

TAMPEREEN YLIOPISTO

Politiikan tutkimuksen laitos

**Jaana Kerttula:**  
**Demokratisoituminen ja kansainvälisen vaalitarkkailun**  
**kasvu 1990- ja 2000-luvuilla**

Yleiset kehityspiirteet ja tapaustutkimus Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Slovakiassa suorittamista vaalitarkkailumissioista vuosina 1998–2004

Valtio-oppi  
Pro gradu -tutkielma  
Toukokuu 2010

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Politiikan tutkimuksen laitos; valtio-oppi
Tekijä:	JAANA KERTTULA
Tutkielman nimi:	Demokratisoituminen ja kansainvälisen vaalitarkkailun kasvu 1990- ja 2000-luvuilla. Yleiset kehityspiirteet ja tapaustutkimus Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Slovakiassa suorittamista vaalitarkkailumissioista vuosina 1998–2004
Pro gradu- tutkielma:	124 sivua
Aika:	Toukokuu 2010

---

Tämän pro gradu-tutkielman tarkoituksena on tutkia demokratisoitumisen kolmatta aaltoa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) toimittamia vaalitarkkailuoperaatioita Slovakiassa vuosina 1998–2004. Tavoitteenani on tapaustutkimuksen kautta selvittää vaalitarkkailun roolia demokratisoitumisprosessin osana ja tutkia onko sillä ollut vaikutusta vaaliprosessin demokratisoitumiseen ja demokratian vakautumiseen. Aineistona käytän Etyjin Office for Democratic Institutions and Human Rights eli ODIHR:n vaalitarkkailuraportteja.

Demokratisoitumisteoriat ovat keränneet huomiota niin kutsutun kolmannen demokratisoitumisen aallon pyyhkäistyä Keski- ja Itä-Euroopan yli 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Berliinin muurin kaaduttua suuri määrä valtioita itsenäistyi, jonka myötä aiheen tutkimus lisääntyi. Yhä enemmän alettiin myös painottaa kansainvälisten tekijöiden merkitystä yksittäisen valtion demokratisoitumisprosessissa. Esimerkiksi jäsenyyden kansainvälisessä järjestössä katsottiin tuovan etuja ja tarjoavan tukea niille valtion sisäisille toimijoille, joille demokratisoituminen oli tärkeää. Kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana ja kansainvälisten toimijoiden merkityksen lisääntyessä kehitti Etyj toimintaansa palvelemaan yhä paremmin uuden Euroopan tarpeita. Se perusti vapaiden vaalien toimiston, joka myöhemmin muunnettiin ODIHR:ksi nk. inhimillisen ulottuvuuden tullessa yhä olennaisemmaksi osaksi Etyjin toimintaa. Vaalitarkkailusta on sittemmin tullut Etyjin yksi näkyvimmistä toiminnan muodoista, jolla se pyrkii vaikuttamaan jäsenvaltioidensa demokratisoitumiseen ja yhteisesti hyväksytyjen normien noudattamiseen.

Tutkimuksen tuloksena voidaan ODIHR:n vaalitarkkailun sanoa olleen ainakin osittain merkityksellistä Slovakian demokratisoitumisessa. ODIHR on antanut tarkkailuraporteissaan suosituksia, joiden pohjalta Slovakia on tehnyt muutoksia vaalilakiin ja muutenkin parantanut

vaaliprosessia käytännössä. Kaikkia muutosehdotuksia ei kuitenkaan ole pantu täytäntöön. Tämä voi johtua siitä, että ODIHR:n vaalitarkkailu perustuu sanktioiden sijaan suosituksille. Mikäli kohdema ei huomioi vaalitarkkailuraportin suosituksia, on ODIHR melko voimaton.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto .....	1
1.1. Johdatus aiheeseen .....	1
1.2. Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	7
2. Teoreettinen viitekehys .....	8
2.1. Demokratisoituminen .....	8
2.1.1. Demokratisoitumisen kolme aaltoa .....	22
2.2. Demokratisoitumisen vaiheet .....	27
2.3. Tapaustudkimus tutkimusmenetelmänä .....	36
3. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja ODIHR:n vaalitarkkailu .....	42
3.1. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön kehitys sekä ODIHR:n synty .....	42
3.2. ODIHR:in vaalitarkkailu— periaatteet ja käytännön toiminta .....	52
3.2.1. Kritiikkiä vaalitarkkailulle ja kansainvälisille organisaatioille demokratian edistämisestä .....	70
4. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön vaalitarkkailutoiminta Slovakiassa vuosina 1998—2004 .....	76
4.1. Slovakian itsenäistyminen .....	76
4.2. Edellytykset demokratisoitumiselle Slovakiassa .....	76
4.3. Parlamenttivaalit 1998 ja vaalilakiuudistusten tuomat ongelmat .....	83
4.3.1. Vaalitarkkailijoiden huomiot vaalilakiuudistuksesta ja sen seurauksista .....	85
4.3.2. Loppuraportin muut huomiot koskien vaalien järjestelyjä, kampanjointia ja äänestyspäivää .....	88
4.4. Presidentinvaalit 1999 – muutos demokraattisempaan järjestelmään? .....	92
4.4.1. Vaaliprosessin ja vaalipäivän kulku sekä järjestelmään tehdyt parannukset .....	92
4.4.2. Loppuraportin muutosehdotukset .....	95
4.5. Parlamenttivaalit 2002 – matkalla EU:n ja Naton jäseneksi .....	97
4.5.1. Vaalien kulku ja vaalipäivän havainnot .....	98
4.5.2. ODIHR:n muutosehdotukset .....	99
4.6. Presidentinvaalit 2004 .....	101
4.6.1. Kampanjan eteneminen .....	101
4.6.2. Tehdyt parannukset vaalijärjestelmään .....	103
4.7. Vaalitarkkailun sijoittuminen demokratisoitumisen vaiheisiin .....	105
5. Johtopäätökset .....	107
6. Lähteet .....	113

# 1. Johdanto

## 1.1. Johdatus aiheeseen

Neuvostoliiton hajoaminen ja sen mukana syntyneet uudet Itä-Euroopan valtiot synnyttivät massiivisen demokratisoitumisen aallon 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Demokratisoitumista oli tapahtunut aikaisemminkin, mutta vasta niin kutsuttu kolmas demokratisoitumisen aalto toi ilmiölle enemmän kansainvälistä huomiota. Demokratisoitumisen kolmannen aallon ollessa sen alkuvaiheissa 1970-luvun puolivälissä, järjesteltiin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssia, joka huipentui Helsingissä pidetyssä konferenssissa vuonna 1975. Tuo kokous toi ihmisoikeudet ensimmäisen kerran agendalle siten, että myös Neuvostoliitto joutui huomioimaan ja hyväksymään ne. Etyk jatkoi Euroopan turvallisuuteen ja vakauteen liittyvää työtään n. 15:den vuoden aikana ja lopulta 1980-luvun lopulla tuli muutos, joka vaikutti myös Etykin rakenteiden muuttumiseen. Kylmän sodan päättyminen mahdollisti länsimaisten valtioiden edistää agendoillaan asioita, joita ne eivät aikaisemmin olisi voineet kuvitellakaan. Neuvostoliiton jättämä aukko taloudellisessa ja poliittisessa tuessa antoi länsimaille mahdollisuuden antaa avustuksia ja asettaa ehtoja avulle aikaisempaa helpommin, lisäksi demokratia alkoi saada yleisesti hyväksytyin aseman tavoitellumpana järjestelmämuotona, jota oli myös imagollisesti helppo edistää muun avun kautta. (Burnell 2000b, 39.) Kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana suuri määrä valtioita siirtyi autoritaarisesta demokraattiseen hallintamuotoon. Freedom Housen poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien mittauksissa vuonna 1974 maailmassa oli 42 vapaata valtiota. Vuonna 2004 vastaava luku oli jo 89. Tästäkin korkeampiin lukuihin päästään, jos lasketaan mukaan ns. vaalidemokratiat, jolloin luku nousee 118:aan. Vaalidemokratioilla tarkoitetaan järjestelmiä, joissa järjestetään vapaita ja rehellisiä vaaleja, mutta joitakin liberaalidemokratian mallin piirteitä uupuu kuten puolueeton oikeuslaitos. (Schedler 2006, 2 ja 5.)

Itä-Euroopan demokratisoitumisaalto oli ainoa laatuaan, sillä samanaikaisesti demokratisoitumisen kanssa tapahtui marketisoitumista, ihmiset ja eliitti suuntautuivat ulkomaille ja kansainvälinen ilmapiiri oli ennennäkemättömän avoin. Kolmannen aallon teki erityiseksi se, että ilmiön aikana kansainväliset organisaatiot toimivat ikään kuin magneetteina demokratisoituville valtioille ja samanaikaisesti sisäiset voimat työnsivät valtioita demokratiaan. Tämä sisältä- ja ulkoapäin tullut liike oli intensiivistä ja erilaista, jollaista ei ollut aiemmissa aalloissa nähty. Kyseisessä liikkeessä näkyy myös itäisen Euroopan valtioiden tapa hakea

ratkaisumalleja rajojen ulkopuolelta ja lännestä. (Pravda 2001, 2.) Kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana kansainvälisiä organisaatioita alettiin pitää yhä enenevässä määrin tärkeänä osana demokratisoitumisprosessia. Aikaisemmin painoarvoa oli annettu enemmän sisäisille tekijöille. Kansainvälisten tekijöiden esiinmarssin aikana myös Etyk, joka myöhemmin muuttui Etyjiksi, organisoitui pysyväksi järjestöksi, jonka myötä toimiminen kriisinhallinta-, demokratisoitumis- ja vaalitarkkailutehtävissä tuli hallittavammaksi.

Demokratisoituminen ja sen tukeminen perustuu oletukselle, että demokraattinen järjestelmä on ylivertainen muihin verrattuna. Demokratian käsitettä ei usein määritellä lainkaan, vaan se otetaan selviönä (Brodin 2000, 55). Demokratiaa ei enää myöskään pidetä vain poliittisen järjestelmän muotona, vaan sen on enemmänkin elämäntapa ja ihmisoikeus (Santa-Cruz 2005, 199 ja Szakolczai 1999, 21–22). Demokratialla katsotaan siten olevan muutakin arvoa, kuin vain vapailla ja rehellisillä vaaleilla mitattava arvo. Autoritaarinenkin järjestelmä voi taata ihmisille järjestystä ja turvaa, mutta loppujen lopuksi demokratian toimintatapoihin ja arvoihin luotetaan enemmän. (Huntington 1991, 28.) Tätä luottamusta lisää se, että demokraattisen järjestelmän katsotaan sisältävän oikeusvaltion periaatteet, joka tarkoittaa että valtion instituutiot nojaavat toimintansa lakiin ja oikeusvarmuus on turvattu. (Brodin 2000, 63.) Seuraavaksi avaan tutkielmani pohjana toimivaa demokratiakäsitettä.

Demokratia juontaa juurensa Antiikin Kreikasta. Demokratia on ajan kuluessa muuntautunut ja sitä on määritelty aina uudestaan ja uudestaan. Vaikka demokratiasta on tullut yleisesti hyväksytty normi ja sen hegemoninen asema on laajalti tunnustettu, niin käsitteen kontekstisidonnaisuus pitää sen aina liikkeessä. Jokaisella ihmisellä on taipumus luoda käsitys demokratiasta suhteessa omiin kokemuksiin ja omaan aikaan. (Whitehead 2002, 18). Demokratiasta on tullut kansainvälisesti hyväksytty määre, jopa autoritaariset valtiot kutsuvat itseään demokratioiksi. Demokratiasta on tullut ikään kuin tavoitteellinen päätepiste, johon kaikki haluavat päästä. Demokratiasta on monia eri määritelmiä, mutta tutkielmani kannalta tärkeänä pidän Schumpeterin määritelmää, jota voidaan pitää liberalistisena käsityksenä demokratiasta. Myös Huntington, jonka kolmen demokratisoitumisen aallon teoriaa käytän työssäni, nojaa työnsä tähän määritelmään (1991, 6). Schumpeterin mukaan demokratialla tarkoitetaan järjestelmää, jossa ihmiset äänestävät päätöksentekijöistä kilpailuun perustuvilla vaaleilla. Tämän lisäksi Beetham & Boylen demokratian regiiminormit ilmentävät tutkielmassani tärkeinä olevia teemoja ja demokratian perusteita. Regiiminormeilla tarkoitetaan institutionaalisia järjestelyjä, jotka takaavat toimivan demokraattisen yhteiskunnan.

Regiiminormeihin kuuluu vapaat ja rehelliset vaalit, vastuunalainen hallitus, vapausoikeudet ja poliittiset kansalaisoikeudet sekä demokraattinen kansalaisyhteiskunta. (Paloheimo & Wiberg 1997, 143–149.) Hallintomuotona demokratiaa on määritelty hallituksen auktoriteetin lähteenä, hallituksen olemassaolon palvelijana sekä hallituksen muodostamisen proseduurina. Muunlaisissa hallintomuodoissa valtaan päästään syntymän perusteella, vauraudella, väkivallalla, nimittämällä jne. Demokratian keskeisimpänä tehtävänä pidetään kansalaisten mahdollisuutta valita johtajat kilpailullisilla vaaleilla. (Huntington 1991, 6.)

Autoritaarisella järjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa on yksi hallitsija tai pieni hallitsijoiden joukko eikä poliittista pluralismia, vapaata kansalaisyhteiskuntaa tai vastuunalaista hallitusta ole (Huntington 1991, 12). Autoritaarisessa järjestelmässä legitimitetin ongelmana, verrattuna demokratiaan, on se että järjestelmä ei kykene vaalien kautta uusiutumaan. Autoritaarisessa järjestelmässä ei ole mekanismeja vallanpitäjien kierrättämiseksi, tai jos onkin, niin kilpailu harvoin on avointa ja rehellistä. Autoritaarisia järjestelmiä on monenlaisia, mutta tutkielmassani viitataan usein yksipuoluejärjestelmään puhuessani autoritaarisesta järjestelmästä, sillä sellainen järjestelmä oli vallassa kommunistisissa valtioissa, myös tapaustutkimuksen kohteessani Slovakiassa. Yksipuoluejärjestelmässä puolueella on vallan monopoli ja pääsy valtion huipulle on mahdollista vain puoluekoneiston kautta. Puolue myös usein legitimoivat valtansa ideologian kautta. (Huntington 1991, 48 ja 110.)

Kansainväliset organisaatiot ja yksittäisten hallitusten edustajat ovat tarkkailleet vaaleja jo ensimmäisestä maailmansodasta lähtien. Toiminta lisääntyi toisen maailmansodan jälkeen, jolloin YK toimi päällimmäisenä toimijana. YK:lla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta tarkkailla vaaleja kattavasti, koska sen mandaatti ei sallinut sen puuttua asioihin jotka kuuluivat suvereenin valtion sisäisiin asioihin. Vaalitarkkailutoiminta kasvoi toden teolla kolmannen demokratisoitumisen aallon vyöryttyä maailmanlaajuisesti eteenpäin. Vaikka vaalit eivät yksistään muodosta demokraattista järjestelmää, katsotaan niiden olevan tärkeä osa kohti demokraattista järjestelmää. Tämän myötä vaalitarkkailusta on tullut käytännöllinen tapa edistää demokraattisia vaaleja ja kestäviä demokraattisia järjestelmiä. (ODIHR 2008, 1.)

Etyjin toiminnassa vaalitarkkailu alkoi 1990-luvulla saada enemmän näkyvyyttä etenkin entisen Neuvostoliiton alueella. Vaalitarkkailutoiminnan lisääntyminen oli seurausta suvereniteetin käsitteen laajenemisesta kansainvälisessä politiikassa yleensä. Vaalitarkkailun saama painoarvo ja se, että vaaleista oli tullut huomiota kerääviä kansainvälisiä tapahtumia, oli osaltaan

vaikuttamassa suvereniteetin käsitteen uuteen määrittelyyn. (Santa-Cruz 2005, 2.) Vapaiden ja rehellisten vaalien tärkeyden tunnustaminen demokratialle antoi käytännöllisen mahdollisuuden kansainvälisille järjestöille arvioida vaalien oikeellisuutta. Huntingtonin mukaan 1990-luvulla oli päästy jo tilanteeseen, jossa demokratisoituneen valtion ensimmäiset vaalit voitiin hyväksyä legitimeiksi vain, mikäli kansainväliset vaalitarkkailijat olivat olleet paikalla ja totesivat vaalien täyttäneen rehellisyyden ja vapauden minimikriteerit. (Huntington 1991, 8.) Vaaleista tuli kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana entistä tärkeämpi osa demokratisoitumista. Tämän myötä vaalitarkkailijoista tuli vaalien rehellisyyden tae, jota riitti horjuttamaan jo pelkkä hallituksen kieltäytyminen kansainvälisten tarkkailijoiden läsnäolosta (Huntington 1991, 184–185.) Etenkin uusissa demokraattisissa valtioissa demokratia rinnastetaan Bunce ja Wolchikin mukaan vapaisiin ja rehellisiin vaaleihin, jonka vuoksi vaalivilpin käyttäminen voi synnyttää suorastaan vihaa (Bunce & Wolchik 2009, 105). ODIHR:n (Office for Democratic Institutions and Human Rights) mukaan vaalitarkkailu on yksi läpinäkyvimmistä ja metodologisesti tehokkaimmista edistää sekä kannustaa demokratian ja ihmisoikeuksien kehittämistä (ODIHR 2008, v). Vaalitarkkailun läpinäkyvyyden ja ilmeisen tehokkuuden vuoksi vaalitarkkailulle on tilausta etenkin siirtymävaltioissa.

Vaaleissa yhdistyy ihmisoikeuksien sekä poliittisten- ja kansalaisoikeuksien kunnioittaminen. Vaalitarkkailu edistää siten näiden oikeuksien edistämistä ja säilyttämistä. Mikäli yksikin oikeus evätään, esimerkiksi oikeus tiedotusvälineiden vapaaseen toimintaan, vaikuttaa se koko vaaliprosessiin ja vaaleista tulee vain heiveröinen korttitalo (ODIHR 2008, 22.) Vaalitarkkailun perimmäisin tavoite on arvioida kuinka hyvin vaaliprosessi vastaa Etykin vuoden 1990 Kööpenhaminan asiakirjan määräyksiä, kansallista lainsäädäntöä sekä muita kansainvälisiä demokraattisten vaalien normeja. (Election Observation Handbook 2007, 11.) Demokratisoitumisen globaali leviäminen on ODIHR:n mukaan vaikuttanut suoraan vaalitarkkailun laajenemiseen. Vaalitarkkailu on siten muodostunut toiminnaksi, joka palvelee erityisesti siirtymävaiheessa olevia valtioita ja uusia demokratioita. (Election Observation Handbook 2007, 12.) Vaalitarkkailu pohjautuu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuten YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 21 artiklaan, jossa todetaan että ”hallinnon tulee perustua ihmisten vapaalle tahdolle, joka ilmaistaan säännöllisissä ja rehellisissä vaaleissa. Vaaleissa noudatetaan yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta, äänestysalaisuutta sekä äänestysprosessin vapautta”. Samanlaisesti useat Etyj-maat ovat sitoutuneet Euroopan Neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sopimukseen (ECHR), jonka kolmannessa artiklassa linjataan myös vaalien säännöllisyydestä ja rehellisyydestä. Etyj-maiden vaaleja



tarkkaillaan siten yhtäläillä Etyjin määräysten sekä muiden kansainvälisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet tunnustamaan, että vaalivilppi on ihmisoikeuksien rikkomus, johon jokaisen valtion tulisi puuttua (Election Observation Handbook 2007, 15 ja 17).

Etyjin vaalitarkkailu perustuu yhteiseen sitoumukseen kutsua kansainvälisiä ja etenkin ODIHR:n vaalitarkkailijoita valvomaan vaaleja. Jäsenvaltiot ovat yhdessä allekirjoittaneet periaatteen, jonka mukaan vaalitarkkailulla voi olla suuri vaikutus vaaliprosessin luottamuksen kasvattamisessa. Vaalitarkkailumissioilla tuetaan demokraattisia prosesseja ja niiden kautta jäsenvaltioita voidaan auttaa saavuttamaan Etyjin säännösten mukaiset vapaat ja rehelliset vaalit. (Election Observation Handbook 2007, 11.) Vaalitarkkailun arvoa toimintana voidaan Keith Kleinin mukaan mitata vertaamalla sitä tiettyihin oletuksiin. Jos oletamme, että vaalit ovat tärkeä (joskus jopa rajojen ulkopuolella oleville) ja monimuotoinen prosessi, joka on altis epäonnistumisille ja kehittyvissä demokratioissa myös alttiina manipulaatiolle, niin miksi emme suorittaisi vaalitarkkailuoperaatioita? Vaalien pitäminen tärkeänä itsessään ja pohjana demokratialle on olennainen kysymys vaalitarkkailutoiminnan arvokkaana pitämiseen. Vakiintuneissa demokratioissa yhteiskunnan rakenteet ja instituutiot toimivat sovittelijoina ja tuomareina, joiden kautta vaalien väärinkäytökset ja väärinkäyttäjät tuomitaan. Jotta väärinkäytökset voitaisiin tuomita, yhteiskunnan pitää nojautua läpinäkyvyyteen ja periaatteeseen, että rikkeistä joutuu vastuuseen. Mikäli nämä ehdot ovat kunnossa, äänestäjät voivat luottaa vaalien olevan legitiimit ja merkittävät. (Klein 1999, 129–130.) Vaalien merkittävyys on yksi olennaisimmista asioista suunniteltaessa vaalitarkkailuoperaation muodostamista.

Diamondin mukaan harvalla demokratiaa edistävällä toiminnalla on niin näkyviä vaikutuksia kuin kansainvälisellä vaalitarkkailulla. Vaikka vapaat ja rehelliset vaalit on vain yksi onnistuneen demokratian osa-alue, on se kuitenkin hyvin tärkeä instituutio siirtymävaltioissa, jotka ovat matkalla demokratiaan. Diamond painottaa, että tarkkailijat voivat tehdä perusteltuja johtopäätöksiä vaalien vapaudesta ja rehellisyydestä, jos he viettävät tarpeeksi aikaa kohdemaassa tutkien mm. vaalikampanjointia, kouluttaen kotimaista tarkkailuväkeä ja antamalla teknistä avustusta. (Diamond 1997, 338.) Entinen YK:n pääsihteeri Kofi Annan on todennut vaalitarkkailijoiden ja vaalitarkkailun vaikuttavan positiivisesti demokratisoitumisprosessin etenemiseen (ODIHR 2008, 2). Vaalitarkkailun merkitys perustuu siihen, että sitä voidaan pitää yhtenä tärkeimmistä välineistä, joka kansainvälisellä yhteisöllä on käytettävissään demokratian

ja ihmisoikeuksien edistämiseksi (ODIHR 2008, 27). Kansainvälisillä tarkkailijoilla on myös painoarvoa kahtia jakaantuneissa poliittisissa tilanteissa, jolloin heidän arvionsa vaaleista voi olla hyvinkin tärkeä. Kansainväliset tarkkailijat voivat toimia myös ns. välittäjinä ja sovittelijoina eri puolien välillä, sillä tilanteet saattavat joskus vaatia puolueetonta osapuolta. (Diamond 1997, 338–339.) Tällöin on olennaista, että kansainvälisiin tarkkailijoihin luotetaan ja heitä pidetään asiantuntijoina, eikä esim. vain ”vaalituristeina”.

Etyjin merkittävyys vaalitarkkailun saralla näkyy siinä, että sen vaalitarkkailusäännöstö on toiminut pohjana esimerkiksi EU:n ja YK:n ohjeille. (ODIHR 2008, 6). Tämä kertoo toiminnan hyväksymisestä ja tehokkuuden tunnustamisesta. Vaalit ovat tärkeä ehto demokratian periaatteiden edistämiseksi, mutta ne eivät yksistään riitä. Vaalit pitäisi nähdä osana pidempää prosessia, jossa tavoitellaan pysyvämpää demokraattista hallintomuotoa. (Nasrallah 1999, 135–136.) Lisäksi vaalitarkkailulla on oma arvonsa siirtymävaiheessa olevien demokratioiden järjestelmän vakauttajan sekä rauhanrakentajana kriisinjälkeisissä tilanteissa, joissa vaaleilla legitimoidaan syntyneet sopimukset (Beaulieu & Hyde 2009, 419; Shinoda 2006, 4). Mielestäni Etyjin toiminta on ollut pitkälle suunniteltua ja organisoitua, jolla voi olla vaikutusta pysyviin demokratioihin. Tämän lisäksi se on osaltaan vakauttanut kylmän sodan jälkeen itsenäistyneitä valtioita ottamalla ne sitoumustensa piiriin.

Vaalitarkkailua on usein lähestytty suhteessa demokratian edistämiseen, sen käytännön ongelmiin ja mahdollisuuksiin (mm. Tolonen 2004, Suksi 2001 ja 2005). Aihe esiintyy usein osana yleistä demokratian edistämiskeskustelua, mutta sen esiintymistä aktiivisena osana demokratian kolmatta aaltoa ja sen eri vaiheita ei ole mielestäni tarpeeksi valotettu. Vaalitarkkailu on joissakin tutkimuksissa saanut osakseen samaa kritiikkiä, jota kohdistetaan kansainväliseen apuun yleensä (Burnell 2000 ja Smith 2001.) Vaalitarkkailun voidaan katsoa kuuluvan ylhäältä alaspäin kuuluvaan ulkopuoliseen tukeen, mutta siinä nähdään myös mahdollisuuksia (Diamond 1997). Vaalitarkkailun tutkimus ja kirjoittaminen aiheesta on lisääntynyt viimeaikaisen demokratian nousukauden aikana. Lisäksi se on saanut enemmän huomiota sitä mukaa, kun Etyjin toimiminen alalla on tehostunut.

Samuel P. Huntington on vuonna 1991 ilmestyneessä teoksessaan *Third Wave: democratization in the late twentieth century* vakiinnuttanut termistön demokratisoitumisen kolmesta aallosta. Niiden kautta aallot ovat eriytyneet omiksi kokonaisuuksiksi. Kolmannen aallon demokratisoitumista onkin tutkittu juuri sen taustalla olleiden vaikutteiden kautta (mm. Silander

2004 ja 2005, Pevehouse 2005 ja Vanhanen 1992). Aikaisemman vaiheen, eli tässä 1980- ja 1990-lukujen aikainen, tutkimus keskittyi etenkin talouden ja sisäisten tekijöiden tutkimiseen. Etenkin Tatu Vanhanen on tutkinut kattavasti demokratisoitumista kvantitatiivisin menetelmin (kts. Esim. Vanhanen 1990: The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-88). 1990-luvun lopulla ja 2000-luvulla kansainvälisten toimijoiden merkitys on tullut demokratisoitumistutkimuksessa tärkeämpään osaan (esim. Pevehouse 2005; Silander 2004 ja 2005).

## **1.2. Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymykset**

Tämän pro gradu-tutkielman tarkoituksena on tutkia demokratisoitumisen kolmatta aaltoa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) harjoittamaa vaalitarkkailua sen yhtenä osana. Tapaustutkimuksena tarkastellaan Etyjin vaalitarkkailua Slovakiassa vuosina 1998–2004. Tarkoitukseni on tapaustutkimuksen keinoin pohtia vaalitarkkailun merkitystä ja mahdollista vaikutusta Slovakian demokratisoitumiseen sekä sitä onko vaalitarkkailun myötä syntynyt parannuksia vaalisykliin. Pyrin myös todentamaan Etyjin roolin merkityksellisyyttä kylmän sodan jälkeisen Euroopan demokratisoituspyrkimysten vakauttajana. Demokratisoitumisteorioissa kansainvälisten toimijoiden rooli on ollut kasvussa ja niiden vaikutusmahdollisuuksiin globaalistuvassa maailmassa uskotaan yhä enemmän.

Käytän menetelmänä tapaustutkimusta, koska koen, että sen selittävä tutkimustapa auttaa selventämään demokratisoitumisen ja vaalitarkkailun piirteitä paremmin kuin jokin muu menetelmä. (Yin 2009, 4, 8–10 ja 13.) Tapaustutkimuksen käyttäminen mahdollistaa mielestäni ilmentämään vaalitarkkailun ainutlaatuisuutta prosessina, joka voi valaista toiminnan tarpeellisuutta, onnistumista tai epäonnistumista yleensä. Tarkoituksena ei ole luoda laajaa yleistettävyyttä, vaan valaista vaalitarkkailutoimintaa ja sen mahdollisuuksia. Universaaleja yleistyksiä olisi ongelmallista tuottaakaan, sillä jokainen vaalitarkkailumissio on ainutkertainen. Luon myös katsauksen Slovakian tilanteeseen 1990-luvun alussa vertaamalla, miten demokratisoitumisen oletetut ennakoedellytykset näkyivät Slovakiassa ja olivatko ne edullisia demokratian kehittymiselle. Oletamus on, että vaalitarkkailulla on demokratisoitumiseen positiivisesti vaikuttavia ominaisuuksia. Ei sitä muuten tehtäisi nykyisessä laajuudessa. Pyrin siten löytämään vaalitarkkailumateriaaleista viitteitä ODIHR:n määräysten noudattamisesta ja mahdollisista tehdyistä parannuksista ja onko vaalitarkkailulla sitä kautta merkitystä. Mielestäni tätä kautta voidaan tutkia vaalitarkkailun mahdollisia vaikutuksia Slovakian pääsemisessä Etyjin

vaatimusten tasolle. Vertailen myös Slovakian Freedom House-pisteytyksiä vaalitarkkailun ajalta ja pohdin voidaanko löydösten välillä nähdä yhtäläisyyksiä.

Mielestäni tutkielmassani on mielenkiintoista ilmiöiden samanaikaisuus: kolmannen aallon huipentuma Neuvostoliiton hajoamisen myötä, Etykin muuntautuminen Etyjiksi, kansainvälisten tekijöiden arvostuksen kasvaminen demokratisoitumisessa sekä tietenkin vaalitarkkailun huima lisääntyminen ja normalisoituminen. Olen valinnut tapaukseksi Slovakian sen vuoksi, että se on tapauksena sopivan kokoinen ja helposti hallittavissa, niin sanottu tyypillinen tapaus, jos sellaisia nyt voidaan sanoa olevan olemassa. Erityisen mielenkiintoisen Slovakian tapauksesta tekee se, että sitä ei useinkaan ole pidetty niin varmana demokratisoitujana kuin naapuria Tshekkiä.

Pääasiallisena aineistona käytän ODIHR:in vaalitarkkailuraportteja ja muita julkaisuja. Tämän lisäksi käytän ulkoasiainministeriön raportteja Slovakian vaaleista vuosina 1998–2004 ja Freedom Housen aineistoa. Freedom Housen raporteista ja kvalitatiivisen aineiston kääntämisestä kvantitatiiviseksi onnistuneesti on esitetty pientä epäilyä, mutta niiden toimivuus autoritaaristen ja demokraattisten valtioiden pisteittämisessä on kuitenkin hyvä ja Freedom Housen raportteihin usein myös viitataan. ( kts. Schedler 2006, 11.)

Tutkielmani etenee toisessa luvussa teoreettisen viitekehysten esittelemisellä. Selvennän demokratisoitumisteoriaa, sen taustavaikuttajat sekä Huntingtonin kolme demokratisoitumisen aaltoa. Kolmannessa luvussa kerron Etyjin synnystä ja sen kehityksestä sekä vaalitarkkailun kasvusta. Kolmas luku valottaa myös ODIHR:n vaalitarkkailun pääperiaatteet sekä miten vaalitarkkailumissio etenee käytännössä. Käyn myös läpi hieman vaalitarkkailuun ja kansainväliseen tukeen kohdistunutta kritiikkiä sekä niiden sisältämiä mahdollisia ongelmia. Neljäs luku sisältää analyysivaiheen Slovakiassa suoritetuista vaalitarkkailumissioista ja viidennessä luvussa teen tutkielman teosta ja analyysistä syntyneet johtopäätökset.

## **2. Teoreettinen viitekehys**

### **2.1. Demokratisoituminen**

Demokratiaa ymmärretään parhaiten, kun sitä ajatellaan avoimena, kontekstisidonnaisena ja pitkäikäisenä prosessina, sen sijaan että demokratia ymmärrettäisiin pysyvänä pääteasemana, johon pyrkii. Myös demokratisoitumista tulisi ajatella prosessina, jota voidaan ajan kuluessa

muokata ja rakentaa kokemusten kautta. Ympärillä oleva maailma testaa ja vaatii meitä tulkitsemaan vanhoja teorioita sekä käytäntöjä kohtaamaan uuden ajan vaatimukset. (Whitehead 2002, 6). Muutokset historiassa ovat vaikuttaneet demokratian käsitteellistämiseen. Demokratia 2000-luvulla on erilaista, kuin mitä sen katsottiin olevan antiikin aikana tai vaikka valistuksen aikana. (Whitehead 2002, 8). Myös demokratisoitumisteorioiden painotus on muuttunut ajan kuluessa. Vaikka Neuvostoliiton ja sitä mukaa Itä- ja Keski- Euroopan valtioiden hajoaminen vauhditti siirtymävaltioiden demokratisoitumisen syiden ja seurausten tutkimista, niin sitä esiintyi jo hyvän aikaa ennen Berliinin muurin sortumista. Etenkin Yhdysvallat on myös ulkosuhteissaan painottanut demokratian edistämistä ja vakauttamista jo toisen maailmansodan päättymisestä lähtien. Demokratisoitumistutkimus alkoi siten jo kauan ennen kolmatta demokratisoitumisen aaltoa, mutta varsinainen noste tutkimukselle tuli noin 15 vuotta ennen 1980- ja 1990-lukujen vaihdetta. (Barkan 1997, 371; myös Burnell 2000b, 37.) Utta ilmiössä on sen saama painoarvo sekä systemaattisempi painotus tekniselle ja taloudelliselle tuelle, jota nykyään demokratian edistämässä ja vakauttamisessa toteutetaan. Demokratisoituminen toimii tämän tutkielman teoreettisena viitekehyksenä, jonka pohjalta tutkin vaalitarkkailun merkitystä osana demokratian vakauttamista. (Alasuutari 1994, 71). (Barkan 1997, 372; Pevehouse 2005, 1; Whitehead 2002, 3.)

Demokratisoitumisella tarkoitetaan poliittista prosessia, jossa siirrytään autoritaarisesta järjestelmästä kohti demokraattisesti hallittua järjestelmää. Demokratisoituminen on prosessi, jonka päämäärä tai kesto ei ole täysin vakaa taikka ennalta-arvattu. Laurence Whiteheadin mukaan demokratisoitumisprosessin voidaan sanoa olevan valmis, kun tärkeimmät poliittiset toimijat tunnustavat demokratian olevan ”the only game in town” edustajien valitsemisessa. Kuitenkaan demokratisoitumisprosessilla ei voida katsoa olevan ns. päätepysäkkiä, sillä demokratisoitunut valtio saattaa kohdata epätasapainoisia aikoja, jolloin se kamppailee olemassaolostaan kilpailevien aatteiden kanssa. Tämän vuoksi Silanderin mukaan ”the only game in town”-terminologian käyttäminen on ongelmallista. (Whitehead 2002, 27, 32 ja 246; Silander 2004, 5 ja 10.)

Whiteheadin mukaan demokratisoitumisprosessin ja sen tavoitteen, demokratian, välillä on yhteys, sillä molemmat ovat prosesseina ja syntyessään avoimia, monimutkaisia sekä aikaan ja paikkaan sidoksissa olevia. (Whitehead 2002, 31–32). Demokratisoitumisen monisyisyydestä johtuen ei Whiteheadin mukaan voida tai edes saada yrittää hakea täysin ”oikeita” polkuja demokratisoitumiselle, koska loppujen lopuksi voidaan antaa vain suuntaa antavia malleja ja

johtopäätöksiä. (Whitehead 2002, 32). Onhan polkuja, jotka ovat johtaneet demokratiaan, yhtä monta kuin on demokratioitakin. (Whitehead 2002, 34). Yksinkertaisimmillaan demokratisoituminen sisältää autoritaarisen hallinnon loppumisen, demokraattisen hallinnon asettamisen sekä järjestelmän vakauttamisen. Kaikkien näiden taustalla voi olla monia erilaisia liikkeelle sykäyttäviä tekijöitä, jonka vuoksi demokratisoitumiselle ei ole selvää strategiaa, joka sopisi jokaiseen tilanteeseen. Juuri tässä piilee Brodinin mukaan mahdollisuus, sillä universaalien totuuksien puuttuminen tarkoittaa hänen mukaansa sitä, että tilaa löytyy monille vaihtoehtoisille malleille. Tie demokraattiseen järjestelmään ei ole suora, vaan matkalla on useita kuoppia, jotka muodostuvat mm. aiemman hallinnon jättämisestä esim. poliittisista ja taloudellisista jäljistä, aikaisemmista hegemonisista puoluejärjestelmistä sekä kansan yhtenäisyyden tunteesta tai sen puutteesta. (Brodin 2000, 75; Huntington 1991, 35; Sakwa 1999, 14.)

Demokratisoitumisen aallot ovat olleet osittain samanaikaisia ja siirtymiä demokratiaan on tapahtunut erilaisista järjestelmistä (esim. monarkia, diktatuuri). Daniel Silander korostaa, että demokratisoitumisprosessi on sitä vaikeampi mitä vähemmän demokraattinen edellinen järjestelmä on ollut. Erilaisten järjestelmien ja aikakausien luomat yhteiskunnat ovat muotoutuneet ainutlaatuisiksi kokonaisuuksiksi, joissa erilaiset taustalla olevat tekijät saattavat haitata tai edistää demokratisoitumista ja demokraattisten perinteiden juurtumista. Taustatekijät linkittyvät demokratisoitumisen kolmeen aaltoon, sillä aaltojen ja vasta-aaltojen aikana voidaan nähdä erilaisia vaikutteita, jotka juuri sinä aikakautena liittyivät läheisesti prosessin onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Demokratisoitumiseen vaikuttavat taustatekijät vaihtelevat valtiosta ja ajanjaksosta toiseen. Lisäksi yksi ainoa syy ei edistä demokratisoitumista, vaan taustatekijöistä muodostuu jokaisessa prosessissa ainutlaatuinen kombinaatio. Tämän vuoksi poliittisten johtajien aktiivisuus ja kyky hyödyntää erilaisia strategioita ja tilanteita demokratisoitumisessa on tärkeää. (Huntington 1991 39). Demokratisoituminen on ennen kaikkea poliittinen valinta ja strateginen päätös valtaapitävien puolelta. (Hossain et al. 2003, 5-6; Huntington 1991, 38; Silander, 2005, 26)

Usein taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen puitteiden katsotaan olevan tärkeä reunaehto demokratisoitumiselle. Anna Brodin nostaa edellä mainittujen ehtojen rinnalle yhteisölliset ja ulkopuoliset tekijät. Brodinin mukaan kansallisen yhtenäisyyden tunne on mitä tärkeintä demokratisoitumisen onnistumiseksi. Esimerkiksi uskonnolla on suuri rooli yhteisöllisyyden luomisessa. Brodinin mukaan demokratisoitumisen kannalta olennaista on myös tasapaino

valtion ja yhteiskunnan välillä. Valtio ei saa olla autokraattinen hallinnan väline, mutta sen on oltava tarpeeksi vahva jakamaan varoja tasapuolisesti ja välttämään korruptiota. Myös vapaan median rooli on tärkeä ja kansainvälisistä eli ulkoisista tekijöistä NGO:iden rooli on tärkeä demokratisoitumisessa (Brodin 2000, 67–68 ja 70–72; Vanhanen 1992, 19; Silander 2004, 13.) Seuraavaksi käsittelen edellä mainittuja demokratisoitumisen ehtoja.

*Taloudellisen kehityksen vaikutuksesta* demokratisoitumiseen on monia mielipiteitä. Peter Burnellin mukaan demokratia on ylellisyys, johon köyhillä valtioilla ei ole varaa. (Burnell 2000b, 41). Tietty taloudellinen taso on saavutettava, jotta päästäisiin demokraattisesti vakaalle tasolle ja uudelleenjakaminen saataisiin hoidettua tasapuolisesti. Alex Pravda osaltaan epäroi taloudellisen kehityksen ja demokratian välillä olevaa korrelaatio-suhteen olemassaoloa, mutta korostaa kuitenkin, että nopea talouden taantuma vaikuttaa negatiivisesti demokratian vakautumiseen. (Pravda 2001, 20.) Sosioekonominen kehittyminen, modernisaatio, teollistuminen ja urbanisoituminen vaikuttavat kaikki osaltaan demokratisoitumiseen ja demokraattisen järjestelmän juurtumiseen. Daniel Silanderin mukaan yhteiskunnan vaurastuessa ihmiset todennäköisemmin käyttävät vähemmän väkivaltaa ja hyväksyvät politiikassa demokraattiset päätöksentekotavat. Hän kuitenkin painottaa, että taloudellinen tilanne itsessään ei vaikuta suoranaisesti demokratisoitumiseen, vaan paremman taloudellisen tilanteen mukanaan tuomat vaikutukset, kuten koulutus ja kulttuuriset tekijät, edesauttavat myönteisesti demokratisoitumiseen. Vastaavaa ovat todenneet myös sekä Brodin että Huntington. Brodinin mukaan taloudellisen kehityksen ohella myös sosio-ekonominen kehitys (kuten esim. tasa-arvo) on demokratisoitumisen kannalta tärkeää. (Brodin 2000, 69–70). Huntingtonin mukaan taloudellisesta kasvusta kumpuaa kansalaisyhteiskuntaan asennetta, luottamusta ja tyytyväisyyttä, jotka kaikki vaikuttavat osaltaan demokratisoitumiseen. (Huntington 1991, 69). Taloudellinen vaurastuminen vaikuttaa yleensä myös vauraamman keskiluokan syntyyn, jonka on voitu katsovan olleen merkittävä tekijä demokratisoitumisprosessissa. Esimerkiksi Puolassa urbaani keskiluokka oli keskeinen vaikuttaja demokratian juurruttamisessa. Demokratisoituminen saa mahdollisuuden edetä kun valtio ylittää tietyn taloudellisen tason, joka edesauttaa prosessia ja yleisiä mielialoja demokratiaa kohtaan. (Huntington 1991, 65–67, 86 ja Silander 2004, 15–16.)

Taloudellisen kehityksen ja demokratisoitumisen välillä on siis jonkinasteinen yhteys, mutta ei suora syy-seuraus- suhde. Kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana autoritaaristen hallintojen heikkenemiseen vaikuttivat öljyn hintojen nousu ja Neuvostoliiton pitämät rajoitteet.

Joissakin maissa nopea taloudellinen kasvu horjutti autoritaarista hallintoa. Yleinen taloudellinen kehitys tarjosi pohjan demokratialle ja taloutta kohdanneet muutokset (joko kiivas kasvu tai taloudellinen taantuma) toisaalta heikensivät autoritaarisia hallintoja. (Huntington 1991, 59.) Taloudellinen kasvu tai taantuma voi vaikuttaa vallitsevaan järjestelmään positiivisesti tai negatiivisesti. Näyttää siltä, että talouskasvulla on demokratisoitumista edesauttavaa vaikutusta ja toisaalta talousvaikeudet saattavat koitua demokratian loppuksi. Mikäli demokratia kaatuu talousvaikeuksiin pitää demokraattisten instituutioiden olla alun perinkin melko hataralla pohjalla, jonka lisäksi valtiossa pitäisi olla muita kilpailevia esimerkiksi autoritaarisia voimia, jotka olisivat valmiita ottamaan tarjoamaan vaihtoehtoisia hallintomallia ja ratkaisua tilanteeseen. Talouden muutokset ovat omiaan vaikuttamaan vallassa oleviin hallitsijoihin sekä järjestelmään, mikäli systeemi ei ole vankalla pohjalla ja taustalla piilee vahvoja toimijoita valmiina ottamaan ohjat käsiinsä.

Pevehousen mukaan taloudellisella kehityksellä voi olla vaikutusta enemmänkin demokratian jatkuvuuteen kuin demokratisoitumiseen. Taloudellinen kehitys ei johda välttämättä suoraan demokratisoitumiseen, mutta kehitys voi edesauttaa autokraattisen järjestelmän kaatumista, joka voisi sitten korvautua demokratialla. Valtion korkeammalla kehitystasolla yleensä on enemmän vaikutusta demokratian jatkuvuuteen kuin siirtymiseen demokraattiseen järjestelmään. Larry Diamondin mukaan demokratiaa ei voida vakauttaa ilman kasvusuuntaista ja kestävästä taloudellisesta järjestelmästä. (Diamond 1997, 342; Pevehouse 2005, 81 ja 88)

1970-luvun taloudellinen taantuma öljyn hinnannousuineen ei vaikuttanut Itä-Euroopan maiden demokratisoitumiseen. Talous tuli demokratisoitumisen taustatekijäksi vasta kun Neuvostoliitto antoi sen tapahtua. Tšhekkoslovakian bruttokansantuote oli 1970-luvulla niinkin korkealla, että ”normaaleissa” olosuhteissa sen olisi oletettavasti demokraattisempaa. Kuitenkin tämä oli mahdollista vasta 1990-luvun taitteessa, jolloin poliittiset ja ulkoiset olosuhteet tekivät sen mahdolliseksi. Huntingtonin mukaan kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana onnistunein taloudellinen kaava demokratisoitumisessa autoritaarisesta järjestelmästä demokraattiseen koostui laajasta taloudellisesta kasvusta sekä lyhytaikaisista taloudellisista epäonnistumisista tai kriiseistä. (Huntington 1991, 54, 63 ja 72.)

Demokratian edistämisen kannalta vaiheittainen taloudellinen uudistaminen on järkevämpää, kuin nopea ulkopuolelta suunniteltu markkinointi. Nopea muutos on omiaan lisäämään epätasa-arvoa ja turvattomuutta. Nelsonin (1999) mukaan vapaa markkinatalous ja



demokraattiset poliittiset instituutiot ovat avain post-autoritaaristen valtioiden vaurauteen ja rauhaan. Monet uudet demokratiat ovat riippuvaisia kansainvälisestä taloudesta ja pääsystä sen piiriin, jonka vuoksi talouden vakaus on tärkeässä osassa. Uskottavuuden lisäämiseksi uusien demokratioiden yksi tärkeimmistä tehtävistä on rakentaa talousjärjestelmä, joka on vastuussa yhteiskunnalle sekä muodostaa hallintotaso, joka pitää talouden vakaana. Siirtymävaiheessa olevien valtioiden ei useinkaan ole mahdollista hyödyntää vanhoja talouden instituutioita, sillä ne ovat usein palvelleet autoritaarisen hallinnon tarpeita, avoimen ja oikeusvaltiota kunnioittavan mallin sijaan. (Nelson 1999, 129–130; Whitehead 2002, 136–137.) Keski-Euroopan maat hyötyivät siirtymävaiheessa lännen läheisyydestä. Alueella on laajaa yhteistyötä, kommunikaatioyhteydet toimivat, ihmisten siirtyminen ja sijoitusten tekeminen on helpompaa. Talouden uudistukset saivat pontta lännen läheisyydestä. (Levitsky & Way 2006, 202.)

***Poliittisten tekijöiden*** suotuisa vaikutus demokratisoitumiseen on katsottu liittyvän poliittisiin rakenteisiin, -instituutioihin ja -johtajiin. Oikeusvaltion periaate, poliittinen kilpailu, itsenäiset instituutiot ja toimiva kansalaisyhteiskunta edesauttavat demokratian juurtumista avoimuuden ja yhteiskunnan vapautumisen ohella. Tatu Vanhanen korostaa teoksessaan *Strategies of Democratization* (1992), että usein poliittisia instituutioita on helpompi muuttaa poliittisilla päätöksillä, kuin taloudellisilla, koulutuksellisilla ja yhteiskunnallisilla rakennemuutoksilla. Tämän vuoksi hän pitääkin demokratisoitumisprosessissa poliittisten päättäjien tekemiä strategisia ratkaisuja tärkeänä taustatekijänä demokratisoitumisen onnistumiseen. Demokratian rakentamisvaiheessa on otettava huomioon demokraattisten instituutioiden luonne, koska erilaisilla tekijöillä kuten että kehitetäänkö parlamentaarista vai presidentaalista järjestelmää, millaiset vaalilait sekä puolueiden sääntely, on vaikutusta demokratian laatuun (Linz 1997, 408). (Silander 2005, 25 ja 81–82; Vanhanen 1992, 6.)

Poliittisen arkkitehtuurin, kuten Vanhanen sitä nimittää, tehtävänä on luoda poliittisia instituutioita, joiden kautta demokratisoitumista voidaan suorittaa ja joka lisää osallistumista. Poliittisen johtamisen ja demokratisoitumisen välillä on selvä yhteys, sillä johtamisella voidaan kehittää luovia visioita ja demokratisoitumista tukevia päätöksiä. Johtajuuden lisäksi tärkeä taustavaikuttaja on myös henkilökohtainen valinta, jota johtaja strategisessa toimintamallissaan ilmentää. Tietoisilla poliittisilla valinnoilla voidaan vaikuttaa demokratisoitumiseen kolmella eri tavalla: 1) sosiaalisten rakenteiden muuttaminen, jotka vaikuttavat valtaresurssien jakaantumiseen, 2) poliittisten instituutioiden muuttaminen siten, että valtaa voidaan jakaa tasapuolisesti yhteiskunnassa kilpailevien ryhmien kesken ja 3) suunnittelema strategioita,

joilla voidaan voittaa demokratisoitumisen esteet. Poliittisten instituutioiden luomisella voidaan vaikuttaa resurssien ja vallan jakaantumiseen, joka Vanhasen mukaan vaikuttaa olennaisesti siihen demokratisoituuko valtio vai ei. Valtaresurssien (taloudellinen, koulutus) jakaantuminen useille ryhmille edistää vallan jakaantumista ja antaa demokraattiselle järjestelmälle mahdollisuuden, kun taas valtaresurssien keskittyminen pienelle ryhmälle johtaa usein autoritaariseen järjestelmään. Valtaresurssien jakaantuminen usealle eri ryhmälle takaa kilpailun, eikä yksikään ryhmä pääse alistamaan toista ryhmää tai ylläpitämään hegemoniaa. Vanhasen mukaan tasavertaiset ryhmät kykenevät rationaalisten valintojen tekemiseen, josta on hyötyä demokratian kehitykselle. (Vanhanen 1992, 6–7, 9–11 ja 21.)

Poliittiset puolueet ovat demokratisoitumisen kannalta tärkeitä, sillä ne kanavoivat ja edustavat asioita, joita heitä äänestävät ihmiset pitävät tärkeinä. Mikäli puoluejärjestelmää ei ole, systeemi ylikuormittuu hallitsemattomista vaatimuksista ja on vaarassa hajota. Poliittiset puolueet takaavat poliittisen osallistumisen ja instituutioiden luomisen, joka on tärkeää esimerkiksi vaalien järjestämisen kannalta. Poliittiset puolueet luovat tehokkaan järjestelmän vaihtoehtoisille politiikoille. Edellä mainitusta syystä vahvan puoluejärjestelmän luominen on katsottu olevan tärkeää demokratian juurruttamisessa Itä- ja Keski-Euroopan maissa. Se millainen puoluejärjestelmä valtioon rakentuu, heijastelee sen aikaista tilannetta niin kulttuurisessa, yhteiskunnallisessa, taloudellisessa kuin poliittisessäkin mielessä. Puolueet syntyvät vastaamaan tietyn ajan yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja poliittisiin ongelmiin. Loppujen lopuksi puoluerakenne muotoutuu vaalien ja kilpailun kautta sekä parlamentaaristen yhteistyökuvioiden kautta. Vuoden 1975 Ety-konferenssi avasi ilmapiiriä ja antoi Itä-Euroopan oppositioryhmille keinon laajentaa omaa toimintaa ja luoda itsenäisiä poliittisia organisaatioita. (Pevehouse 2005, 118; Bielasiak 1999, 138 ja 142–143; Silander 2005, 73.)

Poliittisesti ongelmallisinta demokratisoitumisprosessissa on Szokolczain mukaan muuttaa ne vääristyneet kuvat demokratiasta, jotka ovat syntyneet autokraattisen hallinnon aikana, eikä niinkään demokratian juurruttaminen maahan, jossa ei ole demokraattisia perinteitä tai joka on ollut diktatuurin alla. Tällaisia vääristyneitä ja sekavia odotuksia ovat voineet osaltaan rakentaa ne, jotka olivat kommunismin vastustajia sekä ne, jotka olivat kommunismin kannattajia. (Szokolczai 1999, 28.)

***Kulttuurin vaikutus*** demokratisoitumiseen liittyy siihen, miten ihmiset omaksuvat, kehittävät ja järjestelevät poliittisia käsityksiään sekä miten poliittiset suuntaukset löytävät tiensä kohti

poliittisia toimijoita. Demokratian yhteiskunnallinen perusta sekä kansalaisten sosiaaliset ja kulttuuriset suuntavirrat on otettava huomioon demokratisoitumisessa. (Whitehead 2002, 66). On esitetty, että protestanttisissa valtioissa demokraattiset periaatteet ovat juurtuneet hyvin, mutta myös katolisella kirkolla oli vaikutusta kolmannen aallon demokratisoitumiseen. 1970- ja 80-luvuilla Etelä-Euroopan ja Latinalaisen Amerikan katoliset maat demokratisoituivat nopealla tahdilla saavutettuaan korkeamman taloudellisen vaurauden tason, jonka lisäksi katolinen kirkko uudistui ja tuki demokraattisia liikkeitä mm. Chilessä. Kuten aikaisemmin on jo mainittu, uskonto voi olla vahva kansalaisyhteiskunnan yhtenäisyyden tunteeseen vaikuttava tekijä. Argumentteja joidenkin kulttuurien tai uskontojen toimimisesta *esteenä* demokraattiselle tai muulle kehitykselle, tulisi kuitenkin käsitellä varoen, sillä esimerkiksi protestantismin on usein katsottu olevan suotuisampi tekijä demokratian kehittymiselle kuin katolilaisuuden, mutta 1960–1970-lukujen katolisen kirkon vaikutus oli merkittävä demokratisoitumista edistävä tekijä. (Silander 2004, 20–21; Huntington 1991, 75–77 ja 310.)

Demokratisoitumisen kannalta tärkeä kansalaisyhteiskunta rakentuu pienissä osissa ja pitkällä aikavälillä, kun taas nykyaikaiset poliittiset regiimit saattavat syntyä nopeastikin. (Whitehead 2002, 78). Tämän vuoksi kansallinen identiteetti ja kansalaisyhteiskunnan sekä poliittisen ilmapiirin erityispiirteet ovat luonteva osa demokratisoitumista ja tekevät jokaisesta prosessista omanlaisensa. Nelson painottaa kansalaisosallistumisen ja kansalaisuuden tärkeyttä. Hän väittääkin, että ilman kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisuuden tukemista, monet horjuvat demokratiat eivät kestä kauaa. Kansalaisyhteiskunnan lisäksi tarvitaan voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka toimivat ns. sidosaineena yhteiskunnan, valtion, poliittisten johtajien ja politiikan välillä. (Nelson 1999, 122). Myös erilaisten liikkeiden syntyminen on tärkeää demokratisoitumiselle. Jack Bielasiak korostaa liikkeiden tärkeyttä niiden täytettyä tyhjiön, joka syntyi kommunistisen puolueen ”alapuolelle” yhteiskunnan ns. keskitasolle, jolla ei ollut omaa toimintatasoaan. Liikkeet valtasivat tämän keskitason toiminnallaan ja ne muodostivat eräänlaisen jakolinjan yhteiskunnan olojen mukaan. Liikkeet saattoivat vaihdella maasta toiseen esimerkkinä Puolan Solidaarisuus-liikkeestä Unkarin ja Tšhekkoslovakian toisinajattelijaryhmiin. Tällaiset liikkeet muodostuivat tärkeiksi poliittisiksi toimijoiksi maiden demokratisoitumisen alettua. (Bielasiak 1999, 149–150; Nelson 1999, 130.)

Mitä enemmän ihmisillä on uskoa poliittisiin toimijoihin ja instituutioihin sitä enemmän esiintyy myös osallistumista ja yhteistyötä yhteiskunnan eri aloilla. Poliittisella kulttuurilla voidaan vaikuttaa siihen, miten ymmärretään ero huonon poliittisen järjestelmän ja huonojen poliittisten

johtajien välillä. Vakiintuneissa demokratioissa usko poliittiseen hallintoon ja yhteiskuntaan on vahva, vaikka yksittäisiä poliitikkoja ja päätöksiä joskus kritisoidaankin. Poliittisen kulttuurin vaikutus demokratisoitumisen taustatekijänä ilmeni esim. Puolassa, jossa virkeä yhteiskunnallinen liikehdintä ja erilaiset ryhmittymät olivat tärkeässä osassa kommunistisen järjestelmän hajottamisessa. (Silander 2004, 22–24.)

Kulttuurinen samankaltaisuus vaikuttaa demokratisoitumisen ns. lumipalloeefektiin, joka tapahtuu maantieteellisesti lähekkäin olevissa valtioissa. Esimerkiksi Portugalin demokratisoituminen 1970-luvulla vaikutti naapurivaltion, Espanjan, demokratisoitumiseen. Toisaalta joissakin tapauksissa maantieteellinen läheisyys voi jäädä kulttuurista samankaltaisuutta pienemmäksi vaikuttimeksi, näin voidaan nähdä tapahtuneen Latinalaisessa Amerikassa Espanjan demokratisoitumisen jälkeen. Itä- ja Keski-Euroopan kommunististen valtioiden demokratisoitumisessa todentui niin kulttuurinen samankaltaisuus kuin maantieteellinen läheisyyskin. Tämän lisäksi kommunikaatiovälineiden kehittyminen toisen maailmansodan jälkeen mahdollisti uutisten leviämisen rajojen yli, jonka seurauksena lumipalloejektin tavoin yksi valtio toisensa jälkeen aloitti vapautumisen kommunistisesta järjestelmästä. Sensuuria toki esiintyi edelleen, mutta sitä oli yhä vaikeampaa hallita uusien medioiden synnyn myötä. (Huntington 1991, 101–103.)

Demokratisoitumisen onnistumisen kannalta on tärkeää myös säilyttää ja luoda kansallista myyttiä, identiteettiä ja yhtenäisyyttä. Richard Sakwan mielestä yksi syy siihen, että Valko-Venäjä ei ole onnistunut demokratisoitumisprosessissaan on se, että Valko-Venäjälle on jäänyt juureton historia eikä kansallista myyttiä ole onnistuttu luomaan. Vastaavasti Sakwa painottaa, että joissakin tapauksissa (esim. Ukraina) alueellinen erilaisuus on omiaan edistämään uuden valtion rakentamista. Demokratian laajentuminen multikulttuurisiin, multikielellisiin ja multikansallisiin valtioihin sekä maihin joissa on erilaisia uskonnollisia tai sekulaarisia ryhmiä, asettaa haasteita aina kansan ja kansallisuuden määrittelemisestä alkaen. (Linz 1997, 411). Köyhissä ja etnisesti moninaisissa valtioissa demokratisoituminen, ja etenkin demokratian vakauttaminen, on haastavaa ja sen aste on alhainen. (Barkan 1997, 375). Demokratisoitumisen onnistuminen tällaisissa olosuhteissa on haastavaa, koska se vaatii yhtenäistä tahtoa demokraattiseen hallintoon ja perustuslain muodostamiseen. Yhtenäisyyttä ja poliittista tahtoa demokratisoitumiseen tarvitaankin, sillä usein voi olla niin, että uudet demokraattiset johtajat ovat vanhan järjestelmän eliittejä, ja hyväksymällä uuden järjestelmän, he samalla voivat joutua

luopumaan vallasta. (Linz 1997, 409; Sakwa 1999, 6-7.) Johtajien on oltava sitoutuneita demokratiaan, jotta sen siirtymä ja vakauttaminen onnistuisi.

Demokratisoituminen ei tapahdu tyhjiössä, vaan taustalla vaikuttavat edelliseltä hallinnolta perityt poliittiset olot. Aikaisemmalla hallinnolla, joka tässä tutkielmassa on kommunistisen puolueen hallinnoima valtio, on merkittävä vaikutus kansalaisten poliittiseen identiteettiin. Kommunismin ideologia, identiteetti ja rakenteet on otettava huomioon, kun halutaan arvioida eri polkuja, joita uudet demokratiat puoluejärjestelmissään noudattavat. Kommunistisissa järjestelmissä politiikka ei ollut kilpailullista eikä se perustunut vapaaehtoisuuteen, lisäksi tuon aikainen jakolinja perustui hallitsevan puolueen puolustajista ja vastustajista. Näissä olosuhteissa ihmiset eivät nähneet poliittista osallistumista vaivan arvoisena, koska heillä ei ollut vaikutusmahdollisuuksia politiikan panoksiin (input) ja he olivat vain kommunististen vallanpitäjien toimien kohteena (output). (Bielasiak 1999, 147–148.)

Demokratisoitumisteorioissa on Daniel Silanderin mukaan vallinnut suuntaus, jossa aktiivisten *kansainvälisten toimijoiden roolia* demokratisoitumisprosessin osana on vähätelty tai jätetty tutkimatta. Kotimaisia tekijöitä tarkoittavat edellä mainitut taloudelliset, poliittiset ja kulttuuriset tekijät. Ulkomaisista tekijöistä tärkeimpiä tämän työn kannalta ovat itsenäiset valtiot ja kansainväliset organisaatiot, mutta kentällä toimii myös erilaisia kansalaisyhteiskunnan järjestöjä ja toimijoita. Kansainvälisen organisaation määritelmän mukaan organisaatiolla on enemmän kuin kaksi jäsentä, jotka tapaavat säännöllisesti. Tämän lisäksi organisaatiolla on pysyvä sihteeristö tai jokin muu säännöllinen tapa tehdä yhteisiä päätöksiä. (Pevehouse 2005, 67.) Demokratisoitumisen kolmannen aallon aikana niin Euroopan yhteisö kuin myös Etyk (nykyisin Etyj) ovat järjestäytyneet selkeämmin ja sisällyttäneet ihmisoikeudet ja poliittiset oikeudet toimintasuunnitelmiinsa. Tämän lisäksi kansainväliselle areenalle on tullut yhä enemmän itsenäisiä ja riippumattomia järjestöjä ja organisaatioita, jotka edistävät demokratiaa sekä ihmisoikeuksien toteutumista. (Silander 2005, 84–85.) Silander korostaa kansainvälisten toimijoiden tärkeyttä kolmannen aallon sysäyksessä. Hän mainitsee Euroopan yhteisön, Etykin ja Yhdysvallat tärkeimpinä toimijoina. Vertailujen mukaan uudet demokratiat hyötyvät kansainvälisten organisaatioiden jäsenyydestä siten, että ne eivät yhtä todennäköisesti luisu takaisin autoritaariin järjestelmiin. Näin voisi tapahtua, mikäli jäsenyyttä ei olisi. (Silander 2005, 78, 84–85 ja 88; Pevehouse 2005, 75.)

Demokratisoitumistutkimuksen aikaisessa vaiheessa nähtiin, että siirtymävaiheessa olevien valtioiden tilanteeseen vaikutti enemmän valtioiden sisäiset seikat kuin ulkoiset. Pevehouse korostaa, että viimeistään 1990-luvulla alettiin nähdä kansainvälisten organisaatioiden vaikutusmahdollisuudet demokratisoitumisen edistäjinä, ja niiden vaikutusta alettiin enenevässä määrin tutkia. Demokratisoitumisen kansainvälisten tekijöiden selventäminen voidaan aloittaa käsittelemällä demokratian leviämistä yli rajojen. Diffuusiolla tarkoitetaan erilaisten ideoiden, arvojen ja normien leviämistä. 1980-luvulla globalisaation myötä syntyi keskustelua yli rajojen tulevista vaikutteista. Globalisaatio vaikutti uusien ideoiden leviämiseen niin talouden, politiikan kuin kulttuurinkin alalla. Kylmän sodan päättyminen ja kolmannen demokratisoitumisen aallon huipun ollessa korkeimmillaan alettiin varsinaisesti puhua demokratian leviämisestä, joka tarkoitti usein maantieteellisesti lähellä olevia ja kulttuurisesti samankaltaisia valtioita. Kolmannen aallon demokratisoituminen oli kahta edellistä vielä enemmän globaalimpi luonteeltaan mm. median kasvaneen roolin vuoksi. Yhteiskunnalliset liikkeet ja kehitysyhteistyö ovat tärkeässä roolissa diffuusioprosessissa, mutta etenkin jäsenyys kansainvälisissä organisaatioissa on 1990-luvulta eteenpäin ollut merkittävä väylä ulkopuoliselle vaikuttamiselle. Kansainvälistyminen johtaa valtioiden väliseen riippuvuuteen, mutta myös lisääntyvään määrään osallistujia erilaisiin prosesseihin. (Pevehouse 2005, 2.) Brodin kuitenkin painottaa, että globaalistuvassa trendissä on se vaara, että valtioiden voi olla vaikeaa kontrolloida mitä valtion rajojen sisällä tapahtuu. Santa-Cruzin mukaan kansainväliset normit hyväksytään parhaiten sisäisen sekasorron tilassa, jolloin valtaapitävien legitimitetti on vaarassa. Tästä esimerkkinä hän antaa Itä-Euroopan maat 1980-luvun lopulla, jolloin normien diffuusiota tapahtui sisäisten tilanteiden vuoksi ja maita siirtyi massoittain länsimaisen demokratian piiriin. (Santa-Cruz 2005, 24; Brodin 2000, 72–73.)

Demokratian edistäminen (promotion) tarkoittaa aktiivista prodemokraattista painostustyötä kotimaisia toimijoita kohtaan. Demokratian edistäminen saattaa johtaa kohdevaltion poliittisten rakenteiden ja arvojen muuttumiseen. Demokratisoituminen saattaaakin olla seurausta aktiivisesta prodemokraattisen politiikanteosta, jota usein pääsevät harjoittamaan vain valtion tärkeimmät poliittisten ratkaisujen ja strategioiden tekijät. Heillä siis on valta ja mahdollisuus noudattaa politiikkaansa ja luoda suotavia mahdollisuuksia demokratisoitumiselle. Peter Burnellin mukaan määriteltäessä demokratian edistämistä tulee ottaa kolme asiakokonaisuutta huomioon: demokratian edistyminen on oltava yhteinen tavoite, demokratian edistämisen metodien on oltava rauhanomaisia sekä siirtymään on sisällytettävä myönnytyksiä ja neuvottelujen on oltava voittoa tavoittelemattomalla pohjalla. Burnellin mukaan hyvän esimerkin antaminen on yksi

ulkopuolisten tekijöiden passiivisista avunannon keinoista. Mikäli varsinaisiin toimiin ei kuitenkaan ryhdytä, voi vaarana olla, että tullaan hyväksyneeksi jonkin valtion status quo, vaikka näin ei olisi tarkoitus. Aktiivisempia toimia voivat olla suora voimankäyttö, kansainväliset kauppasaarrot, taloudelliset sanktiot, ns. demokraattinen diplomatia erilaisilla kansainvälisillä foorumeilla, demokraattisten instituutioiden ja käytäntöjen omaksuminen ehtona erilaisiin organisaatioihin liittymiseksi, tuen antaminen valtion demokraattista kehitystä tukeville tahoille jne. (Silander 2005, 83; Burnell 2000a, 5 ja 7–8.)

Miksi toiset valtiot ylipäättään painostavat toisia valtioita demokratisoitumaan? Vastaus tähän saattaa olla uuden demokraattisen valtion oman aseman vahvistaminen kansainvälisessä yhteisössä ja oman valtion sisällä (legitimaation vahvistaminen sisäisesti ja ulkoisesti) sekä välimatkan ottaminen vanhoihin liittolaisiin. Toisten valtioiden painostamisen taustalla voi olla myös taloudelliset intressit, sillä demokraatit tekevät mieluummin kauppaa toisten demokraatioiden kanssa, ja demokratian laajeneminen omiin naapurivaltioihin saattaa tuoda täten lisää kauppakumppaneita. Kansainvälisissä organisaatioissa on se hyöty, että ne tarjoavat foorumin, jolla voidaan ”torua” jäsenvaltioita, tehdä diplomaattista ja taloudellista painostusta ja saadaan kaikki yhden pöydän ääreen, kuten esimerkiksi Etyjissä. Toiseksi, organisaation jäsenenä oleva valtio tai valtioiden ryhmä voi saada kerättyä paljon tukea esimerkiksi sanktioiden käyttämiseen. Esimerkiksi jäsenyyden jäädyttäminen voi käydä vahvalta valtiolta tai valtioiden ryhmältä helpommin. Lisäksi multilateraaliset keinot ovat hyödyllisiä, sillä niitä ei painostuksen kohteena olevassa valtiossa välttämättä nähdä suorana suvereniteetin rikkomisena, kuin jos painostus tulisi suoraan joltakin valtiolta. Pevehouse korostaa, että mikäli demokratisoitumisen edistäminen nähdään kohdevaltiossa imperialismina tai suvereniteetin rikkomisena, niin tavoite voi saada päinvastaisen vaikutuksen, jonka kautta autoritaarinen hallinto voi kerätä lisää kannatusta. Multilateraalisella areenalla ei useinkaan tällaista vaaraa ole, ja painostus voi saada kannatusta juuri sen multilateraalisen luonteen vuoksi. Jäsenyys alueellisessa organisaatiossa on Pevehousen mukaan turvaverkko siirtymävaiheen valtion eliitille ja etenkin sen taloudelliselle eliitille. (Pevehouse 2005, 17–19 ja 22.)

Karen E. Smithin mukaan länsimaat ovat tukeneet Itä-Euroopan maita sekä ylhäältä alaspäin suuntautuvilla sekä alhaalta ylöspäin suuntautuvilla malleilla. Esimerkkinä ylhäältä alas-mallista hän antaa mm. poliittisen ehdollisuuden eli Itä-Euroopan maiden oletetaan omaksuvan tietyt normit ennen kuin taloudellista tukea tai muuta avustusta voidaan antaa tai ennen kuin jäsenyys jossakin järjestössä voidaan hyväksyä. Myös vaalitarkkailu on Smithin mukaan ylhäältä alaspäin

suuntautuvaa apua. Alhaalta ylös- mallissa apua annetaan ruohonjuuritasolle, jolle autetaan demokraattisten instituutioiden ja käytäntöjen rakentamista. Alhaalta ylöspäin suuntautuvalla toiminnalla saadaan joidenkin mielestä parhaiten rakennettua toimivia instituutioita, kuin ylhäältä alaspäin suuntautuvalla työllä. (Diamond 1997, 340.) Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että rakentamisella vaikutetaan paikallisiin tekijöihin ja kansalaisyhteiskunnan rakenteisiin kuten opetustyöhön ja koulutukseen. Tällöin normien sisäistäminenkin on helpompaa, kun ne eivät tule ikään kuin ulkopuolelta. Barkan laskee vaalien tukemisen toimintaan, joka saa enemmän näkyvyyttä, mutta joka on lyhytaikaisempaa ja ei hänen mukaansa niin pitkäjänteistä, kuin matalaprofilisempi alhaalta ylös suuntautuva kansalaisyhteiskunnan tukeminen. (Barkan 1997, 381). Vaalitarkkailua ja kansainvälisten organisaatioiden tukemistyötä on kritisoitu siitä, että tarkkailijat ja tukijat osallistuvat vain niihin operaatioihin, jotka saavat muutenkin paljon näkyvyyttä. (Smith 2001, 41–42.) Käsittelen vaalitarkkailua ja demokratisoitumista koskevaa kritiikkiä myöhemmin.

Pevehouse korostaa paikallisten kansainvälisten organisaatioiden tärkeyttä ja etenkin Etyjin tärkeyttä demokratian tukemisessa. Hänen mukaansa tällaisilla organisaatioilla on paikkansa kausaalisisissa prosesseissa sekä mm. monitoroinnissa ja vaalitarkkailussa. Pevehouse näkee, että kun puhutaan tällaisista kausaalisisista mekanismeista, se ei tarkoita sitä, että kansainväliset organisaatiot veisivät demokratiaa valtioihin suoraan ylhäältäpäin. Pikemminkin sisäiset eliitit käyttävät näitä organisaatioita vakauttaakseen ja sementoidakseen demokratiaa. Kansainväliset organisaatiot tarjoavat sisäisille toimijoille tukea muodostaa uskottavia sitoumuksia demokratian edistämiseksi. Pevehousen mielestä kansainvälisten organisaatioiden jäsenyys antaa kotimaisille toimijoille aseensa edistää demokratisoitumista ja demokratian vakauttamista. Lisäksi jäsenyyden voidaan katsoa antavan potkua noudattaa kansainvälisen pelin sääntöjä valtion sisällä sekä takaavan kestävämmän vakauttamisprosessin. (Pevehouse 2005, 2, 50, 53 ja 56.) Jäsenyys kansainvälisessä organisaatiossa sisältää ilmeisiä etuja, mutta jäsenyyden ehtona on usein joidenkin kriteerien täyttäminen, joka saatetaan nähdä ongelmallisena. Burnellin mukaan tuen ehdollisuus ei johda kestäviin lopputuloksiin, mikäli valtiossa ei ole havaittavissa sisäistä muutosliikehdintää. Kansainväliset organisaatiot eivät halua mukaan toimintaan, joka pitää demokratiaa vientituotteena, koska se sisältää Burnellin mukaan olettamuksen, että kohdemaassa ei tapahdu edistymistä. Lisäksi termi viestittää ulkoisesta tuontitavarasta, jolla on korkea riski epäonnistua. (Burnell 2000a, 5–6 ja 26.) Eli siis ulkoinen tuki, ehdollinen tai ei, on turhaa ilman sisäistä sykäystä. Smith osaltaan korostaa, että jäsenyyden ehdollisuus, jota useimmat Eurooppalaiset multilateraaliset organisaatiot käyttävät, on länsimaiden tehokkain ase



demokratisoitumisen edistämisessä. Tämä johtuu siitä, että Itä-Euroopan maat ovat innokkaita liittymään näihin organisaatioihin ja jäsenyyden ehdot halutaan täyttää. Ehdollisuus voi siten omata sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä. Smithin mukaan jäsenyysehtojen täyttäminen on ollut joissakin maissa merkittävä taustavoima demokratisoitumiselle, kun taas toisissa kotimaiset tekijät ovat olleet tärkeimpiä. (Smith 2001, 54). Slovakian voidaan katsoa kuuluvan joukkoon, jossa kansainvälisten organisaatioiden jäsenyys nähtiin tärkeänä. EU-jäsenyyden mahdollisuus siinti horisontissa ja Euroopan Neuvoston jäsenyys saatiin jo vuonna 1993. (Smith 2001, 41–42.)

Avun kohdistaminen kansalaisyhteiskunnan tasolle ja siellä kilpaileville ryhmille on Larry Diamondin mukaan yksi tehokkaimmista keinoista tukea demokratiaa entisissä autoritaarisesti hallituissa maissa. Hän kuitenkin muistuttaa, että useinkaan pelkkä tuki kansalaisyhteiskunnassa toimiville ryhmille ei riitä demokratisoitumisen onnistumiseksi, vaan kansainvälinen painostus on oiva lisä prosessin onnistumiseksi. Tuen antamisessa on muistettava, että sen tulisi olla kohdistettu niin, että siitä olisi pitkällä aikavälillä eniten hyötyä. Länsimaat voivat tukea antaessaan valikoida omien arvojensa mukaan tuettavia kohteita, mikä saattaa aiheuttaa tukea saavassa valtiossa sekaannusta, jos esim. etniset ja uskonnolliset arvot ja linjat istuvat hyvinkin tiukassa. Tuen antamisessa on siis pidettävä mielessä kansalaisyhteiskunnan ja valtion tasapaino sekä pitkän aikavälin kehityskaaret. Diplomaattisella suostuttelemisella ja painostuksella, sanktioilla sekä tuen ehdollisuudella voidaan vaikuttaa valtion demokratisoitumiseen. Diamondin mukaan suostuttelu ja tuen ehdollisuus johtavat demokratisoitumiseen useammin tilanteissa, joissa hallinto on kahden vaiheilla poliittisen uudistuksen suhteen. Ulkopuolinen tuki tai painostus auttaa näin ollen ”katkaisemaan kamelin selän”. (Diamond 1997, 341–342 ja 345.) Vaikuttaa siltä, että eri toimijoiden yhteisvaikutus ja motivaatio valtion sisällä ovat ratkaisevassa merkityksessä demokratisoitumisprosessin kulussa. Daniel N. Nelson toteaaakin, että julkisen sektorin ja kansan sitoutuminen ovat elintärkeitä systeemin säilymiseksi, etenkin valtioissa, joissa järjestelmän taustatukena ei ole historiaa eikä kokemusta demokratiasta. (Nelson 1999, 118.) Luvussa 4.1. ja 4.2. tulen selventämään Slovakian historiaa ja sen aikaisempaa kokemusta demokratiasta, jolla oli ilmeistä vaikutusta demokratisoitumisprosessiin.

Staffan I. Lindberg pitää vaaleja demokratisoitumisen osana niinkin tärkeänä, että hän näkee demokratisoitumisen olevan mahdollista ensisijaisesti vaalien kautta. Tällöin institutionaalituneiden vaalien (ei välttämättä vapaat ja rehelliset) kautta autoritaariset valtiot voivat demokratisoitua. Vaaleja olisi siten jo järjestetty, mutta järjestelmä ei kuitenkaan olisi

vielä ollut demokraattinen. Hän kirjoittaa demokratisoitumisen vaalimallista, jossa hajaantunut oppositio kerää voimansa, järjestäytyy, mobilisoi kannattajajoukkonsa ja osoittaa, että muutos vaalien kautta on mahdollinen. (Lindberg 2009, 86–87.) Buncen ja Wolchikin mukaan Slovakiassa tapahtui juuri tällainen vaalien kautta demokratisoituminen vuonna 1998. Heidän mukaansa vaalit toimivat ikään kuin siirtymävaiheena demokratiaan, kun usein siirtymää katsotaan edesauttavan sopimukset ja massojen liikehdintä. (Bunce & Wolchik 2009, 93–95.) Slovakian vaalien tärkeyttä demokratisoitumiselle analysoidaan tarkemmin luvussa 4.

### **2.1.1. Demokratisoitumisen kolme aaltoa**

Samuel P. Huntingtonin (1991) mukaan demokratisoitumisen aalto on ilmiö, jossa tapahtuu ryhmä siirtymiä epädemokraattisista järjestelmistä demokraattisiin järjestelmiin tietyn ajanjakson sisällä. Demokratisoitumisen aaltoa kuvaa myös se, että demokraattisiin järjestelmiin siirtyvien määrä on suurempi kuin siirtymä epädemokraattisesti hallittuihin järjestelmiin. Aallot sisältävät usein vapautumista ja osittaista demokratisoitumista järjestelmissä, jotka eivät kuitenkaan siirry demokratiaan täysimääräisesti. Eräänlaista kevyempää diffuusiota ilmenee siten myös yli rajojen aaltojen vaikutuksesta. On kuitenkin huomioitava, että historiallisia tapahtumia on vaikeaa kategorisoida tarkasti ja että siirtymiä demokraattiseen järjestelmään tapahtui myös aaltojen ulkopuolella sekä vastakkaiseen suuntaan. (Huntington 1991, 15.) Tutkielmassani keskeisimmässä osassa on demokratisoitumisen kolmas aalto, jonka aikana myös Tshekkoslovakia siirtyi demokratiaan.

Kahta ensimmäistä demokratisoitumisen aaltoa seurasi vasta-aalto, jonka aikana osa valtioista, jotka olivat jo siirtyneet demokraattiseen hallintomuotoon, siirtyivät jälleen takaisin epädemokraattiseen hallintoon. Aallot ja vasta-aallot muodostavat eräänlaisen yksi askel eteen ja kaksi taakse-kaavan, jonka aikana osa demokratisoitumisen tehneistä valtioista siirtyy takaisin vanhaan järjestelmään, mutta eivät kuitenkaan kaikki. Huntington korostaa, että on vaikeaa määrittellä milloin itse asiassa tapahtuu siirtymä toisenlaiseen hallintomuotoon, kuten on myös yhtä vaikeaa määrittellä tarkkoja päivämääriä demokratisoitumisen kolmelle aallolle ja niiden vasta-aalloille. (Huntington 1991, 15–16, 25.) Seuraavaksi käsittelemme demokratisoitumisen kolme aaltoa ja niiden vasta-aaltoja.

*Ensimmäinen demokratisoitumisen aalto*, joka sijoittuu aikavälille 1828–1926, pohjautuu Ranskan ja Yhdysvaltojen vallankumouksiin. Kuitenkin Yhdysvaltojen voidaan katsoa sysäisseen ensimmäisen aallon liikkeelle, kun se ennen 1828 pidettyjä presidentinvaaleja poisti

omistuskriteerejä vanhemmissa osavaltioissa ja hyväksyi uusien osavaltioiden liittymisen, joiden myötä se täytti Huntingtonin mainitsevat minimikriteerit demokratialle tuona aikana: 50 prosenttia miehistä on äänestyskelpoisia ja vastuullinen päätäntäelin valitaan säännöllisissä vaaleissa tai se edustaa enemmistöä parlamentissa. Useimmissa valtioissa demokraattiset instituutiot kehittyivät ensimmäisen aallon aikana vähitellen mm. äänestysoikeutta laajentamalla ja vaalisalaisuuden käyttönotolla. Vaiheittainen valtiollisten demokraattisten instituutioiden ilmestyminen oli suurelta osin 1800-luvun ilmiö. (Huntington 1991, 16.) 1920- ja 1930-luvuilla tapahtui käänne demokratisoitumisprosessissa, jolloin monet uudet demokraattiset valtiot siirtyivät takaisin autoritaariseen järjestelmään tai kehittivät uudenlaisen massoihin perustuvan totalitarismin muodon. *Ensimmäisen demokratisoitumisen aallon vasta-aalto* tapahtui vuosina 1922–1942. Useimmat vasta-aallon valtioista olivat siirtyneet demokraattiseen järjestelmään juuri ennen tai heti jälkeen ensimmäisen maailmansodan, joten niin valtio kuin demokraattinen järjestelmäkin olivat nuoria. Ensimmäisen vasta-aallon aikana siirtymään kuuluivat mm. Kreikka, Italia, Portugali ja Saksa. Myös valtioissa, joissa demokratia piti pintansa, kommunismi, fasismi ja militarismi lisäsivät kannatustaan. Ääriliikkeiden lisääntyvä kannatus vakaaksi pidetyissä demokratioissa juonsi juurensa 1930-luvun lamasta ja 1920-luvulla ilmenneestä yleisestä vieraantumisen tunteesta. Ensimmäisen maailmansodan piti lopettaa kaikki sodat ja tuoda rauha maailmaan, toisin kuitenkin kävi ja pettymys oli suuri, kun ääri-ilmiot vasemmalta sekä oikealta näyttivät tuhoavan sen pohjan, jolle demokratia oli luotu. (Huntington 1991, 17–18.)

*Demokratisoitumisen toisen aallon* (1943–1962) aikana toisen maailmansodan voittajat edistivät demokraattisten järjestelmien syntyä Italiaan, Japaniin, Koreaan, Itävaltaan ja Länsi-Saksaan. Tämän lisäksi länsimaiden siirtovaltioita itsenäistyi, esimerkiksi Pakistan ja Malesia. Myös Latinalaisessa Amerikassa siirtymiä demokraattisiin järjestelmiin 1940-luvulla oli, mutta suurin osa siirtyi takaisin autoritaarisiin järjestelmiin 1950-luvulla. Samanaikaisesti Neuvostovalta tukahdutti alkavat demokraattiset toiveet Unkarissa ja Tshekkoslovakiassa. *Toinen vasta-aalto* (1958–1975) sen sijaan painottui vahvasti Etelä-Amerikkaan ja Aasiaan. Siirtymä Etelä-Amerikassa autoritaariseen järjestelmään alkoi vuonna 1962 Perusta, jonka jälkeen seurasivat Brasilia, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Chile ja Argentiina. Aasiassa toinen vasta-aalto koski mm. Indonesiata, Thaimaata ja Filippiinejä. Euroopassa Kreikan demokratia kaatui vallankaappauksessa vuonna 1965 ja Afrikassa nähtiin suurin joukkosiirtymä autoritaarisiin järjestelmiin kolonialististen valtioiden itsenäistyttyä. Huntingtonin laskelmien mukaan kolmetoista hallintoa oli tullut valtaan vallankaappauksen myötä vuonna 1962, vuonna 1975

tämä luku oli jo 38. Toisen vasta-aallon myötä levisi pessimismiä demokratian onnistumisesta kehittyvissä maissa, koska autoritaariseen järjestelmään siirtyneiden valtioiden joukossa oli mm. Intia, jossa demokraattinen järjestelmä oli säilynyt sitä ennen jo pitkään. (Huntington 1991, 18–21.)

Ensimmäisen demokratisoitumisen aallon taustalla oli taloudellinen kehitys, urbanisoituminen, teollistuminen, porvariston ja keskiluokan synty, taloudellisen tasa-arvon kasvu sekä liittoutuneiden voitto ensimmäisessä maailmansodassa. Myös protestantismilla on ollut myötävaikutusta 1800-luvun demokratisoitumisen aaltoon. Toisen aallon taustalla oli toisen maailmansodan voittaneet läntiset demokratiat sekä kolonialismin hajoaminen. Kolmannen aallon taustatekijät olivatkin monimuotoisemmat kuin kahden aikaisemman. Kolmanteen aaltoon vaikuttaneet taloudelliset ja sotilaalliset tapahtumat sekä diffuusio olivat merkittäviä taustatekijöitä kolmannen aallon eri aikoina. (Huntington 1991, 39–40 ja 107.) Kolmannen aallon nousun yksi mahdollistajista oli 1950- ja 1960-lukujen maailmanlaajuinen taloudellinen kasvu. (Huntington 1991, 311).

*Demokratisoitumisen kolmas aalto* (1974–) sai ensimmäisen sysäyksensä 1974, kun Portugalissa diktatorinen valta vaihtui demokraattiseen hallintomuotoon. Tätä seurasivat seuraavien noin viidentoista vuoden aikana siirtymät demokraattisiin järjestelmiin Euroopassa, Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Yhteensä kolmisenkymmentä valtiota vaihtoi autoritaarisen hallinnon demokratiaan. Autoritaarisissa valtioissa oli kolmannen aallon aikana havaittavissa liberalisoitumista, myös demokratiaa edistävät liikkeet vahvistuivat ja legitimisoituivat. (Huntington 1991, 21.) Huntington jättää kirjassaan kolmannen aallon ”auki”, epäilemättä siitä syystä, että kirja on ilmestynyt 1990-luvun alussa, jolloin demokratisoitumisprosesseja oli vielä käynnissä mm. entisen Neuvostoliiton alueella. Vuonna 1991 ilmestyneessä kirjassaan hän tekee tietoisin aikarajauksen vuoteen 1990, eikä ota mukaan sen jälkeen tapahtuneita demokratisoitumisilmiöitä. (Huntington 1991, preface xv). Myöhemmässä kirjallisuudessa kolmannen aallon on katsottu loppuneen 1990-luvulla (ks. esim. Silander 2005, 50).

Kolmas aalto lähti liikkeelle Etelä-Euroopasta, josta se siirtyi 1970-luvun lopulla Etelä-Amerikkaan. Aasiassa Intian demokratisoituminen vuonna 1977 sai alkuun demokratisoitumisen aallon ja 1980-luvulla vuoronsa saivat Itä- Euroopan kommunistiset valtiot Unkarin johdolla. Huntingtonin mukaan vuonna 1990 lähes 40 prosenttia ihmiskunnasta eli vapaissa yhteiskunnissa. Miksi kuitenkin vain osa maailman autoritaarisista valtioista demokratisoitui,

eikä kaikki? Asiaa voidaan selittää osin sykleillä. Esimerkiksi Latinalaisessa Amerikassa valtiot, kuten Argentiina, Peru ja Bolivia, liikkuvat sykleissä kahden järjestelmän välillä, kuten demokraattisissa valtioissa liikutaan sykleissä eri hallintopuolueiden välillä. Huntington mainitsee tämän olevan niiden valtioiden ns. poliittinen järjestelmä. Kolmannessa aallossa oli myös mukana valtioita, jotka toisella yrittämällä siirtyivät demokraattiseen järjestelmään. Tämä nk. second try-malli koski esimerkiksi Puolaa, Espanjaa ja Kreikkaa, mutta myös Tshekkoslovakiaa. Huntington erittelee syklien ja second try-mallien lisäksi keskeytetyn demokratian-, suoran vaihdoksen- ja siirtomaavallan purkautumisen mallin. Keskeytetyn demokratian mallissa melko pysyvän demokraattisen järjestelmän omaava valtio siirtyy tietyksi ajanjaksoksi autoritaariseen järjestelmään, joka kuitenkin hajoaa juurtuneiden demokraattisten perinteiden vuoksi. Suoran vaihdoksen malli koski valtioita, jotka siirtyivät tasapainoisesta autoritaarisesta järjestelmästä kerralla tasapainoiseen demokraattiseen järjestelmään. Tätä mallia esiintyi etenkin demokratisoitumisen ensimmäisen aallon aikana. Viimeisenä mallina on siirtomaavallan purkautumisen malli, jossa demokraattinen siirtomaavalta edistää siirtomaan demokratisoitumisprosessia, jonka seurauksena siirtomaa itsenäistyy ja säilyttää demokraattisen järjestelmän. Tästä voidaan antaa esimerkkinä Papua-Uusi-Guinea. Siirtomaavallan purkautumisen malli koski etenkin entisiä Ison-Britannian siirtomaita. (Huntington 1991, 21–25, 41–43.)

Kaikkia edellä mainittuja malleja esiintyi demokratisoitumisen kolmannen aallon aikana. Kuitenkin suurimmassa osassa siirtymän tehneissä valtioissa oli aikaisempaa kokemusta demokratiasta, kun taas suurimmassa osassa valtioita, jotka eivät demokratisoituneet kolmannen aallon aikana, ei ollut kokemusta demokraattisesta järjestelmästä. Aikaisempaa kokemusta demokraattisesta järjestelmästä ei voida pitää ainoana ehtona demokratisoitumiselle, vaan siihen vaikuttaa moninaiset tilanteet demokratisoitumisprosessissa olevan valtion sisällä ja ulkona. Aikaisempaa demokraattista kokemusta demokratisoitumisen taustalla ei kuitenkaan voida sen tärkeyden vuoksi sivuuttaa, olihan se Tshekin ja Slovakian kannalta myös tärkeää. (Huntington 1991, 44–45.) Aikaisemmista demokratisoitumisyrytyksistä voidaan ottaa oppia ja välttää tehdyt virheet, jotta demokraattinen järjestelmä tällä kertaa saataisiin vakautettua. (Huntington 1991, 173).

Valtion demokraattisen perimän lisäksi myös tahdolla ja vapauden kaipuulla on merkitystä. Itä-Euroopassa liikehdintää oli tapahtunut jo paljon ennen vuotta 1989, mutta miksi lopullinen vapaus eteni vasta silloin? Huntingtonin mukaan syynä oli se, että autoritaariset valtiot

kohtasivat legitiimiyongelmia maailmassa, jossa demokratia alkoi olla jo yleisesti hyväksytty hallintomalli. Tämän lisäksi ihmisten elintaso oli nousemassa ja ihmisoikeudet pääsivät enemmän näkyville, jota todistaa vuoden 1975 Ety-konferenssi ja sen luomat linjat. Viimeinen silaus tapahtumille oli Gorbatshovin avoimuuspolitiikka, kommunikaatiovälineiden lisääntynyt käyttö sekä lumipalloefekti, jolla mielenosoitukset ja vapauden vaatiminen levisivät maasta toiseen. (Huntington 1991, 45–46.)

Kolmatta demokratisoitumisen aaltoa leimasi myös siirtymävaiheissa tehdyt neuvottelukompromissit, vaalit sekä väkivallattomuus. Nicaraguaa lukuun ottamatta mikään autoritaarinen järjestelmä ei kaatunut sissisotien tai sisällissotien kautta kolmannen aallon aikana. (Huntington 1991, 164–165.) Historia ei ole todistanut lähes koskaan demokratian syntymistä aseellisen kapinan kautta. (Huntington 1991, 207). Demokratisoitumisprosesseissa esiintyy usein jonkin asteista väkivaltaa, mutta Huntingtonin mukaan kolmannessa aallossa sitä ei esiintynyt huomattavia määriä. (Huntington 1991, 192). Mikä sitten on paljon, kuka vetää rajan? Kaiken kaikkiaan kolmas aalto oli rauhallinen, jos sitä verrataan esimerkiksi kahteen ensimmäiseen ja niihin olosuhteisiin, joissa demokratisoitumista silloin tapahtui. Tsekkoslovakian siirtymä demokratiaan oli lähes väkivaltaton ja mallina toimi Puolan väkivallaton siirtymä demokratiaan (Huntington 1991, 195 ja 202). Osaltaan transplacement-siirtymä ja neuvotteluyhteys opposition ja hallituksen välillä olivat omiaan vähentämään väkivaltaisuutta, koska kummallakaan osapuolella ei ollut motivaatiota lähteä hakemaan ratkaisua väkivalloin. (Huntington 1991, 195 ja 197). Transplacement-siirtymistä kerron seuraavassa luvussa.

Siitä, onko kolmannen demokratisoitumisen aallon jälkeen tulossa tai tullut *kolmatta vasta-aaltoa*, ei voida antaa varmaa vastausta. (Huntington 1991, 280). Vielä ainakaan ei ole esimerkiksi tapahtunut demokratisoituneiden Itä-Euroopan maiden keskuudessa joukkosiirtymiä takaisin autoritaarisiin järjestelmiin. Vasta-aalto tarvitsisi jonkinlaisen erityisen ilmapiirin ja erityisten tapahtumien ketjun, jonka seurauksena se voisi saada alkunsa. Ensimmäisen ja toisen vasta-aallon taustalla oli sellaisia tekijöitä kuin demokraattisten arvojen heikko kannatus eliittien ja kansan keskuudessa sekä taloudellinen kriisi tai romahdus, jonka seurauksena autoritaarinen järjestelmä nähtiin ainoana tahona, joka voisi poistaa yhteiskunnalliset ongelmat. Usein vasemmistohallitukset yrittivät myös hakea liian nopeita ratkaisuja yhteiskunnan ja poliittisen kentän jakaantumiseen. Vasta-aaltoihin vaikutti myös ylempien- ja keskiluokkien halu estää alempien luokkien pääsyn poliittiseen valtaan sekä ulkomaisen autoritaarisen valtion interventio

ja lumipalloefektin myötä levinneet demokraattisten perinteiden hylkääminen. Kolmas vasta-aalto voisi tapahtua, jos jokin esimerkiksi raskas taloudellinen taantuma pääsisi horjuttamaan demokraattisia valtioita. Vastaavasti demokraattista järjestelmää kohtaavat ongelmat ja legitimiisyysongelmat olisivat mahdollisesti syitä, jonka vuoksi vasta-aalto voisi tapahtua. Kuitenkin viime vuosien aikana maailmantalous on ollut kriisissä ja näyttäisi siltä, että se ei ole johtanut suureen demokratian legitimitiivikriisiin, ainakaan Euroopassa ja tapaustutkimukseni kohteessa Slovakiassa. Demokratian jatkuvuuteen ja vakauteen vaikuttavat ennen kaikkea taloudellinen kehitys ja poliittinen johtaminen. Taloudellinen kehitys tekee demokratiasta mahdollisen ja poliittinen johtaminen tekee siitä todellista. (Huntington 1991, 290–293 ja 315–316.)

## **2.2. Demokratisoitumisen vaiheet**

Huntington esittää erilaisia malleja, joiden mukaan jokin tapahtuma tai tapahtumat voivat johtaa seurauksiin useissa maissa yhtä aikaa. Yksi näistä malleista on lumipalloefekti, jonka mukaan yhden valtion sisällä tapahtuvat tapahtumat johtavat samanlaisiin seurauksiin myös muissa maantieteellisesti läheisissä valtioissa. Lumipalloefektin kanssa yhteydessä on diffuusio, jossa arvot ja mallit välittyvät rajojen yli naapurimaihin. Diffuusiota ja lumipalloefektiä käytetään usein synonyymeinä (kts. esim. Huntington 1991, 100), mutta diffuusio ilmiönä saattaa tapahtua aikaisemmin, josta seurauksena syntyy lumipalloefektin kaltaisesti tapahtumien reaktio. Demokratisoituminen useissa entisissä Neuvostoliiton maissa voidaan katsoa saaneen lumipalloefektin kaltaisia piirteitä. Mielenosoitukset saivat naapurimaissa ihmiset uskomaan, että muutos on mahdollinen. Kolmas demokratisoitumisen aalto todisti osaltaan ainutlaatuista kehityskaarta ja sen aikana nähtiin mielenosoituksista seuranneita lumipalloefektejä, joita ei aikaisemmin ollut koettu. Tämä kehitys johtui kommunikaatiovälineiden kehittymisestä ja siitä, että mm. kansainväliset radiokanavat saavuttivat Itä-Euroopan kansalaiset. Kommunikaatiovälineiden myötä autoritaaristen hallintojen oli miltei mahdotonta estää muutoksen tapahtumista lumipalloefektin tavoin. Lisäksi muutos oli helpompaa omaksua, kun se tapahtui verrattain lähellä ja samankaltaisissa valtioissa. (Huntington 1991, 33 ja 101–102.)

On olemassa monia mielipiteitä siitä, mihin tilanteisiin demokratian edistäminen sopii tai milloin se voi onnistua. Yhden mielipiteen mukaan demokratian edistäminen voi onnistua vain maassa, jossa demokratisoituminen on jo alkanut. Toisen kannan mukaan voidaan antaa ns. vapautumisen tukemista ulkopuolelta, tilanteessa jossa vapautumista on jo tapahtunut, mutta kilpailullisia

vaaleja ei vielä esiinny. Burnellin mukaan demokratian tukeminen on vahvimmillaan silloin, kun demokratia tai demokraattiset käytännöt ovat uhattuina. (Burnell 2000a, 10.) Kuitenkin vain pieni määrä apua lännestä on kohdistettu demokratian edistämiseen, jos verrataan apua määrään, jota annetaan taloudellisiin reformeihin (Smith 2001, 48). Lännen tuki voi olla suoraa (rahallinen tuki) tai epäsuoraa (diffuusio, lännen esimerkki katalyyttina). Smithin mukaan muutoksia tehdään demokratisoituvissa maissa sillä tarkoituksella, että ”miten länsi meidät näkee”. Lännen vaikutus demokratisoituvaan valtioon riippuu sekä valtion sisäisistä että ulkoisista tekijöistä. Smithin mukaan sisäinen tekijä on esim. se taso, jolla valtio hakee lännen palkintoja tai on avoin lännen vaikutuksille. Ulkoiset tekijät koostuvat lännen mahdollisista palkinnoista tai sanktioista. (Smith 2001, 53.) Arvojen diffuusiolla ja lännen läheisyydellä on kuitenkin ollut merkittävää vaikutusta kylmän sodan jälkeisiin siirtymiin. Levitskyn ja Wayn mukaan jopa enemmän kuin lännen diplomaattisella painostuksella tai poliittisella ehdollisuudella. Kansainvälinen demokratisoitumispainostus diffuusion tai diplomatian muodossa vaikutti eri alueisiin eri tavalla. Keski-Euroopassa ja Latinalaisessa Amerikassa vaikutus oli vahvempaa kuin esimerkiksi Afrikassa. Lännen vaikutuksen merkittävyyden taustalla Keski-Euroopassa, ja Slovakiassa, on se että demokratisoitumisvaiheessa alueella ei toiminut yhtään kilpailevaa vahvaa valtaa, joka jätti esimerkiksi Yhdysvalloille ja EU:lle mahdollisuuden olla pelisääntöjen asettaja. Mikäli alueella olisi ollut taho, joka olisi tarjonnut poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea, demokratisoituminen olisi vaikeutunut huomattavasti kilpailun myötä. (Levitsky & Way 2006, 200–201.) Slovakian demokratisoitumisessa yhdistyi sisäinen tarve sekä ulkopuolinen vaikutus demokratian kehittymiseen.

Demokratisoitumisessa tapahtuu vaiheittainen siirtyminen autoritaarisesta hallinnosta demokraattiseen, mutta prosessin alku ja loppu on vaikeampi asia määrittää (Burnell 2000a, 23–24). Demokratisoituminen on jaoteltu eri vaiheisiin, jotka ovat Silanderin (2005,1) mukaan: pretransition, transition ja consolidation. Käytän tutkielmassani vastaavia termejä liberalisoituminen (tai vapautuminen), siirtymä sekä vakauttaminen. Useat tutkijat ovat tehneet demokratisoitumisen vaiheista jaotteluja, mutta ne seuraavat usein samoja linjoja ja ovat lähes identtisiä (ks. esim. Whitehead 2002, 228 ja Burnell 2000a, 23–24).

Liberalisoitumisessa valtio vapautuu ja avautuu pluralistisille vaihtoehdoille niin taloudellisella kuin poliittisellakin saralla. Taloudellisessa mielessä vapautuminen voi tarkoittaa esim. uusien yritysten avaamista ja poliittisessa mielessä vapautuminen voi tarkoittaa vaikka mahdollisuutta kokoontua ja järjestää poliittisia debatteja. (Silander 2005, 34–38.) Liberalisoitumisvaiheessa



autoritaarinen järjestelmä avautuu, jolloin kansalaiskeskustelulle voidaan antaa enemmän tilaa, poliittisia vankeja voidaan vapauttaa, sensuuria voidaan keventää ja muitakin askelia demokraattisempaan suuntaan voi ilmetä. Liberalisoituminen ei automaattisesti aina johda demokraattiseen järjestelmään. Autoritaarista järjestelmää voidaan avata, mutta vallanpitäjiä ei välttämättä alisteta kilpailullisiin vaaleihin. Yhteiskunnan vapautuminen vaatii vuorovaikutusta opposition ja hallituksen välillä, sillä keskusteluyhteys avaa eri reitit ja mahdollisuudet yhteiskunnan avautumiselle. (Huntington 1991, 9 ja 140–141.) Neuvostoliiton poliittisen liberalisoitumisen takana vaikutti sotilaallinen tappio Afganistanissa, jonka myötä Gorbatshev vapautti Neuvostoliiton yhteiskuntaa ja poliittista ilmapiiriä. (Huntington 1991, 54). Juan J. Linzin mukaan on muistettava tehdä ero liberalisoitumisen ja demokratisoitumisen välillä. Esimerkiksi vaikka Kiinassa on havaittavissa taloudellisen vapautumisen merkkejä, ei sen kuitenkaan voida sanoa tarkoittavan tai johtavan suoraan demokratisoitumiseen. (Linz 1997, 405.)

Liberalisoitumis- eli vapautumisvaiheessa autoritaarinen hallinto tekee joitain myönnytyksiä kansalaisoikeuksiin, mutta ei vapauta järjestelmää kokonaan kerralla. Liberalisoitumisessa on myös autoritaarisen hallinnon kannalta vaarana, että prosessi karkaa käsistä ja muuttuu demokraattiseksi pelinavaukseksi, kuten kävi Gorbatshevin aikana Neuvostoliitossa. Burnellin mukaan liberalisoituminen ei kuitenkaan ole ehtona demokraattiselle pelinavaukselle, vaan vapautuminen voi tapahtua monella eri tavalla ja tulla sekä ylhäältä että alhaalta. (Burnell 2000a, 23–24.) Vapautumisen voidaan katsoa olevan mahdollista sen vuoksi, että yhteiskunnassa tapahtuu vuorovaikutusta monella tasolla ja siten demokraattinen muutos on mahdollinen. Vanha eliitti huomaa olevansa tilanteessa, jossa vallitsevaa järjestelmää uhkaa uusi järjestelmämuoto eivätkä he voi muuta kuin hyväksyä tilanteen ja alkaa tehdä muutoksia. Samanaikaisesti ilmenee painostusta kansainväliseltä sekä yhteiskunnalliselta tasolta. Siirtymä demokratiaan vaatii vaihtoehdon autoritaariselle hallinnolle. Esimerkiksi Itä-Euroopan valtioiden siirtymä demokraattiseen järjestelmään kommunistisen hallinnon kaaduttua vaati vaihtoehdon hallitsevalle järjestelmälle. (Hossain et al 2003, 6-7.)

Vapautumisvaiheessa liittyminen kansainvälisiin organisaatioihin on hyödyllistä kansallisille poliittisille koalitioille, jotka haluavat edistää kansallista taloudellista ja poliittista liberalisoimista. Jäsenyyden haku ja jäsenyyden myöntäminen erilaisiin kansainvälisiin järjestöihin, esim. Etyjiin ja EU:hun, oli tärkeää Itä-Euroopan siirtymämaissa kommunistisen järjestelmän romahdettua. Tätä kautta hallinnot kykenivät selventämään tahtoansa

demokratisoitumiseen ja vahvistamaan kansalleen tarkoitusperiään kansainvälistä kautta. Pevehousen mukaan yhteistyö kansainvälisten organisaatioiden kanssa on erityisen tärkeää etenkin siinä vaiheessa, kun demokratisoitumista viedään loppuun. Usein autoritaarisen järjestelmän kaaduttua seuraa uuden hallinnon ”kuherruskuukausi”, jonka jälkeen on vaarana, että vanhat autoritaariset taipumukset nostavat päätään. Tällöin kansainvälisistä sitoumuksista on hyötyä ja demokratisoitumisprosessissa on jatkuvuutta myös ns. kuherruskuukauden jälkeenkin. (Pevehouse 2005, 7 ja 26–27.)

Monille liberalisointitutkimuksille on Pevehousen mukaan yhteistä se, että valtion katsotaan tarvitsevan poliittisen tai taloudellisen shokin, joka pakottaa eliitin toimimaan regiimin legitimoimiseksi. Tämä ulkopuolelta tuleva shokki voi olla Pevehousen mukaan esimerkiksi kansainvälisen organisaation luoma sanktio valtiolle. Sanktio voi olla luonteeltaan taloudellinen esimerkiksi taloudellisen tuen lopettaminen tai kaupankäynnin lopettaminen. Vastaavasti poliittinen shokki voi olla kansainvälinen eristäminen tai julkinen tuomitseminen. (Pevehouse 2005, 17.)

Siirtymävaiheessa vapautumista esiintyy yhä, mutta prosessi on jo siinä vaiheessa, että poliittinen siirtymä epädemokraattisesta järjestelmästä edustukselliseen demokratiaan on käynnissä. Siirtymävaihe keskittyy vaalien ympärille, joissa valitaan kansaa edustavat ehdokkaat kilpailuilla sekä vapailla ja rehellisillä vaaleilla. (Silander 2005, 34–38.) Siirtymävaiheessa hyödynnetään valtiossa olevia toimivia instituutioita ja käytäntöjä sekä samanaikaisesti kehitetään uusia poliittisia innovaatioita kestävän demokratian luomiseksi. (Whitehead 2002, 226). Vanhoista demokraattisista malleista ja demokraattisesta pohjasta on siis hyötyä, mikäli ne ovat sellaisia, että niitä voidaan uuden kilpailullisen demokratian kannalta hyödyntää.

Burnellin mukaan on vaikea täsmällisesti sanoa, milloin tapahtuu pysyvä muutos siirtymävaiheesta vakauttamiseen. Suoran muutosvaiheen osoittaminen on vaikeaa osittain myös siksi, että demokratisoituminen ei ainoastaan tapahdu vapautumisesta vakauttamiseen, vaan myös eri tasoilla, kuten esim. perustuslaillisella, institutionaalisella, asenne- ja käyttäytymistasolla sekä valtion-, alueellisella- ja paikallistasolla. Demokratisoituminen voi olla eri vaiheissa samanaikaisesti monella eri tasolla ja voi tapahtua myös taantumista tai tilanne voi jäädä paikoilleen. Burnell pitää tärkeänä, ettei demokratian edistämässä käytetä ns. check list-lähestymistapaa, jossa mennään kohta kohdalta eteenpäin, ja toiminnalla on institutionaaliset

päätekohtat. Tärkeämpää olisi hänen mukaansa mennä eteenpäin kokonaisena muutosprosessina ja ottaa huomioon paikalliset tarpeet. (Burnell 2000a, 23–25.)

Vakauttamisvaiheessa haasteellista on se, että se koskee yhteiskunnan kaikkia tasoja eikä vain poliittista tai taloudellista tasoa, kuten esimerkiksi siirtymävaihe. Vakauttamisvaiheessa pyritään juurruttamaan demokratiaa mm. siten, että järjestelmä on vakaa, jatkuva, ihmisoikeuksia ja vapauksia kunnioittava sekä edustajat valitaan vapain ja rehellisin vaalein tiettyjen ajanjaksojen välillä. (Silander 2005, 34–38.) Demokraattisten järjestelmien vakaus riippuu valtion tärkeimpien poliittisten eliittien eli puoluejohtajien, armeijan ja talouden johtohenkilöiden kyvystä työskennellä yhdessä ja hoitaa yhteiskunnan asioita ilman, että jokin ryhmä yrittää saada poliittista tai taloudellista hyötyä itselleen. (Huntington 1991, 259). Larry Diamondin mukaan demokratian vakauttaminen aloitetaan poliittisten instituutioiden rakentamisella, sillä useimmat uudet demokratiat ovat hänen mukaansa institutionaalisesti heikkoja ja vaaleja leimaa puolueiden pirstaleisuus. Useimmilla puolueilla ole omaa kannattajapohjaa tai vaihtoehtoisesti ne ovat riippuvaisia yhdestä vahvasta henkilöstä tai etnisestä identiteetistä, tai molempia. Demokratian vakauttamisprosessissa poliittinen tuki kohdistetaan lainsäädäntöelimien, paikallishallintojen ja vaalien rakentamiseen. Puoluejärjestelmän tukemisen lisäksi tärkeää on vaalien tukeminen. Tämä pitää sisällään vapaiden ja rehellisten vaalien valmistelemisen, läpiviemisen, kotimaisten monitoroijien ja kansainvälisten tarkkailijoiden käyttämisen. (Diamond 1997, 335–338.) Tämän käsityksen mukaan vaalitarkkailu on myös osa vakauttamisprosessia, kansainvälisten organisaatioiden ollessa tärkeitä siirtymävaiheelle.

Whiteheadin mukaan kansalaiset tarvitsevat näkyvän siirtymäprosessin, jotta he voivat läpikäydä ja ymmärtää muuttuvat poliittiset käytännöt ja säännöt. (Whitehead 2002, 45). Näkymätön ja jollain tasolla ”liian” vaivaton siirtymä poliittisesta järjestelmästä toiseen saattaa vaikuttaa järjestelmän pysyvyyteen ja vakauteen. Näkyvä siirtymäprosessi linkittyy demokratisoitumiseen vaadittavaan kansalaiskeskusteluun. Kansalaiskeskustelussa, demokratian rakentamisessa ja demokratisoitumisprosessissa on Whiteheadin mukaan olennaista myös poliittisen suostuttelun taito. (Whitehead 2002, 55). Demokratisoitumisvaiheessa on tarpeen käydä julkista keskustelua siitä, miten demokratiaa tullaan luomaan ja mikä on hyväksyttävä muoto demokraattiselle hallinnolle. Mikäli yleinen keskustelu puuttuu, voidaan ajatella, että demokratisoitumisprosessi ei etene. Vilkas keskustelu kertoo, että prosessi on edelleen käynnissä. Kuitenkin on muistettava, että demokratisoitumisprosessi elää, joten on vältettävä liian hätäisiä johtopäätöksiä prosessin loppumisesta. (Whitehead 2002, 30.) Kansalaiskeskustelu toimii innoittajana ja pohjana kestävän

demokratian rakentamiselle, jonka kautta määrittyy myös itse kansalaisuus (Whitehead 2002, 66). Kestävän demokratian pohjalla on hidaskäyttö ja vaiheittainen prosessi, jonka aikana kansalaiset ovat voineet omaksua rakenteelliset uudistukset sekä yhteiskunnalliset odotukset. Kestävä demokratia syntyy ja kehittyy palautteena, joka kanavoituu vaalisykliin sekä kansalaisten keskusteluun ja harkintaan. (Whitehead 2002, 268.)

Vakauttamista edesauttavat tekijät vaihtelevat maittäin, joten niistä ei voida sanoa varmaksi, mikä missäkin maassa toimii. Useimmissa kolmannen demokratisoitumisen aallon valtioissa oli aikaisempaa kokemusta demokratiasta, joten kokemuksella on ollut merkitystä. Kuten demokratisoitumisessa yleensäkin, taloudellisella tilanteella on vaikutusta myös demokratian vakautumiseen. Mitä teollistuneempi, kehittyneempi ja vauraampi valtio on, ja mitä koulutetummat ihmiset, sitä todennäköisemmin demokratiakin vakautuu helpommin. Kansainvälisillä toimijoilla on myös vaikutusta sekä demokratisoitumiseen että demokratian vakautumiseen. Mahdollinen jäsenyys EU:ssa on tärkeä motivaattori säilyttää demokraattiset instituutiot toimivina. Kuten aikaisemmin jo mainittu, kolmannen aallon loppua leimasi lumipallomaisesti levinnyt ja ulkopuolelta voimaa saanut demokratisoitumisen aalto. Kolmannen aallon alkupuolella demokratisoituminen sai voimaa valtion sisäisistä tapahtumista. Sisäisesti syntyneen demokratisoitumisen voidaan katsoa olevan suotuisampi demokratian vakautumiselle kuin kansainvälisistä tapahtumista ja organisaatioiden toimista lähtenyt demokratisoituminen. Kuitenkin jälkikäteen voidaan nähdä esimerkiksi tapaustutkimuksen kohteelleni Slovakielle käyneen verrattain hyvin, kansainvälisistä innostajista huolimatta. Siirtymävaiheen muodolla voi myös olla vaikutusta demokratian vakautumiseen. Ns. transplacement-menetelmällä voi olla suotuisia vaikutuksia demokratian vakautumiseen, koska siinä siirtymästä neuvotellaan rauhanomaisesti eikä turvauduta väkivaltaan. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että mitä rauhanomaisempi siirtymä, sitä paremmat mahdollisuudet vakaaseen demokratiaan. (Huntington 1991, 270–276.)

Siirtymävaiheen voittajien on vakuutettava ihmiset ja häviäjät, että hallinto on sitoutunut muutokseen, muuten demokratian vakauttaminen on epätodennäköistä. Kansalaisten tulee voida luottaa, että valtio on sitoutunut demokratiaan. Etenkin prosessin alussa kansalaisten tulee äänestää ja olla poliittisesti aktiivisia, jotta demokratia juurtuisi. Heille pitää vakuuttaa, että demokratia jatkuu eikä heidän panoksensa ole turhaa. Ihmisten osallistuminen on uuden demokratian kannalta elintärkeää. Mikäli voittajat eli siirtymävaiheen jälkeen valtiota hallitsevat eivät ole sitoutuneita demokratiaan, voivat eliitti ja massat vetää tukensa pois tällaiselta

hallinnolta. Siirtymävaiheen häviäjät ovat sitoutuneet noudattamaan demokraattisia pelisääntöjä, ja mikäli he kokevat, että uusi hallinto ei lunasta lupauksiaan, ei myöskään heillä ole mahdollisuutta päästä voittajan asemaan demokraattisin keinoin. Tällöin häviäjät saattavat kääntyä hallintoa vastaan ja käyttää väkivaltaa. Vakauttamisessa vaaditaan aikaisemmin mainittua poliittista johtamista, mutta vaikuttaa siltä, että demokratian vakauttaminen ei onnistu ilman massojen sitoutumista. (Pevehouse 2005, 32, 35 ja 36.)

Toimivan vaalisyklin merkitys demokratian vakautumiselle ja poliittisen kulttuurin luomiselle on suuri. Huntingtonin mukaan toimivan demokratian edellytyksenä on, että äänestäjät tekevät eron heidän tukensa demokratialle poliittisena järjestelmänä ja heidän arvioinneistaan puolueiden toiminnasta välille. Demokratiassa ei aina kyetä poistamaan ongelmia, mutta johtajat voidaan vaihtaa vaaleissa. Demokratia on vakautunut, kun ihmiset ymmärtävät sen olevan ratkaisu tyranniaan, mutta ei välttämättä mihinkään muuhun. Vakautumisen jälkeen uusissa demokratioissa voi syntyä demokratiaväsymystä, jolloin osallistuminen, innostus ja demokraattisten valtaapitävien noste voi laskea. Kolmannen aallon aikana ei kuitenkaan nähty laajoja vaatimuksia autoritaaristen perinteiden palauttamiselle tai demokratian legitimitettiin epäilyille. Itse asiassa on melko normaalia, että siirtymävaiheessa osallistumisinnostus on suurta, jonka jälkeen seuraa laantuminen. Demokratiahuuman taantuminen ei kuitenkaan ole ollut esteenä monille uusille Itä-Euroopan demokratioille, ja niiden vakaudelle. Osa vakautumista on ollut myös uuden demokratian ensimmäisissä ja toisissa vaaleissa tapahtunut vallanpitäjien vaihdos. Siirtymävaiheen jälkeen puolueet ovat usein ajaneet maltillista linjaa, jonka vuoksi he eivät ole päässeet useimmissa tapauksissa uusimaan vaalivoittoaan. Demokratia vakautuu, kun puolueiden ja poliitikkojen palkitseminen sekä rankaiseminen vaalien kautta institutionalisoituvat. (Huntington 1991, 262–263 ja 265–266.) Demokratian vakautumista voidaan testata eräänlaisella testillä. Testin mukaan demokratia on vakautunut, mikäli siirtymävaiheessa ensimmäisten vaalien voittajat häviävät seuraavat vaalit, jonka jälkeen he luovuttavat vallan uusille hallitsijoille. Uudet hallitsijat puolestaan luovuttavat vallan seuraavien vaalien voittajille ja niin edelleen. Johtajien valinta vaalien kautta on demokratian sydän ja demokratia on aitoa, mikäli valtaapitävät suostuvat luovuttamaan valtansa seurauksena vaalituloksesta. (Huntington 1991, 266–267.)

von Beymen mukaan kolmas demokratisoitumisen aalto on todistanut vääräksi vanhan uskomuksen, jonka mukaan institutionaalinen muutos on välttämätön loppuun siirtymän ensimmäisessä vaiheessa. Hänen mukaansa äänestäjien ailahtelevuus ja heikko puoluejärjestelmä

Itä-Euroopassa ovat antaneet institutionaalisen järjestyksen rakentajille lisää tilaa toimia, joka näkyi von Beymen mukaan etenkin vaalilakien muotoutumisessa. Kuitenkin tilanne Itä-Euroopassa on todistanut, että vakaa tahto saada demokratia toimimaan yhdistettynä kansanäänestyksien käyttämiseen, voi johtaa väärinkäytöksiin, josta esimerkkinä kansanäänestyksen käyttö Valko-Venäjällä manipulatiivisiin tarkoituksiin. (von Beyme 2001, 24.)

Valtiot, jotka siirtyivät kolmannen aallon aikana demokraattiseen järjestelmään, kohtasivat ongelmia vakauttaessaan uusia demokraattisia järjestelmiään. Siirtymävaiheessa ongelmat koskivat uuden perustuslain ja vaalilain perustamista, autoritaarisen järjestelmän kannattajien kitkemistä ja heidän korvaamisestaan demokratiaan tukevilla henkilöillä, autoritaaristen lakien ja käytäntöjen vaihtamista demokraattisiin sekä entisissä yksipuoluejärjestelmissä puolueen ja hallituksen varojen, käytäntöjen ja henkilöstön erottamista toisistaan. Siirtymävaiheen ongelmien lisäksi nämä aiheet saattavat olla esteenä tai suotuisana kokonaisuutena demokratian vakautumiselle. (Huntington 1991, 276). Toinen ongelma-alue oli valtiokohtainen ja koski maan yhteiskuntaa, taloutta, kulttuuria ja historiaa. Tämä ei kuitenkaan Huntingtonin mukaan ole yhtä tärkeä demokratian vakauttamisen kannalta kuin ensin mainitut ongelmat perustuslain luomisesta lähtien. (Huntington 1991, 209–210.) Demokratisoitumisessa valtio joutuu rakentamaan kaikki yhteiskunnan osa-alueet ikään kuin uudestaan, koska aiempaa valtiota on leimannut esimerkiksi yksipuoluejärjestelmä ja yhteiskunta on toiminut autoritaaristen hallitsijoiden etujen mukaisesti. Itä-Euroopassa perustuslakien luominen vanhojen kommunististen perustuslakien tilalle oli elintärkeää. Vanhojen tuhottujen lakien tilalle oli saatava uudet, koska ilman kirjoitettua perustuslakia tilanne olisi tuona aikana ajautunut kaaokseen. Uusissa valtioissa perustuslaki on korvaamaton askel valtionrakennusprosessissa. (Elgie & Zielonka 2001, 32–33.) Myös itse luomisprosessin on oltava seesteinen ja selvä, muuten itse perustuslakikin heijastelee eripuraista ja ongelmallista ilmapiiriä (Elgie & Zielonka 2001, 34). Morlino nostaa perustuslain yhdeksi tärkeimmistä järjestelmän vakauttavista tekijöistä. Hänen mukaansa legitiimin perustuslain hyväksymisen myötä myös muut asiat loksahtavat paikalleen. (Morlino 2001, 106.)

Huntington on tehnyt jaotelmia sen mukaan, miten siirtymä on tapahtunut ja onko osapuolten välillä ollut yhteistyötä. Hän on määritellyt transformaation, jossa eliitit ottavat vallan ja rakentavat demokratian; korvaavan mallin (replacement), jossa oppositio ottaa vallan ja ohjaa maan kohti demokratiaa sekä transplacementin, jossa hallitus ja oppositio yhdessä lähtevät demokratisoitumiseen. Transplacementissä keskeistä on vuorovaikutus maltillisten ja uudistajien

välillä, sillä hallitus ja oppositio ovat usein huomanneet olevansa yksinään kykenemättömiä päättämään valtionsa poliittisen järjestelmän tulevaisuudesta. Tshekkoslovakiassa toteutui transplacement-tilanne 1980-luvun lopussa. Huntingtonin mukaan transplacement mahdollistuu, kun sekä oppositio että hallitus ymmärtävät vastapuolen olevan liian vahva ja että omat voimavarat eivät riitä sen kukistamiseen. (Huntington 1991, 113–114, 124 ja 152.)

Transplacement-kaava sisältää neljä askelta, (jotka ovat melko lähellä perinteisiä demokratisoitumisaskeleita). Ensimmäinen askel on hallituksen avautuminen ja auktoriteetin osittainen menettäminen. Toisessa vaiheessa oppositio hyödyntää hallituksen heikentynyttä tilaa vahvistaakseen omaa asemaansa ja kerätäkseen kannatusta. Opposition toiveena on nopealla aikataululla kaataa hallitus. Kolmannessa vaiheessa hallitus reagoi tukahduttamalla voimakkein opposition liikehännän. Neljäs vaihe on askel kohti neuvotteluja, kun huomataan että tilanne ei etene. Transplacementissa osapuolten välillä on oltava jonkin asteista tasa-arvoisuutta, jotta vuoropuhelulle löytyisi sijaa. Kummankin on nähtävä keskustelu parempana vaihtoehtona, ja usein kumpikaan ei halua lähteä mitteleämään voitosta, jonka lopputuloksesta ja vastapuolen vahvuudesta ei ole varmuutta. Myös Tshekkoslovakiassa tilanne sahasi edes takaisin (lakot, mielenosoitukset) jonka jälkeen neuvottelujen kautta poliittisesta järjestelmästä päästiin sopuun. Transplacement-siirtymiä tapahtui enemmän kohti kolmannen demokratisoitumisen loppua, jonka vuoksi voidaan olettaa, että muiden valtioiden esimerkki neuvotteluista ja kompromisseista sekä aikaisemmat kokemukset rohkaisivat Itäeurooppalaisia valtioita samanlaisiin toimiin. Tshekkoslovakiakin hyötyi mm. Puolan ja Unkarin esimerkeistä sekä tehdyistä virheistä. (Huntington 1991, 152–153 ja 174.) Huntingtonin mukaan neuvotteluissa tulee kummankin osapuolen olla valmiita kompromisseihin, mutta oppositio ei tule hänen mukaansa missään nimessä tehdä kompromisseja koskien vapaita ja rehellisiä vaaleja. (Huntington 1991, 162).

Demokratisoituminen sisältää perustamis- ja muuntautumisvaiheen sekä rutiini- ja tasauttamisvaiheen. Aikaisempi ilmenee siirtymävaiheessa, jälkimmäinen vaihe tulee näkyvämmäksi uuden hallinnon rutinoituessa. (Whitehead 2002, 214.) Demokratian vakauduttua valtiot joutuvat kohtaamaan ongelmia, jotka kumpuavat demokraattisesta systeemistä. Valtiot kohtaavat päätöksenteon vaikeutta, oman edun ajamista taloudellisissa asioissa, umpikujia jne. Nämä systeemistä kumpuavat ongelmat koskevat kaikkia pitkäikäisiä demokratioita, mutta ne ovat osa vakauttamisen jälkeen ilmeneviä ongelmia eivätkä niinkään itse osa vakauttamista. (Huntington 1991, 210.)

Demokratisoituminen voi saada alkusysäyksensä nopeastikin, mutta prosessi vaatii Whiteheadin mukaan ainakin yhden sukupolven, jotta se saadaan vietyä loppuun. (Whitehead 2002, 231). Mikä se ”loppu” sitten onkaan, puhuttaessa prosessista, jolla ei ole täydellistä päätepistettä tai hetkeä, jolloin prosessin voidaan sanoa olevan valmis. (Whitehead 2002, 234). Seuraavassa luvussa selvennän tapaustutkimuksen syntyä ja sen peruseriaatteita.

### **2.3. Tapaustutkimus tutkimusmenetelmänä**

Tapaustutkimuksen syntyyn ovat vaikuttaneet mm. Chicagon koulukunta ja antropologia. Chicagon koulukunta kehittyi 1900-luvun alkuvuosikymmeninä, kun sosiologit ja sosiaalityöntekijät tutkivat yhdessä kaupunginosa, jonne ihmiset olivat muuttaneet maalta tai ulkomailta. Koulukunnan työllä oli tilausta, sillä kaupungistuminen ja kasvava muuttoliike johtivat usein sosiaalisiin ongelmiin kuten työttömyyteen. Tavoitteena oli haastattelujen ja havaintojen kautta tutkia muuttoliikkeen synnyttämiä lieveilmiöitä. Tapaustutkimuksen on arvioitu syntyneen käytännön tarpeisiin, kun ”parempia” menetelmiä ei vielä ollut tarjolla. (Hammersley 1989, 2.) Chicagon koulukunta pysyi vahvana suuntauksena yhdysvaltalaisessa sosiologiassa aina noin vuoteen 1935 asti, kunnes sen haastajaksi tulivat tilastolliset menetelmät. 1950-luvun loppuun mennessä tapaustutkimus oli jo jäänyt tutkimusmenetelmien paitsioon (Hammersley 1989, 92). Keskeisimmiksi ns. kiistan kysymyksiksi nousivat kolme edelleen tapaustutkimuksessa keskeisessä asemassa olevaa kysymystä: millainen on teorian ja empirian suhde, mikä on tapaustutkimuksen edustavuus ja onko tutkijan suhde tutkimuskohteeseensa objektiivinen vai osallistuva. Tapaustutkimuksen syntyyn on vaikuttanut myös osallistuvaan havainnointiin perustuva antropologia, jossa kulttuuria tarkastellaan pienissä homogeenisissä yhteisöissä, heimoissa ja kylissä. Antropologian tunnetuin varhainen teos käsittelee ensimmäisen maailmansodan aikana tehtyjä havaintoja pienellä Tyynen meren saarella eläneen heimon kulttuurista, käyttäytymisestä ja uskomuksista. Varhaisen antropologian ja tapaustutkimuksen yhdistävät edelleen nykyaikana kiinnostus yhteisöjen toimintaan ja yhteisöllisiin merkityksiin. Näiden rinnalle on noussut yhä tärkeämpänä yhteiskunnallisten ilmiöiden kytkökset ulkomaailmaan. Tapaustutkimus alkoi nousta uuteen kukoistukseen, kun kiistat Chicagon koulukunnan ja tilastollisten menetelmien kannattajien välillä olivat laantuneet. Myös yhdyskuntatutkimus ja uusi etnografia olivat osaltaan vaikuttamassa tapaustutkimuksen uuteen nousuun. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–16.) Yhtä kaikki tapaustutkimuksella on pitkät perinteet ja se on osaltaan vienyt sosiologista tutkimusta eteenpäin, vaikka tapaustutkimus-termiä ei olisi aina käytettykään. (Peuhkuri 2005, 291).



Tapaustutkimuksella tarkoitetaan usein tapaa kerätä aineistoa, jota sitten käsitellään kvalitatiivisin tai kvantitatiivisin menetelmin. Usein tapaustutkimuksen tarkoituksena on saada tapauksista jotakin ainutlaatuista esille, sen sijaan että haettaisiin pelkkää tieteellistä yleistettävyyttä. (Gomm & Hammersley 2004, 3.) Tieteellinen yleistettävyys ei tietenkään sekään ole huono asia. Hollantilaisen policy-tutkijan Henrik Wagenaarin mukaan tapaustutkimuksen kohde voidaan tarkentaa kysymällä: ”missä tapauksessa tämä tapaus on tapaus?”. Tapaukset tarkoittavat sosiaalisia yksiköitä sekä niihin liittyviä tapahtumia ja prosesseja. Tutkimuksen ja tapauksen valitsemisen kannalta tulee ottaa huomioon eräänlainen ainutlaatuisuus ja jännitteisyys, joka tekee tapauksesta tapauksen, tavallisen kuvauksen sijaan. Tapauksen ainutlaatuisuuden lisäksi tulee ottaa huomioon tapauksen merkittävyys ja ympäristön vaikutukset (Peltola 2007, 112; Mitchell 2006, 64). Tapaustutkimuksessa tapaukselle tulee määritellä myös sen alueelliset rajat, keskeinen toimijajoukko sekä ajallinen kaari. Tapauksen ymmärtämisen kannalta on tärkeää ottaa huomioon kontekstuaaliset seikat: ajalliset, paikalliset, poliittiset ja taloudelliset. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007, 187). Yhtä tärkeää on erottaa tapaus tutkimuksen kohteesta. Tämä tarkoittaa, että tutkimuksen kohde on kokonaisuus, jota tapaus ilmentää. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10.) Tapaustutkimukselle on tyypillistä tarkastella tapausta kontekstisidonnaisena kokonaisuutena, tutkia tapausten ominaispiirteitä sekä rakennetta. (Peuhkuri 2005, 292 ja 294). Tapaustutkimuksessa ilmiön ja kontekstin välille on vaikea vetää tarkkoja rajalinjoja toisin kuin esimerkiksi haastattelujen ja kokeellisten teorioiden kanssa. (Yin 2009, 18). Itse tapaus on oikeassa elämässä oleva oikea tapahtuma, josta aineisto kerätään. Tapaustutkimus taas on itse tutkimus, joka koostuu tutkimuskysymyksistä, teoreettisista näkökulmista, empiirisistä löydöksistä, tulkinnoista ja johtopäätöksistä. (Yin 2004, xiv.) Tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena on demokratisoitumisen kolme aaltoa ja Etyjin vaalitarkkailu sekä niitä ilmentävänä tapauksena Slovakiassa suoritettut vaalitarkkailumissiot. Toimijajoukkona ovat Etyjin vaalitarkkailijat, alueellisena rajana Slovakian valtion sisällä suoritettut missiot sekä tutkimuksen ajallisena kaarena vuodet 1998–2004.

Tapaustutkimusta tehdään monella eri tieteenalalla ja sen tekemiseen käytetään vaihtelevia menetelmätapoja, jonka vuoksi tapaustutkimus on itsessään moninainen. Tämän vuoksi tapaustutkimusote voi herättää tutkijassa projektin lopuksi enemmän kysymyksiä kuin vastauksia (Leino 2007, 217). Tapaustutkimusta voidaan tehdä sekä laadullisin että kvantitatiivisin menetelmin. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007, 185.) Tapaustutkimuksen lähestymistavat ovat useimmiten laadullisia ja tutkimuksessa painotetaan kuvailua, merkitysten ymmärtämistä, holismia ja kontekstin merkitystä. Kvantitatiiviset menetelmät jäävät usein vähemmälle

huomiolle, joka ei kuitenkaan tarkoita ettei niitä voitaisiin hyödyntää. Kirjallisuudessa puhutaan tapaustutkimuksesta yhtäältä metodina ja toisaalta tutkimusstrategiana, kuitenkin vahvana toistuu näkemys, jonka mukaan tapaustutkimus ei sinänsä sulje pois minkään yksittäisen metodin käyttöä. Joissakin tapauksissa tapaustutkimusta pidetään tutkimustapana ja – strategiana, mutta ei menetelmänä (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 18). Ehkä juuri tästä syystä tapaustutkimus on saanut huonon maineen, sillä tutkimussuuntauksen alkuvaiheessa painopiste oli laadullisissa, kuvailevissa ja epäteoreettisissa menetelmissä. (Peuhkuri 2005, 292–293.) Tapaustutkimusta on kritisoitu siitä, että sen tuloksista ei voida tehdä yleistyksiä, kuten esimerkiksi puhtaasti kvantitatiivisin ja teoreettisin menetelmin tehdyistä tutkimuksista voidaan (Häikiö & Niemenmaa 2008, 48). Kritiikin taustalla on käsitys, että tieteellisen tutkimuksen tavoitteena on aina tuottaa tilastollisia yleistettävyyksiä. David Byrnen mukaan yhteiskunnallisissa tieteissä ei ylipäätään voida luoda universaaleja lakeja yleistämisen kautta (Byrne 2009, 1). Yleistämistä voidaan pitää myös ongelmallisena, koska on mahdotonta tehdä yleistyksiä yksittäisistä historiallisista tapahtumista. Lappalaisen mukaan lisäksi vaarana on, että yleistyksiä tehtäessä tapauksen moninaisuutta yksinkertaistetaan liikaa. (Lappalainen 2007, 213.) Tapaustutkimuksen kannattajat ovat puolustaneet tutkimussuuntausta perustelemalla tapaustutkimuksen mahdollisuuksia tutkia toisiinsa kytkeytyvien tapahtumien muodostamia prosesseja, ilmiöiden ominaispiirteitä sekä vuorovaikutuksen mekanismeja. Lisäksi suuntauksen tukijoiden mukaan tapaustutkimuksen kautta on mahdollista selvittää kausaalisia prosesseja, koska tapaustutkimus tutkii syvällisesti ja pidempiaikaisesti tiettyä prosessia yhden kapean kohteen sijaan. (Gomm & Hammersley 2004, 5). Yinin mukaan tapaustutkimusta usein pidetään helppona tutkimustapana, jota se ei ole juuri tavanomaisten käytäntöjen puuttumisen vuoksi. (Yin 2009, 66). Tapaustutkimusta koskevaan kritiikkiin on vastattu 1980-luvulta lähtien, jolloin alettiin suuntauksen ”puhdistamiseksi” luoda tarkkoja toimintasääntöjä ja arviointikriteerejä sekä lisätä laadullisten otteiden ohien kvantitatiivisia menetelmiä. Osa tapaustutkimuksen kehittäjistä on myöntänyt, että objektiivisuutta ja tapausten yleistettävyyttä tulisi vahvistaa. Toisaalta tapaustutkimuksen yleistyksiä koskevaa kritiikkiä voi välttää suorittamalla vahvasti teorialähtöistä tutkimusta. Tässä on kuitenkin vaaransa, mikäli tapaus valitaan vain niillä kriteereillä, joiden kautta teoriaa saadaan mahdollisimman hyvin testatuksi tai todennetuksi. (Häikiö & Niemenmaa 2008, 48.) Tapaustutkimus sisältää monenlaisia tutkimustapoja, jolloin suuntausta voidaankin pitää tietynlaisena sateenvarjokäsitteenä, jonka alla voidaan rakentaa erilaisia tutkimusasetelmia. Tapauksen luonne ja tutkimuksen tavoitteet määrittelevät aineistot ja menetelmät. (Peuhkuri 2005, 292–293 ja 296–297.) Usein tapaustutkimuksen tavoitteena on sanoa tapauksesta jotakin, joka jollakin tavalla edustaa jotakin yleisempää, yksittäistä tapausta laajempaa, ilmiötasoa.

Yleistämisen tavoitteena ei ole luoda tilastollista yleistämistä vaan yleistämistä teoriaan, jolloin etsitään eri tapausten piirteiden välisiä yhteyksiä ja esimerkkejä jostakin laajemmasta ilmiökokonaisuudesta. (Peuhkuri 2005, 298; Yin 209, 15.) Tapaustutkimuksella onkin paikkansa, sillä se voi tuottaa uusia teorioita ja testata vanhoja. Tässä tutkimustavassa teoriaa ei oteta täydellisenä itseisarvona, vaan se on aina epätäydellinen ja kehittelyä vaativa. (Lappalainen 2007, 212.)

Tapauksen valinta on usein tulos empirian ja teorian välisestä vuoropuhelusta, jonka pohjalta valikoituu teoreettisesti perusteltu tapaus. Oli tapaus sitten yksittäinen henkilö, valtio tai prosessi, tulee valintakriteerit perustella. Saarela-Kinnusen ja Eskolan mukaan valintaa tehtäessä ei tulisi rajata teoreettista kehikkoa liian vaativaksi ja kapeaksi, jolloin tapauksen ainoaksi tehtäväksi jäisi ainoastaan teorian todentaminen. Tällöin se ei toisi tapauksesta uutta ja yllättävää tietoa taikka ilmentäisi tapauksen erityispiirteitä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007, 188 ja Peuhkuri 2005, 295.) Aineistolähtöinen tapa käyttää teoriaa ei sido tutkijaa yhteen ennalta-asetettuun tapaan tulkita tapausta. Teorian avulla rajataan tapausta ja kohdennetaan tutkimuskysymystä tiettyyn suuntaan. (Häikiö & Niemenmaa 2008, 53.) Tärkeää on miettiä, miten tapausta käytetään suhteessa teoriaan eli miten tapauksen avulla voidaan testata, tarkentaa tai haastaa teoreettisia selityksiä. Tapauksen täyttäessä jonkin teorian ehdot sitä voidaan käyttää kyseisen teorian vahvistamiseen, haastamiseen tai kehittämiseen. (Peuhkuri 2005, 295— 296.) Tapaustutkimussuuntauksen sisällä teorian roolista on erilaisia käsityksiä ulottuen vahvasta teorialähtöisyydestä mahdollisimman puhtaaseen aineistolähtöisyyteen. Toiset painottavat tarkkoja teoreettisia lähtökohtia ja toiset tutkijan mahdollisimman avointa suhtautumista tapaukseen. (Peuhkuri 2005, 299—300.) Pro gradu- tutkielmani tapauksen teoreettinen perusteltavuus perustuu demokratisoitumisteorian kasvavaan kiinnostukseen demokratisoitumisen kolmannen aallon aikana sekä samaan aikaan lisääntyneeseen kansainväliseen vaalitarkkailuun. Ilmiöiden limittäisyys on tapauksen kannalta mielenkiintoista. Tutkielmassani tapauksen ja teorian suhteen on tarkoitus ilmentää demokratisoitumisteoriaa ja sen ns. pääteasemaa demokratiaa ja vaalitarkkailua välineenä, jolla tuolle asemalle päästään.

Tapaustutkimuksessa usein eritellään kaksi valintakriteeriä tapauksen valitsemiseksi. Voidaan valita ns. tyypillinen tapaus, jossa halutaan ilmentää jonkin kategorian ominaispiirteitä ja tulkita teoriaa. Toinen vaihtoehto on valita ns. kriittinen tapaus, joka on strategisesti kriittinen kyseisen teoreettisen ongelman kannalta ja joka koettelee teorian pätevyyttä. Kriittisen tapauksen kaksi perustyyppiä ovat mahdollisimman epätodennäköinen tapaus ja mahdollisimman todennäköinen

tapaus. Näitä voidaan myös vertailla ja siten hakea yhtymäkohtia tapauksista ja analysoida teorian todentumista kahdessa erilaisessa kontekstissa. Toisaalta Pertti Lappalainen on esittänyt kritiikkiä tällaisesta jaottelusta, sillä hänen mukaansa kaikki tapaukset eroavat toisistaan jollakin tavalla, jonka lisäksi poliittiseen ja inhimilliseen toimintaan liittyy tilannekohtaisuutta ja ongelmakeskeisyyttä. Tämän vuoksi varsinaista tyypillistä tapausta ei voi olla olemassa. (Lappalainen 2007, 207.) Tutkielmassani käytettävä tapaus on niin sanottu tyypillinen tapaus, sillä Slovakiassa suoritettut vaalitarkkailumissiot eivät ole olleet niin vaikeassa asemassa kuin esimerkiksi Valko-Venäjällä. Tavoitteenani on ilmentää ilmiön (vaalitarkkailu) ominaispiirteitä ja tulkita teorian kautta ilmiön piirteitä. Tapauksen valinnassa tulee ottaa huomioon myös sen ainutlaatuisuuden lisäksi tapauksen paikallinen merkittävyys. Tässä tilanteessa se siis tarkoittaa sitä, että valitaan tapaus, jossa vaalitarkkailulla voidaan katsoa olleen tai ei olleen vaikutusta demokratiakehitykseen. (Laine & Peltonen 2008, 96.) Slovakiassa demokraattinen edistyminen on ollut huomattavaa ja vaalitarkkailumissioita on suoritettu, joten jonkinlaista paikallista merkittävyyttä voidaan siten olettaa olevan olemassa.

Yhden tapauksen käyttämistä tapaustutkimuksessa on usein epäilty sen huonon yleistettävyyden vuoksi. Lisäksi siinä on enemmän riskejä, kun koko tutkielma riippuu yhdestä tapauksesta. Yhtäläillä kahden tai useamman tapauksen tutkimuksessa voi ilmetä ongelmia jos esimerkiksi olisi tarkoitus käyttää mahdollisimman erilaisia tapauksia ja aineisto ei tuekaan tätä näkemystä. (Yin 2009, 60–62 ja Kennedy 2006, 4.) Mary M. Kennedy muistuttaa, että yleistettävyyden aste ei parane sitä mukaa kun tapausten määrää lisätään. (Kennedy 2006, 6–7). Eli määrän sijaan tulisi panostaa laatuun. Yhden tapauksen sisältävä tapaustutkimus voi kertoa enemmän kuin monta ”huonoa” tapausta sisältävä tutkimus. Olen valinnut tehdä yhden tapauksen tapaustutkimuksen, sillä se on tämän tutkielman kannalta mielekkäintä ja valitsemani tapaus, Slovakia, edustaa mielestäni mielenkiintoista ja tyypillistä vaalitarkkailun ja demokratisoitumisen yhdistävää tapausta, jossa jonkin asteista demokraattista edistystä on nähtävissä. Yhden tapauksen tapaustutkimukset ovat saaneet kritiikkiä, mutta tarkoituksena ei olekaan vankka universaali yleistäminen, vaan enemmänkin tutkimustulosten siirrettävyys. Tutkimuksen tavoitteena oleva tapauksen ja tulkintojen ymmärtäminen yleisemmällä tasolla ovat yhtä tärkeässä asemassa kuin mikä tahansa muukin tavoite. (Leino 2007, 214.) Robert K. Yin näkee yhden tapauksen tapaustutkimuksessa mahdollisuuden rakentaa ja testata teoreettisia olettamuksia etenkin, jos käytetään ns. kriittistä tapausta. Mikäli tapaustutkimus tuottaa muunlaisia tuloksia, voidaan ajatella että jokin muu selitystapa selittää juuri kyseistä tapahtumaa käytettyä teoriaa paremmin. Tyypillisen tai ns. edustuksellisen tapauksen tarkoituksena on yhden

tapauksen tutkimuksissa ilmentää tavallisen tapahtuman ehtoja ja tilanteita. Tällainen tapaustutkimus voi edustaa tavallista esim. projektia monien projektien joukossa. Kolmas Yinin hyödyllinen yhden tapauksen malli on ns. ajallinen pitkittäistapaus, jossa yhtä tapausta tutkitaan kaksi tai useamman kerran tiettyinä ajanjaksona. Teoria voisi tällöin paljastaa, miten tietyt asiat ovat kehittyneet tai muuttuneet ja ajalliset jaksot tarkentavat oletettuja muutosten ilmenemisajankohtia. Tässä tutkielmassa käytetty tapaus on osittain tyypillisen ja pitkittäistapauksen yhdistelmä, sillä kyseessä ei ole kaikkein kriittisin tai radikaalein tapahtuma ja vaalitarkkailumissioita suoritettiin tietyllä ajanjaksolla, jolla on ajateltu olevan vaikutusta demokratian vakautumiseen. Yin esittelee kaksi tapaa tehdä yhden tapauksen tapaustutkimuksia, toinen on ns. holistinen tapa ja toinen ns. embedded-tapa (suom. juurtunut, painunut). Holistisessa yhden tapauksen tutkimuksissa kohteena on tapaus ja konteksti, kun taas embedded-tapauksissa tapaukseen ja kontekstiin sisältyy pienempiä analyysin alakohteita. Tutkielmani on jossain määrin embedded-tekniikkaa, sillä pääkohteena olevan vaalitarkkailun vaikutuksesta demokratisoitumiseen lisäksi voidaan tutkia demokratisoitumisen toteutumista Slovakiassa yleensä. Yhden tapauksen embedded-tavan ongelmakohtana voidaan kuitenkin nähdä se, että alanalyysiin keskitytään liikaa, jolloin itse kohde jää varjoon. Yin 2009, 47–53.)

Kimmo Kurunmäki painottaa tutkimuksen etenemisen yhteydessä tapahtuvaa valikointia havainnoista, jolloin tutkijan on tehtävä päätös siitä, mitkä aineistohavainnot ovat olennaisia ja mitkä epäolennaisia. Valinnat tehdään alustaviin tutkimusideoihin ja kehyksiin pohjautuen, jolloin tarkennuksia tehdään laaja-alaisista hahmotelmista kohti spesifimpiä asetelmia. Aineiston paljastamat näkökulmat, joita Kurunmäki kutsuu määrittelyiksi ja määrittelynäkökulmiksi, toimivat tapausten ohella tutkimuksen kehystäjinä. Tutkijan vastattua kysymykseen ”mistä tämä on tapaus”, hän jatkaa määrittelykehyksiä (teoria, ideat) käyttäen tapausten käsittelyä, jotta voisi tunnistaa tapausten keskeiset piirteet ja keskeisimmät erottavat tekijät. (Kurunmäki 2008, 86–87, 90.)

Kun tapaustutkimuksessa päästään analyysiin, voidaan sitä jäsentää monella eri tavalla. Suosituin tapa analysoida aineistoa on seurata niitä teoreettisia oletuksia ja ehdotuksia, jotka alun perin johdattivat juuri kyseisen tapauksen piiriin. Nuo teoreettiset teemat kulkevat läpi tutkimuksen, jolloin niihin on luontevinta palata analyysissa. Toinen tapa, joskin ei yhtä suosittu, on luoda kehyskuvaus tapauksesta. Kuvaileva kaava jäsentää analyysin aineistosta ilmenneiden teemojen mukaan. Analyysissa on myös mahdollista hyödyntää sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista aineistoa. Tämä keino on Yinin mukaan melko vaativa ja sopiikin edistyneemmille tutkijoille ja

niille, joilla on huomattavan laaja aineisto. Neljäs vaihtoehto on käyttää analyysissä kilpailevia selittäjiä jäsentämässä aineistoa. Käytetyllä teorialla tai tutkimussuuntauksella voi olla kilpailevia teorioita, joita vertailemalla omaan teoriaan voidaan saada analyysissä aineistosta paras irti. Tutkijalla tulee olla analyysia varten strategia, minkä tahansa mallin hän valitseekin. (Yin 2009, 130–134.) Itse tulen hyödyntämään Yinin malleista suosituinta eli analysoin aineistoa teoreettiseen viitekehykseen peilaten. Seuraavaksi käyn läpi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön historiaa, vaalitarkkailutoiminnan syntyä sekä sen käytännön toimia.

### **3. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ja ODIHR:n vaalitarkkailu**

#### ***3.1. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön kehitys sekä ODIHR:n synty***

Etyj on nimensä mukaisesti turvallisuuteen keskittynyt järjestö, mutta se kattaa paljon laajemman turvallisuuden käsitteen kuin mikään muu kansainvälinen organisaatio. Ihmisoikeudet ja demokratian edistäminen ovat osa sen pitkäaikaista turvallisuuden ja rauhan rakentamisen strategiaa. Ihmisoikeuksien nouseminen keskeiseen rooliin Etyjin työssä on syntynyt pitkällä aikavälillä, jonka mahdollisti ilmapiirin avautuminen ja lopulta kylmän sodan loppuminen. Helsingin vuoden 1975 päätösasiakirja otti ihmisoikeudet osaksi lopullista asiakirjaa, mutta pääpaino tulevissa käytännön toimissa oli kuitenkin vielä esimerkiksi kulttuurisissa vaihto-ohjelmissa. Asiakirja kuitenkin antoi itäisen blokin maille toivoa ja lännelle mahdollisuuden kritisoida Neuvostoliiton loukkauksia ihmisoikeuksia kohtaan Euroopassa, joka oli keskellä kolmatta demokratisoitumisen aaltoa. (Galbreath 2007, 99 ja 114–115.) Konferenssin myötä syntyneillä Helsinki-ryhmillä oli siten mahdollisuus edes yrittää vaikuttaa Neuvostomaiden ihmisoikeustilanteisiin (Galbreath 2007, 117). Päätösasiakirja edelsi kylmän sodan päättymistä ja mahdollisti jonkin asteisen yhteistyön keskinäisen luottamuksen ja turvallisuuden rakentamiseksi. Asiakirja oli merkittävä kansainvälinen sitoumus, joka piti ensimmäisenä sisällään siihen asti kattavimman turvallisuuden määritelmän. Etyk luotiin kolmen turvallisuudenalan pohjalta: poliittis-sotilaallisen turvallisuuden, talouden ja ympäristön turvallisuuden sekä inhimillisen turvallisuuden. Päätösasiakirja oli perinteistä poikkeava ja toiminta-alan laajuudessaan aikaansa edellä, jonka myötä kylmästä sodasta tuli läpinäkyvämpi (Galbreath 2007, 24–25 ja 35).

Keskustelut konferenssin järjestämisestä, jossa käsiteltäisiin kattavasti yhteistä turvallisuutta idän ja lännen kesken, aloitettiin vuoden 1972 marraskuussa ja ne kestivät aina vuoden 1973 kesäkuuhun asti (OSCE Handbook 2007, 2). Keskusteluissa tehtiin linjaus siitä, että konferenssi järjestettäisiin vain, jos siellä käsiteltäisiin turvallisuuskysymysten lisäksi yhteiseen talouteen, ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen sekä parempaan tiedonsaantiin liittyviä kysymyksiä. Kulissien takana käytiin kiivasta taistelua agendan sisällöstä, sillä osapuolten tavoitteet poikkesivat olennaisesti toisistaan. Varsovan liitolle tärkeitä kysymyksiä oli mm. toisen maailmansodan jälkeisten rajojen tunnustaminen, pyrkimys minimoida muiden valtioiden oikeutta seurata syntyvien sopimusten noudattamista sekä muut tiukasti Euroopan turvallisuuteen ja talouteen liittyvät asiat. Länsi-Eurooppa ja erityisesti Nato-maat halusivat vastata Neuvostoliiton aloitteeseen antamalla omia ehdotuksia keskustelujen sisältöön. Ihmisoikeusperiaatteet ja vapaan liikkuvuuden edistäminen olivat sopivia tähän tarkoitukseen. Kyseisiä aiheita ei kuitenkaan haluttu painottaa liikaa, ettei Itä-Euroopan toisinajattelijapiireissä herätettäisi perusteettomia toiveita. (Iloniemi 2005, 30–31 ja Hakkarainen 2005, 25–26.) Niin kutsutun Helsinki-prosessin ja tulevan päätösasiakirjan tavoitteena oli edistää alueen turvallisuutta ja yhteistyötä ja konferenssin oli määrä toimia myös kylmän sodan poliittisen kommunikaation välineenä. Ensimmäistä kertaa liennytyksen osapuolet tulivat yhteen ja tunnustivat yhteisen tarpeen turvallisuuden luomiselle ja rauhan säilyttämiselle. Lähes jokainen neuvotteluihin osallistuva valtio halusi päätösasiakirjasta moraalisesti houkuttelevan, mutta ei laillisesti sitovaa. Tämä moraalis-poliittinen luonne määrittää Etyjin toimintaa yhä tänäkin päivänä ja erottaa sen siten monista muista kansainvälisistä järjestöistä, kuten YK:sta (Galbreath 2007, 1, 3, 9, 25 ja 28.) Keskusteluissa päätettiin myös siitä, että päätöksenteossa tultaisiin noudattamaan konsensusperiaatetta, jota noudatetaan yhä nykyisin Etyjin päätöksenteossa (OSCE Handbook 2007, 2). Kylmän sodan aikana konsensusperiaatetta oli ajoittain hankala noudattaa, minkä seurauksena seurantakokouksista ja agendojen sisällöstä oli vaikeaa päättää (OSCE Handbook 2007, 4).

Neuvostoliitolle asiakirjassa tuotti ongelmia yhdistää suvereniteetin kunnioittaminen sekä yhtäaikaaisesti turvata mahdollisuus puuttua sen vaikutuspiiriin kuuluvien valtioiden sisäisiin asioihin (Galbreath 2007, 31). Se, että ihmisoikeuksiin liittyvät asiakokonaisuudet yleensä nousivat agendalle voi olla seurausta siitä, että ne koettiin näennäisesti melko vähäpätöisiksi niin idässä kuin lännessäkin. Mikäli Neuvostoliitto olisi kokenut konferenssin asialistalle nousseet vapaaseen liikkuvuuteen ja ihmisoikeuksiin liittyvät kysymykset uhkaaviksi se ei olisi varmasti alun perinkään suostunut keskustelemaan aiheesta Ety-konferenssin yhteydessä. Jälkeenpäin

tarkasteltuna on mielenkiintoista kuinka pienessä osassa ihmisoikeuteen ja vapaaseen liikkuvuuteen sisältyvät asiat oikeastaan olivatkaan ja varsinkin kun ajatellaan niitä suhteessa Neuvostoliiton hajoamiseen ja inhimillisen ulottuvuuden profiilin kasvuun Etyjissä (Hakkarainen 2005, 24, 27.) Toisaalta asiakirjaa ja konferenssin agendaa muokattaessa ei oltu tietoisia tulevaisuuden tapahtumista, asiakirjan ainutlaatuisuudesta taikka sen tulevista vaikutuksista kylmän sodan jälkeisen Eurooppaan (OSCE Handbook 2007, 1). Päätösasiakirjan mukaan valtiot sitoutuivat kunnioittamaan jokaisen valtion oikeutta juridiseen tasa-arvoon, alueellisen koskemattomuuteen sekä vapauteen ja poliittiseen itsenäisyyteen. Inhimillisen ulottuvuuden osalta Neuvostoliitto yritti välttää kansainvälistä puuttumista asioihin. Se halusi, että jokaisella jäsenvaltiolla olisi oikeus soveltaa oman maansa lakeja ja käytäntöjä kolmannen korin hoitamisessa. Kädenväännöstä seurasi se, että lopulliseen asiakirjaan kirjattiin jokaisen valtion olevan kolmannen korin asioiden osalta sitoutunut noudattamaan niitä moraalisia sopimuksia, jotka päätösasiakirjassa mainitaan, kansainvälisen lain ohella. (Galbreath 2007, 31.)

35 valtion päämiestä allekirjoitti keskustelujen kautta syntyneen Helsingin päätösasiakirjan, *Helsinki Final Act*'in, Helsingissä järjestetyssä konferenssissa kesällä 1975. Päätösasiakirja ei ollut varsinainen *sopimus*, vaan kaikkia osapuolia poliittisesti sitova asiakirja. Asiakirjassa osapuolet sitoutuivat kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä toimimaan YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaisesti. Osanottajavaltiot sitoutuivat noudattamaan ja panemaan päätösasiakirjan määräykset täytäntöön sekä tunnustamaan mahdollisessa valtioiden välisessä ristiriitatilanteessa YK:n peruskirjan etusijan suhteessa kansalliseen tai muuhun kansainväliseen sopimukseen 103 artiklan mukaisesti. Asiakirja aloitettiin kymmenellä periaatteella, joista seitsemäs ja kahdeksas käsittelivät ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Niiden sisällyttäminen asiakirjaan oli suuri saavutus länneltä, joka merkitsi sitä, että syntynyt asiakirja oli ensimmäinen laatuaan, joka linkitti ihmisoikeudet ja turvallisuuskysymykset yhteen. (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätösasiakirja 1975, 12–13 ja 15; OSCE Handbook 2007, 3.) Neuvostoliitto suostuikin hyväksymään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen osana päätösasiakirjaa, vain jos se pohjautuisi yleiseen YK:n ihmis- ja poliittisten oikeuksien sopimukseen (UN International covenant on civil and political rights) sillä sen se oli jo allekirjoittanut. Neuvostoliitto oli valmis allekirjoittamaan konsensusopimuksen, koska se samalla pyrki ihmisoikeuksien periaatteiden laajemman uudistamisen. (Galbreath 2007, 34.)



Huntingtonin mukaan Etyk ei luonut demokratioita, mutta se avitti poliittista vapautumista Itä-Euroopassa ja Neuvostoliitossa. (Huntington 1991, 91). Huntington ei ole vuonna 1991 ilmestyneessä kirjassaan todistanut Etyjin syntyä ja laajentunutta vaalitarkkailutoimintaa eikä demokratian ja demokratisoitumisen edistämistä tuolla saralla. On kuitenkin osaltaan totta, että Etyk myötävaikutti Slovakian vapautumiseen ja itsenäistymiseen, mutta Etyj jatkoi työtä ja demokratian vakauttamista vaalitarkkailun kautta. Etykin ja nk. Helsinki-prosessin rakentaminen osuvat samaan ajanjaksoon, jolloin kolmas demokratisoitumisen aalto oli aluillaan. Tutkielmani kannalta on mielenkiintoista näiden kahden ilmiön rakentumisen samanaikaisuus sekä noin 15 vuotta myöhemmin institutionaalisemmaksi toiminnaksi muodostunut vaalitarkkailu ja sen mahdollistanut demokratisoitumisen polku. Etyk alkoi painottaa inhimillistä ulottuvuutta yhä enemmän tärkeänä osana yhteistä turvallisuutta ja tulevaisuutta. Ihmisoikeuksien ja demokratisoitumisen painottaminen ja arvottaminen luonnollisesti helpotti Etykin toimintaa tällä alueella. (Galbreath 2007, 92.)

Helsingin vuoden 1975 päätösasiakirja, samoin kuin myöhempi Pariisin peruskirja vuodelta 1990 on ainutlaatuinen, koska se on ainoa poliittisesti sitova Etyk-asiakirja jonka kaikki osanottajavaltiot ovat allekirjoittaneet (Reimaa 2005, 47). Tämä ihmis- ja kansalaisoikeuksien sekä demokratisoitumisen puolesta puhuva päätösasiakirja antoi arvokkaan viitekehyksen Varsovan liiton maiden toisinajatteliijoille sekä kansalaisliikkeille, ja se oli osaltaan vaikuttamassa eurooppalaisen ja globaalien turvallisuuden muuttumiseen (Hakkarainen 2005, 21 ja Galbreath 2007, 1). Daniel C. Thomasin mukaan tämä Helsinki-ilmiö muokkasi valtion ja yhteiskunnan suhteita läpi kommunistisen blokin, mikä taas tasoitti tietä 1980-luvun lopun suurille muutoksille. Asiakirjan merkityksellisyydestä kertoo myös se, että sopimusta ei laitettu julkiseen jakeluun kommunistisissa maissa ja sen painotettiin olevan asiakirja status quo'n ylläpitämisestä. Idän ja lännen kansainvälisissä suhteissa ihmisoikeuksien suojele ei ollut osa tavallista normistoa 1970-luvun alkupuolella. Kylmän sodan aikana YK:n ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen ei ollut mahdollistanut ihmisoikeuksien rikkomusten monitorointia diplomaattisten suhteiden kautta. Tämän vuoksi itä- ja länsiblokin maiden hallitukset olivat jättäneet ihmisoikeudet lähes huomiotta diplomaattisissa suhteissaan. (Thomas 1999, 205 ja 207–209.) Päätösasiakirjan myötä Etykin toiminta pohjattiin kolmen korin muodostamiselle. Ensimmäinen kori sisälsi poliittis-sotilaalliset turvallisuudenalat, toinen kori käsitteli talouden ja ympäristön asioita ja kolmas kori keskittyi kulttuurinvaihtoon, tieteelliseen kehitykseen ja ihmisoikeuksiin. Koreista puhutaan myös ulottuvuuksina, mutta ne eriytyivät omiksi haaroikseen kunnolla vasta kylmän sodan päätyttyä. Kolmas kori vaikutti sosialistisiin

maihin sisältäpäin. Helsinki-prosessi, jonka piti olla Kremlin keino vakauttaa Neuvostoliiton valtaa, alkoikin vastoin odotuksia toimia innoittajana Neuvostoliiton vastustajille. Kolmas kori alkoi saada enemmän painoarvoa vasta myöhemmin, etenkin vuonna 1989 Pariisin kokouksessa inhimillisestä ulottuvuudesta. Päätösasiakirjaa tehtäessä ei vielä ollut tiedossa kuinka tärkeäksi kolmas kori tulevaisuudessa muodostuisikaan. Monet kolmannen korin asiakokonaisuuksista otetaan nykyään selvyytenä, mutta päätösasiakirja oli syntyessään ennennäkemätön. (Galbreath 2007, 5, 29 ja 37.)

Helsingin päätösasiakirjassa ei asetettu selkeää aikarajaa sovittujen sitoumusten täytäntöön panemiseksi, jonka vuoksi puolueettomien maiden (Suomi, Ruotsi, Sveitsi ja Itävalta) ehdotuksesta sovittiin seurantakokouksista, joita järjestettäisiin säännöllisin väliajoin. Tätä kautta Etyk muodostui prosessiksi, jolla ei kuitenkaan (vielä) ollut pysyvää sihteeristöä. Ihmisoikeuksien kehittymisen kannalta merkittävin seurantakokous järjestettiin Wienissä 1986. Wienin seurantakokouksessa sovittiin, että vuoden kuluessa Wienin kokouksen päättymisestä kaikki osanottajavaltiot julkaisevat yksilöiden vapaata liikkumista sekä ulkomaille matkustamista koskevat lait ja määräykset. Sosialististen maiden suosimaa periaatetta sisäisiin asioihin puuttumattomuudesta päästiin raottamaan sopimalla, että osanottajavaltiot suorittavat inhimilliseen ulottuvuuteen liittyvää tietojenvaihtoa sekä kahdenvälisiä keskusteluja ja että näiden keskustelujen sisältö on saatettava toisten osanottajavaltioiden tietoisuuteen. Wienin sopimuksessa tehtiin täten myös tulevaisuuden kannalta tärkeä sitoumus ihmisoikeuksien monitoroinnista. Vaalitarkkailutoiminnan kehittämisen kannalta olennaista oli Wienissä tehty sopimus konferenssikonaisuudesta, jossa inhimillisen ulottuvuuden teemoista keskusteltaisiin kolmessa osassa Pariisissa vuonna 1989, Kööpenhaminassa vuonna 1990 ja Moskovassa vuonna 1991. Uuden ihmisoikeuksia käsittelevän konferenssin ohella Wienin kokouksessa sitouduttiin edelleen parantamaan sitoumusten täytäntöönpanoa ja yhteistyötä. Lisäksi jäsenvaltiot vahvistivat sitoumuksensa kunnioittaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä tunnustivat kansalais- ja poliittisten oikeuksien tärkeyden ihmisarvolle ja yksilön oikeuksille. (Reimaa 2005, 36, 42–44; Wienin seurantakokouksen loppuasiakirja 1989, 11–13 ja 58–59.)

Pariisin Etyk- huippukokouksessa (1990) päätettiin ensimmäisten pysyvien Etyk- rakenteiden perustamisesta ja Etyk-kokousten säännöllisestä järjestämisestä. Tällöin muun muassa perustettiin Etykin sihteeristö ja vapaiden vaalien toimisto, jonka toiminta on jatkunut vuodesta 1992 lähtien demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) nimellä (Pentikäinen 2005, 71). Vapaiden vaalien

toimiston tehtävänä oli raportoida hallituksille muun muassa vaalien järjestämisestä. Toimiston muuttuessa ODIHR:ksi se sai enemmän toimivaltaa ja sen mandaatti laajentui. Toiminnan laajentamisen taustalla oli Etyk-maiden määrän kasvaminen Neuvostoliiton ja Jugoslavian hajottua sekä osanottajavaltioiden tunnustaminen, että demokraattiset vaalit eivät voi yksinään taata demokratian syntyä. (Beigbeder 1994, 259.)

Kööpenhaminan kokouksen päätösdokumentissa jäsenvaltiot sitoutuivat kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja pluralistisen demokratian kehittämistä. Vuoden 1975 päätösasiakirjassa ihmisoikeuksien painotus näkyi etenkin inhimillisen kontaktin ja kulttuurisen vaihdon muodossa, joten selkeä ihmisoikeuksiin ja pluralistiseen demokratiaan sitoutuminen oli suuri harppaus eteenpäin, joka oli tullut mahdolliseksi 14 vuodessa. (Galbreath 2007, 94.) Asiakirja kirjasi jäsenvaltioiden yhteisen käsityksen ihmisoikeuksista, demokratiasta sekä oikeusvaltioperiaatteesta. Lisäksi kokouksessa sovittiin, että inhimillisen ulottuvuuden kysymykset eivät ole minkään maan sisäisiä asioita vaan ne kuuluvat kaikille, ja että jäsenvaltiot sitoutuvat demokraattisiin ihanteisiin sekä päätökseen rakentaa yhteiskuntia, jotka perustuvat vapaille vaaleille. (Kööpenhaminan asiakirja 1990, 1–2.) Vapaiden vaalien merkityksen korostaminen oli merkittävässä osassa. Kööpenhaminan asiakirjan artikla 8 linjasi sekä ulkomaisten että kotimaisten vaalitarkkailijoiden läsnäolon parantavan vaaliprosessia. Samalla osanottajavaltiot sitoutuivat kutsumaan vaalitarkkailijoita tarkkailemaan vaaleja muista Etyk-maista sekä kansainvälisistä järjestöistä, sillä edellytyksellä että kansallisia lakeja noudatetaan eivätkä tarkkailijat puutu vaalien kulkuun. Merkittävästi asiakirjan artikla 6 julisti myös, että kaiken valtiollisen arvovallan ja laillisuuden perustana toimii kansan tahto, joka ilmaistaan säännöllisillä ja aidoilla vaaleilla ja että poliittiset kampanjat on voitava käydä vapaassa ilmapiirissä ja äänestämisen on sujuttava vapaasti. (Kööpenhaminan asiakirja 1990, 7–9.) Kööpenhaminan asiakirja on yksi merkittävimmistä kansainvälisistä sitoumuksista demokraattisen hallinnon ja ihmisoikeuksien edistämiseksi, joka sisältää vaadittavat määräykset rehellisten demokraattisten vaalien järjestämiseksi (ODIHR 2008, 2).

Kolmannessa inhimillistä ulottuvuutta käsittelevässä kokouksessa Moskovassa 1991 päätettiin erilaisista mekanismeista, joilla inhimilliseen ulottuvuuteen kuuluvia asioita voitaisiin monitoroida. Päätettiin mm. Etykin lyhytaikaisista kenttäoperaatioista, jonka jäsenvaltio voisi kutsua paikalle, mutta mikäli jäsenvaltio ei haluaisi järjestää asiantuntijoiden ryhmää, voisi Etyk lähettää paikalle erillisen raportijien ryhmän. Moskovan kokouksen myötä sen instituutioista tuli normin muodostajia sekä politiikan toimeenpanijoita. (Galbreath 2007, 95.) Tässä näkyy

myös organisaation muuntautuminen konferenssista järjestöksi, sillä jäsenvaltioiden valitus- ja raportointivelvollisuus siirtyi yhä enemmän järjestön pysyvien instituutioiden vastuulle (Galbreath 2007, 95–96). Moskovan kokouksessa jäsenvaltiot painottivat, Kööpenhaminan kokouksen tapaan, moniarvoisen demokratian ja oikeusvaltioperiaatteeseen nojaavien yhteiskuntien kehittämistä. Merkittävästi juuri Moskovassa osanottajavaltiot ehdottivat, että silloisen vaalienvalvontatoimiston tehtäviä laajennettaisiin, jotta se voisi paremmin edistää demokraattisten rakenteiden syntyä jäsenvaltioissa. (Moskovan asiakirja 1991, 36 ja 52.)

Kolmen inhimillistä ulottuvuutta käsitelleiden kokousten aikana Eurooppa koki mullistuksia, jotka olivat suurelta osin mahdollisia Neuvostoliitossa tapahtuneiden muutosten ansiosta. Mihail Gorbatshev poliittisten uudistusten myötä Keski- ja Itä-Euroopan kansalaiset olivat valmiita muutokseen ja viimein vuonna 1989 itäblokki hajosi lopullisesti. (Galbreath 2007, 14.) Yhdysvaltojen aloituksesta kaikille entisen Neuvostoliiton valtioille luvattiin jäsenyys Etykissä, olivat ne Euroopassa tai ei. Itsenäistyneiden valtioiden liittyminen Etykiin oli tärkeää, etenkin lännen kannalta, koska ne piti saada samojen sopimusten piiriin, jotka Neuvostoliitto oli aikanaan allekirjoittanut ja siten kunnioittamaan ihmisoikeuksia ja demokraattista kehittymistä. Lännen kannalta itsenäistyneiden valtioiden liittyminen Etykiin sinetöi Neuvostoliiton hajoamisen. (Gheballi 2004a, 3.) Galbreathin mukaan Etykin toiminta alkoi saada uudenlaista puhtia 1980-luvun lopulla, jollaista ei ollut nähty sitten vuoden 1975 kokouksen. Etyk vastasi Euroopan muuttuneeseen tilanteeseen ja avoimempaan politiikkaan alkamalla painottaa ihmisoikeuksia, demokratian edistämistä ja järjestämällä uusia kokouksia. (Galbreath 2007, 117.)

Kun Euroopan turvallisuusympäristö muuttui, tuli myös Etykin luoda nahkansa. Muutoksen myötä se pystyisi paremmin edistämään demokratiaa, suojelemaan ihmis- ja vähemmistöoikeuksia sekä kannustamaan sotilaallista uudistustyötä sen vaikutusalueella. (Galbreath 2007, 8.) Vuonna 1994 Budapestin kokouksessa Ety- konferenssi muutettiin Ety-*järjestö* nimekkeen alle sen toiminnan muututtua enemmän järjestön kaltaiseksi. Laaja kenttäverkosto ja vahvat, osittain itsenäiset instituutiot, osoittivat tarpeen tämältyyppiselle kansainväliselle toimijalle. Etykin toiminta oli pitkään tätä ennen ollut epäsäännöllisiin kokouksiin perustuvaa toimintaa ilman varsinaisia pysyviä instituutioita. (Suomalainen 2005, 12–13; Pentikäinen 2005, 71.) Etykin Sihteeristön ja ODIHR:n sijoittaminen Keski-Eurooppaan (Sihteeristö Wienissä, ODIHR Varsovassa) oli tietoinen valinta, muiden merkittävien (EU, Nato) päämajojen ollessa sijoitettuna Länsi-Eurooppaan. Sihteeristön ja ODIHR:in toimipaikoista näkyy myös Etyjin toiminnan painottaminen ”Wienistä itään”. Etyj on myös halunnut välttää

keskitettyä byrokraattista koneistoa, joten se on sijoittanut toimipaikkojaan Wienin ja Varsovan lisäksi Kööpenhaminaan ja Haagiin. Ety-konferenssin muutoksessa Ety-järjestöksi on merkittävää se, että organisaatiossa huomattiin jo 1980-luvun lopulla Euroopan muuttuva tilanne ja tarve organisaation uudistumiseen. Etykissä oltiin siis hereillä jo varhain ja valmiita vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin. Berliinin muurin kaaduttua Etykin rooli oli tukea siirtymävaltioiden demokratiakehitystä ja talousuudistuksia. Tällöin Etykin demokratisoitumistavoitteena oli asettaa demokratisoitumista edistävät tahot ja instituutiot paikoilleen siirtymämaissa. (Galbreath 2007, 40–41 ja 44–45.) Etyj on jatkanut samalla linjalla ja jatkaa työtä myös niissä valtioissa, joissa demokratisoituminen on hidastunut (Galbreath 2007, 43).

Organisaatiomuutokset jatkuivat Helsingin ja Tukholman dokumenteilla vuonna 1992, jolloin perustettiin mm. HCNM eli High Commissioner on National Minorities. Siinä vaiheessa, kun Etyk muuttui virallisesti Etyjiksi, olivat suurimmat organisaatiomuutokset jo tehty. Vain Etyjin Freedom of the Media-edustajan paikka perustettiin organisaatiomuutoksen jälkeen vuonna 1997. Voidaankin sanoa, että Etyj muokkasi kylmän sodan jälkitoimenpiteitä, mutta myös kylmän sodan jälkeinen aika muokkasi Etyjiä. (Galbreath 2007, 45, 64 ja 127).

Etyjin instituutioista ODIHR edustaa Etyjin inhimillistä ulottuvuutta tehtävissään kaikkein selkeimmin. Sen toiminta-alueeseen kuuluu vaalien ohella demokratisoituminen, ihmisoikeudet ja suvaitsevaisuus. Tämän lisäksi se järjestää ihmisoikeuksien koulutusohjelmia hallituksille, lainvalvojille ja kansalaisjärjestöille. Yksi Etyjin tärkeimmistä tehtävistä on ollut levittää tietoisuutta hallinnon läpinäkyvyyden tärkeydestä ja hallitusten vastuunalaisuudesta etenkin uusille demokratioille. (OSCE Handbook 2007, 29.) ODIHR:n toiminnan kohdistaminen Etyj-alueen itäiselle osalle selittyy osittain resurssien vähyydellä, mutta myös sillä, että vaalitarkkailutoimintaa suoritetaan maissa, joissa ilmenee eniten ongelmia ja rikkomuksia tai joissa tarkkailusta on eniten hyötyä (Oberschmidt 2001, 283 ja Election Observation Handbook 2007, 13). Rahoituksen toimintaansa ODIHR saa Etyjin budjetista, mutta myös jäsenvaltioiden lahjoituksista. (Galbreath 2007, 52.)

Vaalitarkkailuoperaatioissa Etyj toimii usein yhteistyössä Euroopan neuvoston ja EU:n tarkkailijaryhmien kanssa. Etyjillä on vahva asiantuntijarooli ja yhteistyö muiden organisaatioiden kanssa pitää sen mukana vaalitarkkailun kehittymisessä ja yleisen turvallisuuden kasvattamisessa. (Galbreath 2007, 53.) Päällekkäisyyksien poistamiseksi ODIHR

pitää keskusteluyhteyksiä yllä eri organisaatioihin, jonka lisäksi se tekee yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi logistiikan alalla ja tarkkailijoiden koulutuksissa. (Election Observation Handbook 2007, 75.) Etyjin asiantuntijuus perustuu vahvasti siihen, että sen vaalitarkkailutyö on erilaisten sääntökirjojen myötä tullut yhä järjestelmällisemmäksi. Etyj onkin julkaissut jo viidennen painoksensa vaalitarkkailun käsikirjasta. Vaalitarkkailun tulee perustua selkeille säännöille, joiden mukaan tarkkailijat toimivat. Tällöin kohdemaan viranomaiset ja vaalivirkailijat tietävät, miten kansainväliset tarkkailijat työskentelevät. (Hartlyn & McCoy 2006, 42). Universaaleja sääntöjä vaalitarkkailulle ei vielä ole, mutta Etyj on osaltaan ollut kantamassa kortensa kekoon luomalla kattavan säännösten omille tarkkailijoilleen. On esitetty, että minimisäännösten käyttämisessä on pidettävä mielessä vaalien kontekstisidonnaisuus. Mikäli tarkkaillaan vaaleja, jotka putoavat ns. harmaalle alueelle, voidaan niitä siltikin pitää onnistuneina, kun otetaan huomioon olosuhteet. Säännöstö on siis tarpeen, mutta tapauskohtaiset tekijätkin vaikuttavat lopulliseen arvioon vaalien onnistumisesta. (Hartlyn & McCoy 2006, 44.)

Vaalityön lisäksi ODIHR toimii myös vähemmistöasioiden ja ihmiskaupan vastaisessa työssä. Etyjin sisällä ODIHR on tärkeä normien asettaja ja sillä on laaja asiantuntijoiden verkko käytössään, joten mikäli ulkopuolista apua tarvitaan demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien edistämiseen, ODIHR:illa on valmiudet avunantoon. (Galbreath 2007, 96.) ODIHR vaikuttaa vaalien toimivuuden edistämiseen myös tarjoamalla apua mm. vaalilakien parantamisessa. Se on myös julkaissut monia käsikirjoja, jotka käsittelevät esimerkiksi naisten ja kansallisten vähemmistöjen vaaliosallistumisen tarkkailua. (OSCE Handbook 2007, 29.)

Toiminnassaan Etyj on tavallisesti keskittynyt kahteen alueeseen. Aluksi painotus oli enemmän perinteisissä turvallisuutta rakentavissa menetelmissä, mutta sen rinnalla kehittyi myös vahvasti toiminnan suuntaaminen sisällissota-, terrorismi-, kansainvälisen rikollisuuden sekä ihmiskauppakysymyksiin. Etyj on enenevässä määrin myös painottanut inhimillistä ulottuvuutta tukemalla Euro-Atlanttisen alueen siirtymävaltioiden demokratiakehitystä ja ihmisoikeuksia, vapaita ja rehellisiä vaaleja unohtamatta. Viime aikoina Etyj on alkanut tarkkailla myös läntisen pallonpuoliskon jäsenvaltioiden vaaleja sen sijaan, että se keskittyisi vain ”Wienistä itään” olevalle alueelle, kuten aikaisemmin on ollut tapana. (Galbreath 2007, 2-3.) Tämä johtuu osaltaan siitä, että Etyjiä on kritisoitu vain itään suuntautuvasta työstä ja osaltaan selittävästä tekijänä voi olla ilmenneet ongelmat vakiintuneiden demokratioiden vaalien kulussa (vrt. Yhdysvaltojen presidentinvaalit vuonna 2000).

Etyjin vahvuutena on, että se keskittyy kattavaan ja yleiseen turvallisuuteen ja se on alusta asti pyrkinyt estämään konflikteja monitoroimalla sekä puuttumaan ongelmatilanteisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Toisaalta Etyjillä ei ole riittäviä varoja tai poliittista tahtoa edes tulla sellaiseksi turvallisuusjärjestöksi, joka hoitaisi kaikki Etyj-alueen konfliktit. Sen vuoksi sen onkin toimittava yhteistyössä alueen muiden merkittävien kansainvälisten organisaatioiden kanssa. (Galbreath 2007, 121). Etyjin aseman vahvuutena on ollut myös se, että sen vaikutusalueeseen on kuulunut siirtymävaiheessa olevat valtiot, joten se on päässyt toimimaan mm. demokratisoitumisprosesseissa heti alusta alkaen. (Galbreath 2007, 119 ja 125.) Etyj onkin enemmän inklusiivinen järjestö kuin eksklusiivinen, koska sen jäseneksi tulon ei vaadita esimerkiksi tiettyä taloudellista tasoa.

Etyj edistää luottamusta ja turvallisuutta dialogin ja yhteisesti hyväksytyjen standardien kautta. Etyjillä on toiminnassaan etua siitä, että sen piiriin kuuluu valtioita, jotka ovat esimerkiksi Naton tai entisen Varsovan liiton jäseniä sekä virallisesti liittoutumattomia valtioita (Sveitsi). Tämän lisäksi Etyjin jäsenenä on luonnollisesti valtioita, jotka kuuluvat useisiin organisaatioihin samanaikaisesti. Slovakia on yksi näistä. Vaikka päällekkäisyyksiä esimerkiksi EU:n, Naton ja Etyjin välillä on, Etyjin rooli on yhä tärkeämpi idempänä, jossa vakauttajaa tarvitaan eikä jäsenyys edellä mainituissa organisaatioissa ole näköpiirissä. (Galbreath 2007, 4, 8 ja 15–16.) Kuten aikaisemmin on jo mainittu, Etyjin erityisyys muihin organisaatioihin verrattuna on siinä, että mikään muu organisaatio ei kata niin laajaa poliittista, taloudellista ja sosiaalista kenttää kuin Etyj (Galbreath 2007, 23). Siksi Etyjillä on hyvät mahdollisuudet vastata sen toiminta-alueen tulevaisuuden haasteisiin, koska voidaan olettaa, että tulevat konfliktit ovat usein poliittis-sotilaallisen, taloudellis-ympäristön sekä inhimillisen ulottuvuuden yhdistelmiä. Konflikteja, jotka koskettavat monia eri turvallisuuden alueita. Etyjin voidaan olettaa olevan kykeneväinen vastaamaan alueen monitasoiseen turvallisuuden kysymyksiin. (OSCE Handbook 2007, 11.)

Organisaatioiden globaali luonne on johtanut siihen, että niistä on tullut yhä aktiivisempia toimijoita pelkän valtioiden ryhmittymien sijaan. Tämän kehityksen myötä myös valtiot luottavat niiden toimintatapoihin enemmän sekä kykyyn tuottaa positiivisia lopputuloksia organisaation tukeman yhteistyön kautta. Aktiivisen toiminnan ja luottamuksen myötä kansainväliset organisaatiot ovat nousseet tärkeäksi osaksi demokratisoitumista ja demokratian edistämistä. Kuten jo luvussa kaksi mainitsin, siirtymävaltiot hyötyvät kansainvälisten organisaatioiden jäsenyydestä siten, että eivät välttämättä luisu niin helposti takaisin autoritaarisesti hallittuun järjestelmään. Etyjin voidaan katsoa toimineen tällaisena vakauttajana entisen Neuvostoliiton ja

Jugoslavian alueilla liitämällä itsenäistyneet valtiot yhteisesti sovittujen asiakirjojen ja niiden määräysten piiriin. Jäsenyyden myötä uudet valtiot ovat voineet tehdä eron entisiin liittolaisiin sekä korostaa oman valtion demokraattisia pyrkimyksiä. Kansainvälisten organisaatioiden rooli osana diffuusiota ja arvojen leviämistä näkyy valtioiden liberalisoitumisissa. Etyjin ihmisoikeudet sisällyttävät normit vaikuttivat heti vuoden 1975 konferenssista lähtien entisen Neuvostoliiton ihmisoikeustilanteen paranemiseen ja lopulliseen vapautumiseen 1980-luvun lopulla. Etyj on toiminut itäisen Euroopan kulmakivenä kylmän sodan, Neuvostoliiton ja entisen Jugoslavian hajoamisen aikana, ja sellaisena se tulee toimimaan edelleen mm. entisten ja tulevien EU-laajentumisten taustalla. (Galbreath 2007, 3.) Seuraavaksi tarkastelen ODIHR:n vaalitarkkailun periaatteita ja toimintaa käytännössä.

### **3.2. ODIHR:in vaalitarkkailu— periaatteet ja käytännön toiminta**

ODIHR:in mandaatti suorittaa vaalitarkkailumissioita perustuu Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksanteen artiklaan. Mandaattia vahvistettiin Pariisissa, jonka jälkeen ODIHR sai valtaa itsenäisesti hankkia informaatiota valtioiden toimista ja arvioimaan niitä eli käytännössä tarkkailemaan valtioiden toimia ja tuomaan esiin laiminlyöntejä. Mandaatti laajeni yhä Roomassa vuonna 1993, jolloin ODIHR:n tehtäviin sisällytettiin vaalitarkkailu laajassa mielessä. (Suomalainen 2005, 85–86.) Nykyään ODIHR:lla on mandaatti tarkkailla vaaleja vaalipäivää ennen, sen aikana ja sen jälkeen. Tällä on haluttu painottaa sitä, että vaalit eivät koske vain yhtä päivää. Aikaisemmin vapaiden vaalien toimiston mandaattiin kuului lähinnä tiedonkeruu ja mahdollisuus seurata kuinka jäsenvaltiot toteuttavat Etykin määräyksiä demokraattisista vaaleista. Silloinen toimisto alkoi suorittaa pienimuotoisia tarkkailuoperaatioita, jotka eivät kuitenkaan olleet yhtä kattavia kuin nykyiset. (Election Observation Handbook 2007, 12–13 ja 69; Suksi 2001, 6.) Instituution tehtäviin on aina kuulunut siirtymävaiheessa olevien valtioiden tukeminen demokraattisissa pyrkimyksissä, vaalien tukitoimien ollessa yksi sen tärkeimmistä tehtävistä (ODIHR 2008, 3). ODIHR on edelleen mandaatin laajentamisen jälkeenkin enemmän avunannon kuin syyttelyn väline. Se yrittää avustaa jäsenmaitaan poistamaan vajaavaisuuksia, joita niillä on esimerkiksi ihmisoikeuksien saralla, sekä kehottaa sitoutumaan määräysten noudattamiseen. (Oberschmidt 2001, 277.) ODIHR:n tarkkailun tarkoituksena ei ole vahvistaa tai epäillä vaalien lopputulosta eikä parjata epäonnistumisista taikka suitsuttaa toisten onnistumisia. Etyj on puolueeton toimija, jonka tarkoituksena on tarkkailla ainoastaan vaalien oikeellisuutta, rehellisyyttä ja säännöllisyyttä. ODIHR painottaa, että vaalitarkkailu ei ole toimintana itse tarkoitus, vaan tarkoituksena on pidempiaikainen toiminta, avunanto ja dialogi osapuolten



kesken. Etyj on loppujen lopuksi sitoutunut avustamaan jäsenvaltioita täyttämään yhteisesti sovitut määräykset. (Election Observation Handbook 2007, 69; ODIHR 2008, 7.)

Vaalitarkkailijat kiinnittävät huomiota etenkin vaalien säännöllisyyteen, vaalien aitouteen, rehellisyyteen ja vapauteen, yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen, kilpailullisuuteen, vaalisalaisuuteen sekä ääntenlaskennan ja tulosten ilmoittamisen rehellisyyteen. Etyjin suositusten mukaan vaalit valtion päämiehen valitsemiseksi pitäisi järjestää vähintään kerran seitsemässä vuodessa ja alemman huoneen parlamenttivaalit vähintään kerran viidessä vuodessa. Vaalien aitoutta tarkkailtaessa monitoroijat kiinnittävät huomiota yleistä läpinäkyvyyttä ja vastuunalaisuutta edistäviin tekijöihin, kuten vapauksien ja oikeuksien ja poliittisen kilpailun noudattamiseen. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden osalta tarkkailijat tarkkailevat puolueettoman, syrjimättömän ja tehokkaan äänestäjärekisterin olemassaoloa, joka osaltaan vähentää yhden henkilön mahdollisuutta äänestää useaan kertaan. Äänioikeuden yhtäläisyyttä tarkkailtaessa on tärkeää, että vaalipiirit noudattavat suhteellisuutta, jokaisen äänellä on yhtäläinen arvo eikä ketään estetä perusteettomasti äänestämästä. Vaalisalaisuus säilytetään parhaiten, kun äänestäjä äänestää yksin eikä kukaan muu näe äänestyslipukkeen sisältöä ennen sen asettamista vaaliurnaun. Tarkkailijoiden on raportoitava mahdollisista tilanteista, joissa äänestyskopissa on monta henkilöä yhtä aikaa tai harjoitetaan ns. ryhmä-äänestämistä kopissa tai kopin ulkopuolella. Äänestämistä sotilastukikohdissa ja vankiloissa on myös tarkkailtava, sillä tällaisissa paikoissa äänestystilat voivat olla pienet, joka vaikuttaa vaalisalaisuuden säilymiseen, tällaisissa paikoissa saattaa ilmetä myös pakottamista. ODIHR linjaakin, että varmin tapa olisi järjestää armeijassa työskenteleville mahdollisuus äänestää siviilien keskuudessa, jolloin riskit väärinkäytöksille vähentyvät. Vaalien vapautta ja rehellisyyttä arvioitaessa on tärkeää, että äänestäjät ja ehdokkaat saavat ilmaista mielipiteensä vapaasti, ilman pelottelua ja jokaisen perusoikeudet on turvattu. Lakien tulisi olla Etyjin määrittämällä tasolla ja jokaiselle ehdokkaalle tulisi vaaliprosessissa mahdollistaa tasapuolinen kohtelu. Kaikilla ehdokkailla ja puolueilla tulee olla tasapuoliset mahdollisuudet näkyvyyteen mediassa, lisäksi kampanjarahoituksen on toimittava syrjimättä ketään tiettyä ehdokasta tai puoluetta. Vastaavasti julkista rahoitusta ei saa käyttää kenenkään tietyn ehdokkaan tai puolueen eduksi. Vapauden ja rehellisyyden ehtona myös kotimaisilla tarkkailijoilla (puolueisiin kuuluvat ja sitoutumattomien) tulee olla mahdollisuus tarkkailla vaaleja vaaliprosessin jokaisessa vaiheessa. Vaalien vapauden ja rehellisyyden tarkkaileminen on osaltaan hyvin hankalaa, ja usein juuri tämän aspektin täyttymistä penätään kansainvälisiltä vaalitarkkailijoilta. Usein vaalit ovat osaltaan vapaat ja rehelliset ja osaltaan ei. Vaalitarkkailijoiden voi olla mahdotonta vetää tarkkaa rajaa tämän

ehdon täyttymisestä ja sitä pitäisi myös varoa. Käsittelen tätä vapauden ja rehellisyyden arviointia sen hankaluutta myöhemmin. (Election Observation Handbook 2007, 17–19.)

Vaikka vaalien tarkkailussa on otettava huomioon ympäröivä konteksti on ODIHR linjannut toimintansa siten, että se ei lähetä tarkkailuryhmää maahan, jossa vaalit ovat vain fasadi vailla poliittista merkitystä. Se voi kuitenkin lähettää teknisen avustusryhmän kohteeseen, jossa esiintyy edes jonkinlaista kilpailua ehdokkaiden välillä. Tällaisissa tilanteissa painopiste on vaalipäivän kattavassa tarkkailussa, sillä usein vaalin tulos on jo etukäteen selvä. Joskus tällaisesta rajoitetusta tarkkailusta on ollut hyötyäkin, kun hallitukset ovat korjailleet vaalilainsäädäntöään demokraattisempaan suuntaan ”ansaitakseen” kattavamman tarkkailuoperaation. (Balian 2001, 201.) Vaalitarkkailijoiden pelkkä läsnäolo ei saa toimia takeena vapaille ja rehellisille vaaleille, vaan kaiken arvioinnin tulee perustua lopullisille raporteille. Jotta ODIHR voisi lähettää mission tarkkailemaan vaaleja, tulee vaalilakien olla Etyjin vaatimalla tasolla ja vaalien aidot. Kuten jo todettu, aina ODIHR ei lähetä tarkkailijoita paikalle, joka johtuu joko siitä, että valtiossa on jo Etyjin määräysten mukaan toimiva vaalisykli tai muut turvallisuustekijät estävät tehokkaan vaalitarkkailun järjestämisen. (Election Observation Handbook 2007, 13–14.) Kieltäytyminen tarkkailupyynnöstä on ongelmallista, koska se saattaa johtaa kohdemaan eristäytymiseen, jolloin hallitseva puolue tai armeija saa mahdollisuuden toimia vapaasti ilman pätevien ja riippumattomien vaalitarkkailijoiden läsnäoloa. (Beigbeder 1994, 265.) Vaalitarkkailua järjestävien tahojen on epäilemättä vaikea huomata tilannetta, jossa epädemokraattiset hallitsijat yrittävät hyödyntää tilannetta ja käyttää vaalitarkkailua epärehellisten vaalien siunaamiseen. Susan D. Hyden mukaan esimerkiksi Zimbabwen Robert Mugabe on kutsunut tarkkailijoita monitoroimaan vaaleja, joissa vaalivilppiä suoritettiin avoimesti. (Hyde 2006, 3.)

Kansainvälisen vaalitarkkailun tulee aina tapahtua isäntämaan vaalilainsäädännön mukaan, koska vaaliprosessi on valtion sisäisen itsemääräämisoikeuden käyttämistä äänestäjien toimesta, eikä siihen ole vaalitarkkailuorganisaatiolla lupa sekaantua. Delegation toimivalta määräytyy kansallisen lainsäädännön määräysten kautta (Suksi 2005, 103–104). Vaalitarkkailu on operaatio, jossa kansainväliset vaalitarkkailijat pyrkivät arvioimaan vaalien toteutusta vaaleja koskevia kansainvälisiä normeja ja standardeja silmällä pitäen (Suksi 2001, 45). Vaalitarkkailu lisää läpinäkyvyyttä ja vastuunalaisuutta, jolloin sekä ulkomainen että kotimainen luottamus prosessiin kasvaa. Kuten jo mainittu, ODIHR:n säännösten mukaan pelkkää kansainvälisten tarkkailijoiden läsnäoloa ei tule pitää esimerkiksi vaaliprosessin läpinäkyvyyden takeena, koska

tärkeintä on tehdä johtopäätökset vaalien sujumisesta tarkkailijoiden tekemän loppuraportin pohjalta. (Election Observation Handbook 2007, 11.) On kuitenkin mainittava, että kansainvälisillä tarkkailijoilla on vaikutusta yleiseen ilmapiiriin ja joissakin tapauksissa pelkkä vaalitarkkailijoiden läsnäolo voi jopa vähentää vilppiä. Vaalitarkkailijoiden läsnäololla voi olla merkittävää symbolista vaikutusta, koska se samalla edustaa kansainvälisen yhteisön läsnäoloa. (ODIHR 2008, 21.)

Kaikki Etyj-maat ovat sitoutuneet ilmoittamaan ODIHR:lle tulevista vaaleistaan ja kutsumaan paikalle vaalitarkkailijat. Kutsu tulisi tehdä viimeistään kolme kuukautta ennen vaaleja, jotta ODIHR:lla olisi tarpeeksi aikaa suunnitella missiota. Kutsujen ja ilmoitusten jälkeen ODIHR joutuu priorisoimaan, mihin vaaleihin se tarkkailijoitaan lähettää, koska resurssit ovat rajalliset eikä siten ole mahdollisuutta (tai tarkoituksenmukaistakaan) tarkkailla kaikkia alueen vaaleja. ODIHR pyrkii toimittamaan tarkkailua vaaleissa, joissa missiosta olisi eniten hyötyä demokratian edistämisen ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta. Yleisesti ODIHR on tarkkaillut suoria vaaleja, joilla valitaan edustajia valtiotason instituutioihin. Tällaisiksi valikoituivat myös vaalitarkkailumissiot Slovakiassa. (Election Observation Handbook 2007, 13.) ODIHR voi suorittaa monentasoisia vaalitarkkailumissioita, kaikkien ei tarvitse olla pitkäaikaisia ja kattavia. On mahdollista lähettää vaalitarkkailijoiden joukko, jossa ei ole mukana lyhytaikaisia tarkkailijoita. Tällaiseen päätökseen voidaan päätyä, mikäli vakavia vaalirikkomuksia ei odoteta esiintyvän varsinaisena vaalipäivänä tai vastaavasti, mikäli vaaliprosessin aikana käy ilmeiseksi, että vaalipäivänä tulee olemaan vakavia ongelmia vaalien kulussa, jolloin vaalipäivän tarkkaileminen voidaan jo etukäteen tuomita hyödyttömäksi. ODIHR voi lähettää myös vaaleja arvioivan mission (election assessment mission, EAM), jonka tarkoituksena on keskittyä joihinkin tiettyihin kysymyksiin ja tiettyjen osa-alueiden parantamiseen. EAM-tarkkailuryhmiä käytetään useimmiten jo vakiintuneissa ja pitkäaikaisissa demokratioissa. Ryhmä tarkkailee vaaleja vain lyhyen ajan ja se saattaa antaa parannusehdotuksia sisältävän raportin. Raportin tarkoituksena ei kuitenkaan ole antaa kattavaa arviota vaalien kulusta, vaan siinä keskitytään vain joihinkin asioihin. Kuten aikaisemmin mainittu, ODIHR tarkkailee useimmiten valtiotason vaaleja, mutta se voi myös lähettää esimerkiksi pienen ryhmän tai vain yhden asiantuntijan avustamaan paikallisissa vaaleissa, mikäli tällainen katsotaan tarpeelliseksi. Usein tällainen asiantuntijaryhmä lähetetään tukemaan Etyjin pysyvän kenttäoperaation toimintaa eikä sen tarkoituksena ole suorittaa varsinaista tarkkailumissiota. (Election Observation Handbook 2007, 14.) Vaadittavan vaalitarkkailumission laajuudesta päätetään useita kuukausia ennen järjestettäviä vaaleja, jolloin vaalien isäntämaahan

lähetetään Needs Assessment Mission (NAM). NAM koostuu ODIHR:in vaaliosaston jäsenistä ja mahdollisesti tulevan mission vetäjistä, logistisesta sekä muista asiantuntijoista. NAM:in tarkoituksena on kaavoittaa mahdolliset tarpeet vaalitarkkailumissiolle ja selventää isäntävaltion valmiuksia mahdollistaa Etyjin säännösten mukaiset minimivaatimuksen tehokkaan vaalitarkkailumission suorittamiseksi. Minimiehdosta ja muista vaatimuksista kerron seuraavassa kappaleessa. NAM tapaa vaalivirkamiehiä, hallituksen edustajia, puolueiden edustajia, Etyj-edustustojen jäseniä ja muiden asiasta kiinnostuneiden organisaatioiden jäseniä muodostaakseen kuvan tulevasta missiosta. Lopullisessa NAM-raportissa määritellään tulevan mission laajuus ja joissakin tapauksissa raportissa saatetaan päätyä siihen, että kattava tarkkailumissio ei ole tarpeen ja hyödyllisempää olisi järjestää suppea tarkkailumissio tai edellä mainittu EAM-missio. NAM:in tarkoituksena on myös tehdä kartoituksia siitä, kuinka hyvin aiemmat ODIHR:n muutosehdotukset on pantu täytäntöön ja millainen vaaleja edeltävä ilmapiiri on yleensä, millainen on median rooli jne. NAM:in aikana tehdään myös huomioita mahdollisista uusista vaalilaeista ja vaalien järjestämisestä sekä vaaliviranomaisten rakenteista yleensä. Olennaista on kartoittaa, minkälaisista hyötyä ODIHR:n vaalitarkkailumissiota olisi kohdemaalle. (Election Observation Handbook 2007, 23–24.) Suunniteltaessa vaalitarkkailumissiota ja sen kokoa tehdään myös päätös vaalitarkkailijoiden määrästä. Kattavaan tarkkailumissioon otetaan mukaan satoja lyhytaikaisia tarkkailijoita, pitkäaikaisia tarkkailijoita ja ydinryhmä, kun taas EAM-ryhmä sisältää vain pienen joukkion asiantuntijoita. Mahdollista on myös, että missiota ei päätetä lähettää vaaleja tarkkailemaan lainkaan. (ODIHR 2008, 15.) Arviointeihin vaalitarkkailun laajuudesta vaikuttaa siten vahvasti kohdevaltion ilmapiiri, poliittinen tilanne, vaalien merkittävyys, aikaisemmat ongelmat jne.

Vaalit järjestävä valtio ja sen hallitus ovat vastuussa siitä, että vaalitarkkailumission onnistumiseksi minimiehdot on täytetty ja Etyjin tarkkailijoiden Code of Conductia on mahdollista noudattaa. Vaalit järjestävä valtio on vastuussa mm. tarkkailukutsun aikaisesta ajankohdasta, jotta tarkkailumissio ehditään käynnistämään tarpeeksi ajoissa ja ODIHR ehtii miettiä kuinka suuri tarkkailijaryhmä ko. vaaleja on tarpeen lähettää tarkkailemaan. Lisäksi isäntävaltio takaa ODIHR:n tarkkailijoille mahdollisuuden tutustua vaadittaviin materiaaleihin, kuten vaalilakeihin, sekä keskustelumahdollisuudet ehdokkaiden, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkkailijoille tulee myös taata työrauha, vapaus liikkua kaikkialla valtion rajojen sisäpuolella ja mahdollisuus antaa julkilausumia. Tarkkailijoiden toiminta on rajattu tarkoin ODIHR:n tarkkailijoiden Code of Conductissa. Kaikki tarkkailijat sitoutuvat puolueettomaan tarkkailuun ja toimimaan sääntöjen mukaisesti, mahdolliset rikkomukset

johtavat tarkkailijavaltuutuksen epäämiseen. ODIHR:n säännöstyössä tarkkailijoille keskeisimpänä on juuri sitoumus toimia puolueettomasti tai minkään osapuolen hyväksi. Yhtä tärkeää on noudattaa isäntämaan lakeja ja sääntöjä. Tarkkailijat myös sitoutuvat vain tarkkailemaan. Heidän ei tule puuttua äänestyksen kulkuun tai antaa neuvoja, mutta he voivat kysellä viranomaisilta mahdollisista puutteista ja seurata miten vaaliviranomaiset puuttuvat itse mahdollisiin epäsäännöllisyyksiin. Lisäksi tarkkailijat pidättäytyvät antamasta kommentteja medialle vaaliprosessista tai heidän havainnoistaan kesken vaalitarkkailuprosessin. (Election Observation Handbook 2007, 21–22 ja 52.)

ODIHR:n johtaja nimittää varsinaisen vaalitarkkailumission vetäjän, jonka vastuulle kuuluu mission päivittäiset tehtävät. Standardimission kuuluu ydinryhmä, pitkäaikaiset tarkkailijat ja lyhytaikaiset tarkkailijat. Ydinryhmä koostuu asiantuntijoista ja muut tarkkailijat rekrytoidaan Etyj-jäsenvaltioista. Tarkkailijoiden tulee olla jonkin Etyj-valtion kansalaisia. ODIHR pystyttää kuusi-kahdeksan viikkoa ennen varsinaista vaalipäivää ydinryhmää varten toimiston, joka toimii vaalitarkkailumission keskustana. Ydinryhmä koostuu 10–12 henkilöstä, johon kuuluu mission vetäjän lisäksi eri alojen asiantuntijoita kuten vaaliasiantuntija, poliittinen asiantuntija, laillinen asiantuntija, media-asiantuntija, tilastoasiantuntija, pitkäaikaisen tarkkailun koordinoija, logistiikkavastaava, turvallisuusvastaava, talousvastaava sekä yhteyshenkilö parlamenttiin, mikäli sellaista tarvitaan. Joissakin tilanteissa mukana on asiantuntija, joka keskittyy työssään vähemmistöjen oikeuksiin vaaliprosessissa. Ydinryhmän tarkoituksena on raportoida ja tehdä huomioita vaalien kulusta valtion tasolla, pitkäaikaisten ja lyhytaikaisten tarkkailijoiden sijoituessa tarkkailemaan tiettyjä alueita ja maaseutua. Vaalitarkkailumission tukena toimii isäntämaan kansalaisista koostuva tukiryhmä. Usein jokaisella ydinryhmän jäsenellä on yksi kansallisen tukiryhmän jäsen assistenttina. Tukiryhmän tehtäviin kuuluu toimia tulkkeina ja kansainvälisen henkilökunnan hallinnollisina avustajina, mutta heidän ei ole mahdollista toimia varsinaisina vaalitarkkailijoina. Näillä säännöillä pyritään pitämään mahdolliset puolueelliset mielipiteet erillään kansainvälisestä vaalitarkkailusta. (Election Observation Handbook 2007, 25–26, 30 ja 32–33.)

ODIHR:in vaalitarkkailun sääntökirja (The ODIHR election observation handbook 1999, 2) jakaa vaalitarkkailuoperaation neljään vaiheeseen:

1. Vaihe ennen vaaleja (the pre- election phase)

2. Vaalipäivä (the election day)

3. Välitön vaalienjälkeinen vaihe (the immediate post- election phase)

4. Pidentetty vaalienjälkeinen vaihe (the extended post- election phase)

Pitkäaikaiset vaalitarkkailijat ja ydinryhmä ovat mukana kaikissa neljässä vaiheessa, lyhytaikaisten tarkkailijoiden keskittyessä kohtiin kaksi ja kolme. Tarkkailun neljästä vaiheesta ilmenee se, että vaalitarkkailu on pitkäaikaista toimintaa, joka alkaa jo ennen varsinaista vaalipäivää ja jatkuu vaalien jälkeen loppuraportin julkaisuun saakka. Yhtenä tavoitteena on jatkuvan vaalisyklin luominen ja ongelmakohtien poistaminen seuraaviin vaaleihin mennessä. (Suksi 2001, 12).

ODIHR:n sääntöjen mukaan pitkäaikaiset vaalitarkkailijat saapuvat maahan viikon kuluttua siitä, kun tarkkailumissio on pystyttänyt toimiston isäntämaahan ja he lähtevät pois kun noin viikko on kulunut varsinaisesta vaalipäivästä. Pitkäaikaiset vaalitarkkailijat sekondeerataan ODIHR:n kutsusta Etyj-maista ja heidän kokonaismääränsä riippuu mission laajuudesta ja paikallisista olosuhteista. Vaatimuksena yleensä pitkäaikaisille tarkkailijoille on kokemus vaaliprosessista yleensä tai aikaisempi kokemus vaalitarkkailusta. Heidän odotetaan toimivat objektiivisesti paikallisiin viranomaisiin nähden ja heidän on kyettävä kirjoittamaan itsenäinen analyysi vaaleja edeltävästä vaiheesta. Tarkkailijat liikkuvat usein kahden ryhmässä, joista molemmat edustavat eri kansallisuuksia. Tarkkailijaryhmien monipuolisuutta Etyj on halunnut vahvistaa luomalla rahaston, joka mahdollistaa sekä lyhyt- että pitkäaikaisten tarkkailijoiden palkkaamisen Etyj-valtioista, joilla ei itse ole varaa maksaa tarkkailijoiden palkkoja (ODIHR 2008, 13). Ydinryhmä kouluttaa pitkäaikaiset tarkkailijat, joka sisältää mm. pitkäaikaisten tarkkailijoiden roolin läpikäymistä osana missiota, vaalitarkkailijoiden koodiston selventämistä, isäntämaan vaalilakien ja vaaliviranomaisten rakenteiden opettelua sekä mm. erilaisten tärkeimpien tarkkailukohteiden ja asioiden selventämistä. Vaikka pitkäaikaisten tarkkailijoiden fokus onkin itse vaaliprosessissa, tulee heidän kuitenkin olla perillä isäntämaan poliittisesta ympäristöstä. Tämän vuoksi heidän olisi hyvä tavata ehdokkaita ja puolueen edustajia, seurata mielenosoituksia ja selata kampanjamateriaalia kattavamman kuvan saamiseksi. (Election Observation Handbook 2007, 46.) Pitkäaikaisten tarkkailijoiden käytön tarkoituksena on taata mission maanlaajuinen kattavuus. He arvioivat alueittain vaalihallinnon puolueettomuutta ja tehokkuutta, vaalilakien noudattamista, yleistä poliittista ilmapiiriä sekä vaalikampanjoiden

luonnetta. Näistä arvioinneista heidän tulee toimittaa viikoittain raportteja mission johtajalle, joissa he summaavat jokaisen viikon tärkeimmät huomiot. (Election Observation Handbook 2007, 29–30.) Etyjin pitkäaikaisten tarkkailijoiden tehtäviin kuuluu myös lyhytaikaisten tarkkailijoiden saattaminen ajan tasalle isäntämaan vaaliprosessista. He myös tekevät arvioinnin vaaleja edeltävänä aikana lyhytaikaisten vaalitarkkailijoiden tarvittavasta määrästä. Ydinryhmä tekee lopullisen päätöksen tuon arvioinnin perusteella. Lyhytaikaiset tarkkailijat työskentelevät pitkäaikaisten tarkkailijoiden valvonnan alaisena ja pitkäaikaisten tarkkailijoiden vastuuseen kuuluuakin käytännön järjestelyt, lyhytaikaisten tarkkailijoiden sijoittuminen kentällä, tulkkien ja autojen järjestäminen jne. (Election Observation Handbook 2007, 30–31.)

Pitkäaikaisen vaalitarkkailun avulla voidaan pyrkiä varmistamaan, että vaalien rehellisyyteen liittyvä sananvapauden, yhdistymisvapauden ja kokoontumisvapauden toteutuminen on hyvällä tasolla. Pitkäaikaisella tarkkailulla kyetään myös vahvistamaan ja rakentamaan kohdemaan vaali-instituutioita tehokkaammin kuin lyhytaikaisemmalla tarkkailulla (Brahm 2004). Tärkeää on, ettei tiedotusvälineisiin, ehdokkaisiin tai äänestäjiin kohdisteta asiaankuulumattomia paineita. Vaalitarkkailun maantieteellisen kattavuuden saavuttamiseksi tarvitaan kumpaakin tarkkailun muotoa, lyhyt- ja pitkäaikaista. Tosin vuosien kuluessa painopiste on siirtynyt yhä enemmän pitkäaikaisen tarkkailun suuntaan. (Suksi 2005, 110). Pitkäaikaisten vaalitarkkailijoiden etu on siinä, että he saapuvat kohdemaahan usein viikkoja aikaisemmin kartoittamaan vaalien valmistelua ja yleistä sujuvuutta sekä ilmapiiriä.

Lyhytaikaiset tarkkailijat viipyvät kohdemaassa noin viikon ajan, joten toiminta on nimensä mukaisesti lyhytaikaista (Election Observation Handbook 2007, 31). ODIHR sekondeeraa lyhytaikaiset tarkkailijat samalla menetelmällä kuin pitkäaikaiset eli lähettämällä pyynnön Etyjmaille (Election Observation Handbook 2007, 31). Lyhytaikainen tarkkailijaryhmä sisältää myös muiden osanottajavaltioiden hallitusten lähettämiä asiantuntija- ja siviilitarkkailijoita sekä parlamentaarikoita, jotka edustavat Etyjin ja Euroopan neuvoston parlamentaarisia yleiskokouksia ja Euroopan parlamenttia (Suomalainen 2005, 88.) Lyhytaikaiset tarkkailijat ovat paikalla monitoroimassa vaalien järjestelyjä ja he kiertävät vaalipäivänä keskimäärin kymmenen äänestyspaikkaa. Tarkkailukohteisiin mennään etukäteen ilmoittamatta. Tällä tavoin tarkkailijat saavat todenmukaisemman kuvan tilanteesta, joka olisi vaikeampaa, mikäli vaalivirkailijoille ilmoitettaisiin etukäteen delegaation tulosta. Usein paikkakunnilla tieto tarkkailijoiden tulosta leviää kuitenkin nopeasti. Lyhytaikaiset tarkkailijat koulutetaan tehtäviin yhden päivän kestävän pakollisen koulutuksen aikana, jolloin käydään läpi mm. isäntämaan poliittisen tilanteen

pääpiirteet, vaalitarkkailijoiden säännöstö, vaalilait, pitkäaikaisten tarkkailijoiden tekemät huomiot vaaleja edeltävästä ajanjaksosta sekä mahdolliset erityispiirteet, joihin tulee kiinnittää huomiota. Lyhytaikaisille vaalitarkkailijoille annetaan myös kirjallista materiaalia, joka sisältää missiota varten tehdyn taustamateriaalikirjasein, käännökset kohdemaan vaalilaeista ja muista olennaisista määräyksistä sekä ODIHR:n vaalitarkkailun käsikirjan. (Tolonen 2004, 18; Election Observation Handbook 2007, 31–32.)

Lyhytaikaisessa vaalitarkkailussa keskitytään ja voidaankin vain keskittyä vaalipäivänä tapahtuvaan valvontaan. Suksen mukaan tarkkailun jälkeen annettavan palautteen perimmäisenä tarkoituksena on tehdä ainakin lyhyen aikavälin vaalitarkkailu tarpeettomaksi. Sillä edellytyksellä, että palaute otetaan vakavasti ja muutoksia toteutetaan. (Suksi 2001, 45.) Näyttäisi siltä, että etenkin lyhytaikaisten tarkkailijoiden etu on tuoda lisää näkyvyyttä projektille ja sen kautta mahdollisesti vähentää vaalivilpin ja pelottelun esiintymistä. Onnistuakseen luomaan turvallisuuden tunteen äänestyspaikoille, ovat ulkomaiset tarkkailijat nähtävä puolueettomina tarkkailun kohdemaassa. Eric Brahmin mielestä YK:n tarkkailijoilla on tässä suhteessa etu Etyjin tarkkailijoihin, sillä YK:n tarkkailijat mielletään useimmiten puolueettomammiksi ja toimijoiksi, jotka ovat erillään kansallisista ja paikallispoliittisista piireistä. (Brahm 2004.) Tässä pitää kuitenkin muistaa, kuten aikaisemmin mainitsin, että ODIHR:in mukaan pelkkä tarkkailijoiden läsnäolo ei saa toimia minkään asteen takeena vaalien onnistumisesta, vaan lopullisen raportin arvioille on jätettävä tilaa.

Vaalitarkkailua voivat suorittaa myös paikalliset tarkkailijaryhmät, jotka muodostuvat mm. kansalaisryhmistä sekä paikallisten puolueiden jäsenistä. Kotimaisten tarkkailijoiden etu on, että he jäävät maahan ulkomaisten tarkkailijoiden lähtiessä sieltä. He jäävät paikkakunnilleen jatkamaan vaalienjälkeistä työtä kouluttamalla uusia ihmisiä vaalityöhön sekä jakamalla tietoa vaaleista ja demokratiasta. Tämän lisäksi heillä on mahdollisuus syventää kansalaisten tietoutta tulevista vaaleista, jo ennen pitkäaikaisten tarkkailijoiden saapumista maahan. Toiminnan onnistuminen edellyttää, että nämä ryhmät on hyvin informoituja ja ammattimaisia. (Carothers 1997, 26–27.) Paikallisena tarkkailijana toimiminen vaatii usein rohkeutta, sillä ilmapiiri vaalipaikoilla saattaa olla tulehtunut ja vaarallinen, eikä kotimaisilla tarkkailijoilla ole samanlaista turvaa verrattuna kansainvälisiin virkaveljiinsä. Demokratisoitumisprosessissa kotimaisilla tarkkailijoilla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan vahvistajina sekä ihmisoikeuksien valvojina. (Balian 2001, 204–205.) Hartlynin ja McCoy'n mukaan paikallisilla tarkkailijoilla on paremmat mahdollisuudet toimia systemaattisesti, kuin usein verraten pienillä



kansainvälisillä ryhmillä. Kotimaisilla tarkkailijoilla on enemmän aikaa ja paikallistuntemusta, joka voi olla sekä etu että haitta, mikäli valtion sisäinen ilmapiiri on tulehtunut. (Hartlyn & McCoy 2006, 47.)

Vaaleja edeltävänä jaksana pitkäaikaiset tarkkailijat keskittävät huomionsa vaaleja koskeviin lakeihin, vaalien hallintoon ja median toimintaan. Jo ennen varsinaisen vaalitarkkailumission asettamista ODIHR voi järjestää arvioinnin vaalilaeista. Arvioinnissa voidaan nähdä missä määrin lait noudattavat Etyjin sitoumuksia ja yleisiä periaatteita. Tärkeintä on, että vaalilait on yleisesti hyväksytty ja ne on muodostettu avoimesti. Avoimuuden takaamiseksi vaalilakeihin ei ODIHR:n mukaan tulisi tehdä viime hetken muutoksia tai lisäyksiä juuri ennen vaaleja, ellei niillä ole hyvin laajaa kannatusta. Tällaiset muutokset voivat lisätä hämmennystä ja johtaa epävakaiseen ja ennakoimattoman ympäristön syntymiseen. Vaalilakien arvioinnin lisäksi vaaleja edeltävänä jaksana tarkkaillaan myös mm. kansalaisuus-, ihmisoikeus-, media- ja kampanjarahoituslakeja sekä niiden puolueetonta ja tehokasta noudattamista. Vaalien järjestämisessä tarkkailijat kiinnittävät huomiota keskusvaalilautakunnan puolueettomuuteen ja sen vapaaseen toimintaan. Varoitusmerkkeinä voivat olla esimerkiksi päätösten tekeminen poliittisten linjausten mukaisesti sekä kokousten ja päätösten pitäminen julkisuudelta piilossa. Pitkäaikaisten tarkkailijoiden tulee myös tarkkailla paikallisten vaalivirkailijoiden pätevyyttä ja kiinnittää huomiota, että heidän koulutuksensa ja tietämyksensä on riittävällä tasolla. Yhtä lailla tärkeää on tarkkailla puolueiden ja ehdokkaiden rekisteröitymistä ehdokkaiksi, koska sillä on suora yhteys vaalien kilpailullisuuteen ja laatuun. Mikäli rekisteröityminen on tehty jo ennen kuin pitkäaikaiset tarkkailijat saapuvat maahan, pitää heidän löytää muita keinoja kerätä tietoa rekisteröitymisestä esimerkiksi tiedustelemalla viranomaisilta, puolueen edustajilta ja ehdokkailta. Samaten tulee tarkkailla äänestäjäksi rekisteröitymistä, koska virallisten ja paikkaansa pitävien äänestäjärekistereiden olemassaolo on tehokas keino välttää yhden henkilön äänestämistä useaan kertaan. Äänestäjärekisteritietojen paikkaansa pitävyyttä on kuitenkin hyvin hankalaa tarkkailijoiden todeta, koska kaikissa maissa ei ole koko maata kattavaa listaa äänestyskelpoisista henkilöistä. Mikäli äänestäjärekisteriä ei ole lainkaan, käytetään usein mustetta, jolla värjätään äänestämässä käyneen henkilön sormi tai tehdään merkintä äänestysdokumenttiin. Yksi tärkeimmistä vaaliprosessin tehokkuuteen vaikuttavista tekijöistä, joita tarkkailijat monitoroivat, on äänestyslipukkeen muoto. Äänestyslipukkeiden tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia, jotta äänestäjien olisi helppo täyttää lipuke oikein. Tarkkailijoiden tulee tehdä huomioita, että vaalimateriaalia säilytetään oikein ja joissakin tapauksissa pyytää päästä paikalle, jossa äänestyslipukkeita painetaan ja säilytetään. Tärkeää on

myös tarkkailla median kaikkia muotoja ja sitä, antavatko ne äänestäjäkunnalle riittävän tasapainoisen kuvan kampanjoinnista, jotta äänestäminen voisi perustua oikeaan tietoon. Vaalitarkkailumissiossa tarkkaillaan lisäksi mediaa säättäviä lakeja ja saavatko tiedotusvälineet toimia vapaasti. Median toimintaa rajoittavia toimia on verraten helppo huomata. Mikäli joitain sanomalehtiä tai julkaisuja suljetaan tai mediassa annetaan puolueellisesti aikaa yhdelle ehdokkaalle tai puolueelle, voidaan ajatella tiedotusvälineiden vapautta rajoitettavan. (Election Observation Handbook 2007, 35–43 ja 48.)

Varsinaisena vaalipäivänä vaalitarkkailua suorittaa ydinryhmä sekä pitkäaikaiset ja lyhytaikaiset tarkkailijat. Lyhytaikaisilla tarkkailijoilla on kuitenkin pääasiallinen vetovastuu vaalipäivän tarkkailusta ja he kiertävät kahden ryhmässä kukin määrätyn alueensa äänestyspaikoilla. Tässä vaiheessa vaalitarkkailua keskeistä on tarkkailla, että äänestäminen ja ääntenlaskenta sujuvat oikein ja määräysten mukaisesti ja että vaalilakeja, Etyjin sitoumuksia ja muita kansainvälisiä periaatteita noudatetaan. Lyhytaikaiset tarkkailijat kirjaavat huomionsa lomakkeelle, joita täytetään yksi jokaista tarkkailtua äänestyspaikkaa kohden. Tarkkailijoiden tulee yhdessä tarkistaa ja kirjata tehdyt huomiot, joka tekee raportin sisällöstä tasapainoisemman ja harkitumman kuin mihin päästäisiin, jos jokainen tarkkailija voisi kirjata omat mielipiteensä ja havaintonsa pariaan konsultoimatta (ODIHR 2008, 13). Tarkkailijoilta saatetaan kysyä myös itseltään heidän omia arvioitaan esimerkiksi jonkun tietyn alueen äänestämisen sujumisesta. Tällöin heidän tulee eritellä tarkasti perustuuko tämä annettu arvio omaan kokemukseen vai jonkun muun, esim. paikallisen tarkkailijan, esittämään arvioon. Kuten jo mainittu, lyhytaikaiset tarkkailijat saapuvat äänestyspaikoille ilman ennakoilmoitusta, vaikka ydinryhmä ja pitkäaikaiset tarkkailijat ovat jo etukäteen luoneet suunnitelman tarkkailun suorittamisesta mahdollisimman kattavasti. Tätä suunnitelmaa ei kuitenkaan julkisteta, ettei tarkkailijoiden vierailuihin osattaisi tietyillä paikoilla varautua. Tarkkailijat viipyvät yhdessä paikassa vähintään puoli tuntia, mutta olosuhteet määräävät kuinka pitkään kohteissa kokonaisuudessa tarkkaillaan. Vaalitarkkailijoilla on myös lupa mennä uudestaan samaan paikkaan, mikäli on syytä epäillä, että kyseisellä äänestyspaikalla ilmenee ongelmia, joilla on merkitystä vaalien kannalta. (Election Observation Handbook 2007,

Mikäli vaalitarkkailijat huomaavat äänestyspaikalla vilpillistä toimintaa, tulee heidän kirjata siitä lomakkeeseen ja he voivat myös mainita ilmenneestä epäkohdasta vaalivirkailijoille, mutta heidän ei tule neuvoa asiassa sen enempää. Mikäli ilmenee vakavaa ja systemaattista vilppiä, kuten esimerkiksi valmiiksi täytettyjen äänestyslipukkeiden laittaminen vaaliurnaun,

tarkkailijoiden tulee ilmoittaa siitä alueen vastaavalle pitkäaikaiselle tarkkailijalle. (Election Observation Handbook 2007, 53.) Susan D. Hyde on tutkinut vaalitarkkailun vaikutuksia sekä tarkkailijoiden mahdollisuuksia havaita vaalivilppiä. Hän on verrannut tarkkailuoperaatiosta tehtyjä tilastoja ja annettuja äänimääriä keskenään. Koska vaalivilppiä suorittava taho on yleensä vallassa oleva henkilö tai puolue, niin mikäli vaalitarkkailuoperaatiolla on merkitystä, tulisi esim. istuvan presidentin äänimäärä olla alhaisempi äänestyspaikoilla, joilla tarkkailua on suoritettu verrattuna kohteisiin, joilla tarkkailijat eivät ole käyneet. Tämän oletuksen elinehtona on tarkkailijoiden kohteiden valitseminen sattumanvaraisesti. Mikäli äänestyspaikkojen valinta on ennalta-arvattavaa, voidaan olettaa, että vaalivilpin suorittamista rajoitetaan järjestelmällisemmin. Hyde pohjaa teoriansa Armeniassa vuonna 2003 pidettyihin presidentinvaaleihin sekä siellä suoritettuun vaalitarkkailuoperaatioon. Hän osoittaa tekemänsä tutkimuksen perusteella, että tarkkailijoiden merkitys näkyy verrattaessa äänestystuloksia äänestyspaikkojen välillä, joilla suoritettiin tai vastaavasti ei suoritettu tarkkailua. Tulosten perusteella kansainvälisten vaalitarkkailijoiden läsnäolo vähensi vallassa olevan ehdokkaan äänimäärää ensimmäisellä kierroksella vähintään 5,9 prosenttia ja toisella kierroksella päälle kahden prosentin verran. Toisaalta Hyde tunnustaa, että mikäli vaalipäivää ennen tehdään vaalivilppiä onnistuneesti ja taitavasti, niin kansainvälisten vaalitarkkailijoiden läsnäololla ei ole merkittävää vaikutusta vilpin esiintymiseen. Susan Hyde ja Emily Beaulieu ovat myös havainneet, että vaalitarkkailulla on yhteys paikallisen opposition järjestämiin vaaliboikotteihin, joilla saadaan kansainvälistä näkyvyyttä maassa suoritettulle vaalimanipuloinnille. (Hyde 2006, 7-8,17,28; Beaulieu & Hyde 2009, 394.) Hartlyn ja McCoy ovat havainneet, että vilppiä esiintyy useimmiten silloin, kun puolueet ja vaalitarkkailijat ovat heikkoja. Tästä syntyy kuitenkin tietynlainen paradoksi, sillä tällainen vilppi ei useinkaan nouse kansainväliseen tietoisuuteen. Ongelmallista on myös, jos vaalivoitto saavutetaan sopivan suurella marginaalilla. Tällöin tarkkailijat ja kilpailevat puolueet voivat toimia tehottomasti, koska uskotaan virheellisesti, ettei vilpillä ole ollut vaikutusta vaalitulokseen. (Hartlyn & McCoy 2006, 42.) Mikäli marginaali on huomattavan suuri voittajan eduksi, voi epäily vilpistä herätä helpommin. Tarkkailu vaatii siis vahvaa otetta ja tietoisuutta näistä paradokseista, sillä tarkkailijan tulee aina miettiä lopullista raporttia antaessaan, että oliko mahdollisilla vilpeillä vaikutusta lopputulokseen vai ei.

Tarkkailijoiden haasteena on myös erottaa tahallinen vaalivilppi tahattomasta. Tahaton vaalivilppi voi johtua kokemuksen tai koulutuksen puutteesta, jolloin kyse ei välttämättä ole systemaattisesta ja keskitetystä vaalivilpistä. (Hartlyn & McCoy 2006, 47 ja Geisler 1993, 618.) Jos tarkkailussa keskitytään suppeampaan missioon ja vain itse vaalipäivään, voidaan lopullisia

johtopäätöksiä vaalien kulusta ja vilpistä tehdä helpommin, kuin jos vaalitarkkailua olisi suoritettu pitkällä aikavälillä. Pitkään kestäneessä vaalitarkkailuoperaatiossa voidaan ottaa huomioon monenlaisia manipulaation muotoja, joita ilmenee esimerkiksi vaalikampanjan aikana. (Hartlyn & McCoy 2006, 49.) Hartlynin ja McCoy'n mukaan laajassa vaalitarkkailuoperaatiossa tarkkailijoiden voi olla mahdollista harkita tulisiko heidän tuomita vaalien rehellisyys jo ennen varsinaista vaalipäivää. Tällaiseen tulokseen saatetaan päätyä, mikäli manipulaatio, esimerkiksi kampanjoiden ja opposition häirintä, selvästi tulee vaikuttamaan vaalien lopputulokseen. Usein vaalitarkkailijat noudattavat tällaisessa tilanteessa opposition esimerkkiä, sillä vaalitarkkailijoiden olisi ongelmallista tuomita vaalit, mikäli puolueet olisivat kuitenkin valmiita kilpailemaan vaalien voitosta. (Hartlyn & McCoy 2006, 49–50.)

Vaalipäivän tarkkaileminen alkaa sillä, että lyhytaikaiset tarkkailijat monitoroivat, että heille määrätyn äänestyspaikan avaaminen sujuu sääntöjen mukaisesti. Äänestyspaikan tulisi aueta ajallaan, vaalihenkilöstön tulisi olla perillä tehtävistään ja mm. vaaliurnien tulee olla tyhjiä ja asianmukaisesti suljettuja. Saapuessaan äänestyspaikalle tarkkailijat esittelevät itsensä ja toimintansa tarkoituksen vaalipaikan vastaavalle henkilölle. Mikäli heitä ei päästetä tarkkailemaan tai ilmenee muita ongelmia, tarkkailijoiden ei pidä jäädä kinastelemaan virkailijoiden kanssa, vaan heidän tulee kirjata ongelmista raporttiin ja raportoida alueesta vastaavalle pitkäaikaiselle tarkkailijalle. Tarkkailijat kirjaavat lomakkeelleen esimerkiksi jos äänestyspaikalla ilmenee pelottelua, paikalla on henkilöitä, joiden tehtävä on epäselvä, miten äänestäjien henkilöllisyyden todentaminen sujuu jne. Tarkkailijat tekevät huomioita myös äänestyspaikan ulkopuolelta, näkyykö kampanjamateriaalia, esiintyykö häiritsevää käytöstä tai äänestäjien pelottelua sekä onko esimerkiksi liikuntaesteisten helppo tulla äänestyspaikalle. He voivat keskustella myös äänestäjien kanssa, mutta he eivät saa koskaan kysyä, ketä äänestäjät äänestivät. Samaten tarkkailijoiden tulisi välttää ottamasta kontaktia äänestäjiin itse äänestyspaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä, koska se saattaisi herättää epäluuloa toimintaa kohtaan. (Election Observation Handbook 2007, 53–56.)

ODIHR kannustaa Etyjin tarkkailijoiden yhteistyötä paikallisten tarkkailijoiden kanssa. Heidän mielipiteensä vaalien kulusta antaa hyödyllisen lisän kattavan kuvan muodostamiseksi loppuraporttia varten. Yhteistyössä pitää muistaa, kuten aikaisemmin mainittu, ODIHR:n tarkkailumission pitäminen erillään kaikista sisäisistä tarkkailuoperaatioista. Mikäli paikalliset tarkkailijat ovat huomanneet vilppiä tai muita epäkohtia, tulee Etyjin tarkkailijoiden kertoa mahdollisista valtion sisäisistä valituskanavista. Vaikka yhteistyö on hyödyllistä, niin ODIHR

muistuttaa tarkkailijoihinsa olemaan varovaisia kirjatessaan muiden havaitsemia epäkohtia raporteihinsa, sillä jotkut toimijat saattavat tarkoituksellisesti yrittää manipuloida tietojenvaihtotilannetta omien etujensa mukaisesti. (Election Observation Handbook 2007, 56.) Tarkkailijoiden pitää siis yhtä aikaa kyetä yhteistyöhön ja avoimeen toimintaan, ja samanaikaisesti muistaa kaikki mahdolliset sudenkuopat, joita äänestyspaikoilla voi ilmetä. Ei saa antaa julkilausumia äänestyksen aikana, äänestyksen kulkuun ei saa puuttua ja kaikkeen saatuun informaatioon tulee suhtautua varauksellisesti. Kuitenkin mahdolliset sudenkuopat ja ongelmatilanteet riippuvat paljolti isäntämaan poliittisesta tilanteesta ja ilmapiiristä, jossa vaalit pidetään. Mikäli tilanne on erittäin räjähdysherkkä ja vaaleilla on paljon painoarvoa, voidaan kuvitella mahdollisten epärehellisten vaikutuskeinojen lisääntyvän, kuin jos tilanne on melko vakaa ja vaalit sujuvat rauhallisessa ympäristössä.

ODIHR:n kokemusten mukaan ääntenlaskennan ja äänten taulukoinnin aikana esiintyy suurin osa vaalien rehellisyyttä koskevista ongelmista. Tämän vuoksi lyhytaikaisten tarkkailijaryhmien on jokaisen oltava mukana yhdellä äänestyspaikalla tarkkailemassa ääntenlaskentaa, äänten taulukointia sekä äänten lopullista siirtämistä keskusvaalilautakunnalle. Tarkkailijoiden tulisi tehdä huomioita etenkin siitä onko paikalla asiaankuulumattomia henkilöitä, lasketaanko äänestyslipukkeet järjestelmällisellä ja läpinäkyvällä tavalla ja vaikuttaako esimerkiksi mitättömien äänestyslipukkeiden määrä kohtuuttoman suurelta. Ääntenlaskennan jälkeen on tärkeää tarkkailla myös äänten kirjaamista (usein tietokoneelle) ja lähettämistä keskusvaalilautakunnalle. Tarkkailijoiden tulee seurata äänestyslipukkeiden matkaa, jotta se sujuu kokonaisvaltaisesti hyvin ja läpinäkyvällä tavalla. Tarkkailijoiden on myös mahdollista tutustua tietotekniikkaohjelmiin, joilla äännet siirretään kansalliselle tasolle ja seurata sitä kautta prosessin oikeellisuutta. (Election Observation Handbook 2007, 61–63.) Lyhytaikaisten tarkkailijoiden merkitys osana vaalitarkkailumissiota on niin tärkeä, että en tukisi Brahmin (2004) väitettä siitä, että vaalitarkkailun tehtävänä olisi tehdä lyhytaikainen tarkkailu tarpeettomaksi. Pikemminkin kyse on siitä, että vaalitarkkailun kautta vaikutetaan demokraattisten instituutioiden rakentumiseen ja vaalisyklin laadun paranemiseen, jonka kautta koko vaalitarkkailumissio voisi tulevaisuudessa olla ns. turha.

Lyhytaikaiset tarkkailijat lähtevät maasta usein 1–2 päivän kuluttua vaaleista ja pitkäaikaiset tarkkailijat viipyvät muutaman päivän kauemmin, riippuen tapauskohtaisesti tilanteesta. Mikäli vaalipäivän jälkeen ilmenee vielä keskeneräisiä asioita, järjestetään uudelleenlaskenta tai vireillä on vaaleja koskevia valituksia avoinna, tulisi mission harkita edes osan ydinryhmästä ja

pitkäaikaisista tarkkailijoista jättämistä alueelle. Myös lakiasioiden asiantuntijan voi olla hyvä jäädä isäntävaltioon, mikäli jokin valitusprosessi on kesken tms. Mikäli ongelmia ilmenee esimerkiksi edellä mainituissa vaalienjälkeisissä tilanteissa tai eniten ääniä saanutta henkilöä tai puoluetta ei aseteta virkaan, kirjaa missio näistä ongelmista tiedot loppuraporttiin. (Election Observation Handbook 2007, 70–73.)

Vaalien jälkeen julkistetaan kaksi raporttia, joissa kerrotaan vaalitarkkailijoiden huomioista sekä mahdolliset asiat, joissa on korjaamisen varaa. Niissä raportoidaan myös onko vaalien vapaus ja rehellisyys toteutunut. Raportit koostuvat eri vaalitarkkailijaryhmien näkemyksistä, joista muodostetaan yhtenäinen arvio vaalien kulusta (Nasrallah 1999, 142). Lyhytaikaiset tarkkailijat raportoivat huomioistaan mission toimistoon koko vaalipäivän ajan, jotta nämä ehdittäisiin sisällyttämään alustavaan raporttiin, joka julkaistaan heti vaalienjälkeisenä päivänä. Lyhytaikaiset tarkkailijat ilmoittavat vakavista rikkomuksista heti alueen vastaavalle pitkäaikaiselle tarkkailijalle, joka puolestaan on yhteydessä ydinryhmään. Keskeistä näissä huomioissa on, että systemaattinen ja tarkoitushakuinen vilppi tunnistettaisiin, koska sillä on eniten vaikutusta vaalien lopputulokseen. Alustava raportti koostuu pääosin vaaleja ennen ja vaalipäivänä tehdyistä huomioista, kun taas lopullinen raportti sisältää myös havaintoja vaalien jälkeisestä ajasta ja se voikin poiketa huomattavasti alustavan raportin sisällöstä. Molemmat raportit perustuvat kuitenkin kaikkien missiossa toimivien ryhmien havaintoihin. Alustava raportti julkaistaan vaalienjälkeisen seuraavan päivän aamuna, joka tarkoittaa sitä että kaikki vaalitarkkailun ryhmät työskentelevät myöhään yöhön ja osa heistä on koko yön valmiudessa, mikäli ongelmia syntyy. Alustava raportti ei sisällä suosituksia tai muita kattavia pohdintoja vaalien kulusta sen vuoksi, että usein ääntenlaskenta on vielä alustavan raportin julkistamisen aikaan kesken eikä tuloksia ole voitu julkistaa. Alustava raportti sisältää päähuomiot, jotka on tehty vaaleja edeltävänä jaksona sekä vaalipäivänä mm. median roolista, vaalilaeista, kilpailun vapaudesta ja muiden normien noudattamisesta. (Election Observation Handbook 2007, 65–67.) Kansallisten tarkkailijoiden tehtäväksi jää huolehtia, että myös lopulliset arviot vaalien kulusta otetaan tulevaisuudessa huomioon. (Nasrallah 1999, 142.) Vaalienjälkeinen alustava raportti on ongelmallinen siinä mielessä, että se ei sisällä yksityiskohtaista analyysia prosessista ja silti se saa usein enemmän huomiota kuin valmis raportti (Oberschmidt 2001, 286).

Lopullinen vaalitarkkailuraportti sisältää kattavan analyysin vaalien kulusta ja isäntävaltiolle kohdistetut mahdolliset vaaliprosessin parannusehdotukset. Joissakin tapauksissa muutosehdotukset voidaan sisällyttää jo alustavaan raporttiin. Näin voi tapahtua esimerkiksi

siinä tilanteessa, jos vaalit menevät toiselle kierrokselle ja mahdollisista prosessin muutoksista olisi olennaista hyötyä uudella kierroksella. Lopulliseen raporttiin tulee sisällyttää myös tulosten julkistamiseen liittyvät huomiot. Tämä saattaa joskus olla haastavaa, sillä lopulliset tulokset eivät ole välttämättä selvillä vielä pitkään aikaan varsinaisen vaalipäivän jälkeen. Tarkkailijamission tulisikin yrittää pitää tarkkailijoita isäntämaassa niin kauan, että myös tulokset on julkistettu. Loppuraportti on julkinen ja se toimitetaan kaikille Etyj-jäsenmaille. Loppuraportissa arvioidaan myös oliko mahdollisesti esiintynyt vaalivilppi tai epäsäännöllisyystapaukset yksittäisiä tapahtumia vai oliko se systemaattisesti johdettua toimintaa, josta aiheutuu seuraamuksia koko prosessille. Systemaattisen vilpin esiintyminen vaikuttaa kokonaisvaltaisesti siihen, olivatko vaalit rehellinen ja aito prosessi, johon äänestäjät ja ehdokkaat voivat luottaa sekä ilmenikö aitoa poliittista tahtoa rehellisten vaalien järjestämiseen. (Election Observation Handbook 2007, 67, 69 ja 77.) ODIHR:n vaalitarkkailuraportit ovat saaneet yhä enemmän ansaitsemaansa painoarvoa ja niiden suositusten mukaan tehdään vaaliprosessin demokraattisuutta parantavia toimia (ODIHR 2008, 26).

Vaalitarkkailun tarkoituksena ei ole vikojen etsiminen, vaan epäkohdista huomauttaminen ja toivominen, että seuraavissa vaaleissa näihin epäkohtiin olisi puututtu (Suksi 2001, 8). Tämän lisäksi raporttiin on lisättävä myös jo mahdolliset tehdyt parannukset (Gould ym. 1995, 63). Loppuraportissa arvioidaan myös kuinka hyvin vaalit onnistuttiin järjestämään Etyjin määräysten, muiden kansainvälisten asetusten, ihmisoikeuksien ja kansallisten lakien mukaisesti. Mikäli huomautettavia asioita on, Etyj muistuttaa aina raportissaan, että se on valmis avustamaan jäsenvaltioitaan saavuttamaan vaalisyklinsä Etyjin vaatimalle tasolle tarjoamalla laillista, hallinnollista ja muuta käytännön apua. Etyj mainitsee myös, jos sen mielestä on tarvetta muunlaiselle pitkäaikaiselle ihmisoikeuksia parantavalle työlle, esimerkiksi vähemmistöoikeusasioissa. Jäsenvaltiot sitoutuivat Istanbulin kokouksessa vuonna 1999 monitoroimaan parannusehdotusten seuraamista ja toteuttamista. (Election Observation Handbook 2007, 77 ja 79.) Mikäli huomautettuihin asioihin ei ole tullut muutosta, ovat ODIHR:in mahdollisuudet vähäiset, sillä vaalitarkkailu ei aseta varsinaisia sanktioita tarkkailun kohdemaalle. Kansainvälisten poliittisesti sitovien sitoumusten loukkaaminen ei voi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin, kuten kansainvälisoikeudellisten sitoumusten rikkomisessa voi käydä (Pentikäinen 2005, 75). Periaatteessa Etyj voisi sitoumustensa rikkomistapauksessa lopettaa yhteistyön valtion kanssa joko väliaikaisesti tai pysyvämmiin, mutta sellaiseen päätökseen tarvitaan enemmän perusteita kuin negatiivinen loppuraportti vaalitarkkailuoperaatiosta. Todennäköisempää on kuitenkin se, että yksittäinen valtio asettaa

esimerkiksi kehitysapuun ja kauppapolitiikkaan sisältyviä bilateraalaisia sanktioita sellaista maata kohtaan, joka ei noudata Kööpenhaminan asiakirjan periaatteita. Tällaisia menetelmiä ennen ko. valtiolle annetaan kuitenkin ensin mahdollisuus tilanteen muuttamiseen nostamalla asia esiin kirjeitse tai kahdenvälisillä keskusteluilla. (Suksi 2005, 106; Suomalainen 2005, 94)

Loppuraporttia tehdessä tulisi noudattaa asiallista linjaa ja välttää liiallisen provosoivaa tekstiä. Varsinkin välittömästi konfliktien jälkeen järjestetyissä vaalitulanteissa äärimmäisen kriittisen raportin sijaan olisi tilanteen kannalta suotavampaa kiinnittää huomiota muutosehdotuksiin, jotta valtion sisäinen tilanne ei huonontuisi entisestään ja ulkomaisia tarkkailijoita ei syytettäisi esimerkiksi puolueellisuudesta (Carothers 1997, 25). Smith tekee mielenkiintoisen huomion siitä, miten uusia ja hauraita demokratioita ei ole helppo tai edes suotavaa kritisoida vaalien järjestämisestä. Liian rankka kritiikki voi olla musertavaa, mutta toisaalta kritiikkittömyys voi johtaa linjan puuttumiseen ja epäselvyyteen siitä, kuinka tärkeänä vapaita ja rehellisiä vaaleja oikein pidetään. (Smith 2001, 47.) Tämä on varmasti yksi keskeisimmistä ongelmista, kritiikkiä tarvitaan, mutta sen on oltava rakentavaa ja tulevaisuuteen suuntaavaa. Pitävän linjan ja vaalien tärkeyden korostaminen ilmenee siinä, miten ODIHR:n suosituksia noudatetaan ja uudistuksia tehdään. Mikäli näitä ei seurata ja vaalien tarkkailusta tulee vain itseisarvo, ollaan ongelmissa.

Asiallisen ja toisaalta ongelmilta silmät sulkevan-raportin välillä on eroa. Jos tarkkailijat jättävät mainitsematta vaalivilpistä tai muista rikkomuksista muuttuu heidän työnsä osittain ”vaaliturismiksi”, jolla ei ole pidemmän demokratiakehityksen kannalta olennaista merkitystä (Geisler 1993, 615). Tarkkailuraportissa ilmenneiden vajeavaisuuksien seuranta on ongelmallista ja paljon resursseja vaativaa toimintaa. Tämän vuoksi se usein jääkin aina seuraavaan raporttiin lisättäväksi huomioksi, mitä korjauksia on tehty ja mihin ei ole puututtu. Ratkaisuksi voisi Balianin mukaan esittää tarkkailtavana olleen maan virallista selvitystä tehdyistä muutoksista. Sanktioita sekä seurantaa tarvitaan, jotta raporttien tulokset eivät jäisi turhaksi ja edistystä tapahtuisi (Balian 2001, 205–206.)

Vaalitarkkailun alkuvaiheessa tarkkailijoiden työssä painotettiin usein vaalien vapautta ja rehellisyyttä. Haluttiin nopeita ja mustavalkoisia vastauksia vaalien kulusta. (ODIHR 2008, 5.) Vaalien vapauden ja rehellisyyden periaate on sisällytettyinä vaalitarkkailua koskevaan normistoon ja sen toteutumiseen tarkkailijoiden odotetaan kiinnittävän myös huomiota. Vaalien vapaus on yksi demokratian toteutumisen ehdoista kuten myös se, että päättäjien valinta perustuu vapaaseen kilpailuun (Paloheimo & Wiberg 1997, 145). Usein on kuitenkin vaikeaa



vaalitarkkailuprosessissa vetää raja siihen kohtaan, missä ”free and fair” kulkee. (Carothers 1997, 30.) Journalistit, poliitikot ja myös kansainväliset vaalitarkkailijat itse usein kiinnittävät suurimman osan huomiostaan vaalien vapauden ja rehellisyyden arvioinnille (Sives 2001, 511–512). Yksistään vaalien ’free and fair’-kriteerin täyttyminen ei tee vaaleista onnistuneita. Nykyään tarkkailussa keskitytään kattavamman analyysin antamiseen pelkän vapauden ja rehellisyyden julistamisen sijaan, koska on ymmärretty että vaaliprosessi on paljon monimutkaisempi kuin mitä tällainen mustavalkoinen jaottelu saattaisi antaa ymmärtää (ODIHR 2008, 5). Usein demokratian siirtymävaiheessa olevien valtioiden vaalit jäävät jonnekin vapaan ja rehellisen väliin, jolloin yksiselitteistä vastausta ei edes voida antaa. Ja jos annetaankin, se kertoo Gouldin mukaan tarkkailijoiden ammattitaidottomuudesta: Mitä kokeneempi tai ammattitaitoisempi tarkkailijaryhmä, sen varovaisempia ovat arviot tämän kaltaisissa kysymyksissä. Ei ole olemassa tiettyä määrää virheitä, joiden pitää toteutua, jotta voitaisiin vaalien sanovan olleen epärehelliset. ’Free and fair’-periaatteen käyttö on perusteltavissa, mutta liiallisesti painotettuna se voi olla haittana vaalitarkkailijoiden työlle (Gould 1995, 63).

Tulevaisuudessa vaalitarkkailun tarve saattaa lisääntyä myös lännessä, koska uudet innovaatiot ja esimerkiksi erilaiset äänestyskoneet voivat tuottaa ongelmia läpinäkyvyydessä ja vaalisalaisuuden säilyttämisessä. Yksi mahdollinen tarkkailukohde voisi olla sähköinen äänestäminen ja sen toimiminen käytännössä. Yhtä lailla vakiintuneissa demokratioissa voi olla vaalilainsäädännöllisiä puutteita, joiden päivittämiseen vaaditaan Etyjin apua. Enää ei välttämättä ole niin yksinkertaista valita vaalitarkkailumissioiden kohteita kuin ennen, jolloin eniten hyötyä saatiin siirtymävaltioiden tarkkailemisesta. (ODIHR 2008, 9–10.) Suomessa esimerkiksi äänestyskoneiden käyttöönotossa on ilmennyt ongelmia ja läpinäkyvän vaalirahoituksen järjestämisessäkin parannettavaa voisi olla.

Vaikka ODIHR:n mukaan vaalitarkkailijoiden läsnäolo ei itsessään saisi toimia vaalien rehellisyyden takeena, on sillä kuitenkin merkittävää symbolista vaikutusta, joka samalla edustaa kansainvälisen yhteisön läsnäoloa. (ODIHR 2008, 21.) Vaalitarkkailun mahdollisuudet ovat siinä, että sen kautta pystytään havaitsemaan vaaliprosessin demokraattisuutta heikentävät tekijät ja antamaan muutosehdotukset niiden poistamiseksi. ODIHR:n pitkäaikainen kattava ja tehokas tarkkailu pohjautuu uskottavalle säännöstölle, joka on hyödyttänyt Etyj-alueen viimeisen 20:n vuoden aikana. ODIHR tulee jatkamaan vaalitarkkailua ja se avustaa jäsenvaltioita rakentamaan toimivia demokraattisia järjestelmiä, jolla on suora yhteys ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kehittämiseen. (ODIHR 2008, 27.) Vaalitarkkailu ja kansainvälisten organisaatioiden toiminta

demokratian edistämiseksi ovat mielipiteitä jakavaa toimintaa. Tämän vuoksi käsittelem seuraavassa luvussa aiheesta esitettyä kritiikkiä.

### **3.2.1. Kritiikkiä vaalitarkkailulle ja kansainvälisille organisaatioille demokratian edistämisestä**

Nelson pitää jo lähtökohtaisesti ongelmallisena mm. Samuel P. Huntingtonin tapaa painottaa sellaista demokratian määritelmää, jonka perustana ovat säännölliset ja kilpailulliset vaalit. Hän väittää, että rakenteet ja prosessit kuten vaalit ja parlamentit eivät luo yksistään demokratiaa, vaikka voisivatkin antaa viitteitä demokratiasta. Nelsonin mukaan siirtyminen autoritaarisesta järjestelmästä demokraattiseen, riippuu rakenteiden ja prosessien sijaan kansalaisuudesta, joka on muotoutunut kulttuurista, normeista, odotuksista ja historiasta. Kansalaiset ovat legitimaattoreita, joilla on odotuksia poliittisille instituutioille ja johtajille. Itä-Euroopassa tällaiset odotukset alkoivat kasvaa jo ennen vuotta 1989 ja osallistuva kansalaisuus kehittyi paljon ennen ensimmäisiä vapaita vaaleja. (Nelson 1999, 124.) Nelsonin näkemys tukee sitä, että kaikkiin tapahtumiin vaikuttaa niiden ympärillä olevat tekijät. On otettava huomioon kansalaisuus ja sen osallistuva ja yhdentävä vaikutus, jotka yhdessä pohjustivat tulevaisuuden työtä demokratisoitumiselle, vaalitarkkailulle ja demokratian edistämiseksi. Philippe C. Schmitter osaltaan näkee ongelmana sen, että vakiintuneilla demokratioilla ei ole vakavasti otettavaa hallintomuodollista haastajaa, jolloin väistämättä syntyy uutta kitkaa. Hän pohtii, mitä tapahtuu kun vakiintuneiden demokraattisten valtioiden kansalaiset alkavat pitää valtaapitäviä vastuunalaisina mahdollisesti petetyistä tasa-arvon lupauksista, osallistumiskysymyksistä, vastuullisuudesta jne. Samaten hän näkee vaikeana uusien hauraiden demokratioiden tilanteen, koska mikään ei takaa, että demokratisoituminen ja uudet demokraattiset toimintamallit onnistuisivat. Hän painottaa, että demokratia ei ole pakollista, ja että vakauttamistavoitteet ja muut jatkuvat vaatimukset eivät uusissa demokratioissa mahdollisesti tule toimimaan. (Schmitter 1997, 297–298). Brodin puolestaan korostaa, että sanaa ”demokratia” ei mm. mainita YK:n ihmisoikeuksien julistuksessa eikä sopimuksissa, joten miksi ihmisoikeudet mielletään olennaiseksi osaksi demokraattista järjestelmää, jos kansainvälistä sitovaa sopimusta kaikkien osapuolten demokraattisuudesta ei ole. (Brodin 2000, 62.) Pitää paikkaansa, että vapaille, rehellisille ja kilpailullisille vaaleille perustuva demokratia on saanut hegemonisen aseman, jota ei useinkaan epäillä. Tätä asemaa kuitenkin tukevat positiiviset kokemukset talouskasvusta, konfliktien vähydestä ja yleisestä vakaudesta, jonka vuoksi vaaleja ja vaalitarkkailuakin pidetään edelleen lähtökohtaisesti positiivisinä ilmiöinä. Ehkä tulevaisuudessa tulisi pitää mielessä, että demokratia hegemoninen asema ei ole vakio ja se saattaa muuttua.

Demokratia- ja vaalikeskeisyyden sijaan ongelmallista voi olla myös länsimainen tuen ehdollisuus. Brodinin mielestä demokratisoitumisen tukeminen ja muu ulkomainen rahallinen tuki tuottaa ongelman, jolloin demokratian edistäminen voidaan nähdä toimintana, joka vie päätöksentekovaltaa pois jo valmiiksi heikolta vastapuolelta. Brodinin mielestä ongelmana on juuri tuen ehdollisuus. Kun tuelle asetetaan ehtoja jo ennen sen antamista, syntyy usein konflikteja. (Brodin 2000, 41.) Vaikka länsimainen tuki on ollut merkittävää Keski- ja Itä-Euroopan demokratisoitusissa, on muistettava että vaikutusvalta ja tuet eivät yksin voi tuottaa demokratisoitumista. Valtiossa on myös oltava sisältäpäin tulevaa tahtoa. (Levitsky & Way 2006, 201.) Tämä osaltaan kumoaa sen ajatuksen, että vaalitarkkailu ja demokratian tukeminen ovat ulkoapäin tulevaa demokratiaan pakottamista keinotekoisin tavoin. Tuen kohdemaassa on oltava sisäistä ja poliittista tahtoa demokraattiseen kehitykseen, jotta jonkinlaista keinotekoisia viemistä voisi tapahtua.

Länsimainen tuki voidaan kokea myös suvereniteetin rikkomisena. Tällöin tukea voidaan käyttää demokraattisten voimien nurkkaan ajamiseen, jonka jälkeen turhautuminen ulkopuoliseen ehdolliseen tukeen saattaa kanavoitua kansallistunteen nostattamiseen negatiivisessa mielessä. (Diamond 1997, 346.) Mutta mikäli sanktioiden ja ehtojen sävyttämä tukeminen kohdistetaan tiettyihin kohteisiin (kuten vaaleihin ja ihmisoikeuksiin), on sillä Diamondin mukaan enemmän havaittavaa positiivista vaikutusta. Ihmisten on helpompi ymmärtää sanktioiden käyttäminen, mikäli se ei kohdistu suoraan heihin, vaan hallintoon. Tällöin kansallismieliset reaktiot jäävät heikommiksi, kun tukea ei koeta suorana vaikuttamisena ulkopuolelta. Diamond sanookin, että tuen ehdollisuus on hyvä lisä muiden keinojen lisäksi tukea poliittista reformia, mutta sen ei ole hyvä olla strategia itsessään. (Diamond 1997, 346.) Hän peräänkuuluttaa demokratian tukemistyössä selvää strategiaa, rikkonaisen ja moniin eri operaatioihin panostamisen sijaan. Edistämistyön tulee tähdätä pitkäaikaisiin institutionaalisiin rakennemuutoksiin sekä demokratian laadun ja vakauden takaamiseen. (Diamond 1997, 358.) Etyjin toiminnassa mielestäni kiteytyy pitkäaikainen ja suunnitelmallinen demokratiakehityksen avustustyö, jota toimitetaan monella eri alalla. Vakautta kehitetään ihmis- ja kansalaisoikeuksien lisäksi talouden-, tieteen- ja perinteisen turvallisuuden aloilla.

Myös Smith muistuttaa, että ylhäältä alaspäin suuntautuvassa avussa ja poliittisessa ehdollisuudessa on ongelmansa, etenkin kun avun tai jäsenyyden tmv. ehtona on demokratisoituminen. Hän painottaakin, että instituutioiden rakentamisen tukemista tulisi yhtäläillä tukea alhaaltapäin, ja keskustelun yleisen tuen antamisesta on tärkeää silkan ehdollisen

avun sijaan. Kummatkin tavat ovat tehokkaita, mutta suurin hyöty saataisiin, jos niitä käytettäisiin yhtä aikaa ja rinnakkain. (Smith 2001, 36–37.) Smithin mukaan EU on poliittisessa ehdollisuudessa edelläkävijänä, koska sillä on paljon tarjottavana jäsenehdokkaille, kunhan ne vain täyttävät tietyt kriteerit. Tämä voi antaa lisäpotkua jäsenyydestä haikaileville valtioille, mutta toisaalta tällaiset hallituksen saattavat laittaa liikkeelle epäsuosittuja uudistuksia palkintojen (esim. jäsenyyden) toivossa. (Smith 2001, 38.) Tällaisista epäonnistuneista uudistuksista ikävä esimerkki on viimeaikaiset talousongelmat Kreikassa, jotka vaikuttavat koko EU:n talousalueeseen. Demokratian edistämisen ja demokratisoitumisen on muistettava, että demokraattista valtiota rakennettaessa instituutioiden, lakien ja normien kautta, on myös rakennettava demokraattista yhteiskuntaa. Mediaa sekä kulttuurisia ja kansallisia aspekteja tulee myös tukea. (Burnell 2000a, 13.) Demokratian edistämisen auttajan tulee myös oppia ja muistaa osapuolien kunnioitus eikä vain toimia opettajana. Burnellin mukaan liian naiivi lähestymistapa ei johda positiiviseen lopputulokseen. Avustajan on kiinnitettävä huomiota myös omiin toimiin siksi, että mikäli oman organisaation tai valtion asiat ovat päinvastaisesti kuin mitä opetetaan, uskottavuus kärsii ja sitä mukaa koko edistämisoopperaatio. (Burnell 2000a, 18.)

Vaalitarkkailua pidetään pääasiassa positiivisena toimintana, jota tukee sen lisääntynyt määrä ja institutionalisoitunut asema. Tarkkailun suorittaminen ei kuitenkaan ole vailla ongelmia. Vaalitarkkailutoimintaa voidaan kritisoida mm. sen usein lyhytaikaisesta luonteesta. Pystytäänkö tekemään asianmukaisia loppuraportteja, jos tarkkailijoilla ei ole kunnollista käsitystä kohdemaan poliittisesta järjestelmästä tai senhetkisestä tilasta? Smithin mukaan ongelmallista on, että tarkkailijat saattavat olla kokemattomia ja viettävät vain pienen ajan kohdemaassa. (Smith 2001, 46). Lisäksi kansainväliset järjestöt ovat monin tavoin osiensa summa: ne koostuvat valtioista ja valtioiden edustajista ja ottavat (tai joutuvat ottamaan) siitä syystä huomioon jäsentensä mielipiteet ja odotukset. Kansainvälisillä tarkkailijaryhmillä voi olla ennakkoluuloja tiettyjä puolueita ja toimijoita kohtaan jo ennen tarkkailuprosessin alkua. Heihin voi myös vaikuttaa hyvät yhteistyösuhteet vaaliviranomaisten kanssa, jolloin he eivät mahdollisesti halua tarttua kaikkiin ongelma-kohtiin. (Hartlyn & McCoy 2006, 52.) Tarkkailua pyytävän maan ei kuitenkaan tarvitse hyväksyä kaikkia tarkkailua järjestäviä organisaatioita maaperälleen. Ongelmallista on se, että vallassa istuvat hallitukset saattavat valikoida ”sopivimmat” tai ammattitaidottomimmat ryhmät valvomaan vaaleja, jotka eivät mahdollisesti antaisi kovin negatiivista loppuraporttia. Beigbederin mukaan joskus näyttäisi siltä, että tarkkailuryhmät ovat osa peliä, jossa haetaan paras mahdollinen raportointitulos. (Beigbeder 1994, 265.)

Taloudelliset riippuvuussuhteet voivat johtaa myös tarkkailuraporttien tuloksien muokkaamiseen rahoituksen jatkumisen takaamiseksi (Brahm 2004). Tämän lisäksi taloudellinen riippuvuus voidaan kohdemaassa kokea länsimaisten arvojen vientinä, jossa maan kansalliset edut ovat toissijaisia (Oberschmidt 2001, 279). Suksen mukaan tästä syystä kansainvälisten järjestöjen harjoittamaa ja sen omiin jäseniinsä kohdistuvaa vaalitarkkailutoimintaa voidaankin pitää verraten varovaisena (Suksi 2005, 110–113). Etyj ja ODIHR ovatkin saaneet negatiivista palautetta kritiikittömistä tarkkailuraporteistaan 1990- ja 2000-luvuilla, mutta asiaan on alettu nyt tarttua hanakammin ja kriittisyyttä on lisätty, kun siihen on ollut aihetta. Etyjiä ja ODIHR:a arvostelleisiin tahoihin kuuluvat myös kansalaisryhmät, joiden mielipiteet vaaleissa esiintyneistä rikkeistä ovat olleet kärkkäämpiä ja kovaäänisempiä kuin kansainvälisten järjestöjen kannanotot. (Suksi 2005, 112–114.) Näennäisesti moitteettomasti sujuneet vaalit ja kritiikitön loppuraportti voidaan vallanpitäjien toimesta valjastaa epädemokraattisen hallinnon perusteettomaan legitimointiin. Venäjä on esimerkiksi syyttänyt ODIHR:ia puolueellisuudesta ja liian suorasta vaikuttamisesta Ukrainan ja Georgian demokratisoitumisprosesseihin. ODIHR tuki kummassakin valtiossa NGO:ita vallankumouksien aikana, mutta on kritiikin myötä alkanut tarkkailla 2000-luvulla myös läntisten valtioiden vaaleja. (Galbreath 2007, 52–53.)

Free and fair-jaottelun ongelmallisuus on yksi vaalitarkkailua leimaavista asioista. Tarkkailijoilta voidaan vaatia lausuntoja, joita he eivät kykene antamaan. Entinen ODIHR:n johtohenkilö Peter Eicher onkin osuvasti sanonut, että vaalitarkkailussa vaikeinta on ”olla varma että kaikki on tehty oikein”. Loppuraportin painoarvo on siten hyvin tärkeä, koska se käsittelee poliittisesti keskeisiä asioita. Eicherin mukaan usein kansainvälisten tarkkailijoiden analyysiä pidetäänkin isäntävaltiossa jonkinlaisena hyväksymisen merkinä, jonka vuoksi raportin tulee olla objektiivinen ja tasapainoinen. (ODIHR 2008, 16.) Vaikka Etyjin vaalitarkkailun kohteena on ollut pääasiassa siirtymävaiheessa olevat valtiot, voivat vakiintuneet demokratiatkin hyötyä vaalitarkkailusta ja mahdollisista kehitysehdotuksista. Täytyy muistaa, että kaikki osanottajavaltiot ovat samanarvoisia organisaation sisällä ja niitä sitovat samat määräykset. Tähän kuuluu myös sitoutuminen kutsua ja vastaanottaa kansainvälisiä vaalitarkkailijoita. (Election Observation Handbook 2007, 12.)

Diamondin mukaan kansainvälinen vaalitarkkailu tarvitsee onnistuakseen poliittista tahtoa. Kansainvälisten tarkkailuryhmien tulisi pitää samoja standardeja yllä vapaille ja rehellisille vaaleille. Hän muistuttaa, että esim. vuonna 1992 Kamerunissa ja Keniassa presidentinvaaleja tarkkailleet vaalitarkkailijat eivät onnistuneet edistämään demokratisoitumista toimillaan, koska

heidän linjansa poikkesivat toisistaan. Osa tarkkailijaryhmistä havaitsi vilppiä ja vaati sanktioita, kun taas osa hyväksyi vaalit ja tuki hallintoa tätä kautta. (Diamond 1997, 339.) Tämän vuoksi liian aikaisia julistuksia vaalien onnistumisesta tai epäonnistumisesta tulisi välttää ja toimijoiden yhteistyötä tulisi ehdottomasti kehittää entisestään. Vaalitarkkailun saamasta kritiikistä huolimatta, tai juuri siitä johtuen, toiminnan kasvaminen on vaikuttanut tarkkailutoiminnan tehostumiseen ja ammattimaistumiseen. Esimerkiksi erilaiset manuaalit ovat vaikuttaneet positiivisesti vaalitarkkailun laatuun ja loppuarvioiden tasoon. (Kumar 2000, 199.) Poliittisen tahdon lisäksi vaalitarkkailun tulisi olla mahdollisimman puolueetonta ja avointa. Tämän vuoksi vaalitarkkailijoiden säännösten ohella pitää kiinnittää huomiota yleiseen suhtautumistapaan, jolla isäntämaahan mennään sekä myös tarkkailijoiden kouluttamiseen. Peter Burnell pohtiikin kouluttajien roolia ja sitä, kuka heidät on kouluttanut (Burnell 2000b, 57). Etyjissä tarkkailijat koulutetaan ydinryhmän ja pitkäaikaisten tarkkailijoiden toimesta. Kaiken taustalla on vaalitarkkailijoiden Code of Conduct, vaalilait ja kansainväliset sitoumukset. Kouluttamisessa tulisi kuitenkin panostaa myös isäntämaata kunnioittavaan suhtautumiseen, ettei missiota suoritettaisi ennakkoluuloisella asenteella.

Smithin mielestä Etyjin demokratian edistämistoiminta, vaalitarkkailun lisäksi, on ollut liian akateemista käytännöllisyyden sijaan. 1990-luvun alussa on esimerkiksi pidetty seminaareja vapaasta mediasta ja suvaitsevaisuudesta. (Smith 2001, 49) Kuitenkin 1990-alkuvuosien jälkeen Etyj ja ODIHR ovat panostaneet toiminnan kattavuuteen ja kenttätööhön, joten tällä saralla kritiikkiin on vastattu eivätkä syytökset liian akateemisesta otteesta pidä enää mielestäni paikkaansa. Etyjiä on kritisoitu myös sen liiallisesta inhimillisen ulottuvuuden painottamisesta, jonka vuoksi sen poliittis-sotilaallista ulottuvuutta vahvistettiin vuonna 2002 perustamalla Ministerineuvoston vuosittainen turvallisuuskonferenssi. (OCSE Handbook 2007, 11.) On mielenkiintoista miten inhimillistä ulottuvuutta katsotaan olevan liikaa, jonka vuoksi perinteisiä turvallisuutta käsitteleviä kokouksia on varta vasten järjestettävä enemmän. Järjestö on toki turvallisuusjärjestö, joten ulottuvuuksien tasapuolinen kohtelu tulee ottaa kokonaisuudessaan huomioon.

Etyjin roolia tulevaisuuden kansainvälisessä yhteisössä on pohdittu ja mietitty onko sille enää tarvetta. On esitetty argumentteja siitä, että kansainvälinen terrorismi on suurin uhka kansainväliselle yhteisölle eikä Etyjin kaltaisella laajan turvallisuuden käsitteen omaavalla järjestöllä ole sijaa tässä turvallisuuspelissä. Kuitenkin tulee muistaa, että Etyj-alueella on yhä mahdollisuus etnisiin konflikteihin, jotka tarvitsevat foorumin, joissa asioita käsitellään. Alue

tarvitsee järjestön, joka edistää turvallisuutta ja yhteistyötä valtioiden välillä ja valtioiden sisällä. Galbreath toteaa, että mikäli Etyjiä ei olisi, se pitäisi luoda. (Galbreath 2007, 128–130.)

Etyjin roolia on siis epäilty ja sen on sanottu olevan vain ”puhumislaatikko”. Vaikka Etyjillä ei muuta tehtävää olisikaan, ei puhumislaatikkona toimiminen tekisi sen olemassaoloa tarpeettomaksi, sillä se kattaa niin suuren osan Pohjois-Amerikkaa ja Eurooppaa, että laajempaa osallistujajoukkoa saa etsiä vain YK:n parista. 2000-luvun merkittävät kansainväliset organisaatiot kuten Nato ja EU ovat paikallaan omassa vaikutuspiirissään, mutta ne eivät tule laajenemaan yhtä suurelle alueelle kuin Etyj. Etyjin olemassaoloa voidaan puolustaa myös sen näkyvillä kenttäoperaatioilla, joita sillä on entisen Neuvostoliiton ja Jugoslavian alueilla ja sen yhteistyöllä muiden organisaatioiden kanssa. Yhteistyössä on etunsa, mutta samanaikaisesti tulee kiinnittää huomiota tehtävien päällekkäisyyksiin. Etyjin toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi yhteistyötä tulee tarkentaa ja päällekkäisyyksiä vähentää myös vaalitarkkailutehtävien tehostamiseksi. (Galbreath 2007, 121–124.)

Galbreath arvioi, että mahdollisesti ODIHR:in rooli voisi olla pienenevässä etenkin Venäjän kritisoitua ODIHR:in vaalitarkkailua entisen Neuvostoliiton alueella. Vaalitarkkailua koskevat tulevaisuuden ongelmat saattavatkin koskea juuri sen kohtaamia ongelmia Venäjällä. Venäjä on sanonut ODIHR:in olevan kykenemätön tarkkailemaan idän vaaleja puolueettomasti ja se on koonnut muiden Ivy-maiden kanssa omia vaalitarkkailuryhmiään, joita on lähetetty Ivy-maissa järjestettyihin vaaleihin tarkkailemaan muiden kansainvälisten tarkkailijaryhmien rinnalle. Tällaisen protestitoiminnan taustalla voi olla Ivy-maiden turhautuminen tilanteeseen, jossa toiset ovat opettajina ja toiset opetettavina. (Härkönen 2005, 59–60.) Vaalitarkkailutoiminnan suorittaminen ja kehittäminen osana demokraattisten instituutioiden rakentamista vaikeutuu, mikäli se nähdään vain valtioiden halua puuttua toisten valtioiden sisäisiin asioihin. (Suomalainen 2005, 13; Eggleston 2005.) Vaikka monet entiset Neuvostoliiton maat ovat myös kritisoineet Etyjiä sen rajallisesta tuesta valtioiden kansalaisjärjestöille ja ruohonjuuritason demokraatiaprojekteille, on kuitenkin muistettava, että Etyj toimii yhteisten päätösten mukaan joihin päästään konsensuksella, joten kritiikkiä esittäneet valtiotkin ovat toimintatavat hyväksyneet. (Galbreath 2007, 97.) Etyjin yksi ongelma on ehkä juuri konsensuspäättökenteko, jolloin joudutaan usein tekemään kompromisseja eikä demokratiaa edistäviä projekteja voida suorittaa niin tehokkaasti kuin olisi mahdollista.

## **4. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön vaalitarkkailutoiminta Slovakiassa vuosina 1998–2004**

### **4.1. Slovakian itsenäistyminen**

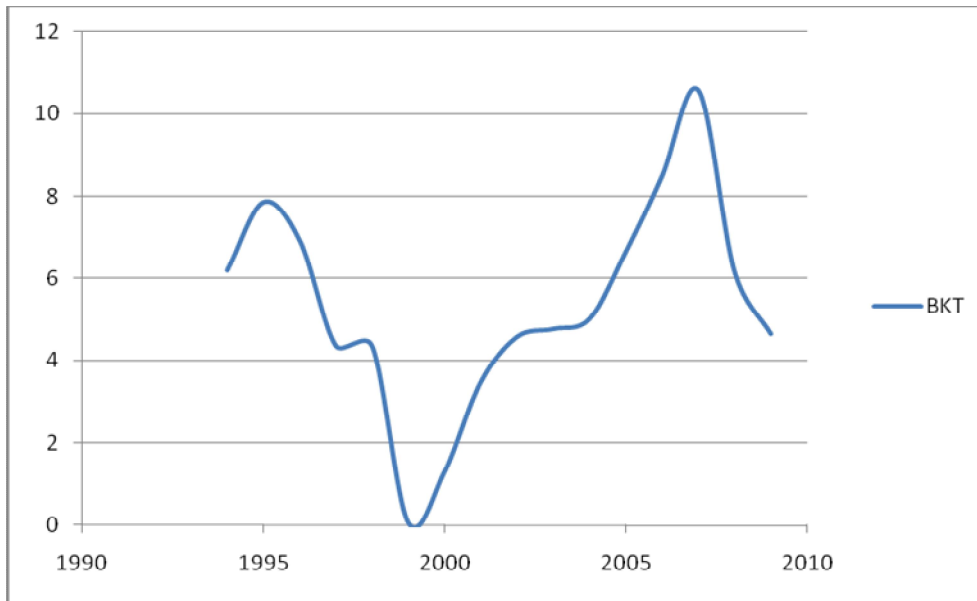
Slovakia siirtyi demokraattiseen järjestelmään osana Tšekkoslovakian nk. Samettivallankumousta vuonna 1990, Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Yhteiseloä värittivät maanosien erilaiset taustat. Slovakian puolella kansalaisten mielestä taloudellista vapautumista vietiin liian nopeasti eteenpäin, eikä Slovakia köyhempänä osapuolena ehtinyt kehityksen mukaan. Tämä siivitti yhä lisääntyneeseen autonomian kaipuuseen ja jo vuonna 1991 nationalistiset ryhmät järjestivät massamielenosoituksia Slovakian itsenäisyyden puolesta (UM 1998d). Vuoden 1992 vaaleissa Vladimir Mečiar kampanjoi voimakkaasti Slovakian itsenäisyyden puolesta ja hän voittikin puolueensa kanssa enemmistön Slovakian parlamenttiin (World Encyclopedia). Vaalien jälkeen Slovakian kansallisneuvosto hyväksyi uuden perustuslain Slovakian tasavallalle ja osapuolet sopivat erosta, jonka myötä Slovakiasta ja Tšekin tasavallasta tulisi itsenäiset valtiot 1.1.1993 alkaen. Slovakian pääministeriksi tuli Vladimir Mečiar, joka hyvin pian itsenäistymisen jälkeen alkoi kerätä valtaa itselleen sekä tukahduttaa opposition ja median toimia. Hän johti valtiota miltei autoritaarisin keinoin, mutta joutui väliaikaisesti luopumaan vallasta vuonna 1994. Hän kuitenkin palasi pian valtionjohtoon ja jatkoi linjallaan aina vuoteen 1998 asti, jolloin hän hävisi parlamenttivaaleissa neljän puolueen keskusta-oikeisto-koalitiolle. Pääministeriksi tuli tuolloin Mikulas Dzurinda, joka palautti valtion takaisin liberaalimmalle ja demokraattisemmalle polulle. Hän palautti mm. unkarilaisten vähemmistökielioikeudet ja teki talousreformoja. Vuodesta 1998 lähtien Slovakia on avautunut ja tehnyt uudistuksia, joiden ansiosta Slovakia pääsi vuonna 2004 EU:n ja Naton jäseniksi. (Oxford Reference Online; UM 1998d.) Seuraavaksi käsittelemme Slovakian demokratisoitumisprosessia demokratisoitumisen edellytysten täyttymisen valossa.

### **4.2. Edellytykset demokratisoitumiselle Slovakiassa**

Luvussa kaksi esittelin demokratisoitumisen taustavaikuttajat. Taloudella, poliittisilla, kulttuurisilla ja kansainvälisillä tekijöillä katsotaan olevan vaikutusta valtion demokratisoitumiseen. Tutkijoiden mukaan tietty taloudellinen taso on saavutettava, jotta demokratisoituminen olisi mahdollista. Esimerkiksi Alex Pravdan mukaan nopea taantuma vaikuttaa negatiivisesti demokratian vakautumiseen. (Pravda 2001, 20.) Vastaavasti talouden



kehityksen myötä yleinen mieliala valtiossa on korkeampi, joka osaltaan vaikuttaa demokratiaan vakautumiseen ja demokratisoitumiseen (Pevehouse 2005, 81 ja 88). Kuvio 1 kuvastaa Slovakian bruttokansantuotteen (BKT) kasvua.



**Kuvio 1. Slovakian bruttokansantuotteen kasvu prosenteissa mitattuna vuodesta 1993 lähtien. Lähde: IMF 2010.**

Kuvio 1:stä näemme, että Slovakian bruttokansantuote laski jyrkästi itsenäisyyden ensimmäisten vuosien jälkeen. Ensimmäisten itsenäisyysvuosien aikana talouskasvun nousuun vaikutti mitä ilmeisimmin vielä liitto Tshekin kanssa, joka oli aina se varakkaampi naapuri. Vähitellen BKT kuitenkin laski, johon saattoi vaikuttaa itsenäistyminen ja sen tuoma shokki. Myös Mečiarin pääministerikaudet ja hänen politiikkalinjansa vaikuttivat talouteen. Mečiarin politiikka johti Slovakian eristäytymiseen, ulkomaansuhteiden huonontumiseen ja ulkomaisten investointien vähenemiseen (UM 1999). Tuon politiikan seurauksena valtion bruttokansantuote oli alimmillaan vuonna 1999 (0,070). Kuten aikaisemmin luvussa 2.1. mainitsin, talousvaikeudet voivat koitua demokratian hyödyksi tai haitaksi. Se, että Slovakia ponnahti takaisin talousvaikeuksista, voi johtua myös siitä, että sillä oli aikaisempaa kokemusta demokraattisesta hallinnosta 1930-luvulla ennen kuin siitä tuli jälleen osa Tšhekkoslovakiaa vuonna 1945 (World Encyclopedia). Maassa oli verraten vahvat institutionaaliset rakenteet, ja Mečiarin hallinto vaihdettiin vuoden 1998 parlamenttivaalien kautta. Tämä kertoo myös ihmisten luottamuksesta järjestelmään ja sen mahdollisuuteen kääntää valtio uusille raiteille. Talousvaikeudet rakensivat siten pohjaa uudelle ajalle. Viimeaikaiset talousuudistukset ovat rohkaisseet ulkomaisia sijoittajia, joiden myötä investoinnit ovat kasvaneet. Nykyisin Slovakian suurimpiin työllistäjiin

kuuluu Volkswagen, US Steel, Whirpool ja Peugeot-Citroën (Oxford Reference Online). Ajetulla politiikalla ja lännen läheisyydellä on vaikutusta talouteen ja sitä kautta demokratian vakautumiseen (Levitsky & Way 2006, 202). Kun talouspolitiikka on eristäytyvää, sijoitukset kaikkoavat. Talouden avautuessa lännen läheisyys auttaa ulkomaisten sijoitusten lisääntymistä. Slovakiassa lännen läheisyydestä on ollut ilmeistä apua, etenkin 2000-luvulla, jolloin EU- ja Nato-jäsenyydet alkoivat antaa uutta nostetta.

Tärkeää on kuitenkin talouden osalta muistaa myös se, että demokratisoitumiselle tuli 1990-luvulla mahdollisuus. Olihan Huntingtonin (1991, 63) mukaan Tshekkoslovakian BKT jo 1970-luvulla niinkin korkealla tasolla, että ”normaaleissa” olosuhteissa sen olisi voinut olettaa demokratisoitua. Varsinainen prosessi pääsi alkamaan vasta 1990-luvulla, jolloin talouskehitys oli myös nousussa. Kuviossa 1 on nähtävissä myös kehityskaari, josta Huntingtonin mukaan on demokratian kehittymiselle hyötyä: nopea talouden kasvu ja lyhytaikainen talouskriisi. Lyhyiden kriisien aikana järjestelmää voidaan ikään kuin uudistaa, mutta se on mahdollista vain jos talouskasvu on ollut suotuisaa demokratialle. Kuten aiemmin todettu, monien taustatekijöiden summa on tärkeää demokratisoitumiselle. Myös Slovakian tapauksessa ympäröivä tilanne, talouden ohella, auttoivat prosessia.

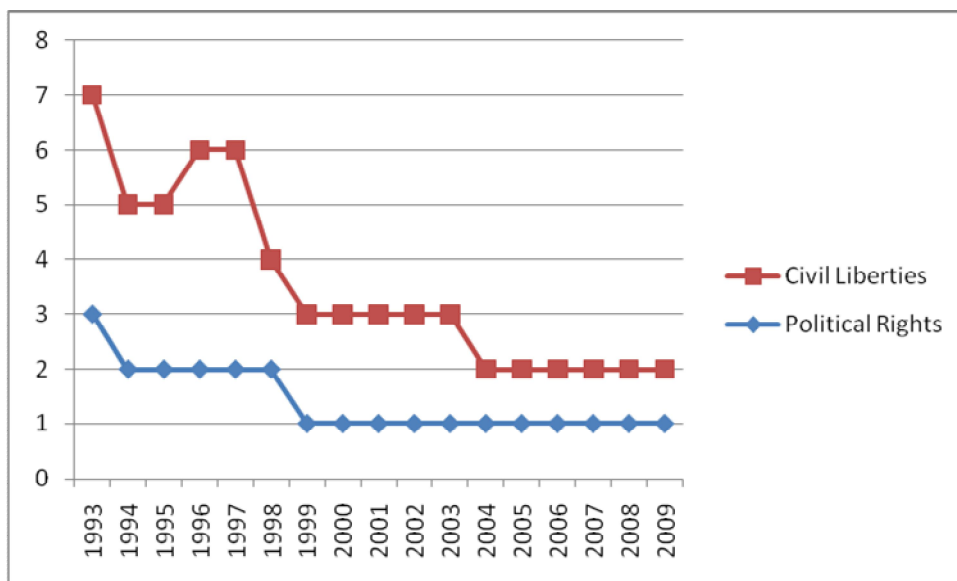
Kuten luvussa 2.1. mainittiin, Tatu Vanhanen (1992, 6) painottaa poliittisten päättäjien tekemien päätösten tärkeyttä osana demokratisoitumisprosessia. Slovakian tapauksessa näyttää siltä, että poliittisilla päätöksillä oli prosessiin ensin negatiivinen ja sitten positiivinen vaikutus. Johdetulla politiikalla oli siten ilmeistä vaikutusta BKT:n laskuun ja nousuun. Varsinainen strateginen ja luova johtaminen ovat alkaneet vasta vuoden 1998 vaaleista lähtien, jolloin maa siirtyi takaisin demokratisoitumisen polulle ja Etyjin ensimmäinen vaalitarkkailumissio suoritettiin. Vanhanen korostaa myös valtaresurssien jakaantumisen roolia demokratisoitumiselle. Slovakiassa Mečiarin kaudella valtaresurssit keskittyivät vahvasti yksiin käsiin, joka ei heijastunut positiivisesti demokratisoitumiskehitykseen. Talouden vakaus (tilapäisestä laskusuunnasta huolimatta), poliittinen johtaminen ja vakaa institutionaalinen pohja ovat auttaneet Slovakiaa sen prosessissa kohti demokraattisempaa valtiota. Melko vakaa kansalaisyhteiskunta ja poliittinen kilpailullisuus ovat myös olleet suotuisia prosessille. Slovakian poliittiset puolueet ovat osaltaan onnistuneet kanavoimaan kansalaisten tärkeinä pitämiä asioita. Kansalaiset ovat myös kokeneet ne merkityksellisinä, kuten voimme tulevissa luvuissa nähdä äänestysprosenttien korkeudesta.

Poliittisista taustavaikutteista Linz (1997, 408) piti vaalilakeja tärkeänä edellytyksenä demokratisoitumiselle. Etyjin vaalitarkkailuraporteista tulemme näkemään, että juuri näihin tarkkailijat ovat kiinnittäneet paljon huomiota. Vaalilakien parantamisella on merkitystä koko vaaliprosessiin toimimiseen ja laatuun. Etyjin tarkkailijat tarkkailevat myös noudattavatko vaalilait Etyjin normeja ja määräyksiä ja sitä kautta demokraattisten vaalien perinnettä.

Kuten 2.1. luvussa mainittiin, Huntingtonin mukaan uskonnolla oli vaikutusta kolmannen aallon demokratisoitumisprosesseihin. Etenkin Etelä-Euroopassa katolisella kirkolla oli suuri yhtenäistävä vaikutus, vaikka usein protestantismilla on katsottu olevan positiivista vaikutusta demokratisoitumiseen ja demokratian vakautumiseen. Slovakiassa roomalaiskatolisia väestöstä on 60 % ja protestantteja 8 %. Slovakiaan ei kuitenkaan syntynyt uskontoon perustuvaa demokratisoitumiseen vaikuttanutta liikehdintää, kuten esimerkiksi Puolassa, joten uskonnolla ei ollut agitaattorimielessä vahvaa vaikutusta demokratisoitumiseen. Kulttuurinen samankaltaisuus näkyy roomalaiskatolisuuden lisäksi myös Slovakkien osuudessa väestöstä, joka on 86 %. Suurin vähemmistöryhmä ovat unkarilaiset, joita on 11 % väestöstä. (World Encyclopedia.) Slovakia on siten valtiona hyvin homogeeninen ja kulttuurisesti yhtenäinen, jolla on ollut vaikutusta demokratisoitumisprosessin onnistumisen kannalta. (Whitehead 2002, 66.) Slovakiassa kansalliselle identiteetille on yhtenäisyyden kautta ollut rakennuspohjaa, jota vaaditaan, jotta demokratia voisi juurtua osaksi yhteiskuntaa ja ihmiset omaksuisivat sen täysimääräisesti. Mikäli Slovakia olisi ollut etnisesti moninainen sekä varsin köyhä koko demokratisoitumisen ajan, olisi prosessi ollut vaikeampi (Linz 1997, 411). Voidaan myös ajatella, että irtaantuminen Tšekistä on ollut omiaan kasvattamaan kansallistunnetta ja yhtenäisyyden tunnetta, mutta sillä on voinut olla myös negatiivisia piirteitä vähemmistöjen kannalta. Slovakiassa unkarilaisvähemmistöä on syrjitty etenkin kieliasioissa. Unkarin kielen asemasta on säädetty useasti (esim. lokakuussa 1990, kesä-heinäkuussa 1994), mutta slovakin kielen asema maan virallisena kielenä on pyritty säilyttämään. Vuonna 1995 Slovakia ja Unkari sopivat yhteisestä ystävyys- ja yhteistyösopimuksesta, jonka myötä unkarilaisvähemmistön oikeudet ja asema luvattiin säilyttää, mutta jälleen vain kahdeksan kuukautta myöhemmin säädettiin slovakin kielen yliasemasta muihin kieliin nähden. (UM 1998d.) Vuonna 1998 Slovakian hallitus alkoi selvästi hakea ratkaisua vähemmistökysymykseen ja se kutsuikin Euroopan neuvoston, EU:n ja Etyjin keskusteluihin, joissa käytiin läpi vähemmistöjä koskevaa lainsäädäntöä. Etyjin High Commissioner on National Minorities oli mukana ja hän antoi valtiolle suosituksia vähemmistölainsäädännöstä (Daníhel 2000, 277–280). Vuosi 1998 oli siten tärkeä ilmapiirin avautumisen ja parlamenttivaalien tuomien muutosten myötä.

Kuten aikaisemmin mainittu, demokratisoitumisen kannalta on tärkeää, että kansalaisyhteiskunta rakentuu vähittäin ja pitkällä aikavälillä. Kuitenkin Whiteheadin (2002) mukaan nykyään poliittiset regiimit voivat syntyä nopeastikin. Slovakiassa kansalaisyhteiskunta koostuu verraten homogeenisestä kansasta, joka on muotoutunut vähitellen, mutta sen identiteettiin on myös vaikuttanut elo Tshekin kanssa liitossa. Kansalaistunteen ja yhtenäisyyden hidas rakentuminen on linkittynyt Slovakian köyhyyteen verrattuna sen vauraampaan naapuriin, jonka voidaan ajatella lisäävän yhtenäisyyden tunnetta. Lisäksi Slovakian aikaisempi kokemus demokratiasta, on varmasti vaikuttanut itsenäisyyden kaipuuseen ja yhteiskunnan muotoutumiseen. Slovakiassa on mitä ilmeisimmin ymmärretty, mitä poliittinen kulttuuri sisältää ja mikä on ero poliitikkojen ja järjestelmän vaihtamisen välillä. Vaaleja on järjestetty säännöllisin ajoin ja kansalaiset ovat äänestämällä vaihtaneet hallituksia. (Silander 2004, 22–24.) Muutos on siten tapahtunut melko hitaasti, mutta Neuvostoliiton hajoaminen ja Tshekkoslovakian itsenäistyminen toivat kuitenkin riipeyttä demokratisoitumisprosessin etenemiseen.

Slovakian demokratisoitumisasteen kehitystä voidaan peilata myös suhteessa Freedom Housen pisteytyksiin kuviossa 2.



**Kuvio 2. Kansalaisvapauksien ja poliittisten oikeuksien kehittyminen Slovakiassa vuodesta 1993 lähtien. Lähde: Freedom House a ja b.**

Freedom House on amerikkalainen vuonna 1941 perustettu riippumaton organisaatio, joka keskittyy toiminnassaan vapauden tukemiseen ympäri maailmaa. Järjestö on julkaissut vuodesta 1972 vuosittaisen raportin, jossa se arvioi valtioiden vapautta antamalla niiden poliittisten

oikeuksien ja kansalaisvapauksien tasoille pisteet. Pisteytyksissä noudatetaan kaavaa, jossa 1 edustaa vapauksien ja oikeuksien täyttä toteutumista ja 7 huonointa mahdollista vapauksien ja oikeuksien ilmenemistä. (Freedom House c, d ja e) Kuviosta 2 nähdään, että Slovakian poliittiset oikeudet ovat olleet paremmalla mallilla kuin kansalaisvapaudet. Slovakiassa onkin ollut ongelmia vähemmistöjen oikeuksien kunnioittamisessa, joka on osaltaan vaikuttanut Freedom Housen jotakuinkin negatiiviseen tulokseen. Vuodesta 2004 Slovakia on pysynyt ”vapaana” ja sen on säilyttänyt 1-tason pisteytyksen. Poliittisten oikeuksien verrattain paremmat pisteet voivat johtua mm. säännöllisten vaalien pitämisestä ja siitä, että esimerkiksi vaalisykli on ollut melko toimiva. ODIHR:n vaaliraporteista selviää, että yksittäiset lait ja käytännöt ovat olleet omiaan heikentämään esim. median toimintaa ja vähemmistöjen äänestämistä. ODIHR:n vaaliraportteja käyn läpi seuraavissa luvuissa, joissa viittaa usein myös kuvioon 2.

Poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien ilmeinen parantuminen on Slovakiassa osaltaan johtunut talouden kasvusta. Kuvion 2 suuntauksia voidaan peilata talouteen ja todeta, että talouden vakaannuttua etenkin 2000-luvulla ovat ihmisoikeudetkin Freedom Housen pisteytysten mukaan parantuneet. Poliittisten oikeuksien ja vapauksien pysyminen lähes samalla tasolla koko 2000-luvun, voidaan olettaa johtuvan myös kansainvälisten organisaatioiden vaikutuksesta ja lännen vaatimuksista. Slovakia on parantanut tulostaan tasaisesti, ja voidaankin epäillä olisiko näin mahdollisesti ollut mikäli esimerkiksi EU- tai Nato-jäsenyyksiä ei olisi ollut näkyvissä. Samaten heti itsenäistymisen jälkeen vuonna 1993, kansalaisvapauksien Freedom Housen antamat pisteytykset ovat laskeneet kahdella asteella ja poliittiset oikeudet yhdellä. Seuraavissa luvuissa tulen myös näyttämään, miten vaalitarkkailun kautta Slovakian vaalilakeja ja esimerkiksi median vapautta on paranneltu ODIHR:n raporttien pohjalta. Näiden myötä demokraattiset perinteet ovat juurtuneet käytäntöön yhä tiiviimmin.

Kansainvälisten tekijöiden rooli on eri tutkijoiden mukaan (kts. esim. Silander 2005 ja Pevehouse 2005) noussut yhä tärkeämpään asemaan osana demokratisoitumisprosessia. Jo vuoden 1975 Ety-kokous oli merkittävä ilmapiirin ja yhteistyön avaaja. Globalistuvassa maailmassa kansainvälinen ilmapiiri ja arvojen diffuusio vaikuttivat 1990-luvun siirtymävaltioihin ja demokratisoitumisiin. Samanaikaisesti Etyjin toiminta-alueen laajeneminen etenkin inhimillisellä ulottuvuudella ja toiminnan tehostaminen olivat merkittävässä määrin seurausta Berliinin muurin murtumisesta ja uuden Euroopan synnystä. Etyjistä tuli tärkeä normien asettaja etenkin ihmisoikeuksien saralla sekä demokraattisten vaalien tukija. Slovakian tapauksessa myös muilla ympäröivillä valtioilla oli merkitystä demokratisoitumiseen, koska

kolmas aalto pyyhkäisi niin voimakkaasti yli Keski- ja Itä-Euroopan. Valtioiden läheisyys niin maantieteellisesti kuin kulttuurisestikin vaikuttivat väistämättä arvojen ja demokratisoitumisen diffuusioon.

Tshekkoslovakia oli Etykin alkuperäisiä jäseniä jo vuodesta 1973. Vuoden 1992 Tukholman kokouksessa päätettiin, että Tshekin ja Slovakian tasavallat liittyisivät itsenäisinä valtioina 1.1.1993, jolloin liittovaltion olemassaolo lakkasi. (OSCE Handbook 2007, 109.) Slovakia oli siten kuulunut Etykin ja Etyjin vaikutuspiiriin jo pitkään, mutta jäsenyydellä on ollut väistämättä vaikutusta itsenäistyneen valtion ilmapiiriin. Kuten luvussa 2.1. mainittiin, etenkin Pevehousen mukaan Etyjin rooli demokratisoitumisen tukemisessa on ollut merkittävä. Sen toimiminen avustajana sekä keskusteluyhteyden takaajana olivat sen vahvuus. Etyj ja muut kansainväliset organisaatiot ovat estäneet siirtymämaita luisumasta takaisin autoritaarisen hallinnon piiriin. Päästämällä itsenäiset valtiot suoraan jäseneksi on mahdollistanut niiden sitouttamisen yhteisiin demokraattisiin normeihin. Jäsenyys on toiminut eräänlaisena turvaverkkona ja siten myös kansainväliset organisaatiot ovat voineet vaikuttaa siirtymävaltioiden kehitykseen. Pevehouse korostaa, että Etyjissä ei ole kyse siitä, että demokratiaa vietäisiin ylhäältä alaspäin, vaan etenkin sisäiset toimijat voivat hyödyntää jäsenyyttä sementoidessaan demokraattista järjestelmää. Jäsenyys kansainvälisessä järjestössä voi antaa potkua yhteisten sääntöjen noudattamiseen. (Silander 2005, 78 ja 84–85; Pevehouse 2005, 2.) Voidaan pohtia, johtuiko Freedom Housen pisteytysten paraneminen heti itsenäistymisen jälkeen osaltaan Etyj-normiston hyväksyttämistä. Etyj vaikutti monella eri alalla ja se auttoi myös Slovakian pyynnöstä vähemmistöläinsäädännön kanssa. Kuten todettu, yksittäiset valtiot eivät välttämättä koe kansainvälisten organisaatioiden osallistumista ja neuvoja suvereniteetin loukkauksina, joten niiltä on helpompi ottaa apua vastaan. Voidaan ajatella, että Etyjin vaalitarkkailu toimii (ja sen tulee toimia sellaisena vastaisuudessakin) tällaisena neutraalina avustamisena ja normien tarkkailemisena, joten se on helposti hyväksyttävää toimintaa. Etyj-jäsenyydellä oli vaikutusta jäsenmaiden ulko- että sisäpuolella: sisäpuolella turvattiin siirtymämaiden demokratian vakautuminen ja kotimaisten toimijoiden tukeminen ja vastaavasti ulkomaisia toimijoita rauhoiteltiin, että kaikki kuuluvat ikään kuin samaan joukkoon (Gheballi 2004a, 3).

Etyjin vaalitarkkailu tapahtui tärkeällä hetkellä, jolloin Slovakiassa tapahtui muutosta sekä halua avautumiseen ja läntiseen yhteistyöhön. Vuoden 1998 vaaleissa Slovakia avautui yhä enemmän, koska yleisesti varmasti ajateltiin tukemisesta (tässä vaalitarkkailusta) olevan enemmän hyötyä kuin eristäytymisestä. (Diamond 1997, 341–342 ja 345.) Ja kuten luvussa 2.1. mainitsin Buncen

ja Wolchikin (2009, 93–95) mukaan Slovakian vuoden 1998 vaalien kautta tapahtui siirtymä demokraattisempaan suuntaan.

Jäsenyyden ja tuen ehdollisuus vaikuttivat Slovakiassa vain EU-jäsenyyden osalta, sillä valtio pääsi heti itsenäisyyden jälkeen Etykin jäseneksi. Etyk-jäsenyyden myötä Slovakia hyväksyi organisaation määräykset ja sitoumukset, joiden toteutumista tarkkailtiin mm. ensimmäisen kerran vuoden 1998 vaalitarkkailumissiossa. EU-jäsenyydellä on tunnetusti tiettyjä taloudellisia ja demokraattisia ehtoja, jotka on täytettävä ennen kuin jäseneksi voidaan hyväksyä. Slovakian talous on noussut 2000-luvulla ja Freedom Housen mittauksissa se on vuodesta 2004 (jolloin hyväksyttiin EU:hun) asti päässyt hyviin tuloksiin poliittisten oikeuksien (1) ja kansalaisvapauksien (2) toteutumisessa. Kuten luvussa 2.1. mainittiin, etenkin EU-jäsenyydestä puhuttaessa tuen ehdollisuudella voi olla merkittävääkin vaikutusta kansainvälisten normien täyttämishalussa. Seuraavaksi tutkin Etyjin vaalitarkkailuraportteja, jotka se on julkaissut Slovakiassa suoritetuista missioista.

### ***4.3. Parlamenttivaalit 1998 ja vaalilakiuudistusten tuomat ongelmat***

Slovakiassa järjestettiin kaksipäiväiset parlamenttivaalit 25–26.9.1998. Slovakian ulkoministeriö esitti kutsun ODIHR:lle tulla tarkkailemaan vaaleja elokuun 18. päivänä 1998. Kutsu tuli vasta kansainvälisen painostuksen jälkeen Slovakian toimitettua ensin kutsun vain tietyille valtioille (UM 1998 a). Varsinaiseen missioon kuului 25 hengen ydinryhmä (sis. pitkäaikaiset tarkkailijat) sekä 206 lyhytaikaista tarkkailijaa. Varsinaisina vaalipäivinä tarkkailijat vierailivat noin 1700 äänestyspaikassa, joka oli noin 30 % kaikista äänestyspaikoista. (Preliminary Statement 1998, 1; Final Report 1998, 23.) ODIHR:n Needs Assessment Mission (NAM) vieraili Slovakiassa 6.-10.7.1998 ja sen tarkoituksena oli kartoittaa vaalien edeltävän ajan ilmapiiriä ja vaalilakiin tehtyjä uudistuksia (UM 1998 a; UM 1998 d, 23 ). Vaalit järjestettiin suhteellisella vaalitavalla koko maan toimiessa yhtenä vaalipiirinä. Puolueiden oli mahdollista muodostaa vaaliliittojen yhteisiä listoja, jotka vaatisivat 5 %:n äänikynnyksen ylittämisen listan saadakseen paikkoja parlamenttiin. Vaalilakiin tehdyt lisäykset tekivät koalitioiden muodostamisen kuitenkin tyhjäksi. Vaalilakiuudistuksesta kerron enemmän seuraavassa luvussa. Äänestys toimitettiin parlamenttivaaleissa siten, että äänestäjä sai äänestyskoppiin mukanaan jokaista puoluetta koskevan äänestyslipun, johon oli painettu kaikki puolueen ehdokkaat. Äänestäjä asetti sitten valitsemansa puolueen lipukkeen kirjekuoreen ja halutessaan hän saattoi asettaa korkeintaan neljä ehdokasta paremmuusjärjestykseen. Mikäli lipukkeessa oli merkitty useita ehdokkaita,

meni ääni koko puolueelle. Äänestystapa ei siten ollut selkein mahdollinen ja preferenssiäänten laskeminen hidastutti ääntenlaskuprosessia. Ongelmallista oli myös ylimääräisten äänestyslipukkeiden hävittäminen tai niiden jääminen äänestäjälle. Etyjin mukaan parlamenttivaalien äänestysprosentti nousi melko korkeaksi, 84,2 %:iin. Parlamenttivaalien aikana järjestettiin samanaikaisesti myös kansanäänestys kuuden strategisen energia-alan yrityksen yksityistämisen kieltämisestä, mutta kansanäänestys ei ollut pätevä sen jäätyä alle vaaditun osallistumisprosentin (44 %). (UM 1998 c.)

Kevään 1998 aikana ODIHR järjesti arviointitilaisuuksia Slovakiassa, joissa mm. lähettiläs Stoudmann, Etyjin parlamentaarisen kokouksen entinen johtaja Ruperez sekä Etyjin Freedom of the Media-edustaja arvioivat erityisesti Slovakian uutta vaalilakia. 8.5.1998 Slovakian ulkoministerille annettiin näiden arviointien perusteella kommentteja koskien etenkin median roolia osana uutta vaalilakia. Tämän lisäksi prosessin aikana valmistettiin vaalitarkkailijoille maakohtaista materiaalia. (Final Report 1998, 3 ja 22.)

ODIHR arvioi loppuraportissaan vaalien sujuneen rauhallisesti ja järjestelmällisesti eikä vakavista rikkomuksista raportoitu vaalien aikana. Tulosten kirjaaminen ja julkistaminen sujuivat myös moitteettomasti ja ajallaan. Vaalitarkkailijat arvioivat kuitenkin poliittisen polarisoitumisen vaikuttaneen yleisesti ilmapiiriin ja vaalien luotettavuuteen. Yhteiskunnan polarisoituminen näkyi etenkin median roolissa. Tiukkaa kampanjointia käytiin hallituksen ja opposition välillä ja armeija värvättiin poliisin avuksi vartioimaan äänestyspaikkoja vaalipäivien välisenä yönä. Oppositio kannustikin äänestäjiään äänestämään vasta toisena vaalipäivänä, koska vaaliurnille pelättiin tapahtuvan jotain äänestyspäivien välisenä yönä. Vaalien yleisestä sujumisesta huolimatta ODIHR ilmaisi huolensa etenkin uuden vaalilain vaikutuksista median rooliin ja puolueiden rekisteröitymiseen. Lisäksi huolta aiheuttivat kotimaisten tarkkailijoiden asema, keskusvaalilautakunnan tehokkuuden puute ja Etyjille osoitetun kutsun myöhäinen ajankohta. ODIHR:lle tulleesta kutsusta voidaankin sanoa, että se tuli hyvin myöhään. Suosituksena kun on, että kutsu saapuisi vähintään kolme kuukautta aiemmin, kuten luvussa 3.2. kerroin. Lisäksi pääministeri Mečiar, oli ensiksi lähettänyt bilateraalisesta kutsun 18 maalle, joiden mukana eivät olleet mm. Suomi ja Ruotsi. Jälkikäteen voitaisiin pohtia, oliko tarkoituksena valita ns. sopivimmat tarkkailijat, jotta tarkkailun kautta saataisiin mahdollisimman positiivinen kuva vaaleista ja prosessin arvioinnista. Toisaalta suuria rikkeitä ei ainakaan havaittu, joten syy saattaa olla muualla. Ehkä vaalitarkkailijoiden läsnäolo koettiin vieraana. Yhtä kaikki kutsu tuli, ja missio saatiin aloitettua. (Final Report 1998, 3–4; UM 1998 c.)



Vaalien yleiseen sujuvuuteen vaikutti se, että maassa oli itsenäisyyden aikana järjestetty vaaleja jo useaan otteeseen, joten vaalikäytännöt olivat tuttuja äänestäjille. Tästä johtuen äänestäjien kouluttamista ei suoritettu laajalti yhteiskunnan taholta, vaan yksityinen media ja poliittiset puolueet järjestivät koulutusta tällä saralla. ODIHR merkitsi positiivisena ilmiönä vilkkaan kansalaisyhteiskunnallisen vaikuttamisen tapaamisten, konserttien ja muun vapaamuotoisen toiminnan kautta. (Final Report 1998, 13–14.) Loppujen lopuksi ODIHR asetti 20 suositusta raporttiinsa, joihin toivottaisiin muutosta. Nämä suositukset käsitelivät uutta vaalilakia ja sen vaikutuksista etenkin median ja vaalipiirin edustettavuuteen, lisäksi parannettavaa olisi ODIHR:n mukaan mm. valitusprosesseissa, keskusvaalilautakunnan tehokkuudessa, vaalimateriaalikysymyksissä, äänestysprosessissa (etenkin perheäänestäminen), ja kotimaisten tarkkailijoiden käytössä. (Final Report 1998, 27–28.)

#### **4.3.1. Vaalitarkkailijoiden huomiot vaalilakiuudistuksesta ja sen seurauksista**

Slovakian perustuslaki takaa ODIHR:n raportin mukaan aitojen vaalien järjestämisen sekä perusoikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamisen. Tarkkailijoiden kohteena oli kuitenkin erityisesti vuoden 1998 lisäykset vaalilakiin, joita oppositio ja ulkomaiset tahot, mm. ODIHR, kritisoivat vahvasti. 35 parlamentin jäsentä jopa laativat 30.6.1998 paperin perustuslakituomioistuimelle todeten, että vaalilain lisäykset ovat vastoin Slovakian perustuslakia ja Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sopimusta. Vaalilain lisäykset herättivät siten tunteita niin kotimaisissa kuin kansainvälisissä piireissäkin. Suurinta huolta herättivät lisäysten vaikutus vaalikampanjointiin, median vapauteen, puolueiden rekisteröitymiseen sekä mahdollisuuden muodostaa vaaliliittoja. (Final Report 1998, 5–6.)

Vaalilaki vaikutti koalitioiden muodostamiseen siten, että vaaliliitot olivat mahdollisia, mutta jokaisen puolueen olisi ensin saatava omalle listalleen 5 % äänikynnyksen ylittävä määrä ääniä ennen kuin koalition listojen äännet olisi voitu laskea yhteen ja siten muuttaa paikoiksi parlamentissa. Vaalilain uudistamisen myötä vaaliliiton muodostaminen ei ollut mielekäästä ja se menetti myös tarkoituksensa. (Final Report 1998, 5–6). Kuten aikaisemmin mainittu, näin myöhäisten vaalilakimuutosten tekeminen ei ole ODIHR:n mukaan suotavaa. Mahdollisilla lainsäädännön muutoksilla pitäisi olla laaja kannatus, jotta ne eivät aiheuttaisi tarpeetonta hämmennystä juuri vaalien alla.

ODIHR:n vaalitarkkailijat pitivät uuden vaalilain 23:tta artiklaa ongelmallisena. Sen 1. kohdassa säädettiin puolueiden voivan kampanjoida ainoastaan julkisessa Slovak Televisionissa (STV) sekä julkisessa Slovak Radiossa (SRO). Laki kielsi näin kampanjoinnin yksityisessä mediassa kokonaan. Artiklan 2. ja 3. kohdat määräisivät, että puolueiden kampanja-aika tuli jakaa STV:ssä ja SRO:ssa tasapuolisesti. Niiden tuli käyttää yhteensä 21 tuntia mahdollisimman tasapuoliseen kampanjointiin. Tuon ajan ulkopuolella poliittisten puheiden ja vaaleihin liittyvien poliittisten ohjelmien julkaiseminen oli kiellettyä. Lakiuudistusten toivottiin takaavan tasapuolisen kohtelun puolueille, mutta ODIHR näki sen rajoittavan sähköisen ja yksityisen median mahdollisuutta toimittaa säännöllistä poliittista journalismia kampanjoinnin aikana. ODIHR:n loppuraportissa epäiltiin artiklan 23 olevan ristiriidassa Slovakian perustuslain, Etyjin Kööpenhaminan asiakirjan määräysten 7.7 ja 7.8 sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sopimuksen 10. artiklan kanssa. Kööpenhaminan 7.7. ja 7.8. artikloissa määrätään, että lain ja käytännön tulee turvata poliittisen kilpailun reiluus ja tapahtuminen vapaassa ilmapiirissä. Äänestäjillä pitää myös olla mahdollisuus saada vaaleja koskevaa tietoa riittävästi. Lisäksi minkään lain ei tulisi evätä pääsyä mediaan. (Kööpenhaminan asiakirja 1990, 6.) Ongelmallista oli myös se, että laissa ei kielletty valtaapitävien esiintymistä mediassa. Tavallisen äänestäjän saattoi olla vaikeaa erottaa milloin esim. pääministeri esiintyy vaalikampanjassaan ja milloin hän on mediassa virkansa puolesta. (Final Report 1998, 6–7.) Kokonaisuudessaan ODIHR näki, että pyrkimykset sähköisen median kampanja-ajan tasapuolistamiseksi olivat hyviä, mutta yksityisen median rajaaminen ulkopuolelle kampanjoinnista oli syrjivää, jonka myötä lain tarkoitus oli epäonnistunut. Lisäksi rajoitus lähettää poliittisia puheita tai muuta poliittista ohjelmaa estää puolueita ja ehdokkaista ilmaisemasta mielipiteitään vapaasti, joka on olennaista äänestäjien mahdollisuudelle muodostaa vapaa ja perusteltu äänestämispäätökseen vaikuttava mielipide. ODIHR:n mukaan mediaa koskevat lisäykset olivat epäselviä ja ne lisäsivät ohjelmantuottajien ja poliittisten puolueiden epävarmuutta. Epävarmuutta lisäsivät rikkomuksista annetut sakot ja epätasa-arvoiset ohjelmien lopettamispäätökset. Keskusvaalilautakunnan päätöksistä näyttivät useimmiten hyötyvän julkinen media ja valtaapitävät ehdokkaat. Pahimmillaan ODIHR:n mukaan sakkojen mahdollisuus saattaisi johtaa median itsesensuuriin. Myös kielto julkaista mielipidemittauksia tietyllä ajanjaksolla ennen vaaleja ja tuon ajanjakson pidentäminen nähtiin loppuraportissa tarpeettoman pitkänä ja perusteettomana. (Final Report 1998, 7–8 ja 17.) Vaalilain uudistamisella oli siten merkittäviä vaikutuksia vaalien läpinäkyvyyteen ja luotettavuuteen. Erilaiset rajaukset kavensivat äänestäjien tiedonsaantimahdollisuuksia. On kuitenkin mielenkiintoista, että vaalien ei nähty olleen epäonnistuneet ja vain ”hauras korttitalo”, kuten aiemmin mainittiin, mikäli jokin vaalien osa-alueista on puutteellinen.

Vaalien aikana tarkkailtiin kolmea tv-kanavaa, kahta radiokanavaa sekä viittä suurinta sanomalehteä. Tarkkailun myötä kävi selväksi, että media kokonaisuudessaan onnistui tarjoamaan kattavan kuvan vaaleista äänestäjille. Ongelma oli siinä, että usein yksittäisten kanavien tarjonta oli hyvin puolueellista, ja saadakseen monipuolisen kuvan, tuli äänestäjän käyttää monta eri lähdettä. Negatiivista median kannalta oli myös Slovakian Television epäonnistuminen täyttää julkisten ohjelmantuottajien kansainvälisiä standardeja. Suurin osa STV:n vaaliohjelmistosta kun oli hallituspuoluetta koskevaa. (Final Report 1998, 18–19.)

Vaalilain uudistuksen myötä lain 42 artiklaa muutettiin siten, että mikäli valittu edustaja joutuu luopumaan paikastaan, valitsee puolue hänen tilalleen uuden ehdokkaan. ODIHR tuki vanhaa järjestelmää, jossa vapaa paikka täytettiin seuraavaksi eniten ääniä saaneella ehdokkaalla. Tämä oli omiaan lisäämään läpinäkyvyyttä ja olisi siten myös Kööpenhaminan dokumentin 7.9 artiklan mukainen. Artiklassa säädetään, että sen joka saa eniten ääniä, pitää tulla valituksi tehtävään. Mikäli puolue saa itse valita korvaavan edustajan, ei äänestäjien tahdolla ole merkitystä. (Final Report 1998, 9–10.) Tällöin vaalien aitous ja merkittävyys saattavat rapistua, kun varsinaisesta lopputuloksesta ei ole varmuutta.

Uudistuksen myötä koko maa oli muutettu yhdeksi vaalipiiriksi, jolla oli ODIHR:n mukaan negatiivisia vaikutuksia etenkin vähemmistöjen edustuksellisuuteen. Vahvasti homogeenisissä maissa, joissa on vahvat alueelliset vähemmistöt, on vaarana, että yhden vaalipiirin järjestelmässä vähemmistöjen edustajia ei pääse mukaan parlamenttiin, koska kynnyksensä nousee niin korkeaksi. Vaalilain myötä parlamentin suhteellinen edustavuus kärsi. ODIHR raportoi, että vaihtoehtona voisi olla järjestää vaalipiirien muodostaminen etnisten ryhmien sijoittumisen perusteella. Tällöin poliittinen kilpailu ja etnisten ryhmien edustus ilmentyisivät tasapuolisemmin. (Final Report 1998, 9–10.) Vähemmistöjen pääsy parlamenttiin ja muutenkin vaalilain edustavuuteen liittyvät huomiot tulivat tarpeeseen. Kuten kuvioista 2 näimme, Slovakian kansalaisvapauksien Freedom House-pisteytykset olivat melko alhaiset niiden ollessa tuolloin tasolla 4. Poliittiset oikeudet olivat vuoden 1998 aikaan tasolla 2.

Tarkkailumission mukaan valituskäytäntöä tulisi myös selventää, sillä nyt aikaa valituksen tekemiseen oli 10 päivää tulosten julkistamisen jälkeen eikä laki erittele johtaako mahdollinen tuomioistuimen myönteinen valituspäätös koko vaalien mitätöimiseen vai pelkästään yhden äänestysalueen mitätöimiseen. Vaalilain uudistukset olivat usealla alueella epäselviä, jonka kautta ne vaikuttivat vaalien toimivuuteen, läpinäkyvyyteen ja demokraattisten perinteiden

noudattamiseen. (Final Report 1998, 9–10.) Lisäksi median parissa ohjelmantuottajilla oli mahdollisuus valittaa korkeimpaan oikeuteen, joka tarkoitti sitä, että käsittelykertoja tuli vain yksi. ODIHR:n mukaan tulisi vähintään taata lupa valittaa samasta asiasta kahdesti. (Final Report 1998, 11.) Lisäksi ODIHR:n mukaan ongelmallista on, kun valitusprosessissa on mukana valituksen tekijä sekä keskusvaalilautakunta, mutta valituksen kohteena olevalta puolueelta voidaan evätä oikeus osallistua istuntoon. ODIHR:n mukaan tämä sotii oikeuskäytännön perusteita vastaan ja käytäntöä pitäisi selventää myös tältä osalta. ODIHR toivoi lisää läpinäkyvyyttä myös oikeusprosessista syntyneisiin materiaaleihin. Täydellisiä tai edes osittaisia päätöksiä ei ole saatavilla, joka ODIHR:n mukaan heikentää läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta oikeusprosessiin. (Final Report 1998, 11.)

#### **4.3.2. Loppuraportin muut huomiot koskien vaalien järjestelyjä, kampanjointia ja äänestyspäivää**

Slovakian keskeiset vaalitoimielimet koostuvat keskusvaalilautakunnasta, 79 alueellisesta vaalilautakunnasta sekä noin 5866:sta äänestyspaikalla toimivista toimielimistä. ODIHR:n tarkkailun perusteella tehtiin huomioita keskusvaalilautakunnan tehottomuudesta tehdä päätöksiä. Se ei ollut toimielimenä kovinkaan vahva ja se kykeni usein antamaan suosituksia, päätösten sijaan. Silloin kun äänestyksiä tehtiin, ne toimitettiin usein kapealla enemmistötavalla. Tällä tavalla meneteltiin jopa laillisia asioita koskevissa äänestyksissä. Lisäksi keskusvaalilautakunnan keskusteluja väritti poliittinen polarisoituminen, jonka vuoksi objektiivisuus saattoi heikentyä. ODIHR:n mukaan keskusvaalilautakunnan jäsenille tulisikin järjestää mm. oikeusasioden koulutusta, jäsenyyden tulisi perustua parlamentin suhteellisuuteen ja puheenjohtajuudesta pitäisi päättää majoriteettiäänestämällä. Vaikka keskusvaalilautakunnan käytännöissä olikin ODIHR:n mukaan parantamisen varaa, loppujen lopuksi sen toiminta oli lain kanssa yhdenmukaista. (Final Report 1998, 12–13.)

Kaiken kaikkiaan vaalijärjestelmän jokaisessa vaiheessa valitusajat ovat lyhyitä, jonka vuoksi keskusvaalilautakunnalla ja puolueilla jää hyvin vähän aikaa mm. korjata rekisteröintihakemuksia ennen kuin äänestyslipukkeet jo painetaan. Tarkkailijoiden mukaan toimivien vaalien perustamiseen tarvitaan enemmän aikaa, jotta mahdolliset korjaukset ja muut prosessit ehditään käydä läpi. (Final Report 1998, 11.) ODIHR halusi myös huomauttaa vaalilain puutteesta koskien vaalitarkkailijoita. Heistä ei ole laissa mainintaa. Kansainväliset tarkkailijat kutsuttiin virallisesti, mutta samaa ei tehty kotimaisille tarkkailijoille. Tämä puute on ristiriidassa Kööpenhaminan 8. artiklan kanssa, jonka mukaan jäsenvaltiot tunnustavat sekä kotimaisten että

ulkomaisten tarkkailijoiden tarpeen ja sen, että heidän läsnäolollaan on positiivista vaikutusta vaaliprosessiin. (Final Report 1998, 11.) ODIHR olisi toivonut kotimaisille vaalitarkkailijoille virallista asemaa, koska se olisi parantanut vaalien läpinäkyvyyttä. Lisäksi parannusta tarvitaan kansainvälisiin tarkkailijoihin suhtautumisessa ja heidän työnsä mahdollistamisessa, sillä nyt heidän rooliaan ei aina ymmärretty ja joskus tarkkailijoiden työtä häirittiin. (Final Report 1998, 16.) Voidaan ajatella, että sekä laissa että asenteissa oli parantamisen varaa. Kutsu kansainvälisille tarkkailijoille tuli hyvin myöhään, kotimaisia tarkkailijoita ei hyödynnetty eikä Slovakian kansallinen vaalilaki ollut Etyjin määräysten mukainen tältä osalta.

Äänestäjärekistereiden tilanne oli vuonna 1998 sillä mallilla, että valmista rekisteriä ei ollut mahdollista tulostaa tietokoneelta. ODIHR suosittikin, että rekisteri saataisiin parannettua vuoteen 2000 mennessä, jolloin uusi rekisterilaki astuu voimaan. Lisäksi ODIHR piti ongelmallisena sitä, että rekisteröityneiden äänestäjien listaa voitiin päivittää vielä äänestyspäivänä. Tällä voi olla vääristäviä vaikutuksia ja se voi antaa mahdollisuuden vaalivilppiin. Puolueiden rekisteröitymisessä 18 puoluetta toimittivat ehdokaslistat keskusvaalilautakunnalle, joista lopulta 17:sta puolueen annettiin osallistua vaaleihin. (Final Report 1998, 14–15.)

Vaaleja edeltävänä aikana kampanjointi sujui hyvin eikä häirintää tai pelottelua tapahtunut. Ainoastaan kahdesti hallituksessa olevat puolueet olivat järjestäneet vaalitempauksen lähellä opposition kampanjointipaikkaa, joka oli päätetty jo aikaisemmin. Vaalirahoituksessa oppositiopuolueet kokivat valtapuolue HZDS:n menevän roimasti yli sallitun rajan. Syytöstä tuki se seikka, että puolue jakoi ilmaista materiaalia, ruokaa ja mainosti tienvarsissa enemmän kuin muut puolueet. Lisäksi pääministeri kutsui kansainvälisiä tähtiä esiintymään vaalitilaisuuksissa. Näiden rahallista arvoa on vaikeaa arvioida, mutta sillä voi olla vaikutusta jopa sijoitettua rahaa enemmän kun saadaan enemmän näkyvyyttä myös virallisen kampanjoinnin ulkopuolella. (Final Report 1998, 16.)

Vaalipäivä sujui ODIHR:n mukaan hyvässä ilmapiirissä ja järjestelmällisesti. Vaalitarvikkeiden (äänestyslipukkeiden, kirjekuorten jne.) säilyttäminen vaati ODIHR:n raportin mukaan kontrollin parantamista. Raportin mukaan ainakin yhdessä tapauksessa poliisi tutki äänestyslipukkeiden löytymistä julkiselta paikalta. Usein käyttämättömät äänestyslipukkeet matkasivat myös äänestäjien mukana kotiin ja tarkkailijat kuulisivat, että joillakin työpaikoilla oli luvattu jokin palkinto oikeasta puolueen valitsemisesta. Jonkin asteista pakottamista vaaleissa siis tapahtui.

(Final Report 2008, 8; UM 1998 c.) Tällaisesta ongelmasta olisi voitu päästä käyttämättömien äänestyslipukkeiden roskeen heittämisellä. Äänestystapa monine listoineen ja valitun puolueen listan asettaminen kuoreen tuotti ongelmia niin käytännössä kuin sitten mahdollisuudessa pakottamiseen. Käytetyllä äänestystavalla on vaikutusta koko prosessin onnistumiseen, vaalisalaisuuden säilyttämiseen ja äänestäjän oikeuteen äänestää vapaasti. Lisäksi tarkkailijat olisivat toivoneet, että äänestyspaikoilla olisi verrattu äänestyslipukkeiden määrä annettujen äänien määrään sekä laskettu mitättömien äänten tarkka määrä. Tällöin olisi voitu paremmin seurata prosessin tarkkuutta ja varmaa etenemistä vaiheesta toiseen. Ongelmallista oli myös äänestäjäksi rekisteröitymisen mahdollisuus vielä äänestyspäivänä, jolloin rekisterin ylläpitämisen arvioitiin voivan tuottaa hankaluuksia. (Final Report 2008, 10.) Jo listojen päivitysmahdollisuus äänestyspäivänä, uusista rekisteröityneistä äänestäjistä puhumattakaan, lisää systeemin epätarkkuutta ja mahdollisuutta suuriin ongelmiin.

ODIHR raportoi, että äänestyspaikkojen avaaminen vaalipäivänä sujui ongelmitta ja noin 98 % vaaliurnista oli asianmukaisesti sinetöityjä. Vilppiä äänestyspäivien välisenä yönä ei havaittu, vaikka sellaista etenkin opposition leirissä aluksi pelättiin ja joissakin paikoissa urnien sinetöinneissä oli esiintynyt toivomisen varaa (UM 1998, c). Suurin ongelma äänestyspäivänä koski harvojen alueella toimivien kotimaisten tarkkailijoiden pääsyn epäämistä äänestyspaikoille tai ääntenlaskentaan. Lisäksi perhe- tai ryhmä-äänestämistä (monta henkilöä äänestyskopissa yhtä aikaa) ilmeni 20 % äänestyspaikoista, mikä on suhteellisen suuri luku. Asiaa selitettiin osaltaan vanhalla perinteellä ja iäkkäiden pariskuntien tapana toimia. Varsinaisia vaalivilppitapauksia tapahtui suomalaisten vaalitarkkailijoiden mukaan vain kaksi koko maassa. (UM 1998 c) Näiden voidaan katsoa olleen yksittäisiä tapauksia, joilla ei ole vaikutusta vaalien lopputulokseen. Perheäänestäminen vaikutti olevan kuitenkin tarpeettoman korkealla tasolla, joten mahdollista vaalikoulutusta tällaisessa tilanteessa olisi suotavaa lisätä. Äänestäjien pelottelua ei tarkkailijoiden mukaan esiintynyt ja 90 % äänestäjistä jätti käyttämättömät puoluelistat äänestyspaikalle. Aikaisemmin mainitut mahdolliset työpaikalla esiintyneet painostuskeinot ja puoluelistojen tarkastaminen ei siten vaikuttanut ODIHR:n mukaan kovinkaan merkittävältä määrältä. Ääntenlaskenta sujui säännösten mukaan, virkailijat vaikuttivat asiantuntevilta ja kansainvälisten tarkkailijoiden annettiin melkein kaikissa tapauksissa tarkkailla laskemisprosessia. Keskusvaalilautakunta ja Slovakian tilastokeskus saivat ODIHR:lta positiivisen arvion tulosten nopeasta julkistamisesta. Yleisesti tarkkailijat arvioivat äänestysprosessin sujuneen 0–4:n asteikolla arvosanalla 3.45. ja ääntenlaskennan arvosanalla 3.43. (Final Report 2008, 11 ja 22–24).

Kaiken kaikkiaan vuoden 1998 parlamenttivaalien arvioitiin sujuneen hyvin ja tavoite demokraattisista ja vapaista vaaleista saavutettiin (UM 1998 c). Kuitenkin parannettavaa löytyi ja etenkin vaalilakiin tehdyt uudistukset osaltaan johtivat Kööpenhaminan artiklojen 7.7, 7.8, 7.9 ja 8 vastaiseen toimintaan. Uuden vaalilain tarkoitus oli hyvä, mutta toteutus toi mukanaan ongelmia, joihin ODIHR kehotti tulevaisuudessa kiinnittämään huomiota. Kuten jo mainittu, Slovakiassa on järjestetty vaaleja ennenkin ja valtiolla on kokemusta myös aikaisemmasta itsenäisyydenajasta. Tälläkin saattoi olla vaikutusta vaaliprosessin sujumiseen ja demokraattisten käytäntöjen omaksumiseen.

Uusi vaalilaki ja sen uudistukset olivat ilmeisen epäselviä, josta johtuen keskusvaalilautakunnan toiminta ei ollut mahdollisimman tehokasta ja vaaliprosessia edistävää. Valitusajat olivat myös tarpeettoman lyhyitä ja rekisteröityminen sekä äänestäjälisterit vaativat ODIHR:n mukaan tarkennuksia. Vaalilain uudistusten myötä vaalipiiriksi tuli koko maa, jonka vuoksi Slovakian vähemmistöjen mahdollisuus saada edustajiaan parlamenttiin kaventui. Kaiken kaikkiaan ODIHR:n raportissa puhutaan verrattain vähän Slovakian vähemmistöistä, vaikka tilaa sille olisi ehkä ollut. Suurimmat negatiiviset vaikutukset uudistuksilla oli mediaan ja vaalitarkkailijoiden työskentelyyn. Ensinnäkin kutsu tulla tarkkailemaan vaaleja tuli hyvin myöhään, ja toiseksi, vaalilaki ei ollut vaalitarkkailijoiden osalta Kööpenhaminan asiakirjan määräysten mukainen. Raportista ilmeni, että tarkkailijoiden työtä saatettiin häiritä eikä kotimaisia tarkkailijoita päästetty kaikille äänestyspaikoille (Final Report 1998, 4). Myös median rooli ja sen mahdollisuus toimia vapaasti rajoittui vaalilain uudistusten myötä. Lain tarkoitus oli ollut hyvä, mutta todellisuudessa median toiminta-ala, etenkin yksityisellä puolella, kapeni. Julkisen median ongelmana oli vahvasti hallitusmyönteinen uutisointi.

ODIHR antoi loppuraportissaan Slovakian 1998 parlamenttivaaleille positiivisen arvosanan ja sen mukaan demokraattiset ja vapaat vaalit saavutettiin. Esiintyneet ongelmat vaaliprosessissa ja lainsäädännön puutteellisuus suhteessa Etyj-normistoon todentavat, kuinka ongelmallista on vetää rajaa vaalien vapaudelle ja rehellisyydelle. Parannettavaa löytyi niin käytännöissä kuin asenteissakin. Free and fair- problematiikkaa esiintyi jo heti ensimmäisessä ODIHR:n vaalitarkkailumissiossa, jonka se järjesti Slovakiassa. Vaalit olivat kuitenkin ilmeisen aidot ja äänestysprosentti nousi yli 80 %:iin. Vaalien onnistumisen arviointiin vaikutti siis prosessin onnistuminen kokonaisuudessaan sekä järjestelmällisen vilpin puuttuminen.

#### **4.4. Presidentinvaalit 1999 – muutos demokraattisempaan järjestelmään?**

Parlamenttivaaleista oli kulunut vain vuosi kun Slovakiassa järjestettiin presidentinvaalit 15.5.1999. Slovakian presidentin Michal Kovacin kausi päättyi jo maaliskuun 2. päivä ja paikka oli vaaleihin asti avoinna. Parlamentti oli yrittänyt valita presidentin, mutta mikään ehdokas ei ollut saavuttanut vaadittua kolmanneksen enemmistömäärää äänistä. Lopulta tammikuussa 1999 parlamentti oli säätänyt lisäyksen perustuslakiin, jossa mahdollistettiin presidentin valitseminen ensimmäistä kertaa suoralla kansanvaalilla. Vaalipäivä päätettiin heti, kun laki tuli voimaan. Vaalit menivät toiselle kierrokselle, kun kukaan ehdokkaista ei saanut yli 50 % (rekisteröityneiden äänestäjien) äänistä. Toinen äänestyspäivä pidettiin 29.5.1999. ODIHR järjesti vaalitarkkailumission, johon kuului ensimmäisellä kierroksella 12 hengen ydinryhmä (sis. pitkäaikaiset tarkkailijat) sekä 45 lyhytaikaista tarkkailijaa. Vaalitarkkailijat vierailivat ensimmäisenä vaalipäivänä 452 äänestyspaikassa. Toisella vaalikierroksella ODIHR:n ydinryhmässä oli seitsemän jäsentä ja viisi pitkäaikaista tarkkailijaa. Lyhytaikaisia tarkkailijoita oli 30. He tarkkailivat 356 äänestyspaikalla toisena vaalipäivänä. Vaalitarkkailumissio aloitettiin 19.4.1999, eli noin kuukautta ennen ensimmäistä varsinaista vaalipäivää. NAM oli järjestetty hieman aiemmin, huhtikuun puolivälissä. (Preliminary Statement 1999, 1 ja 3; Final Report 1999, 1 ja 5.)

ODIHR:n mukaan presidentinvaalit järjestettiin Etyjin sääntöjen mukaisesti. Vaalit sujuivat lakien mukaisesti ja ODIHR totesikin Slovakian vaalilakien tarjoavan mahdollisuuden tasapuoliseen vaalikampanjointiin ja kilpailuun ehdokkaiden välillä. Kuitenkin parannettavaa olisi vielä esimerkiksi keskusvaalilautakunnan toiminnan tehostamisessa ja vaalitarkkailijoiden työskentelyn mahdollistamisessa. Median rooli oli ilmeisen paljon parempi verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen, sillä loppuraportin mukaan vaalilaki tarjoaa selkeät säännöt sekä julkiselle että yksityiselle medialle. Raportin mukaan media tarjosikin jokaiselle ehdokkaalle tasapuolisesti lähetysaikaa. Joitakin parannusehdotuksia mediallekin tosin annettiin, mm. kehoitettiin kunnioittamaan kampanjointikieltoa juuri ennen vaalipäivää.(Final Report 1999, 3–4.)

##### **4.4.1. Vaaliprosessin ja vaalipäivän kulku sekä järjestelmään tehdyt parannukset**

Slovakiassa oli vaalitarkkailijoiden mukaan tapahtunut vuoden aikana positiivista kehitystä. ODIHR kiittääkin loppuraportissaan muutosehdotusten läpiviemistä, jotka se oli antanut koskien



vuoden 1998 parlamenttivaaleja. Mm. asetetut rajoitukset yksityisille sähköisille medioille lähettää vaalikampanjointiin liittyvää uutisointia tuomittiin perustuslakituomioistuimessa lainvastaiseksi 18.3.1999. Samaan aikaan säädettiin uudesta presidentinvaalilaista. Tulevassa kampanjoinnissa olisi siten mahdollisuus tasapuolisempaan journalismiin. Lisäksi keskusvaalilautakunnan toiminnassa oli tapahtunut parannusta. Sen päätöksenteko oli tehostunut ja työtä tehtiin hyvässä hengessä. Vaalitarkkailijoiden asemasta pitäisi ODIHR:n mukaan tehdä pysyviä säännöksiä, jotta vaalitarkkailijoiden työ olisi mahdollista ja Slovakia täyttäisi Kööpenhaminan kokouksen kahdeksannen artiklan määräykset. ODIHR kuitenkin kiitti Slovakian keskusvaalilautakunnan päätöstä asettaa yhdet kotimaiset tarkkailuryhmät kummallekin kierrokselle. ODIHR:n mukaan tällä oli positiivista vaikutusta prosessin läpinäkyvyyteen. (Preliminary Report 1999, 2; Final Report 1999, 7–9.) Merkittävää on, että muutoksia vaalilakiin ei ollut tehty. Positiivista on kuitenkin, että keskusvaalilautakunta asetti kotimaisia tarkkailuryhmiä vaalien molemmille kierroksille.

Paikalliset viranomaiset joutuivat jakamaan tietoa vaaleista ja uudesta äänestystavasta, sillä nämä olivat ensimmäiset suorat presidentinvaalit, jotka Slovakiassa järjestettiin. Tiedotteissa kerrottiin, että äänestys tapahtuu lähtökohtaisesti yhtenä päivänä eikä kahtena, kuten esimerkiksi edellisen vuoden parlamenttivaaleissa oli ollut käytäntönä. Lisäksi äänestystapa poikkesi aikaisemmasta ehdokkaan ympyröimisestä. Äänestystavassa oli presidentinvaaleissa siirrytty malliin, jossa halutun ehdokkaan kohdalle laitettiin ruksi. Viranomaiset painottivat myös mahdollisuutta toisen kierroksen järjestämiseen. Lisäksi kansalaisjärjestöt järjestivät erityisiä tiedotustapahtumia vaaleja ennen. Kaiken kaikkiaan äänestäjien kouluttaminen oli ollut tehokasta, sillä äänestysvilkkaus nousi korkealle, hylättyjen lipukkeiden määrän jäädessä pieneksi. Kuten jo viime luvussa mainittiin, Slovakiassa demokraattisen järjestelmän ja vaaliprosessien käytännöt näyttävät olleen hyvin sisäistetyt, joten koulutuksen järjestäminen ja perinne osaltaan vaikuttivat järjestelmän toimimiseen. ODIHR kiitteli myös keskusvaalilautakunnan ja sisäministeriön toimia puuttua mahdollisiin rekisteröinti-ilmoituslappujen väärinkäyttöihin vaalien toisella kierroksella. Kotimaiset tarkkailijat ilmaisivat huolensa ensimmäisen vaalikierroksen aikana, siitä että nk. äänestyskortteja käytettäisiin väärin. Äänestäjä saattoi hakea äänestyskortin äänestääkseen vieraalla paikkakunnalla, jonka jälkeen hän saattoi palata omaan piiriinsä ja äänestää uudelleen käyttäen henkilöllisyystodistustaan. Toisella kierroksella ODIHR:n tarkkailijat eivät kuitenkaan saaneet tietoonsa yhtään tapausta tai mahdollista epäilyä tällaisesta vilpistä. (Final Report 1999, 11.) Kotimaiset vaalitarkkailijat osoittautuivat erityisen tarpeellisiksi. Heidän tarpeellisuuttaan ja mahdollisuuttaan havaita vilppiä käsiteltiin luvussa 3.2., jossa kotimaisten tarkkailijoiden edun

katsottiin olevan juuri yhteisen kielen ja kulttuurin omaaminen. Tällaisissa tilanteissa vieraasta maasta ja kulttuurista tulevat kansainväliset tarkkailijat saattavat huomaamattaan ohittaa jotakin vaaliprosessin kannalta olennaista.

Virallinen vaalikampanja alkoi ensimmäisellä ja toisella kierroksella 15 päivää ennen varsinaista vaalipäivää ja päättyi 48 tuntia ennen ensimmäisten äänestyspaikkojen aukeamista. Varsinainen kampanjointi sujui rauhallisesti eikä suurista rikkomuksista raportoitu. Ehdokkaat kampanjoivat suurimmaksi osaksi median välityksellä. Sen sijaan ehdokkaat kritisoivat virallisen kampanjan ajan lyhyttä. Jotkin ehdokkaat esiintyivätkin julkisesti jo ennen virallisen kampanjan alkamista. Tämän asian hoitaminen oli ODIHR:n mukaan ongelmallista, sillä ei ollut selvää, kenelle kuuluu toimivalta tällä alueella. Kerron aiheesta lisää seuraavassa luvussa, jossa käsittelen tarkemmin ODIHR:n antamia muutosehdotuksia. Parlamenttivaaleissa vuonna 1998 suuria ongelmia median toimimiseen aiheuttanut vaalilaki oli muutettu siten, että jokaiselle ehdokkaalle olisi turvattava tasapuolinen pääsy sekä julkiseen että yksityiseen mediaan. Ehdokkaiden aikaa mediassa rajattiin siten, että jokaiselle annettiin kokonaismäärä 10 tuntia ensimmäisellä kierroksella ja kaksi tuntia toisella. Ohjelmatoimittajien oli edelleen lain mukaan turvattava uutisten ja muiden ajankohtaisohjelmien puolueettomuus. Merkittävää oli se, että yksityisen median toimintaa ei enää rajattu. ODIHR:n mukaan presidentinvaalikampanjoinnin aikana äänestäjien mahdollisuus muodostaa informoitu mielipide median raportointien pohjalta toteutui. Julkisen tv:n puolella ei tapahtunut muita rikkeitä, kuin yksi jo kampanjoinnin virallisen loppumisen jälkeen tapahtunut pääministerin esiintyminen tv:ssä. Kansallinen yleisradiotoiminnasta päättävä taho antoi tästä valtakunnalliselle STV:lle sakon. Sitä vastoin yksityisillä tv-kanavilla, etenkin TV Markizalla, esiintyi lainvastaista toimintaa, sillä kanavalla ei annettu tasapuolista kuvaa kaikista ehdokkaista ja muutamat ehdokkaat saivat enemmän lähetysaikaa kuin muut. Jälleen kansallinen yleisradiotoiminnasta päättävä taho antoi ensimmäisen vaalikierroksen jälkeen kanavalle sakkoja, jonka jälkeen ohjelmisto tasapainottui toisella kierroksella. TV Markiza sai kuitenkin vielä yhden sakon erään ohjelman vuoksi, jossa toista ehdokasta suosittiin vaalien toisella kierroksella. (Final Report 1999, 13–16.)

Molemmilla äänestyskierroksilla äänestysprosentti nousi kiitettävän korkealle. Ensimmäisellä kierroksella se oli 73,89 % ja toisella 75,45 %. Äänestysprosentin lasku oli kuitenkin merkittävä vuoden 1998 parlamenttivaaleista. Oliko tähän sitten syynä vaaliväsymys vähittäisen demokratian vakautumisen myötä, vaalien ajallinen läheisyys vai ensimmäisten suorien presidentinvaalien uutuus vai jotkin muut kansalliset syyt, on vaikea sanoa. Vaalijärjestelyt

sujuivat ODIHR:n mukaan hyvin ja kansallisia lakeja noudatettiin. Kiitosta saivat myös äänestämisen erikoisjärjestelyt esimerkiksi sairaaloissa ja vankiloissa. Vaalisalaisuus säilytettiin eikä painostamista esiintynyt. Lisäksi kotimaisten tarkkailijoiden määrä oli kasvanut ja heitä oli noin kahdessa prosentissa kaikista äänestyspaikoista. Vuodessa oli tapahtunut suuri muutos asenteissa suhteessa kotimaisiin tarkkailijoihin, mutta kotimaisten tarkkailijoiden määrän kasvu kertoo myös Etyjin suositusten kunnioittamisesta ja vaalitarkkailun vaikutuksesta vaaliprosessiin. Myös äänenlaskenta suoritettiin nopeasti, läpinäkyvästi ja sääntöjen mukaan ja tulosten julkaisemisessa noudatettiin läpinäkyvyyttä. Tarkkailijat kuitenkin havaitsivat edelleen perhe- tai ryhmääänestämistä 15 % tarkkailluista äänestyspaikoista. Parannusta edelliseen vuoteen (20 %) oli tapahtunut, mutta ryhmääänestämisen ollessa vastoin lakia ja Etyjin määräyksiä, tulisi ODIHR:n mukaan toimia tehdä asian poistamiseksi. Ryhmääänestäminen vaikuttaa vaalisalaisuuden säilyttämiseen ja sitä mukaa suoraan prosessin demokraattisuuteen. Lisäksi rikkeitä esiintyi kampanjamateriaalin sijoittamisessa liian lähelle äänestyspaikkaa ja vaaliuurnien sulkemisessa esiintyneissä epäyhtenäisissä käytännöissä. (Final Report 1999, 17–19.)

#### **4.4.2. Loppuraportin muutosehdotukset**

ODIHR antoi loppuraportissaan 15 muutosehdotusta, joihin se toivoo Slovakian hallinnon kiinnittävän huomiota. ODIHR mm. toivoi keskusvaalilautakunnan toimivaltaan tarkennuksia, sillä nyt esimerkiksi valituskäytännössä oli epäselvää, kenellä on toimivalta tehdä päätöksiä mm. ehdokkaiden kampanjan ulkopuolisesta vaalilyöstä. Vaikka vaalilakiin oli tehty muutoksia sitten viime vaalien, näki ODIHR, että vaalilaissa olisi vielä varaa yksinkertaistamiseen. Lisäksi ongelmia lisäsi, se että parlamenttivaalien ja presidentinvaalien käytännöissä ja lainsäädännöissä oli eroja (esim. äänestystapa.). Siten yhden lain yksinkertaistaminen ei välttämättä vielä riittäisi koko prosessin kannalta olennaiseen yksinkertaistamiseen ja tehostamiseen. (Final Report 1999, 5,10 ja 19–21.)

Slovakian tulisi myös pyrkiä saavuttamaan Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksannen artiklan määräykset, jossa säädetään vaalitarkkailijoiden toiminnasta ja sen hyvistä vaikutuksista vaaliprosessille. Eli vaikka kotimaisten tarkkailijoiden toimintaa oli lisätty ja kansainvälisiä tarkkailijoita kutsuttiin, niin vaalitarkkailusta säänteleminen lain tasolla oli silti suositeltavaa. Laki olisi siten yhdessä linjassa Etyjin määräysten kanssa ja sitä olisi vaikeampaa kiertää. ODIHR toivoi myös edelleen parannusta keskusvaalilautakunnan mandaattiin, vaikka toiminnan tehostumista olikin jo tapahtunut. Mandaatin laajentamisella voitaisiin päästä esimerkiksi

valituksia koskevista käytännön toimien epäselvyyksistä. Lisäksi ODIHR oli ehdokkaiden kanssa samalla linjalla ja ehdotti mahdollisuutta pidentää virallista vaalikampanjointiaikaa. Nyt kampanjan ulkopuolinen esiintyminen oli lisääntynyt. ODIHR:n mukaan äänestäjärekisterin pitäisi olla tarkka ja ajan tasalla, jotta esimerkiksi kuolleiden tai alle 18-vuotiaiden nimiä ei esiintyisi listoilla. Slovakian tulisi myös tarttua perhe- ja ryhmä-äänestämisen kitkemiseen ja vaaliurnien sinetikäytäntöjen yhdenmukaistamiseen. (Final Report 1999, 5,10, 12, 13 ja 19–21.)

Kaiken kaikkiaan parannuksia Slovakian vaaliprosessiin oli tehty edelliseen vuoteen nähden, jonka seurauksena Slovakia täytti yhä enemmän niitä vaatimuksia, joista Kööpenhaminan asiakirjassa säädetään. Annettujen suositustenkin määrä oli vuodessa laskenut 20:stä 15:een. Lisäksi positiivista oli vaaliprosessin aikana tehdyt parannukset esimerkiksi vaalikierrosten välillä. Kuten kerroin, esimerkiksi kotimaisten tarkkailijoiden huolista koskien äänestyskortteja, ongelmia vielä esiintyi ja ODIHR:lla oli melkoisesti parannusehdotuksia. Parannusehdotusten implementoinnin taustalla saattoi olla toivomus EU- ja Nato-jäsenyyksistä, joten ulkopuolisten kommentteille annettiin mahdollisesti enemmän painoarvoa (UM 1999.)

Vaalitarkkailun vaikutuksia vaaliprosessiin voitiin nähdä jo yhden vaalitarkkailumission jälkeen. Slovakia oli tehnyt ODIHR:n vuoden 1998 tarkkailuraportin perusteella uudistuksia vaalilakiin. Etenkin vaikutus näkyi mediassa. Nyt vuoden 1999 presidentinvaaleissa oli mahdollisuus tasapuolisempaan ohjelmatarjontaan ja yksityisen median ei enää pitänyt jäädä kampanjoinnin ulkopuolelle. Demokraattisten vaalien edellyttämä tasapuolisuus ja median vapaus paranivat ODIHR:n ehdotusten perusteella. Samaten kotimaisia vaalitarkkailijoita käytettiin vaalien tarkkailussa. Slovakia oli parantanut toimintaa käytännön työssä, mutta kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan vielä ollut Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksannen artiklan mukainen.

Jälleen voitiin vaalien vapauden ja rehellisyyden arvioimisesta sanoa, että tarkkailijoiden piti kiinnittää huomiota kokonaisuuteen. Vaikka muutosehdotuksia olikin, koettiin vaalit aidoiksi ja kilpailullisiksi. Äänestysprosentti sitä vastoin tippui 10 %:a vuoden takaisista vaaleista. Tähän saattoi vaikuttaa vaalien ajallinen läheisyys tai vaihtoehtoisesti pieni demokratian vakautumisilmiö. Kuten aiemmin jo mainittu, kun prosessi vakautuu, ihmiset alkavat luottaa järjestelmään, jonka myötä äänestysprosentti saattaa ainakin hetkellisesti laskea. Merkittävää on myös, että Freedom Housen kuviosta 2 on nähtävissä miten molempien, poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien, pisteytykset paranivat yhdellä asteella vuoden aikana. Poliittiset oikeudet

pääsivät vuoden 1999 pisteytyksissä ensimmäistä kertaa parhaimmalle tasolle 1, jossa ne ovat pysyneet siitä lähtien. Myös kansalaisvapaudet laskivat tasolta 4 tasolle 3 vuonna 1999.

#### **4.5. Parlamenttivaalit 2002 – matkalla EU:n ja Naton jäseneksi**

Slovakiassa järjestetyt parlamenttivaalit 20.–21.9.2002 olivat merkittävät jo sen vuoksi, että tulevan hallituksen uumoiltiin päättävän valtion liittämistä EU:hun ja Natoon. Tämä oli jo kolmas kerta, kun Slovakiassa äänestettiin parlamenttivaaleissa sen uudelleen itsenäistymisen jälkeen. (Preliminary Report 2002; Final Report 2002, 1.). ODIHR käynnisti vaalitarkkailuoperaation 23.8. ja päätti sen 25.9. Tämä vaalitarkkailuoperaatio oli ensimmäinen, jossa lyhytaikaisia vaalitarkkailijoita ei ollut mukana lainkaan. Niille ei ollut ODIHR:n mukaan tarvetta. Tarkkailumissio koostui 11 hengen ydinryhmästä, johon kuului pitkäaikaisia tarkkailijoita. Vaalit käytiin rauhallisessa ilmapiirissä, jossa yksittäiset ehdokkaat olivat asiakokonaisuuksia enemmän keskiössä. (Final Report 1999, 1–2.)

ODIHR:n mukaan vaalit järjestettiin Slovakian lakeja ja Etyjin demokraattisten vaalien normeja noudattaen. Vaalilainsäädäntöön oli tehty monia muutoksia sitten vuoden 1998 parlamenttivaalien. Kiistelty artikla 23, jossa kiellettiin vaalikampanjointi yksityisessä mediassa, kumottiin. Äänikynnys nostettiin 7 %:iin niille vaaliliitoille, joissa on kaksi tai kolme puoluetta ja 10 %:iin koalitioille, joissa on neljä puoluetta tai enemmän. Aiemmin kaikkien puolueiden tuli ylittää 5 % äänikynnys olivat ne vaaliliitossa tai eivät. Lisäksi edustuksellisuutta parannettiin siten, että ehdokas, jolla on preferenssiääniä vähintään 10 %, valittaisiin parlamenttiin sellaisen ehdokkaan ohi, joka on puoluelistalla korkeammalla. Äänestäjien toiveille annettiin tätä kautta enemmän painoarvoa. Muutoksia oli suunnitteilla enemmänkin, mutta ne eivät olleet menneet läpi. Luonnoksia mm. monen vaalipiirin käyttämisestä yhden sijaan oli tekeillä. Muutokset todistavat, että tahtoa uudistamiseen oli. Ilmeisesti kansainvälisten standardien täyttäminen alkoi tulla yhä tärkeämmäksi. Vaalilaki ei edelleenkään ohjannut vaalitarkkailukäytäntöä, vaan laissa kerrotaan ainoastaan keskusvaalilautakunnan hyväksymien henkilöiden läsnäolosta äänestyspaikoilla. Edelleenkään Slovakia ei ollut tehnyt muutoksia vaalilakiin, jotta se täyttäisi Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksannen artiklan määräykset. Vuoden 1998 parlamenttivaaleihin Slovakia ei virallisesti kutsunut kotimaisia tarkkailijoita. Näihin vaaleihin keskusvaalilautakunta ilahduttavasti oli myöntänyt luvan yli 350 vaalitarkkailijalle toimia, joista suurin osa oli kotimaisia tarkkailijoita. Poliittisen kampanjan määrittely ja sen rikkominen

vaativat ODIHR:n mukaan yhä selvennystä. Nyt lainsäädäntö edelleen mahdollisti virallisen kampanjoinnin ulkopuolisen vaaliryönteihin. (Final Report 2002, 1,4–5.)

#### 4.5.1. Vaalien kulku ja vaalipäivän havainnot

Vaalikampanjoinnissa noudatettiin lain mukaista aikajaksoa, jolloin virallinen kampanjointi saa alkaa 30 päivää ennen vaalipäivää ja sen on lakattava 48 tuntia ennen äänestyspaikkojen aukeamista. Kuitenkin monet, varsinkin suuret puolueet käyttivät oikeuttaan kampanjoida jo aiemmin, sillä virallisen kampanjan alkaminen 30 päivää ennen varsinaista äänestyspäivää, ei *kiellä* kampanjointia ennen virallista kampanjointiaikaa. Vaikka vaalikampanjointi sujui verraten rauhallisesti, vaalipäivän lähestyessä verbaliset hyökkäykset lisääntyivät ja niissä joskus hyökättiin unkarilais- ja romanivähemmistöjäkin vastaan. Freedom Housen vuoden 2002 pisteytykset kertovat kuviossa 2., että kansalaisvapaudet olivat Slovakiassa tasolla 3 eli täydellistä tulosta ei ollut vielä saavutettu. Toisin oli poliittisten oikeuksien kohdalla, jotka olivat säilyneet korkeimmalla tasolla 1. Tämä kertoo ehkä Slovakian vaikeasta tilanteesta ja suhteesta sen vähemmistöihin. Se kertoo myös tärkeästä kehityssuunnasta, sillä ODIHR ensimmäistä kertaa mainitsi vähemmistöasioista loppuraportissaan. Vaaliprosessin ilmeinen sujuminen mahdollisti nyt kohdistaa enemmän huomiota myös inhimillisen ulottuvuuden muihin aihealueisiin, kuten vähemmistöasioihin ja vaalien yhtäläisyyden toteutumiseen tällä saralla. ODIHR:n loppuraportissa raportoidaan suurimpien vähemmistöjen osallistumisesta vaaleihin. Romanit ja unkarilaiset ovat aliedustettuina politiikassa, mutta kummallakin etnisellä ryhmällä oli puolueita, jotka osallistuivat vaaleihin. Romanipuolueita oli kaksi ja unkarilaispuolueita yksi. Romanipuolue ei saanut yhtään edustajaa parlamenttiin, unkarilaispuolueen saavuttaessa muutamia paikkoja. ODIHR tekee mielestäni merkittävän askeleen ottaessaan huomioon loppuraportissaan vähemmistöjen osallistumisen ja mahdollisuuden osallistua vaaleihin. Etenkin romaniväestön heikko asema ja heidän puuttuminen rekistereistä vaikuttavat edustettavuuteen. (Final Report 2002, 14.) Tarkkailijat huomioivat kansalaisjärjestöjen toimineen aktiivisesti koko vaalikampanjoinnin ajan, kohdistuen huomionsa etenkin vähemmistöasioihin ja ensi kertaa äänestäviin. (Final Report 2002, 8–9.)

Julkisen median kampanjoinnissa käytettiin aikaisempaan tapaan 21 tunnin kokonaismäärää, joka jaettiin puolueiden kesken tasaisesti ja ylijäävistä ohjelmapaikoista arvottiin. Mediakampanjoiden tuntimäärästä nähdään, että poikkeuksia löytyy suhteessa presidentinvaaleihin, joissa media-aikaa on yhteensä 10 tuntia. Käytännöt poikkeavat siten myös tältä osalta vaalista toiseen. Vuoden 1999 vaalilakilisäyksen johdosta, kampanjointi yksityisessä

mediassa on mahdollista, vaikkakin aiheen täydellinen määrittelemineen oli riittämätöntä. Aikaisemmissa vaaleissa jo totutut kaavat toistuivat. Yksityinen tv-kanava Markiza sai kansalliselta yleisradiota valvovalta taholta moitteita yksipuolisesta raportoinnista ja kanavan piti antaa julkinen lausunto, jossa se myöntää oman virheensä. Tosin kanava antoi lausunnon vasta sen jälkeen, kun se oli saanut asiasta sakan. Kaksi sanomalehteä rikkoi 48 tunnin sääntöä julkaisemalla vaaleihin liittyvää materiaalia juuri ennen vaaleja. Julkiset televisiokanavat sitä vastoin toimivat ODIHR:n mukaan paljon tasapuolisemmin kuin vuoden 1998 parlamenttivaaleissa. (Final Report 2002, 10–12.) Media oli kokonaisuudessaan parantanut toimintaansa, jonka myötä äänestäjien mahdollisuus tasapuoliseen tiedonsaantiin kasvoi.

Vaalipäiviä oli aikaisempaan tapaan kaksi. Lyhytaikaisia tarkkailijoita ei ollut enää tarkkailemassa äänestyspaikkoja. Äänestys tapahtui samalla menetelmällä kuin vuonna 1998: äänestäjä sai tällä kertaa 25 äänestyslipuketta, yhden jokaista puoluetta kohden, joista hän sitten asetti valitsemansa listan äänestyskuoreen. Mahdollista oli myös ympyröidä erillisiä ehdokkaita ja ilmaista siten ehdokkaiden preferenssijärjestys. Keskusvaalilautakunta paransi äänestämismenettelyä ja mahdollisen tuplaäänestämisen mahdollisuutta edellyttämällä todistusta pysyvistä ulkomailla oleskelusta ihmisiltä, jotka todistivat henkilöllisyytensä passilla. Äänestysprosentti nousi 70,07 %:iin eikä siten päästy 1998 tasolle, jolloin äänestysprosentti oli yli 80 %. (Final Report 2002, 7 ja 15.) Äänestysprosentin lasku kertoo mielestäni tässä vaiheessa jo enemmän demokratisoitumisprosessin vakautumisesta kuin vaalien ajallisesta läheisyydestä. Olihan aiemmista parlamenttivaaleistakin kulunut jo neljä vuotta. Äänestäjien vaaliväsyyksistä ja vaalijärjestelmän institutionalisoinnista johtuen äänestysprosenttikin oli yhä laskusuunnassa.

#### **4.5.2. ODIHR:n muutosehdotukset**

Jälleen ODIHR:lla oli vaalitarkkailumissionsa lopulla aihetta mainita muutamista parannusehdotuksista. Tosin muutosehdotusten määrä oli jälleen pienentynyt, nyt niitä oli enää yhteensä kymmenen. Vaaliprosessin kehitys näkyy siten myös tässä. ODIHR:n mukaan Slovakian vaalilainsäädäntöä tulisi yksinkertaistaa. Sen pitäisi määritellä tarkasti vaalikampanjan rikkomukset ja sen pitäisi tarkemmin määritellä keskusvaalilautakunnan toimista: kokousten julkisuudesta, valitusmenettelyistä jne. Vaalilain yksinkertaistaminen selventäisi eroja presidentinvaalien ja parlamenttivaalien käytäntöjen välillä. Kuten jo mainittu äänestystapa poikkeaa kummassakin tapauksessa ja samoin myös kampanjointiajat mediassa. Ehdokkaiden korvaamisessa (jos joku joutuu perumaan tmv.) tulisi ODIHR:n mukaan selventää käytäntöä ja

sitä kummalla on enemmän painoarvoa äänestäjien preferenssillä vai listan sijoituksella. ODIHR joutui raportissaan edelleen painottamaan kotimaisten ja kansainvälisten vaalitarkkailijoiden aseman vahvistamista lailla. Slovakia ei ollut kyennyt vielä vuoteen 2002 mennessäkään täyttämään Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksatta artiklaa. Loppuraportin muutosehdotuksissa otetaan kantaa vähemmistöasiaan ja etenkin kansalaisten vaalikouluttamiseen koskien romaniväestöä. Lisäksi läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa antamalla vaihteittaisia tulosraportteja äänestyspaikoilta ja äänestäjien kiinnostusta voitaisiin lisätä mm. kehittämällä mielenkiintoisempia vaalikeskusteluja.(Final Report 2002, 19–20.)

Verrattuna vuoden 1998 parlamenttivaaleihin, vuonna 2002 järjestetyt vaalit sujuivat ainakin lainsäädännöllisesti selkeämmissä merkeissä. Äänikynnysmenetelmää oli muutettu ja median asema oli parantunut huomattavasti. Kuitenkaan Slovakia ei ollut vielääkään tehnyt vaalitarkkailua koskevia lakimuutoksia, jotta ne täyttäisivät Kööpenhaminan asiakirjan määräykset. Käytännön toiminnassa vaalitarkkailu oli kuitenkin helpottunut ja kotimaisten tarkkailijoiden määrä lisääntynyt. Slovakian laiskuus muuttaa lainsäädäntö Etyjin määräysten vaatimalle tasolle, ei ehkä enää johtunut vaalitarkkailun tuntumisesta vieraalta tai yleisistä asenteista. Enemminkin vaikuttaisi siltä, että muutoksia ei ollut tehty sanktioiden puuttumisesta johtuen. Voi olla, että Slovakiassa on nähty asioiden toimivan niin hyvin vaalit kerrallaan, ettei pysyvämpää muutosta ole katsottu olleen tarpeellista tehdä. Mikäli vaalitarkkailuraporttien suosituksien ohittamisesta annettaisiin sanktioita, olisivat vaaditut muutokset myös Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksannen artiklan osalta jo varmasti tehty. Ilmenihän loppuraportista sekin, että halukkuutta muihin uudistuksiin oli esiintynyt, vaikka niitä ei lopulta ollutkaan pantu täytäntöön. Slovakian kansainvälistyminen ja tuleva liittyminen EU:hun ja Natoon vaikuttivat ilmeisesti haluun parantaa vaaliprosessin demokraattisuutta kautta linjan. Kansainvälisten organisaatioiden jäsenyydellä ja ehtojen täyttämällä voidaan nähdä olevan vaikutusta yksittäisen valtion demokratisoitusprosessiin.

Vuoden 2002 vaalit olivat merkittävät myös siksi, että ensimmäistä kertaa lyhytaikaisia tarkkailijoita ei ollut mukana ODIHR:n vaalitarkkailumissiossa Slovakiassa. Missio oli suppeampi kuin kahdessa aikaisemmassa tapauksessa. ODIHR on arvioinut Slovakian vaaliprosessin olleen tuolloin jo niin vakaalla tasolla, ettei rajallisia resursseja kannattanut käyttää missioon, jossa järjestelmällistä vaalivilppiä ei mitään ilmeisimmin tule tapahtumaan. Tarkkailumission kohteena olivatkin enemmän lainsäädännölliset asiat. Myös ensimmäistä kertaa kiinnitettiin loppuraporteissa huomiota vähemmistöjen asemaan vaaliprosessissa. Etenkin



kansalaisjärjestöt panostivat vähemmistöjen asioihin ja unkarilaisvähemmistö saikin vaaleissa edustajiaan parlamenttiin. Mitä ilmeisimmin tulevat jäsenyydet EU:hun ja Natoon vaikuttivat vähemmistöasioihin panostamiseen. Etyj osaltaan vaikutti asian käsittelemiseen nostamalla vähemmistöasiat loppuraportissaan esille.

#### **4.6. Presidentinvaalit 2004**

Presidentinvaalien ensimmäinen kierros järjestettiin 3.4.2004. ODIHR järjesti Slovakian vuoden 2004 presidentinvaaleihin lyhytaikaisen arviointiryhmän, joka tarkkaili vaaleja edeltävää ajanjaksoa (Election Assessment Mission) 27.2.2004–6.4.2004. Mission tavoitteena oli etenkin keskittyä organisatorisiin ja laillisiin kysymyksiin. Missio ei tarkkaillut vaalien toista kierrosta, joka järjestettiin 17.4.2004. Vaalitarkkailumission lopullinen raportti sisälsi siten huomioita vain vaalien ensimmäisiltä kierroksilta eikä raporttiin kirjattu laajoja äänestysprosessiin liittyviä huomioita. Äänestysprosentti jäi ensimmäisellä kierroksella hyvin alhaiseksi, vain 48 prosenttiin. (EAM Report 2004, 1-2.)

Vaalit pidettiin jälleen rauhallisessa ilmapiirissä ja lakien mukaan. Slovakian presidentinvaalit olivat toiset suorat kansanvaalit, joissa äänestettiin presidentistä. Vaaleissa ehdokkaan tuli saada yli 50 prosentin enemmistö tullakseen valituksi, ja toiselle kierrokselle mentäisiin kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan kanssa. Toisella kierroksella valituksi tuleminen vaati yksinkertaisen enemmistön äänistä. Vaikka parlamentilla on enemmän valtaa kuin presidentillä, vaalit nähtiin (kuten vuoden 2002 vaalitkin) hyvin tärkeinä tulevien EU- ja Nato-jäsenyyksien vuoksi. Presidentinvaalien yhteydessä järjestettiin kansanäänestys silloisen parlamentin kauden lyhentämisestä ja vaalien aikaistamisesta. ODIHR:n arviointitiimi koki aiheiden läheisyyden vuoksi kansanäänestyksen vaikuttavan siten myös presidentinvaaleihin. Kansanäänestys jäi kuitenkin mitättömäksi liian alhaisen osallistumisen (35,86 %) vuoksi. (EAM Report 2004, 1-4, 10.)

##### **4.6.1. Kampanjan eteneminen**

Presidentinvaaliin otti osaa 12 ehdokasta, joten äänestäjillä oli ODIHR:n mukaan mahdollisuus osallistua aitoon kilpailulliseen vaaliin. Ehdokkaiden suuri määrä kuitenkin kuvasti Slovakian poliittisen kentän fragmentoitumista. Kampanjointi toteutettiin rauhallisesti ja henkilökohtaisia hyökkäyksiä toisia ehdokkaita vastaan esiintyi vähän. Kaiken kaikkiaan kampanja oli vaalitarkkailijoiden arvioiden mukaan positiivissävytteinen. Ongelmia tuotti ehdokkaiden

virallista kampanjointia edeltävä imago-kampanjointi, jota etenkin tunnetut poliitikot hyödynsivät. Kuten aikaisemminkin, tällaista kampanjointia ei voitu laskea virallisen kampanjan piikkiin, joten se ei ollut lainvastaista. Imago-kampanjointi vaikuttaa kuitenkin, kuten aikaisemmin jo mainittu, välillisesti vaalirahoitukseen ja näkyvyyteen mediassa. Mediakampanjointi sujui ODIHR:n mukaan presidentinvaaleissa hyvin ja lain mukaisesti. ODIHR arvioi Slovakian median olevan kaikin puolin vapaa ja äänestäjillä olleen siten hyvät mahdollisuudet tasapainoiseen informaation saantiin. Julkiset tv- ja radiokanavat toimivat tasapuolisesti kaikkia ehdokkaita kohtaan, mutta saivat kritiikkiä vaaliohjelmien tylsyydestä. Tällä arvioitiin olleen myös vaikutusta alhaiseen äänestysprosenttiin. Ainoat ongelmakohdat mediakampanjoinnissa ilmenivät sähköisessä mediassa ja niiden vaaliraportoinnin mahdollisuudesta tavallisissa ohjelmapaikoissaan, esimerkiksi uutisissa. Sähköisen median edustajat olivat ilmaisseet huolensa mahdollisista sakoista, mikäli heidän katsottaisiin rikkoneen lakia esittämällä virallisen ajan ulkopuolella poliittista ohjelmaa. Sähköinen media siis jossakin määrin harjoitti itsensensuuria, josta on aikaisemminkin ollut pelkoa. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan saisi olla tällaista itsensensuuriin kannustavaan vaikutusta. Lisäksi jälleen yksityinen tv-kanava Markiza rikkoi kampanjointikieltoa juuri ennen vaalipäivää lähettämällä vaaliohjelmaa ja mielipidemittauksia. (EAM Report 2004, 9-12.)

ODIHR tarkkaili vähemmistöjen ja etenkin romanivähemmistön osallistumista presidentinvaaleihin. Tarkkailijat totesivat, että romanivähemmistön osallistuminen oli edelleen matalaa. Tämä saattaa johtua siitä, että he eivät rekisteröidy asukkaiksi paikkakunnilleen, jolloin heitä ei myöskään ole äänestäjärekistereissä, lisäksi romaniväestöä ei aktiivisesti kannusteta äänestämään. ODIHR:n mukaan kyse ei ole aktiivisesta syrjinnästä vaan enemmänkin rekisteröitymisongelmista. (EAM Report 2004, 10.) Rekisteröitymistä helpottamalla ja vaalikoulutusta lisäämällä voitaisiin vaikuttaa vähemmistöjen osallistumiseen. Positiivista on, että asiaan on kiinnitetty enemmän huomiota. Tärkeää oli myös Slovakian vuoden 2004 aikana tapahtunut kehitys parempaan Freedom Housen pisteytyksissä. Kansalaisvapaudet laskivat ensimmäistä kertaa tasolle 2, jossa ne ovat säilyneet siitä lähtien. Vaikutusta on voinut olla EU-jäsenyydelläkin. On kuitenkin huomioitava, että parannettavaa löytyy, mikäli haluttaisiin kansalaisvapauksien pisteytykset samalle korkeimmalle tasolle, millä poliittiset oikeudet ovat pysyneet.

#### 4.6.2. Tehdyt parannukset vaalijärjestelmään

Vaikka vaalikampanjointi sujui rauhallisesti ja lakien mukaan, tv- ja radiokanavat tarjosivat tasapuolisesti ohjelmaa ehdokkaista jne., parannettavaa ODIHR:n mukaan vaalien edeltävässä ajassa kuitenkin vielä oli. ODIHR huomioi myös, että sen annettuja ehdotuksia vuoden 1999 presidentinvaalien jälkeen ei ollut pantu täytäntöön niin tehokkaasti kuin olisi ollut toivottavaa. Kaiken kaikkiaan ODIHR antoi 11 suositusta, joten se pysyi samalla tasolla verrattuna viimeisiin vaaleihin. ODIHR painotti edelleen vaalilakien harmonisoimisesta aiheutuvia hyötyjä, sillä tällä hetkellä vaaleissa oli monia säädöksiä, jotka aiheuttivat sekaannusta järjestelmään. Vaalilakeja oli uudistettu ja otettu täytäntöön usein yksi kerrallaan, jonka vuoksi eri vaaleissa toimittiin eri tavalla. Vaalilain moninaisuus aiheuttaa ODIHR:n mukaan epäselvyyttä esimerkiksi vaalitarkkailijoiden asemasta ja vaalikampanjoiden pituudesta. Lisäksi äänestäminen Slovakian ulkopuolelta tulisi tehdä mahdolliseksi ja esimerkiksi vangeille on mahdollista äänestää vain presidentinvaaleissa muiden vaalien ollessa heidän osallistumismahdollisuutensa ulkopuolella. Vaalilaki tarvitsee ODIHR:n raportin mukaan edelleen paljon huomiota. (EAM Report 2004, 3-4.)

Kampanjointia voitaisiin ODIHR:n mukaan parantaa pidentämällä virallisen vaalikampanjan pituutta. Tällä voisi olla vaikutusta ns. imago-kampanjoinnin ja muiden rikkomusten vähenemiseen. Imago-kampanjoinnin poistuminen vaikuttaisi positiivisesti myös vaalirahoituskäytännön läpinäkyvyyteen, sillä nykyiset virallisen kampanjoinnin ulkopuolella käytetyt varat eivät kuulu sallitun kampanjarahoituksen piiriin. Puolueet ja ehdokkaat pystyvät käyttämään suuriakin määriä rahaa virallisen kampanjan ulkopuolella, koska sitä ei ollut rajoitettu. ODIHR:n mukaan myös valitusprosessi vaatisi vielä parannuksia, sillä nyt valituskeinot ovat vähäisiä keskusvaalilautakunnan toimivallan ollessa olematonta, sen toimintaa tulisi edelleen kehittää. ODIHR:n mielestä on kohtuutonta, jos valittaja joutuu käymään monta tasoa läpi ennen kuin valitus käsitellään. Lisäksi tuomioistuimella ei ole muita sanktiokeinoja, kuin vaalitulosten mitätöiminen ja se vaikuttaisi raporttien mukaan hyvin rankalta toimenpiteeltä esimerkiksi presidentinvaaleja ajatellen. Vaalijärjestelmää voitaisiin parantaa myös pidentämällä vaalien julkistamisaikaa, jolloin jää tarpeeksi aikaa mahdollisiin valitusten käsittelyyn sekä julkistamalla alustavia tuloksia esimerkiksi internetin kautta jo vaaliyönä. Tällä olisi suuri vaikutus prosessin läpinäkyvyyteen. ODIHR antoi suosituksia, joiden mukaan äänestäjien mahdollisuutta hyväksikäyttää rekisteröitymisjärjestelmää ja nk. äänestyskortin käyttöä tulisi rajata esimerkiksi merkitsemällä äänestyskortilla äänestäneiden nimet erillisiin listoihin. Tällöin

vähenevä mahdollisuus äänestää kahteen kertaan, ensin äänestyskortilla ja sen jälkeen henkilöllisyystodistuksella. Tämä puute ei kuitenkaan ollut vaalien ensimmäisellä kierroksella aiheuttanut toimia, sillä raporteja tuplääänestämisestä ei kuultu. (EAM Report 2004, 4-9.) Kyseessä oli siten prosessin parantaminen, ei niinkään vastaaminen ilmenneisiin rikkomuksiin.

Yksi merkittävimmistä parannusehdotuksista koski jälleen myös näissä vaaleissa vaalitarkkailijoiden asemaa. Slovakian vaalilaissa ei edelleenkään turvata ulkomaisten ja kotimaisten tarkkailijoiden oikeutta tarkkailla vaaleja. Keskusvaalilautakunta myöntää luvat tarkkailla vaaleja ja näissä presidentinvaaleissa se ei ODIHR:n mukaa kieltänyt yhdeltäkään tarkkailuryhmältä lupaa tarkkailuun. Positiivista sinänsä, että tarkkailua pääsivät suorittamaan sekä ulkomaiset että kotimaiset tarkkailijat, mutta ODIHR pitää edelleen tärkeänä, että Slovakia uudistaisi vaalilainsäädäntöään tällä saralla vastaamaan Etyjin määräykset ja etenkin Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksatta artiklaa. (EAM Report 2004, 6.)

Vuoden 2004 presidentinvaalit sujuivat jälleen rauhallisesti ja Etyjin määräyksen mukaisesti. Kuitenkin parannettavaa vielä ilmeni esimerkiksi vaalikampanjoinnin pituudessa eikä vaadittavia toimia ollut tehty Kööpenhaminan asiakirjan kahdeksannen artiklan sääntöjen täyttämiseksi. Mediakampanjoinnista kuultiin hyviä uutisia, lähetysten tarjottua tasapainoinen kuva ehdokkaista. Edistystä tällä saralla on huomattavissa. Merkittävää näissä vaaleissa oli myös tarkkailumission koko. ODIHR ei katsonut tarpeelliseksi järjestää kokonaisvaltaista vaalitarkkailumissiota satoine lyhytaikaisine tarkkailijoineen, vaan riittäväksi arvioitiin kapeampi missio. Tämä kertoo mielestäni Slovakian tasapainoisesta vaalijärjestelmästä ja siitä, että kansalaiset osaavat toimia demokraattisten instituutioiden kautta ja valita uudet hallinnot sen kautta. Kuten luvussa 3.2. mainitsin, Etyj järjestää tällaisia kapeampia missioita vain niissä maissa, joissa demokratia on jo vakiintunut. Slovakiassa esiintyneet ongelmat ovat koskeneet vaalilain pirstaleisuutta, jolla ei kuitenkaan ole vaikutusta vaalien lopputulokseen.

Vaalitarkkailulla on ollut vaikutusta mediakampanjoinnin tasapainoistumiseen, mutta edelleenkään kaikkia ODIHR:n aiemmin antamia suosituksia ei ollut otettu huomioon. Tähän saattaa olla syynä aikaisemmin mainitsemani sanktioiden puute. Vuoden 2004 presidentinvaaleissa äänestysprosentti laski aikaisempiäkin vuosia alhaisemmalle tasolle. Vaalien ensimmäisellä kierroksella äänestysprosentti oli vain 48 % ja kansanäänestyksen osalta jäätin jopa alle 36:een %:iin. Kuten aikaisemmin jo mainittu, siirtymävaltioissa demokratiaväsymys ja demokratisoitumisprosessin vakautuminen saattaa ilmetä äänestysinnostuksen laskuna. Vuoden

1999 vaaleissa osasyynä silloiseen äänestysprosentin laskuun oli mahdollisesti myös edellisen vuoden parlamenttivaalien ajallinen läheisyys. On kuitenkin mainittava, että tuolloin vuonna 1999 äänestysprosentti oli molemmilla kierroksilla hyvin korkea (yli 70 %) verrattuna vuoden 2004 esitykseen. Äänestysprosentit ovat Slovakiassa kaiken kaikkiaan laskeneet aikavälillä 1998–2004 tasaiseen tahtiin. Sen voidaan ilmentävän demokratian juurtumista. Toinen vaihtoehto olisi täydellinen politiikasta vieraantuminen, mutta suurista muutosvaatimuksista ei ole ollut viitteitä kansan taholta, joten jonkin asteista tyytyväisyyttä saattaa nykyinen tilanne ilmentää. Kansalaiset ovat mitä ilmeisimmin omaksuneet vallanpitäjien vaihdon demokraattisten vaalien kautta, sillä myös vaalitulokset on hyväksytty sellaisinaan ilman protesteja tai laajoja kriisejä. Seuraavaksi käsittelem lyhyesti Slovakiassa suoritettujen vaalitarkkailumissioiden sijoittumista demokratisoitumisen eri vaiheisiin.

#### ***4.7. Vaalitarkkailun sijoittuminen demokratisoitumisen vaiheisiin***

Luvussa 2.2. esittelin demokratisoitumisen jakaantumista eri vaiheisiin, jotka on usein jaoteltu seuraavasti: vapautuminen, siirtymävaihe ja vakautuminen. Slovakian vapautuminen tapahtui kahdessa vaiheessa: ensin Berliinin muurin hajottua ja sitten toistamiseen vuonna 1993 valtion irtaannuttua Tshekistä. Demokratisoitumiseen vahvasti vaikuttava lumipallo- ja diffuusioefektit vaikuttivat Tshekkoslovakiaan ja Slovakiaan vapautumisvaiheessa etenkin lännen läheisyyden ja arvojen leviämisen vuoksi. Myös Etyj oli mukana tässä vapautumisen vaiheessa ja sillä voidaan katsoa olleen vaikutusta prosessiin sen tarjottua jonkin asteista vakautta ja luottamusta. Etyj myös liitti itsenäistyneet maat osaksi kansainvälistä yhteisöä ja niiden arvomaailmaa. Se auttoi demokratisoitumista tilanteessa, jossa demokratisoitumisprosessi oli jo alkanut.

Slovakian itsenäistyttyä suurin osa vapautumisesta oli jo tapahtunut ja maa aloitti siirtymävaiheen. Slovakian aikaisempi kokemus itsenäisyydestä ja demokraattisista instituutioista tekivät siirtymäprosessista tasaisemman, mutta uuden hallinnon ns. kuherruskuukausi oli ohi ja autoritaariset piirteet alkoivat nostaa päätään. Vaaleja järjestettiin säännöllisesti, mutta Mečiarin politiikka oli ajaa Slovakian eristäytyneisyyteen ja taloudellisen lamaan. Slovakian siirtymävaihe sijoittuu mielestäni 1990-luvulle, jolloin järjestetyt vaalit muotoilivat poliittista järjestelmää ja antoivat suunnan Slovakian politiikalle. Siirtymävaiheelle ominaiset vaalikeskeisyys ja korkeat äänestysprosentit toteutuivat myös Slovakiassa. Siirtymävaiheelle on ominaista myös hyödyntää vanhoja instituutioita, jotka toimivat Slovakiassa varsin hyvin esimerkiksi vaalisyklin osalta. Tällöin myös Etyj tuli mukaan yhtälöön,

sillä se tarkkaili Slovakian vaaleja ensimmäisen kerran vuoden 1998 parlamenttivaaleissa. Slovakian siirtymävaihetta on hankala täysin erottaa vakautumisesta, sillä kuten luvussa 2.2. mainittiin, vakautumista ja siirtymistä tapahtuu monella eri tasolla. Slovakiassa kansalaisten osallistuminen oli kiitettävää jo vuonna 1998 ja oli ilmeistä, että demokraattiset osallistumisen tavat olivat jo varsin vakiintuneita, kun taas samanaikaisesti vaalilainsäädännössä selkeästi oltiin vielä siirtymävaiheessa. Kuten aiemmin luvussa 2.2. mainittiin, siirtymä demokraattiseen järjestelmään vaatii vaihtoehdon vallanpitäjille ja sellaisen vuoden 1998 jälkeen valtaan tullut koalitio tarjosikin.

Vakauttaminen koskee koko yhteiskuntaa ja kestäväen demokraattisen pohjan rakentamiseksi vaaditaan hidasta ja vaiheittaista prosessia. Slovakian vaalitarkkailumissioista saadaan selville, että vuoden 1998 vaalilakiuudistus oli periaatteessa hyvä asia, mutta sen luomisessa mahdollisesti kiirehdittiin, jolloin se koituikin suureksi ongelmaksi. Slovakia teki kuitenkin ODIHR:n ehdotusten mukaan muutoksia vaalilakiin, jolloin vaaliprosessi on vähitellen parantunut. Slovakian vakautumisesta viitteitä antaa myös mahdollinen vaaliväsymys, jota koettiin vuoden 2004 presidentinvaaleissa äänestysprosentin jäädessä lähelle 40 prosenttia. Lisäksi puolueiden ja poliitikkojen palkitseminen ja rankaiseminen ovat institutionalisoituneet toimivan vaalisyklin kautta. Slovakia läpäisee myös luvussa 2.2. esitetyn demokratiatestin, koska esimerkiksi vuoden 1994 vaalien voittaja Mečiar joutui vuoden 1998 vaalien jälkeen luovuttamaan vallan uudelle koalitionhallitukselle.

Kuten luvussa 2.2. esitin, demokraattisten vaalien tukeminen on tärkeää myös vakauttamisvaiheessa. Sellaisena voidaan nähdä Etyjin vaalitarkkailutoiminta etenkin vuosina 2002 ja 2004. Slovakiassa vaaliprosessi toimi, vaikka parannettavaa vielä olikin. Etyj kuitenkin oli tarkkailemassa vaaleja, joissa oli tärkeää saavuttaa kansainvälinen hyväksyntä, olihan maa liittymässä EU:n ja Naton jäseneksi. Vaalitarkkailumissioissa kävi selväksi, että valtiolla oli sisäinen tarve ja halu poliittisiin palkintoihin vaalien onnistumisen myötä. Palkinnot olivat tässä tapauksessa jäsenyydet edellä mainittuihin organisaatioihin.

Kansainvälisen organisaation, tässä tapauksessa etenkin Etyjin, jäsenyydestä on ollut Slovakiassa etua aina vapautumisvaiheesta demokratian vakauttamiseen asti (Pevehouse 2005, 7 ja 26–27). Alussa jäsenyys vaikutti liittämällä vasta itsenäistyneen valtion kansainvälisten sopimusten piiriin ja vakauttamisvaiheessa se auttoi juurruttamaan demokraattisia perinteitä vahvemmin osaksi yhteiskuntaa. Vaalitarkkailun kautta Etyj onnistui parantamaan vaaliprosessin

demokraattisuutta ja kuten mainittu, toimiva vaalisykli on tärkeää demokratian vakautumiselle ja vallan vaihtamiselle rauhanomaisesti. Demokraattisen järjestelmän vakauduttua, vaalitarkkailua on voitu käyttää prosessin parantamiseen. Kun vaalit ovat sujuneet pääosin hyvin, on voitu alkaa myös keskittyä esimerkiksi vähemmistöasioiden edistämiseen vaaliprosessissa.

## 5. Johtopäätökset

Tutkielmani tarkoituksena on ollut tutkia demokratisoitumisen kolmatta aaltoa ja vaalitarkkailua sen osana. Olen käsitellyt demokratisoitumisteoriaa, demokratisoitumisen vaiheita ja sen esiintymistä kolmessa aallossa sekä tapaustutkimusosiossa Etyjin vaalitarkkailumissioita Slovakiassa vuosina 1998–2004. Demokratisoitumisen on todettu olevan aika- ja paikkasidonnaista, joten jokainen prosessi on ainutlaatuinen. Slovakian tapauksessa tärkeimmät demokratisoitumiseen vaikuttavat tekijät näyttivät olleen kolmannen aallon aikana entisen Neuvostoliiton yli pyyhkäissyt demokratisoitumisen lumipalloeefekti, lännen läheisyys, talouskasvu ja pyrkimys kansainvälisten organisaatioiden jäseneksi.

Slovakian demokratisoitumisprosessi todensi ainakin Huntingtonin luomaa kaavaa, jonka mukaan demokratisoitumiselle suotuisinta on nopea talouden kasvu ja sitä seurannut lyhytaikainen talouden kriisi. Kuvioista 1 saatoimme todeta Slovakian BKT:n laskeneen roimasti, jonka jälkeen talouden kasvu taas tasaantui. Poliittiset ja kulttuuriset taustavaikutteet näkyivät Slovakiassa mm. johtamisessa ja kansan homogeenisyydessä. Slovakiaa johdettiin kestävämmällä tavalla, jolloin kansainväliset investoinnit kaikkosivat ja talous taantui. Poliittiset toimenpiteet ja talous linkittyivät näin yhteen, jonka seurauksena vuodesta 1999 eteenpäin noususuhdanne alkoi. Slovakian demokratisoitumisen taustalla oleva kansan homogeenisyys auttoi pitämään kansan koossa huonoinakin aikoina, mutta sillä oli negatiivisia vaikutuksia vähemmistöjen oikeuksiin. Kuten aikaisemmin todettu, etenkin romani- ja unkarivähemmistöjen oikeuksissa olisi parantamisen varaan esimerkiksi kieliasioissa ja osallistumisessa vaaliprosessiin. Kuten tutkielmasta on käynyt ilmi, kansainvälisillä tekijöillä katsotaan olevan positiivista vaikutusta demokratisoitumiseen ja ne ovat saaneet myös teorioissa yhä enemmän huomiota osakseen. Kansainväliset tekijät ovat nousseet yhdeksi tärkeimmistä demokratisoitumisen taustavaikuttajista ja sitä ne olivat myös Slovakian tapauksessa. Diffuusio ja jäsenyydet kansainvälisissä organisaatioissa ovat vakauttaneet demokratisoitumisprosessia. Etyj-jäsenyyden ja kansainvälisen painostuksen myötä Slovakia avautui myös vaalitarkkailulle, jonka kautta kansainväliset tahot pääsivät vaikuttamaan maan vaalisyklin parantamiseen. Etyj oli

mielestäni vaikuttamassa demokraattisten perinteiden juurruttamisessa ja käytännön kehittämistyötä, EU- ja Nato-jäsenyyksien vaikuttaessa enemmän jäsenyyksiensä ehdollisuuden kautta Slovakian kehitykseen. Kansainvälisillä organisaatioilla on siten mahdollisuus vaikuttaa itsenäisen valtion demokratisoitumiseen.

ODIHR:n vaalitarkkailun tarkoituksena on tarkkailla jäsenmaiden vaaliprosesseja ja sitä, miten ne noudattavat Etyjin yhteisesti hyväksymiä demokraattisten vaalien normeja. Tarkkailun kautta arvioidaan, kuinka hyvin jäsenvaltio on ottanut Etyjin määräykset käytäntöön ja ovatko vaalit, joita tarkkailtiin, vapaat ja rehelliset. Tarkkailun lopuksi julkaistaan loppuraportti, jossa ODIHR antaa suosituksia tehtävistä muutoksista vaaliprosessiin. Slovakian vaaleissa ei esiintynyt systemaattista vilppiä, joten vaalisykli oli siinä mielessä onnistunut. Slovakian vaaleja tarkkailtiin lähinnä lainsäädännön ja muiden kampanjakäytäntöjen vuoksi.

Slovakiassa suoritettiin neljä ODIHR:n vaalitarkkailumissiota vuosina 1998–2004. Ensimmäisiin tutkimuksen kohteena oleviin vaaleihin vuonna 1998 Slovakiaa vaadittiin kutsumaan kansainvälisiä vaalitarkkailijoita paikalle. Tällaisen vaatimuksen takana oli mitä ilmeisimmin Slovakian silloinen eristäytyneisyys ja viitteet lievistä luisumisesta takaisin autoritaarisempaan hallintomuotoon. Lisäksi vaalitarkkailumissio nähtiin tarpeelliseksi, koska vaalilakiin oli tehty viimehetken muutoksia. Vaalitarkkailun kohteena oli tarkkailla, miten uudistukset toimivat ja oliko niillä vaikutusta vaalien vapauteen ja rehellisyyteen. Kuten heti huomattiin, vaalilain uudistukset heijastuivat etenkin median toimiin. Yksityisten tiedotusvälineiden vapautta julkaista vaalikampanjointia koskevaa ohjelmaa oli lain myötä rajoitettu. ODIHR piti tätä kehitystä huonona, koska sillä oli suoraa vaikutusta myös äänestäjien oikeuteen saada riittävästi tietoa vaaleista. Äänestysprosentti nousi vuoden 1998 parlamenttivaaleissa kuitenkin korkealle, joten ihmiset luottivat järjestelmään vahvasti. Kuten mainittu, korkea äänestysinnostus kertoo siirtymävaiheen olevan käynnissä. Median toimintamahdollisuuksia oli parannettu jo vuoden 1999 presidentinvaaleihin mennessä. ODIHR raportoi yksityisten tiedotusvälineiden rajoitusten poistamisesta ja muutenkin yleisen mediakampanjoinnin tasa-arvoistumisesta. Slovakia oli siten tehnyt muutoksia, joiden kautta se täytti Kööpenhaminan asiakirjan 7.7, 7.8 ja 7.9 artikkelit, joissa määrätään poliittisen kilpailun vapaudesta ja reiludesta sekä kiellosta evätä kenenkään pääsyä mediaan. Vuoden takaisen vaalitarkkailumission vaikutukset olivat jo nähtävissä Slovakian tehtyä muutoksia vaalilakiin ODIHR:n ehdotusten perusteella. Median tasapuolinen vaalikampanjoinnin nähtiin lisääntyneen myös vaalivuosina 2002 ja 2004. ODIHR raportoi etenkin julkisten tv- ja radiokanavien kohdelleen ehdokkaita tasapuolisesti. Muutamia



puolueellisia vaalilähetystyksiä vielä kuitenkin esiintyi, mutta nämä tapahtuivat lähinnä yksityisen tv-kanavan puolella. Kaiken kaikkiaan median tasapuolistuminen ja oikeudet lähettää vaaliohjelmia parantuivat vaalitarkkailumissioiden aikana ja ODIHR:n loppuraporteilla myös vaikutusta vaaliprosessin muutoksiin.

ODIHR antoi kaikissa loppuraporteissaan huomautuksia Slovakian keskusvaalilautakunnan työn tehottomuudesta ja sen päätävävallan heikkoudesta. Mandaatin kapeus johti epäselviin tilanteisiin, jolla oli myös vaikutusta valituskeinoihin. Lisäksi oli vaikeaa selvittää kenellä on korkein päätävävalta valitusasioissa. ODIHR piti tärkeänä, että keskusvaalilautakunnan toimivaltaa ja tehokkuutta lisättäisiin, jolloin prosessi selkeytyisi. Loppuraporteista ilmenee pientä kehitystä tällä alueella, mutta kautta linjan ODIHR koki Slovakian vaalilainsäädännön olevan liian pirstaleinen. Lait olivat erilaiset parlamentti- ja presidentinvaaleissa, jolloin ilmeni poikkeavuuksia mm. äänestystavoissa. Tämä ei suoranaisesti ollut virheellistä, mutta käytännössä äänestäjät voivat kokea ongelmallisena äänestystapojen muuttuessa vaalista toiseen. Lain pirstaleisuus johtui sen muokkaamisesta osa kerrallaan. Lain yksinkertaistamishdotuksia annettiin vielä vuoden 2004 raportissa, joten Slovakia ei ollut kyennyt tältä osin täysin parantamaan vaalisykliä ODIHR:n ehdotusten mukaisesti.

Vaalitarkkailumissioiden koko muuttui Slovakiassa vuonna 2002, jolloin ODIHR:n operaatiossa ei käytetty lyhytaikaisia tarkkailijoita enää lainkaan. Etyj ja ODIHR olivat siten todenneet Slovakian vaaliprosessin olevan niin vakaalla pohjalla ja rehellinen, että varsinaisia vaalipäivien toimia ei ollut tarpeellista tarkkailla. Slovakian demokratisoitumiskehitystä tukee myös äänestysprosentin kehittyminen vuodesta 1998 eteenpäin. Kuten jo mainittu, aluksi äänestysviikkaus ylsi yli 80 %:iin, mutta vuosien mittaan se laski ja vuonna 2004 päästiin vaalien ensimmäisellä kierroksella enää vain 48 %:iin. Äänestysinnostuksen lasku antaa viitteitä ns. demokratiaväsymyksestä, jota ilmenee usein demokraattisesti vakautuneissa valtioissa. Korkeat äänestysprosentit kuuluvat siten siirtymävaiheeseen, jonka jälkeen innostus laantuu, kun äänestäjät toteavat demokraattisen äänestysprosessin sujuvuuden.

Luvussa 4.2. esittelin kuviossa 2 Freedom Housen antamat pisteet Slovakian poliittisille oikeuksille ja kansalaisvapauksille vuodesta 1993 lähtien. Kuten todettu, pisteytykset ovat parantuneet vuosi vuodelta ja ne ovat pysyneet vakaina 2000-luvulla. Poliittiset oikeudet ovat parhaalla tasolla 1, kansalaisoikeuksien pysyessä tasolla 2. Kuviosta voimme nähdä, että molemmat pisteytykset paranivat yhdellä tasolla vuonna 1999, jolloin edellisenä vuonna oli

tarkkailtu vaaleja ensimmäisen kerran. Tähän saattoi myös vaikuttaa yleinen ilmapiirin paraneminen sekä kansainvälisten toimijoiden mielipiteiden arvostaminen ja hakeminen. Pisteet paranivat edelleen 2000-luvulla, jolloin tulevat EU- ja Nato-jäsenyydet mitä ilmeisimmin vaikuttivat Slovakian halukkuuteen parantaa kansainvälisten normien implementointia. Kansainvälisten toimijoiden merkitys tällä alalla on merkittävä, sillä Freedom Housen pisteytykset ovat yleisesti käytettyjä ja niihin viitataan usein puhuttaessa maailman demokraattisista valtioista ja siirtymämaista. Slovakiassa on kuitenkin vielä parantamisen varaa kansalaisvapauksien saralla, joiden pisteytyksien taso on jäänyt tasolle 2. Vähemmistöasiat ovatkin nousseet myös ODIHR:n loppuraportteihin ensimmäisen kerran vuonna 2002. On merkittävää, että niihin kiinnitetään huomiota ja vähemmistöjen oikeuksiin puututaan myös vaaliprosessin osalta. Vaalitarkkailulla voi siten olla myös vaikutusta esimerkiksi romanivähemmistön oikeuksiin, jos asia pidetään ajankohtaisena ja siihen kiinnitetään jatkossakin huomiota.

Kuten vaalitarkkailuraporteista on ilmennyt, Slovakia ei ole ehdotuksista huolimatta täyttänyt kaikkia Kööpenhaminan asiakirjan määräyksiä. Merkittävin puute tällä saralla on lainsäädännön muokkaaminen kansainvälisten ja kotimaisten vaalitarkkailijoiden osalta. ODIHR antoi jokaisessa loppuraportissaan muutosehdotuksia, joiden kautta Slovakia voisi täyttää Kööpenhaminan asiakirjan artiklan 8. Siihen ei kuitenkaan ole puututtu, joka kertoo osaltaan vaalitarkkailun voimattomuudesta. Kuten aikaisemmin jo mainitsin, vaalitarkkailu ei perustu sanktioiden antamiselle vaan suosituksille, joita jäsenvaltioiden odotetaan noudattavan. Tällaisessa tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei tee muutoksia pyynnöistä huolimatta, Etyj ja ODIHR ovat melko aseettomia. Täytyy kuitenkin sanoa, että Slovakia paransi kansainvälisten ja kotimaisten tarkkailijoiden asemaa vuodesta toiseen, joten se on ottanut tämän aspektin huomioon käytännössä, mutta ODIHR kokee, että vaalitarkkailun asema olisi turvatumpaa myös tulevaisuudessa, mikäli siitä olisi säädetty laissa. Tilanne on samanlainen Slovakiassa esiintyneen imago-kampanjoinnin osalta. ODIHR antoi suosituksia virallisen kampanjoinnin pidentämisestä, jonka kautta kampanjoinnin ulkopuolinen vaalityö voisi vähentyä, mutta muutoksia ei ollut tehty.

Slovakian tapauksen perusteella voidaan sanoa, että vaalitarkkailulla on mahdollisuudet vaikuttaa yksittäisen valtion sisäisen vaaliprosessin toimivuuteen ja demokraattisuuteen, mutta se edellyttää, että isäntävaltio ottaa suositukset tosissaan ja panee niitä täytäntöön. ODIHR:n vaalitarkkailulla voitiin vaikuttaa Slovakian vaaliprosessiin ja etenkin median vapautteen toimia

vaalikampanjan aikana. Vaalitarkkailumissioiden myötä Slovakian vaaliprosessi tuli myös selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi, kun lainsäädäntöä yksinkertaistettiin ja käytäntöjä parannettiin. Vaalitarkkailuraporttien muutosehdotusmäärissä nähtiin myös positiivista kehitystä, niiden vähentyessä noin puolella vuoden 1998 luvuista (20). Kuitenkin parannettavaa vielä on, eikä kaikkia loppuraporttien suosituksia ole otettu huomioon. Analyysin perusteella voidaan todeta ODIHR:n voimattomuus puuttua asioihin, mikäli sen muutosehdotukset kaikkuvat kuuroille korville. Vaalitarkkailu vaatii siten tahtoa molemmilta osapuolilta. Vaalitarkkailu ei palvele tehokkaasti, mikäli tarkkailijat ovat epäpäteviä tai jos isäntämaa kutsuu tarkkailijat paikalle vain näön vuoksi. Vaalitarkkailun saama kritiikki koskeekin juuri tätä aspektia ja sitä, kuinka vaikeaa on ylipäättään määritellä vaalien vapautta ja rehellisyyttä. Slovakian tapauksessakin kaikki neljä vaalia saivat ODIHR:lta ns. vapauttavan tuomion, vaikka ongelmia vaaliprosessissa esiintyi. Mielestäni vaalitarkkailutoiminnassa kuuluukin hyväksyä se seikka, että se on kontekstisidonnaista ja sisältää suosituksia, jotka eivät ole ehdottomia. Raportit eivät voi olla mustavalkoisia, joiden pohjalta voitaisiin tuomita vaalit joko täysin onnistuneiksi tai täysin epäonnistuneiksi. Vaalitarkkailu on väline, jota voidaan käyttää demokratisoitumisen osana.

Kansainväliset toimijat ovat nousseet kolmannen demokratisoitumisen aallon aikana yhä tärkeämpään osaan. Tämä on todettu jo demokratisoitumisteorioiden sekä demokratisoitumisen taustavaikutteiden osalta. Kansainväliset tekijät ovat olleet myös tapaustutkimukseni kohteelle Slovakialle merkityksellisiä: ensin diffuusion ja lumipalloeftien muodossa vapautumisvaiheessa, sitten siirtymävaiheessa Etyjin vakauttamistyön ja vaalitarkkailun sekä talouden vakautumisen kautta, ja lopulta EU- ja Nato-jäsenyyksien jäsenyyksien ehdollisuuden kautta. Kansainväliset tekijät auttavat rakentamaan demokraattisia instituutioita, jotta valtio voisi täyttää paremmin yhteisesti hyväksytyt kansainväliset normit. Samoin näiden normien täyttämisen sivutuotteena valtio saa palkintoja, jolla voidaan vaikuttaa positiivisesti esimerkiksi talouskasvuun. Kansainvälisen tuen ehdollisuutta on kritisoitu ja pidetty ns. demokratian viemisenä ylhäältäpäin, mutta mielestäni valtiolla on itsellä oltava myös sisäinen tahto demokraattisten sitoumusten täyttämiseen, jotta muutoksia voisi tapahtua. Kuten Slovakian tapauksesta näimme, ODIHR ei kyennyt kaikilta osin vaikuttamaan tai pakottamaan valtiota muuttamaan lainsäädäntöään. Toki Etyjin vaalitarkkailu ei pohjaudukaan sanktioille, mutta en silti näkisi keinotekoisien demokratisoitumiseen pakottavien toimien olevan yksistään tehokkaita.

Etyjin merkitys kansainvälisenä toimijana on ollut tärkeä jo sen alkuhetkistä lähtien. Kuten todettu, vuoden 1975 konferenssi ja päätösasiakirja muuttivat Euroopan ilmapiiriä. 1980- ja 1990-lukujen taitteen tuomat muutokset pakottivat Etyjin uusiutumaan, jolloin myös vaalitarkkailun merkitys inhimillisen ulottuvuuden osa-alueena kasvoi. Etyj on lunastanut paikkansa osana muuttuvaa kansainvälistä yhteisöä, sillä se kokoaa yhteen myös sellaisia maita, jotka eivät kuulu mm. Natoon tai EU:hun. Etyjin merkitystä lisää myös se, että se toimii foorumina, jolla kehitetään yhteistä turvallisuutta monella eri alueella. Sen inhimillinen ulottuvuus ja demokratian edistämistyö esimerkiksi vaalitarkkailun kautta ovat tulleet 1990- ja 2000-luvuilla yhä tärkeämmiksi toiminta-alueiksi. Kuten tutkielmassani olen todennut, Etyjillä ja ODIHR:n vaalitarkkailutyöllä voidaan vaikuttaa yksittäisen valtion demokratisoitumiskehitykseen. Yleisesti voidaan sanoa, että vaalitarkkailun mahdollisuus vaikuttaa demokratisoitumiseen ei sanktioiden puuttumisen vuoksi ole välttämättä aina kaikkein tehokkain keino, mutta se on mahdollista. Demokratisoitumisprosessilla on suurimmat mahdollisuudet onnistua, mikäli demokratisoitumisen myös taustavaikutteet ovat suotuisia ja demokratisoitumiselle annetaan mahdollisuus. Itsenäisen valtion, joka haluaa kehittää demokratisoitumistaan, tulee siten itse hakea toimia prosessin edistämiseksi. Tätä auttavat mitä ilmeisimmin kansainvälisen vaalitarkkailun suorittaminen sekä jäsenyys kansainvälisissä organisaatioissa.

## 6. Lähteet

### *PRIMÄÄRIAINEISTO*

#### ODIHRin vaalitarkkailuraportit

Election Observation Mission Slovak Republic, September 1998. Joint Preliminary Statement Issued on 27 September 1998. Saatavissa <[http://www.osce.org/documents/odihr/1998/09/1458\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1998/09/1458_en.pdf)> luettu: 10.2.2010.

Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Slovak Republic Parliamentary Elections 25 and 26 September 1998. Saatavissa: <[http://www.osce.org/documents/odihr/1998/10/1459\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1998/10/1459_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

OSCE/ODIHR Election Observation Mission to Slovakia 1999, Preliminary Statement issued on 16 May 1999. Saatavissa < [http://www.osce.org/documents/odihr/1999/05/1460\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1999/05/1460_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

OSCE/ODIHR Election Observation Mission to Slovakia 1999, Second Round of the Election for the President of the Slovak Republic. Preliminary Statement of the ODIHR Election Observation Mission issued on 30 May 1999. Saatavissa < [http://www.osce.org/documents/odihr/1999/05/1461\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1999/05/1461_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Slovak Republic Presidential Elections 15 and 29 May 1999. Final Report. Saatavissa < [http://www.osce.org/documents/odihr/1999/06/1462\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1999/06/1462_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

OSCE/ODIHR Election Observation Mission to Slovakia Parliamentary Elections 2002, Statement of Preliminary Findings and Conclusions. Saatavissa < [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/09/1457\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/09/1457_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Slovak Republic Parliamentary Elections 20–21 September 2002. Final Report. Warsaw 6 November 2002. Saatavissa < [http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1456\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2002/11/1456_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

Office for Democratic Institutions and Human Rights, The Slovak Republic Presidential Election 3 April 2004. OSCE/ODIHR Election Assessment Report. Warsaw 9 June 2004. Saatavissa <[http://www.osce.org/documents/odihr/2004/06/3084\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2004/06/3084_en.pdf)> luettu: 10.2.2010

### Etyjin asiakirjat ja julkaisut

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätöisasiakirja (1975), Valtion painatuskeskus. 12-15.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi, Wienin seurantakokouksen loppuasiakirja 1989. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 5/1989.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi, Kööpenhaminan asiakirja 1990. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/1991.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi, Moskovan asiakirja 1991 — Inhimillistä ulottuvuutta koskeva konferenssi. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/1991.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi, Geneven raportti 1991 — Kansallisia vähemmistöjä käsittelevä asiantuntijakokous. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6/1991.

ETYK, Helsingin asiakirja — Muutoksen haasteet. (1992) Helsingin huippukokous

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (1999), *The ODIHR election observation handbook*. Warsaw: ODIHR

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2005, reprinted 2007), *Election Observation Handbook*. Warsaw: ODIHR. 5. painos.

Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2005, reprinted 2008), *Election Observation. A decade of monitoring elections: the people and the practice*. Warsaw: ODIHR.

OSCE Handbook (2007), Vienna: OSCE Press and Public Information Section.

## Ulkoasiainministeriön asiakirjat

Ulkoasiainministeriö (UM) a, Etyj/ODIHR vaalitarkkailu Slovakiassa: Suomalaiset lyhytaikaiset vaalitarkkailijat. 14.9.1998

Ulkoasiainministeriö (UM) b, Tuula Tieksojan raportti 29.9.1998.

Ulkoasiainministeriö (UM) c, Slovakian parlamenttivaalit; Etyj/ODIHR vaalitarkkailumatka 22.–28.9.1998. 1.10.1998.

Ulkoasiainministeriö (UM) d, Etyj/ODIHR Lyhytaikainen vaalitarkkailu Slovakiassa 25.–26.9.1998: Frank Hornin ja Joseph Feuerin yhteisraportti. 4.11.1998

## Artikkelit

Balian, Hrair (2001), “Ten years of international election assistance and observation”. *Helsinki Monitor*. 2001 no.3. 197-209.

Beaulieu, Emily & Susan D. Hyde (2009), “In the shadow of Democracy Promotion. Strategic manipulation, international observers, and election boycotts”. *Comparative Political Studies* 3, 392-410.

Bunce, Valerie J. & Sharon L. Wolchik (2009), “Democratization by Elections? Postcommunist Ambiguities”. *Journal of Democracy* 3. 93–107.

Carothers, Thomas (1997), “The observers observed” , *Journal of Democracy*, 1997 8 (3). 17-31.

Ghebali, Victor-Yves (2008), “The 2007 Madrid Ministerial Council Meeting: A mixed bag of non-decisions and a discrete set of measures”. *Security and Human Rights* 1, 82-99.

Linberg, Staffan I. (2009), ”Democratization by Elections? A Mixed Record”. *Journal of Democracy* 3. 86–92.

Oberschmidt, Randolph (2001), ”Office for Democratic Institutions and Human Rights - An interim appraisal”, *Helsinki Monitor*. 2001 no 4. 277-290.

Stoudmann, Gérard (2004), ” The way forward or is the OSCE fit for the 21st century?”. *Helsinki Monitor* 4, 293-298.

Zellner, Wolfgang (2005), “Russia and the OSCE: From high hopes to Disillusionment”. *Cambridge Review of International Affairs* 3, 398.

### Internet-lähteet

Brahm, Eric (2004), *Election monitoring*. Saatavissa <[http://www.beyondintractability.org/essay/election\\_monitoring/](http://www.beyondintractability.org/essay/election_monitoring/)>, luettu 2.11.2007

Chivers, C.J. (2008), “European group cancels mission to observe Russian election, citing restrictions”. *The New York Times*. Saatavissa <[http://www.nytimes.com/2008/02/08/world/europe/08russia.html?\\_r=1&scp=1&sq=european%20%20group%20cancels%20mission%20to%20observe%20russian%20elections&st=cse](http://www.nytimes.com/2008/02/08/world/europe/08russia.html?_r=1&scp=1&sq=european%20%20group%20cancels%20mission%20to%20observe%20russian%20elections&st=cse)>, luettu 9.2.2009

Eggleston, Roland (2005), “OSCE: Election experts debate Russian Criticism”. Radio Free Europe. Saatavissa <<http://www.rferl.org/content/article/1058603.html>>, luettu 9.2.2009

Freedom House a, Freedom in the World 2009 “Slovakia”. Saatavissa <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2009&country=7701>> luettu: 24.4.2010

Freedom House b, Country ratings and status, 1973-2009. Saatavissa <[http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW\\_AllScores\\_Countries.xls](http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_AllScores_Countries.xls)> luettu: 24.4.2010

Freedom House c, About Us. Saatavissa <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=2>> luettu: 27.4.2010

Freedom House d, Freedom in the World. Saatavissa <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>> luettu: 27.4.2010



Freedom House, Introduction. Saatavissa  
<[http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=352&year=2009](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=352&year=2009)> luettu:  
27.4.2010

Ghebali, Victor-Yves, (b) "Russians rock conflict management role of OSCE". Saatavissa  
<<http://www.europaeum.org/content/view/699/71/>>, luettu 9.2.2009

Hyde, Susan D. (2006) "Can election observers deter election day fraud? Evidence from a natural experiment". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, Mar 22, 2006. luettu 10.2.2009

International Monetary Fund (IMF), Report for Selected Countries and Subjects. Saatavissa  
<[http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/weorept.aspx?sy=1994&ey=2009&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=63&pr1.y=8&c=936&s=NGDP\\_RPCH&grp=0&a=#cs1](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/weodata/weorept.aspx?sy=1994&ey=2009&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=63&pr1.y=8&c=936&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=#cs1)> luettu: 24.4.2010.

Shinoda, Hideaki (2006), "Why is election needed in peacebuilding?: A theoretical consideration of the strategic role of elections after armed conflicts". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, Mar 22, 2006. luettu 10.2.2009

"Slovakia" Oxford Guide to Countries of the World. Peter Stalker. Oxford University Press 2007. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. Tampere University. 7 April 2010  
<<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t42.e191>>

"Slovak Republic" *World Encyclopedia*. Philip's, 2008. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. Tampere University. 26 April 2010  
<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t142.e10740>

## **KIRJALLISUUS**

Alasuutari, Pertti (1994), *Laadullinen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Barkan, Joel D. (1997), "Can established democracies nurture democracy abroad? Lessons from Africa". Teoksessa: *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press. 371–403.

Beigbeder, Yves (1994), *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Bielasiak, Jack (1999), "The Structuring of Party Systems in Post-Communism. The Roles of Political Process and Social Cleavage". Teoksessa: *The Experience of Democratization in Eastern Europe*. Chippenham: Antony Rowe Ltd. 138–170.

Brodin, Anna (2000), *Getting Politics Right. Democracy Promotion as a New Conflict Issue in Foreign Aid Policy*. Sweden: Grafikerna Livréna I Kungälv AB.

Burnell, Peter (2000)a, "Democracy Assistance: The State of the Discourse". Teoksessa: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers. 3–33.

Burnell, Peter (2000)b, "Democracy Assistance: Origins and Organizations". Teoksessa: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers. 34–64.

Byrne, David (2009), "Case-Based Methods: Why We Need Them; What They Are; How to Do Them". Teoksessa: *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. London: SAGE Publications Ltd. 1–10.

Danihel, Vincent (2000), "The Roma in Slovakia – Past, Present and Future". Teoksessa: *The OSCE Yearbook 2000*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 271–280.

Diamond, Larry (1997), "Promoting democracy in the 1990s: actors, instruments, and issues". Teoksessa: *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press. 311–370.

Elgie, Robert & Jan Zielonka (2001), "Constitutions and Constitution Building: A Comparative Perspective". Teoksessa: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1 institutional engineering*. King's Lynn, Norfolk: Biddles Ltd. 25–47.

Galbreath, David J. (2007), *The Organization for Security and Co-operation in Europe*. Abingdon: Routledge.

Geisler, Gisela (1993), "Fair? What has fairness got to do with it? Vagaries of election observations and democratic Standards". *The Journal of Modern African Studies* 31 (4). 613-637.

Ghebali, Victor-Yves (2004), "OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits. Teoksessa: *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd. 3–12.

Gomm, Roger & Martyn Hammersley (2004), "Introduction". Teoksessa: *Case Study Method*. London: SAGE Publications Ltd. 1–16.

Gould, John & Christine Jackson & Loren Wells (1995), "*Strengthening Democracy - A Parliamentary perspective*". Dartmouth: Dartmouth Publishing Company Limited.

Hakkarainen, Petri (2005), "Inhimillisen ulottuvuuden vaatimaton alku: ihmisoikeudet ja vapaa liikkuvuus Etykin varhaisessa valmisteluvaiheessa". Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 21-27.

Hammersley, Martyn (1989), *The Dilemma of Qualitative Method*. London: Routledge.

Hartlyn, Jonathan & Jennifer McCoy (2006), "Observer Paradoxes: How to Assess Electoral Manipulation". Teoksessa: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. 41–54.

Hossain, Masud & Bernadeta Killian, Sudhindra Sharma, Lauri Siitonen (2003), *Democratization and Development Co-operation. Finland's Democracy Assistance to Nepal and Tanzania*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave – Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Häikiö, Liisa & Vivi Niemenmaa (2008), ”Valinnan paikat”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 41-56.

Härkönen, Aleksi (2005), ”Inhimillinen ulottuvuus 1990-luvulta 2000-luvulle”. Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 52-60.

Iloniemi, Jaakko (2005), ”Dipolista Geneven kautta Helsinkiin”. Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 30-31.

Jacobs, Didier (2007), *Global Democracy. The Struggle for Political and Civil Rights in the 21st Century*. Nashville: Vanderbilt University Press.

Kennedy, Mary M. (2006), ”Generalizing from Single Case Studies”. Teoksessa: *Case Study Research. Vol 2*. London: SAGE Publications Ltd. 3–19.

Klein, Keith (1999), ”Election observation: The question of why”. Teoksessa: *Democratic elections and the Mediterranean*. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP). 129-130.

Kumar, Krishna (2000), ”International Assistance for Post-Conflict Elections”. Teoksessa: *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass Publishers. 191–209.

Kurunmäki, Kimmo (2008), ”Vertailu”, Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 74-92.

Laine, Markus, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen (2008), ”Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 9-38.

Laine, Markus & Lasse Peltonen (2008), ”Ikkuna muutokseen”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 93-108.

- Lappalainen, Pertti (2007), ”Poliittinen toiminta tapauksena”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 191–213.
- Leino, Helena (2007), ”Yleinen ongelma, yksi tapaus”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 214–227.
- Levitsky, Steven & Lucan A. Way (2006), “Linkage and Leverage: How Do International Factors Change Domestic Balances of Power?”. Teoksessa: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. 199–216.
- Linz, Juan J. (1997), “Some thoughts on the victory and future of democracy”. Teoksessa: *Democracy’s victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press. 404–426.
- Mitchell, J. Clyde (2006), ”Case and Situation Analysis”. Teoksessa: *Case Study Research. Vol 2*. London: SAGE Publications Ltd. 59–83.
- Morlino, Leonardo (2001), “Constitutional Design and Problems of Implementation in Southern and Eastern Europe”. Teoksessa: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1 institutional engineering*. King’s Lynn, Norfolk: Biddles Ltd. 48–108.
- Nagle, John D. & Alison Mahr (1999), *Democracy and Democratization*. London: SAGE Publications Ltd.
- Nasrallah, Fida (1999), ”Observation and monitoring of the democratic process”. Teoksessa: *Democratic elections and the Mediterranean*. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP). 135-142.
- Nelson, Daniel N (1999), “Civil Society Endangered”. Teoksessa: *The Experience of Democratization in Eastern Europe*. Chippenham: Antony Rowe Ltd. 118–137.
- Paloheimo, Heikki & Matti Wiberg (1997), *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Peltola, Taru (2007), ”Empirian ja teorian vuoropuhelu”. Teoksessa: *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Yliopistopaino. 111–129.

Pentikäinen, Merja (2005), ”Etyjin inhimillinen ulottuvuus”. Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 69 -82.

Peuhkuri, Timo (2005), ”Tapaustutkimuksen valinnat. Esimerkkinä Saaristomeren rehevöitymis- ja kalankasvatuskiista”. Teoksessa: *Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat*. Juva: PS-kustannus. 291-307.

Pevehouse, Jon C. (2005), *Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization*. Cambridge: University Press.

Pravda, Alex (2001), ”Introduction”. Teoksessa: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2 International and transnational factors*. New York: Oxford University Press. 1–27.

Reimaa, Markku (2005), ”Inhimillinen ulottuvuus eurooppalaisessa turvallisuudessa 1975-1989”. Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 36-47.

Saarela-Kinnunen, Maria & Jari Eskola (2007), ”Tapaus ja tutkimus=tapaustutkimus?”. Teoksessa: *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Metodien valinta ja aineistonkeruu: vinkkejä aloittelevalle tutkijalle*. Juva: PS-kustannus. 184-195.

Sakwa, Richard (1999), ”Introduction: The Democratic Experience”. Teoksessa: *The Experience of Democratization in Eastern Europe*. Chippenham: Antony Rowe Ltd. 1–15.

Santa-Cruz, Arturo (2005), *International Election Monitoring, Sovereignty, and the Western Hemisphere Idea. The Emergence of an International Norm*. New York: Routledge.

Schedler, Andreas (2006), ”The Logic of Electoral Authoritarianism”. Teoksessa: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. 1–23.

Schmitter, Philippe C. (1997), ”Exploring the problematic triumph of liberal democracy and concluding with a modest proposal for improving its international impact”. Teoksessa: *Democracy's victory and crisis*. Cambridge: Cambridge University Press. 297–307.

Silander, Daniel (2004), *The Theoretical Notion of Democratization in a Context of Globalization and Regionalization*, Växjö: Reprocentralen, Växjö universitet.

Silander, Daniel (2005), *Democracy from the Outside-in? – The conceptualization and Significance of Democracy Promotion*. Växjö: Växjö University Press.

Sives, Amanda (2001), "Election observation and deepening democracy in the Commonwealth". *The Round Table*. 2001, 361. 507-528.

Smith, Karen E. (2001), "Western Actors and the Promotion of Democracy". Teoksessa: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2 International and transnational factors*. New York: Oxford University Press. 31–57.

Suksi, Markku (2001), "Vaalien jatkuva kierto: oikeudesta osallistua vaaliprosessiin", *Kosmopolis* 31 (4); 9-48.

Suksi, Markku (2005), "Kansainvälinen vaalitarkkailu: kehitys, käytännöt ja Etyjin luomat puitteet". Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 45-114.

Suomalainen, Nina (2005), "Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto - jatkuvien muutosten ja haasteiden edessä". Teoksessa: *Inhimillisemmän Euroopan puolesta - Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö 30 vuotta*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy. 11-94.

Szakolczai, Árpád (1999), "Experiences of Democratisation". Teoksessa: *The Experience of Democratization in Eastern Europe*. Chippenham: Antony Rowe Ltd. 16–31.

Thomas, Daniel C. (1999), "The Helsinki accords and political change in Eastern Europe". Teoksessa: *The power of human rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles (2007), *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Tolonen, Lea (2004), *Vaalitarkkailijana Armeniassa, Ukrainassa, Georgiassa ja Montenegrossa*. Ähtäri: Kirjapaino Jalkanen Oy.

Vanhanen, Tatu (1992), *Strategies of Democratization*. Washington: Taylor & Francis.

Whitehead, Laurence (2002), *Democratization — Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

von Beyme, Klaus (2001), "Institutional Engineering and Transition to Democracy". Teoksessa: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1 institutional engineering*. King's Lynn, Norfolk: Biddles Ltd. 3–24.

Yin, Robert K. (2004) *The Case Study Anthology*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.

Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.



