

Oikeusvaltioperiaate haastettuna

Oikeusvaltioperiaatteen institutionaalinen puolustaminen ja haastaminen Euroopan unionissa



HANNA TUOMINEN

TIIVISTELMÄ Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on Euroopan unionin (EU) perusarvo ja jäsenyyden keskeinen ehto. Periaatteella on tärkeä merkitys kansalaisten perusoikeuksien toteutumiselle ja sujuvalle oikeudelliselle yhteistyölle sekä EU:n uskottavuudelle arvojen puolustajana. Viime vuosina oikeusvaltioperiaate on kokenut takaiskuja useissa jäsenmaissa ja on puhuttu jopa laajemmasta oikeusvaltion kriisistä. Tilanne on edellyttänyt EU:lta toimia yhteisen arvoperustan suojaamiseksi. Tässä artikkelissa tarkastelen EU:n instituutioiden oikeusvaltioperiaatteen puolustustoimia toimijakohtaisella analyysillä sekä arvioin näiden toimien mahdollisuuksia vastata haastamiseen. Lähestyn oikeusvaltioperiaatekiistaa normien haastamista käsittelevän kirjallisuuden valossa. Kirjallisuudessa EU:n instituutiot tulkitaan aiempaa selkeämmin yhteisten normien ja arvojen puolustajina eriasteisia horjutuspyrkimyksiä vastaan. Artikkelit tuo esiin oikeusvaltioperiaatekeskustelun politisoituneen luonteen ja vaikeudet periaatteen puolustamisessa. Tuloksien valossa ylikansallinen arvojen puolustaminen on vahvistunut, mutta teema säilyy jäsenmaille ja instituutioille vaikeana. Viime vuosien kehitys antaa kuitenkin toivoa yhteisen ymmärryksen ja tehokkaampien välineiden löytymisestä oikeusvaltioperiaatteen puolustamiseksi.

JOHDANTO

Oikeusvaltioperiaate mainitaan usein liberaalien, demokraattisten yhteiskuntien peruspilarina. Sillä on hallinnollisena periaatteena merkittävä asema kansainvälisessä järjestelmässä ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) perusperiaatteiden: rauhan ja turvallisuuden, kehityksen ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Kansainvälisessä viitekehityksessä oikeusvaltioperiaate on poikkeuksellisen yksimielisesti hyväksytty normatiivinen ideaali (Wiener 2018, 109), jota tavoitellaan esimerkiksi osana kestävän kehityksen tavoitteita¹. Periaatteen soveltaminen edellyttää kuitenkin kulttuuristen, historiallisten, poliittisten sekä institutionaalisten erojen huomioimista. Oikeusvaltiokäsitykset ja toteutukset ovat varsin moninaisia, eikä esimerkiksi länsimainen ajatus demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen yhteydestä ole globaalilla tasolla itsestäänselvyys (Rech 2018, 340). Juha Raition (2017, 578–560) mukaan oikeusvaltioperiaate soveltuu parhaiten tulkittavaksi rajatussa oikeuskulttuurisessa kontekstissa eli ensisijaisesti kansallisvaltiossa. Tässä artikkelissa oikeusvaltioperiaatetta tarkastellaan alueellisesti Euroopan unionin (EU) viitekehityksessä. Vaikka valtioiden oikeusperinteet ovat myös EU:n jäsenmaissa erilaisia, käsitykset periaatteen ydinsisällöstä ovat ajan mittaan lähentyneet toisiaan (Leppävirta 2016, 1106). EU onkin integraation myötä kehittynyt yhä tiiviimmäksi alueelliseksi oikeusyhteisöksi, jolle oikeusvaltioperiaate on keskeinen arvo.

Oikeusvaltioperiaate on asetettu EU:n jäsenyyden ehdoksi sekä lähtökohdaksi demokratian ja perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisella on EU-kansalaisten laaja tuki. Eurobarometrikyselyn (2019) mukaan lähes 90 prosenttia kansalaisista kokee oikeusvaltioperiaatteen tärkeäksi, mutta periaatteen määritelmä ja sisältö ovat monille epäselviä. Vilkastunut keskustelu ja kiistely aiheesta liittyvät oikeusvaltion haastamiseen joissain jäsenmaissa. Tähän liittyy tuomioistuinten riippumattomuuden heikentämistä, poliittisten oikeuksien kaventamista, vähemmistöjen syrjintää sekä median ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan rajoittamista. EU:n tasolla puhutaan jopa oikeusvaltion kriisistä (Lavelle 2019) tai demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksellisesta rapauttamisesta (Pech ja Scheppele 2017). Rapauttaminen tulkitaan asteittaisena prosessina, jossa muutokset heikentävät demokratian ja oikeusvaltion laatua (Bakke ja Sitter 2020). Oikeusvaltion kohtaamat haasteet, kuten korruptio, ovat osa laajempaa liberalismiin vastaisten ideoiden nousua 2010-luvulla. Useissa entisissä kommunistisissa Euroopan maissa demokraattinen kehitys on heikentynyt, joskin väite selkeästä muutoksesta on myös haastettu (Cianetti ym. 2018). Usein ongelmatapauksina nostetaan esiin Unkari ja Puola, mutta ilmiö koskettaa muitakin itälaajenemisen yhteydessä liittyneitä maita. Itäisten jäsenvaltioiden välillä on huomattavissa myös kehityseroja, jotka nousevat esiin esimerkiksi oikeusvaltion tilaa arvioivissa mittareissa ja raporteissa (Kelemen 2019; Nyssönen ja Mäkitalo 2021).

Ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta on valtioilla itsellään. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa, kuten myös sen rapauttamisessa, kansallisten eliittien toiminta on usein ratkaisevassa asemassa (Mos 2020; Solska 2020). Joidenkin jäsenvaltioiden, kuten Unkarin ja Puolan, hallitukset ja poliittiset johtajat ovat nousseet avoimesti haastamaan oikeusvaltioperiaatteen määritelmää ja soveltamista. Tämä on johtanut heikentyneeseen oikeusvaltiokehitykseen, johon EU:n toimielimet ovat vastanneet määrittelemällä oikeusvaltioperiaatetta selkeämmin sekä kehittämällä mekanismeja periaatteen vahvistamiseksi. Tässä artikkelissa

tarkastellaan oikeusvaltiotoimia institutionaalisen normien puolustuksen näkökulmasta EU:n tuomioistuimessa, komissiossa, Euroopan parlamentissa, Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa. Institutionaalinen näkökulma on perusteltu, sillä normien toteutumisen valvonta on kyseisten tahojen tehtävänä. Artikkelissa eurooppalainen oikeusvaltioperiaatekeskustelu yhdistetään konstruktivistiseen normien tutkimukseen, jossa painottuvat normien dynaamisuus ja haastaminen (*norm contestation*). Tästä lähtökohdasta EU:n instituutioiden tulkitaan yhteisten normien ja arvojen puolustajina kansallisia horjutuspyrkimyksiä vastaan. EU-instituutioiden toimet voidaan nähdä osana laajempaa institutionaalista oikeusvaltioperiaatteen edistämistä ja tukemista YK:ssa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä sekä Euroopan neuvostossa (Magen 2016, 1059).

Artikkeli osoittaa oikeusvaltioperiaatekeskustelun politisoituneen² luonteen EU:ssa. Tällä viitataan siihen, että kysymys on noussut EU:ssa avoimen poliittisen käsittelyn ytimeen. Keskustelussa politisoituminen ilmenee kiistelynä sekä mielipiteiden ja arvonäkemyksen polarisoidumisenä. EU:n instituutioiden ja jäsenvaltioiden keskinäinen kilvoittelu sekä ylikansallisen ja hallitustenvälisen vallan ristiveto heijastuvat omaksutuissa kannoissa ja tehdyissä ratkaisussa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen tulee lähelle suvereniteetin ydintä ja herättää kysymyksen EU:n instituutioiden toimivallasta ja sen rajoista (Leppävirta 2016). Instituutioilla on myös merkittävä asema keskustelun politisoitumisen mahdollistajina ja rajoittajina (Wiesner 2021, 26–27). EU:n tuomioistuin keskeisenä oikeusvaltioperiaatteen puolustajana kykenee oikeus-tulkinnolla ratkomaan EU:n sisäisiä kiistoja sekä ohjaamaan eurooppalaisia oikeuskäytäntöjä. Oikeusvaltioperiaatetta voidaan myös pyrkiä epäpolitisomaan³ eli viemään pois poliittisen piiristä tuomioistuimen oikeudellisilla toimilla. Komissio on pyrkinyt vahvistamaan oikeusvaltiokiistelystä omaa puolueettomana markkinoimaansa näkökulmaa sekä vähentämään oikeusvaltiokeskustelun poliittisuutta ja politisoimista. Euroopan parlamentti taas on äänekäs EU:n arvojen puolustaja sisäisessä sekä ulkoisessa toiminnassaan ja on toistuvasti vaatinut muilta instituutioilta tehokkaampia toimia oikeusvaltioperiaatetta rikkovien jäsenmaiden rankaisemiseksi. Komission ja erityisesti parlamentin osalta sekä puoluepoliittiset, kansalliset että ideologiset erot vaikuttavat siihen, miten niiden sisällä puolustetaan tai vastustetaan oikeusvaltiota ja oikeusvaltiotoimia. (Kelemen 2017; Meijers ja van der Veer 2019; Closa 2020.) Hallitustenvälisyys ja kansalliset näkökulmat painottuvat sekä ministerineuvostossa että Eurooppa-neuvostossa, jotka ovat viime vuosina etsineet sopivaa rooliaan oikeusvaltiokeskustelussa.

Yleisesti EU:n toimielinten oikeusvaltiotoimia on arvosteltu ponnettomina ja kyvyttöminä pysäyttämään huolestuttava kehitys Euroopassa (Emmons ja Pavone 2021; Oliver ja Stefanelli 2016). Tehdyt toimet eivät ole myöskään kohdistuneet jäsenmaiden rikkomuksiin yhdenmukaisesti. Pääosin tätä on selitetty EU:n instituutioiden sisäisellä logiikalla. Oikeusvaltiokysymykset ovat jakaneet valtioita ja poliittisia ryhmiä, mikä on vaikeuttanut tehokkaiden toimien käyttöönottoa (Closa 2020). Toiseksi ylikansalliset toimet on rajattu vain vakavampiin rikkomuksiin tai yksittäisiin tapauksiin. Lisäksi jäsenmaita on pyritty ojentamaan pääosin hienovaraisesti, sillä ulkoisen puuttumisen on nähty lisäävän EU-vastaisuutta ja vahvistavan kansallisen tason illiberaaleja toimijoita (Rech 2018). Vaarana on, että toimet kääntyvät pikemminkin vahvistamaan ei-toivottua kehitystä.

Oikeusvaltioperiaatekeskustelu on vilkastunut viime vuosina myös Suomessa. EU:n arvokysymykset ovat olleet vahvasti esillä esimerkiksi Euroopan tulevaisuutta käsittelevän tapahtuma-

sarjan kansalaiskeskusteluissa (VN 2022, 5). Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen oli Suomen ministerineuvoston puheenjohtajuusvuoden 2019 toinen pääteemoista (Tuominen 2020). Suomi on aktiivisesti tukenut oikeusvaltitoimien kehittämistä ja vahvistamista EU-instituutioissa sekä rakentanut kansallista asiantuntemusta muun muassa Helsingin yliopistoon perustetun Oikeusvaltiokeskuksen ja eri projektien rahoituksen puitteissa. Suomen luonnostelemaan EU:n rahoituskehyseshdotukseen ja sittemmin myös koronaelvytystukiin on sisällytetty vaade rahoituksen sitomisesta oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Eurobarometrikyselyn (2020) mukaan suuri osa eurooppalaisista tukee EU:n elvytysrahoituksen kytkemistä oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian kunnioittamiseen. Vuoden 2021 alusta uusi ehdollisuusjärjestelmä tuli käyttöön EU:n talousarvion suojaamiseksi, joskin käytännön tasolla sen toimeenpanon suunnittelu jatkuu. Tätä taustaa vasten artikkelin katsaus oikeusvaltioperiaatteen puolustuspyrkimykseen taustoittaa ajankohtaista EU-keskustelua. Tarkastelunäkökulma on politologinen ja eroaa aiemmista, pääosin oikeustieteellisistä kansallisista aihepiirin käsittelyistä (Leppävirta 2016; Raitio 2017; 2020).

Artikkelin aluksi avaan lyhyesti oikeusvaltioperiaatteen käsitettä EU:n kontekstissa sekä yhdistän kiistelyn konstruktivistiseen teoriakirjallisuuteen normien haastamisesta. Tämän jälkeen käyn läpi eri EU-instituutioiden roolia ja oikeusvaltioperiaatetoimia normien puolustuksen näkökulmasta asiakirja-aineiston, aihepiirin tutkimuskirjallisuuden ja asiantuntijahaastatteluiden valossa. EU:n keskeiset toimielimet eli EU tuomioistuin, komissio, Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja ministerineuvosto ymmärretään artikkelin teoreettisen taustan valossa normien puolustajina, jotka erilaisin mekanismein pyrkivät vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta. Tarkastelen tehtyjä toimenpiteitä toimielinkohtaisesti arvioiden aluksi instituutioiden sopimustasolla määriteltyä roolia oikeusvaltioperiaatekysymyksessä. Tämän jälkeen käyn esimerkinomaisesti läpi olennaisia käännteitä oikeusvaltioperiaatteen puolustuksessa. Artikkelin lopuksi keskustelen institutionaalisten puolustustoimien kyvystä vastata haastamiseen ja mahdollisista tulevista kehityssuunnista.

OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN HAASTAMINEN EU:N KONTEKSTISSA – TOOREETTISIA NÄKÖKULMIA

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa normit tulkitaan usein identiteettiin pohjautuvan, sopivaksi katsotun käytöksen määrittäjinä (Finnemore ja Sikkink 1998, 891). Erityisesti konstruktivistisessa tutkimusperinteessä normeihin keskittyvä tutkimus on saanut jalansijaa 1980-luvun lopulta lähtien. Kylmän sodan päättyminen loi toiveikkaan ilmapiirin kansainvälisten normien luomiselle ja levittämiseksi, usein institutionaalisia kehyksiä kuten YK:ta hyödyntäen. 1990-luvun optimistisesta uskosta liberaalien normien voittokulkuun on sittemmin siirrytty uudelle, normien haastamisen aikakaudelle. Normien dynaamisuus sekä hyväksytyjen ja asemansa vaikiinnuttaneiden normien haastaminen on saanut osakseen enemmän huomiota (Wiener 2008; 2014). Oikeusvaltioperiaatteen ongelmat EU:ssa voidaan nähdä yhtenä tällaisena haastamisen ilmentymänä. Koska EU muodostaa varsin yhteneväisen normatiivisen yhteisön, on sen sisäinen normikamppailu mielenkiintoinen tapaus koko laajemmalle normikirjallisuudelle.

Nicole Deitelhoffin ja Lisbeth Zimmermannin (2020) mukaan normin haastaminen voi koskea sekä normin pätevyyttä että sen soveltamista. Esimerkiksi Unkarin pääministeri Viktor Orbán on haastanut oikeusvaltioperiaatetta siitä, ettei sillä olisi yksiselitteistä universaalia sisältöä (Mos 2020). Periaatteen soveltamisen ongelmien osalta taas voidaan vedota kansallisiin oikeusperinteisiin sekä jäsenvaltioiden perustuslaillisen identiteetin erityispiirteiden ja suvereniteetin kunnioittamiseen. Eurooppalaisessa oikeusvaltiomääritelmässä ihmisoikeudet, demokratia, tasa-arvo ja oikeusvaltio liitetään yhteen (Ovádek 2018, 496; Raitio 2017, 575; 2020, 2). Normien edistäminen yhtenä laajempuna kokonaisuutena on hyödyksi, sillä se vaikeuttaa haastamispyrkimyksiä (Deitelhoff ja Zimmermann 2019, 10). Oikeusvaltioperiaate avataan tutkimuskirjallisuudessa yleensä sen sisältämien elementtien avulla. Suppea tulkinta asettaa keskiöön mielivaltaisen vallankäytön rajaamisen, kun taas kattavampi huomioi muun muassa vallan kolmijaon takaamisen, oikeuslaitoksen riippumattomuuden, laajemman perustuslaillisuuden, median ja kansalaisyhteiskunnan riippumattomuuden sekä perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittamisen (Raitio 2020). Euroopassa oikeusvaltioperiaatteen määritelmä on muotoutunut erityisesti Euroopan neuvostossa (EN) ja sen puitteissa toimivassa Venetsian toimikunnassa. Vuonna 2014 komission oikeusvaltiokehitys määritteli ensimmäistä kertaa oikeusvaltioperiaatteen EU:n kehityksessä (Wennerström 2020, 259). Komission määritelmä yhtyy Venetsian toimikunnan määritelmään (Leppävirta 2016, 1106). Siinä oikeusvaltioon kuuluvia periaatteita ovat: 1) laillisuus, viitaten lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuuvastuuteen, demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen, 2) oikeusvarmuus, 3) toimeenpanovallan mielivaltaisuuden kieltäminen, 4) riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, 5) tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen sekä 6) yhdenvertaisuus lain edessä. (EU komissio 2014.)

EU:n jäsenmaat ovat hyväksyneet yhteisten arvojen, kuten oikeusvaltioperiaatteen, muodollisen sitovuuden liittymissopimuksessa⁴. Antje Wienerin (2008, 124) mukaan allekirjoittaminen itsessään kertoo kuitenkin vähän normien sosiaalisesta tai kulttuurisesta hyväksynnästä. Nykyisten jäsenvaltioiden, kuten Puolan, Unkarin ja Romanian tapaukset osoittavat, ettei positiivinen oikeusvaltiokehitys ole jäsenyyden myötä itsestäänselvyys (Magen 2016, 1057). Lopulta paikallinen konteksti vaikuttaa siihen, miten normikäytännöt yhtyvät muodolliseen ideaaliin. Oletus normien lineaarisesta etenemisestä eurooppalaistumisen prosessissa onkin tässä suhteessa ongelmallinen. Useat esimerkit osoittavat, kuinka oikeusvaltioperiaate kohtaa aiempaa suurempia haasteita EU:n lähialueilla ja hakijamaissa (Neuwahl ja Kovacs 2021, 21; Wennerström 2020, 249). Tähän vaikuttavat arvoliberalismin vastustus ja EU-kriittisyyden lisääntyminen 2010-luvulla, kuten myös unionin kyvyttömyys toimeenpanna arvoja omissa jäsenmaissaan. Toisaalta Venäjän viimeaikainen kehitys havainnollistaa puutteellisen oikeusvaltiokehityksen tuottamia vaaroja sekä uhkakuvia hyvin konkreettisesti. Bloomfield (2016, 326) korostaakin ajallisen kontekstin merkitystä ja mahdollisuuksia normien haastamisessa ja puolustamisessa.

Normien haastamisessa tulee tarkastella yksityiskohtaisemmin haastamisen prosessia sekä minkälaisia rooleja ja haastamisen käytänteitä toimijat omaksuvat. Wienerin (2018, 129–130) mukaan prosessinäkökulma auttaa hahmottamaan osallistujien erilaisia lähtökohtia. Bloomfield (2016, 319) tarkastelee rooleja normien vahvistamisen ja haastamisen skaalalla, jonka ääripäinä ovat normien puolustajat (*norm entrepreneurs*) ja normien horjuttajat (*norm antipreneurs*).

Kuten hän huomioi, normien horjuttajiin on kiinnitetty vähemmän huomiota, vaikka ne ovatkin haastamisen keskiössä. Haastaminen on yleisintä silloin kun normit ovat abstrakteja ja niiden toimeenpano edellyttää positiivisia velvollisuuksia (Deitelhoff ja Zimmermann 2020, 57). Lisäksi tulee huomioida taustalla piileviä pyrkimyksiä. Haastaminen voi olla heikommille valtioille strategia, joilla normeja pyritään rapauttamaan sekä osoittamaan laajempaa vastarintaa. Normien horjuttajilla on etulyöntiasema, sillä ne voivat keskittyä sekaannuksen tuottamiseen tai normien täytäntöönpanon viivyttämiseen (Bloomfield 2016, 325). Normien puolustajilla on myös useita toimintavaihtoehtoja. Kuten Deitelhoff ja Zimmermann huomioivat (2019, 10), normien puolustajat voivat heikentää haastamisen mahdollisuuksia institutionalisoimalla tai oikeudellistamalla normeja. EU:n oikeusvaltioperiaatekiistan osapuolet osallistuvat keskusteluun eri lähtökohdista; instituutiot puolustavat yhteisiä normeja, horjuttajat taas kansallista suvereniteettia.

Normitutkimuksessa on tarkasteltu myös normien haastamisen seurauksia. Haastamiseen sisältyy jo itsessään normin olemassaolon huomiointi ja tässä mielessä haastaminen tuo normille huomiota tavoitteesta riippumatta. Wienerin (2008, 39) mukaan haastaminen mahdollistaa normin sosiaalisen hyväksynnän ja oikeutuksen vahvistamisen, toisaalta se voi johtaa mahdollisiin ongelmiin. Parhaimmillaan kiistely normeista tuottaa yksityiskohtaisemman määritelmän ja lisää konsensusta normin soveltamisesta (Wiener 2014, 30; 2018, 124). Esimerkiksi tarkempi käsitys oikeusvaltioperiaatteesta auttaa yksilöimään rikkomuksia ja vaatimaan korjaavia toimenpiteitä. Deitelhoffin ja Zimmermannin (2020, 55–58) mukaan haastaminen vie yleensä kohti yhtenäisempiä käsityksiä normin noudattamisen käytännöstä. Suurempi ongelma liittyy tilanteisiin, joissa normin oikeellisuus ja sisältö haastetaan vakavasti tai toistuvasti, jolloin myös normin uskottavuus kärsii.

Aiempi normitutkimus on painottanut normien institutionalisoitumista kansainvälisellä tasolla, ja institutionalisointi ja toimeenpano ovat molemmat viitanneet samaan prosessiin (ks. Finnemore ja Sikkink 1998). EU:ssa oikeusvaltioperiaate on institutionalisoitunut osaksi EU:n sopimuksia ja arvoperustaa, ja haastaminen liittyy pikemminkin toimeenpanoon ja normin seuraamiseen. Alexander Betts ja Phil Orchard (2014, 3) erottavatkin nämä prosessit ja huomioivat toimeenpanon vievän normia osaksi alueellista tai kansallista oikeudellista kehystä ja poliittisia mekanismeja. Näin ollen on mahdollista erottaa kaksi normien haastamisen vaihetta. EU-instituutioiden toimenpiteet ovat vastaus oikeusvaltioperiaatteen haastamiseen toimeenpanon osalta. Normirikkomukset ja haastaminen ovat yleisempiä tilanteissa, joissa toimeenpano on keskeneräistä ja seuraukset epäselviä. Oikeusvaltioperiaatteen haastaminen asemituu erityisesti ylikansallisen EU-tason ja kansallisen tason väliseksi kysymykseksi. Toisaalta oikeusvaltioperiaatteen laajaa hyväksyntää ja oikeutusta ilmentävät voimakkaat reaktiot jäsenvaltioiden rikkomuksiin (Deitelhoff ja Zimmermann 2019, 7). Periaatteen määrittelyyn ja soveltamiseen liittyvä epämääräisyys on taas mahdollistanut haastamista. Koska selkeitä kriteereitä ei ole ollut, arvoriikkomuksia on ollut vaikeaa yksilöidä tai sanktioida. (Mos 2020, 271.) Seuraavassa tarkasteltavat EU:n toimielinten viimeaikaiset toimet ovatkin vastaus oikeusvaltiornormin sisällölliseen ja soveltamiseen liittyvään haastamiseen.

AINEISTO JA TUTKIMUKSEN ETENEMINEN

Artikkelin ensisijaisena aineistona (ks. aineisto) hyödynnän EU:n toimielinten asiakirjoja, jotka koostuvat esimerkiksi raporteista, tiedonannoista, suosituksista ja päätöksistä. Tarkasteluni keskittyy vuodesta 2015 alkuvuoteen 2022. Aineistoa tulkiten aihepiirin oikeustieteellisen ja politologisen tutkimuskirjallisuuden valossa. Dokumenttiaineistoa täydentävät taustoittavat asiantuntijahaastattelut⁵. Valikoidut haastateltavat tarkastelevat oikeusvaltioteemaa erilaisista näkökulmista: aihepiirin akateemisina asiantuntijoina, politiikan käytännön toimijoina tai prosesseissa mukana olevina virkahenkilöinä. Haastatteluaineistolla (N=5) pyrkimyksenäni on sekä kartoittaa olennaisimmiksi koettuja instituutioiden toimia että tarkastella niille annettuja tulkintoja ja merkityksiä. Haastattelut toteutettiin etäyhteyden välityksellä ja niihin viitataan artikkelissa numeerisesti (esim. H1, H2...).

Artikkelin analyysissa kuvataan instituutioiden asemoitumista oikeusvaltioperiaatekiistassa sekä niiden keskeisiä toimia toimijakohtaisesti etenemällä. Aineistoa on tarkasteltu sisällönanalyysin keinoin. Aluksi tarkastelin instituutioiden asemoitumista sekä mahdollisuuksia ja haasteita oikeusvaltioperiaatteen puolustuksessa. Toisena keskeisenä teemana oli tehtyjen puolustusmekanismien ja niiden ansioiden sekä ongelmien erittely. Kolmantena kiinnitin huomiota instituutioiden (ja jäsenmaiden) välisiin suhteisiin ja reaktioihin. Kuvatut institutionaaliset kehityskulut ilmentävät instituutioiden prosessinomaisia tapoja tulkita oikeusvaltioperiaatetta ja täsmentää sen käytännön soveltamista omista lähtökohdistaan. Tiiviin ja artikkelin pituuteen sopivan kokonaiskatsauksen aikaansaamiseksi aineistoa on käyty läpi tiivistäen keskeisimmät esimerkit ja käänteet kunkin instituution toimista. Artikkelin ei siis esitä systemaattista katsausta kaikkiin oikeusvaltioasiakirjoihin tai instituutioissa tehtyihin toimenpiteisiin. Analyysissa onkin tasapainoteltu yleiskuvan ja sitä ilmentävien yksityiskohtien esiin nostamisessa.

EU:N TUOMIOISTUIN JA OIKEUSVALTIOPERIAATEKIISTAN OIKEUDELLISTAMINEN

Euroopan unionin tuomioistuimella (EUT) on tärkeä rooli oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen varmistamisessa, sillä se valvoo EU:n perussopimusten ja lainsäädännön toteutumista sekä tulkinnan lainmukaisuutta ja pätevyyttä ennakkoratkaisuun (SEUT 267). Haastatteluissa nousi esiin, kuinka tuomioistuin kykenee asemaansa perustuen ratkomaan EU:n ja jäsenvaltioiden välisiä kiistoja sekä ohjaamaan eurooppalaisten oikeuskäytäntöjen muodostumista. Lisäksi sen on mahdollista asettaa rikkomustapauksissa sakkoja, jotka muuttavat jäsenmaiden käytäntöjä. Rikkomusasioissa tuomioistuin toimii läheisesti komission ohjaamana. (H2; H3.) Jäsenvaltiot ovat velvollisia huomioimaan tulkinnat, joita oikeusvaltiokäsite saa EU-oikeudessa (Raitio 2017, 575). Tuomioistuimen toimet vahvistavat kuvaa EU:sta oikeusyhteisönä, joskin tuomioistuimen toiminta rajautuu unionin oikeuden tulkintaan ja soveltamiseen. EU-tuomioistuimen kannalta keskeisiä oikeusvaltiokiistaan liittyviä oikeustapauksia ovat kanteet jäsenvaltiota ja EU:n toimielimiä kohtaan. Jäsenvaltioiden suhteen kanteet koskevat jäsenyysvelvoitteiden rikkomuksia, joissa komissio (SEUT 258) tai jokin jäsenmaa (SEUT 259) on alullepanijana.

Toimielinten osalta taas kanteet koskevat päätösten lainmukaisuutta tai kumoamista (SEUT 263). Lisäksi tuomioistuin käsittelee laiminlyöntejä tapauksissa, joissa toimielimen ei nähdä ryhtyneen riittäviin toimenpiteisiin (SEUT 265). Oikeusvaltioperiaatteen osalta tuomioistuin on päässyt ratkomaan näistä kaikkia.

Oikeusvaltioperiaatekiistan oikeudellistaminen voi lieventää poliittisia kiistoja, joskin kysymykset jäsenvaltioiden suvereniteetista ja ylikansallisen toimivallan oikeutuksesta nousevat edelleen esiin. Kuten aiemminkin Euroopan integraation historiassa, tuomioistuin voi astua esiin poliittisten toimijoiden ollessa kyvyttömiä tai haluttomia toimimaan (Spieker 2019, 1185). Tämä näyttäytyy integraatiokehityksen edistämisenä ensisijaisesti lain turvin, ja jäsenvaltioilla on mahdollisuus osallistua aktiivisesti EU-oikeuden kehittämiseen (UM 2021). Oikeusvaltioperiaate on kuitenkin tulkittava, dynaaminen normi, ja oikeusvaltiollistuminen tulee nähdä prosessina (Raitio 2017, 573) artikkelin konstruktivistisen lähtökohtien mukaisesti. Tämä prosessi vie yhteen suuntaan, sillä oikeusvaltioperiaatteen osalta eriytyvä integraatio ei ole toivotavaa tai edes mahdollista (Kelemen 2019) EU:n muodostaessa yhtenäisen oikeusjärjestyksen. EU-tuomioistuimen eduksi oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa voidaan nähdä sen vahva legitimitetti kansallisten toimijoiden keskuudessa (H3). Toisekseen oikeusvaltioperiaatteen rikkomuksista syytetyt maat ovat reagoineet herkästi tuomioistuimen tekemiin ratkaisuihin (Spieker 2019, 1186). Oikeudellistaminen vastaa Deitelhoffin ja Zimmermannin (2020) erittelemiin sisällöllisiin ja soveltamiseen liittyviin haastamisiin tuottamalla selkeät määritelmät ja säännöt soveltamiselle. Tässä suhteessa se luo oikeutta, jota ei enää ole mahdollista haastaa. Oikeusvaltioperiaatteen haastamisella tuomioistuimen kontekstissa on myönteisiä seurauksia kuten teoriakirjallisuus olettaa. Se synnyttää tarkennuksia, jotka yksilöivät velvollisuudet ja niiden rikkomukset. Nämä vastaavat molempiin haastamisen vaiheisiin eli toimeenpanoon ja seuraamiseen (ks. Betts ja Orchard 2014), joiden perusteella EU:n tuomioistuimella voidaan katsoa olevan iso rooli oikeusvaltioperiaatteen puolustajana (H2).

Tuomioistuin on viimeaikaisilla päätöksillään tehnyt tärkeitä linjauksia oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä EU-oikeudessa, erityisesti liittyen oikeuteen saada tehokasta oikeussuojaa sekä siihen kytkeytyvästä kansallisten tuomioistuinten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta (H2). Tuomioistuimen riippumattomuus liittyy erityisesti Puolassa vuonna 2017 tehtyyn lakimuutokseen, joka laskee tuomareiden eläkeikää ja luo tuomarien kurinpitäjärjestelmän (EUT 2020, 36). Kuten haastateltavat toivat esiin, vaikka jäsenvaltioiden tuomioistuinta ei ole harmonisoitu, ovat ne osa EU:n oikeusjärjestelmää ja tässä suhteessa EU:n asia (SEU, artikla 19; H2, H3). Tuomioistuimen vuosiraportti 2020 huomioi useita oikeusvaltion toteutumiseen liittyviä puutteita sekä tuomareihin kohdistuvia kurinpitomenettelyitä Puolassa. Unkarin osalta raportti nostaa esiin kansalaisjärjestöjen rahoitukseen sekä päätöksenteon avoimuuteen ja akateemiseen vapauteen liittyviä rajoitteita. Puolan, Unkarin ja Tšekin osalta tuomioistuin on käsitellyt myös kansainväliseen pakolaisten suojeluasemaan liittyvien velvoitteiden rikkomuksia. (EUT 2021.) EU:n tuomioistuimen vuoden 2021 heinäkuussa tekemän päätöksen (EUT tapaus C-791/19) mukaan tuomareiden kurinpitajaosto tulee lakkauttaa Puolassa EU-oikeuden vastaisena. Koska näin ei kuitenkaan menetelty, lokakuussa tuomioistuin määräsi Puolalle miljoonan euron päiväsakon. Heinäkuussa ja lokakuussa 2021 Puolan perustuslakituomioistuin linjasi, että osa EU:n perussopimusten artikloista on maan perustuslain vastaisia. Päätös ilmentää poikkeuksellista haastamista ja vaarantaa EU-lain autonomian, ensisijaisuuden, tehokkuuden

sekä yhtäläisen soveltamisen periaatteita (EU komissio 2021b). Sittenkin Puola on kuitenkin pyrkinyt tekemään konkreettisia muutoksia suhteessa annettuihin ehdotuksiin (H3).

Toimielimiin kohdistuvissa kanteissa tuomioistuin on ottanut kantaa esimerkiksi Slovakian ja Unkarin EU:n neuvostoa kohtaan nostamasta kanteesta koskien jäsenmaiden siirtolaiskiintiöitä (EUT 2018, 18). Olennaisena haastatteluissa esiin nostettuna tapauksena on tuomioistuimen kannanotto EU:n oikeusvaltiomekanismiin eli unionin varojen käytön sitomiseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen (H2, H3). Oikeusvaltiomekanismi tuli voimaan jo vuonna 2021, mutta Unkari ja Puola vaativat mekanismin kumoamista (EUT tapaukset C-156/21 ja C-157/21). Unkarin kanteessa väitetään, että oikeusvaltioperiaate on tulkinnanvarainen ideaali, jolle ei ole tarkkaa määritelmää (EUT C-156/21, kohta 200). Tämä voidaan nähdä oikeusvaltioperiaate-normin sisällöllisenä haastamisena, jota Unkarin pääministeri Orbán on toistanut puheissaan. Helmikuussa 2022 annetun tuomioistuimen kumoavan päätöksen mukaan oikeusvaltioperiaate on normatiivinen periaate, jonka eri elementit käyvät tarkasti ja kattavasti ilmi sekä Venetsian komission määritelmistä että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöistä (EUT 2022). Näin ollen EUT katsoo jäsenvaltiot kykeneviksi selvittämään riittävän tarkasti elementtien sisällön ja ne vaatimukset, joita periaatteet ilmentävät (EUT tapaus C-156/21, kohdat 230, 236 ja 237). Tapaus osoittaa ylikansallisen tuomioistuimen mahdollisuudet asettaa selkeät kriteerit kiistan ratkaisemiseksi; päätöksen mukaan komissio voi pidättää tukirahoja jäsenvaltioilta.

KOMISSIO OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN PUOLUSTUKSEN KESKIÖSSÄ

Komissiolla on olennainen asema EU:n lain toteutumisen sekä arvojen kunnioittamisen takaajana. Muiden toimielinten ja jäsenmaiden pyyntöjä toteuttavana sekä niiden toimia käynnistävänä instituutioon se on oikeusvaltioperiaatteen puolustamisen keskiössä. Komissio onkin ollut aktiivisin EU-instituutio oikeusvaltiokysymyksissä ja korostanut lähestymistavassaan puolueettomuutta, objektiivisuutta ja jäsenmaiden tasavertaista kohtelua. Normien puolustuksessa komissio pyrkii välttämään vastakkainasettelua ja yksittäisten jäsenmaiden vastarintaa ylläpitämällä dialogia. (Closa 2019; 2020.) Haastatteluissa nostettiin esiin jäsenmaiden luottamus komission asiantuntemukseen ja tuki sen toimille (H4). Komission pehmeää, sääntöjen noudattamiseen keskittyvää oikeusvaltion puolustamista on kuitenkin pidetty riittämättömänä tilanteessa, jossa yhteisiä arvoja ja normeja horjutetaan perustavalla tavalla (Pech ja Scheppele 2017). Tämä on heijastunut erityisesti parlamentin vaateissa. Toisaalta taas komissio on saanut kritiikkiä epäjohtamuksesta esimerkiksi Unkarin ja Puolan suhteen (Kochenov ja Pech 2016, 1067). Syiksi tälle on esitetty komission puoluepoliittisia sidonnaisuuksia, kansallisen tason tuen puuttumista oikeusvaltiotoimissa ja pelkoa mahdollisista arvovaltatappioista (Sedelmeier 2017, 346). Komissio ei siis kritiikin mukaan ole niin puolueeton tai epäpoliittinen toimija, jona se pyrkii itse esittäytymään.

Komission oikeusvaltioperiaatteen puolustuksessa heijastuu tasapainottelu konkreettisten lakien ja laajempien arvojen valvonnan välillä. Se on puuttunut jäsenmaiden perussopimusten mukaisten velvoitteiden rikkomiseen ja EU-lainsäädännön toimeenpanon viivyttämiseen ensisijaisesti rikkomusmenettelyllä (SEUT 258), jolle on olemassa selkeä oikeudellinen perusta.

Menettelyyn sisältyy useita vaiheita ja mikäli jäsenmaa ei korjaa toimintaansa, voi komissio viedä rikkomukset EU-tuomioistuimeen oikeudellisen ratkaisun saamiseksi, kuten edellä on esitetty. Tämän voidaan katsoa olevan tehokas vastaus normien horjuttajien pyrkimyksiin viivyttää normien täytäntöönpanoa kansallisella tasolla (Bloomfield 2016, 325). Rikkomusmenettely on toimiva, joskin varsin rajallinen yksittäisiin oikeusvaltio-ongelmiin ja EU-lain heikkoon toimeenpanoon liittyvä puolustuskeino (Kochenov ja Pech 2016, 1064; H2). Eroa tulisikin tehdä tarkemmin rikkomusten välille, jotka ovat yhtäältä selkeitä uhkia oikeusvaltiolle ja toisaalta unionin muuhun oikeusjärjestykseen liittyviä (H3). Laajempien arvojen, kuten oikeusvaltioperiaatteen, puolustamisessa ongelmana on usein suoran oikeudellisen ulottuvuuden puuttuminen (Blauberger ja Kelemen 2017, 325). Se edellyttäisi esimerkiksi rikkomusten kokoamista yhtenäisesti oikeusvaltioteeman alle, joka olisi määritelmällisesti haastava tehtävä (H2). Oikeudellistamisen ohella oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen edellyttää komissiolta sosiaalisen paineen luomista periaatteen kunnioittamiseksi.

Laajempiin arvoriikkomuksiin kohdistuvana viimeisenä keinona on pidetty artikla seitsemän menettelyä, joka luotiin Amsterdamin sopimuksessa (1997). Se jakaantuu ehkäisevään ja seuraamukselliseen vaiheeseen ja kykenee tuottamaan sanktioita jäsenvaltioille. Seuraamusten luonne on kuitenkin ollut häilyvää, mikä on varmasti osaltaan vaikuttanut oikeusvaltioperiaatteen avoimeen haastamiseen joissain jäsenvaltioissa (vrt. Betts ja Orchard 2014). Toisaalta Amichai Magen (2016, 1055) on myös arvostellut menettelyä siitä, että se ei selkiytä arvojen välisiä suhteita ja tässä mielessä sen kohdentaminen pelkkiin oikeusvaltiouhkiin on ongelmallista. Kuten rikkomusmenettelynkin kohdalla, kyseessä on oikeusvaltioperiaatteen tarkan määritelmän puuttumiseen liittyvä ongelma. Aivan viime aikoihin asti artikla seitsemän mukainen menettely on ollut myös käytännössä kykenemätön puuttumaan rikkomuksiin, sillä se edellyttää poliittista linjausta rikkomuksen selkeydestä, vakavuudesta tai yhtäjaksoisuudesta. Koska mekanismi puuttuu jäsenvaltioiden suvereniteettiin myös EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolella, on sen käyttäminen poliittisesti vaikea päätös (Sedelmeier 2017, 341). Toisekseen ennaltaehkäisevän vaiheen käynnistäminen edellyttää neuvostossa isoa määränemmistöä ja parlamentin hyväksyntää sekä seuraamuksellinen vaihe Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä. Jo kaksi jäsenvaltiota voi siis turvata toistensa selustan ja estää mekanismin seuraamukset. Näiden institutionaalisten ehtojen vallitessa mekanismin mahdollisuudet on nähty varsin rajallisina (Closa 2020, 2; Pech & Scheppele 2017). Lisäksi Dimitry Kochenovin ja Laurent Pechin (2016, 1066) mukaan komissio on saanut mekanismin käyttöön vain vähän tukea muilta instituutioilta, mikä voi selittää sen haluttomuutta toimia. Sittenkin sekä Puola että Unkari ovat kuitenkin päätyneet menettelyn alaisiksi, ensimmäinen komission ja jälkimmäinen parlamentin toimesta.

Komission oikeusvaltियोtoimien riittämättömyys ja parlamentin painostus johtivat vuonna 2014 tiedonantoon uudesta, aiempia mekanismeja täydentävästä oikeusvaltioperiaatteen toimintakehyksestä (EU komissio 2014). Toimintakehys on ennaltaehkäisevä menettely, joka puuttuu järjestelmätason uhkiin välttäen artikla seitsemän käyttöönottoa. Se ei tartu yksittäisiin oikeusloukkauksiin, joista kansallinen oikeusjärjestelmä selviää. Kehys tarjoaa ensimmäistä kertaa kattavan EU:n oman määritelmän oikeusvaltioperiaatteelle ja tässä mielessä se on tärkeä vastaus normin sisällölliseen haastamiseen. Lisäksi kehys sisältää muodollisen ja selkeän dialogisen mekanismin, joka lisää komission oikeusvaltियोtoimien ennustettavuutta jäsenmaiden suuntaan. Toimintakehys etenee kolmivaiheisena prosessina rikkomusmenettelyn tapaan:

aluksi komissio arvioi tilannetta, sen jälkeen annetaan virallinen oikeusvaltiosuositus ja kolmas vaihe monitoroi suosituksen täytäntöönpanoa (Wennerström 2020). Tarkat komission suositukset yksilöivät mahdolliset oikeusvaltiouhat ja esittävät korjausmahdollisuudet eli kokonaisuus vastaa hyvin periaatteen soveltamista koskeviin erimielisyyksiin. Menettelyn käynnistäminen on julkista, mutta alussa sen sisältö on luottamuksellinen. Magenin (2016, 1058) mukaan komissio tavoittelee tällä oikeusvaltiokeskustelun politisoitumisen estämistä. Keskustelu yhteyden ylläpitämisen voidaan nähdä pyrkivän osallistamaan jäsenvaltioita sekä niiden kansalaisia prosessissa. Tällöin ylikansallisen tason syyttäminen tai haastaminen käy vaikeammaksi. Toisaalta prosessin läpinäkymättömyys on haaste laajemmalle oikeusvaltioperiaatteen valvonnalle esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimesta.

Lähtökohtaisesti toimintakehystä on arvioitu komission muiden toimien tavoin heikoksi mekanismiksi vakavien oikeusvaltioperiaaterikkomusten ehkäisemiseksi, sillä se luottaa jäsenmaiden haluun tehdä yhteistyötä ja käydä dialogia. Se ei sovi etenkään tilanteisiin, joissa jäsenvaltio tietoisesti rikkoo arvoja välittämättä seurauksista, vaan pikemminkin hidastaa puuttumisprosessia. (Kochenov ja Pech 2016; Pech ja Scheppele 2017, 7.) Toimintakehys ei myöskään määrittele tyhjentävästi, mitä ”järjestelmätason uhka” oikeusvaltioperiaatteelle tarkoittaa (Neuwahl ja Kovacs 2021, 23). Tämä voi potentiaalisesti viedä loputtomiin keskusteluihin siitä, onko kyseessä järjestelmätason uhka vai ei. Normeja horjuttaville jäsenvaltioille tilanne luo edelleen houkuttelevia mahdollisuuksia normien haastamiseen. Puolan tapaus on esimerkki näistä ongelmista käytännössä. Puolan tuomioistuimiin liittyvien muutosten johdosta komissio käynnisti tammikuussa 2016 ensimmäistä kertaa oikeusvaltiokehysten menettelyn. Komissio antoi heinäkuussa ja joulukuussa 2016 suosituksensa, joissa ehdotettiin muun muassa, että perustuslakituomioistuimen päätöksiä tuomareiden nimitysasiassa noudatetaan. Puolan hallitus jätti pääosin suositukset huomiotta ja lopulta kiisti mekanismin lainmukaisuuden. Puolan osalta kehys siis osoitti valuvikansa ja komissio joutui joulukuussa 2017 käynnistämään seitsemännen artiklan mukaisen menettelyn (EU komissio 2017).

Näiden ohella komissio on vastannut oikeusvaltioperiaatteen haastamiseen erilaisin seuranta-mekanismein. Jäsenmaita vertailevana mekanismina komissio on julkaissut vuodesta 2013 lähtien oikeusjärjestelmiä vertailevaa oikeusalan tulostaulua (*EU justice scoreboard*). Lisäksi EU:n rahastoja hyödynnetään oikeuslaitoksen ja julkishallintoa lujittavien uudistusten tukemisessa ja korruption torjumisessa. Komission (2019) toimintasuunnitelma oikeusvaltioperiaatetoimien lujittamisesta sisälsi ajatuksen oikeusvaltioperiaatetta käsittelevästä tarkastelukierroksesta, jonka osana julkaistaan vuosittain oikeusvaltiokertomus. Toimien tavoitteena on avoin ja säännöllinen vuorovaikutus jäsenmaiden kanssa oikeusvaltiokulttuurin edistämiseksi ja ongelmien korjaamiseksi. Kertomus koostetaan jäsenmaiden ja sidosryhmien avulla, ja ensimmäinen osa julkaistiin syyskuussa 2020 (EU komissio 2020). Kertomus sisältää yleisen osan ohella maakohtaisen raportin ja keskittyy neljään elementtiin: oikeuslaitokseen, korruptiontorjuntaan, tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapautteen sekä muihin hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan. Lisäksi kertomuksissa sivutaan koronaviruskriisin vuoksi tehtyjä poikkeustoimenpiteitä. Vuoden 2021 kertomus tarkastelee aiemmin esiinnoitettuja ongelmia ja niiden kehitystä (EU komissio 2021a). Kertomuksia käsitellään parlamentissa, neuvoston eri kokouksissa ja mahdollisesti jäsenmaiden kansallisissa parlamenteissa. Oikeusvaltiokertomusten yleistävää luonnetta korostettiin haastatteluissa; se kohdentaa huomion kaikkiin jäsenvaltioihin suurimpien normien

rikkojien sijaan. Jäsenmaita osallistetaan prosessissa, mutta komissiolla on oikeus antaa arvionsa kunkin maan tilanteesta. Kertomuksista käyty jäsenvaltioiden välinen keskustelu on hyödyllistä, joskin varsinkin korkeimmalla poliittisella tasolla hyvin kohteliasta. (H4.) Seurantamekanismien hyödyllisyys oikeusvaltioperiaatenormin puolustamisessa onkin pitkälti sidoksissa siihen, miten niitä kyetään hyödyntämään. Vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa komission tavoitteena oli julkaista ensimmäistä kertaa myös konkreettisia suosituksia jäsenmaille.

Komission vuonna 2018 tekemän ehdotuksen mukaisesti myös EU:n vuosittain tehtävä talousarvio tulisi suojata tapauksissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenee puutteita (EU komissio 2018). Ehdotus sai parlamentin tuen nopeasti, mutta neuvostossa asia eteni hitaasti (H1). Suomi ajoi asiaa puheenjohtajuuskaudellaan syksyllä 2019 ja sai sen kirjattua monivuotisesta rahoituskehiksestä käytäviin neuvotteluehdotuksiin (Tuominen 2020). Lopulta Saksan puheenjohtajuuskaudella (2020) ehdotus hyväksyttiin neuvostossa Puolan ja Unkarin vastustuksesta huolimatta. Käytännössä sääntö EU-varojen sitomisesta oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien noudattamiseen tuli voimaan vuoden 2021 alusta. Komissio on pohtinut säännön tarkempia soveltamisohjeita, eikä ole toistaiseksi käynnistänyt toimia yhtäkään jäsenvaltiota vastaan. Tämä johtuu erityisesti Unkarin ja Puolan laatimasta kumoamiskanteesta EU:n tuomioistuimeen maaliskuussa 2021. Tuomioistuimen helmikuisen (2022) ratkaisun mukaan mekanismin oikeusperusta on kuitenkin asianmukainen ja sen myötä komissiolla on mahdollisuus kovempiin rangaistustoimiin oikeusvaltiorikkomuksissa. Oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa päätöksellä tulee olemaan iso merkitys, mutta sen käytäntöönpano vienee aikaa. Erityisesti normien horjuttajille, kuten Unkarille ja Puolalle, merkittävän EU:n rahoituksen katkeamisella on suurta merkitystä ja se tulee vaikuttamaan tehtyihin valintoihin (H3).

PARLAMENTTI ARVOPUOLUSTAJANA JA POLIITTISEN HAASTAMISEN FOORUMINA

Euroopan parlamenttia on luonnehdittu keskeiseksi EU:n arvoja puolustavaksi instituutioksi (Feliu ja Serra 2015, 19). Sen voima perustuu ennen kaikkea sosiaalisen paineeseen, jota kohdistetaan rikkomuksiin syyllistyneisiin jäsenvaltioihin ja muihin EU-instituutioihin (Sedelmeier 2017; Meijers ja van der Veer 2019, 839). Viime vuosina parlamentti on puolustanut aktiivisesti oikeusvaltioperiaatetta ja vauhdittanut toimia normien rikkojia vastaan. Samaan aikaan se on kuitenkin poliittisen haastamisen foorumi ja sisäisesti jakautunut oikeusvaltiokysymyksissä, mikä vaikuttaa olennaisesti oikeusvaltion puolustustoimiin. Parlamentin toimia on tutkittu puoluepoliittisten ja strategisten intressien sekä ideologisten erojen kautta. Olennainen kysymys on, ketkä nostavat oikeusvaltioteemoja asialistalle sekä miten puolueet ja parlamentaarikot jakautuvat oikeusvaltioteemaa koskevissa äänestyksissä. Oikeusvaltioperiaatenormin tulkintojen ja soveltamisen osalta parlamentin toiminta jakautuu kunnianhimoisempia toimia vaatiin sekä oikeusvaltियोtoimien ylikansallisuutta vastustaviin parlamentaarikoihin. (Coman 2022, 131–132.) Haastamisessa kulttuurinen ulottuvuus nousee keskeisesti esiin; erityisesti perinteisten autoritaaristen ja nationalististen puolueiden edustajat (TAN) erottuvat vihreistä, vaihtoehtoisista ja liberaaleista (GAL) haluttomuudessaan nostaa oikeusvaltiorikkomuksia keskusteluun ja äänestävät päätöslauselmia vastaan (Meijers ja van der Veer 2019, 852). Parlamentin sisällä

toimivat normien horjuttajat heikentävät erityisesti instituution kykyä tarttua tehokkaasti kansallisiin oikeusvaltiotilanteisiin.

Parlamentissa enemmistön saavuttaminen oikeusvaltiopäätöslauselmien taakse on ollut vaikeaa ja edellyttäneet päätöslauselmissa varovaisen kielen käyttöä ja kompromisseja. Kansalliset hallituspuolueet ovat hakeneet suojaa oman eurooppalaisen ryhmänsä sisältä välttääkseen kritiikkiä. Unkarilainen Fidesz on osana Euroopan kansanpuoluetta (EPP) kyennyt estämään ja viivyttämään parlamentin Unkaria koskevia toimia. Haastatteluissa nostettiin esiin EPP:n pragmaattisuus parlamentin oikeusvaltioteeman käsittelyssä ja sen tapa suojella jäseniään (H5). EPP on muun oikeiston tavoin puolustanut kansallista suvereniteettia oikeusvaltiokysymyksissä, joskin puolueen sisäinen jakaantuminen on lisääntynyt. Puoluepolitiikalla selitetään myös parlamentin jäsenten erilaista suhtautumista jäsenmaiden oikeusvaltioperiaaterikkomuksiin (Closa 2020, 4–8; Kelemen 2017). Puolan valtapuolue (PiS) kuuluu pieneen, jakautuneeseen ryhmään (ECR) eikä se ole saanut vastaavaa suojaa parlamentin toimilta. Ylipäätään puoluejakoon perustuva selitys toimi 2010-luvun alkupuolella, mutta sen merkitys on heikentynyt sittemmin erityisesti EPP:n kriittisyyden kasvaessa Orbánia kohtaan (H1).

EU:n sisäinen oikeusvaltiotilanne on noussut parlamentin tarkasteluun 2010-luvulla ja vahvistunut vuosikymmenen puoliväliin tultaessa. Varsinaisen oikeusvaltiokäsitteen merkityksen sijaan keskustelua on käyty jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteista sekä eri mekanismeista oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi (H5). Parlamentin julkaisutoiminta, tutkimukset, päätöslauselmat ja sen tekemät suositukset ilmentävät sen aktiivisuutta arvokysymyksissä (ks. Euroopan parlamentti 2019, 30). Parlamentti käynnisti vuonna 2015 oman raportointinsa demokration, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien vahvistamiseksi. Taustalla oli tyytymättömyys komission ja neuvoston toimiin ja niiden vuonna 2014 tekemiin aloitteisiin. Raportilla haluttiin saada komission virallinen reaktio oikeusvaltioperiaatteen valvonnan toimimattomuuteen. (Sargentini ja Dimitrovs 2016, 1086.) Lokakuussa 2016 parlamentti antoi komissiolle päätöslauselman demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan järjestelmän perustamisesta. Tavoite oli yhdistää EU:n toimet kokonaisuudeksi ja parantaa instituutioiden välistä arvoalvontaa. (Euroopan parlamentti 2016.) Vaikka se ei johtanut komission suoriin toimiin, on suositus toiminut perustana oikeusvaltiokertomuskäytännön luomiselle. Parlamentti on kehittänyt ideaa ja arvioinut muiden instituutioiden oikeusvaltiotoimia. Sen näkemyksen mukaan oikeusvaltioperiaatteen haastaminen yhtyy laajempaan perusarvojen kokonaisuuteen ja arvopolitiikkaan (H5). Parlamentti onkin korostanut erityisesti perusoikeuskysymysten nostoa osaksi keskustelua sekä EU-tuomioistuimen ja perusoikeusviraston roolin vahvistamista. Näkemyksessä yhtyvät oikeusvaltioperiaatteen kapea muodollinen ja laajempi sisällöllinen tulkinta. Syksyllä 2020 parlamentti esitti tyytymättömyytensä vaatimalla edelleen sitovampaa ja tehokkaampaa instituutioiden eri toimia yhdistävää mekanismia arvojen suojelemiseksi (Euroopan parlamentti 2020).

Parlamentti on puolustanut oikeusvaltiota myös maakohtaisissa päätöslauselmissa. Esimerkiksi Unkaria on tarkasteltu vuodesta 2012 lähtien useissa päätöslauselmissa. Koska Unkarin viranomaiset eivät toimeenpanneet parlamentin suosituksia, parlamentti laati tilanteesta kokonaisvaltaisen raportin Judith Sargentinin johdolla (Euroopan parlamentti 2018a). Tämän jälkeen parlamentti käynnisti syksyllä 2018 artikla seitsemän mukaisen menettelyn Unkarin osalta (Euroopan parlamentti 2018b). Heinäkuussa 2021 parlamentti vaati jälleen komissiolta

ja jäsenmailta toimia Unkaria vastaan maan uusien seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä syrjivien lakien johdosta. Sen näkemyksen mukaan kyseessä on jälleen yksi harkittu ja tahallinen esimerkki laajemmasta perusoikeuksien asteittaisesta purkamisesta Unkarissa (Euroopan parlamentti 2021a). Parlamentissa vertaispainetta voidaan kohdentaa suoraan yksittäisille edustajille tai kansallisille puolueille, myös eurooppalaisten puolueiden sisällä (H1). Esimerkki tästä on se, kuinka EPP pidatti Orbánin Fidezs-puolueen jäsenyyden maaliskuussa 2019 ja lopulta kaksi vuotta myöhemmin puolue erkaantui lopullisesti eurooppalaisesta emopuolueestaan. Toimet rajoittavat normien horjuttajina profiloituvien poliitikkojen tulkinnallista pelivaraa parlamentissa (Mos 2020, 281).

Oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa parlamentin vahvuus on sen muita instituutioita valvovassa tehtävässä. Parlamentti on hyväksynyt nopeasti muiden EU-toimielinten aloitteita sekä pyrkinyt hyödyntämään ja vahvistamaan niitä. Puoluepolitiikka vaikuttaa kuitenkin parlamentin toimintaan ja esitettyihin näkemyksiin. Kuten eräs haastateltavista totesi, esimerkiksi salikeskustelua komission oikeusvaltioreportista voidaan viedä monenlaisiin suuntiin. Tällöin huomio voidaan tarkoituksellisesti ohjata pois vakavimmista rikkomuksista ja vesittää mekanismin hyötyä. (H1.) Pääsääntöisesti parlamentti on kuitenkin suhtautunut myönteisesti oikeusvaltiokertomuksiin, joskin se on vaatinut kuvailun sijaan yksityiskohtaisempaa perusarvojen seuranta ja kohdennettuja suosituksia sekä EU-tason kehityskulkujen analyysia (Euroopan parlamentti 2021b). Normien puolustajana parlamentille on siis tyyppillistä oikeusvaltiomäärittelyn laaja tulkinta ja normien käytännön edellytysten selkiyttäminen. Haastatteluissa nousi esiin myös parlamentin toiminta oikeusvaltioehdollisuuden tuomisessa EU-varojen käyttöön. Alkuun sen ei nähty olleen lainkaan aktiivinen. Komission ehdotus hyväksyttiin parlamentin täysistunnossa kuitenkin nopeasti ja se on useilla päätöslauselmillaan osoittanut tyytymättömyytensä hitaaseen toimeenpanoon. (H1; H4.) Asia heijastuu myös koronapandemiaan liittyvien EU:n elvytysrahojen jakamiseen arvojen rikkojille. Parlamentin mukaan rikkomukset vaativat välitöntä reaktiota ja koska komissio ei toiminut riittävän nopeasti, haastoi se komission EU-tuomioistuimeen lokakuussa 2021 (EUT tapaus C-657/21).

JÄSENMAAVETOINEN OIKEUSVALTIOPERIAATEKESKUSTELU EUROOPPA-NEUVOSTOSSA JA EU:N NEUVOSTON ERI TASOILLA

Ylikansallisen oikeusvaltioperiaatepuolustuksen ohella voidaan tarkastella jäsenmaiden toimintaa Eurooppa-neuvostossa sekä EU:n neuvoston eri tasoilla. Ylimmälle tasolle normien puolustuksessa asettuu Eurooppa-neuvosto, joka määrittelee koko EU:ta ohjaavan poliittisen agendan. Vuoden 2019–2024 strategisessa ohjelmassa oikeusvaltioperiaate mainitaan keskeisenä yhteisten arvojen suojelun takeena, joka sitoo kaikkia jäsenmaita (EU-neuvosto 2019) ja ohjaa myös eri EU-instituutioiden agendaa. Konkreettisimmin Eurooppa-neuvosto kykenisi puolustamaan oikeusvaltioperiaatetta tuomalla sille lisää näkyvyyttä ja ohjaamalla muiden toimielinten huomiota oikeusvaltiokysymyksiin. Jäsenmaat ovat puolustaneet neuvoston asemaa institutionaalisisessa kehityksessä, joskin sen puolustustoimet nojaavat vahvasti komission asiantuntemukseen ja ovat riippuvaisia jäsenmaiden konsensuksesta. Yleisesti ottaen oikeusvaltioperiaaterikkojen

toimintaa on arvosteltu lisääntyvässä määrin myös neuvostossa (Closa 2019, 11). Arvostelu on kohdistunut erityisesti EU-rahoituksen jakoperusteisiin, koronaelvytykseen ja korrupioon. Neuvostossa normien puolustaminen on muita instituutioita yllättävämpää sillä se on sidoksissa kansallisten vaalien aikatauluihin ja syntyviin hallituskokoonpanoihin ja niiden ajamaan Eurooppa-politiikkaan.

Oikeusvaltioperiaatekysymykset ovat olleet esillä valtiojohtajien kokouksissa, mutta kansallisen suvereniteetin puolustus, geopoliittinen läheisyys ja poliittiset liittolaisuudet vaikuttavat (Closa 2020, 6) haluun puuttua toisten jäsenmaiden oikeusvaltiorikkomuksiin. Perusarvojen maakohtaiseen toteutumiseen puuttuminen on edelleen sensitiivinen asia (Leppävirta 2016, 1102). Jäsenmaat ovat reagoineet rikkomuksiin esimerkiksi kirjelmöimällä pienemmissä kokoonpanoissa muiden EU-instituutioiden johtajille. Epävirallisemmissä keskusteluissa rikkomukset ovat olleet myös Eurooppa-neuvoston agendalla. Esimerkiksi kesäkuun 2021 kokouksessa Unkarin seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä syrjivien lakien herättämä närkästys vaikutti kokouksen osallistujien välisiin keskusteluihin. Alan Bloomfieldin (2016) korostama ajallisen kontekstin merkitys normien puolustamisessa ja haastamisessa heijastuu näissä reaktioissa. Kärjistynyt tai näkyvä vastakkainasettelu taas tarjoaa arvojen rikkomuksista syytettyjen jäsenmaiden johtajille helposti paljon ei-toivottua julkisuutta sekä kansainvälisessä että kansallisissa medioissa. Peter Oliverin ja Justine Stefanellin (2016, 1081) mukaan Unkarin hallitus on ollut erityisen tehokas tuomaan omaa näkökulmaansa esiin. EU-tason puuttuminen oikeusvaltiorikkomuksiin on esitetty imperialistisena Unkarin kiusaamisena. Lisäksi Orbán on käyttänyt tilaisuutta hyväkseen tunnustamalla arvojen laajemman oikeutuksen, mutta määritellyt ne intressiensä mukaisesti (Mos 2020, 280). Valtionjohtajan käytöksellä EU-kokouksessa on merkittävä signaali kansalliselle yleisölle ja sitä ihannoiville maille.

Neuvosto on ollut varovainen reaktioissaan oikeusvaltiorikkomuksiin. Tämä johtuu siitä, että osa jäsenmaista profiloituu vahvoina normien puolustajina, kun taas osa pyrkii horjuttamaan normeja. Väliin jää maita, jotka syystä tai toisesta eivät halua muodostaa selkeää kantaa. Lisäksi liittoumat ovat usein dynaamisia ja muuttuvat asiakohtaisesti. Neuvoston oikeuspalvelu ja erityisesti Puola ja Unkari sanktitoimien kohteena ovat suhtautuneet ylikansallisen toimivallan käyttöön kriittisesti. Suvereniteetin puolustaminen yhdistää vieläkin laajempaa maajoukkoa. Oman haasteensa muodostavat jäsenvaltiot, joilla on merkittäviä oikeusvaltio-ongelmia, kuten Bulgaria, Romania, Slovenia, Kroatia ja Malta. Näiden vastapainoksi haastatteluissa nostettiin esiin vahvoja oikeusvaltiopuolustajia kuten Suomi, Ruotsi, Tanska, Belgia ja Hollanti. (H1; H3; H4.) Neuvoston puheenjohtajina monet näistä maista ovat silti olleet valtaosin vastahakoisia edistämään oikeusvaltiokysymyksiä (Coman 2022, 172). Neuvoston puheenjohtajamaalla on valtaa oikeusvaltiokysymysten esiin nostamisessa ja työryhmien eri kokoonpanojen työn suunnittelussa. Esimerkiksi EU-rahoituksen ehdollisuuden eteneminen neuvoston käsittelyssä on kirjoitushetkellä vielä auki ja lopullisen neuvotteluputken hahmottaminen epäselvää. Näihin puheenjohtajat voivat olennaisesti vaikuttaa. (H4.)

Ministerineuvoston kokoonpanoista yleisten asioiden neuvosto on ollut tärkein foorumi oikeusvaltiokeskusteluille (H4). Neuvostossa (2014) reagoitiin komission oikeusvaltiokeh്യksen päätelmillä pehmeämmän, ennaltaehkäisevän oikeusvaltioperiaatemekanismin käyttöönotosta joulukuussa 2014. Tavoite oli edistää objektiivista, tasapuolista sekä ei-syrjivää oikeusvaltiotilanteiden vertaisarviointia kunnioittaen kansallisia identiteettejä ja erityispiirteitä. Menetelmää

markkinoitiin vaihtoehtona artikla 7 käyttöönotolle ja se saikin paljon kannatusta. Aluksi päähuomio oli vuosittain vaihtuvissa, teemoiltaan rajallisissa keskusteluissa. Ensimmäisinä vuosina kävi selväksi, ettei vertaisarviointiin perustuva dialogi vastannut asetettuihin tavoitteisiin haastaa jäsenmaita oikeusvaltiopuutteista. (Closa 2016; Oliver ja Stefanelli 2016.) Keskeisenä syynä oli jäsenmaiden mahdollisuus koostaa itse tilannekuvauksensa, joka johti siihen ettei olennaisimpia ongelmia nostettu esiin (Pech ja Scheppele 2017, 29). Mekanismia arvioitiin vuoden 2016 lopussa ja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella, jolloin sitä kehitettiin Belgian ja Saksan aloitteesta kohti vakiintunutta keskustelua oikeusvaltioperiaatteen tilasta liittäen mukaan komission oikeusvaltiotarkastelun (Tuominen 2020). Puola ja Unkari kritisoivat komission osallisuutta prosessissa eivätkä yhtyneet neuvoston päätelmiin. Oikeusvaltioperiaatteen vertaisarviointimekanismi otettiin käyttöön Saksan puheenjohtajuuskaudella 2020. Se perustuu komission vuosittaisille oikeusvaltioreporteille ja tarkastelee syksyisin yleisiä oikeusvaltioperiaatteen kehityksen suuntia. Tämän ohella maakohtaisia tilanteita tarkastellaan useammin vuoden aikana viiden jäsenmaan ryppäissä edeten konkreettisten suositusten kautta, jolloin huomio on tietyissä asioissa. (H4.)

KESKUSTELUA OIKEUSVALTIOPERIAATETOIMIEN OIKEUTUKSESTA JA MAHDOLLISUUKSISTA

Artikkelissa esitetty normien haastamisen teoreettinen kehys (Wiener 2008; 2014) avaa EU:n sisäistä oikeusvaltioperiaatekiistaa esimerkkitapauksena, jossa haastetaan normia sekä sisällöllisesti että soveltamisen osalta. EU:n perusarvojen määrittelemättömyys, epäselvät keskinäiset suhteet ja arvojen abstrakti luonne mahdollistavat haastamisen (Magen 2016; Mos 2020). Toisin sanoen, haastamisen teoriatausta avaa sitä, miksi oikeusvaltioperiaatekiista on edennyt nykyiseen tilanteeseen. Teoria erittelee myös toimijoiden positioita normien puolustajina ja horjuttajina sekä avaa taustalla piileviä motiiveja, jotka auttavat hahmottamaan kiistaa ja sen mahdollisia ratkaisuja. Tähän mennessä tilanne on toiminut normien horjuttajien eduksi, ja he ovat päässeet Bloomfieldin (2016) kuvaamaan etulyöntiasemaan. Artikkelin tarkastelemalla ajanjaksoilla oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen on kuitenkin noussut näkyvästi EU-instituutioiden agendalle ja tuottanut useita aloitteita. Puolustustoimet ilmentävät instituutioiden kykyä, jopa sisäisen normien haastamisen oloissa, tuottaa yhteisiä sisällöllisiä tulkintoja oikeusvaltioperiaatteesta ja osallistua laajempaan EU:n yhteistyöhön normin puolustamiseksi. Prosessit kuvaavat normien vähittäistä institutionalisointia, jolla vältetään jatkuvaa haastamista ja politisoimista. Haastamisella on ollut kuvausten valossa positiivisia seurauksia; se on tuottanut selkeitä määritelmiä, soveltamisen sääntöjä ja rikkomusten erittelyä instituutioiden taholta. Toisaalta haastaminen on osoittanut tarpeen siirtyä pehmeämmistä vuoropuheluun keskittyvistä välineistä tehokkaampiin, säännöllisiin sekä tulevaisuudessa myös sanktioiviin puolustustoimiin.

Oikeusvaltioperiaatteen institutionaaliseen puolustukseen liittyvät laajemmat kysymykset suvereniteetista, vallasta, auktoriteetista ja oikeutuksesta (Coman 2022, 270). Instituutioiden puolustustoimien oikeutus liittyy niiden asemaan, tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Näitä toimia voidaan haastaa ja puolustaa eri perustein. Kuten artikkeli on osoittanut, haastajat korostavat

kansallista suvereniteettia ja vetoavat instituutioiden, erityisesti komission toimivallan ja auktoriteetin rajallisuuteen. EU tuomioistuimen toimia arvostellaan, sillä sen nähdään kärsivän demokraattisen legitimitietin puutteesta. Ylikansallisen puolustuksen vaihtoehtona tarjotaan hallitustenvälistä ja kansallista toimintaa sekä kansalaisaktiivisuutta oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi. Eurobarometrit (2019; 2020) ovat osoittaneet kansalaistuen oikeusvaltioperiaatteen tiukemmalle valvonnalle ja EU-rahoituksen sitomiselle periaatteen noudattamiseen. Kansalaisten vaateet ja demokraattinen valintatapa puolustavat parlamentin toimia oikeusvaltiokysymyksessä. Lisäksi neuvoston pehmeää vertaisarvioivaa linjaa pidetään pienempänä pahana kuin komission ylikansallisia mekanismeja. Ylikansallisten toimien oikeutusta tukevana asiana taas voitaneen pitää sitä, että myös muut kansainväliset instituutiot, kuten YK, Etyj ja Euroopan neuvosto, ovat puuttuneet EU:n jäsenmaiden normien rikkomuksiin ja käyneet keskusteluja maiden kanssa (ks. Oliver ja Stefanelli 2016, 1080; Rech 2018). Tämä ilmentää kasvavaa huolta oikeusvaltioperiaatteen noudattamattomuuden tuottamista uhista, mutta myös kasvavaa kansainvälistä konsensusta asian tärkeydestä.

Oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen EU:n instituutioiden toimesta sisältää myös mahdollisuuden institutionaalisten toimien paremmalle koordinaatiolle, jota erityisesti parlamentti on päätöslauselmissaan vaatinut. Usein instituutiot ovat päätyneet kiistelemään toimivallasta, ja konsensuksen saavuttaminen on ollut vaikeaa (Rech 2018, 336). Tämän seurauksena ne ovat osoittaneet riittämätöntä tukea toistensa oikeusvaltiopuolustukseen. Toimielinten keskinäisellä kiistelyllä voidaan ajautua tilanteisiin, joissa ei vallitse tarvittavaa konsensusta vastuusta. Sisäinen jakautuminen ja sekaannus taas antavat lisätilaa normien horjuttajille. Mikäli oikeusvaltioperiaatteen rikkomuksiin halutaan reagoida uskottavasti, on toimijoiden nouseva jakolinjojen yläpuolelle, hyödynnettävä eri työkaluja, tuettava toisiaan ja koordinoitava toimia normien rikkojia vastaan. Parhaimmillaan tämä toisi tehokkuutta, kokonaisvaltaisuutta ja ennustettavuutta oikeusvaltiotoimiin. Ylikansallisen ja kansallisen toimivallan vastakkainasettelun välttämiseksi on tärkeää, että EU:n toimielinten ohella yksittäiset jäsenmaat uskaltautuisivat profiloitumaan näkyvämmiin oikeusvaltioperiaatteen puolustajina. Esimerkiksi Suomi on antanut vahvan tukensa oikeusvaltioperiaatetoimille sekä EU:n oikeudellisella että poliittisella puolella (H3; H4).

Oikeusvaltioperiaatteen oikeudellistamista, eli sen viemistä EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi, on tarjottu keinona haastamisen ja politisoimisen vähentämiseen. Tuomioistuimen tulkinat tarjoavat selkeitä vastauksia, minkä jälkeen horjuttamiselle jää vähemmän mahdollisuuksia. Erityisesti mahdollisuudet asettaa merkittäviä sakkoja rikkomuksista vievät oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista eteenpäin. Ainoastaan Puola on noussut näkyvästi vastustamaan EU-oikeuden tulkintaa. Ylipäätään normien rikkojia rankaisevat toimet ovat todennäköisesti tehokkaampia ja nopeampia kuin ennaltaehkäisevät, vuoropuheluun ja yhteistyöhön nojaavat toimet (ks. Blauberger ja van Hüllen 2021). Toisaalta vastakkaisiakin näkemyksiä on esitetty. Walter Rechin (2017, 338) mukaan oikeusvaltiorikkomuksista asetetut rangaistukset politisoivat EU:n lain käyttöä ja edellyttävät uudenlaista oikeutusta. Tulee myös huomata, että oikeusvaltiokiistan epäpolitisoinen oikeudellistamalla on itsessään poliittinen valinta, tuli se haastetuksi tai ei. EU:n -tuomioistuimen demokraattisen oikeutuksen ongelmat nostetaan myös esiin populistien taholta (H5). EU-tuomioistuimen asemoituminen oikeusvaltiokiistassa avaakin mielenkiintoisen näkömän jatkotutkimukselle.

Edellä mainituista syistä dialogisilla lähestymistavoilla ja puolustusmenetelmillä säilyy tärkeä asema instituutioiden normien puolustuksen kokonaisuudessa; niiden kautta välitetään kuvaa tasavertaisuudesta jäsenmaiden välillä. Lisäksi jäsenmaat voivat tiedostaa oikeusvaltiopuutteitaan ja jakaa parhaita käytäntöjä. Samalla voidaan kiertää ylikansallisen normien valvonnan käänteisiä vaikutuksia. Dialogien onnistumiselle olennaista on normien horjuttajien rakentavampi osallistuminen oikeusvaltioprosesseihin. Toisaalta taas on kyettävä estämään valtioiden mahdollisuudet hyödyntää aukkoja edelleen osin keskeneräisessä oikeusvaltioperiaatteen puolustuksessa. Wienerin (2018, 130) mukaan avoimuudella on positiivisia vaikutuksia normien diffuusiolle sekä demokraattiselle legitimitetille. Epäpolitisoinen sijaan oikeusvaltioperiaatteesta tulisi käydä avointa julkista keskustelua, joka lisäisi myös periaatteen tunnettavuutta. Lopulta oikeusvaltiorikkomuksissa on kyse konkreettisista yksilöiden perusoikeuksia koskettavista kysymyksistä ja yhteiskuntajärjestystä horjuttavista kehityskuluista.

LOPUKSI

Oikeusvaltioperiaate ja muut perusarvot ovat EU:lle vahva vientituote, jonka merkitys on vain kasvanut Venäjän Ukrainaankohdistaman aggression myötä. Esimerkiksi Ukraina, Georgia ja Moldova ovat osoittaneet vahvan halunsa olla osana tätä arvoyhteisöä, jonka hyvät puolet ovat entisestään kirkastuneet. Venäjän kehitys myös osoittaa, millaisia uhkakuvia oikeusvaltioperiaatteen laiminlyöntiin yhteiskunnassa liittyy. EU:n arvopohjaisen vetovoiman ja uskottavuuden ylläpitämiseksi sekä vastaavien dystopioiden välttämiseksi yhteisiä arvoja on kunnioitettava myös unionin sisällä. Oikeusvaltioperiaatteen haastaminen murentaa EU:ta oikeusyhteisönä sekä jäsenvaltioiden ja kansalaisten luottamusta oikeusjärjestelmiin sekä laajemmin oikeuksien toteutumiseen. Tämä antaa vahvan viestin ja mandaatin EU:n toimielimille myös vastaisuudessa puolustaa oikeusvaltioperiaatetta yhdessä yhä moninaisimmin mekanismein.

Tämän artikkelin pohjalta on vielä aikaista arvioida, miten EU:n institutionaalinen oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen etenee. Viime vuosien kehitys on ollut nopeaa, mikä antaa toivoa yhteisten määritelmien ja tehokkaampien ratkaisujen löytymisestä. EU:n monenkeskisessä ja monitasoisessa järjestelmässä uudet aloitteet ottavat kuitenkin oman aikansa, ja vallitsevassa maailmantilanteessa EU:lla on paljon muutakin kiireellistä työn alla. On siis mahdollista, että nopea eteneminen oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa hiipuu ja kysymys jää muiden asioiden jalkoihin. Esimerkiksi eurokriisin aikaan komission toimintakyky rikkomusmenettelyn suhteen laski ja EU ei tehokkaasti reagoinut Orbánin valtaannousuun. Oikeusvaltioperiaatteen puolustamista ei silti tulisi nähdä erillisenä EU:n muiden arvojen ja intressien ajamisesta.

Tässä artikkelissa päähuomio on ollut EU-instituutioiden puolustamispyrkimyksissä, mutta on muistettava, että päävastuu oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta säilyy jäsenmailla. Aktiivinen kansallinen keskustelu ja eri kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistaminen oikeusvaltion puolustukseen on tärkeää periaatteen määritelmälle ja soveltamiselle yhteiskunnalliseen käytäntöön.

VIITTEET

1. Oikeusvaltioperiaate on erityisesti läsnä kestäväen kehityksen tavoitteessa 16, joka keskittyy rauhaan, oikeudenmukaisuuteen ja hyvään hallintoon.
2. Politisoituminen nähdään tässä normaalina politiikkaan ja demokraattiseen päätöksentekoon kuuluvana ilmiönä, joka itsessään ei ole kielteistä vaan pikemminkin päinvastoin. Olennaista politisoitumiselle on asian julkinen näkyvyys. Toisaalta, kuten Claudia Wiesner (2021) huomioi, politisoiminen voi olla sekä demokraattista että epädemokraattista, ja sillä taas on merkitystä demokraattisen järjestelmän peruspilareiden kannalta. Lisäksi on huomattava, että EU:ssa mahdolliset politisoimisen areenat ovat rajoitetummat kuin kansallisvaltioissa. EU:ssa politisoitumista on myös ehkäisty muun muassa pitämällä päätöksentekoa suljetuilla foorumeilla tai keskittymällä ensisijaisesti teknisiin tai oikeudellisiin kysymyksiin.
3. Engl. *depoliticisation* voi viitata toisaalta asian siirtämiseen pois poliittisen piiristä tai kieltämällä sen kiistanalaisuus. Kyseessä on siis politisoimisen käänteinen muoto. Mahdollisia keinoja epäpoliittisoinnille on kääntää asia pikemminkin tekniseksi, oikeudelliseksi tai tieteelliseksi. Vastareaktioiden osalta on myös tärkeää erotella, puhutaanko aktiivisessa mielessä politisoimisesta jonkun toimijan taholta vai passiivisessa mielessä politisoitumisesta.
4. Sopimustasolla ensimmäinen viittaus oikeusvaltioon on tosin vasta vuodelta 1992 (SEU) ja tällöinkin se koski periaatteen edistämistä osana ulkosuhteita.
5. Artikkelia varten haastateltiin oikeusvaltiomekanismin pääneuvottelijana toiminutta europarlamentaarikko Petri Sarvamaata, Helsingin yliopiston Eurooppa-oikeuden professoria Juha Raitiota, ulkoministeriön EU-tuomioistuinasioiden yksikön päällikköä Henriikka Leppoa, EU-erityisasiantuntija Anne Lamminmäkeä Valtioneuvoston kansliasta sekä Université Libre de Bruxellesin professoria Ramona Comania. Kiitän haastateltuja teemojen taustoittamisesta, olennaisten yksityiskohtien esiintuonnista ja mielenkiintoisista reflektioista.

KIITOKSET

Haluan kiittää lehden anonyymeja vertaisarvioijia sekä toimitusta erinomaisista, selkeistä ja yksityiskohtaisista parannusehdotuksista artikkelin käsikirjoitukseen.

AINEISTO

- EU komissio. 2014. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, COM 2014/158, 11.3.2014. Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>. Viitattu 1.3.2022.
- EU komissio. 2017. Lehdistötiedote: Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland, 20.12.2017. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367. Viitattu 2.1.2021.

- EU komissio. 2018. Komission ehdotus unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM 2018/324. 2.5.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0324&from=FI>. Viitattu 2.1.2021.
- EU komissio. 2019. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, COM 2019/343 final. Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa. Toimintasuunnitelma, 17.7.2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>. Viitattu 2.1.2021.
- EU komissio. 2020. Oikeusvaltiokertomus 30.9.2021. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_fi. Viitattu 2.1.2021.
- EU komissio. 2021a. Oikeusvaltiokertomus 20.7.2021. <https://ec.europa.eu/info/files/communication-2021-rule-law-report-rule-law-situation-european-union>. Viitattu 2.1.2021.
- EU komissio. 2021b. Press release. Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal (22.12.2021). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_7070. Viitattu 2.1.2021.
- EU neuvosto. 2014. *Rule of law dialogue*, 16.12.2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/24875/146323.pdf>. Viitattu 2.1.2021.
- EU neuvosto. 2019. Uusi strateginen ohjelma 2019–2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/39915/a-new-strategic-agenda-2019-2024-fi.pdf>. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2016. Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2016 suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_FI.html. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2018b. Report by Judith Sargentini (4.7. 2018). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2018b. Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. syyskuuta 2018 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). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_FI.html. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2019. The EU Framework for enforcing the respect of the rule of law and the Union's fundamental principles and values, EP Study. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2019\)608856](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2019)608856). Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2020. Demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustaminen (7.10.2020), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_FI.html. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2021a. Unkarin parlamentin hyväksymistä lakimuutoksista johtuvat EU:n oikeuden ja hlbtq-kansalaisten oikeuksien loukkaukset Unkarissa (8.7.2021). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0362_FI.html. Viitattu 2.1.2021.
- Euroopan parlamentti. 2021b. Komission oikeusvaltiokertomus 2020 (24.6.2021). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0313_FI.html. Viitattu 2.1.2021.
- Eurobarometri. 2019. Erikoiseurobarometri 489 oikeusvaltioperiaatteesta. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2235>. Viitattu 2.1.2021.

- Eurobarometri. 2020. Public opinion in times of covid-19, third round. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/eurobarometer/public-opinion-in-the-eu-in-time-of-coronavirus-crisis-3>. Viitattu 2.1.2021.
- EUT. 2018. Annual report 2017. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/ra_pan_2018.0421_en.pdf. Viitattu 1.3.2022.
- EUT. 2020. Annual report 2019. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/ra_pan_2019_interieur_en_final.pdf. Viitattu 1.3.2022.
- EUT. 2021. Annual report 2020, <https://curia.europa.eu/panorama/2020/fi/index.html>. Viitattu 1.3.2022.
- EUT. 2022. Judgement of the Court 16.2.2022, Case C156-21.
- SEU, Sopimus Euroopan unionista. 26.10.2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_1&format=PDF. Viitattu 1.3.2022.
- SEUT, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta. 26.10.2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0004.02/DOC_2&format=PDF. Viitattu 1.3.2022.

LÄHTEET

- Bakke, Elisabeth ja Sitter, Nick. 2020. The EU's Enfants Terribles: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, 1–16. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001292>
- Betts, Alexander ja Orchard, Phil. 2014. Introduction. The Normative Institutionalization-Implementation Gap. Teoksessa Alexander Betts ja Phil Orchard (toim.), *Implementation and World Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1–27.
- Blauberger, Michael ja Kelemen Daniel. 2017. Can courts rescue national democracy? Judicial safeguards against democratic backsliding in the EU. *Journal of European Public Policy* 24:3, 321–336. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229357>
- Blauberger, Michael ja van Hüllen, Vera. 2021. Conditionality of EU funds: An instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration* 43:1, 1–16. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>
- Bloomfield, Alan. 2016. Norm antipreneur and theorising resistance to normative change. *Review of International Studies* 42:2, 310–33. <https://doi.org/10.1017/S026021051500025X>
- Cianetti, Licia, Dawson, James ja Hanley, Seán. 2018. Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland. *East European Politics* 34:3, 243–256.
- Closa, Carlos. 2016. Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals, and the Procedural Limitations. Teoksessa Carlos Closa ja Dimitry Kochenov (toim.), *Reinforcing the Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 15–35.
- Closa, Carlos. 2019. The Politics of Guarding the Treaties: Commission Scrutiny of Rule of Law Compliance. *Journal of European Public Policy* 26:5, 696–716.
- Closa, Carlos. 2020. Institutional logics and the EU's limited sanctioning capacity under Article 7 TEU. *International Political Science Review*, 1–15.

- Coman, Ramona. 2022. *The Politics of the Rule of Law in the EU Polity. Actors, Tools and Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Deitelhoff, Nicole ja Zimmermann, Lisbeth. 2019. Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness. *Journal of Global Security Studies* 4:1, 2–17.
- Deitelhoff, Nicole ja Zimmermann, Lisbeth. 2020. Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms. *International Studies Review* 22:1, 51–76.
- Emmons, Cassandra ja Pavone, Tommaso. 2021. The rhetoric of inaction: failing to fail forward in the EU's rule of law crisis. *Journal of European Public Policy* 28:10, 1611–1629. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1954065>
- Feliu, Laura ja Serra, Fransesc. 2015. The European Union as a 'Normative Power' and the Normative Voice of the European Parliament. Teoksessa Stelios Stavridis ja Daniela Irrera (toim), *The European Parliament and Its International Relations*. London ja New York: Routledge, 17–34.
- Finnemore, Martha ja Sikkink, Kathryn. 1998. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52:4, 887–917.
- Kelemen, R. Daniel. 2017. Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union. *Government and Opposition* 52:2, 211–38.
- Kelemen, R. Daniel. 2019. Is differentiation possible in rule of law? *Comparative European Politics* 17, 246–260. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00162-9>
- Kochenov Dimitry ja 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.
- Leppävirta, Liisa. 2016. Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? *Lakimies* 7–8, 1100–1121.
- Magen, Amichai. 2016. Cracks in the foundations: Understanding the great rule of law debate in the EU. *Journal of Common Market Studies* 54:5, 1050–1061.
- Meijers, Maurits J. ja van der Veer, Harmen. 2019. MEP Responses to Democratic Backsliding in Hungary and Poland. An Analysis of Agenda-Setting and Voting Behaviour. *Journal of Common Market Studies* 57:4, 838–856.
- Mos, Martijn. 2020. Ambiguity and interpretive politics in the crisis of European values: evidence from Hungary. *East European Politics* 36:2, 267–287. <https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1724965>
- Neuwahl, Nanette ja Kovacs, Charles. 2021. Hungary and the EU's rule of law protection, *Journal of European Integration* 43:1, 17–32.
- Nyysönen, Heino ja Mäkitalo, Petteri. 2021. Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. *Kosmopolis* 51:2, 33–58.
- Oliver, Peter ja Stefanelli, Justine. 2016. Strengthening the rule of law in the EU: The Council's inaction. *Journal of Common Market Studies* 54:5, 1075–1084. <https://doi.org/10.1111/jcms.12402>
- Ovádek, Michael. 2018. The rule of law in the EU: many ways forward but only one way to stand still? *Journal of European Integration* 40:4, 495–503.
- Pech, Laurent. ja Scheppele, Kim Lane. 2017. Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19, 3–47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>
- Raitio, Juha. 2017. Huomioita oikeusvaltiokäsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5, 559–579.
- Raitio, Juha. 2020. The “Thick” Rule of Law and Mutual Trust in the European Union. *Baltic yearbook*

- of international law online* 18:1, 1–17.
- 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.
<https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1498770>.
- Sargentini, Judith ja Dimitrovs, Aleksejs. 2016. The European Parliament's Role: Towards New Copenhagen Criteria for Existing Member States? *Journal of Common Market Studies* 54:5, 1085–1092.
- 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.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1229358>
- Solska, Magdalena. 2020. Democratic Erosion? One Dominant Party and Ineffective Opposition. *JCMS* 58, 105–120. <https://doi.org/10.1111/jcms.13104>
- Spieker, Luis D. 2019. Breathing Life into the Union's Common Values: On the Judicial Application of Article 2 TEU in the EU Value Crisis. *German Law Journal* 20, 1182–1213.
- Tuominen, Hanna. 2020. Suomen arvopohjainen Euroopan unionin puheenjohtajuus. *Politiikka* 62:4, 379–405. <https://doi.org/10.37452/politiikka.97585>
- UM. 2021. Suomen hallituksen toiminta EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2020. https://um.fi/documents/35732/0/EU_tuomio_verkkojulkaisu.pdf/d1fbad13-0927-74a3-6b7d-4b4139084ccc?t=1616417247674. Viitattu 1.3.2022.
- VN. 2022. *Eurooppa olemme me*. Yhteenveto valtioneuvoston Suomessa järjestämästä ”Eurooppa olemme me” tapahtumasarjasta (8.2.2022). <https://vnk.fi/suomen-eu-politiikka/eurooppa-olemme-me-loppuraportti>. Viitattu 1.3.2022.
- Wennerström, Erik. 2020. Can the EU Protect its Fundamental Values? Teoksessa Engelbrekt A. Bakardjieva, Niklas Bremberg, Anna Michalski ja Lars Oxelheim (toim.), *The European Union in a Changing World Order: Interdisciplinary European Studies*. Cham: Palgrave Macmillan, 245–272.
- Wiener, Antje. 2008. *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiener, Antje. 2014. *A Theory of Contestation*. Heidelberg: Springer
- Wiener, Antje. 2018. The rule of law in inter-national relations: Contestation despite diffusion–diffusion through contestation, teoksessa Christopher May ja Adam Winchester (toim.), *Handbook on the Rule of Law*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 109–132.
- Wiesner, Claudia. 2021. Politicisation, Politics and Democracy. Teoksessa Claudia Wiesner (toim.), *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations*. Cham: Palgrave Macmillan, 19–42.

KIRJOITTAJATIEDOT

HANNA TUOMINEN

VTT, yliopistonlehtori

Eurooppa-tutkimuksen keskus

Valtiotieteellinen tiedekunta

Helsingin yliopisto

hanna.t.tuominen@helsinki.fi