2021 raporttia ja niin edelleen (R6 = 2025). Lyhenteitä käytetään selkeyden ja toistuvuuden vähentämiseksi. Viittaukset kohdistuvat Unkaria koskeviin maakohtaisiin osuuksiin, ellei toisin mainita.

5.1. Oikeuslaitos oikeusvaltiokertomuksissa

Oikeuslaitos on jokaisessa raportissa pysyvä arvioinnin kohde, ja sitä käsitellään jokaisessa raportissa melko samalla laajuudella. Sen suhteellinen paino raportin kokonaisuudessa kuitenkin vaihtelee vuosittain.

Oikeuslaitosta kuvaavat osuudet alkavat joka vuosi kuvauksella Unkarin oikeusjärjestelmästä. Kuvaus on aina samantyyppinen ja sitä päivitetään vain pienin täsmennyksin. Unkarissa on nelitasoinen yleinen tuomioistuinjärjestelmä: korkein oikeus, alueelliset muutoksenhakutuomioistuimet, alueelliset tuomioistuimet ja piiri- ja kärjäoikeudet. Perustuslakituomioistuin ei kuulu yleiseen tuomioistuinjärjestelmään, vaan valvoo lakien ja tuomioistuinratkaisujen perustuslainmukaisuutta. Unkarissa on myös perustuslailla säädetty valtakunnallinen tuomioistuinneuvosto, jonka puheenjohtaja on parlamentin valitsema. Puheenjohtajaa valvoo kansallinen ja riippumaton tuomarineuvosto. Unkarin tuomioistuinjärjestelmän rakenteeseen ovat vaikuttaneet perustuslakimuutokset ja säännölliset oikeuslaitoksen uudistukset 2011 alkaen. (R1-R6.)

Tämän alaluvun jäsentely mukaillee komission raporttien rakennetta, joissa käsittely on myös kaikkina vuosina jaoteltu kolmeen osaan: riippumattomuus, laatu ja tehokkuus.

5.1.1. Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Oikeusvaltion riippumattomuuteen liittyvät huolet ovat läsnä koko tarkastelujaksolla. Ne nähdään jatkuvina ja EU-tasolla jo pitkään esillä olleina huolina. Tiivistelmissä viitataan toistuvasti sekä Euroopan parlamentin käynnistämään SEU 7 artiklan 1 kohdan menettelyyn että eurooppalaisen ohjausjakson suositukseen oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamisesta, jota ei ole noudatettu. Samalla komissio käyttää EU:n oikeusalan tulostaulun havaintoja taustatietona ja toteaa, että koettu riippumattomuus vaihtelee vuosittain, mutta pysyy

kokonaisuutena melko matalalla tasolla, erityisesti yritysten arvioissa, vaikka yksittäisinä vuosina nähdään myös myönteistä kehitystä. (R1–R6.)

Komission raporteissa koko tarkastelujakson ajan Unkarin oikeuslaitoksen riippumattomuuden keskeisimpiin kysymyksiin kuuluu riippumattoman kansallisen tuomarineuvoston haaste tasapainottaa hallinnoinnista vastaavan valtakunnallisen tuomioistuinneuvoston puheenjohtajan toimivaltaa (R1-R6). Komissio tukee arviotaan toistuvasti ulkopuolisilla auktoriteeteilla, kuten Euroopan neuvoston kannanotoilla, Euroopan ohjausjakson suosituksilla, sidosryhmähavainnoilla ja Venetsian komission näkemyksillä. Raportointijakson alkupuolella korostetaan, että kansallisen tuomarineuvoston valvontakykyä rajoittavat rakenteelliset tekijät, kuten rajallinen rooli tuomareiden ja tuomioistuinjohtajien nimitys- ja urakysymyksissä, puutteellinen asema oikeuslaitosta koskevassa lainsäädäntövalmistelussa sekä resurssien ja budjettiriippuvuuden kaltaiset käytännön reunaehdot. Vaikka yhteistyön todetaan uuden puheenjohtajan myötä vuonna 2021 parantuneen, raporteissa toistuu arvio siitä, ettei rakenteellisiin ongelmiin ole vastattu lainsäädännöllä. Tämän vuoksi vuonna 2022 komissio antoi suosituksen vahvistaa kansallisen tuomarineuvoston roolia. (R1–R3.)

Vuodesta 2023 alkaen komission arvioon tulee selvä käänne. Lainsäädäntöuudistuksen todetaan vahvistavan kansallisen tuomarineuvoston asemaa tavalla, jonka komissio katsoo toteuttavan edellisvuoden suosituksen. Kyseessä on yksi harvoista suosituksista, joiden osalta Unkari saa tarkastelujaksolla “täyden toimeenpanon” arvion. Uudistuksen ydin on, että kansallisen tuomarineuvoston roolia vahvistetaan valtakunnallisen tuomioistuinneuvoston puheenjohtajan päätöksenteon vastapainona: neuvostolle annetaan aiempaa sitovampi asema keskeisissä hallinnollisissa ratkaisuissa, laajempi tiedonsaantioikeus sekä vahvempi asema oikeuslaitosta koskevien lainsäädäntöehdotusten käsittelyssä, ja samalla sen resurssi- ja budjettiasemaa vahvistetaan. Uudistus kytkeytyy Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan. Vuoden 2023 raportissa kokonaisarvio on poikkeuksellisen myönteinen – siihen sisältyy vain yksittäinen huoli tuomareiden tehokkaasta oikeussuojasta määräaikaisen nimityksen arviointiin liittyen. Vuoden 2024 raportissa komissio kuvaa neuvoston myös käyttävän uusia toimivaltuuksiaan käytännössä. Tarkastelujakson lopussa esiin nousee kuitenkin uusi jännite, kun komissio toteaa, ettei kaikkia kansallisen tuomarineuvoston huolia ole viety eteenpäin. Vuonna 2025 korostuu lisäksi se, ettei neuvostoa aina kuulla myöhempien uudistusten valmistelussa, vaikka ne koskevat oikeuslaitosta. (R4–R6.)

Komission oikeusvaltiokertomuksissa korkein oikeus (Kúria) muodostuu koko tarkastelujaksolla yhdeksi keskeisimmistä riippumattomuusteemoista. Se on läsnä jokaisessa raportissa, myös tiivistelmätasolla, ja vuonna 2022 komissio antaa siitä nimenomaisen suosituksen. Raporteissa tilannetta käsitellään laajemmin ja perusteellisemmin kuin monia muita teemoja, ja tekniset yksityiskohdat tuodaan ilmi. (R1-R6.) Tarkastelujakson alussa huoli kiinnittyy ennen kaikkea kahteen kokonaisuuteen. Ensinnäkin komissio nostaa esiin Kúrian ratkaisun, jossa Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisupyyntö katsottiin lainvastaiseksi. Komissio liittyy siihen riskin siitä, että se, että korkein oikeus voi ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä arvioida ennakkoratkaisupyynnön tarpeellisuutta uudelleen, saattaa heikentää kansallisten tuomioistuinten mahdollisuutta kääntyä EU:n tuomioistuimen puoleen unionin oikeuden tulkintaa koskevissa kysymyksissä, ja että kurinpitomenettelyn mahdollisuus voi lisäksi estää yksittäisiä tuomareita esittämästä ennakkoratkaisupyynnöjä. (R1.) Toiseksi, komissio kuvaa muutoksia, jotka laajentavat poliittisten toimijoiden roolia Kúria-nimityksissä ja vahvistavat Kúrian johdon hallinnollista valtaa. Komissio nostaa esiin myös nimityksiin liittyvät muutokset, jotka sen mukaan lisäävät poliittisen vaikutuksen mahdollisuutta korkeimmassa oikeudessa. Raporteissa korostetaan, että perustuslakituomioistuimen parlamentin valitsemille jäsenille avattiin reitti tulla nimitetyiksi tuomareiksi ja myöhemmin siirtyä korkeimpaan oikeuteen ilman tavanomaista hakumenettelyä. Lisäksi korkeimman oikeuden presidentin kelpoisuusehtoja väljennettiin, mikä laajentaa mahdollisten ehdokkaiden joukkoa ja samalla lisää valintaa tekevän tahon harkintavaltaa. (R1.)

Huoli konkretisoituu ja sävy arvioinnissa vakavoituu vuonna 2021, kun uusi korkeimman oikeuden presidentti valitaan kansallisen tuomarineuvoston kielteisestä arviosta huolimatta ja hänen toimivaltuuksiaan samalla vahvistetaan tavalla, jota korkeimman oikeuden sisäiset tuomioistuinelimet eivät kykene tasapainottamaan. Tässä yhteydessä komissio viittaa eurooppalaisiin normeihin: ”Tämä kehitys vahvistaa oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa 2020 esiin tuodut huolenaiheet, jotka liittyvät siihen, että oikeuslaitoksen ylimpään virkaan voidaan nimittää eurooppalaisten normien vastaisesti henkilö ilman, että tuomareista koostuva elin osallistuu päätöksentekoon.” Komission mukaan korkeimman oikeuden presidentin hallinnolliset valtuudet ja korkeimman oikeuden keskeisen aseman huomioiden ”tämä kehitys herättää vakavaa huolta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta”. (R2, 7.) Vuonna 2022 komission arvio kovenee entisestään, kun unionin tuomioistuin toteaa Kúrian ennakkoratkaisupyyntöä koskevan käytännön olevan unionin oikeuden vastainen. Lisäksi komissio antaa raportissa suosituksen Kúriaan liittyvien sääntöjen muokkaamiseksi. (R3.)

Vuodesta 2023 alkaen komission arvio kääntyy selvästi myönteisempään suuntaan, kun Kúriaa koskevien sääntöjen muutosten todetaan toteuttavan vuoden 2022 suosituksen täysimääräisesti. Uudistukset kytkeytyvät elpymis- ja palautumissuunnitelmaan, ja komissio korostaa erityisesti kahta vaikutusta: läpinäkyvyyden lisääntymistä Kúrian toiminnassa ja poliittisen vaikutuksen mahdollisuuksien kaventumista. Tämä näkyy sekä nimityspolun muuttamisena (poistetaan mahdollisuus edetä Kúriaan normaalin menettelyn ulkopuolella) että siinä, että Kúrian johdon ja asioiden jakamisen kaltaisia keskeisiä käytäntöjä sidotaan aiempaa vahvemmin tuomioistuinelinten kontrolliin ja ennalta määrättyihin sääntöihin. Samalla komissio toteaa, että Kúria ei enää voi rikosasioissa arvioida ennakkoratkaisupyyntöjen tarpeellisuutta, mikä kehystetään unionin oikeuden vaatimusten mukaiseksi korjaukseksi. (R4.)

Myöhemmissä raporteissa Kúriasta piirtyy kuitenkin kaksijakoinen kuva. Teknisluonteisissa menettelykysymyksissä (kuten asioiden jaon läpinäkyvyyden käytännön toteutus ja sen seuranta) arvio on pääosin myönteinen, mutta rinnalle nousee uusia jännitteitä, jotka koskevat Kúrian roolia oikeuskäytännön yhtenäistämisestä, tuomareiden ilmaisunvapautta ja oikeuslaitoksen sisäistä ilmapiiriä. Vuonna 2024 esiin tuodaan sekä läpinäkyvyyttä lisääviä toimia että sidosryhmien kritisoimia ratkaisuja. Vuoden 2025 kertomuksessa jännite konkretisoituu oikeuskäytännön yhtenäistämismenettelyissä. Komissio kuvaa korkeimman oikeuden vahvaa roolia yhtenäisyysvalitusmenettelyssä ja liittää siihen kysymyksen siitä, miten menettely suhteutuu tuomioistuinten velvollisuuteen soveltaa EU-oikeutta myös silloin, kun kansallinen oikeuskäytäntö on sen kanssa ristiriidassa. (R5–R6.)

Syyttäjälaitoksen riippumattomuutta komissio tarkastelee ennen kaikkea valtakunnansyyttäjän aseman ja syyttäjälaitoksen tiukan hierarkian kautta, joiden katsotaan lisäävän riskiä poliittisesta vaikutuksesta ja puuttumisesta yksittäisiin tapauksiin. Vuosina 2020–2021 huolia perustellaan erityisesti GRECO:n suosituksilla ja korostetaan, ettei keskeisiä suojia ole yhä täysin toimeenpantu. Vuonna 2023 komissio nostaa esiin uuden tuomioistuinkontrollin syyttäjäpäätöksiin tietyissä tapauksissa ja arvioi sen voivan vähentää mielivaltaisten ratkaisujen riskiä. Samalla se pitää riskin edelleen merkittävänä, koska sisäiset vastapainot ja valvontamekanismit nähdään puutteellisina ja hierarkkinen rakenne säilyy. Uudistus liittyy myös korruptiontorjuntaan (käsitellään luvussa 5.2), mutta tässä yhteydessä sen merkitys korostuu ennen kaikkea syyttäjälaitoksen tilivelvollisuutta ja riippumattomuuden pidäkkeitä koskevana kysymyksenä. Vuosina 2024–2025 arvio terävöityy nimenomaan poliittisen vaikutuksen riskiksi yksittäistapauksiin. Vuoden 2025 raportissa nostetaan lisäksi esiin perustuslain muutokset, jotka väljentävät valtakunnansyyttäjän kelpoisuusvaatimuksia.

Venetsian komission mukaan tiukemmat kriteerit ja menettelylliset suojat, kuten syyttäjäneuvoston perustaminen, voisivat tukea tehtävän de-politisoitumista. (R1–R6.) Komission huoli kohdistuu ennen kaikkea rakenteeseen, sillä järjestelmästä nähdään puuttuvan riittävät pidäkkeet, jotka tekisivät syyttäjälaitoksen ratkaisusta sekä riippumattomia että uskottavasti valvottavia.

Riippumattomuuden yhteydessä komissio käsittelee tuomareihin ja asianajajiin kohdistuvaa julkista painetta ennen kaikkea tilanteina, joissa poliittinen johto ja hallitusmyönteiset mediat arvostelevat oikeusratkaisuja ja joissa tämä heijastuu luottamukseen oikeusjärjestelmää kohtaan sekä tuomareiden sananvapauteen. Tarkastelujakson alussa kuvataan, kuinka tuomarit ja asianajajat kuvataan negatiivisesti mediassa ja kuinka sidosryhmät ovat huolissaan, että tällainen julkinen narratiivi voi heikentää luottamusta tuomioistuimiin. (R1.) Vuoden 2021 ja 2022 kertomuksissa aihe ei nouse esiin (R2–R3). Vuodesta 2023 alkaen painotus palautuu aiempaa konkreettisempaan, kun komissio kuvaa tuomareihin kohdistuvien mustamaalauskampanjoiden jatkuvan ja kohdistuneen myös tuomarineuvoston jäseniin, nostaan esiin myös yksittäistapauksia. Vuosina 2024–2025 teema vahvistuu edelleen ja nousee myös kertomusten tiivistelmiin: tuomareiden sananvapauden todetaan pysyvän paineen alla ja mustamaalauskampanjoiden jatkuvan. (R4–R6.) Lisäksi komissio kytkee teeman jo ensimmäisessä raportissa Baka-tapaukseen¹⁰ ja Euroopan neuvoston ministerikomitean huoleen ”lamaannuttavasta vaikutuksesta” tuomareiden sananvapauteen. Huomio toistuu tarkastelujakson loppuvuosina, ja ministerikomitean todetaan peräänkuuluttavan lisätoimia tuomareiden sananvapauden turvaamiseksi. (R1; R4–R6.) Tämä kehityskaari korostaa, että komission riippumattomuusarviossa huomio kiinnittyy yhä enemmän myös tuomareiden tosiasialliseen toimintaympäristöön, ei vain institutionaalisiin rakenteisiin.

Asioiden jakaminen tuomareille (case allocation) nousee komission arviossa esiin vasta tarkastelujakson jälkipuoliskolla: vuosien 2020 ja 2021 kertomuksissa teema ei esiinny, mutta vuoden 2022 tiivistelmässä se mainitaan osana edelleen ratkaisemattomia riippumattomuushuolia. Vuodesta 2023 alkaen komissio käsittelee asiaa erityisesti alempien oikeusasteiden läpinäkyvyysongelmana ja antaa siitä oikeusvaltiokertomuksessa myös suosituksen, jota se toistaa myös kahtena seuraavana vuonna edistymisen puuttuessa. Raporteissa todetaan, että alemmissa oikeusasteissa asianjakosuunnitelmat laativat tuomioistuinten presidentit ja että säännöissä on runsaasti poikkeuksia, mutta järjestelmästä

¹⁰ Valitus nro 20261/12. Asiassa oli kyse korkeimman oikeuden entisen presidentin ennen aikaisesta erottamisesta, joka johtui hänen esittämistään näkemyksistä ja kritiikistä oikeuslaitoksen suunniteltua mittavaa uudistusta kohtaan.

puuttuu riittäviä takeita siitä, ettei poikkeuksia käytetä tavalla, joka mahdollistaisi asioiden ohjautumisen valikoidusti tietyille tuomareille. Sidosryhmien mukaan järjestelyjä muutetaan toistuvasti ja jopa lyhyellä varoitusajalla, eikä asianosaisilla ole käytännössä mahdollisuutta varmistaa, noudatetaanko sääntöjä tai onko niistä poikettu, mikä kytkee asian suoraan oikeuteen saada riippumaton ja puolueeton tuomari. Vuosien 2024 ja 2025 raporteissa komissio toteaa, ettei alempien oikeusasteiden osalta ole tapahtunut edistystä, kun taas korkein oikeus toimii vertailukohtana: vuoden 2023 uudistusten jälkeen asianjaon läpinäkyvyys paranee ja viimeisimmässä aineistossa järjestelmän todetaan toimivan käytännössä hyvin. (R3–R6.) Komissio alkaa siis nähdä raportointijakson jälkipuolella asianjaon riippumattomuuden ydinkysymyksenä, jota se seuraa järjestelmällisesti suositusten ja “ei edistystä” -arvioiden kautta.

Kokonaisuutena komission raportit rakentavat oikeuslaitoksen riippumattomuudesta kuvan samanaikaisesti pitkäkestoisena EU-tason huolena (SEU 7 artiklan menettely, eurooppalaisen ohjauksen suositukset) ja konkreettisina, toistuvasti seurattuina pullonkauloina, jotka liittyvät erityisesti institutionaaliin vastapainoihin ja vallankäyttöön. Tarkastelujakson loppupuolella komissio alkaa lisäksi liittää useita keskeisiä korjausliikkeitä Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan ja arvioi etenemistä suositusten kautta. Tämä tekee näkyväksi komission oman roolin paitsi havainnoijana myös ohjaavana toimijana, joka mittaa riippumattomuutta sekä EU-oikeuden vaatimusten noudattamisena että institutionaalisten pidäkkeiden vahvistumisena. Samalla raporteista näkyy, että riippumattomuus on Unkarin tapauksessa alue, jossa sääntöjä muutetaan paljon, mutta jossa muodollisten muutosten rinnalle syntyy helposti uusia jännitteitä ja toimeenpanon rajoja, joita raportit alkavat nostaa esiin erityisesti tarkastelujakson loppuvuosina.

5.1.2. Oikeuslaitoksen laatu

Oikeuslaitoksen laatua arvioidaan ennen kaikkea digitalisaation ja oikeussuojan kautta. Lisäksi raporteissa käsitellään tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön palkkausta osana järjestelmän toimintaedellytyksiä. Tässä tutkielmassa palkkakysymykset sisällytetään laadun tarkasteluun johdonmukaisuuden vuoksi, vaikka raporttivuosien välillä niiden sijoittelu vaihtelee. Laatuosuus rakentuu pitkälti EU Justice Scoreboard -indikaattorien varaan, mutta tarkastelujakson loppua kohden arvio nojaa yhä näkyvämmiin myös sidosryhmähavaintoihin. Komissio nostaa useana vuonna jo tiivistelmään havainnot korkeasta digitalisaatiosta. (R1–R6.) Näin se kehystää Unkarin oikeuslaitoksen laatua lähtökohtaisesti myönteisesti.

Laadun selkein vahvuus on tarkastelujaksolla digitalisaatio. Komissio kuvaa digitalisaation olevan ”kaiken kaikkiaan korkealla tasolla” ja korostaa toistuvasti Unkarin vahvaa sijoittumista sähköisten välineiden saatavuudessa sekä yleisön pääsyssä julkaistuihin tuomioihin. Vuoden 2025 raportissa Unkarin mainitaan olevan jopa ”yksi parhaiten suoriutuvista EU-maista” digitaalisten ratkaisujen saavutettavuudessa rikosasioiden käsittelyssä (R6, 10). Myönteisen kokonaiskuvan rinnalla raporteissa esiintyy kuitenkin joitakin teknisluonteisia kehityskohteita: tuomioiden standardointi ja koneellisesti luettava muoto eivät ole edenneet toivotulla tavalla, ja viimeisimmässä raportissa mainitaan myös eurooppalaisen tunnisteiden (ECLI) puuttuminen. Tarkastelujakson lopussa arvio tarkentuu käytännön toimeenpanon suuntaan, kun komissio nostaa esiin investointitarpeita (mm. etäkuulemisten välineistö ja sidosryhmien kuvaamat uudet työkalut) sekä toisaalta avoimuutta lisäävän muutoksen, jonka myötä useimpia siviili- ja rikosasioiden istuntoja voidaan striimata ennakkoon rekisteröityneelle yleisölle vuoden 2026 alusta alkaen. (R1–R6.)

Toinen useana vuonna käsitelty teema on vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen edistäminen, jota komissio kuvaa useana vuonna erittäin myönteisesti. Tämä teema pysyy raporteissa johdonmukaisena: järjestelmässä on kannustimia ja rakenteita, joiden arvioidaan tukevan niiden käyttöä. (R1–R4.)

Lähes koko tarkastelujakson ajan komissio nostaa esiin oikeussuojan saavutettavuuden. Vuosina 2020–2021 oikeudenkäyntimaksut kuvataan korkeiksi ja oikeusapujärjestelmän kattavuudessa nähdään puutteita, kun taas vuoden 2022 kertomuksessa saavutettavuutta ei käsitellä lainkaan. Vuodesta 2023 alkaen teema saa aiempaa konkreettisemmän ja laajemman muodon, kun komissio kiinnittää huomiota erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin ja toteaa, että oikeussuojan piiriin pääsyä voisi parantaa esimerkiksi järjestelyillä, jotka huomioivat syrjinnän riskissä olevat ja iäkkäät henkilöt sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan uhrin. Tarkastelujakson loppupuolella komissio painottaa lisäksi oikeusapujärjestelmän taloudellisia reunaehtoja: vuosien 2024 ja 2025 kertomuksissa todetaan, että oikeusavun tuloraja on korkea siinä mielessä, että jopa köyhyysrajan alapuolelle jäävä henkilö ei välttämättä täytä oikeusavun ehtoja, ja samalla oikeusapujärjestelmän puolustusasianajajien palkkiot kuvataan kriittisen mataliksi. Lisäksi viimeisimmässä aineistossa kuvataan oikeudenkäyntimaksujen muutos: pieniarvoisissa siviili- ja kauppariidoissa maksu alenee ensimmäisessä asteessa, mutta suuremmissa arvoissa se nousee

ja lakisääteinen yläraja poistuu.¹¹ (R1–R6.) Saavutettavuuden korostuminen tekee näkyväksi, että laatu ei komission arvioissa tarkoita vain järjestelmän teknistä toimivuutta, vaan myös sitä, toteutuuko oikeussuoja yhdenvertaisesti käytännössä.

Laadun yhteydessä komissio tarkastelee myös palkkausta ja resursseja, jotka näyttäytyvät tarkastelujaksolla muuttuvana ongelmana. Arvioita perustellaan sekä EU:n vertailuaineistolla että Euroopan neuvoston standardeilla. Jakson alussa tuomaripalkkojen korotuksia kuvataan myönteisenä kehityksenä, koska palkkataso on ollut EU-vertailussa matala. Samalla komissio nostaa esiin huolia bonusjärjestelmästä, jossa bonuksia voidaan myöntää harkinnanvaraisesti “ilman objektiivisia ja läpinäkyviä kriteerejä” (R1, 7). Myöhemmissä raporteissa kritiikki terävöityy, kun sidosryhmien mukaan laaja harkintavalta “voi johtaa tuomareiden itsesensuuriin” (R3, 9) ja kun anonymisoidun bonusdatan puutteellinen saatavuus kuvataan läpinäkyvyysongelmaksi. Vuodesta 2023 alkaen painopiste siirtyy reaali-palkkojen heikkenemiseen ja rekrytointikykyyn, kun inflaation todetaan syövän aiempien korotusten vaikutusta ja vaikeuttavan erityisesti ei-tuomioistuinhenkilöstön pysyvyyttä. Vuoden 2024 kertomuksessa mainitaan kansallisen tuomarineuvoston esitys palkkojen korottamisesta ja automaattisesta indeksitarkistuksesta. Vuonna 2024 komissio myös suosittaa Unkaria toteuttamaan rakenteellisia toimia tuomareiden, syyttäjien sekä oikeuslaitoksen ja syyttäjälaitoksen henkilöstön palkkauksen parantamiseksi eurooppalaiset standardit huomioiden. Vuoden 2025 kertomuksessa komissio toteaa korotusten osalta merkittävää edistymistä neljän osapuolen sopimuksen ja budjettipäätösten myötä, mutta arvioi samalla, ettei rakenteellisia toimia ole tehty. Siksi suositus muotoillaan uudelleen siten, että käynnissä oleva palkkojen nosto tulisi varmistaa toteutettavaksi jäsennellyllä tavalla eurooppalaiset standardit huomioiden. (R1–R6.)

Kokonaisuutena komission arvio järjestelmän laadusta rakentaa Unkarista lähtökohtaisesti myönteisen kuvan digitalisaation vahvuuksien kautta. Samalla tarkastelujakson edetessä huomio siirtyy yhä enemmän tekijöihin, jotka määrittävät oikeussuojan tosiasiallista saatavuutta ja järjestelmän kestävyyttä. Oikeusapu ja oikeudenkäyntimaksut näyttäytyvät toistuvina kynnyksinä, ja palkka- sekä henkilöstötilanne kytkeytyy suoraan kykyyn ylläpitää laatua rekrytoinnin ja pysyvyyden kautta. Raportointi ei kuitenkaan ole sisällöltään täysin vakio. Vuoden 2022 laatuosuus on selvästi suppeampi, kun taas tarkastelujakson alkuun ja

¹¹ Komissio suosittelee myös osassa raporteissa tuomareiden viestintäosaamisen kehittämistä, mutta se ei mutta se ei muodostu laadun keskeiseksi arviointiperusteeksi, vaan jää maininnan tasolle (R2; R4).

erityisesti vuodesta 2023 eteenpäin kasautuu enemmän saavutettavuuteen ja resursseihin liittyviä yksityiskohtia. (R1–R6.) Näin laatu ymmärretään komission teksteissä vähitellen aiempaa laajemmin teknisen suorituskyvyn lisäksi myös oikeussuojan yhdenvertaisina ja käytännöllisinä edellytyksinä.

5.1.3. Oikeuslaitoksen tehokkuus

Komission oikeusvaltiokertomuksissa oikeuslaitoksen tehokkuutta arvioidaan ennen kaikkea menettelyjen keston ja käsittelyruuhkan kautta. Arvio rakentuu suurelta osin EU Justice Scoreboard -indikaattoreihin, joiden avulla komissio sijoittaa Unkarin tuomioistuinjärjestelmän EU-vertailuun. Komissio toistaa kaikissa tarkastelujakson raporteissa jo tiivistelmätasollakin, että järjestelmä suoriutuu tehokkuuden osalta hyvin. (R1–R6.)

Tarkastelujaksolla komissio kuvaa erityisesti riita- ja hallintoasioiden tehokkuuden pysyvän korkeana. Unkarin kerrotaan suoriutuvan erittäin hyvin muun muassa riita-asioiden ja hallintoasioiden arvioidussa käsittelyajassa sekä käsittelemättömien asioiden määrässä. Vuoden 2025 aineistossa Unkarin todetaan suoriutuvan jäsenmaista parhaiten riitaisten siviili- ja kauppaoikeudellisten -asioiden käsittelyajoissa. Myös vireillä olevien asioiden määrä on yksiä EU-maiden alhaisempia. Vaikka kokonaiskuva on myönteinen, raporteissa tunnistetaan myös tilanteen vaihtelu maan sisällä. Pitkät käsittelyajat keskittyvät Budapestin alueelle. (R1–R6.)

Tehokkuutta koskevat havainnot kytkeytyvät raporteissa myös menettelyuudistuksiin ja hallinnollisiin toimiin, joilla pyritään lyhentämään käsittelyaikoja ja vähentämään ruuhkia. Tarkastelujakson alussa komissio viittaa vuoden 2018 prosessiuudistuksiin, jotka koskevat siviili-, hallintolainkäyttö- ja rikosmenettelyä, ja arvioi niiden voivan tehostaa asioiden käsittelyä (R1). Vuoden 2021 kertomuksessa nostetaan lisäksi esiin mahdollisuus nopeutettuihin menettelyihin rikoksen uhrien siviilioikeudellisten vaatimusten käsittelyssä (R2). Vuonna 2023 komissio mainitsee myös uuden työryhmän, jonka tehtävänä on lyhentää poikkeuksellisen pitkiä menettelyjä (R4). Tämä viittaa siihen, että komission tehokkuusarvio ei perustu vain tilastollisesti hyvään tasoon, vaan myös siihen, että järjestelmää kehitetään jatkuvasti.

Myönteisen tehokkuuskuvan rinnalla raporteissa toistuu kuitenkin koko tarkastelujakson läpi tehokkaiden oikeussuojakeinojen puute liiallisesti pitkittyneissä menettelyissä. Komissio sitoo

tämän toistuvasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Gzásó-tuomioon ja Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostettuun valvontaan. Tarkastelujakson aikana raportoidaan edistystä erityisesti siviilimenettelyjen osalta. Vuonna 2021 hyväksytään korvauskeino, ja vuoden 2022 alussa voimaan tulee laki viivästyskorvauksesta siviiliasioissa. Vuonna 2023 komissio viittaa EIT:n arvioon siitä, että siviilimenettelyjen korvausjärjestelmä tarjoaa periaatteessa aidon hyvityksen. Samalla kertomuksissa huomautetaan, ettei vastaavaa korvausjärjestelmää ole hallinto- ja rikosasioiden sekä eräiden riidattomien siviilimenettelyiden kohdalla. Vuonna 2024 ministerikomitean todetaan ilmaisseen “vakavaa huolta” reaktion puutteesta (R5, 12), ja vuoden 2025 kertomus korostaa ministerikomitean “syvää huolta” edistyksen puuttumisesta erityisesti rikos- ja riidattomissa menettelyissä (R6, 10). Vuonna 2025 raportoidaan myös uudesta sääntelystä, joka velvoittaa tuomioistuimen maksamaan osapuolille päivittäisen kiinteän hyvityksen, jos tuomari rikkoo prosessuaalista määräaikaa, mutta tämäkään ei poista raporteissa toistuvaa huomiota kattavien oikeussuojakeinojen puuttumisesta tietyissä menettelytyypeissä. (R1–R6.)

Raportit rakentavat Unkarin oikeusjärjestelmän tehokkuudesta vahvan ja mittareille hyvin menestyvän kuvan. Mallikelpoisten prosessien keston ja ruuhkatilanteen käänköpuolena ovat kuitenkin ongelmat oikeussuojakeinoissa. Niiden kattavuus pitkittyneissä menettelyissä jää pitkäkestoiseksi ongelmaksi, joka toistuu raportista toiseen ja saa tarkastelujakson lopulla aiempaa painokkaamman sävyn.

5.1.4. Yhteenveto

Tarkastelujaksolla komissio rakentaa Unkarin oikeuslaitoksesta kaksitasoisen kokonaiskuvan. Yhtäältä järjestelmän laatu ja tehokkuus näyttäytyvät varsin vahvoina EU:n vertailuaineiston valossa, sillä digitalisaatio ja etenkin siviili- ja hallintoasioiden käsittelyajat ovat raporttien mukaan koko tarkastelujakson ajan korkealla tasolla. Toisaalta riippumattomuuteen liittyvät rakenteelliset kysymykset pysyvät läsnä vuodesta toiseen. Niitä taustoitetaan myös EU-tason menettelyillä ja suosituksilla sekä kansalaisten ja yritysten vaihtelevilla käsityksillä tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Vuosien välillä on kuitenkin nähtävissä muutoksia. Vuonna 2023 sävy muuttuu selvästi myönteisemmäksi erityisesti riippumattomuusulottuvuudessa, kun komissio katsoo useita keskeisiä suosituksia toteutetuiksi lainsäädäntöuudistusten myötä. Samalla raporteissa korostuu

EU:n oma rooli, koska uudistuksia kuvataan nimenomaisesti osana palautumis- ja elpymissuunnitelmaan kirjattuja sitoumuksia ja virstanpylväitä, mikä tekee raporteista myös seurannan välineen eikä vain tilannekuvaa.

Tarkastelujakson loppupuolella komission arvio muuttuu jälleen moniulotteisemmaksi. Teknisiin ja mitattaviin osa-alueisiin, kuten digitalisaation tasoon, oikeuslaitoksen yleiseen tehokkuuteen ja joiltain osin myös menettelyjen läpinäkyvyyteen, liittyy jatkuvuutta ja jopa parannuksia, mutta rinnalla korostuvat korjaamattomat rakenteelliset puutteet. Tarkastelussaan komissio erottaa toisistaan muodollisen sääntömuutoksen ja sen, vahvistaako muutos pysyvästi instituutioiden keskinäisiä pidäkkeitä ja oikeuslaitoksen käytännön toimintaedellytyksiä, ja juuri tämä ero tuottaa arvioon tarkastelujakson lopussa aiempaa enemmän jännitteitä.

5.2. Korruptiontorjunnan kehys oikeusvaltiokertomuksissa

Vuosien 2020–2025 oikeusvaltiokertomuksissa korruptiota käsittelevien osioiden pituus kasvaa selvästi. Siinä missä vuonna 2020 korruptio-osuus kattaa noin viidenneksen Unkaria koskevasta raportista, vuonna 2023 se vie jo lähes puolet koko maakohtaisesta arviosta. Myös kahtena viimeisenä raporttivuotena korruptio-osuuden osuus pysyy korkealla tasolla. (R1-R6.) *Tämä viittaa siihen, että komissio pitää korruptiota Unkarin keskeisimpänä ja pitkäkestoisimpana oikeusvaltiokysymyksenä ja käyttää raporteja kanavana painottaen ongelman vakavuutta.*

Raporteissa ei tehdä vertailua Unkarin ja muiden valtioiden korruptiotilanteen välillä, eli pelkästään Unkarin osuuksien perusteella tilanteen syvyyttä ei suoraan voi verrata muihin jäsenvaltioihin. Ainoa varsinainen vertailuelementti saadaan jokaisessa raportissa esitellyistä Transparency Internationalin korruptioindeksistä sekä Eurobarometrien tuloksista. (R1-R6.) Vuodesta 2022 lähtien Unkari on ollut EU:n korruptoitunein maa, Romanian ja viimeiseksi Bulgarian parannettua sijoitustaan (Transparency International). Unkarin pisteet ovat korkeimmillaankin vain 44, joka sijoittuu EU:n tulkintaohjeissa kaikkein korkeimpaan korruptioluokkaan (pisteet alle 50). Unkarin tilanne on pysynyt melko muuttumattomana, sillä EU:n tulkintaohjeiden mukaan vasta viiden pisteen muutokset pistemäärässä tekisi muutoksesta merkittävän (esim. R5).

Taulukko 5. Unkarin sijoitus korruptioindeksissä.

Vuosi	Unkarin pistemäärä	Unkarin sijoitus Euroopan unionissa	Unkarin sijoitus globaalisti
2019	44/100	19.	70.
2020	44/100	19.	69.
2021	43/100	26.	73.
2022	42/100	27.	77.
2023	42/100	27.	76.
2024	44/100	27.	82.

Lähde: R1–R6.

Raporteissa esiteltyjen Eurobarometri-tutkimusten tulokset puolestaan paljastavat korruption ”arkipäiväistymisen”, sillä se näyttää ulottuvan kansalaisten tasolle. Kansalaisista 87–91 % on sitä mieltä, että korruptio on maassa laajalle levinnyttä. EU:n keskiarvo väitteestä vaihtelee 68–71 % välillä. Unkarilaisista 22–32 % tuntee korruption vaikuttavan omaan elämäänsä. Arvo on muutaman prosenttiyksikön korkeampi kuin EU:n keskiarvo. Merkillepantavaa on muutos vuoden 2023 ja 2025 välillä, jonka aikana käsitys on noussut 22:sta prosenttiyksiköstä 32:teen. Tulokset ovat samansuuntaisia myös yritysten kohdalla. Unkarissa sekä kansalaiset että yritykset kokevat kaikkina tarkasteluvuosina korruption laajalle levinneenä, paljon EU-keskiarvoa useammin. Muutokset eri tarkasteluvuosien välillä eivät ole isoja, mutta vuoden 2025 tiedot erottuvat huonompina suhteessa aiempien vuosien lukuihin. (R1-R6.)

Näiden määrällisten mittareiden taustalle raporteissa rakentuu kuitenkin yksityiskohtaisempi kuva siitä, millaisena komissio näkee Unkarin korruptiontorjunnan virallisen kehikon ja sen toimivuuden käytännössä. Seuraavaksi tarkastellaan, millainen rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys korruptiontorjunnalle raporteissa hahmotellaan (5.2.1), ja miten sitä täydentävät arviot rakenteellisista ongelmista ja valvonnasta (5.2.2–5.2.4).

5.2.1. Rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys

Oikeusvaltiokertomusten korruptioluvuissa komissio aloittaa tarkastelunsa tyypillisesti kuvaamalla Unkarin korruptiontorjunnan rikosoikeudellista ja institutionaalista kehikkoa. (R1-R5). Institutionaalisen rakenteen osalta komissio korostaa, että korruptiontorjunta on hajautettu useille eri viranomaisille. Keskeinen rooli on syyttäjälaitoksella, poliisilla ja kansallisella turvallisuuspalvelulla (Nemzeti Védelmi Szolgálat), joiden tehtävänä on korruptiorikosten

tutkinta ja syytteenpano. Näitä täydentävät verohallinto ja tulliviranomaiset sekä valtiontalouden tarkastusvirasto, joka vastaa muun muassa puoluerahoituksen ja julkisten varojen käytön valvonnasta (R1–R3). Raporttien mukaan viranomaisten välistä yhteistyötä pidetään pääsääntöisesti hyvänä, ja sekä poliisi että syyttäjälaitos ilmoittavat komissiolle, että niillä on riittävät resurssit ja erikoisosaaminen tehtäviensä hoitamiseen (R2–R4).

Komissio toteaa johdonmukaisesti korruption rikosten olevan kriminalisoitu (R1–R3), ja että oikeudellinen kehys “varmistaa edellytykset tehokkaille tutkinta- ja syytetoimille” (R2, 10). Tarkastelujakson aikana rikoslainsäädäntöä täydennetään useilla yksittäisillä uudistuksilla, joilla vastataan OECD:n ja Euroopan neuvoston suosituksiin (R1–R3, R5–R6). Komissio kuvaa nämä muutoksen pääosin myönteisenä, mainitessaan esimerkiksi uudistusten olevan hyödyllisiä (R5, 14) ja tehty vastauksena suosituksiin (R2, 9). Komissio on kuitenkin varovainen arvioidessaan uudistusten todellisia vaikutuksia ja raporteissa todetaankin, että ”toteutus jää nähtäväksi” (R5, 14).

Komissio tarkastelee lisäksi sellaisia menettelyjä ja oikeussuojakeinoja, joiden avulla syyttäjälaitoksen ja muiden viranomaisten tapaa käsitellä korruptioepäilyjä voidaan valvoa ja tarvittaessa kyseenalaistaa. Vuoden 2023 raportissa nostetaan esiin lainsäädäntömuutos, joka mahdollistaa syyttäjälaitoksen päätösten saattamisen tuomioistuimen arvioitavaksi korruptioepäilyissä (R4). Komission mukaan menettelyn tavoitteena on tehostaa korruption rikosten syytteenpanoa ja vastata aiemmin esitettyihin huoliin syyttäjälaitoksen vastuuvollisuudesta. Tämä avaa muodollisesti mahdollisuuden myös kansalaisille ja julkisen edun järjestöille pyytää tuomioistuimelta uudelleentarkastelua tilanteissa, joissa epäilyjä ei tutkita tai syytetä ei nosteta. Samalla raporteissa kuitenkin korostetaan, että menettelyn käytännön merkitys jää epävarmaksi: tuomioistuimen ratkaisu ei ole sitova ja sekä menettelyn ajallinen rajaus että tiukat menettelylliset määräajat rajaavat sen käyttöä. Raporteissa tuodaan esiin joitakin tilastollisia tietoja ja yksittäisiä esimerkkitapauksia menettelyn käytöstä, mutta komissio arvioi kuitenkin, ettei merkittäviä tuloksia ole toistaiseksi tullut eikä se muuta kokonaisarviota korruption syytteenpanon heikosta näytöstä. (R4–R6).

Tarkastelujakson loppupuolella korruption torjunnan instituutioverkostoa täydennetään uusilla elimillä, kuten korruption vastaisella työryhmällä ja integriteettiviranomaisella. Komissio liittää nämä suoraan EU:n ehdollisuusmenettelyyn ja elpymis- ja palautumissuunnitelmaan ja kuvaa niitä uusina, EU-varojen käyttöä valvovaa järjestelmää vahvistavina valvontaeliminä. *Samalla*

kuitenkin korostetaan, että uusien elinten riippumattomuus ja tosiasiallinen vaikutus jäävät vielä nähtäväksi. (R4–R6.)

Komission kuvauksessa toistuu koko tarkastelujakson ajan sama perusväite: Unkarilla on muodollisesti kattava ja hyvin resursoitu järjestelmä korruption ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi. Rikosoikeudelliset puitteet ovat olemassa, instituutioverkosto on laaja ja uusia menettelyjä ja toimijoita otetaan käyttöön. *Komission kuvauksesta voidaankin päätellä, ettei rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys ole Unkarin ensisijainen ongelma.* Raportit viittaavat pikemminkin siihen, että pelkkä järjestelmän olemassaolo ei kerro vielä sitä, miten kehystä tosiasiallisesti sovelletaan.

5.2.2. Rakenteelliset ongelmat ja valvonta

Edellä kuvattu rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys antaa kuvan järjestelmästä, joka on paperilla pitkälti kunnossa. Raporteissa komissio ei kuitenkaan tyydy vain kuvaamaan millaisia lakeja ja viranomaisia Unkarissa on. Komissio kiinnittää huomiota myös rakenteellisiin ongelmiin: siihen, mitä osa-alueita korruptionvastainen politiikka ei kata, miten riippumattomat valvontaelimet toimivat ja miten politiikan ja talouden tiiviit kytkökset lisäävät korruptioriskejä. (R1–R6.)

Ensimmäisissä raporteissa huomio kohdistuu korruptionvastaisen strategian sisältöön. Vuoden 2020–2022 strategian kerrotaan keskittyvän erityisesti integriteetin vahvistamiseen valtionhallinnossa ja lainvalvontaviranomaisissa. Komissio kuitenkin korostaa toistuvasti, että strategia jättää lähes kokonaan käsittelemättä juuri ne osa-alueet, joita kansainväliset toimijat, kuten GRECO ja OECD, pitävät poliittisen korruption kannalta riskialttiina: puolue- ja kampanjarahoituksen avoimuuden, varallisuus- ja eturistiriitailmoitusten tehokkaan valvonnan, lobbaussuhteiden sääntelyn sekä niin sanotun pyöröovi-ilmiön. Samoin strategia ei puutu klientelismiin, suosimisen ja nepotismiin riskeihin korkeassa julkishallinnossa tai politiikan ja talouden kietoutumiseen. (R1–R3.) Raportit palaavat useana vuonna samoihin havaintoihin todeten ”kuten aiemmissa kertomuksissa todettiin” (R3, 12). Tämä toisto antaa ymmärtää, ettei kyse ole pelkästään hitaasta toimeenpanosta, vaan syvemmästä rajauksesta. Korruptionvastainen politiikka kohdistuu ennen kaikkea hallinnon alemmille tasoille, kun taas poliittisen johdon ja korkeimman tason vallankäytön riskejä käsitellään selvästi niukemmin.

Ensimmäisen strategian jälkeen komissio seuraa tarkasti myös uuden korruptionvastaisen strategian valmistelua ja viivästyksiä. Vuoden 2022 raportissa todetaan, että merkittävä osa vuosien 2020–2022 strategian toimenpiteistä on siirretty eikä uutta strategista kehystä ole vielä laadittu. Samalla komissio huomauttaa, että strategian toteutuksesta on vain niukasti julkista tietoa, mikä heikentää kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksia valvoa sen toimeenpanoa (R3). Vuoden 2023 raportissa Unkarin kerrotaan viimeistelevän uutta, vuosille 2023–2025 suunniteltua kansallista korruptionvastaisen strategiaa ja siihen liittyvää toimenpideohjelmaa, osana ehdollisuusmenettelyyn ja elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyviä sitoumuksia. Komissio luonnehtii luonnosta aiempaa kunnianhimoisemmaksi esimerkiksi ylimpien viranhaltijoiden eettisten sääntöjen ja omaisuusilmoitusten sanktiojärjestelmän osalta, mutta silti siihen ”ei kuitenkaan sisälly kattavaa, strategista lähestymistapaa korruptioon”. (R4, 12.) Strategia jäi kuitenkin tässä vaiheessa luonnosvaiheeseen, ja lopulta hallitus hyväksyi uuden keskiaikavälin korruptionvastaisen strategian lyhyemmälle ajanjaksolle vuosille 2024–2025. Vuoden 2024 raportissa komissio arvioi OECD:n ja Euroopan neuvoston kannan mukaisesti, ettei strategia vielääkään vastaa vaatimusta laaja-alaisesta ja myös korkean tason korruptioon ulottuvasta strategisesta kehyksestä. Suurin osa toimista kohdistuu yhä matala- ja keskitason virkamiehiin, kun taas poliittisen johdon integriteettijärjestelyt jäävät heikoiksi. (R5.)

Raporteissa komissio kuvaa, kuinka nk. lahjomattomuustestit ja virkamiesten elämäntapavalvonta ovat koko tarkastelujakson ajan keskeisiä välineitä julkisen sektorin korruption ehkäisemisessä. Näitä testejä on useaan otteeseen laajennettu kattamaan yhä suurempi osa hallinnon henkilöstöstä, ja niitä pidetään viranomaisten mukaan tehokkaina erityisesti pienimuotoisen korruption torjunnassa. (R2–R6.) Myöhemmissä raporteissa komissio korostaa, että integriteettitestien ja elämäntapavalvonnan läpinäkyvyys ja ulkopuolinen valvonta ovat rajallisia: osa menettelyistä kuuluu kansallisen turvallisuuden piiriin, päätöksiä olla jatkamatta tutkintaa ei käytännössä voi riitauttaa, eikä niiden tuloksista ole julkisia tilastoja (R4–R6). Samalla komission mukaan näiden välineiden tehokkuus rajoittuu pääasiassa pienimuotoisen korruption, kuten terveydenhuollon ”kiitosrahojen”, paljastamiseen, kun taas korkean tason korruption havaitsemisessa niiden vaikutus on rajallinen (R5–R6). Muiden havaitsemisvälineiden, kuten varallisuusilmoitusten, väärinkäytösten paljastajille tarkoitettujen kanavien ja rekisteritietojen, todetaan pysyvän suhteellisen vähäisessä roolissa korruptiotutkinnoissa. (R4–R5.) Raportit piirtävät kuvaa järjestelmästä, jossa valvonta

kohdistuu ennen kaikkea yksittäisiin virkamiehiin, samalla kun laajempia verkostoja koskevat riskit jäävät vähemmälle huomiolle.

Varallisuus- ja eturistiriitailmoituksia koskeva järjestelmä on komission mukaan hyvä esimerkki tästä jännitteestä. Raportit korostavat, että Unkarissa on muodollisesti laaja varallisuusilmoitusvelvollisuus, joka koskee kansanedustajia, hallituksen jäseniä ja useita virkamiesryhmiä. (R1–R3.) Kuitenkin jo ensimmäisistä kertomuksista lähtien todetaan, kuinka ”tarkastuksia ei kuitenkaan tehdä järjestelmällisesti” eikä keskitettyä riippumatonta valvontaelintä ole (R1). Myöhemmissä raporteissa kuvaa täydennetään toteamalla, että eturistiriitoja koskeva sääntely on hajallaan eri laeissa, eikä erityisesti poliittisen johdon ja yleisen edun säätiöiden kaltaisten rakenteiden valvontaa ole vahvistettu toivotulla tavalla. (R4–R6.) Uusien toimijoiden, kuten integriteettiviranomaisen, perustaminen merkitsee komission mukaan muodollista edistystä, mutta valvonnan todellinen teho riippuu siitä, missä määrin näille toimijoille annetaan itsenäinen toimivalta ja pääsy relevantteihin tietoihin. (R4.) Tässä suhteessa raporteissa korostetaan yhä nykyjärjestelmän rajoituksia.

Samanlainen jännite näkyy puolue- ja vaalirahoitusta koskevissa arvioissa. Koko tarkastelujakson ajan komissio toistaa huolensa siitä, että puoluerahoituksen avoimuus ja valvonta eivät ole riittäviä. Varhaisissa raporteissa vedotaan GRECO:n havaintoihin kampanjarahoitusta koskevien sääntöjen epätäydellisyydestä ja valvontamekanismien heikkoudesta. (R1–R2.) Myöhemmissä raporteissa huoli konkretisoituu. Esiin nostetaan esimerkiksi kolmansien toimijoiden, kuten hallitusmyönteisten mediatoimijoiden ja hallitusta lähellä olevien säätiöiden, keskeinen rooli vaalikampanjoissa sekä se, että ulkomaisen rahoituksen kieltoa koskevaa sääntelyä on sovellettu opposition puolueisiin, joille on määrätty merkittävät sakot väitetystä lainvastaisesta ulkomaisesta rahoituksesta. (R4–R6.) Vuoden 2025 raportissa kuvataan nimenomaisesti vuonna 2024 oppositiopuolueille määrätty sakot sekä kesällä 2025 kiireellisessä menettelyssä toteutettu muutos, jossa poliittisia kampanjakuluja koskeva enimmäismäärä poistettiin. (R6.) Näitä kehityskulkuja voi tulkita niin, että ne eivät pelkästään lisää korruptioriskejä, vaan myös heikentävät luottamusta siihen, että puoluerahoituksen sääntöjä ja valvontaa sovelletaan tasapuolisesti hallituspuolueisiin ja oppositioon.

Lobbauksen ja poliittisten urasiirtymien sääntely kytkeytyy komission arvioissa osaksi samaa rakenteellista kokonaisuutta. Raportit toteavat, että Unkarissa ei ole kattavaa lobbauslakia tai velvoittavaa lobbarirekisteriä, eikä pyöröovi-ilmiötä koskevista säännöistä muodostu selkeää ja

järjestelmällisesti valvottua kokonaisuutta. (R1, R3–R6.) Lobbauksen sääntely perustuu hallinnolliseen asetukseen, joka velvoittaa virkamiehiä raportoimaan tietyistä tapaamisista esimiehilleen, mutta kontakteja ei tarvitse kirjata riippumattomaan rekisteriin, tietoja ei julkisteta, eikä rikkomuksista seuraa sanktioita. Viran päättymisen jälkeistä toimintaa koskevat rajoitukset ja karensit ovat hajallaan eri laeissa, koskevat vain rajattua joukkoa virkamiehiä ja jäävät käytännössä vähälle valvonnalle. (R1, R3–R5.)

Vuoden 2022 raportissa komissio antaa Unkarille suosituksen ”hyväksyä kattavat uudistukset lobbauksen ja poliittisten urasiirtymien sääntelyyn sekä vahvistaa varallisuusilmoitusjärjestelmää tehokkaan valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi”. Sama suositus toistetaan sellaisenaan vuosien 2023–2025 raporteissa. Joka kerta todetaan, ettei sen toimeenpanossa ole edistytty. (R3–R6.) Vuoden 2024 raportissa mainitaan, että hallitus suunnittelee uutta lobbauksen ja pyörövi-ilmion sääntelyä sekä ei-sitovaa käyttäytymisohjetta ylimmille viranhaltijoille, mutta komission mukaan kyse on toistaiseksi luonnoksista, joiden laajuus ja valvontajärjestelyt ovat epäselviä. (R1, R3–R6.) Yhteistä koko tarkastelujaksolle on, että lobbauksen, pyörövi-ilmion ja eturistiriitojen sääntelyä kuvataan hajanaisena ja valvonnaltaan heikkona.

Rakenteellisten ongelmien tarkastelu ulottuu myös virallisten instituutioiden ulkopuolisiin valvontamekanismeihin. Jo ensimmäisessä raportissa todetaan, että ”kansalaisyhteiskunnan valvontamahdollisuudet kutistuvat, kun tiedotusvälineiden vapautta rajoitetaan, kansalaisjärjestöjen toimintaympäristö muuttuu vihamieliseksi ja läpinäkyvyyttä ja julkisen tiedon saatavuutta koskevien sääntöjen soveltamiseen kohdistuu jatkuvasti uusia haasteita” (R1, 4). Myöhemmissä kertomuksissa huomiota kiinnitetään erityisesti julkisia hankintoja koskevan datan saatavuuteen. Vuoden 2024 raportissa kuvataan teknisiä muutoksia, jotka vaikeuttavat hankintatietojen massalataamista ja näin myös korruptioriskejä koskevaa tilastollista tarkastelua. (R5–R6.) Komission tulkinnassa korruptioriskit liittyvät siis myös siihen, missä määrin ulkopuoliset toimijat voivat tosiasiallisesti seurata vallankäyttöä.

Jo ensimmäisestä raportista lähtien komissio liittää korruption riskejä politiikan ja taloudellisten intressien kietoutumiseen. Vuoden 2020 tiivistelmässä todetaan, että puutteelliset riippumattomat valvontamekanismit ja politiikan sekä tiettyjen kansallisten yritysten tiiviit kytkökset edistävät korruptiota. Samassa raportissa korostetaan, että korruptionvastainen strategia ei puutu klientelismiin, suosimiseen ja nepotismiin riskeihin korkeassa julkishallinnossa eikä politiikan ja talouden rajapinnassa. (R1.) Myöhemmissä raporteissa nämä teemat toistuvat

ja tarkentuvat: vuoden 2022 tiivistelmässä todetaan, että klientelismien, suosimisen ja nepotismin riskit korkeassa julkishallinnossa ovat edelleen vailla vastatoimia, ja vuoden 2024 raportissa sidosryhmät kuvaavat, kuinka poliittiset verkostot ja valikoiva suosiminen poliittisille lähipiireille voivat vääristää julkisia hankintoja (R3–R5).

Yhteenvetona voidaan todeta, että rakenteellisia ongelmia ja valvontaa koskevat arviot syventävät aiemmin hahmoteltua kuvaa Unkarin korruptiontorjunnan kehiksestä. Komissio ei kyseenalaista sitä, etteikö Unkarilla olisi muodollisesti olemassa korruption vastaisia instituutioita ja sääntöjä, vaan nostaa esiin, mihin ne kohdistuvat, ketä ne koskevat ja kuka niitä valvoo. *Juuri näiden kysymysten kautta korruptioluvuissa rakentuu kuva oikeusvaltiosta, jossa ongelma ei ole vain yksittäisissä rikkomuksissa, vaan valvonnan epäsymmetrisessä rakenteessa ja poliittisten sekä taloudellisten intressien kietoutumisessa.* Näin tarkasteltuna rakenteelliset ongelmat ja valvonnan aukot eivät ole vain teknisiä huomioita, vaan osa komission tapaa asemoida Unkari jäsenvaltiona, jonka oikeusvaltio-ongelma on järjestelmällinen ja kytkeytyy vallankäytön rakenteisiin. Raportteja voidaan tulkita niin, ettei komission rooli rajoitu neutraaliin tekniseen arvioon, vaan se lähenee kriittistä puheenvuoroa EU:n omien arvojen ja normien puolustamiseksi.

Seuraavat alaluvut tarkentavat tätä asetelmaa tarkastelemalla, miten nämä rakenteelliset heikkoudet heijastuvat erityisesti korkean tason korruption tutkintaan ja EU-varojen käyttöön.

5.2.3. Korkean tason korruption tutkinta ja syytteet

Korkean tason korruption tutkinta on yksi keskeisimmistä ja toistuvimmista huolenaiheista läpi tarkastelujakson. Jo ensimmäisessä raportissa tuodaan ilmi, kuinka “vakavienkaan syytösten perusteella ei järjestelmällisesti ryhdytä päättäväisiin tutkinta- ja syytetoimiin, kun on kyse korruptiotapauksista, joissa on osallisina korkeita virkamiehiä tai heidän lähipiiriään” (R1, 4). Korkean tason korruptiosta nostetaan syytteitä, mutta vain hyvin harvoin, mikä on nostettu esiin myös eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä (R1).

Toisessa raportissa ilmiötä avataan tarkemmin. Lainsäädännön ja muodollisen kehiksen, kuten resurssien ja osaamisen, katsotaan olevan kunnossa. Syyttäjien itsensä mukaan ongelmat liittyvät korruption havaitsemiseen ja todisteiden hankkimiseen. Tapausten kerrotaan tulevan käsittelyyn turvallisuuspalvelun ja tutkintaviranomaisten kautta, ei niinkään avoimista tai kansalaislähtöisistä kanavista tai hallintoviranomaisten ilmoituksista. Raportissa samassa

yhteydessä mainitaan riittämättömät valvontamekanismit sekä läheiset suhteet politiikan ja tiettyjen yritysten välillä. (R2.) Tämä viittaa siihen, että ongelma ei rajoitu korruption ”luontaiseen” vaikeuteen piilossa olevana ilmiönä, vaan liittyy järjestelmätason korruptioon ja puutteelliseen valvontajärjestelmään – toisin sanoen poliittis-institutionaaliseen, ei pelkästään tekniseen tai rikosoikeudelliseen ongelmaan. Ongelma ei ole laissa tai resursseissa, vaan siinä mitä ja keitä todella tutkitaan.

Kaikissa ensimmäisen raporttien jälkeisissä raporteissa vahvistetaan alkuperäinen huoli toteamalla, kuinka aiheeseen ”liittyy edelleen haasteita”, eli ongelma jatkuu. Komissio toistaa samaa linjaa kaikkina vuosina, mutta sanavalinnat hieman kiristyvät, sillä ensimmäisenä vuonna ongelma lähinnä todetaan, kun taas 2022 lähtien viitataan vakavaan huoleen. Jokaisena vuonna mainitaan kuitenkin jokin positiivinen elementti, kuten muutamat uudet korkean tason korruptiotutkintojen käynnistäminen tai uudet IT-järjestelmät. Pienistä edistysaskeleista huolimatta kokonaisarvio pysyy jyrkkänä: Korkean tason tapaukset ovat edelleen harvinaisia ja ”vakavat huolenaiheet säilyvät”. (R2-R6.) *Tämä luo kuvan, ettei rakenteellinen ongelma ole ratkennut, vaikka yksittäisiä positiivisia tapauksia ilmestyykin.*

Vuonna 2023 tuodaan esiin uusi huoli. Sidosryhmät ovat huolissaan poliittisesta valikoimisesta, sillä joidenkin tapausten kerrotaan viivästyvän tai raukeavan, kun taas toisia viedään eteenpäin. Lisäksi komissio liittää ensimmäistä kertaa tähän ilmiöön myös syyttäjälaitoksen politisoitumisen ja politiikan ja liike-elämän liian läheisen suhteen. (R4.) Seuraavana vuonna aiheeseen liitetään lisäksi klientelismi, suosiminen ja nepotismi sekä vahvistetaan edellisenä vuonna esitetty huoli korruptiotapausten erilaisesta käsittelystä (R5). Samalla korkean tason korruptiontorjunnan puutteesta muodostuu ikään kuin solmukohta, johon komissio kiinnittää ajan myötä yhä uusia oikeusvaltion heikentymistä, politisoitumista ja rakenteellista suosintaa kuvaavia ilmiöitä.

Unkarille suunnatuissa suosituksissa on joka kerta ollut identtinen toteamus, jonka mukaan Unkarin suositellaan ”luovan vankan näytön korkean tason korruptiotapausten tutkinnasta, syytteenpanosta ja lainvoimaisista tuomioista”. Edistystä ei ole tapahtunut minään vuonna. (R3-R6.) Korkean tason korruption tutkintaa ja syytteenpanoa koskevissa arvioissa komissiolla on koko tarkastelujakson ajan sama perusviesti: vakavista epäilyistä huolimatta näyttöä järjestelmällisestä, huipputason korruptiota koskevasta lainvalvonnasta ei synny.

Raportit sisältävät myös määrällistä tietoa korruption rikoksia koskevista rikosprosesseista, syytteistä ja tuomioista, mikä luo mielenkiintoisen vastakuvan korkeaa tasoa koskevalle

arviolle. Jo ensimmäinen raportti tarkastelee vuosien 2016–2018 tilastoja ja osoittaa, että korruptiorikoksia koskevien rikosoikeudellisten menettelyjen määrä kasvaa selvästi, samalla kun tuomittujen henkilöiden määrä pysyy suunnilleen ennallaan (R1). Myöhemmissä raporteissa todetaan toistuvasti, että syytteenpanoaste korruptiotapauksissa on korkea ja että vuosittain satoja henkilöitä tuomitaan lainvoimaisesti korruptiorikoksista (R2–R6). Komissio ei kuitenkaan käytä näitä lukuja osoittaakseen, että korruptiontorjunta olisi kokonaisuutena tehokasta, vaan pikemminkin korostaakseen lainvalvonnan valikoivuutta: määrällinen “onnistuminen” perustuu ensisijaisesti matalan ja keskitason virkamiesten sekä yksityisen sektorin, usein pienimuotoisten korruptiotapausten käsittelyyn, kun taas poliittisen eliitin ja ylimmän hallinnon epäilyjä koskeva vankka näyttö tutkinnasta, syytteistä ja tuomioista jää puuttumaan (R3–R6). Tilastojen valossa järjestelmä näyttää siis tehokkaalta, mutta korkean tason tapausten vähäisyys ja toistuvat maininnat klientelismistä, suosimisesta, nepotismista sekä poliittisen vaikutusvallan riskeistä syyttäjälaitoksessa ja poliisissa viittaavat valikoivaan lainvalvontaan luovat jännitteen.

Korkean tason korruption toistuva ja kiristyvin sanoin kuvattu ongelma on siten keskeinen esimerkki siitä, miten komission arvio Unkarista muuttuu tarkastelujaksolla: neutraalista tilannekuvasta siirrytään sävyyn, jossa korostuu turhautuminen edistyksen puutteeseen ja vaatimus “vankasta näytöstä” poliittisesti herkkien tapausten käsittelystä. Tämä kehitys vastaa tutkimuskysymyksen toiseen osaan osoittamalla, että EU:n suhtautuminen Unkariin muuttuu ajan myötä entistä vaativammaksi ja normatiivisemmaksi.

5.2.4. EU-varat ja ehdollisuusmenettely

Vuosien 2020 ja 2021 Unkaria koskevissa korruptio-osuuksissa ei käsitelty lainkaan EU-varoja, eli korruptiota ei tässä vaiheessa kytketä eksplisiittisesti EU-varojen käyttöön. (R1-R2). Linkitys korruption ja EU-varojen välillä on selvästi myöhempi kehys, joka ilmestyy vasta vuodesta 2022 alkaen. Kuten oletettua, vuodesta 2022 raportit ovat käsitelleet myös EU:n ehdollisuusmenettelyä. (R3-R6.) *Tämä viittaa siihen, että EU:n taloudellisten etujen suojaaminen nousee tarkastelujakson aikana uudeksi, aiempaa näkyvämmäksi kehikseksi komission tavassa jäsentää Unkarin korruptio-ongelmaa.*

Vuodesta 2021 lähtien unionilla on ollut käytössä sen budjettia suojaamaan tarkoitettu ehdollisuusasetus¹². Sen on tarkoitus suojata unionin talousarviota EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavilta oikeusvaltioperiaatteen rikkomisilta. Se antaa unionille mahdollisuuden toimenpiteisiin kuten maksujen keskeyttämiseen. (Euroopan komissio 2022b, 1.)

Vuoden 2022 raportissa kuvataan, kuinka Unkarille lähetettiin ensimmäinen kirjallinen ilmoitus EU:n talousarvion suojaamista koskevan ehdollisuusasetuksen nojalla. Ilmoituksessa komissio ilmaisee “vakavat huolensa” EU-varojen käytöstä Unkarissa ja kytkee ne oikeusvaltioperiaatteen loukkauksiin julkisissa hankinnoissa, taloushallinnossa, valvonnassa ja korruptiontorjunnassa sekä siihen, ettei EU:n suosituksia ole vuosien aikana pantu täytäntöön (R3). Taustalla ovat komission mukaan poikkeuksellisen suuret taloudelliset oikaisut sekä OLAF:in¹³ toistuvat havainnot väärinkäytöksistä EU-rahoitteisissa hankkeissa. Samalla raporteissa kiinnitetään huomiota siihen, että Unkari reagoi OLAF:in suosituksiin usein vetämällä projekteja pois EU-rahoituksen piiristä sen sijaan, että varoja perittäisiin takaisin väärinkäyttöihin syyllistyneiltä toimijoilta (R3). Näin EU-varojen käyttö nousee omaksi korruption riskikentäkseen, jossa ongelma on järjestelmätason kyvyttömyys varmistaa unionin varojen asianmukainen käyttö.

Vuodesta 2023 alkaen EU-varojen käyttöä koskevat huolet sidotaan yhä tiukemmin ehdollisuusmenettelyyn ja varojen jäädyttämiseen. Komissio korostaa, että Unkari toteuttaa lukuisia korruptionvastaisia uudistuksia – muun muassa laatii uuden korruptionvastaisen strategian, perustaa integriteettiviranomaisen ja korruptiontorjuntatyöryhmän sekä uudistaa eturistiriita- ja julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä – nimenomaan vastauksena käynnissä olevaan ehdollisuusmenettelyyn (R4). Samaan aikaan neuvosto on komission ehdotuksesta jäädyttänyt osan EU-ohjelmien varoista ja kieltänyt uusien sopimusten tekemisen yleisen edun säätiöiden ja niitä ylläpitävien yksiköiden kanssa, kunnes oikeusvaltio- ja korruptiohuolia on riittävästi korjattu (R4–R5). Komissio tekee selväksi, että sekä ehdollisuusmenettely että elpymis- ja palautumissuunnitelman maksuerät kytkeytyvät tiukasti “supervirstanpylväisiin”, jotka koskevat juuri korruptiontorjuntajärjestelmää ja EU:n taloudellisten etujen suojaa (R4–R6). EU-varat ja niihin liitetyt ehdot näyttävät näin keskeisenä vipuvartena, jonka avulla komissio pyrkii ohjaamaan Unkaria tekemään rakenteellisia muutoksia.

¹² Asetus (EU, Euratom) 2020/2092 yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi

¹³ Euroopan petostentorjuntavirasto.

Raportit tuovat esiin myös sen, että uudet instituutiot ja menettelyt on rakennettu nimenomaan EU-varojen ympärille. Integriteettiviranomainen on perustettu osana ehdollisuusmenettelyn ja elpymisrahaston ehtoja valvomaan erityisesti EU-varojen käyttöä, tekemään omasta aloitteestaan tutkimuksia ja viemään epäilyjä kansallisille ja EU-tason viranomaisille (R4–R5). OLAF-yhteistyötä vahvistetaan siten, että verohallinto ja finanssiviranomaiset velvoitetaan avustamaan tarkastuksissa, ja taloudellisille toimijoille, jotka eivät tee yhteistyötä OLAF:in kanssa, voidaan määrätä seuraamuksia (R4–R5). Lisäksi eturistiriita- ja julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä tarkennetaan nimenomaan yleisen edun säätiöiden ja EU-rahoitteisten hankintojen osalta, jotta EU-varojen käyttöä koskevaa läpinäkyvyyttä ja kilpailua voidaan parantaa (R4–R6). Komission arvion mukaan nämä uudistukset ovat merkittäviä, mutta niiden tehokkuus jää pitkälti avoimeksi, ja moni keskeinen huoli, kuten luottamushallintojen hallitusten jäsenten eturistiriidat ja poliittisten verkostojen vaikutusvarat, jää vaille uskottavaa ratkaisua (R5–R6).

Samalla komissio ja sidosryhmät korostavat yhä vahvemmin erilaisten valvontatasojen syntymistä EU- ja kansallisten varojen välille. EU-rahoitteiset julkiset hankinnat joutuvat uuden integriteettiviranomaisen, OLAF:in ja tiukentuneiden hankintasääntöjen piiriin, kun taas kansallisesti rahoitetuissa hankinnoissa korruption riskien todetaan jopa kasvaneen (R4–R6). Raporttien mukaan kansallisiin varoihin liittyvissä hankinnoissa hyödynnetään yhä useammin läpinäkymättömiä rakenteita, kuten pääomarahastoja ja yleisen edun säätiöitä, mikä vaikeuttaa todellisten edunsaajien ja varojen käytön seuraamista. Niin yrityskyselyt kuin sidosryhmien arviot kertovat, että merkittävä osa yrityksistä katsoo korruption estäneen niitä voittamasta tarjouskilpailuja, ja valikoiva suosiminen poliittisille lähipiireille mainitaan toistuvana huolenaiheena (R4–R6). Näin EU-varojen kytkeminen ehdollisuuteen tuottaa kaksijakoisen tilanteen: unionin rahoja pyritään suojaamaan entistä tiukemmin, mutta samalla korruption riskit voivat siirtyä tai kasautua niihin julkisiin varoihin ja hankintoihin, jotka jäävät EU:n valvontajärjestelmien ulkopuolelle. Tämä vahvistaa kuvaa siitä, että komission huoli ei rajoitu yksittäisiin väärinkäytöksiin, vaan koskee laajemmin poliittisten verkostojen ja taloudellisten intressien kietoutumista yhteen julkisen varainkäytön kanssa.

Ehdollisuusmenettelyn ja EU-varojen jäädyttämisen kautta komission arvio Unkarin oikeusvaltiotilanteesta muuttuu myös konkreettiseksi suhtautumiseksi: Unkarin oikeusvaltiokehitystä ei ainoastaan kommentoida, vaan sen nähdään vaikuttavan suoraan EU:n taloudellisiin etuihin ja siten oikeuttavan rahoituspäätösten kiristämisen. Tämä osoittaa, että

komission suhtautuminen Unkariin on tarkastelujaksolla yhä tiiviimmin kytköksissä kysymykseen siitä, miten EU voi suojata omaa normatiivista ja taloudellista järjestystään jäsenvaltion kanssa, jonka oikeusvaltiotilanne ei komission mielestä parane riittävästi.

5.2.5. Yhteenveto

Vuosien 2020–2025 oikeusvaltiokertomuksissa korruptio piiryy hyvin keskeiseksi ja pitkäkestoiseksi oikeusvaltiokysymykseksi Unkarissa. Määrälliset indikaattorit, kuten Transparency Internationalin korruptioindeksi ja Eurobarometri-tutkimukset, asettavat taustaksi maan, jossa korruptio näyttää laajalle levinneenä ilmiönä. Tätä taustaa vasten tässä luvussa on tarkasteltu komission esitystapaa neljän analyttisen teeman kautta: rikosoikeudellinen ja institutionaalinen kehys, rakenteelliset ongelmat ja valvonta, korkean tason korruption tutkinta ja syytteet sekä EU-varat ja ehdollisuusmenettely.

Näiden teemojen läpi kulkee sama perusjännite: komission mukaan Unkarilla on muodollisesti kattava korruptionvastainen järjestelmä, mutta sen soveltaminen on valikoivaa. Lainsäädäntö, viranomaisverkosto ja erilaiset integriteettivälineet antavat kuvan hyvin resursoidusta kehyksestä, mutta strategiset painotukset ja valvonnan kohdentuminen jättävät poliittisen korruption ydinalueet – puoluerahoituksen, lobbaussuhteet, eturistiriidat, klientelisin ja korkeimman hallinnon kytkökset taloudellisiin intresseihin – heikosti säännellyiksi ja puutteellisesti valvotuiksi. Korkean tason korruption kohdalla tämä jännite kärjistyy: tilastoissa näkyy paljon korruption rikostuomioita, mutta komission toistuva arvio koskee juuri sitä, mitä ja keitä nämä luvut koskevat, ja vankan näytön puuttumista huipputason tapausten järjestelmällisestä tutkinnasta ja syytteenpanosta. EU-varojen ja ehdollisuusmenettelyn kautta korruptio kytkeytyy suoraan unionin budjetin suojeluun: uusilla instituutioilla ja sääntömuutoksilla pyritään paikkaamaan valvonnan aukkoja, mutta kertomusten mukaan seurauksena on myös kaksijakoinen järjestelmä, jossa EU-rahoitettuja hankkeita valvotaan tiukemmin kuin kansallisesti rahoitettuja.

Komissio ei jäsennä Unkaria ensisijaisesti maana, jolta puuttuisi korruptionvastaisia normeja ja toimijoita, vaan maana, jossa nämä rakenteet tuottavat epäsymmetristä valvontaa: pienimuotoista ja hallinnon alempiin tasoihin liittyvää korruptiota voidaan tutkia ja sanktioida, mutta poliittisen vallan ja taloudellisten verkostojen risteyskohdissa valvonta jää heikoksi. Toistuvat, vuodesta toiseen samansisältöisinä pysyvät huomioidut ja suositukset rakentavat kuvaa

järjestelmällisestä, ei vain tilapäisestä ongelmasta. Näin korruptio toimii komission kertomuksissa keskeisenä linssinä, jonka kautta Unkari asemoidaan jäsenvaltiona, jonka oikeusvaltio-ongelma kytkeytyy syvälle vallankäytön rakenteisiin ja jonka ratkaisemiseksi pelkät tekniset korjausliikkeet eivät riitä.

5.3. Tiedotusvälineet oikeusvaltiokertomuksissa

Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus nähdään Euroopan komission oikeusvaltiokertomuksissa keskeisenä tekijänä oikeusvaltion ja demokratian toteutumisessa. Komissio korostaa, että “vapaa ja moniarvoinen mediaympäristö on ratkaisevan tärkeä tekijä oikeusvaltion kannalta” (Euroopan komissio 2024a, 27). Oikeusvaltiokertomuksissa yleisesti moniarvoisuutta tarkastellaan erityisesti suhteessa poliittisiin ja taloudellisiin vaikutuskanaviin sekä mediakentän rakenteisiin, kuten omistuksen keskittymiseen ja rahoituksen jakautumiseen, joiden katsotaan voivan heikentää toimituksellista riippumattomuutta ja siten moniarvoisuutta (Euroopan komissio 2024a, 27).

Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta on kaikissa raporteissa käsitelty samalla laajuudella, joskin niiden suhteellinen osuus raporteista on vähentynyt vuosi vuodelta. *Teemat toistuvat pitkälti samoina vuodesta toiseen.* Raportit käsittelevät toistuvasti valvontajärjestelmää, omistuksen läpinäkyvyyttä ja markkinarakenteita, valtion mainontaa sekä riippumattomien tiedotusvälineiden toimintaympäristöä ja julkisen tiedon saatavuutta. Aihepainotuksissa on kuitenkin vaihtelua, sillä esimerkiksi julkisen palvelun media korostuu vasta vuodesta 2022 eteenpäin, ja osa yksittäisistä teemoista esiintyy vain tiettyinä vuosina. (R1–R6.)

Alaluku on jaettu kolmeen temaattiseen kokonaisuuteen. Jaottelu seuraa komission raportoinnin keskeisiä ulottuvuuksia. Ensin tarkastellaan institutionaalista ohjausta ja riippumattomuutta, tämän jälkeen markkinarakenteita ja epäsuoraa ohjausta ja lopuksi journalistien toimintaympäristöä sekä julkisen tiedon saatavuutta.

5.3.1. Institutionaalinen ohjaus ja riippumattomuus

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden kannalta Unkarissa keskeinen viranomainen on kansallinen tiedotusvälineitä valvova viranomainen (the Media Authority) ja sen päätöksentekoeelin tiedotusvälineineuvosto (the Media Council) (R1). Komissio nostaa juuri

tämän institutionaalisen asetelman yhdeksi mediaosion keskeisimmistä teemoista koko tarkastelujaksolla. Huoli tiedotusvälineneuvoston riippumattomuudesta ja vaikuttavuudesta mainitaan toistuvasti jo raporttien tiivistelmissä, ja aihe on vahvasti läsnä raporteissa vuodesta toiseen (R1–R6).

Komission mukaan viranomaisella on riittävät resurssit ja lainsäädäntö takaa muodollisesti sen riippumattomuuden, mutta käytännön riippumattomuuteen liittyvät rakenteelliset riskit pysyvät läsnä. Raporteissa korostuu erityisesti tiedotusvälineneuvoston kokoonpano. Neuvoston viidestä jäsenestä neljä on parlamentin valitsemia. Vaikka nimityssäännöt on kuvattu poliittista yhteisymmärrystä suosiviksi, komissio viittaa toistuvasti siihen, että käytännössä hallitseva puolue on nimittänyt kaikki jäsenet. Lisäksi tiedotusvälineitä valvovan viranomaisen puheenjohtajan kuvataan toimivan automaattisesti myös tiedotusvälineneuvoston puheenjohtajana, mikä osaltaan tiivistää ohjausvaltaa samaan kokonaisuuteen. Jo ensimmäisessä raportissa asetelma kiteytetään suoraan toteamalla, että “riippumattomuus ja vaikuttavuus ovat vaarassa” (R1, 13). Myöhempinä vuosina huolta tuetaan toistuvasti myös MPM:n riskiluokituksilla¹⁴ (R1–R6).

Tarkastelujakson edetessä komission kuvaus muuttuu aiempaa konkreettisemmaksi. Kahdessa ensimmäisessä raportissa esimerkit jäävät varsinaisessa tekstissä niukoiksi, vaikka vuoden 2021 raportissa todetaan eräiden tiedotusvälineneuvoston päätösten lisännen huolta tosiasiallisesta riippumattomuudesta (R1–R2). Vuonna 2022 komissio nostaa esiin konkreettiset radiotoimilupapäätökset (Klubrádió ja Tilos Rádió) ja kytkee Klubrádió-tapauksen EU-tason menettelyihin: rikkomusmenettely käynnistyy ja etenee myöhemmin unionin tuomioistuimeen, mikä vahvistaa institutionaalisen riippumattomuuden roolia myös EU-oikeudellisena kysymyksenä (R3–R5). Vuodesta 2022 lähtien arvio ankkuroidaan lisäksi suosituksiin. Unkaria kehoitetaan vuosittain vahvistamaan tiedotusvälineitä valvovan viranomaisen toiminnallista riippumattomuutta eurooppalaiset standardit huomioiden, mutta komissio toteaa kaikkina vuosina, ettei edistystä ole tapahtunut. (R3–R6.)

Julkisen palvelun median (public service media) riippumattomuus nousee komission raporteissa ensimmäisen kerran esiin vuonna 2022 alkaen, mutta siitä lähtien se on ollut yksi raporttien keskeisimmistä huolenaiheista. Aihe on muun muassa nostettu esiin jo tiivistelmissä,

¹⁴ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline (MPM) luokittelee tiedotusvälineneuvoston riippumattomuuden ja vaikuttavuuden keskiarvoiksi riskiksi vuosina 2020–2022 ja korkeaksi vuosina 2023–2025.

minkä lisäksi Unkaria suositellaan vahvistamaan sääntöjä ja mekanismeja julkisen palvelun median riippumattoman hallinnon ja toimituksellisen riippumattomuuden edistämiseksi. Edistystä ei kuitenkaan ole tapahtunut. (R3-R6.) Tämä osoittaa, ettei Unkari ole edes aloittanut komission vaatimien muutosten toteuttamista. Lisäksi MPM luokittelee julkisen palvelun median riippumattomuuden korkean riskin alueeksi vuosina 2022–2023 ja erittäin korkean riskin alueeksi vuosina 2024–2025 (R3-R6).

Vuoden 2022 raportissa julkisen palvelun median tilannetta kuvataan kriittisesti, mutta vielä suhteellisen kuvailevalla kielellä. Ongelmat listataan ”huolina” ja korostetaan järjestelmän monimutkaista rakennetta. Huolenaiheet kohdistuvat erityisesti siihen, että keskeinen toimija MTVA vastaa sisällön tuotannosta ja toimii toimittajien työnantajana, mutta budjetin käytön läpinäkyvyys ja riippumaton valvonta näyttäytyvät rajallisina. Raportissa tuodaan esiin myös sidosryhmien näkemys julkisen palvelun median roolista kolmansien osapuolten disinformaation vahvistamisessa. Tämä liittyy riippumattomuuskysymyksen suoraan mediajärjestelmän yhteiskunnalliseen tehtävään. (R3.)

*Vuosien 2023–2025 raporteissa sävy muuttuu suoremmaksi ja toisteiseksi: ”ei edistystä” -muotoilu vakiintuu, ja teksti toistaa pitkälti samoja ongelmakohtia vuodesta toiseen. Raporteissa tunnistetaan myös jännite muodollisten periaatteiden ja käytännön toteuman välillä. Riippumattomuuden periaate on kirjattu sääntelyyn ja rahoituksen taso on kasvanut, mutta hallinto- ja rahoitusrakenteiden kuvataan säilyvän muuttumattomina ja läpinäkymättöminä, mikä ylläpitää huolia poliittisesta vaikutuksesta. MPM:n arviot tukevat tätä kehystä. Raportissa todetaan, kuinka MPM-raportin mukaan julkinen media on ”taloudellisesti riippuvainen parlamentin hallitsevasta enemmistöstä, poliittisten intressien kontrolloima ja raportoinniltaan erittäin puolueellinen” (R6, 21). (R4–R6.) Raporteissa esiin tulee siis valtapuolueen vaikutus, sillä tekstissä viitataan siihen, että hallitus kontrolloi julkista mediaa poliittisesti ja taloudellisesti. *Julkisen palvelun mediaa ei pidetä enää riippumattomana toimijana, vaan sen nähdään toimivan hallituksen välineenä.**

5.3.2. Markkinarakenteet ja epäsuora ohjaus

Valtion mainonta on kaikissa raporteissa yksi keskeisimmistä huolenaiheista ja se nähdään nimenomaan epäsuoran ohjauksen välineenä. Jo vuoden 2020 raportissa todetaan, että ”hallitus voi valtion mainonnan avulla käyttää tiedotusvälineisiin nähden epäsuoraa poliittista

vaikutusvaltaa” (R1, 14). Valtio on Unkarin suurin mainostaja ja esimerkiksi vuonna 2021 valtio rahoitti noin kolmanneksen mainosalan tuottamista tuloista. Raportit korostavat myös, että merkittävä osa valtion mainonnasta ohjataan hallitusta tukeviin medioihin – vuoden 2021 raportin mukaan valtion mainontamenoista 85 prosenttia maksettiin hallitusta kannattaville mediayrityksille. Tämä järjestely antaa mahdollisuuden kontrolloida sekä hallitusta tukevia että joitakin riippumattomia tiedotusvälineitä, mikä lisää riskejä toimitukselliseen riippumattomuuteen. (R1–R6.)

Valtion mainonnan jakamista ei Unkarissa säännellä erillisellä lainsäädännöllä eikä siihen liity läpinäkyviä menettelyjä. Tämä huomio esitetään jo vuonna 2020 ja toistetaan kaikissa raporteissa. Suositusten käyttöönoton myötä vuoden 2022 raportissa komissio ei ainoastaan raportoi vallitsevasta tilanteesta, vaan vaatii toimia. Vuodesta 2022 lähtien Unkaria on joka vuosi kehoitettu säätämään laki, joka “varmistaa valtion ja valtion omistamien yhtiöiden mainoskulujen oikeudenmukaisen ja avoimen jakautumisen”, mutta “ei edistystä” -toteamus vakiintuu. (R3–R6.) Vaikka MPM:n riskiluokituksissa on vuosittaista vaihtelua, komission kokonaisarvio ei muutu eikä raporteissa esitetä perusteita tulkinnalle tilanteen olennaisesta parantumisesta. (R1–R6.)

Raporttien painotuksissa näkyy muutos tarkastelujaksolla. Vuosina 2020–2021 valtion mainonnan korostetaan ennen kaikkea mahdollistavan “epäsuoraa poliittista vaikutusvaltaa”, kun taas vuodesta 2022 alkaen ilmiötä tarkastellaan yhä selvemmin markkinarakenteiden ja kilpailun näkökulmasta, jolloin esiin nousee “epäreilu kilpailuasetelma” (“unlevel playing field”) (R1–R6). Tämän perusteella valtion mainonta voidaan tulkita epäsuoran ohjauksen mekanismiksi, jossa taloudellisten resurssien kohdentaminen voi kaventaa toimituksellista liikkumatilaa ja siten moniarvoisuuden edellytyksiä.

Komissio nostaa tarkastelujaksolla toistuvasti esiin huolen tiedotusvälineiden keskittymisestä, jonka katsotaan uhkaavan Unkarin mediakentän moniarvoisuutta. Ilmiön keskeisenä esimerkkinä käsitellään vuonna 2018 muodostettua KESMA-kokonaisuutta, joka syntyi yli 470 hallitusta lähellä olevan tiedotusvälineen sulautuessa yhteen. KESMA myös vapautettiin kilpailuviranomaisen ja tiedotusvälineitä valvovan viranomaisen tarkastelusta hallituksen asetuksella. (R1.) Vuoden 2021 raportissa kritiikki jatkuu, mutta arvio myös kärjistyy, kun raportissa todetaan mediamoniarvoisuuden “heikentyneen entisestään” ja huolta konkretisoidaan KESMA:an ja Index.hu-tapaukseen kytketyillä havainnoilla. (R2.) Vuonna 2022 raportointiin lisätään selittävää tasoa. KESMA:n vaikutuksia eritellään

markkinasegmenteittäin (alueelliset päivälehdet sekä jakelu- ja painatusmarkkina, radio) ja MPM:n kautta mukaan tulee ajatus poliittisesta tai ideologisesta keskittymisestä, jossa muodollisesti erilliset toimijat voivat käytännössä seurata samoja poliittisia intressejä ja narratiiveja. (R3.)

Myöhempinä vuosina (2023–2025) raportointi muuttuu tältä osin staattisemmaksi. Komissio ei niinkään lisää uutta tapausaineistoa, vaan korostaa järjestelmätasolla, että mediasektorin keskittymien arviointijärjestelmään ei ole tehty muutoksia. Vuonna 2024 tätä täsmennetään toteamalla, ettei tiedotusvälineitä valvova viranomainen ole ryhtynyt arvioimaan suurten järjestelyjen vaikutuksia moniarvoisuuteen ja monimuotoisuuteen. (R4–R6.) Tämä tekee keskittymisestä raporteissa pysyvän rakenteellisen lähtökohdan, joka ylläpitää huolta moniarvoisuuden edellytyksistä myös silloin, kun yksittäisiä uusia käännekohtia ei nosteta esiin.

Tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyys on raporteissa pysyvä huoli. Sitä käsitellään johdonmukaisesti puutteellisena ja moniarvoisuuden kannalta ongelmallisena lähtökohtana. Kaikissa raporteissa todetaan, että media-alan omistussuhteiden avoimuus ei ole kattavasti taattu ja että oikeudellinen kehys on joko riittämätön tai uusia tarkentavia sääntöjä ei ole suunnitteilla. Samalla MPM arvioi omistuksen läpinäkyvyyden riskin korkeaksi koko tarkastelujaksolla, mikä ylläpitää käsitystä rakenteellisesta puutteesta. (R1–R6.)

Ensimmäiset kaksi raporttia keskittyvät siihen, että oikeudellinen kehys on riittämätön eikä lainsäädäntö kata kaikkia tilanteita, minkä vuoksi tietojen saanti on rajallista (R1–R2). Vuodesta 2022 eteenpäin raporteissa tuodaan kuitenkin esiin myös lieventäviä huomioita. Sidosryhmien mukaan omistajatiedot ovat usein käytännössä saatavilla yritysrekisteristä ja offshore-rakenteet ovat alalla harvinaisia, minkä vuoksi aihetta ei pidetä yhtä merkittävänä huolenaiheena kuin joitakin muita mediaosion teemoja. Vuosina 2023–2025 komissio ei enää lisää uusia avauksia, vaan toistaa muutosten puutetta ja sen, että media-alan rekisterit eivät kata omistuksen syvempiä tasoja. (R3–R6.) Omistuksen läpinäkyvyys nostetaan siis raporteissa toistuvasti riskiksi, mutta se ei nouse samalla tavalla esiin kuin aikaisempina vuosina, jolloin aihetta käsiteltiin jo oikeusvaltiokertomuksen tiivistelmässä. Aihe näyttäytyy myös taustarakenteena, joka kytkeytyy keskittymisen ja valtion mainonnan teemoihin. Ilman selkeitä tietoja omistuksesta ja tosiasiallisesta määräysvallasta on vaikea arvioida, miten keskittyminen

tosiasiallisesti rakentuu ja kenelle valtion mainonnan kaltaiset resurssivirrat lopulta kasaantuvat.

5.3.3. Journalistien toimintaympäristö ja läpinäkyvyys

Riippumattomien tiedotusvälineiden ja toimittajien toimintaympäristö näyttäytyy Unkaria koskevissa oikeusvaltiokertomuksissa koko tarkastelujaksolla toistuvana huolenaiheena. Raportit eroavat kuitenkin toisistaan ongelman vakavuuden ja laajuuden suhteen, vaikka kieli on alusta lähtien vakavaa ja kantaaottavaa. Jo vuoden 2020 raportissa ongelma esitetään järjestelmätasoisena, sillä sidosryhmät kertovat kuinka “riippumattomien tiedotusvälineiden työtä häiritään järjestelmällisesti muun muassa jättämällä lehdistön tiedustelut huomiotta, rajoittamalla toimittajien fyysistä pääsyä sekä leimaamalla ja pelottelemalla tietolähteitä ja heikentämällä luottamusta niihin” (R1, 15). Raportoinnissa havainnot ankkuroidaan usein sidosryhmäviittauksiin. Raporteissa keskustelu on alusta saakka laajennettu myös fyysisiin hyökkäyksiin, vaikkei siitä ole havaintoja: “Toimittajiin ja muihin media-alan ammattilaisiin kohdistuvista fyysisistä hyökkäyksistä ei ole raportoitu” (R1, 15). Vuosina 2024–2025 sidosryhmät kuvaavat fyysiset hyökkäykset “hyvin harvinaisiksi”, mutta vuoden 2025 raportti liittyy tähän silti esimerkkejä toimittajien estämisestä (R5-R6). Paine ilmenee Unkarissa siis useammin epäsuorina kuin suorina väkivallantekoina.

Vuonna 2021 ongelmakenttä laajenee yksityiskohtien tasolla, kun raportti nostaa esiin myös sukupuolittuneen ulottuvuuden ja mainitsee joidenkin sidosryhmien mukaan naistoimittajiin kohdistuvan sukupuoleen perustuvan verkkohäirinnän (R2). Vuoden 2022 raportissa mukaan tulee selkeämmin valvonnan ja kontrollin tema, kun tekstissä viitataan paljastuneeseen toimittajien salaiseen tarkkailuun sekä muihin käytännön esteisiin. Tapausta käydään laajemmin läpi seuraavassa alaluvussa. (R3.)

Vuodesta 2023 lähtien raportointi muuttuu sisällöllisesti teknologisemmaksi ja sävyltään painokkaammaksi. Raportit korostavat, että fyysisiä hyökkäyksiä ei edelleenkään raportoida, mutta samalla kirjataan mustamaalaus- ja delegitimointikampanjoita sekä vakoiluohjelmien käyttöä tutkivia toimittajia ja media-alan ammattilaisia vastaan. Vuoden 2023 raportissa viitataan nimenomaisesti MPM:n havaintoon Pegasus-vakoiluohjelman käytöstä ja kytketään siihen myös koordinoituksi kuvattuja mustamaaluskampanjoita sekä palvelunestohyökkäyksiä. (R4.) Vuoden 2024 raportissa korostuvat lisäksi toimittajien leimaaminen esimerkiksi “ulkomaiden agenteiksi”, “palkkasotureiksi” ja “pettureiksi”, ja MPM

pitää toimittajien turvallisuutta edelleen keskisuuren riskin alueena (R5). Vuonna 2025 painetta kuvataan jo kasvaneeksi, kun raportti nostaa esiin suvereniteetin suojeluviraston (unk. Szuverenitásvédelmi Hivatal; engl. Sovereignty Protection Office) tutkinnat, joissa journalisteja ja medioita selvitetään väitetyistä “ulkomaisten intresseistä” sekä sen, että pääsy julkisen intressin tilaisuuksiin ja lehdistötilaisuuksiin evätään yhä valikoivasti ja lehdistön kyselyihin jätetään vastaamatta (R6). Tässä jatkumossa komissio ei siis kuvaa häirintää yksittäisinä poikkeamina, vaan yhä laajenevana toimintaympäristön rajoitteiden kokonaisuutena, jossa perinteiset pääsyesteet, digitaalinen häirintä ja institutionaalinen valvonta limittyvät.

Julkisen tiedon saatavuus nousee raporteissa toistuvaksi huolenaiheeksi, ja sen kehityksessä korostuvat pandemia sekä vähittäiset sääntelymuutokset. Julkisen tiedon saatavuus näyttäytyy raporteissa journalistien toimintaympäristön rakenteellisena ehtona: oikeus tiedonsaantiin on muodollisesti tunnistettu. Sitä säännellään yksityiskohtaisesti, mutta käytännön toteutumista kuvataan toistuvasti hankalaksi. Jo vuoden 2020 raportissa korostuu jännite selkeän lainsäädännön ja toimeenpanon välillä, kun raportissa todetaan julkiseen tietoon pääsyn olevan käytännössä estynyt ja ongelmaa taustoitetaan viittauksilla sekä YK:n erityisraportoijan (2016) suositukseen että vuoden 2020 ohjauksjakson maakohtaiseen suositukseen. MPM:n mukaan sääntely on periaatteessa ymmärrettävää ja tuomioistuimet usein kallistuvat tiedonsaannin puolelle. Raportin ydinhuomio kohdistuu kuitenkin toimeenpanoon, sillä kielteisiä päätöksiä kumoavien tuomioiden toimeenpano jää käytännössä heikoksi. Lisäksi raportissa viitataan vähittäisiin, muuhun alakohtaiseen sääntelyyn kohdistuviin muutoksiin, jotka rapauttavat kokonaisuutta, sekä maksuihin liittyviin mekanismeihin, joilla tietopyyntöihin vastaamisesta voidaan periä kustannuksia. (R1.)

Pandemia muuttaa raporteissa painotusta konkreettisemmaksi ja ajallisesti kriittisemmäksi. Vuoden 2021 raportissa kuvataan hätätoimien kiristäneen tiedonsaantia, sillä viranomaisille annettiin mahdollisuus viivästyttää asiakirjojen luovutusta jopa 90 päivällä, ja komissio nojaa sidosryhmien havaintoihin siitä, että poikkeusta on käytännössä käytetty myös perusteettomasti. Tämä näkyy erityisesti riippumattomien tiedotusvälineiden kannalta, joiden kuvataan jääneen vaille oikea-aikaista tietoa esimerkiksi julkisista menoista ja rokotuksista. (R2.) Vuoden 2022 raportti keskittyi edellisen vuoden tapaan pandemian vaikutukseen. Tilanne heikkeni entisestään, sillä poikkeuslain nojalla viranomaisten tietopyyntöjen käsittelyaikoja pidennettiin ja viranomaisille annettiin mahdollisuus periä maksuja, jos tietojen luovuttamisen katsottiin vaarantavan tai haittaavan niiden pandemian torjuntaan liittyviä tehtäviä. (R3.) Näin

ollen, vaikka lainsäädäntö itsessään ei muutu, hätätoimenpiteet luovat entistä enemmän esteitä tiedon saamiselle, erityisesti kriittisessä ajassa. Molemmissa raporteissa tuotiin esiin myös sidosryhmien huoli yleisen edun mukaisten säätiöiden julkisten tietojen saatavuudesta (R2-R3).

Vuodesta 2023 eteenpäin raportit piirtävät kaksisuuntaisen kehityskulun. Yhtäältä elpymis- ja palautumissuunnitelmaan liittyvä uudistus pyrkii helpottamaan tiedonsaantia lisäämällä tiedonvapauslakiin uuden menettelyn tiukkoine määräaikoineen ja tekemällä maksujen perimisestä lähtökohtaisesti poikkeuksellista. Raporteissa kuitenkin todetaan, että oikeudellisia esteitä jää jäljelle, eikä ennakoiva julkaiseminen läpinäkyvyysportaalissa koske kaikkia julkista tehtävää hoitavia toimijoita, mikä rajaa uudistuksen käytännön vaikuttavuutta. (R4.) Toisaalta vuosina 2023–2024 kuvataan myös uusia rajoituksia, kuten lisäperusteita tietopyyntöjen hylkäämiselle sekä mahdollisuus rajoittaa pääsyä tiettyihin luokittelemattomiin mutta julkaisemattomiin asiakirjoihin (R4-R6). Vuoden 2025 raportissa kuvataan, kuinka nopeutettu menettely jatkuu, mutta tiedonsaannin ulottuvuus pysyy rajallisena erityisesti julkisia varoja koskevissa kysymyksissä. Myös oikeussuojan tehokkuuteen liittyvät ongelmat jatkuvat ja Kúrian ennakkopäätöksen todetaan poistaneen yleisön pääsyn hallintomenettelyjen anonymisointeihin asiakirjoihin. (R6.) Vuosina 2023 ja 2024 MPM:n riskiluokituksen todetaan olevan korkealla tasolla ja vuonna 2025 erittäin korkealla tasolla– vielä vuonna 2020 taso oli alhainen. (R1; R5-R6). Ongelmat ovat siis syventyneet, vaikka tarkastelujaksolla nähdään positiivisiakin muutoksia.

5.3.4. Yhteenveto

Tiedotusvälineiden moniarvoisuutta koskevissa osioissa komissio muodostaa koko tarkastelujaksolla varsin johdonmukaisen kokonaiskuvan, jossa keskeiset huolenaiheet pysyvät samoina, vaikka yksittäiset painotukset vaihtelevat. Kokonaisuuden läpi kulkee jännite muodollisten takeiden ja käytännön toteutumisen välillä. Lainsäädäntö ja periaatteet esitetään usein riittävinä paperilla, mutta toistuvasti todetaan, että riippumattomuuteen, läpinäkyvyyteen ja tosiasialliseen moniarvoisuuteen liittyvät rakenteelliset riskit säilyvät. Samalla mediaosion suhteellinen osuus raporteista pienenee, mutta “ydinaiheet” eivät poistu, mikä vahvistaa vaikutelmaa pysyvistä ja vaikeasti korjautuvasta ongelmakentästä.

Tarkastelun edetessä komission arvioinnissa korostuu yhä selvemmin, että moniarvoisuutta heikentävät mekanismit eivät rajoitu yksittäisiin tapauksiin vaan muodostavat toisiaan tukevan

kokonaisuuden. Institutionaalisella tasolla median valvontajärjestelmä ja julkisen palvelun median hallinto näyttäytyvät rakenteina, joissa poliittisen vaikutuksen riskit pysyvät läsnä, eikä edistystä tapahdu. Markkinatasolla valtion mainonta ja keskittyminen rakentavat epätasapainoista kilpailuasetelmaa ja taloudellista riippuvuutta, jolloin moniarvoisuutta kaventava vaikutus ei synny vain sisällön sääntelystä vaan myös resurssien ja markkinavoiman jakautumisesta.

Journalistien toimintaympäristö ja julkisen tiedon saatavuus kokoavat lopulta yhteen sen, miten komissio ymmärtää moniarvoisuuden käytännön edellytykset. Häirintä, valikoiva pääsy ja digitaalinen painostus (vakoiluohjelmat, palvelunestohyökkäykset) esitetään jatkumona, joka laajenee tarkastelujaksolla ja saa vuonna 2025 uusia institutionaalisia piirteitä suvereniteetin suojeluviraston tutkintojen myötä. Samaan aikaan julkisen tiedon saatavuudessa komissio kuvaa kaksisuuntaista kehitystä, jossa menettelyjä on osin nopeutettu, mutta tiedonsaannin ulottuvuus pysyy rajallisena erityisesti julkisten varojen osalta, ja rajoituksia tuovat muutokset syventävät huolia. *Näin mediaosio ei päädy pelkkään listaukseen yksittäisistä ongelmista, vaan rakentaa kuvan ympäristöstä, jossa valvonnan, markkinarakenteiden ja tiedonsaannin rajoitteet yhdessä heikentävät moniarvoisuuden ja riippumattoman journalismin toimintaehtoja.*

5.4. Vallanjako ja keskinäinen valvonta oikeusvaltiokertomuksissa

Euroopan komission oikeusvaltiokertomusten viimeinen luku – Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset – kokoaa yhteen valvonta- ja vallanjakomekanismeja, jotka eivät suoraan kuulu oikeuslaitosta, korruption torjuntaa tai tiedotusvälineitä käsitteleviin osioihin. Luku sisältää erityisesti teemoja liittyen valtion eri instituutioiden väliseen vallan tasapainoon, niiden kykyyn valvoa toisiaan ja siten estää vallan väärinkäyttöä. Osio on raporttien neljästä pääosiosta temaattisesti hajanaisin, ja sen laajuus sekä sisäinen painotus vaihtelevat selvästi vuosien välillä. Vaihtelun voidaan nähdä heijastavan sitä, että komissio nostaa keskinäisen valvonnan ongelmakohdat esiin kulloisenkin tilanteen ja ajankohtaisten kiistakysymysten kautta. Toisinaan tarkastelu jää yleisluonteiseksi institutionaaliseksi katsaukseksi, toisinaan se laajenee useisiin rinnakkaisiin valvontakysymyksiin.

Osion alussa toistuu vuosina 2020–2024 lähes identtinen peruskuvauksen Unkarin poliittisesta järjestelmästä. Unkaria kuvataan parlamentaariseksi tasavallaksi, jossa toimii yksikamarinen

parlamentti eli kansalliskokous. Kansalliskokous hyväksyy ja muuttaa perustuslain, säätää lakeja, valitsee pääministerin sekä valitsee kahden kolmasosan enemmistöllä keskeisiä viranhaltijoita, ja se valitsee myös tasavallan presidentin. Lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä tasapainottaviksi instituutioiksi nimetään muun muassa perustuslakituomioistuin, valtion tilintarkastusvirasto sekä perusoikeusvaltuutettu. Lakialoitteita voivat tehdä hallituksen, tasavallan presidentin ja parlamentin valiokuntien lisäksi myös yksittäiset kansanedustajat.

Tässä alaluvussa raporttien aineistoa jäsennetään neljän kokonaisuuden kautta. Ensin tarkastellaan lainsäädäntöprosessin avoimuutta ja sääntelyn ennakoitavuutta (5.4.1), eli tilanteita, joissa keskinäinen valvonta kytkeytyy lainvalmisteluun ja sääntelyn laatuun. Toiseksi käsitellään poikkeusvaltuuksia ja turvallisuustoimien valvontaa (5.4.2). Kolmanneksi analysoidaan perustuslaillista kontrollia, institutionaalisia vastavoimia ja oikeussuojan toimivuutta (5.4.3), eli jälkikäteisiä oikeudellisia ja institutionaalisia mekanismeja, joiden kautta toimeenpanovaltaa rajoitetaan ja joiden varaan päätösten lainmukaisuuden sekä tuomioiden käytännön vaikutuksen varmistaminen nojaa. Lopuksi tarkastellaan kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa (5.4.4) keskinäisen valvonnan ulkoisena pidäkkeenä, sillä raportit kuvaavat kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuudet ja toimintavapauden olennaiseksi osaksi vallankäytön julkista ja yhteiskunnallista valvontaa.

5.4.1. Lainsäädäntöprosessin avoimuus ja sääntelyn ennakoitavuus

Euroopan komissio on johdonmukaisesti kaikissa oikeusvaltiokertomuksissa nostanut esiin huolia Unkarin lainsäädäntöprosessin avoimuudesta ja laadusta, mutta painotukset vaihtelevat vuosittain (R1–R6). Tässä alaluvussa aineisto jäsennetään kahden toistuvan ulottuvuuden kautta. Ensinnäkin tarkastellaan lainvalmistelun avoimuutta ja osallistavuutta, eli julkisten kuulemisten ja vaikutustendarviointien toteutumista. Toiseksi tarkastellaan sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, joita raportit kytkevät lainvalmistelun käytäntöihin ja sääntely-ympäristön vakauteen.

Vuosien 2020–2025 raporteissa toistuvien huoli koskee julkisten kuulemisten ja vaikutustendarviointien vähäistä käyttöä sekä niiden muodollista luonnetta, erityisesti silloin, kun valmistelua voidaan tosiasiallisesti ohittaa menettelyvalinnoilla. Vuonna 2020 puutteet kytketään lainvalmistelun läpinäkyvyyteen ja laatuun ja liitetään myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä esitettyihin huoliin päätöksenteon ennakoitavuudesta.

(R1.) Vuonna 2022 kritiikki täsmentyy, kun raporteissa todetaan, ettei asianmukaisia sidosryhmiä osallisteta päätöksentekoon ja että lakiluonnoksia ei käytännössä julkaista julkista kuulemista varten lain edellyttämällä tavalla. (R3.) Vuonna 2023 tuodaan esiin sääntömuutosten mahdollinen myönteinen vaikutus, mutta samalla raporteissa kuvataan esimerkkejä, joissa merkittäviä päätöksiä tehdään hyvin nopeasti ilman kuulemista, mikä heikentää arviota käytäntöjen muutoksesta. (R4.) Vuoden 2024 raportissa korostetaan, että kuulemiseen varattu aika voi jäädä vähimmäistasolle ja palautteen vaikutus on heikko, minkä lisäksi keskeisiä muutoksia tehdään julkisen kuulemisen ja parlamentaarisen keskustelun ulkopuolella. (R5.) Vuonna 2025 huoli jatkuu, vaikka hallituksen esityksistä kuvataan toimitettavan suuri osa kuulemiseen, koska kuulemisvelvoite ei kata kaikkia keskeisiä hankkeita silloin, kun ne tuodaan parlamentin jäsenten tai valiokuntien kautta, mikä ylläpitää mahdollisuutta sivuuttaa kuuleminen käytännössä. (R6.) Vuosien välillä huolenaihe pysyy samana, mutta sen luonne muuttuu: varhaisissa raporteissa kuulemisongelma näyttäytyy yleisenä laatukysymyksenä, keskivaiheilla se konkretisoituu velvoitteiden käytännön sivuuttamisena ja kuulemisen vaikutuksettomuutena, ja vuonna 2025 se kehystyy ennen kaikkea institutionaaliseksi 'kiertotieksi', joka mahdollistaa merkittävien hankkeiden etenemisen ilman kuulemista myös silloin, kun hallituksen esitysten kuulemisia toteutetaan laajemmin.

Vuodesta 2021 alkaen huolientä laajenee sääntely-ympäristön ennakoimattomuuteen ja lakien nopeaan muuttamiseen. Raportit viittaavat sidosryhmien havaintoihin lainsäädäntötahtia nopeuttavasta kehityksestä ja siitä, että säännöt voivat astua voimaan lyhyellä varoitusajalla, mikä vaikeuttaa sekä valmistelua että soveltamista. (R2–R5.) Tämä kytketään useissa kohdissa oikeusvarmuuteen: kun valmistelu on nopeaa ja kuuleminen vähäistä, sääntely voi näyttäytyä arvaamattomana ja vaikeammin perusteltavana, jolloin myös luottamus sääntelyn pysyvyyteen heikkenee. Yritysnäkökulma nostetaan raportteihin nimenomaisesti siten, että lainsäädännön laatu nähdään sijoittajien luottamuksen kannalta merkityksellisenä ja investointisuojan toimivuuteen liittyvä epävarmuus liitetään usein toistuviin lainsäädäntömuutoksiin ja lainvalmistelun laatuun. (R3–R6.) Vuoden 2025 kertomuksessa ennakoitavuuden ongelma konkretisoituu erityisesti "räätälöityjen" ratkaisujen ja valikoivien poikkeusten kautta, kun raportti kuvaa sääntely- ja hallintotoimia, jotka kohdistuvat valikoidusti tiettyihin sektoreihin tai toimijoihin ja joita perustellaan strategisilla tavoitteilla, mutta joita pidetään oikeusvarmuutta heikentävinä. (R6.)

Kokonaisuutena raporteissa lainvalmistelun heikko osallistavuus ja sääntelyn nopea muuttuminen kietoutuvat toisiinsa. Kun julkisten kuulemisten ja vaikutustenarviointien rooli jää vähäiseksi tai muodolliseksi, päätöksiä voidaan valmistella ja viedä läpi nopeassa tahdissa ja lyhyellä varoitusajalla, mikä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta. Samalla ennakoitavuuden heikkeneminen korostaa tarvetta ennakkoliselle vaikutusten arvioinnille ja sidosryhmien osallistumiselle, mutta raporttien mukaan nämä mekanismit eivät käytännössä toimi johdonmukaisesti. *Näin raportit rakentavat kuvan toimintaympäristöstä, jossa valmistelun avoimuuden puutteet ja sääntelyn arvaamattomuus vahvistavat yhdessä oikeusvarmuuteen liittyviä huolia.*

5.4.2. Poikkeusvaltuudet ja turvallisuustoimien kontrolli

Poikkeusvaltuudet ja turvallisuustoimien kontrolli jäsenyivät oikeusvaltiokertomuksissa kysymykseksi siitä, miten hyvin vallankäyttöä rajoittavat mekanismit toimivat poikkeuksellisissa tilanteissa ja “turvallisuusperusteisissa” toimissa.

Vuosien 2020–2022 raporteissa poikkeusvaltuuksien tarkastelu kiinnittyy ensisijaisesti covid-19-pandemian yhteydessä käyttöön otettuun poikkeustilaan ja sen laajuuteen sekä siihen, miten poikkeusjärjestelyt haastavat keskinäisen valvonnan käytännössä. Ensimmäisessä raportissa sävy on varovaisen kuvaileva: poikkeustilaa, hätätilaa ja hätätilavaltuuksia selostetaan yksityiskohtaisesti ja huolia ilmaistaan pehmeästi toteamalla esimerkiksi, että “myönnetyt hätätilavaltuudet vaikuttivat laajoilta” (R1, 17) ja että eräät “hätätoimenpiteet herättivät kysymyksiä” (R1, 17). Samalla raportti kuitenkin liittyy poikkeustoimiin konkreettisia seurauksia, kun todetaan joidenkin toimien häirinneen liiketoimintaa ja horjuttaneen sääntely-ympäristön vakautta sekä että tiettyjen hätätoimenpiteiden soveltamista jatkettiin myös poikkeustilan päättymisen jälkeen. (R1.) Vuonna 2021 kehys laajenee poikkeusjärjestystä koskeviin perustuslaillisiin muutoksiin, joita kuvataan muodollisina pidäkkeinä. Poikkeusjärjestysten rakennetta uudistetaan ja poikkeustilajärjestelmään liitetään tulevaisuudessa tiukempaa parlamentaarista valvontaa ja aikarajauksia, vaikka samaan aikaan valmistelutavan puutteet (kuten ennakkokuulemisten puuttuminen) jäävät näkyviin. Lisäksi raportin sävy vahvistuu aiempaan verrattuna, kun hätätoimenpiteiden kuvataan “aiheuttavan edelleen huolta” (R2, 17) ja vaikutuksia havainnollistetaan esimerkillä, jossa poikkeustoimet ovat heijastuneet yksittäisen yrityksen toimintaedellytyksiin. (R2.) Vuonna 2022 arvio muuttuu selvästi painokkaammaksi. Raportissa todetaan hallituksen ylittäneen parlamentin antamat

valtuudet käyttäessään hätätoimenpiteitä myös pandemiaan liittymättömiin kysymyksiin, ja poikkeusvaltuuksien kuvataan ulottuneen myös tuomioistuinten päätösten kumoamiseen, millä oli vaikutuksia esimerkiksi lakko-oikeuteen ja mediavapauteen. (R3.)

Kritiikki voimistuu vuonna 2023, kun hätätilavaltuuksien pitkän ja laajan käytön todetaan heikentävän oikeusvarmuutta. Vuodesta 2023 eteenpäin painopiste siirtyy pandemiakontekstista pitkäkestoiseen erityiseen oikeusjärjestykseen, jota perustellaan Ukrainan sodan vaikutuksilla ja jota jatketaan toistuvasti. Raporteissa kuvataan poikkeustilan nojalla hallitus voi syrjäyttää parlamentin säätämiä lakeja. Raporteissa myös todetaan, että osa poikkeustoimista ei näyttäyty selvästi olevan yhteydessä poikkeustilan perusteeseen. Komissio kytkee pitkään jatkuneen poikkeusasetusvallan myös sääntely-ympäristön vakauteen ja ennakoitavuuteen, ja kuvaa sen heikentävän yritysten toimintaympäristön ennustettavuutta. Keskeiseksi valvontaongelmaksi nousee parlamentaarisen kontrollin heikkous: raporteissa todetaan kontrollin jäävän vaillinaiseksi erityisesti silloin, kun yksittäisiin poikkeustoimiin ei kohdistu ennakkollista parlamentaarista arviointia, ja sidosryhmät kyseenalaistavat myös tuomioistuinvalvonnan tosiasiallisen tehokkuuden ja oikea-aikaisuuden. (R4–R6.) Vuoden 2025 raportissa kehys täydentyy uudella perustuslaillisella kiristyksellä, jossa poikkeustilan sääntöihin kuvataan tulevan lisää ennakkollista parlamentaarista valtuutusta koskevia vaatimuksia sekä ajallisia rajoituksia valtuutusten pyytämislle (R6). Tämä rakentaa kuvaa kontrollisääntöjen asteittaisesta täsmentämisestä samaan aikaan, kun poikkeustilan jatkaminen ja poikkeustoimien laajuus säilyvät raportoinnin huolenaiheina.

Turvallisuustoimien kontrolli nousee raporttien viimeisessä luvussa omaksi kokonaisuudekseen vuodesta 2022 alkaen. Raporteissa kuvataan, että Pegasus-vakoiluohjelmaa koskevien väitteiden johdosta käynnistettiin tutkintoja, joissa epäilyt liittyivät asianajajiin ja toimittajiin kohdistuneeseen salaiseen valvontaan. Kansallinen tietosuojaviranomainen totesi viranomaiskäytön tapahtuneen sovellettavan sääntelyn mukaisesti, ja syyttävaviranomainen päätti tutkinnan katsoen, ettei luvattomasta tiedonhankinnasta ollut näyttöä. Samalla raportit nostavat esiin sidosryhmien huolen siitä, että salaisen tiedonhankinnan säännöt ovat väljiä ja että rikosprosessin ulkopuolella toteutettavan valvonnan osalta tehokas tuomioistuinkontrolli puuttuu. Raportit viittaavat myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan salaisen valvonnan hyväksymisestä ja toimeenpanosta puuttuu riittävä oikeudellinen valvonta, ja että ratkaisujen täytäntöönpano on yhä kesken. (R3.)

Vuosien 2023–2025 raporteissa sama huoli toistuu ja tarkentuu: sidosryhmien mukaan kansalliseen turvallisuuteen perustuva salainen valvonta voi kohdistua hyvin laajaan joukkoon, ja päätöksentekoon liitetään laajaa harkintavaltaa ilman merkityksellistä riippumatonta kontrollia. Vuonna 2024 todetaan, ettei huoliin ole puututtu, ja esiin nostetaan myös riski siitä, että valvonnan kohdejoukon laajuus voi johtaa massavalvonnan kaltaisiin vaikutuksiin. Vuonna 2025 kehystä vahvistaa uusi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu toimittajan salakuuntelusta, jossa menettelytakeiden katsotaan olleen riittämättömiä sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean toistuva kehoitus saattaa kansallinen sääntely ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi. (R4–R6.) *Näin turvallisuustoimien kontrolli rakentuu raportoinnissa osaksi samaa asetelmaa kuin poikkeusvaltuuksien kohdalla: kun toimeenpanovallan toimivaltuudet perustellaan turvallisuudella ja jäävät pitkälti suljetun päätöksenteon piiriin, keskinäisen valvonnan kannalta ratkaisevaa on, toimiiko riippumaton ennako- ja jälkikäteisvalvonta käytännössä vai jääkö se raporteissa kuvatulla tavalla riittämättömäksi.*

5.4.3. Institutionaaliset vastavoimat ja perustuslaillinen kontrolli

Tässä alaluvussa tarkastellaan raporttien kuvaamia institutionaalisia vastavoimia, joiden kautta vallankäyttöä rajoitetaan ja arvioidaan jälkikäteen sekä kansallisessa että ylikansallisessa oikeudellisessa kehyksessä.

Perustuslaillisen kontrollin keskiössä raporteissa on perustuslakituomioistuimen suhde yleisten tuomioistuinten lopullisiin ratkaisuihin. Jo varhaisissa raporteissa nostetaan esiin, että hallintoviranomaisille avautunut mahdollisuus riitauttaa lainvoimaisia tuomioita perustuslakituomioistuimessa herättää oikeusvarmuuteen liittyviä kysymyksiä, ja tuomioistuinta kuvataan myös “neljännen oikeusasteen” kaltaiseksi toimijaksi sen puuttuessa pääasian lopputulokseen. (R1–R3.) Myöhemmässä raportoinnissa todetaan oikeusvarmuuden parantuneen siltä osin, että viranomaiset eivät enää voi saattaa lopullisia ratkaisuja perustuslakituomioistuimen tutkittavaksi, mutta samalla korostetaan, että tuomioistuin jatkaa yleisten tuomioistuinten ratkaisujen aineellista arviointia muissa menettelyissä, mukaan lukien poliittisesti herkäät tapaukset, joissa lopullisia tuomioita on kumottu. (R4–R6.) Toimintatapaan liitetään lisäksi menettelyllisiä huolia, kun sidosryhmät kiinnittävät huomion tapausten jakamisen läpinäkyvyyteen ja siihen, ettei tuomioistuin ole sidottu määräaikoihin perustuslakivalituksia käsitellessään. Samalla raporteissa kuvataan tuomioistuimen

kokoonpanon kytkeytyvän parlamentin nimitysvaltaan, mikä kehystää institutionaalisen vastavoiman riippumattomuutta koskevat kysymykset osaksi kokonaisarviota. (R4–R6.)

Toinen raporteissa toistuva jännite liittyy perustuslakituomioistuimen rooliin EU-oikeuden toimeenpanon yhteydessä. Raportit kuvaavat tapausta, jossa hallitus kytki unionin tuomioistuimen ratkaisun noudattamisen perustuslakituomioistuimen valtiosääntöiseen tulkintaan pyytämällä siltä perustuslain tulkintaa unionin tuomion täytäntöönpanon perusteeksi ja viittaamalla valtiosääntöisiin ongelmiin. Perustuslakituomioistuimen antama tulkinta kehystetään raporteissa huolta herättäväksi silloin, kun se voi käytännössä vahvistaa kansallista harkintavaltaa tilanteessa, jossa unionin tuomioistuimen ratkaisun täytäntöönpano on jo ollut puutteellista ja komissio on edennyt asiassa jatkotoimiin. (R3.) Raportoinnissa perustuslakituomioistuimen EU-suhde saa myöhemmin myös institutionaalisen ulottuvuuden, kun esiin nostetaan säännös, joka mahdollistaa tuomioistuimen lausunnonannon unionin tuomioistuimen pyynnöstä valtiosääntöjärjestykseen, kansalliseen identiteettiin ja suvereniteettiin liittyvistä tulkintakysymyksistä. (R5–R6.)

Riippumattomista valvontainstituutioista perusoikeusvaltuutettu nousee raporteissa toistuvaksi tarkastelukohteeksi, ja huoli kohdistuu ennen kaikkea sen riippumattomuuteen ja tosiasialliseen vaikuttavuuteen. Painoarvoa annetaan YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditointiin liittyville arvioille: A-status säilyy, mutta uudelleenakkreditointia lykätään valintamenettelyn kapeuden ja läpinäkymättömyyden sekä puutteelliseksi arvioidun näyttöaineiston vuoksi. Varhaisissa raporteissa komissio lähinnä kuvailee tilannetta, paitsi todetessaan “valtuutetun riippumattomuus herätti kysymyksiä”. (R1–R2.) Vuosina 2022–2024 arviointi kiristyy, kun akkreditointialakomitea suosittaa statuksen alentamista ja raporteissa eritellään aiempaa konkreettisemmin, ettei valtuutettu ole puuttunut riittävän tehokkaasti kaikkiin ihmisoikeuskysymyksiin, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin. (R3–R5.) Samalla riippumattomuus- ja tehokkuushuoli sidotaan institutionaalisiin muutoksiin: yhdenvertaisuustehtävien yhdistämistä valtuutetun toimistoon kuvataan kiireellisesti toteutetuksi ja puutteellisesti kuulluksi ratkaisuksi, jota ovat kommentoineet myös Euroopan neuvoston ja Venetsian komission toimijat, ja myöhemmissä raporteissa korostuu mandaattien kasautumisen riski keskittymisen, resurssien ja riippumattomuuden kannalta. (R2–R5.) Vuonna 2025 linja jatkuu tiiviinä toteamuksena siitä, että huolia valtuutetun riippumattomuudesta ja tehokkaasta toiminnasta esiintyy edelleen (R6). Tämä vahvistaa kokonaiskuvaa perusoikeusvaltuutetusta pikemminkin kiistanalaisena kuin vahvistavana vastavoimana keskinäisen valvonnan järjestelmässä.

Hallinnon ja viranomaisten tuomioistuinvalvonta ei nouse raporteissa joka vuosi yhtä näkyvästi esiin, vaan se konkretisoituu aineistossa selkeimmin vuoden 2024 kertomuksessa menettelyuudistuksena, jonka arvioidaan käytännössä kaventavan oikeussuojan saatavuutta. Raportissa nostetaan esiin sääntömuutos, jonka mukaan viranomaisen voi muuttaa tai kumota hallintopäätöksensä sen jälkeen, kun päätöksestä on haettu tuomioistuinvalvontaa mutta ennen kuin asiakirjat toimitetaan tuomioistuimelle. Jos muutettua päätöstä ei riitauteta määräajassa, alkuperäinen valitus tulee tehottomaksi eikä viranomaisen tarvitse toimittaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi, minkä vuoksi tiukkaa määräaika ja menettelyn rakennetta pidetään oikeussuojan kannalta ongelmallisena. (R5.) Samassa yhteydessä raporteissa viitataan myös unionin tuomioistuimen arvioon, jonka mukaan luottamukselliseen tietoon perustuvia oleskelulupa-asioita koskevassa sääntelyssä menettelylliset takeet eivät ole riittäviä, jos asianosainen ei saa tietoa edes perusteiden sisällöstä eikä voi käyttää niitä hallinnollisessa tai tuomioistuinmenettelyssä. (R5.) Vuoden 2025 raportissa painotus siirtyy menettelymuutoksesta toimeenpanon mekanismeihin, mutta se vahvistaa samaa yleistä tulkintaa oikeussuojan hauraudesta, kun hallintotuomioiden toteutumista tukevia keinoja kuvataan rajallisiksi. (R6.)

Eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisujen täytäntöönpanossa raporteissa toistuu pidempikestoinen huoli siitä, että oikeudellisen kontrollin vaikutus jää vajaaksi, jos päätöksiä ei panna täytäntöön johdonmukaisesti valtion toimielimissä. Kertomuksissa seurataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen johtoratkaisujen täytäntöönpanon tilaa, jossa ratkaisuja on vuosittain merkittävä määrä (43–47) odottamassa toimeenpanoa ja täytäntöönpanoajat venyvät useiden vuosien mittaisiksi. (R3–R6.) Raporteissa viitataan myös sidosryhmien havaintoihin siitä, ettei kansallista koordinoitirakennetta ole koottu tukemaan täytäntöönpanoa ja että parlamentaarinen valvonta jää rajalliseksi, minkä lisäksi osa viranomaisista ei raporttien mukaan toimeenpane lopullisia tuomioita esimerkiksi asiakirjojen saantia koskevissa asioissa. (R5–R6.) Sama vaikuttavuusongelma näkyy raporteissa myös tilanteissa, joissa perustuslakituumioistuin on todennut lainsäädäntölaiminlyönnin, mutta parlamentti ei ole korjannut tilannetta määräajassa (R5).

Edellä kuvattujen oikeussuojan ja tuomioiden vaikuttavuuden kysymysten rinnalla raporteissa nousee esiin myös rakenteellinen huoli siitä, miten julkisen vallan käyttö ja julkiset varat voidaan siirtää kauemmas demokraattisesta ja oikeudellisesta valvonnasta. Vuoden 2021 raportista lähtien tätä käsitellään erityisesti julkisia tehtäviä hoitavien yleisen edun mukaisten trustien kautta: perustuslain muutoksilla ja myöhemmällä lainsäädännöllä luodaan niille

oikeudellinen kehys ja sääntöjen muuttaminen sidotaan määräenemmistöön, mikä tekee järjestelyn korjaamisesta poliittisesti vaikeampaa. (R2–R4.) Samalla raporteissa korostuu huoli siitä, että trusteille siirretään merkittäviä julkisia varoja ja tehtäviä, vaikka niiden johtokunnissa on hallitukseen kytkeytyviä henkilöitä, ja että trustien asema voi hämärtää sitä, missä määrin niihin sovelletaan esimerkiksi julkisia hankintoja ja julkisen tiedon saatavuutta koskevia velvoitteita (R3–R6). Venetsian komission arvio toimii raportoinnissa taustakehyksenä. Yksityinen oikeudellinen muoto ei poista vastuuvollisuutta, mutta järjestelyihin sisältyy riski irrottaa julkisia varoja ja julkisia tehtäviä demokraattisen valvonnan piiristä. (R3–R5.)

5.4.4. Kansalaisyhteiskunnan toimintatila

Yhdeksi keskeimmäksi teemaksi kaikkina vuosina nousee kansalaisyhteiskunnan tilanne. Kaikissa raporteissa todetaan riippumattomien kansalaisjärjestöjen olevan jatkuvasti hallituksen painostuksen kohteena. Paine kohdistuu hallitusta kritisoiviin järjestöihin. Kansalaisyhteiskunnan tila on jokaisena vuonna estetty¹⁵. Huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että muodollisesti standardien mukainen sääntelykehys ei raporttien mukaan yksin takaa mahdollistavaa toimintaympäristöä, jos poliittinen ilmapiiri, hallinnolliset käytännöt ja julkinen retoriikka heikentävät yhteistyötä ja luovat pelotevaikutusta kriittistä toimintaa kohtaan. (R1–R6.) Tällöin kansalaisyhteiskunnan rooli vallankäytön julkisena tarkkailijana ja kritiikin esiin tuojana heikkenee, vaikka muodollinen sääntelykehys näyttäytyisi standardien mukaisena. Kansalaisyhteiskunnan tilanne on myös ainoa raporttien viimeisen luvun aihe, johon liittyen komissio on antanut suoria suosituksia suositukset-osiossa – joskaan edistystä ei ole tapahtunut (R3–R6).

Vuosina 2020–2021 keskiössä ovat ennen kaikkea yksittäiset lait ja niiden EU-oikeudelliset seuraukset. Keskeisin esimerkki on ulkomaista rahoitusta saavien kansalaisjärjestöjen läpinäkyvyyttä koskenut sääntely, jonka EU-tuomioistuin katsoi EU-oikeuden vastaiseksi. Raporteissa huomio kohdistuu siihen, miten tuomion täytäntöönpanoa valmistellaan ja miten sääntelyä muokataan tuomion jälkeen. Komissio saattoi Unkarin EU-tuomioistuimeen myös turvapaikanhakijoiden auttamista koskevasta kriminalisoinnista (ns. Stop Soros -lainsäädäntö). Venetsian komissio ja Etyj ovat lisäksi kritisoineet kansalaisjärjestöihin kohdistettua

¹⁵ Civicus-järjestön viisiportaaisessa luokituksessa ("avoin, kavennettu, estetty, sorrettu, suljettu") estetty tarkoittaa maita, joissa vallanpitäjät rajoittavat voimakkaasti kansalaisyhteiskuntaa ja asettavat sekä oikeudellisia että käytännön esteitä perusoikeuksien toteutumiseksi (Euroopan komissio 2020).

maahanmuuttoveroa. (R1–R2.) Raporttien sävy on näinä vuosina pääosin tekninen ja varovaisen kriittinen. Ongelmia kuvataan suhteellisen neutraalisti ja kehystetään EU-tuomioistuimen ratkaisujen sekä Euroopan neuvoston suositusten kautta, eikä suoraan arvostellen.

Vuodesta 2022 eteenpäin tarkastelu laajenee yksittäisistä laeista kohti toimintatilan rakenteellisempaa tulkintaa, jossa paine kytkeytyy myös rahoitukseen, osallistumiskanaviin ja valtion rooliin järjestökentän muovaajana. Raporteissa korostuu väite julkisen rahoituksen vinoutuneesta ja läpinäkymättömästä jakautumisesta sekä hallitusta lähellä olevien toimijoiden suosimisesta. Raporteissa myös kuvataan, että riippumattomiin toimijoihin kohdistuu leimaamista ja mustamaalaamista, ja että viranomaisyhteistyö voi olla valikoivaa siten, ettei tiettyjen järjestöjen kanssa haluta toimia. Samalla raportit toistavat, että muodollisia osallistumis- ja kuulemiskanavia on olemassa, mutta niiden vaikutus jää usein rajalliseksi ja menettelyt näyttävät pikemminkin muodollisina kuin päätöksentekoa aidosti ohjaavina. (R3–R6.)

Vuonna 2024 kehys kiristyy entisestään, kun raportissa tuodaan esiin kansalliseen suvereniteettiin kytketty sääntely ja sitä vastaavat valvontaratkaisut, joita kuvataan kansalaisyhteiskunnan tilaa edelleen heikentävinä. Komissio liittää sääntelyyn myös EU-oikeudellisen ulottuvuuden ja on ryhtynyt toimiin sen arvioimiseksi unionin oikeuden näkökulmasta. (R5–R6.) *Raportit siis rakentavat kuvan pitkittyneestä ongelmasta, jossa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia rajoitetaan samanaikaisesti oikeudellisilla, hallinnollisilla ja taloudellisilla keinoilla.*

5.4.5. Yhteenveto

Oikeusvaltiokertomusten viimeisten lukujen sisältöä voi lukea ennen kaikkea kuvauksena siitä, miten keskinäisen valvonnan toimintamekanismi muuttuu, kun vallankäytön rajoittaminen siirtyy muodollisista säännöistä niiden käytännön kiertämiseen ja ajalliseen venyttämiseen. Raporttien perusteella kyse ei ole vain siitä, että valvonta on “heikkoa”, vaan siitä, että valvonnan kohteet ja kanavat järjestyvät tavalla, jossa kontrolli tulee järjestelmällisesti myöhässä: lainvalmistelun osallistavuuden kaventuminen ja sääntelyn ennakoimattomuus avaavat tilaa nopeille ratkaisuille, ja poikkeusjärjestykset tuottavat kehikon, jossa poikkeamisesta voi tulla normaali hallinnan muoto. Tällöin kontrolli ei romahda yhdestä

kohdasta, vaan se menettää otettaan vähitellen. Päätökset tehdään menettelyillä, joissa ennakkovalvonta on ohutta ja jälkikäteinen valvonta ehtii reagoida vasta, kun tosiasiallinen tilanne on jo muuttunut.

Raporttien perusteella keskinäinen valvonta näyttää heikkenevän usein vasta toimeenpanovaiheessa. Tuomioistuimia ja valvontaelimiä kyllä on, mutta niiden merkitys riippuu siitä, muuttuuko jokin käytännössä: pannaanko tuomiot täytäntöön, korjataanko havaitut puutteet ja syntyykö päätöksenteolle todellisia rajoja. Kun täytäntöönpano viivästyy tai jää puutteelliseksi, kontrolli jää helposti “paperille”, eikä se pakota vallankäyttäjää muuttamaan toimintatapojaan. Sama logiikka näkyy myös kansalaisyhteiskunnan kohdalla: jos järjestöihin kohdistuu samanaikaisesti rajoittavaa sääntelyä, hallinnollisia esteitä ja rahoituksen ohjausta, niiden kyky nostaa ongelmia esiin ja luoda julkista painetta heikkenee. Tällöin myös institutionaalinen valvonta toimii usein heikommin, koska ulkoinen huomio ja kriittinen keskustelu eivät tue sitä.

5.5. Toiseuttaminen ja valta oikeusvaltiokertomuksissa

Kuten aiemmin on todettu, Unkarin poliittisessa puheessa Euroopan unionia on rakennettu ulkopuolisena ja kansallista itsemääräämisoikeutta uhkaavana toimijana. Tässä luvussa tarkastelu käännetään toiseen suuntaan: kysymys on siitä, rakentavatko Euroopan komission oikeusvaltiokertomukset Unkaria suhteessa EU:n oikeusvaltiolliseen normiin poikkeavana tai toiseutettuna jäsenvaltiona.

Oikeusvaltiokertomuksissa toiseuttaminen rakentuu ennen kaikkea normi–poikkeama-asetelman kautta. Unkaria ei kuvata vain jäsenvaltiona, jolla on yksittäisiä ongelmia, vaan jäsenenä, jonka kehitystä mitataan toistuvasti suhteessa implisiittiseen eurooppalaiseen oikeusvaltiolliseen malliin. Tämä näkyy koko aineistossa siinä, että komissio erottaa jatkuvasti toisistaan muodolliset järjestelyt ja niiden tosiasiallisen toimivuuden. Oikeuslaitoksen kohdalla esimerkiksi kansallisen tuomarineuvoston asemaa ja Kúriaa koskevat kysymykset kehystetään juuri tällaisina pidäkkeiden ja vastapainojen ongelmina: muodollisia uudistuksia tehdään, mutta niiden riittävyttä arvioidaan sen perusteella, vahvistavatko ne aidosti oikeuslaitoksen sisäistä riippumattomuutta ja rajaavatko ne poliittisen vaikutuksen mahdollisuuksia. Samaan tapaan syyttäjälaitoksen kohdalla ongelmaksi ei nouse se, etteikö järjestelmää tai resursseja olisi, vaan se, että hierarkkinen rakenne, valtakunnansyyttäjän vahva asema ja heikot ulkoiset pidäkkeet jättävät tilaa poliittisen vaikutuksen riskille yksittäisissä tapauksissa. Median kohdalla taas

komissio korostaa vuodesta toiseen, että muodollisesti riippumattomalta näyttävä sääntelykehys ei riitä, jos tiedotusvälineeneuvoston kokoonpano, julkisen palvelun median hallinto, KESMA-keskittymä ja valikoivat radiotoimilupapäätökset heikentävät käytännön moniarvoisuutta. (R1–R6.) Näin Unkari ei näyttäytyä vain erilaisena jäsenvaltiona, vaan jäsenenä, joka jää jälkeen siitä, mitä komissio ja sen käyttämät eurooppalaiset vertailukehykset pitävät asianmukaisena oikeusvaltiollisena standardina.

Toiseuden relationaalisuuden vuoksi Unkarin poikkeavuutta ei voida tarkastella irrallaan siitä “meistä”, jota komission raportit samalla rakentavat (Löytty 2005a, 9–11; Löytty 2005b, 162). Komissio ei arvioi Unkaria vain omasta näkökulmastaan, vaan nojaa toistuvasti Euroopan neuvoston, Venetsian komission, GRECO:n, OECD:n, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, unionin tuomioistuimen ja eurooppalaisen ohjausjakson huomioihin (R1–R6). Tällöin arvio ei näyttäytyä vain komission hallinnollisena mielipiteenä, vaan osana laajempaa eurooppalaista oikeusvaltiollista viitekehystä. Samalla tämä viitekehys tuottaa taustalle kuvan “normaalista” jäsenvaltiosta: sellaisesta, jossa tuomioistuinten sisäiset vastapainot toimivat, syyttäjälaitoksen ratkaisut ovat uskottavasti valvottavissa, korkean tason korruptiota tutkitaan johdonmukaisesti, tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ei kavenneta hallitukselle läheisillä rakenteilla, julkinen tieto on saatavilla ja poikkeusvaltuudet pysyvät aidosti poikkeuksellisina. Unkari suhteutetaan tästä mallista poikkeavaksi. Toiseuttaminen ei siis rakennu ensisijaisesti leimaavista ilmauksista, vaan jatkuvasta suhteuttamisesta sellaiseen oikeusvaltiolliseen normiin, jonka sisältö tulee näkyväksi juuri Unkaria koskevassa arvioinnissa.

Oikeusvaltiokertomuksissa komissio ei ainoastaan sovelta valmista oikeusvaltiokäsitystä, vaan myös operationalisoi sitä tavalla, joka tekee tietystä tulkinnasta arvioinnin normin. Oikeusvaltio on kiistanalainen käsite, jonka yksi keskeinen kiistakohta koskee juuri sen laajuutta: rajataanko oikeusvaltio oikeudellis-menettelyllisiin ydinelementteihin vai ulotetaanko se myös laajempiin institutionaalisiin ja poliittisiin edellytyksiin (Waldron 2021). Oikeusvaltiokertomuksissa komissio omaksuu selvästi jälkimmäisen, laajan tulkinnan, jossa oikeuslaitoksen riippumattomuuden ohella myös korruption torjunta, median moniarvoisuus, vallanjako ja kansalaisyhteiskunnan toimintatila kuuluvat oikeusvaltion kannalta olennaisiin osa-alueisiin. Käsitteiden politiikkaa korostavan näkökulman valossa tällä on myös vallankäyttölinen ulottuvuus: kiistanalaisen käsitteen laaja operationalisointi määrittää samalla, mitä pidetään ongelmana, millaisia puutteita jäsenvaltiossa etsitään ja millä perusteella niitä arvioidaan (Kurunmäki 2001, 142; Palonen 1997, 2). Unkarin poikkeaman kannalta tämä merkitsee, että kertomuksissa esiin nostetut ongelmat eivät jää oikeusvaltiokäsityksen kapeaan ytimeen, vaan

ulottuvat sen laajempiin institutionaalisiin edellytyksiin. Näin komission käyttämä oikeusvaltiokäsitys toimii normatiivisena mittapuuna, jota vasten Unkari asemoituu poikkeamaksi.

Toiseus rakentuu usein eron kautta, mutta Rumelilin (2004) mukaan kaikki ero ei vielä merkitse toiseuttamista. Olennaista eron ja toiseuttamisen erottelussa ovat eron luonne, sosiaalinen etäisyys sekä se, miten toinen itse suhtautuu sille tuotettuun asemointiin. Oikeusvaltiokertomuksissa viimeksi mainittu ulottuvuus jää kuitenkin rajalliseksi, sillä komission tuottama aineisto välittää Unkarin reaktioita lähinnä institutionaalisten vastausten, uudistusten ja toimeenpanon kautta (R1–R6). Tästä näkökulmasta Unkarin suhtautuminen näyttää pikemminkin osittaisena sopeutumisenä ja strategisena mukautumisena kuin asemoinnin yksiselitteisenä hyväksymisenä tai avoimena torjuntana.

Eron luonnetta puolestaan määrittää se, esitetäänkö poikkeama väliaikaisena ja korjattavissa olevana vai pikemminkin pysyvänä, rakenteellisena ja toistuvana. Tämä kytkeytyy myös kysymykseen siitä, nähdäänkö ero opittuna vai sisäsyntyisenä ominaisuutena. Molemmat eron luonteet voivat johtaa toiseuttamiseen, mutta ne vaikuttavat muutosmahdollisuuteen. (Rumelili 2004.) Komission arvioissa Unkarin poikkeama ei kehysty yksittäiseksi ongelmaksi, vaan ongelmat näyttävät toistuvina ja toisiaan tukevinä. Tätä havainnollistaa esimerkiksi lainsäädäntöprosessin avoimuus, jonka osalta komissio nostaa koko tarkastelujaksolla esiin julkisten kuulemisten vähäisen käytön, lakiluonnosten julkaisematta jättämisen sekä merkittävien päätösten nopean tekemisen ilman asianmukaista kuulemistä. Korkean tason korruption kohdalla tämä näkyy erityisen selvästi. Vaikka korruptiorikoksista annetaan paljon tuomioita ja järjestelmä vaikuttaa määrällisesti aktiiviselta, komissio toistaa vuodesta toiseen saman vaatimuksen “vankasta näytöstä” korkean tason korruptiotapausten tutkinnasta, syytteenpanosta ja lainvoimaisista tuomioista, eikä edistystä arvioida tapahtuneen. Samoin kansalaisyhteiskunnan toimintatilan kohdalla komissio toistaa kaikkina vuosina arvion siitä, että riippumattomat järjestöt ovat hallituksen painostuksen kohteena ja muodollisesti standardien mukainen sääntelykehys ei yksin takaa mahdollistavaa toimintaympäristöä, jos poliittinen ilmapiiri ja hallinnolliset käytännöt heikentävät yhteistyötä ja luovat pelotevaikutusta. (R1–R6.) Näin komission arvioissa Unkarin poikkeama ei kehysty yhdeksi rajatuksi ongelmaksi, vaan pitkäkestoiseksi ja järjestelmätasoiseksi huolenaiheeksi.

Komissio ei kuitenkaan sulje muutoksen mahdollisuutta pois, sillä uusia suosituksia annetaan jatkuvasti ja myös edistystä arvioidaan toistuvasti. Komissio tunnistaa myös myönteisiksi

arvioimiaan muutoksia, kuten kansallisen tuomarineuvoston aseman vahvistamisen ja Kúriaa koskevien sääntöjen korjaamisen. (R1–R6.) Juuri tästä syystä Unkaria ei kuvata toivottomana tai peruuttamattomasti “toisena”. Pikemminkin kyse on jäsenestä, jonka kohdalla poikkeama esitetään korjattavissa olevana, vaikka poikkeama näyttäytyy syvälle ulottuvana ja toistuvana. Tämä tekee suhteesta samalla sekä hierarkkisen että muutosorientoituneen: Unkari asemoidaan jälkeen jääneeksi, mutta sellaiseksi jäseneksi, jonka oletetaan periaatteessa voivan palata normin mukaiselle uralle.

Rumelilin (2004) tarkoittama sosiaalinen etäisyys viittaa siihen, kuinka jyrkäksi “meidän” ja “toisen” välinen ero rakennetaan. Kuten edellä on jo osoitettu, komissio kasvattaa tätä etäisyyttä. Eroa ei kuitenkaan viedä täydelliseen ulossulkemiseen saakka. Sosiaalista etäisyyttä lisää esimerkiksi se, että vuodesta 2023 alkaen korruptio- ja oikeusvaltiohuolet kytketään yhä tiiviimmin ehdollisuusmenettelyyn, varojen jäädyttämiseen ja elpymis- ja palautumissuunnitelman supervirstanpylväisiin, mikä vahvistaa kuvaa jäsenestä, jota valvotaan tavallista intensiivisemmin (R4–R6). Raja ei silti muodostu erityisen jyrkäksi. Komissio ei käytä voimakkaan vastakkainasettelevaa kieltä eikä luonnollisesti puhu suoraan “toisesta”. Unkaria ei käsitellä yhteisön ulkopuolisena toimijana, vaan edelleen jäsenenä, jota pyritään ohjaamaan takaisin yhteisten standardien piiriin.

Tästä näkökulmasta oikeusvaltiokertomuksissa on kyse ennen kaikkea sisäisestä toiseudesta. Kuten Nyysönen ja Vares (2012, 13) toteavat, poliittisen kansakunnan kohdalla meidän ja toisen välinen raja ei ole selkeä, vaan niiden välille muodostuu eräänlainen harmaa vyöhyke. Unkarin voidaan nähdä raporttien perusteella sijoittuvan juuri tällaiselle harmaalle vyöhykkeelle. Sitä ei rakenneta unionin ulkopuoliseksi toimijaksi, vaan jäseneksi, joka kuuluu edelleen samaan normatiiviseen yhteisöön, mutta jonka toiminta esitetään toistuvasti puutteellisena, korjausta vaativana ja tavallista tiukemman seurannan kohteena. Toiseuttamisen kannalta tämä on olennainen havainto: raportit eivät sulje Unkaria pois eurooppalaisesta “meistä”, vaan määrittävät sen tämän “meidän” sisäiseksi poikkeamaksi.

Samalla oikeusvaltiokertomukset vahvistavat kuvaa eurooppalaisesta identiteetistä. Unkari ei rakennu vain ongelmia omaavana jäsenvaltiona, vaan myös peilinä, jonka kautta EU:n oma yhteisöllinen identiteetti tulee näkyviin. Kun komissio palaa vuodesta toiseen samoihin teemoihin, se ei ainoastaan kuvaa Unkarin tilannetta, vaan samalla myös rajaa sitä, mitä unionissa pidetään oikeusvaltiolliseen jäsenyyteen kuuluvana ja millainen jäsenvaltio näyttäytyy yhteisön näkökulmasta “normaalina” (Risse 2009, 148; Christiansen ym. 2001).

Tässä mielessä raportit rakentavat EU:ta sääntöperustaisena yhteisönä, jonka identiteettiä saa sisältöä juuri suhteessa siihen, mitä Unkarin kohdalla esitetään puutteellisena, toistuvana ja korjausta vaativana.

Kohdissa, missä raportit vertaavat Unkaria muihin jäsenvaltioihin, toiseuttaminen saa aiempaa selvemmin hierarkkisen muodon. Suora vertailu Unkarin ja muiden jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin harvinaista. Varsinainen vertailuelementti saadaan lähinnä jokaisessa raportissa esitellyistä Transparency Internationalin korrupatioindeksistä. Nämä tulokset tuovat esiin Unkarin eron suhteessa muihin jäsenmaihin, sillä vuodesta 2022 lähtien se on suoriutunut jäsenmaista huonoiten. (R1–R6.) Eksplisiittinen vertailu sijoittaa Unkarin jäsenvaltioiden joukossa alimpaan päähän, mikä tekee poikkeamasta näkyvän suhteessa koko EU-yhteisöön. Unkarista ei raporteissa rakenneta kuvaa suorasti “alempiarvoisena”, mutta normatiivisesti puutteellisena jäsenenä kyllä.

Aineiston perusteella toiseuttaminen näyttäytyy oikeusvaltiokertomuksissa asteittaisena ja relationaalisenä ilmiönä, ei jyrkkänä ulossulkemisena tai avoimena vastakkainasetteluna. Raporteissa Unkaria ei nimetä suoraan “toiseksi”, mutta sitä asemoidaan suhteessa oikeusvaltiolliseen normiin poikkeavana ja korjausta vaativana jäsenenä. Tämän vuoksi seuraavaksi on tarkasteltava, millaista valtaa komissio käyttää tuottaessaan ja ylläpitäessään tätä normi–poikkeama-asetelmaa.

Komissio pyrkii oikeusvaltiokertomuksilla siihen, mitä klassisetkin vallan määritelmät kuvaavat – vaikuttamaan toisen toimintaan. Vaikutus ei kuitenkaan ensisijaisesti perustu suoraan valtaan. Suorinta vallan käyttö on suositusten kohdalla, sillä niiden avulla komissio pyrkii saamaan Unkarin toimimaan tavalla, jolla se ei muuten toimisi. Muilta osin raporttien valta on epäsuorempaa, sillä se perustuu arviointiin, normeihin ja ehtojen asettamiseen.

Raportit itsessään ovat vallankäytön välineitä. Barnettin ja Duvallin (2004) vallan typologian avulla tarkasteltuna komission vallankäyttö ei näyttäydä aineistossa ensisijaisesti pakottavana valtana, vaan pikemminkin institutionaalisenä, tuottavana ja osin rakenteellisena valtana. Institutionaalinen valta ilmenee siinä, että komissio käyttää oikeusvaltiokertomusta arvioinnin, seurannan ja ohjauksen välineenä: se nimeää ongelmat, antaa suosituksia, arvioi niiden toimeenpanoa ja kytkee joissakin tapauksissa uudistukset osaksi laajempia EU-menettelyjä ja rahoituksellisia ehtoja. Tuottava valta puolestaan näkyy siinä, että raportit määrittävät, mitä ylipäätään pidetään oikeusvaltio-ongelmana, millainen muutos lasketaan edistykseksi ja milloin uudistus jää vain muodolliseksi. Arviointisuhteessa on nähtävissä myös rakenteellisen

vallan piirteitä, koska komissio toimii normatiivisen mittapuun määrittäjänä ja Unkari arvioinnin kohteena, mutta Barnettin ja Duvallin varsinaisessa merkityksessä kyse ei ole ensisijaisesti rakenteellisesta vallasta. Paikoittain mukana on myös pakottavan vallan elementtejä silloin, kun arviot linkittyvät ehdollisuusmenettelyyn ja varojen jäädyttämiseen, vaikka raportit itsessään eivät tällaisen pakon suora väline ole.

Tässä mielessä komission valta ei rajoitu vain yksittäisiin suosituksiin, vaan ulottuu myös siihen, millaisin käsittein Unkarin tilannetta jäsennetään ja millä perusteella sen katsotaan edistyvän tai epäonnistuvan. Oikeusvaltiokertomukset eivät siis ainoastaan kuvaa oikeusvaltiokehitystä, vaan myös osallistuvat sen normatiiviseen ohjaamiseen määrittämällä, mitä pidetään riittävänä uudistuksena, uskottavana täytäntöönpanona ja hyväksyttävänä jäsenvaltiokäyttäytymisenä.

5.6. Muutos ja muuttumattomuus

Unkaria koskevissa oikeusvaltiokertomuksissa on havaittavissa myös muutoksia, etenkin tietyissä oikeuslaitosta koskevissa uudistuksissa. Raporteissa tunnistetaan rajallisia ja valikoivia yksittäisiä institutionaalisia korjauksia. Kuitenkin raporteja leimaa vahvasti muuttumattomuus – samat ydinhuolet palaavat vuodesta toiseen ja esille nousevat teemat ovat vuosittain lähes identtiset. Kokonaiskuva pysyy ongelmakeskeisenä, eikä Unkari muutu raportointijakson aikana ”normaaliksi” jäsenvaltioksi.

Merkittävimmät muutokset komission toivomaan suuntaan liittyvät kahteen vuoden 2023 raportissa mainittuun sääntöjen muutokseen. Kansallisen tuomarineuvoston asemaan liittyvät lainsäädäntömuutokset sekä Kúriaa koskevien sääntöjen muutokset katsotaan toteuttavan vuonna 2022 annetut suositukset. Molemmat uudistukset liittyvät elpymis- ja palautumissuunnitelmaan¹⁶ ja koskevat oikeuslaitosta. (R4.) On myös perusteltua tulkita, että uudistusten kytkeytyminen elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitukseen on vahvistanut niiden toteuttamisen kannustimia.

Muita yhtä selviä ja laaja-alaisia positiivisia muutoksia raporteissa on vähän, mutta aineistossa näkyy joitakin rajattuja institutionaalisia muutoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi vuodesta 2023 alkaen käyttöön otettu uusi tiedonvapausmenettely, poikkeusjärjestystä koskeviin sääntöihin

¹⁶ Kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat ovat ehtona sille, että maa voi saada elpymis- ja palautumistukivälineen (Next Generation EU) rahoitusta.

liitetyt aiempaa vahvemmat parlamentaariset pidäkkeet sekä korruptioepäilyissä syyttäjälaitoksen päätösten tuomioistuinkäsittelyn mahdollistava uusi menettely. Lisäksi joillakin osa-alueilla, kuten oikeuslaitoksen palkkauksessa ja pitkittyneisiin menettelyihin liittyvissä oikeussuojakeinoissa, raportoidaan rajattua edistystä. (R2–R4.) Positiiviset muutokset eivät jakaudu tasaisesti, vaan ne painottuvat selvästi oikeuslaitokseen. Korruptiontorjunnassa, mediassa ja vallanjaossa myönteiset muutokset ovat useimmiten rajattuja, muodollisia tai vain lieventäviä huomioita, eivätkä ne muuta kokonaiskuvaa olennaisesti.

Vaikka tarkastelujaksolla tunnistetaan joitakin uudistuksia ja rajattua edistystä, samat ydinhavainnot palaavat raportista toiseen. Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvät rakenteelliset kysymykset säilyvät, korruptiontorjunnassa perusongelmaksi jäsentyy järjestelmän valikoiva soveltaminen ja mediaosiossa samat institutionaaliseen ohjaukseen, markkinarakenteisiin ja tiedon saatavuuteen liittyvät teemat toistuvat vuodesta toiseen. (R1–R6.) Muutokset eivät siten yleensä muuta komission kokonaistulkintaa, vaan näyttäytyvät rajallisina korjauksina.

Muutosta – tai sen puutetta – voidaan tarkastella myös suositusten toteutumisen kannalta. Kaikista annetuista suosituksista, Unkari on täysimääräisesti toteuttanut vain kaksi suositusta (Taulukko 6). Unkarille annettujen suositusten määrä tukee myös väitettä maan poikkeavuudesta ja siitä, ettei suuria muutoksia ole raportointijaksolla tapahtunut. Esimerkiksi tuoreimmassa vuoden 2025 raportissa jäsenmaille annettujen suositusten määrä vaihtelee 2–7 suosituksen välillä, keskiarvon ollessa 4,67 ja mediaanin ollessa 4 suositusta. Unkarin vastaava luku on 8. (Euroopan komissio 2025b.)

Taulukko 6. Komission suositusten täytäntöönpano.

	Annettujen suositusten määrä	Ei edistystä edellisen vuoden suosituksiin vastaamisessa	Merkittävää edistystä edellisen vuoden suosituksiin vastaamisessa	Edellisen vuoden suosituksia noudatettu täysimääräisesti
2022	8			
2023	7	6	-	2
2024	8	7	-	-
2025	8	7	1	-

Lähde: R1–R6.

Erityisesti raporteissa esiintyviä komission kannalta merkittävimpiä myönteisiä muutoksia voidaan tulkita ennen kaikkea institutionaalisen vallan näkökulmasta. Barnettin ja Duvallin (2004) tarkoittamassa mielessä institutionaalinen valta ei perustu suoraan pakottamiseen, vaan siihen, että toimija kykenee epäsuorasti ohjaamaan, suuntaamaan ja rajaamaan toisten toimintaa instituutioiden sääntöjen, menettelyjen ja ehtojen kautta. Tästä näkökulmasta komission vaikutus näkyy erityisesti silloin, kun uudistukset kytkeytyvät suoraan sen suosituksiin, EU:n ehtomekanismeihin tai rahoituksellisiin kannustimiin. Samalla aineisto osoittaa tämän vallan rajat: suuri osa suosituksista jää toteuttamatta, joten komission institutionaalinen valta ei aineiston perusteella johda laaja-alaiseen muutokseen vaan pikemminkin valikoivaan ja rajattuun sopeutumiseen. Siksi raporteissa esiintyy samanaikaisesti sekä rajattua edistystä että vahvaa jatkuvuutta: komissio kykenee ohjaamaan joitakin institutionaalisia korjauksia, mutta sen vaikutus kohtaa myös vastarintaa, valikoivaa toimeenpanoa ja laajempien ongelmien pysyvyyttä.

Seuraavaksi voidaankin kysyä, miksi komission arviointikuvassa tapahtuva muutos jää aineistossa näin rajalliseksi. Muutoksen vähäisyyttä voidaan tulkita institutionaalisen vallan rajallisuudesta suhteessa jäsenvaltion omaan poliittiseen valtaan. Raporttien perusteella Unkari reagoi ennen kaikkea sellaisiin paineisiin, joihin liittyy konkreettisia ehtoja tai kustannuksia, mutta jättää suuren osan suosituksista toteuttamatta silloin, kun laajempi muutos koskisi vallankäytön, valvonnan tai poliittisen ohjauksen kannalta keskeisiä rakenteita. Tämä näkyy aineistossa toistuvasti siinä, että muodollisia korjauksia tehdään, mutta käytännön toimeenpano jää valikoivaksi, sääntöjä voidaan kiertää ja kontrolli menettää otettaan erityisesti toimeenpanovaiheessa. Näin raporttien vähäinen muutos näyttäisi johtuvan osittain siitä, että EU:n institutionaalinen valta ei aineiston perusteella riitä murtamaan sellaisia kotimaisia rakenteita, joiden säilyttäminen palvelee Unkarin poliittista johtoa.

Kokonaiskuvan muuttumattomuutta voidaan puolestaan tulkita tuottavan vallan näkökulmasta, erityisesti silloin, kun tarkastellaan sitä, miksi komission arvio säilyy kriittisenä pienistä kehitysaskelista huolimatta. Barnettin ja Duvallin (2004) mukaan tuottava valta toimii merkitys- ja luokittelujärjestelmien kautta määrittämällä, mikä on normaalia, mahdollista ja mikä ylipäättään lasketaan ongelmaksi. Tämän tutkielman aineistossa komissio ei arvioi vain sitä, onko sääntöjä muutettu, vaan myös sitä, ovatko muutokset oikeusvaltiollisesti riittäviä, uskottavia ja käytännössä vaikuttavia. Koska komission oikeusvaltiokäsitys on laaja, yksittäiset institutionaaliset korjaukset eivät helposti muuta kokonaiskuvaa, jos samat ongelmat toistuvat edelleen korruptiontorjunnassa, mediassa, vallanjaossa ja kansalaisyhteiskunnan

toimintatilassa. Näin komission arviointikuvan pysyvyys ei näyttäisi johtuvan pelkästään muutosten vähäisyydestä sinänsä, vaan myös siitä, että raportit soveltavat melko vakaata normatiivista mittapuuta siihen, mitä pidetään todellisena oikeusvaltiollisena edistyksenä.

Aineiston perusteella oikeusvaltiokertomusten valta näyttäytyy siis todellisena mutta rajallisena. Ne kykenevät ohjaamaan joitakin uudistuksia ja määrittämään oikeusvaltiollisen arvioinnin mittapuuta, mutta eivät yksin riitä muuttamaan poliittisesti keskeisiä kotimaisia rakenteita.

Toiseuttamisen näkökulmasta on puolestaan perusteltua tulkita, että EU:n ja Unkarin välinen normi–poikkeama-asetelma voi osaltaan vahvistaa vastavuoroista vastakkainasettelua. Koska Unkari on omassa poliittisessa puheessaan jo pitkään kehystänyt EU:ta ulkopuolisena ja suvereniteettia uhkaavana toimijana, komission kriittinen arviointi ei raporttien perusteella näytä johtavan yksiselitteiseen normien sisäistämiseen, vaan pikemminkin valikoivaan mukautumiseen. Toiseuttaminen ei siis tässä aineistossa selitä yksin sitä, miksi Unkari muuttuu vain vähän, mutta se auttaa ymmärtämään, miksi laajempi lähentyminen jää vaikeaksi: poikkeamaa korostava suhde voi vakauttaa normatiivista etäisyyttä sen sijaan, että se purkaisi sitä.

Muutoksen puutetta voidaan tulkita myös integraation ja disintegraation näkökulmasta. Konstruktivistisen integraatioteorian kannalta jäsenyys ei tarkoita vain muodollista kuulumista unioniin, vaan myös yhteisten sääntöjen hyväksymistä legitimeiksi ja sitoviksi. Jos tätä suhteutetaan disintegraatiota koskevaan keskusteluun, raporttien perusteella Unkari ei näyttäydy unionista irtautuvana jäsenenä, mutta ei myöskään jäsenenä, jonka suhde unionin oikeusvaltiolliseen normiin olisi yksiselitteisesti lähentymässä. Pikemminkin kyse on jännitteisestä ja osittain eriytyneestä jäsenyydestä, jossa tyytymättömyys kanavoituu avoimen irtautumisen sijaan normien kiistämisenä, valikoivana toimeenpanona ja osittaisena mukautumisena. Tämä auttaa selittämään, miksi raportit tunnistavat joitakin uudistuksia mutta eivät silti rakenna kuvaa laaja-alaisesta normalisoitumisesta: raporttien perusteella EU–Unkari-suhdetta leimaa edelleen pikemminkin pitkittynyt normatiivinen jännite kuin selvä lähentyminen.

Näin komission arviointikuvan pysyvyys ei näyttäisi johtuvan yhdestä tekijästä, vaan usean mekanismin yhteisvaikutuksesta. EU kykenee aineiston perusteella ohjaamaan joitakin rajattuja uudistuksia, mutta ei pakottamaan laaja-alaista muutosta siellä, missä kyse on kotimaisen vallankäytön kannalta keskeisistä rakenteista. Samaan aikaan komissio arvioi kehitystä vakaana

pysyvän oikeusvaltiollisen mittapuun kautta, jolloin yksittäiset korjaukset eivät helposti muuta kokonaistulkintaa. Tätä vahvistaa myös toiseuttava normi-poikkeama-asetelma, jossa Unkari rakentuu edelleen jäsenenä, jonka suhde unionin oikeusvaltiolliseen normiin pysyy jännitteisenä ja vain osittain lähentyvänä.

6. Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin Euroopan komission oikeusvaltiokertomusten Unkaria koskevia osuuksia vuosilta 2020–2025. Tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten komissio arvioi näissä raporteissa Unkarin oikeusvaltiotilannetta ja millaisena EU–Unkari-suhde arvioissa rakentuu erityisesti toiseuden ja vallan näkökulmista. Tutkimuskysymys oli seuraava: Miten Euroopan komissio arvioi Unkarin oikeusvaltiotilannetta vuosina 2020–2025, ja millaisena EU–Unkari-suhde rakentuu näissä arvioissa? Kysymystä lähestyttiin ensinnäkin teemoittelevan sisällönanalyysin avulla tarkastelemalla, mitä aiheita komissio painottaa eri vuosina. Lisäksi analyysissä kiinnitettiin retorisen luennan keinoin huomiota arviointikieleen sekä siihen, miten raporttien sävy ja modaalisuus muuttuvat tarkastelujakson aikana. EU–Unkari-suhdetta ja arviointikuvan muutosta puolestaan tulkittiin toiseuden ja vallan käsitteiden kautta.

Euroopan komission oikeusvaltiokertomusten perusteella Unkari rakentuu vuosina 2020–2025 jäsenvaltioksi, jonka oikeusvaltiokehitystä leimaa ennen kaikkea ongelmien toistuvuus ja rakenteellisuus. Vaikka raporteissa tunnistetaan yksittäisiä myönteisiä muutoksia, kokonaiskuva pysyy koko tarkastelujakson ajan selvästi ongelmakeskeisenä, ja samat huolet toistuvat vuodesta toiseen. Tämän perusteella tutkimuskysymykseen voidaan vastata siten, että komissio arvioi Unkarin oikeusvaltiotilannetta pääosin kriittisesti ja kuvaa ongelmia pikemminkin pitkäkestoisina ja toisiaan tukevinä kuin yksittäisinä, toisistaan irrallisina puutteina. Raportointijaksoa leimaa näin vahvasti arviointikuvan muuttumattomuus: komissio odottaa muutosta, mutta Unkari ei toistuvista suosituksista ja huomioista huolimatta vastaa näihin odotuksiin komission toivomalla tavalla.

Arviointikuvassa ei kuitenkaan ole kyse täydellisestä pysähtyneisyydestä. Aineistossa näkyy myös rajallista muutosta, etenkin myönteisissä oikeuslaitosta koskevissa vuoden 2023 uudistuksissa. Muutokset jäävät kuitenkin valikoiviksi, eikä niistä muodostu sellaista laajempaa käännettä, joka muuttaisi kokonaisarviota. Tätä voidaan tulkita vallan näkökulmasta: komission institutionaalinen valta kykenee ohjaamaan yksittäisiä korjauksia erityisesti silloin, kun niihin liittyy konkreettisia ehtoja tai kustannuksia, mutta se ei riitä murtamaan sellaisia rakenteita, joita jäsenmaa ei itse syystä tai toisesta halua korjata. Samalla komission tuottava valta vaikuttaa siihen, millaiset muutokset ylipäättään tunnustetaan riittäväksi edistykseksi. Koska komissio arvioi oikeusvaltiota laajasti eikä vain yksittäisten institutionaalisten uudistusten tasolla, rajalliset korjaukset eivät muuta kokonaisarviota, jos samat ongelmat jatkuvat muilla

osa-alueilla. Tässä mielessä tutkielman keskeinen johtopäätös on, että komission kertomuksissa Unkari ei tarkastelujakson aikana muutu “normaaliksi” jäsenvaltioksi, vaan säilyy oikeusvaltiokehityksen kannalta erityistapauksena. Samalla aineisto osoittaa, että komission käyttämä oikeusvaltiokäsitys on laaja: oikeusvaltion kannalta olennaisiksi jäsenyivät oikeuslaitoksen ohella myös korruption torjunta, median moniarvoisuus, vallanjako ja kansalaisyhteiskunnan toimintatila. Näin komission arvio ei nojaa vain oikeusvaltion kapeaan institutionaaliseen ytimeen, vaan sen laajempiin poliittisiin ja institutionaalisiin edellytyksiin.

EU–Unkari-suhde rakentuu näissä arvioissa hierarkkisena ja normatiivisesti jäsenyneenä suhteena. Toiseuttamisen näkökulmasta komission käyttämä kieli ei tee Unkarista unionin ulkopuolista “toista”, mutta se rakentaa siitä yhteisön sisäisen poikkeaman. Unkari asemoidaan jäsenvaltioksi, joka poikkeaa siitä oikeusvaltiollisesta normista, jota komissio pitää unionissa tavoiteltavana ja normaalina. Poikkeamaa ei kuitenkaan esitetä peruuttamattomana, vaan edelleen korjattavissa olevana. Juuri tästä syystä suhde ei rakennu ulossulkemisen vaan sisäisen arvioinnin, korjausodotuksen ja normatiivisen ohjauksen varaan. Toiseuden näkökulma auttaa myös ymmärtämään arviointikuvan rajallista muutosta: niin kauan kuin Unkari kehystyy kertomuksissa rakenteelliseksi ja toistuvaksi poikkeamaksi, yksittäiset uudistukset eivät vielä siirrä sitä takaisin normatiiviseen keskustaan. Unkari esitetään siis jäsenenä, joka on yhä osa “meitä”, mutta joka ei täytä sille asetettuja oikeusvaltiollisia odotuksia. Tässä mielessä oikeusvaltiokertomukset eivät ole vain kuvailevia raportteja, vaan myös vallankäytön välineitä, joiden kautta komissio jäsentää EU:n normatiivista keskustaa ja asemoi Unkarin siitä poikkeavaksi, mutta edelleen yhteisön sisäiseksi jäsenvaltioksi.

Tutkielman tulokset viittaavat siihen, että oikeusvaltiokertomusten merkitys ei rajoitu jäsenvaltion tilanteen kuvaamiseen, vaan ne osallistuvat myös siihen, miten unionissa määritellään oikeusvaltiollisesti hyväksyttävä jäsenyys. Kertomukset eivät siis ole vain teknisiä tai neutraaleja raportteja, vaan ne tuottavat käsitystä siitä, mitä oikeusvaltioon katsotaan kuuluvan, millaisia puutteita pidetään vakavina ja millaiset uudistukset tulkitaan uskottaviksi. Tässä mielessä tutkielma tukee johdannossa esitettyä ajatusta siitä, että oikeusvaltiokertomukset ovat samalla sekä tilannekuvia että arvioivan ohjauksen välineitä. Samalla tutkielma tarkentaa kuvaa siitä, millaista valtaa komissio näiden kertomusten kautta käyttää. Kyse ei ole ensisijaisesti suorasta pakottamisesta, vaan ennen kaikkea institutionaalista ja tuottavasta vallasta, joka toimii arvioinnin, suositusten, luokittelujen ja normatiivisten mittapuiden kautta.

Raporttien retorisen luennan perusteella on lisäksi aiheellista pohtia, käyttävätkö oikeusvaltiokertomukset rikkomusten vakavuuteen nähden riittävän painavaa kieltä. Aineiston perusteella raporttien sävy pysyy vakavissakin kohdissa melko varovaisena ja diplomaattisena. Esimerkiksi vastuuta ei henkilöidä mainitsemalla suoraan pääministeri Orbánia tai Fidesz-puoluetta, vaan raporteissa mainitaan yleisemmin hallitus tai hallitseva puolue. Tätä voidaan tulkita osaksi oikeusvaltiokertomusten ennaltaehkäisevää ja ohjaavaa logiikkaa, jossa jäsenvaltiolle pyritään jättämään tilaa korjaaville toimille. Samalla voidaan kuitenkin kysyä, onko tällainen pidättyväisyys ollut riittävän tehokasta tilanteessa, jossa samat ongelmat toistuvat vuodesta toiseen ilman suurta suunnanmuutosta.

Tulokset ovat myös samansuuntaisia aiemmassa tutkimuksessa esitetyn kritiikin kanssa, jonka mukaan EU:n oikeusvaltiotoimet eivät ole kyenneet pysäyttämään huolestuttavaa kehitystä kaikkialla unionissa (Tuominen 2022). Unkaria koskevien kertomusten perusteella komission valta näyttäytyy todellisena mutta rajallisena. Tässä mielessä kertomukset voidaan nähdä myös osittain epäonnistuneina, mikäli niiden onnistumista arvioidaan vain sen perusteella, muuttavatko ne jäsenvaltion kehityssuuntaa. Tällainen mittapuu olisi kuitenkin liian kapea, sillä oikeusvaltiokertomukset ovat vain yksi osa laajempaa EU:n oikeusvaltiövälineistöä, jonka tehtävä painottuu paitsi valvontaan myös ennaltaehkäisyyn, poliittiseen vuoropuheluun ja yhteisen arviointikehyksen ylläpitämiseen. Oikeusvaltiokertomuksista on kuitenkin nähtävissä myös muiden oikeusvaltiövälineistön toimien tehokkuus tai niiden toimimattomuus, kun raporteissa viitataan toistuvasti myös muihin EU-tason toimiin. Huomionarvoista kuitenkin on, komission vuoden 2023 joulukuussa tehty päätös vapauttaa Unkarille 10 miljardia euroa jäädytetty koheesiovaroja mainitaan vain kerran kertomuksen alaviitteessä, eikä kertaakaan varsinaisessa tekstiosuudessa. Peruste vapauttamiselle oli Unkarin oikeuslaitoksen riippumattomuuden uudistaminen tavalla, joka riitti varojen osittaiseen vapauttamiseen. (Euroopan komissio 2023.)

Juuri tästä syystä oikeusvaltiokertomusten merkitystä on perusteltua arvioida myös laajemmin kuin välittömien vaikutusten näkökulmasta. Vaikka raportit eivät aineiston perusteella ole saaneet aikaan suurta suunnanmuutosta Unkarissa, ne tuottavat systemaattista tietoa, kokoavat eri osa-alueet yhteen ja luovat pohjaa unionin sisäiselle keskustelulle siitä, milloin jäsenvaltion kehitys on oikeusvaltiollisesti ongelmallista. Samalla ne tekevät näkyväksi sen, että Unkarin ongelma ei komission näkökulmasta ole instituutioiden täydellinen puuttuminen, vaan pikemminkin se, etteivät olemassa olevat instituutiot täytä sitä tehtävää, joka niille oikeusvaltiollisessa järjestelmässä kuuluu. Tässä suhteessa tutkielman lisäarvo on siinä, että se

ei tarkastele vain komission kriittisiä havaintoja sinänsä, vaan myös sitä, miten komissio rakentaa Unkarista yhteisön sisäisen poikkeaman ja miten tämä asemointi kytkeytyy unionin normatiiviseen itseymmärrykseen. Raporttien systemaattinen tutkiminen on siksi tärkeää paitsi jäsenvaltioissa tapahtuvien kehityslinjojen myös EU:n oman oikeusvaltiokäsityksen, vallankäytön ja jäsenyyden ehtojen ymmärtämiseksi. Lisäksi oikeusvaltiokertomusten tutkimista tekee erityisen tärkeäksi ja ajankohtaiseksi se, että komissio on ehdottanut niiden suositusten ja EU-budjettirahoituksen välisen yhteyden vahvistamista tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä (Euroopan komissio 2025b).

Tämän tutkielman vahvuutena on pitkittäinen asetelma, joka on mahdollistanut komission Unkaria koskevan arviointikuvan jatkuvuuksien ja muutosten tarkastelun kuuden peräkkäisen oikeusvaltiokertomuksen avulla. Teoriaohjaavan sisällönanalyysin ja retorisen luennan yhdistäminen on puolestaan tehnyt mahdolliseksi tarkastella paitsi arvioiden sisältöä myös sitä, miten komissio rakentaa kielellisesti EU–Unkari-suhdetta sekä oikeusvaltiollisia normeja. Tutkielman rajoituksena on kuitenkin, että se kohdistuu komission tuottamaan arviointiin eikä Unkarin oikeusvaltion tilaan sellaisenaan, minkä vuoksi erityisesti valtaa ja toiseutta koskevat tulkinnat ovat luonteeltaan tulkinnallisia eivätkä tyhjentyviä.

Tämän tutkielman pohjalta jatkotutkimuksessa olisi perusteltua tarkastella oikeusvaltiokertomuksia vertailevasti myös muiden jäsenvaltioiden kohdalla. Erityisen kiinnostavaa olisi selvittää, kuinka poikkeuksellisena Unkarin tapaus näyttäytyy suhteessa esimerkiksi Puolaan tai muihin jäsenvaltioihin, joita komissio arvioi kriittisesti. Lisäksi olisi tärkeää tutkia oikeusvaltiokertomuksia osana EU:n laajempaa oikeusvaltiövälineistöä ja analysoida tarkemmin niiden suhdetta esimerkiksi rahoitusehdollisuuteen ja muihin unionin valvontamekanismeihin. Jatkotutkimus voisi syventää myös ymmärrystä siitä, miten oikeusvaltiokertomuksiin reagoidaan jäsenvaltioissa ja millaista poliittista vaikutusta niillä on komission oman arviointipuheen ulkopuolella.

Lähteet

Aineisto

- R1. Euroopan komissio. 2020. *2020 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:52020SC0316>>.
- R2. Euroopan komissio. 2021. *2021 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>>.
- R3. Euroopan komissio. 2022. *2022 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/d69f242b-bd69-4e15-976f-870470b72b55_en?filename=40_1_52623_coun_chap_hungary_en.pdf>.
- R4. Euroopan komissio. 2023. *2023 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en>.
- R5. Euroopan komissio. 2024. *2024 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/e90ed74c-7ae1-4bfb-8b6e-829008bd2cc6_en?filename=40_1_58071_coun_chap_hungary_en.pdf>.
- R6. Euroopan komissio. 2025. *2025 Rule of Law Report - Country Chapter Hungary*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary.pdf>.

Kirjallisuus

17. *Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta*. 2007. Euroopan unionin virallinen lehti C 306, 17.12.2007, s. 256. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FAFI%2FDCL%2F17>>.
- Alizada, Nazifa; Cole, Rowan; Gastaldi, Lisa; Grahn, Sandra; Hellmeier, Sebastian; Kolvani, Palina; Lachapelle, Jean; Lührmann, Anna; Maerz, Seraphine F.; Pillai, Shreeya ja Lindberg, Staffan I. 2021. *Autocratization turns viral: Democracy Report 2021*. V-Dem Institute, University of Gothenburg.
- Barnett, Michael ja Duvall, Raymond. 2004. Power in global governance. Teoksessa Michael Barnett ja Raymond Duvall (toim.) *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations), 1–32.

- Checkel, Jeffrey T. 1999. Social construction and integration. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 545–560.
- Christiansen, Thomas; Jørgensen, Knud Erik ja Wiener, Antje. 2001. Introduction. Teoksessa Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen ja Antje Wiener (toim.) *The Social Construction of Europe*. London: SAGE, 1–19.
- Dahl, Robert A. 1957. The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2 (3), 201–215.
- Euroopan komissio. 2014. *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52014DC0158>>.
- Euroopan komissio. 2019a. *Oikeusvaltion vahvistaminen unionissa – Toimintasuunnitelma*. COM(2019) 343 final, 17. heinäkuuta. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0343>>.
- Euroopan komissio. 2019b. *Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet*. COM(2019) 163 final, 3. huhtikuuta. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163>>.
- Euroopan komissio. 2022b. *Suuntaviivat yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisesta*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/0cd06dc0-92be-4802-8637-9b2d4799c3fe_fi?filename=c_2022_1382_3_fi_act_part1_v1.pdf>.
- Euroopan komissio. 2023. *Commission considers that Hungary's judicial reform addressed deficiencies in judicial independence, but maintains measures on budget conditionality*. Press release 13.12.2023. Saatavissa <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_6465/IP_23_6465_EN.pdf>, luettu 22.4.2024.
- Euroopan komissio. 2024a. *2024 Rule of Law Report*. COM(2024) 800. Saatavissa <https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en>.
- Euroopan komissio. 2024b. *2024 Rule of law report – methodology*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/e80a08e9-a5cd-4100-833d-f87548004226_en?filename=2024%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20methodology.pdf>.

- Euroopan komissio. 2024c. Eurobarometri: Survey 3224. Saatavissa <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3224>>, luettu 28.3.2025.
- Euroopan komissio. 2024d. *Rule of Law Report 2024: The Annual Rule of Law Cycle*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/4497423f-3cb7-4104-a47e-0975d21b3316_en?filename=128_1_58131_rol_cycle_factsheet_en.pdf>.
- Euroopan komissio. 2025a. *The road to the next multiannual financial framework*. COM(2025) 46. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/6d47acb4-9206-4d0f-8f9b-3b10cad7b1ed_en>.
- Euroopan komissio. 2025b. *2025 Rule of Law Report - Country chapter abstracts and recommendations*. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/a717b80d-1631-4fa1-8aeb-7e423c207948_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report_country_abstract%20and%20recommendations.pdf>.
- Euroopan komissio. n.d.a. *Mitä komissio tekee oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi?* Saatavissa <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-does-commission-do-uphold-rule-law_fi>, luettu 12.5.2025.
- Euroopan komissio. n.d.b. *Mikä on oikeusvaltioperiaate?* Saatavissa <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_fi>, luettu 20.5.2025.
- Euroopan parlamentti. 2021. *European Parliament resolution of 24 June 2021 on the Commission's 2020 Rule of Law Report*. Saatavissa <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/acda365a-905e-11ec-b4e4-01aa75ed71a1/language-en>>.
- Euroopan parlamentti. 2022. *Rule of law: MEPs critical of Commission's annual report, suggest improvements*. Saatavissa <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220517IPR29939/rule-of-law-meps-critical-of-commission-s-annual-report-suggest-improvements>>, luettu 25.4.2025.
- Euroopan parlamentti. 2023. *European Parliament resolution of 20 March 2023 on the 2022 Rule of Law Report*. Saatavissa <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c3f47dc4-5cff-11ee-9220-01aa75ed71a1>>.
- Euroopan parlamentti. 2024. *European Parliament resolution of 28 February 2024 on the report on the Commission's 2023 Rule of Law report*. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0108_EN.html>.

- Euroopan parlamentti. 2025. 'Parliament sounds the alarm over Hungary's deepening rule of law crisis'. Lehdistötiedote. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251120IPR31492/parliament-sounds-the-alarm-over-hungary-s-deepening-rule-of-law-crisis>, luettu 28.11.2025.
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin. 2024. *The Commission's rule of law reporting*. Review 02/2024. Luxemburg: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Saatavissa https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2024-02/RV-2024-02_EN.pdf.
- Euroopan unionista tehty sopimus*. 2012. Euroopan unionin virallinen lehti C 326, 26.10.2012, 13–390. Saatavissa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>.
- Göhler, Gerhard. 2009. 'Power to' and 'Power over'. Teoksessa Stewart R. Clegg ja Mark Haugaard (toim.) *The SAGE Handbook of Power*. London: SAGE Publications Ltd. 27–39.
- Hallberg, Pekka. 2004. *The Rule of Law*. Helsinki: Edita.
- Haugaard, Mark ja Clegg, Stewart R. 2009. Introduction. Teoksessa Stewart R. Clegg ja Mark Haugaard (toim.) *The SAGE Handbook of Power*. London: SAGE Publications Ltd. 1–24.
- Hungarian Embassy in Helsinki. 2019. *Pääministeri Orbán ei hyökännyt Suomea vastaan lauantaina puheessaan*. [Facebook] 29.7.2019. Saatavissa <https://www.facebook.com/HunEmbassy.Helsinki/posts/2594993370557289>, luettu 24.3.2025.
- Jäsenyyshedellytykset (Kööpenhaminan arviointiperusteet). n.d. EUR-Lex. Saatavissa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen, luettu 10.5.2025.
- Kallius, Annastiina. 2023. *The Politics of Knowledge in Late 2010s Hungary: Ethnography of an Epistemic Collapse*. Doctoral dissertation. Helsinki: University of Helsinki.
- Kekkonen, Jukka. 2025. *Mureneeko oikeusvaltio?* Helsinki: Art House.
- Kurunmäki, Jussi. 2001. Käsitehistoria. Näkökulma historian poliittisuuteen ja poliittisen kielen historiallisuuteen. *Politiikka* 43(2), 142–155.
- Leppävirta, Liisa. 2016. Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? *Lakimies* 114(7–8), 1100–1121.

- Liberties. 2024. *Rule of Law Report 2024: Gap Analysis by the Liberties Network*. Civil Liberties Union for Europe. Saatavissa <https://www.liberties.eu/f/_adyxi>.
- Lissabonin sopimus*. 2007. Euroopan unionin virallinen lehti C 306, 17.12.2007, 1–271. Saatavissa <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>>.
- Löytty, Olli. 2005a. Johdanto: toiseuttamista ja tilakurittomuutta. Teoksessa Olli Löytty (toim.), *Rajanylityksiä. Tutkimusreittejä toiseuden tuolle puolen*. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.
- Löytty, Olli. 2005b. Toiseus. Teoksessa Anna Rastas, Laura Huttunen ja Olli Löytty (toim.), *Suomalainen vieraskirja. Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*. Tampere: Vastapaino, 161–189.
- Martin, James. 2014. *Politics and rhetoric: a critical introduction*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Miklóssy, Katalin. 2018. Lacking rule of law in the lawyers' regime: Hungary, *Journal of Contemporary European Studies* 26(3), 270–284.
- Miklóssy, Katalin. 2024. *Demokratian rappio: Unkarin tiellä tulevaisuuteen?* Helsinki: Tammi.
- Neuwahl, Nanette ja Kovacs, Charles. 2021. Hungary and the EU's rule of law protection. *Journal of European Integration* 43(1), 17–32.
- Nyysönen, Heino ja Szabó, Gábor. 2015. Unkarin 'illiberaali demokratia' ja politiikan luotto-luokittajat. *Politiikka* 57 (3), 178–189.
- Nyysönen, Heino. 2017. *Tasavallan loppu? Unkarin demokratian romahdus*. Jyväskylä: Atena.
- Nyysönen, Heino. 2019. Oikeusvaltion käsite ei ole mielipidekysymys. *Kaleva* 7.8.2019.
- Nyysönen, Heino. 2024. *Unkarilaisen autoritarismin nousu*. Tampere: Vastapaino.
- Nyysönen, Heino. 2026. *The Illiberal Mission: Politics, History, and Authoritarianism in Hungary and Beyond*. Bern: Peter Lang AG International Academic Publishers.
- Nyysönen, Heino. 4.2.2026. Hungary, 'the Other' in Europe? – *The Illiberal Mission*, a book presentation. Luento. Turun yliopisto.

- Nyyssönen, Heino ja Mäkitalo, Petteri. 2021. Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. *Kosmopolis* 51(2), 33–58.
- Nyyssönen, Heino ja Vares, Mari. 2012. *Nations and their others : Finland and Hungary in comparison*. Helsinki: East-west books Helsinki.
- Oikeusvaltiomekanismi. n.d. Euroopan komissio. Saatavissa <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_fi>, luettu 27.10.2024.
- Orbán, Viktor. 2025. *Dear Donald, Don't raise your hopes too high. Hungary will not leave the EU*. [Twitter/X]. 25.4.2025. Saatavissa <https://x.com/PM_ViktorOrban/status/1915743451427098856>, luettu 19.5.2025.
- Országgyűlés. 2020. *Országgyűlési Napló* (2020. október 5.) [täysistunnon pöytäkirja]. Saatavissa <<https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/ny201005.pdf/a788a171-7c92-f31d-472b-201a48c5283e?t=1602778465811>>.
- Palonen, Emilia. 2025. *The birth and death of liberal democracy in Hungary: the populist logic of polarisation as hegemony*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Palonen, Kari. 1992. Puolueohjelmien retorisesta luennasta. *Politiikka* 34(4), 370–374.
- Palonen, Kari. 1997. *Kootut retoriikat: esimerkkejä politiikan luennasta*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Palonen, Kari ja Summa, Hilikka. 1996. Johdanto: Retorinen käänne? Teoksessa Kari Palonen ja Hilikka Summa (toim.) *Pelkkää retoriikkaa*. Tampere: Vastapaino, 7–19.
- Portfolio. 21.12.2023. Orbán Viktor: nem lépünk ki az EU-ból, hanem elfoglaljuk azt. Saatavissa <<https://www.portfolio.hu/global/20231221/orban-viktor-nem-lepünk-ki-az-eu-bol-hanem-elfoglaljuk-azt-659223>>, luettu 19.5.2025.
- Raitio, Juha. 2017. Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 115(5), 559–579.
- Raitio, Juha. 2022. Mitä oikeusvaltio tarkoittaa? *Helsinki Law Review* 16(1), 18–23.
- Raitio, Juha. 2024. Oikeusvaltioperiaate. Teoksessa Tuominen, Hanna (toim.) *Arvojen yhteisö: Näkökulmia Euroopan unionin perusarvoihin*. Helsinki: Gaudeamus, 179–206.

- Reuters. 25.9.2020. Hungary's Orban rejects criticism over rule of law, says he is a 'freedom fighter'. Saatavissa <<https://www.reuters.com/world/hungarys-orban-rejects-criticism-over-rule-law-says-he-is-freedom-fighter-2020-09-25/>>, luettu 10.11.2025.
- Reuters. 3.2.2026. Hungary's Tisza party leads pre-election poll, far-right party on course for parliament. Saatavissa <<https://www.reuters.com/world/hungarys-tisza-party-leads-pre-election-poll-far-right-party-course-parliament-2026-02-03/>>, luettu 4.2.2026.
- Risse, Thomas. 2009. Social Constructivism and European Integration. Teoksessa Wiener, Antje ja Diez, Thomas (toim.) *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 144–160.
- Rosamond, Ben. 2022. Theorising the EU in Crisis: De-Europeanisation as Disintegration. Teoksessa Jan Grzymyski ja Russell Foster (toim.) *The Limits of Europe*. Bristol, UK: Bristol University Press, 31–46.
- Rumelili, Bahar. 2004. Constructing identity and relating to difference: understanding the EU's mode of differentiation. *Review of International Studies* 30(1), 27–47.
- Scheppele, Kim Lane. 2019. On Being the Subject of the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, 465–471.
- Schimmelfennig, Frank. 2018. Brexit: differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy* 25(8), 1154–1173.
- Skóra, Maria. 2023. How to Improve the EU'S Rule of Law Toolbox, FES policy paper. Friedrich Ebert Stiftung. Saatavissa <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/bruessel/20380.pdf>>.
- Suuronen, Ville. 2025. Antiliberalism and Counter-Enlightenment for the 21st Century: Viktor Orbán's Illiberal Political Ideology. *Government and Opposition* 60(4), 1136–1156.
- The EU's Rule of Law Toolbox. 2024. Euroopan komissio. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/download/3aea3989-972b-4ec0-8d7a-8b88495d497b_en?filename=125_1_58129_rol_toolbox_factsheet_en.pdf>.
- Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuominen, Hanna. 2022. Oikeusvaltioperiaate haastettuna. *Politiikka* 64(4), 324–346.

- Tuominen, Hanna. 2024. Johdanto: Euroopan unioni arvojen yhteisönä. Teoksessa Tuominen, Hanna (toim.) *Arvojen yhteisö: Näkökulmia Euroopan unionin perusarvoihin*. Helsinki: Gaudeamus, 7–26.
- Várnay, Ernő. 2022. The Hungarian sword of constitutional identity. *Hungarian Journal of Legal Studies* 63(2), 79–106.
- Venetsian komissio. 2011. *Report on the Rule of Law*. Saatavissa <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)>.
- Vollaard, Hans. 2014. Explaining European Disintegration. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52(5), 1142–1159.
- von der Leyen, Ursula. 2019. Komission poliittiset suuntaviivat vuosille 2019–2024. Euroopan komission puheenjohtajaehdokas. Strasbourg, 18. heinäkuuta 2019. Saatavissa <https://commission.europa.eu/about/approval-european-commission-2019-2024_fi>, luettu 4.5.2025.
- von der Leyen, Ursula. 2020. Puhe unionin tilasta 2020. Euroopan komissio, 16. syyskuuta. Saatavissa <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_20_1655>, luettu 8.5.2025.
- von der Leyen, Ursula. 2024. Euroopan valinta poliittiset suuntaviivat seuraavalle Euroopan komissiolle 2024–2029. Euroopan komission puheenjohtajaehdokas. Strasbourg, 18. heinäkuuta 2024. Saatavissa <https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en>, luettu 8.5.2025.
- Waldron, Jeremy. 2021. The Rule of Law as an Essentially Contested Concept. Teoksessa Meierhenrich, Jens ja Loughlin, Martin (toim.) *The Cambridge Companion to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 121–136.
- Weber, Max. 1961. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- Wiener, Antje ja Diez, Thomas. 2009. *European integration theory*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- World Justice Project. 2020. WJP Rule of Law Index 2020. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2020/Hungary/>>, luettu 4.10.2024.

- World Justice Project. 2021. WJP Rule of Law Index 2021. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Hungary/>>, luettu 4.10.2024.
- World Justice Project. 2022. WJP Rule of Law Index 2022. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Hungary/>>, luettu 4.10.2024.
- World Justice Project. 2023. WJP Rule of Law Index 2023. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/Hungary/>>, luettu 4.10.2024.
- World Justice Project. 2024. WJP Rule of Law Index 2024. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/Hungary/>>, luettu 4.10.2024.
- World Justice Project. 2025. WJP Rule of Law Index 2025. Saatavissa <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2025/Hungary/>>, luettu 9.3.2026.
- Yle. 27.2.2019. Unkarin pääministeri Viktor Orbán arvosteli rajusti Suomea – eurooppaministeri Tytti Tuppurainen: Suomi tekee sen, mikä sille EU:n puheenjohtajamaana kuuluu. Saatavissa <<https://yle.fi/a/3-10896181>>, luettu 5.2.2026.
- Yle. 30.8.2019. Unkarin hallitus jatkaa Suomen tölvimistä Ylen haastattelussa – Ulkoministeri: “Suomalaisten pitäisi olla huolissaan”. Saatavissa <<https://yle.fi/a/3-10948114>>, luettu 5.2.2026.
- Yle. 8.7.2025. Unkaria pitää rangaista rikkomuksista oikeusvaltiota vastaan, suomalaismepit jyrähtävät. Saatavissa <<https://yle.fi/a/74-20171492>>, luettu 11.7.2025.
- Ziller, Jacques. 2022. *The primacy of European Union law*. Study. European Parliament, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies of the Union. PE 732.474. Saatavissa <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732474/IPOL_STU\(2022\)732474_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732474/IPOL_STU(2022)732474_EN.pdf)>.