



# Demokratia poikkeusoloissa

*Kimmo Elo, Jussi Metsälä ja Heino Nyysönen*

Artikkeli tarkastelee pandemiaksi levinneen covid-19-tilanteen suhdetta demokratian tilaan Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Väitämme, että ilmiötä voidaan lähestyä kahdesta suunnasta: lainsäädännöllisenä kysymyksenä – poikkeustilana – tai laajemmasta olosuhteiden tuomasta toimintaympäristön muutoksesta – poikkeusoloina. Pandemian ratkaisukeinoilla on huomattava vaikutus niin kansalliseen kuin kansainväliseenkin politiikkaan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Yhdysvalloissa kriisitoimia haittasi heti alusta lähtien voimakas poliittinen vastakkainasettelu, jossa esimerkiksi presidentti Donald Trump syytti oppositiota virusuhan liioittelusta ja politisoinnista puoluepolitiikan välineeksi. EU joutuu ratkomaan samanaikaisesti myös aiempia velka- ja pakolaiskriisejä ja on siksi joutunut sivuraiteille eurooppalaisessa politiikassa. Suomessa on menty pitkälti terveysviranomaisiin vetoamalla, kun taas Unkarissa poikkeustilan varjolla myönnettiin hallitukselle laajat valtaoikeudet määräämättömäksi ajaksi. Artikkelin teoreettisena lähtökohtana on konstruktivismi, jota sovelletaan demokratian ja poikkeustilan käsitteeseen.

Avainsanat: covid-19, demokratia, kriisi, poikkeustila

## Johdanto

Kun poikkeusolojen sanotaan vaativan poikkeuksellisia toimia, politiikan, vallan ja demokratian näkökulma jää helposti toissijaiseksi. Etenkin poliittisia instituutioita edustavilla toimijoilla tämä johtaa siihen, että tilanteessa monesti avautuva poliittinen pelivara jää vähälle huomiolle. Poliittikka ei silti katoa, sillä myös kriiseissä pyritään tuomaan esille omia vaihtoehtoja ja retorisesti taivuttelemaan muita omalle näkökannalle. Tämä on noussut laajalti esille loppuvuonna 2019 alkaneen ja vuoden 2020 puolella pandemiaksi julistetun covid-19-tilanteen myötä.

EU:n kannalta tilannetta ei helpota, että unionin sisäiset jännitteet ovat vuosikymmenen aikana voimistuneet, mikä nakertaa pohjaa keskinäiseltä solidaarisuudelta ja luottamukselta. Eräs ääriesimerkki tulee silti Unkarista, jossa parlamentti myönsi pääministeri Viktor Orbánille oikeuden hallita asetuksin epämääräiseksi ajaksi – käytännössä diktatoriset valtuudet (Lane Scheppele & Halmai 2020; Nyysönen 2020; Puhl 2020)<sup>1</sup>. Unkarin tilanne on poikkeuksellinen, mutta kovan linjan esimerkkejä löytyy paljon muitakin, joista Kiinan keskitetyn järjestelmän esimerkkiä viruksen torjunnassa on sekä ihailtu että paheksuttu.

Toisin sanoen mikä on koronaviruksen aiheuttaman pandemian torjumiseen käytettävien keinojen suhde demokratiaan tai vallan keskittämiseen? Kun kriisin on usein sanottu olevan paitsi uhka myös mahdollisuus, se on sekä tilaisuus demokratiaa vahvistaviin että sitä heikentäviin ratkaisuihin. Vaikka viruksen tuottama uhka on globaali, ratkaisut ja suhtautuminen siihen on ollut ylivoimaisesti kansallista. Väitämme, että poikkeuksellinen tilanne ei vielä

<sup>1</sup> Tätä artikkelia viimeistellessä on käynyt ilmi, että Unkarin poikkeusvaltuuksia ollaan purkamassa 20.6.2020. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, mitkä kaikki maaliskuun lopun jälkeiset asetukset jäävät voimaan ja missä mielessä ”poikkeustilan” lopetetuksi julistaminen on lähinnä muodollisuus.

ole sama asia kuin poikkeustila, jonka varjolla voidaan oikeuttaa myös vääriä ratkaisuja. Teoreettisesti poikkeustilan julistamisen voidaan kuitenkin katsoa tuovan esille ”suvereenin” eli ne instituutiot, jotka todellisuudessa voivat määrätä poikkeusolot. Yhdysvalloissa tämä on presidentti ja Euroopassa pääsääntöisesti hallitus (parlamentin tuella). Siksi poikkeusolojen yhteydessä voidaan mielestämme puhua myös ”eksekutiivin hetkestä”, kun poikkeusolot siirtävät valtaoikeuksia juuri toimeenpanovallan käyttäjille.<sup>2</sup>

Artikkelimme lähtökohta on maltillisen konstruktivistinen. Emme väitä, että juuri kukaan kieltää koronaviruksen olemassaoloa, mutta jo uhkan vakavuuden ja vaadittavien toimenpiteiden kirjo vaihtelee suuresti. Tässä mielessä Alexander Wendtin (1992) klassisella muotoilulla kansainvälisten suhteiden normaalitilan – anarkian – olemuksesta on selkeä yhtymäkohta myös poikkeusoloihin: poikkeustilakin on vain ja ainoastaan sitä, mitä valtiot siitä tekevät. Tämän artikkelin tarkastelun ensimmäisenä painopisteenä on se, miten eri toimijat ovat määritelleet poikkeusoloja ja toisaalta pyrkinet vastaamaan tähän poikkeukselliseen tilanteeseen. Tavoitteena on siten avata poikkeusolojen julistamisen politiikkaa eli tuoda esille niitä motiiveja, joiden voidaan katsoa liittyneen poikkeustoimien käyttöönottoon. Toinen painopiste pyrkii asettamaan covid-19-pandemian laajempaan kriisinhallintapolitiikan kontekstiin tuomalla esiin niitä yhtymäkohtia, joita covid-19-kriisillä on muihin, yhteiskuntaa laajasti ravistelleisiin tapahtumiin.

## Miksi USA, EU ja Unkari?

Covid-19-kriisi on jälleen tuonut konkreettisesti esille, että vaikka uhka on yhteinen, jo se mikä politiikassa on ”realistista” ja ”realismia” vaihtelee. Valtapoliittisesti ajateltuna yliarvioitu uhka toimii pelotteena, kun toisaalta esimerkiksi maskuliinisuutta korostaneet Brasilian presidentti Jair Bolsonaro ja Valko-Venäjän Aljaksandr Lukashenka ovat selvästi vähätelleet viruksen uhkaa (vrt. myös Agamben 2020). Jo tämä kirjo asettaa vaatimuksia poliitikkojen kyyville itsekritiikkiin ja suoranaistalle nöyryydelle epävarmuuden ja tuntemattoman edessä.

Valitut esimerkit perustustuvat kirjoittajien omaan mielenkiintoon, mutta myös siihen, miten ne ovat keväällä 2020 olleet julkisuudessa ja tiedotusvälineissä. Yhdysvalloissa on meillä vaalivuosi, ja tilastoituja kuolleita on selvästi eniten. EU on myös poliittinen unioni, jonka toimet kriisissä ovat joutuneet arvostelun kohteeksi. Toisaalta myös Euroopan unionin sisällä tilanne vaihtelee, ja Unkari nousee tarkempaan syyniin poikkeavan kriisiin reagoimistapansa vuoksi. Aluksi tarkastelemme demokratian ja poikkeustilan teoreettisempia ulottuvuuksia. Pandemiatilanteen yhdysvaltalaisen kontekstoinnin jälkeen EU:n osalta käy ilmi, etteivät unionia polarisoineen velka- ja pakolaiskriisin aiheuttamat jännitteet ole kadonneet mihinkään. Seuraavaksi käydään yksityiskohtaisemmin lävitse Unkarin tilanne maaliskuun lopusta alkaen, jolloin parlamentti myönsi EU-maan pääministerille oikeuden hallita asetuksin siihen saakka, kunnes koronaviruksen uhka on todettu päättyneeksi.

2 Poikkeustilasta puhuttaessa tulee tehdä erottelu käsitteen teoreettisen määritelmän ja käytännön sovellusten välillä. Eri maissa julistetut hätä- ja poikkeusolot voidaan nähdä jälkimmäisen ilmentymänä ja siten heijastelevan poikkeustilaaan liittyvän sanaston vaihtelua eri poliittisissa järjestelmissä ja kielialueilla. Esimerkiksi englanniksi käytetään sekä *state of exception* että *state of emergency*, kun taas Suomen perustuslaki tuntee poikkeusolot mutta ei hätätilan käsitettä.

## Demokratia, diktatuuri ja poikkeustila

Eräs valtio-opin perusteeseistä liittyy poikkeustilaan: ”suvereeni on se, joka päättää poikkeustilasta” (Schmitt 1922). Perinteisesti kyseessä on ollut kuningas tai presidentti, joka ratkaisee, milloin laista poiketaan tai kuka armahdetaan (Nevanlinna 2020). Toisin sanoen yleisellä tasolla pelkät poikkeukselliset olosuhteet eivät vielä riitä, sillä varsinainen poikkeustila edellyttää, että tilanne on luonteeltaan ”kiireellinen, konkreettinen ja välttämättömiä toimia vaativa” (Zwitter 2012, 97–98). Lisäksi Zwitterin (ma., 95, 100–103) mukaan on olennaista kysyä, nähdäänkö poikkeustila itsessään osana laillista järjestystä vaiko sittenkin jonakin lain ulkopuolisena ilmiönä.

Käsitteen poikkeustila, saksaksi *Ausnahmezustand*, tunnetuksi tehnyt Carl Schmitt tarkasteli 1920-luvun alun töissään diktatuuria, josta Neuvosto-Venäjä tarjosi ajankohtaisen ja oivallisen esimerkin (vrt. myös Paastela 2000). Schmittin mukaan proletariaatin diktatuuri on ”suvereeni poikkeustila”, jossa laillista vallankäyttöä on olemassa vain uuden perustuslain lupauksen muodossa (ks. Schmitt 1921; 1922). Teorian merkitys ei lopulta ole kovin kaukaa haettu, sillä monien maiden perustuslaeissa puhutaan nykyäänkin poikkeustilasta. Myös teorian syntykonteksti on hyvä pitää mielessä yhtä lailla kuin se, että natsipuolueeseen toukokuussa 1933 liittynyt Schmitt tavallaan legitimoimoi natsien valtaannousun ja parlamentissa kahden kolmasosan vaatineen valtalain säätämisen.

Tuomas Nevalinnan (2020) mukaan poikkeustila julistetaan katastrofin välttämiseksi, mutta se itsessään luo katastrofin. Sen avulla yritetään pelastaa vallitsevaan lakiin perustuva elämänmuoto, mutta siten, että laki pannaan pois päiviltä. Tunnetuin esimerkki on tietenkin Adolf Hitler, jonka toimia tasoitti se, että hätätilavaluudet mahdollistaviin valtalakeihin oli turvauduttu Weimarin tasavallan aikana jo useita kertoja (vrt. Hett 2019). Vaikka mielikuvana on helposti poikkeuksellisen vallankäytön näyttävyys, itse asiassa poikkeuslainsäädäntöön turvaudutaan länsimaissa usein hajautetusti ja julkiselta katseelta näkymättömissä (Nevanlinna 2020).

Poikkeusolojen ennalta arvaamattoman luonteen takia poikkeustiloja koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan voi olla erityisen spesifiä, joten usein tärkeimmiksi seikoiksi jäävätkin kriisitilanteen hoitamiseksi tarvittavan päätöksenteon tehostaminen ja nopeuttaminen, toisin sanoen siis toimeenpanovallan kasvattaminen kansalaisyhteiskunnan ja lainsäädäntövallan kustannuksella (Zwitter 2012, 97, 107–108). Tehostaminen ja nopeuttaminen ovat oikeastaan jo klassisen diktatuurin puolustusargumentteja; diktatuurin, johon kuului määrääkäsä, eikä asetusten voimassaolo saanut ylittää diktaattorin toimikautta. Diktatuuri ymmärrettiin nimenomaan väliaikaiseksi vallaksi aina 1800-luvulle saakka (Paastela 2000, 226–227). Nykyisin poikkeustila on erityisen ongelmallinen liberaalille demokratiateorialle, sillä poikkeustila ”keskeyttää legitimitettä synnyttävät käytänteet, murentaa valtatasapainoa ja uudelleen määrittelee perusoikeuksien rajoja” (Schottdorf 2018, 429–430). Tätä uhkaavaa ongelmakenttää pyritään rajaamaan sitomalla poikkeusolojenkin edellyttämät toimet tiukasti perustuslailliseen järjestelmään (ma., 431).

Erityisasetusten avulla voidaan tehdä poikkeuksia esimerkiksi lakeihin pidätysoikeuksista, salakuuntelurajoituksista, sallituista kuulustelutekniikoista tai vaikkapa tullitutkimuksia

koskevista säännöistä. Tuomas Nevanlinna (2020) arvioi, että vanhojen hätätilalakien tilalle onkin astunut kirjava joukko erilaisia kriisinhallintalakeja, joita oikeutetaan turvallisuuden ja tehokkuuden nimissä. Giorgio Agambenin (2020) huolena on poikkeustilan taipumus muuttua pysyväksi, ja äskettäin hän väittikin Italian hallituksen toimenpiteitä ylimitoitetuiksi (vrt. Alt tässä julkaisussa). Varsinainen ääriesimerkki ”pysyvyydestä” on Syyria, jossa vuodesta 1963 voimassa ollut poikkeustila lopetettiin vasta osana arabikevättä. Zwitter (2012, 106–108, 111) huomauttaa kuitenkin, että sinällään autoritääriset valtiot eivät todellisuudessa tarvitse poikkeustilalainsäädäntöä mihinkään, sillä niiden hallinnoilla on aina käytössään vastaavia päätöksentekokeinoja, joita demokraattisten valtioiden hallitukset saavat käyttöönsä ainoastaan poikkeusoloissa.

Demokratian ja diktatuurin erottaminen toisistaan pitäisi olla hyvin yksinkertainen asia, mutta koska demokratia käsitteenä on nykymaailmassa siinä määrin ylivoimaisessa asemassa, ongelmaksi onkin osittain noussut se, miten kutsua niitä tapauksia, jotka eivät tosiasiaassa sovi demokratioiden piiriin: ovatko ne diktatuureja, autoritaarisia vaiko vain ei-demokraattisia valtioita (vrt. esim. Diamond 2002). On kiinnostavaa, että jo lainatun Jukka Paastelan (2000, 1) *Yksin- ja harvainvallasta* -teoksen tutkimuskohde määrittetty sekin negaation kautta: ”tarkastellaan ei-demokraattisia poliittisia järjestelmiä, niistä esitettyjä erilaisia käsityksiä sekä ei-demokraattisia järjestelmiä kuvaavien sanojen merkityksiä”.

Esimerkiksi Suomen perustuslaissa puhutaan poikkeusoloista kahdessa pykälässä. Perustuslain 23 § käsittelee perusoikeuksia, joiden rajoittamisesta on kokemusta tältä keväältä, kun parlamentti otti käyttöön valmiuslait ensimmäistä kertaa sitten toisen maailmasodan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia, ”jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia” (Suomen perustuslaki 731/1999). Historiasta tutumpi on presidentin toimiminen puolustusvoimien ylipäällikkönä, jonka hän voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa toiselle Suomen kansalaiselle.

Toisaalta poikkeukselliset toimet ja niiden kannatus eivät välttämättä vaadi aina poikkeusoloja tai poikkeustilan julistamista. Suomi toimii tässäkin eräänä esimerkkinä vakiintuneesta perustuslaillisesta valtiomuodostaan huolimatta. Helmikuussa 2020 *Maaseudun Tulevaisuus* uutisoi mielipidekyselystään, jonka mukaan jopa neljännes vastaajista olisi valmis jatkamaan presidentti Niinistön kautta tarvittaessa, vaikka poikkeuslailla (Vainio 2020; vrt. Bermeo 2016, 16).<sup>3</sup>

3 Vastaavanlainen poikkeuksellinen tilanne syntyi Suomessa, kun julkisuuteen nousi poliittista toimijuutta koskeva kysymys eli kiista niin sanotusta koronanyrkistä (ks. esim. Sundman 2020). Tasavallan presidentin ehdottama ja hallituksen lopulta torjuma malli koronatoimikunnasta päätöksenteon osana tai tukena kohtasi ongelmia monessakin suhteessa. Myöskään eduskunnan puhemies Matti Vanhanen ei kokenut toimintamallia tarpeelliseksi, vaikka arvioi julkisuudessa esitetyissä tulkinnoissa tilannetta sekoittaneen erilaiset termit, joiden merkitystä ei ole tarpeeksi saatu avattua (Ijäs 2020). Pisimmälle presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia koskevassa keskustelussa meni perussuomalaisten eduskuntaryhmän puheenjohtaja Ville Tavio, joka ehdotti, että presidentti Niinistö olisi voinut ottaa johdettavakseen Suomen koronatoimet (A-Talk 2020). Perustuslain kannalta ehdotus oli vähintäänkin ongelmallinen, minkä ei luulisi tulleen oikeustieteen maisteri Taviolle yllätyksenä.

Suurimpana riskinä poikkeusolosuhteissa ja -lainsäädännössä ei siis ehkä olekaan itse poikkeuslakien käyttöönotto vaan se, voidaanko ja halutaanko niiden mukanaan tuomasta lisävallasta lopulta luopua (vrt. Nevanlinna 2020). Mikäli poikkeustila ei koskaan pääty, muuttuu se normaalitilaksi, jolloin myös poikkeukselliset valtaoikeudet jäävät voimaan. Näin ollen myös (liberaalin) demokratian olemassaolo vaarantuu tällaisessa tilanteessa. (Vrt. Zwitter 2012, 98–100, 105.) Myös Suomen valmiuslaki ja sen käyttöönotto ovat nimenomaisesti suuria poikkeuksia normaalioloista, mutta hallitusti käyttäen ne eivät ole suuresti vaarantaneet oikeusvaltion olemassaoloa. Valmiuslain voimassaololle on myös määritelty takaraja<sup>4</sup>, jota on jatkettu poikkeusolojen niin vaatiessa: tätä kirjoitettaessa takarajaksi on asetettu kesäkuu loppu (Valtioneuvosto 2020b). Tilanne ei kuitenkaan ole kaikkialla vastaavanlainen, kuten Unkarin – sekä jossain määrin myös Yhdysvaltojen – tapaus osoittaa. Olemassa on myös esimerkkejä, kuten Puola tai Sri Lanka, kuinka koronan tuomat poikkeusolot ovat vaikuttaneet vaaleihin tai niiden siirtämiseen.

## Poikkeustila uhkana demokratialle – Yhdysvallat

Yhtenä syynä 2000-luvun demokratian alennustilaan useissa valtioissa on Larry Diamondin (2015, 144–145) mukaan pidettävä ”demokraattisten oikeuksien ja käytäntöjen vähittäistä ja lisääntyvää heikentämistä”.<sup>5</sup> Ilmiö voidaan liittää osaksi käsitettä ”toimeenpanovallan paisuttaminen” (engl. *executive aggrandizement*), jossa vallassa olevat tahot eivät välitä valtansa rajoituksista ja pyrkivät valta-asemansa turvin muuttamaan koko poliittista järjestelmää omaksi edukseen, mutta toimivat samalla ainakin jonkinlaisen enemmistön tuella (Bermeo 2016, 10–12, 14). Useat hallintomuodoltaan vakiintuneet länsimaiset valtiot ovat kärsineet tästä samasta ongelmasta, kuten myös sen liitännäisilmiöstä eli laillisuusperiaatteen eroosiosta.

Yleisellä tasolla länsimaisen liberaalin, perustuslaillisen demokratian (ideaalin) johtajuutuksena on kansan valtaan äänestämien johtajien vallan rajoittaminen, ei suinkaan sen maksimointi. Erityisen suurta huomiota tässä suhteessa on saanut Yhdysvallat, jonka poliittinen järjestelmä on ollut suurien sisäisten ja ulkoisten ongelmien äärellä jo pitkään, tietyllä tavalla voisi sanoa, että Yhdysvaltojen politiikka on ollut keskeytyksettömien poikkeusolojen piirissä jo vuosia (Diamond 2015, 148–150; 152–153; Plattner 2010, 83). Oman lisänsä covid-19-kriisiin ovat antaneet Minneapolisista alkaneet poliisiväkivaltaa vastustaneet ja ympäri maata levinneet levottomuudet, joihin presidentti Trump on ottanut poikkeuksellisen jyrkän kannan uhaten jopa sotilasvoimilla mellakoiden taltuttamiseksi (ks. esim. Altman 2020; Oprysko 2020). Tällaisessa kontekstissa poikkeusolosuhteet luovat mahdollisuuksia väärinkäyttää lainsäädäntöä, ja poikkeuslait ovat siksi jo lähtökohtaisesti ongelmallisia ja riskialttiita. Siksi ilmiötä voidaan lähestyä kahdesta suunnasta, sillä kyse voi olla joko lainsäädännöllisestä

4 ”Poikkeusolot toteava valtioneuvoston päätös on voimassa välittömästi ja voimassa toistaiseksi, ja se mahdollistaa valmiuslakia koskevan käyttöönottoasetuksen antamisen. Käyttöönottoasetus voidaan antaa määräajaksi, kiireellisessä tapauksessa enintään kolmeksi tai muuten enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Käyttöönottoasetuksen antaa valtioneuvoston yleisistunto ja sen voimassaolosta päättää eduskunta.” (Valtioneuvosto 2020a, 2.)

5 Toisaalta on huomattava, että demokratian taantuminen ei ole mitenkään yksiselitteinen tai kiistaton käsite. Enemmänkin tässä suhteessa kyse on demokratian laadusta, eikä suinkaan demokratioiden määrästä. (Ks. esim. Levitsky & Way 2015.)

kysymyksestä – poikkeustilasta – tai laajemmasta olosuhteiden tuomasta toimintaympäristön muutoksesta – poikkeusoloista. (Ks. esim. Plattner 2019, 6–7; vrt. Schottdorf 2018, 424, 429–431.) Poikkeustilalakien suhteen on lisäksi ensiarvoisen tärkeää erotella toisistaan kaksi erilaista toimintatapaa: ensimmäisenä on poikkeustilan mielivaltainen (engl. *extralegal*) malli, jossa muu lainsäädäntö perustuslakia myöten lakkaa olemasta voimassa. Toinen on poikkeustilan laillisesti integroitu, rajattu luonne, jolloin ainoastaan osia perustuslaista voidaan sivuuttaa tilapäisesti. (Lemke 2018, 374–375.)

Yhdysvalloissa kansallisen hätätilan (engl. *national state of emergency*) julistaminen avaa jo ennestään varsin huomattavat valtaoikeudet omaavalle presidentille hyvin kattavan keinovalikoiman toimia parhaaksi katsomallaan tavalla. Kansallisen hätätilan julistaminen mahdollistaa 123 erillisen oikeusjärjestyksellisen valtaoikeuden käytön, joista 96 tapausta ei edellytä muuta kuin presidentin allekirjoituksen. Näiden lisäksi on 13 muuta valtaoikeutta, joiden käyttöönotto edellyttää kongressin julistuksen. (Brennan Center for Justice 2019.) Hätätila ei silti ole poikkeuksellista politiikan tekoa, sillä Yhdysvalloissa on tälläkin hetkellä voimassa 34 erillistä kansallista hätätilaa, joista osa on ollut voimassa jo useita vuosikymmeniä (Halchin 2020, 12). Tältä osin tilanne muistuttaa klassista Weimarin tapausta eli kynnyksen hätätilan julistamiseen ei ole poikkeuksellisen korkea.

Yhdysvalloissa myös poikkeusolojen politisoituminen on ollut näkyvillä jo ennen pandemian levittäytymistä Pohjois-Amerikkaan. Presidentti Trump syytti 28. helmikuuta pidetyssä kampanjatilaisuudessaan suoraan demokraatteja viruksen politisoinnista – ”uudesta huijauksesta” (*C-SPAN* 2020). Toisaalta jo vuotta aiemmin julistettu kansallinen hätätila Meksikon vastaisen rajan ja rajamuurin tilanteesta jakoi yhdysvaltalaisista yhteiskuntaa hyvin voimakkaasti. Hätätilan julistaminen mahdollisti presidentti Trumpille asevoimien varojen käyttämisen kiistanalaiseen rajamuurihankkeeseensa. Itse asiassa presidentti arvioi, että hätätilan julistaminen oli keino nopeuttaa prosessia, joka luonnollisesti johti välittömiin syytöksiin kongressin budjettivallan ohittamisesta ja vallan väärinkäytöstä. Trump käytti tässä yhteydessä myös ensimmäisen kerran veto-oikeuttaan kongressin äänestettyä yli puoluerajojen hätätilan kumoamisen puolesta. (Baker 2019; Gearan & Barret 2019; Halchin 2020, 17–20.)<sup>6</sup>

Covid-19-pandemian takia presidentti Trump julisti kansallisen hätätilan 13.3.2020, mutta Yhdysvaltojen pandemian vastaisia toimia on vaikeuttanut liittovaltion ja osavaltioiden välinen jännite. Esimerkiksi karanteenimääräykset kuuluvat osavaltioiden päätösvaltaan eivätkä liittovaltiolle. Pahimmassa tapauksessa tämä voi tarkoittaa ainakin 50 erilaista lähestymistapaa. (Ks. esim. Gostin & Wetter 2020.) Tällä hetkellä huomattava osa osavaltiosta ei kuitenkaan ole joko alkuunkaan määrännyt merkittäviä rajoituksia tai sitten ovat jo luopuneet niistä ainakin osittain (Gershman 2020). Myöskään kiistely liittovaltion avun mahdolli-

6 Demokratian kannalta uhkaavimmat uutiset ovat kuitenkin olleet havaittavissa presidentti Trumpin ja republikaanipuolueen covid-19-kriisin myötä ajankohtaiseksi nousutta ajatusta postiaänestyksen laajentamista kohtaan osoittamasta epäluulosta ja vastustuksesta. Suhtautumista on perusteltu sillä, että tällainen äänestysmuoto lisäisi selvästi äänestysinnostusta ja siten olisi vahingollista republikaanipuolueelle: presidentti Trumpin mukaan jopa siinä määrin, että ”ainoakaan republikaani ei enää koskaan tulisi valituksi tässä maassa”. (Epstein & Saul 2020; vrt. Bermeo 2016, 13–14.) Tämä vastakkainasettelu on johtanut jopa uhkauksiin pidättää liittovaltion rahoitusta niiltä (vaa’an-kieli)osavaltioilta, jotka pyrkivät lisäämään äänestämistä postitse (ks. esim. Riccardi & Superville 2020).

sesta ehdollisuudesta ja sitomisesta maahanmuuttopolitiikan toteuttamiseen ei ole ainakaan ollut omiaan parantamaan demokratian tilaa ja puolueiden välisiä suhteita Yhdysvalloissa (ks. esim. Da Silva 2020).

Kriisiä on myös käytetty politiikan välineenä osavaltiotasolla. Esimerkkinä tästä vahvasti puoluepoliittisesti värittyneestä kiistelystä näyttäytyy yhdysvaltalaisen politiikan peruskysymyksiin kuuluva kysymys aborttioikeudesta. Ainakin kahdeksan osavaltiota on määritellyt tai yrittänyt määritellä raskaudenkeskeytykset ei-välttämättömiksi toimenpiteiksi ja näin ollen poikkeusolojen aikana kielletyiksi. Tämä linja on tietenkin nähty vastapuolella selkeänä hyökkäyksenä vuoden 1973 korkeimman oikeuden päätöstä vastaan. Oikeustoimien myötä Texasin osavaltio on jo muuttanut linjaansa ja lisännyt raskaudenkeskeytykset sallittujen operaatioiden listalle. (Keating ym. 2020; Tavernise 2020.)

Toinen mielenkiintoinen seikka on poikkeusoloissa usein tapahtuva hallinnon suosion merkittävä kasvu, niin sanottu ”lipun ympärille kokoontuminen” (Haavisto 2020; vrt. myös Mueller 1970). Malliesimerkkinä tästä voidaan pitää George W. Bushin toimien kannatusta (engl. *approval*), joka nousi syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen jopa 90 prosenttiin iskuja edeltäneestä 51 prosentista (Jones 2019). Vallitsevan pandemian osalta tilanne ei tosin ole samanlainen, itseasiassa presidentti Trumpin toimien hyväksyntä ei ole missään vaiheessa hänen presidenttiyttään ylittänyt 50 prosenttia, tämän hetkisen kriisin aikana suosio on heitellyt 43 ja 49 prosentin välillä (Gallup.com 2020). Myöskään pandemian torjuntatoimenpiteet eivät ole saaneet laajaa kannatusta, tälle hetkellä noin 50 prosenttia vastaajista näkee toimet riittävinä (Jones 2020).

Myös eri EU-jäsenmaissa covid-19-kriisi näyttäisi vaikuttaneen myönteisesti hallituspuolueiden – tai ainakin päähallituspuolueen – kannatukseen, kun EU-kriittiset populistipuolueet näyttäisivät menettäneen kannatustaan (Von Der Burchard & Hirsch 2020). Oikeistopopulistit eivät myöskään näyttäisi kovinkaan äänekkäästi arvostelevan covid-19-toimia, vaikka kritiikkiä kohdistetaankin yksittäisiin toimiin tai valintoihin. Eri maiden oikeistopopulistipuolueet ovat myös keskenään eri linjoilla kriisin osalta. (Tiilikainen 2020.) Yhtenä selityksenä tälle voidaan nähdä, että jäsenmaat ovat varsin vahvasti palanneet kansalliseen toimintamalliin, jollaista oikeistopopulismit ovat yleisesti ja laajasti omilla agendoillaan vaatineet. Myös EU:n melko vaatimaton rooli ja vaikutusvalta kriisissä on tekijä, joka taittaa tervää populistipuolueiden mahdollisuuksilta arvostella kriisin tähänastista hoitamista. Suomessa vastaava ilmiö on havaittavissa luottamuksen kasvusta sekä hallituksen että eduskunnan toimintaa kohtaan ja myös pääministeripuolue sosialidemokraattien selkeästi kasvaneesta gallupkannatuksesta (Haavisto 2020; Luukka 2020).

## Tilanne Euroopan unionissa

EU:n jäsenmaiden reagointi pandemiaksi Kiinan Wuhanista laajentuneeseen covid-19-tautiin oli sekä ajallisesti että toiminnallisesti hyvin eritahtista. Vasta Italian eskaloitunut epidemiatilanne näytti herättävän muut EU-maat tiedostamaan pandemian uhan. Tietoisuus ei kuitenkaan johtanut ylikansallisesti – käytännössä EU-johtoisesti – koordinoituihin torjuntatoimiin EU:n sisällä, vaan epidemiaa lähdettiin taltuttamaan kansallisin toimin ja re-

surssein. EU:n toimivaltuuksien näkökulmasta kansallisten sosiaali- ja terveystalouksien ensisijaisuus on ymmärrettävää, sillä nämä kysymykset kuuluvat edelleen jäsenmaiden omaan toimivaltaan.

Tutkimuskirjallisuudessa pandemiat on jo pidempään liitetty osaksi niin kutsuttua laajennetun turvallisuuden käsitettä. Tämä kyseenalaistaa perinteisen, valtiokeskeiseen, sotilaalliseen turvallisuuteen keskittyvän turvallisuuskäsityksen tunnustamalla myös erilaiset haavoittuvuudet, riskit ja uhkat turvallisuuden relevanteiksi elementeiksi (esim. Daase 2010). Kiinnostavaa covid-19-keskustelun osalta on myös se, että EU katsoi jo vuonna 2016 pandemioiden torjunnan olevan osa EU:n globaalistrategiaa. Yhtäältä pandemioiden torjunta katsotaan kuuluvaksi ennaltaehkäisevään konfliktinhallintaan: ”Kaksinkertaistamme siksi ponnistelumme ennaltaehkäisyssä ja tarkkailemme juurisyitä kuten ihmisoikeusloukkauksia, epätasa-arvoa, resurssikuormitusta ja ilmastonmuutosta – joka toimii uhkien moninkertaistajana katalysoiden vesi- ja ruokapulaa, pandemioita ja väestönsiirtymiä” (Euroopan unioni 2016, 30). Toisaalta pandemioiden vastainen taistelu nähdään myös osana globaalin hallinnon (engl. *global governance*) ja multilateraalisen yhteistyön kehittämistä (mt., 42–43).

Vaikka EU tunnustaakin pandemiat osaksi globaaleja uhkia, EU:n sisällä pandemioiden varautuminen kuuluu ensisijaisesti jäsenmaiden vastuulle. Kun covid-19-pandemia rantautui Eurooppaan, syntyi samantyyppinen tilanne kuin euro- ja pakolaiskriisissä: EU itsessään oli pitkälti valmistautumaton tämän mittaluokan kriisiin ja oli pakotettu kehittämään ratkaisuja tilanteen edetessä (ks. myös Genschel & Jachtenfuchs 2018, 185). EU joutui reagoimaan ja sopeutumaan jäsenmaiden massiivisiin rajoitustoimiin, kun nämä pandemian estämiseksi päättivät laajasti pysäyttää talouden ja yhteiskunnan toiminnan. Aiemmista kriiseistä poiketen monet jäsenmaat – Suomen ohella muun muassa Ranska, Italia, Espanja, Portugali, Unkari ja Baltian maat – julistivat varsin nopeasti kansallisen hätä- tai poikkeustilan, joka vahvisti toimeenpanovallan asemaa. Käytännössä tämä merkitsi demokraattisten perusoikeuksien laajamittaista rajoittamista ja osin jopa niiden tilapäistä jäädyttämistä. Pandemian alkuvaiheessa näillä poikkeustoimilla ja demokraattisiin vapauksiin kohdistetuilla rajoituksilla näyttää olleen kansalaisten laaja tuki (Von Der Burchard & Hirsch 2020).

Mediassa esiintyneet asiantuntijat ovat olleet kommentissaan varsin eri linjoilla. Siinä missä osa on kiitellyt panostusta talouden tukemiseksi, osa on kyseenalaistanut velkavetoisen elvytyksen ja varoittanut EU:n syvenevistä jakolinjoista. Erityisesti EU-kriittiset ovat käyttäneet eräänlaista ”väärin sammutettu” -retoriikkaa ja varoitelleet kriisin olevan luonteeltaan eksistentiaalinen eli uhkaavan nykymuotoisen EU:n olemassaoloa. Tässä voidaan nähdä toistuvan argumentaatiomallin, joka oli havaittavissa sekä euroalueen velkakriisin että pakolaiskriisin yhteydessä. EU:n vaikeuksia toteuttaa tehokasta kriisinhallintaa selittäisikin juuri perinteisen integraatiologiikan soveltumattomuus viimeisen vuosikymmenen aikana kehittyneen multikriisin ratkaisemiseksi (esim. Lehmann 2018). Tämä näkemys saa tukea myös Philipp Genschelin ja Markus Jachtenfuchsin (2018) tulkinnasta, jota seuraten myös covid-19-kriisiä ei voida ratkaista talousintegraation logiikalla vaan niillä valtaoikeuksilla, jotka kuuluvat suvereenien valtioiden ydinkompetensseihin myös nykyisen EU:n oloissa. Tätä tulkintaa tukee myös jäsenmaissa laajasti käyttöön otetut poikkeus- tai hätätilalait, kos-



ka ne entisestään rajoittavat EU:n mahdollisuutta ylikansallisen kriisinhallintapolitiikan toteuttamiseen.

Se, että EU joutuu ratkomaan samanaikaisesti velka-, pakolais- ja covid-19-kriisiä, tuottaa sellaisia pitkän aikavälin seurausvaikutuksia, joita voidaan tällä hetkellä vain arvailla (eurokriisin osalta vastaavaa näkemystä edustavat esim. Giddens [2014] ja Majone [2014]). EU:n demokraattisen päätöksenteon kannalta covid-19-kriisi merkitsee kuitenkin jatkumoa jo aiemmin tapahtuneelle siirtymälle normaalista, demokraattisesta päätöksenteosta kriisinhallintaan, jolla on merkittävä vaikutus päätöksenteon logiikkaan. Kriisinhallintaan liittyvässä päätöksenteossa tehdään – joskin ilman poikkeustilan julistamista – valintoja hyvin konkreettisten, välittömiltä seurauksiltaan merkittävien toimintavaihtoehtojen välillä. Valinnat tulee myös tehdä nopeasti, ilman laajaa deliberatiivista prosessia, ja päätöksenteko tapahtuu puutteellisten ja puuttuvien faktojen ja epätäydellisen informaation pohjalta. Kriisi on myös selkeästi tuonut esiin ilmiön ”vähiten huonon vaihtoehdon” valitsemisesta, koska kaikkiin tarjolla oleviin vaihtoehtoihin liittyy myös menetyksiä ja tappioita. (Ks. Rhinard 2019, 626.)

Covid-19-kriisi on myös sikäli analoginen pakolaiskriisille, että jäsenmaat ovat osoittaneet varsin vähäistä solidaarisuutta toistensa auttamiseksi. Tätä selittää pyrkimys varmistaa kansallisten terveydenhoitojärjestelmien kantokyky epidemian edetessä, mutta samalla – kuten Italian tapaus osoittaa – tämä on johtanut ei-tarkoitettuun seuraukseen, että etenkin epidemian pahimmin runtelemissa maissa terveydenhoitojärjestelmä on joutunut toimimaan ylittäen kantokykynsä. Pakolaiskriisissä solidaarisuuden puute näkyi haluttomuutena ottaa vastaan Kreikkaan ja Italiaan saapuneita pakolaisia, kun taas nyt jäsenmaat ovat olleet haluttomia jakamaan pandemian hoidossa vaadittavia välineitä, esimerkiksi suojavarusteita tai hengityskoneita, keskenään. Covid-19-kriisissä eri jäsenmaat ovat oikeutetusti halunneet varautua epidemian laajentumiseen myös varaamalla esimerkiksi suojavarusteita ja tehohoidon kapasiteettia tulevaa silmällä pitäen. Reaktiot osoittivat, etteivät unionia pohjois-etelä-akselilla polarisoineen velkakriisiin tai itä-länsi-suunnassa polarisoineen pakolaiskriisin aiheuttamat jännitteet ole kadonneet mihinkään.

Aiemmissa tutkimuksissa sekä euroalueen velkakriisin että pakolaiskriisin on havaittu vaikuttaneen kansalaisten luottamukseen sekä EU:n että kansallista hallintoa kohtaan (esim. Foster & Frieden 2017; Matthijs 2017). Vaikka kriisit ovat kaikissa jäsenmaissa vähentäneet luottamusta etenkin EU:ta kohtaan, erityisen raju muutos on ollut kriisien pahiten runtelemissa Välimeren alueen jäsenmaissa. Luottamuksen voimakasta laskua näyttäisi selittävän se, että nämä maat ovat olleet integraation nettohyötyjiä, mikä on näkynyt pitkällä aikavälillä keskiarvoa korkeampana luottamuksena EU:ta kohtaan. Kun kriiseissä nämä maat äkkiä joutuivatkin EU:n valvonnan ja ohjauksen piiriin (velkakriisi) tai kokivat jääneensä yksin ja ilman muiden solidaarisuutta (pakolaiskriisi), kansalaisten luottamus EU:n tukeen romahti. Mielenkiintoista tässä kohdin on myös se, että näissä maissa luottamus kansalliseen hallintoon heikkeni myös rajusti. (Foster & Frieden 2017.) Tätä voidaan yhtäältä selittää kansalaisten arvioilla hallinnosta kriisin syntyä edistäneenä toimijana, toisaalta kansalaisten pettymyksellä hallinnon kykyyn ajaa ja puolustaa kansallisia etuja. EU:n demokraattisen legitimaation kannalta covid-19-kriisi näyttää koetelleen ankarimmin niitä samoja maita, joissa

luottamus EU:ta kohtaan oli jo valmiiksi matalalla aiempien kriisien seurauksena. Yleistäen voidaan kuitenkin todeta, että Euroopassa kriisit eivät näyttäisi johtaneen samanlaiseen ”lipun ympärille kokoontumiseen” kuin Yhdysvalloissa.

Keskeinen tekijä ei siis ole ainoastaan se, miten kriisi vaikuttaa eurooppalaisiin kansantalouksiin, vaan myös se, millä tavoin väistämättömältä ja varsin syvältä tällä hetkellä näyttävän taantumun kestoa voidaan lyhentää ja vaimentaa. EU:n komissio näyttää tiedostavan poikkeusolojen vaikutukset ja merkityksen, koska se on aloittanut voimakkaiden, kokoluokaltaan historiallisen suurien – ja siten poikkeuksellisten – tukitoimien valmistelut yhdessä EKP:n kanssa. Jäsenmaat voivat tukea EU:n tukitoimien poliittista uskottavuutta sitoutumalla näiden toimien toteuttamiseen siitä riippumatta, vastaavatko ne kunkin jäsenmaan kansallisia preferenssejä. Näin jäsenmaat signaloisivat kansalaisilleen yhtenäisen, yleiseurooppalaisen kriisinhallintapolitiikan välttämättömyyttä tilanteessa, jossa kriisi osuus samanaikaisesti talouden rakenteiltaan ja sykleiltään toisistaan poikkeaviin maihin.

EU:n demokratian ja demokraattisuuden kannalta covid-19-kriisin voidaan lähtökohteisesti katsoa jatkavan – ja osaltaan voimistavan – niitä demokratian kannalta ongelmallisia kehityskulkuja, joiden kanssa EU on kamppailut euroalueen velkakriisistä lähtien. Toimivaltajaosta EU:n ja jäsenmaiden välillä johtuen EU ei suoraan kykene ottamaan vastuulleen pandemian torjuntatoimia, vaan se on pakotettu sopeutumaan ja toimimaan sen pelivaran puitteissa, jotka jäsenmaat unionille avaavat (myös Schimmelfennig 2018, 984–985).

EU:ssa tämä tarkoittaa toimien kontingenssin ja temporaalisuuden lisääntymistä. Samalla tämä lisää riskiä – ja etenkin EU:n komission näkökulmasta houkutusta – kiertää olemassa olevia rajoitteita ja demokraattisia prosesseja luomalla tilapäisluonteisia mekanismeja ja rakenteita, jotka sitten vakiinnutetaan ”välttämättöminä” (ks. myös Kreuder-Sonnen 2016). Näin ”kriisiytymistä” käytetään myös tekosyynä demokraattisesti ongelmallisille päätöksille, kun päätösten legitimitetti perustellaan välttämättömyydellä ja kriisin aiheuttamalla aikapaineella. Lisäksi on syytä huomata, että myös EU:ssa kriisi on vahvistanut toimeenpanovallan (komissio) asemaa demokraattisesti legitimoidun lainsäädäntövallan (parlamentti) kustannuksella.

## Unkarin koronavaltaudet

Aiemmat EU:n kohtaamat kriisit ovat epäilemättä olleet jäsenmaiden ja niiden hallitusten muistissa. Unkari on osoittautunut 2010-luvulla vastaan haravaksi jäsenmaaksi, eikä koronakriisi ole tehnyt poikkeusta: maaliskuun lopussa pääministeri Viktor Orbánille myönnettiin parlamentissa oikeus hallita asetuksilla ilman takarajaa. Väittely kulminoitui kiistaan siitä, ovatko poikkeukselliset valtaoikeudet kriisin hoitamiseen määräaikaaisia vai päättyvätkö ne kriisin myötä. Oppositio vaati vallankäytölle takarajaa äänestämällä esitystä vastaan. Tämän jälkeen Orbán ajoi poikkeusvaltuudet läpi hallituksen kahden kolmasosan enemmistöllä ja äänestettiin myös määräaika vaatineet muutosesitykset nurin. Päätöksen kansainvälinen vastaanotto oli varsin yksiselitteinen: hallituksen katsottiin keskittäneen valtaa pääministerille, ellei jopa siirtyneen suoranaiseen diktatuuriin (vrt. Puhl 2020; Nevanlinna 2020; Katainen 2020).

Miten tällainen on yleensä mahdollista tai miten poliitikot yleensä voidaan saada suostuttuiksi näinkin poikkeukselliseen toimenpiteeseen? Hallituksen parhain päin selittelemänä valtuudet koskevat vain koronapandemiaa ja ne lopetetaan pandemian päätyttyä (Act XXII of 2020). Päätöksen läpiviemiseksi Viktor Orbán on vedonnut myös klassiseen kiireysargumenttiin: ei ole aikaa väitellä demokratiasta, kun on pelastettava ihmishenkiä. Tätä kirjoitettaessa hallinto on antanut jo noin 140 asetusta, joista osa epäilemättä liittyy koronavirukseen. Silti voidaan oikeutetusti kysyä, miten siihen sopii sukupuolen korjauksen kieltäminen, oligarkin kiinalaisrahoitteisen Belgradin junayhteyden tietojen salaaminen, erillisen talousalueen perustaminen tai täytevaalien kieltäminen tilanteessa, jossa poikkeusvaltuudet voivat periaatteessa jatkua kuinka pitkään tahansa?

Kim Lane Scheppele ja Gábor Halmai (2020) julkaisivat *Hungarian Spectrumissa* artikkelin Unkarin tilanteesta huhtikuun puolivälissä. Lähtökohtaisesti kyseessä oli vastaus EU-komissaari Věra Jourován moniselitteiseen arvioon, etteivät poikkeusvaltuudet olisi ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Tutkijat pitivät illuusiona ajatusta, että Unkari kunnioittaisi oikeusvaltiota. Tilanteelle ei tukijoiden mukaan ole vertailukohteita, sillä ei ole maita, joissa sotilaat johtaisivat sairaaloita tai varmistaisivat pandemian aikana yli 150 ”strategisen” yrityksen toimintaa. Parlamentin toimivuus testataan vasta, jos joku vastustaa pääministerin tahtoa, mitä ei ole tapahtunut kymmeneen vuoteen. Tutkijoiden johtopäätös on, että Viktor Orbán hallitsee diktaattorina, eikä ole todennäköistä sisäistä mekanismeita, joka voisi pysäyttää hänet. (Ma.)<sup>7</sup>

Lane Scheppele ja Halmai (ma.) arvioivat, että itse asiassa koko vaaratila on laitton, sillä perustuslain 53. pykälässä mainitaan luonnonkatastrofit ja teollisuusonnettomuudet mutta ei pandemiaa. Tulevaisuudessa kiistanaiheeksi nousseekin se, onko koronavirus luonnonkatastrofi vai jotakin muuta. Toisaalta jo esimerkiksi Suomeen verrattuna koko Fideszin perustuslaki käänöksineen on mielenkiintoinen. Erikoistapauksina (engl. *special legal order*) perustuslaki määrittelee vähintäänkin neljä, ellei kuusi erilaista tapausta: kansallinen kriisi (engl. *state of national crisis*, unk. *rendkívüli állapot*), hätätila (*state of emergency*, *szükségállapot*), ennakoiva puolustus (*state of preventive defence*, *megelőző védelmi helyzet*) ja nyt kyseessä oleva vaaratila/vaaratilanne (*state of danger*, *veszélyhelyzet*). Yleisellä tasolla 48§ toteaa kansallisesta kriisistä ja hätätilasta muun muassa, ettei yleisiä vaaleja järjestetä. Vaaratilan mahdollistava perustuslain pykälä 53 ei puhu vaaleista mitään. (Magyarország Alaptörvénye 2011; The Fundamental Law of Hungary 2011.)

Poikkeusvaltuudet antanut laki kuitenkin määrittelee, ettei täytevaaleja järjestetä, ja sama koskee valtakunnallisia tai paikallisia kansanäänestyksiä (Act XII of 2020). Tämä antaa peri-

7 Paastelan (2000, 226) mukaan diktatuuri ei tunne vapaita vaaleja, mutta myös vaaleilla valittu johto voi perustaa diktatuurin. Tyypillisiä piirteitä ovat itsenäisen oikeuslaitoksen heikkous ja kansalaisvapauksien, kuten sanan-, paino- ja kokoontumisvapauden eri asteiset rajoitukset. Ajankohtaisina esimerkkeinä Paastela mainitsi eräät Neuvostoliiton seuraajavaltiot Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa. On kiinnostavaa, että myös unkarilaiseen poliittiseen puheeseen on 2010-luvulla ilmaantunut leimaavia käsitteitä kuten Orbánbasi tai Fideszistan (Nyyssönen 2017, 41–43). Pian poikkeusvaltuuksien myöntämisen jälkeen parlamenttiin tuli esitys, joka olisi sitonut pormestarien kädet eli käytännössä mitätöinyt viime syksyn paikallisvaalituloksen (HVG 1.4.2020). Esitys vedettiin kuitenkin nopeasti pois, eikä siitä ole kuulunut sen jälkeen. Fidesz voitti paikallisvaalit, mutta suurissa kaupungeissa, kuten Budapestissa, hallitsee oppositio. Parlamenttivaalit 2018 Etyj arvioi heti tuoreeltaan vapaisiksi mutta ei toimintaympäristöltään reiluiksi. Lehden mennessä painoon on käynyt ilmi, että väärinkäytöksiä oli myös sekä paikallis- että eurovaaleissa 2019 (Barlai & Banuta 2020).

aatteessa hallitukselle työrauhan, mutta sillä on myös käytännöllistä merkitystä: hallituksella on 133 kansanedustajaa, joista yhdenkin menetys lopettaisi sen tärkeän kahden kolmasosan enemmistön seuraaviin valtakunnallisiin vaaleihin saakka. Perustuslain mukaan vaaratilán takarajana on aluksi 15 päivää, jota voidaan laajentaa parlamentin päätöksellä, kuten tapah-tuikin. Olennainen on kuitenkin 53. pykälän neljäs kohta, jossa ei vaadita asetuksille määrä-aikaa, vaan se riippuu vaaratilanteen päättymisen toteamisesta. Toisin sanoen hallitusvaltaa ei haasteta kahteen vuoteen, ellei hallitus sitä halua.<sup>8</sup>

Yhtäältä voidaan ajatella perustuslain laatijan olleen esimerkiksi suomalaista valmistautu-neempi politiikan konflikteihin ja yllätyksellisyyteen. Silti voi epäillä, että jo lähtökohtaisesti korkeampi ja poliittisempi profiili, josta neliportainen tilaluokitus on myös esimerkkinä, höl-lentää mahdollisuutta julistaa poikkeusolot ja sen mahdollistamat erikoistoimet. Tätä kir-joitettaessa Unkarissa on voimassa edelleen 2015 pakolaiskriisin tuoma käsite ”joukottaisen maahanmuuton aiheuttama kriisitilanne”, jota pidennetään puolen vuoden välein. Unkarin pykälien runsaus voi kertoa myös siitä, että koko vuoden 2011 perustuslaki hyväksyttiin eu-rooppalaisittain enemmän tai vähemmän ”poikkeusoloissa”: hallituksen äänin, yhdessä parla-mentissa, ilman kansanäänestystä ja varsin lyhyen käsittelyn jälkeen.

Tapaus Hitler on klassinen ääriesimerkki mihin poikkeustila voi johtaa. Silti Saksassakin valtuudet olivat periaatteessa olemassa vain neljäksi vuodeksi kerrallaan – Rooman tasaval-lassa senaatti saattoi pidentää diktaattorin valtuuksia toiset kuusi kuukautta. Unkarin ratkaisu on erikoinen, mutta parlamentin *business as usual* -ajattelussa ikävät historialliset yhteydet yleensä, ja erityisesti vuoden 1933 Hitlerin valtaannousun vaatimaan kahteen kolmasosaan, tuskin kävivät edes lainlaatijoiden mielessä. Asian arkaluonteisuuden voi päätellä siitä an-teekspyyntövaatimusten intensiteetistä, jolla Fidesz tuomitsi *Der Spiegelin* haastatteleman Donald Tuskin, joka arvioi Carl Schmittin voivan olla ylpeä Orbánista (*Magyar Nemzet* 2020; Müller & Puhl 2020).

Tosin Fideszinkin perustuslaissa käytetään Schmittin tunnetuksi tekemää käsitettä poik-keustila. Käännöksissä on silti horjuvuutta: englanniksi poikkeustila on *national crisis*, joka on unkariksi *rendkívüli állapot* eli poikkeustila. Carl Schmittin saksankielinen termi *Ausnahme-zustand* on käännetty sekä poikkeustilaksi (unk. *rendkívüli állapot*, engl. *national crisis*) että hätätilaksi (*szükségállapot*, *state of emergency*).<sup>9</sup> Kiinnostavaa on, että poikkeus- ja hätätila on erotettu omiksi eri pykäläkseen: ensimmäinen liittyy sotatilan julistamiseen tai vieraan vallan aseellisen hyökkäyksen uhkaan. Toinen liittyy kapinayrityksiin eli laillisen järjestyksen aseel-liseen kumoamiseen tai ihmishenkiä tai omaisuutta vaarantavaan väkivaltaiseen toimintaan. Näin koronapandemia on ”hyökkäys” ja kriisi, mutta hätätila ja sen oikeuttama ”taistelu” eivät näin ole verrattavissa perustuslain määrittelemään kansalliseen kriisiin.

Kun pääministerillä oli jo muutoinkin kahden kolmasosan enemmistö, koko asetushallin-non motiivi jää epäselväksi. Niitä voi etsiä niin korkeasta politiikan profiilista kuin klassisen diktatuurin nopeus- ja tehokkuusargumenteista tai pelkästä vallanhimosta, olkoonkin että

8 Unkarilaisdiplomatia kiirehti kertomaan, että parlamenttivaalit järjestetään 2022 (Act XII of 2020 on the con-tainment of coronavirus - Allegations and Facts, sähköposti 16.4., tekijän hallussa).

9 Seuraamassamme kansainvälisessä keskustelussa nimitykset ovat näyttäneet menevän sekaisin paitsi ulko-maalaisilta myös Unkarin hallitusta lähellä olevilta tahoilta.

Orbán-fanit näkevät tässäkin viisaan mestarinsa juonen (vrt. myös Inotai 2020; Koponen 2020). Rakenteena Unkari on vähitellen liukunut kohti autoritarismia, ja vaikka selkeää Rubiconia ei ole, maa on nyt toista vuotta peräkkäin Freedom Housen vapausluokituksessa osittain vapaa – ainoana EU-maana (Freedom House 2020a, 11; vrt. Levitsky & Ziblatt 2018).<sup>10</sup>

Unkarin hallinto on puolustanut näkökantojaan maailmalla tutuin sanakääntein: parlamentti ja demokratia toimivat, lainsäädäntö nojaa perustuslakiin, eivätkä säädetyt asetukset poikkeaa muiden jäsenvaltioiden vastaavista toimista. Esimerkiksi Unkarin Suomen suurlähettiläs György Urkuti muistutti, kuinka parlamentti voi peruuttaa hätätilan (sic!) sen oikeaksi katsoessaan. Rangaistuksia määrätään ainoastaan niille, jotka tahallaan levittävät valheita. Suurlähettilään mukaan Unkarin lehdistö on Suomea monipuolisempi: maa on median uhrina, koska se ei identiteetin, perhepolitiikan ja maahanmuuton osalta halua hyväksyä periaatteita, joita nykyiset liberaalipuolueet pitävät pakollisina. (Urkuti 2020a; vrt. 2020b.)

Rajoitukset ovat tiukkoja, mutta Unkarissa niitä tukee 78 prosenttia väestöstä (ma.). Suurlähettiläs olisi voinut tosin kertoa myös mielipidemittauksesta samalta viikolta, jonka mukaan 48 prosenttia vastaajista pitää ja 47 prosenttia ei pidä Unkaria enää demokratiana (Bíró-Nagy & Laki 2020). Diskurssina demokratia on vahva, eikä mainitussa tutkimuksessa edes – ikävä kyllä – kysytty tarkemmin, mikä tämä ”ei-demokratia” sitten on (vrt. Paastela 2000, 1). Uusimman *Nations in Transit* -raportin mukaan Unkari ei enää ole demokratia ollenkaan (Freedom House 2020b).

Tätä artikkelia viimeisteltäessä (3.–5.6.) Unkarissa ollaan luopumassa ”vaaratilasta” ja sen suomasta asetushallinnosta 20.6.2020. Tilalle ollaan tuomassa vahvan hallitusvallan takaavaa tilakäsitettä ”terveydenhuollon kriisitila” (unk. *egészségügyi válsághelyzet*). Kansalaislaisjärjestöt ovat tosin jo arvostelleet, että vaikka muodollinen julistus annettaisiinkin, muuttuuko mikään (Makszmov 2020). Kiinnostavaa on sekin, että ensimmäistä kertaa Orbán viittasi valtuuksista luopumiseen vain päivä sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti oli käsitellyt Unkarin tilannetta (vrt. Vasovic 2020). On epäilty pääministerin jo saavuttaneen tavoitteensa, eikä diktatuurijulkisuus lisää jo valmiiksi luupin alla olevan hallinnon mahdollisuuksia EU:n rahanjaossa. Ristiriitaisuudesta oli merkkejä jo alun alkaen: maaliskuun puolivälissä hallituksen omistakin kannattajista 36 prosenttia piti valtuuksia ilman takarajaa vääränä ratkaisuna (*Publicus* 2020).

## Demokratiaa koronan varjossa

Artikkelin tavoitteena on ollut osoittaa, että vaikka uhka on yhteinen, keinot sen hoitamiseen vaihtelevat: poikkeusolot eivät ole sama asia kuin (julistettu) poikkeustila. Kriisi päättyy joskus, Yhdysvalloissa presidentti vaihtuu joskus ja Unkarinkin pääministerin poikkeusvaltuudet lakkaavat joskus. On mahdollista silti yhtyä Rajkumar Sabanadesanin (2020) arvioon: kriisi paljastaa paitsi todelliset johtajat, myös todelliset oikeusvaltiot; ne, jotka ovat huolissaan myös demokratian keinoista eivätkä vain päämääristä. Perustuslakia on helppo noudattaa normaalioloissa, mutta sen todellinen merkitys paljastuu vasta poikkeusoloissa.

<sup>10</sup> Syksyllä 2019 Viktor Orbán päätyi arvovaltaisen *Foreign Affairsin* (2019) kanteen esimerkkinä uudesta autokratiaa yhdestä Turkista, Venäjän, Kiinan ja Filippiinien johtajien kanssa.

Presidentti Trumpin hallinnon hajanainen toiminta pandemian suhteen on ollut osasy – tämänkin – tilanteen voimakkaaseen politisoitumiseen. Yhdysvaltojen osalta pandemiakriisi on entisestään voimistanut yhteiskunnallista ja poliittista polarisaatiota. Hyvin vakavan tauti-tilanteen ja koko terveydenhuoltojärjestelmän perustavanlaatuisen ongelmien lisäksi poliittista tilannetta hankaloittamassa ovat olleet lähestyvät presidentinvaalit ja niihin olennaisesti vaikuttava nopeasti heikentynyt taloustilanne. Poikkeusolosuhteiden ja –tilan käyttäminen politiikan välineenä ei suinkaan ole harvinaista yhdysvaltalaisessa politiikassa, mutta tällä kertaa panokset ovat varsin korkeat suhteessa sekä väestön henkeen ja terveyteen että koko yhteiskunnan taloudelliseen tilanteeseen. Presidentti Trumpin kannatus on tähän saakka ollut hämmästyttävän tasaista kaikista virkakauteen liittyvistä kohuista huolimatta. Voimakkaan poliittisen polarisaation uhka demokratialle on ehdottomasti siinä, että jossain vaiheessa on mahdollista toimia – joko oman valta-aseman turvaamiseksi tai vastustajan haittaamiseksi – olemassa olevan lainsäädännön vastaisesti vailla mitään pelkoa seurauksista yksinkertaisesti siksi, että tällaisille toimille on jo olemassa riittävästi kannatusta. Tämänkaltainen demokratian ja laillisuuden vähittäinen eroosio ei suinkaan ole mahdotonta myöskään vakiintuneissa demokratioissa (vrt. Bermeo 2016).

Vääntö Unkarista epäilemättä jatkuu, kuten se on tehnyt jo yli vuosikymmenen. Vaikka EU:n jäsenmailla olisikin erilaisia käsityksiä demokratiasta ja diktatuurista, voidaan kysyä, ovatko jäsenmaat ja puolueet valmiita tukemaan itsevaltaisia pyrkimyksiä unionin sisällä. Ennen kaikkea kysymys on ennakoimattomuudesta ja demokratiaan kuuluvista menettelytavoista. Covid-19-tapauksessa Unkarin parlamentti lähti liikkeelle korostetun korkealla profiililla, julisti ”vaaratilan” ja antoi myös asetuksia, jotka palvelivat muitakin sisäpoliittisia pyrkimyksiä kuin koronakriisin ratkaisua. Agambenin (2020) huoli poikkeustilan pysyvyydestä on aiheellinen siinä mielessä, että tätä kirjoitettaessa ei tiedetä, mitkä kaikki asetukset jäävät voimaan missäkin maassa muodollisen ”poikkeustilan” päätyttyä. Unkarin tapauksessa uutta on ollut koko poikkeusvaltuusprosessi, jonka teki mahdolliseksi jo aiempi demokratian punnusten ja vastapunnusten vähittäinen rappeutuminen. Unkarin nykytilannetta onkin kuvattu käsitteellä johtajademokratia – weberiläisittäin *Führerdemokratie* – jonka tärkeimpänä määritelmänä on päältä demokraattinen mutta sisältä autoritaarinen valtio (Körösényi 2019).

EU:n komissio on puheenjohtajansa Ursula von der Leyenin johdolla yhtäältä pyrkinyt osoittamaan ymmärrystä jäsenmaiden kansallisille (osin egoistisille) toimenpiteille ja toisaalta vahvistamaan ajatusta yhteisten eurooppalaisten ratkaisujen ja toimien välttämättömyydestä. Komissio on ilmoittanut useista merkittävistä taloudellisista tukitoimista, mutta sen taloudellista pelivaraa kaventaa kuitenkin vuoden 2020 lopussa päättyvän rahoituskauden takia varsin niukat EU:n budjettivarat. Lisäksi tätä kirjoitettaessa edelleen keskeneräiset neuvottelut uudesta rahoituskehiksestä (2021–2027) tekevät komission toimista osin katteettomia shekkejä, koska niiden rahoitustapa ei ole tiedossa. Tätä ongelmaa ei poista myöskään Ranskan ja Saksan toukokuussa 2020 tekemä aloite jälleenrakennusrahosta, koska sen osalta on odotettavissa pitkä vääntö jäsenmaiden eriävien näkökantojen yhteensovittamiseksi (Karismo 2020).

Rahoituskehyyksen muuttuminen ”jälleenrakennusbudjetiksi” syventänee juopaa nettomaksajien ja nettosaajien välillä. Demokraattisen päätöksenteon kannalta covid-19-kriisin yksi merkittävä vaikutus lieneekin juuri unionin jäsenmaiden keskinäisten neuvotteluasetelmien polarisoituminen entisestään. Velka- ja pakolaiskriiseille analogisesti myös covid-19-kriisissä heikoimmassa asemassa olleet jäsenmaat näyttäisivät suhtautuvan myönteisimmin ylikansalliseen taakanjakoon, kun taas vahvemmassa asemassa olleet jäsenmaat näyttäisivät kannattavan status quon säilyttämistä. (Vrt. van Middelaar 2016, 504–504; Genschel & Jachtenfuchs 2018, 187.) Talouden elvytystoimien kohdalla mielenkiintoista on vahvempien maiden pyrkimys kehystää keskustelu yrityksenä elvyttää jo kertaalleen haudatut euroalueen velkakirjat, siis heikompien maiden yrityksenä luoda kollektiivinen *yleisten* velkojen yhteisvastuu. Mielenkiintoinen on myös Yhdysvalloissa syntyneelle liittovaltion ja osavaltioiden väliselle kilpailuasetelmalle analoginen tilanne EU:ssa jäsenmaiden ja EU:n välillä (vrt. Lehmann 2018, 981).

Vaikka selviäminen globaalin ja eurooppalaisen talouden taantumasta on olennaisen tärkeitä myös demokratian näkökulmasta, pidemmällä aikavälillä ratkaisevaksi muodostuu EU:n kyky löytää sellainen integraatiopoliittinen konsepti, joka vahvistaisi käsitystä EU:n kyvystä sopeutua toimintaympäristön muutoksiin sekä viestittäisi kansalaisille yhteisön olevan varautunut ja kykenevä puolustamaan ja suojelemaan kansalaisiaan vastaaventyppisiltä shokkivaikutuksilta ja kriiseiltä tulevaisuudessa (Tortola 2015). Vaikka kaikki viimeisen kymmenen vuoden suurta kriisiä – velkakriisi, pakolaiskriisi ja covid-19-kriisi – ovat jossakin kohtaa muodostaneet EU:lle eksistentiaalisen uhan, eivät ne ole johtaneet uudistuksiin, joiden kautta kriisien eskaloitumista eksistentiaalseksi uhaksi pystyttäisiin ehkäisemään ennalta. Heikon ja ohuen strategisen näkemyksen vuoksi EU ajautuu kriiseissä *ad hoc* -ratkaisuihin, jotka eivät kuitenkaan tarjoa pohjaa sopeuttaa järjestelmää myöhemmin muuttuneeseen tilanteeseen (Lehmann 2018, 978–982).

EU:n tulevan kehityksen ja unionin demokraattisen legitimitietin kannalta tilanne on hyvin ongelmallinen. Taloudellisen toipumisen tapahtuminen sisämarkkinoiden ulkopuolella avaisi populistipuolueille uutta pelitilaa, pystyisiväthän ne hyökkäämään yhtä integraation keskeistä legitimaation lähdettä, sisämarkkinoiden tuottamaa taloudellista hyvinvointia vastaan. Varautuminen eksistentiaalisen uhkapotentiaalın omaaviin kriiseihin tulevaisuudessa edellyttäisi myös EU:n toimivaltuuksien vahvistamista, mikä vaatimus on helposti politisoitavissa EU-vastaiseksi argumentiksi. EU näyttääkin valinneen covid-19:n osalta exit-strategian, jonka kärki kohdistuu kriisin taloudelliseen jälkihoitoon ja tämän – toivottavasti onnistuneen – jälkihoidon kehystäminen nimenomaan ylikansallisen integraation saavutuksena. Tämän lisäksi peräänkuulutetaan EU:n vahvistamista, koska ilman merkittävää sopeutumista ”uuteen normaaliin” emme tulisi olemaan yhtään paremmin valmistautuneita seuraavaan, varmasti tulevaan kriisiin.

Kyse ei kuitenkaan ole vain EU:n, vaan koko globaalin, markkinatalouteen kytkeytyvän demokratiamallin haasteesta. Globaali demokratia on hyötynyt maailmantalouden tuottamasta hyvinvoinnin kasvusta, jota covid-19-pandemia nyt suuresti uhkaa. Merkittävin haaste eivät siten olekaan poikkeusolot, vaan niiden purkaminen demokratiaa vahvistaen tilanteessa,

jossa kriisillä tulee olemaan pitkä taloudellinen ”häntä” kaikkine sosiaalisine ja inhimillisine vaikutuksineen. Kun niin kutsuttujen tavallisten kansalaisten silmissä poliittisen järjestelmän legitimitetti ammentaa talouden tilasta, autoritaaristen maiden nopeampi toipuminen voi voimistaa autoritaarisia tendenssejä myös demokratioiden sisällä. Tätä tukee osaltaan viime vuosina demokratioissakin vahvistunut tekno- ja ekspertokratiaorientaatio, jotka avoimesti kyseenalaistavat deliberatiivisen, demokraattisen politiikan toimintakykyä.

Demokratioiden historiallinen vahvuus on nähty niiden kyvyssä luoda pitkällä aikavälillä yhteiskunnallista vakautta ja resilienssiä. Kolikon käänköpuolena on, että tämä näyttäisi pätevän vanhoihin, etabloituneisiin demokratioihin, joissa demokraattinen toimintakulttuuri on sisäistetty useammassa sukupolvessa. Vaikka myös vanhoissa demokratioissa pitää nykyisessä kriisissä huolehtia demokraattisen poliittisen kulttuurin säilymisestä, vaaravyöhykkeessä näyttäisivät olevan erityisesti nuoremmat demokratiat. Covid-19-pandemia ei siten ole pelkästään globaali kansanterveydellinen uhka, vaan sen varjossa käydään myös globaalia herruuskamppailua demokratian puolustajien ja vastustajien välillä. Tämän kamppailun lopputulos tulee osaltaan määrittämään 21. vuosisadan maailmanpolitiikkaa paljon pidempään kuin viruksen aiheuttama akuutti kriisi.

## Lähteet

- A-Talk (2020): ”Kuka johtaa koronakriisiä?”. *Yle Areena*, 2.4.2020. <https://areena.yle.fi/1-50330959>, 5.4.2020.
- Act XII of 2020 On the Containment of Coronavirus. Ministry of Justice Hungary. <http://abouthungary.hu/media/DocumentsModell-file/1585661547-act-xii-of-2020-on-the-containment-of-coronavirus.pdf>, 5.4.2020.
- Act XII of 2020 On the Containment of Coronavirus - Allegations and Facts, sähköposti 16.4.2020 (kirjoittajan hallussa).
- Agamben, Giorgio (2020): ”The Invention of an Epidemic”. *European Journal of Psychoanalysis*, 26.2.2020. <https://www.journal-psychoanalysis.eu/coronavirus-and-philosophers/>, 5.4.2020.
- Altman, Alex (2020): ”Why The Killing of George Floyd Sparked an American Uprising”. *Time*, 4.6.2020. <https://time.com/5847967/george-floyd-protests-trump/>, 4.6.2020.
- Baker, Peter (2019): ”Trump Declares a National Emergency, and Provokes a Constitutional Clash”. *The New York Times*, 15.2.2019. <https://www.nytimes.com/2019/02/15/us/politics/national-emergency-trump.html>, 15.4.2020.
- Barlai, Melanie & Zsófia Banuta (2020): *Irregularities in the 2019 European Parliamentary and local elections in Hungary Discovered*. Unhack Democracy. [https://www.unhackdemocracy.eu/s/Hungary-2019-EP\\_local\\_elections\\_irregularities\\_Unhack\\_Democracy-c253.pdf](https://www.unhackdemocracy.eu/s/Hungary-2019-EP_local_elections_irregularities_Unhack_Democracy-c253.pdf), 10.6.2020.
- Bermeo, Nancy (2016): ”On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Bíró-Nagy, András & Gergely Laki (2020): *Orbán 10. How do Hungarians evaluate the last 10 years of Hungary? Research summary April 2020*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung. [https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/305/orban10\\_en\\_summary.pdf](https://www.policysolutions.hu/userfiles/elemzes/305/orban10_en_summary.pdf), 5.6.2020.
- Brennan Center for Justice (2019): ”A Guide to Emergency Powers and Their Use”. *New York University School of Law*. [https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019\\_10\\_15\\_EmergencyPowersFULL.pdf](https://www.brennancenter.org/sites/default/files/2019-10/2019_10_15_EmergencyPowersFULL.pdf), 6.5.2020.



- Von Der Burchard, Hans & Cornelius Hirsch (2020): "Europe's citizens back their leaders' coronavirus response, say polls". *Politico*, 20.3.2020. <https://www.politico.eu/article/europes-citizens-back-their-leaders-coronavirus-response-say-polls/>, 15.4.2020.
- C-SPAN (2020): "President Trump Campaign Event in North Charleston, South Carolina". 28.2.2020. <https://www.c-span.org/video/?469663-1/president-trump-campaign-event-north-charleston-south-carolina>, 5.6.2020.
- Daase, Christopher (2010): "Wandel der Sicherheitskultur". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50, 9–16.
- Da Silva, Chantal (2020): "New York Attorney General Condemns Trump's Threat to Withhold Coronavirus Aid From Sanctuary States". *Newsweek*, 29.4.2020. <https://www.newsweek.com/new-york-attorney-general-condemns-trumps-threat-withhold-coronavirus-aid-sanctuary-states-1500862>, 5.5.2020.
- Diamond, Larry (2002): "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.
- Diamond, Larry (2015): "Facing Up to the Democratic Recession". *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155.
- Epstein, Reid J. & Stephanie Saul (2020): "Does Vote-by-Mail Favor Democrats? No. It's a False Argument by Trump". *The New York Times*, 10.4.2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/10/us/politics/vote-by-mail.html>, 6.6.2020.
- Euroopan unioni (2016): *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf), 6.5.2020.
- Foreign Affairs* (2019): Kansi. *Foreign Affairs*, September/October 2019.
- Foster, Chase & Jeffrey Frieden (2017): "Crisis of trust: Socio-economic determinants of Europeans' confidence in government". *European Union Politics*, 18(4), 511–535.
- Freedom House (2020a): *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW\\_2020\\_REPORT\\_BOOKLET\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf), 5.6.2020.
- Freedom House (2020b): *Nations in Transit 2020: Dropping the Democratic Facade*. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf), 5.6.2020.
- The Fundamental Law of Hungary (2011): <https://www.refworld.org/pdfid/53df98964.pdf>, 5.6.2020.
- Gallup.com (2020): Presidential Job Approval Center. <https://news.gallup.com/interactives/185273/r.aspx>, 5.6.2020.
- Gearan, Anne & Devlin Barrett (2019): "Trump issues first veto of his presidency over emergency declaration for border wall". *The Washington Post*, 15.3.2019. [https://www.washingtonpost.com/politics/trump-poised-to-issue-first-veto-of-his-presidency-over-emergency-declaration/2019/03/15/a8fe3a86-474c-11e9-aaf8-4512a6fe3439\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/trump-poised-to-issue-first-veto-of-his-presidency-over-emergency-declaration/2019/03/15/a8fe3a86-474c-11e9-aaf8-4512a6fe3439_story.html), 5.6.2020.
- Genschel, Philipp & Markus Jachtenfuchs (2018): "From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory". *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 178–196.
- Gershman, Jacob (2020): "A Guide to State Coronavirus Reopenings and Lockdowns: Many states are weighing how to ease weekslong restrictions on travel and business". *The Wall Street Journal*, 9.5.2020. <https://www.wsj.com/articles/a-state-by-state-guide-to-coronavirus-lockdowns-11584749351>, 5.6.2020.
- Giddens, Anthony (2014): *Turbulent and Mighty Continent – What Future for Europe?* Cambridge: Polity.
- Gostin, Lawrence & Sarah Wetter (2020): "Why There's No National Lockdown". *The Atlantic*, 31.3.2020. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/why-theres-no-national-lockdown/609127/>, 5.6.2020.
- Haavisto, Ilkka (2020): *Politiikan poikkeustila: Koronakriisi yhdisti suomalaiset*. EVA Analyysi no. 81, 30.4.2020. [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2020/04/eva-analyysi-no\\_81.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2020/04/eva-analyysi-no_81.pdf), 5.6.2020.

- Halchin, L. Elaine (2020): "National Emergency Powers (98-505)". Congressional Research Service, 23.3.2020. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505/21>, 24.5.2020.
- Hett, Benjamin Carter (2019): *Demokratian kuolema. Kuinka Hitler nousi valtaan*. Suom. T. Uschanov. Helsinki: WSOY.
- HVG (2020): "A veszélyhelyzet idejére megkötné a polgármesterek kezét a kormány". 1.4.2020. [https://hvg.hu/itthon/20200401\\_A\\_zelyhelyzet\\_idejere\\_megkotne\\_a\\_polgarmesterek\\_kezet\\_a\\_ny?fbclid=IwAR13jrzpxWXGGnf0BEyDaHLjP0JI4TY6hPvq2suGxafly4eNZuHLYS\\_xLCw](https://hvg.hu/itthon/20200401_A_zelyhelyzet_idejere_megkotne_a_polgarmesterek_kezet_a_ny?fbclid=IwAR13jrzpxWXGGnf0BEyDaHLjP0JI4TY6hPvq2suGxafly4eNZuHLYS_xLCw), 5.6.2020.
- Ijäs, Johannes (2020): "Matti Vanhanen haluaa Suomeen turvallisuusneuvoston". *Demokraatti*, 1.4.2020. <https://demokraatti.fi/matti-vanhanen-haluaa-suomeen-turvallisuusneuvoston/>, 5.6.2020.
- Inotai, Edit (2020): "Orban's Power Strategy: 'Surrender To Win' – Analysis". *Eurasia review*, 23.5.2020. [https://www.eurasiareview.com/23052020-orbans-power-strategy-surrender-to-win-analysis/?fbclid=IwAR18ZGoNZgpg0XvsxjDXkN\\_yiENcJM2ErdJS6wI0VVmI\\_TrEN1kN9I9ytA.](https://www.eurasiareview.com/23052020-orbans-power-strategy-surrender-to-win-analysis/?fbclid=IwAR18ZGoNZgpg0XvsxjDXkN_yiENcJM2ErdJS6wI0VVmI_TrEN1kN9I9ytA.), 5.6.2020.
- Jones, Jeffrey M. (2019): "Who Had the Highest Gallup Presidential Job Approval Rating?". *Gallup.com*, 17.12.2019. <https://news.gallup.com/poll/271628/highest-gallup-presidential-job-approval-rating.aspx>, 5.6.2020.
- Jones, Jeffrey M. (2020): "Americans Divided on Trump's Handling of COVID-19 Situation". *Gallup.com*, 30.4.2020. <https://news.gallup.com/poll/309593/americans-divided-trump-handling-covid-situation.aspx>, 5.6.2020.
- Karismo, Anna (2020): "Saksa ja Ranska ehdottavat EU:lle 500 miljardin elpymisrahastoa – Rahastosta annettaisiin lainojen sijaan avustuksia jäsenmaille". *Yle Uutiset*, 18.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11358017>, 6.5.2020.
- Katainen, Jyrki (2020): "Orbánin hallinto rikkoo Euroopan ihanteita". *Helsingin Sanomat*, 21.4.2020 <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006480904.html>, 5.6.2020.
- Keating, Dan, Lauren Tierney & Tim Meko (2020): "In these states, pandemic crisis response includes attempts to stop abortion". *The Washington Post*, 23.4.2020. <https://www.washingtonpost.com/nation/2020/04/21/these-states-pandemic-crisis-response-includes-attempts-stop-abortion/>, 5.6.2020.
- Koponen, Tuula (2020): "Puhui 'diktattorista', arvosteli koronatoimia – Poliisi paukahti kotiovelle kuin kommunismin aikaan. Unkarin poliisi on käynnistänyt 87 tutkintaa, joissa rikosnimikkeenä on 'pelonlietsonta'". *Suomen Kuvalehti*, 18.5.2020.
- Kreuder-Sonnen, Christian (2016): "Beyond Integration Theory: The (Anti-)Constitutional Dimension of European Crisis Governance". *Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1350–1366.
- 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.
- Lane Scheppele, Kim & Gábor Halmai (2020): "Don't Be Fooled by Autocrats! Why Hungary's Emergency Law Violates the Rule of Law". *Hungarian Spectrum*, 22.4.2020. <https://hungarianspectrum.org/2020/04/22/kim-lane-scheppele-and-gabor-halmai-dont-be-fooled-by-autocrats-why-hungarys-emergency-violates-the-rule-of-law/>, 5.6.2020.
- Lehmann, Kai (2018): "The Crisis of the European Union as a Complex Adaptive System". *Journal of Common Market Studies*, 56(4), 971–988.
- Lemke, Matthias (2018): "What does state of exception mean? A definitional and analytical approach". *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28(4), 373–383.
- Levitsky, Steven & Lucan Way (2015): "The Myth of Democratic Recession". *Journal of Democracy*, 26(1), 45–58.

- Luukka, Teemu (2020): "Sdp nousi Suomen suosituimmaksi puolueeksi - Kokoomuksen Petteri Orpo: Perinteisten puolueiden arvostus nousee kriisissä". *Helsingin Sanomat*, 18.4.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006478796.html>, 5.6.2020.
- Magyarország Alaptörvénye (2011): *Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*. <https://www.kormany.hu/download/a/21/00000/Magyarorsz%C3%A1g%20Alapt%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf>, 5.6.2020.
- Magyar Nemzet* (2020): "Az Orbánt nácizó Tusk nagyapja valóban náci kollaboráns volt". 18.4.2020. <https://magyarnemzet.hu/kulfold/az-orbant-nacizo-tusk-nagyapja-valoban-naci-kollaborans-volt-8018564/>, 5.6.2020.
- Majone, Giandomenico (2014): *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Makszmov, Vlagyiszlav (2020): "Hungary to end state of emergency as NGOs cry foul". *EURACTIV.com*, 28.5.2020. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/hungary-to-end-state-of-emergency-as-ngos-cry-foul/>, 5.6.2020.
- Matthijs, Matthias (2017): "Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery". *Government and Opposition*, 52(2), 266–294.
- van Middelaar, Luuk (2016): "The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine". *Journal of Common Market Studies*, 54(3), 495–507.
- Mueller, John E. (1970): "Presidential Popularity from Truman to Johnson". *American Political Science Review*, 64(1), 18–34.
- Müller, Peter & Jan Puhl (2020): "EVP-Chef Tusk über Corona-Maßnahmen 'Was die Wirtschaft angeht, brauchen wir einen Blitzkrieg'". *Der Spiegel*, 16.4.2020.
- Nevanlinna, Tuomas (2020): "Poikkeustilan julistaminen on äärimmäistä vallankäyttöä, mutta ratkaiseva hetki koittaa kun se lakkautetaan". *Kulttuuricocktail*, 28.3.2020. <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2020/03/28/tuomas-nevanlinna-poikkeustilan-julistaminen-on-aarimmaista-vallankayttoa-mutta>, 5.6.2020.
- Nyysönen, Heino (2017): *Tasavallan loppu? Unkarin demokratian romahdus*. Jyväskylä: Atena.
- Nyysönen, Heino (2020): "Unkari näyttää jo diktatuurilta". *Suomen Kuvalehti*, 3.4.2020.
- Oprysko, Caitlin (2020): "Trump threatens to end protests with military". *Politico*, 2.6.2020. <https://www.politico.eu/article/trump-threatens-to-end-protests-with-military/>, 5.6.2020.
- Paastela, Jukka (2000): *Yksin- ja harvainvallasta. Tutkimus muinaisista ja nykyisistä autokratioista ja oligarkioista sekä niistä esitetyistä käsityksistä*. Tampere: Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitos.
- Plattner, Marc F. (2010): "Populism, Pluralism, and Liberal Democracy". *Journal of Democracy*, 21(1), 82–92.
- Publicus* (2020): "Koronavirus társadalmi és politikai hatásai – 3. rész". 25.3.2020. <https://publicus.hu/blog/koronavirus-tarsadalmi-es-politikai-hatasai-3-resz/>, 5.6.2020.
- Puhl, Jan (2020): "Eine Diktatur mitten in Europa". *Der Spiegel*, 31.3.2020. <https://www.spiegel.de/politik/ausland/ungarn-viktor-orban-beschaedigt-die-demokratie-a-010ef7fa-73ec-4683-be0b-a02be4ea6a34>, 5.6.2020.
- Rhinard, Mark (2019): "The Crisisfication of Policy-making in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 616–633.
- Riccardi, Nicholas & Darlene Superville (2020): "Trump Threatens to Withhold Federal Funds From 2 Battleground States Planning Voting Changes Amid Coronavirus". *Time*, 20.5.2020. <https://time.com/5839802/trump-threatens-states-voting-changes/>, 5.6.2020.
- Sabanadesan, Rajkumar (2020): "Kriisi paljastaa paitsi todelliset johtajat, myös todelliset oikeusvaltiot". *YLE Uutiset*, 1.5.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11326599>, 5.6.2020.

- Schimmelfennig, Frank (2018): "European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises". *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989.
- Schmitt, Carl (1921): *Die Diktatur: Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. Berliini: Duncker & Humblot.
- Schmitt, Carl (1922): *Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berliini: Duncker & Humblot.
- Schottdorf, Tobias (2018): "Law, democracy, and the state of emergency: A theory-centred analysis of the democratic legal state in times of exception". *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28(4), 423–437.
- Sundman, Robert (2020): "Näin presidentti Niinistö esitti ministereille 'nyrkin' perustamista ja näin pääministeri Marin vastasi – ehdotus ei saanut hallitukselta vastakaikua". *Yle Uutiset*, 30.3.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11283078>, 5.6.2020.
- Suomen perustuslaki 731/1999. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, 5.6.2020.
- Tavernise, Sabrina (2020): "Texas Allows Abortions to Resume During Coronavirus Pandemic". *The New York Times*, 22.4.2020. <https://www.nytimes.com/2020/04/22/us/coronavirus-abortion-texas.html>, 5.6.2020.
- Tiilikainen, Teppo (2020): "Korona sekoitti populistien rivit". *Suomen Kurvalehti*, 22.5.2020.
- Tortola, Pier Domenico (2015): "Coming Full Circle: The Euro Crisis, Integration Theory and the Future of the EU". *The International Spectator*, 50(2), 125–140.
- Urkuti, György (2020a): "Koronaepidemia ja Unkari – miksi niin paljon valeutisia?". *Uusi Suomi Puheenvuoro*, 23.4.2020. <https://puheenvuoro.uusisuomi.fi/gyorgy-urkuti/koronaepidemia-ja-unkari-miksi-niin-paljon-valeutisia/>, 5.6.2020.
- Urkuti, György (2020b): "Ylen punavihreä hegemonia heijastuu sen Unkaria käsitteleviin ohjelmiin". *Uusi Suomi Puheenvuoro*, 22.5.2020. <https://puheenvuoro.uusisuomi.fi/gyorgy-urkuti/ylen-punavihrea-hegemonia-heijastuu-sen-unkaria-kasitteleviin-ohjelmiin/>, 5.6.2020.
- Vainio, Aimo (2020): "Joka neljäs suomalainen jatkaisi Niinistön presidenttikautta poikkeuslailla – enemmistö kannattaa kahden kauden rajoitusta". *Maaseudun Tulevaisuus*, 24.2.2020. <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/artikkeli-1.1000621>, 5.6.2020.
- Valtioneuvosto (2020a): "Poikkeusolojen toteaminen (VNK/2020/31)". 16.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/69419>, 5.6.2020.
- Valtioneuvosto (2020b): "Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta". 6.5.2020. <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/71501>, 5.6.2020.
- Vasovic, Aleksandar (2020): "I'll give up pandemic decree power this month, Hungary's Orban says". *Reuters*, 15.5.2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-hungary-serbia/ill-give-up-pandemic-decree-power-this-month-hungarys-orban-says-idUSKBN22R215>, 5.6.2020.
- Wendt, Alexander (1992): "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, 46(2), 391–425.
- Zwitter, Andrej (2012): "The Rule of Law in Times of Crisis A Legal Theory on the State of Emergency in the Liberal Democracy". *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 98(1), 95–111.