



Diktaattorin käsikirja

Eli miten liberaalia demokratiaa puolustetaan

PAULIINE KOSKELO

JUSSI LASSILA

TERO LUNDSTEDT

KATALIN MIKLÓSSY



© 2022 Libera-säätiö
Liberan julkaisusarja
Huhtikuu 2022

Ajatuspaja Libera
Sepänkatu 9, 00150 Helsinki
www.libera.fi

Kannen kuva: [Shutterstock.com](https://www.shutterstock.com)

Julkaisija: Libera-säätiö
Paino: Star Offset Oy, Helsinki
Taitto: Lea-Maija Laitinen,
www.leamaija.works

ISBN 978-952-280-085-5, nidottu
ISBN 978-952-280-086-2, pdf

libera

PAULIINE KOSKELO

JUSSI LASSILA

TERO LUNDSTEDT

KATALIN MIKLÓSSY

Diktaattorin käsikirja

**Eli miten
liberaalia demokratiaa
puolustetaan**



Sisällys

Esipuhe	7
1. Demokratiapuolustuskannalla – tilannekuvavuonna 2022.....	11
1.1 Liberaalien ja illiberaalien demokratioiden erot.....	13
1.2 Miksi demokratiaa pitää suojella?.....	16
1.3 Oikeusvaltiota ei voida rakentaa tyhjästä.....	17
1.4 Valko-Venäjän lyhyt demokratiakokeilu	19
1.5 Valko-Venäjän demokratian lakkauttaminen.....	20
1.6 Miksi kansa hiljaa hyväksyi diktatuurin niin pitkään?.....	23
1.7 Mitä seuraavaksi?.....	24
2. Venäjän demokratiakehitys.....	27
2.1 Johdanto.....	27
2.2 1990-luku – Menetetyt tilaisuudet vai oliko mitään menetettävää? .	31
2.3 1990-luvun perintö, demokratian sisältö ja valtataistelujen pelko	36
2.4 Kriittisistä asenteista toiminnan heikkouden vahvuuteen	41
2.5 Lopuksi.....	43
3.. Autoritaaristen järjestelmien haaste ja EU:n dilemma: Puolaja Unkari.....	46
3.1. Oikeusvaltion heikkeneminen?.....	48
3.2. Muokkautuva illiberalismi: kestävän vallan oppi.....	53
3.3. EU:n liikkumatila: demokratia-valvonnan haasteet.....	57
3.4. Tulevaisuuden näkymät: muutosten vuosi 2022.....	59
4. Oikeusvaltioon ja sen instituutioihin kohdistuvat haasteet Suomessa	64
4.1 Oikeusvaltion osatekijät.....	64
4.2 Oikeusvaltion haasteet	68

4.3 Oikeudenkäytön riippumattomuus ja laatu	74
Tiivistelmä	86

Diktaattorin muistilista88

1. Karsi poliittista valtaa rajoittavia tekijöitä, tarvittaessa julista poikkeustila	89
2. Hyökkää demokratian valvontaelimiä vastaan.....	91
3. Kaappaa syyttäjälaitos ja politisoi valtakunnansyyttäjän rooli	93
4. Tee maksimimäärä poliittisia nimityksiä ja miehittä yhteiskunnan avainpaikat lojalisteilla	94
5. Perustele demokratian heikentämistoimet käyttämällä demokratian kieltä.....	94
6. "Enemmistö ensin", eli sivuuta vähemmistöjen oikeudet ja määrittele kansalaisvapaudet enemmistön intressistä käsin.....	95
7. Systeemin täytyy näyttää demokraattiselta. Vaaleja pitää siis järjestää, mutta voiton pitää olla varmaa	95
8. Sinetöi uudet valtarakenteet hallitsemalla kansalaisten tiedonsaantia ja tukahduttamalla sananvapautta	96
9. Valvo tiukasti koululaitosta, oppimateriaalin tuotantoa ja opettajia.....	98
10. Kestävä yksinvalta tarvitsee johdonmukaisen deologisen perustan	98
11. Tee kansalaisista riippuvaisia valtiosta.....	98
12. Todellinen ja kestävä diktatuuri on mahdotonta ilman korruptiota.....	99
13. Heikennä oikeusvaltiota juridisesti ja kaappaa juristit puolellesi	100
14. Kun kotimaa on hallussa, valmistaudu torjumaan ulkopuolelta tulevaa painostusta ja vaatimuksia. Erityisesti missä EU, siellä ongelma	101

Lopuksi103



Esipuhe

UNKARIN JA Serbian huhtikuun 2022 vaalitulokset näyttivät jälleen keran, miten vaikeaa demokratiaan palaaminen on. Vaalit olivat hyvin samanlaiset molemmissa maissa - vapaat, mutta eivät reilut. Pitkään vallassa ollut valtapuolue voitti, käyttäen häikäilemättömästi hyväkseen muun muassa mediatilan hallintaa.

Kun epädemokraattinen toimija pääsee valtaan kiinni, seuraukset ovat pitkäkestoisia ja vaativia purkaa. Tässä raportissa näytämme juurtumisen merkityksen demokratian tai diktatuurin kestävyydelle. Mitä lyhyemmän aikaa demokratia on ehtinyt toimia yhteiskunnan pelisääntöjen määrittäjänä, sitä helpompaa sen hauraat instituutiot on kaataa.

Vastaavasti mitä useammat vaalit epädemokraattinen toimija on ehtinyt kaapata, sitä vaikeampaa on paluu perinteiseen demokraattiseen yhteiskuntajärjestykseen. Aivan aluksi vaaleista tulee epäreilut, joten demokraattiselle oppositiolle on siinäkin melkoinen vuori kiivettäväksi. Jos tätä vuotta ei onnistuta ylittämään tietyn ajan kuluessa, lähes poikkeuksetta diktatuurikehitys syvenee ja vaaleista tulee enää rituaalinomainen vallanpitäjien teatteri ja jatkokausien varmistuskeino, jolla näennäisesti legitimoidaan valta. Voitto on varmistettu jo hyvissä ajoin ennen vaalipäivää.

Demokratia on kuitenkin paljon enemmän kuin vain vaaleja. Se on ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kanssa kohtalonyhteydessä. Kuten raporttimme useat esimerkit näyttävät toteen, yhden heiketessä alkaa luisu muidenkin kohdalla.

Niin talous, elämänlaatu kuin ihmisten elämä kohoavat parhaaseen potentiaaliinsa demokratian oloissa. Siksi demokratia on monella tavoin itseisarvo, jota kannattaa puolustaa. Tulevilla sivuilla näytämme

yksityiskohtaisesti, miten epädemokraattiset toimijat yleensä alkavat purkaa demokraattisia instituutioita.

Vaikka raportti on nimeltään ”Diktaattorin käsikirja”, tosiasiaassa tämä on liberaalin demokratian puolustuspuhe. Helmikuussa 2022 alkanut traaginen sota Ukrainassa on uusin muistutus siitä, miten diktatuurikehitys ei ole negatiivinen asia ainoastaan diktatuuriksi taantuvalle maalle itselleen, vaan ongelmat lainehtivat usein myös valtiorajojen yli.

Koska maailma ei tarvitse enää yhtäkään diktatuuria, esitämme tässä raportissa keinoja, joilla epädemokraattinen kehitys voidaan ennaltaehkäistä ja joilla demokratiaa voidaan puolustaa – niin meillä kuin ulkomaillakin.



TERO LUNDSTEDT

Sisältöjohtaja

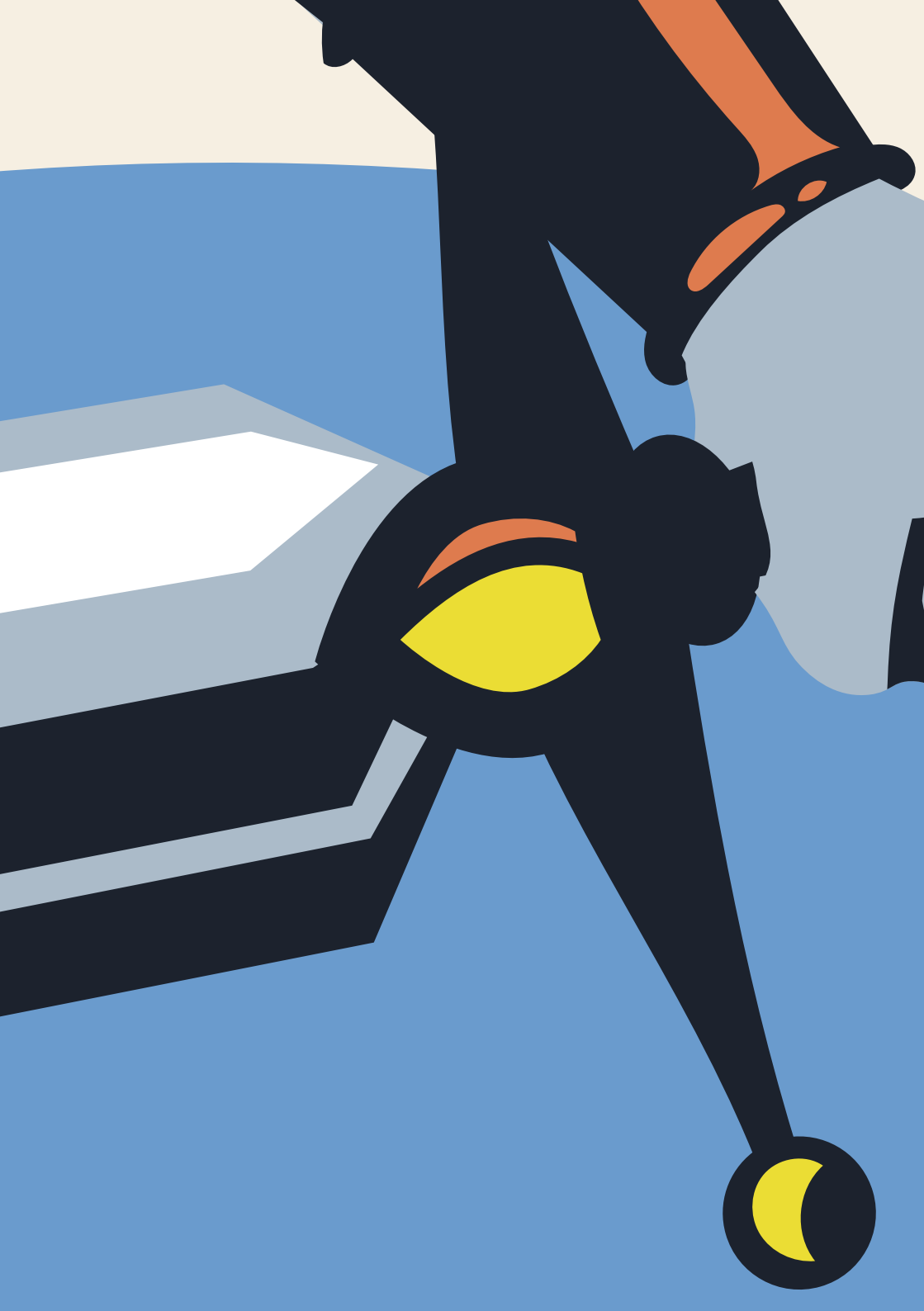
Kirjoittajat

PAULIINE KOSKELO on tuomari Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (vuodesta 2016). Sitä ennen hän toimi Korkeimmassa oikeudessa jäsenenä (2000–2005) ja presidenttinä (2006–2015). Aiemmalla urallaan hän työskenteli lainsäädäntöneuvoksena oikeusministeriössä (vuoteen 1995 asti) sekä Euroopan investointipankin oikeudellisella osastolla (1995–2000).

JUSSI LASSILA on vanhempi tutkija Ulkopoliittisen instituutin EU:n itäinen naapurusto ja Venäjä-tutkimusohjelmassa sekä Jyväskylän yliopiston dosentti. Hän on julkaissut laajasti Venäjän sisäpolitiikkaan liittyvistä teemoista.

TERO LUNDSTEDT. Kansainväliseen oikeuteen erikoistunut oikeustieteen tohtori Tero Lundstedt vastaa Liberan sisällöntuotannosta. Hänellä on useita julkaisuja Venäjän ulkopoliitikasta ja entisen Neuvostoliiton alueen kriiseistä.

KATALIN MIKLÓSSY on itäisen Euroopan tutkimuksen tieteenala-vastaava Helsingin yliopistossa, Aleksanteri-instituutissa. Miklóssy keskittyy alueen oikeusvaltiokehitykseen vertailevan historian tutkimuksen näkökulmasta, erikoisfokuksessa regionaaliset piirteet ja itä-länsi yhteydet. Viimeaikaisiin julkaisuihin kuuluvat muun muassa *Strategic Culture in Russia's Neighborhood* (Lexington 2019), sekä *Demokratian karikat* (Gaudeamus 2018).



1.

Demokratia puolustus­kannalla – tilannekuva vuonna 2022

VUOSI 2022 alkoi jo valmiiksi tilanteesta, jossa liberaali demokratia on uhattuna ympäri maailmaa. Vuosi jatkui autoritaarisen Venäjän hyök­käyksellä demokraattista Ukrainaa vastaan. Tilannekuva on demokratian kannalta huolestuttava.

Kansainvälinen, riippumaton Freedom House-järjestö mittaa vuosit­aisessa demokratia-indeksissään demokratian tilaa maailmanlaajuisesti. Viimeisin painos – nimeltään “demokratia piiritettynä” – näytti demokrati­an vähentyneen viidettätoista vuotta putkeen. Jotkut maat – kuten Unkari – menettivät kokonaan demokraattisen maan statuksensa. Toiset – kuten Yhdysvallat – kokivat merkittävää demokratian heikentymistä.

Tämä on hätkähdyttävä havainto. Vain 30 vuotta aiemmin Itä-Euroop­pa oli onnistunut kaatamaan yhden puolueen diktatuurit ja siirtymään monipuolue-järjestelmään. Liberaalin demokratian lopullista voittokul­kua pidettiin itsestäänselvyytenä.

Yleisen ideologisen euforian vallassa useat kommentaattorit – joista suurimman levikin sai Yhdysvaltalainen Francis Fukuyama¹ – julisti­vat länsimaisen liberaalin demokratian olevan todistetusti paras ja ainoa ideologia terveen yhteiskunnan perustaksi. Oli vain ajan kysymys milloin

¹ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (Simon & Schuster, 1992).

se omaksutaan kaikkialla maailmassa, sillä liberaalille demokratialle ei kertakaikkiaan ole olemassa uskottavaa, kilpailevaa vaihtoehtoa. Kun mikä tahansa poliittinen kiista voidaan ratkaista liberaalin demokratian sisällä, ei uusille, vaihtoehtoisille yhteiskunta- tai talousjärjestelmille ole enää edes tarvetta.

Mitä on sittemmin tapahtunut, että tämä yhtälö ei enää pidä paikkaansa ja demokratian tila maailmalla heikkenee? Miten niin sanottu ei-liberaali tai “illiberaali” demokratia voi edetä?

Liberaali demokratia osoittautui hauraammaksi ja historia monimutkaisemmaksi kuin oletettiin. Fukuyama onkin sittemmin peruuttanut hieman päätelmissään. Vuonna 2018 ilmestyneessä kirjassaan hän selittää identiteettipolitiikan ja “ihmisryhmien tarpeen tulla huomioiduksi” olevan niin Brexitin kuin erilaisten epädemokraattisten toimijoiden menestyksen taustalla.²

Samankaltainen yhtälö tuntuu toistuvan muuten toisistaan poikkeavissa maissa. Ensin puolue onnistuu populismin keinoin voittamaan vaalit, sitten se on toimijasta ja toimintaympäristöstä kiinni pyrkiikö ja onnistuuko puolue tekemään jatkossa vaalit turhiksi omaksumalla ei-liberaalin version demokratiasta.

Väitän kuitenkin, että Euroopan kontekstissa Fukuyaman kanta demokratian voitosta ja vaihtoehtomuudesta pitää yhä paikkansa. Niin talous kuin ihmisten yleinen elämänlaatukin kohoavat parhaaseen potentiaaliinsa demokratian oloissa, joten on ainoastaan loogista, että myös lähes kaikki autoritaariset hallitsijat pyrkivät oikeuttamaan valtaansa vaaleilla ja demokraattisella mandaatilla. Vallan legitiimiydellä – hyväksyttävyydellä tai oikeutuksella kansan silmissä – on yhä keskeinen merkitys. Koko maailmassa on vain seitsemän maata – Afganistan, Brunei, Saudi-Arabia, Oman, Yhdistyneet Arabiemiraatit, Qatar ja Vatikaanivaltio – jotka eivät määrittele itseään demokratioiksi.

Tämän vuoksi demokratian ideaali säilyy suurimmassa osassa maailmaa ainoana kestäväenä yhteiskuntien koheesiota ylläpitävänä voimana. Samasta syystä illiberaalit valtiot kutsuvat itseään demokratioiksi, vaikka ne toiminnallaan nimenomaan heikentävät maansa demokraattista järjestelmää.

² The New Yorker, ‘Francis Fukuyama Postpones the End of History’, 3.9.2018.

1.1 Liberaalien ja illiberaalien demokratioiden erot

LIBERAALI DEMOKRATIA tarkoittaa reiluissa ja vapaissa monipuoluevaaleissa valittujen edustajien valtaa, jota rajoittaa vallan kolmijako, yleinen laillisuusperiaate sekä yksilönvapauksia suojeleva perustuslaki.

Vallan kolmijako tarkoittaa, että toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta kuuluvat eri elimille. Laillisuusperiaate tarkoittaa, että kaiken julkisen toiminnan on perustuttava lakiin, eikä viranomaisen saa toimia vastoin lakia tai lain rajat ylittäen. Erilaisia valvontaelimiä on useita – muun muassa eduskunnan oikeusasiamies sekä oikeuskansleri – ja viime kädessä valvonnasta vastaa vallanpitäjistä riippumaton tuomioistuinlaitos.

Tarkempia kriteerejä liberaalille demokratialle ovat esittäneet muun muassa edellä mainittu Freedom House, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, sekä Economist Intelligence Unit. Näiden riippumattomien järjestöjen käyttämät määritelmät ovat toisilleen samankaltaisia.

Freedom Housen kriteerit ovat monipuolisimmat. Demokraattisen prosessin osalta kriteeristö tarkastelee vaalisalaisuuden toteutumista, ääntenlaskun luotettavuutta, äänioikeuden yleisyyttä, puolueiden perustamisen ja muun toiminnan rajoituksia, sekä opposition kohtelua.

Lisäksi niissä otetaan huomioon muun muassa korruption kriminalisointi ja valvonta, valtion sopimusten kilpailutus ja avoimuus, vähemmistöjen kohtelu, median riippumattomuus, valtion harjoittama sensuuri, uskonnonvapaus, opetusohjelmien käyttäminen poliittisiin tarkoituksiin, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, sekä muut yksilönvapaudet.

Viimeinen osa kriteeristöstä koskee laillisuusperiaatetta. Tässä osiossa mitataan painostaako hallitus tai muu poliittinen toimija oikeuslaitosta, onko henkilö syytön kunnes toisin todistetaan, ovatko oikeudenkäynnit reiluja ja puolueettomia, valvotaanko poliisin toimintaa sisäisesti, sekä ovatko kaikki ihmiset samanarvoisia lain edessä.

Suomi on aina kärkipäässä järjestöjen mittauksissa, joskin pientä kriittikää olemme saaneet muun muassa poliittisesta kulttuurista ja osallistamisesta, venyvistä oikeusprosesseista ja joidenkin vähemmistöjen kohtelusta. Toisaalta myös Unkari oli huomattavasti nykyistä korkeammalla ennen vuotta 2010, jolloin maan nykyjohto pääsi valtaan.

On aiheutonta pohtia, onko Suomi juuri nyt parempi demokratia kuin Unkari. Sen sijaan hedelmällisempää on tarkastella, ovatko

demokraattisten instituutioidemme turvarakenteet paljon parem- massa kunnossa kuin Unkarin olivat ennen vuotta 2010.

Illiberaali demokratia jäljittelee liberaalia demokratiaa, mutta edellä listatut kriteerit jäävät kokonaan tai osittain toteutumatta. Yleensä näissä maissa yksittäinen vahva johtaja tai valtapuolue hallitsee demokraattiselta näyttävän systeemin kautta. Valtaan on alunperin päästy reilujen vaalien kautta, mutta vallan saatuaan illiberaali toimija aloittaa aktiiviset toimet karsiakseen perustuslain rajoja vallalleen tai sen jatkumiselle.

Vaalit ovat useimmiten edelleen vapaat – kuka tahansa voi olla ehdolla ja tulla niissä valituksi – mutta eivät enää reilut. Illiberalismin syvyydestä riippuen vaaleissa saatetaan sulkea pois potentiaalisia kilpailijoita, valjastaa valtamedia vallanpitäjien propagandavälineeksi, painostaa valtion työntekijät äänestämään valtapuoluetta, tai turvautua yksinkertaisesti vaalivilppiin. Vaalien koko funktio muuttuu. Niissä ei ole enää kyse päättäjien valinnasta, vaan vallanpitäjien toimikausien jatkon oikeuttamisesta.

Illiberaaleina demokratioina itseään pitävissä tai muuten liberaalia demokratiaa avoimesti vastustavissa maissa esiintyy hyvin paljon korrup-tiota. Tämä ei ole sattumaa, sillä demokraattinen hallintomalli tutkitusti vähentää merkittävästi korrup-tiota.³ Muita illiberaaleja demokratioita yhdistäviä tekijöitä ovat vallan keskittyminen, kansalaisten vapauksien voimakas rajoittaminen, etnisten kiistojen kiristyminen, sekä yleinen yhteiskunnallisen jakautumisen ja vastakkainasettelun lisääntyminen.

Tärkein illiberaalin demokratian tunnusmerkki on vallan kolmijaon romuttaminen. Liberaaleissa demokratioissa parlamentin lainsäädäntövaltaa, hallituksen toimeenpanovaltaa ja tuomioistuinlaitoksen tuomiovaltaa on tasapainotettu siten, ettei yksikään toimielimistä pysty käyttämään rajoittamattomasti valtaansa. Illiberaaleissa demokratioissa yksi toimielimistä – yleensä hallitus – nostetaan ylitse muiden, mikä mahdollistaa vallan keskittymisen ja sementoitumisen.

Yksinvaltaisuudessa on eri tasoja. Esimerkiksi Venäjä ja Valko-Venäjä ovat edenneet useimmilla mittareilla mitattuina autoritaarisiksi maiksi.

Illiberaaleihin demokratioihin – joissa demokratia heikkenee ja jotka ovat mahdollisesti matkalla autoritaarisuuteen – taas voidaan laskea muun muassa Turkki (demokratian tila laskussa 2000-luvun alkupuolelta lähtien), Serbia (demokratia tila laskussa nykyisen valtapuolueen valtaan-noususta 2012 lähtien), Puola (demokratian tila laskussa vuodesta 2015

³ I. Kolstad ja A. Wiig, Does democracy reduce corruption?, CMI Working Paper 4(2011).

Jaroslaw Kaczynskin johtamana) ja Unkari (demokratian tila laskussa vuodesta 2010 Viktor Orbánin johtamana).

Orbán, joka ihailee avoimesti Venäjää, Turkkia ja Kiinaa, toimii eräänlaisena illiberalismin promoottorina maailmassa. Riippumaton Freedom House-järjestö onkin kuvannut Unkarin demokratian murenemistä ”draamaattisimmaksi koskaan EU:ssa”.

Toukokuussa 2018 Orbán julisti Unkarin hylkäävän aikansa eläneen liberaalin demokratian. Sen tilalle hän ehdotti uutta kristillistä demokrati-aa, joka varmistaa ihmisten vapaudet ja turvallisuuden, ylläpitäen samalla perhearvoja ja perinteistä avioliittoa.⁴ Puolan Laki ja oikeus-puolueen johtaja Kaczynski taas on kertonut julkisesti ihailevansa Orbánin toteuttamaa hallintomallia Unkarissa.

Illiberaalien demokratioiden nousun voidaan katsoa alkaneen finanssikriisistä vuonna 2008. Kriisi, joka yleisen narratiivin mukaan paljasti finanssisektorin heikkouksia, iski selvästi pahiten länsimaihin. Tämä puolestaan heikensi Itä-Euroopan entisten kansandemokratioiden siihen asti horjumatonta uskoa länsimaisen liberaalin demokratian ylivoimaisuuteen.

Vuonna 2010 Orbánin Fidesz-puolue sai Unkarin parlamenttivaaleissa 53 % äänistä. Maan vaalitivalla tämä antoi puolueelle yli 2/3 enemmistön parlamentissa, mikä mahdollisti perustuslaillisten muutosten tekemisen. Viimeisen 11 vuoden aikana Fidesz on käyttänyt häikäilemättömistä valta-asemaansa muun muassa tuomioistuinten riippumattomuutta ja median vapautta vastaan.

Puolassa Laki ja oikeus-puolue on ollut vallassa vuodesta 2015 ja maan demokratian tila on heikentynyt vuosi vuodelta. Turkissa vuoden 2016 vallankaappausyritystä käytettiin tekosyynä muuttaa seuraavana vuonna perustuslakia ja keskittää voimakkaasti valtaa presidentti Erdoğanille. Serbiassa taas valtapuolue on ollut vallassa vuodesta 2012 ja vaalit ovat muuttuneet muun muassa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) mukaan jatkuvasti vähemmän rehellisiksi ja maan media vähemmän vapaaksi.

Kasvava populismi länsimaissa voi niin ikään olla uhkana demokrati-alle. Vaikka populistit lähes poikkeuksetta painottavat demokratian merkitystä – ja että juuri he puhuvat kansojen syvien rivien äänellä – tosiasia

⁴ Deutsche Welle, 'Viktor Orban: Era of 'Liberal Democracy' is over', 18.5.2018.

usein vallassa ollessaan he alkavat uhata oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja vähemmistöjen oikeuksia, kuten Unkarissa on tapahtunut.

Illiberaalit demokratiat näyttävät vahvoina, koska valtionpäämies tai valtapuolue kykenee tekemään merkittäviä päätöksiä hyvinkin nopeasti. Todellisuudessa ne ovat kuitenkin pohjimmiltaan epävakaita, koska ne ajavat pienen ryhmän etuja ilman aitoa demokraattista mandaattia. Tämä aiheuttaa usein kasvavaa tyytymättömyyttä kansan enemmistössä. Ongelmaa pahentaa se, että toisin kuin demokratioissa tätä tyytymättömyyttä ei pääse ilmaisemaan eikä päättäjiä pääse vaihtamaan rehellisissä vaaleissa. Yhteiskunnasta puuttuvat kaikki korjausmekanismit.

Illiberaali demokratia on siten pohjimmiltaan epälegitiimiä demokraattisessa viitekehityksessä. Modernit vallankumoukset toimivat tästä syystä vain yhteen suuntaan – diktatuuri tai illiberaali demokratia voi kaatua katuparlamentin eli massamielenilmausten seurauksena – kuten vaikka Serbian presidentti Milošević vuonna 2000 – kun taas tämä on äärimmäisen harvinaista demokraattisten hallintojen kohdalla.

Tämän vuoksi illiberaaleissa demokratioissa ja varsinkin autoritaarisuuteen edenneissä maissa nähdään usein massamielenosoituksia, jotka pyrkivät kaatamaan hallituksen – esimerkkeinä Venäjä 2011–2012, Ukraina 2013–2014, Hong Kong 2019–2020, Valko-Venäjä 2020 ja Kazakstan 2022. Lisäksi näissä maissa valtion budjetista kuluu suuret summat ”sisäiseen turvallisuuteen” – eli tiedusteluun, sensuuriin, sekä erikoisjoukkoihin, jotka ovat valmiita käyttämään voimatoimia rauhanomaisia protestoijia vastaan. Lisäkustannuksia seuraa tästä kehityksestä usein epäsuorasti johtuvasta aivovuodosta ulkomaille.

Autoritaaristen hallintojen oman kansansa pelko onkin selkeä osoitus demokratian ylivoimaisuudesta.

1.2 Miksi demokratiaa pitää suojella?

JOS LIBERAALI demokratia on edelleen ylivertainen, miksi se edes kaipaa aktiivista puolustamista?

Demokratian heikkous ilmenee paradoksaalisesti sen vahvuudessa. Kun vaalit ovat vapaat, reilut ja kaikille avoimet, on mahdollista että epädemokraattiset toimijat voivat voittaa ja pyrkiä sitten varmistaa valtansa jatkuvuuden murentamalla demokraattisten instituutioiden kehikkoa. Tämä tapahtui nopeassa tahdissa 1990-luvulla Venäjällä ja Valko-Venäjällä, ja hitaammassa tahdissa viimeisen reilun vuosikymmenen aikana muun

muassa Turkissa, Serbiassa, Unkarissa ja Puolassa. Yhdysvaltojen demokratian luisu on oma erityinen kysymyksensä, joka on kuitenkin tämän raportin aihepiirin ulkopuolella.

Tässä raportissa listataan ne askelmerkit, joita illiberaalit tai epädemokraattiset tahot tekevät alkaessaan romuttaa demokraattisia instituutioita. Tällä tavoin on mahdollista tunnistaa ajoissa hälyttäviä signaaleja poikkeuksellisesti toimivien poliittisten puolueiden tavoitteissa tai toimintatavoissa.

Viimeistään korona-pandemia on osoittanut, että oikeusvaltion periaatteiden toteutuminen ei ole edes länsimaissa itsestäänselvyys. Se on toiminut tärkeänä muistutuksena siitä, miten olennaista demokratioissa on selvittää ajoissa järjestelmänsä mahdollinen haavoittuvaisuus.

Tämän vuoksi luvussa 4. korkeimman oikeuden entinen presidentti ja nykyinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Pauliine Koskelo tarkastelee pitkäikäisen ja juurtuneen demokratian mahdollisia ongelmakohtia suorittamalla stressitestin Suomen demokraattisille instituutioille.

Tämän kaltaiset harjoitukset on tärkeää tehdä hyvinä aikoina. Autoritaaristen ja oikeusvaltiota tietoisesti romuttavien hallintojen ollessa vallassa on liian myöhäistä.

1.3 Oikeusvaltiota ei voida rakentaa tyhjistä

VALKO-VENÄJÄ, VENÄJÄ, Unkari ja Puola ovat esimerkkejä maista, joissa omaksuttiin samanaikaisesti demokratia 1990-luvun alussa. Maiden historia osoittaa, että instituutioiden erilaisuudesta huolimatta epädemokraattiset voimat näissä maissa ovat pyrkineet varmistamaan valtansa jatkumisen hyvin samanlaisin keinoin.

Oliko maiden perustuslaillisessa järjestyksessä tai demokraattisessa järjestelmässä jotain perustavanlaatuaista vikaa, kun ne kyettiin murtamaan niin nopeasti? Vai perustuvatko liberaalien demokratioiden järjestelmät pohjimmiltaan naiville uskomukselle demokratian ylivoimaisuudesta, jonka johdosta autoritaarinenkin poliittinen toimija on valmis luovuttamaan valtansa pois vaaleissa?

Myöhemmin ilmenneiden ongelmien juurisyyt löytyvät demokraattisen siirtymän nopeudesta. Vaikka kaikissa maissa pyrittiin valamaan samanlainen perusta demokratialle, jälkikäteen voidaan sanoa, että todellinen liberaali demokratia ja siihen kytkeytyvät oikeusvaltio voivat

rakentua vain ajan kanssa. Hauraat ja juurtumattomat yhteiskunnalliset instituutiot ovat haavoittuvaisia epädemokraattisten toimijoiden päättävälle haastamiselle. Vertailu osoittaa kiistatta, että demokratia on sitä helpompi tukahduttaa, mitä lyhyemmän aikaa se on ehtinyt toimia poliittisen vallanpitäjien valitsemisen välineenä.

Perustan lisäksi tarvitaan koko yhteiskunnan tasolla suuren enemmistön konsensus siitä, että demokratia on oikea ratkaisu kyseiselle maalle. Yksi kirittävä tekijä on maan pyrkiminen EU:n jäseneksi. Väitän, että merkittävin tekijä Itä-Euroopan maiden poliittisessä kehityksessä on se, mitkä maat valitsivat pyrkimyksen läntiseen integraatioon ja mitkä eivät.

EU käyttää nimittäin merkittävää pehmeää voimaa jäsenyys-porkkanan kautta. Niin sanotut Kööpenhaminan kriteerit⁵ listaavat seuraavat jäsenyysedellytykset uusille jäsenmaille:

1. Vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen oikeudet.
2. Toimiva markkinatalous ja kyky noudattaa EU:n markkinasääntöjä.
3. Kyky toimeenpanna tehokkaasti EU:n säännöt, sekä hyväksyä unionin poliittiset sekä talous- ja rahaliittoa koskevat tavoitteet.

EU-JÄSENYYS ON todistettavasti tuonut valtavasti vaurautta uusille itäisille jäsenmaille, joten useimmissa niissä muodostui yleisesti jaettu halu täyttää kriteerit ja päästä EU:n jäseneksi. Prosessi oli pitkä, sillä kommunismin aikana oikeuskulttuuri oli vääristynyt. Esimerkiksi tuomioistuimet oli alistettu diktatuurin tarpeisiin oikean lainkäytön sijaan. Tilannetta pahensi nopea siirtyminen suunnitelmataloudesta markkinatalouteen, missä omaisuuden uusjako vaati valtavaa määrää oikeustaistelua.

Niissä maissa, joissa tuomioistuimet onnistuivat pysymään riippumattomina, oikeus toteutui. Pyrkimällä johdonmukaisesti kohti EU-jäsenyyttä monet Itä-Euroopan maat kehittyivät harppauksin ja olivat 2000-luvun alussa valmiita liittymään unioniin. Tämän onnistuttua ne alkoivat vaurastumaan osana EU:n talousaluetta ja osin myös unionin tukirahojen turvin.

Ilman EU-jäsenyyden porkkanaa kävi kuitenkin useimmiten niin kuin Valko-Venäjälle ja Venäjälle, joissa tuomioistuinten riippumattomuus

⁵ Kriteerit määriteltiin alun perin Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostossa vuonna 1993. Nykyisin ne sisältyvät Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (artiklat 6 ja 49).

onnistuttiin kumoamaan. Näissä olosuhteissa parhaiten verkostoituneet – usein entiset kommunistisen puolueen poliitrukit – kykenivät lobbaamalla ja lahjonnalla kaappaamaan itselleen valtavia omaisuuksia. Syntyi uusi hallitseva yhteiskuntaluokka, oligarkit. Ei ole sattumaa, että valkovenäläisillä ja venäläisillä on nykyään alhaisin luottamus tuomioistuinten puolueettomuuteen.

Seuraavaksi käyn läpi Valko-Venäjän lyhyen demokratiakauden ja mitä siitä kannattaa ottaa opiksi.

1.4 Valko-Venäjän lyhyt demokratiakokeilu

VALKO-VENÄJÄ OLI 15 Neuvostotasavallasta henkisesti vähiten valmis itsenäisyyteen. Sen ainoa historia poliittisena yksikkönä oli muutama kuukausi vuonna 1917, ennen kuin se liitettiin juuri perustettuun Neuvostoliittoon. 75 vuoden jälkeen Neuvostoliitto romahti ja Valko-Venäjä löysi itsensä puolivahingossa itsenäisenä alkuvuonna 1992.

Valko-Venäjän Neuvostotasavallan presidentti Šuškevitšista tuli uuden valtion siirtymäajan presidentti. Hän profiloitui demokratian ja markkinatalouden puolestapuhujana, mutta neuvostonostalgiaa kärsinyt parlamentti torppasi tarvittavat talousuudistukset, joita muut entiset itäblokin maat tekivät naapurimaissa.

Valkovenäläiset saivat kokeilla demokratiaa niin lyhyen aikaa, että se ei valitettavasti ikinä saanut aitoa mahdollisuutta toimia maan yhteiskuntajärjestelmän pelisääntöjen määrittäjänä. Ensimmäisissä presidentinvaaleissa vuonna 1994 vastakkain olivat istuva presidentti Šuškevitš sekä kolhoosijohtajasta parlamentin korruptiota tutkivan komitean puheenjohtajaksi noussut tulokas Aljaksandr Lukašenka.

Vaalikampanjassaan Lukašenka käytti häikäilemättömästi hyväkseen positiotaan, syyttäen Šuškevitšia korruptiosta. Syytökset osoittautuivat myöhemmin perättömiksi, mutta vaalituloksen kannalta liian myöhään. Populistisella kampanjalla Lukašenka onnistui voittamaan maineensa menettäneen Šuškevitšin.

Demokraattisesta mandaatistaan huolimatta uusi presidentti ei ollut mikään demokraatti, vaan hänen päämääränään vaikuttaa olleen alusta lähtien maan muuttaminen diktatuuriksi. Koska demokratia ei ollut ehtinyt juurtua maahan lainkaan, tämä onnistui nopeassa tahdissa. ETYJ:n mukaan maassa ei ole pidetty yksinäkään vapaita vaaleja kohtalokkaiden vuoden 1994 presidentinvaalien jälkeen.

1.5 Valko-Venäjän demokratian lakkauttaminen

TUORE PRESIDENTTI kävi ensi töikseen perustuslain kimppuun. Vuonna 1995 pidettiin kansanäänestys, jonka seurauksena perustuslakia muutettiin huomattavasti presidenttivetoisempaan suuntaan. Presidentti sai hyvin laajat valtaoikeudet, muun muassa vallan hajottaa parlamentin. Samalla neuvostonostalgian hengessä venäjältä tehtiin toinen virallinen kieli ja neuvostoaikainen lippu otettiin lähes sellaisenaan takaisin käyttöön.

Vauhtiin päästyään yhä itsevaltaisemmin käyttäytyvä presidentti kiristi tahtia. Heti seuraavana vuonna pidettiin uusi kansanäänestys, jossa pidennettiin presidentin virkakausi vuoteen 2001 ja annettiin hänelle käytännössä yksinvalta. ETYJ on tuominnut molemmat kansanäänestykset ei-vapaiksi.

Presidentti sai nyt nimittää pääministerin ja kaikki ministerit, kaikkien valtion elinten ylimmän johdon, samoin kuin kaikkien maakuntien, hallintopiirien ja kaupunkienkin johtajat. Hän saattoi vapaasti myös muuttaa nimittämiensä henkilöiden työnkuva.

Ettei parlamentti voisi häiritä valistuneen itsevaltiaan toimintaa, presidentti sai vallan nimittää myös parlamentin alahuoneen jäsenet sekä kolmanneksen ylähuoneen jäsenistä. Hänelle tuli myös täysi budjettivalta sekä valtionmedian kontrolli.⁶

Oikeusvaltioperiaate ja tuomioistuiden riippumattomuus kuopattiin, kun presidentin valtaoikeuksiin lisättiin oikeus nimittää suurin osan perustuslakituomioistuimen tuomareista ja kaikki alempien oikeusasteiden tuomarit. Hän on sittemmin ottanut usein avoimesti kantaa rangaistusvääntöihin kesken oikeudenkäynnin.

Ennen kansanäänestystä oli sovittu, että Valko-Venäjän parlamentilla olisi viimeinen päätösvalta muutosten hyväksymisessä. Lukašenka kuitenkin rikkoi sopimuksen heti kansanäänestyksen tuloksen selvittyä. Odottamatta parlamentin äänestystä aiheesta presidentti julisti vanhan parlamentin lakkautetuksi ja uuden parlamentin perustetuksi. Tähän uuteen

⁶ M. Lenzi, 'Lost Civilization: the Thorough Repression of Civil Society in Belarus', *Democratizatsiya*, 10 (3) (2002), 401–424 s. 411.

elimeen hän nimitti sitten ainoastaan lojalistejaan (D. Nohlen ja P. Stöver, *Elections in Europe: A Data Handbook* (2010) s. 237).

Samana vuonna 1996 valtio sulki pakkokeinoin maan ensimmäisen yksityisomisteisen mediatalon. Vuoteen 2001 mennessä lähes kaikki maan radio- ja televisiokanavat olivat valtion hallussa.

Valko-Venäjä oli alusta asti täysin riippuvainen Venäjän taloudesta ja vuonna 1999 maat solmivat nimellisen valtioliiton. Lukašenkalla ei ollut kuitenkaan ilmeisesti aikomustakaan noudattaa sopimuksen integraatio-askelia, sillä hän olisi joutunut tuolloin jakamaan valtaansa Jeltsinin tai Putinin kanssa. Liittosopimus jäi taustalle, eikä juuri mitään integraatiota tapahtunut yli 20 vuoteen.

Vuonna 2004 Lukašenka törmäsi presidenttikausien rajoitukseen. Oli taas uuden kansanäänestyksen vuoro, jonka jälkeen rajoitus poistettiin perustuslaista. Kansanäänestys oli jo lähtökohtaisestikin laiton, koska Valko-Venäjän perustuslain Artikla 112:n mukaan presidenttiä koskevista kysymyksistä ei saa pitää kansanäänestystä.⁷ Perustuslainmuutos kuitenkin onnistui, koska diktaattorin elkein käyttäytyvä presidentti oli neutralisoinut opposition sensuurilla, nimittänyt kaikki muut valtaapitävät henkilöt ja hallitsi perustuslakituomioistuinta.

Epärehelliset näytösvaalit seurasivat toisiaan, mutta Valko-Venäjän kirjoittamaton yhteiskuntasopimus alkoi pikkuhiljaa rakoilla. Maan taloudellinen menestys oli kasvavassa määrin riippuvainen Venäjästä, jonka talous taas ei millään tuntunut toipuvan finanssikriisiä seuranneesta romahduksesta. Inflaatio laukkasi valtoimenaan ja Valko-Venäjän jälkeen jäävä talousmalli ei kyennyt enää tuottamaan itsenäisyyden alkuaikojen voimakasta talouskasvua, mikä oli legitimoinut Lukašenkan yksinvallan.

Kansan tyytymättömyyttä peläten valtio jatkoi kansalaisyhteiskunnan vainoamista. Vuonna 2005 demokratian edistämistä harjoittavat kansalaisjärjestöt kiellettiin. Juuri ennen vuoden 2006 presidentinvaaleja suljettiin taas joukko sanomalehtiä. Vilpillisen vaalituloksen julkaisun jälkeen tapahtui maan ensimmäinen, pienimuotoinen kansannousu. Tukeutuen lojaaleihin turvallisuusviranomaisiinsa sekä Venäjään, Lukašenka onnistui roikkumaan vallankahvassa. Maasta alettiin tämän jälkeen käyttämään lännessä alunperin Yhdysvaltain ulkoministeri Ricen vuonna 2005 lanseeraamaa termiä ”Euroopan viimeinen diktatuuri”.

Talouden sakatessa valtio alkoi sensuroimaan internetiä voimakkaammin ja painostaa oppositiota aiempaakin enemmän. Myös poliittisten

⁷ Y. Nechyparenka, 'Democratic Transition in Belarus: Cause(s) of Failure', Institut Barcelona Estudis Internacionals, 30.9.2020.

vankien määrä oli kasvussa. Vuoden 2010 presidentinvaalien jälkimainingeissa suurin osa opposition ehdokkaista pidätettiin ja yli 700 rauhanomaista mielenosoittajaa pahoinpideltiin ja vangittiin.⁸

Vuoden 2019 parlamenttivaaleissa lähes kaikki opposition ehdokkaat suljettiin vaalien ulkopuolelle viranomaisten toimesta. Sitten tulivat kohalokkaat elokuun 2020 presidentinvaalit.

Jo 26 vuotta istunut presidentti oli huolissaan kasvavasta tyytymättömyydestä, joten hän päätti sulkea haastajansa ulos vaaleista. Ainoaksi todelliseksi vastaehdokkaaksi jätettiin yhden poissuljetun ehdokkaan vaimo, Sviatlana Tsikhanouskaya, jota Lukašenka vähätteli tämän kokemattomuuden ja todennäköisesti myös sukupuolen vuoksi. Presidentti ei kuitenkaan osannut odottaa koko opposition ja tyytymättömän kansan kollektiivista ryhmittymistä ainoan oppositioehdokkaan taakse.

Todellista vaalitulosta ei tietenkään ole saatavilla, mutta ilmeisesti istuva presidentti joutui turvautumaan todella räikeään vaalituloksen vääristelyyn. Virallisten tulosten mukaan Lukašenka sai 80,1 % annetuista äänistä. Koska epäviralliset ovensuukyselyt olivat povanneet Tsikhanouskayalle selvää voittoa, vaalituloksen julkaisun jälkeen alkoivat massiiviset mielenosoitukset.⁹

Muutaman päivän viiveellä hallinto vastasi väkivaltaisilla sortotoimilla ja maa on kriisiytynyt. Lukašenka joutui jälleen nojautumaan Venäjään, jolta hän sai sekä rahallista että poliittista tukea vallassa pysymisekseen. Tällä kertaa hän kuitenkin meni ratkaisevan pitkälle. Viimeisten parin vuoden aikana hänen poliittinen liikkumatilansa on selvästi vähentynyt. Hallintoon kohdistuu nyt länsimaiden pakotteita, oman kansan halveksuntaa ja Venäjän kasvavaa painostusta.

Valko-Venäjä on joutunut sittemmin myöntymään valtioliiton edistämiseen Venäjän ehdoilla. Symbolisesti Lukašenka painostettiin myös julkisesti muuttamaan mieltään Krimin juridisesta asemasta, jonka hän joulukuussa 2021 ilmoitti kuuluvan Venäjälle.¹⁰ Helmikuussa 2022 alkaneessa Ukrainan sodassa Valko-Venäjä on antanut Venäjän käyttää aluettaan sotatoimiin ja tukenut muutenkin Venäjää kaikin muin tavoin paitsi lähettämällä omia sotilaitaan Ukrainaan.

⁸ V. Silitski ja A.Pikulik, Nations in Transit 2011/Belarus (Freedom House, 2011).

⁹ BBC, 'Belarus Election: Exiled Leader Calls Weekend of "Peaceful Rallies"' 14.8.2020.

¹⁰ Al Jazeera, 'Belarus's Lukashenko Says Annexed Crimea is Legally Russian' 11.2.2021.

1.6 Miksi kansa hiljaa hyväksyi diktatuurin niin pitkään?

SAMUEL HUNTINGTONIN mukaan on olemassa kaksi tapaa arvioida maan demokratian juurtumisen mahdollisuuksia: korostamalla joko demokratian syntymisen edellytyksiä tai sen tiellä olevia esteitä. Jos syntymisen edellytyksiä ei juuri ole, on tämäkin este.¹¹

Bunce ja Wolchik ovat huomioineet, että demokratian juurtuminen vaatii säännöllisten ja rehellisten vaalien lisäksi kehittynyttä ja valtiosta riippumatonta kansalaisyhteiskuntaa, keskinäiseen yhteistyöhön kykenevää oppositiota, sekä yleensä myös samankaltaisten naapurivaltioiden esimerkkejä onnistuneesta demokratian omaksumisesta.¹²

Valko-Venäjällä oli hyvin samankaltaisia naapureita pohjoisessa ja lännessä, jotka omaksuivat demokratian – Puola, Latvia ja Liettua. Sillä oli kuitenkin vielä samanlaisempia naapureita idässä ja etelässä, jotka eivät tässä onnistuneet – Venäjä, sekä Ukraina, joka pysyi ainakin vuoteen 2014 asti melko epädemokraattisena maana. Muissakin kriteereissä se saa huonosti pisteitä: rehellisiä vaaleja ei ehtinyt olla säännöllisesti, joten oppositio ei ehtinyt kunnolla harjoitella yhteistyötä. Kansalaisyhteiskunta säilyi verrattain vapaana vuoteen 2005 asti, mutta sillä oli ainoastaan rajattu merkitys muuten diktatuuriksi muuttuneessa maassa.

Nuorison poliittinen aktivoituminen on avainasemassa demokratian puolustamisessa. Vilpillisten vaalien jälkeen he ovat tutkitusti myös ensimmäisinä aloittamassa ja viimeisinä lopettamassa protestointia vaalivilppiä vastaan.¹³ Vaikka opposition massaprotestit ovatkin hiipuneet kesästä 2020, protestiliikkeessä on mukana merkittävästi nuoria, mikä on huolestuttavaa hallinnon kannalta.

¹¹ S. Huntington, 'Democracy's Third Wave', *Journal of Democracy*, 2 (2) (1991), 12–34.

¹² V. Bunce ja S. Wolchik, 'Favorable Conditions and Electoral Revolutions', *Journal of Democracy*, 17 (4) (2006), 5–18.

¹³ O. Nikolayenko, 'Youth Movements in Post-Communist Societies: a Model of Nonviolent Resistance', CDDRL Working Papers 114 (2009).

1.7 Mitä seuraavaksi?

OMAA KANSAANSA pelkäävä diktaattorikaksikko marssii samoin askelin kohti uhkaavaa tulevaisuutta.

Venäjällä järjestettiin presidentti Putinin aloitteesta kesällä 2020 kansanäänestys, jossa presidentin virkakaudet rajoitettiin Suomen tapaan kahteen kuuden vuoden virkakauteen. Sopivasti nykyisen presidentin jo yli 20-vuotinen valtakausi “nollattiin” samassa yhteydessä, joten kun hän voi olla ehdolla kaksissa seuraavissa vaaleissa (2024 ja 2030) ja siten pysyä presidenttinä vielä 14 vuotta.

Lukašenka ei erityisemmin jaksanut miettiä omaperäistä ratkaisua. Valko-Venäjän hallinto julkaisi joulukuun 2021 lopussa suunnitelman muuttaa maan perustuslakia. 27.2 kansanäänestyksessä presidentin virkakaudet rajoitettiin kahteen viiden vuoden kauteen. Sopivasti nykyisen presidentin jo yli 27-vuotinen valtakausi “nollattiin” samassa yhteydessä, joten hän voi olla ehdolla kaksissa seuraavissa vaaleissa (2025 ja 2030) ja siten pysyä presidenttinä vielä 13 vuotta. Samalla perustuslakia muutettiin siten, että jatkossa Venäjä voi sijoittaa Minskin suostumuksella maahan sotilastukikohtia ja jopa ydinaseita.

Putin ja Lukašenka aikovat siis pysyä maisemissa mahdollisesti jopa seuraavalle vuosikymmenelle – ellei heille sitten iske kiusaus pidentää virkakausiaan edelleen. Vaikka perustuslain muodolliset esteet ovatkin siten kumotut, presidenttien tulisi pitää mielessä, että mikään järjestelmä ei voi pysyä loputtomiin pystyssä ilman alkeellisintakaan legitimitettä, eli kansan hyväksyntää ja arvostusta.

Oppositio ei yksinään kykene kummassakaan maassa kaatamaan presidenttiä. Maiden taloudet ovat kuitenkin vaikeuksissa ja hallintojen kannatus laskussa. Venäjällä bruttokansantuote ei ole lähelläkään sitä, mitä se oli ennen vuoden 2009 romahdusta ja talouskasvu on ollut todella heikkoa Krimin miehityksen jälkeen.¹⁴ Putinin suosio on myös ollut vuodesta 2014 tasaisessa laskussa.¹⁵

Valko-Venäjän talouskehitys seuraa tarkasti Venäjää ja on kärsinyt samasta nollakasvusta vuodesta 2014. Maan ulkomaankaupasta suuri osa on Venäjän kanssa, joka on myös myynyt Valko-Venäjälle öljyä ja kaasua selvästi alle markkinahinnan. Viime vuosina Venäjä on sekä omien taloushuoliensa vuoksi että painostaakseen Lukašenkaa integraation syventämiseen alkanut vaatia kovempaa hintaa vientienergiasta, mikä on

¹⁴ <https://www.statista.com/statistics/263772/gross-domestic-product-gdp-in-russia/>.

¹⁵ <https://www.cnbc.com/2021/10/14/what-is-putins-greatest-worry-right-now-his-own-citizens.html>.

ollut jatkuva riidanaihe maiden välillä. Valko-Venäjältä ei ole saatavilla luotettavia mielipidemittauksia presidentin suosiosta, mutta sadattuhannet mielenosoittajat Minskin kaduilla kesällä 2020 kertovat siitä enemmän kuin mikään gallup ikinä pystyisi.

Aika näyttää, miten Ukrainan sodan seurauksena asetetut talouspakotteet tulevat vaikuttamaan maiden talouksiin. Jo aiemmin ulkomaiset sijoitukset ovat vältelleet maita poliittisten riskien ja omaisuudensuojan puutteiden vuoksi. Tilannetta ainoastaan pahentaa maaliskuussa 2022 säädetty laki vuokrattujen lentokoneiden kansallistamisesta. Myös kotimainen raha valuu samasta syystä ulkomaille.

Yhdistettynä tulevaisuudessa mahdollisesti yleistyviin protesteihin, yhden henkilön taakse yhdistynyt oppositio voi olla todellinen uhka muuten voittamattomalta näyttävälle hallinnoille. Nuorison osallistuminen on avainasemassa. Ongelmana toki on, että diktaattorit tunnistavat tämän uhan ja siksi karismaattiset oppositiohahmot pyritään poistamaan pelistä. Suosituin oppositiohahmo Boris Nemtsov murhattiin vuonna 2015. Aleksei Navalnyi yritettiin murhata ja sittemmin hänet tuomittiin pitkäksi ajaksi vankeuteen. Tsikhanouskaya taas ajettiin maanpakoon heti vuoden 2020 vaalien jälkeen.

Mitä kauemmin Putin ja Lukašenka kykenevät pysymään vallassa, sitä vaikeampaa tulee väistämättömästä vallanvaihdoksesta. Kummassakaan maassa ei ole onnistuttu – ainakaan vielä – valitsemaan uskottavaa seuraajaehdokasta ja valtapuolueet ovat täysin ryvettyneitä. Jos Putinin ja Lukašenkan jälkeen maissa yritetään vilpillisesti julistaa vaalivoittajaksi joku tuntematon Yhtenäisen Venäjän ehdokas tai vaikka Lukašenkan poika, ovat massaprotestiaallot todennäköisiä. Samalla vallan huipulle muodostuu vaarallinen valtatyhjiö, jota epäsuosittu kandidaatti ei pysty täyttämään – ainakaan jos taloustilanne jatkuu huonona tai pahentuu entisestään.

Tämänkaltaisissa yhteentörmäyksissä demokratialla on hyvät mahdollisuudet voittaa.



2.

Venäjän demokratia- kehitys

2.1 Johdanto

VLADIMIR PUTININ helmikuussa 2022 aloittama hyökkäyssota Ukrainaan ja sitä seurannut Venäjän lähes täydellinen poliittinen eristäminen lännestä muodostui yhä käynnissä olevaksi käännekohtaksi Venäjän ja lännen suhteissa sekä Venäjän sisäisessä kehityksessä Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Vuosi 2022 on muodostumassa traagiseksi huipentumaksi siinä kylmän sodan perinnön sitkeydessä, joka näkyy Venäjän poliittisen johdon ajattelutavassa 30 vuotta Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen.

Sotaa edeltäneet Venäjän lännelle esittämät vaatimukset turvallisuustakuista eivät itsessään sisältäneet mitään uutta koskien Venäjän kielteistä suhtautumista NATO:on ja erityisesti sen laajentumista entisen Neuvostoliiton alueelle. Tämä oli vuosien varrella tullut esille monta kertaa. Laajamittainen hyökkäyssota ja Putinin karkeat virhearviot sekä armeijansa iskukyvyistä että hyökkäyksen taloudellis-poliittisista seurauksista, konkretisoivat Venäjän yksinvaltaisen päätöksenteon täydellisen etäännyttämisen Neuvostoliiton loppumisen jälkeisistä odotuksista. Tuolloin koettiin laajasti, että läntiset ihanteet eivät olleet ainoastaan läntisiä, vaan universaaleja.

Putinin harhainen sotaretki asetti myös uuteen valoon länessä paljon keskustelua herättäneet demokratioiden institutionaaliset vaikeudet ja heikkoudet autoritääristen valtioiden edessä. Erityisesti EU:n historiallinen

yhtenäisyys ja reagointinopeus Putinin hyökkäykseen vahvisti sitä laajaa historiallista kuvaa, jossa Euroopan kylmän sodan jälkeinen poliittinen historia on osoittanut demokratian selkeän vetovoiman. Yhä suuremmalle osalle entisen Neuvostoliiton vaikutuspiiriä valintatilanne läntisten instituutioiden – ennen kaikkea EU:n ja NATO:n – ja Venäjän välillä on ollut selvä. Venäjä ei vedä puoleensa.

Samalla kun Venäjän taloudellinen ja kulttuurinen valta on hiipunut tasaisesti entisen Neuvostoliiton alueella,¹⁶ maa on ollut kyvytön patoamaan lännen vetovoimaa Euroopan puoleisilla rajoillaan. Sotilaallinen voima on jäänyt Venäjän ainoaksi suurvallan tunnusmerkiksi. Siihen vetoaminen ja sen käyttö on kuitenkin ollut omiaan vahvistamaan entisestään Neuvostoliiton vaikutuspiirissä olleiden valtioiden halua kiinnittyä läntisiin instituutioihin.

Putinin hyökkäyssota osoitti sen, kuinka Venäjän nykyinen poliittinen johto kokee lännen kasvaneen vaikutusvallan yhä suurempana uhkana omalle olemassaololleen. Tämä johtuu siitä, että vaikka Kreml on hylännyt Neuvostoliiton poliittisesti, se ei ole kyennyt hylkäämään jälkineuvostoliittolaista valtiollista suurvalta-identiteettiä. Neuvosto-aika halutaan edelleen nähdä irrallisena suuruuden aikana riippumatta sen umpisokeasta ideologisuudesta ja epäonnistuneesta luonteesta. Asenne liittyy ennen kaikkea näennäiseen demokratian heikkouteen ja autoritaarisuuden vahvistumiseen.

Mikäli Venäjä olisi tänä päivänä vakiintuneen poliittisen kilpailun tilassa, näkisimme varmasti toimijoita, jotka julistaisivat Neuvostoliiton mahtavuutta ja vaatisivat revanssia lännen kanssa. Tämä joukko tuskin kuitenkaan omisi Putinin hallinnon kaltaista poliittista hegemoniaa, vaan joutuisi sovittelemaan kantojaan suuren enemmistön kanssa, joka ei halua paluuta neuvostoajan ”suuruuteen” ja eristykseen muusta maailmasta. Aitoja kansanvaltaa edustavia poliittisia puolueita ei kuitenkaan ole Venäjälle muodostunut Neuvostoliiton jälkeen.¹⁷ Putinin valtakausi on ollut tässä suhteessa 1990-luvulla ilmenneiden kehityskulkujen loppuun saattamista demokraattisten mahdollisuuksien kustannuksella.

Demokratia ei johdu yksittäisten poliitikkojen laupeudesta vaan on usein vääjäämätön kehityskulku. Vallasta kilpailevat tahot käyvät valta- taistelua, joka lopulta hiipuu kun yksi taho onnistuu poistamaan muut

¹⁶ A. Moshes ja A. Rácz (eds.) 'What has remained of the USSR: Exploring the erosion of the post-Soviet space,' FIIA Report 58 (Helmikuu 2019), <https://www.fii.fi/julkaisu/what-has-remained-of-the-ussr>.

¹⁷ H. Hale, *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State* (Cambridge University Press 2010).

haastajat pelikentältä joksikin ajaksi. Toimiva demokratia ja sen prosessit taas syntyvät, kun kaikki kilpailevat osapuolet havahtuvat sopimisen pakkoon kaikkien osapuolten osoittauduttua liian periksiantamattomiksi.

Viimeistään tässä vaiheessa nousee esille ajatus kansalaisten mielipiteen ensisijaisuudesta valtataistelun sopimiseksi. Kysymys on tällöin rehellisistä ja kaikkien osapuolten hyväksymistä vaaleista, jolloin toteutuu Adam Przeworskin kiteytys demokratiasta ”systeminä, jossa puolueet häviävät vaaleja.”¹⁸

Venäjän politiikkaa ja yhteiskuntaa koskevat kulttuuris-historialliset selitysmallit tukeutuvat useasti siihen, että koska Venäjällä ei ole demokratian perinteitä, demokratiaa on turha odottaa jatkossakaan mahdollisten valtataistelujen lopputulemana. Tässä suhteessa Putinin kaltainen itsevaltainen malli on pikemminkin Venäjän poliittinen normaalitila kuin poikkeama.¹⁹

Vaikka selitykselle löytyy paljon perusteita, se on monessa suhteessa ongelmallinen. Ensinnäkin se on historiaton, koska demokratioiden aika-kausi maailmanhistoriassa on huomattavasti lyhyempi kuin autokratioilla.²⁰ Kaikki nykyiset demokratiat ovat olleet jossain vaiheessa itsevaltaisia systeemejä tai osana sellaisia. Toiseksi, mielipidekyselyjen valossa venäläisten tuki demokratialle on ollut Neuvostoliiton jälkeen kauttaaltaan laajaa, olkoonkin että ymmärrys sen sisällöstä on poikennut läntisistä tulkinnoista (ks. edempänä). Kolmanneksi, maailmasta löytyy nyky-Venäjää demokraattisempia valtioita, joiden autoritaarinen perintö on ollut vahva ja rakenteelliset edellytykset demokratialle vielä heikommat, esimerkiksi, Indonesia, Mongolia, Benin, sekä monet Latalalaisen Amerikan maat.²¹

Vaikka Venäjän nykyisen poliittisen johdon näkemykset ja virallisesti julistetut ihanteet ovat loitontuneet äärimmilleen 1990-luvun ihanteista, on Venäjän demokraattinen potentiaali kansalaisten tiedollisten ja taloudellisten resurssien näkökulmasta parempi nyt kuin 1990-luvun alussa. Kuvaavaa on, että vaikka Putinin hallinto osoitti monet vuoden 1993

¹⁸ A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (Cambridge University Press 1991).

¹⁹ R. Pipes, 'Flight From Freedom-What Russians Think and Want,' *Foreign Affairs* 83 (2004) 9–15; S. Hedlund, *Russian Path Dependence: A People with a Troubled History* (Routledge 2005).

²⁰ 'Number of autocracies and democracies 1900–2018', *Varieties of Democracy Project* (2019), https://ourworldindata.org/grapher/numbers-of-autocracies-and-democracies?country=-OWID_WRL.

²¹ V. Gel'man, *Authoritarian Russia: Analyzing Post-Soviet Regime Changes* (Pittsburgh University Press 2015) s. 21; D. Lussier, *Constraining Elites in Russia and Indonesia: Political Participation and Regime Survival* (Cambridge University Press 2016).

perustuslain demokraattiset oikeudet kuolleiksi kirjaimiksi jo vuosia ennen vuoden 2020 perustuslakimuutosta – vuoden 1993 perustuslain autoritääriset presidentin oikeudet mahdollistivat tämän – ne ovat säilyneet myös uudessa perustuslaissa.²²

Moderneille autokratioille on keskeistä muodolliset demokraattiset instituutiot itsevaltaisen käytännön vahvistamisessa, joten Kreml ei muuttanut vuoden 1993 perustuslain kahta ensimmäistä lukua, joissa maa määritellään demokratiaksi. Niiden muuttaminen olisi myös vaatinut tosiasiallisen kansanäänestyksen järjestämistä ja vääjäämättömästi hitaampaa prosessia kuin alkuvuonna 2020 nähty salamaoperaatio. Tätä Kreml ei halunnut toteuttaa ilmeisesti siihen liittyvien poliittisten riskien vuoksi, joista keskeisin olisi ollut perustuslain muodollisen demokraattisen kehyksen hylkääminen.

Lopputulena syntynyt uusi perustuslaki on sisäisesti ristiriitainen tilkkutäkki, jossa uudet lisäykset ovat räikeässä ristiriidassa kahden ensimmäisen luvun kanssa.²³ Tärkeintä oli poistaa vuosia jatkunut ristiriita perustuslain liberaalin eetoksen ja Putinin tosiasiallisen autokratian välillä ja peittää konservatiivisella kuorrutuksella hankkeen päätavoite – Putinin presidenttikausien nollaus.

Hallinnon lisääntyneistä vaikeuksista huolimatta Kreml ei ole – ainakaan ennen Ukrainan sotaa – pelännyt opposition kykyä organisoitua vaatimaan perustuslain kahden ensimmäisen luvun kirjaimellista noudattamista. On avoin kysymys, milloin kansalaisten kasvaneet ongelmat kyetään organisoimaan riittäväksi paineeksi, saati kestäväksi demokraattiseksi vaihtoehdoksi itsevaltaiselle hallinnolle. Helmikuun 2022 hyökkäys tulee joka tapauksessa olemaan historiallinen käänne Venäjän kehityksessä ja sen aikaan saama haaste Putinille on ennennäkemätön. Ilman sodan aiheuttamaa shokkiakin Kazakstanissa tammikuussa 2022 nähdyt tapahtumat osoittivat, että vakaana pidetty ja luonnonvaroiltaan rikas itsevaltainen systeemi voi osoittautua hyvinkin hauraaksi hyvin lyhyessä ajassa.

Vaikka tyytymättömyyden aaltoja seuraa usein itsevaltaisen hallinnon armoton vastaisku, niiden edellytys hankkia väkivallatonta kansalaisten hyväksyntää jatkossa on entistä vaikeampaa. Uudet protestit ovat sen sijaan entistä todennäköisempiä, kun tilaisuus avautuu. Itsevaltaisuudesta

²² 'Novyi tekst Konstitutsii RF s popravkami 2020', <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

²³ Sama.

vapautumisen tie on vääjäämätön, joskin epävarma, vuosia tai vuosikymmeniä vaativa prosessi.

2.2 1990-luku – Menetetyt tilaisuudet vai oliko mitään menetettävää?

VENÄJÄN DEMOKRATIAN hiipumisen ja vahvistuneen itsevaltaisuuden suuntaviivat määräytyivät heti 1980–90-lukujen taitteessa, kun kommunistihallinnoista vapautuvat maat kohtasivat niin sanotun ”tripladilemman”. Niiden tuli yhtäaikaisesti vapautua itsevaltaisesta ja imperiaalisesta hallintomallista, rakentaa markkinatalous sosialistisen suunnitelmatalouden tilalle, ja muuttaa yksipuoluediktatuurit kilpailullisiksi demokratioiksi.²⁴

Venäjän päällimmäiseksi ongelmaksi muodostui talous, jossa suunnitelmatalouden umpikujasta vapautuminen syvensi kansalaisten taloudellisia ongelmia entisestään. Syvenevät ongelmat orientoivat Boris Jeltsinin hallintoa keskittymään yksinomaan talousvaikeuksien selättämiseen, demokratian ja vapaamman hallintomallin rakentamisen sijaan.

Neuvostoliiton loppu ja uuden Venäjän synty oli kaksivaiheinen taistelu, joka käytiin ensin Mihail Gorbatšovin uudistuspolitiikan ja Neuvostoliiton kommunistisen puolueen vanhoillisten välillä ja sitten Gorbatšovin Neuvostoliiton ja Boris Jeltsinin johtaman Venäjän federaation välillä. Venäjän demokratiakehityksen kannalta oireelliseksi muodostui jo tällöin altavastajaan asemaan joutuvien heikkous ja voittajan taipumus muodostaa hänen ehdoillaan toimiva koalitio demokraattisesta oikeutuksesta välittämättä.

Vladimir Gel’manin mukaan Jeltsinin hallinnolle avautui mahdollisuus demokraattisen legitimitietin rakentamiselle päälle vyöryvien ongelmien ratkaisemiseksi jo loka-marraskuussa 1991. Tuolloin erityinen perustuslaillinen komissio – jonka tehtävänä oli hahmotella pian itsenäistyvälle Venäjälle uutta perustuslakia – ehdotti kansanedustajien kongressille (parlamentin edeltäjä) käsiteltäväksi perustuslain luonnosta. Mikäli Jeltsin olisi ollut komission luonnoksen takana, hän olisi voinut

²⁴ C. Offe, ‘Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe’, *Social Research*, 58 (1991), No. 4, s. 865–892.

arvo – ja vaikutusvallallaan vaikuttaa itselleen myötämielisen kongressin päätökseen ottaa se käsiteltäväksi ja äänestyyttää sen hyväksymisestä.

Sen sijaan kongressi hyväksyi Jeltsinin huomattavasti epädemokraattisemman luonnoksen perustuslain pohjaksi. Se esitti joulukuulle 1992 ulottuvaa poikkeusaikaa, jossa aluevaalit poistetaan, presidentti saa oikeuden nimittää alueiden ja suurimpien kaupunkien johtajat lukuun ottamatta etnisiä tasavaltoja, pääministerin ja presidentin toimien keskittämistä Jeltsinille, presidentin asetusten hyväksymistä riippumatta parlamentin vastustuksesta, sekä presidentin oikeutta nimittää ja erottaa hallitus ilman parlamentin hyväksyntää.²⁵ Toisin sanoen, pitkälti niitä valtaoikeuksia joiden avulla Putin vahvisti yksinvaltaisen asemansa Jeltsinin jälkeen.

Syvenevät ongelmat saivat Jeltsinin uskomaan poikkeustilan olevan välttämätöntä niiden ratkaisemiseksi. Taustalla saattoi olla tuore kokemus elokuun 1991 vallankaappaus Hankkeen selättämisestä ja käsitys häntä vastustavien voimien lopullisen kukistamisen tarpeesta. Vaikka Venäjän ongelmat ja haasteet olivatkin kiistattomia, kyseessä oli selkeästi autoritaarinen ratkaisu, joka osoitti syvää luottamuspulaa demokraattisempaa toimintatapaa kohtaan.

Jälkikäteen arvioituna Jeltsinin tuolloinen korkea kansansuosio vain pahensi tilannetta. Vaikka suosio antoi hänen päätöksilleen demokraattista legitimitettä, samalla se vähensi kiinnostusta panostaa demokraattisten instituutioiden rakentamiseen. Logiikka tuntui olevan se, että koska Jeltsin edustaa uutta demokraattista Venäjää, mitään sopimista erimielisten kanssa ei tarvita. Jeltsinin toimien puolustukseksi voidaan toki sanoa, että monet hänen vastustajistaan kaipasivat Neuvostoliiton tilalle kaikkea muuta kuin demokraattista Venäjää.

Demokratiassa ei kuitenkaan ole kysymys pelaajien vaan pelin laadusta. Vaikka Jeltsinin tavoitteena oli puhdistaa poliittinen pelikenttä määrääjäksi välttämättömäksi katsottujen talousuudistusten toteuttamiseksi, on yleisesti ottaen naiivia olettaa, että vallan itselleen keskittänyt toimija olisi halukas luovuttamaan valtaansa vapaaehtoisesti pois määrääjän tultua täyteen. Demokratiassa kontrolli on riippuvainen opposition vaatimuksista. Venäjällä kuitenkin oppositio tehtiin alusta lähtien mahdollisimman heikoksi, jottei siitä koituisi ongelmia halutun politiikan toteuttamiselle.²⁶

Jeltsinin yksinvaltainen ja runnova toimintatapa konkretisoitui vuonna 1992 alkaneessa perustuslakiprozessissa, joka huipentui vuoden 1993 syys-lokakuussa verenvuodatukseen johtaneeseen yhteenottoon

²⁵ Gel'man, *Authoritarian Russia*, s 47.

²⁶ Sama, s, 48–49.

presidentin ja parlamentin välillä. Jeltsinille myötämielinen parlamentti koki tulleen petetyksi luovutettuaan päätöksentekovaltaa presidentille saamatta mitään takaisin. Varapresidentti Aleksander Rutskoin johtamana se alkoi haastamaan presidenttiä.

Jeltsin puolestaan nojasi edelleen korkeaan kansansuosioonsa ja opposition hajanaisuuteen syyttäessään vastustajiaan maata koettelevista ongelmista. Hän myös käytti parlamentaarisen politikoinnin heikkoutta oman asemansa vahvistamiseksi. Parlamentin istunnot televisioitiin ja ne näyttäytyivät enemmistölle venäläisistä joko tyhjänpäiväisenä jaaritteluna tai sekopäisten huutokerhona.²⁷ Tässä on selkeä yhtymäkohta Putinin aikana tutuksi tulleeseen Kremlin televisiovaltaan, jonka vinoutuneissa keskusteluohjelmissa oppositio esitetään joukkona marginaaleja friikkejä ja presidentti tukijoiheen ainoana järjen äänenä.

Jälkiviisaasti ajateltuna parlamentin ja presidentin välienselvittely olisi saattanut olla lännelle tilaisuus vaikuttaa lännestä riippuvaiseen Jeltsiniin vaatimalla parlamentin parempaa huomioimista uudistusten toteuttamisessa. Samalla olisi voitu pehmentää kärjistyvää polarisaatiota länsimyönteisen presidentin ja länsivastaisen parlamentin välillä. Erityinen tilaisuus oli joulukuussa 1992, kun Jeltsinin julistama määräaika presidentin erityisistä valtaoikeuksista tuli täyteen ja parlamentti torjui täpärästi Jeltsinin ehdokkaan Jegor Gaidarin nimittämisen pääministeriksi. Sen sijaan että Jeltsin olisi ryhtynyt neuvotteluihin parlamentin kanssa, hän lähti entistä avoimempaan hyökkäykseen vaatimalla kansanäänestystä luottamuksesta joko presidenttiin tai parlamenttiin.²⁸

Jeltsin katsoi presidentin laajat valtaoikeudet välttämättömiksi ja pyrki ajamaan määräaikaisia poikkeusvaltuuksiaan uuteen perustuslakiin parlamentin kasvavasta vastustuksesta huolimatta. Keväällä 1993 parlamentti hävisi äänestyksen Jeltsinin viraltapanosta ja konflikti kärjistyi arvovaltataisteluksi. Parlamentti vaati kansanäänestystä presidentin asemasta, politiikasta ja aikaistetuista presidentinvaaleista.

Voitonvarma Jeltsin suostui kansanäänestykseen ja voitti sen. Parlamentti katsoi, että kyseessä oli ainoastaan mittausta kansalaisten asenteista, ei Jeltsinin tai parlamentin asemasta.²⁹ Jeltsin taas tulkitsi voittonsa tarkoittavan, että parlamenttia ei tarvita. Syyskuussa 1993 hän julisti televisiossa parlamentin hajotetuksi ja määräsi uudet parlamenttivaalit joulukuulle. Aivan kuten Valko-Venäjällä, kyseessä oli kansanäänestyksen instrumentalisointi demokraattisen kilpailun kustannuksella. Putinin

²⁷ Sama, s. 51–52.

²⁸ Sama, s. 52.

²⁹ Sama, s. 53.

toiminta autoritaarisena presidenttinä on suoraa jatkumoa tästä Jeltsinin toimintatavasta.

Parlamentti näki Jeltsinin ylittäneen toimivaltansa ja äänesti presidentin viraltapanosta, nimittäen varapresidentti Rutskoin presidentiksi. Näin Venäjä oli päätenyt kaksoisvallan tilaan. Lokakuun alussa parlamentin puolustajat yrittivät vallata Ostankinon televisioaseman Moskovassa, johon Jeltsin vastasi määräämällä armeijan valtaamaan parlamenttitalon.³⁰ Virallisesti valtauksessa menehtyi 146 ihmistä, epävirallisesti useita satoja.

Vaikka Jeltsinin kansansuosio oli laskusuunnassa, se ylitti selkeästi parlamentin suosion. Presidentti käytti hyväkseen epäsymmetristä kilpailutilannetta kytkemällä äänestyksen ajamastaan perustuslaista jouluun parlamenttivaaleihin, joista hänen äänekkäimmät vastustajansa (kommunistit ja nationalistit) oli suljettu ulkopuolelle. Räyhäkansallisen Vladimir Žirinovskin ”liberaalidemokraattisen” puolueen menestyksestä huolimatta Jeltsin sai haluamansa perustuslain. Taistelu parlamentarismien ja presidenttikeskeisen systeemin välillä oli päättenyt.

Vaikka Jeltsinin toiminta osoitti demokraattisten instituutioiden heikkouden ja presidentin haluttomuuden sopia pelisäännöistä muiden poliittisten toimijoiden kanssa, hän oli edelleen riippuvainen kansan tuesta. Taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien jatkuessa presidentin kansansuosio hiipui ja hän ei kyennyt täysimääräisesti toteuttamaan perustuslain hänelle takaamia oikeuksia. Venäjän demokratian tragediaksi alkoi muodostua tarjonnan puute: Jeltsinin alkaessa olla suosioltaan ja fyysiseltä terveydeltään entistä heikompi, poliittiselta kentältä tai kansalaisyhteiskunnasta ei löytynyt yhtäkään uskottavaa haastajaa heikentyvälle presidentille.

Vaihtoehdottomuuden tuntu mahdollisti presidentin hallinnon ostamaan puolelleen hajanaisen ja kunnianhimottoman opposition. Jälleen näemme suoran yhteyden Putinin aseman vahvistumiseen 2000-luvun alussa nopean talouskasvun siivittämänä. Heikko oppositio menetti tuoloin tyystin mandaattinsa suhteessa suosittuun presidenttiin, kun kansalaisten koheneva elintaso ei antanut juuri mitään perusteita kyseenalaistaa Putinin politiikkaa. Monelle politiikasta elantonsa saaneelle ainoaksi mielekkääksi vaihtoehdoksi jäi täten liittyminen presidentin tukijoihin.

Jeltsin osti lojaaleiksi erityisesti kriittiset alueiden johtajat erinäisin verohelpotuksin ja erityisvapauksin. Valtionomaisuuden haltuun ottaneet oligarkit taas integroititiin osaksi presidentille lojaalia verkostoa sallimalla heidän ohjata osa tuloistaan suoraan presidentin alaisuuteen virallisten

³⁰ Sama, s. 54.

veroproseduurien ohi. Vastineeksi oligarkeille myönnettiin lisää osuuksia valtion omistuksessa olleista talouden sektoreista.³¹

Tämä järjestely vesitti ratkaisevalla tavalla mahdollisuutta pohjustaa demokraattista kilpailua institutionaalisesti. Presidentinvaalit vuonna 1996 olisivat rehellisesti toteutettuina vieneet kommunistien ja kansallismielisten yhteisehdokkaan Gennadi Zjuganovin lähes varmaan voittoon. Vaikka tämä olisi saattanut heikentää Venäjän demokratiakehitystä, valtion tosiasiallinen heikkous, riippuvuus läntisistä luotottajista, sekä länsimielisten voimien suhteellinen vahvuus olisivat pakottaneet Zjuganovin todennäköisesti lukuisiin kompromisseihin hänen yrittäessään paluuta neuvostotyyppiseen systeemiin. Zjuganovin valinta olisi myös todennäköisesti vahvistanut parlamentin roolia sen alkaessa vastustaa vanhoillista presidenttiä.

Kompromisseihin pakotettu kommunistipresidentti olisi saattanut johtaa myös kommunistien rivien hajoamiseen entisestään ja modernin, Neuvostoliiton ihanteet hylkäävän vasemmiston muotoutumiseen Venäjälle itäisen Keski-Euroopan maiden tapaan.³² Lopputulema olisi voinut olla eräänlainen tuplaversio Daniel Treismanin analysoimasta ”demokratiasta virheenä”³³ – selkeitä autoritaarisia otteita omannut Jeltsin olisi hävinnyt vaalit avoimen autoritaariselle Zjuganoville, joka taas olisi ollut liian heikko toteuttamaan yksinvaltaisia tavoitteitaan. Lopputulemana olisi ollut demokraattisen epävarmuuden hyväksyminen osaksi Venäjän poliittista prosessia.

Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Jeltsin ei antanut ”virheen” tapahtua ja hänen uskomuksensa omasta korvaamattomuudestaan vei voiton kaikelta demokraattiselta riskinotolta. Ennen näkemättömällä oligarkkien tuella Zjuganov mustamaalattiin televisiokanavilla, muu oppositio ostettiin hiljaiseksi ja potentiaalisesti vaarallisten vastaehdokkaiden pääsyä mediaan rajoitettiin. Erittäin epätasa-arvoisen medianäkyvyyden lisäksi äänestäjien painostaminen erityisesti vaalin toisella kierroksella, kuten myös ilmeinen vilppi Jeltsinin eduksi, olivat ilmeisiä.

Lopulta Jeltsinin onnistui nostamaan kampanjan alun 5 % kannatuksensa täpärään voittoon Zjuganovista toisella kierroksella, tosin infarktin ja raskaan sydänoperaation kustannuksella, josta hän ei enää täysin

³¹ Sama, s. 57–59.

³² J. Lassila ja R. Nizhnikau, 'Communist Parties in Russia, Ukraine and Moldova: Struggling with Popular Demands', FIIA Briefing Paper 248 (2018), <https://www.fiaa.fi/julkaisu/communist-parties-in-russia-ukraine-and-moldova>

³³ D. Treisman, 'Democracy by Mistake: How the Errors of Autocrats Trigger Transitions to Freer Government', *American Political Science Review*, Vol. 114, Issue 3, elokuu 2020, s. 792–810.

toipunut.³⁴ Käytännössä viimeinen 1990-luvun mahdollisuus Venäjän demokraattisemmalle kehitykselle oli menetetty.

Jeltsinin epärehellisestä ylivoimasta huolimatta, yhtä kuvaavaa tämän mahdollisuuden menettämisessä oli opposition heikkous. Mikäli Zjuganov olisi ollut hivenenkin karismaattisempi ja kyennyt laajentamaan kannatustaan muutenkin kuin Jeltsinin epäsuosion avulla, istuvan presidentin ylivoima ei välttämättä olisi riittänyt. Häviönsä jälkeen kommunistit olivat täysin kyvyttömiä haastamaan Jeltsinin voittoa.

2.3 1990-luvun perintö, demokratian sisältö ja valtataistelujen pelko

UUODEN 1996 presidentinvaalit toivat esille ne poliittisen pelin elementit, jotka on nähty Putinin aikana. Näitä ovat presidentin kyky valjastaa julkiset resurssit käyttöönsä ja opposition sekä kansalaisyhteiskunnan heikkous tuottaa riittävää vastustusta tällaiselle toiminnalle.

1990-luvulla tapahtunut oikeusjärjestelmän uudistaminen on valaiseva esimerkki. Toimivan markkinatalouden ja demokratian perustana on kaikkia sitova lainsäädäntö hallitsijan tarpeisiin alistetun lainkäytön sijaan. Venäjällä urakka oli erityisen vaativa, koska kommunistisen puolueen ohjaama oikeuskulttuuri oli monessa suhteessa jatkoa tsaristiselle perinteelle. Suunnitelmatalouden ja yksipuoluevallan jälkeisessä yksityisomisteisessa toimintaympäristössä nopeasti virinneet kiistat voidaan ratkaista ainoastaan riippumattoman lainsäädännön avulla, joka sekä turvaa yksilöiden omaisuutta että helpottaa kiistojen selvittämistä lain ulkopuolisten keinojen sijaan.³⁵

Ongelmaksi ei muodostunut niinkään lakien uudistaminen, vaan niiden toimivuuden takaavan oikeuskulttuurin puuttuminen. Syvään juurtunut käsitys ”hallitsijan ja vahvimman laista” ei mahdollistanut nopeaa luottamuksen kasvua tasa-arvoiseen lainkäyttöön venäläisten keskuudessa. Henkilökohtaiset verkostot ja niihin perustuvat suojelukäytännöt (eli

³⁴ Gel'man, *Authoritarian Russia*, s. 60–61.

³⁵ K. Hendley, *Legal Development in Post-Soviet Russia*, *Post-Soviet Affairs* (13,3) (1997), s. 228–251.

mafia) nähtiin parempana keinona kiistojen ratkaisemiseksi kuin aikaa vievä poliittinen lobbaus tai turvautuminen oikeusistuimiin.³⁶

Toimiva oikeusvaltio voi rakentua ainoastaan vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Se ei voi tapahtua ainoastaan ylhäältä-alaspäin toteutettavina lakiuudistuksina, vaan tarvitaan myös alhaalta-ylöspäin tapahtuvaa lakien sisäistämistä. 1990-luvun alussa vaihtoehtoja ei juuri ollut, koska tarvittavia lakeja ei yksinkertaisesti ollut olemassa. Lisäksi lain autonomisoinnin iskostamista vaikeutti valtion totaalinen heikkous 1990-luvulla, joka pikemminkin heikensi venäläisten luottamusta ennestään heikkoon oikeuslaitokseen.

Tällaisen luottamuksen rakentumiseen vaaditaan aikaa. Siten onkin paradoksaalista, että Putinin aikana kansalaisten edellytykset hyväksyä ja omaksua aidosti tasa-arvoinen ja riippumaton lainsäädäntö on parempi kuin liberaaliin demokratiaan virallisesti sitoutuneen Jeltsinin aikana. Tämä näkyy yhtäältä kansalaisten suhteellisen korkeassa valmiudessa hakea oikeutta oikeusteitse moniin arkisiin kiistoihin, sekä kansalaisten kasvaneissa huolissa koskien yhteiskunnassa vallitsevaa viranomaisten mielivaltaa.³⁷ Samanaikaisesti Putinin aikana tuotetut lait ovat olleet kasvavassa määrin läntisen oikeusvaltiokäsityksen vastaisia.

Putinin julistama vaatimus ”lain diktatuurista” 2000-luvun alussa oli looginen jatke 1990-luvun laittomuuden tilaan, mutta Venäjän oikeuskulttuurin perinteet huomioiden se kiteytyi pikemminkin tarpeeseen ottaa lainsäädäntö vallassaolijan haltuun kuin pyrkimykseen vakiinnuttaa tasa-arvoista lainkäyttöä. Aivan kuten demokratian vakiintumisessakin, oleellista ei ole yksittäisten toimijoiden hyvyys tai pahuus, vaan vastavoi-
mien vahvuus tai heikkous.

Venäläisen yhteiskunnan heikko luottamus riippumattomaan oikeuteen ei ole luonut vastavoimaa presidentin edellytyksille käyttää lakeja valtansa kasvattamiseen ja säilyttämiseen. Tuomareiden edellytykset torjua ylemmiltä tahoilta tulevaa painostusta ovat heikot ja ohjeistusta jopa odotetaan ennen tuomioiden lukua. Kansalaisyhteiskunta ei reagoi tällaiseen toimintatapaan, koska siinä ei nähdä mitään erityisen yllättävää.

1990-luvun kaoottinen todellisuus likasi pahasti demokratian tosiasiallisen merkityksen venäläisten enemmistölle. Demokratia oli silti ainoa poliittinen aate, joka sai selkeän legitimitetin Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen. Presidentille annetuista autoritaarisista valtuuksista huolimatta demokratian ihanne määräiti vuoden 1993 perustuslain hengen.

³⁶ Sama.

³⁷ 'Harakter i struktura massovoj trevožnosti v Rossii', Levada-tsentr 21.4.2021, <https://www.levada.ru/2021/04/21/harakter-i-struktura-massovoj-trevozhnosti-v-rossii/>.

Vaikka tämä aate oli häilyvä ja kaikkea muuta kuin institutionaalisesti vaikiintunut, demokratiasta tuli venäläisten enemmistölle normaalin yhteiskunnan määrittäjä ja referenssi. Tämä näkyi voimakkaasti Putinin vakiinnuttaessa asemaansa itsevaltaisena ja suosittuna presidenttinä 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä.

Venäläisten vastaukset World Values Surveyn kysymykseen koskien demokraattisen systeemin mielekkyyttä 1990-luvulta tähän päivään osoittavat sen, että kansalaiset ovat sisäistäneet demokratian länsimaisen kultusyhteiskunnan synonyymina, ennemmin kuin kysymyksenä poliittisista oikeuksista tai vallan vaihtuvuudesta.

Kyselyjen mukaan vuosina 1994–1998 45 % venäläisistä piti demokraattista systeemiä hyvänä asiana, nousten 47 % vuosina 1999–2004. Vuosien 2005–2009 kyselyssä näin ajatteli jo 64 %, vuosina 2010–2014 68 % ja vuosina 2017–2020 67 % vastaajista.³⁸ Toisin sanoen, samalla kun tosiasiallinen demokratia on heikentynyt, venäläisten positiivinen kuva demokratiasta on vahvistunut. Tämä osoittaa, että venäläisten enemmistölle demokratia on tarkoittanut yhteiskuntaa, joka vastaa yksilöllisiin sosioekonomisiin tarpeisiin vähemmän merkityksellisten poliittis-yhteiskunnallisten oikeuksien sijaan.³⁹

Autoritaarista modernisaatiota tavoittelevalle poliittiselle järjestelmälle tällainen demokratian uudelleenmäärittely on kuin taivaan lahja. Se mahdollistaa itsevaltaisen systeemin oikeutuksen demokratian nimissä, jolloin ulkopuolelta kohdistuvaa kritiikkiä voidaan tehokkaasti mitätöidä vetoamalla kansalaisten todellisiin asenteisiin. Putinin ensimmäiset kaksi kautta presidenttinä vuosina 2000–2007 nojautuivat tässä suhteessa vahvaan populaariin mandaattiin. Opositio sai toimia huomattavan vapaasti verrattuna nykyhetkeen, koska marginaalista kannatuksestaan johtuen sitä ei nähty uhkana. Samalla Putin jatkoi monessa suhteessa Jeltsinin positiivista asemoitumista länteen ja Eurooppaan, joskin vähitellen tiukentuvin äänenpainoin. Mitään periaatteellista uhkaa Kreml ei kuitenkaan lännen taholta vielä kokenut.

Vastaavanlainen välinpitämätön ja arkisiin kokemuksiin ja tarpeisiin kytkeytyvä käsitys nähdään venäläisten suhtautumisessa itsevaltaisuuden hyväksyntään. Venäläiset ovat suhtautuneet vuosi vuodelta positiivisemmin World Values Surveyn väitteeseen ”vahvasta johtajasta, jonka ei

³⁸ World Values Survey Data Analysis Tool, Waves 1990–2020, Russia, Question 'Political system: Having a democratic political system,' <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSOnline.jsp>.

³⁹ M. Fabrykant ja V. Magun, 'Dynamics of National Pride Attitudes in Post-Soviet Russia 1996–2015', *Nationalities Papers* (2019), 47: 1: s. 34–35.

tarvitse välittää parlamentista ja vaaleista.” Kun vuosien 1994–98 kyselyssä 42 % venäläisistä suhtautui väitteeseen positiivisesti, vuosien 2010–14 kyselyssä luku oli noussut 67 prosenttiin. Toisin sanoen, jo 1990-luvulla virinnyt turhautuminen maan tilaan ja epävarmuuteen alkoi näkyä orastavana ”vahvan käden” kaipuuna.

Viimeisimmässä, vuosien 2017–20 kyselyssä väitteen hyväksyntä kuitenkin romahti ja 48,7 % piti väitettä huonona asiana.⁴⁰ Syy on siinä, että nimenomaan vuosina 2017–2020 venäläisten asenteissa taloudelliseen tilanteeseen, Putinin systeemiin kuin itse Putiniinkin on tapahtunut merkittävä muutos. Kaksikymmentä vuotta jatkunut vahvan johtajan aikakausi on alkanut olla kasvavassa määrin kyvytön tyydyttämään venäläisten tarpeita. Demokratia ei poliittisine vapauksineen asetu suoraan tämän muutoksen vaihtoehdoksi, mutta tyytymättömyys nykyiseen hallintoon on tullut joka tapauksessa esille.

Asenneilmapiirin muutos ja vääjäämätön väsyminen tilanteen muuttumattomuuteen erilaisten ongelmien jatkuessa ja lisääntyessä on autoritääristen järjestelmien Akilleen kantapää. Demokratiassa kyseinen kansalaisten tyytymättömyyden luonnonlaki kanavoituu puolueiden ja poliitikkojen välttämättömyyteen hävitä vaaleja. Autokratioissa tällaista mahdollisuutta ei ole, eikä sitä vapaaehtoisesti suoda.

Tätä umpikujaa vasten aitojen demokraattisten arvojen kannatus kansalaisten keskuudessa alkaa usein nousta, joka johtaa helposti pahenevaan kierteeseen. Kasvava vapauksien kaipuu pakottaa itsevaltaiset hallinnot tiukentamaan otettaan ja entisestään kapenevat kansalaisvapaudet lisäävät niiden kysyntää, mikä puolestaan hermostuttaa hallintoa entisestään. Vuosina 2014 ja 2018 tehdyssä Venäjän tiedeakatemian kyselyssä kansalaisten ihanteellisesta tulevaisuudesta tärkeimpänä oli sosiaalinen oikeudenmukaisuus, jonka arvostus nousi 47 prosentista 59 prosenttiin vuosien 2014–18 välillä. Samaan aikaan niiden venäläisten osuus, jotka halusivat Venäjän tulevaisuuden perustuvan ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja yksilönvapauksiin kasvoi 27 prosentista 37 prosenttiin.⁴¹

Erityisen huomionarvoista oli, että näiden ”länsimaisten arvojen” kasvu tapahtui konservatiivisten arvojen kustannuksella: niiden osuus, jotka halusivat nähdä Venäjän tulevaisuuden perinteisten ja uskonnollisten arvojen pohjalta, putosi 35 prosentista 27 prosenttiin.⁴² Kremlin politiikan kyseenalaistava trendi on entisestään vahvistunut samalla kun hallinnon

⁴⁰ World Values Survey Data Analysis Tool, Waves 1990–2020, Russia, Question ‘Political system: Having a strong leader,’ <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>.

⁴¹ V. Hamraev, ”Blagopolutše dorozhe velitšija”, *Kommersant*, 6.11.2018.

⁴² Sama.

repressio koventunut. Vuonna 2021 kansalaisia huoletti niin viranomais-
ten mielivallan pelko (58 % vastaajista, korkein osuus vuodesta 1994 teh-
dyn kyselyn aikana) kuin massavainojen paluu (52 %, niin ikään korkein
osuus kyselyn historiassa).⁴³ Vuonna 2021 sananvapaus nousi ensimmäis-
tä kertaa kolmen tärkeimmän vapauden joukkoon 61 % ääniosuudella.
Vuonna 2017 näin ajatteli vain 34 %.⁴⁴

Kremlin televisiopropagandan vuosia jatkunut lännen demonisointi
muokkaa yhä heikemmin kansalaisten asenteita, ei vähiten johtuen te-
levision merkityksen vääjäämättömästä vähenemisestä ja internetin kas-
vavavasta suosiosta varttuvien sukupolvien keskuudessa. Vuonna 2021
tehdystä kyselyssä 44 % mielestä länteen tulisi suhtautua liittolaisena ja
29 % mielestä kilpailijana. 5 % halusi nähdä lännen vihollisena, 13 % taas
ystävänä.⁴⁵ Helmikuussa 2022 alkanut sota muodosti poikkeaman tähän
asetelmaan propagandan ja repression vahvistuttua ennennäkemättömiin
mittasuhteisiin. Hallinnon edellytykset muuttaa ennen sotaa nähtyä kehi-
tyskulkua vähänkään pidemmällä aikavälillä ovat kuitenkin heikot maan
talouden syöksykierteessä ja kansalaisten elintason kurjistumisessa.

⁴³ "Harakter i struktura massovoj trevožnosti v Rossii", Levada-tsentr 21.4.2021, <https://www.levada.ru/2021/04/21/harakter-i-struktura-massovoj-trevožnosti-v-rossii/>.

⁴⁴ A. Levinson, "Prava i svobody", Levada-tsentr 22.11.2021, <https://www.levada.ru/2021/11/22/prava-i-svobody-2/>.

⁴⁵ "Meždunarodnye otnošenije: avgust 2021", Levada-tsentr 8.9.2021, <https://www.levada.ru/2021/09/08/mezhdunarodnye-otnošeniya-avgust-2021/>.

2.4 Kriittisistä asenteista toiminnan heikkouden vahvuuteen

VENÄJÄ TUSKIN on erityistapaus siinä mielessä, että politiikka näyttäytyy suurelle osaa venäläisistä repivänä valtataisteluna ja valtataistelut puolestaan syvästi haitallisina. Tämä kokemus juontaa 1990-luvun traumaattisesta perinnöstä. Nykyistä poliittista umpikujaa heijastelee yhä positiivisempi kuva Neuvostoliitosta, joka tosin kansalaisten osalta koskee enemmän myyttistä kuvaa neuvostoyhteiskunnan sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta kuin Kremlin geopoliittisia unelmia.⁴⁶

Jokaisesta valtiosta voidaan löytää tiettyjä avaintapahtumia tai kriisejä, jotka leimaavat pitkään maan poliittista kulttuuria. Erityisen haitallisiksi tällaiset kriisien perintö muodostuu, jos poliittinen toimija kykenee hyötymään niiden lamauttavasta vaikutuksesta kansalaisten yhteiskunnalliseen ja poliittiseen osallistumiseen. Venäjän demokratiakehityksen ongelma on, että kilpailevat intressiryhmät ovat kyenneet sopimaan valtataistelunsa ilman kansan tukea tai siitä välittämättä.

Luottamuspuola kansalaisiin ja kansalaisten epäluottamus eliittiin ovat toisiaan vahvistavia ilmiöitä, joita on vahvistanut poliittisten puolueiden heikkous ja tosiasiallinen puute.⁴⁷ Kun kansalaiset eivät ole nähneet puolueita mielekkäinä, ne ovat alttiita poliittiselle ja taloudelliselle korruptiolle. Puolueiden avulla ajetaan yksittäisten tahojen omia intressejä, ei niinkään selkeitä ideologisia tavoitteita tietyn äänestäjäkunnan odotusten mukaisesti.⁴⁸ Tämä syventää entisestään kansalaisten kyynistä suhtautumista puolueisiin ja politiikkaan. Kansalaisille ei ole muodostunut perusteita nähdä puolueita merkityksellisinä heitä koskeville päätöksille ja vastaavasti puolueet eivät ole nähneet kansalaisten aitoa mobilisointia mielekkäänä.

Venäjän yhteiskunnallisten ja poliittisten liikkeiden sekä kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen perinne on poikkeuksellisen heikko. Esimerkiksi vertailu koulutustasoltaan heikompaan ja ankaran autoritaarisen menneisyyden omaavaan Indonesiaan osoittaa Venäjän yhteiskunnan selkeästi passiivisemmaksi.⁴⁹

Venäläisten heikko yhteiskunnallinen osallistuminen on ilmennyt esimerkiksi tapana, jossa viranomaisia lähestytään erilaisin pyynnöin,

⁴⁶ "Kakoj dolžna byt' Rossija v predstavlenii rossijan?" Levada-tsentr 10.9.2021, <https://www.levada.ru/2021/09/10/kakoj-dolzina-byt-rossiya-v-predstavlenii-rossijan/>.

⁴⁷ Hale 2010, Why Not Parties in Russia?.

⁴⁸ B. Magyar ja B. Madlovics, The Anatomy of Post-Communist Regimes (CEU Press 2020) <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/46598>.

⁴⁹ Lussier 2016, Constraining Elites.

sen sijaan että kansalaiset järjestäytyisivät viranomaisten toimien muuttamiseksi. Näkyvimpänä rituaalina tästä käytännöstä on ollut vuosittainen televisioitu ”Putinin suora linja,” jossa presidenttiin vedotaan kaikenlaisissa kansalaisten huolissa ja hän sitten ratkoo niitä tunnollisesti suorassa lähetyksessä. Indonesiassa sen sijaan aktiivinen järjestäytyminen viranomaisten toimien muuttamiseksi on ollut tyypillistä ja maa onkin ohittanut Venäjän demokratialuokituksessa.⁵⁰

Venäläisten yhteiskunnallinen apatia ei selity yksinomaan repression pelolla, joskin sen rooli on kiistatta keskeinen. Tunnettu venäläissosiologi Juri Levada näki passiivisuuden johtuvan Homo Sovieticuksesta, eli neuvostoajan yksilövastaisen tradition tuottamasta ”vinoutuneesta yksilöllisyydestä,” joka vaikuttaa edelleen, vuosikymmeniä neuvostoajan jälkeen.⁵¹ Yksilön asemaa kohentavan aktiivisuuden ja järjestäytymisen sijaan keskeistä Homo Sovieticukselle on ympäristöön sopeutuva apatia ja epäluulo kaikkea konkreettisen arjen ulkopuolista kohtaan.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana kiihtynyt autokraattinen kehitys osoittaa, että yhteiskunnassa ilmenevät muutokset ovat enenevässä määrin vastakkaisia Kremlin intresseille. Väitteet vuosikymmeniä elävästä Homo Sovieticuksesta on myös syytä asettaa kriittiseen valoon.⁵²

Opposition uusi lähestymistapa yhä autoritaarisempaan hallintoon on kiteytynyt alkuvuonna 2021 vangitun Aleksei Navalnyin toimintatavassa ja kasvaneessa merkityksessä Venäjän demokraattisen opposition johtohahmona vuosien 2011–2012 mielenosoituksista lähtien. Vaikka Navalnyi on vangittu ja hänen verkostonsa on pyritty tuhoamaan, oleellisempaa on hänen edustamansa sukupolvellinen muutos joka muovaa vanhoja toimintatapoja. Navalnyi ei vetoa sanomassaan 1990-luvun ”menetettyihin demokratian mahdollisuuksiin,” vaan esittää Putinin vallan Jeltsinin hallinnon korruptoituneeksi jatkoksi, joka on vastoin kansan todellisia tarpeita. Vallitsevissa olosuhteissa Navalnyin oppositiopopulistinen taktiikka on juuri sitä, mitä Venäjän oppositio tarvitsee: sopeutumista vastustavaa ja abstrakteista poliittisista periaatteista vapaata toimintaa joka nimeää Venäjän yhteiskunnan ja poliittisen vallan keskeisimmän ongelman, korruption.

Navalnyin haasteina ovat olleet hänen henkeensä kohdistuneet uhat sekä potentiaalisten liittolaisten nihkeys. Useat muut demokraattisen

⁵⁰ Sama.

⁵¹ G. Sharafutdinova, ‘R.I.P “Soviet Man”: Scrapping Homo Sovieticus in the Spirit of Yuri Levada, The Russia File Blog, April 29.4.2019 <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/rip-soviet-man-scrapping-homo-sovieticus-the-spirit-yuri-levada>.

⁵² Sama.

opposition edustajat ovat arvostelleet Navalnyin populistista tyyliä ja avoimuutta rakentaa liittoutumia kaikkien Putinin vastustajien kanssa aina nationalisteista kommunisteihin. Myös tavallisten kansalaisten keskuudessa vallitsee laaja epäily poliitiikan mielekkyydestä tai rehellisyydestä. Navalnyin poliittinen kunnianhimo ja rohkeus saattaa herättää myötätuntoa, mutta kansalaisten laajamittainen usko hänen mahdollisuuksiinsa on ollut rajallista. Toisaalta hänen taustallaan kuvitellaan olevan ”suurempia” voimia kuten länsimaisia tiedustelupalveluita tai hänet kuvitellaan Kremlin luomukseksi, jonka rooli on hajottaa opposition yhtenäisyyttä.

Elokuun 2020 murhayritys mursi näitä salaliittoa epäilyjä jossain määrin, mutta kansalaisten enemmistö suhtautuu yhä varauksella Navalnyyn. Nuorisolla on kuitenkin häneen muita ikäryhmiä positiivisempi suhtautuminen, mikä on osoitus uudenlaisesta ajattelutavasta.

Kansalaisten kielteinen asenne poliitikkoja kohtaan on ollut keskeinen elementti Kremlin autoritaarisen vaihtoehdottomuuden ylläpitämisessä. Toisaalta Putinin voimakkaasti laskenut luottamus osoittaa, että kun talouskasvuun ei tunnu löytyvän toimivia keinoja, hän ei ole enää suojaansa kansalaisten asenteilta. Kun venäläisistä 59 prosenttia luotti Putiniin marraskuussa 2017, vuonna 2021 luku oli pudonnut 30 prosenttiin.⁵³ Sotatilanne muuttaa luonnollisesti tilannetta lyhyellä tähtäimellä, mutta Putinin edellytykset vahvistaa asemaansa pitkällä aikavälillä ovat vähintäänkin haasteelliset, jo pelkästään päälle iskevän talouskriisin johdosta.

2.5 Lopuksi

KANSALAISYHTEISKUNNAN VIIME vuosina nähty aktivoituminen Venäjän eri alueilla on näkynyt esimerkiksi ekologisiin ongelmiin ja kaupunkisuunnitteluun liittyvien protestien muodossa. Poliitiikan henkilökeskeisyys, puolueideologioiden toissijaisuus ja poliittisten puolueiden roolin heikkous voivat antaa tilaa kansalaisyhteiskunnan ennakoimattomalle järjestäytymiselle. Käsillä oleva talouden ja elintason romahtaminen luovat tilanteeseen vaikeasti ennakoitavaa dynamiikkaa.

Tällaisissa tapauksissa aiemmat hallinnon määräämät rajat sallitun ja kielletyn välillä eivät enää päde. Kremlille uskollisen Vladimir Žirinovskin puolueesta vuonna 2018 Habarovskin kuvernööriehdokkaaksi valitun

⁵³ "Odobrenije institutov, položenije del v strane, doverije politikam i elektoral'nyje rejtingi partij", Levada-tsentr 28.10.2021, <https://www.levada.ru/2021/10/28/odobrenie-institutov-polozhenie-del-v-strane-doverie-politikam-i-elektoralnye-rejtingi-partij/>.

Sergei Furgalin tapaus on tästä erinomainen osoitus. Puoluetaustastaan riippumatta Furgalista tuli keskeinen protestiehdokas, joka voitti vaalit. Vuonna 2020 hänen liiallisesta paikallisesta suosioista johtunut erottamisensa taas laukaisi kuukausien mielenosoitukset.

Valko-Venäjän ja Kazakstanin kansannousut osoittavat, että sorto ja poliittinen apatia voidaan voittaa. Tämä ei ole vielä johtanut kummassakaan demokratian voittoon, mutta signaali on selkeä. Venäjällä on niin ikään vielä pitkä matka paikallisten mielenosoitusten järjestämisestä valtakunnallisen tason mielenosoitusten koordinointiin tai autokratian todelliseen haastamiseen. Laukaisimia laajamittaiselle tyytymättömyydelle on kuitenkin riittämiin.

Venäjän esimerkki osoittaa, että kenties paras indikaattori demokratian ylivoimaisuudesta poliittisena järjestelmänä on autokratioissa ilmenevä repressio ja kasvava yhteiskunnallinen tyytymättömyys. Demokratia on ainoa järjestelmä, jossa hallinto saa säännöllisesti välitöntä palautetta kansalta vaalien muodossa – ja jossa huonot johtajat usein myös menettävät valtansa. Tämä yhteiskunnallinen korjausmekanismi puuttuu autoritaarisista järjestelmistä kokonaan.

Demokratioissa tyytymättömät voivat vaikuttaa asioihin vapaiden vaalien kautta. Kansalaisten poliittinen osallistuminen on vastavoima vallan keskittymiselle. Vastavoiman heikkeneminen voi pahimmillaan johtaa vaikutusmahdollisuuksien katoamiseen sielläkin, missä ne tällä hetkellä ovat olemassa.



3.

Autoritaaristen järjestelmien haaste ja EU:n dilemma: Puola ja Unkari

USEISSA EUROOPAN unionin itäisissä jäsenmaissa on kehittymässä huolestuttava trendi, joka haastaa avoimesti unionin perusarvoja.

Näyttää siltä, että idässä seurataan taas kerran Puolaa ja Unkaria, jotka toimivat poliittisina suunnannäyttäjinä jo kommunismin aikaan koskien esimerkiksi markkinatalouskokeiluja, yrittäjyyden sallimista ja yhteiskunnan liberalisointia. Puola ja Unkari olivat myös kommunismin jälkeisellä siirtymäkaudella lännen mallin nopeimpia omaksujia.

Nyt Unkari ja Puola johtavat illiberaalia vastarintaa suhteessa EU:iin. Mikä näissä maissa meni vikaan, erityisesti oikeusvaltion rakentamisessa?

Vastataksemme tähän, ensin pitää määritellä länsimainen liberaali oikeusvaltio kahden kysymyksen kautta:

Ovatko kansalaiset samanarvoisia lain edessä? Tähän liittyy olennaisesti tuomioistuinten riippumattomuus, äänestys- ja ehdolla asettumisen oikeus, omistusoikeus, sekä vähemmistöihin kuuluvien ihmisten suoja eli ihmisoikeudet.

Onko kansalaisilla samankaltaisia vapauksia? Onko heillä esimerkiksi pääsy monipuoliseen tietoon maailmanmenosta, onko media vapaa ja vallanpitäjistä riippumaton, mitä opetetaan kouluissa? Voivatko kansalaiset ilmaista mielipiteitään ja kokoontua vapaasti? Mikä on kansalaisyhteiskunnan liikkumatila?

TÄSSÄ ARTIKKELISSA pyritään vastaamaan kolmeen kysymykseen. **Ensin** valoitetaan syitä demokratian takapakille. **Toiseksi** pohditaan, mitkä ovat nykyisten, ilmeisen kestävien järjestelmien kulmakiviä, eli keskeisiä instituutioita ja toimintamekanismeja. **Kolmanneksi** hahmotellaan tulevaisuuden skenaarioita ja erityisesti mitä Euroopan unioni voi tehdä.

Esitämme kolme keskeistä argumenttia:

1. Itä-Euroopan mailla – kuten Puolalla ja Unkarilla – on historiallisesti hyvin ohut kokemus demokratiasta, eikä lännen demokratiavienti ottanut tätä tarpeeksi huomioon 1990-luvulla. Maiden päästessä EU:iin niiden demokraattiset instituutiot eivät olleet kovinkaan vahvoja, eikä jäsenyys ole edesauttanut demokratian vakiintumista. Nyt näkemämme demokratian takapakki on paluu näille maille historian valossa luonnollisempaan ja omaehtoisempaan kehityskaareen.
2. Koska EU on pitkään aliarvioinut Puolan ja Unkarin epädemokraattista kehitystä, on autoritaarinen järjestelmä – eli yhden puolueen keskitetty ja yhteiskunnan täyskontrolliin pyrkivä valta – ehtinyt vakiintua. Tämän takia yksittäisen parlamenttivaalin voitto demokraattisen opposition toimesta ei vielä takaisi paluuta demokratian tielle. Tarvitaan samanlaista “järjestelmänmuutosta” kuin vuonna 1989, sekä useita vuosia tai vuosikymmeniä korjaamaan tilanne – ja vain jos kansan enemmistö sitä haluaa.

3. Nykytilanne johtuu osittain siitä, että illiberalistiset järjestelmät ovat kestäviä: vahvojen, keskitettyjen valtarakenteiden lisäksi niillä on huomattava muuntautumiskyky. Tällaisten järjestelmien edessä EU on tavattoman hidas ja jäykän byrokraattinen, koska konsensus tarvittavista keinoista on vaikea saada aikaan. EU:lta puuttuvat välineet suojautua illiberalismin haasteelta.

3.1. Oikeusvaltion heikkeneminen?

MIKSI SIIS kommunismin ajan liberaalit Puola ja Unkari ovat kääntyneet viime vuosikymmenellä liberaalia demokratiaa vastaan? Vastaus löytyy kartalta ja historiasta.

Vahvan hallintomallin pitkä perinne

OIKEUSVALTIOKÄSITYS ON muokkautunut historiallisesti turvallisuusnäkökulmista käsin. Itä-Euroopan maiden geopoliittinen sijainti on tarkoittanut 1500-luvulta lähtien jatkuvaa uhkaa joko lännestä, etelästä tai idästä. Itäinen Eurooppa päätyikin joko Itävalta-Unkarin, Preussin, Ottoomaanien tai Venäjän imperiumien alaiseksi ensimmäisen maailmansodan loppuun asti.

1800-luvun toisella puoliskolla nationalismin levitessä alkoi idässä muodostua ajatus itsenäisyydestä. Vaikutteita otettiin Saksan yhdistymisprosessia luotsanneista konservatiivisista oikeustieteilijöistä, jotka pohtivat miten pienet saksalaisvaltiot saadaan suostumaan keskushallintoon. Syntyi käsite 'Rechtstaat', joka tarkoitti valtion oikeutta hallita yhtenäisellä lainsäädännöllä omaa aluettaan.

Itäisen Euroopan valtioajattelussa oikeusvaltio miellettiin yhtälönä oikeus + valtio, eli että valtiossa on toimiva oikeusjärjestelmä. Tämä tarkoitti pääasiassa lakia ja järjestystä. Valtion päätehtävänä oli valvoa, että oikeus toteutuu kansalaisten välisissä suhteissa. Se ei tarkoittanut kansalaisten turvaa valtiovallan ylilyönneiltä.

Ulkopuolisten uhkien takia idässä uskottiin myös, että ainoastaan vahva keskusvalta kykenee puolustamaan valtion itsemääräämisoikeutta. Vahvuus tarkoitti sekä hallitusvallan johdonmukaisuutta että vakautta.

Johdonmukaisuus saavutetaan poliittisella jatkumolla, jossa piti siksi välttää liberaalien tai vasemmiston astumista valtaan. Liberaalit olivat individualisteja, jotka tavoittelivat aikaa vieviä kompromisseja, joihin ei

mahdollisten kriisien aikana ollut varaa. Vasemmisto taas tukeutui kansan syviin riveihin, jotka voivat haastaa valtiovaltaa. Lisäksi niin liberaalit kuin vasemmistokin olivat kansainvälisesti orientoituneita poliittisia voimia. Siten oletettavasti vain konservatiivit olivat itsenäisyyden takeina, joten heidän valta-asemansa oli turvattava eri keinoin. Parlamentarismiin ja monipuoluejärjestelmän kuoret säilytettiin, mutta liberaali- ja vasemmisto-oppositio pidettiin vallan kahvasta etäällä.

Hallinnon **vakaus** turvattiin neutralisoimalla kansalaisyhteiskunnalta tulevaa painetta. Tämä tarkoitti oikeuslaitoksen kontrollointia, merkittäviä rajoituksia kansalaisten mielipiteen ja median vapauteen sekä äänioikeuden laajentamisen vastustamista.

Kun itäisen Euroopan maat itsenäistyivät imperiumien hajottua vuoden 1918 jälkeen, niin poliittisen päättäjien kuin kansalaistenkin uskomus oli, että itsenäisyys johtui ulkopuolisista tekijöistä eikä välttämättä ole vahvalla pohjalla. Siksi se piti turvata vanhoilla keinoilla, eli keskitetyllä hallintomallilla.

Itä-Euroopan yhteiskunnallinen rakenne auttoi vallan keskittämisesä. Kaupungistuminen ja teollistuminen oli hidasta ja myöhäissyntyistä, minkä seurauksena porvaristo oli ohut ja teollisuustyöväestö vähäinen. Luonteeltaan urbaanit ideologiat, kuten liberalismi ja vasemmistolaisuus, eivät siten ankkuroituneet laajasti. Vastaavasti maaseutuvoittoisissa yhteiskunnissa hierarkkisuus, uskonnollisuus, perinteet ja nationalismi olivat juurtuneet syvälle ja konservatiivisuudella oli vahva kannattajakunta.

Sotienvälisen ajan autoritaarinen tendenssi vaihtui toisen maailmansodan jälkeen kommunistisiin diktatuureihin. Ironista kyllä tämä oli jatkumoa konservatiiviselle hallintomallille – valtaapitävät keskittivät valtaa vain entistäkin enemmän ja toisenlaisen ideologian pohjalta. Valtaeliitin rajatonta valtaa alettiin haastaa vasta 1980-luvulla - ensin nimenomaan Puolassa ja Unkarissa. Siinä vaiheessa keskitetyn hallintomallin jatkumo oli kestänyt Itä-Euroopassa yli toista sataa vuotta.

Demokraattisen siirtymisen kangastus

1990-LUVUN EUFORIASSA ei uskottu demokraattisen perinteen puutteen olevan esteenä länsimaisen mallin omaksumiselle. Itä-Euroopan kommunismin vastaiset vallankumoukset ja kansanliikkeet nähtiin vahvoina todisteina halusta rakentaa demokraattisia yhteiskuntia.

Tässä oli kuitenkin hieman ylitulkintaa mukana. Puolan Solidarisuus-liike, joka usein mainitaan ensimmäisenä demokratia-liikkeenä, oli monessa suhteessa varsin vanhoillinen. Se syntyi vastareaktionä

” Vuosi 2019, ennakkotieto

kommunistijohdon pyrkimykselle ajaa alas tehottomat ja ylisuuret tuotantolaitokset, kuten Gdanskin telakat. Palkkatasoltaan työläisten eliittiin kuuluvat telakkamiehet hätääntyivät ja alkoivat mellakoimaan.

Liike laajeni pian koko yhteiskuntaa kattavaksi. Se sai vahvaa tukea katoliselta kirkolta ja puolalaiselta paavilta, josta liike vastavuoroisesti ammensi konservatiiviset ja kansallismieliset perusarvonsa. Kun kommunistinen järjestelmä kaatui, erityisesti naisasialiikkeet totesivat katkerasti, että Solidaarisuus oli miesten projekti, jota käytettiin sumeilematta tasa-arvoa vastaan, ajamaan naisia takaisin kodin piiriin.

Unkarissa taas muistellaan kansallisella ylpeydellä sitä, kuinka valta vaihtui rauhanomaisesti ja neuvotteluteitse. Kommunistipuolueen johtohahmot istuivat opposition edustajien kanssa tasavertaisuutta symboloivan pyöreän pöydän ääreen ja luopuivat vallasta uuden, vapaasti valittavan parlamentin hyväksi. Tarina on kaunis, mutta vaillinainen. Tosiasiassa oppositio koostui älymystön pienistä piireistä, joista ylivoimaisesti suurin osa kansasta oli hartaan tietämätön.

Valta vaihtui elitistisesti. Koska neuvotteluihin osallistuneet, itsensä kansan etujen vartijaksi korottaneet, ja ensimmäisenä puolue toiminnan organisoineet yhteenliittymät saivat eniten mediajulkisuutta neuvottelujen aikana, he myös voittivat ensimmäiset parlamenttivaalit. Sitten ne määrittelivät keskenään demokratiaan siirtymisen askelmerkit, muun muassa luoden varsin korkean 5 % äänikynnyksen pitääkseen uudet puolueet loitolla vallasta.

1990-luvun siirtymäkausi oli kaoottinen, koska järjestelmän kokonaisvaltaisessa rakennusprojektissa kaikki yhteiskunnan osa-alueet uudistettiin samanaikaisesti ja kovalla kiireellä – ilman syvällisempää osaamista siitä, miten demokratia oikeastaan toimii. Länsi pyrki auttamaan prosessissa, mutta markkinatalous-näkökulmia painotettiin mahdollisesti liikaa muutoksen määrittävänä tekijänä.

Puola onnistui markkinatalous-siirtymässä jo vuoden 1993 paikkeilla, mutta sen hintana oli poliittinen vakaus ja jatkuvasti kaatuvat hallitukset. Unkari taas oli poliittisesti vakaa, mutta ensimmäinen kansalliskonservatiivinen hallitus jarrutti yksityistämistä ja markkinatalouden kehitystä pyrkiessään siirtämään entiset valtionyritykset kansallisille toimijoille, joilta kuitenkin puuttui pääomaa. Tämä johti vuonna 1995 talouden romahdukseen, jonka jälkeen vasemmistosta ja liberaaleista koostunut hallitus myi joukon valtionyrityksiä eniten tarjoaville, pääasiassa ulkomaisille sijoittajille.

Ironista kyllä molemmat kansalliset strategiat kostautuivat poliittisesti 2010-luvulla. Nopealla markkinatalousvetoisella, yhteiskunnallisella

muutoksella oli dramaattiset vaikutukset tavallisten ihmisten näkökulmasta. Valtiososialismin aikaisesta täystyöllisyydestä siirryttiin nopeasti yli 10 % työttömyyteen ilman, että sosiaalisesta turvaverkosta olisi ehditty huolehtia. Työttömyyskorvaukset ja eläketaso olivat riittämättömiä, samalla kun siihen asti ilmainen terveydenhuolto ja koulutus muuttuivat maksullisiksi.

Sosiologit ovat arvioineet, että Puolassa ja Unkarissa noin kolmannes ihmisistä jäi väliinputoajiksi, eli pysyvästi minimielintason alle tai sen tuntumaan. Tähän ryhmään kuuluivat muun muassa eläkeläiset, matalan koulutustason työntekijät, monilapsiset perheet ja yksinhuoltajat.

Samaan aikaan vasta aloittaneet kansalliset yritykset eivät kyenneet kilpailemaan idän markkinoille saapuvien pääomarikkaiden kansainvälisten yritysten kanssa. Tästä alkoi talouden rakenteiden vinoutuminen siten, että vielä 2020-luvullakin kansalliset teollisuusyritykset palvelevat pääasiassa kotimarkkinoita ja ulkomaalaisomisteiset yritykset suuntautuivat kansainvälisille markkinoille.

Puolan ja Unkarin liittyessä EU:iin vuonna 2004 oli molemmissa valtioissa huomattava osa ihmisistä tyytymättömiä yhteiskunnalliseen kehitykseen tai omaan asemaan siinä. Koska tämä kaikki oli tapahtunut liberaalin demokratian nimissä, liberalismista tuli kirosana. Ihmiset toivoivat pelastusta EU-jäsenyydestä, sillä EU lupasi tasoittaa idän ja lännen välistä elintasokuilua.

EU:n jäsenyyden vaikutukset

EU-JÄSENYYDEN EHDOT kiteytettiin Kööpenhaminan sopimuksessa 1993, jolloin kirjattiin ylös unionin määritelmä demokratialle. Ehdot perustuivat siihen, oliko demokratian perusrakenteet olemassa, eli saatiinko parlamentarismi, monipuoluejärjestelmä, EU-tasoinen oikeusjärjestelmä ja markkinatalous, sekä edellytykset kansalaisjärjestötoiminnalle luotua.

1993 ja 2004 välisenä aikana EU ei kiinnittänyt huomiota siihen, miten demokratian rakenteet toimivat käytännössä. Kun sitten nimellisesti demokratisoituneet maat liittyivät unioniin, keskustelu demokratian luonteesta loppui siihen. Olihan maat jo arvioitu EU-kelpoisiksi, eli riittävän demokraattisiksi.

EU-jäsenyyden ei lunastanut tarpeeksi nopeasti siihen liittyneitä odotuksia ja nationalismi alkoi nousta uudelleen. Vuosina 2004–2007 keskusteltiin vakavasti siitä, pitäisikö unioniin luoda kaksi tasoa, jossa vanhat jäsenmaat olisivat vallan ytimessä ja uudet jäsenmaat ulommalla periferiällä.

Esimerkiksi Schengen-alue avautui vuonna 2004 liittyneille vasta vuonna 2007, mikä osoitti luottamuspulaa uusia maita kohtaan.

Kun eurokriisi alkoi vanhan jäsenmaan – Kreikan – huijauksesta, idän jäsenmaissa raivostuttiin, sillä niiden taloudenpitoa tarkkailtiin ja talouspäätöksiin puututtiin usein. Idän talouskasvusta huolimatta elintasoraja niiden ja lännen välillä säilyi. Idän siirtotyöläiset saivat matalampaa palkkaa lännessä ja länsimaiset yritykset polkivat palkkatasoa idässä. Lisäksi kansainväliset suuryritykset kiristivät itselleen verovapauksia ja -vähennyksiä, joita kotimaiset yritykset eivät saaneet nauttia. Kilpailu kotimarkkinoilla vääristyi, mutta EU kielsi kansallisten yritysten valtiollisen tukemisen.

2010-luvulle tultaessa ajan henki oli muuttumassa itäisissä jäsenmaissa. Eriarvoistumisen lisääntyminen johti nostalgian vahvistumiseen. Liberalismin nähtiin ylikorostavan yksilöllisyyttä ja oman edun tavoittelua, sekä aiheuttavan sosiaalisen vastuuntunnon häviämistä. Huonossa asemassa olevat – työttömät, pieneläkeläiset, matalapalkkaiset työntekijät sekä maaseudun väki – haikailivat yhteisöllisyyden, perinteiden ja vakaamman yhteiskuntamallin perään.

Vasemmisto ei kyennyt vastaamaan näihin toiveisiin. Puolassa se ei ole päässyt parlamenttiin vuoden 2015 jälkeen ja Unkarissa se on surkastunut keskenään kilpaileviksi kääpiöpuolueiksi. Vasemmisto koostuu entisten kommunistipuolueiden seuraajapuolueista, joten ne nähdään osasyllisinä kommunistimenneisyyteen ja surkeaan nykytilaan. Vasemmisto myös ryvettyi kannattamalla liberaaleja 1990-luvun nopeutetun markkinatalouden aikana. Silloisen sosiaalisen darwinismin vallitessa vahvat pärjäisivät ja heikoista pidettiin huolta vain jos siihen oli varaa.

Kansallismieliselle vahvalle johtajuudelle oli tilausta. Kansa haikaili yksinkertaisia ratkaisuja ja selkeää viestintää, jota kouluttamattomatkin ymmärtävät. Käännekohta oli vuoden 2015 pakolaiskriisi, jota EU oli kykenemätön hoitamaan ja joka muutti radikaalisti turvallisuuskäsityksiä itäisissä jäsenmaissa. Vielä tänäkin päivänä Itä-Euroopassa lähes 80 % ihmisistä vastustaa pakolaisia ja siirtolaisia Afrikasta ja Lähi-idästä. Nationalismi kasvoi tästä turvattomuuden kokemuksesta ja ristiriidasta, eli tarpeesta puolustaa kansallisia näkemyksiä EU:ta vastaan.

3.2. Muokkautuva illiberalismi: kestävän vallan oppi

ILLIBERALISTINEN JÄRJESTELMÄ on rakennettu Unkarissa ja Puolassa saman kaavan mukaisesti. Puolan Jaroslaw Kaczynski ilmoittikin ennen valtaan tuloaan ihailevansa Viktor Orbánin Unkarissa toteuttamaa mallia.

Unkarissa illiberaalit pääsivät valtaan vuonna 2010, Puolassa taas viisi vuotta myöhemmin. Unkarissa järjestelmän vakiinnuttaminen on vastavasti edennyt pidemmälle.

Uusi järjestelmä perustuu yksinkertaiseen reseptiin, jossa on nähtävissä paljon vaikutteita Itä-Euroopan poliittisen kulttuurin perinteistä 1800-luvulta lähtien. Se koostuu kolmesta tekijästä: **vallan keskittämisestä, joustavasta hallintamekanismista, sekä jatkuvasta oppimisprosessista**, jolla järjestelmää kalibroidaan yhä kestävämmäksi sisäisen ja ulkoisen paineen alla.

Keskitetyn vallan johdonmukainen rakentaminen

AUTORITAARISTA HALLINTOJA lähdetään aina rakentamaan demokratian valvontaelinten heikentämisen kautta. Ensimmäisessä kohteena ovat perustuslaki ja sitä tulkitsevat perustuslakituomioistuimet.

Perustuslaillisuus on oikeusvaltio-idean kulmakivi. Se varmistaa, että parlamentissa tuotetut lait ovat perustuslain hengen mukaisia. Lännen edustama oikeusvaltiokäsitys haastaa erityisesti määräänemistö- eli kansanvaltaisuuden periaate, joka heikentää vallan kolmijaon periaate. Sen mukaan kansan valitseman parlamentin enemmistöllä pitää olla ylin valta yhteiskunnallisen elämän aivan kaikilla osa-alueilla, mukaan lukien tuomioistuinten toiminnan kontrollissa. Tähän on vedonnut vuonna 2021 Puolan oikeusministeri, Zbigniew Ziobro, ajaessaan oikeuslaitoksen reformia, jossa pyritään muun muassa valvomaan tuomareiden työtä.

Määräänemistöperiaate luo vahvan aseman hallitukselle, koska se vähentää parlamentin roolia ja merkitystä. Päätökset ja uudet lait pusketaan läpi yksinkertaisella, hallitusta tukevien kansanedustajien enemmistöllä. Oppositioista ei tarvitse välittää. Samalla periaatteellaan voidaan sivuuttaa myös vähemmistöjen oikeudet ja yksilöön perustuvat ihmisoikeusperiaatteet. Jopa kansalaisvapaudet on mahdollista määrittellä enemmistön intressistä käsin.

Valtionsyyttäjän valinnalla varmistetaan oikeuslaitoksen kontrolli. Hänet valitaan oikeusministerin esityksestä yksinkertaisella parlamenttienemmistöllä. Hallitukselle lojaali valtionsyyttäjä takaa, että valtaeliitti

pidetään lakien yläpuolella. Heitä ei aseteta syytteeseen silloinkaan, kun siihen on pätevät todisteet, kuten esimerkiksi EU:n korruptiota tutkivan viraston OLAF:in kehottaessa kansallisia syyttäjäviranomaisia toimimaan.

Tämän takia Puola ja Unkari ovat johdonmukaisesti kieltäytyneet liittymästä EU:n vastaperustettuun yhteiseen syyttäjävirastoon. Kuvaavaa on, että kevään 2022 vaaleista huolissaan oleva Fidesz sääti viime syksynä lain, jonka mukaan jatkossa Fideszin nimittämä valtiosyyttäjä voidaan vaihtaa ainoastaan parlamentin $\frac{2}{3}$ enemmistön turvin.

Valtarakenteiden sinetöimisen edellytys on kansalaisten tiedonsaannin hankaloittaminen. Ensimmäinen askel on julkisvaroilla ylläpidettyjen medioiden haltuunotto. Johtoportaat vaihdetaan ja ne toimittajat, jotka eivät suostu vallan viestin välittäjiksi, saavat potkut. Julkinen media ei kritisoi hallitusta, eikä koskaan anna tilaa opposition mielipiteille. Tilanne on verrannollinen kommunismin ajan mediakontrolliin.

Samanaikaisesti on pyritty vaikuttamaan yksityisrahoitteisen median tiedonvälitykseen perustamalla medianeuvosto, joka valvoo mediasisältöjä uusien, varta vasten tuotettujen säännösten pohjalta. Medianeuvosto voi esimerkiksi painostaa muuttamaan medioiden ohjelmaa tai evätä taajuuDET opposition radiokanavilta. Viimeinen askel on yritys kontrolloida lähes koko mediakenttää. Tällainen yritys näkyy Unkarissa, jossa vuoden 2018 jälkeen lähes 500 yksityisen mediayrityksen omistus on siirtynyt keskiteytysti johdetun mediasäätiön alaisuuteen, joka syöttää samanlaisia uutisia kaikkiin sen medioihin. Puolassa taas on vaikeutettu ulkomaalaisomisteisten, hallinnolle kriittisten mediayhtiöiden toimintaa.

Siinä missä 1990-luvun demokraattisen siirtymän poliittisissa arvovallinnoissa priorisoitiin markkinatalouden oppeja, 2010-luvun puolivälistä lähtien politiikka on määrittänyt enenevässä määrin markkinatalouden pelisäännöt.

Oikeusvaltio-ongelmat konkretisoituivat ensisijaisesti omistusoikeuden suojan johdonmukaisen kyseenalaistamisen kautta. Yrityksiä on yksinkertaisesti otettu haltuun tai niistä on kaapattu väkisin omistusoikeuksia. Erityisesti kotimainen pk-sektori on haavoittuvainen, mutta toimintamalli on kohdistunut yhtä lailla ulkomaisia sijoittajia ja jopa kansainvälisiä suuryrityksiä vastaan.

Keinoja on monenlaisia. Unkarissa esimerkiksi määriteltiin tiettyjä toimintoja kansallisen turvallisuuden kannalta strategiseksi alaksi, johon EU:n kilpailulainsäädäntöä ei voi soveltaa. Tällöin voidaan luoda erityis-tuotantoalueita, joissa sijaitsevaa yritystoimintaa hallinnoidaan keskusjohtoisesti. Kansainvälisiä yrityksiä painostettiin uusilla vaatimuksilla, erityisveroilla, tai lobbaamalla yritysten lainansaantia vastaan. Vieläkin

⁹ Vuosi 2019, ennakkotieto

on epäselvää, kuinka Unkarin hallitus painosti yllämainitut 500 mediayritystä luovuttamaan omaisuuttaan valtaeliitin hallinnoimalle säätiölle.

Tottelemattomat ajettiin ulos markkinoilta. Koska tuomioistuimet eivät ole poliittisesti riippumattomia, yrittäjät eivät saa lainsuojaa. Painostuksen kohdistuminen on melko ennalta-arvaamatonta eikä siltä pysty suojautumaan verkostoitumalla poliittisesti oikein. Yritysten alueella toimivat paikalliset viranomaiset menettävät jatkuvasti päätösvaltaansa yhä hierarkkisemmaksi muuttuvassa valtarakenteissa. On vaikeaa ennustaa, kenellä on valta yritystoimintaa koskevalla alalla edes vuoden kuluttua.

Lobbaukseen liittyvä olennaisesti myös korruptio, jota on kaikkialla valtionhallinnossa ja kaikissa puolueissa. Alueellisesti korruptio rehoittaa enemmän maaseudulla ja pienissä kaupungeissa, ja määrältään ja intensiteitiltään se on käänteisesti verrannollinen riippumattoman median olemassaolon kanssa. Puolassa korruptio on vähäisempi kuin Unkarissa, koska Laki ja oikeus- puolue ei ole vielä onnistunut nujertamaan valtaansa yksityistä mediakenttää.

Korruptio on lähes mahdotonta kitkeä politiikasta, koska se on läpinäkyvätöntä ja päätyy aniharvoin tuomioistuinten eteen. Korruption määrä ja painotukset muuttuvat koko ajan, mutta yleisesti ottaen illiberaalit eliitit ovat siitä täysin riippuvaisia, koska vain korruption turvin he kykenevät ylläpitää lojaalien alamaisten tukea, joka korostuu erityisesti vaalien alla.

Oikeusvaltio-ongelma säteilee myös innovaatiopolitiikkaan. Yksinvaltaiset johtajat pelkäävät koulutettuja ihmisiä ja pyrkivät siksi valvomaan tiukasti koululaitosta ja oppimateriaalin tuotantoa. Korkeakoulutukseen pääsyä rajoitetaan ja nuoria ohjataan mieluummin ammattikoulutukseen. Koulutuksen suhteellisen alhainen taso pitää myös palkkatason matalana ja siten kilpailukykyisenä houkuttelemaan kansainvälisiä suuryrityksiä.

Tästä seuraa aivovuotoa, mikä on ollut Unkarissa kiihtyvä ongelma sitten Fideszin valtaannousun. Myös Puola kärsii ammattiosaajien maastamuutosta matalapalkkaisuuden vuoksi.⁵⁴ Tilanne on johtanut työvoimapulaan, mikä lisää vierastyöläisten tarvetta. Huolimatta Puolan ja Unkarin johdonmukaisesta ja kiihkeästä maahanmuutonvastaisuudesta, maat ovat turvautuneet enenevässä määrin valkovenäläisiin ja ukrainalaisiin siirtotyöläisiin.

Syksyllä 2021 alkaneen Puolan ja Valko-Venäjän rajakonfliktin jälkeen valkovenäläisten sijaan Puola on houkutellettu työvoimaa Georgiasta, Unkari taas Vietnamista ja Mongoliasta. Ukrainan sota 2022 on ratkaisevasti

⁵⁴ [https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1562&context=honors#:~:text=According%20to%20Strubhaar%20\(2000\)%20brain,2000%20educated%20emigration%20rose%20slowly.](https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1562&context=honors#:~:text=According%20to%20Strubhaar%20(2000)%20brain,2000%20educated%20emigration%20rose%20slowly.)

muuttanut tilannetta: Puola ja Unkari toivovat saavansa kanavoitua Ukrainasta paenneet työmarkkinoilleen.

Illiberaali valtiovalta tukeutuu johdonmukaiseen ideologiseen perustaan. Usein väitetään, että niitä ylläpidetään vain populismin voimalla, mutta tämä on liian yksinkertaistava selitys. Tosiasiassa Puolan ja Unkarin järjestelmien sitkeyttä ei voi ymmärtää ilman vahvan ja perinteikkään kansalliskonservatismiin merkitystä poliittisen kulttuurin yhtenä määrittäjänä. Itsemääräämisen varjelun taustalla piilevä nationalismi ja yhteiskunnallista vakautta peräänkuuluttava konservatismi ovat puhutelleet erityisesti maaseudun asukkaita, vähemmän koulutettuja, sekä vanhempaa tai uskonnollista väkeä. Ideologian asemaa on myös edistetty muuttamalla kulttuuri- ja koulutuspolitiikan linjauksia.

Hallinnon joustavuus

EDELLÄ MAINITUT vallan rakenteet ovat riippuvaisia käytännön toiminnan jatkuvasta säätelystä. Uutena vivahteena on Venäjältä omittu metodi, jolla oligarkit pidetään varuillaan. Omistusoikeuden heikennys tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilön varallisuusasema on vallasta riippuvainen. Tottelematon oligarkki voi menettää omaisuutensa nopeasti ja varoittamatta. Ennalta-arvaamattomuus johtaa taloustoimijoiden vahvaan palvelualltiuteen. He ovat aina tarvittaessa valmiita investoimaan erilaisiin valtiollisiin projekteihin tai rahoittamaan valtapuolueen vaalikassaa.

Vastaava menetelmä on käytössä myös julkisella sektorilla. Hallinnollisessa käsiohjauksessa vastuualueita tai vastuuhenkilöitä siirrellään jatkuvasti ministeriöiden välillä tai täysin uusille luotettavammille hallinnollisille elimille. Henkilöstöpolitiikalla pystytään säätämään eri aloille poliittisesti sopiva johtajuus, joka vaikuttaa puolestaan työntekijöiden valintaan.

Lopulta järjestelmän pysyvyys perustuu suurelta osin siihen, että valta monitoroi tarkasti tavallisen kansan mielipideilmastoa. Järjestelmässä on sisäänrakennettu sosiaalinen herkkyyden ja siihen pohjaava jakopolitiikka. Yhtenä esimerkkinä tästä ovat valtion budjetista kustannetut työllistämishjelmat, jolla pitkäaikaistyöttömät ja kouluttamaton väki pääsee minimipalkalla työhön. Konservatiivisten arvojen mukaisesti panostetaan lapsiperheiden tukemiseen. Vaalien läheisyydessä sosiaalinen sensitiivisyys korostuu ja tukia jaetaan avokätisesti, kuten Puolassa vuonna 2019 ja Unkarissa vuonna 2021.

Itä-Euroopan poliittiselle kulttuurille omaleimaisin piirre on juristien keskeinen asema valtion johdossa. Heidän roolinsa johtuu samasta

asiasta kuin idän erilainen oikeusvaltiokehitys – tarpeesta suojata valtion itsemääräämisoikeutta ulkopuoliselta paineelta. Oletuksena on, että oikeustieteelliset perustelut painavat niin kansainvälisellä kentällä kuin kotimaan politiikassakin. **Lakiin suhtaudutaan eksaktina tieteenä, jonka tuottamia ratkaisuja ei voi kyseenalaistaa.**

Valtio-oppi oli 1990-luvulle saakka ainoastaan oikeustieteiden sivuaine, ajatuksena että vain oikeusoppinut osaa hoitaa valtion asioita oikein. Orbánin ja Kaczyńskin lähipiireillä ja puolueiden johtoportaiden enemmistöillä on juridinen tausta. Oikeusvaltiota on heikennetty nimenomaan lakimuutoksia. Jos politiikan käytäntö törmää lain asettamiin esteisiin, muutetaan lakia. Yksinkertaisella parlamenttienemmistöllä saadaan aikaan joustava lainsäädäntöprosessi, jossa heppoisin perustein tuotetaan nopeutetulla aikataululla ad hoc lakeja, jotka eivät ole yhteensopivia lakien kokonaisuuden tai edes perustuslain kanssa. Tämän takia on olennaisen tärkeää saada perustuslakituoimioistuimet kontrollin alle.

Lainsäädännön jatkuvalla kalibroinnilla on ollut avainrooli siinä, miten illiberaalit järjestelmät ovat onnistuneet navigoimaan EU:n lakiviidakossa muodollisesti totellen EU:n vaatimuksia, mutta tosiasiasa omista päämääristä kiinni pitäen.

3.3. EU:n liikkumatila: demokratia-valvonnan haasteet

EUROOPAN UNIONI havahtui suhteellisen myöhään siihen, että Unkarissa ja Puolassa jatkunut kehitys ei ollut vain tilapäinen hairahdus demokratian tieltä vaan toimenpiteitä vaativa uhka unionin perusarvoille. Unkari sai ensimmäisiä varoituksia Euroopan parlamentilta jo vuonna 2011 median vapauden rajoittamisesta ja uuden perustuslain yksipuolisesta säätämisestä. Tuolloin koettiin vihdoin tarpeelliseksi myös määritellä tarkemmin, mitä tarkoitetaan oikeusvaltiolla.

Vuonna 2012 harkittiin oikeusvaltiomenettelyä koskevan 7. artiklan käyttöä Unkaria vastaan. Kyseinen, EU:n ydinaseeksi kutsuttu menetelmä epäisi rikkoneelta jäsenvaltiolta äänioikeuden unionissa. Komissio ei kuitenkaan ollut valmis artiklan käyttöönottoon.

Vuodesta 2013 lähtien on keskusteltu siitä, millaisia keinoja on tarjolla yhteisön arvoja vastaan tietoisesti rikkovien maiden ojentamiseksi. EU:ssa ei vielä kukaan käsittelemä, että vaivalla unionin jäseneksi hakenut valtio voisi johdonmukaisesti toimia unionin arvoja vastaan. Vedenjakaja tässäkin

kysymyksessä oli vuosi 2015, jolloin Laki ja oikeus puolue pääsi valtaan Puolassa. Se teki 7. artiklan käytön mahdolliseksi, koska päätöksenteossa vaadittiin yksimielisyyttä ja nyt Puola tuki Unkaria. EU:n ”ydinase” menetti uskottavuuttaan, kun sittemmin Slovenia ja Bulgaria ovat alkanet seurata Unkarin ja Puolan mallia.

Oikeusvaltiomekanismiksi kutsuttu instrumentti lanseerattiin viivytelyjen jälkeen vuonna 2021. Aiemmista kokemuksista viisastuneena uusi mekanismi vaatii ainoastaan jäsenmaiden enemmistöpäätöksen. Kantavana ajatuksena on, että EU:n jakamat tuet sidotaan jatkossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Sinänsä tervetullut tiukennus saattaa tulla kuitenkin liian myöhään, otettaen huomioon miten illiberaalit ovat valmistautuneet säännösten kiertämiseen. Itäisillä jäsenmailla kun on pitkää kokemusta jo itäblokin ajoista siitä, miten selätetään ulkopuolelta tulevia ehtoja ja vaatimuksia.

Oppiva organismi

AUTORITAARISUUTEEN KEHITTYVÄT järjestelmät ovat hyvin innovatiivisia ja nojaavat varsin sopeutumiskykyiseen hallintoon, jossa aika on ollut avaintekijä. 12 vuotta Unkarissa ja seitsemän vuotta Puolassa riittivät siihen, että valtaeliitti on oppinut navigoimaan EU:n sääntöjen viidakossa. Maiden johdot ovat vaihtaneet säännöllisin väliajoin EU-kokemuksiaan ja hioneet yhteisiä strategioita ennen huippukokouksia tai EU:n oikeusvaltiokeskusteluja.

Vuosien saatossa on kehitetty kolme keinoa kohdata ja vesittää rajoituksia.

Ensimmäinen on ollut kaksoiskielen käyttö, vanha selviytymisstrategia Moskovan kanssa. Ideana on ollut, että käyttämällä ulkopuolisen vallan käsitteitä annetaan ymmärtää, että totellaan heihin kohdistettuja ideologioita odotuksia. Samaan aikaan kotikentällä puhutaan päinvastaisista kotiyleisölle. Tällainen kehitys oli vuoteen 2015 asti verhottua, mutta on sittemmin muuttunut yhä röyhkeämmäksi ja 2020-luvulle tultaessa avoimesti länsimaita pilkkaavaksi. Viestinnässä EU:n kanssa pelataan EU:n termeillä ja oikeusvaltiosyytteisiin vastataan EU:n käsitteillä, mutta niitä ymmärretään tahallisesti vääriin käyttäen hyväksi oikeusteknisiä yksityiskohtia.

Toinen yhtä tehokkaaksi keinoksi on osoittautunut EU-tukien innovatiivinen väärinkäyttömenetelmä, jälleen oikeustieteellisellä kikkailulla. Tukien jakamisen periaatteena toimivaa, EU:n vaatimaa kilpailutussääntöä noudatetaan nimellisesti. Samalla kuitenkin huolehditaan siitä, että

vaikka kilpailu voi ollakin avoin, vallalle sopivat kandidaatit voittavat aina. Oikeusvaltiomenetelmän tarkoitus on suitsia korruptiota, mutta ongelmana on, että korruption muodot vaihtelevat joustavasti. Ulkopuolisten on vaikea tunnistaa, miten tällainen hienosäätö toimii tukien eri kohdealueilla ja hierarkiatasoilla.

Kolmas merkittävin keino on erilaisten tilaisuuksien hyödyntäminen. Yksi tällainen on ollut korona-pandemia, joka on tarjonnut mahdollisuuden kiristää keskitettyä valtaa entisestään. Koronakriisissä kun on harjoitettu kansalaisvapauksien rajoittamista myös vanhemmissa demokratioissa ja EU:n jäsenmaat ovat sulkeutuneet, jolloin nationalismi ja kansallisvaltioiden intressit korostuvat.

3.4. Tulevaisuuden näkymät: muutosten vuosi 2022

vuosi 2022 tulee olemaan mitä todennäköisemmin poliittisten mullistusten aikaa.

Ukrainan sodalla voi olla kauaskantoisia seurauksia. Itäiset jäsenmaat ovat yksimielisesti puoltaneet Ukrainan EU-jäsenyyttä, mutta samalla ne ovat EU-tukien nettosaajavaltioita. Ukrainan liittymisen kustannuksista vastaisivat sen sijaan Suomi ja muut nettomaksajamaat. Puola ja Unkari ovat mukisematta ottaneet vastaan myös satojatuhansia Ukrainan pakolaisia, vaikkakin 2015 lähtien ne olivat johdonmukaisesti vastustaneet EU-pakolaispolitiikkaa. Ukrainan länsiosa on kuulunut Puolalle ja Transkarpattia Unkarille toiseen maailmansotaan saakka, joten maissa suhtaudutaan ukrainalaisiin suopeammin kuin lähi-idästä tai Afrikasta saapuneisiin pakolaisiin.

Silti Unkarin ja Puolan väleihin tuli sodan myötä särö. Pääministeri Orbán, joka on Krimin miehityksestä lähtien lähentynyt Putinin hallintoa, on ollut vastahakoinen katkaisemaan suhteita Rosatomiin, joka rahoittaa ja rakentaa ydinvoimalaa Unkariin ja venäläisomisteiseen Investointipankkiin, joka toimii edelleen Budapestissa. Unkari on estänyt aktiivisesti Ukrainan NATO-jäsenyyttä vuodesta 2018 lähtien, Ukrainan kielilain vuoksi joka heikensi tuntuvasti unkarilaisvähemmistön kulttuurillisia oikeuksia. Kanta ei ole muuttunut 2022 Ukrainan sodan aikana.

Unkarin hallitus on myös kieltäytynyt lännen asetoimituksista Unkarin läpi ja valtiollinen media on peilannut uskollisesti Venäjän propagandaa syyttäen Ukrainaa kriisin eskaloitumisesta. Tämä asenne käänsi

Puolan Unkaria vastaan, millä voi olla vaikutusta EU-areenalla käytyyn oikeusvaltiodebaattiin, jossa maat ovat perinteisesti puolustaneet toisiaan. Ukraina on Puolalle kuitenkin kynnykskysymys, johtuen sekä historiallisesti läheisistä suhteista että Venäjän hyökkäyssodasta, joka aktivoi Puolan muistissa vanhat uhkakuvat: Venäjä-vastaisuus on aina ollut puolalaisen identiteetin keskeinen rakennuspalikka.

Euroopassa Puolaan ja Unkariin vaikuttavat erityisesti Saksan ja Ranskan väliset suhteet. **Saksan suhtautuminen** Puolaan ja Unkariin tulee muuttumaan. Merkel puhui paljon ja kriittisesti oikeusvaltio-ongelmista, mutta ei ollut valmis tekemään asialle mitään. Erityisesti saksalaiset autofirmat saivat Puolassa ja Unkarissa erikoiskohtelua: koska ne työllistävät satoja tuhansia ihmisiä, niiden toiveita palkkatasosta, yhtiöverosta, ammattiyhdistystoiminnan alasajosta ja infrahankkeista kuunneltiin tarkasti.

Saksalaiset yritykset ovat onnistuneet saamaan erinomaiset kilpailuosuhteet illiberaaleissa demokratioissa, ja niillä on suuri lobbausvoima niin Saksassa kuin EU:ssakin. Yritykset ovat olleet tyytyväisiä autoritääristen järjestelmiin, koska niissä valta ei vaihdu liian usein, joten yritysten asemasta ja tarpeista ei tarvitse neuvotella jatkuvasti uudestaan. Uudessa hallituskoalitiossa liberaalit ovat halukkaita jatkamaan suhteita talousedut edellä, kun taas vihreät peräänkuuluttavat ihmisoikeuskysymyksiä. Ulkoministeri Baerbock on osoittautunut ärhäkäksi oikeusvaltion puolestapuhujaksi, demarit puolestaan joutuvat tasapainoilemaan hallituskumppaneidensa välillä. Saksan uusi kansleri Olaf Scholz kävi joulukuussa 2021 Varsovassa, missä hän vaikutti melko varovaiselta ja konsensushaluiselta. Samaan aikaan kun Puolan pääministeri Morawiecki käytti kovaa kieltä EU:n oikeusvaltiomekanismista.

Emmanuel Macron pyrkii täyttämään Merkelin jättämän valtatyhjiön. **Ranska** on EU:n puheenjohtajamaana 2022 ensimmäisellä puoliskolla ja samanaikaisesti Macron käy vaalitaistelua presidenttikautensa jatkosta. Tämä kuvio voi olla kohtalokas Puolan ja Unkarin näkökulmasta. Macron on vuosia ajanut tiukempaa otetta oikeusvaltiokysymyksissä ja vaalien alla EU:n puheenjohtajamaan edustajana tämä linja muuttuu todennäköisesti ärhäkemmäksi.

Ranska ajaa myös niin kutsuttua sosiaalisen tasa-arvon agenda⁵⁵, joka ennakoii yhteentörmäystä Puolan ja Unkarin kanssa. Macron on vuosia vastustanut sitä, että itäisten jäsenmaiden siirtotyöläiset ovat saaneet matalampia palkkoja kuin ranskalaiset työntekijä, aiheuttaen jännitteitä

⁵⁵ <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/four-years-working-for-europe#moduleAnchor-171537>.

Ranskan ammattiliittojen ja hallituksen kesken. Agendalla voi onnistuessaan olla dramaattisia seurauksia: siirtotyöläiset palaavat kotimaihinsa, helpottaen työvoimapulaa mutta nostaten vääjäämättä palkkatasoa. Tämä huonontaa Itä-Euroopan yritysten kilpailukykyä, jonka jälkeen ulkomaiset yritykset voivat muuttaa eteenpäin halvemman työvoimakustannusten maihin.

Silti Macronin joulukuun 2021 tapaamisessa Visegradin maiden kanssa kävi selväksi, että yhteisymmärrystäkin löytyy koskien tiukempaa siirtolaispolitiikkaa ja rajavalvontaa. Tämä sopii hyvin Itä-Euroopan perinteisesti nihkeään pakolaispolitiikkaan.

Vastakkainasettelu EU:n kanssa tulee kasvamaan ja oikeusvaltiodebatti kiihtymään ainakin seuraavan puolen vuoden ajan. Kaikesta suurimpana ja maiden linjaan vaikuttavana kysymyksenä on, millä tavalla 2021 tammikuussa säädetty mutta vielä käyttöönnottamaton oikeusvaltiomekanismi pannaan täytäntöön. Pohdinnan alla on muun muassa paljonko uskaljetaan leikata tuista, jotta EU-vastaisuus ei nousisi väestön keskuudessa. Erityisesti Puolaa ei ole haluttu kovistella liikaa sen koon ja painoarvon takia, ja maa on tästä hyvin tietoinen. Oikeusvaltiomekanismin käyttämättä jättäminen taas söisi entisestään EU:n jo rapistunutta arvovaltaa näiden maiden kansalaisten ja myös muiden EU-kansalaisten silmissä.

Puola ja Unkari ovat myös valmistautuneet vastaiskuun. Orbán on pyrkinyt jo vuodesta 2018 lähtien saamaan aikaan Euroopan parlamentin kahden puolueperheen – Identiteetti ja demokratia sekä Euroopan konservatiivit ja reformistit – yhdistämisen. Onnistuessaan se muuttaisi parlamentin voimatasapainoa, muodostaen kolmanneksi suurimman ryhmä. Varsovassa järjestetyissä neuvotteluissa joulukuussa 2021 mukana oli puolueita yhdeksästä eri maasta ja sopu oli lähellä.⁵⁶ Aloite kaatui Italian eripuraisten puolueiden, Matteo Salvinin Pohjoisen liiton ja Georgia Melonin Italian veljien, sisäisiin ristiriitoihin. Vaikka yhdistyminen ei onnistuisi vuonna 2022, ryhmät todennäköisesti tiivistävät jatkossa yhteistyötään ja vaikuttavat siten enemmän EU:n linjanvetoihin.

Puolan ja Unkarin poliittinen trendi on leviämässä Itä-Euroopassa. EU:n jäsenmaista tämä näkyy selvimmin Sloveniassa ja Bulgariassa, mutta merkkejä on myös Kroatiassa. Unkari haki ja sai Euroopan komissiossa laajentumiskommissaarin salkun, ja on sittemmin ajanut Länsi-Balkanin heikkojen demokratioiden, erityisesti Serbian ja Pohjois-Makedonian,

⁵⁶ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news,1018978,jaroslaw-kaczynski-musimy-przygotowac-inna-propozycje-dla-europy.html>.

jäsenyyttä unionissa. Tavoitteena on vahvistaa EU-kriittisten maiden ryhmää entisestään.

Visegrad maiden (Puola, Unkari, Tšekki ja Slovakia) yhteys tiivistyy aina kun maat kokevat alueellista uhkaa. Liiton voima on siinä, että tilanteen tullen sen jäsenmaat kykenevät laittamaan syrjään erimielisyytensä ja puhaltamaan yhteen hiileen. Yksi esimerkki oli syystalven 2021 Puolan ja Valko-Venäjän välinen rajakriisi. Puola ei halunnut mukaan EU:n Frontexia, koska ei luottanut sen toimintaan, joten Visegrad-maat lupasivat joukkoja tarvittaessa.

Maiden kesken vallitsee vahva yksimielisyys myös EU:n siirtolaisuuspolitiikan vastustamisesta. Suhtautuminen Venäjään kuitenkin jakaa liittoa. Tšekki ja Slovakia ovat vastustaneet Venäjä-pakotteita ja Orbánilla on varsin läheiset välit Vladimir Putiniin. Puola taas kokee Venäjä turvallisuushaksi ja hakeutuu asiassa enemmän Baltian maiden ja Romanian yhteyteen, jotka jakavat saman huolen.

Unkarin parlamenttivaalit huhtikuussa 2022 eivät lopulta lunastaneet odotuksia paremmasta. Orbánin johtama puolue sai neljännen peräkkäisen superenemmistön ja näillä näkymin jatkaa samalla kurssilla kuin tähänkin asti, ainakin vuoteen 2026 saakka. Voitto sinetöi opposition kasvavan ahdingon ja vähentää entisestään ihmisten kiinnostusta politiikkaan. Vahva mandaatti lisää painoarvoa EU-politiikassa virkaiältään unionin vanhemmille pääministerille, jolla on kokemusta ja paineensietokykyä oikeusvaltiodebatoinnissa EU-areenalla. Kuvaavaa on, että Putin oli ensimmäisten joukoissa onnittelemassa voitosta vanhaa ystäväänsä.

Puolassa vastaavasti Laki ja oikeus-puolueen johtohahmo Kaczyński on siirtymässä eläkkeelle, mikä tulee laukaisemaan valtataistelun puolueen linjasta. Viime aikoina tästä on ollut jo merkkejä. Esimerkiksi presidentti, puolueen kasvatti Andrzej Duda asettui vastikään vastustamaan Laki ja oikeus-puolueen ajamaa mediavapautta rajoittavaa lakia vastaan. Se oli tähän asti ennenkuulumatonta.



4.

Oikeusvaltioon ja sen instituutioihin kohdistuvat haasteet Suomessa

4.1 Oikeusvaltion osatekijät

VIIME VUOSINA oikeusvaltiosta on etenkin Euroopassa puhuttu harvinaisen paljon. Syynä on autoritäärisen hallinnon nousu eri puolilla maanosaa, ja etenkin oikeusvaltiokriisin tunkeutuminen myös EU:n sisälle, vastoin unionin nimenomaisesti tunnustettuja perusarvoja.

Oikeusvaltio on komea termi, mutta mistä siinä oikeastaan on kyse? Oikeusvaltion ja roistovaltion erot ovat tänäkin päivänä näkyvillä selvästi ja räikeinä kenelle tahansa asioita seuraavalle. Oikeusvaltio on kuitenkin opillisesti monitahoinen ja monimutkainen rakennelma. Todellisuuden tilana se on vieläkin haasteellisempi. Voimme aika helposti tunnistaa maita, joissa oikeusvaltio loistaa poissaolollaan, mutta toisaalta myöskään täydellistä oikeusvaltiota ei taida olla missään. Projekti on aina enemmän tai vähemmän keskeneräinen.

Oikeusvaltio on iso rakennelma, jossa kaikki liittyy kaikkeen. Kantavat rakenteet ja monet yksityiskohdat yhdessä luovat kokonaisuuden.

Oikeusvaltion luominen ja ylläpitäminen on projekti, joka vaatii yhteisöltä todella paljon.

Oikeusvaltio on eri aikoina ymmärretty eri painoituksin. Suppeassa mielessä se on voinut tarkoittaa lähinnä laillisuusperiaatetta ja mielivallan kieltoa. Esimerkiksi Suomen perustuslaissa 2 §:n otsikkona on ”kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate”, joista jälkimmäinen viittaa pykälän 3 momentissa mainittuun laillisuusperiaatteeseen. Sen mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”, ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.

Myös vallan kolmijako ja tuomioistuinten riippumattomuus on yleisesti tunnustettu oikeusvaltion peruspiirteiksi. Suomen valtiosäännössä kumpikin näistä oli nimenomaisesti kirjattu jo vuoden 1919 hallitusmuotoon (2 §) samoin kuin nykyiseen perustuslakiin (3 §).

Yksilön perusoikeuksien turvaaminen on oikeusvaltion keskeinen aiellinen tunnusmerkki. Perusoikeuksien sisältö on kuitenkin ajan myötä laajentunut. Siinä missä Magna Cartan saavutus oli etenkin yksilön fyysisen vapauden suojaaminen mielivallalta, nykyajan perusoikeudet kattavat laveasti yksilön henkilökohtaisia ja poliittisia vapauksia ja myös sosiaalisia oikeuksia. Lisäksi perus- ja ihmisoikeudet määrittävät paitsi sitä, mitä valtiolta ei saa tehdä, myös toimintavelvollisuuksia, joita valtiolla on ihmisen oikeuksien suojaamiseksi. Nämä toimintavelvollisuudet koskevat myös yksilön oikeuksien turvaamista ihmisten keskinäisissä suhteissa.

Perusoikeuksien keskeinen asema ilmenee myös Suomen perustuslaista, jonka ensimmäisen pykälän mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Historian kokemusten ja etenkin totalitarismin kauhujen myötä Euroopassa on yhä selvemmin kirkastunut ymmärrys siitä, kuinka kiinteästi oikeusvaltio, demokratia ja ihmisoikeudet/perusoikeudet kuuluvat yhteen ja ovat käytännön tasolla sidoksissa keskenään – ainakin jos mittapuuna on kaikkien väestönsien asema. Esimerkiksi jo Euroopan Neuvoston perustamissopimus yli 70 vuoden takaa ilmensi tätä näkemystä. Demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio muodostavat kolmiyhteyden, joka pysyy koossa vain kaikkien pilareidensa varassa. Tästä yhteenkuuluvuudesta myös kumpuaa hankkeen korkea vaikeusaste.

Oleellista on, että nykyinen oikeusvaltiokäsitys ei ole vain muodollinen vaan myös sisällöllinen. Laillisuusperiaatteeseen sisältyy lain laatua koskevia vaatimuksia, kuten esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö hyvin osoittaa. Vallan kolmijako sisältää myös ajatuksen siitä, että lainsäädäntövallan perusta on demokraattinen. Tehokas pääsy

riippumattomiin tuomioistuimiin yksilöiden oikeusturvan takeena on oikeusvaltion ehdoton edellytys. Se liittyy kiinteästi niiden tehtävään huolehtia viime kädessä perus- ja ihmisoikeuksien suojasta. Tuomioistuinten rooli oikeusvaltiossa on keskeinen, mutta samalla lainkäyttövalta on aina luonteeltaan reaktiivista. Tuomioistuimet eivät voi tarttua asioihin omasta aloitteestaan.

Demokratian ja oikeusvaltion olennaisena ydinpiirteenä on siinä valitseva voimien ja vastavoimien dynamiikka:

Kulloinenkin hallitusvalta toimii poliittisten vastavoimien vahdinnan ja valtahaasteen alla. Toinen vastavoima perustuu yhteisön jäsenten, median ja kansalaisjärjestöjen aktiivisuuteen ja vahtikoira-rooliin. Tiedon, ideoiden, debatin ja kritiikin vastavoimat ovat yhä laajempien piirien ulottuvilla. Vahvat, moninaiset ja riippumattomat organisaatiot ovat silti tärkeitä vallan vahtikoirina.

Oikeus puolestaan suojaa kaikkia noita vastavoimia. Yksittäistapauksissa kaiken vallankäytön vastavoimana toimivat tuomioistuimet, joihin pääsy viime kädessä turvaa oikeussuojan toteutumista – edellyttäen että tuomioistuinten itsensä riippumattomuus on taattu. Siellä missä tuo riippumattomuus on viety, tuomioistuimet eivät enää ole osa oikeusturvakoneistoa, vaan muuttuvat hallinnon jatkeiksi, ja lopulta osaksi repressiokoneistoa.

Asian ydin on sen turvaamisessa, että valtio on kansalaisia varten eikä päinvastoin, että julkisissa tehtävissä toimitaan yhteisön hyväksi eikä omaksi hyväksi ja että yhteiskunta toimii järjestyneesti ja mahdollisimman oikeudenmukaisesti kaikkien jäsentensä kannalta. Tämä ei ole banaliteetti, ja vaikka se tuskin koskaan on täydellinen realiteetti, se on silti asian ydin. Demokratia tai oikeusvaltio eivät kykene takaamaan vallankäyttäjien hyveellisyyttä, mutta ne takaavat sitä, ettei väärä vallankäyttö jää ilman seurauksia.

Oikeusvaltion toiminta ei ole vailla vajeita ja ongelmia. Olennaista on, että voimien ja vastavoimien kautta turvataan järjestelmän itsekorjautuvuutta. Epäkohdat eivät jää pimentoon, vaan ne tulevat esiin, jolloin niihin voidaan puuttua.

Oikeusvaltion vastakohta on yhteiskunta, jossa ihmisiä hallitaan pelolla ja tärkeiden asioiden pimittämisellä tai vääristelyllä.⁵⁷ Nämä ovat hyvin vahvoja välineitä, jotka toimivat sitä varmemmin mitä laajemmalle ne leviävät. Oikeusvaltion arvon ymmärtämiseksi onkin tärkeää katsoa sen vastakohtia.

Mutta kuten sanottu, kyse ei ole vain siitä, että meillä olisi joko tai, täysi oikeusvaltio tai sen vastakohta, vaan kyse on laajasta skaalasta. On kauheusvirheitä, heikkouksia, rakennevikoja, kulisseyjiä – on raunioita. Kyse on siitä, missä määrin, kuinka vahvasti ja kuinka vakaasti oikeusvaltion periaatteet ja toimintaedellytykset ovat turvatut – tai rikutut.

Kun oikeusvaltiota ja demokratian ”riskiä” vallankäytölle halutaan heikentää, se tapahtuu aina noita vastavoimia murentamalla ja eliminoimalla. Kiusaus siihen suuntaan voi olla vallan saaneella houkutteleva. Muodot, mahdollisuudet ja skaala vaihtelevat. Keinot ovat moninaisia.

Vastavoimien murentaminen ei etene pelkästään rakenteellisin keinoin, lainsäädäntöön tai organisaatioihin puuttumalla, vaan kuvaan kuuluu myös mielikuvien muokkaaminen – retoriikka ja propaganda, joita leimaa oikeusvaltiollisten instituutioiden ja toimijoiden halventaminen. Tällä jo sinänsä kaivetaan maata normaalien, välttämättömien vastavoimien alta.

Luottamuksen ja oikeusvaltion arvostuksen vahingoittaminen ovat usein osa strategiaa, ja samalla yksi vaaran merkki.

Unkarin nykyinen pääministeri lausui kymmenisen vuotta sitten, että vallan kolmijako, ”checks and balances”, edustaa hänelle älyllistä keskinkertaisuutta. Slovenian pääministeri on profiloitunut journalistien julkisella pilkkaamisella. Puolassa valtapuolueen taholta on kohdistettu halventavaa arvostelua tuomarikuntaa ja sen yksittäisiä jäseniä kohtaan. Ranskan ja Saksan oikeistopopulistien retoriikkaan sisältyy vallitsevia instituutioita ja niiden toimijoita halveksivaa puheenpartta. Presidentti Trumpin valtakausi Yhdysvalloissa oli tässäkin suhteessa aivan oma lukunsa.

⁵⁷ Tätä kirjoittaessani tuli esimerkiksi julki uutinen siitä, että Turkissa presidentti antoi potkut tilastokeskuksen johtajalle laitoksen julkistettua tiedon vuotuisen inflaation nousumisesta yli 36 prosentin tasolle (mikä sekin on joidenkin näkemyksen mukaan aliarvio). *Le Monde* 29.1.2022; ”Turquie: pour répondre à la hausse des prix, Erdogan limoge le chef de l’agence des statistiques”. Toinen saman päivän uutinen Turkista puolestaan kertoo uusista rajoituksista tiedotusvälineille, joiden ”tuhoina” vaikutus yhteiskunnassa on valtiojohdon mukaan minimoitava. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29.1.2022; ”Erdoğan setzt auf noch mehr Zensur”.

4.2 Oikeusvaltion haasteet

Eduskuntaenemmistön merkitys

OIKEUSVALTIO EI toimi eikä säily pelkkien yleisten periaatteiden varassa – ei silloinkaan, kun ne on kirjattu perustuslain tasolla. Oikeusvaltion samoin kuin demokratian toimintaa ohjaavat normit ovat keskeisiltä osin eduskuntalain tasolla ja siten yksinkertaisesta parlamenttienemmistöstä riippuvia. Tämä on tärkeää pitää mielessä.

Suomessa tunnetusti ei ole riippumatonta tuomioistuinta valvomassa eduskuntalakiin perustuslainmukaisuutta yleisesti, vaan sekin arviointi tapahtuu eduskunnassa ja rajoittuu lakiehdotusten ennakkolliseen valvontaan. Se puolestaan koskee viime kädessä kannanottoa siihen, minkälaisia säätämisyjärjestystä laki eduskunnassa edellyttää.

Myös budjettivallan käyttö on eduskuntaenemmistön varassa. Oikeusvaltion kannalta olennaiset toiminnot eivät elä ”pyhästä hengestä”, vaan vaativat hyvin organisoituja ja riittävin voimavaroin varustettuja instituutioita.

Näistä syistä oikeusvaltion perusta ja sen kestävyys ei riipu vain siitä, mitä perustuslaissa on julistettu. Sekä lainsäädäntövallan että budjettivallan käyttö ovat ratkaisevassa asemassa. Valtiosäännöllä luotu kuori vaatii vahvan ja vakaan sisällön, jotta kokonaisuus olisi kestävä ja toimiva. Yhteiskunnan yhteinen sitoutuminen oikeusvaltioon on siksi avainasemassa.

Demokratian toimivuus

DEMOKRATIAN JA oikeusvaltion haavoittuvuus on viime aikoina paljastunut meille järkyttävien tavoin sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa. Demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kolmiyhteys on siinä, että ne toteutuvat vain yhdessä. Mutta tämä ei takaa niiden pysyvyyttä. Nykyajan autokraatit ovat päässeet valtaan vaaleilla. Tämä kertoo siitä, että oikeusvaltion rapautuminen yleensä juontaa juurensa ongelmista demokratian toiminnassa.

En voi väittää olevani asiantuntija siinä, mitä kaikkia tekijöitä on taustalla silloin, kun noin käy – kun vaaleilla valittu hallinto ryhtyy murentamaan ja eliminoimaan demokratiaan ja oikeusvaltioon välttämättä kuuluvia vastavoimia vapautuakseen niiden rajoitteista. Sen tien päässä voi olla oikeusvaltion loppu ja näennäisdemokratia. Tunnetun maita,

joissa demokratian ja oikeusvaltion rakenteet ovat muodollisesti jäljellä mutta sisällöllisesti rikki.

Ilmeistä on, että oikeusvaltion suojeleminen edellyttää toimivan demokratian vaalimista. Demokratian harjoittaminen on vaativaa ja vaivalloista. Eurooppalainen todellisuus osoittaa, että demokraattisen käytäntöjen juurtumattomuus on epäilemättä seikka, joka lisää demokratian ja sen myötä oikeusvaltion haavoittuvuutta. Myöskään vanha ja vakiintunut demokratia ei kuitenkaan ole immuuni takaiskuille, kuten viime aikoina on myös nähty.

Yhteiskunnan liiallinen sisäinen jakautuminen on varmasti yksi vaaratekijä, joka vaikeuttaa ja heikentää demokratian toimivuutta ja kykyä tuottaa sellaisia tuloksia, joita kansalaisilla on lupa odottaa. Ristiriidat ovat osa yhteiskuntaa, mutta jos ne muuttuvat niin syviksi, ettei asioita enää kyetä ratkomaan demokraattisen järjestelmän kautta, itse demokratia joutuu uhan alle.

Yhteiskunnallisen ja poliittisen keskustelukulttuurin raaistuminen on tältä kannalta vaarallinen ilmiö. Demokratia on yhteisön asia ja edellyttää, että mielipiteiden ja elämänpiirien eroista ja eturistiriidoista huolimatta säilyy osallisuus sekä kyky ja halu toimia rakentavasti siinä yhteisössä, jonka varassa demokratia on.

Kansanvalta kärsii, jos on ”unohdettua” tai yhteiskunnasta ”irtautunutta” kansaa on liialti ja yhteisöllinen luottamus hajoaa. Jos yhteisten, oikeusvaltiollisten normien, instituutioiden ja niistä vastaavien toimijoiden arvoa ja legitimitettiin ei enää tunnusteta, demokratia ja oikeusvaltio vaarantuvat.

Sosiaaliset mediat ovat lisänneet mahdollisuuksia ilmaisuvapauden käyttöön, hyvässä mutta myös pahassa. Uusimmat tiedot globaalin tekniikan sisältä viittaavat siihen, että algoritmien varassa toimiva sosiaalinen media on osin ryöstäytynyt myös niiden hallinnasta, jotka sitä pyörittävät. Algoritmien monimutkaisuus johtaa siihen, että edes organisaation sisällä ei enää ymmärretä eikä hallita niiden toimintaa.⁵⁸

Tiedämme myös, että on ulkopuolisia voimia, jotka hyödyntävät uusia kommunikaatiomuotoja tarkoituksin provosoida yhteiskuntiemme sisäisiä jakolinjoja ja ristiriitoja, sekä manipuloida informaatioympäristöä, poliittisia prosesseja ja jopa vaaleja. Demokratian toiminnan heikentämiseen ja sen halventamiseen tähtäävä myyräntö, jota ruokitaan ja ohjataan

⁵⁸ Le Monde 26.10.2021; ”Comment l’algorithme de Facebook échappe au contrôle de ses créateurs”.

sieltä, missä demokratian pelko on perustavanlaatuinen motiivi, on merkittävä riski.

Demokratia voi vaarantua, jos meillä on liian monia, joita tieteellisestiikään vahvistettu tieto ei enää ylipäänsä saavuta. Eri puolilla demokraattisesti hallittua Eurooppaa on hiljattain nähty ”koronankielteijien” protestointia keskellä ns. tietoyhteiskuntaa. Vaikuttaa siltä, että heidän mielessään nykytila on ikään kuin oikeusvaltion vastakohta, jossa kaikki demokraattisesti luodut instituutiot yhdessä toimivat heitä vastaan – paitsi että vapautta protestiin ei ole viety.

Suomessa demokratialla on yli vuosisatainen ja vakaa perusta. Muutama vuosikymmen sitten valtiosääntö uudistettiin siirtymällä presidenttivaltaisesta järjestelmästä puhdasoppisempaan parlamentarismiin sekä muokkaamalla ja täydentämällä perusoikeudet nykyaikaiseen asuun. Kansainvälisessä vertailussa suomalaisen demokratian taso on korkea ja vakaa.⁵⁹ Riippuvuus hallituskoalitiosta ja eri puolueiden yhteistyökyyvystä on voinut myötävaikuttaa siihen, että sen kaltainen yhteiskunnan kahtiajakautuminen, joka eräissä muissa demokratioissa on koitunut ongelmaksi, on ainakin toistaiseksi voitu suurelta osin välttää.

Tunnettu huolenaihe on kuitenkin äänestysaktiivisuuden selvästi aleveva trendi viime vuosikymmeninä. Eduskuntavaaleissa äänioikeuttaan käytti 1960-luvulla noin 86 prosenttia miehistä ja 84 prosenttia naisista, mutta 2010-luvulla enää vajaat 70 prosenttia miehistä ja hieman yli 70 prosenttia naisista. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa tilanne koheni vain vähän. Trendi on sinänsä saman kaltainen kuin useissa vertaismaissa, mutta esimerkiksi muihin pohjoismaihin verrattuna äänestysaktiivisuus Suomessa on huomattavasti alemmalla tasolla. Syyt äänioikeuden käyttämättä jättämiseen voivat olla monenlaisia. Tilanne, jossa ”nukkuvien puolue” on selvästi suurin puolue, on kuitenkin huolestuttava, mikäli taustalla on menetetty tai hylätty osallisuus demokraattiseen vaikuttamiseen. Kuka tietää, miten ja miksi passiiviset äänestäjät ovat saatavissa hereille ja liikkeelle.

Suomessakin on yhä tavallisempaa, että poliittisiin toimijoihin ja myös julkisen alan viranhaltijoihin kohdistetaan uhkailua, panettelua ja halveksuntaa. Vaikka yleinen luottamus julkisiin instituutioihin ja hallintoon on säilynyt kansainvälisesti katsoen hyvällä tasolla, ilmiö on huolestuttava. Asiallinen kritiikki ja henkinen väkivalta ovat eri asioita. Siinä missä ensin mainittu on normaali osa yhteiskunnallista elämää, jälkimmäinen voi heikentää ihmisten valmiutta toimia politiikassa ja yhteisten asioiden

⁵⁹ Ks. esim. The Economist Intelligence Unit, ‘Democracy Index Report 2020’.

hoidossa julkisella sektorilla. Sama koskee toimittajia ja tutkijoita, jotka saavat osakseen epäasiallista kohtelua, ja ylittäänsä niitä, jotka osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun. Demokratia elää kyseenalaistamisesta sekä asiallisesta kritiikistä ja debatista, mutta mielipiteenvaihdon raaistuminen voi vaarantaa demokratian kannalta välttämätöntä osallistumista.

Lain laatu ja hyvä hallinto (good governance)

HALLINNON LAINALAISSUUS on yksi oikeusvaltion perinteinen kulmakivi. Muodollinen laillisuus ei kuitenkaan riitä. Siksi nykyisin korostetaan sekä lain laadun että hyvän hallinnon tärkeyttä. Jälkimmäinen ilmenee myös nimenomaisesti Suomen perustuslaista, jonka 21 §:n 2 momentin mukaan ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Siihen kuuluu etenkin oikeudenmukaisen hallintomenettelyn turvaaminen.

Lain laatua koskevilla vaatimuksilla on erityinen merkitys silloin, kun lailla puututaan perus- tai ihmisoikeuksiin. Useimmat niistä eivät ole absoluuttisia, vaan yleisen edun vuoksi tai toisten oikeuksien suojaamiseksi niitä on eri tilanteissa sallittua ja välttämätöntäkin rajoittaa lain perusteella ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä oikeusturvatakeet ovat tällöin olennaisia, jotta ennakoitavuus, miellivallan estäminen ja vastakkain olevien intressien perusteellinen punninta sekä hyväksyttävä yhteensovittaminen voisivat toteutua. Rikosoikeudessa, missä vallan väärinkäytöllä voi olla erityisen ankaria seurauksia, myös lain laatua koskevat vaatimukset ovat erityisen korostettuja.

Oikeusvaltion rapautuminen ei nykyisin välttämättä ilmene niin, että viranomaiset ryhtyisivät toimimaan täysin laittomasti, vaan usein on kysymys siitä, että viranomaisille uskotaan toimivaltuuksia, jotka eivät vastaa edellä mainittuja, lain laadulle asetettavia vaatimuksia. Jos samalla jälkikäteiset valvonta- ja torjuntamekanismit ovat riittämättömiä tai heikennettyjä, oikeusvaltion kulussit voivat olla pystyssä mutta sisältö rikki.

Ulkomaisten kokemusten valossa on tyypillistä, että oikeusvaltioperiaatteiden kannalta ongelmallista, vaarallista tai suorastaan tuhoisaa lainsäädäntöä pyritään pukemaan hyväksyttävyyden kaapuun esittämällä, että erilaiset repressiiviset toimenpiteet perustuvat johonkin yleisesti tunnustettuun oikeutettuun päämäärään, kuten terrorismin, väkivallan tai vihan lietsonnan torjumiseen taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Lain ”laadun” arviointi vaatii siksi aina hyvin tarkkaa läpivalaisua.

Hyvässä oikeusvaltiossa painopiste on siinä, että ihmisten oikeuksien toteutumisesta pyritään huolehtimaan ennalta, panostamalla lainsäädännön ja hallinnon laatuun. Suomalaisessa hallintoperinteessä oikeusturvaa

ja oikeusvarmuutta lisää myös se, että poliittisesti valitut ja vastuulliset ministerit eivät yleensä tee tai ohjeista toimialansa yksittäisiä hallintopäätöksiä. Ministeriöiden tehtävät ovat pääosin yleisellä tasolla, hallinnon strategisessa kehittämisessä, lainvalmistelussa, budjettiasioissa ja hallinnon yleisessä ohjauksessa. Kunkin alan toimivaltaiset hallintoviranomaiset ovat itsenäisesti vastuussa lain soveltamisesta yksittäistapauksissa. Etenkin rikosprosessin ja hallinnollisen sanktiovallan kannalta mutta myös monissa muissa asioissa on tärkeää, ettei poliittinen ohjaus ulotu ratkaisuihin siitä, mihin toimenpiteisiin yksittäistapaukset antavat aiheita.

Monessa maassa yhtenä sitkeänä vitsauksena on korruptio eri muodoissaan. Suomessa näin ei onneksi ole. Hallinto- ja oikeuskulttuurin säilyminen tässä suhteessa korkealla tasolla on tärkeä edellytys oikeusvaltion toimivuudelle.

Vahva julkisuusperiaate on olennainen hyvän hallinnon ja oikeusvaltion toiminnan tausta. Pyrkimys asioiden pimittämiseen on tyypillistä siellä missä oikeusvaltio on heikoilla. Suomessa perustuslaki turvaa julkisuusperiaatteen perusoikeutena. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta (PL 12 §:n 2 momentti). Julkisuusperiaatteen rajoitukset määritetään siis eduskuntalaissa, jonka tulkinta ja soveltaminen on tuomioistuinten valvonnassa.

Jos poliittisen johdon sitoutuminen hyvään hallintoon, vahvaan julkisuuskäytäntöön ja oikeusvaltioperiaatteisiin heikkenee tai murtuu, edellä kuvatut asiast voivat olla vaarassa.

Oikeussuojan tehokkuus

MITÄ HUONOMMIN laki ja hallinto suojaavat ihmisten oikeuksia, sitä enemmän oikeusturva riippuu pääsystä tuomioistuihin ja niiden kyvystä toimia korjaavana voimana. Toisaalta tuomioistuinten ydintehtäviin kuuluu myös repressiivisen vallan ytimessä oleva rikoslainkäyttö; tuomioistuihin vastaavat siitä, että kaikki repressiiviset toimet pysyvät lain ja yksilön oikeuksien osoittamissa rajoissa.

Oikeussuojan tehokkuus tuomioistuimissa edellyttää tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta, mutta myös paljon muuta. Tarvitaan hyvä organisaatio, hyvät menettelyt, riittävät voimavarat ja

korkeatasoinen henkilöstö. Näiden turvaaminen on tavallisen lainsäädännön sekä budjettivallan varassa.

Siksi myös tuomioistuinten toimintakyky oikeusturvakoneistona on vaarassa, mikäli poliittisen johdon sitoutuminen oikeusvaltioperiaatteisiin lipsuu. Poliittiset vallanpitäjät toisaalta tarvitsevat tuomioistuinta repressiokoneistona – sitä enemmän mitä laajemmin repressiota pyritään harjoittamaan. Oikeusvaltion rapautuminen ei siis merkitse tuomioistuinten yleistä ”alasiaa” tai heikentämistä, vaan valikoivaa ja välineellistä politiikkaa, jolla pyritään varmistamaan tuomioistuinten toimintaa siinä, mikä vastaa vallanpitäjien tarpeita ja pyrkimyksiä, ja heikentää niitä vallankäytön vastavoimana.

On tärkeää korostaa, että oikeuspolitiikka voi olla oikeusvaltioperiaatteiden kannalta huonoa, vaikka sen tietoisena tarkoituksena ei olisi niiden periaatteiden rikkominen. Seuraukset voivat olla kielteisiä, vaikka motiivit eivät sitä suoraan paljastaisi.

Suomen lähimenneisyydessä on riittävästi esimerkkejä siitä, että ikään kuin ”puolivahingossa”, ajattelun puutteesta tai hengen heikkoudesta tehdään toimia, joiden ongelmallisuutta ei nähdä tai haluta tunnustaa, tai laiminlyödään välttämättömiä uudistuksia. Oikeusvaltion vaaliminen ja vaarojen välttäminen vaatii suurta valppautta – silloinkin kun oikeusvaltion arvoja ei sinänsä kyseenalaisteta. Kyseessä on vaikea laji, joka vaatii vahvaa tahtoa ja vahvaa osaamista.⁶⁰ Vahinkoa voidaan aiheuttaa sekä sillä, mitä tehdään, että sillä, mitä jätetään tekemättä.

⁶⁰ Olen aiemmin kirjoittanut aiheesta mm. Erkki Rintalan juhla kirjassa ”Isännän ääni” otsikolla ”Oikeusvaltion säröjä ja huolenaiheita”, Telantum 2015.

4.3 Oikeudenkäytön riippumattomuus ja laatu

Riippumattomuus ja puolueettomuus

OIKEUSVALTION TÄRKEIMPIIN peruspilareihin kuuluu lainkäytön riippumattomuus ja puolueettomuus. Lakien säätäminen kuuluu demokraattisesti valitulle parlamentille ja alempien säädösten antaminen hallitusvalle, mutta niiden soveltaminen kuuluu viime kädessä tuomioistuimille, joiden tulee olla riippumattomia säädösvallan lähteistä sekä puolueettomia suhteessa asian osapuoliin. Vaatimukset koskevat sekä yksittäisiä tuomareita että tuomioistujia instituutioina.⁶¹ Tarkoituksena on taata, että tuomioistuimissa sovelletaan lakia itsenäisesti, ilman asiaan kuuluttomia ulkoisia paineita ja vaikuttimia.

Ilman näitä perusominaisuuksia tuomioistuimet eivät voi täyttää tehtäväänsä sellaisena vastavoimana, joka oikeusvaltiossa on välttämätön. Vastavoiman sijasta tuomioistuimet muuttuvat silloin hallinnon jatkeiksi ja poliittisesti ohjatun vallankäytön välineiksi.

Riippumattomuuden vaatimus on yleisellä tasolla ankkuroitu perustuslakiin. Sen mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus (PL 3 §:n 3 momentti). Oikeusturva perusoikeutena edellyttää pääsyä tuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen (PL 21 §).

Tuomarin riippumattomuuden takeisiin kuuluva virassapysymisoikeus on turvattu perustuslain tasolla (PL 103 §). Tuomari ei voi menettää virkaansa muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Ilman suostumustaan tuomaria ei saa siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Pakollinen eroamisikä säädetään laila, samoin kuin velvollisuus erota virasta työkyvyn menettämisen vuoksi.

Vakinaisia tuomareita virassapysymisoikeuden suoja koskee vakinaisesti. Määräaikaisia tuomareita se koskee vain nimityksen keston puitteissa.

Virtalapanoon voivat johtaa rikoslaissa määritellyt virkarikokset tai muutkin vakavat rikokset.⁶² Lisäksi tuomarille voidaan virkamieslain

⁶¹ Tämä todetaan nykyisin nimenomaisesti tuomioistuinlain 1 luvussa, jonka mukaan tuomioistuimet (3 §:n 2 momentti) ja tuomarit (6 §:n 1 momentti) ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia.

⁶² Vuonna 2008 hallitus esitti tuomarien virtalapanomahdollisuuksien merkittävää laajentamista (HE 33/2008 vp). Eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti (PeVL 36/2008 vp).

nojalla antaa varoitus kurinpidollisena seuraamuksena virkavelvollisuuksien rikkomisesta.⁶³

Edellä todettu osoittaa, että perustuslaki on tuomarien ja erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden osalta niukka. Paljon olennaista jää tavallisen lainsäädännön varaan.

Tärkeää on korostaa myös sitä, että riippumattomuuden lainsäädännölliset takeet ovat välttämätön suojakuori, joka ei kuitenkaan yksin takaa tuomareiden henkistä riippumattomuutta. Siihen tarvitaan suojakuoren lisäksi vahva ammatillinen etiikka ja oikeuskulttuuri.

Rakenteet ja menettelyt

TUOMIOISTUIMISSA SEKÄ organisaatio että menettelyt ovat lakisidonnaisia. Kaikki toimivaltaan kuuluvat asiat on käsiteltävä lailla säädetyssä organisaatiossa ja lain mukaisessa menettelyssä. Tuomioistuimilla ei ole autonomiaa päättää siitä, missä perusrakenteessa ne toimivat, mitä asioita ne käsittelevät tai missä kokoonpanossa ja menettelyssä asiat ratkaistaan.

Tästä väistämättä seuraa, että tuomioistuimet ovat ratkaisutoimintansa riippumattomuudesta huolimatta kahlittuja niihin organisaation ja prosessin raameihin, jotka määrää voimassa oleva lainsäädäntö.

Yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten erottaminen erillisiin organisaatioihin on siten yksi tapa, jolla sekä määritetään tuomioistuinten toiminnan puitteet että ohjataan oikeudenkäytön voimavarojen kohdentamista. Sillä on puolestaan vaikutusta oikeusturvan toteutumiseen, ja tämä vaikutus voi olla oikeusturvan laadun kannalta hyvin olennainen.

Sama pätee vastaavasti toimivaltaisten kokoonpanojen ja prosessin sääntelyyn. Niitä koskeva lainsäädäntö vaikuttaa olennaisesti siihen, miten voimavarat kohdentuvat ja miten oikeusturvan laadun takeet määräytyvät. Resurssit ja prosessit määräävät oikeussuojan tasoa ja toteutumista erilaisissa asioissa. Ylipanostus jossakin osassa koneistoa tietää alipanostusta jossakin muualla.

Tuomioistuinten riippumattomuus ei siis tarkoita sitä, ettei valikoivalle oikeusturvapolitiikalle jäisi tilaa. Perustuslakiin ankkuroitu tuomioistuinten ”sektorijako” yleisiin ja hallintotuomioistuimiin sekä mahdollisuus perustaa erityistuomioistuimia osaltaan tukevat näitä mahdollisuuksia.

⁶³ Kansainvälisessä vertailussa tuomareiden kurinpidollinen seuraamusjärjestelmä on Suomessa suppeampi kuin useissa muissa maissa.

Lainsäädännöllä luodut erilliset ”lokerot” erilaisille asiaryhmille helpottavat rajallisten voimavarojen kohdentamista hallitusvallan toivomalla tavalla. Samalla oikeusturvan laatu voi eriytyä tavalla, jolle tuomioistuimet eivät itse voi mitään. Tietynlaiset asiat saadaan silloin parempaan putkeen, toiset huonompaan.

Myös tuomioistuinprosessien sääntelyllä voidaan saada aikaan oikeusturvan laadun kannalta vaihtelevia tuloksia. Lakisääteiset menettelyt voivat olla tarkoitukseensa sopivia, mutta ne voivat olla myös alimitoitettuja tai ylimitoitettuja. Suomessa on entuudestaan esimerkkejä tästä. Vanha, kirjallinen hovioikeusmenettely oli nykyajan oikeusturvavaatimusten kannalta selvästi alimitoitettu, mutta sinänsä välttämätön prosessi uudistus 1990-luvun lopulla toteutettiin ensin kevytmielisesti ja ilman minikäänlaista aikomusta sitoutua ratkaisun vaatimiin resurssitarpeisiin. Seuraukset voivat olla vain huonoja, ja ne olivatkin huonoja, sillä käsittelyajat venyivät kohtuuttoman pitkiksi. Korjausliikkeet järkevämpään suuntaan vaativat paljon aikaa. Vaikeasti perusteltavien prosessuaalisten erojen korjaaminen yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä on myös edennyt tavattoman hitaasti ja on edelleen kesken.

Tuomioistuinten riippumattomuus ei siis yksin riitä turvaamaan sitä, että erilaiset oikeusturvatarpeet voisivat käytännössä toteutua niin kuin pitäisi. Eduskuntalakien varassa olevat asiat, jotka määrittävät organisaatioperustan ja noudatettavat menettelyt, vaikuttavat suuresti oikeussuojan tehokkuuteen. Tämä koskee sekä oikeusturvaa yleensä että sen tasoa erilaisissa asiaryhmissä. Tarvitaan paljon valppautta sen suhteen, miten tuomioistuinten toimintaa koskevissa asioissa käytetään lainsäädäntövaltaa, tai miten sitä jätetään käyttämättä.

Henkiset voimavarat

TUOMIOISTUINTEN REKRYTOINTI ja nimittäminen on luonnollisesti keskeinen asia sekä oikeuslaitoksen riippumattomuuden että oikeusturvan laadun kannalta.

Suomessa nykyisin vallitseva järjestelmä vakinaisten tuomarien nimittämisessä on varsin hyvä. Se on kuitenkin olennaisilta osin tavallisen eduskuntalain ja vakiintuneen käytännön varassa. Perustuslaki sanoo tuomarien nimittämisestä vain sen, että nimitysvalta kuuluu tasavallan presidentille ja että menettelystä säädetään lailla (PL 102 §).

Olennaista on, ettei tuomareiden nimittäminen riipu poliittisista siteistä tai suhdanteista, vaan ammatillisista ansioista. Tässä suhteessa tärkeä

tae on siinä, että hakuprosessi on avoin ja julkinen ja että nimitykset valmistellaan hallitusvallan ulkopuolisissa toimielimissä.

Tätä varten Suomessa on vuodesta 2000 lähtien erityinen tuomarivalintalautakunta, joka on kokoonpanoltaan ja toiminnassaan riippumaton.⁶⁴ Lautakunta koostuu pääosin eri oikeusasteissa palvelevista tuomareista. Lisäksi siinä on syyttäjälaitoksen, Suomen asianajajaliiton ja yliopistojen oikeustieteellisten tiedekuntien nimeämät edustajat. Lautakunnan puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden jäsen.

Lautakunta vastaa hakijoiden arvioinnista kulloinkin kysymyksessä olevan tuomioistuimen antamien lausuntojen pohjalta ja tekee valtioneuvostolle esityksen siitä, kuka täytettävään virkaan tulisi nimittää. Päällikkötuomarien osalta tuomarivalintalautakunnan arviointia ja nimitysesitystä pohjustavat ylemmän tuomioistuimen lausunnot. Esityksen kohteena on kulloinkin yksi nimetty hakija. Kyseessä ei siis ole useamman kärkihakijan käsittävä ”shortlist”, joka jättäisi lopullisen valinnan tasavallan presidentille esitettävästä henkilöstä poliittisille elimille.

Ylinten tuomioistuinten jäsenten ja presidentin nimitysten valmistelusta vastaa puolestaan asianomainen tuomioistuin itse. Tuomarivalintalautakunta ei käsittele noita nimityksiä.

Vaikka nimitysasiat esitellään tasavallan presidentille valtioneuvostossa, jolle ne puolestaan asia esitellään oikeusministeriöstä, ne etenevät käytännössä tuomarivalintalautakunnan tai vastaavasti ylimpien tuomioistuinten kannan mukaisesti. Tuomarinimitykset valmistellaan ja tehdään siten ilman poliittisten tahojen vaikutusta.

Kuten sanottu, tämä toistaiseksi hyvin toiminut järjestelmä on kuitenkin tavallisen eduskuntalain sekä vakiintuneen käytännön varassa. Mikäli sitoutuminen tuomarien riippumattomuuteen ja oikeusvaltion ylläpitoon poliittisella tasolla rapautuisi, nimittämisjärjestelmä voi olla yksi keskeinen vaaran paikka.

Toisenlainen, krooninen ongelma liittyy siihen, että monet tuomioistuimet ovat Suomessa jo pitkään joutuneet turvautumaan määräaikaisiin tuomarivoimiin. Tämä johtuu suurelta osin vuodesta toiseen jatkuvista rahoitusongelmista. Etenkin suurimmat, raskainta ja vaikeinta juttukuormaa kantavat yksiköt, kuten Helsingin kärjäoikeus, hovioikeus ja hallinto-oikeus, ovat olleet liiallisesti riippuvaisia vuodeksi kerrallaan myönnettävistä määrärahoista, jotka johtavat määräaikaisiin virantäyttöihin. Tämän kaltainen pitkään jatkunut epäkohta ei vastaa oikeusvaltion

⁶⁴ Tuomarivalintalautakuntaa koskevat säännökset ovat nykyisin tuomioistuinlain 20 luvussa.

vaatimuksia. Erityisen valitettavaa on, että myös hallintolainkäytön ylimmällä tasolla, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on resurssitarpeiden hallinnassa säännöllisesti turvauduttu ”pätkätuomarien” käyttöön. Tämä periaatteellisesti kyseenalainen tilanne on paljolti seurausta siitä, ettei rakenteita ja toimintaperiaatteita ole uudistettu niin, että ylin aste olisi varsinainen prejudikaatti-instanssi.

Oikeudenkäytön henkilöstön ammattitaito on riippumattomuuden ohella ratkaisevan tärkeää oikeusturvan laadun kannalta. Tämä koskee sekä tuomareita että asioiden valmistelussa toimivia esittelijöitä ja avustajakuntaa. Tuomioistuintyö on nykyisin yhä vaativampaa etenkin sen vuoksi, että moderni oikeusjärjestys on monitasoinen ja monimutkainen kokonaisuus. Oikeuden soveltamisen sisällölliset ja menettelylliset haasteet ovat suuria.

Myös tuomareiden ammatillinen koulutus on tärkeää järjestää niin, ettei järjestelmä vaaranna, vaan päinvastoin tukee ja ylläpitää tuomareiden henkistä riippumattomuutta.

Tuomarinkoulutuslautakunnan perustaminen (vuonna 2017) oli tässä suhteessa edistysaskel. Tämä lautakunta on tuomarivalintalautakunnan tavoin kokoonpanoltaan ja toiminnassaan riippumaton.⁶⁵ Sen tehtävänä on koulutuksen suunnittelu yhteistyössä tuomioistuinten ja nykyisin myös tuomioistuinviraston kanssa. Tehtävä kattaa tuomioistuinharjoittelun ja tuomarikoulutusta palvelevan asessorijärjestelmän suunnittelun ja koulutettavien valinnan sekä tuomarien täydennyskoulutuksen suunnittelun.

Tuomarinkoulutuslautakunnan oikeudellinen perusta on samanlainen kuin tuomarivalintalautakunnan. Molempien olemassaolo, kokoonpanosäännöt sekä toimivalta ja tehtävät ovat tavallisen eduskuntalain varassa. Perustuslaki ei nimenomaisesti turvaa niiden pysyvyyttä.

Oikeuslaitoksen ongelmana on yleensä voimavarojen niukkuus, mutta riippumattoman lainkäytön heikentäminen saattaa olla mahdollista myös päinvastaisin keinoin. Tällainen ilmiö on ns. ”court packing” eli tuomioistuimen, etenkin ylimpien tuomioistuinten, jäsenmäärän kasvattaminen ja uusien virkojen täyttäminen hallitusvallan toivomaa linjaa edustavilla ihmisillä. Tämä voi olla tapa kiertää tuomarien virassapysymisoikeutta muuttamalla tuomioistuimen sisäisiä ”valtasuhteita”. Tällaisten aikeiden onnistuminen luonnollisesti edellyttää samalla, että hallitusvalta tavalla

⁶⁵ Tuomarinkoulutuslautakuntaa koskevat säännökset ovat tuomioistuinlain 21 luvussa.

tai toisella varmistaa itselleen mahdollisuuden määräävästi vaikuttaa tuomarivalintoihin ja nimityksiin.

Suomessa perustuslaki ei tarkoin määrää ylimpien tuomioistuinten kokoa. Siinä säädetään vain, että korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee olla ”tarpeellinen määrä jäseniä” (PL 100 §). Tuomionvoipa kokoonpano on viisi jäsentä, jollei laissa erikseen säädetä muuta. Lisäksi perustuslaki sallii määräaikaisten tuomarien käytön myös ylimmissä tuomioistuimissa eikä nimenomaisesti säädä siihenkään rajoituksia.

Tuomareiden palkkausjärjestelmä

PALKKAUKSELLE JA muilla virkasuhteen ehtoilla on myös merkitystä tuomareiden riippumattomuuden kannalta. Tämä ei koske vain palkkauksen tasoa vaan palkkausjärjestelmän perusteita, sillä palkkamuuksia voidaan käyttää painostuskeinona poliittisen vallan pyrkimyksissä vaikuttaa lainkäytön linjaan.

Suomessa korkeimpien oikeuksien presidenteillä ja jäsenillä on ns. Lakipalkka. Palkkaus perustuu siis eduskuntalakiin. Tämän järjestelmän tarkoituksena on vähentää palkkaustason riippuvuutta hallitusvallasta. Palkkojen tarkistukset tehdään menettelyssä, joka edellyttää muutosten sitomista muiden ylimpien virkamiesten palkkauksen kehitykseen.

Alempien tuomioistuinten tuomareiden palkkaus sitä vastoin perustuu nykyisin virkaehtosopimusjärjestelmään, jossa valtion edustus työnantajana kuuluu hallitusvallalle. Alempien tuomioistuinten päällikötuomarien virat ovat puolestaan työnantajavirkoja, joiden palkkauksen määrää oikeusministeriö.

Lakipalkkaan liittyy se, että korkeimpien tuomioistuinten jäsenillä ei ole lakko-oikeutta. Virkaehtojärjestelmän alaisuudessa olevilla tuomareilla on periaatteessa työtaisteluoikeus, johon turvautuminen valtion ydintoiminnoissa on kuitenkin ongelmallista ja käytännössä korkean kynnyksen takana.

Esimerkiksi Suomen Tuomariliitto on lähtenyt siitä, että kaikkien tuomarien palkkauksessa tulisi siirtyä lakipalkkajärjestelmään riippumattomuuden vahvistamiseksi.⁶⁶ Euroopan Neuvoston yhteydessä toimiva CCJE

⁶⁶ Asiaa on viimeksi selvitetty oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä OM 2020:16 ”Tuomioistuinten tuomarien ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittäminen”.

(Consultative Council of European Judges) on katsonut, että tuomarien palkkauksen tulisi perustua lakiin.⁶⁷

Oikeushallinto ja rahoitus

OIKEUDENHOIDON TOIMINTAKYKY riippuu suuresti käytettävissä olevista voimavaroista ja niiden kohdentamisesta. Budjettivalta kuuluu hallitukselle ja eduskunnalle. Hallituksen vastuulla on valtion talousarvioesitysten laadinta. Päätösvalta on eduskunnalla. Myös tuomioistuinlaitos on rahoituksen suhteen riippuvainen vuotuisesta budjettiprosessista ja sen tuloksista. Oikeuslaitoksen rahoituksen osalta budjettivalmistelu kuuluu oikeusministeriön toimialaan.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden määrärahoille on valtion talousarviossa erilliset momentit. Ylimpien tuomioistuinten resurssit ovat siten viime kädessä eduskunnan päätösvallassa.

Muiden tuomioistuinten määrärahoille on sen sijaan yksi yhteinen budjettimomentti. Talousarvion perustelut sisältävät arvion tuon määrärahan jakautumisesta eri oikeusasteiden tarpeisiin.

Oikeusministeriön tehtäviin kuului pitkään myös talousarviossa myönnettyjen resurssien jakaminen tuomioistuinten kesken. Samoin oikeusministeriön tehtävänä oli kaikkien tuomioistuinten tulosohjaus. Nämä tuomioistuinten keskushallintotehtävät erotettiin hallitusvallan alaisuudesta ja siirrettiin riippumattomalle tuomioistuinvirastolle vasta pari vuotta sitten. Virasto aloitti toimintansa vuonna 2020.

Tässä suhteessa Suomi ei voi ylpeillä saavutuksillaan oikeusvaltiollisten rakenteiden luomisessa. Oikeushallinnon uudistaminen ja ministeriöstä erotetun itsenäisen tuomioistuinviraston perustaminen vei todella kauan.

Oikeusministeriön keskeinen rooli tuomioistuinlaitoksen rahoitusta koskevassa hallituksen budjettivalmistelussa on ennallaan. Tuomioistuinviraston tehtävänä on laatia oikeusministeriölle ehdotus tuomioistuinten määrärahoista.

Suomessa tuomioistuinten perusrahoituksen riittämätön taso on ongelma, josta näyttää tulleen krooninen. Tuomioistuinviraston perustaminen

⁶⁷ CCJE Opinion No. 1 (2002) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, paragraph 61.

ei tätä ongelmaa poista. Lisäksi haasteena on tuomioistuinviraston omien resurssien riittävyys yhteisiin kehittämistehtäviin.

Resurssivaje heikentää oikeuslaitoksen toimintakykyä ja oikeusturvan tasoa. Käsittelyaikojen pitkittyminen jo sinänsä vähentää annettavien ratkaisujen merkitystä ja vaikuttavuutta.

Kuvaavaa on, että vuodelle 2022 tuomioistuinvirasto kertoi esittäneensä 19,5 miljoonan euron tasokorotusta tuomioistuinlaitoksen henkilöstömenoja varten sekä yli 11 miljoonan euron lisärahoitusta ICT-menoihin. Oikeusministeriön esittämä lisärahoitus oli yhteensä 10 miljoonaa euroa. Hallituksen budjettiriihessä tuomioistuinlaitokselle päädyttiin esittämään vain 4,5 miljoonan euron lisäystä.⁶⁸

Valtiontalouden mittakaavassa perusrahoituksen vajeessa ei ole kysymys valtavista summista. Sitä selvemmin vuodesta toiseen ja hallituksesta toiseen jatkuva epäkohta kertoo ristiriidasta oikeusvaltioretoriikan ja käytännön politiikan välillä. Kysymys ei ole pelkästään tuomioistuinten voimavaroista, vaan oikeuslaitoksen kehittämisestä sekä resurssipolitiikan ja kehittämistoimien yhteensopivuudesta. Jos voimavarojen tarvetta voidaan vähentää uudistustoimilla oikeusturvan tasoa vaarantamatta, tilanne on ratkaisevasti erilainen verrattuna vallitsevan järjestelmän jatkuvaan alirahoitukseen, mikä Suomessa on ongelmana. Tässä suhteessa Suomi erottuu valitettavalla tavalla muista pohjoismaista.

Oikeusvaltioperiaatteiden ja käytännön haavoittuvuus tuli esiin hämmästyttävällä tavalla vuonna 2015, jolloin oikeusministeriöstä yllättäen esiteltiin tuomioistuinlaitokselle suunniteltua tulosohjauksen uudistusta. Sen tarkoituksena ilmoitettiin olevan (i) yhdistää hallitusohjelmasta, ministeriöstä ja viraston perustehtävästä nousevat tavoitteet tasapainoiseksi kokonaisuudeksi; (ii) tukea poikkihallinnollista tavoitteiden toteutumista; (iii) yhdistää toiminnan ja talouden tavoitteet ja resurssit. Tulosohjauksen esitettiin olevan ”instrumentti hallitusohjelman, ministeriötason ja virastotason välisen ‘nivelkohdan’ hallintaan”. Ohjauksen strategisuuden vahvistaminen liittyi kytkentään hallitusohjelman tavoitteiden

⁶⁸ Tuomioistuinviraston tiedote valtion talousarvioesityksestä 27.9.2021.

kanssa sekä hallinnonalan strategiaa määrävään ”poliittis-hallinnolliseen toimintaympäristöön”.

Lyhyesti sanottuna suunnitelmissa ei ollut jälkeäkään siitä, että niiden laatijoilla olisi ollut ymmärrystä tuomioistuinten perustuslaillisesta asemasta ja niiden tehtävästä oikeusvaltiossa.

JOUDUIN SILLOIN muistuttamaan ministeriötä muun muassa seuraavista asioista:

- Tuomioistuimet eivät ole ”oikeusministeriön hallinnonalan virastoja”, vaan hallitusvallasta riippumattomia lainkäyttöelimiä.
- Ministeriön ja tuomioistuinten välissä ei sijaitse hallitusohjelmalle alisteinen ministeriötason ja virastotason ”nivelkohta”, vaan perustuslaillisen vallanjaon mukainen jakolinja.
- Tuomioistuimet eivät ole osa ”poliittishallinnollista toimintaympäristöä”, vaan päinvastoin niiden perustuslaillinen tehtävä ja toiminta lainkäyttöeliminä on poliittishallinnollisesta toimintaympäristöstä erillistä ja riippumatonta.
- Hallitusvallan ja lainsäädäntövallan perustuslaillisena velvollisuutena on rakentaa ja ylläpitää lainkäyttöjärjestelmä niin, että sillä on toiminnalliset edellytykset antaa yhteiskunnan jäsenille perus- ja ihmisoikeusvaatimukset täyttävä oikeusturva. Tuomioistuinten toiminnan välineellistäminen hallitusvallan poliittisiin ja strategisiin tarkoituksiin ei sitä vastoin kuulu oikeusvaltioon.
- Tuomioistuinten lainkäyttöä ohjataan lailla, ja silläkin vain perustuslain ja erityisesti siinä turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien asettamisrajoissa.
- Esimerkiksi hallitusohjelmalla tai siitä johdetuilla strategioilla ei sellaisenaan ole tuomioistuinten toimintaan ulottuvaa ohjausvaikutusta.

PYRKIMYS TEHDÄ tuomioistuimista tulosohjauksella hallinnon jatkeita oli selvästi ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä käsittämätön episodi kertoo siitä, että oikeusvaltion ylläpito voi kohdata yllättäviäkin haasteita. Samalla se osoittaa, kuinka välttämätöntä oli viimein saada aikaan tuomioistuinten keskushallinnon uudistus.

Nykyisin tuomioistuinten tulosohjausta, resurssien jakoa ja kehittämistä koskevat keskushallintotehtävät on siis erotettu oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle, joka on toiminnassaan itsenäinen.⁶⁹ Viraston

⁶⁹ Tuomioistuinvirastoa koskevat säännökset ovat tuomioistuinlain 19 a luvussa.

johtokunnan asettaa valtioneuvosto, mutta sen tulee koostua eri oikeusasteiden nimeämistä jäsenistä.

Johtokunta päättää muun muassa oikeusministeriölle annettavista tuomioistuinten ja viraston omista talousarvioehdotuksista, määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille hyväksytyin valtion talousarvion mukaisesti siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle sekä muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomarin virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja siirtämisestä. Johtokunta myös nimittää viraston ylijohdajan.

Itsenäiselle tuomioistuinten keskushallinnolle ei ole perustuslaillisia takeita. Tuomioistuinviraston olemassaolo, organisaatioperusta ja tehtävät ovat eduskuntalain varassa, ja sen voimavarat riippuvat eduskunnan budjettivallasta.

Perus- ja ihmisoikeusvalvonta

TUOMIOISTUINTEN OLENNAIISIIN tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottaminen lakien tulkinnessa. Suomalaisessa lainkäytössä on viime vuosikymmeninä tapahtunut merkittävää edistystä.

Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnan erityispiirteitä ja heikkouksia on käsitelty erikseen muun muassa Liberan aiemmassa julkaisussa.

Vallitsevalle kontrollijärjestelmälle on tunnusomaista yhtäältä eduskunnan oman elimen eli perustuslakivaliokunnan keskeinen rooli lakiehdotusten sisällön ja säätämisyjärjestyksen arvioinnissa ja toisaalta riippumattomille tuomioistuimille uskottu hyvin suppea toimivalta. Jälkimmäinen rajoittuu etusijan antamiseen perustuslaille ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa, mikäli muutoin sovellettava lain säännös olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §).

Aihetta koskevassa keskustelussa ja etenkin poliittisten toimijoiden lausumissa nykytilaa puolustetaan usein esittämällä ennakkovalvonta ja jälkivalvonta ikään kuin toistensa vaihtoehtoiksi ja toteamalla, että ennakkovalvonta on parempi. Kysymys ei tietenkään ole siitä, että jälkivalvonnan kehittäminen olisi vaihtoehto ennakkovalvonnalle lakien säätämisvaiheessa. Tämän kaltaiset puheenvuorot kertonevat pikemminkin pyrkimyksestä vältellä todellista keskustelua ja pohdintaa asiasta.

Perustuslakivaliokunnan toimintakyky riippuu muun muassa eduskunnan valtasuhteista, erityistehtävän vaatiman erityisen toimintakulttuurin vakaudesta, ulkopuolisten ad hoc asiantuntijoiden näkemyksistä ja niille annettavasta painoarvosta prosessissa, jossa julkisuus on vain

jälkikäteistä. Järjestelmän haavoittuvuudet eivät kuitenkaan toistaiseksi näytä lisänneen kiinnostusta uudistustarpeiden pohdintaan. Myöskään kysymys järjestelmän ulkoisesta uskottavuudesta ei näytä olevan esillä. Nykyjärjestelmä jättää Suomen myös perustuslakivalvonnasta vastaavien tuomioistuinten säännöllisen kansainvälisen yhteistyön ja dialogin ulkopuolelle.

Jos lakiehdotusten laatu perus- ja ihmisoikeuksien suhteen heikkenee ja myös perustuslakivaliokunnan toiminta ennakoivalvonnassa heikkenee, tuomioistuimille kuuluva jälkivalvonta korostuu. Silloin korostuvat samalla myös sen nykyiset rajoitukset. Tuomioistuimet voivat puuttua vain selviin ristiriitatilanteisiin ja vain pistemäisesti tapaus kerrallaan. Takeita korjaustoimista muiden samanlaisten tapausten varalta ei ole.

Eurooppa

TÄMÄN HETKEN akuuteimmat oikeusvaltion huolenaiheet myös Suomen osalta koskevat Euroopan Unionia. Tiettyjen jäsenvaltioiden hallitusten toimet oikeusvaltion romuttamiseksi eivät ole vain noiden jäsenvaltioiden asioita ja ongelmia. Ne ovat koko EU:n ja kaikkien jäsenvaltioiden ongelmia, sillä yhteinen oikeusjärjestys edellyttää yhtäläistä oikeusvaltiota jokaisessa jäsenvaltiossa. Jos oikeusvaltio pettää jossakin, unionioikeuden korrektista soveltamisesta ei ole takeita. Koska unioni rakentuu oikeusjärjestelmänsä varaan, se rapautuu, mikäli unionioikeuden toimeenpanoon ja soveltamiseen ei voi luottaa.

Lisäksi on kestäväntöntä, että yhteisistä varoista tuetaan hallituksia, jotka fundamentaalisesti rikkovat unionin yhteisesti sovittuja peruseriaatteita. Hyötyjen nauttiminen noiden sitoumusten hylkäämisestä huolimatta ei voi olla hyväksyttävää. Sekin vie pohjan koko unionin olemassaololta.

Myös muita vakavia epäkohtia seuraa. Esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys on välttämätön vastinpari sille, että rajat ovat auki – myös niille, jotka ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin. Jos pidätysmääräys toimeenpannaan, vaikka kohdemaassa ei enää ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, tullaan tavallaan osallisiksi niihin oikeusvaltion rikkomuksiin, joita siitä seuraa. Jos taas pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta luovutaan koska valtio, johon epäilty olisi luovutettava, ei enää anna takeita oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, joudutaan toisen ongelman eteen: luovutuksesta kieltäytyvä jäsenvaltio päätyy turvasatamaksi kenties pahoillekin rikoksentekeijöille, paitsi jos se – systeemin tarkoituksesta

poiketen – voi itse ottaa hoitaakseen rikosvastuun toteuttamisen toisessa unionivaltiossa tehdystä teosta. Molemmat skenaariot ovat huonoja.

Unioni ei voi toimia niin kuin sen on tarkoitus toimia, elleivät oikeusvaltiolliset vaatimukset toteudu koko unionin alueella. Pahinta on, että unioni on liian huonosti varustettu tällaisia systemaattisia oikeusvaltiotrikomuksia vastaan. Keinovalikoima on riittämätön. Mahdollisuus jäsenvaltion erottamiseen unionista ei ylipäänsä siihen sisälly.

Oikeusvaltioperiaatteisiin sitoutuneet jäsenvaltiot ovat tässä jäämässä loukkuun. Tämä on synkkä ja kohtalokas tilanne. Ulospääsytienä olisi vain se, että oikeusvaltioperiaatteisiin sitoutuneet jäsenvaltiot itse jättäisivät unionin ja perustaisivat keskenään uuden, vahvemmin turvatus yhteisön. Se ei näillä näkymin liene realistinen visio.

Toivoksi jää, että korjausliike – kaikkinaisista esteistä huolimatta – tapahtuisi asianomaisten jäsenvaltioiden kansan voimin.

Pidemmällä tähtäimellä unioni ei kuitenkaan voi jatkua ilman, että sen oikeudellisen perustan nykyiset valuviat korjataan. Oikeusvaltio ei voi olla voimassa vain osassa unionia.

Puolassa hallituksen ruotuun kaapattu perustuslakituomioistuin teki hiljattain selväksi, että unionin oikeuden yhtäläinen soveltaminen ei Puolassa enää käy päinsä. Perustavanlaatuisen konflikti on nyt avoimesti esillä.

Jotkut ovat rinnastaneet tämän tilanteen sen ongelman kanssa, joka liittyy Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen viime vuonna antamaan ratkaisuun koskien Euroopan keskuspankin PSPP-ohjelmaa (=julkisen sektorin velkapapereiden osto-ohjelma). Rinnastus ei kuitenkaan ole paikallaan, sillä ratkaisujen ytimenä oleva ongelma ei ole samanlainen. Puolan perustuslakituomioistuin torjuu unionioikeuden etusijaperiaatteen. Saksan perustuslakituomioistuin ei sitä vastoin ole asettunut etusijaperiaatetta vastaan, vaan sen ratkaisussa on kyse unionille uskotun toimivallan rajoista ja niiden noudattamisen valvonnasta, josta Karlsruhen mukaan unionin tuomioistuin ei ole riittäväällä tavalla huolehtinut. Puolalaisten mukaan unionin tuomioistuin on tehnyt liikaa, kun taas saksalaisten mukaan se on tehnyt liian vähän.

Sinänsä ei voi olla epänormaalia, että unionioikeuden rajoista ja sisällöistä käydään kriittistä arviointia. Se, että näin tapahtuu oikeusvaltioperiaatteista irtautumiseksi, on kuitenkin vakavaa. Oikeusvaltion

kriisipesäkkeet EU:n sisällä ovat syvälle käyvä ongelma. Periksi antaminen ei voi olla vaihtoehto, jos unionin perustukset halutaan säilyttää.

Tiivistelmä

MENEILLÄÄN OLEVA hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on hirvittävä tragedia sen uhreille, mutta samalla myös vastakohtaiskertomus demokratian ja oikeusvaltion tärkeydestä. Pandemiasta johtunut kriisiaika on Suomesakin tuonut korostetusti esiin oikeusvaltioperiaatteiden ja hyvän hallinnon merkityksen.

Suomessa perustuslaki sisältää kattavat perusoikeudet. Muilta osin se turvaa oikeusvaltion vain niukoin ja yleisluontoisin säännöksiin. Tuomarien ja tuomioistuinten riippumattomuus sekä tuomioistuinlaitoksen perusrakenne on ankkuroitu perustuslakiin. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden takeet, kuten keskeiset organisatoriset järjestelyt, ovat kuitenkin tavallisen lainsäädännön ja siten yksinkertaisen eduskuntaenemmistön varassa. Samoin oikeuslaitoksen rahoitus riippuu eduskunnan budjettivallasta. Oikeusvaltion olennaisten instituutioiden todellinen asema ja toimintakyky eivät siten ole suojassa mahdollisilta heikennyksiltä, mikäli poliittiset voimasuhteet muuttuisivat oikeusvaltioon sitoutumisen kannalta epäedullisesti. Olisi hyvä löytää tahtoa oikeusvaltion perustuslaillisen suojan vahvistamiseen kaiken varalta.

Kokemukset osoittavat, että oikeusvaltiota voivat vahingoittaa tai pyrkiä vahingoittamaan paitsi ”paholaiset”, jotka tietävät mitä tekevät, myös ”hölmöläiset”, jotka eivät tajua mitä tekevät, tai ”henkiset laiskurit”, jotka eivät jaksa miettiä, mihin ollaan menossa.



Diktaattorin muistilista

LÄNSIMAISSA SUHTAUDUTAAN autoritaariin hallintoihin usein normaatiivisen vähättelevästi. Niiden aliarviointi on kuitenkin virhe.

Autoritaariset tai siihen pyrkivät järjestelmät ovat tosiasiaa hyvinkin sopeutumiskykyisiä ja kekseliäitä. Ne kykenevät ennakoimaan uhkia valta-asemalleen ja tekemään tehokasta yhteistyötä toisten yksinvaltaisten hallintojen kanssa uhkien torjumiseksi.

Demokratiat ovat erilaisia ja jokaisella järjestelmällä on omanlaisensa institutionaaliset suojarakenteet. Jokaisessa demokratiassa on kuitenkin yksi sisäänrakennettu heikkous: Vaalien ollessa vapaat, reilut ja kaikille avoimet, on täysin mahdollista että epädemokraattiset poliittiset toimijat voivat voittaa määränemmistön. Lisäksi demokratiat perustuvat uskumukselle, että kaikenlaiset toimijat ovat valmiita kunnioittamaan demokraattisten instituutioiden kehikkoa ja jatkossa riskeeraamaan valtansa menettämisen rehellisissä vaaleissa.

Valitettavasti useat lähihistorian esimerkit Euroopasta todistavat, että tähän luottaminen on naiivia. Tässä raportin esimerkkien pohjalta esitän seuraavaksi neljätoista kohtaisen ”Diktaattorin muistilistan”, jonka askelmerkkejä seuraamalla lähes mikä tahansa määränemmistön parlamentissa saanut puolue tai vaaliliitto voi pyrkiä varmistamaan valtansa jatkuvuuden ja kasvun. Kiinnitän erityistä huomiota Suomen mahdollisiin heikkouksiin.

1. Karsi poliittista valtaa rajoittavia tekijöitä, tarvittaessa julista poikkeustila

YKSINVALTIAAKSI HALUAVAN ensimmäinen tehtävä on karsia poliittista valtaa rajoittavia tekijöitä muokatakseen yhteiskuntaa toivomaansa suuntaan.

Liberaalissa demokratiassa valtaa rajoittavat vallan kolmijako, yleinen laillisuusperiaate sekä yksilönvapauksia suojeleva perustuslaki. Vallan kolmijako tarkoittaa, että toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovalta kuuluvat eri elimille. Laillisuusperiaate tarkoittaa, että kaiken julkisen toiminnan on perustuttava lakiin, eikä viranomainen saa toimia vastoin lakia tai lain rajat ylittäen. Erilaisia valvontaelimiä on useita ja viime kädessä valvonnasta vastaa vallanpitäjistä riippumaton tuomioistuinalaitos.

Perustuslain muutos on nopein ja helpoin tie yksinvaltiuteen. Tuolloin voi karsia pois esimerkiksi presidentin virkakausien määräraajat (kuten Valko-Venäjällä vuonna 2004) tai vaikka kaikki vallan rajat. Perustuslain muuttaminen on kuitenkin usein vaikeaa, vaatien super-enemmistöjä. Se onnistuu lähinnä vakiintuneimmissa diktatuureissa, kuten esimerkiksi Turkissa (2017) ja Venäjällä (2020).

UNKARIN ESIMERKKI on kuvaava. Voitettuaan vuoden 2010 parlamenttivaalit, Orbánin puolue Fidesz aloitti välittömästi perustuslain muuttamiseen tähtäävät toimet, päätavoitteenaan vallan keskittäminen ja vaalivoittojen varmistaminen.

PERUSTUSLAIN MUUTTAMINEN oli kuitenkin vaikeaa ja kohtasi painetta muun muassa EU:n taholta, joten Fidesz keksi toisen keinon ohittaa perustuslain rajoitteita. Vuonna 2015 se julisti ”maahanmuutto-hätätilan” pakolaiskriisin nojalla. Hätätila-lainsäädäntö antoi hallitukselle poikkeusvaltuuksia kuuden kuukauden ajaksi. Julistus on annettu puolen vuoden välein siitä lähtien ja hätätila on edelleen voimassa huolimatta siitä, ettei Unkariin pyrkinyt juuri lainkaan maahanmuuttajia ennen Ukrainan sotaa.

Hätätila antaa hallitukselle oikeuden muun muassa olla myöntämättä pakolaisstatusta, maan EU-velvoitteiden vastaisesti.⁷⁰

OIKEUSVALTIOPERIAATTEIDEN VASTAISTA lainsäädäntöä pyritään usein perustelemaan esittämällä toimenpiteet vastauksena johonkin yleisesti tunnustettuun oikeutettuun päämäärään, kuten terrorismin torjumiseen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseen.

MAALISKUUSSA 2020 Orbán tekikin juuri sen, mitä monet politiikan tutkijat olivat pelänneet: Unkariin julistettiin poikkeusolot, joiden aikana kaikki valta keskittyi pääministerille. Vaikka poikkeusolot pääosin päättyivät kesäkuussa 2020, niiden aikana Orbán muun muassa eväsi oppositiolta puoluetuet. Varoilla hän osti yhden viimeisistä itsenäisistä mediataloista Unkarissa, loput taas kanavoitiin koronaelvytykseen.⁷¹

VÄLITTÖMÄSTI POIKKEUSOLOJEN päättymisen jälkeen hallituksen nimittämä korkein lääkintäviranomainen suositteli “lääketieteellisen hätätilan” julistamista, mikä tapahtuikin kesäkuussa 2020. Hätätila-lainsäädännön alaisuudessa hallitus käyttää edelleen laajaa poikkeusvaltaa ja sen nojalla on muun muassa kielletty yli yhden ihmisen julkiset kokoontumiset.⁷²

VALTUUTUS KESTÄÄ 90 päivää kerrallaan, ja parlamentti on uusiutunut sen aina kolmen kuukauden välein vuoden 2022 alkuun mennessä. Tutkija Gábor Mészárosin mukaan Unkarista tuli diktatuuri vuonna 2020, kun Fidesz toimi vastoin maan perustuslakia julistaessaan toistuvasti poikkeusoloja epäilyttävin perustein.⁷³

⁷⁰ G. Mészáros, Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception, Working Papers, MWP 2022/01 Max Weber Programme.

⁷¹ Vox, 15.4.2020.

⁷² K. Kovács, Hungary and the Pandemic: A Pretext for Expanding Power, Verfassungsblog 11.3.2021.

⁷³ Mészáros 2022.



SUOMESSA PERUSTUSLAKI suojaa kattavasti perusoikeuksia ja sen muuttamisesta on tehty vaikeaa. Samanaikaisesti kuitenkin oikeusvaltion toiminta turvataan vain vaillinaisesti. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden takeet ja rahoitus ovat tavallisen lainsäädännön – eli yksinkertaisen eduskuntaenemmistön – varassa.

PERUSTUSLAKI ON tuomarien ja erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden takeiden osalta niukka. Paljon olennaista jää tavallisen lainsäädännön varaan. Tuomareiden nimittämisjärjestelmä on hyvä, mutta sekin on tavallisen lain ja vakiintuneen käytännön varassa. Järjestelmä voisi olla yksi keskeinen vaaran paikka, josta on muistutanut muun muassa Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi.⁷⁴

⁷⁴ Helsingin Sanomat, 6.4.2021.

2. Hyökkää demokration valvontaelimiä vastaan

JOS PERUSTUSLAIN muutos ei ole vielä realistista, seuraavaksi tehokkain keino on miehittää tuomioistuimet, erityisesti perustuslakituomioistuin.

Riippumaton tuomioistuinlaitos takaa sen, että lait sitovat myös vallanpitäjiä. Kansalaiset voivat turvautua tuomioistuimen apuun, jos valtio on menetellyt heitä vastaan lainvastaisesti. Hallitus taas ei voi vaikuttaa tuomioistuinten ratkaisuihin.

Epädemokraattinen toimija pyrkii usein vaikuttamaan tuomioistuinten kokoonpanoon. Tuomarikunta voidaan muuttaa lojaalimmaksi lisäämällä tuomareiden määrää ja pakottamalla aiemmat tuomarit eroamaan eläkeikää alentamalla. Valko-Venäjällä presidentti varmisti itselleen heti aluksi oikeuden nimittää lähes kaikki maan tuomarit.

Puolassa taas on perustettu vuonna 2017 korkeimman oikeuden yhteyteen “Tuomareiden kurinpitolautakunta”, tavoitteenaan “parantaa puolalaista oikeuskulttuuria”. Valtapuolue nimittää lauta-

kunnan jäsenet. EU:n tuomioistuin on todennut heinäkuussa 2021, ettei kurinpitolautakunta ole EU-lainsäädännön mukainen, vaan poliittisiin tarkoituksiin valjastettu elin oikeudellisten päätösten muuttamiseksi.⁷⁵

Kansainväliset instituutiot ja sopimukset voivat muutenkin muodostua ongelmiksi, EU:n lisäksi esimerkiksi Euroopan neuvosto ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin saattavat haastaa yksinvaltiasta. Nämä prosessit ovat kuitenkin hitaita ja päättäväinen yksinvaltiast pystyy niitä entisestään hidastamaan. Poikkeuksena tästä Venäjän pikainen erottaminen Euroopan neuvostosta maaliskuussa 2022.⁷⁶

Jos kohdemaassa on perustuslakituomioistuin, sen miehittäminen on kaikki kaikessa. Perustuslaillisuus on oikeusvaltion kulmakivi, joka varmistaa parlamentissa tuotettujen lakien olevan perustuslain hengen mukaisia. Jos hallinnon luottomiehet tulkitsevat perustuslain henkeä, vapautuvat kädet perustuslain vastaistenkin muutosten tekemiseen.



SUOMESSA PERUSTUSLAKI ei tarkoin määrää ylimpien tuomioistuinten kokoa, joten tuomareiden määrän lisäämisellä olisi mahdollista muuttaa tuomioistuinten koostumusta suotuisammaksi. Meillä ei myöskään ole riippumatonta tuomioistuinta valvomassa lakien perustuslainmukaisuutta, vaan tämäkin tapahtuu eduskunnassa ja rajoittuu ennakkolliseen valvontaan.

⁷⁵ Helsingin Sanomat, 23.10.2021.

⁷⁶ <https://yle.fi/uutiset/3-12043017/64-3-62609>.

3. Kaappaa syyttäjälaitos ja politisoi valtakunnansyyttäjän rooli

TUOMIOISTUINTEN OHELLA myös syyttäjälaitos on avainasemassa oikeusvaltion romuttamisessa. Diktaattorin kannattaa aloittaa ylhäältä ja varmistaa lojaali henkilö valtakunnan ylimmän syyttäjän rooliin. Jos tämä onnistuu, on valtaeliitti jatkossa lakien yläpuolella, koska valtakunnan pääsyyttäjä ei nosta syytteitä heitä vastaan. Te-kaistuilla syyteillä voidaan myös karsia opposition edustajia ulos vaaleista.

Korruptio valtaeliitin keskuudessa kasvaa tämän jälkeen nopeasti ennennäkemättömiin mittoihin. Esimerkiksi Unkarin sijoitus korruptiota mittaavassa Transparency-indeksissä on vuoden 2010 jälkeen romahtanut EU:n viimeiselle sijalle. Opposition johtohahmo Peter Marki-Zay on voittaessaan luvannut hajottaa Unkarin korruptiorakennelman erottamalla Fideszin tekemät poliittiset nimitykset. Tästä säikähtäneenä Fidesz sääti marraskuussa 2021 lain, jonka mukaan valtionsyyttäjän voi jatkossa vaihtaa vain parlamentin $\frac{2}{3}$ super-enemmistön turvin.⁷⁷



SUOMESSA EI ole tässä asiassa erityisiä heikkouksia. Perustuslain mukaan valtakunnansyyttäjän nimitää tasavallan presidentti, apulaisvaltakunnansyyttäjän taas presidentti valtioneuvoston esityksestä.

⁷⁷ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-09/orban-to-lock-in-prosecutor-al-ly-before-close-hungarian-election>.

4. Tee maksimimäärä poliittisia nimityksiä ja miehitä yhteiskunnan avainpaikat lojalisteilla

JOHDONMUKAINEN DEMOKRATIAN rapauttaja pyrkii tekemään niin paljon poliittisia nimityksiä kuin järjestelmä sallii.

Jakolinjojen vetäminen yhteiskuntaan on toivottavaa. Kompromissiehdokkaat heitetään romukoppaan ja ainoastaan eniten mielipiteitä jakavat ehdokkaat hyväksytään. Yhteiskunnallisten instituutioiden polarisoituminen heijastuu kovenevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Sosiaalinen media vahvistaa ilmiötä ja kanavoi tyytymättömyyttä.

Edellä esitettyjen toimien sivutuotteena ihmisten luottamus demokration instituutioihin ja järjestelmän oikeudenmukaisuuteen alkaa heiketä, mikä on tarkoituskin. Yksinvaltiuden vastavoimien kimppuun käydään poikkeuksetta myös mielikuvien muokkauksen tasolla ja kaikki vallan vahtikoirat riippumattomasta mediasta alkaen ovat nopeasti diktaattorin tai sellaiseksi pyrkivän tulilinjalla.

Oikeusvaltiollisten ja demokraattisten instituutioiden ja toimijoiden halventaminen tekee opposition vetoomuksista demokration puolustamiseksi vähemmän tehokkaita.

5. Perustelee demokration heikentämistoimet käyttämällä demokration kieltä

KYLLÄHÄN KANSA tietää. Kunnan itsevaltius vetoaa kansan tahoon ja erityisesti määräänemmistöperiaatteeseen, jolla voi heikentää vallan kolmijakoa ja haastaa läntistä oikeusvaltiokäsitystä. Koska kansan valitseman parlamentin enemmistöllä pitää olla ylin valta yhteiskunnallisen elämän aivan kaikella osa-alueilla, tähän lukeutuu mukaan myös tuomioistuinten toiminnan kontrollointi. Tätä logiikkaa on ajettu muun muassa Puolassa.

Jos parlamentti ei ole vielä kokonaan hallinnassa, populaari johtaja pyrkii usein ohittamaan sen kansanäänestyksellä. Esimerkkejä on useita, mutta kaikista ahkerin kansanäänestysten väärinkäyttäjä on ollut Valko-Venäjän Lukašenka. Uusin, järjestyksessään jo neljäs kansanäänestys hänen valtakausiensa pidentämiseksi pidettiin helmikuussa 2022.

Kun yksinvaltiias pystyy päättämään milloin ja mistä aiheesta kansanäänestys pidetään, ja kun hän hallitsee sekä mediakenttää että ääntenlaskua, on kansanäänestysten lopputulokset helppo varmistaa etukäteen.

6. **"Enemmistö ensin", eli sivuuta vähemmistöjen oikeudet ja määrittele kansalaisvapaudet enemmistön intressistä käsin**

MÄÄRÄENEMMISTÖPERIAATTEESEEN NOJATEN esimerkiksi henkilön sukupuolisesta suuntautumisesta voidaan tehdä – Venäjän mallin mukaisesti – poliittinen kysymys, jota tulee kontrolloida enemmistön kannan mukaisesti. Seksuaaliset vähemmistöt kun ovat aina vähemmistöjä. Esimerkiksi Unkarissa säädettiin kesäkuussa 2021 ulkomailla laajalti paheksuttu seksuaalivähemmistöjen oikeuksia kaventava laki.⁷⁸

Ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien kaventaminen on aina ensimmäisten askelien joukossa, kun diktatuuria aletaan pystyttämään. Tämä toistuu maasta ja esimerkistä toiseen ja johtuu siitä, että demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio muodostavat kokonaisuuden, joka voi toteutua vain yhdessä. Heikentämällä yhtä heikennetään samalla kaikkia.

Lisäksi vähemmistöjä vainoamalla saadaan jälleen luotua yhteiskuntaan lisää jakolinjoja ja he-vastaan-me asetelmia, mitkä ovat usein yksinvaltiaalle hyödyllisiä.

7. **Systemin täytyy näyttää demokraattiselta. Vaaleja pitää siis järjestää, mutta voiton pitää olla varmaa**

LIBERAALIESSA DEMOKRATIOISSA kansanedustajat valitaan rei luissa ja vapaissa monipuoluevaaleissa. Koska rehtiä vaalitulosta on vaikea varmistaa ennalta, fiksu diktaattori aloittaa heti valtaan

⁷⁸ <https://www.libera.fi/2021/06/18/unkarin-demokratian-lipsuminen-on-otettava-varoittavana-esimerkkinä/>.

päästyään aktiiviset toimet seuraavien vaalien epärehellisyysden varmistamiseksi.

Tehokkaita keinoja ovat varteenotettavimpien kilpailijoiden sulkeminen ulos vaaleista, valtamedian valjastaminen propagandavälineeksi, sekä valtion työntekijöiden painostaminen valtapuolueen äänestämiseen.

Voitettuaan Unkarin vaalit vuonna 2010, Fidesz muutti välittömästi maan vaalilakeja. Puolue voittikin seuraavissa parlamenttivaaleissa 2014 ja 2018 perustuslain muuttamiseen tarvittavan super-enemmistön. ETYJ:n vaalitarkkailijat pitivät vaaleja epäreiluinä vaalilaki-muutosten vuoksi.⁷⁹

Jos mikään muu ei auta, aina voi turvautua vaalivilppiin. Tehokkaita keinoja on muun muassa ehdokkaiisiin vaikuttaminen uhkaillemalla tai vaikeuttamalla heidän ehdokkuuttaan lakitekniisesti tai hallinnollisesti. Mediahallinnalla voidaan mustamaalata oppositiot ja suosia hallituspuolueita. Äänestäjiä voidaan lahjoa, painostaa tai heiltä voidaan hallinnollisesti evätä äänioikeus. Kaikista tehokkain keino on kuitenkin äänien peukaloiminen. Lippuäänestyksessä urnasta voidaan vähentää tai lisätä ääniä fyysisesti, sähköisessä äänestyksessä tämä voidaan tehdä virtuaalisesti.

Vaalivilpistä jää kuitenkin usein kiinni, mikä romuttaa demokraattisen legitimitetin imitaation uskottavuuden. Siksi sen tulisi olla vihoviimeinen keino.

8. Sinetöi uudet valtarakenteet hallitsemalla kansalaisten tiedonsaantia ja tukahduttamalla sananvapautta

JOKAISessa PITKÄIKÄISEMMÄSSÄ epädemokratiassa poliittiset eliitit ovat nopeasti onnistuneet kaappaamaan julkisvaroilla ylläpidetyt mediat täyteen kontrolliinsa.

Vapaassa yhteiskunnassa kansalaisyhteiskunta ja media vahativat vallankäyttöä aktiivisesti. Näitä vastavoimia suojelee viime kädessä hallinnosta riippumaton tuomioistuinlaitos. Jos kuitenkin yksinvaltiä on jo kukistanut tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden, katoaa vahtikoirilta turva hallinnon väärinkäyttöä vas-

⁷⁹ European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 'Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary', Venice 14-16 2012.

taan ja hallitus voi alkaa tukahduttaa kriittisiä ääniä.

Esimerkiksi Puolassa Laki ja oikeus-puolue vaihtoi heti valtaan päästyään Puolan yleisradion johdon.⁸⁰ Aloittelevan diktaattorin kannattaa myös pyrkiä ottamaan haltuunsa myös niin merkittävän osan yksityistä mediayrityksistä kuin vain mahdollista, kuten Unkarissa on menestyksekkäästi tehty. Vuonna 2019 yhden ainoan päivän aikana maassa 476 aiemmin yksityisomistuksessa ollutta tiedotusvälinettä siirtyi hallitusta lähellä olevalle säätöille.⁸¹



MEILLÄ SUOMESSA YLE olisi tehokas kohde. Sen avulla vallassa oleva poliittinen ryhmittymä voisi pyrkiä mediatilan hallintaan ja vastaavasti estää oppositioita saamaan ääntään kuuluviin valtion mediassa.

MAAILMAN LEHDISTÖVAPPAUSINDEKSISSÄ Valko-Venäjä, Venäjä ja Turkki ovat maailman huonoimman kymmenyksen joukossa, Unkari ja Puola taas ovat Bulgarian ohella EU:n heikoimmat suoriutujat.⁸²



SUOMIKAAN EI ole sananvapauden mallimaa, sillä olemme saaneet 2000-luvulla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta peräti 18 langettavaa tuomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapausartiklan rikkomisesta.⁸³

⁸³ Helsingin Sanomat, 3.5.2015.

⁸⁰ Helsingin Sanomat, 4.2.2016.

⁸¹ "Vaiementaminen", Long Play 2.3.2019.

⁸² <https://rsf.org/en/ranking>.

9. Valvo tiukasti koululaitosta, oppimateriaalin tuotantoa ja opettajia

ILLIBERAALEISSA VALTIOISSA suhtaudutaan yleisesti varauksellisesti koulutukseen. Yksinvaltaiset johtajat pelkäävät koulutettuja ihmisiä, jotka kykenevät hankkimaan tietoa valtionmedian ulkopuolelta ja ajattelemaan kriittisesti. Näin ollen fiksu diktaattori pyrkii ohjaamaan myös koululaitosta, eritoten yliopistoja. Opetusmateriaaleja muokkaamalla voidaan pyrkiä yhdistämään kansaa esimerkiksi muunnellun historian taakse, kuten Venäjällä on toimittu viimeisen 10 vuoden aikana.

Kriittisen ajattelun eliminoinnin seurauksena väistämättä tapahtuva aivovuoto on ideologisesti epämukava asia yksinvaltiaille, mutta he ovat valmiita maksamaan tämän hinnan.

10. Kestävä yksinvalta tarvitsee johdonmukaisen ideologisen perustan

USEIN VÄITETÄÄN, että illiberaaleja järjestelmiä ylläpidetään vain populismin voimalla, mutta tämä ei ole totta. Illiberalismi vaatii vastakkainasettelua liberaalin demokratian kanssa ja siten jonkin ideologian taustalleen. Usein valintana on konservatismi tai ”kristillinen demokratia”.

Esimerkiksi Puolan, Unkarin ja Serbian järjestelmät nojaavat kansalliskonservatismiin ja itsemääräämisoikeuden horjumattoman varjelen pitkään historiaan. Konservatismia edistetään hyvin aktiivisesti kulttuuri- ja koulutuspolitiikassa – samaan tapaan kuin Venäjällä.

11. Tee kansalaisista riippuvaisia valtiosta

TEHOKKAIN KEINO on omistusoikeuden suojan johdonmukainen heikentäminen.

Yrityksiä pyritään ottamaan haltuun tai niistä hankitaan merkittäviä prosentti-osuuksia vaikka väkisin. Erityisesti kotimaiset yritykset ovat haavoittuvaisia, mutta toiminta kohdistuu toisinaan myös ulkomaisia sijoittajia ja kansainvälisiä suuryrityksiä vastaan. Unkarissa on määritelty tiettyjä toimintoja kansallisen turvallisuus-

den kannalta strategiseksi alaksi, johon EU:n kilpailulainsäädäntöä ei voi soveltaa.

Tavoitteena on saada kaikki pelkäämään omaisuutensa puolesta. Tottelemattomat yritykset ajetaan ulos markkinoilta. Koska tuomioistuimet eivät ole poliittisesti riippumattomia, yrittäjät eivät saa lainsuojaa valtaeliitin pyrkimyksiltä.

Kun vaalit eivät toimi tyytymättömyyden paineventtiileinä, yksinvaltiaan täytyy monitoroida kansan mielipideilmastoa ja ostaa suosiota. Yksinvaltaan pyrkivissä järjestelmissä ovatkin riippuvaisuussuhteita luovat ohjelmat tavallisia. Kohteita löytyy, koska illiberaalit valtiot ovat usein köyhempiä kuin naapurimaansa. Esimerkiksi niin Unkarissa kuin Puolassakin noin kolmannes ihmisistä on jäänyt pysyvästi minimielintasolle tai sen alle.

Lyhytnäköinen suosion ostelu voi kuitenkin olla kaksiteräinen miekka, sillä se saattaa lisätä väestöryhmien resilienssiä. Taloudellisen selviytymisen kanssa taistelevat ihmiset kun ovat yleensä poliittisesti passiivisimpia.

12. Todellinen ja kestävä diktatuuri on mahdotonta ilman korruptiota

ILLIBERAALIT ELIITIT ovat riippuvaisia korruptiosta, koska sen avulla kyetään ylläpitämään lojaalien alamaisten tukea. Laajamittainen korruptio on mahdollista ainoastaan median ollessa kontrollissa, joten johdonmukaisesti etenevä yksinvaltia on muistanut ottaa kansan tiedonsaannin haltuun jo aiemmin.

Kaikki palaa aina takaisin tuomioistuinlaitoksen hallintaan. Kun oikeusistuinten ja syyttäjälaitoksen riippumattomuutta on kavennettu, korruptiosyytteet päätyvät harvoin tuomioistuinten eteen. Omistusoikeuden suojattomuuden johdosta tottelematon toimija voi menettää kaiken nopeasti ja varoittamatta.

Kuten Venäjällä, tällainen ennalta-arvaamattomuus johtaa yritysten ja oligarkkien alistumiseen valtapuolueelle. Heitä vaaditaan säännöllisesti investointeja erilaisiin valtiollisiin projekteihin tai tekemään vaalilahjoituksia.

13. Heikennä oikeusvaltiota juridisesti ja kaappaa juristit puolellesi

ILLIBERAALIEISSA DEMOKRATIOISSA oikeusvaltiota heikennetään nimenomaan juristikunnan toimesta. Eryityisesti Itä-Eurooppalaisessa hallintokulttuurissa on tärkeää, että laki on muutoksen pohjana. Vladimir Putin julisti Venäjälle “lain diktatuurin” virkaanastujaispuheessaan tammikuussa 2000, mikä ei kuitenkaan tarkoittanut tasa-arvoista lainkäyttöä vaan lainsäädännön ottamista vallanpitäjän haltuun. Konsepti eteni tehokkaasti ja “lain diktatuurista” voitiin pian pudottaa pois ensimmäinen sana.

Juristikunta pyritään tyypillisesti valjastamaan autoritäärisen toimijan kuuliaisiksi apureiksi. Kun politiikka törmää olemassa olevien lakien esteisiin, ei yksinvaltiias näe tarvetta korjata politiikan kurssia vaan muuttaa lakia. Yksinkertaisella parlamenttienemistöllä tuotetaan nopeutetulla aikataululla lainsäädäntöä, jonka yhteensopivuudesta muiden lakien, kansainvälisten velvoitteiden tai edes perustuslain kanssa ei välitetä. Esimerkiksi kelpaa vaikka Venäjän duuman pikainen ja yksimielinen äänestys YYA-sopimuksesta Itä-Ukrainan itsenäiseksi julistautuneiden kansantasavaltojen kanssa 22.2.2022, mikä oli kansainvälisen oikeuden vastainen teko muun muassa Ukrainan alueellisen koskemattomuuden johdosta.

Tässä kohtaa kehitys on edennyt jo niin pitkälle, että diktatuurin lopullista sementoitumista on vaikeaa estää. Kaikki oikeusasteet perustuslakituomioistuinta myöten ovat puolueen taskussa, joten se on vapaa säätämään millaisia lakeja haluaa. Jos esimerkiksi virka-kausien määräraajat tulevat vastaan, voi tarvittaessa siirtyä takaisin kohtaan 1 ja muuttaa perustuslakia.

14. Kun kotimaa on hallussa, valmistaudu torjumaan ulkopuolelta tulevaa painostusta ja vaatimuksia. Erityisesti missä EU, siellä ongelma

YKSINVALTIAAN VIIMEINEN uhka tulee ulkoapäin. EU edistää aktiivisesti demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta niin jäsenyyskriteereillään naapurustossaan kuin esimerkiksi kauppasopimustensa ehdoissa ympäri maailmaa. Sen tuomioistuimet valvovat myös jäsenyysehtojen noudattamista jäsenmaissa. Näin ollen on itsestään selvää, että diktaattorien suhde EU:hun on vaikea. Erityisesti, jos maa on EU:n jäsen (Puola, Unkari) tai pyrkii sellaiseksi (Turkki, Serbia, Pohjois-Makedonia).

EU-jäsenvaltion kaapannut yksinvaltiassaan saattaa usein olla vaikeassa tilanteessa. EU-jäsenyys tuottaa varoja, joilla voi ostaa uskollisuutta ja rahoittaa erilaisia populistisia ohjelmia, mutta samalla oma toiminta on joka vuosi enemmän ristiriidassa unionin päämäärien kanssa.

Diktaattoriksi haluava voi kuitenkin ottaa oppia Unkarin ja Puolan inspiroivista esimerkeistä. Unkarissa on 12 vuoden ja Puolassa seitsemän vuoden aikana ehditty hioa erilaisia strategioita, joilla EU:n vaatimuksia torjutaan, vesitetään tai niiden täytäntöönpanoa viivytetään, omista päämääristä tiukasti kiinni pitäen.

EU havahtuikin suhteellisen myöhään tarpeeseen puuttua Unkarin ja Puolan kehitykseen. Unionissa ei pitkään aikaan pystytty sisäistämään ongelman vakavuutta, vaikka Unkari sai ensimmäiset varoituksensa Euroopan parlamentilta jo vuonna 2011.

Merkittävin keino jäsenmaan ojentamiseksi olisi Sopimuksen Euroopan unionista artikla 7, joka vie määrääjäksi jäsenmaalta äänioikeuden. Viivyttely asiassa kuitenkin kostautui vuonna 2015. 7. artiklan käytöstä tuli mahdotonta, koska siihen tarvittiin päätöksenteossa konsensus ja nyt Puola oli esteenä.

Uusi oikeusvaltiomekanismi-instrumentti lanseerattiin muun muassa Suomen aloitteesta vuonna 2021 ja aiemmista kokemuksista viisastuneena jäsenmaiden enemmistöpäätöksellä. Komissio halusi kuitenkin odottaa EU:n tuomioistuimen ratkaisua.

16.2.2022 tuomioistuin linjasi, että oikeusvaltiomekanismi on EU-lainsäädännön mukainen. Jatkossa EU voi siis jäädyttää EU-tukirahat mailta, jotka rikkovat oikeusvaltioperiaatetta vastaan. Oikeusvaltiorikkomuksilla pitää kuitenkin olla suora kytkös

EU-budjetin lainmukaiseen ja läpinäkyvään käyttöön, jotta budjetin ehdollisuusmekanismia voi soveltaa.⁸⁴

Oikeusvaltiomekanismi vaikuttaa tällä hetkeltä realistisimmalta keinolta puuttua Unkarin ja Puolan käytökseen. Niillä on useissa tapauksissa väistämättä kytköksiä EU-varojen käyttöön ja molemmat maat ovat näistä varoista myös riippuvaisia.

Diktaattorille on olemassa kolme keinoa torjua ja vesittää EU:n rajoituksia

1 KAKSOISKIELEN KÄYTTÖ, vanha tuttu selviytymisstrategia neuvostoajoilta. Ideana on opetella ulkopuolisen vallan virallisen "liturgian" käsitteet, joita käyttämällä vaikutetaan tottelevan EU:n vaatimuksia. Kotiyleisölle puhutaan samanaikaisesti päinvastaista.

Esimerkiksi oikeusvaltiosyytteisiin vastataan EU:n omilla termeillä, jotka ymmärretään tahallisesti väärin käyttäen hyväksi oikeusteknisiä yksityiskohtia. Tässäkin auttaa kuuliainen juristikunta.

2 EU-TUKIEN INNOVATIIVINEN VÄÄRINKÄYTTÖMENETELMÄ. Tukien jakamisessa käytetään EU:n kilpailutus sääntöjä, jonka kuitenkin vallalle sopivat kandidaatit voittavat korruption voimin.

3 TARTU HETKEEN. Kunnan diktaattori näkee missä tahansa kriisissä mahdollisuuden, mistä koronapandemia on loistava esimerkki. Kun länsimaissakin on rajoitettu yksilönvapauksia, on helpompaa keskittää valtaa entisestään ja kiristää yhteiskunnallista valvontaa joka alueella.

Kohdassa 1. Kävin läpi Unkariin julistettuja, toistuvia poikkeus- ja hätätiloja sitten maaliskuun 2020. Korona-aallot tulevat ja menevät, mutta epädemokraattiselle toimijalle kerran lipsahtanut valta säilyy.

⁸⁴ Helsingin Sanomat, 16.2.2022.

Lopuksi

TÄMÄ DIKTAATTORIN käsikirja on tarkoitettu kahdelle kohdeyleisölle. Yksinvaltiaaksi tahtova taho, joka uskoo tarkoituksen (mikä se lieneekään) pyhittävän keinot, voi näillä johdonmukaisilla askelilla pyrkiä tekemään itsestään ja lähipiiristään rikkaita, sekä poistamaan vaali-valvojisista liiallisen jännityksen.

Vielä olennaisempi tämä käsikirja on kuitenkin demokratioille. Valtio on olemassa kansalaisiaan varten, ja julkisissa tehtävissä tulee toimia yhteisön hyväksi eikä omaksi hyväksi. Aivan kuten illiberaalit demokraatit pystyvät ennalta-aavistamaan esimerkiksi EU:n demokraatiavalvonnan toimia, historia voi opettaa meidätkin ennakoimaan miten ja missä demokraatit ensin heikkenevät ja sitten kuolevat.

Toimiva demokraatia on lopulta yhteiskunnallisten ideaalien valtataisteluiden lopputuloksena syntynyt kompromissi. Se kestää vain niin kauan, kun kaikki siihen osallistuvat ja vaaleissa valtaa saavat puolueet sitoutuvat rauhanomaiseen ja rehelliseen vallan vaihtumiseen seuraavan vaalituloksen perusteella.

Jos poliittinen toimija ei sitoudu vallan vaihtumiseen, yksikin vaalikausi voi tehdä vaikeasti korjattavia vahinkoja, kuten vaikka Puolassa ollaan nähty. Mitä useammat vaalit illiberaali toimija kaappaa, sitä vaikeampaa on palata toimivaan demokraatiaan – mistä taas todistavat esimerkit muun muassa Unkarista, Turkista ja Venäjältä.

Suomen osalta on ensiarvoisen tärkeää, että tunnistamme demokraattisten instituutioidemme potentiaaliset heikkoudet ennen kuin epädemokraattiset toimijat pääsevät valtaan. Meidän tulee löytää tarpeeksi poliittista tahtoa oikeusvaltion perustuslaillisen suojan vahvistamiseen kaiken varalta.

Olemme tässä raportissa tunnistaneet Suomen pääheikkoukseksi tuomioistuineläytöksen riippumattomuuden ja rahoituksen olemisen tavallisen lainsäädännön varassa. Samaten tuomareiden nimittämisjärjestelmä on potentiaalinen vaaran paikka. Esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten

kokoa ei määritellä perustuslaissa, joten tuomareiden määrän lisäämisellä olisi mahdollista muuttaa niiden koostumusta suotuisemmaksi.

Kaikki edellä mainittu olisi mahdollista yksinkertaisella määräenemistöllä eduskunnassa. Lisäksi Suomessa ei ole riippumatonta tuomioistuinta valvomassa lakien perustuslainmukaisuutta, vaan tämäkin tapahtuu eduskunnassa ja rajoittuu ennakkoliseen valvontaan.

EU:n osalta helmikuussa 2022 alkanut Ukrainan sota on luonnollisesti muuttanut tilannetta.

Tärkeä rajanaapuri Venäjä on luisunut nopeasti yhä vain pahenevaan tyranniaan ja valtiosensuuriin. Yksilönvapaudet ovat pitkälti lakkautettu sotatilassa olevassa maassa, joka kuitenkin kieltäytyy myöntämästä olevansa sodassa tai julistamasta poikkeustilaa.

Jäsenhakemuksensa jättäneen Ukrainan demokratia horjuu, kun provosoimaton hyökkäys yrittää kaataa maan vapailla vaaleilla valitun hallinnon. Mikä tahansa hallitus tulisikaan tilalle, se ei voi omata samaa demokraattista legitimitettä kuin tällä hetkellä huippusuosittu sota-ajan presidentti.

Puola ja Unkari ovat ryhmittyneet EU:n riveissä selkeästi läntiseen pakoterintamaan Venäjää vastaan. Yhteenkuuluvuuden tunteen vallassa maiden kritisointi EU:ssa on painunut taka-alalle. Tämä tulee toki muuttumaan, kunhan Ukrainan sota saadaan jotenkin päättymään. EU-jäsenvaltioiden demokratiavaje palaa varmasti kartalle, jo siksikin että unioni on saanut kriisin seurauksena jäsenhakemukset Ukrainalta, Moldovalta ja Georgialta.

Unkarin huhtikuun 2022 parlamenttivaaleissa Orbánin haastoi yhtenäinen oppositiokoalitio, mutta yritys epäonnistui. Demokratian ahdinko tulee todennäköisesti ainoastaan syvenemään seuraavat neljä vuotta.

Unkarin vaalit olivat jälleen muistutus, että demokratioissa ei kannata vain istua ja odottaa, että alistettu oppositio onnistuu voittamaan epäreiluilla säännöillä käytävät vaalit. Päinvastoin, meidän tulee olla aktiivisia omien instituutioidemme suojaamisessa pahan päivän varalta.

EU käyttää merkittävää pehmeää voimaa jäsenyys-porkkanan kautta. Niin sanotut Kööpenhaminan kriteerit⁸⁵ vaativat uusilta jäsenmailta muun muassa vakaita instituutioita, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien sekä vähemmistöjen oikeuksien toteutumisen.

EU:n jäsenmaan harjoittamat toimet oikeusvaltion romuttamiseksi eivät ole sen sisäinen asia, vaan automaattisesti kaikkien jäsenvaltioiden jaettu ongelma. EU:n yhtenäinen oikeusjärjestys nimittäin edellyttää

⁸⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artiklat 6 ja 49.

yhtäläistä oikeusvaltiota jokaisessa jäsenmaassa, muuten eurooppaoiden laillisesta soveltamisesta ei ole takeita. Unioni rapautuu, mikäli lainsäädännön toimeenpanoon ja soveltamiseen ei voi luottaa. Se on ollut liian huonosti varustettu systemaattisia oikeusvaltiorikkomuksia vastaan.

Pidemmällä tähtäimellä unioni ei kuitenkaan voi jatkua ilman, että sen oikeudellisen perustan nykyiset valuviat korjataan. Siten EU:n on pakko vaatia jatkossakin demokratian ja oikeusvaltion toteutumista uusien jäsenmaiden lisäksi myös vanhoilta jäsenmailta. Koska illiberaalit hallitsijat eivät ole mitään ilman varojenjako-mahdollisuuksiaan, EU-tukien vipuvarsi kantaa kauas.

Illiberaalit demokratiat saadaan kuriin määränemmistöperiaatteella toteutettavalla oikeusvaltiomekanismilla, kunhan sitä aletaan nyt rohkeasti soveltamaan. On totta, että tämä ratkaisu voi kasvattaa EU-vastaisuutta yhteensä 48 miljoonan asukkaan Puolassa ja Unkarissa. Samalla se kuitenkin varmasti kasvattaa EU:n arvostusta lopun 400 miljoonan EU-kansalaisen silmissä, aivan erityisesti pohjoisen nettomaksaja-jäsenmaissa.

Libera

Libera-säätiö on vuonna 2011 perustettu itsenäinen ja puoluepoliittisesti sitoutumaton ajatuspaja, joka tukee ja edistää yksilönvapautta, vapaata yrittäjyyttä, vapaita markkinoita ja vapaata yhteiskuntaa. Sen toiminta koostuu tiedotus- ja julkaisutoiminnasta, tutkimustyöstä ja tapahtumien järjestämisestä. Libera on yksityisesti rahoitettu, toiminnallinen ja yleishyödyllinen säätiö.