

Elisa Airasvirta

EUROOPAN NEUVOSTON DEMOKRATIAA TUKEVAT TOIMET VALKO- VENÄJÄLLÄ

Sisällönanalyysi Valko-Venäjää koskevasta
toimintasuunnitelmasta vuosille 2019–2021

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Toukokuu 2021

TIIVISTELMÄ

Elisa Airasvirta: EUROOPAN NEUVOSTON DEMOKRATIAA TUKEVAT TOIMET VALKO-
VENÄJÄLLÄ: Sisällönanalyysi Valko-Venäjää koskevasta toimintasuunnitelmasta vuosille 2019–2021.
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma
Toukokuu 2021

Tämän kandidaatintutkielman tarkoituksena on analysoida Euroopan neuvoston Valko-Venäjää varten vuosille 2019–2021 laatiman toimintasuunnitelman demokratiaa tukevia toimia. Tutkimuskysymys siis on, millaisia demokratiaa ja sen ominaisuuksia tukevia toimia Euroopan neuvoston Valko-Venäjää koskevan toimintasuunnitelman kirjatuista toimista ilmenee. Tutkielmassa vastataan myös siihen, mitä ehdotetuista toimenpiteistä jää puuttumaan ja miksi. Analyysiä pohjustetaan esittelemällä Euroopan neuvostoa toimijana, tarkastelemalla sen yhteyksiä Euroopan unioniin ja havainnollistamalla Valko-Venäjän nykyistä poliittista tilannetta.

Primääriaineistona analyysissä toimii Euroopan neuvoston Valko-Venäjää varten laatima toimintasuunnitelma, jonka laatimisprosessin aikana on kuultu paitsi Valko-Venäjää itseään myös Euroopan unionia. Toimintasuunnitelman päätavoite on saattaa Valko-Venäjä institutionaalisesti ja oikeudellisesti lähemmäksi eurooppalaisia ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa koskevia arvoja ja normeja. Sekundääriaineistona hyödynnetään muita Euroopan neuvoston dokumentteja ja tietolähteitä paitsi kuvaamaan Euroopan neuvoston toimintaa myös täydentämään primääriaineistosta tehtyä analyysiä. Sekundääriaineiston liberaalia demokratiaa koskevalla kirjallisuudella selitetään tutkielmassa käytettävän demokratian kehyyksen yhteneväisyyttä liberaaliin demokratiaan ja osin myös muihin demokratian malleihin.

Tutkielman teoreettisena pohjana toimii International Institute for Democracy and Electoral Assistance -järjestön luoma kehys demokratiasta ja sen ominaisuuksista. Kehyksessä demokratialla tarkoitetaan julkisen päätöksenteon ja päätöksentekijöiden yllä vaikuttavaa kansanvaltaa ja tasa-arvoa tätä valtaa käyttävien kansalaisten välillä. Demokratia muodostuu viidestä pääominaisuudesta, jotka jakautuvat edelleen erillisiin ominaisuuksiin. Pääominaisuudet ovat edustuksellinen hallitus, osallistaminen, puolueeton hallinto, hallituksen toiminnan tarkastaminen ja perusoikeudet. Analyysin menetelmänä hyödynnetään teorialähtöistä sisällönanalyysiä, eli tutkielman analyysirunko pohjautuu demokratian kehyyseen, jonka avulla havainnot tehdään.

Toimintasuunnitelmasta voidaan havaita neljään eri demokratian pääominaisuuteen kohdistuvia toimia. Nämä ovat osallistaminen, puolueeton hallinto, hallituksen toiminnan tarkastaminen ja perusoikeudet. Osallistamisessa toimia kohdistuu paikallisen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan osallisuuden tukemiseen, puolueettoman hallinnon osalta toimet sen sijaan kohdistuvat korruptoimattomuuteen. Hallituksen toiminnan tarkastamisen yhteydessä toimia havaittiin oikeuslaitoksen riippumattomuutta kuvaavan ominaisuuden osalta, ja perusoikeuksissa toimet kohdistuivat oikeussuojan saatavuuteen, kansalaisvapauksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin sekä tasa-arvoon. Toimintasuunnitelmassa ei havaita edustuksellista hallitusta tukevia toimia, joita tutkimuksessa usein pidetään demokratian niin sanottuina kulmakivinä. Tämä voi johtua erityisesti siitä, että Valko-Venäjän presidentti vastustaa maahan kohdistuvaa demokratisaatiota, eli Valko-Venäjän kehittämistä demokratiaksi.

Avainsanat: Euroopan neuvosto, liberaali demokratia, demokratia, Valko-Venäjä, ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. Johdanto	1
2. Teoreettinen viitekehys	3
2.1. <i>Demokratia ja sen ominaisuudet</i>	3
2.2. <i>Miten demokratiaa tulee edistää</i>	6
2.3. <i>Liberaali demokratia ja IDEA:n määritelmä</i>	7
2.4. <i>Liberaalin demokratian kritiikki</i>	9
3. Tutkielman tavoitteet, aineisto ja menetelmä	12
3.1. <i>Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymys</i>	12
3.2. <i>Aineisto ja menetelmä</i>	13
4. Euroopan neuvosto, Euroopan unioni ja Valko-Venäjän demokratisointi	15
4.1. <i>Euroopan neuvosto demokratian edistäjänä</i>	15
4.2. <i>Euroopan neuvoston yhteys Euroopan unioniin</i>	16
4.3. <i>Valko-Venäjän poliittinen tilanne</i>	18
5. Toimintasuunnitelman analyysi	21
5.1. <i>Ihmisoikeudet</i>	21
5.2. <i>Oikeusvaltioperiaate</i>	24
5.3. <i>Demokratia</i>	27
6. Analyysin tulokset ja johtopäätökset	29
6.1. <i>Analyysin pohjalta tehdyt havainnot</i>	29
6.2. <i>Tulosten suhteuttaminen poliittisiin realiteetteihin</i>	31
Lähteet	34

1. JOHDANTO

Valko-Venäjän demokratian tila on herättänyt Euroopassa huolta aina siitä lähtien, kun maan nykyinen presidentti Aljaksandr Lukašenka nousi valtaan vuonna 1994. Lukašenkan vastustus maan demokratisaatiota kohtaan onkin johtanut siihen, että Valko-Venäjää kuvaillaan usein ”Euroopan viimeiseksi diktatuuriksi”. Osin tähän imagoon on ollut vaikuttamassa myös muun muassa se, että maassa käydyt vaalit eivät ole olleet vapaat tai reilut, ja oppositioon on kohdistunut suoranaista väkivaltaa ja pidätyksiä. Useat hallinnon demokratiaa, ihmisoikeuksia ja uudistuksia koskevat indeksit osoittavat, ettei Valko-Venäjällä ole tapahtunut näiden osalta juuri mitään kehitystä kahden viime vuosikymmenen aikana. (Bosse 2018, 220–292, 294.) Valko-Venäjän viimeisimmät presidentinvaalit vuonna 2020 vahvistavat tätä argumenttia, sillä nekään eivät olleet vapaat tai oikeudenmukaiset. Esimerkiksi Euroopan unioni (myöhemmin EU) ei tunnusta vaalien tuloksia, vaan se on asettanut maata kohtaan useita pakotteita. (Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto, 2021.)

Euroopan unionin ja Valko-Venäjän yhteistyö erityisesti demokratian osalta on ollut siis kautta linjan vaikeaa, sillä esimerkiksi unionin naapuruuspolitiikan täyden käyttöönoton ja siitä seuraavien ja saatavien etujen kynnysehtona ovat olleet vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit (Commission of the European Communities 2004, 11). Sen sijaan Euroopan neuvosto on onnistunut laatimaan Valko-Venäjän kanssa yhteistyössä jo kaksi maata koskevaa toimintasuunnitelmaa, joiden sisältämät toimet pyrkivät edistämään demokratian lisäksi ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista Valko-Venäjällä. Tavoitteena on myös yleisesti tuoda maan oikeudellisia ja institutionaalisia puitteita kohti eurooppalaisia standardeja. (Council of Europe 2019, 2, 6.) Tässä tutkielmassa primääriaineistona keskitytään toimintasuunnitelmista uusimpaan, eli vuosille 2019–2021 laadittuun suunnitelmaan.

Koska Valko-Venäjä on ollut haluton tekemään yhteistyötä demokratian edistämisen saralla, kohdistuu tässä tutkielmassa mielenkiinto juuri toimintasuunnitelman demokratiaa tukeviin toimiin. Tutkielman tarkoituksena on siis International Institute for Democracy and Electoral Assistance:n (myöhemmin IDEA) tarjoaman, demokratiaa ja sen ominaisuuksia kuvaavan, teoreettisen viitekehyksen avulla tutkia, millaisia demokratiaa tukevia toimia toimintasuunnitelmassa ilmenee. Tutkielmassa myös tehdään havaintoja siitä, millaisia demokratian eri ominaisuuksia tukevia toimia suunnitelmasta voidaan nähdä puuttuvan ja mistä puutokset voisivat johtua. Kattoterminä demokratia

kuvaa pelkistetysti IDEA:n (2019a, 246) mukaan perinteistä käsitystä kansanvallasta ja kansalaisten tasa-arvosta.

Tutkielma rakentuu seuraavasti: Ensin esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys sekä syyt miksi se on tutkielmaan valikoitunut, ja käydään läpi myös yleisesti siihen liittyvää kritiikkiä. Sitten esitellään tutkielman tavoitteet, tutkimuskysymys sekä jatkokysymykset, ja tässä yhteydessä esitellään myös aineisto ja tutkielmassa käytettävä menetelmä. Kolmantena käsitellään Euroopan neuvostoa demokratiaa edistävänä toimijana, esitellään primääriaineistoa yleisellä tasolla ja tarkastellaan Euroopan unionin roolia Euroopan neuvoston rinnakkaisena toimijana. Samalla esitellään Valko-Venäjän poliittista tilannetta. Näiden jälkeen paneudutaan analyysiin, eli tutkitaan primääriaineistoa aiemmin esitellyn teoreettisen viitekehysten avulla. Johtopäätöksissä tiivistetään olennaisimmat löydöt sekä vastaukset tutkielman kysymyksiin ja tuloksia suhteutetaan myös poliittisiin realiteetteihin Valko-Venäjällä. Lopussa myös ehdotetaan aiheita jatkotutkimusta varten.

2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1. Demokratia ja sen ominaisuudet

Tässä tutkielmassa analyysi pohjautuu International Institute for Democracy and Electoral Assistance:n laajahkoon määritelmään demokratiasta ja sen osasista. Kehystä on käytetty muun muassa vuonna 2019 julkaistussa maailman demokratian tilaa koskevassa raportissa *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise*.

IDEA:n käsitteellinen kehys demokratiasta tukee erityisesti sen demokratiaa mittaavia indeksejä, ja kehyksen tavoitteena on IDEA:n mukaan olla yleisesti sovellettavissa ja yhteensopiva erilaisten institutionaalisten järjestysten kanssa. Demokratialla tarkoitetaan tämän kehyksen puitteissa kansanvaltaa julkisen päätöksenteon ja päätöksentekijöiden yli sekä tasa-arvoa tätä valtaa käyttävien kansalaisten välillä. Demokratia rakentuu kehyksen mukaan viidestä tunnusmerkistä, jotka jakautuvat kuudeksitoista alaominaisuudeksi (ks. kuva 1). Tämän jaottelun perusteella IDEA kokosi vuonna 2017 97 indikaattoria (The Global State of Democracy Indices), jotka mittaavat demokratian tilaa. IDEA on julkaissut kaksi raporttia, joissa tätä demokratian kehystä hyödynnetään ja edellä mainittujen indikaattorien tuloksia analysoidaan: vuonna 2017 julkaistu *The Global State of Democracy 2017: Exploring Democracy's Resilience* ja aikaisemmin mainittu, vuonna 2019 julkaistu raportti. (IDEA 2019a, 246–247.)

IDEA perustelee laajaa ymmärrystään demokratiasta sillä, ettei demokratia käsitteenä kata vain vapaita vaaleja, vaan sillä on monia ulottuvuuksia, joihin kuuluvat esimerkiksi kansalaisoikeudet, poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet sekä demokraattinen hallinto ja oikeusvaltio. IDEA:n mukaan demokratia on siis ihanne, jolla pyritään takaamaan esimerkiksi tasa-arvo ja perusvapaudet, voimaannuttamaan ihmisiä, ratkaisemaan erimielisyydet rauhanomaisella vuoropuhelulla, kunnioittamaan erilaisuutta ja saamaan aikaan poliittista ja sosiaalista uudistamista ilman taloudellisia ja sosiaalisia häiriöitä. Koska demokratia heijastaa IDEA:n mukaan ihmisten yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon eettisiä peruseriaatteita, on se täten myös erottamaton ihmisoikeuksista. Laaja käsitys demokratiasta ilmenee myös osin päällekkäin edustuksellisen, liberaalin ja osallistuvan demokratian sekä sosiaalidemokratian kanssa. (IDEA 2019a, 247.) Vuoden 2017 raportin mukaan kehyksellä on eniten yhteisiä ominaisuuksia sosiaalidemokratian ja liberaalin demokratian kanssa ja vähiten sen sijaan edustuksellisen demokratian kanssa, sillä edustuksellinen demokratia kattaa kehyksestä vain edustuksellista hallitusta koskevan tunnusmerkin (IDEA 2017, 280). IDEA:n määritelmä

demokratiasta on siis ikään kuin usean yksityiskohtaisemman määritelmän yhdistelmä. Näitä yhteyksiä kuvataan taulukossa 1.

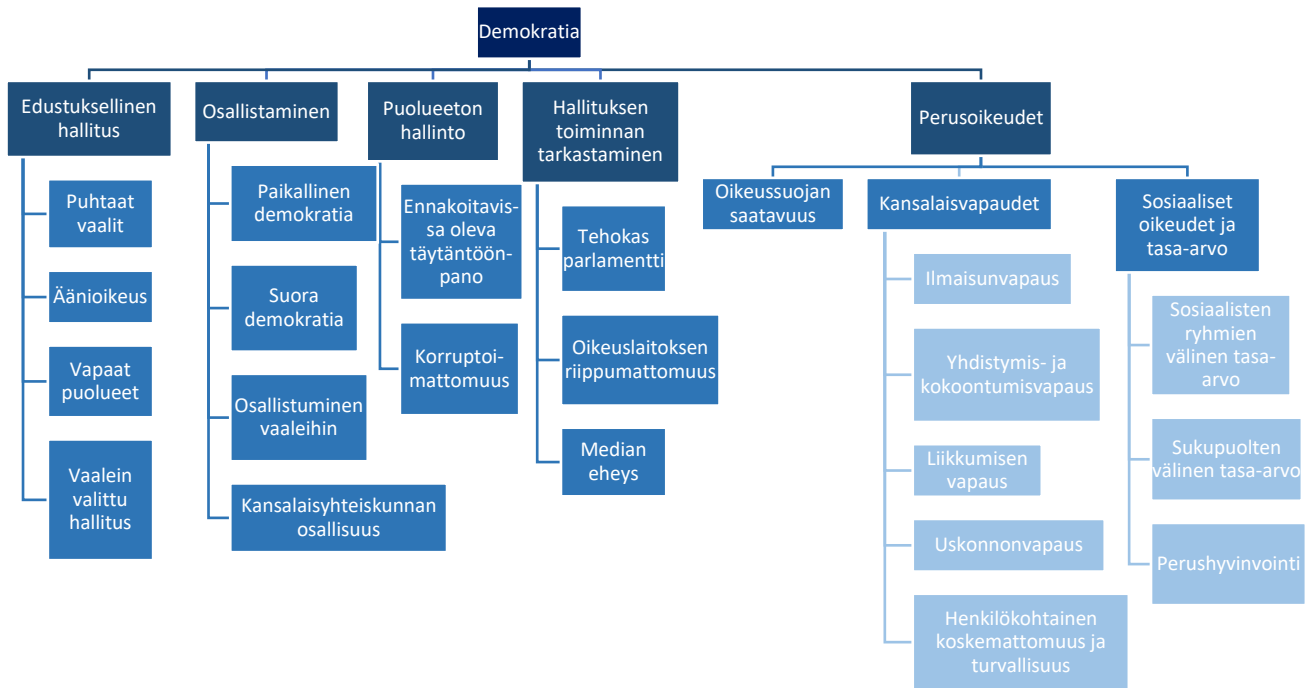
Taulukko 1: Demokratian kehys ja muiden demokratiakäsitysten päällekkäisyys (IDEA 2017, 280)

Tunnusmerkit	Alaominaisuudet	Edustuksellinen demokratia	Liberaali demokratia	Sosiaali-demokratia	Osallistuva demokratia	
Edustuksellinen hallitus	Puhtaat vaalit	X	X	X	X	
	Äänioikeus	X	X	X	X	
	Vapaat puolueet	X	X	X	X	
	Vaalein valittu hallitus	X	X	X	X	
Perusoikeudet	Oikeussuojan saatavuus		X	X	X	
	Kansalaisvapaudet	Ilmaisunvapaus		X	X	X
		Yhdistymis- ja kokoontumisvapaus		X	X	X
		Uskonnonvapaus		X	X	X
		Liikkumisen vapaus		X	X	X
		Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus		X	X	X
	Sosiaaliset oikeudet ja tasa-arvo	Sosiaalisten ryhmien välinen tasa-arvo			X	
		Sukupuolten välinen tasa-arvo			X	
Perushyvinvointi				X		
Hallituksen toiminnan tarkastaminen	Tehokas parlamentti		X	X		
	Oikeuslaitoksen riippumattomuus		X	X		
	Median eheys		X	X		
Puolueeton hallinto	Ennakoitavissa oleva täytäntöönpano		X	X		
	Korruptoimattomuus		X	X		
Osallistaminen	Kansalaisyhteiskunnan osallisuus				X	
	Vaaleihin osallistuminen				X	
	Suora demokratia				X	
	Paikalliset vaalit (korvattu sittemmin paikallisella demokratialla)				X	

Demokratian viisi päätunnusmerkkiä ovat perusoikeudet, edustuksellinen hallitus, osallistaminen, puolueeton hallinto ja hallituksen toiminnan tarkastaminen. Perusoikeudet kuvaavat IDEA:n määritelmän mukaan sitä, missä määrin kansalaisvapauksia kunnioitetaan, ja onko ihmisillä pääsy perusresursseihin, jotka mahdollistavat aktiivisen osallistumisen poliittisiin prosesseihin. Nämä seikat ovat osittain päällekkäisiä kansainvälisten kansalaisoikeuksia sekä poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevien sopimusten kanssa. Perusoikeudet jakautuvat IDEA:n kehyksessä kolmeen osaan: oikeussuojan saatavuuteen, kansalaisvapauksiin ja sosiaalisiin oikeuksiin sekä tasa-arvoon. Näistä kansalaisvapaudet ja sosiaaliset oikeudet sekä tasa-arvo jakautuvat edelleen pienempiin ryhmiin, joista ensimmäiseen luokkaan kuuluvat ilmaisunvapaus, yhdistymis- ja kokoontumisvapaus, liikkumisen vapaus, uskonnonvapaus sekä henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus. Sosiaaliset oikeudet muodostuvat sosiaaliryhmien ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta sekä perushyvinvoinnista. (IDEA 2019a, 246–247.)

Oikeussuojan saatavuudella tarkoitetaan tasa-arvoisia ja reiluja mahdollisuuksia saada oikeussuojaa, kansalaisvapauksilla ja sosiaalisilla oikeuksilla sekä tasa-arvolla sen sijaan mitataan niiden toteutumista. Ilmaisunvapaudella tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuutta avoimeen, poliittisiin kysymyksiin liittyvään keskusteluun ja liikkumisen vapaudella sekä ulkomaisen ja kotimaisen liikkuvuuden vapautta. Sosiaalisten ryhmien välinen tasa-arvo sen sijaan tarkoittaa tasa-arvoa poliittisen vallan ja kansalaisoikeuksien yhteydessä, ja perushyvinvointiin ja sen toteutumiseen lukeutuvat sosiaaliturva, terveys ja koulutus. (IDEA 2019b.)

Edustukselliseen hallitukseen liittyvät IDEA:n (2019a, 247) mukaan kysymykset siitä, missä määrin poliittinen valta on vapaata ja tasa-arvoista; tätä mitataan muun muassa kilpailullisilla, osallistavilla ja säännöllisillä vaaleilla. Attribuuttiin sisältyvät puhtaat vaalit (clean elections), laaja äänioikeus (inclusive suffrage), vapaat poliittiset puolueet sekä vaalein valittu hallitus. Puhtailla vaaleilla tarkoitetaan sitä, että vaalit ovat vapaat, oikeudenmukaiset, kilpailulliset ja rehellisesti järjestetyt (mt., 43), eikä niissä ilmene säännönvastaisuuksia (IDEA 2019b). Laajalla äänioikeudella sen sijaan tarkoitetaan kaikkien täysi-ikäisten kansalaisten mahdollisuutta äänestää, vapailla poliittisilla puolueilla niiden mahdollisuutta muodostua ja kampanjoida ja vaalein valitulla hallituksella sitä, missä määrin pääsy hallitukseen perustuu vaalien tulokseen (mt.).



Kuva 1: Demokratian viisi päätunnusmerkkiä ja niiden alaominaisuudet (IDEA 2019a, 246).

Osallistaminen muodostuu paikallisesta demokratiasta, suorasta demokratiasta, vaaleihin osallistumisesta ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta, ja sillä mitataan ihmisten poliittista osallistumista ja yhteiskunnallista sitoutumista eri tasoilla (IDEA 2019a, 248). Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen tarkoittaa kansalaisten osallistumista kansalaisjärjestöjen toimintaan, suoralla demokratialla tarkoitetaan erityisesti siihen liittyviä saatavilla ja käytössä olevia mekanismeja ja paikallisella demokratialla tarkoitetaan vapaita alue- ja paikallisvaaleja (IDEA 2019b). Puolueeton hallinto koskee sitä, kuinka oikeudenmukaisesti ja ennakoitavasti poliittiset päätökset toimeenpannaan, minkä vuoksi tunnusmerkki heijastaa IDEA:n mukaan oikeusvaltioperiaatteen ja oikeusvaltion keskeisiä ominaisuuksia. Puolueeton hallinto rakentuu siis ennakoitavissa olevasta lakien ja päätösten täytäntöönpanosta ja julkisen hallinnon korruptoitumattomuudesta. (IDEA 2019a, 248.) Hallituksen toiminnan tarkastamiseen liittyvät tehokas parlamentti, jolla tarkoitetaan lainsäätäjän lait toimeenpanevaan hallitukseen kohdistuvaa valvontaa, oikeuslaitoksen riippumattomuus sekä median eheys, jolla tarkoitetaan monipuolista mediakenttää, joka tarjoaa myös kriittisiä näkökulmia poliittisista aiheista (mt., 34).

2.2. Miten demokratiaa tulee edistää

Vaikka IDEA ei suoraan anna ehdotuksia siitä, *miten* demokratiaa tulee edistää, mittaavat sen indikaattorit demokratian ominaisuuksien niin sanottua suorituskykyä juuri edellisessä alaluvussa

esitellyn käsitteellisen kehyksen pohjalta. Näin ollen voidaan todeta, että tämän teorian yhteydessä demokratian edistäminen tarkoittaa juuri siinä esitettyjen ominaisuuksien tukemista: esimerkiksi hallinnon korruptoitumattomuus tai toimet korruption kitkemiseksi edistävät omalta osaltaan demokratiaa tai parantavat demokratian laatua. Tähän käsitykseen pohjautuu myös myöhemmin tehtävä analyysi. On kuitenkin syytä huomata, ettei pelkästään kaikkien tunnusmerkkien ja niiden alaominaisuuksien täydellinen toteutuminen tarkoita, että valtiossa toteutuu demokratia: valtio voi siis olla demokraattinen, vaikka jokin indikaattori osoittaisi huonompaa suorituskykyä tietyn ominaisuuden osalta.

IDEA toteaaakin raportissaan, että sen indikaattorit luokittelevat valtion demokratiaksi, mikäli valtion hallitus muodostetaan riittävän osallistavien, puhtaiden ja kilpailullisten vaalien tuloksena: tämä ajatus perustuu tieteellisiin teorioihin ja yleistajuisiin käsityksiin demokratiasta, joissa vaaleissa käyty kilpailu ja oikeus osallistua vaaleihin katsotaan demokratian ydinelementeiksi. Samassa yhteydessä IDEA kuitenkin huomauttaa, että tämä ajatus määrittää lopulta vain vähimmäisvaatimukset, jotta poliittinen hallinto voidaan määrittää demokratiaksi – tässä yhteydessä demokraattisiksi luokitellut valtiot voivat siis erota toisistaan huomattavastikin demokratiansa laadun ja erilaisten demokratian ominaisuuksien suhteen. (IDEA 2019a, 252.) Näin ollen IDEA:n indikaattorien mukaan Valko-Venäjä ei ole demokratia, sillä muun muassa puhtaiden vaalien osalta sen suorituskyky on todella alhainen (IDEA 2019b).

IDEA:n tarjoaman teoreettisen viitekehyksen avulla ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, onko demokratiaa edistävät toimet niin sanotusti oikeita, toimivia tai hyviä, sillä ei voida ensinnäkään todeta, että IDEA:n kehys olisi ainut oikea määritelmä demokratiasta ja sen ominaisuuksista. Tutkielman tarkoitus onkin peilata Valko-Venäjää koskevaa toimintasuunnitelmaa juuri IDEA:n omaan määritelmään demokratiasta ja sen osasista.

2.3. Liberaali demokratia ja IDEA:n määritelmä

Demokratialle on esitetty useita määritelmiä ja ominaisuuksia jo yli 2 000:n vuoden ajan, ja keskustelua on käyty yhtäältä siitä, onko demokratia toivottavaa ja toisaalta siitä, mitä demokratia tarkoittaa (Kurki 2010, 363). Tästä huolimatta tänä päivänä vallitsee usein laaja yksimielisyys siitä, että demokratian edistäminen edellyttää *liberaalin* demokratian edistämistä (Kurki 2010, 363; Jahn 2011, 54). Toisin sanoen, demokratian edistämässä tulisi siis tämän argumentin valossa keskittyä tiettyjen liberaalin demokratian menettelytapojen edistämiseen, kuten vaaliprosessien ja

oikeusvaltion sekä ilmaisun, lehdistön ja yhdistysten vapauden institutionalisoimiseen (Kurki 2010, 363). Erityisesti kylmän sodan jälkeisenä aikana pyrkimykset kohti demokratiaa ovat tarkoittaneet yleensä liberaalin demokratian tarjoaman demokratiamallin kannatusta varsinkin läntisessä maailmassa, ja liberaaleja ihanteita priorisoidaan selvästi muun muassa Euroopan unionin politiikassa (Nyyssönen & Metsälä 2021, 277–278; Kurki 2010, 365). Liberaaliin demokratiaan liittyvä diskurssi tarjoaakin usein lähes yleismaailmallisen pohjan keskusteluille demokratian edistämisestä ja demokratisoitumisesta kansainvälisellä tasolla. Vaikka esimerkiksi Yhdistyneet kansakunnat on esittänyt aloitteita osallistavasta demokratiasta ja demokratian variaatioista kulttuurisissa konteksteissa, demokratian ja sen ytimen on ymmärretty noudattavan melko tavanomaista näkemystä liberaalista demokratiasta, joka tuo mukanaan muun muassa vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit sekä perustuslaillisen takuun yksilötason poliittisille oikeuksille, kansalaisoikeuksille ja yhdistysoikeuksille. Näin ollen liberaali demokratia on, verrattuna sen kannatukseen, vastaanottanut hyvin vähän kiistämistä tai kilpailevia demokratian malleja (Kurki 2010, 365–366.)

Kurki erottaa demokratiaa koskevassa kirjallisuudessa kaksi pääpiirrettä demokratian merkityksestä. Ensimmäisen mukaan demokratia koetaan poliittisena järjestelmänä, joka täyttää tietyt vaaleihin ja menettelytapoihin liittyvät vaatimukset. Toisessa demokratisoitumisen katsotaan ensisijaisesti edellyttävän oikeiden demokraattisten kulttuuristen elementtien kehittämistä. Sekä menettelytapoihin että kulttuurisuuteen pohjautuvat näkökannat toimivat myös liberaalin demokraattisen taustan diskurssin rajoissa. (Kurki 2010, 366.) Liberaalin demokratian yhteydessä menettelytapoihin liittyvät vaatimukset edustavat usein niin sanotusti kapeaa määritelmää demokratiasta, joka tarkoittaa esimerkiksi Huntingtonin (1990; teoksessa Kurki 2010, 367) mukaan järjestelmää, jossa edustajat valitaan oikeudenmukaisten, rehellisten ja määrääjain järjestettävien vaalien kautta, joissa ehdokkaat voivat vapaasti kilpailla äänistä ja joissa ”lähes kaikki” aikuisväestö on äänioikeutettu. Tämä ajatus niin sanotuista demokratian vähimmäisvaatimuksista istuu myös IDEA:n (2019a, 252) määritelmään, sillä osallistavien, puhtaiden ja kilpailullisten vaalien tuloksena syntyvä hallitus riittää ainakin sen indikaattoreille määrittelemään poliittisen järjestelmän demokraattiseksi.

Liberaalin demokratian kulttuuriin yhdistetään sen sijaan usein ajatus laaja-alaisemmasta määritelmästä, jossa pelkän vaalidemokratian sijaan painopisteenä ovat myös liberaalit oikeudet ja arvot sekä kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallisuus (Kurki 2010, 368). Kun IDEA:n mukaan vapaat, oikeudenmukaiset, kilpailulliset ja rehellisesti järjestetyt vaalit ovat vähimmäisedellytys demokratian toteutumiseksi (IDEA 2019a, 43, 252) mittaavat kulttuuriset tekijät siis demokratian laatua ja sen tasoa. IDEA:n oma määritelmä demokratiasta siis yhdistää molemmat pääpiirteet, jossa

demokratian ydin on nimenomaan menettelytavoissa, mutta liberaalin demokratian kulttuuriset ominaisuudet ovat ainakin määrällisesti merkittävämmässä asemassa demokratian mittaamisessa. Tätä voidaan myös tarkastella taulukko 1:ssä vertaamalla edustuksellista demokratiaa liberaaliin demokratiaan, ja on syytä ottaa huomioon, että sosiaaliin oikeuksiin liittyvät ominaisuudet pohjautuvat sosiaalidemokraattiseen demokratia-ajatteluun. Joshi (2013, 191) erottaakin liberaalista demokratiasta kaksi mallia, kehityksellisen ja suojaavan, joista ensin mainitulla viitataan usein myös sosiaalidemokratiaan, jossa suurempi osa yhteiskunnasta on osa demokraattista prosessia. Kurki (2010, 366) sen sijaan huomauttaa, myös edustuksellisen demokratian takana on liberaalin demokratian ajatusmalleja, mikä tulee ottaa huomioon myös IDEA:n kehystä ajatellen. Mallit toimivat siis osin limittäin, eivätkä poissulje toisiaan.

2.4. Liberaalin demokratian kritiikki

Erityisesti läntisten instituutioiden harjoittama ja edistämä liberaali demokratia kohtaa kritiikkiä. Demokratian liberaalia muotoa pidetään rajoittavana ja sen ajatellaan olevan osin ristiriidassa kansalaisten vaatimusten kanssa eri puolilla maailmaa. Varsinkin läntistä liberaalin demokratian tukemista pidetään ennakkoluuloisena ja solipsistisena. (Youngs 2011, 101.) Tämä tarkoittanee erityisesti sitä, että liberaalin demokratian tukeminen nähdään pohjautuvan läntisten toimijoiden omiin tarpeisiin, eikä esimerkiksi demokratisoinnin kohteena olevan valtion tarpeisiin. Youngsin (2011, 101) mukaan kritiikki on edennyt jopa siihen pisteeseen asti, että koko demokratian käsite tulisi muotoilla uudelleen. Euroopan unionin toiminnassa ongelmallisena nähdään esimerkiksi sen demokratian liberaaliin malliin pohjautuva kansalaisyhteiskunnan tukeminen: siinä missä liberaalin demokratian malli voidaan nähdä sopivana työkaluna sellaisten valtioiden demokratisointiin, jotka muutoinkin haluaisivat olla EU:n kaltaisia, ei mallia ole koettu sopivaksi esimerkiksi autoritäärisissä valtioissa (Colombo & Shapovalova 2018, 495, 502).

Liberaalin demokratian dominoiva asema myös tutkimuksessa kohtaa kritiikkiä. Siinä missä useat tutkijat huomauttavat, että demokratialle on monia kilpailevia määritelmiä, palaavat he joka tapauksessa Kurjen (2010, 372) mukaan liberaaliin, yksimieliseen näkemykseen demokratiasta. Ongelmana nähdään siis liberaalin demokratian jopa liian vakiintunut asema tutkimuksessa, sillä vaihtoehtoisia määritelmiä ja käsityksiäkin olisi. Kurki (2010, 372–373) erottaakin demokratiateorioista kolme demokratian päämallia ja neljä muuta merkittävää käsitystä demokratiasta: Päämalleja ovat liberaali edustuksellinen malli, marxistinen tai sosialistinen delegatiivinen malli sekä sosiaalidemokraattinen malli. Näiden päämallien ohella Kurki mainitsee osallistuvan demokratian, radikaalin demokratian, deliberatiivisen demokratian sekä

kosmopoliittisen demokratian mallit. IDEA:n kehyksessä ilmenee liberaalin demokratian piirteitä, jossa korostetaan yksilönvapauksien puolustamista, edustuksellisia demokraattisia rakenteita ja valtiota, joka turvaa kansalaisten henkilökohtaisen autonomian. Tämän lisäksi myös sosiaalidemokratia ilmenee IDEA:n määritelmässä. Kurki (2010, 373) toteaaakin, että sosiaalidemokraattinen malli toimii osin päällekkäin liberaalin demokratian puitteissa. Näiden päämallien lisäksi IDEA:n kehyksestä on löydettävissä myös osallistuvan demokratian ominaisuuksia, joissa painottuu kansalaisyhteiskunnan rooli (ks. taulukko 1).

IDEA:n määritelmä vastaa ainakin osin liberaalin demokratian suoranaista hegemoniaa koskevaan kritiikkiin. Vaikka sen malli rakentuu pitkälti juuri liberaalin demokratian ja sosiaalidemokratian ominaisuuksien ympärille, korostuvat siinä näiden demokratiamallien kanssa päällekkäin myös IDEA:n käsityksen mukaan edustuksellista ja osallistuvaa demokratiaa kuvaavat ominaisuudet (IDEA 2017, 280). Kehys onkin valikoitunut tähän tutkielmaan juuri siitä syystä, että analyysi on monipuolisempaa ja primääriaineistosta on mahdollista erottaa useiden eri demokratiamallien ilmeneminen. Jos tutkielmassa hyödynnettäisiin esimerkiksi vain yhteen demokratiamalliin pohjautuvaa teoriaa, ei teorian avulla pystyittäisi välttämättä vastaamaan monipuolista analyysia vaativaan tutkimuskysymykseen, vaan tällöin tutkimuskysymys tulisi asettaa vastaamaan yhteen demokratiamalliin pohjautuvan teorian luomia rajoitteita.

Tämän tutkielman osalta ymmärretään se, ettei IDEA:n kehys ole täydellinen kuvaus siitä, mitä kaikkea demokratia voi tarkoittaa. IDEA:n määritelmän hyödyntäminen on kuitenkin perusteltua siitä syystä, että se vastaa tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuun demokratian yleistettävissä olevaan ymmärrykseen, eli siihen, että demokratia on poliittinen järjestelmä, joka täyttää vaaleihin ja tietynlaisen edustuksellisuuden edellyttämät menettelytapoihin liittyvät vaatimukset sekä kulttuurilliset vaatimukset (ks. Kurki 2010, 366). Jos tutkielmassa keskityttäisiin näin ollen vain tiettyihin kulttuurillisiin tai menettelytapoihin liittyviin ominaisuuksiin, sivuutettaisiin täten tutkimuskirjallisuudessa tunnistettu käsitys demokratiasta, johon kuuluvat molemmat ulottuvuudet. Kun laajempi ymmärrys demokratiasta monipuolistaa analyysiä, auttaa se myös tunnistamaan primääriaineistosta demokratian edistämisen näkökulmasta puuttuvia seikkoja. IDEA:n määritelmän laajaa demokratian ominaisuuksien kirjoa tukee myös se, ettei esimerkiksi pelkkä vaalien toteutuminen kerro juuri mitään hallintojärjestelmän olosuhteista tai laadusta, vaan tarvitaan lisää demokratiaa määrittäviä ominaisuuksia, jotta sitä voidaan onnistuneemmin kuvata (Nyyssönen & Metsälä 2021, 275).

IDEA:n pitkälti liberaaliin ja sosiaalidemokraattiseen demokratian malliin pohjautuvan kehyksen käyttäminen tässä tutkielmassa on perustelua myös tutkittaessa Euroopan neuvostoa toimijana. Kun Kurki (2010, 365) mainitsee, että esimerkiksi EU:n politiikassa liberaalit ominaisuudet ovat ilmeisiä, voidaan näin olettaa myös Euroopan neuvostosta, sillä nämä toimivat osin yhteistyössä erityisesti välttämällä päällekkäisyyttä toiminnoissaan (Council of Europe 2021f). Samalla läntiset toimijat on usein tunnistettu juuri liberaalia demokratiaa edistäviksi tahoiksi (ks. esim. Youngs 2011, 101). Toisin sanoen EU:n ja täten myös Euroopan neuvoston voidaan nähdä nojaavan demokratian edistämässä liberaaliin malliin, minkä vuoksi erityisesti tässä tutkielmassa edellisen toimintaa primääriaineiston kautta on mielekästä verrata juuri suurilta osin liberaaliin ja sosiaalidemokraattiseen malliin pohjautuviin demokratian ja sen ominaisuuksien määritelmiin. Koska toimintasuunnitelma perustuu juuri eurooppalaisiin ja Euroopan neuvoston asettamiin standardeihin (ks. esim. Council of Europe 2019, 2), on vertailu IDEA:n määritelmään sopivaa. Jos sen sijaan tutkittaisiin sellaisen toimijan aineistoa, jonka lähtökohdat demokratia-ajattelussa eivät pohjautuisi liberaaliin malliin, olisi teorian asettelu tämän tutkielman tutkimuskysymyksen valossa kyseenalainen tai vähintään ongelmallinen (ks. esim. Kurki 2010, 375, 378).

3. TUTKIELMAN TAVOITTEET, AINEISTO JA MENETELMÄ

3.1. Tutkielman tavoitteet ja tutkimuskysymys

Tutkielman tavoitteena on tutkia Euroopan neuvoston demokratiaa tukevia toimia Valko-Venäjällä. Tätä varten hyödynnetään Euroopan neuvoston ja Valko-Venäjän yhdessä vuosille 2019–2021 laatimaa toimintasuunnitelmaa, jonka tavoitteena on yhtenäistää Valko-Venäjän lainsäädäntöä, instituutioita ja käytäntöjä lähemmäksi ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta (rule of law) ja demokratiaa koskevia eurooppalaisia standardeja (Council of Europe 2019, 2). Tutkielman teoreettinen viitekehys pohjautuu edellisessä luvussa esiteltyyn International Institute for Democracy and Electoral Assistance:n määritelmään demokratiasta ja sen ominaisuuksista.

Olenaisin tutkimuskysymykseni on: Millaisia demokratiaa ja sen ominaisuuksia tukevia toimia Euroopan neuvoston Valko-Venäjää koskevan toimintasuunnitelman kirjatuista toiminnoista ilmenee? Tämän kysymyksen valossa tutkitaan siis kolmivuotiskaudelle kirjattuja toimia ja arvioidaan niiden yhteyttä tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esiteltyihin demokratian ominaisuuksiin. Päättökysymyksistäni seuraavat jatkokysymykset, kuten mitä toimintasuunnitelmasta niin sanotusti puuttuu teoreettisen viitekehysten näkökulmasta, ja miksi näin on. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole arvioida kirjattujen toimenpiteiden mahdollista toimivuutta, niistä toivottuja tuloksia tai toimenpiteiden täytäntöönpanoa, vaan toimia itsessään.

Tämän tutkielman tekovaiheessa on todettu, ettei IDEA:n demokratian määritelmää tai Euroopan neuvoston ja Valko-Venäjän välistä toimintasuunnitelmaa ole akateemisen tutkimuksen valossa juuri tarkasteltu. Myös yleisellä tasolla Euroopan neuvoston kahdenväliset toimintasuunnitelmat eivät ole olleet aktiivisen arvioinnin kohteina. Sen sijaan demokratian määritelmiä ja niihin liitettyjä ominaisuuksia on useita, joista IDEA:n kehys soveltuu parhaiten liberaaliin ja sosiaalidemokraattiseen ymmärrykseen demokratiasta, mutta ei rajoitu pelkästään niihin. Koska toimintasuunnitelmia ei ole yleisestikään akateemisessa tutkimuksessa juuri tutkittu, tarkastellaan primääriaineistona toimivaa toimintasuunnitelmaa ja analyysin tuloksia tässä tutkielmassa osin Euroopan unionin naapuruuspolitiikan ja unionin ja Valko-Venäjän suhteiden näkökulmasta. Tutkielma on siis täten kontribuutio kahteen teokseen, joita ei ole vielä akateemisessa maailmassa tarkasteltu. IDEA:n käsitteellistä kehystä ei tämän tutkielman valossa tulkita tai analysoida syvästi, mutta sen sijaan toimintasuunnitelma on tutkimuskysymyksenkin valossa syvemmän analyysin kohteena.

3.2. Aineisto ja menetelmä

Euroopan neuvoston Valko-Venäjää varten tehty toimintasuunnitelma vuosille 2019–2021 (Council of Europe 2019) on tutkielman primääriaineisto, jossa kiinnitetään huomiota Euroopan neuvoston demokratian ominaisuuksia tukeviin toimiin, ja analysoidaan niitä tutkielman teoreettisen viitekehyksen avulla. Aineisto valittiin erityisesti siitä syystä, ettei esimerkiksi Euroopan unionin naapuruuspolitiikan puitteissa ole onnistuttu luomaan kahdenvälistä kumppanuus- ja yhteistyösopimusta Valko-Venäjän kanssa maan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tilan vuoksi (European Commission 2021). Kun unionin ja Valko-Venäjän suhteiden edellytyksenä on demokratian tilan paraneminen, ei Euroopan neuvoston luomalle toimintasuunnitelmalle tällaista ehtoa ole. Suunnitelman luomisen yhteydessä on kuultu sekä Valko-Venäjää että Euroopan unionia (Council of Europe 2019, 8).

Toimintasuunnitelma on Euroopan neuvoston strateginen väline, jonka tavoite on saattaa Valko-Venäjän lainsäädäntö, instituutiot ja käytännöt lähemmäksi ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa koskevia eurooppalaisia normeja. Taustatavoitteena on myös Valko-Venäjän lähentyminen ja liittyminen Euroopan neuvoston jäsenmaaksi järjestön arvojen ja periaatteiden pohjalta. Neuvoston mukaan kuolemanrangaistuksen poistaminen on tämän tavoitteen osalta avainasemassa, ja sen avulla voidaan ottaa ensimmäiset askeleet kohti maan liittymistä Euroopan neuvostoon. Toimintasuunnitelmassa sekä Euroopan neuvosto että Valko-Venäjän viranomaiset esimerkiksi sopivat edistävänsä yhteistyöohjelmien avulla tapahtuvaa, kuolemanrangaistusta koskevaa vuoropuhelua. Muita yhdessä sovittuja teemoja toimintasuunnitelmassa ovat muun muassa maan oikeuslaitoksen tehokkuuden parantaminen ja sovittelumekanismien käyttöönotto, Euroopan ihmisoikeusnormien edistäminen, korruption ja rahanpesun torjuminen, lasten oikeuksien edistäminen, henkilökohtaisten tietojen suojeleminen ja kyberrikollisuuden torjuminen. Tahot ovat myös sopineet nuorten ihmisoikeuskoulutuksen edistämisestä, demokraattisen ja osallistavan ympäristön kehittämisestä kouluissa ja kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välisen vuoropuhelun tehostamisesta, kiinnittäen huomiota erityisesti sukupuolten välistä tasa-arvoa koskeviin kysymyksiin. (Council of Europe 2019, 2.)

Sekundäärilähteinä hyödynnetään erityisesti muuta Euroopan neuvostoon liittyvää tietoa analyysin apuna. Analyysin pohjustamista varten käytetään joiltakin osin esimerkiksi neuvoston nettisivuilla esitettyä tietoa sekä dokumentteja. Analyysin pohjana hyödynnettävän IDEA:n demokratiaa koskevan käsitteellisen kehyksen tarkastelussa sen sijaan hyödynnetään tutkimuskirjallisuutta ja

tieteellisiä lehtiartikkeleita koskien liberaalia demokratiaa, koska kuten taulukosta 1 huomataan, perustuu kehys pitkälti sen ja sosiaalidemokratian varaan, jotka nekin ovat osin päällekkäisiä. Myös sekä Valko-Venäjän nykyisen poliittisen tilan että Euroopan unionin ja maan suhteiden taustoittamisessa hyödynnetään tutkimuskirjallisuutta ja -artikkeleita.

Menetelmänä tutkielmassa käytetään sisällönanalyysia, joka on eräs laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmistä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 78). Koska tutkielman luonne on nimenomaan laadullinen, on sisällönanalyysi luonteva valinta myös tutkimuskysymystä ja primääriaineistoa ajatellen: tutkielma ei esimerkiksi keskity siihen, miten tekstin sisäisiä merkityksiä toimintasuunnitelmassa tuotetaan, vaan se paneutuu kirjattujen toimien sisältöön sellaisenaan (vertaa esimerkiksi diskurssianalyysiin, ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 87). Toimintasuunnitelmassa esitellään myös esimerkiksi toimista odotettavia tuloksia (ks. Council of Europe 2019). Tutkielman keskiössä ovat vain kirjatut toimet, ja rajaus on perusteltu paitsi sisällönanalyysin luonteen myös tutkielman pituuden takia. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 79) esimerkiksi painottavat, ettei kaikkia primääriaineiston ominaisuuksia voi yhden tutkimuksen puitteissa tarkastella, vaan tarkastelun kohteet määräytyvät jo tutkimusasetelmassa, joka on usein tarkasti rajattu, ja näiden molempien on oltava täten linjassa toistensa kanssa. Tutkimuskysymyksen ja havaintoyksiköiden rajaaminen edellä esitellyllä tavalla on myös tehtävä kandidaatintutkielman ohjeellisen laajuuden puitteissa.

Tarkemmin menetelmänä hyödynnetään teorialähtöistä sisällönanalyysia: tässä tutkielmassa analyysi nojaa siis teorian tarjoamaan analyysirunkoon, joka tutkielmassa kuvaillaan ja jonka mukaan primääriaineistosta tehdyt havainnot määritellään (Tuomi & Sarajärvi 2018, 81, 95). Tutkielmassa teoriolla on siis merkittävää painoarvoa, mutta tutkimusmenetelmän valinnan suhteen tarkoituksena ei ole testata teorian toimivuutta tai sen yleismaailmallisuutta. Tässä tutkielmassa teorialähtöinen sisällönanalyysi toteutetaan siis siten, että primääriaineistosta, eli Euroopan neuvoston ja Valko-Venäjän välisestä toimintasuunnitelmasta, pyritään analysoimaan siihen kirjattujen toimien yhteensopivuutta IDEA:n (2019) määrittelemään demokratian viitekehykseen, joka toimii tutkielman analyysirunkona. Pohjana analyysille toimii käsitys siitä, että demokratian edistäminen ymmärretään toimina, jotka tukevat tietyn demokratian ominaisuuden toteutumista, ja tällä tavalla tutkimuskysymykseen pyritään täten vastaamaan. Näin ollen toimintasuunnitelmasta analysoidaan esimerkiksi syrjimättömyyteen liittyviä toimia (ks. Council of Europe 2019, 11) ja pyritään toteamaan toimen yhteensopivuus tai -sopimattomuus jonkin IDEA:n määrittelemän demokratian ominaisuuden kanssa.

4. EUROOPAN NEUVOSTO, EUROOPAN UNIONI JA VALKO- VENÄJÄN DEMOKRATISOINTI

4.1. Euroopan neuvosto demokratian edistäjänä

Euroopan neuvosto on 47:ää eurooppalaista valtiota yhdistävä kansainvälinen järjestö, jonka päätehtävänä on edistää demokratiaa ja suojella ihmisoikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta Euroopassa (Council of Europe 2021a). Ihmisoikeuksien suojelun osalta se nähdään eurooppalaisista organisaatioista yhtenä tärkeimmistä (Brummer 2014, 67). Järjestö jakautuu rakenteeltaan seitsemään osaan, ja sitä johtaa parlamentaarisen yleiskokouksen valitsema pääsihteeri aina viisi vuotta kerrallaan. Järjestön päätöksentekuelimenä toimii ministerikomitea, joka koostuu sen jäsenmaiden ulkoministereistä tai valtioiden diplomaattisista edustajista. Ministerikomitea päättää muun muassa Euroopan neuvoston poliittisesta linjasta. (Council of Europe 2021b.) Euroopan neuvosto ei ole Euroopan unionin toimielin.

Brummer (2014, 68) tunnistaa Euroopan neuvoston toimintatavoissa kolme tapaa, joilla se pyrkii levittämään ydinnormejaan ja -arvojaan erityisesti jäsenvaltioidensa ulkopuolella: näitä ovat sisällyttäminen (inclusion), kenttätyö ja ääni (voice). Sisällyttäminen viittaa pyrkimykseen saattaa jäsenvaltioiden ulkopuoliset valtiot kohti neuvoston institutionaalisia ja oikeudellisia puitteita, muun muassa myöntämällä erityisasemia tai avaamalla neuvoston piirissä toimivia sopimuksia. Kenttätyö tarkoittaa nimensä mukaisesti neuvoston läsnäoloa ja suoria toimia maassa. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi vaalitarkkailu tai neuvoston pääinstituutioiden delegaatioiden vierailut valtioissa. Ääni sen sijaan viittaa verbaaliseen vaikuttamiseen ja interventioihin erilaisiin kehityskulkuihin jäsenvaltioiden ulkopuolella. Usein kantaa ottavat neuvoston johtohahmot. (Mt., 68.)

Valko-Venäjä ei ole Euroopan neuvoston jäsenmaa (Council of Europe 2019, 7), ja siihen kohdistuukin Brummerin (2014, 68) tunnistamia toimia esimerkiksi juuri tutkielmassa tarkasteltavan toimintasuunnitelman muodossa. Toimintasuunnitelman tarkoitus on ensinnäkin saattaa Valko-Venäjä lähemmäksi Euroopan neuvoston määrittämiä, eurooppalaisia institutionaalisia ja oikeudellisia puitteita demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen osalta (Council of Europe 2019, 8), ja tältä osin sen voidaan todeta koskevan ydinnormien ja -arvojen levittämisen yhteydessä juuri sisällyttämistä. Myös kenttätyö näkyy toimintasuunnitelmassa muun muassa kirjauksena Euroopan neuvoston informaatiopisteestä Minskissä, joka avattiin jo 2009 (Council of Europe 2019, 27; Council of Europe 2020). Informaatiopisteen tehtävänä on lisätä tietoisuutta

neuvoston perusarvoista, oikeudellisista välineistä, saavutuksista, politiikasta ja toimista, ja kohdeyleisöön kuuluvat valtiolliset toimijat, kansalaisjärjestöt, joukkotiedotusvälineet, yliopistot sekä kansalaiset (Council of Europe 2019, 27). Neuvostosta on myös otettu kantaa Valko-Venäjän presidentinvaaleista johtuneisiin kehityskulkuihin (ks. esim. Council of Europe 2020).

Euroopan neuvoston yhteistyö Valko-Venäjän kanssa on jäsenelty toimintasuunnitelmassa neuvoston kolmen toimintapilarin, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian, ympärille (Council of Europe 2021c). Suunnitelmaa varten Valko-Venäjää on kuultu perusteellisissa kahdenvälisissä tapaamisissa, joissa on keskusteltu muun muassa suunnitelman tärkeimmistä painopisteistä. Suunnitelman valmisteluvaiheessa on kuultu myös Euroopan unionia. (Council of Europe 2019, 8.)

4.2. Euroopan neuvoston yhteys Euroopan unioniin

Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin yhteistyö perustuu yhteisiin arvoihin ja tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseen (Council of Europe 2021f). Pohja yhteistyölle on luotu molempien tahojen vuonna 2007 allekirjoittamassa yhteisymmärryspöytäkirjassa (Memorandum of Understanding), jossa neuvosto ja unioni toteavat kehittävänsä suhdettaan kaikilla politiikan alueilla, joissa niiden yhteiset arvot kohtaavat. Pöytäkirjassa painotetaan varsinkin pluralistisen demokratian edistämistä ja suojelemista, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioitusta, oikeusvaltioperiaatetta, poliittista ja oikeudellista yhteistyötä, sosiaalista koheesiota ja kulttuurista vaihdantaa. Tärkeimmiksi yhteistyön määrittäviksi teemoiksi edellisten lisäksi pöytäkirjassa listataan hyvä hallintotapa, demokraattinen vakaus, kulttuurinen monimuotoisuus sekä koulutus, nuoret ja ihmiskontaktien edistäminen. Siinä myös todetaan, että Euroopan neuvoston asema ihmisoikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteeseen ja demokratiaan liittyvien standardien asettajana ja kiintopisteenä säilyy. (Council of Europe & European union 2007, 3–4.) Yhteistyötä on sittemmin jatkettu paitsi molempien tahojen tärkeimpien instituutioiden kautta myös uusien elinten ja virastojen avulla, ja siinä missä Euroopan neuvoston vaikuttamisen välineet ovat vaikuttaneet EU:n säännöstöön, on EU:n laki ollut ollut inspiraation lähde neuvostolle (Joris & Vandenberghe 2008, 7, 30).

Euroopan unionin yhteistyö Valko-Venäjän kanssa on ollut vähintään haastavaa aina siitä lähtien, kun maa itsenäistyi vuonna 1991. Erityisesti vuodesta 1994 tähän päivään asti vallassa olleen presidentti Aljaksandr Lukašenkan vastarinta Valko-Venäjän demokratisointia kohtaan on hidastanut unionin ja maan suhteiden kehittymistä, eikä niiden välille olekaan kehittynyt samanlaisia suhteita kuin EU:n ja

muiden sen itäiseen naapurustoon kuuluvien valtioiden kanssa. Vuoden 2006 vilpillisten presidentinvaalien jälkeen opposition mielenosoituksiin vastattiin Valko-Venäjällä väkivaltaisesti ja mielenosoittajia pidätettiin, minkä johdosta unioni asetti viisumikieltoja 30 henkilölle, joihin kuului myös presidentti Lukašenka. Myöhemmin unioni jähdytti näiden henkilöiden omaisuuden ja peräänkyi myös valkovenäläisten tuotteiden etuuskohtelusta. Vuonna 2007 EU:n ja Valko-Venäjän välit paranivat hieman, kun muun muassa valkovenäläisiä poliittisia vankeja vapautettiin. Tällöin unioni otti vaiheittaisen lähestymistavan suhteiden syventämiseen naapuruuspolitiikassaan. Vuonna 2009 käyttöön otetun itäisen kumppanuuden (Eastern Partnership) yhteydessä diplomaattiset yhteydet toimijoiden välillä kasvoivat huomattavasti. Valko-Venäjän presidentinvaaleissa vuonna 2010 toistui kuitenkin samat tapahtumat kuin vuonna 2006, joka johti jälleen unionin puolelta 157 henkilön viisumikiellon myöntämiseen ja varojen jäädyttämiseen. (Bosse 2018, 290–292.) Unioni on antanut maalle niin sanotusti keppiä ja porkkanaa, mutta useimmiten se on joutunut turvautumaan ensin mainittuun (Yakouchyk 2015, 204). Valko-Venäjän ja unionin suhteet joutuivat viimeksi koetukselle Valko-Venäjän vuoden 2020 vilpillisten presidentinvaalien jälkeen, eikä unioni tunnusta vaalien tuloksia, sillä vaalit eivät olleet sen mukaan vapaat tai oikeudenmukaiset. Unioni on jälleen ottanut käyttöön pakotteita ja rajoittavia toimenpiteitä Valko-Venäjää vastaan, ja pakotteiden kohteena on muun muassa presidentti Lukašenka. (Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto 2021.)

Unioni toteaa naapuruuspolitiikkaa koskevassa strategiaperussaan, että suhteita naapurivaltioihin ohjaa ”yhteinen sitoutuminen yhteisiin arvoihin”, jotka koskevat muun muassa oikeusvaltioperiaatetta, hyvää hallintoa, ihmisoikeuksien kunnioittamista ja hyvien naapuruussuhteiden edistämistä. Strategiaperuksen mukaan nämä tavoitteet ja arvot kirjataan maakohtaisiin, kahdenvälisiin toimintasuunnitelmiin, joissa unioni määrittelee yhdessä naapurivaltion kanssa joukon prioriteetteja, joiden toteutuminen toisi valtion lähemmäs unionia. Unioni toteaa, ettei edellytyksiä sopimussuhteille Valko-Venäjän kanssa kuitenkaan ole, ennen kuin maa on vakiinnuttanut demokraattisen hallintomuodon vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien jälkeen: vasta sitten Valko-Venäjä pääsisi naapuruuspolitiikan kaikkien etujen piiriin. (Commission of the European Communities 2004, 3–4, 11.) Naapuruuspolitiikan yhteyteen kuuluvaa Valko-Venäjän ja unionin välistä kumppanuus- ja yhteistyösopimusta ei ole ratifioitu, sillä Valko-Venäjän demokratian ja kansalaisoikeuksien tila on ollut tähänkin päivään asti esteenä naapuruuspolitiikan puitteissa tapahtuvalle yhteistyölle (European Commission 2021). Naapuruuspolitiikan tai itäisen kumppanuuden puitteissa Valko-Venäjän demokratisointi ei siis ole onnistunut (Yakouchyk 2016, 195), ja suurimmat kipukohdat kahdenvälisissä suhteissa koskevat demokratian lisäksi kansalaisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta.

Vaikka edellytyksiä yhteiselle, erityisesti Valko-Venäjää kehittäväälle, toimintasuunnitelmalle ei ole Euroopan unionin naapuruuspolitiikan puitteissa ollut Valko-Venäjän autoritäärisyyden vuoksi (Commission of the European Communities 2004, 11), on Euroopan neuvosto laatinut jo kaksi kahdenvälistä toimintasuunnitelmaa valtion kanssa: näistä ensimmäinen laadittiin vuosille 2016–2017, jota jatkettiin vuoteen 2018 ja toinen vuosille 2019–2021 (Council of Europe 2019, 6). Siitä huolimatta, että Euroopan neuvosto ei kuulu unionin naapuruuspolitiikan piiriin, eikä sitä täten käytetä naapuruuspolitiikan instrumenttina, on Euroopan neuvoston tavoitteet linjassa naapuruuspolitiikan strategiaperiaatteissa asetettuihin tavoitteisiin, ja neuvoston Valko-Venäjää koskevassa toimintasuunnitelmassakin viitataan usein naapuruuspolitiikan piirissä tuttuun käsitteeseen itäisestä kumppanuudesta erityisesti alueelliseen yhteistyöhön keskittyvissä toimissa (ks. esim. Council of Europe 2019, 11). Onkin syytä huomata, että EU ja neuvosto jakavat yhteisen naapuruston (Xavier 2015, 76). Tällä tavalla neuvosto toimii sinänsä yhteydessä naapuruuspolitiikkaan ja toiminnallaan myös parantaa edellytyksiä EU:n ja Valko-Venäjän yhteistyölle myös unionin naapuruuspolitiikan piirissä.

4.3. Valko-Venäjän poliittinen tilanne

Vaikka sekä unionilla että neuvostolla on halu edistää demokratiaa Valko-Venäjällä, eivät maan viranomaiset tai presidentti tee siitä helppoa välttelemällä yhteistyötä. Samalla koordinoimattomat oppositiopuolueet ja heikko kansalaisyhteiskunta rajoittavat ja hidastavat maan demokraattista siirtymää. Valko-Venäjällä vaikuttaa myös esimerkiksi sen naapurivaltio Venäjä, joka aktiivisesti kannattaa maan autokratiaa. (Yakouchyk 2015, 196.) Läntiset toimijat, kuten Euroopan neuvosto ja EU eivät siis ole yksin, vaan jotkin toimijat myös haastavat niitä ja niiden arvoja maan sisällä. Monien analyytikkojen mukaan unionin valtion kohdistamat sanktiot ovat myös olleet liian kevyitä saadakseen aikaan pidempiaikaisempia muutoksia (Bosse 2018, 297). EU myös on todennut tukevansa Valko-Venäjän kansalaisyhteiskuntaa odottaessaan maan demokratian kehittymistä, jotta naapuruuspolitiikka voitaisiin kaikilta osin hyödyntää (Commission of the European Communities 2004, 4) – tätä politiikkaa on kuitenkin pidetty toimimattomana Valko-Venäjän kaltaisissa autoritäärisissä valtioissa (Colombo & Shapovalova 2018, 503).

Edellä kuvattua, Valko-Venäjän haluttomuutta demokratian leviämiseksi, voidaan selittää muun muassa käsitteen *preemption* (suom. ennakkoratkaisu) kautta. Valko-Venäjällä ilmiön voidaan nähdä toteutuvan erityisesti presidentti Lukašenkan myötävaikutuksella. Käsitteellä tarkoitetaan tarkemmin strategiaa, jonka avulla pyritään torjumaan demokratian leviäminen ennakoimalla hallintojärjestelmään kohdistuva poliittinen haaste myös silloin, kun hallintojärjestelmän

muuttumiseen ei kohdistu välitöntä vaaraa. (Silitski 2010, 276, 279–280.) Käytännössä tämä tarkoittaa toimien kohdistumista oppositiopuolueisiin ja muihin toimijoihin, jotka ovat vielä heikkoja. Tarkoituksena on poistaa poliittisilta areenoilta jopa ne oppositiojohtajat, joiden mahdollisuutta haastaa istuvia johtajia ei nähdä todennäköisenä. (Silitski 2010, 276; Way 2005, 233.) Samalla strategia hyökkää riippumatonta lehdistöä kohtaan, tuhoaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioita (Silitski 2010, 276) ja rikkoo vaalisääntöjä siitäkin huolimatta, että vakiintuneella hallinnolla olisi mahdollisuus voittaa oikeudenmukaisessa äänestyksessä (Silitski 2010, 276; Way 2005, 233). Esimerkiksi Lukašenkan kannatus on tällaisesta politiikasta huolimatta melko korkealla tasolla erityisesti maaseudulla asuvien ja vanhempien kansalaisten keskuudessa (Silitski 2010, 279–280).

Freedom Housen (2021) mukaan esimerkiksi sitoutumattomien ehdokkaiden ei ole mahdollista saada poliittista valtaa vaalien avulla Valko-Venäjällä, ja poliittinen aktivismi voi johtaa työn menettämiseen, koulutuslaitoksista erottamiseen, mediassa tapahtuvaan mustamaalauskampanjaan, sakkoihin ja omaisuuden takavarikointiin. Samalla poliittisten puolueiden virallinen rekisteröiminen on tehty haastavaksi ja erityisesti kansalaisyhteiskunnan järjestäytymistä on estetty muun muassa pidättämällä niiden johtajia ja syyttämällä niitä laittomasta vallankaappauksen yrityksestä ja toteamalla, että ne ovat olleet uhka kansalliselle turvallisuudelle. Poliitiikan moniarvoisuuden ja osallisuuden suhteen Freedom House antaakin valtiolle nolla pistettä neljästä. (Freedom House 2021.) IDEA:n (2019b) kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kuvaavien indikaattorien mukaan ihmisten osallistuminen kansalaisyhteiskunnan toimintaa on heikkoa, mikä voi johtua juuri edellä kuvatuista seikoista. Sen sijaan poliittisten puolueiden vapautta kuvaava ominaisuus osoittaa siihen liittyvien ominaisuuksien keskitasoista toteutumista (mt.). Kun tämän suhteuttaa Freedom Housen raportointiin tuloksiin, näyttää se pitävän paikkansa: vaikka poliittisten puolueiden rekisteröityminen on tehty vaikeaksi, on se joka tapauksessa mahdollista. Puolueilla lienee myös mahdollisuus jonkinlaiseen kampanjointiin, vaikka tosiasialliset mahdollisuudet saada valtaa ovat epätodennäköiset.

Kuten EU toteaa, eivät Valko-Venäjän vuonna 2020 järjestetyt presidentinvaalit olleet vapaat tai oikeudenmukaiset (Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto 2021). Ongelmat demokraattisessa edustuksellisuudessa toteaa myös Freedom House. Sen mukaan vaalien oikeudelliset puitteet eivät täytä demokraattisia normeja, eivätkä viranomaiset ole kuunnelleet Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (myöhemmin Etyj) suosituksia puitteiden parantamiseksi. Maan presidenttiä tai parlamentin edustajia ei ole valittu vapaiden ja reilujen vaalien kautta. Esimerkiksi vuonna 2019 järjestetyissä parlamenttivaaleissa presidentille lojaalit ehdokkaat voittivat parlamentin alahuoneen kaikki paikat, eivätkä sitoutumattomat ehdokkaat täten saaneet

lainkaan edustusta. Etyj:n vaalitarkkailijat raportoivat tällöin, että joitakin äänestyslaatikoita täytettiin, ja tarkkailijoilta usein evättiin mahdollisuus laatikoiden tai äänestyslipukkeiden tarkkailuun. (Freedom House 2021.) Myös IDEA:n (2019b) indikaattorit osoittavat, että vaaleissa ilmenee säännönvastaisuuksia, sillä puhtaat vaalit -ominaisuus on saanut matalan pisteityksen – toisaalta vaalein valittua hallitusta kuvaavat ominaisuudet näyttävät IDEA:n indikaattoreiden mukaan keskivertoa suorituskykyä.

Riippumattomalla medialla on usein sama rooli kuin oppositiolla, sillä sen avulla voidaan kritisoida valtaapitävien politiikkaa. IDEA:n (2019b) indikaattorien mukaan monipuolisen ja kriittisen median tilanne maassa on huono, ja Freedom Housen (2021) mukaan Valko-Venäjän hallitus harjoittaa valtavirtaisten tiedotusvälineiden rajoittamatonta valvontaa. Vuonna 2008 säädettiin lisäksi laki, joka takaa valtion monopolin kaikkeen poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia asioita koskevaan tietoon (mt.). Hiljattain Valko-Venäjällä myös suljettiin maan merkittävin itsenäinen uutissivusto, joka muun muassa raportoi opposition mielenosoituksista ja oppositioon kohdistuvista pidätyksistä. Tämän yhteydessä maan poliisi vangitsi myös sivuston toimittajia, ja syyttää sivustoa veropetoksesta. (Kokkonen 2021.)

IDEA:n (2019b) indikaattorit osoittavat, että kaikki lähes kaikkien aikaisemmin esiteltyjen demokratian ominaisuuksien osalta suorituskyky on joko heikkoa tai keskivertoa. Suurin osa näistä kuitenkin toteutuu heikosti, ja esimerkiksi koko hallituksen toiminnan tarkastamista kuvaava pääominaisuus ja sen alaominaisuudet toteutuvat heikosti. Korkeaa suorituskykyä kuvataan perusoikeuksien alaisuudessa olevalle sosiaalisia oikeuksia ja tasa-arvoa kuvaavalle ominaisuudelle. Siitä huolimatta, että vaalit eivät ole reilut tai oikeudenmukaiset, myös laaja äänioikeus näyttää toteutuvan maassa verrattain hyvin. (Mt.)

5. TOIMINTASUUNNITELMAN ANALYYSI

Toimintasuunnitelma rakentuu kolmeen osaan: ihmisoikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteeseen ja demokratiaan. Vaikka demokratia on vain yksi dokumentin kolmesta osasta, käydään kaikki osat läpi, sillä IDEA:n mukaan demokratiaan sisältyvät myös ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate (IDEA 2019a, 247.) Analyysi tehdään toimintasuunnitelman teemoittelun mukaisesti, eli seuraavissa alaluvuissa toimintasuunnitelmassa ehdotetut toimet läpikäydään sen kolmen teeman mukaisesti: ensin perehdytään ihmisoikeuksiin liittyviin toimiin, toiseksi oikeusvaltioperiaatteeseen ja kolmanneksi demokratiaan. Analyysin kohteena ovat toimintasuunnitelmaan kirjatut ehdotetut toimet, mutta ei esimerkiksi toimista odotettavat lopputulokset, joita dokumentissa myös käsitellään. Tämä rajausta on tehty erityisesti siksi, ettei lopputuloksista voi olla varmuutta, eikä lopputulosten tarkastelu vastaa tutkimuskysymykseen.

5.1. Ihmisoikeudet

Ihmisoikeuksien kehyksessä tärkeimmät painopisteet, jotka sekä Valko-Venäjän hallinto että Euroopan neuvosto ovat asettaneet, ovat 1) tuomarien, syyttäjien ja asianajajien valmiuksien kehittäminen tietyissä eurooppalaisiin sopimuksiin ja sääntelyyn, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen, liittyvissä kysymyksissä, 2) opiskelijoiden, tutkijoiden, kansalaisyhteiskunnan ja suuren yleisön tietoisuuden lisääminen eurooppalaisista ihmisoikeusstandardeista, 3) vuoropuhelun edistäminen kuolemanrangaistusta koskevassa keskustelussa, 4) oikeudellisten ja poliittisten puitteiden kehittäminen naisiin ja lapsiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan poistamiseksi ja 5) toimet tasa-arvon ja syrjinnän torjumisen estämiseksi (Council of Europe 2019, 9). Näitä painopisteitä toimintasuunnitelmassa avataan kolmessa alaluvussa, jotka jakautuvat edelleen kuuteen eriteemaiseen kohtaan.

Euroopan neuvoston tärkein tavoite toimintasuunnitelman ihmisoikeusteeman puitteissa on kuolemanrangaistuksen poistaminen, sillä nykyinen tilanne Valko-Venäjällä estää maan liittymisen Euroopan neuvoston jäsenvaltioksi. Tässä yhteydessä neuvosto korostaa dialogin ylläpitämistä, sillä ihmisoikeuksia ja -arvoa koskevaan keskusteluun liittyy myös keskustelu kuolemanrangaistuksen poistamisesta. Myös asianajajat ja muut lain kanssa työskentelevät ammattilaiset ovat toimintasuunnitelman ihmisoikeuskysymyksien kohteena, sillä neuvosto pyrkii kehittämään heidän valmiuksiaan hyödyntää sovellettavissa olevia Euroopan neuvoston ihmisoikeusstandardeja valtion sisäisissä oikeusmenettelyissä. (Council of Europe 2019, 9–10.) Kuolemanrangaistusta koskevat toimet voidaan yhdistää henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden piiriin ja toisaalta

oikeussuojan saatavuuteen, sillä kysymys on juuri kuolemanrangaistuksen poistamisesta, mikä yhdistetään myös ihmisoikeuksiin. Euroopan neuvoston kuolemanrangaistusta koskevassa linjassa viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja siihen, ettei sivistyneessä oikeusvaltioperiaatteeseen pohjautuvassa ja ihmisoikeuksia arvostavassa valtiossa kuolemanrangaistukselle ole tarkoitusta (Council of Europe 2017). Koska kysymys kuolemanrangaistuksesta on spesifi eikä suoraan yhdistettävissä IDEA:n kehykseen, jää sen osuus siinä kuitenkin jokseenkin tulkinnanvaraiseksi. Tässä kirjauksessa suurempi painoarvo lieneekin nimenomaan sillä, mitä ehdotetuista toimista seuraa, mikä ei ole tämän tutkielman tarkastelun kohteena. Pelkistään voitaisiin siis todeta, etteivät dialogi ja asianajajien valmiudet tarkoita kuolemanrangaistuksen poistamista ja takaa täten henkilökohtaista koskemattomuutta. Toisaalta asianajajien valmiuksien kehittäminen nimenomaan eurooppalaisten ihmisoikeusstandardien mukaan voi parantaa heidän asiakkaidensa oikeusturvaa, mutta tästä ei voida olla varmoja ainakaan tämän toimintasuunnitelman perusteella.

Ihmisoikeuksien ja -arvon yhteyden toimintasuunnitelmaan on merkitty muun muassa tasa-arvo ja ihmisarvo, syrjimättömyys ja lasten oikeudet. Tasa-arvon ja ihmisarvon kohdalla todetaan, että Euroopan neuvosto pyrkii vahvistamaan oikeussuojan saatavuutta naisille, ja erityisesti väkivallan kohteeksi joutuneille Istanbulin sopimuksen mukaisesti. Samalla neuvosto pyrkii myötävaikuttamaan siihen, että itäiseen kumppanuuteen sisältyvät valtiot ratifioisivat tämän sopimuksen. Tasa-arvoon ja ihmisarvoon liittyvät lisäksi oikeuslaitoksen taitojen kehittäminen ja sukupuolisensitiivisten asenteiden edistäminen, minkä nähdään myös helpottavan Istanbulin sopimuksen allekirjoittamista ja ratifiointia sekä jatkossa sopimuksen normien sisällyttämistä oikeusalan ammattilaisten päivittäiseen työhön. (Council of Europe 2019, 11.) Oikeussuojan saatavuus mainitaan yhtenä perusoikeuksiin kuuluvana osana IDEA:n demokratian kehyksessä. Samalla toimet kohdistuvat erityisesti naisiin, ja varsinkin väkivaltaa kokeneisiin naisiin, minkä vuoksi oikeussuojan saatavuuden edistämässä kysymys on osin myös sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja tasa-arvoisesta kohtelusta yleisesti: tätä tukee muun muassa se, että neuvosto on myös itse sisällyttänyt toimet juuri tasa-arvoa koskevaan kappaleeseen. Samalla toimilla yhteys lienee myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, mutta tämän osalta yhteys jää kuitenkin hieman tulkinnanvaraisemmaksi, sillä toimet kohdistuvat pitkälti hallinnon tasolle, eivätkä ihmisten konkreettiseen elämään.

Syrjimättömyyden suhteen todetaan, että vuosille 2016–2017 tehdyn toimintasuunnitelman tuloksien perusteella Euroopan neuvosto tarjoaa edelleen tukensa kansallisiin vähemmistöihin ja vähemmistökieliin liittyvän politiikan kehittämisessä. Tämän lisäksi pyritään parantamaan syrjinnän

uhriksi joutuneiden oikeussuojan saatavuutta, mutta alueellisesti tavoitteena on myös parantaa uhrien oikeussuojakeinoja muidenkin kuin oikeudellisten muutoksenhakumekanismien kautta. Lasten oikeuksia neuvosto sitoutuu ylläpitämään tukemalla Valko-Venäjän viranomaisia ja ammattilaisia heidän pyrkimyksissään taata lapsille väkivallaton lapsuus ja kehittää kokonaisvaltainen lähestymistapa lapsiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. (Council of Europe 2019, 11–12.) Toimintasuunnitelmassa ei tarkenneta sitä, miten tai mihin suuntaan vähemmistöihin tai vähemmistökieliin kohdistuvaa politiikkaa tulisi kehittää. Neuvosto kuitenkin aikoo jatkaa vähemmistökielien suojelemisen edistämistä Euroopan alueellisten tai vähemmistökielten peruskirjaan pohjautuvien hyvien käytäntöjen mukaan (Council of Europe 2019, 11), minkä vuoksi toimien voidaan nähdä liittyvän sosiaalisten ryhmien välisen tasa-arvon edistämiseen, joka kuuluu IDEA:n viitekehyksessä sosiaalisten oikeuksien ryhmään. Tämän lisäksi syrjinnän uhrien oikeussuojan saatavuuden parantaminen on suoraan yhteydessä IDEA:n kehykseen. Lapsiin kohdistuvan väkivallan torjuminen ja konkreettiset toimet turvallisuuden takaamiseksi sen sijaan liittyvät epäilemättä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, joka IDEA:n kehyksessä sijoittuu osaksi kansalaisvapauksia.

Sosiaalisten oikeuksien takaamista koskevassa osiossa neuvosto toteaa aloittavansa keskustelun sosiaalisista oikeuksista Valko-Venäjällä, koskien erityisesti vammaisten sosiaalisten oikeuksien takaamista. Samalla neuvosto pyrkii tukemaan alan lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämistä tässä yhteydessä. (Council of Europe 2019, 12–13.) Sosiaaliset oikeudet kuuluvat IDEA:n kehyksessä perusoikeuksien piiriin, ja erityisesti vammaisten sosiaalisten oikeuksien parantaminen liittyy vahvasti myös sosiaalisten ryhmien väliseen tasa-arvoon. Vaikka toimet keskittyvät keskusteluun ja lainsäädännön sekä käytäntöjen kehittämiseen, voidaan jälkimmäisen todeta olevan toimi, joka nimenomaan edistää vammaisten sosiaalisia oikeuksia. Sen sijaan keskustelun osalta on vaikeaa arvioida, millaisia vaikutuksia sillä lopulta on, sillä keskustelu itsessään ei ilmene aktiivisena toimena asian muuttamiseksi.

Viimeisenä ihmisoikeuksia käsittelevässä osiossa mainitaan bioetiikka, ja Euroopan neuvosto pyrkii edistämään omia ihmisoikeusstandardejaan biolääketieteessä Valko-Venäjällä (Council of Europe 2019, 12). Tässä yhteydessä neuvosto jättää toimet kuitenkin jokseenkin avoimiksi, eikä se perustele, miksi tai mitä varten toimia tarvitaan. Yhteyttä IDEA:n kehykseen ei siis näiltä osin ole.

5.2. Oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltioperiaatteen osalta toimintasuunnitelma on rakennettu Euroopan neuvoston standardien ja asiantuntijuuden mukaan, ja osio jakautuu kolmeen lukuun: oikeudenmukaisuuden turvaamiseen, oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen ja oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien uhkien torjumiseen. Nämä kolme alalukua jakautuvat edelleen spesifimpeihin teemoihin. (Council of Europe 2019, 13–19.)

Oikeudenmukaisuuden turvaamiseen sisältyvät kohdat oikeuden riippumattomuudesta ja tehokkuudesta sekä asianajajan ammatin vahvistamisesta eurooppalaisten standardien mukaiseksi. Ensin mainitussa tuodaan ilmi Valko-Venäjän vuonna 2015 suorittama oikeuslaitoksen uudistus, joka tehtiin, jotta maa edistyisi tuomiovallan erottamisessa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Tässä yhteydessä neuvosto kertoo tukevansa maan viranomaisia oikeuslaitoksen uudistamisprosessin jatkamisessa sekä auttavansa tarjoamaan kansalaisille parempia vaihtoehtoisia riitojenratkaisumekanismia muun muassa siviiliasioissa. Alueellisen toiminnan puitteissa neuvoston tavoitteena on vahvistaa yhteistyötä asianajajaliittojen välillä niiden sisäisen toiminnan ja riippumattomuuden parantamiseksi. (Council of Europe 2019, 14.) Erityisesti vallan kolmijakoon ja asianajajaliittojen riippumattomuuteen tähtäävä toiminta on yhteydessä hallituksen toiminnan tarkastamista koskevaan demokratian ominaisuuteen, johon sisältyy oikeuslaitoksen riippumattomuus. Koska attribuutti mittaa toimeenpanovallan tehokasta valvontaa (IDEA 2019a, 248), sisältyy siihen oletama siitä, että oikeuslaitos on riippumaton osa erityisesti toimeenpanovallasta, mutta myös lainsäädäntövallasta. Näin ollen tähän osioon kirjatut toimet ovat selvästi yhteydessä IDEA:n demokratian kehukseen.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen liittyviä kohtia ovat perustuslaillinen oikeus, internetin hallinta ja datan suojele. Ensimmäisen kohdalla Euroopan neuvosto toteaa tekevänsä yhteistyötä Valko-Venäjän perustuslakituomioistuimen kanssa kannustaakseen sitä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien normien laajempaan soveltamiseen oikeuskäytäntöjensä ja muille valtion elimille tehtyjen suositusten kautta. (Council of Europe 2019, 14–15.) Tämä kohta onkin pitkälti yhteydessä jo edellisessä kappaleessa käsiteltyyn oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja täten IDEA:n viitekehukseen.

Internetin hallinnan yhteydessä todetaan, millaiset toimet olisivat hyödyllisiä, mutta ei oteta kantaa siihen, aiotaanko näihin toimiin tämän toimintasuunnitelman yhteydessä ryhtyä. Neuvosto aikoo

kuitenkin tukea Valko-Venäjän kansallisia internetin hallinnointiin liittyviä sidosryhmiä saattamaan internetiin ja digitaaliseen hallintoon liittyvät toimet neuvoston omien standardien mukaisiksi. (Council of Europe 2019, 15.) Näitä standardeja esitellään muun muassa Euroopan neuvoston internetin hallintaa koskevassa strategiassa (Council of Europe 2021d), jonka tavoitteena esimerkiksi varmistaa, että aiheeseen liittyvä julkinen politiikka mahdollistaa demokratian rakentamisen verkossa sekä suojelee internetin käyttäjien vapautta, yksityisyyttä ja turvallisuutta. Datan suojelun todetaan olevan vahvasti yhteydessä internetin hallinnointiin. (Council of Europe 2019, 15.) Erityisesti internetin hallintaa koskevan strategian kaltaisten puitteiden täytäntöönpanolla lienee myönteinen vaikutus muun muassa sananvapauteen ja ilmaisunvapauteen ja tätä kautta myös internetin käyttäjän turvallisuuteen, kuten strategian tavoitteista tulee ilmi. On kuitenkin vaikeaa sanoa, missä määrin strategian mukaisten käytäntöjen yhteensovittaminen konkreettisesti tapahtuu, ja ovatko esimerkiksi vain tietyt toimet strategiassa etusijalla, koska toimintasuunnitelmassa ei tarkemmin avata, millaisiin toimiin tässä yhteydessä ryhdytään. Sen vuoksi tämä kohta toimintasuunnitelmassa tulkinnanvarainen, eikä sitä voida aukottomasti yhdistää demokratian kehysten.

Pisin listaus toimista liittyy oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvien uhkien torjumiseen, johon sisältyvät seuraavat osat: korruption, rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja terrorismin torjunta, kyberrikollisuus, kansainvälinen oikeusapu, ihmiskaupan ja ihmisten sisäelinten kaupan torjunta, väärennettyjen lääketuotteiden torjunta, huumeiden väärinkäytön ja laittoman kaupan torjunta sekä urheilu ja rehellisyys. Tässä yhteydessä näistä toimista syvennyttään lähinnä niihin, joissa yhteys IDEA:n kehukseen löydetään. Korruptoimattomuuden osalta toimet alueellisella ja kansallisella tasolla perustuvat Group of States against Corruption -ryhmän (GRECO) suosituksiin (ks. esim. Council of Europe 2021e). Suositusten pohjalta ehdotetut toimet edistävät Euroopan neuvoston mukaan parempaa ymmärrystä aiheesta sekä uusien työkalujen ja mekanismien käyttöönottoa korruption, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen tehokkaaseen torjumiseen. (Council of Europe 2019, 17–19.) Edellä mainitut toimet erityisesti työkalujen ja mekanismien osalta liittyvät vahvasti demokratian viitekehysten puolueetonta hallintoa koskevaan ominaisuuteen ja sen korruptoimattomuutta koskevaan alaominaisuuteen ja täten edistävät myös konkreettisella tasolla tätä demokratian osa-aluetta.

Terrorismin ja kyberrikollisuuden torjunnan, kansainvälisen oikeusavun sekä ihmiskaupan, väärennettyjen lääketuotteiden ja ihmiselinten kaupan torjunnan osalta toimintasuunnitelma ei suoraan vastaa IDEA:n määrittelemää teoreettista viitekehystä. Useimpien, esimerkiksi rahanpesun torjunnan ja terrorismin sekä sen rahoittamisen torjunnan, osalta neuvosto toteaa tarjoavansa Valko-

Venäjälle apua oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden kehittämisessä eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien mukaisiksi sekä tekemällä yhteistyötä ja vaihtamalla tietoutta parhaiksi todetuista käytännöistä ja menetelmistä (Council of Europe 2019, 17–18). Näissä osissa korostuu siis erityisesti yhteistyön tekeminen, mutta konkreettisia tavoitteita ja toimia jonkin demokratian viitekehysessä olevan ominaisuuden edistämisen suhteen ei suoraan ilmene. Esimerkiksi terrorismin ja kyberrikollisuuden torjunnassa hyvien käytäntöjen vaihdannan ja aiheiden parissa työskentelevien taitojen lisääminen voidaan nähdä turvallisuutta edistävinä seikkoina ja väärennetyjen lääkkeiden torjunnalla voi olla myönteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, mutta tämän toimintasuunnitelman puitteissa toimia koskevat kirjaukset jäävät kuitenkin hyvin yleiselle tasolle, mikä jättää jonkin verran tulkinnanvaraa. Esimerkiksi väärennetyjen lääkkeiden torjunnan osalta Euroopan neuvosto toteaa, että ministerikomitea kutsui vuonna 2014 Valko-Venäjän allekirjoittamaan aiheeseen liittyvän MEDICRIME-sopimuksen, ja että maan oikeudellisten puitteiden saattaminen linjaan sopimuksen kanssa on ”kunnianhimoinen” tavoite, ja tämä osuus koostuikin vain silloisen juridisen ja institutionaalisen tilanteen kuvaamiseen (Council of Europe 2019, 17).

Toisin kuin väärennetyjen lääketuotteiden torjunnassa, on pähteiden väärinkäytön ja laittoman salakuljetuksen osalta toimia kuvattu selkeämmin. Erityisesti ensin mainitun suhteen Euroopan neuvosto pyrkii edistämään huumeiden ehkäisy- ja hoitomenetelmien parantamista Valko-Venäjällä parantamalla maan institutionaalisia valmiuksia ja vahvistamalla oikeudellista kehystä huumeiden käytön ehkäisemistä ja terveydenhoitoa varten. (Council of Europe 2019, 17.) Neuvoston toiminta liittyy perusoikeuksiin kuuluvaan terveyteen kuitenkin tämänkin osa-alueen yhteydessä vain välillisesti, eikä vielä tässä vaiheessa ole varmuutta siitä, millaisia vaikutuksia toimilla ihmisten terveyteen on, jos ne ensinnäkin toteutuvat.

Viimeisenä urheilun saralla neuvoston tavoitteena on vahvistaa arvojaan edistämällä urheilua kaikille ja tekemällä urheilusta ”terveempää, turvallisempaa ja reilumpaa”. Samalla neuvosto auttaa parantamaan Valko-Venäjän oikeusperustaa ja kansallista politiikkaa tarvittaessa esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa koskevissa kysymyksissä tai tapauksissa, joissa merkittäviä urheilutapahtumia hyödynnetään ihmisoikeuksien edistämiseksi. (Council of Europe 2019, 19.) Myös urheilu on osa-alue, jonka yhteydessä neuvosto pyrkii siis edistämään omia arvojaan. Näistä arvoista juuri edellä mainitut ihmisoikeuksien edistäminen ja sukupuolten tasa-arvo urheilussa ovat sovitettavissa perusoikeuksien alaisuuteen, esimerkiksi juuri sukupuolten tasa-arvoa koskevaan alaominaisuuteen.

5.3. Demokratia

Demokratiaan lukeutuvat toimet jakautuvat kahteen alalukuun, joista ensimmäinen koskee demokraattisen hallinnon vahvistamista ja innovoinnin edistämistä, toinen osallistumisen ja monimuotoisuuden edistämistä. Ensimmäiseen sisältyy Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen sekä paikallis- ja alueviranomaisten kongressiin, hyvään hallinnointitapaan ja kansalaisyhteiskuntaan koskevat kirjaukset. Toiseen osioon sisältyy toimia liittyen demokratiasta kouluttamiseen, nuorten parissa tehtävän demokratiatyön tekemiseen sekä kulttuuriin, luontoon ja perintöön. (Council of Europe 2019, 21–25.)

Parlamentaarisen yleiskokouksen ja paikallis- ja alueviranomaisten kongressia sekä hyvää hallinnointitapaa koskevia osioita yhdistää maininnat hallinnon hajauttamisesta. Ensin mainitun osalta muun muassa todetaan, että kansallisen paikallisviranomaisten liiton perustamista on ehdotettu hajauttamisprosessin kehittämistä varten, ja muihin keskeisiin toimintaehdotuksiin kuuluu esimerkiksi paikallisten viranomaisten kannustaminen edistämään kansalaisten osallistumista ja sitoutumista päätöksentekoon. Hyvän hallinnon yhteydessä todetaan neuvoston tukevan muun muassa valkovenäläisiä viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä niiden pyrkimyksissä edistää Euroopan neuvoston paikallista itsehallintoa ja hajauttamista koskevia standardeja. (Council of Europe 2019, 21–22.) Kirjaukset jäävät jälleen jokseenkin avoimiksi, sillä niissä ei avata mihin hallinnon hajauttamisella pyritään ja toimet jäävät siten hyvin yleiselle tasolle, eli neuvoston pyrkimyksiin tukea esimerkiksi viranomaisia. Tässä yhteydessä viranomaisten tukeminen toimenä ei siis ilmene esimerkiksi IDEA:n demokratian kehikosta. Kun kuitenkin tarkastellaan, millaisia toimia neuvosto pyrkii välillisesti tukemaan, voitaisiin esimerkiksi hallinnon hajauttaminen, paikallinen itsehallinto ja kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon yhdistää osallistamista kuvaavan ala-attribuutin osalta paikalliseen demokratiaan ja kansalaisyhteiskunnan osallisuuteen – yhteys kuitenkin jää hieman tulkinnanvaraiseksi, sillä esimerkiksi pelkkä paikallinen päätöksenteko ei kuitenkaan ole tae siitä, että se on *demokraattista* tutkielman viitekehyksen näkökulmasta.

Kansalaisyhteiskuntaan liittyvät ehdotetut toimet pohjautuvat edellisen toimintasuunnitelman yhteydessä saatuihin kokemuksiin ja saavutuksiin, ja tämän toimintasuunnitelman tavoitteena onkin pyrkiä kehittämään Valko-Venäjän oikeudellista kehystä, joka koskee kansalaisyhteiskunnan osallistumista päätöksentekoon. Neuvoston toimet tähtäävät lisäksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja viranomaisten valmiuksien vahvistamiseen päätöksentekoon osallistumisessa sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen samalla, kun pyritään

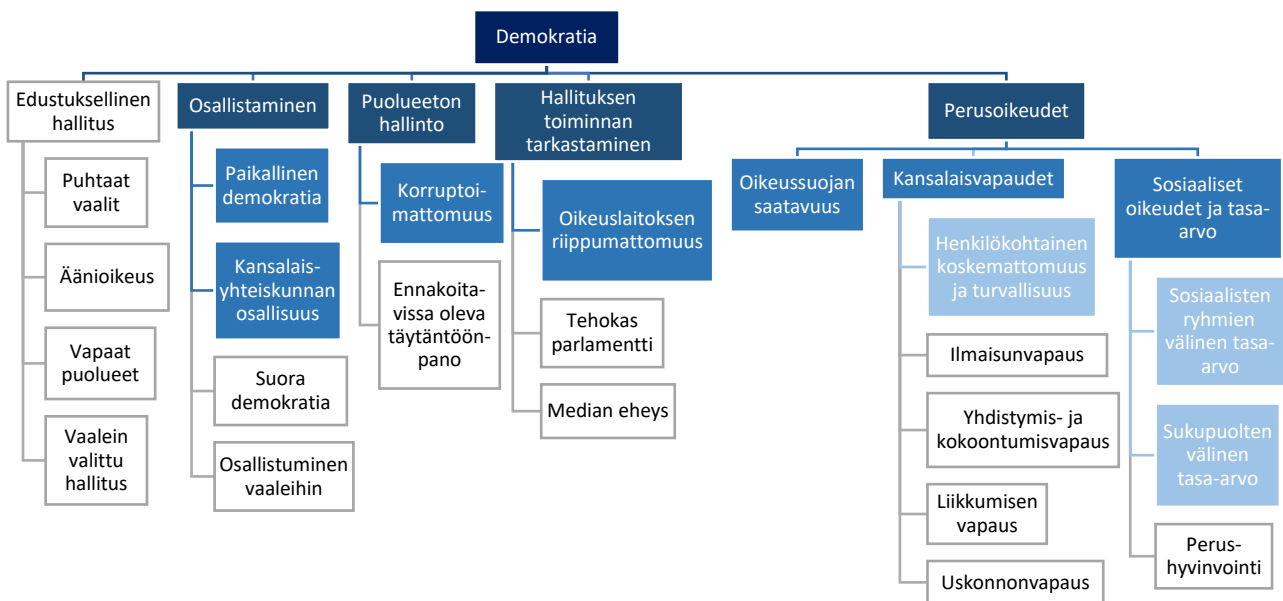
parantamaan demokraattista hallintoa sekä keskus- että paikallistasolla. Toimilla tähdätään muun muassa siihen, että kansalaisjärjestöjen rooli päätöksenteossa ymmärrettäisiin paremmin ja vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan ja julkisten instituutioiden välillä vahvistuisi. (Council of Europe 2019, 22.) IDEA:n viitekehyksen mukaan tässä osiossa ehdotetut toimet kuuluvat selvästi kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kuvaavaan ala-attribuuttiin. Tässä pyrkimykset vahvistaa ja edistää paikallista demokratiaa ovat myös edelliseen kappaleeseen verrattuna selkeämmät, sillä toimintasuunnitelman kolmea pääarvoa pyritään edistämään demokraattisen paikallistason hallinnon yhteydessä. Näin ollen kansalaisyhteiskuntaa koskevassa osiossa toimien yhteys paikalliseen demokratiaan ja kansalaisyhteiskunnan osallisuuteen on yksiselitteisempi.

Osallisuuteen ja monimuotoisuuteen liittyvissä kirjauksissa Euroopan neuvosto pyrkii jatkamaan yhteistyötä Valko-Venäjän kanssa nuoria koskevissa asioissa, jotta se pystyy varmistamaan, että nuoret valkovenäläiset osallistuvat Euroopan neuvoston toimintaan laajasti ja myös pitkäaikaisesti. Tässä yhteydessä nuoria koskevassa toiminnassa pyritään tukemaan nuorten demokraattisten osallistumiskäytäntöjen syntyä ja kehittämistä nuorisjärjestöissä ja nuorisopolitiikkaan liittyvissä instituutioissa. Samalla tuetaan nuorten mahdollisuuksia osallistua ihmisoikeuskasvatukseen ja muuhun Euroopan neuvoston toimintaan. Koska neuvoston päämääränä on tukea nuorten demokraattisen osallistumisen kulttuurin kehittämistä sekä nuorisjärjestöissä että viranomaisten keskuudessa, aikoo se tarjota esimerkiksi seminaareja nuorten osallisuuteen liittyen ja koulutuksia nuorten ihmisoikeuskasvatukseen. (Council of Europe 2019, 24.) Nuorten osallistaminen ja opettaminen esimerkiksi demokratiaan ja ihmisoikeuksiin liittyvistä teemoista voidaan nähdä kuuluvan varsinkin ensin mainitun osalta laajemmin kansalaisyhteiskunnan osallisuus - alaominaisuuksiin, sillä nuorten tietous heidän mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan on tässä yhteydessä tärkeää. Yhteys IDEA:n viitekehyksen jää kuitenkin löyhemmäksi tässä osa-alueessa, sillä suurempi painoarvo on opettamisella ja mahdollisuudella osallistua opetukseen.

6. ANALYYSIN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Analyysin pohjalta tehdyt havainnot

Euroopan neuvoston Valko-Venäjälle vuosille 2019–2021 laatiman toimintasuunnitelman tarkoitus on tukea Valko-Venäjää uudistuksissa, jotka tuovat maan lainsäädännön, instituutiot ja käytännöt lähemmäksi eurooppalaisia ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa koskevia standardeja. Tämä tavoite pyrkii myös tukemaan Valko-Venäjän pyrkimyksiä lähentymään kohti yhteistä eurooppalaista oikeusaluetta. (Council of Europe 2019, 8.) Vaikka toimintasuunnitelma rakentuu edellä mainittujen standardien mukaan kolmeen osaan, on kaikkien osioiden ehdotetuissa toimissa IDEA:n demokratian kehystä vastaavia demokratiaa ja sen laatua kehittäviä ominaisuuksia. Kaikkia näitä havaintoja esitellään kuvassa 2, jossa käy ilmi, millaiset demokratian ominaisuudet toimista korostuvat. On tärkeää huomata, että demokratian ominaisuuksien osalta toimet ovat paikoin hyvinkin yksityiskohtaisia, eli keskittyneitä vain johonkin tiettyyn osa-alueeseen. Kuvassa osoitetaankin siis vain sitä, millaisia demokratian ominaisuuksia tukevia toimia toimintasuunnitelmasta löytyy, eikä sillä oteta kantaa siihen, kuinka laaja-alaisesti toimet kattavat kunkin ominaisuuden. Kuvaa ei ole merkitty toimintasuunnitelmassa ilmenneitä, liian tulkinnanvaraisiksi määriteltyjä toimia.



Kuva 2: Millaisia demokratian ominaisuuksia toimintasuunnitelman kirjaukset edustavat? Kaavio tehty IDEA:n (2019a, 246) alkuperäisen kaavion pohjalta.

Kaiken kaikkiaan toimet toimintasuunnitelman kaikissa kolmessa osa-alueessa keskittyvät paljolti hyvien ideoiden ja toimintamallien vaihdantaan, dialogin kehittämiseen ja ylläpitämiseen, instituutioiden tukemiseen ja vahvistamiseen, oikeudellisten puitteiden kehittämiseen tai avunantoon näissä toimissa sekä neuvoston pyrkimyksiin tuoda valkovenäläisiä instituutioita, ammatinharjoittajia, viranomaisia ja muuta hallintoa lähemmäksi neuvoston yleissopimuksia tai muita standardeja joko edistämällä näiden pääperiaatteita tai hyväksi todettuja keinoja (ks. esim. Council of Europe 2019, 8). Tilanteissa, joissa toimet liittyvät IDEA:n demokratian kehikkoon, koskevat ne erityisesti jotain tarkempaa teemaa, esimerkiksi tiettyjä ihmisryhmiä. Muutoin neuvoston kirjaamat toimet jäävät hyvin yleiselle tasolle siitä näkökulmasta, millaisiin toimiin ryhdytään. Sen sijaan toimista seuraavia *toivottuja* tuloksia määritellään tarkemminkin, mutta nämä kirjaukset eivät ole tämän tutkielman keskiössä.

Osallistamisen suhteen IDEA:n kehikseen pystytään yhdistämään ainakin kansalaisyhteiskuntaa koskeva alaluku, johon sisältyy sekä paikallista demokratiaa että kansalaisyhteiskunnan osallisuutta tukevia toimia. Sen sijaan esimerkiksi hyvää hallinnointia koskevat kirjaukset jättävät paljon tulkinnanvaraa niiden avoimuuden vuoksi, vaikka periaatteessa ne voisivat olla yhdistettävissä ainakin paikalliseen demokratiaan (ks. esim. Council of Europe 2019, 22). Puolueetonta hallintoa kuvaava demokratian ominaisuus tulee katetuksi selvästi korruption torjuntaa koskevassa osiossa, ja yhteys IDEA:n kehikseen on lähes aukoton. Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen tähtääviä toimia toimintasuunnitelmassa on kahdessa kohtaa: oikeudenmukaisuuden turvaamista käsittelevässä osiossa sekä perustuslaillista oikeutta käsittelevässä osiossa. Neuvosto muun muassa toteaa tarjoavansa tukeaan oikeuslaitoksen uudistamisen jatkamisessa ja oikeusvaltioperiaatteen laajemmassa soveltamisessa, ja toimia on kohdistettu myös asianajajien riippumattomuuteen (mt., 14). Muihin osioihin nähden tähän demokratian ominaisuuteen liittyvät kirjaukset ovat hieman laaja-alaisempia, mutta kuitenkin selkeästi yhdistettävissä IDEA:n kehikseen.

Viimeisenä toimintasuunnitelma kattaa perusoikeuksien kolmesta osa-alueesta kaikista ainakin joitakin ominaisuuksia. Oikeussuojan saatavuudessa toimet keskittyvät spesifimmin muun muassa väkivallan uhriksi joutuneiden naisten ja syrjinnän uhrien oikeussuojaan (Council of Europe 2019, 11). Myös esimerkiksi kuolemanrangaistuksen poistamiseen tähtäävillä toimilla voidaan tulkita olevan myönteinen vaikutus oikeussuojan saatavuuteen, mutta tältä osalta neuvoston toimet jäävät lähinnä dialogin tasolle, eikä niistä seuraavia tuloksia voida ennustaa. Kansalaisvapauksien osalta henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus korostuu erityisesti lapsiin kohdistuvan väkivallan torjunnassa. Sosiaalisissa oikeuksissa sosiaalisten ryhmien väliseen tasa-arvoon tähtäävät toimet

ilmenevät syrjimättömyyttä käsittelevässä osiossa paitsi vammaisten myös vähemmistöjen kohdalla, ja sukupuolten tasa-arvoa edistetään parantamalla naisten, erityisesti väkivallan kohteeksi joutuneiden, oikeussuojan saatavuutta sekä korostamalla sukupuolten välistä tasa-arvoa myös muun muassa urheilun saralla. (Mt., 11–13, 19.)

Toimintasuunnitelmassa esiintyvät toimet istuvat IDEA:n kuvassa 2 havainnollistettujen ominaisuuksien yhteydessä eniten juuri liberaalin demokratian ja sosiaalidemokratian piiriin (ks. taulukko 1), millä voidaan osin myös tukea alussa esitettyä argumenttia, jonka mukaan Euroopan neuvosto on, EU:n ohella, liberaali demokraattinen toimija. Kuvaa tarkastellessa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, ettei sillä indikoida tietyn ominaisuuden täydellistä tai edes laajahkoa täyttymistä, sillä monet kirjauksista keskittyvät hyvin yksityiskohtaisesti kohdennettuihin toimiin. Toimintasuunnitelma ei sen sijaan kata lainkaan edustuksellisen demokratian piirteitä, sillä se ei kata edustuksellista hallitusta kuvaavaa demokratian ominaisuutta tai sen alaominaisuuksia. Myös muut Valko-Venäjän kannalta olennaiset ominaisuudet, kuten hallituksen toiminnan tarkastamisen alaisuudessa olevat tehokas parlamentti ja median eheys, eli lainsäätäjän lait toimeenpanevan hallitukseen kohdistuva valvonta sekä monipuolinen ja kriittinen mediakenttä, jäävät puuttumaan. IDEA:n (2019a, 252) määritelmän ja indikaattorien sekä Huntingtonin (1990; teoksessa Kurki 2010, 367) määrittelemien demokratian toimintatapoihin keskittyvien vaatimusten valossa toimista jää siis puuttumaan erityisesti demokratian ydin, eli toimet, joilla olisi osuutta tilanteeseen, jossa Valko-Venäjä täyttäisi edes vähimmäisvaatimukset tullakseen määritellyksi demokratiaksi.

6.2. Tulosten suhteuttaminen poliittisiin realiteetteihin

Edustukselliseen hallitukseen liittyvien toimien puute voi osin olla syy siihen, että toimintasuunnitelma on ylipäätään olemassa: kuten Euroopan unionin naapuruuspolitiikan osalta todetaan, ei edellytyksiä Valko-Venäjän ja unionin sopimussuhteille ja tämän yhteydessä tuleville eduille ole, koska valtio ei ole demokratia (Commission of the European Communities 2004, 11). Jos siis Euroopan neuvosto olisi näissä toimissa vaatinut erityisesti Valko-Venäjän hallinnon demokratisoitumista tai asettanut tämän kynnyskysymykseksi EU:n tapaisesti, voidaan kyseenalaistaa sitä, olisiko Valko-Venäjä edes suostunut toimintasuunnitelmaan. Voi siis olla, että maa olisi haluton tekemään yhteistyötä tämän teeman saralla, sillä presidentti Lukašenkan ja maan viranomaisten kanta demokratian edistämiseen on torjuva (Bosse 2018, 290; Yakouchyk 2015, 196). Toinen syy demokratian ytimeen keskittyvien toimien puutteessa lienee se, ettei

toimintasuunnitelman tarkoitus edes ole tehdä Valko-Venäjistä demokratiaa, vaan saattaa valtio yleisesti *läheemmäksi* eurooppalaisia standardeja (Council of Europe 2019, 8). Kun myös pohditaan yhden kolmivuotisdokumentin mahdollisuuksia demokratisoida valtio, eli vaikuttaa osallistavien, puhtaiden ja kilpailullisten vaalien syntyyn, ovat todennäköisyydet onnistumiseen kaiketi matalat.

Tehokkaan parlamentin ja median eheyden puuttumisella voi olla yhteys edellisessä kappaleessa esitettyihin seikkoihin siitä näkökulmasta, että niiden toteutuminen hankaloittaisi hallinnon toimintaa. Esimerkiksi lainsäätäjän hallitukseen kohdistuva valvonta saattaisi osaltaan heikentää valtaapitävien vaikutusvaltaa. Toisaalta epädemokraattisten vaalien johdosta parlamentissa kuitenkin olisi hallinnolle myönteisiä edustajia (ks. esim. Freedom House 2021). Myös hallitukselle kriittinen mediakenttä sen sijaan loisi oppositiomaisen asetelman, jossa hallitukseen ja hallintojärjestelmään yleisesti voitaisiin kohdistaa vapaasti kritiikkiä. Sekä opposition että median asema maassa on heikko (ks. esim. Freedom House 2021), mikä vahvistanee juuri nykyisen hallinnon autoritääristä asemaa, josta tämä ei todennäköisesti halua luopua.

Muiden puuttuvien toimien osalta on syytä tarkastella sitä, missä määrin niiden kehittäminen tai edistäminen nähdään tarpeellisena esimerkiksi liberaalin demokratian näkökulmasta. On hyvä huomata, että muun muassa äänioikeuden suhteen IDEA:n (2019b) indeksit kuvaavat Valko-Venäjällä korkeaa suorituskykyä, minkä vuoksi tätä ei ehkä ole tarvinnut toimintasuunnitelmassakaan priorisoida. Tämä ei kuitenkaan selitä muiden edustuksellista hallitusta koskevien ominaisuuksien poissaoloa. Toisaalta indeksit osoittavat myös korkeaa suorituskykyä sosiaalisten oikeuksien ja tasa-arvon osalta (IDEA 2019b), mutta näitä tukevia toimia löytyy kuitenkin toimintasuunnitelmasta. Tässä yhteydessä voidaankin IDEA:n (2019a, 252) kannan mukaisesti todeta, että myös demokratian laadulla on merkitystä, minkä vuoksi jo käytännössä toteutuvia toimia voidaan kehittää entistä paremmiksi.

Koska toimintasuunnitelman tarkoituksena on saattaa Valko-Venäjä yleisesti lähemmäs eurooppalaisia arvoja ja normeja, voi olla mahdollista, että Euroopan neuvosto myös luottaa osin siihen, että Valko-Venäjän oikeudellisten ja institutionaalisten puitteiden vastatessa yhä enemmän näitä eurooppalaisia standardeja, leviävät normit ja arvot myös sellaisille politiikan osa-alueille, joissa niiden edustus on maassa vähäisempää. Näin ollen neuvoston voimavarojen kohdistaminen voitaisiin asettaa tietyllä tavalla tärkeysjärjestykseen, jolloin saavutettujen tavoitteiden yhteydessä muutokset leviävät myös muuhun politiikkaan. On syytä huomata, että neuvosto kuitenkin todennäköisesti tunnistaa Valko-Venäjän haastavimmat kehityskohteet.

Jatkotutkimuksen kannalta olisikin mielenkiintoista tutkia, millaisia vaikutuksia toimintasuunnitelmasta havaituilla toimilla on Valko-Venäjän demokratiaan. Tätä voi olla kuitenkin haastavaa tutkia muun muassa siitä syystä, että maahan kohdistuu myös muuta vaikuttamista ja osa kehityksestä voi lähteä myös siitä itsestään. Koska toimien toteutumista ei voitu tämän tutkielman puitteissa arvioida, olisi myös kiinnostavaa tutkia sitä, miten toimenpiteet lopulta suoritettiin ja onnistuiko Euroopan neuvosto tavoitteissaan. Toimintasuunnitelmaa voitaisiin analysoida myös vertailemalla toimenpiteitä niistä odotettaviin tuloksiin. Koska vuosille 2019–2021 laadittu suunnitelma perustui edellisen toimintasuunnitelman tuloksiin, joissa myönteistä kehitystä raportoitiin muun muassa oikeusalan ammattilaisten koulutuksessa, vähemmistöjen oikeuksissa, hyvässä hallinnointitavassa ja valtion viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun edistämiseksi (Council of Europe 2019, 2), on jatkotutkimuksen kannalta mielenkiintoista myös tämän toimintasuunnitelman avulla havaittu kehitys ja toimintasuunnitelman kaltaisten dokumenttien painoarvo valtion demokratisaatiossa.

LÄHTEET

Primääriaineisto

Council of Europe. 2019. Action Plan for Belarus 2019-2021. CM(2019)68, 13 June.

Sekundääriaineisto

Asiakirjat ja muut dokumentit

Commission of the European Communities. 2004. European Neighbourhood Policy, Strategy Paper. COM (2004) 373, 12 April.

Council of Europe. 2017. Policy of the Council of Europe in relation to death penalty: challenges and policy options. SG/Inf(2017)16, 27 March.

Council of Europe & European Union. 2007. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union.

IDEA. 2019a. *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise*. Stockholm: International IDEA.

IDEA. 2017. *The Global State of Democracy 2017: Exploring Democracy's Resilience*. Stockholm: International IDEA.

Internet-lähteet

Council of Europe. 2021a. "How to distinguish us: Do not get confused." Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused>>, luettu 4.4.2021.

Council of Europe. 2021b. "What we do: Structure." Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/about-us/structure>>, luettu 4.4.2021.

Council of Europe. 2021c. "Belarus." Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/programmes/belarus>>, luettu 4.4.2021.

Council of Europe. 2021d. "Internet Governance strategy." Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/igstrategy>>, luettu 20.4.2021.

Council of Europe. 2021e. "Group of States against Corruption." Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/greco>>, luettu 19.4.2021.

- Council of Europe. 2021f. ”The Council of Europe’s Relations with the European Union.”
 Saatavissa <<https://www.coe.int/en/web/der/european-union>>, luettu 17.5.2021.
- Council of Europe. 2020. ”Belarus: joint statement by the Committee of Ministers Presidency, PACE President and Secretary General.” Saatavissa
 <<https://www.coe.int/en/web/portal/-/belarus-joint-statement-by-committee-of-ministers-presidency-pace-president-and-secretary-general>>, luettu 14.5.2021.
- Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto. 2021. ”EU:n suhteet Valko-Venäjään.”
 Saatavissa <<https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eastern-partnership/belarus/>>,
 luettu 17.5.2021.
- European Commission. 2021. ”Belarus.” Saatavissa
 <<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/belarus/>>, luettu
 20.5.2021.
- Freedom House. 2021. ”Freedom in the World 2021: Belarus.” Saatavissa
 <<https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2021>>, luettu 21.5.2021.
- IDEA. 2019b. ”Belarus.” Saatavissa
 <<https://www.idea.int/gsod-indices/#!/indices/countries-regions-profile?rsc=%5B370%5D>>, luettu 21.5.2021.
- Kokkonen, Yrjö. 2021. ”Valko-Venäjän poliisi sulki maan suurimman itsenäisen uutissivuston”. *Yle*,
 18.5.2021. Uutinen. Saatavissa <<https://yle.fi/uutiset/3-11936479>>, luettu 21.5.2021.

Tieteelliset artikkelit ja kirjallisuus

- Bosse, Giselle. 2018. ”EU–Belarus relations in the context of the European Neighbourhood Policy.”
 Teoksessa Schumacher, Tobias, Marchetti Andreas & Thomas Demmelhuber (toim.),
The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy, 290–301. New
 York: Routledge
- Brummer, Klaus. 2014. ”The Council of Europe as an exporter of democracy, human rights and the
 rule of law.” *International Politics* 51(1): 67–86.
- Colombo, Silvia & Natalia Shapovalova. 2018. ”The European Neighbourhood Policy promotion of
 civil society.” Teoksessa Schumacher, Tobias, Marchetti Andreas & Thomas
 Demmelhuber (toim.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood
 Policy*, 494–506. New York: Routledge.
- Jahn, Beate. 2011. ”Liberalism and democracy promotion.” Teoksessa Hobson, Christopher & Milja
 Kurki (toim.), *The conceptual politics of democracy promotion*, 53–67. Florence:
 Taylor & Francis Group.

- Joris, Tony & Jan Vandenbergh. 2008. "The Council of Europe and the European Union: Natural Partners or Uneasy Bedfellows." *The Columbia journal of European law*, 15(1): 1–37.
- Joshi, Devin K. 2013. "The protective and developmental varieties of liberal democracy: a difference in kind or degree?" *Democratization* 20(2): 187–214. DOI: 10.1080/13510347.2011.634581.
- Kurki, Milja. 2010. "Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion." *International Studies Review* 12(3): 362–386. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2010.00943.x.
- Nyyssönen, Heino & Jussi Metsälä. 2021. "Liberal Democracy and its Current Illiberal Critique: Emperor's New Clothes?" *Europe-Asia Studies* 73(2): 273–290. DOI: 10.1080/09668136.2020.1815654.
- Silitski, Vitali. 2010. "Contagion Deterred: Preemptive Authoritarianism in the Former Soviet Union (the Case of Belarus)." Teoksessa Bunce, Valerie, McFaul, Michael & Kathryn Stoner-Weiss (toim.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, 274–299. New York: Cambridge University Press.
- Way, Lucan A. 2005. "Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine." *World Politics* 57(2): 231–261.
- Xavier, Ana Isabel. 2015. "(Re) Constructing Europe after 1945: The Council of Europe and the New Political and Normative Architecture." *Debater a Europa* 13: 63–77. DOI: 10.14195/1647-6336_13_4.
- Yakouchyk, Katsiaryna. 2016. "The good, the bad, and the ambitious: democracy and autocracy promoters competing in Belarus." *European Political Science Review* 8(2): 195–224. DOI: 10.1017/S1755773914000459.
- Youngs, Richard. 2011. "Misunderstanding the maladies of liberal democracy promotion." Teoksessa Hobson, Christopher & Milja Kurki (toim.), *The conceptual politics of democracy promotion*, 100–116. Florence: Taylor & Francis Group.

Metodologinen kirjallisuus

- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajarvi. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.