

W. Sadurski. Põhiseaduslik demokraatia
valitavate autoritaarsete liidrite ajastul. –
Riigiõiguse aastaraamat 3/2022, lk 192–204.

Põhiseaduslik demokraatia valitavate autoritaarsete liidrite ajastul

WOJCIECH SADURSKI¹

Tõlkinud Liisi Veski

Kokkuvõte. Selles artiklis annavad tooni minu teadmised ja kogemused Kesk- ja Ida-Euroopa riikide demokraatiale osaks saanud tagasilöökidest. Arutlen demokraatlikult valitud autokraatlike süsteemide tõusu üle ja kaalun nende muutuste mõningaid tagajärgi. Eelkõige keskendun autokraatia kasvu suhtelisele nähtamatusele, mis on muu hulgas tingitud sellest, et autokraatlikud muutused toimuvad järk-järgult; et nende tõeliselt ebasoodsad tagajärjed tulenevad eriilmeliste muutuste vastastikusest koostoimest; et formaalselt institutsioone ei lammutata, kuid kaotatakse nende algne tähendus; ja et rünnakud demokraatia tugisammastele ei toimu ühesuguse tempoga. Kokkuvõttes jõuan kahe järelduseni autoritaarsete pöörete kohta Kesk- ja Ida-Euroopas: neist esimene puudutab põhiseaduste formaalse ülesehituse suhteliselt tagasihoidlikku mõju ja teine käsitleb „üleminekuparadigma“ lõppu.

Märksõnad: Kesk- ja Ida-Euroopa, Poola, Ungari, populism, autoritaarsed liidrid, demokraatlike institutsioonide järkjärguline õnnestamine

Peaksin alustama ülestunnistusega. Minu mõtlemist siin käsitletaval teemal on suuresti mõjutanud mu varasemad teadmised ja kogemused demokraatiale osaks saanud tagasilöökidest Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, eelkõige Poolas ja Ungaris. Need on kaks riiki, kus valitsevatel populistidel on õnnestunud lammutada põhiseaduslik liberaaldemokraatlik struktuur, mis oli kinnistunud – suuresti edukalt – pärast kommunismi langemist. Need ei ole muidugi ainsad ja võib-olla ka mitte kõige tähelepanuväärsemad demokraatia taandumise juhtumid tänapäeva maailmas. Veel üks ilmekas näide on Türgi. Pärast lühikest perioodi aastatel

¹ Tegemist on ICON-S aastakonverentsil 3. juulil 2019 Santiagos peetud ettekande redigeeritud versiooniga.

2002–2006, mil AKP (Õigluse ja Arengu Partei) edendas demokraatlikke reforme, on Türgi viimasel kümnendil libisenud kindlalt autokraatiasse.

Need kolm riiki on välja valitud põhjusega: need on kolm juhtumit Euroopas, kus võimul olevad autoritaarsed populistid on suutnud olulisel määral õõnestada oma demokraatliku riigi institutsioonilist struktuuri. Need näited erinevad sellistest võimul olevatest populistidest, kes töötavad üldjoontes toimivates institutsioonides, ilma neid tõsiselt kahjustamata või muutmata, nagu see on praegu või on olnud varem Tšehhis, Itaalias või Kreekas. Võimul olevate institutsioonide lammutavate populistide juhtumitest olen kõige paremini kursis Kesk- ja Ida-Euroopa näidetega. Seepärast peaksin kohe alguses ütleva, et mu analüüs ei taotle üldistatavust. Loodan muidugi, et kirjeldatud suundumused ja tuvastatud eripärad ei ole täiesti riigispetsiifilised ning et need võivad juhtida meie tähelepanu mõnele üldisemale nähtusele, kuid see ei ole selle ettekande siht. Minu eesmärk on tagasihoidlikum ja piiratum: mõtiskleda selle üle, mida õpetlikku, kui üldse, võib leida kahes Kesk- ja Ida-Euroopa riigis – Poolas ja Ungaris – toimuvast põhiseadusliku demokraatia kahetsusväärsest lagundamisest. Mõlemad riigid on Euroopa Liidu liikmed ja mõlemad peeti kuni viimase ajani kommunismijärgse ülemineku edulugudeks. Lõpuks püüan siiski teha mõned üldistavad järeldused Kesk- ja Ida-Euroopa riikide autoritaarse populismi kohta.

Siinse analüüsi lähtepunkt on arusaam, et tegemist on autoritaarsete süsteemidega, mis on alul valitud demokraatlikul teel. Tõepoolest, see asjaolu on tänapäeva maailmas üsna universaalne ja laialt levinud. Hinnangute kohaselt on 1980. aastatel ja pärast seda toimunud demokratiseerumise kolmandale lainele järgnenud nn kolmandast autokratiseerumise lainest üle kahe kolmandiku juhtumeist teostanud demokraatlikult valitud juhid.² Nagu märgivad Anna Lührmann ja Staffan I. Lindberg: „Need valitud ametiisikud õõnestavad demokraatiat järk-järgult, saavutades muu hulgas kontrolli meediaväljaannete üle, piirates kodanikuühiskonda ja õõnestades valimisi korraldavate organite tegevusvabadust.“³

See keskne tunnusjoon tekitab nii moraalseid kui ka kognitiivseid probleeme ja dilemmasid. Moraaliprobleemid on ilmselged: valitsused, mida me, liberaalid,

² A. Lührmann, S. I. Lindberg. A New Way of Measuring Shifts Toward Autocracy. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 1. Juuni 2019. Arvutivõrgus: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

³ Samas, lk 1–2.

põlgame, toetuvad rahva valimiskastide ääres väljendatud tahtele. Seega, kui me elame ühes neist riikidest, peame seisma silmitsi tõsiasjaga, et meie kaaskodanikud – õigupoolest üsna paljud neist – on teinud valimistel valiku, mida me ei suuda tunnustada. Ja meie soovimatus nende valikut austada erineb demokraatlikes süsteemides tavapärasest poliitilisest erimeelsusest. Me ei usu mitte (või mitte ainult) seda, et nad eksivad oma poliitilistes valikutes ja eelistustes, vaid usume, et nad on lasknud end oma juhtidel põhjalikult üle kavaldada; et nad on egoistlikud, lühinägelikud või ka lihtsalt pahatahtlikud – või seda kõike korraga. Seega ei ole tegemist pelgalt eriarvamuse, vaid tõelise lugupidamatuse, isegi vastumeelsusega nende valikute suhtes, mis on toonud võimule halvad inimesed. Sellest tulenev poliitiline lõhenemine on sügav ja väärtuspõhine ning meie, liberaaldemokraadid, osaleme aktiivselt selle lõhe loomisel ja süvendamisel.

Loomulikult kohtab demokraatiateoorias ja ka igapäevases praktilises demokraatiakäsitluses üsna palju selliseid argumente nagu „enamusel ei ole *eo ipso* õigus“ või „demokraatia ei ole pelgalt statistika või peade loendamise küsimus“, kuid ükski neist ei tundu rahuldav. Meie kaasmaalased, kelle valikuid me nii veendunult kritiseerime, ei ole pelgalt „statistika“. Nad ütlevad, et nad on päris inimesed, oma mõistuse ja südamega, ja nad nõuavad võrdset austust nagu iga teine kodanik, olgu ta liberaal või mitte. Sellest keeldudes oleme süüdi samasuguses ühiskonda lõhestavas tegevuses, mida me populistidele ette heidame.

Kuid ma ei jää kauemaks mõtisklema nüüdisaegse autoritaarse populismi demokraatlikust päritolust tulenevate moraalsete dilemmaade üle. Ma ei väldi seda mitte selle pärast, et need dilemmad oleksid tähtsusetud – pigemini on need liiga olulised, et neid käsitleda lühikeses ettekandes teadusüritusel. Need teemad nõuavad tähelepanu ja tähelepanelikku käsitlust muudes mõttevahetustes, näiteks kodanikuühiskonna aruteludes, avalikes debattides, ajalehtede arvamusalugudes või poliitikute kohtumistel kodanikega. Selle asemel keskendun ma teisele probleemide liigile, mis tuleneb seda tüüpi autoritaarsete süsteemide demokraatlikust algest, nimelt kognitiivsetele (või kui soovite, heuristilistele) probleemidele. Lühidalt on minu märkused seotud teguritega, mis muudavad nende süsteemide ebademokraatliku olemuse ebaselgeks: nähtamatuks, läbipaistmatuks, peaaegu salajaseks.

Esimene selline tegur on, et demokraatia taandumisega kaasnevad muutused on järkjärgulised, isegi kui need toimuvad kiiresti. Näiteks Poolas kulus autoritaarsel valitsusel üle aasta, et täielikult halvata põhiseaduskohus ja muuta see poliitilise tahte kuulekaks täitjaks. Muutused ei toimu ühekorraga, kuigi need

ositi kattuvad. Erineb järjekord, millega autoritaarsed juhid demokraatlikke institutsioone likvideerivad. Seetõttu mõistame, et mingi piir on ületatud, alles „tänu“ (siinkohal riskantne sõna) tagantjärele tarkusele. Ei ole olemas selgelt tuvastatavat pöördepunkti – pausi demokraatia ja autoritaarsuse vahel. Nagu Aziz Huq ja Tom Ginsburg eemaletõukavat metafoori kasutades sõnastavad, on muutus nagu konna keetmine: kui kuumust poti all tasapisi suurendame, ei tea me täpselt, mis hetkel see juhtus, kuid lõpuks on konn surnud.⁴ Nad lisavad: „Täpne punkt, [...] kus demokraatliku ja põhiseadusliku tagasilanguse ulatus võrdub põhiseadusliku taandarenguga, jääb ebaselgeks – nii *ex ante* kui ka samaaegsele vaatlejale.“⁵ Selle pöördepunkti puudumine teeb muutuse vähem nähtavaks kui riigipöörde korral. Seega on raske kaasata inimesi protestima millegi vastu, mis iseenesest ei tundu olevat demokraatlikule süsteemile kuigi ohtlik. Meie väljendusviis – nende liberaalsete demokraatide väljendusviis, kes on nõrдинud nende järkjärguliste muutuste üle – võib oma kriitilisuses tunduda sageli eba-proportsionaalse ja ülepaisutatuna.

Demokraatia tagasilanguse suhtelist ebamäärasust suurendab asjaolu, et tõeliselt ebasoodsat mõju ei avalda mitte konkreedsed seadused või meetmed eraldi vaadelduna, vaid pigem nende vastastikune koosmõju. Demokraatiat õõnestab päriselt just eri liiki muudatuste omavaheline suhe ning määrav on erinevate, näiliselt eraldi seisvate muudatuste kumulatiivne mõju. Näiteks Poolas oleks kohtusüsteemi vastu suunatud rünnaku tõeliselt ebasoodsat mõju olnud võimalik märgata ainult siis, kui oleks vaadeldud ülemkohtu, tavakohtute, riikliku kohtunike nõukogu ja prokuratuuri struktuurimuutuste koosmõju. Ükski uus seadus, mida vaadeldakse institutsionaalsest kontekstist lahus, ei saa näidata toimunud muutuste tohutut ulatust. Nii kirjutab Sujit Choudhry „La Suite Polonaise’ist“ rõhutamaks, et PiS (Õiguse ja Õigluse partei) poolt Poolas võetud meetmed „on rida eristatavaid algatusi, mis on siiski osa koherentsest, temaatiliselt ühtsest strateegiast“.⁶ Eraldi võetuna võib iga seadusandlik muudatus tunduda kaunis ohutu ja meie protestid näida liialdatud või isegi paranoilised. Seda kasutab ära autoritaarsust toetav propaganda: igale muudatusele võib leida vaste vaieldamatult demokraatlikes süsteemides. Kuid demokraatlikes riikides

⁴ A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*. – University of California, Los Angeles Law Review 65/2018, lk 119.

⁵ Samas, lk 118.

⁶ S. Choudhry, *Will Democracy Die in Darkness? Calling Autocracy by Its Name*. – M. A. Graber jt (toim.). *Constitutional Democracy in Crisis?* New York 2018, lk 574.

esinevad need tunnusjooned kontekstis, mis vähendab nende võimalikku negatiivset mõju. Seevastu populistliku autoritaarsuse puhul tugevdab kontekst nende muudatuste demokraatiavastast mõju. See on nagu viirus, mis ei tekita terves organismis rasket haigust (ja mis võib isegi kaasa tuua mõningaid kasulikke immunoloogilisi tagajärgi), kuid mis võib olla haigele organismile surmav. Või kui kasutada leebemaid sõnu, siis osutas Mark Tushnet Singapuri autoritaarse konstitutsionalismi „eksitavale jaotamisele“, kus „koostisosadel puudub mingi omadus, kuid tervikul võib see olla“. Seega sunnib see analüüs teda ümber lükkama „üksikosadeks jaotamist“, mis, nagu Tushnet ettevaatlikult sõnastab, „on peaaegu kindlasti eksitav“.⁷

Demokraatia lagunemise suhtelise nähtamatuse kolmas tegur on see, et demokraatlikult valitud autoritaarsed valitsejad tegutsevad sageli ilma ametlikke institutsioone ja protseduure lammutamata: nad jätavad need alles, kuid muudavad täiesti nende otstarvet ja tähendust. Nagu täheldavad Anna Lührmann ja Staffan I. Lindberg: „Nüüdisaja autokratiseerumisprotsesside käigus kärbitakse sageli demokraatlikke institutsioone, kuid need jäetakse alles.“⁸ Selle asemel, et need institutsioonid kaotada, uuristatakse neid seestpoolt. Kuigi institutsioonid on endist viisi olemas – ja avalikkuse selle osa jaoks, kes sellele erilist tähelepanu ei pööra, on kõik endiselt *business as usual* –, on nad lakanud täitmast ülesannet, milleks nad loodi. Näitena võib tuua Poola põhiseaduskohtu saatuse. Esialgu loodi see kui tõeline poliitilist võimu tasakaalustav institutsioon, mille ülesanne oli kontrollida seadusandliku ja täidesaatva võimu tegevust põhiseadusest tulenevate piirangute alusel, ja ta täitis seda ülesannet üsna hästi. Kuid 2016. aasta lõpus, pärast aasta kestnud rünnakuid õigusloomele ja õigusala töötajatele, muutus kohus valitsuse tahte innukaks elluvijaks, alandades paljude põhiseadusvastaste meetmete kasutamise poliitilist hinda. Samamoodi märgib üks ekspert Türgi viimase kümnendi autokraatliku arengutee kohta: „Kuigi Türgi peamised poliitilised institutsioonid, nagu presidendi institutsioon, parlament ja mitmeparteilised valimised, on säilinud, on nende panus demokraatiasse muutunud sisutühjaks põhimõtteliste institutsiooniliste ja õiguslike muudatuste tõttu, mida AKP on viimastel aastatel ellu viinud.“⁹

⁷ M. Tushnet. Authoritarian Constitutionalism. – Cornell Law Review 100/2015/2, lk 391, 409–410, joonealune viide 101.

⁸ A. Lührmann, S. I. Lindberg (viide 2), lk 2, joonealune viide 1.

⁹ S. Aydin-Düzgüt. Clandestine Autocratization in Turkey. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 5. Juuni 2019. Arvutivõrgus:

See tegur on meile kui avaliku õiguse ekspertidele eriti tähtis. Ametisse valitud autoritaarsed valitsejad kasutavad õigust ja õiguslikke protsesse hea meelega ebademokraatlikel eesmärkidel. Tom Gerald Daly rõhutab, et on „suur [...] valik vahendeid, mille abil valitsused (ja teised poliitilised agendid) kahjustavad demokraatlikke süsteeme, muu hulgas valimisseadustega manipuleerimine (nt Ungaris ja Türgis), tagandamisprotseduuride kuritarvitamine (nt Brasiilias) ja opositsioonijõudude vähendamine parlamendis (nt Indias)“.¹⁰

Demokraatlikke tavasid lammutades teevad valitud autoritaarsed liidrid seda „sageli märkimisväärse tähelepanuga õiguse vormide ja retoorika suhtes“, nagu märgib Martin Krygier,¹¹ kuid tavaliselt täielikult eirates kirjutamata reegleid ja tavasid, millela need formaalsed reeglid kaotavad oma algse põhjenduse. Välis-tele või asjast mitte huvitatud vaatlejatele võivad need kirjutamata reeglid ja tavad olla sama hästi kui nähtamatud. Kuid ilma nende reegliteta kaotavad põhiseadused ja põhikirjad oma õige tähenduse. Selles mõttes võib valitud autoritaarseid isikuid vaadelda ka kui „de-institutsionaliseerijaid“ (kui kasutada taas Krygieri terminoloogiat),¹² sest demokraatlike institutsioonide olemasolu ja tähenduse alalhoidmiseks on vaja, et märgataks väärtusi, millest nad on läbi imbnud. Need väärtused peituvad enamasti kirjutamata reeglites ja tavades – just nendessamades reeglites ja tavades, mida valitud autoritaarsed liidrid eiravad seetõttu, et need on kirja panemata.

Neljas ja viimane tegur, mis seletab demokraatia lagunemise hägusust valitud autoritaarsete võimude ajastul, on ebaühtlane tempo, millega demokraatia sambaid lammutatakse. Lihtsuse huvides lähtun sellest, et demokraatia terviklik määratlus, isegi selle kitsas, protseduurilises tähenduses, peab sisaldama neid nelja tunnust:

- (1) vabad, õiglased ja korrapärased valimised, mis viivad valitsuse moodustamiseni;

<https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

¹⁰ T. G. Daly. A Highly Important, If Incomplete, Corrective. – Post-Cold War Democratic Declines: The Third Wave of Autocratization. Carnegie Europe 3. Juuni 2019. Arvutivõrgus: <https://carnegieeurope.eu/2019/06/27/post-cold-war-democratic-declines-third-wave-of-autocratization-pub-79378>.

¹¹ M. Krygier. The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist „Transitions“, Populism, and the Rule of Law. – European Constitutional Law Review 15/2019/3, lk 544, 546.

¹² Samas, lk 563–565.

- (2) kodaniku- ja poliitilised õigused, eriti need, mis on esmatähtsad demokraatlikeks valimisteks vajalikuks piiramatuks poliitiliseks kommunikatsiooniks;
- (3) võimude lahusus või hajutamine, mis tagab vähemalt selle, et kogu poliitiline võim ei ole koondunud ühe isiku või kitsa ringi kätte;
- (4) õigusriik, mis eeldab, et valitsus järgib õigusnorme ja eelkõige põhiseaduslikke norme, mida ta ei saa meelevaldselt muuta iga kord, kui see on poliitiliselt kasulik.

Need, ma kordan, on suhteliselt minimalistliku demokraatiakontseptsiooni koostisosad, milleta ei saa me mõistlikult rääkida rahva võimust. Nagu Samuel Issacharoff õigesti märgib, on vabad valimised vaid „viide muudele teguritele, mis meie arvates iseloomustavad demokraatlikku elu“.¹³ Ja ma usun, et kodaniku- ja poliitilised õigused, võimude hajutamine ja õigusriik kuuluvad vaieldamatult nende demokraatliku miinimumi „muude tegurite“ hulka.

Kaasaegsed ametisse valitud autoritaarsed valitsejad ei ründa kõiki neid demokraatia sambaid ühekorraga ega võrdse intensiivsusega. Kaks kõige nähtavamast sammast – vabad ja õiglased valimised ning kodaniku- ja poliitilised õigused – võivad olla vähem mõjutatud kui teised kaks. Põhjus on selge. Dimitri Kochenovi sõnul võib „õigusriigi ja põhiseadusliku kontrolli ning tasakaalu hästi teostatud lammutamine [kulgeda] inimõiguste ilmse rikkumiseta“.¹⁴ Võtame näiteks praeguse Poola: seni – 2018. ja 2019. aastal – toimunud kohalikud, Euroopa Parlamendi ja Poola parlamendi valimised pärast PiS kahekordset võitu 2015. aastal on olnud üldjoontes vabad ja õiglased. Tõsi, PiS korraldas mõned väga häirivad muudatused valimiskomisjonide koosseisus, kuid siiani ei ole need kaasa toonud valimispettusi. Peale selle pole püütud kasutada valijameestevalimist (erinevalt Orbáni Ungarist). Samuti oleks ilmne liialdus väita, et kodaniku- ja poliitilisi õigusi on väga suurel määral rikutud. Kuigi olen oma töös dokumenteerinud mitu kogunemis-, ühinemis- ja sõnavabaduse rikkumise juhtumit ning eriti nende õiguste märkimisväärset alarakendamist õiguskaitseorganite ja prokuröride poolt,¹⁵ ei saa Poolas täheldada kodaniku- ja poliitiliste

¹³ S. Issacharoff. *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts*. Cambridge 2015.

¹⁴ D. Kochenov. *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the „Law“ versus the Enforcement of „Values“ in the EU*. – A. Jakab, D. Kochenov (toim.). *The Enforcement of EU Law and Values Ensuring Member States' Compliance*. Oxford 2017, lk 9, 22.

¹⁵ Vt W. Sadurski. *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford 2019, 6. ptk.

õiguste ulatuslikku rikkumist. Samas on täiesti hävitatud nii võimude lahusus kui ka õigusriik. Peaaegu kogu poliitiline võim on koondunud ühe isiku, valitsuspartei juhi Jarosław Kaczyński kätte, kusjuures parlamendiammus, valitsus ja äsja loodud või allutatud institutsioonid, nagu põhiseaduskohus või riiklik kohtunike nõukogu, tegutsevad sõnakuulelike üksustena, mis teenivad juhi tahet. Võimuladvik on eiranud ka seadusi, kui see on toetanud nende eesmärke, moonutades põhiseaduse tähendust, rikkudes selgesõnalisi põhiseaduse sätteid ja kirjutamata reegleid ning muutes kiirkorras seadusi, kui see on sobinud valitsevale erakonnale. On selge, et demokraatia esimese ja teise samba rikkumine on kõige nähtavam ja ilmsem, sest valimispettused ja üksikisiku õiguste rikkumine on kergesti ja kohe märgatavad. Kolmanda ja neljanda samba kahjustamine on palju varjatam: nende avastamiseks on vaja teatavaid, sageli varjatud õiguslikke teadmisi ja põhjalikku konteksti tundmist. Samal ajal, olles iseenesest mõnevõrra vähem nähtavad, õõnestavad need rikkumised demokraatiat iroonilisel kombel isegi rohkem, sest need on süsteemse ja üldise iseloomuga ning mõjutavad kõiki institutsioone, protseduure ja õigusi.

Milliseid üldisi õppetunde saab eelkirjeldatud nähtustest tuletada, peale rituaalse, kuid kokkuvõttes viljatu hädaldamise meie kognitiivse suutmatuse üle nähtuste ees, mille tähendus on ebaselge ja keeruline ning sõltub kontekstist? Oma ettekande lõpus soovin välja pakkuda kaks üldist õppetundi.

Esimene puudutab põhiseaduse formaalse ülesehituse suhtelist ebaolulisust. Pöördudes nende sõnadega avaliku õiguse ekspertide poole, tunnen ma teatavat ärevust. Väide, et põhiseaduse ülesehitus ei ole oluline, on meie distsipliiniga vastuolus ja ma ei soovi kindlasti seda küsimust üle tähtsustada. Kuid meie kogemuste põhjal selliste valitud autoritaarsete isikutega nagu Kaczyński ja Orbán, võin vähemalt öelda, et kui me seisame silmitsi sügavalt pühendunud, sihikindlate ja ühiskonnas populaarsete autoritaarsete valitsejate, st populistlike autoritaarsete isikutega, kellel on suure osa riigi elanike märkimisväärne toetus, on isegi hästi koostatud põhiseadusega väga vähe võimalik ära teha. Kindlasti võib see aidata äärealadel ja siis, kui rünnakud põhiseaduslikele väärtustele on suhteliselt väheintensiivsed. See võib tõsta autoritaarsete liidrite toime pandud rikkumiste poliitilist hinda. Kuid otsese ja äärmusliku rünnaku vastu on põhiseadus kaitstamatu.

Põhiseaduse ülesehituse võimust ja tähtsusest rääkides pooldan ma tervislikku skeptitsismi. Ma pean silmas Aziz Huqi ja Tom Ginsburgi sõnu Ameerika Ühendriikide kohta: „Mõlema poole parteijuhtide ja aktivistide otsus seada

prioriteediks demokraatia järjepidevus kui jätkuv probleem ja samas nende valmisolek lubada lühiaegsetel poliitilistel võitudel lükata kõrvale mure demokraatiavastase käitumise pärast, on otsustava tähtsusega [...] Põhiseadused on ju lõppude lõpuks vaid paber, mis saab oma jõu eliidi ja kodanike jagatud arusaamadest.¹⁶

Kuid inimtegur on veelgi kaalukam uutes, üleminekuaja riikide demokraatias, kus institutsioonide uudsus töötab nende endi vastu. Nende riikide demokraatiasüsteemis on lihtsalt ebapiisav hulk teadmisi ja tavasid seoses vähemate traditsioonide, tavade, väljakujunenud käitumismustrite ja kollektiivse mäluga, kuidas nendes institutsioonides õigesti käituda.

Mõelgem sellele, mida sageli käsitletakse kui rutiinset, peaaegu tehnilist põhiseaduse struktuuri küsimust: kuidas valida või nimetada põhiseaduskohtu kohtunikke. Eri struktuuridel on oma eelised ja puudused, eelkõige erinevad need selle poolest, kui lihtsaks võivad need teha poliitikutele põhiseaduskohtu hõivamise ja seega: kui vastupidav on põhiseaduskohus. Kuid see, mis lõpuks loeb, on ikkagi poliitiline tahe ja poliitilise eliidi pühendumus. Poolas ja Ungaris on põhiseaduse ülesehitus olnud erakordselt puudulik: lihtne kohtunike valimine parlamendis annab parasjagu kujunenud parlamendiamusele võimu ja stiimuli tegutseda põhimõttel „võitja võtab kõik“. Kuid laias laastus samasugune süsteem eksisteerib ka Saksamaal, kus sellist tegutsemist kindlasti ei toimu. Tulemuste erinevusel on väga vähe pistmist põhiseaduse ülesehitusega ja palju enam on see seotud põhiseadusliku kultuuri ja poliitilise tahtega. Ükskõik kui hästi kavandatud mingi süsteem ka poleks, ei kaitse see selle eest, et ebaaus president võib võtta ametivande ebakorrektselt valitud kohtunikelt või et täitevvõim keeldub kohtuotsuseid täitmast. Tsiteerides veel kord Huqi ja Ginsburgi: „põhiseaduse jõustamine nõuab rikkumiste suhtes sellist poolte kokkulepet, mida on raske saavutada, eriti muutlikes ja ebakindlates poliitilistes oludes“.¹⁷ Institutsioonide vastupidavuse proov on see, kas mõjuvõimsad ametiisikud taanduvad, kui institutsioonid teevad otsuseid, mis neile ei meeldi või mida nad isegi põlgavad, nagu juhtus siis, kui president Nixon pidi Watergate'i skandaali pärast ülemkohtu korraldusel üle andma audiosalvestise lindid. Või nad hoopis eiravad selliseid otsuseid, viidates näiteks neid teinud institutsioonide ebaseaduslikkusele. Ja see on pigem poliitilise praktika ja põhiseadusliku kultuuri kui institutsionaalse struktuuri küsimus.

¹⁶ A. Huq, T. Ginsburg. How to Lose (viide 4), lk 167, joonealune viide 3.

¹⁷ Samas, lk 168.

Minu väidet põhiseadusloome suhtelisest tähtsusetusest toetab veel üks tõend, mis ilmneb, kui võrrelda Ungarit ja Poolat – need on kaks juhtumit, mis hõlmavad demokraatlike institutsioonide põhjalikku hävitamist Kesk- ja Ida-Euroopas. Ungaris on põhiseaduse ülesehitust märkimisväärselt muudetud ja Viktor Orbán on varustanud oma režiimi täiesti uue illiberaalse põhiseadusega, mida üks kriitik on tabavalt kirjeldanud kui hartat, mis kõige muu kõrval „läheb vastuollu põhiõiguste põhimõttega, mis kehtivad kõigile inimestele, [...] reedab esindusvalitsuse põhimõtet, [...] õõnestab õigusriigi põhimõtet [ja] [...] võimude lahususe põhimõtet“.¹⁸ Seevastu Jarosław Kaczyński on põhiseaduse muutmise võimaluse puudumisel tegutsenud formaalselt 1997. aasta liberaalse demokraatliku põhiseaduse kohaselt, kuid lõpptulemus demokraatlike tavade suhtes on olnud peaaegu sama. Me oleme näinud, kuidas mõlemad autoritaarsed valitsused on allutanud endale põhiseaduskohtud, teostanud poliitilist järelevalvet tava-kohtute üle, muutnud avaliku sektori võimupartei rüüstamise ja patronaazi allikaks, teinud parlamendist abitu hääletusmasina, võtnud kontrolli alla meedia ja vabaühendused jne. Alati, kui Kaczyński seisis vastamisi põhiseadusliku probleemiga, mille lahendamisest Orbán pääses, kasutas ta põhiseaduse „muudatuste“ tegemiseks põhikirju, allutatud põhiseaduskohtu otsuseid ja põhiseaduse avalikke rikkumisi.

Teine üldine õppetund, mille siin välja pakun, puudutab „ülemineku-paradigma“ lõppu. Ma ei räägi millestki ennekuulmatust. Juba 2002. aastal kuulutas Thomas Carothers „üleminekuparadigma lõppu“, hoiatades, et „mõned riigid, mida poliitikakujundajad ja praktikud nimetavad endist viisi „ülemineku-perioodis“ olevaks, ei ole üleminekul demokraatiale“.¹⁹ Ta lisas: „Enamik „üleminekuriike“ [...] ei ole diktatuurid ega liigu ka selgelt demokraatia poole. Nad on sisenenud poliitilisse halli alasse. Neil on mõned demokraatliku süsteemi tunnused [...]. Ometi kannatavad nad tõsiste demokraatia puudujääkide all.“²⁰

Paljudele meist tundus toonane kirjeldus liiga pessimistlik, võib-olla ka ennatlik, kuid viimasel kümnendil on seal öeldu kahjuks tõestust leidnud. Üleminekuparadigma, mida nii paljud meist jagasid, tugines optimistlikule prognoosile, et pärast kommunismi, apartheidi, Ladina-Ameerika sõjaliste

¹⁸ J. Kis. Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. – G. A. Tóth (toim.). Constitution for a Disunified Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law 1–2. Budapest; New York 2012.

¹⁹ T. Carothers. The End of the Transition Paradigm. – Journal of Democracy 13/2002/1, lk 6.

²⁰ Samas, lk 9.

režiimide või Ida-Aasia autoritaarsete süsteemide langemist liiguvad kõik või vähemalt enamik vastloodud valimisdemokraatiaid aeglaselt, kuid kindlalt tugevamate ja vastupidavamate demokraatiavormide poole. Me uskusime, et olid kindlaks määratud mehhanismid, mille abil toimub iseeneslik ja pidev liikumine kodanike huvide tugevama esindatuse ja suurema poliitilise osaluse poole, mis läheb kaugemale pelgast hääletamisest (mitte et see oleks tähtsusetu); samuti poliitiliste ametnike toimepandud kuritarvituste ja seadusrikkumiste vähenemise, parteide konsolideerumise, vaieldamatult legitiimsete ja õiglaste valimiste, avalikkuse suurema institutsioonide usalduse ning riigiparaatide stabiilselt tugevama institutsionaalse toimimise poole. Paljud meist arvasid, et need üleminekuriigid ei lähe mitte ainult vabade ja õiglaste valimiste ning nende valimiste tulemusel moodustatud valitsuste toetamise teed, vaid loovad ka institutsioonid ja praktikad, mis kindlustavad kodaniku- ja poliitilised õigused ning tugeva võimude lahususe ja õigusriigi põhimõtte, mille keskmes on kohtute sõltumatus. Ja kuigi keegi meist – te kindlasti märkate, et ma kasutan siin järjekindlalt ja sihilikult meie-vormi – ei arvanud, et see võiks olla lühike ja lihtne protsess, pidi teekond punktist A punkti B olema enam-vähem kindel. Kusjuures punkt A tähistas mitmesuguseid vana kooli autokraatiavorme, samal ajal kui punkt B esindas hästi toimivat, hästi korraldatud liberaalset põhiseaduslikku demokraatiat.

Nüüd näeme, kui naiivsed need ennustused olid – tänapäeval ei räägita võrdlevas riigiõiguses kuigi palju „üleminekukonstitutsionalismist“. Mõned riigid, näiteks Poola ja Ungari, on mingil hetkel sellest sihist taandunud, olles saavutanud üsna muljet avaldava põhiseadusliku demokraatia taseme, samal ajal kui teised ei ole kunagi selleni jõudnudki, jäädes mõõdukalt mitterahuldavale platoole, esindamata tavapäraselt rõhuvat ega ka tugevalt demokraatlikku süsteemi. Tsiteerin taas Carothersi: „See, mida sageli peetakse ebamugavaks ja ebakindlaks vaheseisundiks täieliku demokraatia ja otsese diktatuuri vahel, on tänapäeval tegelikult arengumaade ja postkommunistlike riikide kõige tavapärasem poliitiline seisund.“²¹

Nad on jäänud pidama teatud platoole ja võivad seal püsida üsna pikka aega. See ei välista muidugi kiiduväärt arengut parema demokraatia nimel: „konkurentsi-põhine autoritaarsus“ või „valimisdemokraatia“ (ükskõik millist nimetust te sellistele süsteemidele eelistate) on mõlemad olemuslikult ebastabiilsed seisundid.

²¹ Samas, lk 18, joonealune viide 18.

Kuid autoritaarse populismi kinnistumisel, eriti kui see jõuab teise valimistsükklisse, on „illiberaalse demokraatia“ kujunemine illiberaalseks mitte-demokraatiaks tõenäolisem kui selle arenemine liberaalseks demokraatiaks. Nagu väidavad Anna Lührmann ja Staffan Lindberg: „Meie empiiriline ülevaade näitas, et 75-st autokraatia läbinud demokraatiast 60 muutusid autokraatiaks.“²² See peaks andma meile kõigile põhjust muretsemiseks ja pessimismiks.

Pessimism on õigustatud eriti just populistlike süsteemide puhul, mis on üle elanud rohkem kui ühe järjestikuse valimisperioodi, nagu Poola ja Ungari, aga ka näiteks Venezuela. Ei ole üllatav, et sellised juurdunud populismid kalduvad autokraatia tugevnemise poole. See on intuitiivselt usutav. Populistlike ametivõimude käsutuses on hulk vahendeid, mille abil mänguvälja pidevalt enda kasuks kallutada. Nad saavad üha rohkem inimesi enda poole võita, kasutades altkäemaksu, korruptsiooni, rüüstamist ja poliitilist patronaazi. Nad lasevad käiku riiklikud või riigisõbralikud propagandavahendid, et tugevdada populismikultuuri valijate teadvuses. Mis aga kõige tähtsam, ajapikku uuristatakse ühiskonna kollektiivsest mälust välja demokraatlikud normid ja tavad.

Kuid ma ei taha lõpetada nii süngel noodil. Hiljutises – suurepärasel! – raamatus analüüsib Takis Pappas „juurdunud populismi“ näiteid (neid, mis kestavad rohkem kui ühe järjestikuse ametiaja) ja kaalub erinevaid „populismi trajektoore“.²³ Nende hulgas on ka julgustavaid populismi „hajumise“ juhtumeid, nagu Berlusconi-järgne Itaalia, Correa-järgne Ecuador ja Fujimori-järgne Peruu. Pappas väidab, et nende kolme juhtumi ühine tunnusjoon on, et „kui populistliku liidri karisma on kadunud, siis tüüpiliselt nende erakondade toetus väheneb pöördumatult või nad kaovad täiesti“.²⁴ Kuid Pappas hoiatab, et „populism [...] valgub üle kogu poliitilise süsteemi, mõjutades ka enamikku teisi erakondi“.²⁵ Kas selline „valgumine“ on süsteemi poliitilisele kultuurile kokkuvõttes mürgine, oleneb mitmest tegurist, mis on seotud konkreetse riigi oludega. Kas valgumise peatumine sõltub karismaatilise juhi lahkumisest, nagu väidab Pappas, vajab põhjalikumat käsitlust, mida ei ole võimalik siinkohal teha. Kuid Ecuadori juhtum, kui tuua vaid üks näide, annab meile põhjust olla lootusrikas. Pappas näitab, kuidas president Lenín Moreno pärast oma võitu, hoolimata varasematest

²² A. Lührmann, S. I. Lindberg. *A New Way* (viide 2), lk 2, joonealune viide 1.

²³ T. S. Pappas. *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford 2019, lk 241–263.

²⁴ Samas, lk 256.

²⁵ Samas, joonealune viide 22.

avaldustest Rafael Correa vaadete ja tegevuse kohta (oli ta ju Correa soosik), juhtis edukalt „üleminekut [...] populistlikult valitsemiskorralt liberaalsele süsteemile“.²⁶

See võib olla ka Kesk- ja Ida-Euroopa populistlike režiimide tulevik. Autoritaarse populismi kinnistumine ja kestmine ei ole paratamatus. Nagu tuntud poola filosoof Leszek Kołakowski „kuradi ja Jumala võitluse kohta ajaloos“ naljaga pooleks kirjutas: „See ei ole lõbus vaatamäng. Meie ainus lohutus tuleneb lihtsast tõsiasiast, et me ei ole selle võitluse kõrvaltvaatajad ega ohvrid, vaid selle osalised, ja seetõttu otsustatakse meie saatus sellel väljal, millel me liigume.“²⁷ Teadlikkus populistlike autoritaarsete režiimide füsiognoomiast, mida ma olen püüdnud siinses ettekandes visandada, võib aidata nende vastaseid, kui nad mõtlevad „sellele väljale, millel me liigume“.

²⁶ Samas, lk 257.

²⁷ L. Kołakowski. *Modernity on Endless Trial*. Chicago 1990, lk 191.