



Johtajuus ja demokratia: Kansanäänestykset transitiomaissa 1992–2022

Heino Nyyssönen¹, Jussi Metsälä², Aaro Tarvainen³ & Viena Haverinen⁴

Artikkeli tarkastelee kansanäänestysten käytäntöjä tapauksissa, joissa demokratian perinne on jo lähtökohtaisesti heikko tai puutteellinen. Tutkimusaineistona ovat niin sanotut *Nations in Transit* -maat⁵, eli 29 entisen Neuvostoliiton vaikutuspiirissä ollutta valtiota. Artikkeliksi kysyy, millaisia kansanäänestyksiä on järjestetty viimeisten kolmen vuosikymmen aikana ja soveltaa osaan aineistoa ”kansanäänestysellisen johtajademokratian” teoriaa (engl. *plebiscitary leader democracy*, PLD). Kun aiempi tutkimus on tarkastellut kansanäänestyksiä lähinnä läntisistä näkökulmista ja aineistoista, artikkelin kriittinen näkökulma korostaa äänestyksiä sekä keinona hankkia legitimitettä autoritaariselle johtajuudelle että puolueiden valtapelinä. Päädyimme neljään erilaiseen luokkaan, joista huomio keskittyy erityisesti johtajan aloitteesta järjestettyyn ja yli kolmeenkymmeneen johtajan valta-asemaa koskevaan äänestykseen. Vaikka kansanäänestysten roolia korostetaan usein keinona mitata kansalaismielipidettä tai hallituksen toteuttamaa politiikkaa, niiden käyttö epädemokraattisten tarkoituksien saavuttamisen keinona korostuu erityisesti tarkasteltaessa EU:n itärajoja yhdessä Länsi-Balkanin valtioiden, Kaukasian ja Keski-Aasian kanssa.

Avainsanat: autoritarismi, demokratia, Itä-Eurooppa, kansanäänestys, Keski-Aasia

Johdanto

Unkarilaiset saivat huhtikuun 2022 parlamenttivaalien yhteydessä vastatakseen myös nelikkohtaisen kansanäänestyslomakkeen. Siinä kysyttiin kantaa parlamentin edellisenä vuonna säätämään lastensuojelulakiin, jota Euroopan unioni (EU) ja maan oppositio ovat arvostelleet ankarasti ja joka oli saanut myös lempinimen ”homofobialaki”. Heti vaalien jälkeen hallitusta lähellä oleva sanomalehti uutisoi, kuinka hallituksen kanta oli saavuttanut jokaisen kysymyksen osalta yli 90 prosentin kannatuksen (*Magyar Nemzet* 2022). Lehti ei katsonut tarpeelliseksi kertoa äänestysprosenttia eikä sitä, että opposition kannustamana noin 1,6 mil-

1 YTT, dosentti, yliopistolehtori, Turun yliopisto, <heino.nyyssonen@utu.fi>. Kiitämme Antti Pajalaa, Rauli Mickelssonin ja Ville Kivimäkeä sekä vuoden 2022 Poliitiikan tutkimuksen päivien työryhmän ”Democracy: Challenges and Opportunities” osanottajia. Kiitos kuuluu myös kahdelle anonymille arvioitsijalle rakentavista ja asiantuntevista kommentista.

2 YTM, projektitutkija, Turun yliopisto

3 VTK, Turun yliopisto

4 VTK, Turun yliopisto

5 Nimenä suomen kieleen huonosti istuva termi transitiomaat tarkoittaa tässä yhdysvaltalaisen Freedom House luokittelua *Nations in Transit*, joka kattaa yhteensä 29 pääasiassa entisen Neuvostoliiton vaikutuspiirissä ollutta valtiota (ks. Freedom House 2022). Vaikka valtioilla on yhteistä historiaa, niiden nykytila on lopulta varsin heterogeeninen: ei tarvitse kuin todeta Viron menneen lehdistönvapaudessa Suomen ohi, kun taas Turkmenistan edustaa toista ääripäätä, jossa ensimmäiset monipuoluevaalit järjestettiin vasta vuonna 2013.

joonaa ääntä per kysymys oli jouduttu mitätöimään. Hyväksytyjen äänen lukumäärä jäi alle puoleen, eli kansanäänestys ei ollut validi.⁶

Jo viimeistään sekä Britannian Brexit-kansanäänestys vuonna 2016 että Cambridge Analytica -skandaali⁷ ovat herättäneet uusia kysymyksiä kansanäänestyksien legitimitetistä. Niihin liittyy myös sosiaalisen median kautta toteutuva poliittisen vaikuttamisen muotojen yleistyminen sekä mahdollisuus niin sanotun kansan tahdon tai pikemmin kansalaisten käsitysten manipuloitavuuteen (vrt. Ford & Goodwin 2017). Kuvaavaa on, että myös Suomessa on viime aikoina varoiteltu kansanäänestysten ongelmista ja mahdollisesta hybridivaikuttamisesta. Samalla Venäjän laajennettua hyökkäystä Ukrainaan helmikuussa 2022 ja sitä seuranneessa Nato-keskustelussa näyttää myös täysin unohtuneen se, ettei Suomen perustuslaissa tunneta parlamenttia sitovaa kansanäänestystä.

Demokratiatutkimuksen kirjallisuuden osalta kansanäänestykset voidaan nähdä sekä suoran että edustuksellisen demokratian täydentäjinä tai suorastaan niiden laajentajina. Kansanäänestykset antavat suuntaa poliittiselle päätöksenteolle ja legitimoivat toteutettavia reformeja. Tästä huolimatta niiden toteutukseen liittyy myös merkittäviä epäkohtia, ja ne eivät automaattisesti laajenna tai edesauta demokratian kehitystä. Kyseessä on laajasti tutkittu ja teoretisoitu aihe, mutta tästä huolimatta ei tutkijoiden keskuudessa esiinny konsensusta siitä, saavutetaanko suoran demokraattisen hallintotavan periaatteiden lisäämisellä edustukselliseen demokratiaan haluttuja lopputuloksia, joilla tarkoitetaan usein demokratian kehitystä tai kansan ja poliittisen eliitin välisen kuilun kaventumista. (Jäske & Setälä 2020, 468; Setälä 2006, 717; Marxer & Pällinger 2007, 12; LeDuc 2003, 20–22.) Syynä tähän voi olla se, että aikaisempi tutkimuskirjallisuus on pitkälti keskittynyt Länsi-Euroopan ja Yhdysvaltojen tarkasteluun.

Artikkelimme pyrkiikin laajentamaan aiempaa tutkimusta tarkastelemalla ilmiötä pitkällä aikavälillä valtioissa, jotka ovat jo valmiiksi demokraattisesti heikossa asemassa. Yleisenä tavoitteena on myös tarkastella kansanäänestysten aloitteen tekijää. Siten ensimmäisellä tarkastelun tasolla korostamme entisen Neuvostoliiton vaikutuspiirissä olleiden maiden kansanäänestyksien asiakysymysten sisältöjä. Toisella tasolla sovellamme aineistoon András Körösényin kansanäänestyksiä yhdistelevää ”kansanäänestyksellisen johtajademokratian” teoriaa (engl. *plebiscitary leader democracy*, PLD). Tarkastelemme teorian yleistettävyyttä sekä sitä, ovatko kansanäänestykset lisänneet johtajavaltaisuutta eli esimerkiksi tarjonneet istuvalle presidentille mahdollisuuden asettua uudelleen ehdolle, mikä perustuslain perusteella ei olisi muutoin ollut mahdollista.

Kategorinen jakomme perustuu vertikaaliseen jaotteluun, sillä poliittisen eliitin järjestämien kansanäänestyksien ”ylhäältä” vastakohtaksi on usein asetettu äänestykset ”alhaalta” – eli esimerkiksi kansalaisaloitteet. Transitiomaiden yhteydessä kansanäänestyksien aloitteen

6 Käytännöt vaihtelevat maittain. Mainitussa tapauksessa kyseessä on parlamenttia sitova kansanäänestys, joka on validi, kun vähintään puolet äänioikeutetuista osallistuu ja antaa hyväksyttävän äänen (ks. *Hungary Today* 2022).

7 Yhtiö analysoi sosiaalisen median dataa ja hyödynsi sitä kautta laittomasti muun muassa Facebook-käyttäjien tietoja sekä Brexit-kampanjointiin että Donald Trumpin vaalikampanjaan. Neuvoa-antavan äänestyksen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö ei edellyttänyt yhtä tiukkoja kriteerejä kuin olisi edellytetty sitovalta äänestykseltä esimerkiksi suhteessa kampanjoinnissa tapahtuneisiin väärinkäytöksiin (2019 EWCA Civ 304, <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2019/304.html>).

tekijän tarkastelu ottaa siten huomioon äänestysten potentiaalisen käytön puolueiden tai autoritaarisen johtajan työkaluna. Samalla esitämme huomion siitä, että erityisesti demokraattisesti heikkojen valtioiden kontekstissa kansanäänestykset ja niiden implementointi osaksi poliittista järjestelmää ei itsessään suoraan vahvista demokratiaa.

Aluksi tarkastelemme kansanäänestysten historiaa ja teemoja transitiomaissa ja yleisemmin Euroopassa. Tämän jälkeen esitämme tutkimuksen metodologiset lähtökohdat sekä johtajademokratiaan perustuvan teoreettisen tulokulman. Keräämämme aineisto pitää sisällään valtiolliset kansanäänestykset 29 maasta vuoden 1992 alusta huhtikuun 2022 loppuun.⁸

Kansanäänestysten historiasta ja teemoista

Sveitsiä on syystäkin pidetty kansanäänestysten ja suoran demokratian mallimaana: maassa on järjestetty lähes 600 äänestystä vuoden 1848 jälkeen. Jo pelkästään 2000-luvulla kansanäänestyksiä on ollut useita joka vuosi, ja niiden teemat ovat olleet hyvin vaihtelevia. Myös Ranskassa on järjestetty useita kansanäänestyksiä; käsitteenä ne ovat tulleet kuuluisiksi siitä, että Ernest Renan yhdisti ne nationalismiin vuoden 1882 luennossaan: kansakunta on päivittäinen kansanäänestys (Renan 1882). Kansanäänestys oli vallankumouksen tuotos, laatuun ensimmäinen järjestettiin vuonna 1793, ja sillä oli tarkoitus korvata maan ensimmäinen kirjoitettu perustuslaki vuodelta 1791. Ranskassa myös Torinon rauhan 1860 mahdollistama Savoijin ja Nizzan liittäminen vahvistettiin kansanäänestyksellä, mikä toteutui vain kuukautta myöhemmin itse sopimuksesta.

Kansanäänestys ja kansan äänen vetoaminen on tyypillisesti yhdistetty myös populismiin, josta malliesimerkkinä on esitetty Ranskan siirtymistä diktatuuriin eli toiseen keisarikuntaan helmikuun 1848 vallankumouksen jälkeen. Vaikka Louis Napoleonista on jäänyt kuva populistisena yksinvaltiaana, hän järjesti lopulta kansanäänestyksiä (vain kolme: valintansa vahvistamiseen liittyvän (1851), keisarikunnaksi siirtymisen (1852) ja liberaalien uudistusten hyväksymisen taannehtivasti (1870). Määrä on itse asiassa sama kuin myöhemmin Charles de Gaullella, joka hyväksytti Ranskan uuden perustuslain (1958), suoran presidentinvaalin (1962) sekä erouhkauksella maustetun perustuslain uudistamisen (1969). Viimeisessä De Gaulle kärsi tappion ja toteutti erouhkauksensa.⁹ Siksi on kiinnostavaa, löytyykö ”itäisestä” aineistostamme johtajia, jotka näin rinnastuisivat esimerkiksi juuri Louis Napoleoniin tai De Gaulleen.

Teemoina itsenäisyys ja suverenisuus ovat olleet paitsi järeitä myös tyypillisiä aiheita: esimerkiksi moni Ranskan Afrikan siirtomaa itsenäistyi kansanäänestyksen avulla. Neuvostoliiton hajotessa vuonna 1991 toteutui suoranainen kansanäänestysten aalto, kun vajaa kymmenen entistä neuvostotasavaltaa ehti järjestää kansanäänestyksen itsenäistymisestä, Krim

8 Kesäkuun 2022 alussa Kazakstan äänesti lukuisista perustuslakia koskevista muutoksista, jotka koskivat muun muassa presidentin valtaoikeuksien vähentämistä (Wood 2022). Maa kuitenkin pysyy edelleen presidenttijoh-toisena järjestelmänä, jonka parlamentin asemaa on tarkoitus vahvistaa.

9 Kari Palonen (2019, 35) mainitsee Ranskan ohella toisen esimerkin, kuinka kansanäänestys ”epäonnistui” tai jopa lopetti varsinaisen diktatuurin: Chilessä Pinochet järjestytti vuonna 1988 äänestyksen, jolla hän joko jatkaisi toisen kauden ilman vaaleja aina vuoteen 1996 tai ei-tulosten voittaessa eroaisi vuonna 1990. Häviöstään huolimatta Pinochet säilytti asemansa asevoimien komentajana ja nautti parlamentaarista koskemattomuutta elinikäisenä senaattorina aina 2000-luvulle asti.

ja Ukraina myös suvereniteetista. Ukrainan äänestys toteutui vieläpä samana päivänä, jolloin Neuvostoliitossa järjestettiin maan tulevaisuutta koskeva kansanäänestys. Toisaalta Tšekin ja Slovakian samettiero – tai kynnisemmin muutaman poliitikon toteuttama liittotasavallan hajottaminen – toteutui ilman kansanäänestystä, toisin kuin esimerkiksi Norjan ero Ruotsista vuonna 1905. Neuvostojärjestelmän romahtamiseen liittyvät äänestykset eivät kuitenkaan ole tässä yhteydessä mukana, vaan tarkastelu alkaa vuodesta 1992 maiden itsenäistyttyä.¹⁰

Historiasta tunnettuja ovat myös ensimmäisen maailmansodan seurauksiin liittyneet kansanäänestykset. Versaillesin rauhankonferenssin jälkeen järjestettiin neljä merkittävää Saksaan liittyntä kansanäänestystä, jotka koskivat Schleswig-Holsteinia, Ylä-Sleesiaa ja Saarín aluetta. Kahdessa tapauksessa alue jaettiin Saksan ja Tanskan ja Saksan ja Puolan kesken, ja kahdessa tapauksessa alue palasi Saksaan. Unkarissa Sopron tunnetaan ”uskollisena kaupunkina”, sillä se palasi Unkariin kansanäänestyksellä vuonna 1921. Suomessa Ahvenanmaa halusi liittyä kansanäänestyksen avulla Ruotsiin vuonna 1919. Muita Euroopassa merkittäviä valtiollisia kansanäänestyksiä ovat olleet esimerkiksi Italian muuttaminen kuningaskunnasta tasavallaksi vuonna 1946 ja samoihin aikoihin Puolassa toteutettu parlamentin yksikamariisuus.

Kaikki osapuolet eivät aina ole tunnustaneet prosessien legitimitettä. Varsin tuoreita esimerkkejä ovat Kosovon eri äänestykset ja ennen kaikkea vain vajaa kuukausi Krimin vuoden 2014 valtauksen jälkeen toimitettu kansanäänestys – siinä yli 96 prosenttia äänestäneistä tuki Venäjään liittymistä. Myös Katalonia kuuluu kiistanalaisten joukkoon, sillä sikäläinen kansanäänestys ”alhaalta” oli vastoin Espanjan perustuslakia. Tätä kirjoitettaessa on mahdollista, että ainakin Venäjän miehittämässä strategisesti tärkeässä Ukrainan Hersonissa järjestetään äänestys alueen tulevaisuudesta. Myös Pohjois-Irlannin vaalit voittaneen Sinn Féinin sitoutuminen Irlannin yhdistymistä koskevaan kansanäänestykseen on lisännyt keskustelua maan tulevaisuudesta (Carroll ym. 2022).

Kansanäänestyksiä on järjestetty usein myös joko jonkin päätöksen legitimoimiseksi tai horjuttamaan poliittista valta-asetelmaa. Kolme varsin tuoretta esimerkkiä osoittavat nämä piirteet hyvin: Britannian EU-ero sai alkusysäyksensä pääministeri David Cameronin lupauksesta järjestää EU-jäsenyyttä koskeva äänestys, mikäli hän saa jatkokauden. Kreikassa pääministeri Alexis Tsipras ja Syriza-puolue kysyivät vuonna 2015 kansalta, onko se valmis hyväksymään EU-komission, Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja Euroopan keskuspankin Kreikalle asettamat lainaehdot. Kolmanneksi Skotlannissa vuonna 2014 kyse oli itsenäistymisestä – vastaavaa keskustelua on käyty myös Italialle kuuluvassa Etelä-Tirolissa. Yhteistä äänestyksille oli se, että ne ovat toimineet poliittisina tahdonilmauksina, mutta niiden sitovuus on jäänyt epämääräiseksi. (Nyssönen 2017, 192–194.)

Äänestysten prosesseissa, sitovuudessa ja teemoissa on huomattavan erilaisia käytäntöjä: esimerkiksi Slovenian lainsäädäntö – ennen vuoden 2013 perustuslakimuutosta – mahdollisti poikkeuksellisen laajan toimijajoukon aloitteellisuuden. Käytännössä äänestyksen saattoi

10 On myös tehtävä rajanveto valtiotason ja paikallisten kansanäänestysten välille. Keskittyminen valtiollisiin äänestyksiin jättää esimerkiksi Yhdysvallat ja Saksan kokonaan tarkastelun ulkopuolelle, vaikka kummassakin on järjestetty erittäin paljon osavaltio- tai paikallistason kansanäänestyksiä mutta ei ainoatakaan valtiollista kansanäänestystä (vrt. Podolnjak 2015, 131; ks. myös Smith 2009, 111–141).

järjestää mistä tahansa lainsäädäntöön liittyvästä asiakysymyksestä, ja vaatimuksesta tuli opposition vakiintunut keino jatkaa kamppailua vielä lakien hyväksymisen jälkeen. Kriittisessä tarkastelussa lukuisat kansanäänestykset ovat toimineet sekä esteenä parlamentaariselle lainsäädäntötyölle että hidasteena yhteiskunnan liberalisoitumiselle. (Podolnjak 2015, 131–132, 135–142; Kuzelewska 2018; Žuber & Kaučič 2019, 138–140.)¹¹

Unkarissa kansanäänestyksen tulos sitoo parlamenttia, kun vähintään puolet äänioikeutetuista osallistuu ja antaa hyväksyttävän äänen. Parlamentin on järjestettävä äänestys myös 200 000 äänioikeutetun aloitteesta. Jos aloite tulee 100 000 äänioikeutetulta, presidentiltä tai hallitukselta, parlamentti voi järjestää kansanäänestyksen. Äänestystä ei kuitenkaan voi järjestää perustuslain muuttamisesta, budjetista, vaalilaista, kansainvälisistä sopimuksista, parlamentin hajottamisesta, sodan tai poikkeustilan julistamisesta, sotilasoperaatioista tai yleisestä armahduksesta. (Nyyssönen 2017, 192.)

Johtajademokratia ja autoritarismi

Valtiot, joissa ei järjestetä minkäänlaisia (kansallisia) vaaleja edes jossakin muodossa, ovat nykyisin erittäin harvinaisia. Sen sijaan kansanäänestykset ovat yleisiä myös maissa, joissa demokraattinen hallintoperiaate on heikko tai jopa autoritääriinen.¹² Niiden, kuten vaalien tai kampanjoinnin, toteutus vaihtelee aidosti rehellisistä ja avoimista täysin ennalta ohjattuihin ja suunniteltuihin. Vaalien yleisyydestä huolimatta kaipuu vahvoja johtajia kohtaan ei ole suinkaan kadonnut, ei edes vakiintuneissa liberaaleissa demokratioissa. Siksi vallankäytön keskittyminen ja henkilöityminen on nykyisin otettava vakavasti myös Euroopassa. Äärimmäinen toimeenpanovallan laventaminen (engl. *executive aggrandizement*) tarkoittaa tilannetta, jossa vaaleilla valitut johtajat tietoisesti heikentävät valtansa rajoitteita ja pyrkivät estämään opposition mahdollisuuksia haastaa näitä muutoksia tai päästä itse valtaan (Bermeo 2016, 10–13).

Eräs tämänkaltaisia kehityskulkuja selittävä teoria on András Körösenyin, Gábor Illésin ja Attila Gyulain muotoilema ”kansanäänestyksellinen johtajademokratia” (engl. *plebiscitary leader democracy*, PLD). Malli perustuu Max Weberin kirjoituksiin, jossa hallintojärjestelmän keskiössä on karismaattisen johtajan asema sekä sen ”sisällämät persoonalliset, autoritääriset ja demokraattiset piirteet”. Niiden kautta ”vallassa olevat poliittiset johtajat muokkaavat instituutioita ja lakeja sekä rikkovat perinteisiä käytäntöjä politiikanteossaan sen sijaan, että olisivat niiden kahlehtimia” (Körösenyi ym. 2020, 2). PLD on siis järjestelmän yhtä aikaa sekä demokraattinen että autoritääriinen¹³ ja eroaa näin selkeästi esimerkiksi hybridihallin-

11 Slovenian perustuslain muutoksella (2013) poistettiin parlamentin vähemmistön ja ylähuoneen oikeus vaatia äänestystä. Ainoastaan kansalaisten (40 000 allekirjoitusta) vaatimus jäi jäljelle. Lisäksi rajattiin, mistä kansanäänestys voidaan järjestää, mikä vähensi perustuslakituomioistuimen korostunutta roolia. Perustuslakituomioistuimen rooli oli ennen uudistusta erittäin merkittävä, koska tuomioistuimella on lopullinen valta siitä, voidaanko kansanäänestys järjestää vai onko kyse perustuslain vastaisesta ehdotuksesta (Podolnjak 2015, 134, 136; Žuber & Kaučič 2019, 142–143).

12 Esim. Peter Emerson (2012, 143–150) listaa lukuisan joukon kansanäänestyksiä yhdeksässä diktatuuriksi luokittelemassaan valtiossa aina 1800-luvulta 2000-luvulle: Ranska, Italia, Saksa/Itävalta, Romania, Haiti, Chile, Iran sekä vuoden 1989 jälkeen Kroatia, Serbia sekä Irak.

13 Körösenyin (2019, 281–282) mukaan ”muodollisesti demokraattinen mutta sisällöltään autoritääriinen”.

noista – mutta myös liberaaleista demokratioista – juuri omalaatuisen ja jopa paradoksaalisen luonteensa takia (ks. mt., 148–150). Siksi jo tällaisen järjestelmän nimeäminen ja luokittelu on vaikeaa (ks. Nyssönen & Metsälä 2022).

Körösényin ja muiden (2020, 8, 15) mukaan mallissa on kolme peruspiirrettä. Ensimmäisenä on politiikan voimakas henkilöityminen ja johtajakeskeisyys, toinen politiikan ylhäältä-alas suuntautuneisuus ja kolmantena demokratian minimalistinen muoto, jolloin vaalit ovat vain keino hyväksyä tai hylätä vallassaolijoiden toiminta. Kyseinen teoria perustuu hyvin vahvasti empiirisiin havaintoihin Unkarin pääministeri Viktor Orbánin politiikasta vuodesta 2010 lähtien. Koska kyseessä on kirjoittajien mukaan ideaalityyppi, kaikki osatekijät eivät välttämättä ole aina yhtä voimakkaita tai aina edes läsnä riippuen kunkin valtion olosuhteista ja tilanteesta. (Mt., 10–11.)

Mallin kansanäänestysellisyys jakautuu sekä suoriin kansanäänestyksiin että toisaalta kansanäänestyksen luonteen saaviin säännöllisiin vaaleihin. Kansanäänestykset ovat tärkeä osa PLD-mallin edustuksellista luonnetta, ja niillä on merkittävä asema hallinnon legitimitetin lähteenä. (Mt., 27–28; Körösényi 2019, 291.) Yhtä tärkeitä ovat säännölliset (parlamentti)vaalit, jotka rutiinomaisesti toistettuina vahvistavat johtajan asemaa. Teorian mukaan vaalit saavat kansanäänestyksen luonteen rajaten vaihtoehdot joko kyllä- tai ei-ääniin, riippuen siitä, hyväksyykö äänestäjä hallituksen/johtajan toiminnan.¹⁴ Näin sekä vaalit että kansanäänestykset tarjoavat hallinnolle avoimen valtakirjan, jolloin ainoana rajoittava tekijänä ovat seuraavat vaalit. (Körösényi ym. 2020, 22–23, 27–28, 36–37, 64, 153.) Toisin sanoen kohdevaltioiden demokratian tilalla ei ole erityisen suurta merkitystä, sillä demokratia typistyy hyvin rajatuksi ja äänestyskeskeiseksi. Tästä huolimatta on syytä huomioida, että johtajakeskeinen malli ei suinkaan ole ainoa kansanäänestystä vahvasti painottavista demokratiamuodoista (ks. esim. Hendriks 2021). Artikkelimme pyrkimyksenä on kuitenkin koetella juuri tätä ja tarkastella mallin selitysvoimaa suorien kansanäänestysten osalta. Yksinkertaistettuna pyrimme löytämään kohdevaltioista Viktor Orbánia muistuttavia johtajia tai edes oman aikamme Louis Napoleoneja. Olennaiseksi kysymykseksi nousee, onko PLD-malli sovellettavissa muualle kuin Unkariin.

Vaikka hyväksymme esitetyn teorian pääpiirteittäin, olemme kriittisiä erityisesti siinä esitettyä plebiskiitin käsitettä kohtaan: se sekoittaa vaalit ja kansanäänestyksen. Säännölliset vaalit ja kansanäänestys eivät kirjaimellisesti ole sama asia – esimerkiksi Unkarissa parlamentti on valittu säännöllisesti neljän vuoden välein, mutta Orbánin pääministerikaudella kansanäänestystä on vain kaksi, vuosina 2016 ja 2022. Hyväksymme kuitenkin käsitteen metaforisen luennan ja sen varsin yleisen poliittisen käytön: kansalaiset päätyvät usein joko hyväksymään tai hylkäämään hallituksen politiikan. Polarisoitunut järjestelmä suorastaan ”pakottaa” valitsemaan, eikä valinta perustu välttämättä yhteiskunnallisen tilanteen tai ohjelmien puntaroimiseen vaan pikemmin tunteeseen, ”karismaan” tai jopa täysin epäolennai-

¹⁴ Simone Chambersin (2001, 248–249) mukaan ainakin perustuslakiin liittyvät kansanäänestykset edellyttävät dikotomisen luonteensa takia täydentäviä keskustelelevan demokratian käytänteitä. Ongelmana ovatkin usein näkemykset sekä ”joustamattomuudesta” (kysymyksenasettelua ei voi muuttaa yhteiskunnallisen keskustelun kautta) että ”peruuttamattomuudesta” (kohteena olevat kysymykset eivät ole osa normaalia poliittista prosessia) (ma., 232). Tosin myös enemmän kuin kaksi vastausvaihtoehtoa sisältäneitä äänestyksiä on järjestetty – mukaan lukien Suomen kieltolaista (ks. Emerson 2012, 163–165).

siin syihin. Kansanäänestysten ja johtajan karisman välinen suhde on kuitenkin hyvin vaikea määritellä, joten ohitamme tässä mallin tämän piirteen. Lisäksi karismaattisuus ei ole aina itsestäänselvyys: varsin selkeä vähemmistö esimerkiksi populistijohtajista vaikuttaisi olevan karismaattisia (ks. esim. Pappas 2016).

Oikeastaan demagogiaa, populismia ja kansan tahtoa korostavia politiikan tapoja tarkastellessa tärkeäksi kysymykseksi nousee se, onko kyse taitavasta yleisen mielipiteen seuraamisesta ja tarkkailusta, jotta politiikan suunta voidaan aina valita sopivaksi vallitsevan ilmapiirin mukaisesti, vaiko tietoisesta yleisen mielipiteen manipulaatiosta, agendan asettamisesta ylhäältä käsin ja kansalaisten mielenkiinnon johdattelemisesta tiettyihin, ennalta valittuihin aiheisiin ja asioihin. (Vrt. Körösenyi ym. 2020, 26–27, 62–63, 148.) Tämä ei poissulje sitä, etteikö olemassa olisi kansalaismielipidettä, jota voidaan mitata tai hyödyntää poliittisesti myös ilman sen suurempia valtapyrkimyksiä (vrt. Smith 2009, 122–123, 134–136).¹⁵

Lopulta Körösenyin PLD-teorian olennaiseksi kysymykseksi nousee se, missä määrin heikon lehdistönvapauden, vapaiden, mutta epäreilujen vaalien ja yksinvaltaisesti saneltujen lakimuutosten valtiossa väestöllä on aito ja rajoittamaton mahdollisuus valita ehdokkaansa tai kantansa. Usein ”kansan tahdon” arvioidaan myös kulminoituvan johtajaan itseensä, jolloin johtajan arvostelua on vaikea, ellei jopa mahdotonta, erottaa koko kansankunnan arvostelusta. Näin johtaja pystyy määrittelemään politiikan suunnan hyvin itsevaltaisesti välittämättä mahdollisista vastaväitteistä. Johtajavaltaisen politiikan ei suinkaan tarvitse vedota aivan kaikkiin, vaan ainoastaan riittävän suureen osaan äänestäjistä vaalimenestyksen takamiseksi (Körösenyi ym. 2020, 152–153).

Demokratian taantuma ja kansanäänestykset

Kansanäänestysten teoreettinen tarkastelu kääntyy usein keskusteluun, joka vertailee suoran ja edustuksellisen hallintotavan ongelmia sekä vahvuuksia suhteessa demokratian periaatteisiin. Edellisessä kansanäänestykset ja kansalaisten tekemät aloitteet nähdään kansalaisten perustavanlaatuisena oikeutena ja pääasiallisena vaikuttamiskeinona poliittisissa asiaky-symyksissä. Kansanäänestykset toimivat instrumentteina ja niiden aktiivinen käyttö osana demokraattista parlamentarismia vahvistaa kansanvaltaa. Esimerkiksi Rolf Büchi (2006) on käsitellyt suoran demokratian ja kansanäänestysten myönteisiä puolia kirjassa *Kohti osallistavaa* demokratiaa tarjoamalla hyvän esimerkin keskustelun normatiivisesta luonteesta eräänlaisen oodin muodossa. Büchin lisäksi lukuisat muut tutkijat ovat teoretisoineet kansanäänestysten sekä suoran- ja edustuksellisen demokratian vahvuuksia ja heikkouksia sekä vertaillut edustuksellisia demokratioita lähinnä läntisiin tai pääasiassa Sveitsin poliittisen järjestelmään, joka nähdään malliesimerkinä suorasta demokratiasta (esim. Walker 2003; Kölliker 2007; Vincent 1891; Jäske & Setälä 2019; Cheneval & el-Wakil 2018).

15 Mallissa korostuu myös ”viholliskuvien rakentaminen” ja ”polarisaatiota vahvistava retoriikka”. Poliittiset johtajat pyrkivät tarkkailemaan, hallitsemaan ja ohjailemaan julkista keskustelua. Tämä asettaa väestön osuuden kansanäänestysten ja vaalien kontekstissa monitulkintaiseen, jopa ristiriitaiseen asemaan: yhtäältä kansalaiset ovat hallittavissa, koska kansa koostuu ”tietämättömistä ja ohjailtavissa olevista toimijoista, joita voidaan laajalti manipuloida poliittisen keskustelun ja johtajien toimesta”. Toisaalta väestöllä on mahdollisuus ”hyväksyä tai torjua vallanpitäjät vaalien tai kansanäänestysten kautta”. (Körösenyi ym. 2020, 35, 67, 153.)

Kansanäänestykset ovat merkittävä keino kansalaisten tahdon selvittämiseksi sekä valtiota ja yhteiskuntaa koskevien poliittisten päätöksien ja reformien toteuttamisessa. Näin on huolimatta siitä, järjestetäänkö äänestyksiä suoran demokratian, edustuksellisen demokratian vaiko autoritaarisen hallinnon alaisina. Kansanäänestysten instrumentaalinen arvo on yleisesti määritelty kahden kategorian avulla: *neuvoo-antavat kansanäänestykset* ja *sitovat kansanäänestykset*. Laajasti määriteltynä ne voidaan myös jakaa näiden kahden kategorian sisällä *pakollisiin* sekä *päätöstä tukeviin*. Pakollisissa kansanäänestyksissä järjestämisestä määrää valtion perustuslaki, esimerkiksi tietyissä asiakysymyksissä, jotka koskevat muun muassa hallinnon institutionaalista rakennetta tai itse perustuslakia koskevia muutoksia. Päätöstä tukevissa asiakysymyksen agendan määrittelijänä ja kansanäänestyksen alullepanijana on sama poliittinen toimija, usein istuva presidentti tai hallitus. Ennen kaikkea kansanäänestykset ovat yksi keskeinen poliittisen vaikuttamisen ja hallinnan muoto huolimatta siitä, järjestetäänkö kansanäänestys alhaalta ylös tai toisinpäin. Kansanäänestyksien avulla voidaan myös pyrkiä poliittisen asiakysymyksen kontrolloimiseen kansalaisten, poliittisten liikkeiden tai hallituksen aloitteesta (Setälä 2006, 705; vrt. Chambers 2001, 232).

Kansanäänestysten mahdollinen ongelmallisuus näyttää usein liittyvän vahvasti aloitteen tekijään ja tämän ajamaan poliittiseen agendaan. Kansalaisten aloitteesta tehty alhaalta ylös-kansanäänestykset voidaan mieltää demokratiaa ja kansanvaltaa edistäviksi poliittisen vaikuttamisen keinoksi. Sen sijaan poliittisen eliitin tai istuvan hallituksen aloitteesta tehtyihin liittyy ongelmakohtia. Esimerkiksi hankalan asiakysymyksen osalta hallituspuolueet tai autoritaarinen johtaja voivat pyrkiä välttelemään poliittista vastuuta. Keräämämme aineisto sisältää myös tapauksia, joissa sekä hallitus- että oppositiopuolueet järjestävät muodollisesti demokraattisia kansanäänestyksiä, mutta motiivina ei ole ensisijaisesti kansalaisten tahdon kuuleminen. Siten kansanäänestykset voivat näyttäytyä myös suoranaisena kiusantekona tai poliittisen vastustajan aseman horjuttamisena.

Usein kansanäänestys järjestetään hallituspuolueiden poliittisen harkintakyvyn mukaisesti käyttämällä sitä strategisena instrumenttina (Cheneval & el-Wakil 2018, 299). Ylhäältä alas suuntautuvaa kansanäänestystä kutsutaan usein myös *plebiskiitiksi*, jonka etymologia liittyy Rooman alaluokan eli plebeijien neuvoston asetuksiin.¹⁶ Väitämme kuitenkin, että juuri ylhäältä alas johdettu ja kontrolloitu kansanäänestys on vallitseva kansanäänestysten toteutus-tapa tarkastelemallamme alueella itäisestä Keski-Euroopasta Keski-Aasiaan. Sen sijaan parlamenttien järjestämät kansanäänestykset eivät toteudu yksiselitteisesti ylhäältä tai alhaalta: silloin joudutaan tarkastelemaan moninaisia kysymyksiä, kuten edustaako puoluelaitos lopulta kansalaisia vai onko se enemmän valtion väline, ellei jopa vahvojen johtajien käskyvallassa oleva kumileimasin. Äänestykset voivat olla *de jure* demokraattisia ”kansan tahdon” mittajia, mutta ne eivät automaattisesti ”kehitä” demokraattisia hallintoperiaatteita tai edistä niitä.

Itäisen Keski-Euroopan ja Keski-Aasian demokratian taantumaa on tarkasteltu historiallisen painolastin, kansanäänestyksien teknisen toteutuksen ja kysymysasetelmien, yhteis-

16 David Altman (2018, 8) on korostanut kolmea kategorista jakoa, kun kansanäänestyksiä määritellään plebiskiiteiksi: Ensimmäiseksi äänestykset voivat pyrkiä ohittamaan jonkin toisen hallinnollisen elimen. Toiseksi hallituspuolueet tai autoritaarinen johtaja voivat pyrkiä välttelemään poliittista vastuuta. Kolmanneksi kansanäänestystä käytetään työkaluna olemassa olevien tai tavoiteltavien muutosten legitimoimiseksi.

kuntarakenteen sekä poliittisen järjestelmän ominaispiirteiden ja eliittien intressikonfliktien näkökulmista (esim. McManus-Czubińska ym. 2004; Gherghina 2019; Körösenyi 2019; Lavrić & Bieber 2020; Branislav & Đorđević 2020). Taantumana ohella on puhuttu autoritarismin kolmannesta aallosta, jonka Anna Lührmann ja Staffan Lindberg (2019) sijoittavat alkaneeksi jo niinkin aikaisin kuin vuodesta 1993 lähtien. Vaikka suuntaus ei näyttäisikään merkitsevän demokratian ”loppua”, vuonna 2021 maailman väestön (55,7 prosenttia) ja valtioiden enemmistö (93/167) edustavat joko hybridejä tai autoritaarisia hallintoja (EIU 2021).

Aineisto ja lukutapa

Artikkelin aineisto on hankittu niin sanotun lumipallometodin avulla pääasiassa seuraamalla julkisia lähteitä, keräämällä tietoa laaja-alaisesti aihekokonaisuuksista sekä yhdistämällä näitä aikaisempaan akateemiseen tutkimukseen. Aineiston keruun olemme toteuttaneet yhdistelemällä eurooppalaisten tiedotusvälineiden uutisia ja valtioiden viranomaisten virallisia asiakirjoja. Menetelmän avulla olemme pyrkineet tuottamaan riittävän kattavan aineiston, joskin olemme tietoisia siitä, että joissain tapauksissa itäisestä Euroopasta tai Keski-Aasiasta ei ole aina saatavissa yksiselitteistä ja luotettavaa aineistoa.

Primäärilähteenä aikavälillä 1991–2001 toimi Dieter Nohlenin ja kumppaneiden (2011) teos *Elections in Asia and the Pacific: A data handbook. Volume I, Middle East, Central Asia, and South Asia*. Aikavälillä 2001–2020 keskeisiä olivat myös kansainvälisen International Foundation for Electoral Systems (IFES) -järjestön tarjoama *Election Guide* (2022) sekä Dieter Nohlenin ja Philip Stöverin (2010) teos *Elections in Europe – A data handbook*. Tärkeinä lähteinä toimivat myös EU:n asiakirjat, erityisesti kansanäänestyksissä, jotka koskivat EU-jäsenyyttä. Baltian maiden kansanäänestyksistä oli tarjolla tietoja valtion ylläpitämän tilastokeskuksen tai keskusvaalilautakunnan aineistoista. Olemme käyttäneet myös aiheen taustoja, tuloksia sekä potentiaalisia ongelmakohtia käsitteleviä uutisartikkeleita. Joidenkin äänestysten yhteydessä on raportoitu vaalivilppiä, poliittista painostusta sekä suoranaista poliittista väkivaltaa. Siksi käytämme apuna myös yhdysvaltalaisen Freedom Housen ja brittiläisen *The Economistin* vuosittaisia demokratia-raportteja.

Luonnollisesti pelkästään kansanäänestyksiä tarkastelemalla ei ole mahdollista tutkia kaikkia edellä esitetyn PLD-mallin osatekijöitä, mutta keskitymme silti olennaisimpina pitämiimme tekijöihin. Erityistä huomiota kiinnitämme johtajan rooliin kussakin kohdevaltiossa ja suhteessa kansanäänestyksiin. Sekä valtioiden varsin suuri lukumäärä, monipuolisuus että itse kansanäänestysten monimuotoisuus asettavat reunaehdot PLD-mallin soveltamiseen aineistossa. On selvää, että osa järjestetyistä kansanäänestyksistä ei todennäköisesti sovi edellä kuvattuun malliin, kun taas toiset saattavat olla hyvinkin lähellä Körösenyin ja kumppaneiden tarkoittamaa tilannetta, jossa valtiollisen johtajan rooli kansanäänestyksen toimeenpanijana sekä kansanäänestysten instrumentaalinen luonne korostuvat. Mitä pitäisi esimerkiksi sanoa Venäjän vuoden 2020 perustuslakia koskeneesta kansanäänestyksestä, joka mahdollistaa Vladimir Putinin osallistumisen vielä kahteen presidentinvaaliin?

Aluksi tarkastelemme kansanäänestysten määrää kvantitatiivisesti: onko kansanäänestys erityisen tyypillinen hallinnon keino jollekin tarkastelluista valtioista? Missä määrin lähihis-

torialtaan homogeenisten maiden aineistossa on jo havaittavissa eroja? Seuraavaksi sovellamme edellä kuvattua Körösényin ja muiden mallia sen syntykontekstia laajemmin ja tarkastelemme äänestysten yleisyyden lisäksi sitä, missä määrin pääasiassa entisen Neuvostoliiton vaikutuspiirissä olleista reaalisoialismin maista löytyy omaa valtaansa kansanäänestyksin pönkittäviä johtajia. Normatiivisesti tarkasteltuna tutkimus korostaa kriittistä huomiota siitä, että kansanäänestyksiä voidaan väärinkäyttää hallinnon strategisena valtainstrumenttina.

Kansanäänestykset numeroiden valossa

Alussa mainitsemamme Brexit-kansanäänestys ja Cambridge Analytica -skandaali ovat herättäneet kysymyksiä julkisen mielipiteen poliittisesta ohjattavuudesta myös Euroopassa. Erityisesti on herännyt kysymys kansanäänestysten ajoituksesta, toteutuksesta sekä niiden tarjoamasta mahdollisuudesta väärinkäyttää demokraattisia prosesseja. Siksi olemme valinneet aineiston, joka osoittaa vaihtelevat valtiokohtaiset käytännöt erityisesti maissa, joissa ei ole vahvaa demokratian perinnettä.

Freedom Housen (2022) *Nations in Transit* -luokittelun avulla mukana on yhteensä kymmenen demokratiaa (engl. *consolidated* tai *semi-consolidated democracy*) eli EU:n itäiset jäsenmaat Unkaria lukuun ottamatta, sekä 11 hybridiä (*transitional* tai *hybrid regime*) eli Kaakkois-Eurooppa, Ukraina ja osa Etelä-Kaukasusta. Loput kahdeksan autoritääristä valtiota (engl. *consolidated* tai *semi-consolidated authoritarian regime*) sijaitsevat Aasiassa Venäjää ja Valko-Venäjää lukuun ottamatta (Freedom House 2022). Jaottelua tarkentaa uusin Democracy Index (EIU 2021): mukana on täysiä demokratioita nolla, puutteellisia demokratioita 16, hybridihallintoja neljä ja autoritaarisia valtioita samat edellä mainitut kahdeksan. Näiden jälkimmäisten enemmistö – Freedom Housen luokittelun tavoin – sijaitsee Aasiassa.¹⁷ Luokittelu paljastaa maiden nykytilanteen ja taustoittaa jaotteluamme, mutta se ei varsinaisesti pysty kuvaamaan koko kolmen vuosikymmenen periodia, jolla tähän tilanteeseen on tultu.

Olemme koonneet ja luokitelleet järjestetyt kansanäänestykset taulukkoon 1. Mukana on neljä toimijalähtöistä kategoriaa, jotka perustuvat siihen, keneltä aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi on tullut. Kategorioissa 1 ja 2 kansanäänestys on järjestetty presidentin aloitteesta. Kategoriaan 3 kuuluvat kansanäänestykset, jotka on järjestänyt hallitus, parlamentti, oppositio tai puolue. Kategorian 4 kansanäänestykset on järjestetty kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen aloitteesta. Katgoria 3 sijoittuu johtajan järjestämien ja toisaalta kansalaisten aloitteesta järjestettyjen välimaastoon.

¹⁷ Democracy Indexin (EIU 2021) jaottelu on seuraava: Puutteelliset demokratiat Viro, Tšekki, Slovenia, Latvia, Liettua, Slovakia, Puola, Bulgaria, Kroatia, Unkari, Romania, Serbia, Albania, Moldova, Pohjois-Makedonia ja Montenegro; hybridihallinnot Ukraina, Armenia, Georgia, Bosnia-Hertsegovina; autoritaariset hallinnot Kirgisia, Venäjä, Kazakstan, Azerbaidžan, Valko-Venäjä, Uzbekistan, Tadžikistan ja Turkmenistan (Kosovon tiedot puuttuvat).

Taulukko 1. Kansanäänestykset alullepanijan mukaan transitiomaissa 1992–2022

Valtio	1. Johtajan valta-asemaa koskevat kansanäänestykset johtajan aloitteesta (n=34)	2. Muita asioita koskevat kansanäänestykset johtajan aloitteesta (n=15)	3. Kansanäänestykset hallituksen, opposition, parlamentin tai puolueen aloitteesta (n=61)	4. Kansanäänestykset kansalaisen tai kansalaisjärjestön aloitteesta (n=17)
Albania	1994		1997, 1998	
Armenia	1995, 2003	2005	2015	
Azerbaidžan	1993, 1995, 2002, 2009, 2016			
Bosnia-Hertsegovina			1992	
Bulgaria		2015	2013	2016
Georgia		2008		2003
Kazakstan	1995, 1995			
Kirgisia	1994, 1994, 1996, 1998, 2003, 2007, 2016, 2021, 2021		2010	
Kosovo				
Kroatia			2012	2013
Latvia		2011	1998, 1999, 2003, 2007, 2008, 2012	2008
Liettua			1992, 1992, 1992, 1994, 1996, 1996, 2003, 2008, 2012, 2014, 2019	
Moldova	1999	1994	2010, 2019	
Montenegro		2006	1992	
Pohjois-Makedonia			2004, 2018	
Puola		1996*, 1997**, 2015	1996, 2003,	
Romania		2007, 2009, 2019	2007, 2012	2018
Serbia		1992, 1998	1992, 2006, 2022	
Slovakia			1994, 1997, 1998, 2000, 2003, 2010	2004, 2015
Slovenia			1996, 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2010, 2011, 2014	2003, 2003, 2011, 2011***; 2012, 2015, 2017, 2018****; 2021
Tadžikistan	1994, 1999, 2003, 2016			
Tšekki			2003	
Turkmenistan	1994			
Ukraina	2000			
Unkari			1997, 2003, 2008, 2016, 2022	2004
Uzbekistan	1995, 2002			
Valko-Venäjä	1995, 1996, 2004, 2022			
Venäjä	1993, 2020	1993		
Viro			1992, 2003	

* Puolan vuoden 1996 kansanäänestyksessä ensimmäinen kysymys tuli presidentiltä, loput parlamentilta.

** Vuoden 1997 Puolan perustuslakia koskevan kansanäänestyksen järjestäjä oli muodollisesti presidentti, mutta puolueet vaikuttivat kansanäänestyksen järjestämiseen (Hartlinski 2019).

*** Slovenian kesäkuun 2011 kansanäänestyksessä eläkkeitä ja vakuutusta koskeva kysymys oli kansalaisten aloitteesta, laittoman työn ehkäisyä ja arkistoja koskevat kaksi kysymystä oppositiolta (ks. Podolnjak 2015).

**** Sloveniassa vuoden 2017 kansanäänestys järjestettiin uudelleen vuonna 2018.

Yleisellä tasolla näkyy ensinnäkin 1990-luvun alkupuolen kansanäänestysinto koko alueella, sillä vuosikymmenen puoliväliin mennessä selkeä enemmistö valtioista oli järjestänyt ainakin yhden kansanäänestyksen. Erityisesti tämä on nähtävissä entisissä neuvostotasavalloissa, joista käytännössä kaikissa järjestettiin ainakin yksi – joissakin tapauksissa huomattavasti useampikin – kansanäänestys Neuvostoliiton hajoamista seuranneiden vuosien aikana. Poikkeuksen kaavaan muodostavat Georgia, Ukraina ja Latvia, joissa ensimmäinen äänestys oli vasta vuonna 1998. Eräänä selittävänä tekijänä on pidettävä sosialistisen järjestelmän romahdusta seurannutta tarvetta kokonaisvaltaiseen poliittisen ja yhteiskunnallisen elämän uudelleenjärjestelyyn. Mukana eivät ole vuoden 1991 suvereenisuus- tai itsenäisyyskansanäänestykset, jotka toteutuivat vielä Neuvostoliiton aikana. Mukana ei ole myöskään muun itäisen Euroopan kansanäänestyksiä ennen vuotta 1992.

Toinen määrällinen huomiomme on kansanäänestysten määrän hienoinen lasku. Tarkastelemisamme valtioissa kansanäänestyksiä järjestettiin vuosina 1992–2000 47 kappaletta ja vuosina 2001–2010 44 kappaletta. Vuosina 2011–2020 niitä pidettiin enää 30 kappaletta, joskin vuosina 2021–2022 niitä on ehditty järjestää jo kuusi kertaa. Määrällisesti äänestykset saavuttivat huippunsa vuonna 2003 peräti 14 erillisellä kerralla. Tämä on mahdollista liittää teoriaan autokratisaation kolmannesta aallosta, mutta on määrällisesti hienoisessa ristiriidassa Freedom Housen kanssa: jo vuotta 2017 koskeva raportti kertoi 12:sta peräkkäisestä kansalaisvapauksien taantumasta (Freedom House 2018).

Eniten äänestyksiä on järjestetty Sloveniassa, peräti 21 kertaa, Liettuassa 11 ja Kirgiasakin kymmenen äänestystä. Yhden ainoan kansanäänestyksen valtioita on aineistossamme neljä: Bosnia-Hertsegovina, Tšekki, Turkmenistan ja Ukraina. Ainoana kansanäänestyksiä järjestämättömänä valtiona tarkastelujaksolla on Kosovo. Maiden skaala on tässä laaja: Slovenian demokratiasijoitus on hyvä, kun taas Kirgisian on selvästi laskenut.

Luokittelumme osalta muodostamamme ensimmäinen kategoria perustuu suoraan Körösenyin ja muiden esittämään teoriaan johtajakeskeisestä demokratiasta. Ensimmäisessä kategoriassa on nähtävillä suhteellisen monta tapausta (12 valtiota, 34 äänestystä) – keskittyen erityisesti autoritäärisiin maihin.¹⁸ Sen sijaan johtajan aloitteesta järjestetyt äänestykset muista asioista kuin omasta asemastaan ovat huomattavasti harvinaisempia (10 valtiota, 15 äänestystä). Lähes yhtä vähäinen on kansalaisyhteiskuntaan liittyvä eli kansalaisen tai kansalaisjärjestön aloitteesta suoritettujen kansanäänestysten määrä (8 valtiota, 17 äänestystä). Kolmoskategoria on selvästi suurin eli hieman Körösenyin ja muiden mallin vastaisesti ylivoimaisesti yleisin alullepanija on kuitenkin jokin muu kuin yksittäinen johtaja (19 valtiota, 61 äänestystä).

Tosin on huomautettava, ettei johtajan ja vaikkapa hallituspuolueen tai jopa parlamentin välille ole aina mahdollista vetää selkeää rajaa. Vaikka valta olisikin voimakkaasti keskittynyt johtajan henkilöön, demokratiaan vetoaminen tai jonkinlaisen demokratian julkisivun ylläpitäminen näyttäisivät olevan olennaisia myös autoritäärisille hallinnoille (ks. esim. Morse 2012). Näin PLD-mallin peruspiirteet voivat toteutua sekä kategoriassa 1 että tietyin rajoiksin myös kategoriassa 3. Samalla tämä suhteellistaa kysymyksen ”ylhäältä” tai ”alhaalta”

18 Nämä valtiot jakautuvat Democracy Indexissä seuraavasti: kahdeksan autoritääristä hallintoa (Azerbaidžan, Kazakstan, Kirgisia, Tadžikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Valko-Venäjä, Venäjä), kaksi hybridihallintoa (Armenia, Ukraina) ja kaksi puutteellista demokratiaa (Moldova, Serbia) (EIU 2021).

järjestettävästä äänestyksestä: kansalaisten nimien keruuseen perustuvat toteutuvat ”alhaalta”, mutta tällöinkin taustalla voi olla esimerkiksi jokin puolue ja sen valtapyrkimykset. Oma keskustelun aiheensa olisi puolueiden vakiintunut/vakiintumaton asema tai suhtautuminen demokratiaan, autoritarismiin tai kansalaisyhteiskuntaan yleensä: epäselvyys siitä, edustavatko puolueet kansalaisia vai ovatko ne jo olemassa olevan eliitin tai valtiokoneiston jatkeita, ei ole erityisen uusi seikka.

Johtajan valta-asemaa koskevat johtajan aloitteesta

Ensimmäisen kategorian kansanäänestykset ovat – Armenian itsessään kiistanalaista sekä presidentin olemassa olevaa valtaa legitimoivia lukuun ottamatta – koskeneet johtajan valta-aseman lisäämistä. Tämä on tarkoittanut usein joko hallintokausien määrän, pituuden tai presidentin vallan kasvattamista. Osassa tapauksissa perustuslakia on myös muutettu niin, että presidentille on myönnetty syytesuoja.¹⁹ Muutamissa, kuten Moldovassa ja Kirgisiassa, presidentti on pyrkinyt kansanäänestyksen avulla muuttamaan koko maan poliittisen järjestelmän presidentiaaliseksi.

Albaniaa lukuun ottamatta kaikki muut 33 ensimmäiseen kategoriaan kuuluvaa äänestystä on järjestetty entisten Neuvostoliiton seuraajavaltioissa.²⁰ Räikein esimerkki on Kirgisia yhdeksällä tapauksella, joista vain yksi ei liittynyt valta-aseman lisäämiseen: tammikuun 1994 kansanäänestys liittyi kansan tuen saamiseen istuvalle presidentille, kun presidentti Askar Akajev pyrki legitimoimaan asemansa kohdattuaan parlamentilta vastustusta.²¹ Saman vuoden lokakuussa Akajev kysyi kansalaisilta kansanäänestysten käyttämisestä lainsäädännössä ja parlamentin muuttamisesta kaksikamariseksi. Läpimeno mahdollisti parlamentin ohittamisen muuttamalla perustuslakia kansanäänestyksellä sekä antoi vapaat kädet uusien vaalien järjestämiselle (IFES 1995, 6–9.) Vuoden 1996 kansanäänestyksen seurauksena yli puolet perustuslaista muutettiin presidentin vallan laajentamiseksi (Freedom House 1998). Akajev vahvisti asemaansa vielä kahdesti, kunnes hänet syrjäytettiin tulppaanivallankumouksessa vuonna 2005. Maan tapa kuitenkin jatkui presidentti Bakijevin järjestämällä kansanäänestyksellä vuonna 2007 (ks. Pannier 2007) sekä presidenttien Almazbek Atambajevin (2016) ja Sadyr Japarovin (2021) kausilla.

Tadžikistanissa Emomali Rahmon pidensi presidenttikautta viidestä vuodesta seitsemään vuonna 1999. Vuoden 2003 kansanäänestyksellä poistettiin rajoite yhdestä presidenttikaudesta (Abdullaev & Akbarzahh 2018). Vuonna 2016 Rahmon järjesti kansanäänestyksen lakimuutoksesta, jolla hänestä tehtiin elinikäinen presidentti. Samalla laskettiin presidentin ikävaatimusta, jotta Rahmonin poika voisi asettua ehdolle (*The Guardian* 2016). Vastaava sultanismi tai sukulaisten suosiminen näkyi myös Azerbaidžanissa, jossa presidentti Heydar

19 Näin on toimittu ainakin Armeniassa vuonna 2005 ja Valko-Venäjällä vuonna 2022.

20 Johtajan valta-asemaa koskevia kansanäänestyksiä johtajan aloitteesta järjestettiin vuosina 1992–2022 seuraavasti: Kirgisia yhdeksän, Azerbaidžan viisi, Valko-Venäjä neljä, Tadžikistan neljä, Uzbekistan, Armenia, Kazakstan ja Venäjä kaksi. Moldovassa, Turkmenistanissa, Ukrainassa ja Albaniassa niitä järjestettiin kussakin yksi.

21 Kansanäänestyksessä kysyttiin tautologisesti: ”Vahvistatko, että 12. lokakuuta 1991 demokraattisesti valittu Kirgisian presidentti, joka valittiin viideksi vuodeksi, on Kirgisian tasavallan presidentti, jolla on oikeus toimia valtionpäämiehenä virkakautensa aikana?” (IFES 1995, 6).

Alijev legitimoi asemaansa vuosina 1993 ja 1995. Vuoden 2002 kansanäänestyksessä perustuslakia muutettiin niin, että valta olisi helppo siirtää presidentin pojalle Ilham Alijevälle, joka myös lisäsi omaa valtaansa kansanäänestyksillä vuosina 2009 ja 2016.

Toisaalta Armenian presidentti Robert Kotšarjan järjesti vuonna 2003 kansanäänestyksen, joka hänen omien sanojensa mukaan vähentäisi presidentin valtaoikeuksia. Poliittiset vastustajat väittivät kuitenkin, että presidentti aikoi luopua vain seremoniaalisista oikeuksistaan, jos muutokset hyväksytään. Oppositio myös väitti, ettei presidentillä ole kansan mandaattia tehdä perustuslaillisia uudistuksia. (EurasiaNet 2003.)

Venäjän vuoden 1993 kansanäänestykset liittyvät neuvostoaikaisen parlamentin ja presidentiksi valitun Boris Jeltsinin valtataisteluun. Ensimmäinen toteutui Jeltsinin aloitteesta huhtikuussa ja mittasi presidentin toimintaan kohdistuvaa luottamusta. Syyskuussa presidentti hajotti parlamentin ja määräsi uuden kansanäänestyksen, minkä jälkeen konflikti kärjistyi aseelliseksi selkkaukseksi. Joulukuun vaalien yhteydessä Jeltsiniä tukenut uusi perustuslaki hyväksyttiin kansanäänestyksessä 58,43 prosentin tuella, ja hyväksymiseen vaadittiin puolet äänioikeutetuista (Valkonen 1996, 121–122, 137). Sen sijaan pari vuotta sitten toteutettu presidentti Putinin kansanäänestys käsitteli perustuslain muutosta ja antoi hänelle mahdollisuuden kiertää aiempi kahden kauden rajoitus asettua ehdokkaaksi. Äänestys sisälsi myös lukuisia muita parlamentin jo hyväksymiä kysymyksiä, kuten samaa sukupuolta olevan avioliittokiellon. Kokonaisuus saatettiin joko hylätä tai hyväksyä ja se hyväksyttiin 77,9 prosentin ääniosuudella. (Ks. Roth 2020.)

Tuorein tapaus on Valko-Venäjän perustuslakia koskeva kansanäänestys presidentti Aljaksandr Lukašenkan aloitteesta. Helmikuussa 2022 hyväksyttiin perustuslain muutokset virallisten tulosten mukaan 65,2 prosentin ääniosuudella. Ne sallivat presidentin vallassaolon vuoteen 2035 asti ja antoivat hänelle syytesuojan. Samalla perustuslaista poistettiin maininnat puolueettomuudesta ja sallittiin ydinaseet (Haukka 2022).

Muita asioita koskevat johtajan aloitteesta

Toinen kategoria sisältää johtajan aloitteesta järjestetyt kansanäänestykset, jotka koskevat muita kuin perustuslaillisia muutoksia johtajan valta-asemaan. Osa tähän kuuluvista äänestyksistä liittyy epäsuorasti johtajan valtaan. Boris Jeltsinin huhtikuun 1993 äänestys koski paitsi luottamusta presidenttiin, hallituksen sosiaali- ja talouspolitiikkaa sekä ennenaikaisten vaalien järjestämistä. Kansanäänestyksen jälkeen Jeltsin perusteli toimintaansa kansalta saamallaan tuella. (McFaul 2001.)

Romaniassa vuonna 2007 presidentti Traian Băsescu kysyi kansalaisilta vaalijärjestelmän muuttamisesta, koska parlamentti ei hyväksynyt muutoksia presidentin asettamassa määräajassa. Seuraavana vuonna eli 2009 Băsescu järjesti neuvoa antavan kansanäänestyksen parlamentin kokoonpanosta, ja 2019 presidentti Klaus Iohannis vaati EU-vaalien yhteyteen äänestyksen hallituksen korruptiolakeja keventävistä rikoslakiuudistuksista (Marinas 2019). Serbiassa presidentti Slobodan Milošević kysyi vuonna 1998 Kosovon tilanteesta, jossa presidentti ja hallitsevat puolueet kampanjoivat ”ei”-äännten puolesta kansainvälistä väliintuloa vastaan. Moldovassa (1998) presidentin järjestämä kansanäänestys koski valtion itsenäisyyttä.

Latviassa presidentti käytti ensimmäistä kertaa oikeuttaan järjestää kansanäänestys vuonna 2011. Latvian lainsäädäntö on ankara, sillä perustuslain mukaan presidentin on erottava virastaan, mikäli kansa ei puolla presidentin kantaa kansanäänestyksessä. Kansalaiset kuitenkin tukivat Presidentti Valdis Zatlersin päätöstä hajottaa parlamentti korruptioepäilyiden takia (Radio Free Europe 2011).

Puolassa presidentti on järjestänyt kansanäänestyksen vuosina 1996 ja 2015. Ensimmäisessä Lech Wałęsa oli asettumassa ehdolle presidentinvaaleissa ja pyysi lupaa kysyä yleisen äänioikeuden laajuudesta. Kansanäänestyksen ensimmäinen kysymys oli presidentin ja loput neljä parlamentin käsialaa. Wałęsa kuitenkin hävisi vaalit, jolloin äänestys menetti suurimman puolestapuhujansa, eikä tulos ollut validi alhaisen osallistumisprosentin takia. (Grabowksa 2018, 209.) Vuoden 2015 kansanäänestys koski kansalaisten ja valtion suhteen syventämistä, kun presidentti Bronisław Komorowski lupasi äänestyksen nostaakseen kannatustaan presidentinvaalien toisella kierroksella. Myös Komorowski jäi valitsematta, eivätkä vallassa olevat puolueet lopulta juurikaan välittäneet kansanäänestyksestä, jonka kokonaisuäänimäärä jäi alle kahdeksaan prosenttiin. Molemmat esimerkit osoittavat kuinka presidenttiehdokkaat käyttivät kansanäänestystä välineenä oman kannatuksensa lisäämiseen presidentinvaalikampanjan aikana. (Mt., 208–209, 214–215.)

Hallituksen, opposition, parlamentin tai puolueen aloitteesta

Kolmanteen kategoriaamme kuuluvat kansanäänestykset, jotka eivät ole ”räikeästi ylhäältä” järjestettyjä, mutta eivät myöskään ”puhtaasti alhaalta”. Silti useissa tapauksia parlamentti-puolueen on täytynyt kerätä tietty määrä allekirjoituksia kansalaisilta. Kategoriaan kuuluu moninaisista motiiveista järjestettyjä kansanäänestyksiä, jotka ovat olleet selvästi tyypillisempiä demokratiamittauksissa menestyneemmän itäisen Keski-Euroopan tai Itä-Euroopan kuin entisen Neuvostoliiton alueella Baltian maita lukuun ottamatta. Silti vain osan voidaan katsoa lujittaneen demokraattisia käytänteitä samalla, kun osa on toiminut lähinnä puolueiden keskinäisen kilpailun ja vallankäytön välineenä.

Moni hallituksen tai parlamentin järjestämistä äänestyksistä on koskenut EU- tai Nato-jäsenyyttä, mikä todennäköisesti myös selittää huippuvuoden 2003. Osassa lainsäädäntö on edellyttänyt kansanäänestyksen järjestämistä valtion suvereniteettia koskevista kansainvälisistä sopimuksista. Vuonna 2003 EU-jäsenyys vahvistettiin kansanäänestyksellä Slovakiassa, Sloveniassa, Kroatiaassa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Unkarissa ja Virossa. Natoon liittymisestä taas on järjestetty kansanäänestykset Unkarissa (1997), Slovakiassa (1997) ja Sloveniassa (2003). Natoa, EU:ta ja maan nimikiistaa sivuttiin vuonna 2018 entisen Jugoslavian Makedonian tasavallassa eli nykyisessä Pohjois-Makedoniassa, jossa oli äänestetty myös laajemmasta itsehallinnosta albaaneille vuonna 2004.

Määrällisesti eniten tässä kategoriassa edustettuina ovat Liettua (11) ja Slovenia (12). Sloveniassa osa äänestyksistä, kuten arkisto-oikeudet ja laitonta työtä koskeva laki olivat parlamentin vähemmistön vaatimia aiheista, jotka parlamentti oli jo kertaalleen hyväksynyt (Podolnjak 2015). Liettuassa on äänestetty Neuvostoliiton joukkojen karkottamisesta, ydinvoimaloista ja yksityistämissopimusten kumoamista. Kuten Karin Gilland Lutz ja Simon

Hug (2010) esittävät, myös Liettuassa äänestyksistä on tullut puoluepolitiikoinnin välineitä. Siellä oikeistopuolueet järjestivät kansanäänestyksiä, kun taas keskusta- ja vasemmistopuolueet asettuivat vastustamaan kansanäänestyksissä ehdotettuja muutoksia.

Toisin sanoen puolueet ovat käyttäneet kansanäänestyksiä oman kannattajakuntansa mobilisoimiseksi tulevia vaaleja varten tai keinona häiritä poliittisia vastustajia (vrt. Nemčok & Spáč 2019). Slovakiassa itsevaltaisista otteistaan tunnetun pääministeri Vladimir Mečiarin kiistanalaiset ja perustuslain vastaiset toimet johtivat kannatuksen vähenemiseen, jolloin Mečiar yritti parantaa asemaansa ennen vuoden 1998 parlamenttivaaleja järjestämällä äänestyksen kansalaisia puhuttaneesta valtionyhtiöiden yksityistämisestä (ks. Kopeček & Belko 2003).²² Vuonna 2000 äänestettiin parlamenttivaalien aikaistamisesta kahden oppositiopuolueen aloitteesta. Ehdotus olisi antanut ei-sitovan suosituksen parlamentin hajottamisesta, mutta tämäkään ei mennyt läpi vähäisen äänestysprosentin takia. (Nemčok & Spáč 2019.) Vuoden 2010 kansanäänestys järjestettiin uusliberaalin Vapaus ja solidaarisuus (SaS) -puolueen aloitteesta. Vaatimus nosti puolueen näkyvyyttä juuri ennen vaaleja ja auttoi saavuttamaan huomattavan menestyksen, jonka jälkeen puolue ei ollut enää erityisen kiinnostunut koko asiasta. Toisaalta ZRS-puolue oli käyttänyt samaa taktiikkaa jo vuoden 1994 kansanäänestyksessä. (Kopeček & Belko 2003.)

Myös Unkarissa nykyinen hallituspuolue Fidesz käytti kansanäänestystä oppositiopoliittikan välineenä. Vuoden 2008 palvelumaksujen lakkauttamista koskevan äänestyksen tarkoituksena oli kumota hallituksen käyntikohtaiset lääkärimaksut ja muita maksuja koskeva uudistus. Fidesz väitti, että ”kyllä” olisi legitiimi tapa ilmaista ”kansan vihaa” ja pettymystä hallituksen suunnitelmiin. Äänestys sai tarvittavan tuen ja johti esityksen vetämiseen pois. Toisin oli hallituspuolue Fideszin 2016 pakolaisäänestyksen laita: sen kärki oli suunnattu EU:n pakolaispolitiikkaa vastaan mutta jäi osallistujamäärältään vajaaksi. (Vrt. Nyssönen 2017, 194–195.) Myös vuoden 2022 parlamenttivaalien yhteydessä järjestetty – ja tämän artikkelin alussa mainittu LGBTQ-opetusta koskeva – kansanäänestys voidaan nähdä, toisin kuin esimerkiksi Sloveniassa, ei opposition vaan hallituksen pyrkimyksenä mobilisoida omia kannattajiaan (vrt. Nyssönen & Hyttinen 2022).

Montenegro on ollut pitkälti yhden miehen, välillä pääministerinä ja välillä presidenttinä toimineen, Milo Đukanovićin ohjauksessa. Montenegron perustuslaki puhuu ”riippumattomasta, suvereenista valtiosta tasavaltaisella hallitusmuodolla” (Comparative Constitutions Project 2022), kun taas Venäjä on perustuslain itseymmärryksen mukaan edelleen ”demokraattinen federatiivinen lailla hallittu valtio tasavaltalaisella hallitusmuodolla” (Euroopan neuvosto/Venetsian komissio 2021).²³ Jugoslavian hajotessa Montenegrossa järjestettiin vuonna 1992 kansanäänestys käytännössä itsenäisyyttä vastaan, ja selkeässä vähemmistössä oleva oppositio päätyikin lopulta boikotoimaan koko äänestystä. Äänestyksen tuloksena

22 Taustalla vuoden 1997 äänestyksessä oli opposition halu lisätä kannatustaan järjestämällä kansanäänestys presidentinvaalivasta. Samaan aikaan hallitus järjesti Nato-kansanäänestyksen ja jakoi äänestyslomakkeita ilman opposition ehdottamaa kysymystä presidentinvaalivasta. Oppositio kehotti boikotoimaan äänestystä, jonka äänestysprosentti jäi alle kymmeneen prosenttiin äänioikeutetuista. (Kopeček & Belko 2003, 4–5.)

23 Democracy Indexin mittauksissa maat kuitenkin eroavat selvästi: Montenegro (74.) on noussut juuri ja juuri hybrideistä puutteellisten demokratioiden luokkaan, kun taas Venäjä (124.) on autoritaarinen (EIU 2021).

Montenegro pysyi osana niin sanotussa ”Tynkä-Jugoslaviassa”, joka muutettiin Serbian ja Montenegron valtioliitoksi vuonna 2003 ja joka hajosi kolme vuotta myöhemmin. Tuolloin järjestetyssä kansanäänestyksessä 55,4 prosenttia kannatti itsenäistymistä, minkä jälkeen maa julistautui itsenäiseksi kesäkuussa 2006 – myös Slovenia ja Kroatia olivat käyttäneet kansanäänestystä todistaakseen itsenäistymishalunsa. (Darmanović 2007; Marczevska-Rytko 2018.)

Romaniassa parlamentin ja presidentin välinen valtataistelu johti kahden kansanäänestyksen järjestämiseen istuvan presidentti Traian Băsescun erottamisesta. Parlamentti syytti presidenttiä perustuslain rikkomisesta presidentin siirrettyä itselleen pääministerille kuuluvat valtaoikeudet. Parlamentti oli erottanut presidentin väliaikaisesti huhtikuussa 2007. Parlamentti järjesti presidentin erottamisesta saman vuoden kesäkuussa kansanäänestyksen, jonka enemmistö tuki Băsescua, ja hän palasi virkaansa. (Kokko 2009.) Vuonna 2012 parlamentti järjesti uuden äänestyksen, jota presidentti kehotti boikotoimaan. Siinä Băsescun poliittinen kilpailija pääministeri Victor Ponta syytti presidenttiä valtuuksiensa ylittämisestä laittomalla puhelinkuuntelulla, kansallisten tiedustelupalvelujen käyttämisellä poliittisia vihollisia vastaan ja syyttäjien painostamisesta rikosasioissa. Tämä kansanäänestys ei kuitenkaan ollut pätevää alhaisen äänestysprosentin takia (BBC 2012).

Osa hallinnon järjestämistä kansanäänestyksistä on liittynyt perustuslaillisiin muutoksiin. Tässä Kirgisia kannattaa nostaa uudelleen esiin, sillä siellä vuonna 2010 presidentin syrjäytännyt väliaikainen hallinto pyrki kansanäänestyksen avulla vähentämään presidentin valtaa. Kyseessä on Kirgisian kansanäänestysten ehdoton poikkeus, jolla presidentiaalinen järjestelmä muutettiin parlamentaariseksi, eli ensimmäinen kerta, kun Keski-Aasian valtio omaksumi parlamentaarisen järjestelmän (Pannier 2016). Tämä jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, sillä jo vuonna 2016 pääministerin valtaa lisättiin kansanäänestyksellä ja vuonna 2021 palattiin takaisin presidenttijohtoiseen järjestelmään, myöskin kansanäänestyksellä.

Perustuslakia koskivat myös kansanäänestykset Liettuaissa vuosina 1992, 1996, 2014 ja 2019 sekä Puolassa vuonna 1997, Virossa vuonna 1992 ja Serbiassa vuosina 1992 ja 2006. Latviassa kansalaiset hylkäsivät vuonna 2012 perustuslakimuutoksen, jossa venäjän kielestä tehtäisiin yhdenvertainen latvian kanssa. Latviassa kansalliseen identiteettiin ja etnisten ryhmien välisiin jännitteisiin liittyvät kansanäänestykset nimienkeruukampanjoiheen horjuttivat poliittista ilmapiiriä ja kärjistikivät julkista keskustelua. (Ks. Kuokkanen 2012; Ijabs 2016.)

Serbiassa oli vuoden 2022 alussa tavoitteena lisätä tuomareiden riippumattomuutta EU:n vaatimana. Oppositio ja riippumattomat asiantuntijat arvostelivat ajoitusta: kansanäänestys järjestettiin liian hätäisesti ja aikaisin ennen huhtikuun vaaleja (Euronews 2022). Myös Armeniassa vuonna 2005 EU:n suositukset olivat kansanäänestyksen taustalla ja tarkoituksena oli muuttaa perustuslakia. Muutokset pitivät sisällään presidentille annettavan syytesuojan virassaolon ajaksi. Oppositiokoalitio vastusti eritoten muutosta, joka antaisi presidentille koskemattomuuden. (Parsons 2005.)

Kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen aloitteesta

Neljänteen kategoriaan kuuluvia kansanäänestyksiä kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen aloitteesta on järjestetty suhteellisen vähän.²⁴ Tämän voi ajatella liittyvän yleisemmin kansalaisyhteiskunnan tilaan, mutta näissä maissa ei myöskään ole järjestetty ensimmäisen kategorian mukaisia eli johtajan valta-asemaa pönkittäviä kansanäänestyksiä. Vastavuoroisesti maissa, joissa johtaja on järjestänyt kansanäänestyksiä oman valtansa lisäämiseksi, ei ole järjestetty kansanäänestyksiä kansalaisten aloitteesta. Vaaka kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen aloitteellisuudesta kääntyy vahvasti maihin, jotka nykyisin ovat myös EU:n jäseniä.

Kansalaisjärjestöjen aloitteesta järjestetyissä kansanäänestyksissä sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen asema, avioliittolait ja perheen määritelmä ovat toistuvia, elleivät suorastaan johtavia, teemoja. Näitä ovat vaatineet pääasiassa konservatiiviset kristilliset järjestöt. Kun vuonna 2013 Kroatian hallitus suunnitteli samaa sukupuolta olevien avioliiton laillistamista, konservatiiviset tahot keräsivät tarvittavat allekirjoitukset kansanäänestyksen järjestämiseksi. Romaniassa kysyttiin perheen määritelmää koskevasta lakipykälästä, sillä samaa sukupuolta olevien avioliittoja vastustanut kansalaisjärjestö oli kerännyt tarvittavat allekirjoitukset. Sloveniassa konservatiivinen ryhmä vastusti samaa sukupuolta olevien liittoja ja myöhemmin kirkon tukema konservatiivinen ryhmä vaati kansanäänestystä samaa sukupuolta olevien adoptiokiellon vahvistamisesta. Myös katolisessa Slovakiassa konservatiiviset ryhmät keräsivät tarvittavat allekirjoitukset samaa sukupuolta olevien avioliittojen kieltämisestä (BBC 2015; Žuber & Kaučič 2019). Muita teemoja kansalaisten aloitteesta toteutetuissa kansanäänestyksissä ovat olleet esimerkiksi eläkkeet (Latvia), rautatien rakentaminen ja vesilain ympäristövaikutukset (Slovenia) sekä julkisten sairaaloiden omistus ja kaksoiskansalaisuus (Unkari).

Kuka tarvitsee kansanäänestyksiä?

Alussa mainitsemamme Britannian Brexit-kansanäänestys toimii varoittavana esimerkkinä Euroopassa siitä, kuinka kansanäänestyksiä voidaan käyttää poliittisina työkaluina jopa pitkälle kehittyneissä demokratioissa. Brexit-tapauksessa yllä mainittuun kysymykseen on myös helppo vastata: pääministeri David Cameron tarvitsi lupaa kansanäänestyksestä voittaakseen seuraavat vaalit. Oma artikkelimme mahdollistaa kolme johtopäätöstä, jotka koskevat ensinnäkin kansanäänestysten käyttöä aineistoksemme valikoituneissa maissa, toiseksi Andrés Körösenyin johtamisteoriaa sekä kolmanneksi kansanäänestyskeskustelua yleensä.

Ensimmäiseksi ja varsin yllätyksettömäksi johtopäätökseksi nousee se, että kansanäänestykset ovat yleisiä useissa autoritaarisissa valtioissa sekä valtioissa, joissa demokratian tila ei ole vakaa. Useissa entisissä Neuvostoliiton maissa yleisimpiä olivat johtajan valtaa lisäävät kansanäänestykset, kun taas muualla yleistä on ollut niiden käyttö puolueiden valtakamppailun välineenä. Aineistomme pohjalta on syytä väittää, että valtaosa on hyödyttänyt enemmän johtajaa sekä valtaan pyrkiviä puolueita kuin kansalaisia, joiden mielipidettä ainakin muodollisesti on kansanäänestyksellä kysytty. Toisaalta kansanäänestysten politiikalla on myös hyvin monen-

²⁴ Näitä äänestyksiä on järjestetty Sloveniassa yhdeksän, Slovakiassa kaksi sekä Bulgariassa, Georgiassa, Kroatiassa, Romaniassa ja Unkarissa yksi jokaisessa.

laista käyttöä julkisuutena, EU:n vastustuksena tai suoranaishana propagandana. Konstruktivisesti ajatellen kansanäänestyksetkin ovat lopulta sitä, mitä valtiot niistä tekevät.

Tavoitteemme oli tarkastella toimijalähtöisesti sitä, kuinka paljon ja millaisista asioista äänestyksiä on järjestetty. Tämän perusteella päädyimme neljään erilaiseen luokkaan: johtajan aloitteesta järjestetyt omaa valta-asemaa että toiseksi muita asioita koskevat; kansalaisten aloitteesta järjestetyt sekä näiden välimaastoon sijoittuvat. Johtajan valta-asemaa koskevat yhteensä 34 äänestystä sijoittuvat lähes kaikki entisen Neuvostoliiton alueelle, ja räikeimpänä esimerkkinä esiin nousee Kirgisia peräti yhdeksällä äänestyksellä – niistä viisi ajoittuu aikaan ennen Askar Akajevin syrjäyttäneitä tulppaanivallankumousta. Mielenkiintoista on, että suurin osa on koskenut nimenomaan presidentin asemaa, sillä muita presidentin aloitteesta käynnistettyjä on selkeästi vähemmän, ja niistäkin osa liittyy välillisesti presidentin vallankäyttöön.

Parlamentin ja puolueiden suhde kansalaisten aloitteesta syntyneisiin kansanäänestyksiin näkyy myös selvästi, mihin voi olla lähtökohtaisesti jo lainsäädännöllisiä esteitä: kansalaisten aloitteista toteutuneita on lähes neljä kertaa vähemmän kuin parlamentin tai puolueiden kansanäänestyksiä. Unkarissa, Slovakiassa, Puolassa ja Liettuassa puolueet ovat useissa tapauksissa kansanäänestysten avulla joko mobilisoineet kannattajiaan tai jopa häirinneet vastustajiaan. Vaikka Slovenia nousee esiin monine äänestyksineen, sielläkin huomattava osa on liittynyt opposition haluun vastustaa hallitusta. Tyypillistä on ollut myös vahvistaa Natoon tai Euroopan unioniin liittyminen kansanäänestyksellä. Lähtökohtaisesti kansanäänestyksiä ”alhaalta” on suhteellisen vähän: niiden selvä enemmistö on toteutunut EU-jäsenyyden aikana, ja EU:n ulkopuolisia mukana on vain Georgia, jossa agenda koski kansanedustajien määrän vähentämistä.

Toinen johtopäätös koskee kansanäänestyksiä ja johtajuutta yhdistelevää teoriaa, eli missä määrin kansanäänestykset itse asiassa ovat toimineet demokraattista järjestelmää vastaan. Vaikka Kirgisia näyttää tarkastelumme perusteella olevan kansanäänestyshallinnon prototyyppi, maassa on ennättänyt olla useita presidenttejä. Jos taas tarkastelemme yhden, edelleen vallassa olevan johtajan valtakausien pituutta, Kazakstanin Nursultan Nazarbajev on periaatteessa edelleen ykkönen ja Tadžikistanin Emomali Rahmon, josta vuoden 2016 kansanäänestys teki elinikäisen presidentin, kakkonen. Kolmantena on Valko-Venäjän Alexander Lukashenka, neljäntenä Venäjän Vladimir Putin ja viidentenä Azerbaidžanin Ilham Alijev. Democracy Indexin luokittelussa kaikki nämä kuuluvat autoritaarisiin hallintoihin (EIU 2021). Määrällisesti muutamat johtajat pärjäävät hyvin myös Louis Napoleonille ja Charles de Gaullelle: eniten omaa valtaa lisääviä kansanäänestyksiä järjestivät Kirgisian Akajev ja Valko-Venäjän Lukashenka (4 äänestystä) ja seuraavaksi eniten Azerbaidžan Heydar Alijev ja Tadžikistanin Rahmon (3 äänestystä). Kaksi kertaa omaa valtaansa lisäsivät kansanäänestyksellä Azerbaidžanin Ilham Alijev, Kazakstanin Nazarbajev, Uzbekistanin Islam Karimov – ja hieman tulkinnanvaraisesti myös vuoden 1993 Boris Jeltsin.

Useimmille edellä mainituille tapauksille on tyypillistä Körösényin ja muiden teorian tavoin politiikan voimakas henkilöityminen ja johtajakeskeisyys sekä politiikan ylhäältä-alas suuntautuva malli. Sen sijaan edes demokratian minimalistinen muoto, jolloin vaalit ovat vain

keino hyväksyä tai hylätä vallassaolijoiden toiminta, on jo selvästi kyseenalaisempi. Vaikka Unkarin pääministeri Viktor Orbán on viime vuosina veljeillyt Keski-Aasian autoritäärien kanssa, hän on kuitenkin turvannut jatkokautensa sinänsä vapaissa vaaleissa, olkoonkin, ettei niiden reiluiden enää juuri voi puhua. Orbánin valtastrategiset keinot ovat olleet edellä mainittuja sofistikoituneempia, ja niillä on ollut mahdollista ylläpitää demokratian kulissia huomattavasti paremmin. Jos laskemme mukaan Orbánin aiemman nelivuotiskauden 1998–2002, hän on nyt virkaiältään vanhin virassa oleva EU:n pääministeri.

Kolmas johtopäätös koskee kansanäänestysten teoriaa ja edustuksellista demokratiaa yleensä. Brexit-varoituksesta huolimatta, tai juuri sen takia, kansanäänestys vaatii tuekseen jo lähtökohtaisesti toimivan tai reilun demokratian, mistä varmaan kertoo sekin, että tutkimuksissa on usein käytetty Sveitsiä tai Pohjoismaita esimerkkeinä. On jokseenkin ironista, että edustukselliset demokratiat pärjäävät hyvin vähäiselläkin kansanäänestysten määrällä, kun valittu lakia säätävä elin on mahdollista vaihtaa säännöllisesti vapailla vaaleilla. Mutta samanaikaisesti vaikuttaa siltä, että autoritaariset hallitsijat todella *tarvitsevat* kansanäänestyksiä, olivat ne sitten kuinka epärehellisiä tai romantisoivia tahansa, perustellakseen valtaansa. Mutta mikäli kansanäänestykset, tai PLD-mallin mukaisesti joskus myös säännölliset vaalit, jakavat äänestäjät tiukasti vastakkaisiin leireihin – puolesta tai vastaan – alkavat ne helposti muistuttaa pelkkiä huutoäänestyksiä (engl. *acclamation*), joissa äänekkäin, tai mediaa kontrolloiva, osapuoli voittaa argumenteista huolimatta.

Onko silloin enää edes kyse demokratiasta, mikäli ”huutoäänestyksestä pidättäytymisellä ei ole mitään merkitystä” tai ”kansanäänestyksen kysymyksenasettelu on laadittu niin, että vastustajilla ei ole mahdollisuuksia voittaa” (Palonen 2019, 34–35)? Aineistomme pohjalta vaikuttakin siltä, että Kōrosényin ja muiden kansanäänestyksellisen johtajademokratian malli typistyy pelkäksi johtajademokratiaksi, joka jo Weberin alkuperäisenäkin käsitteenä on oksymoron eli jonkinlainen looginen mahdottomuus.

Lähteet

- Abdullaev, Kamoludin & Shahram Akbarzaheh (2018): *Historical dictionary of Tajikistan. Historical dictionaries of Asia, Oceania, and the Middle East*. 3. painos. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Altman, David (2018): *Citizenship and contemporary direct democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BBC (2012): ”Romania’s Traian Basescu survives impeachment vote”. *BBC*, 30.7.2012 <https://www.bbc.com/news/world-europe-19034173>, 24.5.2022.
- BBC (2015): ”Slovakia referendum to strengthen same-sex marriage ban fails”. *BBC*, 8.2.2015 <https://www.bbc.com/news/world-europe-31170464>, 24.5.2022.
- Bermeo, Nancy (2016): ”On democratic backsliding”. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Branislav, Radeljic & Vladimir Đorđević (2020): ”Clientelism and the abuse of power in the Western Balkans”. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(5), 597–612.
- Büchi, Rolf (2006): *Kohiti osallistavaa demokratiaa: Kansanäänestykset demokratian välineenä*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Carroll, Rory, Lisa O’Carroll & Toby Helm (2022): ”Sinn Féin assembly victory fuels debate on future of union”. *The Guardian*, 7.5.2022. <https://www.theguardian.com/politics/2022/may/07/sinn-fein-assembly-victory-fuels-debate-on-future-of-union>, 24.4.2022.

- Chambers, Simone (2001): "Constitutional referendums and democratic deliberation". Teoksessa: M. Mendelsohn & A. Parkin (toim.) *Referendum democracy: Citizens, elites and deliberation in referendum campaigns*. New York: Palgrave Macmillan, 231–255.
- Cheneval, Francis & Alice el-Wakil (2018): "The institutional design of referendums: Bottom-up and binding". *Swiss Political Science Review*, 24(3), 294–304.
- Comparative Constitutions Project (2022): *Montenegro's constitution 2007 (rev. 2013)*. https://constitutionproject.org/constitution/Montenegro_2013.pdf?lang=en, 15.6.2022.
- Darmanović, Srdjan (2007): "Montenegro: A miracle in the Balkans?". *Journal of Democracy*, 18(2), 152–159.
- EIU (2021): Democracy index 2021: Less than half the world lives in a democracy. 10.2.2021. <https://www.eiu.com/n/democracy-index-2021-less-than-half-the-world-lives-in-a-democracy/>, 24.5.2022.
- Emerson, Peter (2012): *Defining democracy. Voting procedures in decision-making, elections and governance*. 2. painos. Heidelberg: Springer.
- EurasiaNet (2003): Constitutional referendum adds new twist to Armenian political standoff. 16.4.2003. <https://www.refworld.org/docid/46f25853c.html>, 22.5.2022.
- Euronews* (2022): "Serbia votes in a referendum on possible constitutional changes". *Euronews*, 16.1.2022. <https://www.euronews.com/2022/01/16/serbia-votes-in-a-referendum-on-possible-constitutional-changes>, 24.5.2022.
- Euroopan neuvosto / Venetsian komissio 992/2020 (2021): The constitution of the Russian federation 2020. <http://rm.coe.int/0900001680a1a237>, 15.6.2022.
- Ford, Robert & Matthew Goodwin (2017): "Britain after Brexit: A nation divided". *Journal of Democracy*, 28(1), 17–30.
- Freedom House (1998): *Freedom in the world 1998 – Kyrgyzstan, 1998*. <https://www.refworld.org/docid/5278c655b.html>, 22.5.2022.
- Freedom House (2022): *Nations in transit 2022: From democratic decline to authoritarian aggression*. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2022/from-democratic-decline-to-authoritarian-aggression>, 22.5.2022.
- Gherghina, Sergiu (2019): "Hijacked direct democracy: The instrumental use of referendums in Romania". *East European Politics and Societies and Cultures*, 33(3), 778–797.
- The Guardian* (2016): "Tajikistan votes to allow president to rule indefinitely". *The Guardian*, 23.5.2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/may/23/tajikistan-votes-to-allow-president-emomali-rahmon-to-rule-indefinitely>, 12.6.2022.
- Grabowska, Sabina (2018): "The institution of a national referendum in Poland after 1945". *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 46(6), 199–218.
- Hartliński, Maciej (2019): "The effect of political parties on nationwide referendums in Poland after 1989". *East European politics and societies*, 33(3), 733–754.
- Haukka, Inka (2022): "Valko-Venäjä'n kansanäänestyksessä sallittiin ydinaset". *Yle uutiset*, 28.2.2022. <https://yle.fi/uutiset/3-12043017/64-3-57564>, 24.5.2022.
- Hendriks, Frank (2021): "Unravelling the new plebiscitary democracy: Towards a research agenda". *Government and Opposition*, 56(4), 615–639.
- Hungary Today* (2022): "Referendum on 'child protection' invalid". *Hungary Today*, 4.4.2022. <https://hungarytoday.hu/child-protection-referendum-invalid-result-outcome-hungary/>, 24.5.2022.
- IFES (1995): *Kyrgyzstan technical election assessment March 1995*. 28.2.1995.
- IFES (2022): Election guide. <https://www.electionguide.org/>, 15.6.2022.
- Ijabs, Ivars (2016): "After the referendum: Militant democracy and nation-building in Latvia". *East European Politics and Societies*, 30(2), 288–314.

- Jäske, Maija & Maija Setälä (2019): "Referendums and citizens' initiatives". Teoksessa: S. Elstub & O. Escobar (toim.) *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 90–104.
- Jäske, Maija & Maija Setälä (2020): "A functionalist approach to democratic innovations". *Journal of Representative Democracy*, 56(4), 467–483.
- Kokko, Harri (2009): "Köyhyyden ja korruption vaivaama EU-maa valitsee uuden presidentin". *Suomen kuvalehti*, 13.11.2009. <https://suomenkuvalehti.fi/ulkomaat/romania-koyhyiden-ja-korruption-vaivaama-eu-maa-valitsee-uuden-presidentin/>, 24.5.2022.
- Kopeček, Lubomír & Marián Belko (2003): "Referendum in theory and practice: The history of the Slovak referendums and their consequences". *Central European Political Studies Review*, 3(5), 2–3.
- Kuokkanen, Markus (2012): "Kyllä kansa tietää - tai sitten ei: Baltiasta on tullut kansanäänestysten testilaboratorio". *Suomen Kuvalehti*, 12.10.2012. <https://suomenkuvalehti.fi/ulkomaat/kylla-kansa-tietaa-tai-sitten-ei-baltiasta-on-tullut-kansanaanestysten-testilaboratorio/>, 11.6.2022.
- Kuźelewska, Elżbieta (2018): "Direct democracy in Slovenia". Teoksessa: M. Marczevska-Rytko (toim.) *Handbook of direct democracy in Central and Eastern Europe after 1989*. Opladen: Barbara Budrich Publishers, 285–303.
- Kölliker, Alkuin (2007): "A double integration policy divide: Votes and interest group recommendations in Switzerland". Teoksessa: Z. T. Pällinger, B. Kaufmann, W. Marxer & T. Schiller (toim.) *Direct democracy in Europe – Developments and prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 35–51.
- Körösényi, András (2019): "The theory and practice of plebiscitary leadership: Weber and the Orbán regime". *East European Politics and Societies and Cultures*, 33(2), 280–301.
- Körösényi, András, Gábor Illés & Attila Gyulai (2020): *The Orbán regime: Plebiscitary leader democracy in the making*. Lontoo: Routledge.
- Lavrič, Miran & Florian Bieber (2020): "Shifts in support for authoritarianism and democracy in Western Balkans". *Problems of Post-Communism*, 68(1), 17–26.
- LeDuc, Lawrence (2003): *The politics of direct democracy: referendums in global perspective*. Peterborough: Broadview press.
- Lutz, Karin Gilland & Simon Hug (2010): *Financing referendum campaigns*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Lührmann, Anna & Staffan I. Lindberg (2019): "A third wave of autocratization is here: What is new about it?". *Democratization*, 26(7), 1095–1113.
- Marczevska-Rytko, Maria (2018): "Direct democracy in Montenegro". Teoksessa: M. Marczevska-Rytko (toim.) *Handbook of direct democracy in Central and Eastern Europe after 1989*. Opladen: Barbara Budrich Publishers, 190–202.
- Magyar Nemzet* (2022): "Választás 2022: Népszavazás". *Magyar Nemzet*, 4.4.2022. <https://magyarnemzet.hu/valasztas-2022-nepszavazas>, 16.6.2022.
- Marinas, Radu-Sorin (2019): "Romania's president calls referendum to back anti-graft reform". *Reuters*, 28.3.2019. <https://www.reuters.com/article/us-romania-corruption-referendum-idUSKCN1R926Y>, 14.6.2022.
- Marxer, Wilfried & Zoltan Tibor Pällinger (2007): "System contexts and system effects on direct democracy – Direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared". Teoksessa: Z. T. Pällinger, B. Kaufmann, W. Marxer & T. Schiller (toim.) *Direct democracy in Europe – Developments and prospects*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 12–29.
- McFaul, Michael (2001): *Russia's unfinished revolution: Political change from Gorbachev to Putin*. New York: Cornell University Press.
- McManus-Czubińska, Clare, William L. Miller, Radosław Markowski & Jacek Wasilewski (2004): "The misuse of referendums in post-communist Europe". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20(1), 56–80.
- Morse, Yonatan L. (2012): "The era of electoral authoritarianism". *World Politics*, 64(1), 161–198.

- Nemčok, Miroslav & Peter Spáč (2019): "Referendum as a party tool: The case of Slovakia". *East European Politics and Societies*, 33(3), 755–777.
- Nohlen, Dieter, Florian Grotz & Christof Hartmann (toim.) (2001): *Elections in Asia and the Pacific: A data handbook. Volume I, Middle East, Central Asia, and South Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, Dieter & Philip Stöver (toim.) (2011): *Elections in Europe – A data handbook*. Baden-Baden: Nomos.
- Nyysönen, Heino (2017): *Tasavallan loppu? Unkarin demokratian romahdus*. Jyväskylä: Atena.
- Nyysönen, Heino & Anniina Hyttinen (2022): "Onnistuneella kriisinhoidolla ja perhepolitiikalla vaalivoittoon". *Suomi-Unkari*, 2/2022.
- Nyysönen, Heino & Jussi Metsälä (2022): "From illiberal state to Christian values – Naming the current politics of Hungary". *Contributions to the History of Concepts*, 17(1), 109–130.
- Palonen, Kari (2019): "Rethinking political representation from the perspective of rhetorical genres". *Theoria*, 66(1), 27–50.
- Pannier, Bruce (2007): "Kyrgyzstan: President sets referendum date on new constitution". *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 19.9.2007. <https://www.rferl.org/a/1347643.html>, 11.6.2022.
- Pannier, Bruce (2016): "What's in Kyrgyzstan's constitutional referendum?". *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 8.12.2016. <https://www.rferl.org/a/kyrgyzstan-constitutional-referendum-whats-at-stake/28164053.html>, 11.6.2022.
- Pappas, Takis S. (2016): "Are populist leaders 'charismatic'? The evidence from Europe". *Constellations*, 23(3), 378–390.
- Parsons, Robert (2005): "Armenia: Opposition calls for boycott of constitutional referendum". *RadioFreeEurope/RadioLiberty*, 23.11.2005. <https://www.rferl.org/a/1063204.html>, 14.6.2022.
- Podolnjak, Robert (2015): "Constitutional reforms of citizen-initiated referendum – Causes of different outcomes in Slovenia and Croatia". *Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 26, 129–149.
- Radio Free Europe/Radio Liberty* (2011): "Latvian voters back dissolution of parliament to combat oligarchs". *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 24.7.2011. https://www.rferl.org/a/latvia_to_dissolve_parliament_to_combat_oligarchs/24275268.html, 22.5.2022.
- Renan, Ernest (1882): *What is a nation?* Pariisi: Presses-Pocket.
- Roth, Andrew (2020): "Critics say Russian vote that could allow Putin to rule until 2036 was rigged". *The Guardian*, 2.6.2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/jul/02/vladimir-putin-wins-russia-vote-that-could-let-him-rule-until-2036>, 12.6.2022.
- Setälä, Maija (2006): "On the problems of responsibility and accountability in referendums". *European Journal of Political Research*, 45(4), 699–721.
- Smith, Graham (2009): *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valkonen, Martti (1996): "Venäjän synty". Teoksessa: A. Sailas, I. Susiluoto & Martti Valkonen, *Venäjä – jättiläinen tuuliajolla*. Helsinki: Edita.
- Vincent, John Martin (1891): *State and federal government in Switzerland*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Walker, Mark Clarence (2003): "Legitimacy, bargaining, and power in the use of referendums". Teoksessa: M. C. Walker, *The strategic use of referendums: Power, legitimacy, and democracy*. Gordonsville: Palgrave Macmillan, 1–18.
- Wood, Colleen (2022): "What's in Kazakhstan's constitutional referendum?". *The Diplomat*, 9.5.2022. <https://thediplomat.com/2022/05/whats-in-kazakhstans-constitutional-referendum/>, 14.6.2022.
- Žuber, Bruna & Igor Kaučič (2019): "Referendum challenges in the Republic of Slovenia". *Białostockie Studia Prawnicze*, 24(1), 137–150.

Leadership and Democracy: Referendums in Transitional Countries 1992–2002

This article examines the referendum practices in cases where the tradition of democracy is already inherently weak or incomplete. Our research material consists of the so-called *Nations in Transit* countries, or the 29 post-communist countries of Eastern Europe and Eurasia. The article asks what kind of referendums have been held over the last three decades in these countries and applies the theory of “plebiscitary leader democracy” (PLD) to analyse them. While previous research has looked at referendums primarily from Western perspectives and data, the critical perspective of this article highlights referendums as means of gaining legitimacy for authoritarian leadership and as power politics between parties. We have created four different categories, focusing in particular on the more than thirty referendums meant to increase the power of political leadership and initiated by political leaders themselves. Although the role of referendums is often emphasized as a means of measuring public opinion or government policy, their use as a means of achieving undemocratic purposes is particularly emphasized when looking at the EU’s eastern borders and the countries of the Western Balkans, Caucasus and Central Asia.

Keywords: authoritarianism, Central Asia, democracy, Eastern Europe, referendum