

DEMOKRATIA VAATII VAHVISTAMISTA KAIKKIALLA

Mahdollisuuksia demokratian
lujittamiseen Suomen
kehityspoliitikassa ja ulkosuhteissa

Kehityspoliittisen toimikunnan julkaisuja
2024:1



KEHITYSPOLIITTINEN
TOIMIKUNTA



Sisällys

Tiivistelmä.....	3
Johdanto.....	5
1. Demokratian tila	7
Demokratian määritelmiä	7
Demokratian ja muun kehityksen kytkökset	9
Demokratian tilan arvioinnista	11
Globaali muutos	13
Demokratian heikkenemisen syitä	14
Demokraattisten maiden toiminta: demokratiatuki	17
Demokraattisten maiden muu toiminta ja koherenssi	18
2. Kansalaisyhteiskunnan tila	21
Kansalaisyhteiskunnan määritelmiä	21
Kansalaisyhteiskunnan merkitys	22
Muutoksia: kansalaisyhteiskunnan toimintatila	24
Muutoksia: kansalaisyhteiskunnan muoto	25
3. Suomi ja demokratian tukeminen	27
Suomi toimijana	27
Linjauksia	28
Hallinto	32
Suomen rahoitus demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tuelle	34
Demokratian suppea ja laaja ulottuvuus Suomen tuessa	36
4. Kysymyksiä ja pohdintoja	40
Globaaleja haasteita	40
Ihmisoikeusperustaisuus ja demokratia	42
Demokratian painoarvo	44
Koherenssi	45
Vaikuttavuus ja valinnat	47
Tuen suuntaaminen	49
Strategisuus	52
Muutosteoria ja tiedontuotanto	53
5. Suositukset eduskunnalle ja ulkoministeriölle	56
Lähteet	59

Tiivistelmä

Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) asiantuntijaryhmä analysoi tässä julkaisussa demokratian ja kansalaisyhteiskunnan globaalia tilaa sekä Suomen tukea demokratian ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiselle. Raportissa esitetään myös suosituksia toimenpiteistä, joilla Suomi voi kehityspolitiikan ja muiden ulkosuhteiden toteutuksessa lujittaa demokratiaa globaalisti.

Pitkään jatkuneen myönteisen demokratiakehityksen jälkeen suunta on kääntynyt, ja epävarmassa tilanteessa demokratia voi heikentyä missä päin maailmaa tahansa. Huolestuttavan kehityksen kääntäminen vaatii myös Suomelta entistä määrätietoisempaa otetta. Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että demokratian puolustamisessa Suomen kannattaa olla entistä aktiivisempi sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Linjaus- ja julkilausumatasolla Suomi on sitoutunut vahvasti demokratian edistämiseen globaalisti. Suomi painottaa laajaa demokratiakäsitystä, johon kuuluvat ennen kaikkea eri haavoittuvien ryhmien osallistuminen, tasa-arvo sekä erityisesti ihmisoikeudet. Suomen kehityspolitiikassa demokratia ei ole ollut kuitenkaan erityisen priorisoitu painopiste, mutta viimeaikainen demokratian nopea taantuminen on herättänyt pohdintaa demokratiatyön vahvistamisesta ja demokratian tilaan reagoimisesta. Monien muiden maiden tavoin Suomi joutuu nyt arvioimaan globaalin toimintaympäristön muutoksia ja sitä myöten oman tukensa muotoja.

Selvitys korostaa, että demokratiatuki tulee nähdä aina kokonaisuutena, jossa demokraattisten instituutioiden, kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltion tila vaikuttavat toisiinsa. Demokratiatuen kohdentamisessa tulee aina ajatella maan tilannetta kokonaisuutena. Demokratian vahvistaminen vaatii erilaisia lähestymistapoja ja keinoja eri tilanteisiin. Kehityspolitiikan nykyiset välineet on kehitetty vahvistuvan demokratian

olosuhteisiin tai tukemaan siirtymistä autoritäärisistä olosuhteista demokratiaan. Samat välineet toimivat kuitenkin huomattavasti huonommin heikkenevän demokratian olosuhteissa. Siksi eri tilanteet vaativat entistä hienovaraisempia lähestymistapoja.

Selvityksen keskeinen suositus on, että Suomen tulee panostaa kehityspolitiikassaan nykyistä painokkaammin demokratiatukeen. Se kannattaa, sillä parhaimmillaan tuella voidaan edistää positiivisia kierteitä, joissa demokratian vahvistuvat elementit tukevat toisiaan.

Demokratian edistäminen vaatii demokratia- ja ihmisoikeustyön yhteyden, johdonmukaisuuden ja strategisuuden vahvistamista sekä asiantuntemuksen kehittämistä ulkoasianhallinnossa. Lisäksi ulkoministeriön tulee nostaa entistä näkyvämmiin demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tilan edistäminen kaikkiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin, kansainvälisten taloussuhteiden ja kehityspolitiikan linjauksiin sekä kansainväliseen vaikuttamiseen. Kansalaisyhteiskunnan tilan laajenemiseen on pyrittävä myös erillisenä tavoitteena. Hallitusohjelman (2023) kirjausta maaohjelmamaiden vähentämistä tulee harkita tarkoin myös demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen näkökulmasta. Demokratiatyössä Suomi edistää samanaikaisesti myös sukupuolten tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta kehittyvissä maissa.

Demokratian edistäminen vaatii demokratia- ja ihmisoikeustyön yhteyden, johdonmukaisuuden ja strategisuuden vahvistamista sekä asiantuntemuksen kehittämistä ulkoasianhallinnossa.

Johdanto

Tässä Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) asiantuntijaryhmän selvityksessä analysoidaan demokratian ja kansalaisyhteiskunnan globaalia tilaa, Suomen nykyistä tukea demokratian ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiselle sekä nostetaan esiin näihin liittyviä kysymyksiä. Julkaisun lopussa esitämme suosituksemme demokratian lujittamiseksi Suomen ulkosuhteissa ja kehityspolitiikan toteutuksessa. Haluamme erityisesti herättää kansanedustajien kiinnostusta tätä teemaa kohtaan sekä turvata demokratiatyön pitkäjänteisyyttä ulkoministeriössä ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden rinnalla.

Viime aikoina on lisääntynyt ymmärrys siitä, että saavutetun demokratian säilyminen ei ole itsestäänselvyys. Demokratian maailmanlaajuisen vahvistumisen vuosikymmenten jälkeen kehitys on kääntynyt. Demokratia voi heikentyä missä tahansa, ellei sitä aktiivisesti puolusteta. Suomessa onkin viime vuosina kiinnitetty demokratiakysymyksiin kiittävästi huomiota kansallisesti. 2010-luvulla kansalaisyhteiskuntaa ja osallistumista tuettiin erityisen politiikkaohjelman avulla¹. Viime hallituskauden ajan toimi oikeusministeriön koordinoimana kansallinen demokratiaohjelma². Tällaiset prosessit muistuttavat, että demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tila eivät ole vain kehittyvien maiden ongelma, vaan ne vaativat kehittämistä kaikkialla.

Toisaalta Suomen on tärkeää ajatella itseään tällä saralla myös globaalina toimijana. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla todetaan, että epävakaa maailmantilanteessa on entistä tärkeämpää puolustaa toimivaa demokraattista järjestelmää paitsi kansallisella, myös kansainvälisellä tasolla. Kehityspolitiikka on diplomatian ohella keskeinen toiminta-alue tälle työlle.

1 Perälä, E. (2015). Kansalaiset demokratiaa vai demokratia kansalaisia varten? Suomen demokratiapolitiikka poliittisen osallistumisen edistäjänä 2000-luvulla. Helsingin yliopisto, talouden ja politiikan tutkimuksen laitos.

2 <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM036:00/2019>

Huoli demokratian tilan globaalista heikkene-
misestä vaikuttaakin suuresti myös Suomen kehitys-
politiikkaan. Demokraattisia instituutioitaan varje-
levilla mailla on edessään vaikea pohdinta siitä,
miten ne suhtautuvat kahdenvälisissä suhteissaan
heikkeneviin demokratioihin. Suomi joutuu monien
muiden maiden tapaan arvioimaan globaalin
toimintaympäristön muutoksia ja sitä myötä oman
tukensa muotoja, toimintaan vaikuttavia julkilausut-
tuja tai julkilausumattomia oletuksia ja laajemmin
muutosteoriaansa.

Demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa käsitel-
lään tässä yhdessä ja osana samaa kokonaisuutta.
Valinta korostaa laajaa tulkintaa demokratiasta.
Tällaisessa demokratiakäsityksessä lähdetään siitä,
että demokratian toteutumiseen ei riitä toimiva
vaalidemokratia eli rehelliset vaalit ja vallan vaih-
tumisen niiden mukaan. Lisäksi toimivaan demo-
kratiaan kuuluu jatkuva kriittisen osallisuuden mah-
dollisuus. Toimiva demokratia edellyttää toimivaa
kansalaisyhteiskuntaa.

Julkaisu jatkaa KPT:n julkaisujen kokonaisuutta,
jossa olemme aiemmin käsitelleet ihmisoikeuspe-
rustaisuuden tilaa sekä digitalisaation haasteita
ja mahdollisuuksia kehityspolitiikassa. Siksi tämän
selvityksen puitteissa näitä teemoja ei käsitellä
laajemmin.³

Julkaisun pääkirjoittajana on toiminut dosentti,
yliopistonlehtori Teppo Eskelinen, Itä-Suomen
yliopisto

Julkaisun on toteuttanut KPT:n jäsenistöstä koottu
asiantuntijaryhmä, jossa jäseninä ovat olleet:

Jaana Hirsikangas / Suomen UNWomen,
Jaakko Jakkila / ulkoministeriö, Jussi Kanner /
ulkoministeriö, Marikki Karhu / KPT:n pääsih-
teeri, Elina Korhonen / Väestöliitto, Laura Kurki
/ Suomen Yrittäjät, Ilmari Nalbantoglu / Fingo,
Henri Onodera / Helsingin yliopisto, Kim Remitz
/ KIOS, Eeva-Marita Rinne-Koistinen / Kirkon
ulkomaanapu, Taru Savolainen / Kestävän
kehityksen toimikunta/VNK, Lotta Valtonen /
ulkoministeriö ja Virva Viljanen / DEMO Finland

3 Kehityspoliittinen toimikunta (2023) Ihmisoikeusperustaisuus Suomen kehityspolitiikassa.

Kiristynvä kansainvälinen tilanne vaatii kunnianhimoisemman otteen. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/01/kpt_ihmisoikeusperustaisuus-suomen-kehityspolitiikassa_pdf.pdf;
Kehityspoliittinen toimikunta (2023b) Kuinka kuroa umpeen digikuilua kestävästi ja yhdenvertaisesti? Kehityspo-
liittisia näkökulmia oppimisen ja työn digitalisoitumiseen. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/05/kpt_kuinka_kuroa_umppeen_digikuilua_kestavasti_ja_yhdenvertaisesti.pdf;
Nikulainen, Elina (2023) Naisihmisoikeuspuolustajat digitalisoituvassa maailmassa: nouseva kehityspoliittinen
kysymys. Kehityspoliittisen toimikunnan julkaisusarja 2023:2. Helsinki: KPT. https://www.kehityspoliittinentoimi-kunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/03/kpt_digitalisaatio-ja-naisihmisoikeuspuolustajat_pdf.pdf

1. Demokratian tila

Demokratian määritelmiä

Niin paljon kuin demokratiasta puhutaankin, sen määritelmästä tai edes sovellusalasta ei ole yksimielisyyttä. Karkeasti voidaan erottaa suppea määritelmä ja laaja määritelmä. Suppeassa mielessä demokratialla tarkoitetaan demokraattisten instituutioiden toimivuutta. Tällaisia ovat erityisesti avoimet ja rehelliset vaalit ja niihin liittyvä vallan vaihtuminen sekä riippumaton oikeuslaitos. Lisäksi toimiva demokratia edellyttää toimivia parlamentteja ja lainsäädäntöprosesseja sekä avoimesti ja osallistavasti toimivia puolueita. Usein demokraattisiin instituutioihin lasketaan myös hallinnon läpinäkyvyys ja toimiva monipuoluejärjestelmä. Joissakin demokratiateorioissa painotetaan enemmän avointa kilpailua äänestäjien suosiosta ⁴, toisissa erilaisten intressi- ja muiden ryhmien tasapuolista ja reilua edustamista ⁵. Liberaali demokratiakäsitys korostaa lisäksi laillisuusperiaatetta ja hallinnon neutraaliutta: hallinnon tulisi pitää erilaisia preferenssejä, käsityksiä ja maailmankuvia keskenään samanarvoisina.

Laajemmassa mielessä demokratia tarkoittaa laajempaa kriittisen arvioinnin ja osallistumisen monimuotoista tilaa ja poliittisen tasa-arvon periaatetta. Näin ajateltuna demokratia ei ole vain tekninen tai institutionaalinen kysymys, vaan se liittyy yleisempään osallistumisen kulttuuriin. Jos demokratia mielletään tasa-arvoiseksi kyvyksi tehdä vapaita ja punnittuja valintoja, se edellyttää vaali-, oikeus- ja hallintoinstituutioiden toimivuuden lisäksi vapaata tiedonvälitystä, kriittistä yhteiskunnallista lukutaitoa opettavaa koululaitosta sekä vapaata ja osallistavaa kansalaisyhteiskuntaa. Toisinaan demokratian elementiksi lasketaan ”kansalaispätevyys”, kyky politiikan kriittiseen ja punnittuun arvontiin sekä omien vaikutusmahdollisuuksien tunteminen. Demokratia näin

4 Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.

5 Alonso, S., Keane, J. & Merkel, W. (toim.) (2011). *The future of representative democracy*. Cambridge University Press.

miellettyä tapahtuu joka päivä ympäri yhteiskuntaa.

Demokratian ydinarvo on yhdenvertaisuus, jonka tulee ilmentyä sekä edustuksellisissa että muissa prosesseissa.⁶ Siksi yhteiskunnallinen eriarvoistuminen on myös demokratian uhka. Demokratian toteutuminen edellyttää tasa-arvoa ja laajasti ymmärrettyä syrjimättömyyttä. Sukupuoli, etnisyys, seksuaalinen suuntautuminen tai vastaavat tekijät eivät saa olla osallistumisen esteinä. Erityisesti päällekkäisten vähemmistöroolien tapauksessa tasa-arvon toteutumisesta on pidettävä huolta. Yhtä lailla lainsäädäntö kuin kulttuurissa vallitsevat käsitykset voivat luoda tasa-arvoisen osallistumisen esteitä. Myös taloudellinen eriarvoisuus heijastuu osallistumisen eriarvoisuuteen.

Suppean ja laajan demokratiakäsityksen erottelu on toki osittain keinotekoinen. Lainsäädäntö- ja vaali-instituutiot, läpinäkyvä oikeusvaltio ja kansalaisyhteiskunta vahvistavat toisiaan – ja myös riippuvat toisistaan. Erityisesti demokratian ja kansalaisyhteiskunnan välillä on voimakas keskinäisriippuvuus: kansalaisyhteiskunta konkreettisesti tukee ja vahvistaa demokratiaa, ja opettaa ihmisiä vaikuttamaan. Tarpeen tullen kansalaisyhteiskunta ilmentää myös vastarintaa, mikä on instituutioiden toimivuuden kannalta välttämätöntä: demokraattiset instituutiot taantuvat ilman ”vahtikoiria”. Toisinaan demokraattisen politiikan ja kansalaisyhteiskunnan välinen rajanvetokin voi olla hankalaa, esimerkiksi laajojen ja osallistavien kansanpuolueiden tapauksessa.

Useat demokratian määritelmät yhdistelevät suppeaa ja laajaa ymmärrystä. Esimerkiksi Kansainvälinen demokratia- ja vaaliapuinstituutti International IDEA korostaa demokratian määritelmässään kansalaisten mahdollisuuksia vallan vaihtamiseen, mutta myös poliittista tasa-arvoa ja kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia⁷.

Tutkimuskirjallisuudessa demokratia on määritelty esimerkiksi poliittisen vapauden ja poliittisen tasa-arvon yhdistelmäksi⁸ ja hallintojärjestelmäksi, jossa johtajat ovat julkisessa vastuussa toiminnastaan kansalaisille⁹.

Suppeasti ymmärrettyä demokratiaa on helpompi seurata

6 Valtioneuvosto (2022). Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:40. Helsinki: Oikeusministeriö, s. 30

7 International IDEA. (2022). Global state of democracy report 2022. Forging social contracts in a time of discontent. <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2022-11/the-global-state-of-democracy-2022.pdf>

8 Gerardo L. Munck (2016) What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Democratization* 23:1, 1-26.

9 Philippe C. Schmitter, Terry Lynn Karl (1991) What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy* 2:3, 75-88

määrällisillä mittareilla ja erilaisilla indikaattoreilla. Kun halutaan yksiselitteistä tietoa demokratian tilasta ja kehityksestä tai halutaan arvioida interventioiden toimivuutta, on houkuttelevaa keskittyä kapeaan instituutiovetoiseen määritelmään. Riskinä on kuitenkin kansalaisten osallistumiskykyjen ja -mahdollisuuksien sekä erilaisten vähemmistöjen aseman sivuuttaminen. Toisaalta toimiva demokratia edellyttää aina toimivaa puolue- ja parlamenttijärjestelmää, ja on tärkeää seurata myös demokratian institutionaalisen ytimen kehitystä.

Demokratian ja muun kehityksen kytkökset

Demokratiaa on analysoitu sekä itseisarvona että välineenä muihin tavoitteisiin. Demokratian määritelmiin liittyvistä painotusvalinnoista riippumatta demokratian ja vapaan kansalaisyhteiskunnan yhteydet moniin kehitystavoitteisiin ovatkin vahvoja. Demokraattiset yhteiskunnat pystyvät myös paremmin ylläpitämään ihmisoikeuksien suojaa.

Demokraattisissa yhteiskunnissa hyvinvointi on tyypillisesti korkeampaa siitä yksinkertaisesta syystä, että ihmisillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa elinoloihinsa ja ilmaista tarvittaessa tyytymättömyyttään. Taloustieteen nobelisti Amartya Sen totesi jo vuonna 1981, että demokratia ja lehdistönvapaus ovat hyviä keinoja estää nälänhätien kehittymistä¹⁰. Göteborgin yliopiston yhteydessä toimivan V-Dem-instituutin ”The Case for Democracy”¹¹ -julkaisussa demokratisoituminen yhdistetään nopeampaan taloudelliseen kasvuun ja myös eräänlaiseen kollektiiviseen taloudelliseen turvaverkkoon: autoritääriset valtiot kokevat useammin taloudellisia romahduksia.

Lisäksi demokratisoituminen näyttäisi lisäävän sosiaaliturvan ja sosiaalisektorin ohjelmien rahoitusta, joskin näyttö taloudellisen tasa-arvon lisääntymisestä on epävarmempaa. Joissakin tutkimuksissa onkin kysytty, miten huolehditaan siitä, että demokratia tarjoaa kehitystä myös köyhimmille¹². Myös peruspalvelut ja perusinfrastruktuuri (kuten puhtaan juomaveden saatavuus, sähkön saatavuus, teiden kunto) vaikuttaisivat olevan demokratioissa keskimäärin paremmalla tasolla¹³.

Demokratia näyttäisi olevan yhteydessä myös parempaan terveyteen ja pidempään eliniänodotteeseen¹⁴. Erityisesti imeväiskoulleisuus on demokratioissa merkittävästi matalammalla tasolla. Koulutuksessa, erityisesti peruskoulutuksessa, näkyy vastaavia myönteisiä yhteyksiä¹⁵. Demokraattisissa valtioissa myös poliittinen tasa-arvo vaikuttaisi olevan korkeammalla tasolla, mitä tulee naisten osuuteen keskeisissä poliittisissa

10 Sen, A. (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon press.

11 V-dem institute (2023a) *Case for democracy report*. https://v-dem.net/documents/34/C4DReport_230421.pdf

12 Bangura, Y. (2015). *Development, Democracy and Cohesion: Critical Essays with Insights on Sierra Leone and Wider African Contexts*. Sierra Leonean Writers Series, Warima/Freetown/Accra.

13 V-dem institute 2023a, s.5

14 Wang, Y, Mechkova, V. & Andersson, F. (2019) Does Democracy Enhance Health? *New Empirical Evidence 1900–2012*. *Political research quarterly*, 72(3), s. 554–569

15 Dahlum, S. & Knutsen, C.H. (2017). Do Democracies Provide Better Education? Revisiting the Democracy–Human Capital Link. *World development* 94, s. 186–199.

tehtävissä¹⁶. Myös kunnianhimoinen ilmastopolitiikka vaikuttaa demokratioissa todennäköisemmältä¹⁷.

Demokraattisen rauhan teorian mukaan demokraattiset valtiot eivät juuri koskaan ajaudu sotiin keskenään¹⁸. Tämän on selitetty johtuvan esimerkiksi rauhallisen konfliktinratkaisun kulttuurista ja vallan hajauttamisesta¹⁹. Kyseessä on toki pikemmin hypoteesi kuin varsinainen teoria, mutta sillä näyttäisi olevan ainakin kohtuullisesti selitysvoimaa.

Tällaisista lähtökohdista on perusteltua ajatella, että vaikka demokratiaa on syytä pitää itseisarvoisena, demokratian tukeminen on myös tärkeä väline muun kehityksen tukemiseen²⁰. Demokratian ja muiden myönteisten kehityskulkujen välinen syy- ja seuraussuhde ei kuitenkaan ole yksiselitteinen²¹. Esimerkiksi vaikka taloudellisen tasa-arvon on arvioitu johtavan vakaampiin demokratioihin²², on epävarmaa, tuottaako demokratia talouskasvua tai pikemmin talouskasvu demokratian vakiintumista ja syvenemistä²³. Myös koulutustason nousun voi arvioida olla pikemmin demokratisoitumisen syy kuin seuraus: koulutus kun tuottaa väestöä, jolla on kykyä valvoa ja arvioida vaaleilla valittujen johtajiensa toimintaa ja vaatia heiltä tilivelvollisuutta. Syy- ja seuraussuhteissa ei ole kyse vain akateemisesta ongelmasta, vaan se on myös kehityspolitiikan kannalta tärkeä kysymys, kun pohditaan mihin toimintakenttään interventiot on mielekkäintä tehdä.

Vaikka demokratiaa on syytä pitää itseisarvoisena, demokratian tukeminen on myös tärkeä väline muun kehityksen tukemiseen.

16 Zagrebina, A. (2020). Concepts of democracy in democratic and nondemocratic countries. *International political science review* 41 (2), s. 174–191.

17 esim. Vegard Tørstad, Håkon Sælen & Live Standal Bøyum (2020) The domestic politics of international climate commitments: which factors explain cross-country variation in NDC ambition? *Environmental Research Letters* 15 (2).

18 Hook, S. W. & Nelson, T. (2015). Introduction: Democratic Peace Theory. Teoksessa S. W. Hook, *Democratic Peace in Theory and Practice*. The Kent State University Press, s. 1–16.

19 Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press.

20 Bishop, M.L. (2016). Democracy and development: a relationship of harmony or tension? Teoksessa Grugel, J. & Hammett, D. (toim.) *The Palgrave Handbook of International Development*. Lontoo: Palgrave Macmillan, s.77–98. Doo-renspleet, R. 2018. Rethinking the value of democracy: a comparative perspective. Basingstoke: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91656-9_6.

21 Niño-Zarazúa, M., Gisselquist, R.M., Horigoshi, A., Samarin, M. & Sen, K. (2020). Effects of Swedish and international democracy aid. EBA Report 2020:07.

22 Boix, C. (2003). *Democracy and redistribution*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.

23 Jälkimmäisestä argumentti esim Diamond, L. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Demokratian tilan arvioinnista

Demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tilaa ympäri maailmaa seuraavat lukuisat tutkimuslaitokset, ajatuspajat ja kansainväliset järjestöt. Nämä toimijat seuraavat demokratian globaaleja muutostrendejä yleensä määrällisten indikaattoreiden avulla. Tällaisissa menetelmissä pyritään määrittelemään demokratian erilaisia osa-alueita tai tekijöitä, ja seuraamaan maittain demokratian eri ulottuvuuksien kehitystä.

Esimerkiksi International IDEA määrittelee demokratian tilan neljän kategorian perusteella, jotka edelleen jakaantuvat alakategorioihin. Pääkategorioita ovat politiikan edustuksellisuus (vaalit, puolueiden vapaa toiminta); oikeudet (kansalaisoikeudet, ilmaisun- ja lehdistönvapaus, poliittinen tasa-arvo); oikeusvaltio (oikeuslaitoksen puolueettomuus, korruptoitumattomuus) ja osallisuus (kansalaisyhteiskunnan toiminta, äänestysaktiivisuus, paikallisdemokratia)²⁴. V-Dem-instituutti puolestaan määrittelee demokratian osa-alueiksi vaalidemokratian, liberaalin ulottuvuuden, tasa-arvo-ulottuvuuden, osallisuusulottuvuuden ja punnitsevan ulottuvuuden. Näille kategorioille tai ulottuvuuksille annetaan lukuarvo, ja sen myötä valtioita voidaan luokitella demokratian tilan perusteella.

Freedom House luokittelee valtiot vakiintuneisiin ja vakiintumattomiin demokratioihin ja autokratioihin sekä hybridisiin valtioihin, joissa on piirteitä molemmista²⁵. International IDEAn aiemmin käyttämässä luokittelussa valtiot voivat olla demokraattisia, autoritäärisiä tai näiden hybridejä²⁶. Kuva demokratian globaalista tilasta ja kehityksestä muodostuu sen perusteella, kuinka monessa maassa demokratia vahvistuu ja kuinka monessa se puolestaan heikkenee.

Näiden järjestöjen tuottamat luvut perustuvat ennen kaikkea asiantuntijoiden arvioihin demokratian tilan muutoksista²⁷. Asiantuntijavetoisia indikaattoreita kohtaan on myös esitetty kritiikkiä²⁸. Indikaattoreiden määrittely sisältää aina valintoja, jotka voisi perustellusti tehdä toisinkin. Esimerkiksi voidaan kysyä, onko haavoittuvien ryhmien asemaan kiinnitetty tarpeeksi huomiota indikaattoreita suunniteltaessa. Toisaalta asiantuntija-arvioiden on arvioitu tuottavan kielteisemmän kuvan demokratian kehityksestä kuin vaalitutkimuksen, mikä usein nojaa hyvin suppeaan ja kansalaisosallistumisen arvon sivuuttavaan demokratiakäsitykseen²⁹. Joissakin tutkimuksissa on esitetty myös epäluuloa hallintojen tyypittelyä kohtaan³⁰.

24 International IDEA (2023) The global state of democracy. The new checks and balances. <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf>, s.6. Aiemmin erillisenä kategoriana oli vallan rajoitteet, ks. International IDEA 2022, s.4

25 <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores>

26 International IDEA 2022, s.3

27 V-Dem Methodology. <https://v-dem.net/about/v-dem-project/methodology/>

28 Bhuta, N., Malito, D.V. & Umbach, G. (2018). Introduction: Of Numbers and Narratives—Indicators in Global Governance and the Rise of a Reflexive Indicator Culture. Teoksessa Malito, D., Umbach, G., Bhuta, N. (eds) The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62707-6_1

29 Little, A. & Meng, A. (2023). Measuring Democratic Backsliding. Tulossa: "PS: Political Science & Politics", Saatavilla: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4327307>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4327307>

30 Niño-Zarazúa et al.2020

Demokratian globaalia tilaa seuraavien toimijoiden keskeisin rajoitus on kuitenkin valtiokeskeisyys: demokratian globaalien tai poikkikansallisten muotojen kehitymisestä näiden analyysien avulla on vaikea sanoa paljoakaan. Kysymys globaalin demokratian mahdollisuudesta ja ylikansallisten instituutioiden demokratisoinnista³¹ on tulevaisuuden demokratian kannalta keskeinen. Myös kansalaisyhteiskunnan poikkikansallinen verkostoituminen ja vaikuttaminen olisi syytä huomioida demokratian tilaa analysoitaessa. Globaali demokratia on demokratian erillinen taso, ei ainoastaan valtioiden sisäisten tilanteiden yhteenlasku³².

Demokratian tilaa analysoivia tahoja

Monet tahot ovat kehittäneet toisistaan riippumatta vaikutusvaltaisia ja paljon käytettyjä metodologioita valtioiden sisäisen demokratian tilan tutkimiseen. Tällaisia tahoja ovat erityisesti:

- V-Dem instituutti³³
- International IDEA³⁴
- The Economist Intelligence Unit (EIU) .³⁵

Lisäksi monet kansainväliset järjestöt ja tutkimuslaitokset seuraavat demokratian kannalta tärkeitä kehityskulkuja keskittyen yksityiskohtaisempiin ilmiöihin. Tällaisia toimijoita ovat erityisesti:

- CIVICUS (kansalaisyhteiskunnan vapaus ja toimintatila)³⁶
- OECD Civic Space Scan (kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa OECD-maiden sisällä)³⁷
- Reporters Without Borders (lehistönvapaus)³⁸
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (lehistönvapaus, erityisesti tiedonvälityksen monimuotoisuus)³⁹
- World Justice Project (oikeusvaltio)⁴⁰.

31 keskustelua esim Patomäki, H. & Teivainen, T. (2003). Globaali demokratia. Helsinki: Gaudeamus.

32 Esim. Held, David (1995). Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Lontoo: Polity Press.

33 V-dem institute. (2023b). Democracy report 2023. Defiance in the face of autocratization. https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

34 International IDEA 2022

35 Economist Intelligence Unit. (2022) Democracy Index 2022. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

36 CIVICUS (2023) State of civil society report. https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2023/state-of-civil-society-report-2023_en.pdf

37 OECD (2023). The Protection and promotion of civic space. Strengthening alignment with international standards and guidance. <https://web.archive.oecd.org/2023-03-14/648655-protecting-and-promoting-civic-space-highlights.pdf>

38 <https://rsf.org/en/our-reports>

39 <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor-2023/>

40 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>

Globaali muutos

Käytännössä kaikki arviot demokratian tilan globaalista kehityksestä ovat luonteeltaan pessimistisiä. V-Dem instituutin mukaan 72 prosenttia maapallon asukkaista (5,7 miljardia ihmistä) elää eriasteisissa autokratioissa. Lisäksi 42 valtiota on muuttumassa autokraattisemmiksi. Näissä 42 valtiossa asuu 43 prosenttia maapallon asukkaista. Globaaleihin prosenttilukuihin tosin vaikuttavat huomattavasti yksittäisten maiden saamat määritelmät. Esimerkiksi demokratioissa asuvien ihmisten lukumäärän romahdusta selittävät merkittävästi liikahtukset, joiden myötä Intia on luokiteltu demokratian sijaan ”vaaleja järjestäväksi autokratiaksi”.

”Suljetuiksi autokratioiksi” luokitelluissa valtioissa asuvien ihmisten määrä on kulu-neen vuosikymmenen ajan pysynyt varsin tasaisena. Merkittävä kasvu on tapahtunut valtioissa, jotka luokitellaan ”vaaleja järjestäviksi autokratioiksi”. Demokratian globaali taantuma ei siis selity niinkään demokraattisen päätöksenteon muodollisten instituutioiden heikkenemisellä, vaan hienovaraisempien demokratian elementtien muutoksilla: tällaisia ovat esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan toimintatila, lehdistönvapaus, opposi-tion toiminta ja kansalaisvapaudet.

The Economist Intelligence Unitin vuoden 2022 arviossa (Democracy Index) todetaan demokratian tilan pysyneen vuonna 2022 ennallaan huolimatta pandemia-rajoitusten poistamisesta – tätä voinee pitää tapana sanoa tilan heikentyneen. EIU on arvioinut aikaisempina vuosina tilan vakavammaksi kuin muut demokratiaindeksit luultavasti siksi, että se painottaa enemmän yksilönvapauksia. Valtioiden luokittelussa tapahtui vain vähän muutoksia.

Pidempiä kehityskulkuja katsottaessa demokratia eteni voimakkaasti 1970-luvulta 2000-luvun alkuvuosiin asti, jolloin eteneminen pysähtyi. 2010-luvun alussa demokra-tia alkoi heikentyä. Liberaalien demokratioiden määrä oli korkeimmillaan (44) vuonna 2009 ja se on nyt 32.⁴¹ Osuus epädemokraattisissa valtioissa asuvista maailman asuk-kaista oli vuonna 2022 palannut vuoden 1986 tasolle.⁴²

International IDEAn mukaan autoritäärisemmiksi muuttuvia maita on ollut vuodesta 2016 alkaen yli kaksi kertaa enemmän kuin demokratisoituvia maita. Lisäksi autoritää-risyys useissa tapauksissa syvenee. Lähes puolessa autoritäärisistä valtioista tilanne heikkenee ainakin yhdellä demokratian osa-alueella.⁴³

Reporters Without Bordersin tuoreimman analyysin mukaan sananvapauden tilanne on 31 maassa ”hyvin vakava” ja 42 maassa ”vaikea”. Kaikkineen seitsemässä maassa kymmenestä tilanne on huono. Reporters Without Borders myös varoittaa valeuutisten muodostavan uuden uhkan lehdistönvapaudelle ⁴⁴. Myös poliittisen tasa-arvon toteu-tumiseen on valtavasti matkaa: ympäri maailmaa naiset ovat edelleen aliedustettuina kaikilla hallinnon tasoilla ⁴⁵, ja suurimmassa osassa maailman maita ei ole koskaan

41 V-Dem institute 2023b, s.11

42 V-Dem institute 2023b

43 International IDEA 2022

44 <https://rsf.org/en/2023-world-press-freedom-index-journalism-threatened-fake-content-industry>

45 <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/03/women-in-politics-map-2023>

ollut naisjohtajaa⁴⁶.

Vaikka suurena maailmanlaajuisena trendinä demokratia heikkenee, kuva ei ole ristiriidaton. Toisinaan huomautetaan, että demokratian heikkenemisestä on varoiteltu jo 1990-luvulta asti⁴⁷, eikä ilmiö ole erityisen uusi. Joissakin maissa demokratia vahvistuu. International IDEAn Global state of democracy report mainitsee myönteisinä esimerkeinä Gambian, Nigerin⁴⁸ ja Sambian ja huomauttaa, että Afrikan manner on säilynyt valtavista haasteista huolimatta varsin resilientinä⁴⁹. Myös V-Dem-instituutti tunnistaa kohti demokratiaa palavia valtioita, eli valtioita joissa lyhytaikaisen autoritäärisemmän liukumien jälkeen demokraattiset instituutiot jälleen vahvistuvat⁵⁰. Tällaisissa maissa (esimerkiksi Ecuador, Malediivit, Sambia) on nähty laajamittaista mobilisaatiota valtaapitäviä vastaan, vaaleilla vaihtunut valta on muuttanut tilannetta tai instituutiot, kuten oikeuslaitos tai poliittinen oppositio, ovat kysyneet kannattelemaan demokratiaa. Myös kansainvälisellä tuella on ollut merkitystä.

Demokratian heikkenemisen syitä

Demokratian heikkeneminen (samoin kuin vahvistuminen) ovat monimutkaisia prosesseja, joissa syntyy usein itseään ruokkiva kehä. Tässä kehässä syiden ja seurausten erottaminen on vaikeaa. Esimerkiksi poliittinen autoritäärisyys johtaa kansalaisyhteiskunnan tilan heikkenemiseen, mutta yhtä lailla kansalaisyhteiskunnan heikentyminen ruokkii poliittista

Demokratian heikkeneminen (samoin kuin vahvistuminen) ovat monimutkaisia prosesseja, joissa syntyy usein itseään ruokkiva kehä.

46 <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/03/28/women-leaders-around-the-world/>

47 Carothers, Thomas & Youngs, Richard (2017). Democracy Is Not Dying. <https://carnegieendowment.org/2017/04/11/democracy-is-not-dying-pub-68651>

48 Raportin julkaisun jälkeen Nigerin tilanne on tosin heikentynyt äkillisesti sotilasvallankaappauksen myötä.

49 International IDEA 2022

50 V-Dem institute 2023b, s. 28-29

autoritäärisyyttä⁵¹. Koska demokratiaa ylläpitäviä instituutioita on kaikkialla, missä ihmisten muodostavat ja julkilausuvat yhteiskunnallisia mielipiteitä, myös demokratiaa heikentävien prosessien ja toimijoiden kirjo on valtava.⁵² Myös demokraattisesti valitut johtajat voivat tehdä demokratiaa heikentäviä autoritäärisiä uudistuksia: Tunisian, Unkarin ja Puolan viimeaikaista kehitystä käytetään tästä usein esimerkkinä. Vaalit voivat myös olla sinänsä rehellisiä, mutta väkivallan pelon varjostamia⁵³.

Usein demokraattisista käytännöistä liu'utaan asteittain pois, sen sijaan että demokratia tuhoutuisi äkillisesti. Tämä seikka kuitenkin joskus hämärtyy näkyvien vallaankaappausten korostuessa⁵⁴. Tosiasiassa yleisempiä ovat asteittain voimaantulevat rajoitukset tiedonvälitykselle, opposition toiminnalle ja kansalaisyhteiskunnalle. Myös esimerkiksi koronarajoituksia käytettiin ympäri maailmaa tekosyynä poliittisen opposition ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan rajoittamiselle. Usein korruptio vahvistaa näitä tendenssejä laskemalla luottamusta hallintoon ja vääristämällä politiikkaa yksityisten intressien hyväksi⁵⁵.

Hidas liukuminen autoritäärisyyteen ei ole mahdollista ilman riittävää tukea autoritäärisemmälle järjestelmälle hallinnon ja jossain määrin myös kansalaisten keskuudessa. Erityinen huolenaihe demokratian kannalta onkin ollut demokraattisia instituutioita kohtaan koetun luottamuksen heikentyminen. Global state of democracy -raportissa arvioidaan, että demokraattiset hallinnot eivät ole pystyneet riittävän vakuuttavasti osoittamaan kykenevänsä tyydyttämään ihmisten tarpeita. Tilannetta ovat pahentaneet globaali taantuma ja ilmastomuutoksen vaikutukset. Demokratia on ollut vasta toipumassa ja mahdollisesti etsimässä suuntaansa koronapandemian aikaisten rajoitusten jälkeen, kun globaali kustannuskriisi vaikuttaa erityisesti köyhimpien elinolosuhteisiin⁵⁶. Demokratiat horjuvat, jos niiden kyky tarjota välttämättömiä palveluita ja peruselantoa kansalaisille heikkenee. Institutionaalisen suoriutumisen ja yhteiskunnallisten odotusten välinen kuilu kasvaa.

Esimerkiksi Afrobarometrin julkaisujen mukaan afrikkalaiset periaatteessa tukevat demokratiaa ja demokraattisia instituutioita, mutta viime aikoina usko vaaleihin on heikentynyt⁵⁷. Vain alle puolet afrikkalaisista uskoo vaalien toimivan ei-haluttujen johta-

51 Kontinen, T., Palmusaari, M., Pernthaler, M., Ranta, E. & Salmivaara, A. (2022). Finland's action to strengthen civil societies and advance their enabling environment. Helsinki: Ulkoministeriö.

52 Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27 (1): 5–19.

53 Jenkins, S. (2020). The politics of fear and the securitization of African elections. *Democratization*, 27(5), 836-853.

54 Cheeseman, N. & Desrosiers, M. (2023). How (not) to engage with authoritarian states. Westminster Foundation for democracy, s. 32

55 Jorum Duri and Mathias Bak (2022) Contribution of anti-corruption measures to democracy promotion. U4 Anti-Corruption Helpdesk. <https://www.u4.no/publications/contribution-of-anti-corruption-measures-to-democracy-promotion.pdf>

56 Dorling, D. (2023) From the pandemic to the cost-of-living crisis – what are we learning? Teoksessa Arabadjieva, K., N. Countouris, B. L. Fabris and W. Zwysen (toim.), Transformative ideas – ensuring a just share of progress for all, Bryssel: ETUI, s.21-38; Lokshin, Michael, Zurab Sajaia & Iván Torre. "Who Suffers the Most from the Cost-of-Living Crisis?" (2023). World Bank Policy Research Working Paper 10377. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099330104062314532/pdf/IDU030c0d9e0028c7043ae0a6ed02db23bde7115.pdf>

57 Afrobarometer Network (2023). Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening. <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/01/PP85-PAP20-Africans-want-more-democracy-but-leaders-arent-listening-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-18jan23.pdf>

ijen syrjään siirtämisessä⁵⁸. Toisaalta sama tutkimus osoittaa, että laillisuusperiaatteen tuki pysynyt vahvana ja jopa kasvanut, joten osaan demokratian perustoista edelleen uskotaan.

Demokratioiden toimivuuteen vaikuttavat yleiseminkin megatrendit (globalisaatio, ilmastonmuutos, talouden ja elinkeinojen rakennemuutos, kaupungistuminen, mediaympäristöjen muutos)⁵⁹. Monenlaiset yhteiskunnalliset ja taloudelliset shokit voivat muuttaa nopeasti vakiintuneen oloisen tilanteen⁶⁰. Joskus nykyisen demokratian heikkenemisen alkupiste ajoitetaan vuoden 2008 finanssikriisiin ja siitä alkaneisiin taloudellisiin vaikeuksiin⁶¹.

Jotkut megatrendit taas sisältävät sekä mahdollisuuksia että uhkia. Esimerkiksi digitalisaatio mahdollistaa viestintää, verkostoitumista ja tiedon saavutettavuutta myös suljetuissa autokratioissa. Toisaalta se on luonut aktivistien valvontaa, verkkohäirintää ja uusia eriarvoisuuksia. Häirintä ja eriarvoisuudet ovat usein sukupuolituneita⁶². Myös disinformaation määrä ja levikki kasvavat.

Demokratian heikkeneminen voi olla myös tulosta tietoisesta ja organisoidusta toiminnasta. Tämä näkyy esimerkiksi niin sanotun antigender-liikkeen toiminnassa, missä hyökätään tasa-arvoista osallistumista ja toimintatilaa vastaan⁶³. Autoritääristen valtioiden toiminnassa tapahtuu verkostoitumista ja oppimista aivan kuten demokraattisten toimijoidenkin tapauksessa. Esimerkiksi vuonna 2012 Venäjällä säädetyt kansalaisjärjestölain (tai ”agenttilain”) jälkeen 50 muuta valtiota on säätänyt vastaavanlaisia

58 Cormack-Hale, F.M. & Dome, M.Z. (2022). Support for elections weakens among Africans; many see them as ineffective in holding leaders accountable. Afrobarometer Dispatch No. 5511 <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/09/AD551-PAP15-Support-for-elections-weakens-in-Africa-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-7sept22.pdf>, s.2

59 Valtioneuvosto 2022

60 International IDEA 2022

61 Valtioneuvosto 2022

62 Nikulainen 2023

63 Denkovski, Damjan, Bernarding, Nina & Lunz, Kristina (2021) Understanding and countering the transnational anti-gender movement. Volume 1. Berliini: Centre for Feminist Foreign Policy. https://static1.squarespace.com/static/57cd7cd9d482e9784e4ccc34/t/60c865e5f8c3ce53222039e3/1623746023308/PowerOverRights_Volume1_web.pdf

lakeja⁶⁴. Kiina, Venäjä ja joukko muita ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta kyseenalaistavia valtioita ovat lisänneet keskinäistä yhteistyötä muun muassa YK:n ihmisoikeuselimissä.

Toisaalta demokraattisissa maissa ei ole nähty demokratian kehittyvän entistä osallistavammaksi, tasa-arvoisemmaksi ja ihmisten huoliin tehokkaammin reagoivaksi⁶⁵. Myös periaatteessa hyvin toimivissa demokratioissa saatetaan kärsiä näennäisosallistamisesta ja puutteellisesta uskosta tosiasiallisiin vaikutusmahdollisuuksiin. Globaalilla tasolla on ollut puutetta entistä paremmin toimivien demokratioiden malleista, jotka tarjoaisivat inspiroivia näkymiä demokratian mahdollisuuksiin. Demokratian olisi tärkeää näyttää kehittyvänsä, sen sijaan että se vaikuttaa staattiselta mallilta, jonka lupaukset on jo nähty.

Demokraattisten maiden toiminta: demokratiatuki

Demokraattiset maat pyrkivät tukemaan demokratiakehitystä globaalilla tasolla. Demokratiatuen määritelmästä ei ole yksimielisyyttä, mutta esimerkiksi European Democracy Hub laskee demokratiatukeen toiminnan kansalais- ja poliittisten oikeuksien edistämiseksi, kansalaisyhteiskunnan tuen, kansalais- ja poliittisen kasvatuksen, vaalituen, vaalitarkkailun, oikeusvaltion tuen, median tuen, parlamenttien vahvistamisen, poliittisen osallistumisen tuen, poliittisten puolueiden tuen, poliittisen inklusiivisuuden tuen sekä korruption vastaisen työn⁶⁶.

Eri valtiot ovat organisoineet tukensa eri tavoin. Joillakin mailla on erillisiä demokratiatukiohjelmia, kuten Ranskan 50 miljoonan euron ohjelma, jolla tuetaan demokratiaa nuorison keskuudessa ja Afrikassa⁶⁷. Toiset maat, kuten Saksa, ainoastaan tilastoivat demokratiatukensa jälkikäteen. Myös demokratiatyön painoarvo vaihtelee maittain. Ruotsin kehitysrahoituksesta noin kolmasosa menee demokratiatukeen laajasti ymmärrettynä ja noin kymmenesosa kapeasti ymmärrettynä⁶⁸. Tanska käytti 266 miljoonaa euroa ohjelmiin vuonna 2022, jotka tilastoidaan kategoriaan ”hallinto ja kansalaisyhteiskunta”.⁶⁹ Suurimpia yksittäisiä rahoittajia DAC-luokittelun mukaan olivat vuonna 2021 Saksa, Yhdysvallat ja EU⁷⁰.

64 Nichols Haddad, H. & McIntosh Sundstrom, L. (2023). Foreign agents or agents of justice? Private foundations, backlash against non-governmental organizations, and international human rights litigation. *Law & Society Review*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lasr.12642>.

65 International IDEA 2022

66 democracy-aid.europeandemocracyhub.eu

67 Youngs, Richard, Ventura, Elena et al. (2023). European democracy support annual review. Bryssel: Carnegie endowment for international peace, s. 22

68 Niño-Zarazúa et al. 2020

69 Youngs et al. 2023, s. 22

70 Haettu OECD:n tilastoista. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>
<https://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=3:49,4:1,5:4,2:1,7:1&q=3:51,48,49+4:1+5:4+2:1+7:1+1:2,3,4,5,6,58,7,8,9,10,11,59,60,12,13,14,61,172,15,16,17,18,62,19,63,75,20,21,2,23,24,36+6:2017,2018,2019,2020,2021,2022>

EU:n demokratiatuessa esimerkiksi NDICI-instrumenttiin⁷¹ kuuluu 79,9 miljardin euron budjetti vuosille 2021–2027. Tästä 15 prosenttia on tarkoitus käyttää ihmis-oikeuksien, demokratian ja hyvän hallinnon edistämiseen. The Global Europe Human Rights and Democracy Program käynnistettiin joulukuussa 2021 ja sitä on tarkoitus rahoittaa 1,5 miljardia euroa vuoteen 2027 mennessä⁷².

Globaalisti rahoitus DAC-kategoriassa ”hallinto ja kansalaisyhteiskunta” oli 11,4 miljardia dollaria vuonna 2021, mikä on pientä laskua vuosien 2018–2020 tasosta⁷³. Hallinnon tukemisen kokonaisuudesta globaalisti noin kolme neljäsosaa menee perusinstituutioiden tukeen (”state building”) ja neljäsosa demokratiatukeen. Suhde on pysynyt vakaana.

Entisen itäblokin uudet DAC-maat pyrkivät pitkään erikoistumaan demokratiatukeen katsoen tämän edustavan äskettäin demokratisoituneiden maiden osaamista ja lisäarvoa.⁷⁴ Ne ovat myös tasaisesti lisänneet demokratiatukeaan, joskin summat ovat edelleen erittäin pieniä. Puola on viime vuosina edelleen kasvattanut tukeaan valtiolliselle demokratiatuki-instrumentille Solidarity Fund PL⁷⁵, vaikka maa itse ottaa merkittävää takapakkia demokratiakehityksessä.

Monet rahoittajat ovat korostaneet kansalaisyhteiskunnan merkitystä toiminnassaan. EU:n vuonna 2017 antamassa julkilausumassa *The European Consensus on Development* esitetään, että kansalaisyhteiskunnan huomioiminen tulisi valtavirtaistaa kaikkiin EU:n kehitysinstrumentteihin, ohjelmiin ja yhteistyön alueisiin⁷⁶. OECD:lla on vuonna 2021 luotu suositus kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistamisesta kehitysyhteistyössä ja humanitaarisessa avussa. Suosituksen kärjet ovat kansalaisyhteiskunnan toimintatilan kunnioittaminen, suojeleminen ja edistäminen, kansalaisyhteiskunnan tukeminen ja sen kanssa toimiminen sekä kansalaisjärjestöjen kannustaminen tehokkuuteen, läpinäkyvyyteen ja tilivelvollisuuteen⁷⁷.

Demokraattisten maiden muu toiminta ja koherenssi

Diplomatian ja kansainvälisen politiikan maailmassa demokratia ennen kaikkea polarisoituu: ”narratiivien sodassa” ihmisoikeus/demokratiamyönteiset valtiot ja autoritääriset valtiot muodostavat entistä selvärajaisemmat blokit. Autoritäärisyyden vahvistuminen on tiivistänyt myös demokraattisten maiden yhteistyötä ja lisännyt demokratian

71 The Neighbourhood, Development and International Cooperation instrument

72 Youngs et al. 2023, s. 22

73 Haettu OECD:n tilastoista. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>

74 Drązkiewicz, E. (2013). From recipient to donor: The case of polish development co-operation. *Human organization* 72 (1), 65-75. Horký, O. (2012) The Transfer of the Central and Eastern European ‘Transition Experience’ to the South: Myth or Reality? *Perspectives on European Politics and Society* 13 (1), 17-32.

75 Youngs et al. 2023, s.23

76 The new European consensus on development. Our world, our dignity, our future. https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

77 OECD. (2021). Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021>

edistämisen motivaatiota. Demokratian globaali heikkeneminen on johtanut määrätietoisempaan otteeseen demokratian edistämisessä. Myös kehitysyhteistyökentällä demokratiateema on vahvistunut ja sitä on pyritty integroimaan toimintaan läpileikkaavasti.

Demokratia ei kuitenkaan ole julistusasia, vaan se edellyttää johdonmukaisuutta. Demokraattiset maat eivät aina toimi omien ihanteidensa mukaisesti, mikä heikentää niiden uskottavuutta demokratian puolestapuhujina. Niiden ulkopoliitikassa demokratia johtavana periaatteena saattaa joustaa muiden näkökohtien tieltä, erityisesti turvallisuuteen sekä kauppaan ja resursseihin liittyvissä kysymyksissä. Käsitykset geopolittisesta tarkoituksenmukaisuudesta ja ”vakauden” korostaminen voivat näin päätyä tuottamaan ristiriitaisia viestejä.

Terrorismin vastainen taistelu ja puolustusyhteistyö ovat olleet myös autoritäärisille hallinnoille mahdollisuuksia demokratian heikentämiseen, kun demokraattiset valtiot ovat käytännössä ilmaisseet, ettei demokratia ole niiden tärkein prioriteetti. Ukrainan sota on siirtänyt ulkopoliittikan painopistettä demokratiasta turvallisuuteen, vaikka konfliktin laukaisema retoriikka onkin keskittynyt demokratiaan.⁷⁸ Myös esimerkiksi taannoinen koronarokotteiden jakelu, jossa globaali Pohjoinen varmisti rokotteiden saamisen itselleen ensin, ihmisoikeusloukkaukset ”terrorismin vastaisessa sodassa” ja EU:n tekemät globaalista Etelästä tulevan siirtolaisuuden torjuntaan tähtäävät sopimukset Turkin ja Tunisian kanssa ovat saattaneet herättää epäluuloa rahoittajamaiden motiiveja kohtaan.

Toiminta vaihtelevin periaattein tuottaa hankaluuksia demokratian edistämiseksi⁷⁹. Haastetta alleviivaa se, että kehitysyhteistyö saatetaan nähdä osana kolonialististen suhteiden jatkumoa ja näin pyrkimyksenä kyseenalaistaa vastaanottajamaan itsemääräämisoikeutta. Samaistamalla itsemääräämisen ja autoritäärisyyden epädemokraattiset johtajat ovat pystyneet hyödyntämään kolonialistista

*Demokratia ei
kuitenkaan ole
julistusasia, vaan
se edellyttää
johdonmukaisuutta.*

78 Youngs et al. 2023, s. 40

79 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 50-52

jatkumoiden muistoista ammentavia mentaliteetteja.

Toisaalta yhteistyötä autoritääristen hallintojen kanssa on vaikea välttää: esimerkiksi demokraattisten valtioiden välisen kaupan osuus maailmankaupasta on laskenut 1990-luvun lopun 74 prosentista nykyiseen 47 prosenttiin⁸⁰. Tämä merkitsee paitsi autoritääristen valtioiden taloudellisen vallan kasvua, myös sitä, että demokratioiden on entistä useammin pohdittava, miten kauppasuhteissa suhtaudutaan yhteistyöhön autoritääristen valtioiden kanssa. Lisäksi globaalit ongelmat, kuten ilmastonmuutos, edellyttävät joka tapauksessa jonkintasoista yhteistyötä.

Toisinaan demokratian ohittavat ajatustavat saattavat olla peräisin kehityspolitiikan painotuksista. Viesti demokratian merkityksestä on saattanut hukkaa ennen kaikkea määrällisesti mitattujen tulosten alle. Tulosten seuraaminen prosessien sijaan on johtanut autoritääristen "menestystarinoiden" epäsuoraan tukeen. Esimerkiksi Ruandaa voidaan pitää tapauksena, jossa menestys köyhyyden vähentämisestä on toiminut autoritäärisyyden hiljaisena oikeuttaja⁸¹. Määrälliset taloudelliset tulokset ovat priorisoituja tuloksia, ja niitä on myös saatu.

Kehityspolitiikassa on myös riskinä ajatella toimintaa yksisuuntaisena osaamisen vientinä. Demokraattiset toimijat rahoittajavaltioissa ovat saattaneet olla haluttomia tunnistamaan globaalin etelän demokratiainnovaatioita ja oppimaan niistä. Latinalaista Amerikkaa on kuitenkin pidetty suorastaan "kansalaisosallistumisen ja demokraattisten innovaatioiden koelaboratoriona"⁸², josta esimerkiksi osallistava budjetointi on omaksuttu rajoitettuun käyttöön myös Suomessa. Myös Afrikassa on tunnistettu "epätäydellisiä" tai "hybridejä" osallistavia prosesseja⁸³, ja Aasiassa on tehty demokratiainnovaatiota erityisesti digitaalisuudessa ja osallisuudessa⁸⁴.

80 V-Dem institute 2023, s. 33

81 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 30-31

82 Pogrebinschi, Thamy & Ross, Melisa (2019). Democratic innovations in Latin America. Teoksessa Elstub, Stephen & Escobar, Oliver Handbook of democratic innovation and governance. Cheltenham: Edward Elgar, s.389-403

83 Ferreira, Isabel & Allegretti, Giovanni (2019). Local democratic innovations in Africa. Teoksessa Elstub, Stephen & Escobar, Oliver Handbook of democratic innovation and governance. Cheltenham: Edward Elgar, s. 449-470

84 Baek, Jinkyung (2023) Lessons from Asia – Exploring Worldwide Democratic Innovations. European democracy hub. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/lessons-from-asia/>



2.

Kansalaisyhteiskunnan tila

Kansalaisyhteiskunnan määritelmiä

Kansalaisyhteiskunnalla tyypillisesti tarkoitetaan valtiosta riippumatonta yhteiskunnallisen toiminnan ja osallistumisen tilaa, johon luetaan kansalaisjärjestöt ja erilaiset kansalaisten vapaat yhteenliittymät, verkostot ja ryhmät. Kansalaisyhteiskunta voidaan ymmärtää paikallisena, kansallisena tai ylirajaisena osallistumisen ”tilana”. Suomalaisen Kansalaisfoorumin tiiviin määritelmän mukaan ”kansalaisyhteiskunta koostuu kansalaisten omaehtoisesta toiminnasta, jolla rakennetaan yhteistä hyvää”⁸⁵.

Määritelmä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Monissa varsin vapaan kansalaisyhteiskunnan valtioissakin kansalaisyhteiskunta kiinnittyy valtioon monin tavoin – Suomi käy tästä esimerkiksi. Myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden määritelmä vaihtelee. Esimerkiksi uskonnollisten yhteisöjen kohdalla on joskus käyty keskustelua siitä, tulisiko ne laskea kansalaisyhteiskuntaan.

Kansalaisyhteiskunnan käsite ei ole myöskään toimi samalla tavalla globaalissa Pohjoisessa ja Etelässä. Pohjoisessa kansalaisuuden ideoiden kehitymisellä on pitkälinen historia, jota ovat muovanneet modernisaatio, kaupungistuminen ja yksilöllistyminen. Valtiosta ja markkinoista erillinen kansalaisyhteiskunta sosiaalisesti tunnistettuna tilana on näin pitkän prosessin tulos. Kansalaisyhteiskunnan idea on myös muovautunut osaksi valtion legitimitettä.

Kehittyvät maat ovat tyypillisesti syntyhistorialtaan erilaisia, ja useimpia niistä leimaa edelleen kolonialismin perintö. Globaalin etelän kontekstissa valtion ja

85 <https://kansalaisyhteiskunta.fi/tietopankki/kategoria/mita-kansalaisyhteiskunta-on/>

kansalaisyhteiskunnan sekä toisaalta yritysten ja kansalaistoiminnan raja ei välttämättä aina ole niin tarkkarajainen⁸⁶. Myös kansalaisuus yksilöiden suhteena valtioon ja toisaalta paikallisyhteisöihin voi jäsentyä eri tavoin. Monet tutkijat ovatkin kritisoineet ”ideaalittyyppisen” kansalaisyhteiskunnan käsitteen projisoimista etelän valtioihin ja korostaneet että kansalaisyhteiskuntaa tulisi aina katsoa paikallisten olosuhteiden kautta⁸⁷.

Toisaalta valtion ja kansalaisyhteiskunnan erontekoa tarvitaan kipeästi, koska usein autoritääriset hallinnot pyrkivät luomaan kontrolloituja kansalaisjärjestöjä valtansa jatkeeksi. Lisäksi monet kansalaisyhteiskunnan toimijat, mukaan lukien kirkkokunnat ja ay-liikkeet, joutuvat autoritäärisissä olosuhteissa tekemään kompromisseja ja voivat suorastaan tulla kaapatuiksi.⁸⁸ Globaalin etelän erityispiirteistä tulee tällöin helposti myös tekosyy vallan keskittämiseksi. Vaikka kansalaisuus ymmärrettäisiin eri tavalla kuin globaalissa Pohjoisessa, vapaan kansalaistoiminnan tilan merkitys on suuri.

Kansalaisyhteiskunnan merkitys

Kansalaisyhteiskunta on viime aikoina alettu ymmärtää entistä vahvemmin demokratian välttämättömänä osatekijänä. Kansalaisyhteiskunta tukee ja vahvistaa demokratiaa, kasvattaa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja toimii tarpeen tullen vastavoimana. Kansalaisyhteiskunnan osallisuus on välttämätöntä vapaiden ja reilujen vaalien takamiseksi.⁸⁹ Toimiva demokratia puolestaan tukee kansalaisyhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskunnan merkitys myös perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon valvonnassa ja edistämisessä on kasvanut. Ihmisoikeuspuolustajien toiminta vaikuttaa myönteisesti perus- ja ihmisoikeuskehitykseen paikallisesti, kansallisesti, alueellisesti sekä maailmanlaajuisesti.

Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen on kehityspolitiikassa maailmanlaajuisesti sekä tärkeä tavoite itsessään että keino vahvistaa muita tavoitteita. Demokratisoitumisesta on useita tulkintoja, joista osa korostaa rakenteita ja instituutioita. Viime aikoina on kuitenkin korostunut toimijavetoinen ajattelu, jossa yksittäisillä toimijoilla, kuten kansalaisjärjestöillä, nähdään merkittävä rooli demokratisoitumisprosesseissa ja demokratian ylläpitämisessä⁹⁰.

Kansalaisyhteiskunnan merkitystä on korostettu myös osallisuuden tuottajana. Osallisuus sitoo ihmisiä yhteiskuntaan ja luo kansalaisuudelle merkityksiä. Se tulee ymmärtää myös oppimisena ja täten kansalaispätevyyteen kasvamisen tilana. Global state of democracy report esittääkin, että erityisesti nuorille tulisi tarjota erityisiä tiloja ja vakiintuneita foorumeja osallistua mielekkäästi politiikkaan ja etenkin itseään koskevien

86 Kontinen et al. 2022, s. 18

87 Kamruzzaman, Palash (toim.) (2019). *Civil Society in the Global South*. Oxon: Routledge.

88 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 34-35.

89 CIVICUS 2023

90 Niño-Zarazúa et al. 2020

päätösten muotoiluun⁹¹. Kansalaistoiminnassa myös opitaan kansalaisuuteen liittyviä mahdollisuuksia. Lisäksi kansalaisyhteiskunta luo haavoittuville ryhmille mahdollisuuksia vaatia heille kuuluvaa poliittista osallisuutta. Esimerkkinä tästä on vammaisjärjestöjen työ vammaisten poliittisen osallistumisen kehittämiseksi.

Toisaalta myöskään globaalin hallinnan instituutiot eivät yllä täyteen potentiaaliinsa ilman kansalaisyhteiskunnan osallisuutta. Kansalaisyhteiskunnalla voidaan nähdä merkitystä hallitusten välisten järjestöjen toiminnan kehittämisessä. Kansalaisyhteiskunta ei olekaan ainoastaan valtiollinen tai paikallinen tila, vaan muodostaa ylikansallisia tiloja ja toimii myös valtioiden rajoista riippumatta. Kansalaisyhteiskunta myös pitää erityisesti esillä vaatimuksia liittyen ilmastomuutoksen, saastumisen ja luontokadon pysäyttämiseen.

Kansalaisyhteiskunnan merkitys korostuu haastavissa tilanteissa. State of civil society 2023 -raportissaan CIVICUS korostaa kansalaisyhteiskunnan erityistä merkitystä konfliktien aikana. Tällaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa valtioiden kyvyt tuottaa palveluita ja pitää yllä uhrien oikeuksia saattavat olla puutteellisia. Palveluiden tuotannon ja poliittisen sekä juridisen tuen lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijat usein seuraavat ihmisoikeuksien toteutumista ja keräävät tietoa niiden loukkauksista.⁹²

Toisaalta on syytä muistaa, että kansalaisyhteiskunnanakin piirissä tapahtuu epädemokraattista toimintaa. Kansalaisyhteiskuntaan kuuluu myös populistisia, seksistisiä ja rasistisia toimijoita⁹³. Kansalaisyhteiskunnan jotkut toimijat vastustavat näkyvästi naisten oikeuksia, erityisesti seksuaali- ja lisääntymisoikeuksia. Myös systemaattisessa tasa-arvon vastaisessa toiminnassa on tavallista perustaa neutraaleilta kuulostavia kansalaisjärjestöjä näiden pyrkimysten tueksi⁹⁴.

Kansalaisyhteiskunta ei olekaan ainoastaan valtiollinen tai paikallinen tila, vaan muodostaa ylikansallisia tiloja ja toimii myös valtioiden rajoista riippumatta.

91 International IDEA 2022

92 CIVICUS 2023

93 Kontinen et al. 2022, s. 28

94 Denkovski, Damjan (2022) Disrupting the multilateral order? The impact of anti-gender actors on multilateral structures in Europe? Berliini: Centre for Feminist Foreign Policy.

Muutoksia: kansalaisyhteiskunnan toimintatila

Kansalaisyhteiskunta ei elä tyhjiydessä, vaan ympäröivät valtiolliset ja kulttuuriset rakenteet vaikuttavat siihen suuresti. Kansalaisyhteiskunnan mahdollistava toimintaympäristö voidaan määritellä esimerkiksi Ruotsin järjestötuen periaatteiden tapaan⁹⁵. Määritelmän mukaan mahdollistava toimintaympäristö koostuu kansalaistoimintaa edistävästä lainsäädännön ja sääntelyn kehikosta, kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksista osallistua politiikkaprosesseihin, rahoittajien tuesta kansalaisyhteiskunnalle sekä järjestöjen kehityksen toimivuudesta.

Kansalaisyhteiskunnan tilan globaalia kehitystä seuraava CIVICUS arvioi vuoden 2021 raportissaan, että maailman 197 maasta 117 oli asettanut vakavia rajoituksia kansalaisyhteiskunnan toimintatilalle (civic space). Tila oli edellisen raportin jälkeen heikentynyt 13 maassa ja vahvistunut vain yhdessä. Maailmanlaajuisesti säädetään jatkuvasti uusia lakeja kansalaistoiminnan tukahduttamiseksi: ainakin 50 maassa on luotu tällaista uutta lainsäädäntöä viime vuosina⁹⁶. Osallisuuden kokemus ja luottamus heikentyy myös vakiintuneemmissa demokratioissa⁹⁷.

Kansalaisyhteiskunnan toimintatila voivat heikentää valtiollisten toimijoiden lisäksi myös yrityssektorin toimijat, joko suoraan tai välillisesti⁹⁸. Valtion ja yritysten intressit voivat olla myös yhteenkietoutuneita. Tällaista on nähty erityisesti tilanteissa, joissa taloudelliset intressit ovat joutuneet ristiriitaan ay-, ympäristö- tai ihmisoikeustoimijoiden vaatimusten kanssa. Erityisesti maankäyttö- ja luonnonvarakysymyksissä yrityksillä saattaa olla suora intressi estää kansalaisyhteiskunnan toimijuutta. Kun taustalla on suuret taloudelliset panokset, syvää eriarvoisuutta ja yleensä myös korruptiota, tuloksena voi olla kansalaistoimijoille hyvin vaarallisia tilanteita.

Kansalaisyhteiskunnan toimintatila ei heikenny tasaisesti, vaan rajoitukset osuvat tyypillisesti kovimmin jo valmiiksi haavoittuviin ryhmiin. Näitä ovat erityisesti naisten aseman, ympäristön, työelämäoikeuksien, seksuaalivähemmistöjen ja nuorten asioiden puolesta toimivat ryhmät ja järjestöt. Naisiin ja vähemmistöihin kohdistuu ympäri maailmaa poliittista ja yhteiskunnallista toimijuutta estävää häirintää. Naispoliitikkojen-, journalistien-, aktivistien ja -ihmis-oikeuspuolustajien osallistumista politiikkaan ja yhteiskunnalliseen keskusteluun pyritään estämään sukupuolittuneen väkivallan ja häirinnän keinoin. Taustalla on usein järjestäytynyttä anti-gender -liikehdintää, osana järjestäytynyttä hyökkäystä demokratiaa vastaan. Sukupuolittunut väkivalta ja häirintä

95 Kontinen et al. 2022, 22-23

96 Amnesty International (2019). Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations. <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>

97 OECD 2023.

98 Ulkoministeriö (2017) Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus. https://um.fi/documents/35732/48132/kehityspoliittinen_kansalaisyhteiskuntalinjaus_2017.pdf/247902a9-543d-6595-c7c0-9bf959dd2e8c?i=1528713433834, s. 7

on tunnistettu yhdeksi merkittävimmistä naisten poliittisen osallistumisen esteistä⁹⁹, joskin maailmanlaajuinen vertailukelpoinen data tästä puuttuu.

Akuuteimmat kansalaisyhteiskunnan toimintatilaan liittyvät kysymykset koskevatkin usein toimijoiden välitöntä turvallisuutta. Ympäristö- ja ihmisoikeuspuolustajien tilanne on lukuisissa maissa vaarallinen. Erityisen vaikea tilanne on konfliktialueilla sekä maissa, joissa ihmisoikeuksien juridinen perusta ei ole kunnossa. Ihmisoikeuspuolustajia uhkaavat teloitukset, kidutukset, pahoinpitely, mielivaltaiset pidätykset, tappouhkaukset ja häirintä, sekä väärennetyt syytteet ja tuomiot¹⁰⁰. Myös korruption vastustajat ja eri vähemmistöjen järjestöjen edustajat voivat kärsiä tällaisista vaaroista.

Kansalaisyhteiskunnan tilan heikkeneminen näkyy myös heikommassa valta-ase-massa olevien ryhmien tilanteen vaikeutumisena edelleen.¹⁰¹ Esimerkiksi sukupuol-ten välinen tasa-arvo paranee sen myötä, että naisten ryhmillä ja järjestöillä on mahdollisuuksia ja tilaa puolustaa oikeuksiaan ja vastaavasti heikkenee tämän tilan kaventuessa.

Muutoksia: kansalaisyhteiskunnan muoto

Vaikka kansalaisyhteiskunnan toimintatila on vaikeutunut ympäri maailmaa, viime vuosina on toisaalta noussut uudenlaista aktivismia. Kansalaisaktivismia on pidetty suorastaan "megatrendinä". Kun Venäjän hyökkäyssota nosti merkittävästi elinkustannuksia ympäri maailman, seurauksena oli valtava protestien aalto. CIVICUS raportoi protesteja olleen jo vuonna 2022 yli 12500 ympäri maailmaa ja 133 maassa¹⁰². Myös rasismien vastustamisen ja ympäristö-oikeudenmukaisuuden tiimoilta on noussut uusia merkittäviä protestiliikkeitä. Tiina Kontisen ym. mukaan kansalaisyhteiskunnan tärkeimpiin muutostrendeihin kuuluvat uudet aktivismin muodot sekä antifasismien ja antiseksismien korostuminen uusissa liikkeissä¹⁰³.

Viime vuosina aktivismi autoritäärisiä hallintoja vastaan on lisääntynyt. Esimerkkejä ovat Libya, Sudan, Valko-Venäjä ja Myanmar. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvä kansalaistoiminta on myös monipuolistunut. Protestointi hallintojen korruptoituneisuutta vastaan on lisääntynyt, maailmanlaajuiset ympäristö- ja ilmastoliikkeet nostavat esiin myös ihmisoikeuskysymyksiä, rasistisen ja seksistisen toimintakulttuurin vastustaminen on näkyvämpää, ja huippu-urheilijat ja nimekkäät taiteilijat ottavat kantaa

99 UN Women (2021) Preventing violence against women in politics. Guidance note. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Guidance-note-Preventing-violence-against-women-in-politics-en.pdf>; UN Women (2020) Data and violence against women in politics: Expert group meeting report and recommendations. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/08/egm-report-data-and-violence-against-women-in-politics>; UN Women & UNDP (2017) Preventing violence against women in elections. A programming guide. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Preventing-VAW-in-elections-Summary-en.pdf>

100 United Nations office of the high commissioner (2023). Challenges faced by human rights defenders. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/challenges-faced-human-rights-defenders>

101 EEAS (2020) EU action plan on human rights and democracy 2020-2024. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf

102 CIVICUS 2023

103 Kontinen et al. 2022, s. 35-36

ihmisoikeusloukkauksia vastaan¹⁰⁴.

Merkittävä osa kansalaisyhteiskuntaa on muodollisesti järjestäytymätöntä. Viime aikoina on lisääntyvässä määrin keskusteltu niin sanotun neljännen sektorin noususta¹⁰⁵. Käsitteellä viitataan vapaasti ja löyhästi järjestäytyneisiin verkostoihin. Kehittyvissä maissa vastaavia ryhmiä on toki ollut perinteisestikin runsaasti. Tänä päivänä merkittävä osa kansalaisyhteiskunnan mobilisointivoimasta tulee perinteisen järjestökentän (NGO:t) ulkopuolelta: tällaisia ovat pienet ja virallisesti järjestäytymättömät ryhmät, joiden keskeiset organisoijat ovat usein naisia, nuoria ja alkuperäiskansojen jäseniä.¹⁰⁶ Kansalaisyhteiskunnan ääntä kuitenkin tyypillisesti käyttävät rekisteröityneet ja ammatilliset kansalaisjärjestöt. Kansalaisyhteiskunnan tuen näkökulmasta tilanne on vaikea, koska monet rahoittajat saattaisivat halutakin tukea väljästi organisoituneita ryhmiä, mutta tällaisen tuen antaminen on hallinnollisesti vaikeaa. Toisaalta järjestöjen rahoitus voi yleisestikin olla vähäistä: esimerkiksi vain yksi prosentti tasa-arvoon kohdennetusta rahasta tavoittaa naisten oikeuksia edistävät järjestöt (globaalissa etelässä)¹⁰⁷.

Kansalaisyhteiskunnan tuen puolella globaalina trendinä korostuu keskustelu joustavien hallinnointimallien kehittämisestä hallinnollisen paineen keventämiseksi. Usein erityisesti pienemmille toimijoille hallinnolliset vaatimukset ovat osoittautuneet raskaiksi. Merkittävä muutostrendi kansalaisyhteiskunnan tuessa on myös paikallisuuden korostuminen. Paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistaminen ei ole aina ollut itsestään selvää, ja toimijoiden osallisuuden vaatimus on vahvistunut.¹⁰⁸

104 Valtioneuvosto (2021). Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163674/VN_2021_92.pdf?sequence=7&isAllowed=y, s.17

105 Suomessa esim. Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2021). Neljäs sektori: Kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Tampere: Vastapaino.

106 CIVICUS 2023

107 Staszewska, Kasia, Dolker, Tenzin & Miller, Kellea (2019) Only 1% of gender equality funding is going to women's organisations – why? AWID analysis. <https://www.awid.org/news-and-analysis/only-1-gender-equality-funding-going-womens-organisations-why>

108 Kontinen et al. 2022, s.36-37



3. Suomi ja demokratian tukeminen

Suomi toimijana

Suomi alkoi rahoittaa demokratiatyötä 1990-luvulla, kun teema sai enemmän kansainvälistä huomiota kylmän sodan loppumisen jälkeen. Vuonna 2001 ulkoministeriö julkaisi käsikirjan *Thinking strategically about democracy assistance*¹⁰⁹. Käsikirjan taustaoletuksena on, että demokratia väistämättä vahvistuu. Sen mukaan ”demokratia on voittanut ainoana todella legitiiminä ja rationaalisena hallinnon muotona”¹¹⁰, joskin demokratioiden vakiinnuttaminen vie aikaa¹¹¹.

Siinä missä 2000-luvun alussa demokratiatuen haasteiksi katsottiin uudenlaisten toimintamallien tarve¹¹², kaksi vuosikymmentä myöhemmin haasteena on taustaoletusten ja toimintaympäristön radikaali muutos. Demokratian vakiinnuttamisesta on siirrytty demokratian puolustamiseen. Tämä on todettu myös useissa Suomen

109 Ulkoministeriö (2001) *Thinking strategically about democracy assistance*. https://um.fi/documents/35732/48132/thinking_strategically_about_democracy_assistance.pdf/b01de4a1-8f5a-ba23-d442-b7716bb3df36?t=1560452033130

110 Ulkoministeriö 2001, s. 7

111 Ulkoministeriö 2001, s.13

112 Ulkoministeriö 2001, s.7

viimeaikaisissa linjauksissa ja selonteoissa¹¹³. Vaikka demokratia ei ole ollut Suomen kehityspolitiikassa erityisen priorisoitu painopiste, viimeaikainen demokratian nopea taantuminen on kuitenkin herättänyt pohdintaa demokratiatyön vahvistamisesta ja demokratian tilaan reagoimisesta. Suomi painottaa laajaa demokratiakäsitystä, johon kuuluvat ennen kaikkea eri haavoittuvien ryhmien osallistuminen, tasa-arvo sekä erityisesti ihmisoikeudet.

Demokratiatuen toimivuuden kannalta on olennaista analysoida omaa viiteryhmäänsä ja siihen liittyviä assosiaatioita: kehityspolitiikka ei tapahdu ulkopoliittisessa tyhjiössä. Rahoittajavaltioiden muulla toiminnalla ja historiallisella maineella on vaikutuksensa kehityspolitiikan toteuttamiseen.

Käytännössä Suomi asemoituu useimmiten ennen kaikkea osaksi EU:n blokkia ja laajemmin länsimaita. Ulkosuhteiden vaikutus voi myös muuttua: Suomen kohdalla erityisesti Nato-jäsenyyden vaikutus on vielä näkemättä.

Suomi toimijana on toki myös monitahoinen. Kansalaisjärjestöt assosioituvat Suomeen, mutta niillä on omat identiteettinsä, toimintatapansa ja kansainväliset verkostonsa. Usein kehityspolitiikan toteuttajina ja Suomen näkemysten esiintuojina toimivat käytännössä edustustot¹¹⁴. Niiden toiminta voi taas vaihdella maittain. Esimerkiksi joissakin maissa suurlähetystöt ovat pyrkineet suojelemaan vaarassa olevia aktivisteja, mutta tämä käytäntö ei ole laajalle levinnyt eikä systemaattinen toimintatapa¹¹⁵.

Linjauksia

Linjaus- ja julkilausumatasolla Suomi on sitoutunut vahvasti demokratian edistämiseen. Useimmiten näissä julkilausumissa kärkänä ovat ihmisoikeudet. Demokratiasta puhutaan ihmisoikeuksien yhteydessä ja niihin liittyvänä kysymyksenä. Suomen demokratiaoliittisessa periaatepäätöksessä todetaan demokratian muodostavan ”kolmiyhetyden” yhdessä oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kanssa¹¹⁶. Tämä on linjassa esimerkiksi EU:n linjauksen kanssa, jossa myös yhdistetään selvästi ihmisoikeudet ja demokratia, korostaen taloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja työelämäoikeuksia¹¹⁷, sekä vähemmistöjen ja ihmisoikeuspuolustajien suojelua¹¹⁸.

Hallitusohjelma on painavin politiikkaa linjaava dokumentti, myös kehityspolitiikan osalta. Suomen nykyisessä hallitusohjelmassa demokratia mainitaan hyvinkin usein, mutta toimenpiteet liittyvät kansalliseen politiikkaan, ja ulkosuhdeosiossakin maininnat demokratiasta keskittyvät enimmäkseen ulkopoliittikkaan kehityspolitiikan sijaan.

113 Esim. Ulkoministeriö (2021b). Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko 2021. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163171/VN_2021_23.pdf?sequence=2&isAllowed=y, s. 7; Ulkoministeriö (2023) Naiset, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164697/UM_2023_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s.11

114 Ulkoministeriö 2017, s. 9

115 Kontinen et al. 2022, s.67

116 Valtioneuvosto 2022, s. 12

117 EEAS 2020, s. 15

118 EEAS 2020, s., 12

Kehityspolitiikan tämän hallituskauden painopisteinä mainitaan naiset, koulutus, digitalisaatio ja Ukraina: demokratia ei siis kuulu näihin. Kehityspolitiikan osalta kuitenkin todetaan, että ”toimiva demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet ja elinvoimainen kansalaisyhteiskunta ovat kestävän yhteiskunnallisen kehityksen edellytyksiä, joita hallitus tukee.” Tämän oletetaan tarkoittavan, että demokratian ja oikeusvaltion edistäminen jatkuvat Suomen kehityspolitiikan tavoitteina.

Lisäksi kehityspolitiikan kentällä on paljon erilaisia linjauksia, jotka ohjaavat toimintaa vaihtelevalla painoarvolla. Ulkoministeriön demokratiatukipolitiikan linjaus on vuodelta 2014¹¹⁹. Vaikka linjaukseen ei käytännössä enää usein viitata, siinä määritellään Suomen laaja demokratiakäsitys, johon ”sisältyy tavoite edistää rinnakkain ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta, hyvää hallintoa sekä korruption poistamista”¹²⁰. Linjauksen mukaan Suomi edistää tavoitteitaan tukemalla ihmisoikeustoimijoita, hyvää hallintoa ja oikeusvaltiokehitystä ja vahvistamalla turvallisuutta tuottavia yhteiskunnallisia instituutioita¹²¹.

Demokratiatukipolitiikan pääteemoiksi mainitaan naisten ja haavoittuvien, helposti syrjäytyvien ja syrjittyjen ryhmien poliittisen ja taloudellisen osallistumisen edistäminen. Lisäksi nostetaan esille kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten tukeminen ja vahvistaminen, erityisesti ihmisoikeuspuolustajien tukeminen, oikeusvaltiokehityksen sekä julkisten instituutioiden ja mekanismien hyvän hallinnon ja korruptionvastaisen toiminnan sekä vapaiden ja rehellisten vaalien, parlamenttien toimintaedellytysten ja monipuoluejärjestelmän tukeminen¹²².

Samankaltaisia muotoiluja esitetään useimmissa relevanteissa selonteoissa ja linjauksissa. Esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko vuodelta 2020 toteaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan arvopohjaisen perustan olevan

*Kehityspolitiikan
tämän hallituskauden
painopisteinä
mainitaan naiset,
koulutus, digitalisaatio
ja Ukraina: demokratia
ei siis kuulu näihin.*

119 Ulkoministeriö (2014) Ulkoministeriön demokratiatukipolitiikan linjaus. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/ulkoministerion-demokratiatukipolitiikan-linjaus

120 Ulkoministeriö 2014 s.2

121 Ulkoministeriö 2014, s.3

122 Ulkoministeriö 2014, s.4

ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa ja edistämisessä¹²³. Kehityspolitiikan ylivaalikautisen selonteon mukaan Suomi edistää yhteiskuntien demokraattista kehitystä ja oikeusvaltiokehitystä osana kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä.

Valtioneuvoston demokراطiapoliittisen periaatepäätöksen mukaan Suomi osallistuu aktiivisesti EU:n demokراطiatyöhön ja tukee kansainvälistä demokراطiakehitystä¹²⁴. Suomen linjataan toimivan demokratian edistämiseksi YK:n toimielimissä ja maaryhmissä kuten demokراطioiden yhteisö (community of democracies), IDEA ja Euroopan Neuvosto. Suomen myös linjataan edistävän ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontajärjestelmää¹²⁵ ja Euroopan neuvoston roolia ihmisoikeus-, demokراطia- ja oikeusvaltiotoimijana. Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa (2022) korostetaan naisten, vammaisten, alkuperäiskansojen, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ja ihmisoikeuspuolustajien tukemista. Suomen Afrikka-strategiassa korostetaan ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltion, tasa-arvon ja naisten oikeuksien toteutumista maa-, sekä alue- ja globaalilla tasolla¹²⁶. Valtioneuvoston demokراطiapoliittisessa periaatepäätöksessä Suomen erityiseksi vahvuudeksi kansainvälisessä demokراطiatyössä mainitaan naisten ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osallisuuden tukeminen sekä monipuoluedialogin edistäminen¹²⁷.

Toimintatapojen osalta linjauksissa korostuvat erityisesti kansainvälinen politiikka ja tuki haavoittuville ryhmille. Suomi ilmaisee tukevansa demokratian edistämistä kansainvälisessä ja kahdenvälisessä poliittisessa vuoropuhelussa¹²⁸. Afrikka-strategiassa todetaan demokراطia ja Afrikan demokراطiatoimijoiden tukeminen¹²⁹ yhdeksi dialogissa Afrikan maiden ja Afrikan unionin kanssa edistettävistä kysymyksistä. Ihmisoikeuspuolustajien tukemista korostetaan lukuisissa linjauksissa ja dokumenteissa, mukaan lukien Kehityspolitiikan ylivaalikautinen selonteko (2021)¹³⁰.

Demokratia on keskeinen osa kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa. Agenda 2030 ohjaa kaikkea kehityspolitiikkaa. Sen valmisteluvaihetta on pidetty luonteeltaan demokraattisena ja osallistavana¹³¹, mutta demokratian ja kansalaisosallistumisen teemat eivät näy erityisen vahvasti itse agendassa. Demokratian kannalta relevantteja tavoitteita ovat erityisesti¹³²

123 Valtioneuvosto (2020) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN_2020_30.pdf?sequence=1, s.10

124 Valtioneuvosto 2022, s.59

125 Valtioneuvosto 2021, s. 19

126 Ulkoministeriö (2021) Suomen Afrikka-strategia. Kohti vahvempaa taloudellista ja poliittista kumppanuutta. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162950/VN_2021_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s.6

127 Valtioneuvosto 2022, s.62

128 Ulkoministeriö 2014, s.5

129 Ulkoministeriö 2021, s.8

130 Ulkoministeriö 2021b, s.8

131 Fox, O., & Stoett, P. (2016). Citizen participation in the UN sustainable development goals consultation process: toward global democratic governance. *Global Governance* 22(4): 555-574.

132 Lisäksi voidaan mainita alatavoitteet: 16.3 oikeusturva, 16.5 korruption torjunta, 16.6 tehokkaat, vastuulliset, läpinäkyvät instituutiot sekä 16.10 tietojen saanti.

alatatavoitteet 5.5¹³³, 10.2¹³⁴ ja 16.7¹³⁵. EU:n ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelmassa taas korostetaan oikeusvaltioperiaatteen tukea¹³⁶, sitoutumista tilivelvollisten ja läpinäkyvien demokraattisten instituutioiden edistämiseen¹³⁷, inklusiiviseen, osallistavaan ja edustavaan päätöksentekoon¹³⁸, syvempää kanssakäymistä riippumattoman ja monimuotoisen kansalaisyhteiskunnan kanssa ja sen tukemista¹³⁹ sekä diplomatiaa demokratian edistämiseksi¹⁴⁰.

Suomen kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus on vuodelta 2017. Tämän linjauksen mukaan viime vuosien globaali kehitys on osoittanut tarpeen puolustaa aktiivisesti kansalaisyhteiskuntien toimintavapautta¹⁴¹, samoin kuin se on osoittanut vapaan tiedonvälityksen ja sananvapauden merkityksen kansalaisyhteiskuntien toimintaedellytyksille¹⁴². Kansalaisyhteiskuntien vahvistuminen kehittyvissä maissa todetaan Suomelle tärkeäksi kehityspoliittiseksi tavoitteeksi¹⁴³. Suomalaisjärjestöillä arvioidaan olevan hyvät mahdollisuudet edistää paikallisen hallinnon ja kansalaisyhteiskuntatoimijoiden välistä vuoropuhelua¹⁴⁴.

Kansalaisjärjestöjen toiminnan tukeminen katsotaan itsessään kansalaisyhteiskunnan toimintatilan (civic space) vahvistamiseksi. Suomalaiset kansalaisjärjestöt nähdäänkin keskeisinä toimijoina kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntien vahvistamisessa. Myös valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa Suomen todetaan tukevan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja ihmisoikeuspuolustajien toimintaa nimenomaan myöntämällä tukea järjestöjen hankkeisiin¹⁴⁵.

Kansalaisjärjestöjen toiminnan tukeminen katsotaan itsessään kansalaisyhteiskunnan toimintatilan (civic space) vahvistamiseksi.

133 Varmista naisten täysi ja toimiva osallistuminen ja tasa-arvoiset mahdollisuudet johtajuuteen kaikilla poliittisen, taloudellisen ja julkisen elämän päätöksenteon tasoilla

134 Voimaannuta ja tue kaikkien ihmisten sosiaalista, taloudellista ja poliittista inklusiota riippumatta iästä, sukupuolesta, vammaisuudesta, rodusta, etnisestä taustasta, alkuperästä, uskonnosta tai taloudellisesta tai muusta statuksesta

135 Responsiivinen, inklusiivinen, osallistava ja edustuksellinen päätöksenteko kaikilla tasoilla

136 EEAS 2020, s. 16

137 EEAS 2020, s. 19

138 EEAS 2020, s. 20

139 EEAS 2020, s. 24

140 EEAS 2020, s. 30

141 Ulkoministeriö 2017, s.6

142 Ulkoministeriö 2017, s.7

143 Ulkoministeriö 2017, s.8

144 Ulkoministeriö 2017, s. 11

145 Valtioneuvosto 2021 s. 13

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa Suomen linjataan toimivan hallitusten välisissä järjestöissä kansalaisjärjestöjen osallistumis- ja kuulemismahdollisuuksien vahvistamiseksi ja edistävän kansalaisyhteiskunnan merkityksellistä osallistumista kansainvälisten järjestöjen toimintaan sekä neuvotteluprosesseihin¹⁴⁶, esimerkiksi kutsumalla Suomea edustaviin valtuuskuntiin kansalaisjärjestöjen edustajia ja tukemalla taloudellisesti suomalaisen kansalaisyhteiskunnan osallistumista kansainvälisiin kokouksiin.¹⁴⁷ Lisäksi ulkoministeriöllä on erilliset toimintaohjeet ihmisoikeuspuolustajien toiminnan tukemiseksi¹⁴⁸. Myös ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa todetaan Suomen tuki ihmisoikeuspuolustajien ja ympäristöihmisoikeuspuolustajien toimintaedellytyksille¹⁴⁹.

Hallinto

Suomen demokratiatyö on hallinnollisesti hajautunut lukuisiin osastoihin ja yksiköihin. Ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla työskentelevät apulaisosastopäällikön alaisuudessa (KEO-02) johtava asiantuntija työnkuvanaan oikeusvaltio, demokratia ja hyvä hallinto sekä tarkastaja, joka vastaa ulkoministeriön tuesta demokratiajärjestöille (Demo, Oikeusvaltiokeskus, International IDEA, Community of Democracies). Toimialapolitiikan yksikössä (KEO-20) toimivat demokratian ja hyvän hallinnon, tasa-arvon sekä innovaatioiden ja digitalisaation neuvonantajat, jotka tuottavat neuvonantajapalveluita ministeriön johdolle, yksiköille ja edustustoille, valmistelevat ohjeistusta ja edistävät Suomen kehityspoliittikan tavoitteita kansainvälisissä neuvotteluissa ja kokouksissa. Kansalaisyhteiskuntayksikkö (KEO-30) vastaa kansalaisjärjestösuhteista ja rahoituksesta. Sen toiminta liittyy kokonaisuudessaan laajasti ymmärrettyyn demokratiakäsitykseen. Kansalaisyhteiskuntayksikkö kehittää ulkoministeriön kansalaisyhteiskuntatyötä, vastaa kansalaisjärjestösuhteista ja rahoituksesta, sekä seuraa kansalaisyhteiskunnan tilaa ja toimintaedellytyksiä globaalissa etelässä. YK:n kehitys- ja innovaatiokysymysten yksikkö (KEO-40) vastaa Suomen vaikuttamisesta, yhteistyöstä ja rahoituksesta YK:n kehitysohjelmissa, ml. innovaatioiden ja digitaalisen yhteistyön kysymyksissä.

Poliittisella osastolla ihmisoikeuspolitiikan yksikön (POL-40) toimenkuvaan kuuluvat demokratia-asiat kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä, minkä lisäksi ihmisoikeuspolitiikka tietyin varauksin liittyy kokonaisuudessaan demokratiateemoihin. Ihmis-oikeusyksikössä työskentelee muun muassa ihmisoikeussuurlähettiläs. Poliittinen osasto vastaa kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen rahoituksesta¹⁵⁰, Suomen työstä EU:n¹⁵¹,

¹⁴⁶ Valtioneuvosto 2021, s. 47

¹⁴⁷ Valtioneuvosto 2021, s. 22

¹⁴⁸ Ulkoministeriö (2014b) Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta. https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_ulkoasiainhallinnon_julkiset_ohjeet_euroopan_unionin_ihmis-oikeuspuolustajia_koskevien_suuntaviivojen_k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6n/2ba85ab6-8e88-83c3-d8cd-0d2305a7c93b?t=1525859717766

¹⁴⁹ Valtioneuvosto 2021, s.38-41

¹⁵⁰

¹⁵¹ Ulkoministeriö 2017, s.5

ETYJin ja YK:n ihmisoikeustoimielimissä. Osasto myös koordinoi toimintaa YK:n yleiskokouksen 3.komiteassa, jolle kuuluvat myös demokratia-asiat. Poliittisella osastolla Ihmisoikeuspolitiikan yksikkö on avainasemassa, mutta demokratian kannalta relevantteja ovat myös YK- ja yleisten globaaliasioiden yksikkö (POL-50), joka vastaa yleisistä YK-asioista, ja myös Rauhanvälityskeskus (POL-60).

Demokratian edistämistä tehdään myös ulkoministeriön alueosastoilla, etenkin Afrikan ja Lähi-idän, Amerikan ja Aasian sekä Itä-osastoilla. Niiden tehtäviin kuuluvat kahdenvälisiin suhteisiin, EU:n ulkosuhteisiin ja monenkeskisiin toimielimiin liittyvät poliittiset, kauppapoliittiset, kaupallis-taloudelliset ja kehitysyhteistyöasiat alueeseen kuuluvien maiden osalta. Kansainvälisen vaalitarkkailun tuki on sijoitettu vuodesta 2022 lähtien sisäministeriön alaiseen Kriisinhallintakeskukseen (CMC).

Rajanveto kehityspoliitiikan ja ulkopoliitiikan välillä on toisinaan häilyvä, etenkin vaikuttamisasioiden ja kansainvälisten foorumien yhteydessä. Sekä kehityspoliittiseen että ulkopoliittiseen toimintaan kuuluu vaikuttamista OECD- ja YK-konteksteissa. Osastojen välinen työnjako myös muuttuu: esimerkiksi toiminta IDEAssa ja demokraattisten valtioiden yhteisössä (Community of democracies) on siirretty äskettäin poliittiselta osastolta kehityspoliittiselle osastolle.

Selkeimmin kehityspoliittinen ja diplomaattinen toiminta toimivat yhteen lähetystöissä, joissa on kehitysyhteistyötä. Tällöin diplomatia ja kehitysyhteistyö toimivat luonnollisesti osana samaa organisaatiota. Lähetystöt myös laativat maaohjelmia- ja strategioita. Maaohjelmat ohjaavat kehitysyhteistyötä, sen suunnittelua, toteutusta ja seuranta- ja kehityspoliittista vaikutta-

mista. Maastrategiat kattavat tavoitteet Suomen kokonaisvaltaiselle toiminnalle yhteistyömaassa. Strategioiden piiriin kuuluvat poliittiset ja kaupalliset suhteet, kehitysyhteistyö, rauhanvälitys sekä eri yhteistyömuotojen, kuten kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhantyön välisen yhteistyön tiivistämisen.

Ihmisoikeuksien ja demokratian erottelu saattaa tuottaa hallinnollisia haasteita, kun yksi on poliittisen osaston ja toinen kehityspoliittisen osaston toimenkuvaa. Käytännössä samoihin teemoihin liittyvät toiminnot voivat kärsiä tiedonkulun vaikeuksista puhtaasti hallinnollisista syistä, kun ne on kategorisoitu eri tavoin. Ulkoministeri on vastuuministeri esimerkiksi liittyen toimintaan YK:n ihmisoikeusfoorumeilla, kun taas demokratiatuki kuuluu kauppa- ja kehitysyhteistyöministerille. Hallinnon siiloutumisesta

Selkeimmin
kehityspoliittinen
ja diplomaattinen
toiminta toimivat
yhteen lähetystöissä,
joissa on
kehitysyhteistyötä.

käydään keskustelua ulkoministeriön sisällä ja sitä pyritään uudistamaan. Se, missä määrin uudistushankkeet parantavat tilannetta demokratiatyön kannalta, ei ole vielä varmuutta.

Oma kysymyksensä on hallinnon jatkuvuus ja resurssointi. Demokratiatoiminta tapahtuu hyvin pienellä henkilöstöllä. Lisäksi ulkoministeriössä on runsaasti organisaatiota pitkään palvelleita ihmisiä määräaikaisissa työsuhteissa. Osa työsuhteista on viime aikoina jätetty uusimatta ja virkoja täyttämättä ennakoiden ulkoasiainhallinnon uudistusta ja kehitysyhteistyön määräraholeikkauksia. Kehitysyhteistyömäärärahoihin kohdistuukin tällä hallituskaudella merkittäviä leikkauksia, eikä Suomella tällä hetkellä ole selkeää suunnitelmaa rahoituksen nostamiseksi kansainvälisten sitoumusten mukaiselle tasolle.

Suomen rahoitus demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tuelle

Demokratiatukea on vaikea määritellä¹⁵²: siihen on eri lähestymistapoja, aivan kuten itse demokratiaankin. Eri mailla on myös eri tapoja laskea demokratiatuen määrä. Esimerkiksi vaalitarkkailu toisinaan lasketaan osaksi demokratiatukea, toisinaan ei. Tämä vaikeuttaa kansainvälisten vertailujen tekemistä.

Käytännössä demokratian tukemisella voidaan viitata demokratian ydintoimintojen kuten vaalien ja siihen liittyvän hallinnon tukemiseen, tai laajasti ymmärrettyyn demokraattisten toimintojen, osallisuuden ja demokraattisen kulttuurin tukeen. Esimerkiksi puolueiden demokratiayhteistyöjärjestö Demo Finland tarkastelee demokratiatuen rahoitusta neljän kehitysyhteistyörahoituksen sektorin kautta: lain ja oikeuden kehittäminen, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, vaalit, lainsäädäntöelimet ja poliittiset puolueet sekä vapaa tiedonkulku. Myös Suomi rahoittajien joukossa tekee valintoja sen suhteen, minkä verran suppeasti ja laajasti ymmärrettyyn demokratiatukeen halutaan panostaa, ja minkälaisia priorisointeja näiden demokratiakäsitysten välillä tehdään.

Ainoa tarkka määritelmä, joka laajasti ymmärretylle demokratiatuella on olemassa, on OECD:n kehitysapukomitea DACin tilastoinnin tarkoituskoodi 151, ”hallinto ja kansalaisyhteiskunta”. DAC ei ole pyrkinyt erityisesti määrittelemään demokratiatukea, joten tämä on paras mahdollisuus kansainvälisesti vertailukelpoisten tilastojen muodostamiseen. Koodin 151 alle raportoidaan esimerkiksi puoluejärjestelmän tukea, ihmisoikeustyötä, järjestötoimintaa ja naisten oikeuksien edistämistä.

Tarkoituskoodi 151 on kuitenkin liian laaja demokratiatuen määritelmäksi. Koodin alle raportoidaan myös tukea esimerkiksi poliisille sekä vankila- ja pelastustoimelle, nykyisin myös siirtolaisuuteen liittyville toiminnoille. Lisäksi tilastollinen tarkoituskoodi on luonteensa puolesta jälkikäteistä raportointia. Vaikka jokin toiminto raportoidaan demokratiatukea sisältävän koodin alle, sitä ei välttämättä ole suunniteltu ja arvioitu demokratiatukena. Usein on tarkoituksenmukaisempaa kysyä, minkälaisia toimintoja suunnitellaan niin, että tavoitteena on demokratian kehittäminen.

152 Youngs et al. 2023, s. 22

Jotkut olennaiset toiminnot saattavat myös jäädä tämän tilastoinnin ulkopuolelle. DACin tarkoituskoodien summiin ei ensinnäkään lasketa kansainvälisten järjestöjen rahoitusta, vaikka näillä olisi tarkoituskoodin mukaista toimintaa. Vaikka Suomi ei tällä hetkellä rahoita suoraan demokratiahankkeita kansainvälisten järjestöjen kautta, se on esimerkiksi UN Womenin perusrahoituksen merkittävä maksaja kattaen noin 10 prosenttia perusrahoituksesta¹⁵³. Suomen demokratiatyössä on viime vuosina nimenomaan korostunut naisten poliittisen osallistumisen turvaaminen¹⁵⁴. Aiemmin on rahoitettu myös demokratiahankkeita UNDP:n kautta. Toiseksi jotkut toiminnot saattavat olla demokratian kannalta relevantteja, vaikka ne eivät tilastoituisi tähän kategoriaan. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen tuki rauhanvälitykselle ja rauhandialogille, joita voidaan tehdä puolueidenkin kanssa ilman että ne rekisteröityisivät demokratiatyöksi.

Demokratiatuessa voi olla painetta keskittyä demokratian ydinkysymyksiin, kuten puolueisiin ja vaaleihin, tai ainakin tehdä jonkinlainen selkeä jaottelu tällaisten ”ydin-toimintojen” ja muun demokratiaan liittyvän välille. Laajan demokratiatuen riskinä voi olla, että demokratian tukeminen liudentuu monenlaisiin hankkeisiin lyötäväksi ulko-kohtaiseksi leimaksi, jolloin koko demokratiatuen merkitys hämärtyy. Toisaalta useissa tilanteissa esimerkiksi tasa-arvon ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen on demokratian edistämisen ytimessä. Muun muassa Iranissa ja Sudanissa on viime aikoina nähty, miten naisten liikkeet voivat ottaa keskeisen roolin demokraattisen muutoksen edistäjinä näiden vaatiessa oikeuksia ja samalla laajempia yhteiskunnallisia uudistuksia¹⁵⁵. Olisi erikoista, jos tällaisia liikkeitä ei tunnistettaisi demokratian edistämisen tärkeiksi toimijoiksi.

European Democracy Hubin tilastot osoittavat, että Suomen demokratiatuki on laskenut vuoden 2014 hieman yli 70 miljoonasta eurosta vuoden 2020 vajaaseen 40 miljoonaan, joskin suurin pudotus tapahtui jo vuosina 2015–2016, minkä jälkeen summat ovat olleet tasaisia. Demokratian suppean määritelmän mukaisista asioista selvästi suurin on oikeusvaltion tuki (”justice and the rule of law”), joka on kuitenkin laskenut vuoden 2014 13,6 miljoonasta tasolle 3,4–5 miljoonaa vuodesta 2015 alkaen. Muut suppeasti ymmärretyn demokratian tuen summat ovat pieniä. Poliittisten puolueiden tuki oli tarkastelujakson korkein vuonna 2020, 0,98 miljoonaa euroa. Parlamenttien vahvistamisen tuki oli korkeimmillaan 0,74 miljoonaa vuonna 2017 ja vaalien tuki 2 miljoonaa vuonna 2019. Vertailukohtana voidaan käyttää vaikkapa Ruotsia, jossa oikeusvaltion tukeen käytetään 20–30 miljoonaa euroa vuosittain ja parlamenttien vahvistamiseen yli 10 miljoonaa vuosittain.

European Democracy Hubin määritelmän mukainen demokratiatuki on vuonna 2020 ollut Suomen osalta kokonaisuudessaan 37,14 miljoonaa euroa. Tätä voidaan verrata esimerkiksi Ruotsiin (560,7 miljoonaa), Hollantiin (357,6 miljoonaa) tai Tanskaan (152,7 miljoonaa). Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuudesta (1119 miljoonaa, josta ulkoministeriön hallinnoimaa rahoitusta 708 miljoonaa euroa vuonna 2020), demokratiatuki on noin viisi prosenttia. Vaikka luku on pieni, kyse ei ole erityisen

153 Ulkoministeriö (2022) Kehityspoliittikan tulostaportti. <https://um.fi/web/kehityspoliittikan-tulostaportti-2022/johdanto>, s.31

154 Ulkoministeriö 2022, s. 46

155 Ulkoministeriö 2023, s.16

pienestä sektorista. Tällä hetkellä Suomen kehitysrahoitukseen kohdistuu merkittäviä leikkauspaineita.

DACin tarkoituskoodille 151 Suomi raportoi maksatuksia vuonna 2022 noin 88 miljoonaa dollaria. Tästä suurimpia menokategorioita olivat julkisen sektorin politiikan ja hallinnon tuki¹⁵⁶ (n. 19 miljoonaa dollaria) sekä julkinen varainhallinta¹⁵⁷ (n. 12 miljoonaa dollaria). Tarkoituskoodin alle raportoitujen toimintojen kokonaissumma on vaihdellut kuluneen vuosikymmenen aikana 51–91 miljoonan dollarin välillä. Suurinta vaihtelua on alakategoriassa ”demokraattinen osallisuus ja kansalaisyhteiskunta”¹⁵⁸, joka on laskenut 2011 huippuvuoden 38,8 miljoonasta dollarista 5,4 miljoonaan vuonna 2022.

Demokratian suppea ja laaja ulottuvuus Suomen tuessa

Suppealla määritelmällä tarkoitetaan tässä parlamentti- ja vaali-instituutioihin keskittymistä. Tällaisen määritelmän perusteella tilastoista voidaan erottaa suppean määritelmän mukaisia toimintoja. Esimerkiksi European Democracy Hubin tilastoista voidaan erottaa suppeasti tulkittu demokratiatuki lukemalla siihen kategoriat poliittisten puolueiden tuki, parlamenttien vahvistaminen ja vaalituki. Tilastojen kattamina vuosina 2014–2020 tämä tuki on ollut Suomen osalta yhteensä 10,4 miljoonaa dollaria. Vertailukohdana Ruotsi on käyttänyt samalla ajanjaksolla 145,9 miljoonaa, Hollanti 37,7 miljoonaa, ja Tanska 32,1 miljoonaa. Suomi erottuu tässä joukossa poliittisen puolueiden tuen kategoriassa, jota muilta mailta ei löydy. Jos lukuihin lisätään oikeusvaltion tuki, ne ovat selvästi suurempia, mutta maiden rahoituksen suhteet eivät käytännössä muutu.

Demokratian ja oikeusvaltion tuelle on Suomessa erillinen momentti, jonka avulla halutaan varmistaa demokratiatyön rahoitus ja jatkuvuus. Vuoden 2022 budjetissa kehitysyhteistyön kokonaisuudesta (1,34

Demokratian ja oikeusvaltion tuelle on Suomessa erillinen momentti, jonka avulla halutaan varmistaa demokratiatyön rahoitus ja jatkuvuus.

156 Public sector policy and administrative management

157 Public finance management

158 Democratic participation and civil society

miljardia) kolme miljoonaa oli korvamerkitty tälle momentille, jolta annettiin tukea Demo Finlandilla, Oikeusvaltiokeskukselle ja International IDEAlle. Momentin rahoituksen ei ole tarkoitus olla ainoa kanava suppeasti ymmärretylle demokratiatuelle, vaan erityistoimijoiden tukimomentti, jonka luomisella on haluttu signaloida erityistä sitoutumista demokratia- ja oikeusvaltiotyöhön. Toisaalta demokratiatukimomentin puitteissa monivuotisia ohjelmia on hallinnoitava yksivuotisten rahoituspäätösten pohjalta.

Momentin ulkopuolella tukea on annettu oikeusvaltiokehitykselle mutta myös puolueille. Itä-Euroopan maissa on rahoitettu myös muuta ETYJin piirissä tapahtuvaa toimintaa. Kehitysyhteistyövaroista on rahoitettu etenkin oikeusvaltiokehitystä, vaikkei rahoitus ole ollut suurta. Vuonna 2022 maksatukset (DAC-koodeilla 15130, 15151, 15152) olivat yhteensä noin 6 miljoonaa sisältäen oikeusvaltio-, demokratia ja ihmisoikeustyötä Eritreassa, Tansaniassa, Libanonissa, Syyriassa, Myanmarissa, Keski-Aasiassa ja Ukrainassa.

Muista järjestöistä esimerkiksi Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS luotiin edistämään ihmisoikeuksia yhtenä keskeisenä tehtävänä oikeusvaltion ja demokratian kehitykseen liittyvät hankkeet. KIOS rahoittaa demokratiaa edistävää toimintaa esimerkiksi hankkeissa, joissa naisia pyritään kouluttamaan ja tukemaan (voimaannuttamaan) poliittisiksi toimijoiksi. Poliittinen voimaantuminen voi olla esimerkiksi ehdolle asettumista niin paikallis- kuin kansallisissa vaaleissa. Lisäksi voidaan tukea tietoon perustuvaa poliittista päätöksentekoa ja osallistumista tukevia linjauksia. Toimintaa on esimerkiksi Nepalín alempikastisten naisten parissa. Myös muut suomalaiset kansalaisjärjestöt tekevät työtä, jolla on samanlaisia vaikutuksia ja tuloksia ohjelmamaissaan.

Lisäksi järjestöillä voi olla hankkeita, joissa toimitaan puolueiden kanssa ja kehitetään niiden välistä dialogia. Esimerkiksi konfliktinratkaisujärjestö CMI:n ohjelmarahoitusta saavasta työstä vajaa kolmasosa (noin 2 miljoonaa euroa vuonna 2022) voidaan laskea demokratiaa tukevaksi. Tällöin demokratiatyöksi lasketaan puolueiden ja muiden poliittisten toimijoiden kanssa edistettävä dialogi sekä hankkeet, joissa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmilla laajennetaan ymmärrystä rauhanprosessin yhteiskunnallisista vaikutuksista, esimerkkinä naisten osallisuus. Suomen rahoituksella edistetty demokratiatyö CMI:n kokonaisbudjetista on näin laskien 16 prosenttia. Suomen rahoittamissa demokratiahankkeissa tuetaan vakautta ja rauhaa Etelä-Kaukasiassa, Libyassa, Jemenissä ja Sudanissa sekä vahvistetaan naisten poliittista toimijuutta.¹⁵⁹

Suppeasti ymmärrettyyn demokratiatukeen voidaan laskea myös vaalitarkkailu, jonka organisointi on tällä hetkellä sisäministeriön hallinnoitavana. Vuonna 2022 vaalitarkkailijoita lähetettiin 35, joista noin kolmasosa EU-missioihin (käytännössä globaaliin Etelään)¹⁶⁰. Vaalitarkkailuun varattu vuosibudjetti on 300 000 euroa. Budjetista valtaosa käytetään Etyj-vaalitarkkailijoiden kuluihin, koska niistä vastaavat jäsenmaat. EU-vaalitarkkailun kuluista vastaa pääsääntöisesti Euroopan komissio (FPI). Vaalitarkkailuun käytetään resursseja myös rekrytointiin ja koulutukseen.

Lisäksi erityisesti järjestöhankkeissa rahoitetaan sananvapauden tukea ja

159 CMI:tä koskevat tiedot on saatu CMI:n toimistolta.

160 <https://www.cmcfinland.fi/kansainvaliset-vaalitarkkailutehtavat/>

yhteisötason osallistumista. Järjestöjä ohjataan laajasti ymmärretyn demokratian tukemiseen myös hankkeissa, jotka eivät suoraan liity demokratiaan. Niiden täytyy hakuvaiheessa ja vuosiraportoinnissa perustella, miten rahoitettavalla hankkeella tuetaan globaalin etelän kumppanin toimintamahdollisuuksia ja kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa. Suomessa on kuitenkin lähtökohtana, että järjestöillä on vahva autonomia määritellä toimintakenttensä ja tehdä sitä, mitä parhaiten osaavat. Silloin järjestöjä ei voida tai haluta varsinaisesti pakottaa demokratian edistämiseen, vaan ohjaus on epäsuorempaa. Erillisiä temaattisia hakuja vaikkapa juuri demokratiateeman ympärillä ei myöskään järjestetä, toisin kuin joissakin rahoittajamaissa.

Oikeusvaltiokeskus

Oikeusvaltiokeskus toimii Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yhteydessä. Keskus aloitti toimintansa elokuussa 2021. Sillä on 3–4 työntekijää ja 1,4 miljoonan euron budjetti. Keskus osallistaa asiantuntijoita oikeusvaltiotukihankkeisiin niin sanotun asiantuntijamissiotyöskentelyn avulla. Toimintamalli mahdollistaa suomalaisen korkean tason oikeusosaimisen hyödyntämisen hankkeissa. Keskuksen hankkeissa toimitaan usein yhteistyössä vakiintuneiden toimijoiden, kuten YK-järjestöjen kanssa. Osassa hankkeissa saatetaan tehdä läheistäkin yhteistyötä toisten järjestöjen kanssa. Esimerkiksi Uzbekistanissa Suomi rahoittaa UNDP:n työtä laillisuusperiaatteen vahvistamiseksi ja Oikeusvaltiokeskus toimii UNDP:n hankkeen rinnalla. Keskuksen strategian mukaan sen temaattiset kärjet ovat instituutioiden integriteetin vahvistaminen ja/tai oikeusvarmuuden vahvistaminen. Keskus käyttää laavaa määritelmää oikeusvaltiosta, joka perustuu oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien keskinäiseen yhteyteen. Se korostaa työssään kansalaisyhteiskunnan, korkeakoulujen, tiedotusvälineiden ja korruptionvastaisen toiminnan tärkeyttä oikeusvaltion vahvistamisessa.

Hankkeissa pyritään parantamaan oikeusvaltiokoulutuksen laatua, torjumaan korruptiota ja lisäämään poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä. Tavoitteisiin kuuluvat myös naisten koulutus oikeusvaltioasioissa ja kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Oikeusvaltiokeskus korostaa myös tiedon tuottantoa oikeusvaltion etujen havainnollistamiseksi, ja sanoo hankkeiden kautta keräävänsä tietoa parhaista lähestymistavoista oikeusvaltiorakenteiden tukemiseen eri konteksteissa.

Demo Finland

Demo Finland on kaikkien eduskuntapuolueiden yhteistyöjärjestö. Se toimii demokratian edistämiseksi vahvistamalla erityisesti naisten, nuorten ja vammaisten ihmisten poliittista osallistumista sekä tukemalla puolueiden välistä dialogia. Järjestö on nimenomaan puolueiden omistama ja ohjaama, mutta käytännössä se saa valtaosan rahoituksestaan ulkoministeriöltä. *Demo Finland* toteuttaa hankkeita kehittyvissä maissa. Järjestö ei itse toimeenpane niitä, vaan etsii paikallisia ja luotettavia yhteistyökumppaneita ohjelman käytännön toteuttajiksi.

Demo Finland pyrkii edistämään puolueiden strategista ja inklusiivista toimintaa, osallistumista monipuoluedialogiin ja sitoutumista demokratiatukeen. *Demo Finlandin* toiminta vahvistaa tasa-arvoisia osallistumismahdollisuuksia, puoluerajat ylittävää rakentavaa yhteistyötä, moniarvoista poliittista keskustelua ja poliitikkojen kykyä vaikuttaa rauhanomaisesti yhteiskunnalliseen kehitykseen. Erityisiä painopisteitä toiminnassa ovat politiikassa aliedustettujen ryhmien, kuten naisten, nuorten ja vammaisten, osallisuuden tukeminen, puolueiden välinen dialogi sekä puolueiden ohjelmallisen työn vahvistaminen. Hankkeiden toiminnoissa edistetään ennen kaikkea ymmärrystä demokraattisesta periaatteista, monipuoluedialogiaa ja haavoittuvien ryhmien poliittista kouluttautumista ja osallistumista. Tällä hetkellä *Demo Finland* toimii Etiopiassa, Keniassa, Mosambikissa, Myanmarissa, Sambiassa, Sri Lankassa ja Tunisiassa.

4. Kysymyksiä ja pohdintoja

Globaaleja haasteita

Demokratian heikkeneminen globaalilla tasolla pakottaa arvioimaan demokratiatukea uudesta näkökulmasta. Demokratian heikentyessä strategiat ja interventiot voivat olla toisenlaisia. Myös kehityspolitiikan painoarvo vähenee, kun riippuvuus DAC-maiden kehitysrahoituksesta on vähentynyt. Kun autoritäärisille toimijoille on yleensä myös tarjolla vaihtoehtoja DAC-rahoitukselle, ihmisoi-keuksiin ja demokratiaan liittyviä ehdollisuuksia on hel- pompi vastustaa.

Ruotsin demokratiatukea evaluoineessa raportissa todetaan, että sekä nykyisin että ennen tuki on ollut tehokkaampaa demokratisoitumisen tukemisessa kuin autoritäärisyyden nousun estämisessä.¹⁶¹ Demokratian vahvistaminen vaatii erilaisia välineitä vahvistuvan ja heikkenevän demokratian oloissa. Nykyisen kehitys- yhteistyön ongelma on, että välineet on käytännössä kokonaan viritetty vahvistuvan demokratian olosuhteisiin, tai tukemaan transitoita autoritäärisistä olosuhteista demokraattisiin. Nämä välineet toimivat kuitenkin huomattavasti huonommin heikkenevän demokratian olosuhteissa, joissa tilanne vaatii hienovaraisempia

161 Niño-Zarazúa et al. 2020, s. 38

lähestymistapoja¹⁶². Parhaimmillaan kyetään löytämään keinoja luoda positiivisia kierteitä, joissa demokratian vahvistuvat elementit tukevat toisiaan¹⁶³. Toisaalta missään olosuhteissa demokratiatuen tarkoitus ei ole "viedä" demokratiaa, eivätkä edes vahvimpien valtioiden kyvyt riitä sellaiseen¹⁶⁴. Yritykset ovat päättyneet raskaisiin virheisiin, kuten Irakin ja Afganistanin tapaukset osoittavat. On siis tärkeää, että tuki vahvistaa olemassa olevia demokraattisia instituutioita, käytäntöjä ja pyrkimyksiä.

OECD:n analyysissa on havaittu, ettei globaalilla tasolla kehitysrahoituksen taso reagoi demokratian heikkenemiseen. Siinä missä demokratisoitumisen voidaan havaita johdonmukaisesti lisäävän kehitysrahoitusta, autoritäärisen käänteen jälkeen mitään vastaavaa johdonmukaista reaktiota tai vaikutusta ei ole havaittavissa¹⁶⁵. Ylipäänsä demokratian tila ei vaikuttaisi merkittävästi selittävän kehitysrahoituksen määrää¹⁶⁶. OECD:n selvityksen mukaan autoritääristen käänteiden jälkeiset epäjohdonmukaiset muutokset kehitysrahoituksessa viittaavat siihen, että rahoittajilla ei ole strategiaa demokratian heikkenemiseen vastaamiseksi ja reaktiot riippuvat muista ulkopoliittisista tekijöistä¹⁶⁷.

Autoritääristen valtioiden saama kehitysrahoitus lisääntyi vuosien 2010–2019 välisenä aikana. Humanitaarisen avun kohdalla lisäys oli tuolla aikavälillä peräti 19-kertainen. Yleisesti suljettuihin autokratioihin menevä kehitysrahoitus kasvoi 178 prosenttia, erityisesti valtion instituutioiden rahoituksen kasvaessa. "Vaaleja järjestäviin autokratioihin"¹⁶⁸ tuki kasvoi 41 prosenttia erityisesti infrastruktuurin rahoituksen kasvaessa. Samaan aikaan demokraattisempien valtioiden saama tuki väheni¹⁶⁹.

Tässä ei kuitenkaan ole kyse tuen suuntaamiseen liittyvistä aktiivisista päätöksistä, vaan yhteistyön jatkamisesta valtion luisuessa pois demokratiasta. Autoritääristen valtioiden tuki on entistä suurempaa, koska niitä on entistä enemmän. Rahoittajat ovat siis jatkaneet toimimista maissa, joiden toimintaympäristön ne tuntevat hyvin, ja näissä maissa demokratia on heikentynyt.

Monessa mielessä tällainen pitkäjänteisyys on perusteltua. Esimerkiksi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmia pidetään esimerkkeinä pitkäjänteisestä yhteistyöstä, joka mukautuu tarvittaessa muutoksiin¹⁷⁰. Maaohjelmien puitteissa on voitu esimerkiksi kohdentaa tukea monenkeskisille järjestöille ja demokratiaa edistäville toimijoille. Suomen ihmisoikeusperustaisesta kehityspolitiikasta tehdyn evaluaation mukaan maaohjelmat

162 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 56-57

163 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 50-52

164 Esim. Galbreath, D.J. (2012). Securitized Democracy and Democratic Security. *Democracy and Security* 8 (1), s. 28-42

165 OECD (2022). Official development assistance by regime context (2010-19). OECD development policy papers no. 44. Pariisi: OECD publishing, s.54

166 OECD 2022, s.22

167 OECD 2022, s.64

168 Tässä käytettiin jaottelua "suljetut autokratiat", "vaaleja järjestävät autokratiat", "vaalidemokratiat", "liberaalit demokratiat". Jaottelusta ks. Lührmann, A., Tanneberg, M. & Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and governance* 6 (1). <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>.

169 OECD 2022, s.21-22

170 Ulkoministeriö 2022

ovat onnistuneet myös ihmisoikeuksien edistämässä suhteellisen hyvin¹⁷¹. Nykyinen hallitusohjelma linjaa silti painopistettä siirrettävän pois kahdenvälisistä valtioiden välisistä maaohjelmista kotimaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön¹⁷².

Ilman demokratian tilan ottamista julkilausutuksi kriteeriksi ja/tai ilman strategiaa demokratian heikkenemiseen reagoimiseksi, toiminnan jatkaminen tutuissa toimintaympäristöissä on johtanut siihen, että autoritäärisiä hallintoja tuetaan globaalisti jatkuvasti enemmän¹⁷³. Myös demokratiaan liittymättömät painopisteet, kuten hauraiden valtioiden tukeminen, ovat saattaneet johtaa tuen suuntaamiseen epädemokraattisille hallinnoille, vaikka demokratian edistäminen olisikin huomioitu hauraiden valtioiden tuen linjauksissa¹⁷⁴. On kuitenkin syytä kysyä, onko suhde demokratiaan ollut näissä linjauksissa näkyvä, ja onko valinta näiden painopisteiden välillä ollut tietoinen.

On tärkeää myös pohtia, miten olla vahingoittamatta sinnitteleviä demokraattisia käytäntöjä entisestään autoritäärisissä maissa, huomioiden monien hallintojen halun ja kyvyn vahvistaa valtaansa lännen vastaisia mielialoja hyödyntäen¹⁷⁵.

Ihmisoikeusperustaisuus ja demokratia

Suomen demokratiatuen arvioinnin erityinen haaste on, että vaikka Suomi tukee demokratiaan liittyviä toimintoja ja pitää myös demokratiaan liittyviä kysymyksiä tärkeänä painopisteenä, itse sanoo demokratia käytetään säästeliäämmin. Demokratian laajaan määritelmään kuuluvia teemoja kehystetään ihmisoikeuksien ja ihmisoikeusperustaisuuden ympärille. Ihmisoikeustoiminnaksi voidaan näin kategorisoida toimintoja, joita voisi perustellusti pitää myös demokratiatyönä. Ihmisoikeudet yleisestikin kuuluvat kiinteästi laajaan demokratiakäsitykseen.

Suomi on pitänyt kehitys- ja ulkopoliittikkansa lähtökohtana ihmisoikeusperustaisuutta. Kyse on toimintaa ohjaavasta yleisestä lähestymistavasta, jonka periaatteet ovat yleismaailmallisuus, keskinäisriippuvuus, jakamattomuus, vastuuvollisuus, läpinäkyvyys, tasa-arvo ja syrjimättömyys sekä osallistuminen ja osallisuus¹⁷⁶. Kyse on siis tarkkarajaisempaa ihmisoikeustyötä yleisemmästä ja läpileikkaavammasta lähestymistavasta. Ihmisoikeusperustaisuudella perustellaan tukea myös kansalaisyhteiskunnan

171 Christoplos, I. et al. (2023). Evaluation of human rights-based approach (HRBA) in Finland's development policy and co-operation. Evaluation of Finland's development policy and co-operation 2023:5. Volume 1: Main report. Helsinki: Ulkoministeriö. <https://um.fi/documents/384998/0/Evaluation+report+Volume+1+-+Main+report+%281%29.pdf/3c31e625-861a-0620-1181-61a43c938005?i=1698219364711>

172 Valtioneuvosto (2023) Vahva ja välittävä Suomi. Petteri Orpon hallituksen ohjelma. <https://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma#/10.2>

173 OECD 2022

174 OECD (2007) Principles for good international engagement in fragile states and situations. <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>; Ulkoministeriö (2014c) Finland's development policy and development cooperation in fragile states – Guidelines for strengthening implementation of development cooperation https://um.fi/documents/35732/48132/finlands_development_policy_in_fragile_states

175 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 27-28

176 Ulkoministeriö (2015). Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation Guidance note. https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_guidance, s.6

osallistumiselle ja kansalaisyhteiskunnan toimintatilan laajentamista/ylläpitämistä.

Suomen tapaa käsitellä ihmisoikeus- ja demokraatiatyötä yhtenä kokonaisuutena voidaan arvioida eri näkökulmista. Yhtäältä ihmisoikeuspainotus ei ole päällekkäisyyksistä huolimatta täysin yhtenevä demokratian edistämisen kanssa. Ihmisoikeusperustaisuudesta tehdyn evaluaation mukaan lähestymistapa on ollut tuloksellisimmillaan oikeudenhaltijoiden osaamisen ja äänivallan kehittämisessä, jolloin kuitenkin on keskitytty paikallistasolle ja vähemmän rakenteisiin, jolloin poliittisesti vastuullisiin tahoihin on kiinnitetty vähemmän huomiota¹⁷⁷. Kehityspoliittikan tulosraportissa¹⁷⁸ taas todetaan, että Suomen demokraatiatyössä ovat viime vuosina korostuneet naisten poliittisen osallistumisen sekä kansalaisyhteiskunnan työn ja toimintaedellytysten turvaaminen. Sen sijaan oikeusjärjestelmien vahvistaminen on viime vuosina jäänyt pienempään rooliin. On olemassa riski, että ihmisoikeuspainotuksen korostaminen merkitsee demokratian ydintoimintojen tuen sivuuttamista.

Toisaalta ihmisoikeuspainotuksen voi katsoa olevan juuri Suomen osaamista ja luonteva kontribuutio demokratian edistämiseen. Suomen on myös pienenä toimijana tehtävä priorisointeja, ja joka tapauksessa demokratia on syytä ymmärtää suppeaa määritelmää laajemmin. Ihmisoikeusperustaisuudesta tehdyssä evaluoinnissa suositellaan, että ihmisoikeusperustainen lähestymistapa säilyy jatkossakin Suomen kehitysyhteistyön ohjaavana perusperiaatteena¹⁷⁹ ja Suomen demokraatiatukea voidaan rakentaa myös näissä puitteissa. Suomi mainitsee myös tasa-arvon ja tasa-arvoisen osallistumisen demokratian tukemisen erityiseksi painopisteeksi, ja tämä on hyvin yhteensopivaa ihmisoikeusperustaisuuden kanssa. Kääntäen ilmaistuna ihmisoikeuksien ja demokratian vaikeudet ovat usein jaettuja: epädemokraattiseen vallankäyttöön liittyy erittäin usein pyrkimys estää ihmisoikeuksien toteutumista, erityisesti naisten sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien kohdalla¹⁸⁰.

Suomen demokraatiatyössä ovat viime vuosina korostuneet naisten poliittisen osallistumisen sekä kansalaisyhteiskunnan työn ja toimintaedellytysten turvaaminen.

177 Christoplos et al. 2023

178 Ulkoministeriö 2022

179 Christoplos et al. 2023

180 Valtioneuvosto 2021, s. 15

Demokratian painoarvo

Demokratian todellinen painoarvo kehityspoliittikan kokonaisuudessa voi myös vaihdella. Demokratiaa saatetaan periaatteessa tukea, mutta kuitenkin jättäen teema käytännössä priorisoimatta. Myös demokratian rapautuminen voi jäädä muiden uhkakuvien varjoon, kuten sääntöpohjaisen järjestelmän horjumisen (Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus¹⁸¹) tai ilmastonmuutos, pandemiat, populismi, muuttoliike, konfliktit ja hybridivaikuttaminen (Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko¹⁸²).

Kehitys- ja ulkopoliittikan perinteiset ajatustavat saattavat myös sivuuttaa demokraatiakysymykset. Esimerkiksi Kehityspoliittikan tulosraportti 2022 toteaa, että Suomen on monipuolistettava suhteitaan etenkin niiden kumppanimaiden kanssa, jotka ovat nousemassa vähiten kehittyneistä maista alemman keskitulon maiden joukkoon¹⁸³. Mitään ei kuitenkaan sanota suhteiden monipuolistamisesta demokratian edistämisen strategian mielessä. Afrikka-strategiassa korostetaan hyvää yhteistyötä hallitusten kanssa ja hyvien poliittisten suhteiden tarvetta yhteistyön edistämiseksi taloudessa, kaupassa ja kehitysyhteistyössä¹⁸⁴. Tämä voi herättää kysymyksiä autoritäärisiin hallintoihin suhtautumisesta.

Demokratian puolustamisessa ei myöskään ole kyse ainoastaan kannoista, vaan niiden aktiivisesta edistämisestä. Suomi saatetaan tuntea demokratian luotettavana tukijana, mutta ei välttämättä erityisen proaktiivisena demokraatiotoimijana. Kansainvälisillä foorumeilla tarvitaan myös rohkeita ja äänekkäitä avauksia ja näkemyksiä. Tähän kuuluu myös omalla esimerkillä vaikuttaminen: vaikkapa (vähentävä) kansalaisyhteiskunnan näkyminen kansainvälisissä virallisissa delegaatioissa on aina myös viesti kansalaisyhteiskunnan arvostuksesta. Järjestöissä odotetaan Suomen pystyvän tässä parempaan. Merkittävää olisi myös toiminta nykyisin usein vasta kokousten jälkeen järjestettävien kansalaisjärjestökuulemisten aidon vaikuttavuuden edistämiseksi.

Useiden viimeaikaisten kriisien, erityisesti Venäjän hyökkäyssodan, seurauksena keskustelu demokratiasta on siirtynyt selkeämmin ulko- ja turvallisuuspolitiikan kontekstiin. Vaikka Ukrainan tukeminen koetaan nimenomaan demokratian puolustamisena, keskustelun painopiste on turvallisuuspolitiikassa: puhutaan demokratian "turvallistamisesta"¹⁸⁵. Voidaan yleisemminkin kysyä, onko demokratia joissakin tilanteissa ulko- ja turvallisuuspolitiikalle alisteista tai syy edistää turvallisuuspoliittisia päämääriä. Myös esimerkiksi Suomen Afrikka-strategiassa sanotaan, että Suomi lähestyy rauhan ja turvallisuuden teemaa kokonaisvaltaisesti laajan turvallisuuden näkökulmasta. Tässä ajattelussa myös demokratiaa pidetään välineenä kestävämpään turvallisuuteen¹⁸⁶.

181 Valtioneuvosto (2022b) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164320/VN_2022_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

182 Valtioneuvosto 2020

183 Ulkoministeriö 2022

184 Ulkoministeriö 2021, s.5

185 Youngs et al. 2023, s.1-4

186 Ulkoministeriö 2021, s.7

Koherenssi

Kehityspolitiikassa on tärkeää varmistaa eri toimintojen välinen koherenssi. Virallisesti Suomi on sitoutunut edistämään demokratiaa johdonmukaisesti. Esimerkiksi Kehityspolitiikan ylivaalikautisen selonteon mukaan Suomi toimii kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti rauhanomaisen ja demokraattisen sekä oikeusvaltioperiaatteen ja hyvään hallintoon nojautuvan yhteiskuntakehityksen edistämiseksi. Kehityspolitiikalla tarkoitetaan määritelmällisesti "Suomen johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehittyvien maiden asemaan"¹⁸⁷. Myös EU:n ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelmassa korostetaan kaikille EU:n ulkoisen toiminnan osa-alueille (kauppa, ympäristö, kehitys, terrorismin vastainen työ) ulottuvaa ihmisoikeus- ja demokratia toiminnan koherenssia¹⁸⁸. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan (tai "geostrategisten tekijöiden") ja demokratian puutteellinen koherenssi on pantu merkille kansainvälisesti¹⁸⁹, eikä Suomi ole välttämättä poikkeus.

Demokratiatuen kohdalla koherenssilla voidaan viitata eri toimintojen väliseen johdonmukaisuuteen tai kansallisen ja kansainvälisen demokraatiapolitiikan väliseen johdonmukaisuuteen. Ensin mainittu merkitsee kysymystä siitä, toimivatko kaikki politiikkalohkot tosiasiasaaman tavoitteen mukaisesti, jälkimmäinen sisä- ja ulkopoliitiikan mahdollisia painotuseroja.

Kysymys toimintojen välisestä johdonmukaisuudesta voidaan esittää ensinnäkin kehityspolitiikan sisällä. Erityisesti taloudelliset ehdollisuudet ovat merkinneet paikallisen demokraattisen toimintatilan kaventamista, vaikka niillä voitaisiinkin nähdä hyviä perusteita. Suomessakin kehitysyhteistyön ansioksi on nimenomaan laskettu, että se "on auttanut monia kehitysmaita toteuttamaan talouden välttämättömiä rakenteellisia uudistuksia"¹⁹⁰. Usein nämä rakenteelliset uudistukset ovat olleet rahoituksen vastaanottajamaille saneltuja. Tekninen ymmärrys kehitysyhteistyöstä on tutkimustenkin mukaan toiminut nimenomaan välineenä poliittisuuden piilottamiseen, mikä on omiaan kaventamaan demokratiaa¹⁹¹. Mitattaviin tuloksiin keskittyminen on hämärtänyt välttämättömiä poliittisia valintoja. Toisaalta viime aikoina on lisääntynyt ymmärrys tosiasiallisen talouspoliittisen liikkumatilan merkityksestä. Tämä näkyy erityisesti verotuskapasiteetin kehittämisen painoarvon kasvusta kehityspolitiikassa, myös demokratian kontekstissa.

Kehityspolitiikan ja muun ulkopoliitiikan välillä voi myös olla jännitteitä. Erityisesti kauppapolitiikan suhde demokratiaan voi olla mutkikas. Vaikka kauppapolitiikan parissa vastuukysymykset ovat esillä (erityisesti ulkoministeriön kestävän kaupan yksikön KPO-30 sekä vientivalvonnan työssä), demokratia ja sen edistäminen eivät ole

187 Ulkoministeriö 2021b, s.2

188 EEAS 2020, s.9

189 Cheeseman & Desrosiers, s.8

190 Reinikka, R. (2015) Tuottaako kehitysyhteistyö tuloksia? Riippumaton arvio Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. https://um.fi/documents/384998/385866/finskspr%C3%A5kig_sammanfattning__tuottaako_kehitysyhteisty%C3%B6_tuloksia_/1a5ff528-f67f-2987-5c92-adcc8e3c027a?t=1528280722335, s.4

191 Esim. Ferguson, J. (1990). The anti-politics machine. "Development", depolitization and bureaucratic power in Lesotho. Cambridge: Cambridge university press.

välttämättä osa vastuullisuuden käytäntöjä. Demokratiakysymysten paino ei myöskään juuri näy esimerkiksi Team Finland -toiminnassa, etenkin kauppasuhteita luotaessa.

Myös toiminta eri instituutioissa voi olla vaihtelevaa. Ihmisoikeusperustaisuudesta tehdyn evaluaation mukaan Suomen sitoumus ihmisoikeuksiin näkyy vahvasti YK:n sisällä, mutta ei niinkään kansainvälisten rahoituslaitosten kontekstissa¹⁹². Voidaan kysyä, liittykö demokratian edistämiseen samanlaisia haasteita.

Suomi on erikseen linjannut, että haluaa toiminnallaan antaa positiivisen esimerkin kansalaisyhteiskuntatoimijoiden ja valtion välisen vuoropuhelun mahdollisuuksista.

Eri toimintojen välisen koherenssin lisäksi on syytä myös varmistaa koherenssi Suomen kansallisen ja kansainvälisen demokratiatyön välillä, kuten myös demokratiakäytännön kilinjakuksessa todetaan¹⁹³. Suomi on erikseen linjannut, että haluaa toiminnallaan antaa positiivisen esimerkin kansalaisyhteiskuntatoimijoiden ja valtion välisen vuoropuhelun mahdollisuuksista¹⁹⁴.

Jossain tapauksissa erityisesti demokratian uhkia saatetaan kuvata kansallisissa ja kehitys- ja ulkopoliittisissa dokumenteissa eri tavoin. Esimerkiksi Kehityspoliitiikan ylivaalikautinen selonteko 2021¹⁹⁵ sekä Naiset, rauha ja turvallisuus-toimintaohjelma¹⁹⁶ liittävät demokratian haasteet autoritääristen

maiden toimintaan, siinä missä kansallisessa demokratiapolitiikassa demokratian uhkakuviksi katsotaan vihapuhe¹⁹⁷, ääriliikkeiden toiminta, yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistuminen, luottamuksen heikentyminen¹⁹⁸, disinformaatio ja populismi. Näitä huolenaiheita ei niinkään tuoda esiin kehityspoliitiikan kontekstissa, vaikka ne ovat yhtä lailla relevantteja kehittyvissä maissa. Esimerkiksi populismi on tutkimusten mukaan keskeinen haaste monissa globaalien etelän maissa¹⁹⁹. Nuoret, rauha ja

192 Christoplos et al. 2023

193 Ulkoministeriö 2014, s.5

194 Ulkoministeriö 2017, s. 3

195 Ulkoministeriö 2021b

196 Ulkoministeriö 2023, s.11

197 Valtioneuvosto 2022, s. 28

198 Valtioneuvosto 2022, s.16-18

199 esim. Juego, B. (2023) The Duterte phenomenon as authoritarian populism in the Philippines. In D. B. Subedi, H. Brasted, K. V. Stokirch, & A. Scott (Eds.), The Routledge Handbook of Populism in the Asia Pacific (pp. 270-287). Routledge.

turvallisuus - toimintaohjelmassa²⁰⁰ luodaan myös näkökulmaa digitalisaation mahdollisuuksiin ja ongelmiin demokratian ja osallisuuden kannalta. Digitalisaatio voi tukea inklusiivisuutta, mutta tämä inklusiivisuus voi jäädä pinnalliseksi ja kärsiä teknologian saavutettavuuden eroista sekä osallisuuden tasa-arvoa vakavasti uhkaavasta verkkohäirinnästä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä suomalaisesta demokrationpolitiikasta 2020-luvulla todetaan, että Suomi seuraa aktiivisesti kansainvälisten demokrationinnovaatioiden kehitystyötä²⁰¹. Demokraattisista innovaatioista mainitaan kansalaisaloite ja vahva paikallisdemokratia²⁰². Näitä demokration aspekteja mainitaan kehityspoliittikan yhteydessä harvoin, vaikka demokration uusia mahdollisuuksia olisi nimenomaan tärkeää pitää esillä.

Suomessa on myös käyty keskustelua kansalaisyhteiskunnan tosiasiallisesta autonomiasta. On pelkona, että järjestökentällä käännytään itesensuuriin rahoituksen loppumisen pelossa: valtio voi kaventaa kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa myös epäsuorasti. Myös voimakkaan projektimaisuuden on nähty heikentävän järjestöjen toimintaa ja tosiasiallista vapautta²⁰³. Vastaavaa keskustelua käydään harvoin kehityspoliittikan alueella, ja yksittäiset puheenvuorot aiheesta ovat tulleet järjestötoimijoilta²⁰⁴.

Vaikuttavuus ja valinnat

Demokratiatukea ei ole arvioitu systemaattisesti niin paljoa, että sen perusteella pysyisi sanomaan tuen vaikuttavuudesta mitään kovin varmaa. Aivan kuten ihmisoikeusinterventtioiden tapauksessa, kehitysyhteistyöhankkeet ja -ohjelmat ovat tyypillisesti liian lyhytkestoisia mitattavien muutosten aikaansaamiseksi, erityisesti silloin kun kyse on kulttuurisista asenteista ja käyttäytymismuutoksista.²⁰⁵ Tulokset tulevat tyypillisesti viiveellä ja niitä on vaikea "eristää": ulkoisen tuen vaikutusten osoittaminen on lähes mahdotonta. Näin on erityisesti silloin, kun demokration vahvistamisen sijaan tavoitteena on jarruttaa demokration heikkenemistä²⁰⁶.

On kuitenkin viitteitä siitä, että apu tuottaa todennäköisemmin positiivisia tuloksia, kun se kohdistuu suoraan demokration rakentamiseen²⁰⁷. Tällainen tuki voi jopa heikentää autoritäärisiä tendenssejä. Myös monenkeskisen tuen vaikuttavuudesta suhteessa

200 Ulkoministeriö (2021c) Nuoret, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma 2021-2024. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163332/UM_2021_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y, s.21

201 Valtioneuvosto 2022, s.31

202 Valtioneuvosto 2022, s.32-33

203 Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehnle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J. & Strömberg, L. (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47

204 Esim. Isomäki, R. (1999). Paljasjalkavallankumous – kymmenen vuotta myöhemmin. Kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnat ja ulkomainen rahoitus Ympäristö ja kehitys ry:n projektityöryhmän valossa. Helsinki: Ympäristö ja kehitys.

205 Christoplos et al. 2023

206 Niño-Zarazúa et al. 2020

207 Nieto-Matiz, C. & Schenoni, L.L. (2020). Backing despots? foreign aid and the survival of autocratic regimes. *Democracy and Security* 16(1), s.36-58.

kahdenväliseen tukeen on joitakin tuloksia²⁰⁸. EU:n tasolla demokratiatuella on havaittu yleinen positiivinen vaikutus²⁰⁹.

Vaikuttavuudessa voidaan erottaa kaksi tasoa. Ensinnäkin minkä verran koko tematiikkaan panostetaan, sisältäen demokratian, kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltion. Toiseksi miten tuen eri aspektit, esimerkiksi oikeusvaltiotyö, konfliktinratkaisu ja kansalaisyhteiskunnan tuki toimivat yhdessä ja johdonmukaisesti. Olisi hyödyllistä myös vahvistaa analyysia siitä, milloin toimintaa kannattaa hajauttaa ja milloin keskittää.

Demokratian edistämiseen liittyy myös tulosten pysyvyyden ongelma. Saavutetut tulokset voivat olla hyvinkin todellisia, mutta se ei vielä tarkoita, etteikö niitä voitaisi menettää. Demokratia voi aina myös lähteä heikkenemään. Toisaalta demokratiatuen tulosten arvioinnin aikajänne saattaa myös olla pitkä: monet vaikutukset näkyvät paitsi laaja-alaisesti, myös viiveellä.

Kaiken politiikan, ja tietysti myös kehityspolitiikan, tulisi olla vaikuttavaa. Mutta liian suoraviivaisesti ymmärretty vaikuttavuus voi paradoksaalisesti suunnata toimintaa pois tärkeimmistä panostuksista. Vaikka tuloksellisuus on itsessään osa hyvää julkisten rahojen käytön kulttuuria, tuloksellisuuden korostaminen voi johtaa keskittämään toimintoja mitattavuuden perusteella. Useimmissa demokratiahankkeissa voidaan esittää määrällisiä tuloksia, vaikkapa tilaisuuksiin osallistuneiden ihmisten lukumääriä. Tämä saattaa johtaa tuen suuntaamiseen pois sellaisesta demokratiatyöstä, jossa tulokset ovat hahmottomampia mutta potentiaalisesti vaikuttavampia. Voi olla myös houkuttelevampaa suunnata tukea tilanteisiin, joissa työskentely on helpompaa ja tulokset paremmin nähtävillä, vaikka vaikeissa olosuhteissa tukea tarvittaisiin erityisen kipeästi.

*Saavutetut tulokset
voivat olla hyvinkin
todellisia, mutta se
ei vielä tarkoita,
etteikö niitä voitaisi
menettää. Demokratia
voi aina myös lähteä
heikkenemään.*

208 Birchler, K., Limpach, S., & Michaelowa, K. (2016). Aid modalities matter: the impact of different World Bank and IMF programs on democratization in developing countries. *International Studies Quarterly* 60(3):427-439. Poast, P. & Urpelainen, J. (2015). How international organizations support democratization: preventing authoritarian reversals or promoting consolidation? *World Politics* 67(1):72-113.

209 Gafuri, A. (2022). Can democracy aid improve democracy? The European Union's democracy assistance 2002–2018, *Democratization*, 29:5, 777-797, DOI: 10.1080/13510347.2021.2012654

Demokratian edistämisen pohjaksi tarvitaan lisää tietoa ja tiedon keräämistä onkin tarpeen kehittää kaikessa demokratiatyössä. Tuloksellisuuden arviointi edellyttää monenlaisen tiedon yhdistelmiä, koska kollektiivinen vaikutus syntyy yhteisvaikutuksesta. Demokratiatyön arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi ”tulosharavointia” (outcome harvesting), etsien tuloksia eri lähteistä prosessin kuluessa.

Suomi tekee säännöllisesti evaluointeja kehityspoliittisesta toiminnastaan. Eva-luaatiot saattavat olla temaattisia, maakohtaisia, ohjelmakohtaisia tai niin sanottuja meta-evaluaatioita. Demokratian edistämisestä on suunniteltu evaluaatiota toteutettavaksi vuonna 2024. Kyseessä on ensimmäinen Suomen tekemä demokratiaevaluointi. Muuten lähimpänä aihetta ollut temaattinen evaluointi on ollut vuonna 2023 julkaistu ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan evaluointi.

Muut aiemmin tehdyt evaluoinnit eivät kerro demokratian edistämisen kannalta kovinkaan paljoa. Maatason evaluaatioissa demokratiateemat eivät erotu. Tämä pätee myös evaluaatioihin maista, joissa demokratiatilanne on vaikea, kuten Vietnam²¹⁰. Siirtymää koskevassa maakohtaisessa evaluaatiossa tyydytään lyhyesti toteamaan tarve demokratiaa koskevan vuoropuhelun jatkamiselle. Demokratiaan liittyvän ulottuvuuden liittäminen maakohtaisiin evaluointeihin voisi lisätä demokratiakysymysten painoarvoa ja ymmärrystä poliittisesta tilanteesta ja siihen vaikuttamisesta.

Tuen suuntaaminen

Kun demokratia vahvistuu globaalisti, ja erityisesti maassa, jossa demokratiatyötä tehdään, jo hankkeiden tulosten analyysi tarjoaa hyödyllistä tietoa. Taantuvan demokratian olosuhteissa on kuitenkin ajateltava kysymyksiä, kuten:

- Tulisiko kehitysrahoitusta suunnata niin, että se palkitsee demokratisoitumisesta?
- Milloin toiminta maassa on käytännössä mahdotonta, ja vetäytyminen on paras vaihtoehto?
- Onko tarkoituksenmukaisempaa edistää demokratiaa vaikeissa vai hieman helpommissa olosuhteissa?

Autoritäärisyyden vahvistuminen aiheuttaa väistämättä ongelmallisia tilanteita. Autoritäärisyyden nousuun ja kansalaisyhteiskunnan tilan heikkenemiseen voi olla houkuttelevaa reagoida pyrkimyksillä irtautua yhteistyöstä autoritääristen valtioiden kanssa, lopettaa tai minimoida kehitysrahoitus ja jäädyttää suhteita muutenkin. Monissa selvityksissä²¹¹ kuitenkin esitetään, että strategia on lyhytnäköinen. Myös epädemokraattisten hallintojen kanssa kannattaa jatkaa dialogia, koska muuten yhteydet

210 Van Gerwen, F. et al. (2012). Evaluation on the Transition Process of Finnish-Vietnamese Cooperation in 2008–2020. Volume 1: Main Report. Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation 2021 / 5A
https://um.fi/documents/384998/0/Evaluation_Transition+of+Finnish-Vietnamese+Cooperation_VOL1_web+%283%29.pdf/9e7cba45-c1b8-c965-19aa-36699342eebf?i=1624341941972

211 Swiss Agency for Development and Cooperation. 2020. Policy Note: Governance in Authoritarian Contexts. <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/Policy%20Note%20AuthoritarianRegimes%20EN.pdf>. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). 2018. Effective Donor Responses to the Challenge of Closing Civic Space”. International Center for Not-for-Profit Law April.
<https://www.icnl.org/wpcontent/uploads/Effective-donor-responses-FINAL-1-May-2018.pdf>

katoavat kokonaan. Se vaikeuttaa dialogia myös tilanteen mahdollisesti parantuessa, minkä lisäksi autoritääriset toimijat täyttävät tyhjäksi jääneen tilan.²¹²

Valtiot, joissa demokratian tilan heikkeneminen on vakavinta ja/tai valtiot, joissa demokraatiainventiot olisivat hyödyllisimpiä, eivät lainkaan välttämättä ole maailman köyhimpiä valtioita, tai muuten erityisesti priorisoituja kehitysrahoituksessa. Ne eivät ole myöskään välttämättä ODA-kelpoisia. Demokratian merkittävin heikkeneminen on tapahtunut keskitulotason maissa (Latinalaisessa Amerikassa, Euroopassa ja Keski-Aasiassa)²¹³. Varsinaisen kehitysyhteistyön puitteissa ei välttämättä voidakaan tehdä demokratian edistämisen kriteereillä tarkoituksenmukaisimpia painotuksia.

Kehitysrahoittajien, Suomi mukaan lukien, tulisikin kysyä itseltään, kuinka korkea prioriteetti demokratian edistäminen on. Jos muut kehityspoliittiset tai humanitääriset näkökohdat koetaan tärkeämmiksi, punninta on ainakin syytä tehdä avoimesti.

Suomen nykyinen hallitusohjelma linjaa, että kehitysyhteistyö ehdollistetaan rahoitusta saavan maan omien kansalaisten vastaanottamiselle ja kansainvälisen sääntöperusteisen järjestyksen tukemiselle. Hallitusohjelman mukaan Suomi ei jaa kehitysapua hallinnoille tai toimijoille, jotka tukevat Venäjän hyökkäyssotaa²¹⁴. Riippumatta siitä, miten laajasti linjasta tulkitaan, tällainen ehdollistaminen on ristiriidassa demokratian tukemisen prioriteettien ja demokraatiekehityksen perusteella ehdollistamisen kanssa. Myös hallitusohjelman tavoitteet siirtää painopistettä pois maaohjelmista voi johtaa demokratiatuen kannalta epätoivottaviin ratkaisuihin.

Demokratiatukeen liittyy dilemmoja myös sen osalta, millaista epätäydellisyyttä ollaan valmiita sietämään. Täydellistä demokratiaa ei tarvitsekaan saavuttaa välittömästi, ja vaikeissa olosuhteissa myös pienet edistysaskeleet merkitsevät. Esimerkiksi oikeusvaltiotoiminnassa lähdetään joskus siitä, että on parempi olla jotain oikeutta kuin ei oikeutta ollenkaan. Vaikkapa perinteisestä riidanratkaisusta voi tällöin nousta inkluusiivisia ja ihmisoikeusmyönteisiä toimintamalleja. On kuitenkin selvää, että mitä tahansa demokratian puutteita ei pidä ajatella mahdollisuutena.

Myös yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa autoritäärisessä maassa saattaa liittyä vaikeita tilanteita. Osa kansalaisjärjestöistä voi olla hyvinkin lähellä hallitusta, välttämättömiksi koettujen kompromissien takia tai muuten. Jokseenkin kaikissa autoritäärisissä valtioissa on jonkinlaisia kansalaisjärjestöjä, joiden toiminnan annetaan jatkua, kunhan määrittelyvalta säilyy valtiokoneiston käsissä²¹⁵. Onkin tärkeää erottaa poliittisesti aloitteelliset järjestöt (*claims-making NGOs*), palveluja tuottavat järjestöt (*nonprofits*) sekä hallinnolle uskolliset järjestöt (*loyal NGOs*)²¹⁶ sen sijaan, että kansalaisyhteiskunnasta puhuttaisiin yhtenä kokonaisuutena.

Demokratian kehittäminen voidaan kokea syystäkin vaikeaksi tilanteessa, jossa valitsee konflikti tai vaikea korruptio-ongelma. Toisaalta ei ole toivottavaa, että tulosten

212 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 49-50

213 Niño-Zarazúa et al. 2020

214 Valtioneuvosto 2023

215 Kontinen et al. 2022, s. 25

216 Toepler S., Zimmer, A., Fröhlich, C. & Obuch, K. (2020). The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes. *Voluntas* 31, 649-662. Lojaleihin järjestöihin luetaan myös "government-organized non-governmental organizations" (GONGOs)

osoittamisen nimissä kaikkein eniten tuen tarpeessa olevat jätetään huomioimatta. Esimerkiksi KIOS kokee, että ihmisoikeuksia, demokratiaa ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa on pyrittävä edistämään nimenomaan vaikeissa olosuhteissa. Työ on sitä tärkeämpää, mitä enemmän sitä tarvitaan, eikä toimintaympäristön haastavuus ole lähtökohtaisesti syy vetäytyä. Samoin Demo Finland on jatkanut toimintaansa joissakin maissa, joissa toiminta puolueiden kanssa ei ole enää mahdollista demokratian voimakkaan heikkenemisen vuoksi. Esimerkiksi Myanmarissa on voitu jatkaa demokraatiakoulutuksia ja vuoropuhelutapahtumia demokraattisten toimijoiden kesken. Vaikeissa olosuhteissa toiminta on koettu tärkeäksi, vaikka sillä tuskin on suoraa vaikutusta demokratian tilaan vallitsevissa olosuhteissa.

Valtiot ovat myös moniulotteisia. Toisinaan vaikkapa paikallishallintojen kanssa saatetaan tehdä toimivaa yhteistyötä, vaikka keskushallinto olisi erittäin autoritäärinen. Toisissa tilanteissa toiminta taas loppuu käytännön pakosta. Esimerkiksi Sri Lankassa Demo Finlandin tuella on koulutettu ja tuettu naispuolisia paikallispoliitikkojen verkostoa, mutta paikallisvaalien lykkäytymisen ja siitä johtuvan poliittisen tyhjiön vuoksi toi-

minnan jatkaminen ei ole ollut enää mielekästä. Kontekstit voivat muuttua nopeasti. Silloin on päätettävä, tulisiko ja voiko demokraattisten toimijoiden tukea ylläpitää ja millä tavoilla se on mahdollista.

Suomella ei ole selvää kriteeristöä sille, milloin jostakin toimintamaasta tulisi vetäytyä. Esimerkiksi Nicaraguasta on aikoinaan vetäydytty tilanteen käytyä vaikeaksi, joskin maassa toimii edelleen suomalaisia kansalaisjärjestöjä. Nepalissa Suomi on pysynyt vaikeiden sisällissodan vuosien yli. Myanmarissa toimitaan sotilasvallasta huolimatta. Hyvin vaikeisiin olosuhteisiin harvoin

Kontekstit voivat muuttua nopeasti. Silloin on päätettävä, tulisiko ja voiko demokraattisten toimijoiden tukea ylläpitää ja millä tavoilla se on mahdollista.

lähdetään rakentamaan hankkeita, mutta olemassa olevien toimintojen suojele mahdollisuuksien mukaan voi olla arvokasta. Joskus toimintoja voidaan jatkaa hiljaisemmin. Toisaalta jonkinlaiset kriteerit vetäytymiselle voisivat olla hyödyksi, etteivät demokratiatuen kriteerit huku ulko- ja turvallisuuspoliittisen ”tarkoituksenmukaisuuden” alle.

Strategisuus

Kansalaisyhteiskunnan tukeminen on keskeistä demokratiatuessa. Eri asia kuitenkin on, miten kansalaisyhteiskunnan toiminnan vahvistamisen lisäksi vahvistetaan sen toimintatilaa.

Ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio muodostavat kokonaisuuden tai ”ekosysteemin”, jossa osat vaikuttavat toisiinsa. Tässä kokonaisuudessa se, missä osatekijöissä joissakin maissa on erityisiä ongelmia, voi vaihdella hyvinkin merkittävästi maittain. Toisinaan eri viranomaiset, toisinaan kansalaisliikkeet, joskus oikeuslaitos voivat olla demokratian suoja. Vastaavalla tavalla heikkoudet ja täten intervention paikat vaihtelevat. Myös kansalaisyhteiskunnan heikkenemisen on syytä pelätä vetävän perässään muutkin demokraattiset rakenteet. Toisaalta esimerkiksi Suomen hyvän hallinnon tuen suhde demokratiin voi olla epäselvä. Hallinto voi periaatteessa toimia hyvin myös epädemokraattisessa järjestelmässä²¹⁷, eikä tätä ole välttämättä selvennetty tuen parissa.

Onko Suomella riittävästi demokratian edistämiseen liittyvää strategista ajattelua? Vaikka asiaan on periaatteessa sitouduttu vahvastikin, olennaisia kysymyksiä ei välttämättä ole ajateltu avoimesti ja tietoisesti. Miten demokratiapanostuksia on järkevintä kohdistaa, millaisia interventioita ja missä on syytä priorisoida, ja miten erilaisten demokratian tilojen (hauras, taantuva, vahvistuva) tapauksissa on syytä toimia? Ilman tällaista ajattelua demokratian edistäminen ei välttämättä tapahdu tarkoituksenmukaisesti. Strategiseen ajatteluun kuuluu myös refleksiivisyys. Autoritääriset hallinnot eivät ota passiivisina interventioita vastaan, vaan tietävät hyvin, että kehitysyhteistyötoimijat pyrkivät vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa ja demokratiaa. Tämä on myös ennakoitava tukea suunniteltaessa.

Suomen nykyinen hallitusohjelma korostaa paluuta ehdollistamiseen. Tämä ehdollistaminen on kuitenkin selvästi luonteeltaan ulkopoliittisesti motivoitua. Demokratiatuen kannalta otollisempi strategia olisi poliittisen ehdollistamisen sijaan eritellä erilaisia demokratian tiloja ja kehityskulkuja sekä räätälöidä tukea näiden mukaan.

Suomessa ei välttämättä nähdä myöskään järjestöjen toiminnan tukemista kokonaisvaltaisen demokratiatuen näkökulmasta. Vaikka demokratiasta puhutaan paljon, toimintatilan (civic space) tukeminen ei ole erityisen näkyvää lukuunottamatta järjestöjen taloudellista tukemista. Näkyvämpi tuki edellyttäisi panostamista kansainvälisissä yhteyksissä korostettuun²¹⁸ diplomatian ja kehityspoliitiikan yhteistoimintaan. Toisaalta esimerkiksi suomalaisten yliopistojen UniPID-verkoston ulkoministeriölle tuottamassa selvityksessä kansalaisyhteiskunnan tuesta arvioidaan, että Suomi tekee poliittista työtä kansalaisyhteiskunnan toimintatilan vahvistamiseksi sekä maa- että globaalitasolla, mutta tämä on vähemmän systemaattista ja näkymättömämpää kuin taloudellinen tuki²¹⁹.

Myönteisesti ilmaistuna Suomi uskoo, että järjestötoiminta vaikuttaa olemassaololleen toimintatilaa kasvattavasti. Tämä ei kuitenkaan ole selviö. Osa järjestöistä on vahvasti keskittynyt palveluntuotantoon, eikä niiden sinänsä erittäin tärkeä työ suoraan

217 Antila, Anna (2021) Finland's Democracy Support. Concept, motivation, and challenges. Pro gradu -työ, johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto.

218 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 14

219 Kontinen et al. 2022, s. 67

kasvata kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa. Pohdinta keinoista vastata toimintatilan kutistumiseen edellyttäisi kokonaisvaltaisempaa toimintaympäristöjen analyysia. Vuoropuhelu toimintatilasta saattaisi olla luontevasti poliittisen osaston siinä missä kehityspoliittisenkin osaston roolia, joten tämä edellyttäisi myös uudenlaista osastojen yhteistyötä.

Kansainvälisestä politiikasta ja kirjallisuudesta voidaan myös löytää erilaisia toimintalinjoja ja kysyä, voisivatko ne näkyä Suomen toiminnassa paremmin. EU:n ihmisoikeuksien ja demokratian toimintasuunnitelmassa mainitaan *tarve kehittää välineitä kansalaisyhteiskunnan tilan sulkeutumisen ja demokratian tilan heikkenemisen ensimmäisistä merkeistä varoittamiseen*²²⁰. Westminster Foundation for Democracy:n raportissa korostetaan, että demokratian *hitaan heikkenemisen tapaukset tulisi priorisoida* eritoten siksi, että näissä tapauksissa on eniten saavutettavaa²²¹.

Westminster foundation for democracy:n raportti myös korostaa, että teknisellä otteella on rajansa²²². Kehitysyhteistyön parissa on totuttu mieltämään toiminta epäpoliittisena ja ainoastaan teknisenä neuvonantona, vaikka usein esimerkiksi talouspoliittinen neuvonanto on merkinnyt kannan ottamista erittäin poliittisiin kysymyksiin. Tutkijat ovat tältä pohjalta esittäneet, että talouspoliittisessa ajattelussa tulisi huomioida demokratia paremmin²²³. Raportissa esitetään *tarve avoimempaan poliittisuuteen ja osallistavampaan otteeseen kehityspoliitikassa*²²⁴. Uusissa EU-ohjelmissa rahoitusehdot *sallivat kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tuen ilman kumppanivaltioiden hallintojen hyväksyntää*²²⁵.

Muutosteoria ja tiedontuotanto

Strategisen ajattelun perustana on muodostaa selvä käsitys siitä, miten demokratisoitumisen oletetaan tapahtuvan. Tutkimuskirjallisuudessa demokratisoitumisteorioita jaotellaan esimerkiksi strukturalistisiin, institutionaalisiin ja toimijalähtöisiin teorioihin. Strukturalistisissa teorioissa korostetaan suurten rakenteiden välisiä yhteyksiä, kuten taloudellisen ja poliittisen kehityksen yhteyksiä. Institutionaalisisissa teorioissa korostetaan lukuisten instituutioiden merkitystä, kuten poliittiset puolueet, media, oikeuslaitos, ja niin edelleen²²⁶. Toimijalähtöiset teoriat alleviivaavat yksittäisten toimijoiden – yhtäältä aktivistien kuin valistuneiden poliitikkojenkin – roolia.²²⁷

Demokraattista muutosta tukeva muutosteoria sisältää käsityksen siitä, minkälaisen interventtioiden kautta demokratia todennäköisimmin etenee, yleisesti ja paikallisesti.

220 EEAS 2020, s. 14

221 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 55-56

222 Cheeseman & Desrosiers 2023

223 esim. Couret Branco, M. (2016). Economics for substantive democracy. *Review of Social Economy* 74 (4): 369-389.

224 Cheeseman & Desrosiers 2023, s. 52-53

225 Youngs et al. 2023, s. 22

226 Haggard, S. & Kaufman, R.R. (2016). Democratization During the Third Wave. *Annual Review of Political Science* 19: 125-144

227 Niño-Zarazúa et al. 2020, s. 50

Tähän liittyy myös kysymys siitä, mikä on ulkoisten ja sisäisten tekijöiden painoarvo ja keskinäinen dynamiikka demokratisoitumisprosessissa. Teorioiden ääripäät ovat naiivi usko ulkoapäin vietävään demokratiaan (mikä on saanut pahan kolauksen Irakissa ja Afganistanissa) ja pessimismi, jonka mukaan ulkoisilla toimijoilla ei voi olla prosessissa mitään roolia. Demokratisoitumisen dynamiikka on näitä monimutkaisempi. Sisäiset ja ulkoiset paineet voivat myös vaikuttaa eri tavoin²²⁸. On aina myös analysoitava, onko tavoitteena vakaan demokratian vahvistaminen, heikkojen demokratioiden tukeminen, demokraattisen taantumisen estäminen vai perustan luominen autokratioiden sisällä.

Demokratian tehokas tukeminen edellyttää myös maakohtaista analyysia, johon kuuluu selvä ymmärrys siitä, minkälainen polku demokratiaan eri maissa on. Olisi selvitettävä, missä demokratian kehityksen tai taantumisen vaiheessa demokratiatuella on eniten vaikutusta ja analysoitava sisäisten ja ulkoisten tekijöiden vuorovaikutusta²²⁹. Demokratiassa osat vaikuttavat kokonaisuuteen, ja on aina tunnistettava, mikä osa heikentää koko kokonaisuutta. Saksan kehitysyhteistyöministeriön jo vuonna 2007 julkaisemassa keskustelupaperissa todettiin, että demokratiatuen toimivuuden jälkikäteisestä arvioinnista pitäisi pystyä siirtymään etukäteiseen arviointiin²³⁰.

Suomella on selvästi aukikirjoitettu muutosteoria²³¹, mutta se ei ota suoraan kantaa demokratisoitumisen mekanismeihin, vaikka siinä mainitaankin rauhan ja demokratian edistäminen yhtenä painopisteistä. Muutosteorian päivittämisestä demokraattisia instituutioita alatavoitteena painottaen on käyty keskustelua.

Poliittisen kontekstin analyysit tarjoavat yhden mahdollisuuden analysoida demokratiatuen toimintaympäristöjä. Tällaisessa analyysissa tutkitaan tapauskohtaisesti maan poliittista tilannetta, sen viimeaikaisia kehityskulkuja, ja eri instituutioiden toimivuutta ja osallistavuutta. Niissä kysytään, mihin poliittinen tilanne on menossa ja miten eri toimijakenttä valtasuhteineen kehittyy. Analyyseissa olennaista on voimien ja toimijoiden tunnistaminen, sen sijaan että demokraattista tai autoritääristä kehitystä tarkasteltaisiin yhtenä ilmiönä. Niissä voidaan myös osoittaa osallistavuuden kulttuurin rakenteellisia ongelmia. Tällaisessa tapauskohtaisessa analyysissa voidaan hyödyntää monenlaisia asiakirjoja, mutta ennen kaikkea relevanteiksi tunnistettujen toimijoiden haastatteluja. Myös paikallisten kumppanien ja verokkijärjestöjen osaamista ja ymmärrystä on tarpeen hyödyntää. Ruotsi toteuttaa tällaisia analyysseja systemaattisesti. Myös Suomen ihmisoikeusperustaisuudesta tehdyn evaluaation mukaan poliittisen kontekstin analyysit antavat perustaa myös riskien ymmärtämiselle ja arvioinnille.²³²

Strategisuuden erityinen merkitys on systemaattisessa ajattelussa suhteessa hiljalleen tapahtuviin muutoksiin. Kun demokratia heikkenee äkillisesti, esimerkiksi sotilasval-lankaappausten yhteydessä, kansainvälisen yhteisön on helpompi reagoida asiaan.

228 Esim. demokratisoitumisen ja naisten aseman erilaisista reaktioista ulkoisiin paineisiin Donno, D., Fox, S.L. & Kaasik, J.I. (2019). Compliance or Camouflage? Foreign Aid, International Norms, and Incentives for Women's Rights in Dictatorships. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2019/01/PEIO12_paper_30.pdf

229 Gafuri 2022

230 Burnell, Peter (2007) Does International Democracy Promotion Work? German development institute discussion paper 17/2007. <https://www.idos-research.de/uploads/media/BurnellPromotionWork.pdf>

231 Ulkoministeriö (2022b). Theories of change and aggregate indicators for Finland's development policy. Helsinki: Ulkoministeriö.

232 Christoplos et al. 2023

Tyypillisesti yhteistyö hallinnon kanssa lopetetaan (vaikka se voikin jatkua paikallistaloudella ja/tai järjestöjen kautta). Kuitenkin demokratian heikkeneminen tapahtuu paljon useammin asteittain. On vaikeampi kysymys, missä vaiheessa ja miten demokratian heikkenemiseen tulisi silloin reagoida. Toisinaan jo demokratian heikkenemisen tunnistaminen voi olla haastavaa. Kehityspoliitikassa olisi pystyttävä tunnistamaan hienovaraisia liukumia kohti autoritäärisyyttä.

Tiedontuotannolla on merkitystä myös aatteellisemmassa demokratiatyössä. Autoritäärisyys myös vetoaa moniin ryhmiin. Se voidaan nähdä tehokkaana ja aikaansaavana, ja siihen voidaan projisoida länsimaiden vastaisia mielialoja. Onkin tärkeä kysymys, miten osoitetaan demokratian olevan tie joka kannattaa valita. Tähän vaaditaan myös konkreettista näyttöä, erityisesti kun demokraattisten kehityskulkujen hyödyt ovat hitaita, eivätkä aina yhdisty ihmisten mielissä demokratiaan. Voidaan kysyä, onko tällaisen näytön tuottaminen osattu nähdä demokratiatyön osana.

Sen enempää demokratiaa kohti kuin autoritäärisyyttä kohti kulkevat kehityssuunnat eivät ole yksinäisiä. Kaikissa valtioissa on eri suuntiin vetäviä ideologioita, toimijoita ja tendenssejä²³³. Monet maat "istuvat aidalla": on auki, tapahtuvatko liikahdukset demokratian vai autoritäärisyyden suuntaan, ja suunnan voivat ratkaista hyvinkin pienet tekijät.

233 Ihmisoikeuksia parantavista "kierteistä" ks esim. Risse, T. Ropp, S.C. & Sikkink, K. (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge University Press.



5. Suositukset eduskunnalle ja ulkoministeriölle

Demokratian tukeminen vaatii Suomelta entistä kokonaisvaltaisempaa sitoutumista

1. Viimeaikaiset selvitykset osoittavat, että suoralla demokratiatuella saavutetaan tehokkaammin tuloksia kuin yleisellä kehitysrahoituksella liittyen tavoiteltuun positiiviseen muutokseen.²³⁴ Siksi Suomen tulisi panostaa demokratiatuen merkityksen vahvistamiseen, demokratiatuen myöntämisen kriteereihin ja seurantamekanismeihin.
2. Demokratiatuki tulee nähdä kokonaisuutena, jossa demokraattisten instituutioiden, kansalaisyhteiskunnan ja oikeusvaltion tila vaikuttavat toisiinsa. Lähtökohtana tulee olla kokonaisvaltainen tilanneanalyysi, sisältäen riski- ja sidosryhmäanalyysit sekä strategiset tavoitteet.
3. Hallitusohjelman (2023) kirjausta maaohjelmamaiden vähentämistä tulee harkita tarkoin myös demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltiokehityksen näkökulmasta.
4. Ulkoministeriön hallinnon uudistuksessa demokratia- ja ihmisoikeustyön yhteyttä on pyrittävä vahvistamaan sekä huolehdittava riittävistä henkilöstöresursseista ja osaamisen kehittämisestä.

234 Niño-Zarazúa et al. 2020

Lisää tietopohjaista strategista ohjausta

5. Demokratiatuessa tulee kehittää strategista ajattelua. Tämä edellyttää demokratiakehityksen hyviä ja huonoja kierteitä käynnistävien paikallisten tekijöiden tunnistamista ja kykyä kohdentaa tukea. On opittava etsimään demokratian taantumman varhaisia varoitusmerkkejä ja keinoja vastata niihin sekä räätälöitävä tukea paremmin erilaisille hallintotyypeille.
6. Toimintaympäristöjen analyysistä tulee kehittää demokratian näkökulmasta. Akateemisen tutkimuksen lisäksi järjestöjen analyysikapasiteetista on huolehdittava. Myös ulkoministeriön ihmisoikeusperustaisuus Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä evaluointiraportti (2023) suosittaa, että ulkoministeriön ja sen kumppaneiden kykyä tehdä ihmisoikeusarviointeja sekä konflikti- ja valta-analyysijä sekä seurantamekanismeja tulisi vahvistaa²³⁵.
7. Demokratiavaikutusten arviointi tulisi liittää systemaattisesti osaksi maakohtaisia evaluaatioita niin, että se on osa Suomen kehityspoliittisten toimien arviointia.
8. Kansalaisyhteiskunnan tilan laajenemiseen on pyrittävä erillisenä tavoitteena. Tilan kaventumisen syitä on analysoitava ja selvitettävä, millaisia ovat Suomen mahdollisuudet toimia niin, että tila pikemmin laajenisi. Kansalaisyhteiskunnan tila tulisi nähdä järjestöjen ja niiden hankkeiden tukemista laajempana kysymyksenä. Tämä edellyttää myös kehitys- ja ulkopolitiikan yhteistyötä.

Demokratian tukemisessa kaikkien politiikka-alojen on toimittava samaan suuntaan

9. Suomen tulisi kehittää selvä kriteeristö sille, milloin toimintamaasta tulisi vetäytyä kokonaan. Tässä on syytä ottaa huomioon mahdollisuudet tukea hallinnosta riippumattomia toimijoita ja esimerkiksi paikallistason hallintoa.
10. Demokratiatuen, kuten muunkaan kehityspolitiikan, kriteerejä ei tule perustaa muuhun ulkopoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Demokratiatuen ehdollistamisessa täytyy olla varovainen, ettei sillä tule tukeneeksi epädemokraattista kehitystä. Esimerkiksi kahdenvälisestä työstä vetäytyminen Ukrainan-kantojen takia voi myös syventää vastakkainasettelua länsimaiden ja kehittyvien maiden välillä sekä lisätä Venäjän ja muiden autoritääristen maiden vaikutusvaltaa globaalisti.
11. Demokratian tukemisen tulee olla johdonmukaista. Esimerkiksi kauppa- ja turvallisuuspolitiikassa on paremmin tunnistava mahdolliset ristiriidat demokratiatuen tavoitteiden kanssa ja tuettava johdonmukaisesti demokratian kehitystä. Kehityspolitiikan avulla ei tule kaventaa demokraattisen politiikan tilaa esimerkiksi talouspoliittisten mahdollisuuksien kautta. Vaikka demokratia ei voi olla prioriteettina kaikessa ulkopoliitikassa, toiminnan muilla politiikan lohkoilla ei tule koskaan haitata demokratiatyötä.

12. Tulevissa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kansainvälisiä taloussuhteita ja kehitysyhteistyötä koskevissa selonteissa sekä Suomen YK-strategiassa tulee johdonmukaisesti huomioida demokratian ja kansalaisyhteiskunnan tilan vahvistaminen. Sen tulee nousta Suomen kansainväliseksi vaikuttamistavoitteeksi.
13. Tuloksellisuusajattelu esimerkiksi köyhyyden vähentämisessä ei saa tarkoittaa välinpitämättömyyttä demokratiasta ja laajemmin maatason prosesseista, joilla tuloksia tavoitellaan. Pelkkä tulosten korostaminen johtaa herkästi epäsuoraan tukeen talouttaan kasvattaville autoritäärisille hallinnoille.

Demokratiatyön painotusta sukupuolten tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja innovaatioiden edistämisessä kannattaa jatkaa määrätietoisesti

14. Sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden painotusta on tärkeää jatkaa demokratian kehittämisessä. On edistettävä demokratiatyötä, jossa vähemmistöryhmiin kuuluvat ihmiset aktivoituvat yhteiskunnalliseen toimimaan. Demokratiaa on syytä kehittää aitoina vaikuttamisen mahdollisuuksina kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Kansalaisyhteiskunnan riittävä avoimuus on perusedellytys toimivalle demokratialle.
15. Demokratian puolustamisen ohessa on pohdittava myös demokratian kehittämistä. On olennaista tunnistaa demokraattiset innovaatiot ja tukea erityisesti globaalin etelän demokraattisia innovaatioita.
16. On huomattava, että demokratian vastustajat eivät ole vain hallintoja. Antigen-der-liikkeen tyyppiset organisoituneet demokratian vastavoimat on syytä tunnistaa ja vastata niihin määrätietoisesti. Laajemminkin on opittava tunnistamaan kansalaisjärjestöjen eroavaisuudet sen suhteen, miten ne asemoituvat suhteessa paikallisiin vallankäyttäjiin.



Lähteet

- Afrobarometer Network (2023). Africans want more democracy, but their leaders still aren't listening. <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2023/01/PP85-PAP20-Africans-want-more-democracy-but-leaders-arent-listening-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-18jan23.pdf>
- Alonso, S., Keane, J. & Merkel, W. (toim.) (2011). The future of representative democracy. Cambridge University Press.
- Amnesty International (2019). Laws designed to silence: The global crackdown on civil society organizations. <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/9647/2019/en/>
- Antila, A. (2021) Finland's Democracy Support. Concept, motivation, and challenges. Pro gradu -työ, johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto.
- Baek, J. (2023) Lessons from Asia – Exploring Worldwide Democratic Innovations. European democracy hub. <https://europeandemocracyhub.epd.eu/lessons-from-asia/>
- Bangura, Y. (2015). Development, Democracy and Cohesion: Critical Essays with Insights on Sierra Leone and Wider African Contexts. Sierra Leonean Writers Series, Warima/Freetown/Accra.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy* 27 (1): 5–19.
- Bhuta, N., Malito, D.V. & Umbach, G. (2018). Introduction: Of Numbers and Narratives—Indicators in Global Governance and the Rise of a Reflexive Indicator Culture. Teoksessa Malito, D., Umbach, G., Bhuta, N. (eds) *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Birchler, K., Limpach, S., & Michaelowa, K. (2016). Aid modalities matter: the impact of different World Bank and IMF programs on democratization in developing countries. *International Studies Quarterly* 60(3):427-439.
- Bishop, M.L. (2016). Democracy and development: a relationship of harmony or tension? Teoksessa Grugel, J. & Hammett, D. (toim.) *The Palgrave Handbook of International Development*. Lontoo: Palgrave Macmillan, s.77-98.
- Boix, C. (2003). *Democracy and redistribution*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Burnell, P. (2007) Does International Democracy Promotion Work? German development institute discussion paper 17/2007. <https://www.idos-research.de/uploads/media/BurnellPromotionWork.pdf>
- Carothers, T. & Youngs, R. (2017). Democracy Is Not Dying. <https://carnegieendowment.org/2017/04/11/democracy-is-not-dying-pub-68651>
- Cheeseman, N. & Desrosiers, M. (2023). How (not) to engage with authoritarian states. Westminster Foundation for democracy
- Christoplos, I. et al. (2023). Evaluation of human rights-based approach (HRBA) in Finland's development policy and co-operation. Evaluation of Finland's development policy and co-operation 2023:5. Volume 1: Main report. Helsinki: Ulkoministeriö. <https://um.fi/documents/384998/0/Evaluation+report+Volume+1+-+Main+report+%281%29.pdf/3c31e625-861a-0620-1181-61a43c938005?t=1698219364711>
- CIVICUS (2023) State of civil society report. https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2023/state-of-civil-society-report-2023_en.pdf

- Cormack-Hale, F.M. & Dome, M.Z. (2022). Support for elections weakens among Africans; many see them as ineffective in holding leaders accountable. Afrobarometer Dispatch No. 5511. <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/09/AD551-PAP15-Support-for-elections-weakens-in-Africa-Afrobarometer-Pan-Africa-Profile-7sept22.pdf>
- Couret Branco, M. (2016). Economics for substantive democracy. *Review of Social Economy* 74 (4): 369-389.
- Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dahlum, S. & Knutsen, C.H. (2017). Do Democracies Provide Better Education? Revisiting the Democracy–Human Capital Link. *World development* 94, s. 186–199.
- Denkovski, D., Bernarding, N. & Lunz, K. (2021) Understanding and countering the transnational anti-gender movement. Volume 1. Berliini: Centre for Feminist Foreign Policy. https://static1.squarespace.com/static/57cd7cd9d482e9784e4ccc34/t/60c865e5f8c3ce53222039e3/1623746023308/PowerOverRights_Volume1_web.pdf
- Denkovski, D. (2022) Disrupting the multilateral order? The impact of anti-gender actors on multilateral structures in Europe? Berliini: Centre for Feminist Foreign Policy.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Donno, D., Fox, S.L. & Kaasik, J.I. (2019). Compliance or Camouflage? Foreign Aid, International Norms, and Incentives for Women’s Rights in Dictatorships. https://www.peio.me/wp-content/uploads/2019/01/PEIO12_paper_30.pdf
- Doorenspleet, R. 2018. *Rethinking the value of democracy: a comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dorling, D. (2023) From the pandemic to the cost-of-living crisis – what are we learning? Teoksessa Arabadjieva, K., N. Countouris, B. L. Fabris and W. Zwysen (toim.), *Transformative ideas – ensuring a just share of progress for all*, Bryssel: ETUI, s.21-38
- Drążkiewicz, E. (2013). From recipient to donor: The case of polish development co-operation. *Human organization* 72 (1), 65-75.
- Duri, J. & Bak, M. (2022) Contribution of anti-corruption measures to democracy promotion. U4 Anti-Corruption Helpdesk. <https://www.u4.no/publications/contribution-of-anti-corruption-measures-to-democracy-promotion.pdf>
- Economist Intelligence Unit. (2022) Democracy Index 2022. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>
- EEAS (2020) EU action plan on human rights and democracy 2020-2024. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf
- Ferguson, J. (1990). *The anti-politics machine. “Development”, depolitization and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge university press.
- Ferreira, I. & Allegretti, G. (2019). Local democratic innovations in Africa. Teoksessa Elstub, Stephen & Escobar, Oliver *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 449-470
- Fox, O., & Stoett, P. (2016). Citizen participation in the un sustainable development goals consultation process: toward global democratic governance. *Global Governance* 22(4): 555-574.
- Gafuri, A. (2022). Can democracy aid improve democracy? The European Union’s democracy assistance 2002–2018, *Democratization*, 29:5, 777-797, DOI: 10.1080/13510347.2021.2012654
- Galbreath, D.J. (2012). Securitizing Democracy and Democratic Security. *Democracy and Security* 8 (1), s. 28-42
- Haggard, S. & Kaufman, R.R. (2016). Democratization During the Third Wave. *Annual Review of Political Science* 19:125-144
- Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Lontoo: Polity Press.
- Hook, S. W. & Nelson, T. (2015). Introduction: Democratic Peace Theory. Teoksessa S. W. Hook, *Democratic Peace in Theory and Practice*. The Kent State University Press, s. 1-16.

Horký, O. (2012) The Transfer of the Central and Eastern European 'Transition Experience' to the South: Myth or Reality? *Perspectives on European Politics and Society* 13 (1), 17-32.

International IDEA (2023) The global state of democracy. The new checks and balances. <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-11/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf>, s.6.

International IDEA. (2022). Global state of democracy report 2022. Forging social contracts in a time of discontent. <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2022-11/the-global-state-of-democracy-2022.pdf>

Isomäki, R. (1999). Paljasjalkavallankumous – kymmenen vuotta myöhemmin. Kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnat ja ulkomainen rahoitus Ympäristö ja kehitys ry:n projektiyhteistyön valossa. Helsinki: Ympäristö ja kehitys.

Jenkins, S. (2020). The politics of fear and the securitization of African elections. *Democratization* 27(5), 836-853.

Juego, B. (2023) The Duterte phenomenon as authoritarian populism in the Philippines. Teoksessa D. B. Subedi, H. Brasted, K. V. Stokirch, & A. Scott (toim.) *The Routledge Handbook of Populism in the Asia Pacific*. Routledge, s. 270-287.

Kamruzzaman, P. (toim.) (2019). *Civil Society in the Global South*. Oxon: Routledge.

Kehityspoliittinen toimikunta (2023) Ihmisoikeusperustaisuus Suomen kehityspoliitikassa.

Kiristynyt kansainvälinen tilanne vaatii kunnianhimoisemman otteen. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/01/kpt_ihmisoikeusperustaisuus-suomen-kehityspoliitikassa_pdf.pdf

Kehityspoliittinen toimikunta (2023b) Kuinka kuroa umpeen digikuilua kestävästi ja yhdenvertaisesti? Kehityspoliittisia näkökulmia oppimisen ja työn digitalisoitumiseen. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/05/kpt_kuinka_kuroa_umpeen_digikuilua_kestavasti_ja_yhdenvertaisesti.pdf

Kontinen, T., Palmusaari, M., Pernthaler, M., Ranta, E. & Salmivaara, A. (2022). Finland's action to strengthen civil societies and advance their enabling environment. Helsinki: Ulkoministeriö.

Little, A. & Meng, A. (2023). Measuring Democratic Backsliding. Tulossa: "PS: Political Science & Politics", Saatavilla: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4327307>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4327307>

Lokshin, M., Sajaia, Z. & Torre, I. (2023). Who Suffers the Most from the Cost-of-Living Crisis? World Bank Policy Research Working Paper 10377. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099330104062314532/pdf/IDU030c0d9e0028c7043ae0a6ed02db23bde7115.pdf>

Lührmann, A., Tanneberg, M. & Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening avenues for the comparative study of political regimes. *Politics and governance* 6 (1). <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>.

Munck, G. (2016) What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Democratization* 23:1, 1-26.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. (2021). Neljäs sektori: Kuinka kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Tampere: Vastapaino.

Nichols Haddad, H. & McIntosh Sundstrom, L. (2023). Foreign agents or agents of justice? Private foundations, backlash against non-governmental organizations, and international human rights litigation. *Law & Society Review*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lasr.12642>

Nieto-Matiz, C. & Schenoni, L.L. (2020). Backing despots? foreign aid and the survival of autocratic regimes. *Democracy and Security* 16(1), s.36-58.

Nikulainen, E. (2023) Naisihmisoikeuspuolustajat digitalisoituvassa maailmassa: nouseva kehityspoliittinen kysymys. Kehityspoliittisen toimikunnan julkaisusarja 2023:2. Helsinki: KPT. https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/wp-content/uploads/sites/27/2023/03/kpt_digitalisaatio-ja-naisihmisoikeuspuolustajat_pdf.pdf

Niño-Zarazúa, M., Gisselquist, R.M., Horigoshi, A., Samarin, M. & Sen, K. (2020). Effects of Swedish and international democracy aid. EBA Report 2020:07.

OECD (2023). The Protection and promotion of civic space. Strengthening alignment with international standards and guidance. <https://web-archive.oecd.org/2023-03-14/648655-protecting-and-promoting-civic-space-highlights.pdf>

OECD (2022). Official development assistance by regime context (2010-19). OECD development policy papers no. 44. Pariisi: OECD publishing

OECD (2021). Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021>

OECD (2007) Principles for good international engagement in fragile states and situations. <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>

Patomäki, H. & Teivainen, T. (2003). Globaali demokratia. Helsinki: Gaudeamus.

Perälä, E. (2015). Kansalaiset demokratiaa vai demokratia kansalaisia varten? Suomen demokratiapolitiikka poliittisen osallistumisen edistäjänä 2000-luvulla. Helsingin yliopisto, talouden ja politiikan tutkimuksen laitos.

Poast, P. & Urpelainen, J. (2015). How international organizations support democratization: preventing authoritarian reversals or promoting consolidation? *World Politics* 67(1):72-113.

Pogrebinski, T. & Ross, M. (2019). Democratic innovations in Latin America. Teoksessa Elstub, Stephen & Escobar, Oliver Handbook of democratic innovation and governance. Cheltenham: Edward Elgar, s.389-403

Reinikka, R. (2015) Tuottaako kehitysyhteistyö tuloksia? Riippumaton arvio Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. https://um.fi/documents/384998/385866/finskspr%C3%A5kig_sammanfattning__tuottaako_kehitysyhteisty%C3%B6_tuloksia_/1a5ff528-f67f-2987-5c92-adcc8e3c027a?i=1528280722335

Risse, T. Ropp, S.C. & Sikkink, K. (2013). The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance. Cambridge University Press.

Russett, B. (1993). Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World. Princeton University Press.

Ruuskanen, P., Jousilahti, J., Faehle, M., Kuusikko, K., Kuittinen, O., Virtanen, J. & Strömberg, L. (2020). Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:47

Schmitter, P. C. & Karl, T. L. (1991) What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy* 2:3, 75-88

Sen, A. (1981). Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon press.

Staszewska, K., Dolker, T. & Miller, K. (2019) Only 1% of gender equality funding is going to women's organisations – why? AWID analysis. <https://www.awid.org/news-and-analysis/only-1-gender-equality-funding-going-womens-organisations-why>

Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). 2018. Effective Donor Responses to the Challenge of Closing Civic Space". International Center for Not-for-Profit Law April. <https://www.icnl.org/wpcontent/uploads/Effective-donor-responses-FINAL-1-May-2018.pdf>

Swiss Agency for Development and Cooperation. 2020. Policy Note: Governance in Authoritarian Contexts. <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/Policy%20Note%20AuthoritarianRegimes%20EN.pdf>

Toepler S., Zimmer, A., Fröhlich, C. & Obuch, K. (2020). The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes. *Voluntas* 31, 649-662.

Tørstad, V., Sælen, H. & Bøyum, L. S. (2020) The domestic politics of international climate commitments: which factors explain cross-country variation in NDC ambition? *Environmental Research Letters* 15 (2).

Ulkoministeriö (2023) Naiset, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164697/UM_2023_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ulkoministeriö (2022) Kehityspoliittikan tulospörtti. <https://um.fi/web/kehityspoliittikan-tulospörtti-2022/jöhdanto>

Ulkoministeriö (2022b). Theories of change and aggregate indicators for Finland's development policy. Helsinki: Ulkoministeriö.

Ulkoministeriö (2021) Suomen Afrikka-strategia. Kohti vahvempaa taloudellista ja poliittista kumppanuutta. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162950/VN_2021_19.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ulkoministeriö (2021b). Kehityspoliittikan ylivaalikautinen selonteko 2021. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163171/VN_2021_23.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Ulkoministeriö (2021c) Nuoret, rauha ja turvallisuus. Suomen kansallinen toimintaohjelma 2021-2024. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163332/UM_2021_03.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ulkoministeriö (2017) Kehityspoliittinen kansalaisyhteiskuntalinjaus. https://um.fi/documents/35732/48132/kehityspoliittinen_kansalaisyhteiskuntalinjaus_2017.pdf/247902a9-543d-6595-c7c0-9bf959dd2e8c?t=1528713433834

Ulkoministeriö (2015). Human Rights Based Approach in Finland's Development Cooperation Guidance note. https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_guidance

Ulkoministeriö (2014) Ulkoministeriön demokratiatukipoliittikan linjaus. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/ulkoministerion-demokratiatukipoliittikan-linjaus

Ulkoministeriö (2014b) Suomen ulkoasiainhallinnon julkiset ohjeet Euroopan unionin ihmisoikeuspuolustajia koskevien suuntaviivojen käytännön toteuttamisesta. https://um.fi/documents/35732/48132/suomen_ulkoasiainhallinnon_julkiset_ohjeet_euroopan_unionin_ihmisoikeuspuolustajia_koskevien_suuntaviivojen_k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6n/2ba85ab6-8e88-83c3-d8cd-0d2305a7c93b?t=1525859717766

Ulkoministeriö (2014c) Finland's development policy and development cooperation in fragile states – Guidelines for strengthening implementation of development cooperation https://um.fi/documents/35732/48132/finlands_development_policy_in_fragile_states

Ulkoministeriö (2001) Thinking strategically about democracy assistance. https://um.fi/documents/35732/48132/thinking_strategically_about_democracy_assistance.pdf/b01de4a1-8f5a-ba23-d442-b7716bb3df36?t=1560452033130

UN Women (2021) Preventing violence against women in politics. Guidance note. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Guidance-note-Preventing-violence-against-women-in-politics-en.pdf>

UN Women (2020) Data and violence against women in politics: Expert group meeting report and recommendations. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/08/egm-report-data-and-violence-against-women-in-politics>

UN Women & UNDP (2017) Preventing violence against women in elections. A programming guide. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2017/Preventing-VAW-in-elections-Summary-en.pdf>

United Nations office of the high commissioner (2023). Challenges faced by human rights defenders. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders/challenges-faced-human-rights-defenders>

Valtioneuvosto (2023) Vahva ja välittävä Suomi. Petteri Orpon hallituksen ohjelma. <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/10.2>

Valtioneuvosto (2022). Valtioneuvoston periaatepäätös suomalaisesta demokratiapolitiikasta 2020-luvulla. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:40. Helsinki: Oikeusministeriö

Valtioneuvosto (2022b) Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164320/VN_2022_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Valtioneuvosto (2021). Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163674/VN_2021_92.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Valtioneuvosto (2020) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN_2020_30.pdf?sequence=1

Van Gerwen, F. et al. (2012). Evaluation on the Transition Process of Finnish-Vietnamese Cooperation in 2008–2020. Volume 1: Main Report. Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation 2021 / 5A. https://um.fi/documents/384998/0/Evaluation_Transition+of+Finnish-Vietnamese+Cooperation_VOL1_web+%283%29.pdf/9e7cba45-c1b8-c965-19aa-36699342eebf?t=1624341941972

V-dem institute (2023a) Case for democracy report. https://v-dem.net/documents/34/C4DReport_230421.pdf

V-dem institute. (2023b). Democracy report 2023. Defiance in the face of autocratization. https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

Wang, Y., Mechkova, V. & Andersson, F. (2019) Does Democracy Enhance Health? New Empirical Evidence 1900–2012. *Political research quarterly*, 72(3), 554–569

Youngs, R., Ventura, E. et al. (2023). European democracy support annual review. Bryssel: Carnegie endowment for international peace.

Zagrebina, A. (2020). Concepts of democracy in democratic and nondemocratic countries. *International political science review* 41 (2), 174–191.

