

Kuinka pysäyttää oikeusvaltiokriisi?

Rankaisumenettelyt ratkaisuna oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi
EU:n jäsenvaltioissa

Pro gradu -tutkielma

Tekijä: Johannes Mielo

Opiskelijanumero: 014587784

Ohjaaja: Turo Virtanen

Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus

Pvm: 29.2.2020



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty		*Laitos – Institution – Department
Valtiotieteellinen tiedekunta		Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä □ – Författare – Author		
Johannes Mielo		
Työn nimi – Arbetets titel – Title		
Kuinka pysäyttää oikeusvaltiokriisi? Rankaisumenettelyt ratkaisuna oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi EU:n jäsenvaltioissa		
Oppiaine – Läroämne – Subject		
Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus		
Työn laji – Arbetets art – Level	Aika – Datum – Month and year	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages
Pro gradu -tutkielma	Helmikuu 2020	81
Tiivistelmä – Referat – Abstract		
<p>Tämä tutkielma käsittelee EU:n menettelyjä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi sen jäsenvaltioissa. Oikeusvaltiomenettelyt ovat laaja kokonaisuus erilaisia oikeusvaltiota tukevia politiikkatoimia, mutta ne ovat osoittautuneet kyvyttömiksi kääntämään 2010-luvulla kiihtynyttä oikeusvaltioperiaatteen heikkenemistä. EU on ollut haluton käyttämään oikeusvaltion turvaamisen keinona jäsenvaltioita rankaisevia menettelyjä. Tämä tutkielma kysyy, millaisia vaikutuksia jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytöllä on oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle.</p> <p>Tutkielman teoreettinen tausta perustuu Andrew Moravcsikin liberaalin hallitustenvälisyyden teoriaan ja hänen tutkimukseensa kansainvälisen vaikuttamisen mekanismeista. Tutkimuksen taustoituksessa hyödynnetään aikaisempaa oikeusvaltiomenettelyitä kokevaa tutkimusta. Lisäksi oikeusvaltiomenettelyiden käyttöä verrataan EU:n ulkopoliitikassa ja Euroopan velkakriisin hallinnoinnissa hyödyntämiin valtioita rankaiseviin menettelyihin. Tutkimusaineisto on koottu haastatteleamalla suomalaisia oikeusvaltioasiantuntijoita puolistrukturoidun teemahaastattelun menetelmällä. Aineiston analyysimenetelmänä hyödynnetään aineistolähtöistä sisällönanalyysia.</p> <p>Tutkimustulokset tukevat rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen kehittämistä ja esittävät ratkaisuja niiden käytön haittavaikutuksilta suojautumiseksi. Tutkimus myös tuo esille oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen haasteita EU:n nykyisessä toimintaympäristössä. Tutkimustulokset kannustavat unionia kehittämään rankaisevia oikeusvaltiomenettelyjä oikeusvaltiokriisin ratkaisemiseksi ja sen myötä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tukemiseksi.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords		
Euroopan unioni, oikeusvaltio, oikeusvaltiokriisi, oikeusvaltiomenettelyt		

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	1
2 TUTKIMUKSEN AIHE JA TUTKIMUSONGELMA.....	4
2.1 EU ja oikeusvaltioperiaate.....	4
2.2 EU:n oikeusvaltiokriisi.....	5
2.3 EU:n toimet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi.....	9
2.4 Tutkimusongelma.....	14
3 TEOREETTINEN TAUSTA JA AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	16
3.1 Liberaali hallitustenvälisyys ja kansainvälinen vaikuttaminen.....	16
3.2 Rankaisumenettelyt oikeusvaltiopolitiikan mekanismina.....	20
3.3 EU:n interventiomenetelmät: ulkopolitiikka ja Euroopan velkakriisi.....	24
3.4 Aikaisemman tutkimuksen hyödyntäminen tutkielmassa.....	27
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	29
4.1 Tutkimusstrategia.....	29
4.2 Aineiston koonti.....	32
4.3 Aineiston analysointi.....	35
5 ANALYYSI.....	38
5.1 Oikeusvaltiomenettelyjen nykytila.....	38
5.2 Rankaisumenettelyt – puolesta ja vastaan.....	44
5.3 SEU artikla 7 -menettely.....	50
5.4 EU:n tuomioistuimen toiminta.....	55
5.5 EU:n talousarvion suojaaminen oikeusvaltiopuutteilta.....	60
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA.....	67
LÄHTEET.....	72
LIITTEET.....	77
Liite 1. Aineistot.....	77
Liite 2. Haastattelukysymykset.....	80

1 JOHDANTO

Tämä tutkielma käsittelee Euroopan unionin (jäljempänä myös EU, unioni) toimintaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi sen jäsenvaltioissa. Oikeusvaltioperiaate on yksi EU:n perussopimuksissa määritetyistä perusarvoista, joille koko unionin toiminta perustuu. Eurooppalaiset länsimaat ovat historiallisesti olleet oikeusvaltioperiaatteen sekä muiden liberaalidemokraattisten arvojen edistämisen johtavia valtioita, ja ne ovat myös pyrkineet viemään näitä arvoja toisiin valtioihin, esimerkiksi Kylmän sodan päättymisen jälkeen itäiseen Eurooppaan sekä muihin maanosiin. Oikeusvaltioperiaatteen viennin lisäksi EU on pyrkinyt erilaisin menetelmin turvaamaan periaatteen toteutumisen sen jäsenvaltioissa. Näistä menettelyistä käytän tästä eteenpäin nimitystä oikeusvaltiomenettelyt.

EU omaa tällä hetkellä melko laajan kokoelman erilaisia menettelyjä, joilla se pyrkii vaikuttamaan jäsenvaltioihinsa niin, että niiden politiikka kunnioittaa oikeusvaltioperiaatetta ja muita EU:n perussopimukseen kirjattuna arvoja. Oikeusvaltiomenettelyjen jatkuvasta kehityksestä huolimatta oikeusvaltioperiaatteen tila on useissa EU:n jäsenvaltioissa vaarantunut. Erityisesti Puolan ja Unkarin oikeusvaltiokehitys on 2010-luvulla noussut niin suureksi ongelmaksi, että monet poliitikot ja tutkijat ovat alkaneet kutsumaan ilmiötä EU:n oikeusvaltiokriisiksi (Magen & Pech 2018, 240). Kyse ei ole tiedostamattomasta kehityskulusta, vaan nämä valtiot ovat aktiivisesti pyrkineet rapauttamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista (Pech & Scheppele 2017, 8). EU on pyrkinyt vastaamaan oikeusvaltioperiaatteen tilan heikkenemiseen monin keinoin.

Viime vuosina uusia oikeusvaltiomenettelyjä on kehitetty ja Euroopan komissio (2019a) on tehnyt keväällä 2019 jälleen uuden aloitteen menettelyjen edelleen kehittämiseksi. EU:n oikeusvaltiomenettelyjen kokonaisuus perustuu jo nyt hyvin erilaisille toimintamekanismeille. Oikeusvaltiomenettelyjen toimintaperiaatteet vaihtelevat pehmeistä monitoroivista ja suosituksia antavista mekanismeista aina jäsenvaltion poliittisia oikeuksia rajoittavaan sanktiomekanismiin. Tästä huolimatta EU:n instituutioiden toiminta ei ole pystynyt korjaamaan sen jäsenmaissa etenevää oikeusvaltioperiaatteen heikkenemistä. Esimerkiksi viimeisimmässä World Justice Projectin (2019) oikeusvaltion tilaa mittaavassa indeksissä Unkarin ja Puolan sijoitukset ovat jatkaneet laskuaan, ja maissa oikeusvaltiota heikentävät poliittiset reformit jatkuvat. Tähänastinen oikeusvaltiomenettelyjen kehitys ei ole tuottanut oikeusvaltiokriisiin ratkaisua.

EU:n oikeusvaltiopolitiikan toiminnan tarkastelu osoittaa, että unioni ei ole koskaan käyttänyt jäsenvaltioita kohtaan oikeusvaltiomenettelyä, joka perustuu sanktioivaan toimintamekanismiin. Sopimukseen Euroopan unionista (jäljempänä myös SEU) on säädetty yksi sanktiomekanismi, artikla 7 -menettely, jolla unionin perusarvoja rikkovan jäsenvaltion poliittisia oikeuksia neuvostossa voidaan rajoittaa. Tämä menettely on kuitenkin jäänyt panematta toimeen johtuen sen rakenteellisesta jäykkyydestä sekä sen kohtaamasta poliittisesta vastustuksesta (Coli 2018). Ainoan säädetyn rankaisevan oikeusvaltiomenettelyn käyttö on osoittautunut *de facto* mahdottomaksi. Tämän menettelyn lisäksi EU ei ole asettanut oikeusvaltiomenettelyihin muita jäsenvaltioita rankaisevia mekanismeja.

Monitorointiin ja suosituksiin perustuvien oikeusvaltiomenettelyjen laaja käyttö ja rankaisevien menettelyjen käyttämättömyys vaikuttaa yksipuoliselta ratkaisulta. Rankaisumenettelyjen hyödyntämättömyys on entistä erikoisempaa, kun huomioi erilaisten pakotteiden olevan EU:n ulkopoliitikassa hyvin yleisesti käytetty menettely (Portela 2016). Lisäksi taloudellista ehdollisuutta on hyödynnetty jäsenvaltioiden politiikkaan vaikuttamisen keinona Euroopan velkakriisin aikana (Featherstone 2015). Tämä ristiriita herättää kysymyksiä. Miksi jäsenvaltioita rankaisevia menettelyjä ei hyödynnetä oikeusvaltiokriisin ratkaisussa? Tulisiko EU:n kehittää nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen rinnalle uusia rankaisevia menettelyjä? Onko rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen kehitys ratkaisu oikeusvaltioperiaatteen rapauttamisen pysäyttämiseksi?

Oikeusvaltiomenettelyjen kehitys voi tuoda tilanteeseen muutoksen. Euroopan komission ja useiden muiden EU:n jäsenvaltioiden ohella Suomen hallitus (Valtioneuvoston kanslia 2019) on ajanut EU-puheenjohtajakaudellaan asetusehdotusta EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta. Tämä edustaisi uutta mahdollisuutta hyödyntää valtiota rankaisevaa mekanismia oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Aikaisempi oikeusvaltiomenettelyjä käsittelevä tutkimus (esim. Schlipphak & Treib 2017; Sedelmeier 2017) kuitenkin osoittaa, että vaikutusmekanismina sanktiointiin liittyy merkittäviä riskejä. Oikeusvaltiomenettelyjen kehittämisen yhteydessä onkin tärkeää tutkia, millaisia mahdollisia vaikutuksia rankaisumenettelyjen asettamisella olisi kohdevaltioiden oikeusvaltiokehitykseen sekä muihin, ennalta arvaamattomiin tekijöihin.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää, millaisia vaikutuksia jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytöllä on oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle. Olen toteuttanut tutkielman suorittamalla suomalaisten oikeusvaltioasiantuntijoiden

kanssa puolistrukturoituja teemahaastatteluja, joiden sisältöjä arvioin aineistolähtöisen sisällönanalyysin tutkimusmenetelmällä. Haastatteluaineiston analyysi tuo tutkielmassani esille laajan kokonaiskuvan EU:n oikeusvaltiopolitiikan toiminnasta, rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytön potentiaalista sekä niiden hyödyntämisen vaaroista.

Tutkielmani rakentuu kuuteen kappaleeseen. Johdanto-osiota seuraava kappale käsittelee tutkimuksen aihetta ja tutkimusongelmaa. Käsittelen tässä kappaleessa EU:n suhdetta oikeusvaltioperiaatteeseen, meneillään olevaa oikeusvaltiokriisiä sekä esittelen myös EU:n nykyiset oikeusvaltiomenettelyt sekä ehdotuksia niiden kehittämiseksi. Kolmas kappale käsittelee tutkielmani teoreettista viitekehystä ja aikaisempaa aihetta käsittelevää tutkimusta. Neljäs kappale on kertomus tutkielmani toteutuksesta. Kappaleessa käsittelen tutkimusstrategiaani, tutkimusaineiston keräämistä ja sen analysointia. Viides tutkielman tuloksia analysoiva kappale on jaettu nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa, rankaisumenettelyjen mielekkyyttä ja spesifejä rankaisumekanismeihin perustuvia menettelyjä käsitteleviin osioihin. Viimeisessä kappaleessa kerään yhteen tutkimukseni johtopäätökset sekä pohdin jatkotutkimuksen mahdollisuuksia.

2 TUTKIMUKSEN AIHE JA TUTKIMUSONGELMA

Tämän kappaleen ensimmäisessä osiossa käsittelen oikeusvaltioperiaatteen sisältöä ja sen merkitystä Euroopan unionissa. Toisessa osiossa taustoitan tutkielmani tarkoitukseni analysoimalla EU:ssa 2010-luvulla tapahtunutta oikeusvaltioperiaatteen heikkenemisen kehityskulkua, joka myös oikeusvaltiokriisinä tunnetaan. Kolmas osio käsittelee EU:n toimia oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Käsittelen osiossa tutkielmani kannalta tärkeimmät EU:n oikeusvaltiomenettelyt. Viimeiseksi esitän analyysin pohjalta tutkimusongelmani.

2.1 EU ja oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltioperiaate on Montesquieun vallan kolmijako-opista ja saksalaisesta *Rechtsstaat*-ajattelusta lähtöisin oleva termi, joka tarkoittaa kapeassa merkityksessä sitä, että valtion toiminnan ytimenä on laillisuusvaatimus eli valtion toiminnan sitominen oikeuteen (Aarnio 2002, 1). Tämä yhden lauseen määritelmä ei kuitenkaan riitä selittämään auki koko periaatteen merkitystä. Aulis Aarnion (ibid., 2-5) mukaan moderniin oikeusvaltioon kuuluvia tunnusmerkkejä ovat oikeudellinen ja tosiasiallinen tuomioistuinten riippumattomuus, yhdenvertaisuus lain edessä, kaksisuuntainen oikeussuoja, ennustettavuus, oikeusvarmuus sekä kansalaisten perusoikeudet. Oikeusvaltioperiaate on yksi modernien liberaalidemokraattisten valtion peruseriaatteista ja esimerkiksi Suomessa oikeusvaltion tunnusmerkit on kirjattu maan perustuslakiin.

Oikeusvaltioperiaate on myös EU:n toiminnan keskeisimpiä periaatteita. Se on yksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklan EU:n perusarvoista, joihin EU edellyttää kaikkien jäsenvaltioidensa sitoutuvan. SEU 2 artiklan lisäksi oikeusvaltioperiaate on kirjattu SEU:n johdanto-osaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. SEU 49 artiklan mukaan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on EU-jäsenyyden edellytys. Euroopan komission (2019a) mukaan oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen EU:ssa merkitsee sitä, että julkinen valta toimii lakiin perustuen, demokratian arvojen ja perusoikeuksien mukaisesti sekä riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnan alaisina. Komission määritelmässä oikeusvaltioperiaate sisältää myös laillisuuden, läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden, demokraattisen ja pluralistisen lainsäädäntöprosessin, oikeusvarmuuden, mielivaltaisen vallankäytön estämisen, oikeudellisen suojelun, tuomioistuinvalvonnan, perusoikeuksien kunnioituksen, vallan jaon sekä tasa-arvon lain edessä periaatteet.

Oikeusvaltioperiaatteen keskeinen asema EU:n perusarvona on siis selvä, mutta periaatteen toteutumista on syytä käsitellä tarkemmin. Euroopan komissio (ibid.,) toteaa aloitteessaan oikeusvaltiomenettelyjen kehittämiseksi EU:n toiminnan itsessään perustuvan

oikeusvaltioperiaatteen kunnioitukselle ja EU:n toimineen perustamisestaan lähtien oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi jäsenmaissaan. Komission mukaan EU on luonut Eurooppaan sääntöperusteiseen järjestykseen perustuvaa vapauden, yhteistyön ja vakauden tilaa, jossa valtiot, kansalaiset ja yritykset voivat luottaa järjestelmän ennakoitavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Tämä järjestelmä on komission mukaan tukenut niin rauhaa, demokratiaa kuin liike-elämää koko mantereella.

Oikeusvaltioperiaatteen määrittelemisen on kuitenkin loppujen lopuksi vaikeaa. Oikeusvaltiolle ei ole yhtä universaalisti hyväksyttyä oikeudellista määritelmää. Kunkin EU:n jäsenvaltion perustuslaissa periaatteen sisältö on määritelty eri tavoin. Tästä syystä oikeusvaltion sisältöä myös tulkitaan eri tavoin, mikä osoittautuu toisinaan ristiriitaisina tulkintoina jäsenmaiden tai EU:n tuomioistuimen käsityksissä (Magen & Pech 2018, 249). Myöhemmin tässä tutkielmassa tutkimushaastatteluni osoittavat, että valtioiden poliittiset johtajat tulkitsevat oikeusvaltion sisältöä tietoisesti eri tavoin omien intressiensä ajamiseksi. Eriävät tulkinnat oikeusvaltion sisällöstä ovat vaikeuttaneet sen toteutumisen turvaamista ja johtaneet osaltaan vakaviin oikeusvaltioperiaatetta uhkaaviin ongelmiin useissa EU:n jäsenvaltioissa.

2.2 EU:n oikeusvaltiokriisi

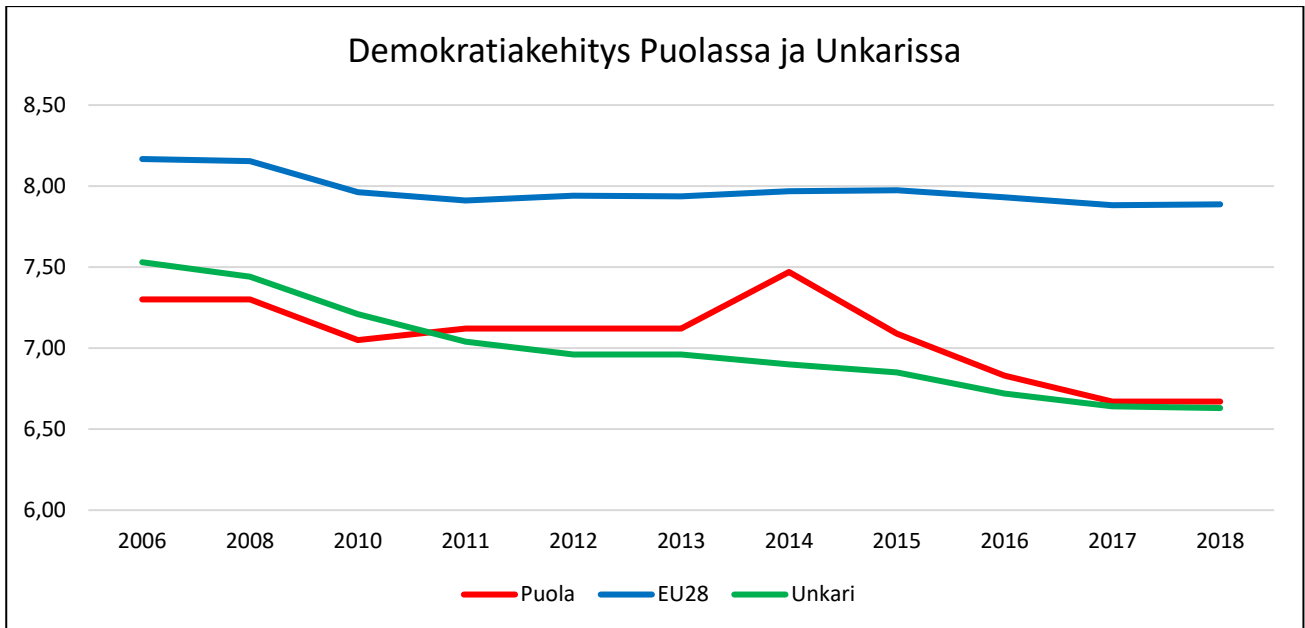
Vaikka oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on kansainvälisillä standardeilla useissa EU:n jäsenmaissa perinteisesti ollut maailman huippuluokkaa, on oikeusvaltio viime vuosina kokenut unionissa merkittäviä takaiskuja. Esimerkiksi World Justice Projectin (2019) oikeusvaltion tilaa mittaavassa indeksissä seitsemän kymmenestä korkeimmalle sijoittuneesta valtiosta ovat EU:n jäseniä. Toisaalta heikoimmat jäsenvaltiot sijoittuvat indeksissä heikosti. Heikointa sijaa pitää Unkari (maailmanlaajuisesti 57. sija), jota seuraavat Bulgaria (54.) ja Kroatia (42.). Oikeusvaltion heikkenemisen suhteen eniten tutkimuskirjallisuudessa ja julkisuudessa huolestuneisuutta herättäneet maat ovat Unkari ja Puola, vaikka Puola ei mittauksissa sijoitukaan aivan EU:n häntäpäähän (maailmanlaajuisesti 27. sija). Miksi oikeusvaltioperiaatteen ja demokratiaan liittyvät uhat yhdistetään useimmiten juurin Puolaan ja Unkariin? Tähän kysymykseen vastaaminen vaatii valtioiden poliittisen kehityksen tarkastelua viimeisen vuosikymmenen ajalta.

Tällä aikajaksolla Puola ja Unkari ovat ne EU:n jäsenvaltiot, joissa oikeusvaltioperiaatetta kohtaan on hyökätty systemaattisesti verrattuna satunnaisesti oikeusvaltioperiaatetta rikkoviin politiikkatoimiin (Lavelle 2019, 37). Puolassa vuodesta 2015 vallassa ollut Laki ja oikeudenmukaisuus -puoluetta (PiS) ja valtion tosiasiallista johtajaa Jaroslaw Kaczynskya on syytetty ennen kaikkea oikeuslaitosta

kohtaan kohdistuvista hyökkäyksistä. Patrick Lavelle (2019, 38) mukaan valtaan päästyään PiS:n tavoite on ollut miehittää maan perustuslakituomioistuin puolueelle uskollisilla tuomareilla, mikä antaisi hallitukselle vapaat kädet toteuttaa perustuslain vastaista lainsäätöä ilman huolta tuomarien puuttumisesta asiaan. Keinoina valtansa sementoimiseen PiS on käyttänyt tuomioistuinten päätösten salaamista, tuomarien eläköityksiään laskemista ja perustuslakituomioistuimen puheenjohtajan valtaoikeuksien lisäämistä.

Unkarissa vuodesta 2010 valtaa pitänyt pääministeri Viktor Orbánin johtama Fidesz on puolestaan muuttanut maan perustuslakia useaan otteeseen puolueen parlamentissa saaman 2/3 määräenemmistön turvin. Fideszin lainsäädännölliset toimet ovat mm. julistaneet vanhan perustuslain oikeuskäytännön laittomaksi, rajoittaneet lehdistönvapautta, muuttaneet tuomioistuinten rakennetta ja johtoa, laskeneet tuomarien eläkeikää sekä muuttaneet vaalijärjestelmää suurinta puoluetta suosivaksi (Ágh 2015, 16-18). Lavelle (2019, 40) on kutsunut Unkarissa vuosikymmenen jatkunutta kehitystä valtion kaappaukseksi (*state capture*), jossa Fidesz on sementoinut valtansa niin pysyvästi, että satunnaisista vaalitappioista huolimatta se ei koskaan menetä valta-asemaansa. Pech ja Scheppele (2017, 7) puolestaan toteavat Puolan ja Unkarin seuranneen keskenään samanlaista tarkkaan käsikirjoitettua reseptiä oikeusvaltion ydinkomponenttien mitätöimiseksi.

Puolan ja Unkarin toimet ovat saaneet osakseen suurta kritiikkiä niin mediassa, tieteellisissä julkaisuissa, kansainvälisissä rankingeissa kuin Euroopan neuvoston Venetsian komissiossa sekä EU-instituutioissa. Puolan ja Unkarin lisäksi oikeusvaltioperiaatteen heikentyminen on osoittanut huolta myös muissa EU:n jäsenmaissa (ks. Magen & Pech 2018, 240-241), mutta keskityn tutkimuksessani kahteen tunnetuimpaan ja systemaattisimpaan oikeusvaltioperiaatetta rikkovaan tapaukseen. World Justice Projectin oikeusvaltioindeksi ei ole tuottanut koko 2010-luvun tarkkailuajanjaksolta dataa Puolan ja Unkarin oikeusvaltiokehityksestä, mutta kehitystä avaa myös Economist Intelligence Unitin (2018) demokratiaindeksi, joka käyttää mittauksessaan useita oikeusvaltion tilaa arvioivia muuttujia (kuvio 1).



Kuvio 1. Demokratiaindeksin muutos Puolassa ja Unkarissa verrattuna jäsenvaltioiden keskiarvoon. (Lähde: Economist Intelligence Unit.)

Oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen on vaarassa useissa EU:n jäsenvaltioissa, joista Puola ja Unkari ovat eniten huomiota saaneet varoittavimmat esimerkit. Valtioiden kehitys on ollut niin huolestuttavaa, että ilmiötä kutsutaankin usein EU:n oikeusvaltiokriisiksi (*rule of law crisis*) (Magen & Pech 2018, 240). Edellä mainitut kehityskulut eivät ole tapahtuneet sattumalta, vaan kyse on tarkoituksenhakuisesta toiminnasta. Prosessi, jossa vaaleilla valitut auktoriteetit pyrkivät tarkoituksenhakuisesti toimeenpanemaan politiikkatoimia, jotka järjestelmällisesti heikentävät, tuhoavat tai kaappaavat valtiollisen vallan tasapainon päämääränään hajottaa liberaali demokraattinen valtio ja vahvistaa valtapuolueen pitkäaikainen asema, tunnetaan englanniksi nimellä *rule of law backsliding* (Pech & Scheppele 2017, 8). Termille ei ole vakiintunutta suomennosta, joten kutsun sitä tutkielmassani oikeusvaltioperiaatteen rapauttamiseksi.

Kriisin seurauksena EU on ryhtynyt toimiin oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Unionin institutionaalisiin rakenteisiin sisältyy useita menettelyjä, jotka pyrkivät kehittämään oikeusvaltion tilaa sen jäsenvaltioissa. Näitä menettelyjä on kehitetty erityisesti 2010-luvulla reaktiivisesti sen jälkeen, kun EU:n instituutioista erityisesti Euroopan komissiossa alettiin ymmärtää kehityskulkujen tarkoituksenmukaisuutta sekä aktivoiduttiin uudistamaan oikeusvaltiopolitiikan keinoja uusiin haasteisiin vastaamiseksi (Magen & Pech 2018, 241). Komission lisäksi myös Euroopan parlamentti on tehnyt aloitteita oikeusvaltiomenettelyjen kehittämiseksi (ks. Kochenov, Magen & Pech 2016).

Viime vuosien oikeusvaltiopolitiikan saaman huomion seurauksena, oikeusvaltiomenettelyt muodostavat tällä hetkellä aiempaa kattavamman kokonaisuuden. Kehitysprosessi jatkuu edelleen.

Merkittäviä viime vuosien kehityskulkuja ovat etenkin uusi toimintakehys oikeusvaltion turvaamiseksi (Euroopan komissio 2014a) sekä komission ja EU:n tuomioistuimen aktivoitunut puuttuminen oikeusvaltiokysymyksiin rikkomusmenettelyjen kautta (Pech & Kochenov 2019, 5). Viimeisimpänä Euroopan komissio teki huhtikuussa 2019 aloitteen oikeusvaltiotyökalujen edelleen kehittämiseksi (Euroopan komissio 2019a). Tämä aloite sisältää kattavan katsauksen nykyisiin menettelyihin sekä käsittelee monia erilaisia näkökulmia menettelyjen ongelmiin ja edelleen kehittämiseen. Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019 eniten julkisuudessa esillä ollut mahdollinen uusi menettely on EU:n talousarvion suojaaminen oikeusvaltiopuutteilta. Niin sanotun rahoituskehysinstrumentin ohessa esillä olleita kehitettäviä menettelyjä ovat olleet komission oikeusvaltioperiaatetta koskeva tarkastelukierros ja vuosikertomus, neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelu sekä jäsenvaltioiden välinen vertaisarviointimekanismi (Suuri valiokunta 2019).

Vaikka EU on kehittänyt oikeusvaltiomenetelmiä huomattavasti, sen käytännön toimien on useiden tahojen toimesta syytetty olleen riittämättömiä, liian hitaita ja vailla yhtenäistä linjaa. Kochenov ja Bard (2018, 4-5) syyttävät EU:n toimia yleisesti ottaen heikoiksi. Heidän mukaansa EU:lla ei ole yhtenäistä oikeusvaltiopolitiikan linjaa, vaan kaikki instituutiot ovat eri mieltä siitä, mitkä ovat oikeat toimintatavat kriisin ratkaisemiseksi. Tämän seurauksena EU ei ole pystynyt määrätietoisiin toimiin, vaan pitäytynyt liian pehmeissä oikeusvaltiomenettelyissä, jotka eivät ole pystyneet muuttamaan oikeusvaltiokriisin suuntaa. Myös Pech ja Platon (2017, 44) syyttävät unionia aikailusta oikeusvaltio-ongelmiin puuttumisesta, mikä on johtanut kriisin entistä vaarallisempaan syventymiseen. Eritoten kritiikkiä on saanut osakseen komission toiminta pitkittyneessä Puolaa kohtaan nostetussa toimintakehyksessä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi (Kochenov & Pech 2016).

Ulrich Sedelmeierin (2016, 15-16) mukaan toimeettomuuden taustalla on myös Euroopan parlamentin puoluepolitiikka, jossa puolueyhymät ovat suojelleet oikeusvaltioperiaatetta rikkovia puoluejäseniään, kuten Euroopan kansanpuolueen ryhmä EPP on toiminut Fidesziä kohtaan Unkarin tapauksessa. Sedelmeierin mukaan EU:n toimien vaikuttavuutta laskee myös niiden saama vastaanotto kohdevaltioissa. Oikeusvaltitoimien kohteena olevat valtiot ovat olleet haluttomia toimimaan oikeusvaltiosuhteen kehittämiseksi. Puola ja Unkari eivät ole toimineet aktiivisesti oikeusvaltio-ongelmien ratkaisemiseksi, mikä johtuu niiden poliittisista intresseistä. Attila Ágh'n

(2018, 9-10) mukaan kompromissien tai aidon dialogin sijaan kyseiset valtiot ovat syyttäneet EU:ta ja erityisesti komissiota poliittisesta vainosta sekä vedonneet kansalliseen suvereniteettiinsä sisäisten asioiden hoitamisessa.

2.3 EU:n toimet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi

Tässä kappaleessa esittelen valikoidusti EU:n menettelyjä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Käsittelen kaikki Euroopan komission (2019a) esityksessä nimetyt oikeusvaltiomenettelyt, mutta painotan tutkielmani kannalta olennaisimpia menettelyjä. Aloitan käsittelemällä toimintakehystä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, sillä se edustaa pehmeää, suosituksiin ja monitorointiin perustuvaa mekanismia. Lisäksi toimintakehys tuli esille useamman kerran tutkimushaastattelujen yhteydessä, joten sen ymmärtäminen on oleellista. Tämän jälkeen käsittelen yksityiskohtaisesti kolmea rankaisevia mekanismeja sisältävää oikeusvaltiomenettelyä, eli SEU artikla 7 -menettelyä, komission ja EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyä sekä komission esittämää menettelyä EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta. Muut oikeusvaltiomenettelyt käsitellään pintapuolisemmin.

Toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi on Barroson komission vuonna 2014 julkistama uusi diskursiivinen ja pehmeään lakiin perustuva instrumentti, joka kehitettiin vastaamaan uusiin oikeusvaltioperiaatteen kohdistuviin uhkiin Puolassa ja Unkarissa (Pech & Scheppele 2017, 3). Toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi on Euroopan komission (2014a) instrumentti, joka käynnistetään jäsenmaiden toiminnan asettaessa järjestelmätason uhan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiselle. Toimintakehys on kolmivaiheinen dialogiin perustuva prosessi, jonka tarkoitus on estää nousevien uhkien eskaloituminen. Prosessi alkaa komission toteuttamalla objektiivisella arviolla siitä, vallitseeko kehityksen kohteeksi asetetussa valtiossa järjestelmätason uhka oikeusvaltiolle. Mikäli näin on, komissio aloittaa vuoropuhelun kyseisen valtion kanssa lähettämällä ”oikeusvaltiolausunnon” ja esittäen huolenaiheensa. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus vastata tähän lausuntoon. Mikäli asia ei tähän mennessä ratkea, siirtyy komissio toiseen vaiheeseen, jossa se antaa jäsenvaltiolle ”oikeusvaltiosuosituksen” ratkaisuksi ongelmiin määrättyssä ajassa. Viimeisessä vaiheessa komissio seuraa jäsenvaltion toimenpiteitä. Mikäli nämä toimenpiteet eivät tyydytä komissiota, se arvioi tarvetta käynnistää toinen SEU 7 artiklassa määrättyistä mekanismeista.

Toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi on aktivoitu vain kerran. Tammikuussa 2016 komissio ilmoitti käynnistävänsä toimintakehityksen Puolaa vastaan (Euroopan komissio 2016). Syynä

tähän olivat Puolan hallituksen oikeuslaitosten riippumattomuutta heikentäneet toimet etenkin maan perustuslakituomioistuinta kohtaan. EU:n oikeusvaltiotyökaluja tutkinut Laurent Pech on kollegoineen todennut toimintakehyksen olleen varsin epäonnistunut: Toimintakehyksen käynnistämistä edeltänyt arvio uudesta instrumentista ”askeleena oikeaan suuntaan” (Kochenov & Pech 2015, 545) on prosessin pitkittyessä muuttunut entistä negatiivisempaan suuntaan (Pech & Platon 2017; Pech & Scheppele 2017). Pechin ja Scheppelen (2017, 13-15) mukaan Puolan hallitus ei aloittanut toimia komission huolenaiheiden korjaamiseksi ja kyseenalaisti koko toimintakehyksen laillisuuden. Komissio päätyi vielä täydentämään oikeusvaltiosuosituksiaan joulukuussa 2016 ja heinäkuussa 2017, mutta toimintakehyksen eteneminen kolmanteen vaiheeseen pitkittyi eikä komissio onnistunut tavoitteessaan korjata Puolan oikeusvaltiokehitystä. Lopulta joulukuussa 2017 – lähes kaksi vuotta toimintakehyksen käynnistämisen jälkeen - komissio teki EU:n neuvostolle aloitteen SEU artikla 7(1) menetelmän aloittamisesta (Euroopan komissio 2017).

EU:n perussopimuksen (SEU) artikla 7 on Euroopan komission (2019a) mukaan poikkeuksellisin ja viimeisenä keinona käytetty instrumentti vakavan oikeusvaltiorikkomuksen estämiseksi tai ratkaisemiseksi EU-jäsenvaltiossa. SEU artiklan 7(1) mukaan EU:n neuvosto voi todeta jonkin jäsenvaltion selvästi vaarantavan EU:n perusarvojen toteutumisen ja asettaa kyseiselle valtiolle suosituksia tilanteen ratkaisemiseksi. Mekanismin voivat käynnistää joko jäsenvaltioiden kolmanneksen, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission ehdotukset, jotka EU:n neuvoston 4/5 enemmistön ja Euroopan parlamentin määräenemmistön tulee hyväksyä. Seuraavassa artiklan 7(2) vaiheessa Eurooppa-neuvosto voi todeta jäsenvaltioiden tai Euroopan komission ehdotuksesta, että kyseinen valtio loukkaa EU:n perusarvoja vakavasti ja jatkuvasti. Eurooppa-neuvoston tulee tehdä tästä yksimielinen päätös, jonka Euroopan parlamentti hyväksyy. Viimeiseksi artiklassa 7(3) määritetään sanktioista, kuten jäsenvaltion äänioikeuden pidättämisestä neuvostossa.

SEU artikla 7 -menettely on tätä tutkimusta kirjoittaessani helmikuussa 2020 käynnissä sekä Puolaa että Unkaria vastaan. Puolaa vastaan menettely aloitettiin Euroopan komission (2017) toimesta. Menettely ei kuitenkaan ole edennyt artiklan ensimmäistä kohtaa pidemmälle, sillä EU:n neuvosto ei ole äänestänyt menettelyn aloittamisen hyväksymisestä. Artikla 7 -menettelyn Unkaria vastaan pani alulle puolestaan Euroopan parlamentti. Syyskuussa 2018 Euroopan parlamentti äänesti niin sanotusta Sargentinin raportista, eli parlamenttiedustaja Judith Sargentinin esittelemästä ehdotuksesta käynnistää artikla 7 -menettely Unkaria vastaan (Euroopan parlamentti 2018).

Parlamentti hyväksyi ehdotuksen, mutta jälleen menettelyn eteneminen on pysähtynyt EU:n neuvostoon, joka ei ole äänestänyt menettelyn aloittamisesta.

Menettelyn pysähtymiseen on useita syitä, joita ovat tutkineet esimerkiksi Ulrich Sedelmeier sekä Martina Coli. Sedelmeier (2017, 340) kokoaa vaikeuksien listalleen äänestysäännöt, jäsenvaltioiden preferenssit sekä puoluepolitiikan. EU:n neuvoston päätös siitä, onko jäsenmaa rikkonut EU:n perusoikeuksia, täytyy olla jäsenvaltioiden edustajien kesken yksimielinen. Koska Puola ja Unkari ovat molemmat ilmoittaneet äänestävänsä toisiinsa kohdistuvia päätöksiä vastaan, neuvosto ei halua tuoda päätöstä äänestyspöydälle laisinkaan. Äänestykseen etenemistä kohtaan ollaan vastahakoisia myös, koska äänestystulosta voitaisiin tulkita niin, ettei perusoikeusrikkomusta ole syntynyt. Lisäksi vastahakoisuus voi selittyä jäsenmaiden pelolla joutua itse saman menettelyn kohteeksi sekä Euroopan parlamentin puolueperheissä käydyllä politiikalla. Coli (2018, 284) lisää käytännön ongelmiin myös sen, ettei SEU:n 7 artiklassa ole myöskään tarkasti määritelty, mitä menetelmän asettamat sanktiot käytännössä pitäisivät sisällään. Colin mukaan artikla 7 -menettelyn voimakkuuteen ja vaarallisuuteen viittaava lempinimi *nuclear option* onkin osoittautunut täysin liioitelluksi.

Rikkomusmenettely on EU:n perussopimukseen (SEUT artikla 258) perustuva mekanismi, jonka Euroopan komissio voi käynnistää valtiota vastaan, mikäli tämä on laiminlyönyt EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa. Komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn joko omiin tutkimuksiinsa tai kansalaiselta, yritykseltä tai muulta sidosryhmältä saamansa valitukseen perustuen. Komissio aloittaa menettelyn lähettämällä kohdevaltiolle ilmoituksen, jossa pyydetään lisätietoja kyseisestä asiasta yleensä kahden kuukauden aikana. Mikäli valtio ei täytä vastauksen perusteella EU-lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan, seuraava askel on lähettää valtiolle perusteltu lausunto eli virallinen kehoitus korjata asia yleensä kahden kuukauden vastausaikana.

Mikäli jäsenvaltio ei tällöinkään korjaa tilannetta, komissio voi viedä asian EU:n tuomioistuimen käsiteltäväksi. Useimmiten tapaukset ratkaistaan tätä ennen. Komissio voi myös pyytää tuomioistuinta määräämään rikkeestä seurauksia. Jos tuomioistuin toteaa jäsenvaltion rikkoneen EU-lainsäädäntöä, kansallisten viranomaisten on toimittava tuomion mukaisesti. Mikäli jäsenvaltio ei edelleenkään korjaa tilannetta, komissio voi viedä asian uudelleen EU:n tuomioistuimeen pyytäen samalla tuomioistuinta määräämään valtiolle taloudellisia seuraamuksia sakkojen muodossa. Rikkomuspäätökset sekä niitä käsittelevät vuosikertomukset ovat julkisia asiakirjoja.

Matthias Schmidt ja Piotr Bogdanowicz (2018) ovat rikkomusmenettelyä tutkiessaan ehdottaneet sen käytön laajentamista oikeusvaltiokysymyksiin. Tutkijoiden mukaan (ibid., 1065-1066) rikkomusmenettely on parhaiten tutkittu ja eniten käytetty EU:n valvontamekanismi, jonka noudattamiseen jäsenvaltioilla on perussopimuksissa määrätty velvollisuus. Komissio voittaa noin 4/5 EU:n tuomioistuimeen etenevistä tapauksista ja tuomioilla on välitön vaikutus. EU:n tuomioistuin on jäsenmaan intressit ja oikeudet huomioiva legitiimi päättäjä, koska yksikään jäsenmaa ei ole toistaiseksi jättänyt tottelematta tuomioistuimen päätöksiä. Komissio ei myöskään tarvitse SEU artikla 7 -menettelystä poiketen rikkomusmenettelyn aloittamiseen EU:n neuvoston päätöstä. Schmidtin ja Bogdanowiczin ajatus on jossain määrin toteutunut. Euroopan komissio (2019b) aloitti huhtikuussa 2019 yleisestä käytännöstä poiketen rikkomusmenettelyn Puolaa kohtaan nimenomaan oikeusvaltioon liittyvässä kysymyksessä vedoten tuomioistuinten itsenäisyyttä määrittävään SEU artikla 19:n. Prosessi eteni EU:n tuomioistuimen käsiteltäväksi ja se antoi kanteelle langettavan tuomion.

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso (SEUT artikla 121) on jäsenmaiden talouspolitiikkaa seuraava kehys, joka analysoi valtioiden politiikkatoimia sekä suosittelee kasvua tukevia reformeja (Euroopan komissio 2019a). Ohjausjakso otettiin käyttöön Euroopan velkakriisin myötä vuonna 2010. Vaikka analyysi keskittyy talouspolitiikkaan, siihen kuuluvat oikeusvaltioperiaatteelle läheisesti myös korruptionvastaisen työn, oikeusjärjestelmän tehokkuuden sekä julkisen hallinnon reformien seuranta. Mikäli maakohtaisissa raporteissa esiintyy näillä alueilla vakavia haasteita, neuvosto tekee suosituksia puutteiden korjaamiseksi. Talouspolitiikan ensisijaisuuden takia ohjausjakson toimintaan liittyvä tutkimus keskittyy oikeusvaltiokysymysten sijaan sen sosioekonomisiin vaikutuksiin (ks. Verdun & Zeitlin 2018).

EU julkaisee vuosittain talouspolitiikan EU-ohjausjakson maakohtaisten suositusten yhteydessä *EU:n oikeusalan tulostaulun* (Euroopan komissio 2013). Tämä vuonna 2013 käyttöön otettu menettely arvioi jäsenmaiden oikeusjärjestelmien itsenäisyyttä, laatua ja toimivuutta. Tulostaulu korostaa puutteita ja haasteita kansallisissa oikeusjärjestelmissä, mutta ei määrää suositusten lisäksi muita toimenpiteitä oikeusjärjestelmien kehittämiseksi. Adriani Dorin (2015, 34) arvion mukaan tulostaulu on monitorointiin ja arviointiin perustuvasta luonteestaan huolimatta jäsenvaltioita reformeja kohti työntävä mekanismi. Pechin ja Kochenovin (2019, 4) mukaan tulostaulu on kehittynyt sisällöltään ja laajuudeltaan huomattavasti vuodesta 2013, mutta yhteistyö tiedonkeruussa kansallisten virastojen kanssa on ollut ongelmallista. He ehdottavat menettelyn

kehittämiseksi luotettavien ammattijärjestöjen mukaan ottamista tiedonkeruuseen kansallisten virastojen lisäksi.

EU:n *yhteistyö- ja seurantamekanismi* on vuonna 2007 Bulgarian ja Romanian unioniin liittymisen myötä käyttöön otettu menettely (Euroopan unionin neuvosto 2007). Tämä mekanismi avustaa näitä jäsenmaita korjaamaan puutteita oikeusjärjestelmien reformien, korruptionvastaisen toiminnan sekä Bulgarian kohdalla järjestäytyneen rikollisuuden kohdalla. Yhteistyö- ja seurantamekanismi perustettiin väliaikaiseksi siirtymämekanismiksi, jossa komissio arvioi kehitystä ja asettaa suosituksia jatkotoimenpiteille. Kochenovin ja Pechin (2019, 8) mukaan Bulgarian ja Romanian toiminta suositusten toimeen panemiseksi on ollut hidasta ja joskus jopa tahallisesti oikeusvaltioperiaatetta rikkovaa. Heidän mukaansa yhteistyö- ja seurantamekanismi on osoittautunut suorien sanktioiden puutteen takia tehottomaksi ja komission arviointi laadultaan puutteelliseksi.

Euroopan komission *rakenneuudistusten tukipalvelu* tarjoaa teknistä tukea jäsenvaltioille oikeusvaltioperiaatteen toteutumista tukevien rakenteellisten reformien toteuttamisessa esimerkiksi julkishallinnon, oikeusjärjestelmän ja korruptionvastaisten toimien tapauksissa (Euroopan komissio 2019a). Tässä menettelyssä on huomionarvoista se, että tukea tarjotaan jäsenmaiden itsensä pyynnöstä, eikä esimerkiksi komission suositusten mukaisesti. Vastaavanlaisesti rakenteellisia reformeissa jäsenvaltioita avustavat EU:n rakenne- ja investointirahasto sekä oikeus- ja turvallisuuspolitiikkaa tukevat rahastot.

Viimeisimpänä lisäyksenä nykyiseen oikeusvaltiomenettelykattaukseen Euroopan komissio (2018a; 2018b) on tehnyt EU:n perussopimukseen (SEUT artikla 322) perustuvan esityksen *EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta*. Esityksessä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja EU:n monivuotisen rahoituskehysten (MRK) välistä suhdetta vahvistettaisiin niin, että oikeusvaltioperiaatetta rikkovaa valtiota voitaisiin rangaista keskeyttämällä, rajoittamalla tai vähentämällä pääsyä EU:n rahoitukseen puutteiden tyyppin, laajuuden ja vakavuuden mukaan. Tätä tutkielmaan kirjoittaessani helmikuussa 2020 neuvottelut vuosien 2021-2027 rahoituskehysten sisällöstä ovat edelleen kesken, joten tämän esityksen lopullisesta muodosta tai sen toteutumisesta ei vielä ole varmuutta. MRK:n ja oikeusvaltioperiaatteen välisen ehdollisuuden vahvistamisesta on kuitenkin käyty jo paljon niin julkista kuin akateemista keskustelua, johon palaan tutkielmani seuraavassa luvussa.

2.4 Tutkimusongelma

Tutkimusaiheen esittely osoittaa, että oikeusvaltiotyökalujen suuresta määrästä ja niiden viime vuosien merkittävästä kehityksestä huolimatta ne ovat olleet voimattomia turvaamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista etenkin Puolassa ja Unkarissa. Tähän on ollut useita syitä. Toisaalta EU on osoittautunut liian passiiviseksi puuttumaan oikeusvaltio-ongelmiin. Näin ollen jo pelkkä asenteellinen muutos suhtautumisessa EU:n perusarvoista luistavia jäsenvaltioita kohtaan voi auttaa oikeusvaltiotilanteen korjaamiseksi. Toisaalta oikeusvaltiomenettelyt ovat olleet rakenteellisesti kykenemättömiä tehokkaaseen oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseen. Oikeusvaltiotyökalut kaipaavat siis selvästi edelleen kehittämistä.

Tässä tutkielmassa keskityn tutkimaan rankaisumekanismeille perustuvia oikeusvaltiomenettelyjä. EU:n oikeusvaltiopolitiikan toiminnan tarkastelu osoitti, että unioni ei ole koskaan käyttänyt jäsenvaltioita kohtaan oikeusvaltiomenettelyä, joka perustuu valtiota rankaisevaan toimintamekanismiin. Ainoan säädetyn rankaisevan oikeusvaltiomenettelyn, SEU artikla 7:n, käyttö on osoittautunut rakenteellisista ja poliittisista syistä mahdottomaksi. Toisaalta etenkin Euroopan komission viimeaikaisissa toimissa on nähtävissä intressi kohti rankaisevan oikeusvaltiomekanismin soveltamista EU monivuotisen rahoituskehiksen turvaamiseksi. Monitorointiin ja suosituksiin perustuvien oikeusvaltiomenettelyjen laaja käyttö ja rankaisevien menettelyjen käyttämättömyys on ristiriitaista, etenkin kun EU käyttää ulkopoliitikassaan rankaisevia menettelyjä vaikuttaakseen unionin ulkopuolisiin valtioihin.

Näin ollen tutkielmani tutkimusongelmakseni muodostuu seuraava kysymys: *Millaisia vaikutuksia jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytöllä on oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle?* Tämän kysymyksen tutkiminen on tärkeää kolmesta syystä. Ensimmäiseksi, kuten edellä on todettu, EU:n nykyiset oikeusvaltiomenettelyt eivät ole onnistuneet korjaamaan oikeusvaltioperiaatteen heikkenemistä jäsenvaltioissa ja ne kaipaavat edelleen kehittämistä. Toiseksi EU käyttää erilaisia rankaisumenettelyjä pyrkiessään vaikuttamaan valtioihin muissa yhteyksissä kuin oikeusvaltiopolitiikassa. Tutkielmassa käytän EU:n toimia ulkopoliittisessa sanktioinnissa sekä Euroopan velkakriisin hallinnassa taustatietona ja vertailun kohtana siihen, millaisia vaikutuksia rankaisumenettelyihin perustuvien keinojen käytöllä on oikeusvaltiopolitiikkaan. Kolmanneksi EU:n päätöksenteossa on nähtävissä kehitystä, joka pyrkii rankaisumenettelyjen kehittämiseen. Tutkielman tavoite on selvittää rankaisevien

oikeusvaltiomenettelyjen käytön potentiaalia oikeusvaltiokriisin pysäyttämiseksi ja huomioida samalla niiden käytön mahdolliset haittavaikutukset.

3 TEOREETTINEN TAUSTA JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

Aloitan tämän tutkimuksen kappaleen käsittelemällä Andrew Moravcsikin liberaalin hallitustenvälisyyden teoriaa sekä teoriaa kansainvälisen vaikuttamisen mekanismeista. Moravcsikin tutkimukset toimivat perusteorioina tutkimuksessani toteuttamalla oikeusvaltiomenettelyjen vaikutusten arvioinnille. Kappaleen toisessa osassa arvioin rankaisumekanismeihin perustuvien menettelyjen mahdollisia vaikutuksia aikaisempaan tutkimuskirjallisuuden nojaten. Osiossa käytän hyötynä sekä ulkopoliittiseen pakotepoliittikkaan sekä EU:n sisäiseen oikeusvaltiopoliittikkaan perustuvaa tutkimusta. Kolmannessa osiossa nostan esille kaksi tapausta EU:n interventioista, ulkopoliittista sanktiointia sekä talouspoliittista ehdollisuutta Euroopan velkakriisin aikana. Viimeisessä osiossa teoreettinen tausta sidotaan tutkielmani tavoitteisiin.

3.1 Liberaali hallitustenvälisyys ja kansainvälinen vaikuttaminen

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys perustuu Andrew Moravcsikin liberaalin hallitustenvälisyyden teoriaan (1998) sekä eurooppalaisia ihmisoikeusinstituutioita koskevaan tutkimukseen (1995). Liberaali hallitustenvälisyys toimii tutkielmassani taustateorianaan siitä, kuinka valtiot toimivat alueellisessa yhteistyössä, tässä tapauksessa EU:ssa. Moravcsikin ja Schimmelfennigin (2009, 68) mukaan liberaali hallitustenvälisyys on teoria, joka pyrkii selittämään alueellisen integraation kehitystä liittämällä yhteen useita teorioita yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Teoria käsittää kansallisvaltiot toimijoiksi anarkistisessa kontekstissa, jossa hallitusten välinen neuvottelu ja kaupankäynti ovat avain niiden päämäärien saavuttamiseksi. Neuvottelut johtavat rationaaliin, eli kunkin valtion utiliteetin maksivoiviin yhteistyösopimuksiin.

Moravcsikin ja Schimmelfennigin (ibid., 69-71) mukaan hallitusten välinen päätöksenteko perustuu kolmivaiheiseen prosessiin. Ensiksi valtiot määrittävät preferenssinsä siitä, mitä asioita ajetaan kansainvälisellä areenalla. Preferensseistä päätetään kansallisessa politiikassa, jossa luodaan yhtenäisiä mutta yksityiskohtaisia kokonaisuuksia, joita sitten kansainvälisessä kontekstissa kukin valtio ajaa. Euroopan tapauksessa integraatiota on ajanut valtioiden pyrkimykset saavuttaa taloudellisia etuja. Koska valtioiden preferenssit eivät yleensä ole identtisiä, valtiot jatkavat prosessin toiseen vaiheeseen eli neuvotteluihin. Neuvottelujen tavoitteena on, että valtiot saavuttavat koordinaation ja yhteistyön avulla yhteisiä etuja ja päättävät etuuksien jaosta. Euroopan tapauksessa eniten taloudellisesti hyötynneet valtiot myös maksoivat eniten

integraatioprosessista ja vähemmän hyötyvät valtiot saivat enemmän painoa yhteistyön ehtojen määrittämiseen.

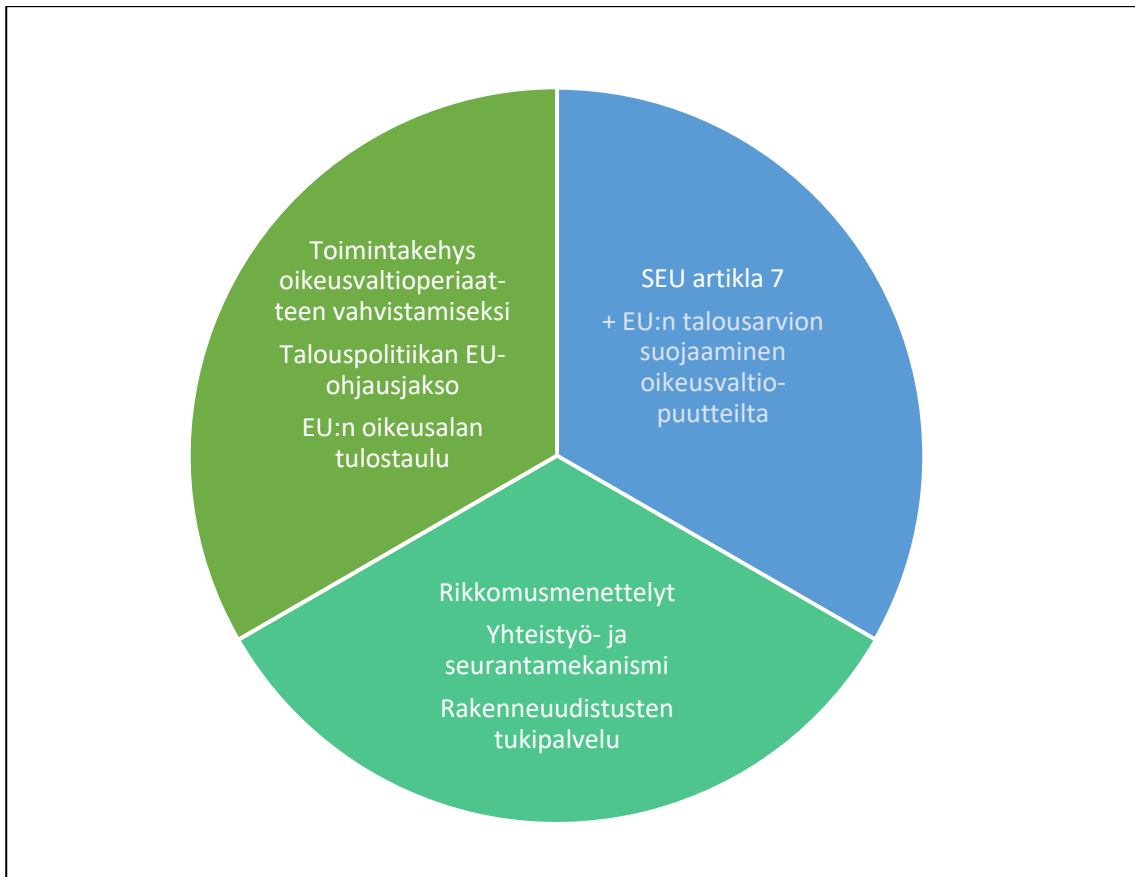
Prosessin viimeisessä vaiheessa valtiot luovat kansainvälisiä instituutioita (ibid., 72-73). Instituutioita luodaan, koska uusliberaalia institutionalismia seuraten ne ovat ehto kansainvälisen yhteistyön kestävyydelle. Instituutioiden luominen on valtioille rationaalista, koska se vähentää transaktiokustannuksia. Kerran neuvotellut sopimukset viedään kansainvälisten instituutioiden alaisiksi, jolloin niistä ei enää tarvitse neuvotella uudestaan joka asiakysymyksissä. EU:ssa näin on tehty esimerkiksi komission ja EKP:n kohdalla. Instituutioiden luominen myös vähentää kansallisen politiikan vaikutusvaltaa kansainvälisellä tasolla.

Liberaali hallitustenvälisyys on noussut yhdeksi merkittävimmistä Euroopan integraatioteorioista, mutta se on saanut osakseen myös huomattavaa kritiikkiä. Tutkielmani kannalta tärkeän kritiikin esittävät Meunier ja Vachudova (2018), jotka arvioivat teorian toimivuutta EU:ssa epäliberaalien valtioiden nousun yhteydessä. Tutkijoiden mukaan (ibid., 1641-1642) epäliberaalit hallitukset tekevät yhteisistä politiikkatoimista ja demokraattisiin arvoihin sidotuista työkaluista sopimisesta vaikeaa, kun osapuolet kilpailevat erilaisten identiteettien välillä. Epäliberaaleissa valtioissa kansallisten preferenssien sisältö muuttuu kauemmaksi EU:n muista jäsenvaltioista. Preferenssien heterogeenisuus puolestaan vaikeuttaa neuvotteluvaihetta, etenkin yksimielistä päätöksentekoa vaativissa tapauksissa. Liberaali hallitustenvälisyys vaikuttaa siis paikkansa pitävältä teorialta nimensä mukaisesti ainoastaan liberaalien valtioiden välisessä integraatiossa.

Teoria on saanut osakseen myös muuta kritiikkiä. Michelle Cinin (2016, 99-101) mukaan yleisin teoriaan kohdistunut kritiikki on sen tarjoaman teoreettisen kehyksen kapeus, joka ei yksinkertaisesti aina sovi yhteen empiiristen tutkimustulosten kanssa. Hänen mukaansa Moravcsikin itsensä käyttämät tapaustutkimukset ovat aina valikoitu teoriaan yhteensopiviksi, mutta näin ei suinkaan aina ole muiden tutkijoiden tutkimuksissa. Liberaali hallitustenvälisyys vaikuttaa toimivan hyvin EU:n suurten muutosten (esim. perussopimusmuutosten) selittämisessä, mutta sillä on vaikeuksia selittää EU:n jokapäiväistä toimintaa. Lisäksi Cinin mukaan Moravcsikin käsitys valtiosta on kapea ja Moravcsik ei huomioi teoriassaan tarpeeksi politiikanmuodostajien toiminnan rajoitteita.

Liberaali hallitustenvälisyys toimii tutkielmassani perusteorianana siitä, kuinka valtiot toimivat EU:ssa. Oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen tutkiminen vaatii kuitenkin yksityiskohtaisempaa teoriaa, joka

perustuu liberaalin hallitustenvälisyyden teoriaan. Moravcsik (1995) on tutkinut Euroopan hallitustenvälisten organisaatioiden ihmisoikeuksien turvaamiseen tarkoitettuja menettelyjä vertaillen niiden erilaisia toimintamekanismeja. Koska oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen on tärkeä ehto laajemmin ihmisoikeuksien turvaamiseksi, olen Moravcsikia mukaillen jakanut EU:n oikeusvaltiotyökalut niiden kolmen erilaisen toimintamekanismin – leimaamisen, mukauttamisen ja sanktioinnin – perusteella (ks. kuva 1).



Kuva 1. EU:n oikeusvaltiotyökalut toimintamekanismin mukaan: leimaaminen ●, mukauttaminen ● ja sanktiointi ●.

Kaikki kolme mekanismia toimivat Moravcsikin (1995, 160-161) mukaan samaan periaatteeseen nojautuen: Vieraiden valtioiden toimet vaikuttavat kohdevaltion kansalaisyhteiskuntaan, jonka aiheuttama sisäinen paine johtaa muutoksiin valtion politiikassa. Leimaaminen luo valtion kansallisille menettelyille kriittisen ilmapiirin, johon valtion hallitus joutuu reagoimaan. Mukauttaminen pyrkii vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta kehittämällä kansallisia poliittisia instituutioita, oikeusjärjestelmää ja vallan tasapainoa. Viimeisimpänä sanktiot kiinnittävät

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen taloudellisiin intresseihin rajoittamalla kauppaa ym. taloudellista toimintaa.

Kuten kuva 1 esittää, EU:n oikeusvaltiotyökalut sisältävät useisiin eri mekanismeihin perustuvia instrumentteja. Osaan työkaluista kuuluu useampaan mekanismiin sopivia piirteitä, mutta olen jakanut työkalut niiden ensisijaisen toimintamekanismin mukaan. Leimaamiseen perustuvia mekanismeja ovat toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, talouspolitiikan EU-ohjausjakso ja EU:n oikeusalan tulostaulu. Mukauttamiseen perustuvia työkaluja ovat yhteistyö- ja seurantamekanismi, rikkomusmenettely sekä rakenneuudistusten tukipalvelu. Ainoa sanktiomekanismin mukaan toimiva instrumentti on SEU artikla 7. Suunnitteilla oleva menettely EU:n talousarvion suojaamiseksi voi kuitenkin lisätä rankaisevien menettelyjen määrää. Oikeusvaltiomenettelyt voivat kuitenkin sisältää useampien toimintamekanismien piirteitä. Tutkielman kannalta on oleellista huomioida, että mukauttamismekanismiin perustuvan rikkomusmenettelyn viimeinen vaihe sisältää option valtion taloudelliseen sanktiointiin, kuten edellä on esitetty.

Valtioita rankaisevia menettelyjä kutsutaan tutkimuskirjallisuudessa useilla eri nimillä. Moravcsik (ibid., 160) ja monet muut tutkijat käyttävät valtioita rankaisevista vaikutusmekanismeista termiä sanktio (*sanction*). Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on käytetty termiä negatiivinen ehdollisuus (*negative conditionality*, Blauburger & van Hüllen 2020, 3). Itse olen kuitenkin päätenyt Walter Rechin (2018, 340) tavoin käyttämään termiä rankaisumenettely (*punitive measure*). Syy tälle on se, että termiä sanktio ei käytetä EU:n instituutioissa niin ulkopoliittisten pakotteiden kuin oikeusvaltiomenettelyjen yhteydessä lukuun ottamatta SEU artikla 7 -menettelyä, jossa nimenomaisesti puhutaan sanktioinnista. Kuten tutkielman analyysikappaleessa tulee ilmi, muutamat haastatellut toivat esille, ettei termiä sanktio tulisi muiden oikeusvaltiomenettelyjen kanssa käyttää. Terminä rankaisumenettely on sanktiota neutraalimpi ilmaisu. Tutkielmassa kuitenkin edelleen käytetään sanktio-sanaa, mikäli viitatut tutkijat tai tutkimuksessa haastatellut henkilöt ovat niin tehneet.

Moravcsikin (1995, 178-180) mukaan tehokkaimmat instituutiot nojaavat sosiologiseen, ideologiseen ja institutionaaliseen konvergenssiin kohti yhteisiä normeja. Sen sijaan ulkoista pakottamista instituutioiden rakentamisessa tulisi välttää, sillä kansainvälinen painostus johtaa yhteisiin periaatteisiin myöntymisen vastustukseen. Toisin sanoen Moravcsik tukee ”pehmeitä” keinoja ”kovien”, sanktioihin perustuvien keinojen sijaan. Hänen esittämiensä tapaustutkimusten

mukaan sanktiot ovat useimmiten epäonnistuneet vaikutuskeinoina, kun leimaamiseen ja mukauttamiseen perustuvat menettelyt ovat toimineet hyvin. Huomionarvoista on Moravcsikin oletus, jonka mukaan kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä merkitys kansainvälisen arvokonsensuksen synnyssä. Entisten kommunistivaltioiden heikon kansalaisyhteiskunnan kyky pitää vallanpitäjänsä vastuussa on kuitenkin kiistelty aihe (ks. Foa & Ekiert 2016). Heikon kansalaisyhteiskunnan omaava valtio voi siis tarvita erilaisia mekanismeja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi.

3.2 Rankaisumenettelyt oikeusvaltiopolitiikan mekanismina

Tässä tutkielmani osiossa tarkennan tutkielmani teoreettisia lähtökohtia tarkastelemalla rankaisumenettelyjen lisäämisen mielekkyyttä EU:n oikeusvaltiomenettelyjen kehittämiseksi. Huomionarvoista on tehdä ero sisäisten ja ulkoisten rankaisumenettelyjen välille. Sisäiset rankaisumenettelyt ovat politiikan keinoja, joita EU voi mahdollisesti hyödyntää oikeusvaltiopolitiikassa oman toimivaltansa puitteissa. Ulkoiset menettelyt ovat puolestaan pakotteita, joita EU voi asettaa sen ulkopuolisia valtioita kohtaan. Moravcsik (1995, 163-165) viittaa omilla tutkimuksissaan vain Euroopan yhteisön (nykyinen unioni) ulkopoliittisiin pakotteisiin käyttäen esimerkkeinä Etelä-Afrikan ja Jugoslavian tapauksia. Viime vuosina sanktioiden vaikutuksia on kuitenkin alettu arvioida myös EU:n sisäisten rankaisumenettelyjen näkökulmasta.

Sanktioiden vaikutuksia on arvioitu vuosikymmenten ajan lukuisista eri näkökulmista. Tutkielmassani olen kiinnostunut erityisesti sanktioiden vaikutuksesta valtioiden oikeusvaltioperiaatteen tilan kehitykseen, mihin kuuluvat läheisesti esimerkiksi demokraattisten instituutioiden toiminta sekä poliittisten vapauksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sanktioiden vaikutusten kokonaisvaltainen arvioniminen aihetta käsittelevän tutkimuskirjallisuuden perusteella on valtava haaste, joka itsessään tuottaisi laajan tutkielman. Pyrinkin tässä tutkielman osuudessa tuomaan esille kootusti oman tutkimukseni kannalta keskeisimpiä tutkimustuloksia.

Peksen ja Drury (2009) kokoavat tutkimuskirjallisuutta esittäen, että taloudellinen sanktiointi on haitallinen politiikkamenettely, joka entisestään rajoittaa poliittisia vapauksia sanktioidussa valtiossa. Heidän mukaansa (ibid., 395) sanktiot ovat yleensä tehottomia ja epäonnistuvat muuttamaan sanktioiden kohdevaltion käyttäytymistä. Sanktiot toimivat ainoastaan hyvin rajattujen ehtojen alaisina, joiden mukaan valtion on oltava vahvasti riippuvainen sanktion kohteesta, sanktiot aiheuttavat huomattavaa taloudellista vahinkoa, ne kohdistuvat poliittiseen eliittiin ja sanktioivan ja sanktioidun valtion välille ei ole odotettavissa konfliktia. Näiden ehtojen takia jopa 65–95% sanktioista epäonnistuu alkuperäisistä tavoitteistaan.

Haluttujen vaikutusten sijaan sanktioilla on usein tarkoituksettomia negatiivisia seurauksia. Peksenin ja Druryin (ibid., 396) mukaan sanktioiden on huomattu aiheuttavan kansalaisille kärsimystä laskevan taloudellisen, demografisen, terveydellisen ja hallinnollisen kapasiteetin takia, kasvattavan tuloeroja sekä heikentävän kansalaisyhteiskuntaa. Erityisesti tutkielmani kannalta merkittävää on, että sanktioiden on huomattu voimistavan poliittisen eliitin insentiiviä rajoittaa ihmisoikeuksia ja demokraattisia vapauksia. Tämän väitteet mukaan sanktiot luovat poliittiselle johdolle kannustimen tehdä entistä sortavampaa politiikkaa välttääkseen vaatimuksiin alistumisen kustannukset pitäen yllä status quo'ta kaikin mahdollisin keinoin. Taloudelliset pakotteet voivat siis aiheuttaa sekä taloudellista että humanitääristä kärsimystä.

Kriittisistä huomioista huolimatta sanktioiden ei ole todistettu olevan säännönmukaisesti huono interventiomenettely, vaan myös onnistumisia on tapahtunut. Kuten Peksen ja Drurykin (2009, 409) toteavat, sanktiot voivat toimia tiettyjen ehtojen täytyessä. Esimerkiksi Shagabutdinova ja Berejkian (2007) ovat todenneet poliittiseen ja taloudelliseen eliittiin kohdistuvien sanktioiden toimivan perinteisiä sanktioita tehokkaammin. Sanktioiden toimintaan on tutkittu vaikuttavan myös esimerkiksi sanktioivan valtion päämäärät (Dashti-Gibson, Davis & Radcliff 1997) sekä valtioiden käyttämät strategiat sanktioiden asettamisessa (Allen 2005). Ulkopoliittisten sanktioiden toiminnassa on siis todettu olevan vakavia uhkia, mutta niitä voidaan pyrkiä hillitsemään määrätietoisella politiikan muodostusprosessilla. Ulkopoliittisten sanktioiden tutkimuksessa todetut haasteet täytyy muistaa siirryttäessä tutkimaan EU:n sisäisten rankaisumenettelyjen käyttöä.

Sanktioiden vaikutuksia EU:n oikeusvaltiopolitiikkaa turvaavissa toimissa on arvioitu viime vuosina kasvavissa määrin. Erään merkittävän näkökulman on esittänyt Ulrich Sedelmeier (2017), joka Moravcsikin tavoin näkee materiaaliset sanktiot tehottomina keinoina vaikuttaa epäliberaalien hallitusten toimintaan. Koska EU:n sisäisten sanktioiden käytöstä ei toistaiseksi ole kokemuksia, Sedelmeier vertaa sanktiointia EU:n jäsenehdokasmaille asetettuihin ehtoihin EU:n itälaajentumisen aikaan. Tällöin EU-ehdokasmaille asetettiin suuri kannustin (EU-jäsenyys), jonka saavuttaakseen valtioiden tuli kehittää yhteiskunnallisia instituutioitaan kohti eurooppalaisia liberaaleja normeja. Sedelmeierin (ibid., 345) mukaan tällainen voimakas ehdollisuus toimi vain valtioissa, joiden hallitukset kannattivat liberaaleja arvoja ja pyrkivät uudistamaan yhteiskuntaansa. Sen sijaan epäliberaaleja hallituksia, kuten Slovakian Vladimír Mečiarin ja Kroatian Franjo Tuđmanin

hallituksia kohtaan ehdollisuus ei toiminut ja maat lähentyivät unionia vasta silloisten johtajien vaihtumisen jälkeen.

Sedelmeier olettaa, että mitä syvempää ja järjestelmällisempää oikeusvaltion rapauttaminen on, sitä tehottomampia materiaaliset sanktiot ovat. Sanktioiden sijaan epäliberaalien valtioiden tapauksissa EU:n tulisi turvautua yhteiskunnalliseen paineeseen perustuviin menettelyihin. Tämä on Sedelmeierin (ibid., 347) mukaan toiminut Viktor Pontan johtaman Romanian tapauksessa vuonna 2012. Tällöin Barroson komissio asetti nopeasti vaatimuksia epäliberaalin toiminnan lopettamiseksi, pitäen yllä uhkaa taloudellisista vaikutuksista. Pontan hallituksen nopeaan tilanteen korjaamiseen vaikutti myös se, että Romaniassa (kuten Puolassa ja Unkarissakin) EU:lla on korkea legitimitetti, joka aiheutti sosiaalista painetta sovittävän politiikan tekemiseen. Samankaltaisiin johtopäätöksiin on tullut myös Sedelmeierin kanssa yhteistä tutkimustakin tehnyt Frank Schimmelfennig (2005), jonka mukaan ehdollisuus on ollut tehokas keino liberaaleissa hallituksissa, kun taas kansallismieliset, populistiset tai autoritääriset johtajat eivät ole muuttaneet toimintatapojaan, vaikka tämä on estänyt esimerkiksi EU-jäsenyyden.

Mielenkiintoista on, että käsitys EU-jäsenyyden ehdollisuuden onnistumisesta on viime vuosina ollut varsin kyseenalaistettu. Toisaalta esillä on ollut näkemys ns. Kööpenhaminan dilemmasta, jolla viitataan EU:n vähäisiin keinoihin hallita jäsenmaidensa haluttomuutta pitää kiinni jäsenyysneuvotteluprosessin Kööpenhaminan kriteereistä (Coli 2018, 296). Tämän käsityksen mukaan EU on menettänyt vaikutusvaltansa jäsenmaihin, koska Kööpenhaminan kriteerien kaltaista ehdollisuusvaatimusta ei enää ole. Toisaalta Kööpenhaminan kriteerit ovat saaneet osakseen entistä enemmän kritiikkiä, sillä niiden on nähty epäonnistuneen tavoitteessaan juurruttaa liberaaleja arvoja EU:n uusiin jäsenmaihin, tehden vain laillisinstitutionaalisia reformeja (Louwerse & Kassoti 2019, 231). Sen sijaan yhteiskunnan syvässä liberalisoimisessa ehdollisuusmekanismit ovat epäonnistuneet. Kööpenhaminan kriteerien uusi kritiikki vahvistaa entisestään käsitystä sanktiomenettelyjen heikkoudesta oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa.

Edellä sanktioiden asettamisen todettiin usein kohdistuvan taloudellisilta vaikutuksiltaan vallankäyttäjien sijaan haitallisesti kansalaisiin (Peksen & Drury 2009). Schlipphak ja Treib (2017) arvioivat tämän tuottavan taloudellisen ja humanitaarisen kärsimyksen lisäksi myös poliittisia seurauksia. Tutkijoiden (ibid., 355) mukaan EU:n interventio ajaa oikeusvaltiotoimien kohteena olevaa hallitusta aloittamaan unionia kohtaan syytöksiä, jotka kritisoivat EU:n toimia epälegitiiminä sotkeutumisenä valtion sisäisiin asioihin. Seurauksena kansalaiset, joiden poliittisen paineen

kasvattamiseksi EU on aloittanut intervention, kääntyvät unionia vastaan. Schlipphak ja Treib perustelevat argumenttiaan tapaustutkimuksilla Itävallasta vuosilta 2000–2002 ja Unkarista vuoden 2010 jälkeen. Näissä tapauksissa maiden poliittiset johtajat aiheuttivat maiden väestöissä negatiivisen reaktion EU:n interventioita kohtaan. Rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen asettaminen voi siis johtaa eurokriittisten voimien vahvistumiseen.

Taloudellisen rankaisemisen vaikutuksia on pohdittu erityisesti komission esittämän uuden oikeusvaltiotyökalun tapauksessa, jossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja EU:n monivuotisen rahoituskehityksen (MRK) välistä suhdetta vahvistettaisiin rajoittamalla EU:n budjetille vaaraa aiheuttavia valtioita pääsemästä käsiksi rahoitukseen. Friedrich Heinemannin (2018) mukaan ehdollisuus olisi tehokas keino korjata Puolan ja Unkarin oikeusvaltiokehitystä. Ensinnäkin Heinemann huomioi, että Puola ja Unkari ovat hyvin riippuvaisia MRK:n niille allokoimista tuista ja ehdollisuus on jo EU:n budjeteissa säännönmukainen menettely, jonka mukaan rahat tulee käyttää niihin kohdistettuihin asioihin. Puola on EU:n suurin nettosaaja vastaanottaen vuosien 2014-2020 MRK:n mukaisesti näinä vuosina koheesipolitiikasta 82 mrd ja yhteisestä maatalouspolitiikasta 32 mrd euroa, Unkarin kohdalla vastaavat summat ovat myös merkittävät 23 mrd ja 12 mrd euroa (Euroopan komissio 2014b). Näiden lähtökohtien lisäksi Heinemann pyrkii argumentoimaan taloudellisen ehdollisuuden puolesta kumoamalla sitä kohtaan esitettyä kritiikkiä.

Heinemannin (ibid., 297-298) mukaan empiiriset todisteet sanktioiden vaikutuksesta demokraattiseen kehitykseen sekä syvemmän polarisaation ajamiseen ovat vaihtelevia eikä niistä voi vetää säännönmukaisia johtopäätöksiä. Sen sijaan hän pyrkii kumoamaan väitteet sanktioiden diskriminoivasta vaikutuksesta köyhiin valtioihin sekä tarkoituksettomiin kohderyhmiin. Heinemannin mukaan myös EU:n rikkaat nettomaksajat saavat merkittäviä määriä koheesio- ja maatalousrahoitusta, joten diskriminoivaa vaikutusta ei synny. Sanktiot puolestaan kohdistuvat hänen mukaansa vähiten kehittyneillä alueilla asuviin kansalaisiin ja maanviljelijöihin oikeutetusti, koska he muodostavat merkittävän osan Puolan PiS:n ja Unkarin Fideszin äänestäjäkunnasta. Tämä on kuitenkin argumenttina kyseenalainen, koska sanktioiden vaikutus ei tästä huolimatta kohdistuisi oikeusvaltioperiaatteen heikkenemisestä vastuussa olevaan hallitukseen.

Viimeisenä Heinemann (ibid., 300) arvioi sanktioiden vaikutusta EU:n alueiden taloudelliseen yhdentymiseen. Hänen mukaansa EU:n maatalouspolitiikalla ei ole ylipäätään arvonlisää kasvattavaa vaikutusta. Koheesiorahoituksen vaikutukset yhdentymiseen ovat myös olleet heikkoja tai jopa negatiivisia. Heinemannin mukaan taloudellisen kasvun kannalta on tärkeämpää

instituutioiden laatu. Koheesiotukien voi olettaa kehittävän taloutta vain tehokkaan julkishallinnon kanssa, kun taas korruptoituneessa järjestelmässä siitä ei ole hyötyä. Heinemannin tavoin oikeusvaltioehdollisuutta kannattava Willem Molle (2018, 179) arvioi, että koheesiotuesta huolimatta huonosti hallituissa ja heikkojen instituutioiden valtioissa talouden kasvu laahaa tukirahojen valuessa korruptoituneelle eliitille. Mollen mukaan ilman ehdollisuuden lisäämistä EU ja sen kansalaiset rahoittavat järjestelmän väärinkäytöksiä ja tukevat poliittisen eliitin vallassa pysymistä. Tämän kehityksen katkaisemiseksi oikeusvaltioehdollisuutta tulisi edistää jopa komission esitystä vahvemmin keinoin.

3.3 EU:n interventiomenetelmät: ulkopoliittika ja Euroopan velkakriisi

EU ei toistaiseksi ole käyttänyt rankaisumenettelyjä painostuskeinona jäsenvaltioitaan kohtaan oikeusvaltiorikkomusten korjaamiseksi. EU sen sijaan käyttää rankaiseviin mekanismeihin perustuvia menettelyjä sekä ulko- että talouspolitiikassaan. Esittelen seuraavaksi EU:n sanktiointimenettelyjä sekä niiden vaikutuksia näissä kahdessa tapauksessa.

Ulkopolitiikassaan EU hyödyntää pakotteita huomattavan paljon. Elin Hellquist (2018) on verrannut sanktioiden käyttöä EU:n ulkopoliitikassa niiden käyttämättömyyteen jäsenmaita kohtaan. Hellquistin mukaan sanktiot ovat EU:n ulkopoliitikassa hyvin järjestelmällisesti käytetty menettely. Esimerkiksi vuonna 2018 EU käytti erilaisia sanktionomaisia toimia 33:a valtiota vastaan (ibid., 393). Hellquist pitää tätä ristiriitaisena ilmiönä verrattuna siihen, ettei esimerkiksi SEU artikla 7 -menettelyä ole koskaan käytetty EU:n jäsenvaltiota vastaan.

Hellquistin (ibid., 393) mukaan menettelytavassa on ”ostrakistisia piirteitä”. Tällä Hellquist tarkoittaa sitä, että sanktioiden asettaminen EU:n normeja rikkovia kolmansia maita kohtaan vahvistaa EU:n identifikaatiota normeja suojelevana kansainvälisenä voimana. Sen sijaan sanktioiden asettaminen nykyisessä oikeusvaltiokriisissä normeja rikkovia jäsenmaita kohtaan heikentäisi EU:n identifikaatiota ja voisi johtaa entistä mittavampiin takaiskuihin. Tämä ristiriita saa EU:n vaikuttamaan kaksoisstandardeilla toimivalta toimijalta. Hellquistin (ibid., 405) mukaan EU:n legitimizeetti ajaa normeihin perustuvaa ulkopoliittikkaa täytyy kyseenalaistaa, mikäli unionin sisällä ei noudateta samoja periaatteita kuin ulkopoliitikassa.

EU:n ulkopoliittikan sanktioiden vaikutuksia on arvioitu paljon. Jo 1990-luvulla Moravcsik arvioi silloisen Euroopan yhteisön sanktiointitoimia. Moravcsikin (1995, 162-165) mukaan sanktiot ovat yleensä epäonnistuneet ulkopoliittisen painostuksen välineinä. Moravcsik pohjaa väitteensä useisiin

tapaustutkimuksiin, joita ovat esimerkiksi 1991 alkaneen Jugoslavian kriisin ratkaiseminen ja Etelä-Afrikan apartheid-politiikkaan kohdistuneet toimet 1970-luvulta lähtien. Vielä useammin EY epäonnistui Moravcsikin mukaan sitoutumaan yhteisiin ja koordinoituihin sanktioihin, kuten kävi esimerkiksi Iranin panttivankikriisissä 1980 ja Puolan hallituksen toimissa Solidaarisuusliikettä kohtaan vuonna 1981.

Sanktioiden käyttö EU:n ulkopolitiikan menettelynä on ajan myötä kasvanut entisestään. Clara Portelan (2016) mukaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan myötä vuodesta 1992 lähtien sanktioista on tullut unionin ensisijainen ulkopoliittinen toimintamenettely. Merkittävää sanktioissa on niiden muoto. 1990-luvulta lähtien EU alkoi hyödyntää perinteisistä sanktioista eroavia kohdistettuja sanktioita (*targeted sanctions, smart sanctions*). Kohdistetut sanktiot ovat menettelyjä, jotka kohdistuvat normeja rikkovaa politiikkaa tekeviin yksilöihin tai eliittiryhmiin sekä heidän rahoituksen lähteisiinsä, minimoiden vaikutukset kohdevaltion kansalaisiin (ibid., 38). Tällaisia sanktioita ovat esimerkiksi viisumien epäämiset sekä ulkomaisten pankkitilien jäädyttämiset. Tällaiset sanktiot eivät Portelan mukaan aiheuta sanktoidun valtion kansalaisille kärsimystä perinteisten sanktioiden tavoin. Lisäksi sanktioiden asettamisesta huolimatta EU voi jatkaa humanitäärisen avun antamista kohdemaahan, kuten esimerkiksi Zimbabwen ja Myanmarin tapauksissa se on tehnyt.

Portelan (ibid., 39-40) mukaan EU:n sanktioiden taloudellinen ulottuvuus on kuitenkin jälleen kasvanut 2010-luvulla esimerkiksi Irania, Norsunluurannikkoa ja Syyriaa kohtaan asetetuissa sanktioissa. Krimin annektoinnin myötä vuonna 2014 EU asetti ensimmäistä kertaa pakotteita myös Venäjää kohtaan. Portelan mukaan EU on liikkunut kohdistetuista sanktioista kohti laajempia menettelyjä kolmansia maita kohtaan, huolimatta kohdevaltioiden kansalaisiin kohdistuvista negatiivisista vaikutuksista. Kohdistettujen sanktioiden vaikuttavuuden mittaaminen on puolestaan osoittautunut vaikeaksi, koska EU:lla ei ole mittareita sen tekemiseksi. Tässä kehityksessä vaarana on, että sanktiot aiheuttavat kasvavaa humanitääristä kärsimystä kohdevaltioissa.

Toinen tapaus, jossa EU on käyttänyt sanktion omaisia menettelyjä, on finanssipolitiikka Euroalueen velkakriisissä. Tämä on merkittävä politiikan ala, koska velkakriisin aikana EU on käyttänyt jäsenmaitaan kohtaan merkittävästi ehdollisuuteen perustuvaa mekanismia finanssipoliittisen avun järjestämiseksi. Velkakriisin aikana EU:n jäsenmaat asettivat yhdessä kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n kanssa suurista talousvaikeuksista kärsiville jäsenmailleen tiukkoja ehtoja kriisirahoituksen myöntämiseksi. Ensimmäisenä satojen miljardien eurojen tukiohjelman kohteeksi

joutui vuonna 2010 Kreikka, jota seurasivat Irlanti, Portugali, Kypros ja Espanja. Tukipakettien asettamista hallinnoivat vuonna 2010 perustettu väliaikainen Euroopan rahoitusvakaussäily ERVV ja vuodesta 2012 Euroopan vakaussäily EVM.

Esittelen lyhyesti tämän ehdollisuuden perustuvan politiikan vaikutuksia Kreikan tapauksessa. Tukipaketin vastaanottamisen ehtoina Kreikan tuli uudistaa yhteiskunnallisia rakenteitaan, joiden edistymistä valvoo Euroopan keskuspankin, Euroopan komission ja IMF:n muodostama troikka. EU myös nimitti institutionaalisten reformien tukemiseksi erityisen Kreikka-työryhmän. Kevin Featherstonen (2015, 296) mukaan EU ei ollut koskaan aikaisemmin asettanut jäsenmaataan yhtä tiukan valvonnan alaiseksi prosessissa, joka on samankaltainen EU:n jäsenyysneuvottelujen valvontaan nähden. Hänen mukaansa EU:n ehdollisuuden perustuva politiikka käytännössä pakotti Kreikan suorittamaan merkittäviä hallinnollisia reformeja, joskaan paradigmatuoksesta Kreikan julkishallinnollisessa perinteessä ei voi puhua (ibid., 308). Samoilla linjoilla Featherstonen kanssa on myös Calliope Spanou (2018), joka toteaa ehdollisuuden jossain määrin vahvistaneen Kreikan reformikapasiteettia.

Ehdollisuuden perustuvilla Kreikan talouskriisin tukipaketeilla oli kuitenkin myös laajempia vaikutuksia. Featherstonen (2015, 310) mukaan vastareaktion Kreikan hallitus menetti kreikkalaisten silmissä legitimitettinsä, näyttäytyen heikkoina muiden EU-maiden vaatimuksiin nähden. Eurokriisin ja tukipakettien jälkeisissä vuoden 2014 EU-vaaleissa euroskeptiset puolueet saivatkin Kreikassa suuren vaalivoiton. Susannah Verneyn (2015) mukaan velkakriisi muutti mielipiteitä Euroopan integraatiota kohtaan, tehden EU:sta merkittävän poliittisen kohteen. Tutkimalla Eurobarometri-dataa Verney toteaa, että unioniin kielteisesti tai skeptisesti suhtautuvien kansalaisten määrä kasvoi Kreikassa Eurokriisin myötä EU-maiden korkeimmalle tasolle (ibid., 286). EU ei Verneyn mukaan ollut Kreikassa pelkkä vaalien sivullinen uhri, vaan yksi äänestäjien keskeisistä poliittisista kohteista (ibid., 293).

Eurokriisi johti Kreikassa myös parlamenttivaaleissa euroskeptisen vasemmistopuolue Syrizan vaalivoittoon ja sen johtamaan hallitukseen vuonna 2015. Tukipakettien vaatimien säästötoimien ja velkojen vaatimusten vastustamisella kannatusta kerännyt Syriza taipui kuitenkin hallitusvastuussa jatkamaan edellisen hallituksen aloittamaa talouspoliittista linjaa kansan vastustuksesta huolimatta. Aslanidisin ja Kaltwasserin (2016) mukaan tähän oli syynä markkinoiden, oppositiopuolueiden ja yksityisen median lisäksi ulkoinen, etenkin EU:n troikasta tuleva paine pitäytyä tiukassa talouspolitiikassa. Heidän mukaansa tämä tapaus osoittaa EU:n asettaman paineen toimineen

populistihallitusta kaitsevana ja liberaalia demokratiaa tukevana mekanismina (ibid., 12-13). Tutkijat esittävät, että finanssipoliittinen kontrolli voi toimia pehmeitä, esimerkiksi unionin jäsenyyteen liittyviä rajoitteita tehokkaampana poliittisen radikalismien kannatuksen pelotteena ja materiaalistien rajoitteiden olevan symbolisia rajoitteita tehokkaampia (ibid., 13).

EU:n sanktiopolitiikan voidaan näin ollen nähdä osoittaneen myös onnistumisen merkkejä. EU:n kohdistetut sanktiot ulkopoliitikassa ovat useissa tapauksissa olleet perinteisiä sanktioita humanitäärisempi vaihtoehto ja ehdollistava finanssipoliittikka on onnistunut painostamaan jäsenvaltioita uudistamaan hallintojaan. Toisaalta EU:n ulkopoliitikassa sanktiot ovat usein epäonnistuneet tavoitteissaan, ja ehdollisuuspolitiikka jäsenmaissa on nostanut eurokriittikojen kannatusta huomattavasti. EU:n sanktiopolitiikka jättää EU:n myös kaksoismoralistiseen asemaan. Liberaaleja arvoja maailmalla vartioiva EU ei rankaise omia jäsenmaitaan perusarvorikkomuksista ja finanssipoliittikkaan tuotua ehdollisuutta ei ole tuotu oikeusvaltiorikkomusten ratkaisuksi. Empiiriset esimerkit EU:n sanktiopolitiikasta toimivat jatkossa vertailukohtina mahdollisille oikeusvaltioperiaatteen rikkomisesta asetetuille sanktioille.

3.4 Aikaisemman tutkimuksen hyödyntäminen tutkielmassa

Olen edellä esitellyt tutkielmani teoreettista viitekehystä ja arvioinut aikaisempaa EU:n oikeusvaltiopolitiikasta sekä muista intervention keinoista tehtyä tutkimusta. Hyödynnän näitä teoreettisia lähtökohtia ja empiirisiä tutkimustuloksia oman tutkielmani rakentamisessa. Moravcsikin liberaali hallitustenvälisyys (1998) asettaa perusolettaman siitä, miten valtiot toimivat alueellisessa yhteistyössä ja integroituvat luomalla kansainvälisiä instituutioita. Hänen esittämänsä malli kansainvälisen vaikuttamisen mekanismeista (Moravcsik 1995) puolestaan asettaa lähtökohdan erilaisten oikeusvaltiomenettelyjen luokitteluksi sekä esittää niiden vaikutustavoille teoreettisen lähtökohdan perustuen niiden käyttämään toimintamekanismiin (leimaaminen, mukauttaminen ja sanktiointi).

En kuitenkaan halunnut käyttää jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen tutkimisen pohjana ainoastaan yhden tutkijan yhden artikkelin tutkimustuloksia, vaan halusin laajentaa näkökulmani rankaisumenettelyjen käytön hyödyistä ja haitoista. Käytännössä tämä tapahtui tarkastelemalla EU:n oikeusvaltiopolitiikasta ja EU:n toisiin valtioihin kohdistamasta vaikuttamisesta tehtyä tutkimusta. EU:n oikeusvaltiopolitiikan suhteen analysoin viime vuosina tehtyjä tutkimuksia, joissa tarkasteltiin rankaisevia oikeusvaltiomenettelyjä ja niiden kehitystä. EU:n muun vaikuttamisen suhteen tarkastelin kahta tapausta (ulkopolitiikka ja velkakriisi), joissa unioni on

käyttänyt rankaisevia keinoja tai niillä uhkaamista vaikuttaakseen valtioiden sisäisiin politiikkatoimiin.

Vallitsevan tutkimuksen analyysi on tuottanut useita argumentteja rankaisumenettelyjen puolesta ja vastaan. Nämä argumentit on kerätty yhteen kuvaan 2. Keräsin tutkielmani aineiston toteuttamalla haastatteluja, joiden suunnittelun pohjana kuvassa esitetyt argumentit toimivat (tutkielman kappale 4). Tutkielman analyysissä puolestaan tutkielman teoreettista viitekehystä ja aikaisemman tutkimuksen tuloksia vertaillaan haastatteluissa kerättyyn tutkimusaineistoon (tutkielman kappale 5).

<p>Vahvuudet:</p> <ul style="list-style-type: none">-Valtioiden riippuvuus EU:n rahoituksesta-Taloudellisen suoriutumisen merkitys legitimitettiin ylläpitoon-Vaikutus liberaaleihin hallituksiin	<p>Heikkoudet:</p> <ul style="list-style-type: none">-Poliittisen prosessin läpiviennin vaikeus-Heikko vaikutus vallanpitäjiin, vahva vaikutus väestöön-Hyvinvoinnin lasku ja taloudellisen yhdentymisen hidastuminen
<p>Mahdollisuudet:</p> <ul style="list-style-type: none">-EU:n perusarvojen toteutumisen kehitys-EU:n legitimitetin vahvistuminen-Vallanpitäjien tilivelvollisuuden kehitys	<p>Uhat:</p> <ul style="list-style-type: none">-Poliittisten vapauksien rajoittaminen-Kasvava EU-kriittisyys tai -vastaisuus-Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön heikkeneminen-Kansalaisyhteiskunnan heikkeneminen

Kuva 2. Rankaisumenettelyjen asettamisen mahdollisia vaikutuksia tutkimuskirjallisuudesta koottuna.

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tämä tutkielman osio käsittelee kokonaisvaltaisesti tutkimuksen toteuttamista. Aloitan esittelemällä tutkimusstrategiani jäsentelemällä tutkimusasetelmaa, tutkimuksen tavoitteita, tutkimustyyppiä sekä aineiston keruun menetelmää. Tämän jälkeen avaan aineiston koontia kertomalla tutkimushaastattelujeni käytännön toteutuksesta, haastattelemistani henkilöistä sekä aineiston litteroinnista. Arvioin myös keräämäni aineiston laatua. Kolmas osuus käsittelee aineiston analyysimenetelmää eli aineistolähtöistä sisällönanalyysiä ja sen soveltamista tutkimuksessa. Lisäksi osiossa arvioidaan tutkielman laatua ja luotettavuutta.

4.1 Tutkimusstrategia

Esittelen tässä osiossa tutkielmani tutkimusstrategiaa, jonka perustana oli tutkimuskysymykseni: Millaisia vaikutuksia jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytöllä on oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle? Tutkielmani on tyypiltään empiirinen ja laadultaan kvalitatiivinen soveltava haastattelututkimus, jossa keräsin asiantuntijanäkemyksiä siitä, kuinka oikeusvaltioperiaatetta on pyritty EU:ssa turvaamaan ja kuinka valtioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen lisääminen vaikuttaisi oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen. Tutkielmani edustaa tarkoitukseltaan kartoittavaa tutkimusta (Hirsjärvi 2007, 134-135), jonka tehtävä on selvittää vähän tunnettua ilmiötä, eli EU:n oikeusvaltiopolitiikan olemusta ja viime vuosien kehitystä. Tutkimuksen soveltavasta otteesta (ibid., 129) kertovat tutkielman tavoitteet esitellä asiantuntijatietoon perustuvia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia sekä sen sitoutuminen tiettyyn aikaan ja organisaatioon, eli Euroopan unioniin 2010-luvulla.

Oikeusvaltiomenettelyjen kehittämistä on tuotettu viime vuosina useita yhteiskuntatieteellisiä tutkimusartikkeleja (esim. Halmai 2019; Heinemann 2018; Molle 2018; Schlipphak & Treib 2017; Sedelmeier 2017). Oikeusvaltiomenettelyistä on yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lisäksi olemassa paljon oikeustieteellistä tutkimusta, joka perustuu EU:n perussopimusten, lakien ja muiden asiakirjojen tulkintaan (esim. Lavelle 2019; Pech & Scheppele 2017; Schmidt & Bogdanowicz 2018). EU:n oikeusvaltioperiaatetta turvaavat menettelyt ovat julkisuudessa esillä myös Suomessa, mutta tutkimusta aiheesta on Suomessa vähän. Ainoa aiheesta löytämäni tutkimus on EU:n toimivaltaa oikeusvaltiokysymyksissä käsittelevä julkisoikeuden pro gradu -tutkielma (Karvinen 2019). Aikaisemman oikeusvaltiomenettelyjä käsittelevän tutkimuksen läpikäynti osoitti, että valitsemani tutkimusmenetelmä ja teoreettinen viitekehys ovat tutkimuksessa uusia.

Aineistonkeruumenetelmäksi valitsin tuottaa itse primääriaineistoa tutkimushaastattelujen kautta. Mikäli en olisi valinnut haastattelua menetelmäksi, vaihtoehto olisi ollut kerätä tutkimusaineistoa vain erilaisista kirjallisista teksteistä. Tässä vaihtoehdossa olisin tutkinut EU-instituutioiden aiheesta tuottamaa materiaalia ja arvioinut niiden sisältöjä. Tällaista tutkimusta on jo tuotettu melko paljon ja se soveltuu paremmin oikeustieteelliseen tutkimukseen (esim. Schmidt & Bogdanowicz 2018). Toinen vaihtoehto olisi tutkia aiheesta pidettyjä poliittisia puheita tai muita kannanottoja ja jäsentää esimerkiksi niiden taustalla olevaa argumentaatiota (esim. Halmai 2019). En valinnut näitä aineistonkeruumenetelmiä, koska uskoin saavani asiantuntijahaastatteluista poliittisia kannanottoja yksityiskohtaisempaa ja paremmin argumentoivaa aineistoa. Valitsemani menetelmä siis tuottaa muihin vaihtoehtoihin nähden uutta, tutkimusongelmaan vastaavaa ja syvällistä tutkimusaineistoa.

Käytin tutkielmani aineistonkeruussa metodina puolistrukturoitua teemahaastattelua, jonka erityispiirre on se, että haastatellut ovat asiantuntijoita. Lisäksi olen tutkielmani varten tutkinut useita kirjallisia aineistoja, pääasiassa EU:n eri instituutioiden tuottamia tekstejä oikeusvaltiomenettelyjen toiminnasta sekä niiden kehittämisestä. Hirsjärven ja Hurmeen (2009, 47) mukaan puolistrukturoidussa haastattelussa jokin haastattelun näkökulma on lyöty lukkoon, mutta kaikkia ei. Tällainen haastattelumetodi antoi haastatelluille tilaa vastata monimuotoiseen tutkimusaiheeseen mahdollisimman avoimesti. Teemahaastattelu puolestaan tarkoittaa sitä, että ”haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin, joista keskustellaan” (Hirsjärvi & Hurme 2009, 47-48). Teemojen varassa etenevä haastattelu tuo tutkittavien äänet strukturoitua haastattelua paremmin kuuluviin. Tässä menetelmässä kysymysten muotoa ja järjestystä ei ole tarkkaan määritetty, mutta haastattelu kuitenkin seuraa laajempaa, teemoista koostuvaa yleistä rakennetta.

Aineistonkeruun menetelmänä puolistrukturoitu teemahaastattelu osoittautui parhaiten tutkimukseeni soveltuvaksi valinnaksi. Liian strukturoitu haastattelu olisi rajoittanut haastateltavien ilmaisua ja täysin strukturoimaton haastattelu olisi tehnyt haastatteluista keskenään vertailukelvottomia. Aineistonkeruumenetelmänä lomakehaastattelun toteuttaminen olisi ollut ehdottomasti liian rajattuja vastauksia antava tutkimusmenetelmä. Samoin jo olemassa olevaan kirjalliseen aineistoon perustuva tutkimus ei olisi tarjonnut haastattelujen tuottamaa uutta ja syvällistä tutkimusaineistoa.

Toteutin tutkielmani nimenomaan asiantuntijahaastatteluina, koska haastattelukysymysten ymmärtäminen vaatii haastateltavalta laajaa ymmärrystä tutkimukseni aiheen nykytilaa,

yhteiskunnallisia kehityskulkuja sekä monimuotoisten vuorovaikutussuhteiden dynamiikkaa kohtaan (Alastaro, Åkerman & Vaittinen 2017, 218). Asiantuntijat pystyvät tässä tapauksessa tietotaitonsa avulla tuottamaan paljon mielekkäämpää tutkimusaineistoa kuin maallikkovastaajat. Asiantuntijuuden määrittely ei ole yksinkertaista, mutta määrittelen heidät tässä Alastaroa ym. (2017, 216) lainaten henkilöiksi, joilla on ”sellaista erityistä tietoa tutkittavasta asiasta, jota ei ole kenelläkään toisella tai jota on vain hyvin harvoilla”. Haastattelemanani henkilöt ovat oikeusvaltiopolitiikan kanssa eri tavoin tekemisissä olevia henkilöitä, mutta rajasin erinäiset poliitikot haastattelupoolin ulkopuolelle, sillä heidän motivaationsa ja intressinsä olisivat voineet vaikuttaa haastatteluvastausten sisältöön. Haastateltavien rajaaminen asiantuntijoihin teki tutkimusaineistosta hyvin käyttökelpoista, mutta toisaalta rajasi potentiaalisten haastateltavien määrää, sillä oikeusvaltiopolitiikan kanssa työskentelevien henkilöiden määrä Suomessa on pieni.

Tutkimusstrategiaani kuului kerätä olemassa olevasta oikeusvaltiomenettelyjä käsittelevästä tutkimuksesta väitteitä ja tutkimustuloksia, joista rakensin tausta-aineistoa oman tutkimusaineistoni kanssa vertailtavaksi. Rakensin vallitsevasta tutkimuskentästä kolme teemaa, jotka muodostivat teemahaastattelun rungon. Ensimmäinen näkökulma oli se, että nykyiset oikeusvaltiomenettelyt eivät ole onnistuneet turvaamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Tutkimuskirjallisuudessa ollaan hyvin yksimielisiä siitä, että EU:n tulee toimia aktiivisesti oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi, mutta toistaiseksi tästä tehtävästä unioni on suoriutunut heikosti. Tästä väitteestä muodostui haastattelujen ensimmäisen teema, jonka tarkoitus oli selventää, miten nykyiset oikeusvaltiomenettelyt ovat tehtävästään suoriutuneet.

Haastattelujen toinen teema on rankaisumenettelyjen käytön mielekkyys oikeusvaltiopolitiikassa. Toin haastatteluissa esille erilaisia tutkimuskirjallisuudessa esille tulleita väitteitä rankaisumenettelyjen vahvuuksista, heikkouksista, uhista ja mahdollisuuksista oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle. Aikaisempi tutkimus osoittaa, että toistaiseksi EU on keskittynyt oikeusvaltiotyökaluissaan menettelyihin, jotka perustuvat joko leimaus- tai mukauttamismekanismiin. Yleiskielisesti voidaan sanoa, että EU:n nykyiset oikeusvaltiomenettelyt perustuvat ”porkkanoihin”, kun taas menettelyt ”kepin” käyttämiseen ovat vähissä. Kuten edellisessä kappaleessa todettua, osa aihetta tutkineista tutkijoista kannattaa rankaisumenettelyjen lisäämistä, osa taas näkee sen uhkana.

Kolmas teema käsitteli rankaisumenettelyjä sisältäviä oikeusvaltiomenettelyjä ja niiden toimintaa. Päädyin rajaamaan tutkimukseni kolmeen oikeusvaltiomenettelyyn, jotka sisältävät rankaisemisen

muotoja. Nämä menettelyt ovat SEU artikla 7 -menettely, EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyt sekä vielä neuvotteluvaiheessa oleva asetus EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta. Menettelyjen ominaisuuksien ja vaikutusten lisäksi analyysissä arvioidaan tapoja kehittää menettelyjä entistä tehokkaammiksi. Perehdyttyäni oikeusvaltiomenettelyjä koskevaan tutkimukseen olin sitä mieltä, että valtaosa oikeusvaltiotyökaluja tutkivista tutkijoista ei kannata rankaisumenettelyjen lisäämistä EU:n toimintakapasiteettiin. Siksi taustaoletukseni oli, että oikeusvaltiokysymysten asiantuntijat eivät kannata sanktioiden asettamista, vaikka EU:n oikeusvaltiotyökalut vaikuttavatkin tällä hetkellä tehottomilta keinoilta.

Ennalta määritettyjen teemojen lisäksi haastatteluissa kävi myös ilmi sellaisia tekijöitä, joita en sisältänyt tutkielmaani tai joita en osannut edes odottaa tutkimuksessa käyvän ilmi. Sisälsin näiden tekijöiden arviointia jossain määrin aineistoni analyysiin. Tutkimushaastatteluissa esille tulleita aiheita olivat esimerkiksi tutkimuskohteeni rajauksen ylittävät oikeusvaltiomenettelyt, oikeusvaltiopolitiikan tuottaman kokonaisuuden arvioiminen yksittäisten menettelyjen sijaan, poliittinen tahtotila mekanismien laukaisemiseksi sekä Suomen toiminta oikeusvaltiopolitiikan kehittämisessä. Jätin tutkimuksessa esille tulleet odottamattomat tulokset kuitenkin pieneen rooliin, jotta tutkielmani fokus ei laajenisi tarpeettomasti sen alkuperäisistä tavoitteista.

4.2 Aineiston koonti

Käytännössä tein haastattelukysymyksistä valmiin pohjan, joka eteni kolmen teeman mukaisesti. Ensimmäinen teema käsitteli EU:n oikeusvaltiopolitiikan nykytilaa, sen saavutuksia ja ongelmia. Toinen teema käsitteli rankaisumenettelyjen lisäämistä oikeusvaltiomenettelyihin sekä niiden mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi valtioiden hallitusten politiikkaan sekä tavallisiin kansalaisiin. Kolmas teema käsitteli tarkemmin kolmea oikeusvaltiomenettelyä, jotka sisältävät valtioiden rankaisemiseen sisältyviä elementtejä. Nämä menettelyt ovat SEU artikla 7 -menettely, suunniteltu asetus EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta sekä EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyt. Jokaiseen teemaan sisältyi useita haastattelukysymyksiä. Haastattelukysymykset löytyvät tutkielman liitteistä (liite 2).

Toteutin tutkimushaastattelut marras-joulukuussa 2019. Käytännön syistä yksi haastatteluista on toteutettu puhelimitse, muut kasvokkain haastateltavien kanssa. Haastattelut toteutettiin Helsingissä lukuun ottamatta yhtä, joka toteutettiin Turussa. Tutkimuskysymykset toimitettiin yhdelle haastatellulle etukäteen, koska tämä sitä pyysi. Muita haastateltuja ainoastaan tiedotettiin tutkielman aiheesta ja haastattelun tavoitteista. Kaikki haastattelut järjestettiin vaihtuvissa

rauhallisissa työhuoneissa kahden ihmisen kesken. Järjestelyn tarkoitus oli eliminoida haastatteluja häiritsevät tekijät, taata laadukas aineiston tallentaminen sekä pitää haastattelutilanne luottamuksellisena. Kunkin haastattelun kesto oli 45–60 minuuttia. Haastattelin tutkielmaani seitsemää oikeusvaltiokysymyksiin perehtynyttä henkilöä, joista kolme edustaa valtion virkamiehistöä, kolme tutkimusyhteisöä ja yksi kansalaisjärjestöjä.

Haastateltujen henkilöiden lyhyt esittely todentaa heidän pätevyytensä asiantuntijahaastattelun kohteiksi. Timo Ranta on ulkoministeriön EU:n globaalista toiminnasta vastaava johtava asiantuntija, joka on toiminut aiemmin Suomen ulkoasiainhallinnon ja EU:n palveluksessa sekä Suomen Brysselin suurlähettiläänä. Henriikka Leppo on EU-erikoisasiantuntija valtioneuvoston kansliassa. Syksyllä 2019 hän johti Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuskauden teemaa ”yhteiset arvot ja oikeusvaltioperiaate EU:n toiminnan kulmakivenä”. Kaisa Männistö on Suomen Brysselin EU-edustuston oikeudellisista ja institutionaalisista kysymyksistä vastaava erityisasiantuntija. Männistö toimi Brysselissä Suomen puheenjohtajuuskaudella Lepon kanssa vahvassa yhteistyössä.

Kaarlo Tuori on oikeustieteen emeritusprofessori Helsingin yliopistosta ja yksi Suomen tunnetuimmista oikeusoppineista. Hän on tutkinut urallaan muun muassa eurooppalaista lakia ja konstitutionalismia. Tällä hetkellä Tuori toimii Euroopan neuvoston Venetsian komission Suomen jäsenenä. Katalin Miklóssy on Helsingin yliopiston Aleksanteri-instituutin yliopistonlehtori ja itäisen Euroopan ja Balkanin tutkimuksen tieteenalavastaava. Miklóssy on aktiivinen yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuja, joka on julkisuudessa säännöllisesti esillä itäisen Keski-Euroopan sekä etenkin Unkarin tuntijana. Heino Nyysönen on Turun yliopiston valtio-opin yliopiston lehtori sekä poliittisen historian dosentti. Hänen asiantuntijuusalueitaan ovat EU:n itäiset jäsenmaat ja erityisesti Unkari. Hänen viimeaikainen tutkimuksensa keskittyy eritoten Unkarin poliittiseen kehitykseen. Kaisa Korhonen on Amnesty Internationalin Suomen osaston oikeudellinen asiantuntija. Amnesty International vaikuttaa EU:n oikeusvaltiopolitiikkaan ensisijaisesti Brysselin osastonsa kautta, jonka tuottaman aineiston ja kannanottojen kautta Korhonen kommentoi oikeusvaltiopolitiikan kysymyksiä.

Yksikään haastatteluista ei edennyt joka kysymyksen kohdalla haastattelurunkoni mukaisesti, vaan annoin keskustelun edetä, mikäli jokin rungossa myöhemmin esiin tuotu asia nousi keskustelun aiheeksi jo ennen itse määrittämäni järjestystä. Haastattelujen alussa pienemmälle huomiolle jääneet asiat toin taas esille myöhemmin haastattelun edetessä. Lisäksi liikuin itsekin

improvisoimalla haastattelurungosta pois esimerkiksi reagoimalla haastatteluissa esiin tulleisiin argumentteihin vasta-argumentein hyödyntämällä keräämääni taustatietoa. Haastattelujen kolme teemaa puolestaan pysyivät luonnollisesti omina kokonaisuuksinaan, kuten olin haastattelurunkoa tehdessäni toivonut. Toteutetut haastattelut onnistuivat kaikin puolin odotusten mukaisesti. Keräämäni tutkimusaineisto osoittautui monipuoliseksi ja yksityiskohtaiseksi sekä vastasi tutkimusongelmaani hyvin. Aineiston keruuvaiheessa valmistauduin haastatteluiden toteutukseen perinpohjaisesti esimerkiksi tutustumalla haastattelututkimuksen etiikkaan, harjoittelemalla haastattelukysymysten esittämistä sekä pitämällä huolen teknisen välineistön kunnosta. Laadukas haastatteluaineisto toimii merkinä tutkimuksen luotettavuudesta (Hirsjärvi & Hurme 2008, 185).

Aineiston keräämisen jälkeen litteroin aineiston. Tavoitteenani oli litteroida aineisto mahdollisimman pian haastattelujen jälkeen, jotta haastattelut olivat vielä litterointivaiheessa hyvässä muistissa. Litterointi sulautui osittain yhteen aineiston analyysin kanssa, sillä laadullisessa tutkimuksessa analyysi aloitetaan usein samanaikaisesti aineiston tuottamisen yhteydessä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 136). Tämä toteutui omalla kohdallani osittain intuition mukaisesti, sillä vaikka alkuperäinen ajatukseni oli ensin litteroida kerätty aineisto, huomasin jo litterointivaiheessa tulkitsevani aineistoa ja yhdistäväni sitä tutkimukseni teoriaosuuteen. Päädyin litteroimaan aineiston sanatarkan litteroinnin periaatteella, jossa jokainen sana litteroidaan tarkasti, mutta keskusteluosapuolten välisen puheen taukoja, huokauksia tai äänenpainoja ei merkitä muistiin (Hirsjärvi & Hurme 2008, 140). Tämä oli valitsemaani aineistolähtöiseen sisällönanalyysiin riittävän tarkka litterointimenetelmä, tarkempi litterointitekniikka olisi ollut tarpeellinen vain puheen tapoja tutkivissa analyysimenetelmissä, kuten diskurssianalyysissä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 155).

Aineistonkeruun yksi validointitapa on osoittaa lähteiden luotettavuus, eli se, että haastatellut edustavat tutkimuksen kannalta valideja ryhmiä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 189). Esitellessäni haastateltavieni nimet olen osoittanut haastateltavien edustavan sekä tekemänsä työn että edustamiensa instituutioiden puolesta todella EU:n oikeusvaltiopolitiikkaa ymmärtäviä tahoja. Kaikki haastateltavat suostuivat pyyntööni julkaista heidän nimensä tutkimuksen yhteydessä, mikä osaltaan nostaa tutkimuksen arvoa. Haastatellut myös olivat selvästi tutkimuksestani kiinnostuneita ja osoittivat halunsa antaa yksityiskohtaisia, tutkimusta hyödyntäviä vastauksia.

Näen haastateltujen nimien julkaisemisen tutkimukselle hyödyllisenä tekijänä, mutta sillä on voinut olla myös aineiston sisältöä rajaava vaikutus. Haastatellut olisivat voineet anonyymissä haastattelussa vastata joihinkin kysymyksiin julkistettavaa haastattelua vapaammin. Joissain

tapauksissa etenkin virkamiehinä työskentelevät haastateltavat joutuivat rajaamaan vastauksiaan asemaansa tai salassapitovelvoitteisiin liittyen. Haastateltavat kuitenkin suhtautuivat nimiensä julkaisuun positiivisesti, joten uskon nimien julkaisemisen vaikutuksen aineiston sisältöön olleen pieni. Haastateltaville on myös annettu mahdollisuus tarkastaa tutkielmassa esittämäni lainaukset. Ainoa puute aineistonkeruussa oli se, että valitettavasti muutama haastateltavaksi pyytämäni henkilö kieltäytyi haastattelusta, mikä pienensi haastateltavien kokonaismäärää. Tutkimusaineistoa kuitenkin syntyi pitkistä haastatteluista tutkielman tarpeisiin paljon, litteroituna 65 liuskaa.

Haastatteluaineiston laatua arvioitaessa on myös huomioitava haastateltavien konteksti. Kaikki haastatellut olivat suomalaisia, joten he edustavat erityisesti suomalaista näkökulmaa EU:n oikeusvaltiopolitiikkaan. Tunnetusti eri jäsenmailla on erilaisia näkökulmia oikeusvaltiopolitiikan kehittämiseen, mikä todennäköisesti tulee esiin myös eri kansallisuuksia edustavien yksilöiden mielipiteissä. Tämän voi nähdä tutkimusaineistoa yksipuolistavana tekijänä, mutta toisaalta suomalaisilla haastateltavilla oli paljon tietoa etenkin Suomen EU-puheenjohtajuuskaudellaan ajamasta oikeusvaltiopolitiikasta, mikä on tutkimukseni aiheen kannalta keskeistä. Päädyin haastattelemaan tutkielmaani vain suomalaisia oikeusvaltiopolitiikan asiantuntijoita johtuen tutkielman laajuuden rajoitteista, tutkimuskielestä sekä haastattelujen käytännön järjestelyjen takia. Haastatteluissa kerättyä aineistoa ei voi eikä tule yleistää koko EU:n oikeusvaltiopolitiikkaa ja sen kehitystä kuvastavaksi tiedoksi.

4.3 Aineiston analysointi

Analysoin keräämäni tutkimusaineistoa aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmällä. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 110-111) kuvaavat aineistolähtöisen sisällönanalyysin kolmevaiheiseksi prosessiksi, joka alkaa aineiston redusoinnilla eli pelkistämällä. Analyysin seuraava vaihe on aineiston ryhmittely. Viimeiseksi aineisto abstrahoidaan eli siihen tuodaan mukaan teoreettiset käsitteet.

Tekemäni sisällönanalyysin tarkoitus oli analysoida aineistoa niin, että saan tuotettua siitä systemaattista ja objektiivista analyysiä. Analyysin ensimmäinen vaihe oli sen pelkistäminen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 111). Lähdin analyysissäni liikkeelle aineiston alkuperäismerkitysten pelkistämisestä, jotta sain kerättyä aineistosta tutkimusongelman mukaista tietoa ja karsittua epäolennaisen aineiston pois. Käytin analyysiyksikkönä argumentteja, joita haastatellut aineistossa esittivät. Argumenttien erittely oli analyysin kannalta luontainen valinta, koska myös ennen haastatteluja keräämäni tausta-aineisto keskittyi vahvasti erilaisiin oikeusvaltiomenettelyjen

kehittämiseen liittyviin argumentteihin. Aineiston pelkistäminen onnistui melko helposti, sillä haastatellut vastasivat kysymyksiini asianmukaisesti ja perustelivat vastauksiaan monipuolisesti.

Aineiston olennaisimpien osien tunnistamisen jälkeen seurasi ryhmittelyvaihe (Tuomi & Sarajärvi 2009, 112-113), jossa luokittelin pelkistettyä aineistoa yhtäläisiksi ilmaisuiksi. Ryhmittelin samaa mieltä olevat aineiston argumentit yhteen ja toisaalta erottelin eriävät mielipiteet. Tämä työvaihe mahdollisti aineiston kokonaisvaltaisen käsittelyn. Ryhmittelyn avulla pystyin määrittelemään ns. suosituimmat argumentit ja tekemään johtopäätöksiä siitä, mitkä ovat haastateltujen näkemysten mukaan suurimmat oikeusvaltiomenettelyjen kehityskohteet, todennäköisimmät seuraukset uusien rankaisumenettelyjen luomiselle sekä spesifien rankaisumenettelyjen toiminnan huomionarvoisimmat tekijät.

Analyysin kolmas vaihe oli aineiston abstrahointi, jonka tavoitteena oli erottaa tutkimuksen kannalta oleellinen tieto ja yhdistää tutkimustieto teoreettisiin käsitteisiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 114-115). Tässä analyysin vaiheessa yhdistin tutkimusaineiston tutkimukseni pohjana olevaan teoreettiseen viitekehykseen, eli liberaalin hallitustenvälisyyden teoriaan, oikeusvaltiomenettelyjen tutkimukseen sekä muuhun EU:n interventiomien tutkimukseen. Abstrahointiprosessissa tavoitteeni oli yhdistää empiirinen aineisto teoreettisiin käsitteisiin jatkuvan vertailun avulla. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi osoittautui menetelmänä onnistuneeksi valinnaksi, sillä se helpotti huomattavasti tutkimuksessa käytetyn teorian yhdistämistä aineiston sisältöön.

Analyysissäni tutkijana en pyrkinyt täysin erottautumaan tutkittavista, koska aineistolähtöisen sisällönanalyysin johtopäätöksiä tehdessään ”tutkija pyrkii ymmärtämään, mitä asiat tutkittaville merkitsevät” (Tuomi & Sarajärvi 2009, 115). Tämän lähestymistavan vaarana on tutkijan omien näkemysten siirtyminen tutkimusaineiston analyysiin. Sekä tutkija että tutkittavat ovat samaan maailmaan eri tavoin jäsenyneitä toimijoita, mikä vaikuttaa heidän ennako-oletuksiinsa, toimintaansa ja kielelliseen ilmaisuun. Pyrin ymmärtämään tutkittavien esittämiä kantoja analyysin kaikissa vaiheissa heidän omasta asemastaan, mutta tunnistan oman jäseniteisyyteni vaikuttavan aineiston analyysiin. Samaan maailmaan jäsenynyt tutkija ei voi koskaan olla täysin erillinen tutkimuksensa kohteesta, mutta pyrin tutkimuksessani mahdollisimman objektiiviseen tutkimusanalyysiin.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan usein reliaabeliuden ja validiuden käsitteillä (Hirsjärvi 2007, 226). Reliaabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta toisen tutkijan toimesta. Mikäli

tutkimus toteutettaisiin uudestaan, sen tulisi tuottaa samanlainen tulos kuin oma tutkimukseni. Validius puolestaan tarkoittaa tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä tutkimusstrategiassa on määritetty mitattavaksi. Reliaabeliuden ja validiuden käsitteiden käytön mielekkyydestä on erilaisia tulkintoja erityisesti kvalitatiivisessa tutkimuksessa ja usein niiden arviointi on kvalitatiivisten tutkimusmenettelyjen yhteydessä vaikeaa (Hirsjärvi 2007, 227). Tutkielmani kohdalla sen luotettavuudesta kertoo lukijalle tarjoamani tarkka kertomus siitä, mitä olen tutkielmassani tehnyt ja miten olen tutkimustuloksiini päätenyt. Kertomuksen perusteella toisen tutkijan tulisi päästä samoihin tutkimustuloksiin kuin minä ja saavuttaa tutkimusongelmaan vastaavia tuloksia.

5 ANALYYSI

Tässä tutkielmani kappaleessa analysoin tutkimushaastattelujen tuottamaa aineistoa ja yhdistän sen sisältöjä tutkielmani teoreettiseen viitekehykseen. Aloitan analyysin oikeusvaltiomenettelyjen nykytilaa ja niiden haasteita käsittelevästä teemasta. Toisessa teemassa etenen rankaisumekanismeihin perustuvien oikeusvaltiomenettelyjen mielekkyyden analyysiin. Kolmas teema on jaettu kolmeen alaotsikkoon, joissa analysoin haastateltujen esittämiä argumentteja SEU artikla 7 -menettelystä, EU:n tuomioistuimen toiminnasta sekä asetuksesta EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta.

5.1 Oikeusvaltiomenettelyjen nykytila

Tutkimushaastattelujeni ensimmäinen teema käsitteli nykyisten EU:n oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa, joka sai haastatelluilta vaihtelevia arvioita. Suurin osa haastatelluista näki menettelyjen toiminnassa olleen joitain onnistumisia, mutta suuria oikeusvaltiota heikentäviä kehityskulkuja niillä ei ole pystytty ratkaisemaan. Yksikään haastatelluista ei nähnyt oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa ideaalisena. Sen sijaan jokainen haastateltu löysi oikeusvaltiomenettelyistä jonkinlaista kehittämisen sijaa. Näin ollen oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa ei voi yksinkertaistaa joko onnistuneeksi tai epäonnistuneeksi.

Haastattelemani tutkija arvioi oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa historiallisena prosessina viimeisen vajaan kymmenen vuoden aikajänteellä. Hänen mukaansa Unkari nousi ensimmäisenä EU:n sisäisenä oikeusvaltiokehitykseltään huolestuttavana tapauksena vuonna 2011. Tällöin oikeusvaltiokehitystä alettiin monitoroimaan sekä EU:n että Euroopan neuvoston Venetsian komission puolesta. Tutkijan mukaan niin pitkään kuin Unkari oli EU:n jäsenmaiden joukossa oikeusvaltionäkemyksissään yksin, otti se myös EU:n ohjeistukset vakavasti ja SEU artikla 7 -menettelyn pelotevaikutus toimi. Vuonna 2015 tilanne kuitenkin muuttui. Tällöin Puolassa nousi valtaan PiS-puolue, jonka johtaja Jaroslaw Kaczynski ryhtyi kannattamaan näkyvästi Unkarin pääministeri Orbánin politiikkaa. Samoin valta vaihtui 2015 pakolaiskriisin myötä myös muissa itäisen Keski-Euroopan maissa, joista Orbán sai entistä enemmän myötämielisiä tahoja politiikkansa tueksi.

Haastateltu pitääkin vuotta 2015 vedenjakajana, jolloin Unkari ei ollut enää yksin ja EU:n kapasiteetti ylläpitää oikeusvaltiota koskevaa dialogia laski merkittävästi. Unkarin ja Puolan ajaman politiikan takana oli nyt kokonainen ryhmittymä EU:n jäsenvaltioita, jotka ryhtyivät toimimaan vastoin EU:n sääntelyä ja dialogisuuteen perustuvia pehmeitä keinoja, kuten monitorointia ja

suosituksia. Tutkijan mukaan vasta tämän jälkeen EU:ssa alettiin puhua SEU artikla 7 -menettelyn toimeenpanosta, mutta tässä vaiheessa menettelyn käynnistäminen oli jo liian myöhäistä. Puola ja Unkari tekivät keskinäisen sopimukset menettelyn pysäyttämiseksi ja tämän jälkeen EU:n keinot oikeusvaltion turvaamiseksi ovat olleet vähissä.

Toinen haastattelemani tutkija antaa nykyisille oikeusvaltiomenettelyille heikon arvion. Hän kokoaa EU:n erikoisen tilanteen yhdellä lauseella: ”Tällä hetkellä on tilanne se, että EU:n käytettävissä olevat menettelyt, vähän paradoksaalisesti kyllä, ovat tehokkaampia ehdokasvaltioita ja myöskin lähialuepolitiikan piiriin kuuluvia valtioita, kuin jäseniä kohtaan.” Tällä hän viittaa tutkielman alussa esittämäni ns. Kööpenhaminan dilemman (Coli 2018). Haastatellun mukaan EU:lla on tällä hetkellä kolme merkittävää jäsenmaiden oikeusvaltio-ongelmien ratkaisemiseksi käytettävää vaihtoehtoa: SEU artikla 7 -menettely, uusi toimintakehys oikeusvaltion turvaamiseksi sekä EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyt.

Haastatellun mukaan SEU artikla 7 -menettelyn läpi vieminen on edellä mainitun äänestystavan takia saavuttamaton tavoite. Dialogiin ja suosituksiin perustuva toimintakehys oikeusvaltion turvaamiseksi puolestaan osoittautui hampaattomaksi aseeksi, jonka Puola toimintakehysten kohteeksi jouduttuaan jätti käytännössä huomiotta. Rikkomusmenettelyn ongelma puolestaan haastattelemani tutkijan mukaan on se, että SEU artikla 2 – jossa oikeusvaltioperiaate todetaan yhdeksi EU:n perusarvoksi – ei yksinään ole perustelu rikkomusmenettelyn aloittamiseksi. Kanteen täytyy olla täsmällisempi, eli sen täytyy rikkoa jotain EU-lainsäädännön substanssipykälää. Mikään EU:n pääasiallisista oikeusvaltiomenettelyistä ei siis ole pystynyt vastaamaan jäsenvaltioiden kohtaamiin ongelmiin tehokkaasti, jos ollenkaan. Haastattelemieni tutkijoiden lisäksi yksi virkamies toteaa yksioikoisesti, että nykyiset oikeusvaltiomenettelyt eivät toimi.

Nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen toiminnassa nähtiin kuitenkin myös positiivisia puolia. Vaikka monet haastatellut ovat esittäneet pehmeiden oikeusvaltiomenettelyjen olleen tehottomia vaikuttamaan valtioiden toimintaan, haastattelemani virkamies näkee niistä olleen hyötyä. Hänen mukaansa pehmeiden keinojen tärkein vaikutus on ennaltaehkäisevyys. Niillä voidaan puuttua oikeusvaltio-ongelmiin niiden kehityksen aikaisessa vaiheessa. Lisäksi kynnyks puuttua oikeusvaltioasioihin on näissä menettelyissä huomattavasti matalampi kuin SEU artikla 7 -menettelyn tapaisissa keinoissa. Haastatellun mukaan jäsenmaat eivät mielellään ole negatiivisen huomion kohteena, joten ne pyrkivät pääsemään pois myös pehmeistä, mainetta haittaavista

oikeusvaltiomenettelyistä. Jäsenvaltioita rankaiseviin keinoihin ei haastatellun mukaan tule turvautua ennen kuin kaikki muut keinot on käytetty.

Nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen toimintaan kriittisimmin suhtautuvien haastateltujen argumenteissa korostuu kaksi merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin haastattelemani henkilöiden mukaan EU ryhtyi toimiin oikeusvaltiokehityksen korjaamiseksi liian myöhään ja liian pehmein keinoin. Tämä argumentti on yhteneväinen Pechin ja Platonin (2017) analyysin kanssa. Toiseksi EU:lla ei ole vahvoja keinoja oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi, etenkin jos sen toimia vastaan on liittoutunut useampi kuin yksi jäsenvaltio. Näiden vastausten perusteella haastatellut kyseenalaistavat Moravcsikin (1995) tutkimustuloksen, jonka mukaan leimaamiseen ja mukauttamiseen perustuvat vaikutusmekanismit, jotka luovat valtioihin sisäistä painetta ja kehittävät poliittisia instituutioita, oikeusjärjestelmää ja vallan tasapainoa, ovat ylivertaisia sanktiointiin perustuviin vaikutuskeinoihin nähden. Nykyiset pehmeisiin keinoihin perustuvat oikeusvaltiomenettelyt ovat näiden haastateltujen mukaan epäonnistuneet.

Haastatellut näkivät oikeusvaltiomenettelyjen tehokkaan toiminnan haasteet monen tekijän yhdistelmänä. Erään haastattelemani henkilön mukaan tehottomuuden taustalla voi olla poliittisia syitä sekä pyrkimyksiä estää poliittisten erimielisyyksien, riitelyn ja hajaannuksen syntymistä. Menettelyjen tehokkuuteen vaikuttavat kuitenkin erityisesti EU:n toimivallan rajat. Haastateltu korostaa, että EU ei ole valtio, vaan sen vallalle on perussopimuksissa asetettu tietyt raamit, joiden mukaisesti EU voi toimia. Tehokkaiden politiikkatoimien muodostamiselle on juridiset rajat. Toinen haastateltu puolestaan korosti poliittisia tekijöitä. Hänen mukaansa politiikka tulee esille SEU artikla 7 -menettelyssä, jonka yksimielisyyttä vaativassa päätöksenteossa erinäiset valtiot suojaavat toisiaan välttyäkseen itse saman menettelyn eteen joutumiselta. Oikeusvaltiota rikkovissa maissa harjoitetaan voimakkaan populistista ja jossain määrin EU-vastaista politiikkaa, johon muut jäsenvaltiot eivät ole vastanneet tarpeeksi voimakkaasti ja tuomitsevasti. Tämän seurauksena oikeusvaltion heikkenemisen pysäyttämiseksi ei ole onnistuttu asettamaan sen vaatimaa poliittista painetta.

Pohtiessaan oikeusvaltiomenettelyjen kohtaamia ongelmia eräs haastatelluista toteaa, että oikeusvaltियो toimien keskiössä on ”koko kysymys siitä, että mikä Euroopan unioni on”. Tällä hän viittaa siihen, että käsitykset EU:n olemuksesta liikkuvat laajasti liittovaltiota kohti kulkevasta unionista kansallisvaltioiden liittoon. Eriävät käsitykset EU:n perimmäisestä olemuksesta ovat nostaneet esille myös eriäviä käsityksiä EU:n toimivallasta. Hän nostaa esimerkiksi Unkarin, jossa

pääministeri Orbán vaatii EU:sta kansallisvaltioiden liittoa, jossa valtioihin sisäisiin asioihin puuttumiseen ei EU:lla ole sijaa. Toinen haastateltu taas kuvaa Suomea tässä tilanteessa Unkarin vastakohtaksi: ”Suomi on ollut semmoinen jäsenvaltio, joka lähtee siitä [perussopimusten noudattamisesta]. Jos meillä on sääntö, niin sitä pitää noudattaa.”

Edellisen haastatellun mukaan Puolassa ja Unkarissa tämä näkemys ei enää pidä paikkaansa, vaan oikeusvaltiota ja muita EU-lainsäädännön määrittämiä asioita tulkitaan sen mukaan, mikä milloinkin on valtion edun mukaista. Puolassa ja Unkarissa on noussut esille argumentti, jonka mukaan EU edustaa nykyään jotain muuta, kuin mihin maat ovat aikoinaan liittyneet. Haastattelemani tutkijan mukaan Viktor Orbán on esittänyt, että 30 vuotta sitten Unkari piti Eurooppaa itselleen mallina, mutta nyt Unkari on malli Euroopalle. Tämä argumentti ei pidä paikkaansa, sillä valtiot ovat liittymissopimuksissaan hyväksyneet EU:n perussopimukset oikeusvaltioperiaate ja muut perusarvot mukaan lukien. EU:ssa on siis jäsenmaita, jotka kyseenalaistavat unionin käsitykset oikeusvaltioperiaatteesta ja muista perusarvoista, haastaen samalla EU:n toimivallan. Tämän seurauksena myöskään oikeusvaltiomenettelyt ja niiden seuraaminen eivät merkitse jäsenmaille samoja asioita. Haastattelemani tutkijan analyysi osoittaa, ettei oikeusvaltiomenettelyjen toimivuudessa ole kyse vain menettelyjen sisältämisestä mekanismeista, vaan valtioiden itsensä käsityksistä siitä, mitä oikeusvaltio on ja miten sitä kunnioitetaan.

Eräs haastatteluissa esille tullut tehokkaiden menettelyjen toiminnan este oli jäsenmaiden välisen konsensuksen puute ja siitä seuraava kyvyttömyys saada aikaan minkäänlaisia päätöksiä. Tältä pohjalta jotkin haastatellut epäilivät myös tulevien oikeusvaltiomenettelyjen, kuten rahoituskehysinstrumentin toteutumisen mahdollisuutta. Erään haastatellun sanoin ”Minua huolestaa ehkä tässä enempi se, että EU:n päätöksenteko on niin jumissa, että mitä yleensäkin on mahdollista saada aikaan?”. Myös toinen haastateltu nostaa esille oikeusvaltiorakenteiden rakenteiden ja mekanismien ohelle sen, että EU:n päätöksenteko sakkaa useilla eri politiikan aloilla, nostaan esimerkeiksi ilmasto- ja maahanmuuttopolitiikan. Hänen mukaansa jäsenvaltioiden hajaannuksen takia EU:ssa ei pystytä sopimaan politiikan suurista linjoista, joka on myös oikeusvaltiopolitiikan kehittämisen suurin este. E erityisen vaikeaksi haastatellut näkevät EU:n instituutioista neuvoston päätöksentekokyvyttömyyden. Oikeusvaltiopolitiikan kehittäminen voi entisestään syventää neuvostossa jäsenvaltioiden välisiä kiistoja.

Edellä esitetyt näkemykset EU:n oikeusvaltiopolitiikan toteuttamisen haasteista kyseenalaistavat Moravcsikin (1998) hallitustenvälisyyden teorian esittämän kulkukaaren, jossa kansalliset

preferenssinsä muodostavat hallitukset käyvät neuvotteluja yhteisten instituutioiden ja valtioiden välisen integraation luomiseksi. Tutkimushaastatteluissa esiin nousset jäsenvaltioiden eriävät käsitykset EU:n perusolemuksesta ja valtioiden välisen yhteistyön ongelmat kielivät yhteisen ideologisen pohjan puutteesta. Meunierin ja Vachudovan (2018) mukaan liberaali hallitustenvälisyys onkin ottanut EU:n jäsenmaiden ideologisen konvergenssin kohti liberaaleja arvoja annettuna. Tämä oletus on 2010-luvulla epäliberaalien hallitusten nousun myötä muuttunut vääräksi. Tutkimusaineiston analyysi osoittaa, että erilaisia identiteettejä ja ideologioita edustavat valtiot kohtaavat suuria haasteita yhteisessä päätöksenteossa, mikä näkyy myös oikeusvaltiopolitiikassa. Liberaalin hallitustenvälisyyden esittämä politiikanmuodostuksen prosessi vaikuttaa jämähtävän sen toiseen valtioiden neuvotteluvaiheeseen, koska valtioiden väliset kansalliset preferenssit eroavat toisistaan merkittävästi.

Useat oikeusvaltiomenettelyjen kehitystä peräänkuuluttavat haastatellut korostivat, että oikeusvaltiomenettelyjen ei tulisi suoranaisesti tähdätä valtioiden rankaisemiseen tai sanktiointiin. Oikeusvaltiomenettelyjen toimeenpano ei ole itseisarvoinen päämäärä, vaan keino oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Haastattelemani tutkijan sanoin ”sanktio ei ole itseisarvo, sanktiolla ajetaan tiettyjä tavoitteita”. Eräs virkamies tuo haastattelussaan esille EU:n lojaliteettivelvoitteen, jonka mukaan jäsenmaiden tulee toimia EU:ssa lojaalin yhteistyön hengessä. Tämä tarkoittaa, ettei Suomenkaan tulisi keskittyä miettimään, ”miten me voisimme muita jäsenmaita kurittaa ja rankaista”. Tämän periaatteen takia jäsenmaiden sisäinen sanktiointi ei istu unionin perinteeseen. Toinen virkamies kertoo esimerkin SEU artikla 7 -menettelystä. Hänen mukaansa menettelyyn kuuluvia jäsenmaiden kuulemisia ei tulisi nähdä jäsenmaata vastaan käytävänä kuulemisena. Kyse on artiklassa turvatusta jäsenmaan oikeudesta tulla kuulluksi ennen mahdollisia artiklan nojalla tehtäviä päätöksiä.

Nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen analyysi osoittaa, että oikeusvaltiopolitiikan toimivuutta ei määritä ainoastaan menettelyjen rakenne ja mekanismit, joita niissä hyödynnetään. Kuten tässä tutkielmassa olen aiemmin tutkimuskirjallisuuden perusteella esittänyt, oikeusvaltiomenettelyjen rakenteelliset tekijät, kuten päätöksentekomenettelyt (Coli 2018), menettelyjen kapeus (Schmidt & Bogdanowicz 2018) ja vaikuttavuuden puute (Pech & Scheppele 2017) saivat myös haastatelluissa osakseen huomattavaa kritiikkiä. Oikeusvaltiomenettelyjä luotaessa EU:ssa ei osattu varautua nykyisen kaltaiseen kehityskulkuun, jossa useampi jäsenvaltio liittoutuu mahdollistaakseen oikeusvaltioperiaatteen rapauttamisen (Sedelmeier 2017). Tutkimushaastattelut vahvistavat

aikaisemman tutkimuskirjallisuuden tavoin väitteen, jonka mukaan oikeusvaltiomenettelyt eivät nyky muodossaan ole päteviä keinoja oikeusvaltiokriisin ratkaisemiseen.

Puitteet tehokkaan oikeusvaltiopolitiikan toteutumiseksi vaativat kuitenkin paljon muutakin kuin nopeita ja vaikuttavia mekanismeja. Tutkimushaastattelut toivat esille useita erilaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat oikeusvaltiomenettelyjen tehokkaaseen toimintaan. Ensimmäiseksi EU on ollut toimissaan liian hidaskäyttöinen ja epätäsmällinen oikeusvaltio-ongelmien ratkaisuun. Tämän taustalla on monia syitä, haastattelujen mukaan ainakin poliittisen tahtotilan puutetta, haluttomuutta aiheuttaa jäsenvaltioiden välille kiistoja sekä pyrkimyksiä hyötyä oikeusvaltion huomiotta jättämisestä. Tässä haastateltujen vastaukset yhdistyvät Sedelmeierin (2016; 2017) esittämiin argumentteihin.

Toiseksi haastattelujen mukaan valtiot tulkitsevat EU:n toimintaa ja etenkin oikeusvaltion käsitettä erilaisin periaattein. Toisissa valtioissa EU nähdään valtioiden liittona, jossa sisäpoliittisia asioita pidetään EU:n toimivallan ulkopuolisina asioina. Samoin oikeusvaltion käsitettä tulkitaan jäsenvaltioissa eri tavalla niin, että EU:n esittämät syytökset oikeusvaltioperiaatteen rappeutumisesta voidaan tehdä retoriikalla tyhjiksi ja kyseenalaistaa koko EU:n oikeusvaltiopolitiikka. Kolmanneksi EU:n koko poliittista päätöksentekoa vaivaa konsensuksen puute, joka tekee yhteisestä päätöksenteosta entistä haastavampaa. Tämä haaste ei koske ainoastaan oikeusvaltiokysymyksiä, vaan kyseessä on useita politiikan aloja haittaava pysähtyneisyyden tila, kuten myös Meunier ja Vachudova (2018) ovat esittäneet.

Analyysini osoittaa, että toimiva oikeusvaltiopolitiikka vaatii poliittisen päätöksenteon ja politiikkatoimien soveltamisen kokonaisvaltaista ymmärrystä. Vaikka EU:ssa pystyttäisiin luomaan rakenteellisesti tehokkaampia menettelyjä oikeusvaltion turvaamiseksi, edellä esitetyt muut tekijät voivat edelleen tehdä ne tyhjiksi. Huomionarvoista on, että haastatellut eivät nähneet rankaisumekanismien puutetta suinkaan ainoana oikeusvaltiomenettelyjen toiminnan ongelmana eivätkä myöskään rankaisumekanismien lisäämistä yksinään ratkaisuna vaikuttavampaan oikeusvaltiopolitiikkaan. Yksittäisten tekijöiden sijaan oikeusvaltiopolitiikkaa tulisikin kehittää pitäen mielessä eri tekijöiden muodostama kokonaisuus.

Tutkielmani analyysin perusteella vedän yhteen kaksi Moravcsikin (1995) kansainvälisen vaikuttamisen malliin kohdistuvaa kritiikkiä. Ensiksi valtioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen ei nähty olevan mukauttamiseen tai leimaamiseen nähden toimintamekanismiltaan heikompia keinoja. Useat haastatellut kannattivat rankaisumenettelyjen lisäämistä oikeusvaltiomenettelyjen

valikoimaan. Toiseksi toimivan oikeusvaltiopolitiikan toteuttaminen on laaja kokonaisuus, josta oikeusvaltiomenettelyjen toimintamekanismit muodostavat vain pienen osan. Näin ollen vaikuttamismenettelyjen tarkastelu vain niiden toimintamekanismien perusteella vaikuttaa yksinkertaistavan oikeusvaltiomenettelyjen kompleksia toimintaa.

5.2 Rankaisumenettelyt – puolesta ja vastaan

Tutkimukseni toinen teema käsittelee valtioita rankaiseviin mekanismeihin perustuvien oikeusvaltiomenettelyjen mielekkyyden arviointia. Aloitan osuuden arvioimalla rankaisumenettelyjen vahvuuksia oikeusvaltio-ongelmien korjaamiseksi. Suurin osa haastatelluista näki erityisesti talouteen liittyvät rankaisumekanismit tehokkaina keinoina muutosten aikaansaamiseksi.

Esimerkiksi haastattelemani tutkija näki talouteen vaikuttamisen erittäin suositeltavana mekanismina. Hänen mukaansa rahankäyttöön vaikuttaminen on ainoa keino, jolla autoritääriset johtajat saadaan kuuntelemaan EU:n oikeusvaltiovaatimuksia. Hänen mukaansa Puolan ja Unkarin tapaiset autoritääriset järjestelmät perustuvat hyvin anteliaaseen sosiaalipoliittiseen jakelupolitiikkaan, jolla valtaapitävät vankistavat omaa asemaansa. Taloudellinen kehitys on hänen mukaansa näiden maiden johtajien legitimitietin perusta. Onkin totta, että sekä PiS että Fidesz ovat hallituskausillaan toteuttaneet suuria äänestäjäkuntiaan tukevia sosiaalipoliittisia reformeja (Euroopan komissio 2019c; 2019d). Haastatellun analyysin perusteella EU:lla on merkittävää poliittista voimavaraa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi, kun pöydälle asetetaan EU:n jäsenmailleen myöntämät miljardiluokan tukirahat. Kuten edellä on todettu, Puola on EU:n rahoituskehityksen suurin nettosaaja ja Unkarikin on väestön kokoon suhteutettuna yksi suurimmista rahoituksen vastaanottajavaltioista (Euroopan komissio 2014b). Myös neljä muuta haastateltua tunnistavat taloudelliset resurssit voimakkaaksi oikeusvaltiomenettelyissä hyödynnettäväksi keinoksi samoin argumentein edellä esitellyn haastatellun kanssa.

Toinen haastattelemani tutkija antaa tukensa sanktiomenettelyjen lisäämiselle, koska tähän mennessä asetetut sekä poliittiset että oikeudelliset menettelyt ovat olleet tehottomia ratkaisemaan oikeusvaltio-ongelmia. Hänen mukaansa EU:n tuet ovat hyvin merkittävä tulonlähde Puolalle ja Unkarille, joten niiden ehdollistaminen olisi tehokas keino oikeusvaltioloukkausten hillitsemiseksi. Hän viittaa puheessaan toimintaansa Venetsian komissiossa ja siellä kohtaamiinsa ongelmiin: ”Euroopan neuvoston ja myös Venetsian toimikunnan harjoittamaa valvontaa, sen tehokkuutta, yksinkertaisesti vähentää se, että valitettavasti sen jälkeen kun asianomainen valtio

on päässyt EU:n jäseneksi, se haistattaa pitkät Euroopan neuvoston sanktiottomille kannanotoille.” Haastatellun mukaan Unkari on tullut jossain määrin Venetsian komissiota vastaan, mutta etenkin Puola on käyttänyt vastauksissaan jopa loukkaavaa kieltä. Haastatellun puheesta käy ilmi, että sanktiottomat suosituksiin perustuvat oikeusvaltiotoimet – EU:n tai Euroopan neuvoston – eivät ole saaneet niiden kohteeksi joutuneita valtioita muuttamaan toimintaansa.

Haastateltujen näkemykset rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen tehokkuudesta yhdistyvät Heinemannin (2018) argumenttiin, jonka mukaan EU:n itäiset jäsenmaat ovat riippuvaisia EU:n rahoituksesta, johon vaikuttaminen olisi tehokas keino oikeusvaltio-ongelmiin vaikuttamiseksi. Sanktioiden ja muihin kohdemaan talouteen vaikuttavien menettelyjen vaaraksi nähdään useissa edellä esittämissäni tutkimuksissa niiden kohdistuminen (Peksen & Drury 2009; Portela 2016). Rankaisumenettelyjen asettamisen uhkana on, että ne eivät vaikuta valtion politiikasta vastuussa oleviin vallankäyttäjiin, vaan heikentävät merkittävästi valtion tavallisten kansalaisten hyvinvointia. Tässä argumentissa EU:n suurena vipuvoimana nähty tukirahojen merkitys esimerkiksi Puolalle ja Unkarille voi kääntyä unionia vastaan: Tukirahojen saamisen rajoittaminen heikentää lukemattomien valtioidensa poliittiseen kehitykseen syyttömien kansalaisten hyvinvointia.

Eräs haastatelluista tunnistaa huolen kansalaisten hyvinvoinnin heikkenemisestä, mutta perustelee vahvempien keinojen kannattamistaan pitkän aikavälin tuloksilla. Hänen mukaansa EU:n ei tulisi juuttua miettimään lyhyen tähtäimen huolta, joka toki oikeutetusti on kansalaisten elintason lasku. Sen sijaan tulisi tarkastella pitkän aikavälin tuloksia, joilla oikeusvaltiokehitys saadaan jälleen raiteilleen. Lisäksi hän huomauttaa, että elintason laskusta johtuva tyytymättömyys voi auttaa äänestäjiä näkemään vallanpitäjät kriittisessä valossa, johtaa vallan vaihtumiseen ja näin ollen nopeampaan oikeusvaltiotilanteen kohentumiseen sekä sanktioiden poistamiseen. Toinen haastateltu ei myöskään pidä väitettä sanktioiden kohdistumisesta vallanpitäjien sijaan kansalaisiin hyvänä argumenttina niiden välttämiseksi. Hänen mukaansa lyhyellä tähtämellä sanktiot voivat vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin, mutta samalla lisätä sisäistä painetta vallassa olijoita kohtaan.

Eräs haastatelluista esittää yleisiä periaatteita, joiden avulla sanktioinnin haitallisia vaikutuksia voidaan välttää. Hänen mukaansa tärkeintä on, että sanktiot eivät vaikuta negatiivisesti ihmisoikeuksien toteutumiseen ja että niillä tosiasiallisesti vähennetään ihmisoikeusloukkausten tapahtumista. Ainoa syy sanktioiden asettamiselle tulisi olla ihmisoikeusloukkausten estäminen. Huomiota tulee osoittaa etenkin haavoittuvaisiin ihmisryhmiin, sanktiot tulisi kohdentaa ihmisoikeusloukkaajiin ja sanktioiden vaikutuksia tulisi monitoroida tarkkaan. Haastatellun

esittämät ehdot vahvistavat kuvaa siitä, että rankaisumekanismien ajaminen oikeusvaltiopolitiikassa ei ole kategorisesti hyvä tai huono käytäntö. Menettelyjen toimivuuden määrittävät yksityiskohdat politiikan muodostamisessa. Monia rankaisumenettelyistä mahdollisesti aiheutuvia haittavaikutuksia, kuten vaikutuksia kansalaisiin, heikossa asemassa oleviin ryhmiin ja ihmisoikeusloukkausten kasvuun, voidaan hillitä tarkasti suunnitelluilla politiikkatoimilla.

Haastatteluissa rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen vaikutusten kohdistumista ei pidetty niin haitallisena tekijänä kuin aikaisemman tutkimuksen perusteella odotin. Moravcsikin (1995) arvion mukaan sanktiointi johtaisi kansalaisten keskuudessa EU:n yhteisiin periaatteisiin myöntymisen vastustamiseen, mutta useat haastatellut olettivat juuri päinvastaisesti kansalaispaineen kohdistuvan kansalisiin vallanpitäjiin. Haastatellut esittivät Moravcsikin ajattelutavan mukaisesti vieraiden valtioiden toimien vaikuttavan kohdevaltion kansalaisyhteiskuntaan, jonka aiheuttama sisäinen paine voi johtaa muutoksiin valtion politiikassa. Mutta toisin kuin Moravcsik ajatteli, haastateltujen mukaan tämä voi toimia myös rankaiseviin mekanismeihin perustuvien oikeusvaltiomenettelyjen tapauksissa.

Haastatteluissa nousi esille huoli siitä, että etenkin Unkarin suhteen EU:n toimet ovat mahdollisesti jo myöhässä, vaikka rankaisevilla oikeusvaltiomenettelyillä pystyttäisiinkin vaikuttamaan kansalaisten mielipiteisiin. Tähän syynä on se, että kansalaisyhteiskunta ja vapaa media on ehditty vuosien saatossa ajaa Unkarissa hyvin ahtaalle. Tässä haastateltujen näkemykset yhdistyvät Sedelmeierin (2017) esittämään väitteeseen, jonka mukaan valtioon, jossa oikeusvaltiota on järjestelmällisesti rapautettu, on vaikea vaikuttaa sanktioivilla menettelyillä. Sedelmeierin mukaan sanktiomenettelyt eivät tehoa epäliberaalien hallitusten johtamissa valtioissa, joissa kansalaisyhteiskunnan asettaman paineen potentiaalia on rajoitettu. Tämä vaikuttaa olevan haastattelujen perusteella uhka etenkin Unkarin tapauksessa.

Sanktioiden haitallisiin taloudellisiin vaikutuksiin liittyy myös argumentti siitä, että sanktiointi vaarantaisi EU:n jäsenmaiden ja alueiden välisen taloudellisen yhdentymisen. Tämä väite ei haastateltuja vakuuta. Esimerkiksi haastatteleman tutkija muistuttaa, että taloudellinen yhdentyminen edellyttää mm. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja sisämarkkinoiden toteutumista, jotka puolestaan edellyttävät oikeusvaltiollisten vaatimusten täyttymistä kaikissa jäsenvaltioissa. Toimivat markkinat ovat mahdoton saavuttaa ilman tiettyjä oikeusvaltiollisia perusedellytyksiä. Käytännössä asia on siis päinvastoin, kuin haastatellulle tutkijalle esittämäni argumentti väittää: Taloudellinen yhdentyminen ei voi toteutua ilman oikeusvaltioperiaatteen

toteutumisen turvaamista. Haastatteluvastaukset yhtenevät siis esimerkiksi Heinemannin (2018) ja Mollen (2018) väitteiden kanssa.

Haastatteluissa nostettiin esille kysymys siitä, voisivatko sanktioiden myötä taloudellista kapasiteettiaan menettävät vallankäyttäjät turvautua vallassa pysyäkseen entistä autoritäärisempään politiikkaan. Monet haastatellut eivät lähteneet juurikaan spekuloidaan asiaa, koska kehitystä on vaikea ennustaa. Eräs haastatelluista pitää skenaariota mahdollisena, mutta uskoo tukirahojen menettämisen heikentävän vallankäyttäjien legitimitettiin niin merkittävästi, että vallan vaihtuminen on todennäköisempää. Hän myös huomauttaa, että väkivaltakeinojenkin käyttö vaatii rahoitusta ja se on vaikeampaa, mikäli taloudellisia resursseja kavennetaan. Näin ollen Peksenin ja Druryin (2009) esittämälle väitettä taloudellisten pakotteiden asettamisen johtamisesta poliittisten vapauksien rajoittamiseen ei haastattelujen perusteella voi täysin kumota, mutta joka tapauksessa väitteen perustelut ovat heikolla pohjalla.

Haastatellut näkivät rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytössä myös uhkakuvia EU-vastaisuuden kasvulle. Eräs haastatelluista virkamiesedustajista arvioi valtioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen hyväksikäyttöä vaalitaktiikassa. Hän viittaa Italiaan, jossa Matteo Salvini on johdattanut Lega-puolueen vaalivoittoihin retoriikalla, jonka mukaan EU talouspoliittisilla vaatimuksillaan ”kiusaa ja kurittaa” italialaisia. Toinen esimerkki on Kreikka, jossa Yanis Varoufakis on käyttänyt samantapaista EU:n talouskuria kritisoivaa retoriikkaa. Virkamiehen mukaan todennäköisesti myös oikeusvaltioasioissa EU:n epämiellyttävät päätökset johtaisivat voimakkaampaan eurokriittisyyteen ja valtion nykyisten johtajien vahvistumiseen. 2010-luvun oikeistopopulismien kukoistuskautella onkin nähty moneen kertaan, kuinka kansallismieliset puolueet hyödyntävät unionia taktisesti maalaten sen syntipukiksi erilaisille valtioiden ongelmille (Martinelli 2018; Verney 2015).

Haastattelemani tutkijan mukaan huoli äänestäjien reaktiosta on oikeutettu. Hänen mukaansa on selvää, että maiden johtajat pyrkisivät kääntämään mielipiteen unionia vastaan. Haastateltu kuitenkin toteaa, että ”ihmiset eivät ole niin lampaita kuin ajatellaan”, eli narratiivin kääntyminen EU:lle edulliseksi ei ole mahdotonta. Ratkaisuna haasteeseen EU:n täytyy pystyä kommunikoimaan kohdemaahan oma viestinsä tehokkaasti. Schlipphak ja Treib (2017) esittivät skenaarion, jonka mukaan rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen asettaminen johtaa EU:ta kohtaan asetettuihin syytöksiin ja kansalaisten kääntymiseen unionia vastaan. Haastattelujen perusteella tästä väitteestä totta on puolet. Kansalliset vallanpitäjät pyrkivät todennäköisesti mustamaalaamaan EU:ta (kuten

he tekevät jo nyt), mutta tämän viestin uppoaminen kansalaisiin ei ole niinkään varmaa. Rankaisevilla oikeusvaltiomenettelyillä on mahdollisuus myös kääntää äänestäjät vallanpitäjiä vastaan.

Viimeiseksi haastatteluissa arvioitiin rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen vaikutuksia EU:n toimintakykyyn. Haastateltavien kannat asiasta vaihtelivat jossain määrin. Muutamat haastatelluista esittivät rankaisumenettelyihin perustuvan oikeusvaltiopolitiikan todennäköisesti vaikeuttavan EU:n päätöksentekoa ja syventävän jäsenvaltioiden välisiä riitoja. Monet haastatellut kuitenkin arvioivat vahvempien otteiden yhtenäistävän jäsenvaltioita, tukien esim. EU:n päätöksentekokykyä sekä ulkopoliittista legitimitettä.

Ensinnäkin haastatellut tukevat vahvempien oikeusvaltiomenettelyjen käyttöä normatiivisin perustein, kritisoiden Hellquistin (2018) tavoin EU:n kaksinaismoralistista käyttäytymistä, jossa EU kohtelee omia jäsenvaltioitaan ja kolmansia maita oikeusvaltiokysymyksissä eri tavoin. Erään vastaajan mukaan EU:n yhteistyön ei tulisi heiketä vahvemmasta oikeusvaltiokehitykseen puuttumisesta, koska liittyessään unioniin jäsenvaltiot ovat hyväksyneet tietyt suvereniteettinsa rajat ja sitoutuneet toimimaan yhteistyössä. Haastateltu pitää EU-maiden sisäisen ja niiden välisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja kaikkien muiden arvojen kunnollista toimintaa ensiarvoisena sille, että samoja asioita voidaan vaatia ulkosuhteissa.

Toinen haastateltu puolestaan toteaa, että EU:n sisäistä keskustelua perusoikeus- ja oikeusvaltiokysymyksissä tulisi korostaa, jotta uskottavaa ja aktiivista ihmisoikeuspolitiikkaa voidaan jatkaa myös EU:n ulkopuolisissa maissa. Huolimatta varautuneisuudestaan EU:n kykyyn luoda tehokkaita oikeusvaltiomenettelyjä, myös kolmas haastateltu uskoo vahvemman puuttumisen oikeusvaltion heikkenemiseen EU:n jäsenmaissa antavan EU:lle vahvemman mandaatin puuttua ulkovaltojen oikeusvaltiokysymyksiin. Kiteytettynä EU:n perusarvojen toiminta on ensisijaisen tärkeää EU:n sisäisen toimintakyvyn ylläpitämiseksi, mutta myös siihen, miltä EU näyttää ulos.

Haastattelemani tutkija ei usko rankaisumenettelyjen heikentävän EU:n toimintakykyä, joka on jo nyt heikolla tasolla: ”Eivät sanktiot sinänsä lisää säröä siinä ulkoisessa kuvassa, kyllähän se aiheutuu siitä, mitä näissä valtioissa tapahtuu. Ei kuva yhtenäisestä EU:sta säry, se on särkynyt jo.” Hänen mukaansa EU:n ei siis tulisi pelätä mahdollisia haitallisia vaikutuksia jäsenvaltioiden toimintakyvylle. ”[T]otuuden paljastuminen on aina pitkällä tähtäimellä terveellistä”, hän kokoaa. Myös toinen

tutkija näkee EU:n tämänhetkisen toimintakyvyn erittäin ongelmallisena. Ongelmana on, että mitään päätöstä ei EU:ssa synny, elleivät itäiset jäsenvaltiot ole siinä mukana. Tähän rintamaan eivät hänen mukaansa kuulu vain Puola ja Unkari, vaan myös muut Visegrád-maat, Bulgaria, Romania ja tuoreimpana tapauksena Kroatia. Näiden valtioiden vastaan harominen vaikuttaa etenkin EU:n ulkopoliittisiin suhteisiin, joista haastateltu nostaa esimerkiksi EU:n Venäjää kohtaan nostamat pakotteet.

Kaksi haastateltua eivät niinkään ole huolestuneita oikeusvaltiomenettelyjen EU:n yhtenäisyyden heikkenemiseen, vaan siihen, mitä yhtenäisyys tulee jatkossa tarkoittamaan. Tässä he viittaavat uuteen komission puheenjohtajaan Ursula von der Leyeniin, jonka tavoitteena on ollut ymmärtää ja saattaa EU:n jäsenmaita yhteen. Haastateltujen huolena on tämän kompromissin hinta. Uhkana on, että korruptio- ja oikeusvaltiohuolet jätetään sikseen, jotta EU:n toimintakykyä pystytään taas nostamaan. Tähän suuntaan EU:n ei tulisi kulkea, koska EU:n perussopimuksissa säädetyistä arvoista ei voi olla pitämättä kiinni. Von der Leyen nousi komission johtoon EU:n itäisten jäsenmaiden tuella ja on osoittanut ymmärtäväisyyttä näitä valtioita kohtaan, mikä voi tarkoittaa oikeusvaltiosiöimien heikkenemistä.

Rankaisumenettelyjen lisäämisellä EU:n oikeusvaltiomenettelyihin osoittautui analyysissäni olevan useita mahdollisia vaikutuksia. Haastattelut osoittivat rankaisumenettelyjen ja yleisesti vahvemman oikeusvaltiopolitiikan sisältävän sekä mahdollisuuksia että uhkia oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle. Rankaisumenettelyjen suurimpina vahvuuksina haastatellut näkivät Heinemannin (2018) ja Mollen (2018) tavoin EU:n vipuvoiman taloudellisten rajoitteiden asettamisessa sekä niiden tarjoaman vaihtoehdon epäonnistuneiden pehmeiden oikeusvaltiomenettelyjen tueksi. Huolta haastateltujen keskuudessa aiheuttivat etenkin Peksenin ja Druryin (2009) tavoin menettelyjen kohdistuminen oikeusvaltiopolitiikan heikkenemiseen syyttömiin tahoihin ja oikeusvaltiopolitiikan poliittinen hyväksikäyttö vaalikamppailussa.

Yllättäen monet haastatellut eivät kuitenkaan uskoneet rankaisumenettelyjen lisäämisen vääjäämättä johtavan kansalaispiteen kääntymiseen EU:ta vastaan, kuten Schlipphak ja Treib (2017) olettivat. Sen sijaan ne voivat lisätä oikeusvaltiomenettelyjen kohteena olevien hallitusten painetta poliittisiin reformeihin. Haastatellut myös näkivät, että EU tarvitsee tehokkaiden oikeusvaltiomenettelyjen lisäksi tehokasta viestintää, jolla varmistetaan oikean tiedon kulku ja näin ollen estetään unionia kohtaan esitettyjä väärinä syytöksiä. Menettelyissä tulee kiinnittää erityistä

huomiota huolelliseen valmisteluprosessiin ja toimenpanoon, joilla rankaisumenettelyjen haittavaikutuksia voidaan lieventää.

Haastateltuja epäilytti myös uusien oikeusvaltiomenettelyjen valmistelu poliittisessa prosessissa unionissa, jossa useat maat vastustavat oikeusvaltiopolitiikan vaikuttavuuden syventämistä. Toiset näkivät vahvemman puuttumisen oikeusvaltioasioihin jakavan jäsenvaltioita entistä kauemmas toisistaan, syventäen näiden välisiä ristiriitoja ja vaikeuttaen yhteistyökykyä entisestään. Toiset taas arvioivat oikeusvaltioasioihin puuttumisen vahvistavan unionia sisäisesti, tehostavan yhteismarkkinoiden toimintaa sekä tukevan EU:n ulkopoliittisia voimavaroja. Meunierin ja Vachudovan (2018) argumentointia seuraten, unionin yhtenäisyyden saavuttaminen vaatii epäliberaalien hallitusten toimien hillitsemistä, mihin rankaisevat oikeusvaltiomenettelyt haastattelujen perusteella ovat potentiaalinen ratkaisu.

5.3 SEU artikla 7 -menettely

Haastateltujen näkemykset SEU artikla 7 -menettelyn toimintaan erosivat toisistaan jossain määrin. Yksikään haastatelluista ei näe menettelyn läpiviemisen neuvostossa olevan joko todennäköinen tai edes mahdollinen tulevaisuuden skenaario. Sen sijaan käsitykset menettelyn käynnistämisen vaikutuksista erosivat toisistaan.

Haastattelemani virkamies tarkastelee menettelyn toimintaa sen säätämisestä tähän päivään. Hänen mukaansa SEU artikla 7 oli alkuperäiseltä idealtaan Lissabonin sopimusta kirjoitettaessa sanktiohenkinen, mutta myöhemmin on todettu, ettei menettelyn aiheuttama pelote ole uskottava. Menettelyä suunniteltaessa perustelu sen luomiselle oli pelko yhden jäsenvaltion oikeustilanteen heikkenemisestä niin, että yhteistyö tämän jäsenvaltion kanssa joudutaan keskeyttämään. Haastateltu viittaa 2000-luvun alun Itävaltaan, jossa Jörg Haiderin johtama kansallismielinen Itävallan vapauspuolue FPÖ sai merkittävän vaalivoiton ja nousi konservatiivipuolue ÖVP:n hallituskumppaniksi (ks. Schlipphak & Treib 2017). Nykytilanteessa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä vaativa artikla 7 -menettely ei Rannan mukaan toimisi halutulla tavalla, koska tietyt jäsenmaat suojaisivat toisiaan neuvoston äänestyksessä.

Myös toinen haastattelemani virkamies tunnistaa artikla 7 -menettelyn saaman kritiikin perustuen sen korkeaan äänestyskynnykseen neuvostossa. Edellisen tavoin hänen mukaansa Lissabonin sopimusta luodessa nykyistä oikeusvaltioperiaatetta rikkovien valtioiden rintamaa ei osattu odottaa eikä artikla 7 -menettelyä tällaiseen tilanteeseen suunniteltu. Hän näkee kuitenkin menettelyn

aloittamisella huomattavia positiivisia vaikutuksia. Hänen mukaansa jo menettelyn aloittamien keskustelujen käymisellä on merkitystä ja sen kohteeksi joutuvat maat ovat nöyryyttävässä tilanteessa joutuessaan julkisesti selittelemään toimiaan. Tämä on haastatellun mukaan nähtävissä sekä Puolassa että Unkarissa. Lisäksi artikla 7 -menettely on symboli siitä, että EU ja muut jäsenvaltiot välittävät eivätkä katso huonoa kehitystä läpi sormien ja tukevat kansalaisjärjestöjä, oppositiota ja kaikkia niitä kansalaisia, jotka vastustavat hallitustensa uudistuksia.

Virkamiehen mukaan menettelyn aloittamisella on ollut myös konkreettisia saavutuksia. Hän nostaa esimerkiksi Unkarin, jossa kritisoitu hallintotuomioistuinreformi (ks. Venetsian komissio 2019) jäädytettiin keväällä 2019. Hankkeen keskeyttämisen varmaa syytä on vaikea arvioida, mutta haastateltu uskoo SEU artikla 7 -menettelyn käynnistämisen olleen päätöksen taustalla. Yleisestikin haastateltu uskoo ilman EU:n toimintaa tilanteen olevan nykyistä huonompi. Haastattelemani tutkija on eri mieltä syytä hallintotuomioistuinreformin jäädyttämiseen. Hänen mukaansa keskeytyksessä oli kyse rahoituskehysneuvottelujen alla tehdystä kädenojennuksesta EU:n suuntaan, jossa Unkarin hallitukselle toissijaisesta ja ei-kiireellisestä reformista luovuttiin. Budjettineuvottelujen jälkeen tutkija uskoo, että jäädytetty reformi tullaan todennäköisesti käynnistämään uudelleen.

Toinen haastattelemani virkamies ei näe sanktiointia ollenkaan SEU artikla 7 -menettelyn tärkeimpänä prosessina. Hänen mukaansa menettelyn tärkeämpi tavoite on tuoda ongelmia esille ja keskustella niistä sen sijaan, että odotettaisiin nopeita ja radikaaleja muutoksia valtioiden käyttäytymisessä. Esimerkiksi kansalaisjärjestökenttä on jossain määrin tyytyväinen jo siihen, että oikeusvaltioasioista ainakin keskustellaan EU:n jäsenvaltioiden kesken. Haastateltu myös korostaa sitä, että artikla 7 -prosessin kohteeksi joutunutta maata tulisi kohdella tasavertaisesti ja kuunnella sen näkökulmia neuvoston kuulemisten aikana. Menettelyn ensimmäisessä vaiheessa aloitteen tehnyt taho on tehnyt vasta ehdotuksen menettelyn aloittamista, eikä valtiossa ole todettu vallitsevan systemaattista oikeusvaltiopuutetta. Menettelyssä itseisarvoista ei ole yhtä jäsenmaata vastaan käytävän prosessin aloittaminen. Sen käynnistämisen tarkoitus on tukea oikeusvaltioperiaatteen toteutumista EU:n alueella.

Myös SEU artikla 7 -menettelyn alkuperäistä sanktiointimekanismia edellä kritisoinut virkamies näkee menettelyssä olevan tiettyjä hyötyjä sen puutteista huolimatta. Hänen mukaansa pelkkä oikeusvaltiomenettelyjen olemassaolo lisää unionin hyväksyttävyyttä, saattaa toimia pelotteena ja kannustaa jäsenmaita noudattamaan EU:n perussopimusta, joskin tämän pitäisi olla muutenkin

valtioille oletusarvo. Toinen haastateltu nostaa myös esille sen, että vaikka artikla 7 -menettelyssä päätös siitä, että jokin valtio asettaa systemaattisen uhan oikeusvaltiolle, vaatii yksimielisyyttä, olisi kuitenkin oikeusvaltiosuositusten antaminen 4/5 määräenemmistöllä mahdollista. Tämä toisi lisäpainetta menettelyn kohteena olevia valtioita kohtaan. Myös suositusten antamista ja niitä seuraavia lakimuutoksia on haastatellun mukaan EU:ssa pohdittu mahdolliseksi poistumisväyläksi artikla 7 -menettelystä.

Kansalaisjärjestökenttää edustavan haastatellun mukaan artikla 7 -menettelyllä on ehdottomasti ollut merkitystä. Sen aloittaminen on tuonut oikeusvaltiokysymyksiä laajasti julkisuuteen, mikä on lisännyt oikeusvaltiokehitykseen kohdistuvaa poliittista painostusta. Kuulemismenettelyt, joissa jäsenmaat esittävät kysymyksiä ja menettelyn kohteena oleva jäsenvaltio joutuu puolustelemaan lakimuutoksiaan, laittavat jäsenmaan miettimään, miten se toimensa perustelee. Lisäksi menettely tukee kyseisessä maassa olevia juristeja, tuomareita, kansalaisjärjestöjä tai ketä tahansa, joka haluaa viedä oikeusvaltioasioita pidemmälle ylikansallisiin elimiin tai tuomioistuimiin. Hänen mukaansa kuulemismenettelyt näyttävät myös maassa asuville ihmisille, että maan kehitys ei ole normaalia ja poliittisen johdot päätökset eivät ole kaikkien ihmisten hyväksi. Julkisuuella voidaan vaikuttaa tehtyjen päätösten kannatukseen.

SEU artikla 7 -menettelyyn positiivisemmin suhtautuvat virkamies- ja kansalaisjärjestöedustajat näkevät menettelyn pehmeät keinot tärkeänä osana oikeusvaltiopolitiikkaa. Useimmat menettelyä kritisoivat tutkijat vetoavat artikkeleissaan juuri sen heikkoon sanktiomekanismiin (esim. Coli 2018; Sedelmeier 2017). Yllättäen haastatteluissa korostuivatkin menettelyn pehmeämmät dialogisuuteen ja Moravcsikin (1995) jaottelun mukaisesti leimaamiseen perustuvat ominaisuudet. Artikla 7 -menettelyn käynnistämisen aiheuttama julkisuus ja tuenosoitukset Puolan ja Unkarin hallitukseen kriittisesti suhtautuvia ryhmiä kohtaan ovat haastateltujen mukaan olleet oikeusvaltiopolitiikassa tärkeässä roolissa. Haastattelijien perusteella artikla 7 -menettelyn pehmeät vaikutusmekanismit ovatkin jääneet aikaisemmassa tutkimuksessa huomioimatta.

Kolme haastattelemaani tutkijaa antavat virkamiesedustajia kriittisemmän arvion menettelyn aloittamisen vaikutuksista. Ensimmäisen arvioi artikla 7 -menettelyä kovin sanoin kutsumalla artiklaa nimellä ”kuollut kirjain”. Tällä hän viittaa menettelyn läpiviennin vaatimaan neuvoston yksimielisyyteen, jota on turha odottaa. Hänen mukaansa artikla 7 -menettelyn aloittaminen ei ole myöskään vinyt Puolaa tai Unkaria epämuokavaan asemaan: ”Pikemminkin minusta vaikuttaa siltä, että Puolan ja Unkarin hallituksia ei kiinnosta enää pätäkään, mitä monet eurooppalaiset heistä

ajattelee.” Haastatellun tutkijan mukaan EU:n aloittamilla toimilla ei ole maineellista haittaa näille hallituksille, jonka lisäksi EU:n toimintaa käännetään taitavasti itseään vastaan. Esimerkiksi Unkarissa hallitus käyttää Brysseliä synonyyminä kaikelle huonolle ja ideologiansa vastaiselle, pyrkien kääntämään syytökset omaksi edukseen.

Toinen vastaaja ei myöskään usko artikla 7 -menettelyn vaikuttavan sen kohteeksi joutuneisiin maihin edes mainehaitan puolesta. Hänen mukaansa kyseiset valtiot ovat voineet olla varmoja siitä, ettei artikla 7 -menettelyn käynnistäminen etene sen sanktiointivaiheeseen. Kolmas tutkija antaa edellisiäkkin kriittisemmän arvion SEU artikla 7 -menettelyn toiminnasta. Hänen mukaansa menettelyn aloittamisella ei ole ollut mitään vaikutusta Puolan ja Unkarin toimintaan. Vuoden 2015 jälkeen menettelyn pelotearvo on kadonnut tyystin ja nykyään menettelylle yleisesti naureskellaan. Hänen mukaansa neuvoston kuulemisissa Puolan ja Unkarin edustajien performansseista näkee, että he eivät edes yritä puolustella tekemisiltään. Vastaukset ovat röyhkeitä ja hyökkäileviä. EU:n syytökset hylätään perättöminä. ”Tää on just se ongelma, että artikla 7:stä tuli vitsi, kokonaisuudessaan vitsi”, tutkija sanoo. Kriittiset vastaajat eivät siis jätä artikla 7:n pehmeitä vaikutusmekanismeja huomiotta, mutta he ovat täysin eri mieltä muiden vastaajien kanssa niiden potentiaalista oikeusvaltio-ongelmien ratkaisemiseksi.

Arviot SEU artikla 7 -menettelyn toiminnasta olivat jossain määrin yhteneväisiä, mutta tietyissä asioissa ne erosivat toisistaan huomattavasti. Haastatellut olivat Colin (2018) ja Sedelmeierin (2017) yksimielisiä siitä, että menettelyn eteneminen sanktiointivaiheeseen asti on hyvin epätodennäköistä ja sanktioinnin uhka ei tämän takia toimi pelotteena, jonka seurauksena valtiot muuttaisivat toimintaansa. Menettelyn lähtökohtainen ongelma oli kaikkien haastatteluvastausten perusteella rakenteellinen: Jäsenvaltioiden yksimielisyyttä vaativa äänestysääntö on raskas, eikä sillä saada aikaiseksi oikeusvaltioperiaatteen turvaamista merkittävästi tukevia päätöksiä. Haastatellut pitivät artikla 7 -menettelyn asettamia poliittisia sanktioita periaatteessa tehokkaana vaikutuskeinona valtioiden toimintaan, mutta epätodennäköisinä ja haastavina toteuttaa. Moravcsikin (1995) esittämistä väitteistä poiketen haastatellut näkivät rankaisumekanismeille olevan tarvetta oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi, mutta SEU artikla 7 ei pysty tätä ratkaisua tarjoamaan.

Sen sijaan menettelyn käynnistämisen vaikutuksista on haastateltujen argumenteissa eroavaisuuksia. Osa haastatelluista näki artikla 7 -menettelyn puhtaasti epäonnistuneena oikeusvaltiomenettelynä, mutta osa argumentoi menettelyn käynnistämällä olevan yllättäviäkin

oikeusvaltiokehitykseen vaikuttavia seurauksia. Menettelyn käynnistämisen hyödyksi nähtiin etenkin prosessin julkisuus, jonka seurauksena menettelyn kohteeksi asetetut valtiot joutuvat selittelemään toimiaan epämukavassa asemassa, kun taas maiden hallituksiin kriittisesti suhtautuvat tahot saavat julkisuudesta tukea. Menettelyn avaaminen nähtiin toisaalta symbolina välittämisestä ja tuesta, mutta se on myös käytännössä tuonut esille ongelmia ja aloittanut keskustelun tilanteen kehittämiseksi. Menettelyn aloittamisen arvioitiin myös kehittävän EU:n legitimitettä ja kannustavan muita jäsenvaltioita noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta.

Puhtaasti menettelyn epäonnistuneena nähneet vastaajat eivät perustaneet kantojaan pelkästään menettelyn läpiviemisen haastavuuteen, vaan esittivät myös muita argumentteja väitteidensä tueksi. Nämä haastatellut eivät nähneet menettelyn tuomaa julkista painostusta Puolalle ja Unkarille epämukavana, niiden mainetta haittaavana asemana. Nämä valtiot eivät kriittisten haastateltujen mukaan piittaavan EU:n toimista, mikä näkyy etenkin välinpitämättömyytenä artikla 7 -menettelyn kuulemistilaisuuksissa. Lisäksi Peksenin ja Drury'n (2009) argumentin tavoin menettelyn käynnistämisen nähtiin Puolassa ja Unkarissa olevan valjastettu EU-kriittisten tahojen lyömäaseeksi, minkä seurauksena kansalaisten EU-vastaisuus on vaarassa kasvaa. Tämä on todennäköisempää etenkin valtioissa, joissa kansalliset mediat ovat EU-kriittisiä ja kansainvälisen median vaikutusvalta on heikkoa. SEU artikla 7 -menettelyä arvioidessa sen puolustajat ja kriitikot siis arvioivat samaa ilmiötä, mutta tulkitsivat sitä hyvin erilaisin tavoin. Merkillepantavaa on, että haastattelemani EU:n toimintaa ulkopuolelta tarkastelevat yliopistotutkijat kritisoivat menettelyä selvästi virkamiehiä voimakkaammin.

Haastatellut näkivät keinot SEU artikla 7 -menettelyn kehittämiseen vähäisinä. Artiklaa voi muuttaa ainoastaan avaamalla EU:n perussopimukset, minkä haastattelijat näkivät paitsi hyvin epätodennäköisenä, myös vaarallisena ajatuksena. Ensimmäisestä kertoi EU:n jäsenvaltioiden välinen ilmapiiri, jossa yksimielisesti sovittavan perussopimusreformin syntyminen on hyvin epätodennäköistä. Perussopimusten avaamisen vaarallisuuden osoittaa erään haastatellun käyttämä vertaus Pandoran lippaaseen. Tällä haastateltu tarkoitti, että pyrkimys oikeusvaltioartiklan kehittämiseksi asettaa myös muut EU:n toiminnan perusteet uudelleen arvioitavaksi, eikä kehityksen suunnasta ole varmuutta. Näin ollen Euroopan komission tavoite oikeusvaltiomenettelyjen kehittämiseksi vaikuttaa SEU artikla 7 -menettelyn kohdalla hyvin epätodennäköiseltä toteuttaa.

5.4 EU:n tuomioistuimen toiminta

EU:n tuomioistuimen toimintaa pidettiin haastateltujen keskuudessa hyvin toimineena keinona oikeusvaltiokysymysten ratkaisuun, joskin sen kehittämiseksi tulisi edelleen tehdä työtä. Esimerkiksi haastattelemani virkamiehen mukaan komission aloittamien rikkomusmenettelyjen ja jäsenmaiden tuomioistuinten pyytämien ennakkoratkaisujen käsittelyllä on ollut hyvin konkreettisia vaikutuksia oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Jäsenmaat ovat toistaiseksi kunnioittaneet tuomioistuimen päätöksiä, ja tuomioistuinta kohtaan osoitettu kritiikki on ollut vähäistä. Tuomioistuimen sanktiorangaistusten tehokkuudesta ei kuitenkaan ole näyttöä, koska valtiot ovat toistaiseksi aina muuttaneet lainsäädäntöään tuomioistuimen päätösten mukaiseksi ennen sanktiovaiheeseen etenemistä. Tuomioistuimen saaman vähäisen kritiikin taustalla on sen toiminnan oikeudellinen, epäpoliittinen luonne.

Toinen haastateltu pitää komission rikkomusmenettelyitä ja niitä seuraavia tuomioistuinmenettelyjä toistaiseksi ainoana oikeusvaltiomenettelynä, jolla on pystytty peruuttamaan oikeusvaltioperiaatetta rikkovia lakeja. Hänen mukaansa rikkomusmenettelyn merkittävä etu poliittisiin päätöksiin nähden on, että siinä komissio voi tehdä aloitteen itsenäisesti ilman neuvoston tai Euroopan parlamentin päätöstä. EU:n tuomioistuimen toimintaa ei myöskään mielletä poliittisena päätöksenä, vaan kyseessä on suoranaisesti oikeusmenettely. Tuomioistuimen legitimitettiin nostattaa entisestään se, että siellä istuu myös puolalaisia ja unkarilaisia tuomareita, joten sen toimintaa on vaikeampi mustamaalata näiden maiden poliitikkojen toimesta. Muutamat haastatellut myös huomauttivat, että EU:n tuomioistuimen toiminta tuntuu välillä unohtuvan tai ainakin jäävän poliittisia keinoja pienemmälle huomiolle, vaikka rikkomusmenettelyjä seuranneet päätökset ovat saaneet aikaan merkittäviä tuloksia poliittisiin oikeusvaltiomenettelyihin nähden.

Useat haastatellut olivat tyytyväisiä tuomioistuimen toimintaan etenkin sen viimeaikaisen aktivoitumisen myötä. Osa haastatelluista näki tuomioistuinväylän ainoaksi ongelmaksi sen hitauden, sillä tuomioistuin ei voi käsitellä komission nostamia kanteita hetkessä. Haastattelemani virkamiehen mukaan komissio on kuitenkin heinäkuisessa oikeusvaltiotiedonannossa ilmoittanut jatkossa käyttävänsä enemmän kiireellisiä rikkomusmenettelyjä. Myös toinen virkamies kehuu tuomioistuimen viimeaikaista toimintaa rikkomusmenettelyjen suhteen. Hänen mukaansa rikkomusmenettelyjen käsittelyllä on usein tapana venyä, mutta viime aikoina komissio on vienyt oikeusvaltioon liittyviä rikkomusmenettelyjä eteenpäin ja nostanut kanteita EU:n tuomioistuimeen nopealla tahdilla. Tuomioistuintie ei ole hänen mukaansa hidas oikeusvaltiomenettely, jos sitä

verrataan poliittisen päätöksenteon nopeuteen ja arvaamattomuuteen. Rikkomusmenettelyjä vahvistaa entisestään viimeisenä mahdollisuutena sanktioiden asettaminen, mutta niin pitkälle ei yksikään rikkomusmenettely ole tunnetusti kantanut. Positiiviset näkemykset EU:n tuomioistuimen toiminnasta ovat yhteneväisiä aiemman tutkimustiedon kanssa (ks. Pech & Kochenov 2019; Pech & Scheppele 2017).

Useat haastatellut toteavat, että rikkomusmenettely on valitettavasti voimiltaan hyvin rajattu toimenpide. Joistain onnistumisista huolimatta lakimuutoksia tehdään edelleen huonompaan suuntaan. Viimeisimmäksi esimerkiksi eräs haastateltu nostaa Puolassa ja Unkarissa tuomareita kohtaan aloitetut kurinpitomenettelyt, joiden tavoitteena on painostaa tuomareita toimimaan hallituspolitiikalle suotuisesti. Unkarissa tuomari joutui kurinpitomenettelyn kohteeksi nostettuaan kanteen EU:n tuomioistuimeen oikeuslaitoksen kunnian loukkaamisesta. Unkarin Helsinki-komitea (2019) pitää tapausta EU:n oikeusjärjestelmää vaarantavana toimenpiteenä, joka painostaa tuomareita luopumaan oikeudesta pyytää ennakkoratkaisuja kansallisiin oikeustapauksiin. Puolassa puolestaan on säädetty laki, joka mahdollistaa tuomareiden kurinpidollisen tutkinnan, syytösten nostamisen ja sanktioinnin perustuen heidän antamiinsa tuomioihin. Euroopan komissio (2019b) on aloittanut rikkomusmenettelyn kyseistä lakia kohtaan.

Haastattelemani tutkija näkee tuomioistuinmenettelyn keskeiseksi ongelmaksi sen, että SEU artikla 2 – jossa oikeusvaltioperiaate todetaan yhdeksi EU:n perusarvoksi – ei yksinään ole perustelu rikkomusmenettelyn aloittamiseksi. Kanteen täytyy olla täsmällisempi, eli sen täytyy rikkoa jotain EU-lainsäädännön täsmällisempää pykälää. Tämän takia rikkomusmenettelyjä voidaan aloittaa vain ”yksityiskohdista”, esimerkiksi Puolassa tuomioistuinlaitosta koskenut syyte nostettiin SEUT artikla 157 nojalla ikäsyrijintään perustuen (Euroopan unionin tuomioistuin 2019). Tämän seurauksena EU:n tuomioistuin on alkanut aktiivisesti puuttumaan erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyen SEU artikla 19 pohjalta. Tutkija pitää tätä hyvänä, tuomioistuinkontrollia laajentavana kehityssaskeleena. Myös eräs haastateltu virkamies tukee tuomioistuinjärjestelmää koskevan SEU artikla 19 käyttämistä rikkomusmenettelyjen ajamisessa. Artikla 19 käyttö oli tuomioistuimelta merkityksellinen päätös, jossa todettiin jäsenvaltion tuomioistuinlaitosten riippumattomuuden osana EU:n tuomioistuinjärjestelmää olevan myös unionille kuuluva kysymys ja vaikuttavan unionin toimintaan. Tämän seurauksen tuomioistuinjärjestelmän toimintaa tulee arvioida rikkomusmenettelyn puitteissa.

Haastatteleman tutkimuksen mukaan tuomioistuinkontrollista rikkomusmenettelyn tulkitsemisen laajentamisesta on käyty enemmänkin keskustelua. Hän viittaa mm. Kim Lane Scheppele (2016) tutkimukseen, jossa ehdotetaan rikkomusmenettelyn laajentamista oikeusvaltiokysymyksiin yhdistämällä useita syytöksiä SEU artikla 2:een perustuvaksi tutkinnaksi. Tutkija ei itse usko EU:n tuomioistuimen lähtevän koskaan käynnistämään rikkomusmenettelyä pelkästään perusarvot julistavan SEU artikla 2 nojalla. Periaatteessa tuomioistuin voisi itse tehdä päätöksen siitä, millä perusteilla se käsittelee ja monet EU:n keskeiset periaatteet nojaavat tuomioistuimen jo 1960-luvulla aloittamaan konstitutionalisointiprosessiin. Monet EU-oikeuden periaatteet nojaavat edelleen tuomioistuimen käytäntöön, eikä niitä ole esimerkiksi EU:n perussopimuksissa määrätty. Tämän takia tuomioistuin ei helposti lähde muuttamaan käytäntöjä, jotka muuttaisivat samalla koko EU-tuomiokäytännön periaatteita.

Kaksi haastateltua korostavat, että tuomioistuintiessä tulisi ottaa myös huomioon se, että sitä kautta muut valtiot pääsevät oikeusvaltiovalvontaan mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kautta, kuten esimerkiksi irlantilainen tuomioistuin on Puolaa kohtaan tehnyt viemällä EU:n tuomioistuimeen tapauksen eurooppalaiseen pidätysmääräykseen liittyen. Ennakkopäätöksen seurauksena jäsenmaat voivat kieltäytyä toimittamasta rikollisia Puolaan johtuen vaarasta tuomittujen perusarvojen kunniaa jättämisestä (Euroopan unionin tuomioistuin 2018). Haastateltujen näkemykset yhtenevät tutkimuksiin, jotka kannattavat rikkomusmenettelyn käytön laajentamista oikeusvaltiokysymyksiin (Pech & Kochenov 2019; Schmidt & Bogdanowicz 2018; Scheppele 2016). Rikkomusmenettelyn kehittäminen entistä vaikuttavammaksi oikeusvaltiomenettelyksi onkin mahdollista ja sen käytön laajuudesta vastaa käytännössä tuomioistuin itse ilman tarvetta poliittiselle päätöksenteolle.

Tuomioistuimen toiminnan perustasta kysyttäessä monet näkivät sen selväksi vahvuudeksi puolueettoman ratkaisijan aseman, jonka myötä tuomioistuin on saanut osakseen vain vähäistä kritiikkiä ja sen toimintaa oikeusvaltiotilanteen arvioijana ei ole haastettu. Erään haastatellun mukaan esimerkiksi Euroopan komissio nähdään itäisissä jäsenvaltioissa huomattavasti poliittisempänä toimijana, ”lännen käsikassarana”, ja se joutuukin usein syytösten ja kritiikin kohteeksi. Toinen haastateltu ottaa esille esimerkin, jossa Puola ja Unkari ovat syyttäneet EU:n neuvoston rankaisevan heitä oikeusvaltiokysymyksiin liittyen, vaikka syytöksissä on oikeasti kyse Puolan ja Unkarin maahanmuuttopolitiikan vastustamisesta. Haastatellun mukaan näkemys on tavallaan oikeutettu, sillä esimerkiksi neuvoston poliittisuutta ei voi kieltää. Neuvosto ei ole

tuomiovaltaa käyttävä elin vaan poliittinen instituutio, jossa tehdään lainsäädännöllisiä päätöksiä äänestämällä. Tämä on haastatellun mukaan myös neuvoston heikkous oikeusvaltio-ongelmien ratkaisemisessa.

Muutamit haastatellut ennustivat EU:n tuomioistuimen haastamattoman aseman muuttuvan jatkossa uhatummaksi. Haastattelemani tutkija toteaa, että tähän mennessä tuomioistuimen toimintaa ei ole haastettu ja kritisoitu poliittisempien oikeusvaltiomenettelyjen tavoin. Hän kuitenkin uskoo, että myös tuomioistuimen puolueettomuus tullaan tulevaisuudessa haastamaan. Tämä kehitys on nähtävissä oikeusvaltio-ongelmista kärsivien valtioiden lisäksi myös esimerkiksi Suomessa, jossa osaa kansalaisista tuomioistuinten toiminta puolueettomana elimenä ei enää vakuuta. Samansuuntaisia tulevaisuudenkuvia esittivät kaksi muutakin haastateltua. Yksi haastatelluista huomauttaa, että eri EU:n toimielinten välisen legitimitietin vertailu on asia, johon ei pitäisi lähteä mukaan. Se, että esimerkiksi komissiota kutsutaan poliittiseksi toimijaksi ja tästä syystä epälegitiimimmäksi kuin tuomioistuinta, tukee Puolan ja Unkarin esittämää kuvaa poliittisesta komissiosta, joka ajaa heitä takaa. Hän korostaa, että komissio toimii perussopimuksien mukaisen tehtävänsä mukaisesti valvoen EU:n oikeuden noudattamista ja oikeutetusti myös tutkivat niitä jäsenvaltioita, jotka eivät unionin oikeutta noudata.

EU:n tuomioistuimen toiminnan suhteen haastatteluissa nousi esiin myös huoli politiikan oikeudellistumisesta, eli siitä, että poliittisia kysymyksiä ratkaistaan tuomioistuimissa. Erään haastatellun mukaan tämä ei lähtökohtaisesti ole hyvä asia, sillä periaatteellisia asioita, joissa ei helposti pystytä vetoamaan lakiin, tulisi pystyä ratkaisemaan poliittisilla päätöksillä. Poliitiikan oikeudellistuminen voi siis viedä pohjaa poliittisten päätösten legitimitetiltä. Myös toinen vastaaja nostaa esille huolenaiheita tuomioistuimen kasvavasta käytöstä. Hänen mukaansa tuomioistuimen toiminta on ollut tarpeellista ja sen toimintaa tulisi ehkäpä jopa laajentaa.

Toisena haastatellun näkemänä uhkana on kuitenkin tuomioistuinten ylityöllistyminen. Lisäksi hän näkee tuomioistuinten roolin tärkeäksi etenkin taloudellisten resurssien väärinkäytön ja selkeiden ihmisoikeusrikosten tapauksissa, etenkin kun tiettyjen jäsenmaiden omien tuomioistuinten itsenäisyys ja koko vallan kolmijako horjuu. Kaikkia oikeusvaltiokysymyksiä ei kuitenkaan voida ratkaista tuomioistuimissa, joiden liikkumatila on poliittisia päätöksiä pienempi. Haastatellun mukaan EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettely on tärkeä täydentävä oikeusvaltiomekanismi, mutta ei yksinään tarpeeksi tehokas. Tarvitaan myös tehokkaampia poliittisia keinoja.

Moravcsikin (1995) jaottelua hyödyntäen EU:n tuomioistuimen toiminta on malliesimerkki mukauttamiseen pyrkivästä mekanismista, jolla pyritään vahvistamaan kansallisia poliittisia instituutioita, oikeusjärjestelmää ja vallan tasapainoa. Tuomioistuimen toiminnan tulokset osoittavat mukauttamiseen perustuvan oikeusvaltiomenettelyn toimivan suhteellisen hyvin. Tuomioistuimen rikkomusmenettelyt ja niitä seuraavat päätökset ovat pystyneet estämään yksittäisiä oikeusvaltioperiaatetta rikkovia hankkeita, mutta eivät kuitenkaan kääntämään yhä huononevaa kehityskulkua. Haastattelujen perusteella tuomioistuimen toiminta on saanut aikaan oikeusvaltioperiaatteen suojelemiseksi konkreettisia tuloksia, joita jäsenvaltiot kunnioittavat lähes kritiikittömästi. Tuomioistuimen tehokkaan toiminnan taustalla on sen legitiimi ja muista EU:n instituutioista riippumaton asema.

Rikkomusmenettelyyn kuuluu myös sanktioiva mekanismi, joka toimii menettelyn viimeisenä keinona pakottaa jäsenvaltio muuttamaan toimintaansa tuomioistuimen päätöksen mukaiseksi. Koska jäsenvaltiot ovat seuranneet järjestelmällisesti tuomioistuimen päätöksiä, ei rikkomusmenettelyn viimeisestä sanktioivasta vaiheesta ole kuitenkaan käytännön kokemuksia. Sanktioiden uhka voi kuitenkin toimia tehokkaana pelotteena, joka ohjaa jäsenvaltioita muuttamaan lainsäädäntöjään tuomioistuimen päätösten mukaisiksi. Moravcsikin (1995) teoriaa vahvistavaa tai kumoavaa näyttöä sanktioiden käytön ongelmista ei tuomioistuimen tarkastelussa saatu ilmi.

EU:n tuomioistuimen toiminta saa haastatelluilta osakseen kritiikkiä perustuen sen toiminnan hitauteen sekä sen vaikutusmahdollisuuksien rajallisuuteen. Päätösten hitauden suhteen on tapahtunut kehitystä, sillä tuomioistuin on aktivoitunut selvästi toimissaan ja käsitellyt oikeusvaltiokysymyksiin liittyviä tapauksia nopeutetulla aikataululla. Vaikutusmahdollisuuksien rajoittuneisuutta on puolestaan avannut tuomioistuinten riippumattomuudesta säättävän SEU artikla 19:n käyttäminen rikkomusmenettelyjen oikeusperustana sekä jäsenvaltioiden käynnistämät vastavuoroisuuden periaatteeseen perustuvat ennakkoratkaisupyynnöt. SEU artikla 2:n käyttäminen oikeusperustana rikkomusmenettelyissä on kuitenkin tuomioistuimen toimesta epätodennäköistä. Useat haastatellut kannattavat tuomioistuinta ryhtymään entistä järjestelmällisempään toimintaan.

EU:n tuomioistuimen aktivoitunut toiminta herättää joissain haastatelluissa myös uhkakuvia. Tuomioistuimen odotetaan kohtaavan tulevaisuudessa entistä laajempaa kritiikkiä ja pyrkimyksiä sen toiminnan legitimitietin horjuttamiseksi. Myös tuomioistuimen ylikuormittuminen on

mahdollista. Viimeisenä joissain haastatelluissa aiheutti huolta oikeusvaltiopolitiikan oikeudellistuminen, eli poliittisten asioiden ratkaiseminen tuomioistuimissa. Tämä voi entisestään heikentää poliittisen päätöksenteon arvovaltaa oikeusvaltiokriisin ratkaisemisessa sekä laajemmin EU:n toiminnassa.

5.5 EU:n talousarvion suojaaminen oikeusvaltiopuutteilta

Julkisuudessa näkyvin tulevaisuuden oikeusvaltiomenettely, taloudellisten etujen turvaaminen EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä (jäljempänä myös rahoituskehysinstrumentti), herätti haastatelluissa paljon kiinnostusta ja odotuksia oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen kehittämiseksi. Olen itse luokitellut Moravcsikin (1995) jaottelun mukaisesti menettelyn mekanismeiltaan rankaisevaksi oikeusvaltiomenettelyksi, koska sillä voidaan rankaista jäsenvaltiota rajoittamalla sen saamaa EU-rahoitusta oikeusvaltiopuutteiden perusteella. Kaksi virkamiestä kuitenkin painottivat haastatteluissa sitä, että menettelyssä ei ole kyse sanktioinnista, eikä sanktioiden asettamiselle ole olemassa edes oikeudellista pohjaa.

Ensimmäisen haastatellun mukaan jo asetusehdotuksen otsikon mukaan kyse on ”unionin talousarvion suojaamisesta” (ks. Euroopan komissio 2018b). Asetus mahdollistaisi EU-tukien leikkaamisen tilanteessa, jossa on olemassa järjestelmällinen oikeusvaltiopuute, josta seuraa riski talousarviolle. Virkamiehen mukaan neuvoston oikeuspalvelu hylkäsi ensimmäisen komission ehdotuksen, koska se muistutti liikaa SEU artikla 7 -menettelyä ja oli näin ollen unionin oikeuden kanssa epäyhteensopiva. Koska artikla 7 -menettely on ainoa olemassa sanktiointimenettely oikeusvaltioon liittyen, toista menettelyä ei voi säätää. SEU artikla 7 ei ole oikeusperusta, eli sen nojalla ei voi antaa tarkempia säädöksiä oikeusvaltioperiaatetta koskevista sanktioista tai muusta lainsäädännöstä.

Toinen haastateltu virkamies myös kritisoi rahoituskehysinstrumentista käytyä julkista keskustelua. Hänen mukaansa mediassa liikkunut käsitys, jonka mukaan tällä instrumentilla rankaistaan oikeusvaltioperiaatepuutteiden perusteella valtioita sulkemalla niiltä EU-rahoitus, on virheellinen: ”Unionin perussopimuksessa ei ole oikeusperustaa sellaiselle instrumentille, jossa taloudellisia sanktioita voitaisiin käynnistää vain siksi, että on olemassa oikeusvaltioperiaatepuute. Siellä on olemassa artikla 7 -menettely ja sitä ei saa kiertää ikään kuin luomalla jotain muuta, jolle ei ole oikeusperustaa. Ja sen takia komission ehdotus keskittyy sellaisiin oikeusvaltioperiaatepuutteisiin, jotka vaarantavat unionin varainkäytön. Ja muuta se ei voi ollakaan.” Pitäydyn siis itsekin

käyttämässä tässä tilanteessa termiä sanktio, vaikka kyseessä on oman jaotteluni mukaisesti jäsenvaltiota oikeusvaltiopuutteesta rankaiseva mekanismi.

Useat haastatellut uskovat rahoituskehysinstrumentin olevan toteutuessaan tehokas oikeusvaltiomenettely. Lähes kaikki haastatellut argumentoivat menettelyn säätämisen puolesta johtuen sen optiosta keskeyttää, rajoittaa tai vähentää kyseisen valtion EU:lta saamaa rahoitusta, mihin nykyisillä oikeusvaltiomenettelyillä ei ole mahdollisuutta. Tämän argumentin puolesta ovat puhuneet myös Pech ja Kochenov (2019). Kuten rahoitusinstrumenttia esitellessäni itsekin argumentoin, keskeinen syy haastateltujen mukaan vaikuttavuudelle on Heinemannin (2018) argumentin tavoin EU-tukirahojen suuri merkitys jäsenvaltioiden taloudelle. Esimerkiksi erään haastatellun virkamiehen mukaan rahoituskehysinstrumentti kasvattaisi EU:n mahdollisuuksia puuttua jäsenvaltioiden rahankäyttöön liittyviin puutteisiin, joten se olisi inkrementaalisesti oikeusvaltio-ongelmiin vaikuttava menettely.

Haastatteleman tutkimus arvioi rahoituskehysinstrumentin kehityksen saamia reaktioita oikeusvaltioperiaatteen rikkomuksista syytetyissä jäsenvaltioissa. Hänen mukaansa esimerkiksi Unkarissa oikeusvaltiomenettelyjen kehitys on saanut pääministeri Orbánin selvästi huolestumaan. Tutkijan mukaan tämä on tapahtunut vasta nyt, kun pöydälle on noussut kysymys Unkarille tärkeiden EU-tukirahojen vastaanottamisen vaarantumisesta. Tutkija arvioi esimerkiksi Unkarista Suomeen kohdistuneen median omistuksen keskittymiseen, perustuslakituomioistuimen puutteeseen ja oikeusjärjestelmän tehokkuuteen kohdistuvan kritiikin johtuneen nimenomaan puheenjohtajamaa Suomen vahvasta roolista ajaa oikeusvaltioinstrumentin kehitystä rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä. Jo pelkkä rahoituskehysinstrumentin kehittäminen on siis saanut aikaan reaktioita, jotka kielivät sen vaikuttavuudesta valtioiden käyttäytymiseen.

Rahoituskehysinstrumentin vaikutus EU-rahoituksen myöntämiseen ei ollut haastateltujen mukaan ainoa positiivinen tekijä uuden oikeusvaltiomenettelyn toimeenpanon puolesta. Haastatteleman virkamiehen mukaan rahoituskehysinstrumentin tärkein merkitys on ennaltaehkäisevyys. Vaikka instrumentista tulisikin tehokas oikeusvaltiota tukeva väline, hänen mukaansa tarkoitus ei ole käyttää sitä mahdollisimman usein jäsenmaita kohtaan. Menettelyn ennaltaehkäisevän toiminnan on tarkoitus vaikuttaa valtioiden käyttäytymiseen jo ennen sen asettamista. Tällöin myös mahdollisilta tukirahojen jäädyttämisen haittavaikutuksilta vältyttäisiin paremmin. Virkamies kokoo näkemystään toteamalla, että ”usein prosessi on tärkeämpi kuin lopputulema”, viitaten oikeusvaltiomenettelyjen jatkuvaan kehittämiseen. Vahvat keinot oikeusvaltio-ongelmien

korjaamiseksi eivät ole ainoa tehokas tapa, vaan jo oikeusvaltioasioiden pitäminen esillä on arvokasta, koska sillä voidaan ennalta ehkäistä tulevia oikeusvaltioperiaatteen loukkauksia.

Haastatellut pohtivat rahoituskehysinstrumentin käytön mahdollisia poliittisia vaikutuksia hyvin erilaisista näkökulmista. Toiset haastatellut pitivät vaikutuksia uhkana, toiset taas uskoivat vaikutusten voivan johtaa oikeusvaltion tilan paranemiseen ja jopa parantavan kansalaisten näkemyksiä EU:n toiminnasta. Nykyisten oikeusvaltiomenettelyiden tuloksiin pettynyt haastattelemani tutkija kannatti rahoituskehysinstrumentin lisäystä oikeusvaltiotyökaluihin vedoten muiden tavoin EU-rahoituksen vipuvoimaan, mutta näki instrumentin käyttöönotossa uhkia. Hän epäili instrumentin käytön vaikuttavan asianomaisessa maassa haitallisesti yleisiin mielipiteisiin, tukien kansallisia vallankäyttäjiä ja heikentäen unionia. Hän myös painotti sitä, että instrumentin täytyy johtaa haluttuihin tavoitteisiin, eikä itsearvoltaan vain sanktioida kyseistä jäsenmaata. Toinen haastateltu puolestaan uskoo rahoituskehysinstrumentin periaatteen sopivan hyvin kansalaisten oikeustajuun puuttumalla tukirahojen väärinkäyttöön ja korruptioon entistä tiukemmin. Hänen mukaansa veronmaksajien rahojen suojele kiinnostanee kaikkien EU:n jäsenmaiden päättäjiä ja kansalaisia itseään.

Schlipphak ja Treib (2017) esittivät rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen asettamisen johtavan kansalliset vallanpitäjät kritisoimaan EU:ta julkisuudessa ja tämän kääntävän myös äänestäjät EU-kriittisiksi. Tämän ilmiön on todennut myös Verney (2015) Kreikassa, jossa EU:sta tuli velkakriisin myötä poliittinen kohde ja unioniin kielteisesti suhtautuneiden äänestäjien määrä kasvoi. Rahoituskehysinstrumentin kohdalla on haastateltavien joukossa nähtävissä joitain näitä väitteitä tukevia kannanottoja, mutta useat haastatellut myös uskoivat kansalaispaineen kääntyvän EU:n sijaan kohti kansallisia vallanpitäjiä. Haastateltujen yhteisymmärrys tukirahojen leikkaamisen vaikuttavuudesta voi puolestaan olla merkki siitä, että Aslanidisin ja Kaltwasserin (2016) tutkimuksen havaintojen tavoin EU:n materialistiset rajoitteet voivat painostaa populistisiakin hallituksia sitoutumaan yhteisiin arvoihin ja tukea liberaalia demokratiaa.

Analyysini rankaisumenettelyjen mielekkyyttä käsittelevässä teemassa pohdittiin jo kertaalleen kohdistamattomien sanktioiden vaikutuksia vallanpitäjien sijaan tavallisiin kansalaisiin (ks. Peksen & Drury 2009; Portela 2016). Aihe nousi uudestaan esille keskusteluissa rahoituskehysinstrumentista. Haastattelemani virkamies vastaa komission esitystä kohtaan esitettyyn kritiikkiin, jonka mukaan EU:n tukirahojen leikkaaminen heikentäisi EU-kansalaisten hyvinvointia. Hänen mukaansa komission esitys lähtee siitä, että sen vaikutukset eivät koidu

edunsaajan tappioksi. Vaikka lopullisen asetuksen yksityiskohdista ja toteutumisesta ei ole päätetty, haastatellun virkamiehen mukaan edunsaajien aseman turvaaminen on huomioitu komission esityksessä ja jäsenmaat tunnistavat asian tärkeyden. Toinen haastateltu painottaa jälleen ehtoja mielekkään menettelyn toimeenpanon ehtoihin, eli ihmisoikeuksien turvaamiseen, heikossa asemassa olevien suojaamiseen ja toimeenpanon monitorointiin. Vastaukset osoittavat, että vaikka rahoituskehykseen suunnatut tuet osoittautuvatkin tavallisten kansalaisten hyvinvoinnin kehittämiseksi, tukien rajoittamisen haittavaikutuksia voidaan estää rahoituskehysinstrumentin huolellisella suunnittelulla, valmistelulla ja monitoroinnilla.

Myös rahoituskehysinstrumentin ajaminen osana haastatteluhetkellä meneillään olevia rahoituskehysneuvotteluja saa haastatelluilta erilaisia arvioita. Suomen puheenjohtajuuskaudella instrumentti oli sijoitettu niin sanottuun neuvottelulaatikkoon, jonka pohjalta jäsenvaltiot tekevät päätöksen rahoituskehyksen sisällöstä. Rahoituskehysinstrumentti on siis osa rahoituskehyksen kokonaisuutta, joka vaatii hyväksytyksi tullakseen jäsenvaltioiden yksimielisen päätöksen. Haastattelemani virkamiehet pitivät tätä menettelytapaa hyvänä valintana, sillä rahoituskehysneuvotteluissa on mahdollista päästä sellaiseen tulokseen, jossa instrumenttia vastustavat valtiot voivat hyväksyä sen, mikäli heidän muut intressinsä saadaan tyydytettyä. Haastatteluissa kävi ilmi, että etenkin Iso-Britannian EU-eron seurauksena useat EU:n nettosaajavaltiot pelkäävät niiden saaman EU-rahoituksen vähenevän unionin budjetin pienentyessä. Virkamieshaastateltujen mukaan tämä voi osoittautua valtioksi rahoituskehyksen oikeusvaltioinstrumentin läpiviemiseksi.

Eräs haastattelemani tutkija kuitenkin kritisoi lähestymistapaa kovasanaisesti. Muiden haastateltujen tapaan hän kannattaa rahoituskehysinstrumentin toimeenpanoa, mutta hänen mukaansa menettelyä on lähdetty ajamaan hätäisesti ja väärästä lähtökohdasta. Keskeinen ongelma hänen mukaansa on menettelyn ajaminen osana rahoituskehysneuvotteluja, jossa sen läpimeno vaatii jäsenmaiden yksimielisyyttä. Hänen mukaansa Visegrád-maat, Bulgaria ja Romania eivät tule äänestämään sellaisen rahoituskehyksen puolesta, jossa he saisivat vähemmän rahaa rikottuaan budjetin käytön sääntöjä tai ylipäättään rajoittavat omaa vallankäyttöään. Tutkijan mukaan muilla jäsenvaltioilla on heikot kortit saada taivuteltua itäiset jäsenvaltiot rahoituskehysinstrumentin taakse. Ongelmaksi EU:n rahoituksen vähenemiselle tutkija nostaa myös sen, että erityisesti Unkarissa katsotaan jo kohti vaihtoehtoisia rahoituslähteitä. EU-rahoituksen laskiessa Unkari pyrkinee täydentämään rahoitusta esimerkiksi Kiinasta ja Venäjältä.

Näkemykset rahoituskehysneuvottelujen etenemisestä tuovat jälleen esiin Meunierin ja Vachudovan (2018) liberaalia hallitustenvälisyyttä kohtaan esittämän kritiikin. Rahoituskehysneuvotteluihin optimistisemmin suhtautuvat haastatellut uskoivat neuvotteluiden etenevän liberaalin hallitustenvälisyyden teorian mukaisesti niin, että valtiot pääsevät neuvottelutulokseen, jossa kunkin osapuolen tärkeimmät preferenssit täyttyvät. Puolan ja Unkarin kohdalla tämä tarkoittaisi EU-rahoituksen turvaamista pienenevässä budjetissa ja liberaaleille valtioille oikeusvaltioperiaatteen turvaavaa uutta instrumenttia. Sen sijaan kriittisen haastatellun vastauksessa tulee esiin Meunierin ja Vachudovan näkemys jäsenvaltioiden arvojen ja identiteettien eriytymisestä, jossa neuvottelutuloksiin pääseminen vaikeutuu. Uuden rahoituskehysinstrumentin luominen tulee tämän lähtökohdan perusteella olemaan hyvin vaikeaa.

Jotkin haastatellut pitivät rahoituskehysinstrumentin toiminnan rajoittamista korruptioon ja tukirahojen väärinkäyttöön liian kapeana keinona oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Erään haastatellun mukaan menettelyn tulisi olla inklusiivisempi, sisältämällä laajasti valvonnan alaansa esimerkiksi demokratia, oikeuslaitosten toiminta, oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä sanan- ja lehdistönvapaus. Toinen haastateltu epäili rahoituskehysinstrumentin toiminnan tehokkuutta, joka riippuu sen tietoon tulevien budjetin väärinkäytösten määrästä, joiden perusteella valtion oikeusvaltiotilanteen voidaan todeta aiheuttavan uhan EU:n budjetille. Hänen mukaansa Puolaa ja Unkaria ei ole laajassa mittakaavassa saatu kiinni siitä, että unionin rahoja kanavoitaisiin laajamittaisesti väärin. Virkamies toteaa, että poliitikkojen suhteet suuria EU-tukia saaviin yrityksiin ovat ongelma kaikkialla, mainiten esimerkkinä kaikki Visegrád-ryhmän maat. Tällaista korruptiota kuitenkin jo nykyisellään vahtii Euroopan tilintarkastustuomioistuimien, virkamiehen mukaan varsin tehokkaasti. Näin ollen tulevan oikeusvaltiomenettelyn tehokkuus jää vielä tulevaisuudessa nähtäväksi.

Haastatteluissa nousi esille myös pohdintaa oikeusvaltiomenettelyjen optimaalisesta määrästä ja niiden tuottamasta kokonaisuudesta. Haastatellut eivät nähneet uusien oikeusvaltiomenettelyjen lisäämistä ongelmallisena tai liiallisena menettelynä suhteessa vallitsevaan oikeusvaltiomenettelyjen kokonaisuuteen. Haastattelemani virkamiehen mukaan rahoituskehysinstrumentti olisi vahvuudeltaan tärkeässä asemassa SEU artikla 7 -menettelyn jälkeen siitä seuraavaksi voimakkaimpana oikeusvaltiomenettelynä. Oikeusvaltiopolitiikkaa tulisi kuitenkin kokonaisuutena järjeistää ja virtaviivaistaa, mihin Suomi on puheenjohtajuuskauden

oikeusvaltioaloitteissan pyrkinyt. Myös muutamat muut haastatellut korostivat oikeusvaltiomenettelyjen ja EU:n toimielinten välisen yhteistyön ja synergian kehittämisen tarvetta.

Myös toinen haastateltu virkamies pitää rahoituskehysinstrumenttia tarpeellisena lisänä oikeusvaltiomenettelyjen kokonaisuuteen, joka kaipaa SEU artikla 7 -menettelyä matalamman kynnyksen työkalua. Uusi menettely voisi myös osaltaan korjata artikla 7:n rakenteellisesta jäykkyydestä johtuvia haasteita. Mikäli päätöksenteko rahoituskehysinstrumentissa perustuisi artikla 7 -menettelyä yksinkertaisempaan mekanismiin, tekisi se menettelyn hyödyntämisestä tehokkaan ja nopean käyttä. Hän myös korosti sitä, että uusien oikeusvaltiomenettelyjen tarkoitus on täydentää nykyisten työkalujen kokonaisuutta. Eri instrumentit toimivat hyvin eri tilanteissa. Uudet oikeusvaltiomenettelyt eivät myöskään vaikuta jo olemassa olevien työkalujen toimintaan, joten uusien menettelyjen asettaminen ei poista vanhojen keinojen painoarvoa.

Analyysi uudesta oikeusvaltiomenettelystä taloudellisten etujen turvaamiseksi EU:n monivuotisessa rahoituskehyksessä osoitti hankkeen kannatuksen olevan suomalaisten oikeusvaltioasiantuntijoiden keskuudessa sangen laajaa. Rahoituskehysinstrumentti nähtiin haastateltujen keskuudessa uutena mahdollisuutena oikeusvaltiokehityksen korjaamiseksi, missä nykyiset oikeusvaltiomenettelyt ovat epäonnistuneet. Uusi menettely on merkittävä, koska sillä pystytään vaikuttamaan EU:n rahoituksen saatavuuteen valtioissa, joissa oikeusvaltioperiaate aiheuttaa EU:n budjetille vaaran. Haastattelijat pitivät rahoitukseen vaikuttamista lähes yksimielisesti tärkeänä ja vaikuttavana keinona oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Uuden oikeusvaltiomenettelyn ei nähty haittaavan nykyisten menettelyjen toimintaa, vaan pikemminkin tukevan niitä uutena, vahvana mutta esimerkiksi SEU artikla 7 -menettelyä ketterämpänä keinona oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi.

Yleisin rahoituskehysinstrumentin vaikuttavuuden puolesta annettu argumentti liittyi Heinemannin (2018) ja Mollen (2018) tavoin EU:n rahoituksen merkitykseen jäsenvaltioiden talouden kannalta. Erityisesti itäisissä EU:n nettosaajavaltioissa rahoituksen turvaaminen voi olla tarpeeksi painava peruste muuttamaan valtioiden suuntaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen hyväksi. Jo ennen rahoituskehysinstrumentin syntyä pelkkä siihen liittyvä keskustelu ja valmisteleva työ etenkin Suomen puheenjohtajuuskauden aikana on nostattanut oikeusvaltio-ongelmien kanssa painivista maista reaktioita, jotka viittaavat uuden oikeusvaltiomenettelyn voimaan. Haastatteluissa rahoituskehysinstrumentilla nähtiin olleen myös ennalta ehkäisevä merkitys, sillä pelkkä sen

sisällyttäminen osaksi oikeusvaltiokokonaisuutta voi ohjata valtioita pitäytymään oikeusvaltioperiaatetta rikkovista politiikkatoimista.

Toisaalta rahoituskehysinstrumentin luomisessa nähtiin myös uhkakuvia ja sen toiminnassa haasteita. Joitain haastateltuja huolettivat Schlipphakin ja Treibin (2017) tavoin rankaisevien mekanismien poliittiset vaikutukset, kuten kasvava EU-kriittisyys ja EU:n kehystäminen syylliseksi kansalaisten heikkenevään hyvinvointiin. Toiset taas näkivät rahoituskehysinstrumentin sopivan hyvin EU-kansalaisten oikeustajuun ja voivan jopa nostaa EU:n legitimitettä. Sanktioiden kohdistumiseen liittyviin huoliin on rahoituskehysneuvotteluissa myös nähtävissä ratkaisuja. Komission esityksessä on huomioitu, että sen vaikutukset eivät saa kohdistua EU-tukien loppukäyttäjiin ja heikoille ryhmille pyritään antamaan erityistä suojaa. Useat haastatellut korostivat, että tästä tavoitteesta täytyy pitää kiinni ja instrumentin vaikutuksia tulee arvioida kokonaisvaltaisesti.

Rahoituskehysinstrumentin ajaminen osana rahoituskehysneuvottelujen neuvottelulaatikkaa nähtiin etenkin virkamiesvastaajien keskuudessa hyvänä strategiana, sillä siinä neuvottelutulokseen voidaan päästä valtioiden intressien välisellä kaupankäynnillä. Toisaalta strategiaa myös kritisoitiin johtuen rahoituskehysneuvottelujen yksimielisyyttä vaativasta päätöksentekotavasta, jonka myötä oikeusvaltioperiaatetta rikkovat valtiot voivat estää neuvottelutulokseen pääsyn, ellei uudesta oikeusvaltiomenettelystä luovuta. Eriävät näkemyksen antoivat viitteitä Moravcsikin (1998) liberaalin hallitustenvälisyyden teorian toiminnan haasteista. Rahoituskehysinstrumentin toimintaan liittyvät arviot ovat toistaiseksi vain valistuneita näkemyksiä, todellisia seurauksia pääsemme kenties todistamaan tulevaisuudessa. Rahoituskehysinstrumentin kohtalo ratkenee vuoden 2020 aikana, jonka loppuun mennessä jäsenmaiden tulee päästä yhteisymmärrykseen rahoituskehysten sisällöstä vuosille 2021-2027.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaisia vaikutuksia jäsenvaltioita rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käytöllä on oikeusvaltioperiaatteen turvaamiselle ja laajemmin EU:n toiminnalle. Lähdin ratkaisemaan tutkimusongelmaa tutkimushaastattelujen pohjalta aloittaen nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen toiminnan analyysistä. Tämän jälkeen etenin analysoimaan yleisesti rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen toiminnan mielekkyyttä. Viimeiseksi käsitteelin yksityiskohtaisemmin kolmea rankaisumekanismia sisältävää oikeusvaltiomenettelyä.

Nykyisten oikeusvaltiomenettelyjen analyysi osoitti, että menettelyt eivät nyky muodossaan pysty vastaamaan oikeusvaltiokriisin tuottamiin vakaviin ongelmiin. Oikeusvaltiomenettelyt kaipaavat edelleen kehitystä. Menettelyjen toimivuuteen vaikuttavat vahvasti niiden rakenteet ja mekanismit, joka osoittautuivat analyysissäni ongelmallisiksi erinäisistä syistä. Rankaisumekanismien lisäämistä oikeusvaltiomenettelyjen kokonaisuuteen pidettiin tärkeänä tekijänä oikeusvaltiopolitiikan kehittämiseen, mutta se ei noussut haastatteluissa ainoaksi merkittäväksi ratkaisuksi. Oikeusvaltiopolitiikan toimivuutta määrittävät rakenteiden ja mekanismien lisäksi etenkin poliittiset tekijät, kuten EU:n toiminnan päämäärätiedottomuus, poliittisen tahtotilan puute, jäsenvaltioiden väliset kiistat sekä Euroopan parlamentin puoluepolitiikka.

Rankaisumenettelyjen mielekkyyttä käsittelevän analyysin tulos on, että haastatellut kannattavat rankaisumenettelyjen kehittämistä, tosin lähes jokainen haastateltu näki niiden käytössä myös riskejä. EU:lla nähtiin olevan erityisen suuri potentiaali jäsenmaiden talouteen vaikuttavien rankaisumenettelyjen kehittämiseksi. EU vastaa jäsenmaidensa bruttokansantuotteisiin suhteutettuna merkittävistä taloudellisista resursseista. Näiden resurssien ja oikeusvaltioperiaatteen välisen suhteen vahvistaminen osoittautui haastatteluissa erittäin käyttökelpoiseksi menettelyksi oikeusvaltiokriisin ratkaisemiseksi.

Kaksi suurinta rankaisumenettelyjen käytöstä nousevaa huolta olivat niiden vaikutusten kohdistuminen sekä niiden aiheuttama reaktio kohdevaltion poliittisten päättäjien ja äänestäjien keskuudessa. Sanktioita käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa moneen kertaan todettu ongelma sanktioiden vaikutusten kohdistumisesta tavallisiin kansalaisiin pystytään haastateltujen mukaan ainakin osittain välttämään politiikkatoimien huolellisella valmistelulla. Vaikka EU ei pystykään asettamaan poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistettuja rankaisumenettelyjä, pystytään haittavaikutuksia kansalaisiin hillitsemään. Mikäli EU alkaa harjoittaa rankaisevien oikeusvaltiomenettelyjen käyttöä, epäliberaalien hallitusten johtajat pyrkivät analyysin mukaan

hyvin todennäköisesti asettamaan EU:n kovan kritiikin alle, mutta sen sijaan kansalaismielipiteisiin vaikutus voi olla jopa päinvastainen, asettaen painetta EU:n sijaan kansallisille hallituksille. Lisäksi EU pystyy vaikuttamaan tehokkaalla viestinnällä kansalaismielipiteisiin ja estämään väärän tiedon leviämistä.

EU:n ainoa sanktiomekanismi, SEU artikla 7 -menettely, osoittautui analyysissä käyttökelvottomaksi keinoksi jäsenvaltion rankaisemiseen sen kohtaamien rakenteellisten ja poliittisten haasteiden vuoksi. Sen sijaan analyysi osoitti, että menettelyllä on sille säädetyn rankaisumekanismin lisäksi myös valtioiden leimaamiseen ja oikeusvaltio-ongelmia julkisuuteen tuomiseen pohjautuvan mekanismin piirteitä. Haastatellut kuitenkin olivat hyvin erimielisiä siitä, onko näillä artikla 7 -menettelyn pehmeämmillä mekanismeilla ollut vaikutusta valtioiden käyttäytymiseen. Perussopimusten avaamista vaativa artikla 7 -menettelyn kehitys käyttökelpoisemmaksi oikeusvaltiomenettelyksi on analyysin perusteella hyvin epätodennäköistä. Analyysini osoitti, että oikeusvaltioperiaatteen tehokas turvaaminen vaatii rankaisumekanismiin perustuvan oikeusvaltiomenettelyn, mutta artikla 7 -menettely ei pysty tähän tarpeeseen vastaamaan.

EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyjen pohjalta tekemät päätökset osoittautuivat analyysissä tähän asti parhaiten toimineiksi oikeusvaltiomenettelyiksi. Viime aikoina oikeusvaltiokysymyksissä aktivoituneen tuomioistuimen toiminta on onnistunut peruuttamaan useita oikeusvaltioperiaatetta rikkovia politiikkatoimia, vaikka sekään ei ole pystynyt kääntämään yhä syvenevän oikeusvaltiokriisin suuntaa. Rikkomusmenettelyn viimeisenä keinona asetetun rankaisumekanismin käytön vaikutuksista ei kuitenkaan analyysissä saatu tuloksia, koska toistaiseksi yksikään rikkomusmenettely ei ole edennyt tähän vaiheeseen asti. Rahallisen sanktion uhka voi toimia tuomioistuimen päätöksiä vahvistavana pelotteena, mutta ennen kaikkea tuomioistuimen toiminnan vaikuttavuus on merkki mukauttamismekanismin toimivuudesta. Itsenäisyyden tuomasta korkeasta legitimitetistä ja epäpoliittisesta asemasta nauttivan tuomioistuimen toimilla nähtiin haastatteluissa olevan edelleen potentiaalia kehitykseen ja entistä aktiivisempiin toimiin oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi.

Esitys EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta sai analyysissä laajaa kannatusta suomalaisten oikeusvaltioasiantuntijoiden keskuudessa. Rahoituskehysinstrumentti edustaa mahdollisuutta vahvistaa EU:n jakamien taloudellisten resurssien sekä oikeusvaltioperiaatteen välistä suhdetta. Kuten aiemmin analyysissä todettiin, jäsenvaltioiden talouteen vaikuttaminen nähtiin vaikuttavana keinona oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Jo rahoituskehysinstrumenttia

koskevassa esityksessä on huomioitu EU-rahoituksen rajoittamisen kohdistumisen haittavaikutukset, joita voidaan analyysin perusteella hillitä politiikkatoimen valmistelussa. Rahoituskehysinstrumentin kohdalla suurimmaksi uhaksi nousi jälleen kansallisten poliitikkojen ja äänestäjien negatiivinen reaktio ja nouseva EU-vastaisuus. Uhista huolimatta rahoituskehysinstrumentti osoittautui kannatettavaksi rankaisumekanismiin perustuvaksi politiikkatoimeksi, joka sisältää myös pehmeämpiä ja ennaltaehkäiseviä oikeusvaltiorikkomuksia hillitseviä ominaisuuksia.

Tutkimustulokset haastavat Andrew Moravcsikin (1998) Euroopan integraatiota selittävän liberaalin hallitustenvälisyyden teorian. Keskeinen tutkimustulos on, että EU:n yhteistyöhön perustuva vaikeutuu jäsenvaltioiden edustamien ideologisten erojen kasvaessa merkittävästi. Tutkimustulokset tukevat myös jo aiemmin esitettyä kritiikkiä, jonka mukaan liberaali hallitustenvälisyys selittää onnistuneesti vain merkittävien institutionaalisten muutosten dynamiikkaa, kuten perussopimusten luomista, mutta sillä on vaikeuksia selittää unionin jokapäiväistä toimintaa ja yksittäisten politiikkatoimien muodostamista.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että unionin oikeusvaltiopolitiikan kehityksessä ei voida enää luottaa liberaalin hallitustenvälisyyden kolmivaiheiseen prosessiin, jossa valtiot neuvottelevat kansallisten preferenssien pohjalta yhteisten instituutioiden rakentamisesta. Tämä tuli analyysissä esiin niin oikeusvaltiopolitiikan kehityksessä kuin laajemminkin EU:n jäsenvaltioiden yhteistoiminnassa. Yhteisen arvopohjan hajautuminen osoittautuu ongelmalliseksi etenkin vuonna 2020 käytävissä rahoituskehysneuvotteluissa, joissa tutkimustulokseni ennustavat uudesta EU:n talousarviota oikeusvaltiopuutteilta suojaavasta oikeusvaltiomenettelystä sopimisen osoittautuvan vaikeaksi. Päätäväisempi toiminta oikeusvaltiokriisin ratkaisemiseksi osoittautui kuitenkin ainoaksi keinoksi yhteisen arvopohjan ja sen myötä EU:n toimintakyvyn vahvistamiseksi.

Moravcsikin (1995) esittämistä tutkimustuloksista poiketen, valtioita rankaisevat (Moravcsikin termein sanktioivat) mekanismit eivät osoittautuneet tutkimuksessani leimaamis- tai mukauttamismekanismeja heikommiksi kansainvälisen vaikuttamisen keinoiksi. Väite, jonka mukaan rankaisumekanismien asettama kansainvälinen painostus johtaisi yhteisiin periaatteisiin myöntymisen vastustukseen kyseenalaistui tutkimuksessa. Rankaisumekanismien käytön nähtiin kasvattavan kansallisten johtajien EU-vastaisuutta, mutta tällainen vaikutus kansalaisyhteiskuntaan kyseenalaistettiin. Rankaisumenettelyjen asettaminen nähtiin jopa keinona nostaa kansalaisyhteiskunnan painetta kansallisia vallanpitäjiä kohtaan. Moravcsik itsekkin esitti vieraiden

valtioiden toimien vaikuttavan kohdevaltion kansalaisyhteiskuntaan, jonka aiheuttama sisäinen paine johtaa muutoksiin valtion politiikassa. Tutkimukseni perusteella tämä väite pätee myös rankaisevien, eikä ainoastaan pehmeiden oikeusvaltiomenettelyjen tapauksessa.

Tutkimus kuitenkin myös osoitti, että oikeusvaltiomenettelyjen vaikutusmekanismit ovat vain yksi palanen oikeusvaltiokriisin ratkaisemiseksi. Haastatteluaineiston analyysissä kävi ilmi, että tehokkaiden oikeusvaltiomenettelyjen toimeenpanoon vaikuttaa lukematon määrä tekijöitä aina politiikkatoimien suunnittelusta niiden toiminnan monitorointiin. Näin ollen pelkän toimintamekanismin tarkastelu voi jättää tutkimuksen ulkopuolelle merkittäviä menettelyjen toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Tarkastelin tässä tutkielmassa sekä rankaisumekanismien käyttöä yleisesti että spesifejä rankaisumekanismiin perustuvia oikeusvaltiomenettelyjä. Kunkin oikeusvaltiomenettelyn yksityiskohtainen tarkastelu osoittautui tärkeäksi tutkielman selitysvoimaa vahvistavaksi tekijäksi, millä sain aikaan mekanismien yleisen toiminnan tarkastelua tarkempia tutkimustuloksia.

Tutkimustulokset kannustavat Euroopan unionia kehittämään jatkossa rankaiseviin mekanismeihin perustuvia oikeusvaltiomenettelyjä. Tähän on kaksi syytä. Ensiksi rankaisumenettelyillä nähtiin olevan suuri potentiaali jäsenvaltioiden toimintaan vaikuttamiseksi. Tämä tuli kaikista selkeimmin esille esityksessä EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta, missä EU:n vaikutusvalta rahoituskehysten tukirahojen jakamisen sääntelyssä on merkittävä. Tämä on vaikutusmekanismi, jota nykyisillä oikeusvaltiomenettelyillä ei pystytä hyödyntämään. Toiseksi tutkimustulosten perusteella rankaisumekanismit eivät osoittautuneet oleellisesti leimaamis- tai mukauttamismekanismeja heikommiksi menettelyiksi, joskin niiden käyttöön sisältyy riskejä. Rankaisumenettelyjen kehittämisessä voidaan pitkällä aikavälillä saavuttaa ratkaisuja oikeusvaltiokriisiin, tukea EU:n yhteistoimintaa sekä näiden myötä kehittää koko unionin väestön hyvinvointia.

Tutkimustulokset asettavat mielenkiintoisia lähtökohtia jatkotutkimukselle. Erityisesti vuoden 2020 rahoituskehysneuvottelujen etenemisen tarkastelu tarjoaa otollisen tilaisuuden liberaalin hallitustenvälisyyden teorian paikkansapitävyyden arvioinnille tilanteessa, jossa EU:n jäsenmaiden arvot ovat eriytyneet toisistaan. Mahdollinen SEU artikla 7 -menettelyn eteneminen neuvoston käsittelyyn, EU:n tuomioistuimen toiminnan kehitys sekä EU:n talousarvion oikeusvaltiopuutteilta suojaamiseksi tehdyn esityksen säätäminen tarjoavat lähitulevaisuudessa uutta tietoa rankaisumenettelyjen käytännön toiminnasta. Tämän tutkielman tutkimustulokset myös

kannustavat tutkimaan oikeusvaltiomenettelyjen toimintaa uusin tutkimusmenetelmin tutkielman tuloksien reliabiliteetin arvioimiseksi.

LÄHTEET

Aarnio, Aulis (2002). Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.), *Oikeusvaltio* (s. 1-12). Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ágh, Attila (2015). De-Europeanization and De-democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary. *Journal of Comparative Politics* 8(2), 4-26.

Ágh, Attila (2018). The ‘Populist Explosion’ in the West and its Effect on the NMS. *Politologický časopis-Czech Journal of Political Science*, 25(1), 45-63.

Alastaro, Marja; Åkerman, Maria & Vaittinen, Tiina (2017). Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, Matti; Nikander, Pirjo & Ruusuvoori, Johanna (toim.), *Tutkimushaastattelun käsikirja* (s. 214-232). Tampere: Vastapaino.

Allen, Susan Hannah (2005). The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. *International Interactions* 31(2), 117-138.

Aslanidis, Paris & Kaltwasser, Cristóbal Rovira (2016). Dealing with populists in government: the SYRIZA-ANEL coalition in Greece, *Democratization* 23(6), 1077-1091.

Blauberger, Michael & van Hüllen, Vera (2020). Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration*, 1-16.

Cini, Michelle (2016). Intergovernmentalism. Teoksessa Cini, Michelle & Nieves, Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), *European Union Politics* (s. 86-103). New York: Oxford University Press.

Coli, Martina (2018). Article 7 TEU: From a Dormant Provision to an Active Enforcement Tool? *Perspectives on Federalism* 10(3), 273-302.

Dashti-Gibson, Jaleh; Davis, Patricia & Radcliff, Benjamin (1997). On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis. *American Journal of Political Science* 41(2), 608-618.

Dori, Adriani (2015). The EU Justice Scoreboard – Judicial Evaluation as a New Governance Tool. *MPILux Working Paper* 2(15), 1-35.

Featherstone, Kevin (2015). External conditionality and the debt crisis: the 'Troika' and public administration reform in Greece. *Journal of European Public Policy* 22(3), 295-314.

Foa, Roberto Stefan & Ekiert, Grzegorz (2016). The Weakness of Postcommunist Civil Society Reassessed. *European Journal of Political Research* 56(2), 419-439.

Halmaj, Gábor (2019). The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality. *Hague Journal on the Rule of Law* 11(1), 171-188.

Heinemann, Friedrich (2018). Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework. *Intereconomics* 53(6), 297–301.

Hellquist, Elin (2018). Ostracism and the EU's contradictory approach to sanctions at home and abroad. *Contemporary Politics* 25(4), 393-418.

Hirsjärvi, Sirkka (2007). Metodologiset ja teoreettiset lähtökohdat. Teoksessa Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (toim.), *Tutki ja kirjoita* (s. 119-135). Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka (2007). Tutkimuksen reliaabelius ja validius. Teoksessa Hirsjärvi, Sirkka; Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (toim.), *Tutki ja kirjoita* (s. 226-228). Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2009). *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Karvinen, Essi (2019). Oikeusvaltion turvaaminen ja edistäminen Euroopan unionin toimin. Pro gradu -tutkielma. Julkisoikeus. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kochenov, Dimitry & Bárd, Petra (2018). Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU – The Pitfalls of Overemphasising Enforcement. *RECONNECT Working Paper No. 1 – July 2018*, 1-28.

Kochenov, Dimitry; Magen, Amichai & Pech, Laurent (2016). Introduction: The Great Rule of Law Debate in the EU. *Journal of Common Market Studies* 54(5), 1045-1049.

Kochenov, Dimitry & Pech, Laurent (2015). Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review* 11(3), 512-540.

- Kochenov, Dimitry & Pech, Laurent (2016). Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation. *Journal of Common Market studies* 54(5), 1062-1074.
- Lavelle, Patrick (2019). Europe's Rule of Law Crisis: An Assessment of the EU's Capacity to Address Systemic Breaches of Its Foundational Values in Member States. *Trinity College Law Review* 22, 35-50.
- Louwerse, Lisa & Kassoti, Eva (2019). Revisiting the European Commission's Approach Towards the Rule of Law in Enlargement. *Hague Journal on the Rule of Law* 11(1), 223-250.
- Magen, Amichai & Pech, Laurent (2018). The Rule of Law and the European Union. Teoksessa May, Christopher & Winchester, Adam (Eds.), *Handbook on the Rule of Law* (s. 235-256). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Martinelli, Alberto (2018). National Populism and the European Union. *Populism* 1(1), 59-71.
- Meunier, Sophie & Vachudova, Milada Anna (2018). Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the potential superpower of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 56(7), 1631-1647.
- Molle, Willem (2018). EU Membership and Budget Allocation Conditionality. *Studia Europejskie - European Studies Affairs* 88(4), 167-182.
- Moravcsik, Andrew (1995). Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations* 1(2), 157-189.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank (2009). Liberal Intergovernmentalism. Teoksessa Wiener, Antje & Diez, Thomas (Eds.), *European Integration Theory (2nd ed.)* (s. 67-90). New York: Oxford University Press.

- Pech, Laurent & Kochenov, Dimitry (2019). Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid. *RECONNECT Policy Brief - June 2019*, 1-24.
- Pech, Laurent & Platon, Sèbastien (2017). Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: Between Action and Procrastination. *Fondation Robert Schuman European Issues Policy Paper 451*, 1-11.
- Pech, Laurent & Scheppele, Kim Lane (2017). Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies 19*, 3-47.
- Peksen, Dursun & Drury, A. Cooper (2009). Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms. *Human Rights Review 10*(3), 393-411.
- Portela, Clara (2016). How the EU Learned to Love Sanctions. Teoksessa Leonard, Mark (Ed.), *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade are the Geo-Economic Battlegrounds of the Future* (s. 36-42). Lontoo: European Council on Foreign Relations.
- Rech, Walter (2018). Some Remarks on the EU's Action on the Erosion of the Rule of Law in Poland and Hungary. *Journal of Contemporary European Studies 26*(3), 334-345.
- Scheppele, Kim Lane (2016). Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions. Teoksessa Closa, Carlos & Kochenov, Dimitry (Eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, (s.105-132). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank (2005). Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization 59*(4), 827-860.
- Schlipphak, Bernd & Treib, Oliver (2017). Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding. *Journal of European Public Policy 24*(3), 352-365.
- Schmidt, Matthias & Bogdanowicz, Piotr (2018). The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review 55*(4), 1061–1100.
- Sedelmeier, Ulrich (2016). Protecting democracy inside the European Union? The party politics of sanctioning democratic backsliding. *MAXCAP Working Paper Series 27*, 1-21.

Sedelmeier, Ulrich (2017). Political Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU: The Limits of Material Sanctions and the Scope of Social Pressure. *Journal of European Public Policy* 24(3), 337-351.

Shagabutdinova, Ella & Berejkian, Jeffrey (2007). Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective? *Journal of Human Rights* 6(1), 59-74.

Spanou, Calliope (2018). External influence on structural reform: Did policy conditionality strengthen reform capacity in Greece? *Public Policy and Administration* 0(0), 1-23.

Verdun, Amy & Zeitlin, Jonathan (2018). Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy* 25(2), 137-148.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2004). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Verney, Susannah (2015). Waking the 'sleeping giant' or expressing domestic dissent? Mainstreaming Euroscepticism in crisis-stricken Greece. *International Political Science Review* 36(3), 279-295.

LIITTEET

Liite 1. Aineistot

Haastattelut:

Korhonen, Kaisa (Amnesty International Suomi). Haastattelu 10.12.2019.

Leppo, Henriikka (VNK). Haastattelu 21.11.2019.

Miklóssy, Katalin (Helsingin yliopisto). Haastattelu 4.12.2019.

Männistö, Kaisa (EUE). Haastattelu 21.11.2019.

Nyysönen, Heino (Turun yliopisto). Haastattelu 2.12.2019.

Ranta, Timo (UM). Haastattelu 19.11.2019.

Tuori, Kaarlo (Helsingin yliopisto). Haastattelu 20.11.2019.

Kirjalliset aineistot:

Economic Intelligence Unit (2018). Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. Haettu sivulta

http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018, 11.1.2020.

Euroopan komissio (2013). EU:n oikeusalan tulostaulu – Tehokkaan oikeudenkäytön ja talouskasvun edistämisen väline. Haettu sivulta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0160&from=en>, 5.11.2019.

Euroopan komissio (2014a). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja Neuvostolle: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Haettu sivulta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>, 23.9.2019.

Euroopan komissio (2014b). Pre-allocations 2014-2020. Haettu sivulta https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/pre-allocations-mff-2014-2020_en.pdf, 11.11.2019.

Euroopan komissio (2016). Rule of law in Poland: Commission starts dialogue. Haettu sivulta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/WM_16_2030, 25.2.2020.

Euroopan komissio (2017). Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland. Haettu sivulta https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.htm, 23.9.2019.

Euroopan komissio (2018a). EU:n talousarvio: Komissio ehdottaa nykyaikaista talousarviota EU:lle, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia. Haettu sivulta https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_fi.htm, 8.11.2019.

Euroopan komissio (2018b). Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita. Haettu sivulta <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0324>, 3.12.2019.

Euroopan komissio (2019a). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Further strengthening the Rule of Law within the Union – State of Play and possible next steps. Bryssel: Euroopan komissio.

Euroopan komissio (2019b). Rule of Law: European Commission refers Poland to the Court of Justice to protect judges from political control. Haettu sivulta https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-6033_en.htm, 8.11.2019.

Euroopan komissio (2019c). Country Report Hungary. Haettu sivulta https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_en.pdf, 13.1.2020.

Euroopan komissio (2019d). Country Report Poland. Haettu sivulta https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-poland_en.pdf, 13.1.2020.

Euroopan parlamentti (2018). Mietintö ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja (2017/2131(INL)). Haettu sivulta http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_FI.html?redirect, 25.9.2019.

Euroopan unionin neuvosto (2007). Yhteistyö- ja tarkastusmekanismia käsittelevän tilapäisen työryhmän perustaminen Bulgariaa ja Romaniaa varten. Haettu sivulta <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5144-2007-INIT/fi/pdf>, 5.11.2019.

Euroopan unionin tuomioistuin (2018). Press release No 113/18. Haettu sivulta <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180113en.pdf>, 18.12.2019.

Euroopan unionin tuomioistuin (2019). Judgment of the ECJ on Poland's Ordinary Courts Law. Haettu sivulta https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_6225, 18.12.2019.

Suuri valiokunta (2019). Valiokunnan lausunto SuVL 2/2019 vp– E 17/2019 vp, E 16/2019 vp. Haettu sivulta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/SuVL_2+2019.aspx, 12.1.2020.

Unkarin Helsinki-komitea (2019). *Disciplinary Action Threatens Judge for Turning to EU Court of Justice*. Haettu sivulta <https://www.helsinki.hu/en/disciplinary-action-threatens-judge-for-turning-to-cjeu/>, 18.12.2019.

Valtioneuvoston kanslia (2019). Perusmuistio VNEUS2019-00400 – Oikeusvaltiokysymykset Suomen EU-puheenjohtajakaudella. Haettu sivulta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2019-AK-255765.pdf>, 6.2.2020.

Venetsian komissio (2019). Opinion on the Law on Administrative Courts and on the Law on the Entry into Force of the Law on Administrative Courts and Certain Transitional Rules. Haettu sivulta [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)004-e), 27.1.2020.

World Justice Project (2019). WJP Rule of Law Index 2019. Haettu sivulta <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>, 11.1.2020.

Liite 2. Haastattelukysymykset

Teema 1: Oikeusvaltiomenettelyjen toiminta

1. Arvioi EU:n toimia oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi. Miten EU:n nykyiset oikeusvaltiomenettelyt ovat onnistuneet tehtävässään turvata oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen?
2. Mitkä ovat merkittävimpiä oikeusvaltiomenettelyjen toiminnan kohtaamia haasteita?
3. Onko rankaisumekanismien niukkuus puute pyrkimyksissä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi?
4. Tuleeko EU:n edelleen ajaa oikeusvaltiomenettelyjä ja niiden kehitystä? (Onko oikeusvaltiomenettelyjen ajamiselle vaihtoehtoja?)

Teema 2: Rankaisumekanismien lisäämisen vaikutukset

5. Mikäli EU lisäisi oikeusvaltiomenettelyihin rankaisumekanismeja, millaisia vaikutuksia niillä olisi?
 - a. Millaisia vahvuuksia rankaisumekanismeilla on oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa? (esim. EU:n tuet merkittävä tulonlähde valtioille; suuri taloudellinen vaikutus; sanktiointiin perustuvan vaikutusmekanismin rakenteen selkeys)
 - b. Millaisia heikkouksia rankaisumekanismeilla on oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa? (esim. vaikutukset kohdistuminen EU-kansalaisiin, ei vallanpitäjiin; taloudellisen yhdentymisen vaarantuminen)
 - c. Millaisia mahdollisuuksia rankaisumekanismeilla on oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa? (esim. perusoikeuksien, julkisten varojen käytön ja vallanpitäjien tilivelvollisuuden kehittyminen; vahvistuva EU:n yhtenäisyys; toiminta EU:n ulkopuolella)
 - d. Millaisia uhkia rankaisumekanismeilla on oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa? (esim. eurokriittisiä mielipiteiden vahvistuminen; poliittisten johtajien voimistuminen; vahvistuvat autoritääriset keinot; heikentyvä EU:n yhtenäisyys)
6. Edellisiä kysymyksiä kooten, tulisiko EU:n lisätä oikeusvaltiomenettelyihin valtioiden rankaisemiseen perustuvia mekanismeja?

Teema 3: Valtioita rankaisevat oikeusvaltiomenettelyt

7. SEU artikla 7 -menettely:

- a. Miten artikla 7 -menettelyn on vaikuttanut oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen?
 - b. Miten menettelyä voisi kehittää?
8. EU:n tuomioistuimen rikkomusmenettelyt
- a. Miten rikkomusmenettelyt ovat vaikuttaneet oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen?
 - b. Miten menettelyä voisi kehittää?
9. Taloudellisten etujen turvaaminen monivuotisessa rahoituskehyksessä:
- a. Miten tämä uusi menettely vaikuttaisi oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseen?
 - b. Onko rahoituskehysinstrumentti mielekäs lisä oikeusvaltiomenettelyihin?
10. Edellisiä vastauksia kooten, mitä rankaisumenettelyjä EU:n tulisi ajaa oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi?