

Valta ja politiikka

Elina Kestilä-Kekkonen & Tapio Raunio (toim.)

Valta ja politiikka

Juhlakirja Ilkka Ruostetsaarelle
hänen 60-vuotispäivänään



VALTIOTIETEELLINEN YHDISTYS
STATSVETENSKAPLIGA FÖRENINGEN
FINNISH POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

© 2018 Kirjoittajat ja Valtiotieteellinen yhdistys

ISBN 978-952-67472-5-5

Kansi: Josefina Sipinen

Ulkoasu ja taitto: Mari Liimatainen/ Juvenes Print

Paino: Juvenes Print, Tampere 2018

Sisältö

Esipuhe	7
Tabula gratulatoria	9

– I – Vallan eri muodoista ja tutkimuksesta11

1. Hegemoninen valta – Antonio Gramsci	12
⌘ Mikko Lahtinen	
2. Maahanmuutto oikeudenmukaisuuden näkökulmasta	45
⌘ Kaisa Herne	
3. Turvallisuusvalta ja vallankäyttö	72
⌘ Sirpa Virta	
4. Hallinnan keinot YVA-menettelyn yleisötilaisuudessa: Puheenjohtajan roolit vuorovaikutuksen edistämisessä...	101
⌘ Matti Kojo ja Tapio Litmanen	
5. Vallan käsite ja käsitteiden valta	131
⌘ Tuomas Forsberg	

– II – Poliittinen osallistuminen ja valta.....149

6. Suurten ikäluokkien poliittinen kiinnittyminen ja äänestysvalinnat 1970-luvulta nykypäivään	150
⌘ Sami Borg	

7.	Kenen ääni kuuluu Euroopassa?	172
	⌘ Elina Kestilä-Kekkonen	
8.	Terveys, luottamus ja poliittinen osallistuminen.....	202
	⌘ Mikko Mattila	
 – III – Poliittiset instituutiot, päätöksenteko ja valta.....		225
9.	Piiloutuvatko kansanedustajat ryhmäänsä?.....	226
	⌘ Matti Wiberg	
10.	Optimaalinen edustus käsitteellisenä ongelmana	253
	⌘ Hannu Nurmi	
11.	Euroopan vallattomat presidentit vallan kahvassa	279
	⌘ Tapio Raunio	
 Kirjoittajat		299

Esipuhe

Vallan käsite on politiikan ja politiikan tutkimuksen ytimessä. Kiihkeimmät poliittiset kamppailut liittyvät yleensä instituutioiden valtaan. Hyviä esimerkkejä ovat vaalijärjestelmien uudistaminen, kansallisten poliittisten toimielinten valtasuhteet, jäsenvaltioiden valta Euroopan unionissa tai ajan-kohtainen keskustelu Suomen maakuntahallinnon vahvistamisesta. Samoin jokainen poliittinen päätös, tehtiin se kunnanvaltuustoissa, eduskunnassa tai vaikka kansainvälisissä neuvotteluissa, tuottaa voittajia ja häviäjiä. Poliittisen osallistumisen aste ja kyky hyödyntää yhä moninaisempia poliittisia vaikutuskanavia puolestaan vahvistaa tiettyjen väestöryhmien valtaa poliittisessa päätöksenteossa enemmän kuin toisten. Valta on kuitenkin usein hankalasti mitattavaa. Se voi olla yhteiskunnan tai kansainvälisen järjestelmän rakenteissa ja perustua taloudellisten tai sotilaallisten voimavarojen ohella asemaan, asiantuntijuuteen, poliittiseen diskurssiin tai politiikan esityslistan määrittelyyn. Kansalaisille politiikka näyttäytyykin usein valtapelinä, jossa eri ryhmät pyrkivät edistämään tavoitteitaan yhteisen hyvän kustannuksella.

Valta on myös valtio-opin professori Ilkka Ruostetsaaren tutkimuksen keskiössä. Ruostetsaari on perehtynyt syvällisesti vallan eri ilmenemismuotoihin ja hänen laajat kartoituksensa vallan jakautumisesta Suomessa – *Vallan ytimessä: Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä* (1992), *Valta muutoksessa* (2003) ja *Vallan sisäpiirissä: Suomalaisen eliittirakenteen muutos* (2014) – ovat pakollista luettavaa kaikille suomalaisesta vallankäytöstä kiinnostuneille. Ruostetsaaren kaksi muuta tutkimuksellista painopistealuetta ovat yhteiskunnalliset eliitit ja energiapoliittikka, joista molemmista hän on julkaissut runsaasti niin kansainvälisissä kuin kotimaisissa tieteellisissä aikakauslehdissä. Lisäksi Ruostetsaari on ehtinyt tutkimaan muun muassa populismia, liikennepoliittikkaa, europarlamentaarikkojen asemaa Suomen politiikassa, kansanedustajaksi rekrytoitumista sekä kunnallispolitiikkaa. Ruostetsaaren tutkimus on aidosti monitieteistä ja olennaisesti yhteiskunnallisiin kysymyk-

siin keskittyvää. Hän onkin uransa varrella luonut aktiiviset suhteet niin valtionhallintoon ja eduskuntaan kuin erilaisiin kansalaisjärjestöihin. Ruostetsaari on myös viestinyt aktiivisesti tutkimustuloksistaan lyhyempien kirjoitusten ja haastattelujen muodossa.

Ruostetsaari on syntynyt Nivalassa, mutta luonut akateemisen uransa Tampereen yliopistolla, josta hän valmistui yhteiskuntatieteiden maisteriksi vuonna 1984 ja tohtoriksi vuonna 1989. Sen jälkeen Ruostetsaari on toiminut politiikan tutkimuksen laitoksella niin projektitutkijana, assistenttina, yliassistenttina kuin määräaikaisena valtio-opin sekä järjestötutkimuksen professorina. Ruostetsaari on myös työskennellyt kahteen otteeseen Turun yliopiston valtio-opin laitoksella määräaikaisena professorina sekä Suomen Akatemian akatemiatutkijana. Ruostetsaari on valtio-opin dosentti Tampereen (1992) ja Oulun (1995) yliopistoissa. Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun valtio-opin professoriksi hänet nimitettiin 1.8.2012.

Me kollegat olemme oppineet tuntemaan Ilkka Ruostetsaaren miellyttävänä ja helposti lähestyttävänä opettajana ja tutkijana. Ruostetsaaren monipuoliset yhteydet niin politiikan tutkijoihin kuin muiden tieteenalojen edustajiin sekä kunnallis- ja valtionhallintoon ja kansalaisjärjestöihin kertovat hänen kyvystään tehdä yhteistyötä erilaisten ihmisten kanssa. Ruostetsaari tuo toki tarvittaessa esiin perustellut mielipiteensä, mutta ennen kaikkea hän on joukkuepelaaja: yhteiset asiat tulevat hoidetuksi tehokkaasti ja huolellisesti ja mukavan matalalla profiililla. Täten me kollegat haluamme osoittaa tämän kirjan muodossa kiitollisuutemme Ilkka Ruostetsaarelle hänen räyttäessä 60 vuotta 12.2.2018. Samalla tietenkin toivomme, että suomalainen politiikan tutkijoiden yhteisö saa vielä pitkään nauttia Ruostetsaaren tutkimuksesta ja opetuksesta. Onnea, Ilkka!

Elina Kestilä-Kekkonen ja Tapio Raunio

Toimittajat haluavat kiittää Anna-Riikka Aarniota ja Laura Mattista käsikirjoituksen huolellisesta viimeistelystä ja Josefina Sipistä kannen suunnittelusta.

Tabula gratulatoria

Aalto, Pami	Lehtimäki, Riitta	Sänkiäho, Risto
Aarnio, Anna-Riikka	Linjakumpu, Aini	Säynässalo, Erika
Ahonen, Pertti	Litmanen, Tapio	Tiihonen, Aino
Ankar, Dag	Lönnqvist, Antti	Turkka, Tapani
Borg, Olavi	Mattila, Mikko	Virta, Sirpa
Borg, Sami	Mäkinen, Sirke	Väyrynen, Raimo
Bäck, Maria	Nurmi, Hannu	Wass, Hanna
e2 Ajatuspaja	Ojanen, Hanna	Westinen, Jussi
Edistyksellinen	Olin, Kalevi	Wiberg, Matti
tiedeliitto ry	Palmujoki, Eero	Ylä-Anttila, Tuomas
Forsberg, Tuomas	Paloheimo, Heikki	Ylösjoki, Kirsti
Forsten, Timo	Pekonen, Kyösti	
Hakovirta, Aino	Peltoniemi, Johanna	
Harsia, Pirkko	Poutanen, Mikko	
Haukkala, Hiski	Rapeli, Lauri	
Herne, Kaisa	Raunio, Tapio	
Holli, Anne Maria	Rinne, Jenni	
Iltakoulu ry	Ruhala, Kalevi	
Isaksson, Guy-Erik	Rättilä, Tiina	
Järventausta, Pertti	von Schoultz, Åsa	
Kantola, Johanna	Seppä, Tarja	
Karvonen, Lauri	Setälä, Maija	
Kestilä-Kekkonen, Elina	Sipinen, Josefina	
Kiviniemi, Markku	Suomen yhteiskunta-	
Kojo, Matti	alan ylioppilaat	
Kuusipalo, Jaana	Helsingin yliopistossa	
Lahtinen, Mikko	SY-YHY	

– | –

Vallan eri muodoista ja tutkimuksesta

1. Hegemoninen valta – Antonio Gramsci

✚ Mikko Lahtinen

Gramsci ja *Vankilavihkot*

“Meidän on estettävä näiden aivojen toiminta kahdeksikymmeneksi vuodeksi”, lausui fasistisen Italian tuomioistuimen syyttäjä sardinialaissyntyisen Antonio Gramscin (1891–1937) ja muiden poliittisista syistä vangittujen oikeudenkäynnissä kesäkuussa 1928 (Böök 1979, 16). Gramsci oli pidätetty yli vuosi aikaisemmin (marraskuussa 1926), vaikka hän oli tuolloin Italian kommunistisen puolueen (PCI) kansanedustaja ja nautti parlamentaarista koskemattomuutta. Lopullinen tuomio oli yksi näytösoikeudenkäynnin kovimmista: 20 vuotta, neljä kuukautta ja viisi päivää vankeutta.

Gramscin tie sardinialaisen pikkuvirkamiehen pojasta PCI:n puheenjohtajaksi ja lopulta poliittiseksi vangiksi oli kulkenut Torinon, Moskovan ja Wienin kautta. Vuonna 1911 Gramsci oli muuttanut Sardiniasta Torinoon ja aloittanut stipendin turvin kielitieteen, kirjallisuuden ja filosofian yliopisto-opinnot. Vuodesta 1913 alkaen hän alkoi osallistua aktiivisesti Italian sosialistisen puolueen (PSI) toimintaan ja myös kirjoittaa puolueen sanomalehtiin: yliopisto-opinnot vaihtuivat poliittisen journalistin ja aktivistin töihin ja toimiin. Vuonna 1921 Gramsci oli perustamassa Italian kommunistista puoluetta. Sen edustajana hän osallistui vuosina 1922–23 Kommunistisen internationaalin toimeenpanevan komitean toimintaan Moskovassa. Talven 1923–1924 hän vietti Wienissä tehtäväänään PCI:n ja muiden eurooppalaisten kommunististen puolueiden välisen yhteistyön edistämisen. Huhtikuussa 1924 Gramsci valittiin Italian parlamenttiin ja pian myös kommunistisen puolueen puheenjohtajaksi. Gramscin parlamentaarikon ura katkesi vangitsemiseen marraskuussa 1926.

Syyttäjän toive Gramscin vaintamisesta ei kuitenkaan toteutunut: vankeusvuosinaan Gramsci täytti 29 viikkoa muistiinpanoillaan ja kirjoitti satoja kirjeitä omaisilleen ja ystävilleen. Vankilavuodet kuitenkin mursivat Gramscin terveyden. Hän menehtyi huhtikuussa 1937 vain vähän sen jälkeen, kun Mussolini oli armahtanut hänet. *Vankilavihkot* näkivät päivänvalon fasismin kukistumisen jälkeen, kun niistä julkaistiin temaattinen laitos (1948–51) PCI:n sodanjälkeisen puheenjohtajan Palmiro Togliattin johdolla. Myös vankilakirjeet painettiin (1947) ja kirjekokoelmasta tuli suositua luettavaa italialaisten keskuudessa. Vuonna 1975 ilmestyi *Vankilavihkojen* kriittinen laitos (Gramsci 1975). Tässä yli 2000-sivuisessa teoksessa vihkot on julkaistu pääosin siinä järjestyksessä kuin Gramsci kirjoitti ne vuosina 1929–35.¹ Kriittisen laitoksen ilmestymisen aikoihin Gramsci oli jo tunnettu ajattelija paitsi kotimaassaan myös ulkomaisten tutkijoiden ja poliittisen vasemmiston keskuudessa. Ulkomaisten tutkijoiden piirissä Gramscin ajattelu oli alkanut saada huomiota varsinkin *Selections from the Prison Notebooks* -kokoelman (Gramsci 1971) ilmestymisen jälkeen.

Nykyään Gramsci on heti itse Marxin jälkeen eniten siteerattu ja tutkitu marxilaisen teoriaperinteen ajattelija. Gramsciin viitataan paitsi yhteiskuntatieteilijöiden myös humanistien ja kasvatustieteilijöiden julkaisuissa. Myös monenlaisten poliittisten toimijoiden keskusteluissa ”gramscilaiset” näkemykset ovat esillä. Niistä ei keskustella vain poliittisen vasemmiston keskuudessa vaan myös eräissä oikeistolaisissa liikkeissä, kuten Ranskan Kansallisen rintaman ideologioiden keskuudessa. Myös Latinalaisessa Amerikassa vaikutusvaltaiseen vapautuksen teologiaan sisältyy Gramscilta omaksuttuja ideoita. Gramsci-tutkimuksen bibliografia sisältää yli kaksikymmentätuhatta viitettä. Hänen ajattelunsa ihmistieteellinen käyttö ei rajoitu vain marxilaiseen teoriaperinteeseen orientoituneiden tutkijoiden keskuuteen, kuten hegemoniaa koskevista viittauksista ja tarkasteluista voi havaita. Esimerkiksi naistutkimuksen piirissä ’hegemonisen masku-

1 Gramscilla oli tapana kirjoittaa kahta tai useampaa viikkoa samanaikaisesti sekä myös työstää myöhemmissä vihkoissa uusia versioita aiempien vihkojen muistiinpanoistaan (ks. Francioni 1984, 137–146).

liinisuuden' käsite on ollut monenlaisten tulkintojen kohteena. Poliitiikan tutkimuksessa 'hegemoniaan' viitataan varsinkin valtatutkijoiden töissä. Sen sijaan Gramscin esittämät näkemykset kansalaisyhteiskunnasta suostutteluun perustuvan vallan kannalta olennaisena "paikkana" ovat jääneet melko vähälle huomiolle. Vieläkin niukemmin huomiota ovat saaneet osakseen Gramscin näkemykset edustuksellisesta demokratiasta. Käsillä olevan esitykseni kahdessa viimeisessä luvussa pyrin kehrittelemään politiikan tutkimuksen tarpeita silmällä pitäen gramscilaista näkökulmaa hegemonian, kansalaisyhteiskunnan ja edustuksellisen demokratian kysymyksiin sellaisina kuin ne näyttäytyvät 2000-luvun alun nykytodellisuudessa. Tässä esille nousevat myös eliittien ja kansalaisten välisten suhteiden kysymykset eli käsillä olevan *Festschriftin* kohteen Ilkka Ruostetsaaren tutkimustyön yksi pääteemoista.

Hegemonian konseptio

Hegemoniaa ja muita *Vankilavihkojen* keskeisiä käsitteitä käytetään usein niiden alkuperäisestä syntykontekstista irrotettuna. Hegemonialle yritetään myös esittää yleispäteviä määritelmiä. Gramscilla 'hegemonia' ei kuitenkaan ole tiukasti rajattu käsite, vaan monimerkityksellinen konseptio tai teoreettinen näkökulma, jota hän kehittää *Vankilavihkojen* 'työpajassaan' – kuten Gianni Francioni sitä luonnehtii (Francioni 1984) – historiallis-yhteiskunnallisten analyysiensä yhteydessä ja työväenliikkeen ongelmia ja haasteita pohtiessaan.

Aluksi onkin syytä tarkastella sitä, miten Gramsci itse työsti tätä antiikin kreikan kielen "ylivaltaa" tarkoittavaa sanaa ἡγεμονία (*ēgemonía*) teoreettiseksi konseptioksi, jonka avulla hän pyrki tarttumaan aikansa valtiollisyhteiskunnalliseen todellisuuteen ja sen historiallisiin syntyehtoihin ja -edellytyksiin. Gramscin historiaan kohdistuvien analyysien kohteena ovat muun muassa italialainen renessanssi, Italian yhdistyminen ja kansallisvaltioksi muodostuminen (*risorgimento*) sekä Ranskan vuoden 1789 vallan-

kumous 'jakobiinisine' seurauksineen. Nämä ja muut historiassa esiintyneet 'intellektuaaliset ja moraaliset reformit', kuten Gramsci luonnehtii suuria yhteiskunnallisia muutos- ja murrosvaiheita, eivät kiinnostaneet häntä vain "akateemisista" syistä. Analyysija motivoi kaksi akuuttia poliittista kysymystä:

1. Miksi fasistit olivat nousseet valtaan?
2. Miten italialaisen työväenliikkeen tulisi järjestäytyä ja menetellä, jotta siitä olisi hegemoniseksi voimaksi italialaisen yhteiskunnan mahdollisessa fasismin jälkeisessä todellisuudessa?

Vankilasensuurin takia Gramsci ei voinut avoimesti käsitellä fasismiin tai työväenliikkeeseen liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan mikään ei estänyt häntä analysoimasta Italian historiaa, kuten kysymystä siitä, miksi italialainen porvaristo ei ollut koskaan kyennyt muodostumaan samanlaiseksi väestöä yli sosiaalisten ja alueellisten rajojen yhdistäväksi 'kansallis-populaariksi' (*nazionale-popolare*) hegemoniseksi voimaksi kuin Ranskan porvaristo. Italialaisen porvarisluokan poliittisen hegemonian heikkous ja rajoittuneisuus oli olennainen fasistisen vallankaappauksen mahdolliseksi tehnyt tekijä.

Italialainen työväenliikekin oli epäonnistunut pyrkimyksissään. Vuosina 1919–20 työläiset olivat valloittaneet satoja tehtaita ja yrittäneet jatkaa tuotantoa proletarisiin voimin, mutta tämä *Biennio rosso* ("punainen kaksivuotiskausi") tunnettu, Venäjän lokakuun 1917 vallankumouksesta innostuksensa hakenut tapahtumasarja (ns. tehdasneuvostoliike) oli päättynyt valtaajien tappioon. Gramscin mukaan yksi tappion syy oli sosialistisen puolueen kyvyttömyys ottaa tehdasneuvostoliikettä johtoonsa (esim. Gramsci 1987, 782–784). *Vankilavibikoissaan* Gramsci ei kuitenkaan enää pitänyt nopeasti toteutettavaa vallankumousta realistisena mahdollisuutena. Työväenluokasta ja sitä johtavasta puolueesta tulisi ensin kehittyä kansallinen ja populaari hegemoninen voima. Tällainen kehitys tulisi olemaan pitkä ja kaikkea muuta kuin takuuvarma prosessi. Sen ehtoja ja edellytyksiä Gramsci tarkastelee juuri hegemoniakonseptionensa viitekehyksessä.

Johtava ja hallitseva luokka – Italian ongelmat

Heti ensimmäisessä vankilavihkossaan (vuodelta 1929) Gramsci esittää, että jonkin yhteiskuntaluokan valta-asema (*dominio*) perustuu siihen, että se on sekä 'hallitseva' (*dominante*) että 'johtava' (*dirigente*) luokka. Se on johtava suhteessa liittolaisiinsa ja hallitseva suhteessa vastustajiinsa. Jo ennen kuin luokka kohoa keskeiseksi valtiiovallan käyttäjäksi, sen tulee nousta johtavaksi luokaksi. Toisin sanoen luokan valtiollisen vallankäytön perustana on sekä johtajuus että hallitseminen.

Italian historia kertoi hegemonisen johtajuuden ongelmista. *Risorgimento* kaksi keskeistä poliittista voimaa olivat Giuseppe Mazzinin ja Giuseppe Garibaldin johtama toimintapuolue (Partito d'Azione) sekä Camillo Cavourin ja tulevan kuninkaan Vittorio Emanuele II:n ympärille ryhmitynyt "maltillisten" liberaalien (moderati) liittoutuma. Gramscin mukaan sittemmin toteutuneen monarkian kannalla olleet maltilliset edustivat melko homogeenista luokkaa – maaseutu- ja kaupunkiporvaristoa – kun taas radikaaleja tasavaltalaisia tavoitteita esittäneen toimintapuolueen luokkaperusta oli epämääräinen. Jälkimmäiset eivät onnistuneet saamaan italialaisia intellektuelleja ohjelmansa taakse, sillä näistä useimmat tosiasiallisesti tukivat maltillisten pyrkimyksiä tai intellektuellit eivät ainakaan toden teolla ryhtyneet ajamaan toimintapuolueen radikaaleja tavoitteita, kuten demokratiaa ja tasavallan perustamista. Loppujen lopuksi toimintapuolue alistui maltillisten johtajuuteen ja luopui vaiheittain, 'molekulaarisesti', radikaaleista päämäärästään tai ne jäivät vain sanahelinäksi vailla todellista toteuttamisen pyrkimystä. Kehitystä, jonka myötä toimintapuolue alistui vastustajien poliittiseen hegemoniaan ja vaiheittain luopui radikaaleista tavoitteistaan väestön enemmistön aktivoimiseksi, Gramsci luonnehtii 'transformismiksi': "Niin sanottu 'transformismi' on vain parlamentaarinen ilmaus sille tosiasialle, että maltilliset sitoivat toimintapuolueen molekulaarisesti itseensä, kun taas kansanjoukot jätettiin ulkopuolelle, niitä ei otettu mukaan uuden valtion toimintaan" (Gramsci 1975, 2042; suom. M.L.).

Italian yhdistymisen jälkeenkin Italian eteläisten maakuntien miljoonat maatyöläiset ja pientilalliset jatkoivat elämäänsä arkaaisessa 'apoliittisessa' tilassa. Heistä ei tullut eikä annettu tulla uuden kansallisvaltion *aktiivisia* kansalaisia. Etelän aristokraattisten suurtilallisten ja pohjoisen teollisuus-kapitalistien sekä näistä yhteiskunnallisista ryhmistä peräisin olevien intellektuellien suhde kansanjoukkoihin oli holhoava. *Risorgimenton* lopputuloksena (vuonna 1861) syntyneessä Italian kuningaskunnassa valtiovalta ja poliittinen johtajuus olivat maltillisten käsissä. Koska maltillisilta puuttui väestön enemmistön aktiivinen tuki toimilleen, heidän suhteensa tähän enemmistöön oli vain 'hallitseva' mutta ei 'johtava'. Maltillisten poliittinen hegemonia olikin hyvin rajoittunutta.

Gramsci luonnehtii *risorgimentoa* 'vallankumoukseksi ilman vallankumousta' tai 'passiiviseksi vallankumoukseksi' (mt., 41 ja 2011). Kysymys oli kyllä 'vallankumouksesta', sillä niemimaan yhdistyminen ja ulkomaisten valtanpitäjien poistuminen mullistivat italialaisen todellisuuden, mutta tavalla, jossa väestön enemmistön rooli oli 'passiivinen' sivustakatsojan ja eliittien toimenpiteiden kohteena olevan alamaissubjektin rooli. Tällainen väestö oli helppo saalis fasistiselle demagogialle.

Vertailukohdan Gramscille tarjosi Ranskan vuoden 1789 vallankumous seurauksineen. Toisin kuin italialainen porvaristo, Ranskassa tasavaltalaiset jakobiinit olivat kenneet toteuttamaan syvälle käyvän yhteiskunnallisen uudistuksen, jolle oli ominaista porvarisluokan johtajuus (*direzione*) ja hegemonia myös suhteessa väestön enemmistöön, proletaariseen "neljanteen säätyyn". Jakobiinien esittämät vaatimukset vapaudesta, veljeydestä ja tasa-arvosta eivät jääneet pelkiksi fraaseiksi, vaan radikaalit jakobinistiset periaatteet oli pantu toimeen koko yhteiskunnassa ja sen myötä ne olivat muodostuneet vaikuttavaksi totuudeksi myös suurten joukkojen keskuudessa (mt., 2028). Napoleon I:n ja Napoleon III:n 'bonapartistisista' vallankaappauksista huolimatta Ranskasta oli porvariston johdolla kehittynyt moderni kansakunta (mt., 1648). Sen poliittisessa ja yhteiskunnallisessa elämässä väestön suurten joukkojen rooli oli huomattavasti aktiivisempi kuin Italiassa.

Gramsci luonnehtii Ranskan vallankumousta seurauksineen 'kansallis-populaariksi' (*nazionale-popolare*) tai 'kansalliseksi ja populaariksi' (*nazionale e popolare*) tapahtumasarjaksi: se oli 'kansallinen', sillä jakobiinit yhdistivät eri väestöryhmät moderniksi Ranskan kansakunnaksi, ja myös 'populaari', sillä kansakunnan rakennustyössä myös laajojen kansanjoukkojen rooli oli aktiivinen ja hyväksyntää osoittava. Tällaisen aktiivisen 'suostunnan' syntymisen ja kehittymisen kannalta keskeinen poliittisen johtajuuden "paikka" oli kansalaisyhteiskunta ja sen 'hegemoniset apparaatit' (*apparati egemonici*) niissä vaikuttavine intellektuelleineen.

Poliittinen yhteiskunta ja kansalaisyhteiskunta

Vankilavihkojen kirjoitustyön edistyessä Gramsci toi uusia näkökohtia mukaan ensimmäisessä vihkossa esittämäänsä jaotteluun hallinnan ja johtajuuden välillä. Kuudennessa vihkossa hän nostaa esille kaksi valtiollis-yhteiskunnallisen vallan ulottuvuutta, voimaan (*forza*) perustuvan pakkovallan (*coerzione*) ja konsensusta (*consenso*) tuottavan suostuttelevan vallan (*persuasione*) (Gramsci 1975, 763). Ensin mainitun kannalta olennainen "paikka" on poliittinen yhteiskunta (*società politica*) ja sen viime kädessä pakkovaltaan tukeutuvat valtioapparaatit, jälkimmäisen kannalta kansalaisyhteiskunta (*società civile*) ja sen hegemoniset apparaatit (koneistot):

"Toistaiseksi voidaan määrittää kaksi suurta päällysrakenteen 'tasoa': se jota voidaan kutsua nimellä 'kansalaisyhteiskunta', eli niiden elimistöjen kokonaisuus, jota yleisesti nimitetään 'yksityiseksi', sekä 'poliittinen yhteiskunta eli valtio'. Ensin mainittu taso vastaa 'hegemoniaa', jota hallitseva ryhmä harjoittaa koko yhteiskunnassa, toinen 'suoraa valtaa' eli määräysvaltaa, jota ilmentävät valtio ja 'laillinen' hallitus. Nämä tehtävät ovat nimenomaan organisoivia ja yhdistäviä." (Gramsci 1979, 129–130; suomennosta muokattu.)

Kansalaisyhteiskunta juridisessa mielessä yksityisine hegemonia-apparaatteineen oli kehittyneisiin länsimaihin liittyvä ilmiö (Länsi-Euroopan kansallisvaltiot ja Yhdysvallat), kun taas idässä, kuten lokakuun vallankumouksen Venäjällä, 'valtio oli kaikki', mutta kansalaisyhteiskunta alkutekijöissään. Leninin bolshevikkien johdolla toteutettu lokakuun vallankumous olikin onnistunut juuri siksi, ettei keisarinvallan perustana ollut kansalaisyhteiskunnallista hegemoniaa vaan vain tsaristisen valtiokoneiston harjoittama pakkovalta. Tämä selitti sitä, miksi vallankumous oli tapahtunut vielä pitkälti agraarisella Venäjällä, eikä kehittyneissä teollisuuskapitalistissa läntisen Euroopan valtioissa. (Gramsci 1982, 99.) Ortodoksisen marxilaisen käsityksen mukaanhan työväenluokan vallankumouksen edellytysten olisi pitänyt täytyä ensiksi siellä missä kapitalistinen luokkayhteiskunta oli kehittynyt pisimmälle, so. lännessä. Kapitalismin kehitys ei ollut kuitenkaan johtanut Marxin ja Engelsin *Kommunistisessa manifestissa* (1848) ennustamaan väestön proletarisoitumiseen ja proletariaatin kurjistumiseen ja radikalisoitumiseen (Marx ja Engels 2016, luku I). Sen sijaan työväestön keskimääräiset elinolosuhteet olivat kohentuneet ja porvarisluokan hegemonia monin tavoin vahvistunut verrattuna *Kommunistisen manifestin* ajan oloihin (ks. Lahtinen 2016). Oma lukunsa oli Yhdysvallat, jossa pitkälle kehittynyt teollisuus fordistisine tuotantotapoineen (vaihtetyö) ja korkeine palkkoineen suostutteli ja aktivoi työväenluokkaa mukaan kapitalistisen yhteiskunnan jokapäiväiseen elämään. Gramscin mukaan "hegemonia syntyy täällä [Yhdysvalloissa] tehtaasta ja sen harjoittaminen vaatii vain hyvin pientä määrää ammattimaisia politikan ja ideologian välittäjiä" (Gramsci 1982, 137). Toisin sanoen amerikkalainen yhteiskunta oli valjastettu kapitalistisen talouden vaatimuksille huomattavasti rationaalisemmin kuin eurooppalaiset yhteiskunnat monenlaisine intellektuaalisine ja sosiaalisine kerrostumineen.

Läntisissä yhteiskunnissa työväenliikkeen toiminta ei voinut perustua nopeaan 'liikuntasodan' strategiaan vaan edellytti pitkää ja monimuotoista 'asemansotaa':

”Kansalaisyhteiskunnasta’ on tullut erittäin monimutkainen ja välittömän taloudellisen tekijän tuhoisille ’purkauksille’ (kriiseille, lama-kausille jne.) vastustuskykyinen rakennelma: kansalaisyhteiskunnan päällysrakenteet ovat kuin modernin sodankäynnin juoksuhaudat. Tässä sodankäynnissä saattoi toisinaan näyttää siltä, että voimakas tykistöhyökkäys oli tuhonnut vastustajan koko puolustusjärjestelmän, vaikka vain sen ulkokuori oli tuhoutunut. Kun hyökkääjät etenivät, heillä olikin vastassaan vielä aivan tehokas puolustuslinja. Samalla tavalla tapahtuu politiikassa suurten taloudellisten kriisien aikana: hyökkäysvoimat eivät suinkaan kriisin vaikutuksesta järjestäydy salamanopeasti ajallisesti ja paikallisesti ja vielä vähemmän kriisi antaa niille taisteluhenkeä. Eivätkä toisaalta hyökkäyksen kohteena olevat lannistu ja luovu puolustuksesta edes raunioiden keskellä eivätkä menetä uskoaan omiin voimiinsa ja tulevaisuuteensa.” (Gramsci 1982, 98–99; suom. muokattu.)

Toisaalta kansalaisyhteiskunnallisten hegemonisten pyrkimysten onnistumisen kannalta oli olennaista, että niiden apuna voitiin käyttää myös valtiotaltaa, sillä ”valtio on väline, jonka avulla kansalaisyhteiskuntaa voidaan muokata vastaamaan taloudellista rakennetta” (Gramsci 1975, 1254). Lännessä myös valtiokoneistot ja edustuksellinen demokratia olivat paljon kehittyneempiä kuin keisarin yksinvaltaan nojautuvalla Venäjällä.

Gramscin mukaan erottelut valtion (poliittisen yhteiskunnan), kansalaisyhteiskunnan ja ’taloudellisen tekijän’ (tuotantovoimat ja -suhteet) välillä olivat kuitenkin luonteeltaan metodologisia erotteluja, eivät ’orgaanisia’ eroja. Todellisuudessa talous ja päällysrakenteet (valtio ja kansalaisyhteiskunta) muodostivat ’historiallisen blokin’ (mt., 1051). Hegemonian viimekätiset lähtökohdat olivat kyllä kapitalismille ominaisissa tuotantosuhteissa luokkaristiriitoinen (työ vs. pääoma), mutta niiden menestyksenkäs organisoiminen edellytti myös johtajuutta kansalaisyhteiskunnassa ja valtaa poliittisessa yhteiskunnassa. Hegemoniaa tavoittelevan luokan – porvariston tai työväenluokan – oli myös kyettävä tekemään rakentavia *kompromisseja*

muiden luokkien kanssa ja tarvittaessa luovuttava joistakin välittömistä 'taloudellis-korporatiivisista' eduistaan varmistaakseen 'eettis-poliittisen' hegemoniansa yhteiskunnassa.

Nousevan luokan organisoitumisen ensimmäistä vaihetta Gramsci luonnehtii 'taloudellis-korporatiiviseksi momentiksi'. Siinä yhteiskuntaluokan eri ammattiryhmät kokevat ryhmän sisäistä keskinäistä solidaarisuutta ja tarvetta järjestäytyä, "mutta eivät vielä laajemman yhteiskuntaluokan tasolla" (Gramsci 1982, 65). Tätä seuraavassa toisessa momentissa on jo saavutettu laajempi ymmärrys *koko* luokan yhteisistä eduista, mutta vieläkin vain talouden alueella. Valtio nähdään luokan välineenä saavuttaa poliittis-oikeudellinen tasavertaisuus hallitsevien luokkien kanssa (porvaristo suhteessa aatelistoon, työväenluokka suhteessa porvaristoon). Lopulta, kolmannessa momentissa, luokka pyrkii luokkarajoja ylittäen hegemoniseen asemaan koko yhteiskunnassa (mt., 65). Tässä merkittäväksi tekijäksi muodostuu nousevan luokan puolueeksi organisoituminen:

"Kolmannessa momentissa tiedostetaan, että omat korporatiiviset edut ylittävät tai tulevat ylittämään korporatiiviset rajansa, oman taloudellisen ryhmän rajat ja että niistä voi ja täytyykin tulla muiden alistettujen ryhmien etuja. Tämä on avoimimmin poliittinen vaihe ja siinä tapahtuu selvä siirtyminen perustasta monimutkaisten päällysrakenteiden piiriin. Tässä vaiheessa aikaisemmin alkunsa saaneista ideologioista tulee 'puolueita', ne joutuvat vastakkain ja taisteluun keskenään, kunnes yksi ainoa niistä tai ainakin yksi ainoa niistä muodostunut yhdistelmä pyrkii saamaan yliotteen ja levittäytymään koko yhteiskuntaan. Se määrää paitsi yhtenäiset taloudelliset ja poliittiset päämäärät, myös älyllisen ja moraalisen yhtenäisyyden, koska se ei aseta kiistan kohteena olevia kysymyksiä korporatiivisella vaan 'universaalilla' tasolla ja luo tällä tavoin yhden yhteiskuntaluokan hegemonian suhteessa useisiin alistettuihin ryhmiin [...] tämä kehitys ja laajeneminen käsitetään ja esitetään universaalina laajenemisen ja 'kansakunnan' kaikkien voimien kehityksen liikkeelle panevana voimana." (Gramsci 1982, 65; suom. muokattu.)

Gramsci nimittää poliittisen ja kansalaisyhteiskunnan muodostamaa hegemonista kokonaisuutta hegeliläisittäin 'eettiseksi valtioksi': "jokainen valtio on eettinen siinä mielessä, että yksi sen tärkeimmistä tehtävistä on väestön laajojen joukkojen kohottaminen tietyn kulttuurin ja moraalin tasolle" (mt., 122). Tässä kansalaisyhteiskunnan hegemonisten apparaattien, kuten esimerkiksi koululaitoksen, rooli on olennainen. Koulu ei kuitenkaan ole ainoa hegemoninen apparaatti:

"Koulu myönteisenä kasvattavana toimintana ja tuomioistuimet sortavana ja kielteisenä kasvattavana toimintana ovat tässä mielessä tärkeimmät valtiolliset toimintamuodot. Mutta todellisuudessa samaan päämäärään pyrkii lukuisia muita niin sanottuja yksityisiä aloitteita ja toimintamuotoja, jotka muodostavat hallitsevien luokkien poliittisen ja kulttuurihegemonian apparaatin." (Gramsci 1982, 122.)

Gramsci kiinnittää huomiota myös siihen, miten valtiollisesti tai kunnallisesti organisoidut ja rahoitetut 'julkiset intellektuaaliset palvelut' olivat kehittymässä yhä merkittävämmiksi hegemonisiksi tekijöiksi moderneissa länsimaisissa yhteiskunnissa:

"Julkiset intellektuaaliset palvelut: Eritasoisien koulutuksen huomioon ottamisen lisäksi täytyy kysyä, mitä muita sellaisia palveluita on, joita ei voida jättää yksityisen aloitteellisuuden varaan, vaan valtion ja paikallisten viranomaisten (kunnat ja maakunnat) täytyy taata ne modernissa yhteiskunnassa. Teatteri, kirjastot, museot, taidekokoelmat, eläinpuistot, kasvitieteelliset puutarhat jne. Tulisikin tehdä lista instituutioista, joita voidaan pitää hyödyllisinä koulutuksen ja julkisen kulttuurin kannalta." (Gramsci 1975, 1714–1715; suom. M.L.)

Toisin sanoen, 'poliittinen yhteiskunta' ei ollut enää vain 'hallintaan' (*dominio*) nojaava pakkovaltakoneisto, vaan myös kansalaisyhteiskunnassa vaikuttava hegemoninen apparaatti. Tässäkin mielessä 'poliittisen yhteiskunnan' ja

'kansalaisyhteiskunnan' välinen ero oli kuin veteen piirretty viiva. Ne olivat monin tavoin lomittuneet toinen toisiinsa.

Eräs hegemonian kannalta merkittävä moderni tekijä oli *parlamentti* edustuksellisen demokratian käytäntöineen. Vaikka fasistinen totalitarismi olikin osoittanut demokratian heikkoudet, Gramsci ei aliarvioinut sen merkitystä: "Moderni poliittinen tekniikka on muuttunut täydellisesti vuoden 1848 jälkeen, kun parlamentarismi, ammattiyhdistykset ja puolueet, valtiolliset ja 'yksityiset' (poliittis-yksityiset puolueisiin ja ammattiliittoihin liittyvät) hallintokoneistot ovat laajentuneet voimakkaasti" (Gramsci 1975, 1620). Ranskan esimerkki osoitti, että parlamentti yhteiskuntaan vaikuttavine lainsäädäntötehtävineen ja interventioineen todella saattoi olla merkittävä tekijä "urbaanin luokan [porvariston] hegemonian jatkuvuuden uusintamiseksi koko väestön keskuudessa" (mt., 1636).

Italiassa fasistien tai Saksassa natsien suorittama vallankaappaus kertoi kyllä porvarillisen hegemonian ja parlamentarismien kriisistä ja myös työväenliikkeen johtajuuden ongelmista, mutta ei kuitenkaan fasistien tai natsien kansalaisyhteiskunnallisesta hegemoniasta. Totalitaristinen valtio nojasi pakkovaltaan, ei kansalaisten enemmistön aktiiviseen suostuntaan. Gramsci pitikin natsismia (hitlerismi) ja fasismia ohimenevinä kriisikauden ilmiöinä:

"Se nykyisen kriisin aspekti, jota valitellen kutsutaan 'materialismin aalloksi', liittyy niin sanottuun 'auktoriteetin kriisiin'. Nimenomaan se, että hallitseva luokka on menettänyt konsensukseen perustuvan kannatuksensa eli ei ole enää 'johtava' vaan yksinomaan 'hallitseva', pelkkä pakkovallan käyttäjä, merkitsee, että suuret joukot ovat erkaantuneet perinteisistä ideologioista, eivät usko enää siihen mihin uskoivat ennen jne. Kriisi perustuukin siihen, että vanha on kuolemassa, mutta uusi ei voi syntyä: tässä välivaiheessa esiintyy mitä vaihtelevampia sairaalloisia [morbosi] ilmiöitä." (Gramsci 1982, 16.)

Historian pitkässä juoksussa todelliset hegemonisen vallan edellytykset – ja haasteet edessään – oli vain kahdella kapitalistisen yhteiskunnan 'pe-

rusluokalla, porvaristolla (pääoma) ja työväenluokalla (työ). Hegemoniset kamppailut yhteiskunnallisesta johtajuudesta ja yhteiskunnan 'intellektuaalis-moraalisesta' uudistamisesta käytiin niiden välillä. 'Sairaalloisten ilmiöiden', kuten natsismin tai fasismin menestys kertoi siitä, että kummankaan kapitalistisen yhteiskunnan 'perusluokan' poliittiset toimijat, kuten puolueet ja intellektuellit, eivät olleet pystyneet hankkimaan väestön enemmistön aktiivista kannatusta toimilleen: porvariston suhde työväenluokkaan oli etäinen, työväenluokkien enemmistö oli poliittisesti passiivista ja luokan poliittisesti aktiivinen vähemmistö ei kyennyt saavuttamaan johtajuutta (*dirigenza*) enemmistön keskuudessa.

Gramsci kiinnittää huomiota myös hegemonian kansainvälisiin ulottuvuuksiin. Todellisuudessa yksittäisen kansakunnan sisäiset hegemoniset voimasuhteet kehittyivät aina myös yhteydessä kansakuntien välisiin voimasuhteisiin (Gramsci 1975, 1360). Esimerkiksi kansakunnan heikko taloudellinen kehitys ja vahva riippuvaisuus muiden valtioiden taloudesta tuotti alisteista asemaa kansainvälisessä hegemonisessa järjestelmässä, mikä puolestaan vaikutti monin tavoin maan sisäisiin voima- ja valtasuhteisiin (Gramsci 1982, 60). Italian sisäinen hajanaisuus ja porvariston hegemonian rajoittuneisuus oli omiaan tekemään Italiasta heikon valtion myös kansainvälisessä järjestelmässä. Maan sisäinen yhtenäisyys ja kehittyneisyys vahvistivat maan asemaan kansainvälisessä järjestelmässäkin.

Intellektuellit

Hegemoniaa koskevien tarkastelujensa yhteydessä Gramsci nostaa esille kysymyksen intellektuelleista:

“Intellektuellit ovat hallitsevan ryhmän ‘asiamiehiä’, jotka toteuttavat yhteiskunnallisen hegemonian ja poliittisen hallituksen alaisia tehtäviä, eli 1) huolehtivat siitä, että suuret joukot antavat ‘spontaanin’ kannatuksensa suunnalle, jonka hallitseva perusryhmä on antanut yh-

teiskuntaelämälle. Tämä kannatus johtuu 'historiallisesti' arvovallasta (ja siis luottamuksesta), jonka hallitseva ryhmä saa asemansa ja niiden tehtävien perusteella, jotka sillä on tuotannon maailmassa. 2) huolehtivat valtion väkivaltakoneiston toiminnasta varmistaa 'laillisesti' niiden ryhmien tottelevaisuuden, jotka eivät ole aktiivisia eivätkä passiivisia 'kannattajia'. Väkivaltakoneisto on kuitenkin perustettu koko yhteiskuntaa varten, määräysvaltaa ja johtoa kohtaavien kriisien varalta, joiden aikana spontaani kannatus vähenee." (Gramsci 1979, 129–130.)

Gramscin intellektuellikonseptio on moniulotteisuudessaan mielenkiintoinen. Ensinnäkin, kuten edellisessä sitaatissa, hän viittaa intellektuellilla 'perinteiseen intellektuelliin'. Näihin "henkisen työn" tekijöihin lukeutuivat muun muassa poliittisen yhteiskunnan 'virkailijat' (kuntien ja valtion viranomaiset), koulujen ja yliopistojen opettajat ja tutkijat, taiteilijat, uskonnollisten yhdyskuntien papit ja muut sielunpaimenet, journalistit, muut kirjallisen julkaisutoiminnan harjoittajat sekä myös poliittisten puolueiden ja ammattiyhdistysten toimihenkilöt ja erilaisissa elinkeinoelämän johto- ja organisointitehtävissä toimivat ihmiset:

"Syntyessään taloudellisessa tuotannossa suorittamansa olennaisen tehtävän luomalta perustalta jokainen yhteiskuntaryhmä luo samalla itselleen orgaanisesti yhden tai useamman intellektuallikerrostan, joka antaa sille yhtenäisyyttä ja tietoisuutta sen omasta tehtävästä ei ainoastaan taloudessa vaan myös yhteiskunnallisessa elämässä ja politiikassa. Kapitalistinen yrittäjä luo itsensä ohella myös teollisuusteknikon, poliittisen taloustieteen tutkijan, uuden kulttuurin ja uuden oikeusnormiston organisaattorin jne. jne." (Gramsci 1979, 121–122.)

Gramscia kiinnosti intellektuellien suhde yhteiskuntaluokkiin ja tämän suhteen 'orgaanisuuden' luonne. Intellektuellin riippumattomuus oli ideologinen uskomus. Todellisuudessa jokainen perinteinen intellektuellikin oli

lähtöisin jostakin yhteiskuntaluokasta, kuten maaseutu- tai kaupunkiporvaristosta tai agraarisen sääty-yhteiskunnan aristokratiasta. Luokkasuhde oli kuitenkin enemmän tai vähemmän välittynyt:

“Intellektuellien ja tuotannon maailman suhde ei ole välitön niin kuin on yhteiskunnallisten perusr ryhmien ja tuotannon välinen suhde, vaan sitä ‘välittävät’ eriasteisesti koko yhteiskunnallinen kudος ja päällysrakenteet, joiden ‘virkailijoita’ intellektuellit ovat. Voisimme mitata sivistysteistön eri kerrostien ‘orgaanisuuden’, niiden enemmän tai vähemmän kiinteään yhteyden johonkin yhteiskunnalliseen perusr ryhmään määrittämällä tehtävien ja päällysrakenteiden eri asteet alhaalta ylös (rakenteen perustasolta ylöspäin).” (Gramsci 1979, 129.)

Suhteessa omiin luokkiinsa perinteiset intellektuellitkin olivat siis orgaanisia intellektuelleja, mutta tämän suhteen ‘orgaanisuuden’ aste vaihteli. Intellektuellit eivät myöskään välttämättä mitenkään suoraan ja välittömästi ajaneet oman luokkansa etuja ja intressejä. Työväenluokan kannalta ongelma oli myös se, etteivät työväenliikkeen johtajat olleet *suhteessa* työväenluokkaan orgaanisia intellektuelleja vaan muista yhteiskuntaluokista tulevia ulkopuolisia. Näihin “käännyttäisiin” lukeutui myös sardinialaisen pikkuvirkamiehen jälkeläinen Gramsci. Työväenluokan yhteiskunnallisen hegemonian ja johtajuuden kannalta olennainen haaste koskikin sitä, missä määrin työväenluokan keskuudessa voisi syntyä sen omia orgaanisia intellektuelleja – ja onnistuisiko työväenliike sulauttamaan itseensä yhä uusia perinteisiä intellektuelleja:

“Yksi jokaiseen valta-asemaan pyrkivän yhteiskuntaryhmän ominaispiirre on taistelu perinteisten intellektuellien sulauttamiseksi ja ‘ideologiseksi’ valloittamiseksi, mikä on sitä tehokkaampaa, mitä enemmän kyseinen ryhmä samanaikaisesti kehittää omia orgaanisia intellektuellejaan.” (Gramsci 1979, 127.)

Vaikka perinteiset intellektuellit erottuvat muusta väestöstä ammattiensa puolesta (henkinen työ), todellisuudessa he muodostivat vain vähemmistön kaikkien intellektuellien joukossa. Tosiasiallisesti ”Jokainen ihminen on intellektuelli [...] mutta kaikilla ei ole yhteiskunnassa intellektuellin tehtäviä” (Gramsci 1979, 125–126). Tämä johtui siitä, että ”jokainen ihminen harjoittaa loppujen lopuksi jotakin ammattinsa ulkopuolista älyllistä toimintaa” (mt., 126). Ja miten ’intellektuaalinen ja moraalinen’ vaikuttaminen lopulta olisi edes mahdollista, elleivät myös vaikuttamisen kohteena olevat ihmiset itsekin olisi ajattelevia ja tuntevia olentoja? Kysymys olikin siitä, *millaisesta* vaikuttamisesta oli kysymys, mikä siinä oli johtajien ja johdettujen suhde, oliko väestön enemmistön rooli lähinnä passiivisen vastaanottajan rooli vai kykenikö yhä useampi ihminen yhä aktiivisemmin ja tietoisemmin osallistumaan todellisuutta koskevien tulkintojen tuottamiseen ja sen kautta myös kansakunnan kehittämisen- ja rakentamistyöhön.

Gramsci kiinnittää huomiota myös siihen, että eliittien keskuudessa ”suurena” pidetty intellektuelli ei ollut mitenkään välttämättä vaikutusvaltainen intellektuelli myös kansanjoukkojen keskuudessa. Gramscin mukaan esimerkiksi Italian historian loistokautena pidetty renessanssin aikakausi oli kyllä tuottanut monia loisteliaita ”renessanssineroja”, mutta näiden teot ja toimet eivät olleet juurikaan vaikuttaneet tuonaikaisen italialaisen rahvaan elämään. Filosofi Benedetto Croceen (1866–1952) viitaten Gramsci esittää, että ’renessanssin liike’ ei synnyinmaassaan ”tunkeutunut kansaan asti”, vaan jäi ”aristokraattiseksi, valittujen piirien omaisuudeksi” toisin kuin samaan epookkiin sijoittuva protestanttinen intellektuaalinen ja moraalinen uudistus pohjoisemmassa Euroopassa tai myöhemmin 1700-luvun valistusfilosofia ja siihen nojannut 1800-luvun hegeliläinen valtiofilosofia. (Gramsci 1979, 108.) Italian renessanssin ajan kulttuurissa poikkeuksen muodosti Niccolò Machiavelli (1469–1527). Gramscin mukaan tämä ymmärsi ’kansallisen’ yhtenäisyyden tärkeyden ja kansanjoukkojen valtiollisen merkityksen Italian tulevaisuuden kohtalonkysymyksenä. Esikuvinaan Machiavellilla olivat ajan suuret kuningaskunnat Ranska ja Espanja. (Gramsci 1975, 648; ks. myös Lahtinen 2011, luku 4.)

Myös työväenliikkeen ja sen 'praksiksen filosofian' (marxismien) tuli olla paitsi suurten joukkojen arkiajattelua muuttavaa filosofiaa myös arkiajattelun kansalaisyhteiskunnalliset käytännöt mullistavaa intellektuaalis-poliittista 'praksista', 'kansallista ja populaaria' politiikkaa:

“Praksiksen filosofia kruunaa kaiken älyllisen ja moraalisen uudistusliikkeen, jonka kansankulttuurin ja korkeakulttuurin vastakohtaisuus tekee dialektiseksi. Se vastaa yhdistelmää: protestanttinen uskonpuhdistus ynnä Ranskan vallankumous. Se on filosofiaa, mutta samalla myös politiikkaa, joka on myös filosofiaa. Se on vielä kansanomaisessa kehitysvaiheessaan: riippumattoman sivistyneistön kehittäminen ei ole mikään helppo tehtävä. Se edellyttää pitkää prosessia, johon liittyy toimintaa ja vastatoimintaa, yhteenliittymistä ja hajoamista, hyvin monenlaista ja monimutkaista uudelleen ryhmittymistä. Tämä katsomus kuuluu alistetulle yhteiskuntaryhmälle, jolla ei ole ollut historiallista aloitetta, joka laajenee jatkuvasti mutta epäorgaanisesti eikä yllä tietyllä laadulliselle asteelle eli valtion haltuunottoon ja hegemonian toteuttamiseen koko yhteiskunnassa, mikä yksin tekee mahdolliseksi tietyn elimellisen tasapainon sivistyneistöryhmän kehityksessä.” (Gramsci 1979, 108–109; suom. muokattu.)

Gramsci ei käyttänyt marxismista ilmausta 'praksiksen filosofia' pelkästään vankilasensuuria hämätäkseen, vaan hän myös halusi tällä ilmauksellaan korostaa teoreettisen ajattelun ja intellektuaalisen toiminnan yhteyksiä yhteiskunnan intellektuaalisiin käytäntöihin ja organisaatioihin. Tältä kanalta katsoen ratkaisevaa ei ollut vain ajattelun "sisältö" vaan myös ajattelun vaikuttavuus ja vaikuttamisen "praktiset" käytännöt. Niiden suhteen keskeisen kysymys koski juuri kansalaisyhteiskunnan hegemonisia apparaatteja: miten ne oli organisoitu, millaiset eri luokkien ihmisryhmien väliset voimasuhteet niissä vallitsivat. Mainittu italialainen renessanssi oli esimerkki aikakaudesta, jossa ajattelun ja intellektuaalisen toiminnan hedelmät jäivät harvojen herkuksi, mutta eivät olleet laajempien väestönosien 'vaikuttavaa

todellisuutta' (*realtà effettuale*) (esim. Gramsci 1975, 437 ja 1472). Sen sijaan Ranskan vallankumouksessa jakobiiniset vapauden, veljeyden ja tasavertaisuuden aatteet olivat mullistaneet myös proletaaristen joukkojen arkiajattelun (*senso comune*). Vallankumouksen "henki" ei ollut jäänyt vain 'kansallisen' (*nazionale*) ideologisen propagandan tasolle vaan tämä henki oli materialisoitunut arkiajattelun jokapäiväisissä 'populaareissa' (*popolare*) käytännöissä ja myös uudistanut niitä demokraattisempaan suuntaan. Nyt työväenliikkeellä ja sen praksiksen filosofialla oli edessään kysymys siitä, miten voitaisiin saada aikaiseksi intellektuaalis-moraalinen liittoutuma (*blocco intellettuale-morale*) "mikä poliittisesti tekisi intellektuaalisen kehityksen mahdolliseksi joukoille eikä enää vain harvoille intellektuellien ryhmille" (Gramsci 1979, 45).

Hegemonia, edustuksellinen demokratia ja kansalaisyhteiskunta tänään

Toisen maailmansodan jälkeen hegemonisen vallan kysymykset tulivat saamaan ennennäkemättömiä muotoja ja sisältöjä muun muassa läntisten hyvinvointivaltioiden synnyn, sähköisen median kehityksen, jälkiteolliseen *high tech* -kapitalismiin siirtymisen ja globalisaation uusien muotojen myötä. Näissä 1900- ja 2000-luvun alun yhteiskunnallisissa todellisuuksissa hegemonian problematiikka näyttäytyy ehkä monellakin tavalla toisenlaisena kuin Gramscin ajan todellisuudessa. Mutta tämä ei välttämättä tarkoita gramscilaisen hegemoniakonseption relevanssin laskua vaan ennemminkin tarvetta kehittää tälle konseptiolle uusia sisältöjä ja ulottuvuuksia. Tuskin näet on niin, että länsimaissa olisi lopultakin siirrytty laajan demokratian ja moniarvoisen ajattelun luonnehtimaan ihannetilaan. Ennemmin on niin, että hegemoniset apparaatit ja suostuttelevan vallan käytännöt ovat moninaisemmat ja massiivisemmat kuin milloinkaan aikaisemmin (ks. Lahtinen 2011). Internetin globaalissa todellisuudessa myös 'kansalaisyhteiskunta' saa yhä enemmän kansakuntien rajat ylittäviä globaaleja piirteitä ja valtioi-

den "sisäiset" hegemoniset kamppailut liittyvät yhä likeisemmin toinen toisiinsa. Gramscin näkemyksiä on mahdollista soveltaa myös nykyisten edustukselliseen demokratiaan perustuvien poliittisten järjestelmien historiallisesti sensitiiviseen kriittiseen tarkasteluun.

Edustuksellisen demokratian historia liittyy läheisesti väestön enemmistön ('kansan') poliittiseksi toimijaksi kehittymisen historiaan 1800-luvun loppupuolelta eteenpäin. Läntisessä Euroopassa ja Yhdysvalloissa demokraattisten poliittisten järjestelmien kehityksen kannalta ensimmäinen merkittävä vuosisata oli jo 1700-luku. Silloin tapahtui *kansansuvereniteetin* opin läpimurto. Länsi-Euroopassa sen lähtökohtana oli sääty-yhteiskunnan rapautuminen ja kapitalistiseen tuotantotapaan perustuvien luokkayhteiskuntien syntyminen. Ehkä ytimekkäimmin tämän 'kansan' alamaisestä hallitsijaksi (suvereeniksi) korottavan opin kiteytti Jean-Jacques Rousseau (1988/1762) *Yhteiskuntasopimuksessaan*. Aina 1900-luvun alkupuolelle saakka kansansuvereniteetti ei kuitenkaan tarkoittanut yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvaa demokraattista hallitusmuotoa, eikä näin ollen myöskään sitä, että jokaisella (täysi-ikäisellä) kansalaisella tai väestöryhmällä naiset mukaan lukien olisi ollut yhtäläinen mahdollisuus osallistua 'kansansuvereenin' päätöksiin.

Kansansuvereniteettiopin läpimurrosta huolimatta niin perinteisten kuin valtaan nousevan porvaristoluokan eliittien keskuudessa demokratia tulkittiin edelleenkin kirjaimellisesti ja välittömästi "kansan vallaksi" eli yhteiskuntajärjestelmäksi, jossa ei vain hallitusvalta vaan yhteiskunnallinen valta ylipäätään olisi aktiivisilla "massoilla".² Samansuuntainen, joskin arvosuoksiltaan vastakkainen näkemys demokratiasta sisältyi myös 1800-luvun radikaalidemokraattisten ajattelijoiden ja poliittisten liikkeiden näkemyksiin. Niiden mukaan demokratiassa oli kysymys *koko* yhteiskuntamuodostuman demokratisoimisesta eli myös tuotantovoimien saattamisesta väestön suuren enemmistön (työväenluokat) hallintaan. Tästä luonnollisestikin

2 Erinomaisia historiallisia esityksiä demokratian rajaamisesta edustukselliseksi "poliittiseksi" demokratiaksi ovat Wood (1994) ja Wallerstein (1994). Esitykseni nojaa tässä heidän tulkintoihinsa.

seurasi, että varsinkin kapitalistiseen tuotantotapaan sitoutuneiden eliittien keskuudessa demokratia samastettiin sosialismiin, kommunismiin tai muihin kapitalististen tuotantosuhteiden ja tuotantovälineiden yksityisöistämisen kumoamiseen tähänneisiin vallankumouksellisiin aatteisiin. Demokratia ei tässä tarkoittanut demokraattiseen hallitusmuotoon perustuvaa 'poliittista' vallanjohtoa ja -käytön periaatetta, 'liberaalidemokratiaa', vaan radikaalia ja subversiivista yhteiskunnallisten suhteiden mullistamiseen tähännyttä oppia ja aatetta.

Työväenliikkeen joukkoliikkeeksi kehittymisen myötä kansan enemmistön poissulkeminen valtiollisesta päätöksenteosta muodostui yhä riskialttiimmaksi ja epärealistisemmaksi pyrkimykseksi. Myös kapitalististen tuotantosuhteiden uusintamisen ja kapitalistisen tuotantotavan kehityksen kannalta 'kansa' eli tuotantovälineitä omistamattomat, palkkatyön varassa elävät "vaaralliset luokat" olivat välttämättömästi ottaa hallitusti mukaan – ennen kuin olisi liian myöhäistä – poliittiseen päätöksentekoon (Wallerstein 1994, 6). Pätevä ja motivoitunut työvoima oli myös yksi voimakkaasti kasvavan kapitalistisen tuotannon menestyksen edellytys, mihin jo Gramsci itse kiinnitti huomiota yhdysvaltalaisista yhteiskuntaa koskeissa tarkasteluissaan.

Tässä 1800-luvun loppupuolelle ja 1900-luvun alkupuolelle ajoittuvassa kapitalismin voimakkaan laajenemisen ja syvenemisen vaiheessa eliittien perinteisesti kielteisesti ymmärtämä 'demokratia' alkoi ehkä yllättäen saada aiempaa positiivisemmän tulkinnan osakseen myös niiden keskuudessa. "Hallittu" demokratian edistäminen ja valtiokoneistojen sivistys- ja hyvinvointitehtävien laajentaminen alkoivat yhä enemmän muodostua osaksi porvarisluokkien hegemonista projektia.

Demokratian radikaali ja laaja-alainen yhteiskunnallinen tulkinta joutui samalla tekemään tilaa kapeammille 'poliittisille' tulkinnoille. Enää demokratia ei tarkoittanut välitöntä ja kaikkialle yhteiskuntaan ulottuvaa kansanjoukkojen aktiivisuudelle perustuvaa 'sosiaalista' valtaa, vaan välittyntä, edustuksellisten periaatteiden määrittelemää 'poliittista' valtaa. Sen periaatteeksi tuli 1900-luvulla yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Uudesta edustuk-

sellisesta tai 'liberaalista' demokratiasta muodostuikin vanhan 'sosiaalisen' demokratian vastavoima, kun 'poliittinen' erotettiin 'sosiaalisesta' ja myös 'taloudellisesta' ja kaksi jälkimmäistä suljettiin demokraattisten vaatimusten ulkopuolelle (Wood 1994, 53–54; Wallerstein 1994, 6–7).

Varsinkin toisen maailmansodan jälkeisissä kansallisvaltioissa edustuksellinen demokraattinen järjestelmä (liberaalidemokratia) osoittautui menestykseksi, myös työn ja pääoman välistä *historiallista kompromissia* realisoivaksi järjestelmäksi, jonka puitteissa työväenliikekin pystyi välittämään työväenluokkien intressejä valtiollisen päätöksenteon piiriin (esim. Kosonen 1989, 84–90). Toisaalta pääomaa lähellä olevat eliitit saattoivat luottaa siihen, ettei työväenliike tai ainakaan sen enemmistö kohdistanut demokraattisia vaatimuksiaan kapitalistisen yhteiskunnan ytimeen eli tuotantovälineiden yksityisomistukseen ja lisäarvon anastukseen perustuviin tuotantosuhteisiin.

1900-luvun myötä kehittyvissä ja vaurastuvissa fordistisissa palkkatyöyhteiskunnissa poliittisen järjestelmän puitteissa tehdyt tulonjakoa ja työväestön hyvinvointia koskevat "hyvinvointivaltiolliset" ratkaisut varmistivat sen, että myös työväenluokan enemmistö katsoi saavansa poliittisesta vallasta ja kansakunnan varallisuudesta riittävän suuren ja toivoa herättävästi kasvavan osuuden suhtautuakseen lojaalisti kapitalistiseen yhteiskuntajärjestelmään. Toimivan palkkatyöyhteiskunnan ja "ihmiskasvoiseen" suuntaan kehittyvän "kansankapitalismin" oloissa edustuksellinen "joukkodemokratia" valtiollisine instituutioineen näyttäytyikin väestön enemmistön etujen ajamisen kannalta toimivana järjestelmänä (esim. Tosel 2008, 297; Kosonen 1989, erit. 75–81; 1995, 11–13 ja 17).

Työn ja pääoman välinen historiallinen kompromissi alkoi kuitenkin purkautua, kun ensin 1970-luvun loppupuolen Britanniassa käynnistynyt ja sittemmin monissa muissakin maissa toteutunut uusliberalistinen oikeistolainen vallankumous ryhtyi purkamaan hyvinvointivaltiollisia järjestelyjä (Hall 1992, 36–39; ks. myös Kosonen 1989; Julkunen 2001; Suomen osalta Patomäki 2007). Se ei kuitenkaan saanut vastavoimakseen väestön enemmistön voimakasta vastareaktiota, joka olisi tarjonnut muun muassa

vasemmistopuolueille tilaisuuden oikeistoinvaasion torjumiseen, eivätkä nämä toisaalta kyenneet organisoimaan väestöä vastarintaan. Päinvastoin, uudistuneet oikeistovoimat onnistuivat esittämään poliittiset vaatimuksensa ja yhteiskunnalliset ratkaisunsa välttämättömyyksinä, joita hyvinvointivaltion kriisi edellytti ratkaisukseen (Hall 1992, 39–40).

Esimerkiksi thatcherismin menestys perustui sen kykyyn operoida tehokkaasti yhtä aikaa monella strategisesti tärkeällä rintamalla, kuten Stuart Hall on osoittanut. Thatcherilainen projekti saavutti hegemonisen aseman sekä ”alhaalla” kansalaisyhteiskunnassa että ”ylhäällä” valtiossa (mt., 41). Vaikka Thatcherin johtamien konservatiivien valtaannousu johti hyvinkin autoritaarisiin valtiojohtoihin toimenpiteisiin, niin tällä projektilla oli myös populistinen, suostutteleva ulottuvuutensa. Myös monet perinteiset työväenpuolueen kannattajaryhmät vakuutuivat thatcherismin markkinointista brittiyhteiskunnan välttämättömistä uudistuksista ja toisaalta siitä, ettei työväenpuolueella ollut tarjota yhtä tehokkaita lääkkeitä kriisin voittamiseksi (mt., 36–38).

Thatcherismia ei tule kuitenkaan tulkita kapeasti konservatiivisen puolueen voittoisaksi poliittiseksi strategiaksi. Thatcherismin nousun ja menestyksen lähtökohta ei ollut konservatiivisessa puolueessa, vaan tämä puolue uudistettiin Thatcherin johdolla siten, että se voitiin valjastaa kriisiytyneen brittiyhteiskunnan uudelleen organisoimiseen – työn ja pääoman välisen kompromissin purkaminen – tähtäävien yhteiskunnallisten pyrkimysten palvelukseen. Britannian ja muiden maiden oikeistovoimien menestys ilmaiseekin sitä vasemmistopuolueissa sivuutettua tosiasiaa, että yhteiskunnallisen muutoksen lähtökohdat ja perimmäiset päämäärät eivät ole poliittisen järjestelmän sisällä, vaan syvällä yhteiskunnallisissa rakenteissa ja historiallisesti muodostuneissa yhteiskunnallisissa voimasuhteissa. Koko vallitsevan yhteiskunnallisen rakenteen kriisiytyminen ja myös kriisiyttäminen avaavat sitten tilaisuuden myös poliittisten voimasuhteiden muutokselle (mt., 45).

Tällaista asioiden järjestystä osoittaa myös suomalaisen yhteiskunnan kehitys. Lamasta käynnistyneissä hyvinvointivaltion leikkaus- ja purkutöissä, uusliberalististen ’markkinaperusteisten’ kilpailun ja kilpailuttami-

sen käytäntöjen sisäänajossa julkiselle sektorille (vahvasti myös kunta- ja maakuntatasolla) tai pääomien valtaa vahvistaneissa järjestelyissä, kuten markkinaehtoisuuden korostamisessa, tulonjakosuhteiden kääntämisestä pääomatulojen ja voittojen hyväksi sekä julkisen sektorin laajentamisen pyssäyttämisestä (ks. Julkunen 2001, erit. 63). Näissä ei ole ollut kysymys vain poliittisen oikeiston hankkeesta, vaikka kokoomuksella onkin ollut keskeinen rooli muutosten poliittisessa markkinoinnissa ja tarvittavien valtiollisten toimenpiteiden johtamisessa. Tästä huolimatta itse yhteiskunnallisen käänteen lähtökohtana ja edellytyksenä oli 1990-luvun alun yhteiskunnallinen kriisi ja samaan ajanjaksoon sijoittunut kansainvälisten ja globaalien voimasuhteiden muutos (ks. esim. Kiander 2001; Julkunen 2001, erit. 57–80; Patomäki 2007, 55–97).

Kansallisten, kansainvälisten ja globaalien voimasuhteiden muutoksen laajuudesta ja perinpohjaisuudesta kertoo se, että hyvinvointivaltiota purkavien ja uusliberalistisia uudistuksia ajavien poliittisten ratkaisujen tekeminen ei Suomessa tai muissa kriisiytyneissä ja myös tarkoituksella kriisiytetyissä (mm. yksityistäminen ja julkisten palveluiden resurssien jyrkät leikkaukset) hyvinvointivaltioissa ole välttämättä edes edellyttänyt oikeistolaista hallitusta. Myös sosiaalidemokraattien johtamissa hallituksissa sisäistettiin ”totuus”, jonka mukaan koittanut uusi aika ”pakotti” turvautumaan niihin yksiin ja samoihin periaatteisiin, joita oikeistohallituksetkin noudattavat omissa tomissaan.

Hallitusvaltaa käyttävien vasemmistopuolueiden toimet ovat ymmärrettävästi herättäneet hämmennystä, vieneet niiltä uskottavuutta ja synnyttäneet jopa paradoksaalisen vaikutelman. Paradoksi on näennäinen. Se selittyikin juuri sillä, että pelkästään poliittisen järjestelmän puitteissa toteutuvan vaali- ja valtiokeskeisen politiikan *pelivara* suhteessa vallitsevan kapitalistisen järjestelmän vaikutusvoimaisiin realiteetteihin on kapea. Oikeiston kannalta tämä ei ole ongelma, sillä onhan sen nimenomaisena intressinä ja tavoitteena ollut hyvinvointivaltion korvaaminen kapitalistisen kilpailun periaatteita noudattavalla ja pääoman vaatimuksiin sopeutuvalla ’hyvinvointiyhteiskunnalla’.

Sen sijaan myös perinteisten oikeistopuolueiden kasvavaksi ongelmaksi – jonka ne jakavat vasemmistopuolueiden kanssa – ovat muodostuneet rasistisia ja ksenofobisia ideologioita ajavat oikeistopopulistiset liikkeet ja puolueet. Ne tuntuvat vetoavan varsinkin niihin kansalaisryhmiin, joiden monet jäsenet katsovat *kaikkien* perinteisten puolueiden ajavan muiden (pääomista pakolaisiin) kuin heidän etujaan. Näiden katkeroituneiden kansalaisten näkökulmasta kaikki perinteiset puolueet edustavat elitismia ja kaikki eliitit ovat heidän vihollisiaan. Tällaiset eräänlaisen uuden ”her-ravihan” tuntemukset ovatkin ymmärrettäviä perinteisten eliittien yhtäältä lähentyessä toisiaan ja toisaalta etääntyessä monien kansalaisten enemmistön jokapäiväisestä elämästä ja arkiajattelusta. Valtaeliittien ja kansalaisten välinen suhde rapautuu, kuten Ilkka Ruostetsaari on esittänyt (esim. Ruostetsaari 2017, 34). Gramscilaisesta näkökulmasta katsottuna tämä kertoo siitä, että suomalaisessakin yhteiskunnassa hyvinvointivaltion kehitystä luonnehtinut ’kansallis-populaari’ kansallinen projekti joutuu väistymään sekä ’hyvinvointiyhteiskunnan’ rakentamisen eliittivetoisen uusliberalistisen projektin että oikeistopopulistisen ksenofobis-rasistisen populaarin reaktion tieltä.

Vaikutusvoimaisen ja uskottavan ’kansallis-populaarin’ poliittisen vaihtoehdon uudelleensyntyminen edellyttäisi hallitusvallan lisäksi kapitalistisen yhteiskunnan vallitsevia käytäntöjä vastaan kohdistuvan yhteiskunnallisen muutosvoiman kehittymistä. Kaikesta merkittäväydestään huolimatta puoluepoliittisten voimasuhteiden muutos on sittenkin vain toisen kerta-luokan asia suhteessa yhteiskunnallisissa voimasuhteissa *kauttaaltaan* toteutettavaan muutokseen. Mikäli sekä uusliberalismia että oikeistopopulismia vastustavat voimat eivät kykene organisoitumaan kansallisesti ja kansainvälisesti populaariksi *vastahegemoniseksi liittoutumaksi*, tuskin mahdolliset vasemmistijohtoiset hallituksetkaan tulevat jatkossa toimimaan olennaisesti toisin kuin oikeisto(-keskustalaiset) hallitukset. Demokraattiseen muutokseen tähtäävien pyrkimysten tulisikin kohdistua *kansalaisyhteiskuntaan* eli tavallisten ihmisten jokapäiväisen elämän ja hyvinvoinnin käytäntöihin. Tämä puolestaan edellyttäisi eräänlaista paluuta työn ja pääoman välisen

kompromissin tieltä aikoinaan väistyneeseen *sosiaaliseen* näkemykseen politiikasta ja demokratiasta.

Sekä tutkijoiden että poliittisten puolueiden poliittisissa ohjelmissa kansalaisyhteiskunta on kyllä usein esillä, jopa suitsutuksen kohteena, mutta se ymmärretään jokseenkin ohuesti eräänlaiseksi edustuksellisen puoluedemokratian osallistumispuhjan laajennukseksi tai epämääräisesti kansalaisliikkeiden synnyn ja toiminnan areenaksi. Myös tutkimuskirjallisuudessa, kuten lähes kaikissa niin sanotuissa deliberatiivisissa demokratiateorioissa (ks. esim. Dryzek 2002, 81–114), kansalaisyhteiskunta määritellään vallitsevasti ”positiiviseksi” kansalaisten vapaan ja aktiivisen toiminnan alueeksi, kun taas kansalaisyhteiskunnallisten käytäntöjen ja instituutioiden ideologiskriittinen analyysi on huomattavasti harvinaisempaa. Jälkimmäinen näkökulma (ks. esim. Haug 1991, 89–120) avaa mahdollisuuden hahmottaa kansalaisyhteiskuntaa myös hegemonisten kamppailujen kannalta olennaisena yhteiskuntamuodostuman ulottuvuutena.

Puolueohjelmissakaan ei juuri esiinny ymmärrystä siitä, että nimenomaan kansalaisyhteiskunta on myös yhteiskunnallisten ristiriitojen ja hegemonisten kamppailujen keskeinen areena. Näiden myös taloudellisesti määräytyneitä yhteiskunnallisia suhteita koskevien kamppailujen myötä tulee kuitenkin ratkeamaan myös se, minkälaisen yhteiskunnallisten voimien johdolla väestön hyvinvoinnin kannalta keskeiset järjestelyt tullaan tulevien vuosien ja vuosikymmenten kuluessa toteuttamaan. Mikäli ”hyvinvointivaltiota” puolustavat puolueet eivät silloinkaan oivalla kansalaisyhteiskunnallisen politiikan ja sosiaalisen demokratian todellista merkitystä ja painoarvoa, ne tulevat yllätetyiksi housut kintuissa pahimmalla mahdollisella hetkellä eli silloin, kun olemassa olevan kapitalistisen järjestelmän kriisit eivät enää hoidu massiivisilla julkisen vallan tukitoimilla, vaan kriisit vaativat ratkaisuun yhteiskunnallisten ja kansainvälisten voima- ja valtasuhteiden perinpohjaista muuttamista.

Kohti sosiaalista demokratiaa

Kuten sanottu, nykyisen ohuen, poliittisen demokratian keskeinen lähtökohta on 1800-luvun loppupuolelta alkaen kehittyvä yhteiskunnallinen rooli- tai työnjako, jossa 'politiikka' määrittyi erilliseksi sektorikseen, 'poliittiseksi järjestelmäksi'. Edustuksellisen demokratian ja kansansuvereniteetin periaatteista huolimatta poliittinen vallankäyttö on kasvavan valtiollistumisen ja valtiollisen keskittymisen (etatismi) myötä yhä enemmän keskittynyt ammattipoliitikoista ja virkamies-asiantuntijoista muodostuvalle eliitille ja sitä lähellä oleville hyvin resursoituille painostusryhmille ja lobbausorganisaatioille. Poliittinen järjestelmä on yhä enemmän muodostunut 'autoreferentiaaliseksi' järjestelmäksi, jonka "edustuksellisuus ei ole kansanedustajuutta" (Tosel 2008, 301).

Tätä kehitystä on edistänyt myös kansallisen päätöksenteon osittainen alistaminen Euroopan unionin vielä kansallisiakin poliittisia instituutioita ohuemmin demokraattisille ja kansalaisista etäämmällä toimiville instituutioille. Toisaalta etatistis-elitistisen politiikan pelivara suhteessa globaalisti vaikuttavan kapitalistisen talouden "realiteetteihin" on supistunut, kun päätöksentekoa hallitsevana imperatiivina on ollut sopeutuminen perusteiltaan epädemokraattisen kapitalistisen markkinatalouden eli pääoman vaatimukseen.

Ellen Meiksins Wood on kuitenkin esittänyt, että "valtio on yhä välttämätön kasautumisehtojen tuottaja paitsi paikallisille yrityksille myös globaalille pääomalle". Hänen mukaansa "mikään muu instituutio tai ylikansallinen toimija ei myöskään ole edes alkanut korvata kansallisvaltiota yhteiskunnallisen järjestyksen, omistussuhteiden, vakauden ja ennustettavuuden sekä muiden pääoman arkisen elämän kannalta välttämättömien asioiden hallinnollisena ja voimaa käyttävänä takaajana." (Wood 2005, 167, ks. myös 18, 26, 33–34, 38 ja 181.) Näin ollen kysymys ei olekaan valtioiden ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän merkityksen kiistämisestä, vaan siitä, että kansalaisyhteiskunnissa realisoituvien demokraattisten liikkeiden

myötä valtiovaltaa on mahdollista käyttää vallitsevan kapitalistisen järjestelmän uusintamisen sijasta sen purkamiseen. Juuri silloin kun kansalaisyhteiskunnissa alkaa muodostua voimakkaita vastahegemonisia projekteja, on myös mahdollista raivata tilaa globaalisti operoivan mutta kansallisvaltioista ja valtiomahdeista riippuvaisen pääoman nykyistä demokraattisemmalle hallinnalle. Woodin näkemystä soveltaen voi todeta, että myös globaalin pääoman hallitsemisen kannalta valtiollisten järjestelmien demokratisoiminen on ensiarvoisen tärkeä tavoite.

Sosiaalisen demokratiakäsityksen näkökulmasta olennaista onkin juuri se, missä määrin ”tavalliset kansalaiset” voivat aktiivisesti ja yhdenvertaisesti osallistua aineellista ja aineetonta hyvinvointiaan ja sen hyvinvointivaltiolista organisoimista koskevien ratkaisujen tekemiseen. Tällöin tavallisten kansalaisten poliittinen aktiivisuus ei voi rajoittua vain vaaleihin – tai niihin osallistumisen aste olla ainoa edustuksellisen demokratian toimivuuden kriteeri – vaan sen tulee ulottua myös yhteiskunnan ’kulttuurisille’, ’sosiaalisille’ ja ’taloudellisille’ alueille.

”Tavallinen kansalainen” ei kuitenkaan viittaa johonkin mystiseen, erityisistä määreistä riisuttuun ja kaikista valtaresursseista osattomaan ”perusihmiseen”, vaan niihin enemmän tai vähemmän valtaresursseja ja sosiaalista pääomaa omaaviin yksilöihin ja väestöryhmiin, jotka solidarisoituvat ja liittoutuvat keskenään muodostamansa kansallisen ja kansainvälisen vastahegemonisen historiallisen liittouman puitteissa (historiallisesta liittoutumasta, joka ”saattaa ihmiset yhteen”, ks. Koivisto 2008, 41–42). Sellaisen kehittymisen kannalta on olennaista, että vastahegemoniset ajattelu- ja toimintatavat valtaavat alaa ja saavat vastakaikua ja liittolaisia useilla kansalaisyhteiskunnan keskeisillä osa-alueilla, kuten muun muassa mediassa ja muilla julkisuuden ja kulttuuristen merkitysten tuottamisen alueilla, koulutuksen, kasvatuksen ja sivistyksen käytännöissä, kansalais- ja poliittisissa järjestöissä (puolueet mukaan lukien), tiede- ja tutkimusorganisaatioissa, kansainväliseen toimintaan suuntautuneissa järjestöissä, ammattiyhdistystoiminnassa, työ- ja elinkeinoelämän piirissä, julkisen sektorin organisaatioiden ja viranomais-asiantuntijoiden keskuudessa jne.

Gramscin termin ilmaistuna tällaisessa vastahegemonisten ajattelu- ja toimintatapojen kehittämisessä on kysymys intellektuaalisesta ja moraalista reformista, kriittisen ja itsekriittisen ymmärryksen kehittämisestä, minkä myötä realisoituu se, että jokainen ihminen on intellektuelli, vaikka kaikilla ei tietenkään ole perinteisiä intellektuellin ammatillisia tehtäviä yhteiskunnassa. (Esim. Gramsci 1979, 34–38.) 'Intellektuellin' roolin omaksuessaan ihmiset eivät enää tyydy toimimaan vain ammatti- tai muun erityisroolinsa tai -asemansa oletettujen vaatimusten mukaan, vaan sellaiset voittaan tai ylittäen osallistuvat yhteisen *poliittisen tahdon* muodostamiseen.

Immanuel Kantin klassista julkisen järjen käytön määritelmää soveltaen voi todeta, että yhteiskunnallisen työnjaon mukainen rooliin sidottu yksityinen järjenkäyttö saa rinnalleen ja haastajakseen yhteisistä poliittis-yhteiskunnallista pyrkimyksistä lähtökohtansa hakevan järjen julkisen käytön. Kuten Kant esitti, esimerkiksi papin on seurakuntansa edessä saarnattava kirkkonsa tunnustuksen mukaan, mutta julkisen järjen käyttäjänä, 'oppineena', "hänellä on täysi vapaus, jopa suorastaan velvollisuus, kertoa yleisölle kaikki huolellisesti koetellut ja hyvänsuovat ajatuksensa tämän tunnustuksen puutteellisuudesta ja tehdä ehdotuksia, jotka johtaisivat parempaan suuntaan uskontokunnassa ja kirkkolaitoksessa". Tällöin pappi ei suuntaa sanojaan vain seurakunnalleen, eikä alistu kirkollisen käskyvalan järjestelmään, vaan puhuu "omassa persoonassaan" "maailmalle" (Kant 1995, 80). Toisin sanoen pappi tai jonkin muun viran tai toimen harjoittaja ei tyydy vain täyttämään työtehtäviensä "epäpoliittisia" velvollisuuksia, vaan toimii poliittisesti vaikuttavana intellektuellina. Hän ei enää käytä järkeään ammatillisen roolinsa rajoittamana, vaan osallistuu poliittisesti aktiivisena kansalaisena julkiseen keskusteluun. Tällöin hänen on mahdollista myös arvostella sen valtajärjestelmän epäkohtia, jonka ehdoilla hän työtehtävissään toimii.

Toisenlaisesta esimerkistä käy ammattitutkija. Hänen tapauksessaan julkisessa järjenkäytössä voi olla kysymys siitä, että hän ei enää mukaudu hänelle osoitettuun "epäpoliittisen" erikoisasiantuntijan rooliin, vaan pyrkii tutkimustensa ja muun intellektuaalisen toimintansa kautta edistämään

yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävän liikkeen pyrkimyksiä. Tämän ei tarvitse johtaa tutkimustyön tieteellisyyden vaatimuksista tinkimiseen. Kysymys on emansipatorisen tiedonintressin omaksumisesta tutkimustyötä orientoivaksi intressiksi ja samalla myös position vaihdoksesta yhteiskunnallisessa todellisuudessa.

Emansipatorisen ja samalla myös laaja-alaiseen intellektuaaliseen toimintaan tähtäävän intressin omaksunut tutkija ei vain nöyränä odota ja toivo, että hänen tutkimustyöllään olisi "politiikkavaikutuksia". Sen sijaan hän yhdessä muiden yhteiskuntakritiikkiä harjoittavien kollegoidensa kanssa pyrkii aktiivisesti suuntaamaan yhteiskunnallista kehitystä. Tutkijan pyrkimyksiä ei silloin hallitse individualisoivan akateemisen käytännön määrittämä pyrkimys menestyä kollegansa päihittäen kilpailussa viroista ja asemista, vaan hänen tavoitteena on artikuloida oma tutkimustyö osaksi vastahegemonista julkisuutta. Tällöin tieteellisen julkaisemisen yksinomaisena kohteena ei enää ole vain jokin tiedeyhteisön erityisyleisö, vaan tutkija pyrkii aktiivisesti osallistumaan laajempaan julkiseen keskusteluun, jonka päämääränä on tarjota kriittisiä intellektuaalisia aineksia myös tiedeyhteisöjen ulkopuolisille "tavallisille kansalaisille".

Yliopistollisen tutkimuksen yhteiskunnallinen radikalisoituminen merkitsee vääjäämättä myös itse yliopistoon ja korkeakoulujärjestelmään kohdistettua kritiikkiä. Senkin vaikuttavuuden edellytyksenä on, että tutkijat ja muut yliopistoon palkkatyösuhteessa olevat ryhmät pystyvät artikuloimaan näkemyksiään yhdessä vastahegemoniseen projektiin osallistuvien muiden akateemisten toimijoiden, kuten radikalisoituvan opiskelijaliikkeen kanssa. Kummankin tulisi puolestaan liittoutua muiden muutokseen pyrkivien yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa, jotta vastahegemonisesta projektista muodostuisi mahdollisimman laajasti yhteiskunnassa artikuloitava muutosvoima.

Vallitsevien valtasuhteiden kyseenalaistamisen kannalta keskeinen potentiaalinen toimija on myös ammattiyhdistysliike. Sosiaalisen demokratian näkökulmasta katsottuna ammattiyhdistysliike ei ole vain työmarkkinoiden sopimusosapuoli tai eri ammattiryhmien ekonomis-korporatiivisten erityi-

sintressien valvojia, vaan työ- ja elinkeinoelämässä poliittista vastarintaa organisoiva voima. Ammattiyhdistystoiminnan politisoitumisen myötä esille on mahdollista nostaa myös taloudellista ja työpaikkademokratiaa koskevat kysymykset (työn ja pääoman väliset suhteet), kuten myös se vallitseva työnjako, jossa ”poliittisen” toiminnan katsotaan olevan vain puolueiden asia. Ammattiyhdistysliikkeen poliittinen radikalisoituminen voikin vastahegemonisessa projektin yhteydessä johtaa sosiaalis-taloudellisen demokratian vaatimusten voimistumiseen julkisuudessa sekä työpaikkatasolla realisoituihin ”operaistisiin” kamppailuihin vallitsevien tuotantosuhteiden muuttamiseksi.

Vastahegemonisten pyrkimysten kehittyessä ja vallatessa alaa yhteiskunnissa parantuvat myös ihmisten ja ihmisryhmien edellytykset käydä kiistoja niitä vastaan, jotka esimerkiksi etuoikeutettuja eliittiasemiaan puolustaakseen pysyvät lojaaleina kriisiytynyttä valtajärjestelmää uusintamaan pyrkiville valta- ja käskysuhteille. Mitä enemmän vastarinta muodostuu myös kansakuntien rajat ylittäväksi vastahegemoniseksi liikkeeksi, sitä matalammaksi siihen osallistumisen kynnys laskee. Suomalaisen yhteiskunnankin historia osoittaa, että merkittävät ”kansalliset” muutokset ja muutospyrkimykset ovat lähestulkoon aina olleet yhteydessä valtiosta toiseen vaikuttaneisiin muutoksiin ja muutosliikkeisiin.

Stuart Hallin gramscilaisen näkemyksen mukaan vastahegemoninen projekti ei voi perustua utopiaan homogeenisesta joukkoliikkeestä ja tulevasta yhteiskunnasta tai ajatukseen ”yhtenäisestä”, erot häivyttävästä identiteetistä (Hall 1992, 42; ks. myös Hall 1999, erit. 247–271). Gramscilainen hegemoniakonseption ansio onkin juuri siinä, että se avaa näkymiä dynaamiseen ’intellektuaaliseen ja moraaliseen reformiin’, jonka puitteissa käy mahdolliseksi *artikuloida* (lausua julki, niveltää, järjestää, organisoida) monenlaisten yhteiskunnallisten ryhmittymien tavoitteita ja pyrkimyksiä vallitsevien voimasuhteiden muuttamiseksi ja kriisiytyneen todellisuuden ongelmien ratkaisemiseksi (Hall 1992, 37; ks. myös Lahtinen 1992). Yhteiskunnallisten ja yhteiskuntien välisten rajojen ylittämisen pyrkimys ei voi eikä sen tule tähdätä eri ihmisryhmien välisten erojen kiistämiseen – tämä

johtaisi antidemokraattisiin totalitaristisiin pyrkimyksiin – vaan ihmisiä ja ihmisryhmiä erottavien rajojen ylittämiseen eli solidarisoitumiseen ja yhteistoimintaan muun muassa sukupolvien, sukupuolten, varallisuusryhmien, yhteiskuntaluokkien, ammatillisten, uskonnollisten ja etnisten ryhmien, aatteellis-poliittisten suuntausten ja organisaatioiden sekä alueiden, valtioiden ja maanosien väestöjen välillä.

Nykyistä olennaisesti demokraattisempi, moniarvoisempi ja tasavertaisempi kansallinen, kansainvälinen ja globaali todellisuus tuskin voi syntyä vallitsevan poliittis-sosiaalis-taloudellisen järjestelmän ehdoilla, vaan juuri sen kiistämiseen ja purkamiseen tähtäävän toiminnan myötä. Tällöin voi myös syntyä ja kehittyä sellaisia edustuksellisen demokratian instituutioissa vaikuttavia puolueita ja hallituskoalitioita, joiden pelivara ja vaikutusvalta suhteessa globaaliin pääomaan ovat nykyistä huomattavasti suurempia. Demokraattisemmassa yhteiskunnassa myös ”tavallisten ihmisten” alistaminen ja alistuminen – myös vain äänestäjiksi tai populistisen propagandan syöttäläiksi – käyvät nykyistä vaikeammaksi, kun he ovat nykyistä vastustuskykyisempiä alistuksen ja itsealistuksen mekanismeille.

Mikään ei tietenkään takaa sitä, että ennemmin tai myöhemmin maailman painuvaa nykyistä kapitalistista järjestelmää seuraisi demokraattisemmin ja myös ekologisemmin hyvinvointia tuottava ja jakava kansallinen, kansainvälinen ja globaali kulttuuris-poliittis-taloudellinen inhimillinen maailma. Voi olla niin, että todennäköisempi vaihtoehto on vielä nykymaailmaakin eriarvoisempi ja epädemokraattisempi tulevaisuus. Kuitenkin juuri sellaiseen ”dystopiaan” viittaavien uhkien jos minkä tulee kannustaa erilaisia ihmisiä yhteisiin pyrkimyksiin paremman maailman puolesta. Varmaa on vain se, että maailma muuttuu. Kysymys onkin siitä, millaisten pyrkimysten ja vaikuttavien totuuksien johdolla muutos huonompaan tai parempaan tulee tapahtumaan.

LÄHTEET:

- Böök, Mikael. 1979. Johdanto. Teoksessa Antonio Gramsci, *Vankilavihkot*. Valikoima 1. Suom. Martti Berger, Mikael Böök ja Leena Talvio. Helsinki: Kansankulttuuri, 9–30.
- Dryzek, John. 2002. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Francioni, Gianni. 1984. *L'officina gramsciana*. Napoli: Bibliopolis.
- Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the prison notebooks*. Käänt. ja toim. Quentin Hoare ja Geoffrey Nowell Smith. New York: International Publishers.
- Gramsci, Antonio. 1975. *Quaderni del carcere*. Toim. Valentino Gerratana. Torino: Einaudi.
- Gramsci, Antonio. 1979. *Vankilavihkot*. Valikoima 1. Suom. Martti Berger, Mikael Böök ja Leena Talvio. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Gramsci, Antonio. 1982. *Vankilavihkot*. Valikoima 2. Suom. Martti Berger, Mikael Böök ja Leena Talvio. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Gramsci, Antonio. 1987. *L'ordine nuovo 1919–1920*. Toim. Valentino Gerratana ja Antonio Santucci. Torino: Einaudi.
- Hall, Stuart. 1992. Gramsci ja me. Teoksessa Juha Koivisto, Timo Uusitupa ja Lawrence Grossberg (toim.), *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Tampere: Vastapaino, 32–46.
- Hall, Stuart. 1999. *Identiteetti*. Tampere: Vastapaino.
- Haug, Wolfgang Fritz. 1991. Tietoisuusdiskurssi, ideologia ja camera obscura. Teoksessa Juha Koivisto ja Lauri Mehtonen (toim.), *Otteita ideologiasta*. Tampere: Tampereen yliopisto, Tiedotusopin laitos, 32–46.
- Julkunen, Raija. 2001. *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kant, Immanuel. 1995. Vastaus kysymykseen: Mitä on valistus? Teoksessa Juha Koivisto, Markku Mäki ja Timo Uusitupa (toim.), *Mitä on valistus?* Tampere: Vastapaino.
- Kiander, Jaakko. 2001. *Laman opetukset: Suomen 1990-luvun kriisin syyt ja seuraukset*. Helsinki: VATT.
- Koivisto, Juha. 2008. Radical politics and ideals. *Transform! European Network for Alternative Thinking and Political Dialogue* 2, 38–43.

-
- Kosonen, Pekka. 1989. *Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit*. Tampere: Vastapaino.
- Kosonen, Pekka. 1995. *Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot. Yhdentymistä ja hajaantumista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lahtinen, Mikko. 1992. Intellektuaalinen ja moraalinen reformi Gramscin Vankilaviehkoissa. Teoksessa Juha Koivisto, Mikko Lahtinen ja Jorma Mäntylä (toim.), *Antonio Gramsci tänään*. Tampere: Tampereen yliopisto, Tiedotusopin laitos, 63–80.
- Lahtinen, Mikko. 2011. *Politics and philosophy: Niccolò Machiavelli and Louis Althusser's aleatory materialism*. Chicago: Haymarket Books.
- Lahtinen, Mikko. 2014. Hegemoniset kamppailut tulevaisuudesta ja tulevaisuudessa. Teoksessa Rauli Mickelsson (toim.), *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Turku: Tulevaisuudentutkimuksen verkostoakatemia ja Turun yliopiston valtio-opin laitos, 152–185.
- Lahtinen, Mikko. 2016. Jälkisanat: Olivatko Marx ja Engels väärässä? Teoksessa Karl Marx ja Friedrich Engels, *Kommunistinen manifesti*. Suom. Juha Koivisto, Markku Mäki ja Timo Uusitupa. Tampere: Vastapaino.
- Marx, Karl ja Engels, Friedrich. 2016. *Kommunistinen manifesti*. Suom. Juha Koivisto, Markku Mäki ja Timo Uusitupa. Tampere: Vastapaino.
- Patomäki, Heikki. 2007. *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. Helsinki: WSOY.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1988. *Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet*. Suom. J.V. Lehtonen. Hämeenlinna: Karisto.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2017. Poliittisten instituutioiden valta talouden suhdanteissa. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostetsaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 31–57.
- Tosel, André. 2008. *Un monde en abîme: Essai sur la mondialisation capitaliste*. Paris: Éditions Kimé.
- Wallerstein, Immanuel. 1994. The agonies of liberalism: What hope progress? *New Left Review* 204, 3–17.
- Wood, Ellen Meiksins. 1994. A Tale of two democracies. *History Today* 44:5, 50–55.
- Wood, Ellen Meiksins. 2005. *Pääoman imperiumi*. Tampere: Vastapaino.

2. Maahanmuutto oikeudenmukaisuuden näkökulmasta

✠ Kaisa Herne

Johdanto

Maahanmuutto on ollut yksi viime aikojen puhutuimpia poliittisia teemoja Suomessa ja muuallakin maailmassa. Maahanmuuttoa voi tarkastella monista eri näkökulmista. Suomessa on viime aikoina korostunut turvallisuusnäkökulma, mutta usein maahanmuutosta ja maahanmuuttajista puhutaan myös taloudellisenä voimavarana tai kustannuksena. Varsin usein maahanmuuttoon liitetään myös *eettinen* näkökulma. Tällöin pohdintaan, millainen maahanmuuttopolitiikka olisi oikeudenmukaista. Osa keskustelijoista pitää tärkeänä, että Suomi vastaanottaa pakolaisia sotaa käyvistä maista, jotta so-
taa paenneiden ihmisoikeudet pystytään turvaamaan. Osa taas on sitä mieltä, että meillä ei ole eettisiä velvoitteita muunmaalaisia kohtaan, vaan että eettiset velvoitteemme koskevat ensisijaisesti suomalaisia.

John Rawlsin teosta *Theory of Justice* (1971) pidetään yleensä alkusysäyksenä sille, että oikeudenmukaisuudesta on tullut politiikan teorian tärkein tutkimuskohde. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria koskee yhden yhteiskunnan oikeudenmukaista järjestämistä ja hänen lukuisat seuraajansa noudattavat pääosin samaa rajausta (esim. Dworkin 1995; Sen 2009). Nämä teoriat kysyvät, millaiset yhteiskunnalliset instituutiot ovat oikeudenmukaisia. Jotkut teoreetikot myös ovat sitä mieltä, että emme voi puhua sosiaalisesta, eli yhteiskunnan perusinstituutioita koskevasta, oikeudenmukaisuudesta muutoin kuin määrättyyn yhteiskuntaan rajoittuen. Esimerkiksi Nagel (2005) väittää, että sosiaalinen oikeudenmukaisuus koskee vain valtion kaltaisia instituutioita, jotka käyttävät pakkovaltaa jäseniään kohtaan.

Kasvava keskinäisriippuvuus eri valtioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kesken sekä ilmastonmuutoksen tapaiset globaalit ongelmat edellyttävät kuitenkin laajempaa, valtioiden rajat ylittävää, käsitystä oikeudenmukaisuudesta. Tämän vuoksi onkin alettu pohtia myös sitä, millainen kansainvälinen järjestelmä voisi olla oikeudenmukainen (esim. Beitz 1979; Pogge 1989; Rawls 1999). Monet teoreetikot puhuvat globaalista oikeudenmukaisuudesta, joka kysyy, velvoittaako oikeudenmukaisuus rikkaampia maita auttamaan köyhempiä. Ja jos velvoittaa, miten tämä velvoite jakautuu eri valtioiden kesken. Globaalia oikeudenmukaisuutta koskeva keskustelu on hyvin laaja, eikä edes sen pääpiirteiden esittely ole mahdollista tässä yhteydessä. Globaalit oikeudenmukaisuusnäkemykset voidaan jaotella karkeasti kosmopoliittiseen ajatteluun, joka korostaa kaikkien ihmisten tasaveroista kohtelua kansallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta (Beitz 1979; Pogge 1989). Kosmopoliittisen ajattelun mukaan valtioiden, kansakuntien tai yhteiskuntien rajat eivät ole eettisesti oleellisia jakolinjoja (Miller 2007, 32). Synnymme sattumalta tiettyyn maahan, se ei ole ansiotamme tai syytämme. Nälänhädästä kärsivään keskiafrikkalaiseen maahan syntyneen lapsen elämän lähtökohdat ovat tyystin erilaiset kuin suomalaislapsen, mutta kumpikaan ei ole valinnut syntymämaataan. Toisaalta syntyminen määrättyyn maahan on puhdas sattuma, eikä se ole sinänsä oikeudenmukaista tai epäoikeudenmukaista (Rawls 1971, 102). Mahdollinen epäoikeudenmukaisuus aiheutuu siitä, miten yhteiskunnalliset instituutiot on järjestetty, millä tavalla ne korjaavat puhtaan sattuman aiheuttamaa epätasa-arvoisuutta. Kosmopoliittisen ajattelun vastaparina voidaan pitää valtioiden, kansakuntien tai yhteiskuntien itsemääräämisoikeutta korostavia näkemyksiä (Miller 2005).

Tarkastelen artikkelissani maahanmuuttoa nimenomaan oikeudenmukaisuuskysymyksenä. Maahanmuuttoa koskevat oikeudenmukaisuusnäkemykset liittyvät läheisesti yleisiin globaaleihin oikeudenmukaisuusnäkemyksiin. Maahanmuuttoa koskevaa oikeudenmukaisuuspohdintaa voidaankin pitää erityistapauksena yleisestä globaalista oikeudenmukaisuudesta, joka voi velvoittaa muiden maiden kansalaisten auttamiseen heidän omassa maassaan tai sitten maahanmuuttajien vastaanottamiseen. *Vaurau-*

den jakautumisen ohella globaali oikeudenmukaisuus voi koskea myös ihmisoikeuksien toteutumista. Auttaminen voi täten velvoittaa taloudelliseen tukemiseen, mutta myös ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Pohdin maahanmuuttoon liittyviä oikeudenmukaisuuskysymyksiä politiikan teoreetikko David Millerin ajattelun avulla. Miller on yksi merkittävimmistä globaalin oikeudenmukaisuuden teoreetikoista. Miller voidaan sijoittaa moderniin *nationalistiseen* traditioon, mutta on tärkeä muistuttaa, että hän ei edusta epäliberaalia tai ksenofobista nationalismia (De Schutter ja Tinnevelt 2008). Miller käsittelee nationalismia teoksessaan *On Nationality* (1995), kun taas *National Responsibility and Global Justice* (2007) kiteyttää Millerin argumentin globaalista oikeudenmukaisuudesta. Samoja teemoja hän on käsitellyt myös lukuisissa artikkeleissa. Karkeasti tiivistäen *kansakuntia* voidaan Millerin argumentin mukaan pitää vastuullisina toimijoina, joilla on erityisiä velvollisuuksia omia kansalaisiaan kohtaan. Kansakunnilla on myös globaaleja velvollisuuksia, mutta rajoitetummin kuin kansallisella tasolla. Miller kuuluu niiden ajattelijoiden joukkoon, joiden mukaan kansojen välistä sosiaalista oikeudenmukaisuutta ei voida rinnastaa oikeudenmukaisuuteen yhden maan sisällä (mt., 13 ja 15). Milleriä voidaan pitää Rawlsin ohella yhtenä keskeisemmistä ei-kosmopoliittisista ajatteli-joista. Hänen merkitystään kuvastaan esimerkiksi se, että *Critical Review of International Social and Political Philosophy* on omistanut yhden numerois- taan Millerin teorian tarkasteluun. Tosin kuin Rawls (1999), Miller myös käsittelee yleisen globaalin oikeudenmukaisuuden ohella nimenomaan maahanmuuttoa.

Keskityn artikkelissani Millerin näkemykseen maahanmuutosta. On kuitenkin huomattava, että Millerin maahanmuuttoa koskevaa ajattelua ei voida erottaa laajemmasta globaalin oikeudenmukaisuuden teemasta, koska maahanmuutto liittyy niin läheisesti vaurauden epätasaiseen jakautumi- seen maailmassa. Millerin maahanmuuttoa koskevaa ajattelua ei myöskään voida erottaa hänen laajemmasta kansallisen vastuun ja globaalin oikeu- denmukaisuuden teoriastaan. Tästä syystä esitän Millerin teorian koko- naisuudessaan, joskin melko lyhyesti sen pääpiirteisiin keskittyen. Artik-

kelin tavoitteena on ymmärtää Millerin maahanmuuttoa koskevaa teoriaa ja pohtia siihen liittyviä ongelmia sekä sitä, miten teoriaa voisi täydentää. Keskityn erityisesti Millerin käyttämään *perustelun* käsitteeseen. Perustelu on tärkeä osa Millerin maahanmuuttoa koskevaa oikeudenmukaisuusajattelua, mutta hän ei pohdi sen merkitystä kovin seikkaperäisesti. Siksi käsitteen ymmärtäminen ja kytkeminen laajempaan oikeudenmukaisuusteoretisointiin on tärkeää.

Aloitan artikkelini määrittelemällä muutamia keskeisiä käsitteitä. Tämän jälkeen esitän Millerin kansallisen vastuun ja globaalin oikeudenmukaisuuden teorian. Osuuden lopussa keskityn erityisesti maahanmuuttoon oikeudenmukaisuuskysymyksenä. Lopuksi pohdin tarkemmin perustelun käsitettä ja siihen liittyviä ongelmia. Päätän artikkelini yhteenvetoon.

Keskeisiä käsitteitä

Oikeudenmukaisuutta koskevassa kirjallisuudessa erotetaan tavallisesti toisistaan *oikeudenmukaisuus* ja *inhimillisyys* tai *armollisuus* (esim. Herne 2012, 15–16). Käsitteet liittyvät läheisesti toisiinsa, mutta oikeudenmukaisuusteorioissa niiden eroa pidetään tärkeänä. Käsitteiden ero ei perustu siihen, että ne johtaisivat välttämättä erilaiseen toimintaan. Voimme auttaa toisia ihmisiä täsmälleen samalla tavalla, kun vaikuttimenamme on oikeudenmukaisuus tai inhimillisyys. Oikeudenmukaisuus kuitenkin eroaa inhimillisyydestä, paitsi käsitteellisesti, myös siksi että se *velvoittaa* toimimaan määrättyllä tavalla, kun taas inhimillisyys perustuu vapaaehtoisuuteen (esim. Miller 2007, 248). Onko tällä sitten väliä autettavan ihmisen kannalta? Monien mielestä on. Kuvittele, että varastan pyöräsi, ajan sillä omasta huolimattomuudestani johtuvan kolarin ja pyörä vaurioituu. Vaadit minua luovuttamaan pyörän takaisin ja korvaamaan sille aiheutuneen vahingon. Oikeudenmukaisuus velvoittaa minua toimimaan vaatimallasi tavalla. En osoita kunnioitusta sinua kohtaan, jos väitän että oikeudenmukaisuus ei itse asiassa velvoita minua pyörän palauttamiseen ja vahinkojen korvaamiseen,

mutta että hyvää hyvyttäni ja inhimillisyyttä osoittaen palautan kuitenkin pyörän. Myös globaalilla tasolla oikeudenmukaisuuden ja inhimillisyyden välinen ero on oleellinen. On eri asia velvoittaa rikkaita valtioita auttamaan köyhempiä oikeudenmukaisuuden kuin inhimillisyyden perusteella. Monien mielestä onkin tärkeää, että apu perustuu globaalin järjestelmän tunnustettuun epäoikeudenmukaisuuteen ja sen korjaamiseen eikä armeliaisuuteen. Oikeudenmukaisuuteen perustuva velvoite kunnioittaa uhreja eri tavoin kuin inhimillisyyteen perustuva velvoite. Todellisuudessa osapuolilla on tietysti usein erilainen käsitys siitä, velvoittaako oikeudenmukaisuus määrättyssä tilanteessa ja jos velvoittaa, millainen tämä velvoite on. Inhimillisyyden tai armeliaisuuden ohella oikeudenmukaisuus on tärkeä erottaa lainmukaisuudesta. Kun puhun artikkelissani velvollisuuksista ja vastuista, ne eivät viittaa lainmukaiseen toimintaan, vaan eettisesti oikeaan toimintaan.

Maahanmuutosta puhuttaessa on tavallista erottaa erilaisia maahanmuuttajaryhmiä (Miller 2015). Tavallisin jaottelu tehdään maahanmuuttajiin, jotka hakevat suojaa *ihmisoikeuksien loukkauksilta*, esimerkiksi kotimaassaan kohtaamansa sodan tai vainon vuoksi, ja toisaalta maahanmuuttajiin, jotka muuttavat taatakseen itselleen *paremman toimeentulon, työpaikan tai mahdollisuuden harjoittaa uskontoaan tai kulttuuriaan* ilman, että heidän ihmisoikeutensa ovat kotimaassa uhattuina. Ensimmäistä maahanmuuton tyyppiä kutsutaan usein humanitaariseksi maahanmuutoksi ja maahanpyrkijöitä turvapaikanhakijoiksi. Milleriä seuraten kutsun toista tyyppiä taloudelliseksi maahanmuutoksi, vaikka maahanmuuton perusteet voivat olla tässä ryhmässä muitakin kuin taloudellisia. Näille kahdelle maahanmuuttajaryhmälle on tyypillistä se, että heidän toiveensa maahanmuutosta ei yleensä kohdistu määrättyyn valtioon. Miller (ma.) lisää jälkimmäiseen ryhmään myös sellaiset maahanmuuttajat, joiden vaatimus maahanmuutosta kohdistuu määrättyyn maahan, koska maahanmuuttaja kokee, että kyseinen maa on kohdellut häntä väärin tai että hän on palvellut kyseistä maata. En kuitenkaan tarkastele tätä ryhmää erikseen. On selvää, että eri maahanmuuton lajit ovat osittain päällekkäisiä, eikä niitä ole aina helppoa tai edes tarpeellista erottaa toisistaan.

Ennen Millerin teoriaan siirtymistä on hyvä käsitellä vielä sitä, ketkä ovat maahanmuuttajien ohella toimijoita hänen teoriassaan. Miller puhuu kirjassaan valtioiden sijaan kansakunnista. Hän erittelee joitakin syitä, miksi kansakunnan käsite on parempi kuin valtion käsite kollektiivisen vastuun kannalta mainiten esimerkiksi sen, että kansakunnat ovat tavallisesti pitkäikäisempiä kuin valtiot (Miller 2007, 112). Valtion ja kansakunnan käsitteet eivät ole yksiselitteisiä, mutta Millerin argumentin ymmärtämisen kannalta niiden kyseenalaistaminen tai käsitteen laajempi analyysi ei kuitenkaan ole välttämätöntä. Valtion, maan tai kansakunnan käsitteitä voi mielestäni Millerin teorian yhteydessä käyttää ilman, että se vaikuttaa argumentin ydinsanomaa. Puhun kuitenkin Milleriä seuraten kansakunnista.

Mitä on kollektiivinen vastuu?

Vaurauden jakautumisella tai ihmisoikeuksien toteutumisella mitattuna maapallo vaikuttaa hyvin epätasa-arvoiselta paikalta. Elintasokuilu rikkaan pohjoisen ja köyhän etelän välillä on ammottava ja räikeitä ihmisoikeuksien loukkauksia tapahtuu monissa maissa. Millerin mukaan ihmisoikeudet on taattava kaikille, mutta vaurauden epätasainen jakautuminen on oikeutettua, jos sen voidaan osoittaa johtuvan päätöksistä, joista kansakunnat ovat itse vastuussa (Miller 2007, 8). Miller myös ajattelee, että pääsääntöisesti kansakuntia voidaan pitää vastuullisina omasta vauraudestaan ja kansalaistensa hyvinvoinnista. Miller siis laajentaa vastuun käsitteen yksilöiden ohella kollektiivisiin toimijoihin, kuten kansakuntiin. Kansakunnat kantavat *kollektiivista vastuuta*, joka ulottuu myös menneisyyteen (mt., 8, 135–162). Tämä perustuu jäsenyyteen yhteisössä, jolla on historia ja tulevaisuus ja joka tuottaa jäsenilleen etuja. Siten esimerkiksi tällä hetkellä elävät suomalaiset ovat oikeutettuja nauttimaan aikaisempien sukupolvien luomasta hyvinvointivalttiosta ja koulutusjärjestelmästä, mutta yhtä laille olemme velvollisia pitämään kiinni sitoumuksista, joita aikaisemmat sukupolvet ovat tehneet, esimerkiksi maksamaan takaisin aikaisempien sukupolvien ottamat valtionvelat.

Yksilöiden tapauksessa vastuun käsite on melko yksiselitteinen: yksilö kantaa vastuun teostaan, jos päätös teon tekemisestä tai tekemättä jättämisestä on ollut hänen vallassaan. Yksilö ei ole vastuunalainen, jos hän on pakotettu tai manipuloitu tekoon tai jos hän ei ole tekohetkellä ollut täydessä ymmärryksessä. Kollektiivisten toimijoiden, kuten kansakuntien, tapauksessa vastuun käsite ei ole näin yksiselitteinen. Kun kansakunta toimii, kaikki sen jäsenet eivät yleensä suoraan osallistu toimintaan. Mihin kollektiivinen vastuu sitten perustuu? Millä perusteella voimme pitää kaikkia suomalaisia vastuussa valtionvelasta? Kollektiivinen vastuu voi perustua yhteisön jäsenten *samanmielisyyteen* tai *yhteistoiminnan käytäntöihin* tai molempiin (mt., 114, 120). Samanmielisellä yhteisöllä on samanlaiset arvot ja päämäärät ja yhteisön jäsenet myös tunnistavat tämän samanmielisyyden (mt., 117). Voimme ajatella, että ainakin jollain yleisellä tasolla suomalaisilla on samanlaisia arvoja ja päämääriä, kaikki suomalaiset esimerkiksi arvostavat suomalaisen yhteiskunnan vaurautta ja kansalaisten hyvinvointia. Yhteistoiminnan käytännöt luovat perustan vastuullisuudelle niiden osalta, jotka joko osallistuvat yhteistoimintaan tai nauttivat sen eduista. Suurin osa suomalaisista osallistuu yhteistoimintaan tekemällä työtä, maksamalla veroja, hoitamalla lapsia, sairaita tai vanhuksia, äänestämällä, osallistumalla yhteiskunnalliseen keskusteluun, jne. Miller kuitenkin korostaa, että osallistumattomuus yhteistoimintaan ei vapauta vastuusta, koska myös yhteistoiminnan eduista nauttiminen luo perustan vastuulle. Jokainen suomalainen kantaa siten vastuuta valtionvelasta, koska osallistumme suomalaisen yhteiskunnan ylläpitoon ja myös hyödyimme velasta, vaikka emme olekaan suoraan osallistuneet sen ottamiseen.

On selvää, että demokraattisen ja pluralistisen kansakunnan jäsenet eivät ole yksimielisiä ja että tehdyt poliittiset päätökset perustuvat enemmistön tahtoon. Ovarko vähemmistön jäsenet sitten myös vastuussa enemmistön tahtoon perustuvista päätöksistä? Millerin (mt., 121) mukaan pääsääntöisesti ovat. Yksittäisten päätösten sijaan meidän pitäisi hänen mielestään tarkastella demokraattisia valtioita kokonaisuutena, jossa kansalaiset ovat enemmistössä joissain asioissa, toisissa taas vähemmistössä, mutta kannat-

tavat ylipäättään demokraattista järjestelmää ja hyväksyvät sen, että enemmistön kanta ratkaisee. Lisäksi myös vähemmistöön jäävät hyötyvät ja ovat osa kyseisen maan yhteistyön järjestelmää. Mutta entä sitten valtiot, jotka eivät ole demokraattisia tai ovat sitä sangen puutteellisesti? Ovatko näidenkin maiden kansalaiset vastuussa mahdollisesti korruptoituneen eliitin tekemistä päätöksistä, joita he eivät hyväksy? Millerin (mt., 129) mukaan jossain määrin jokainen kansalainen on vastuussa siitä, että ainakin yrittää toimia korruptoituneen järjestelmän muuttamiseksi. Lisäksi hän sanoo, että jotkin epädemokraattisetkin valtiot ovat sellaisia, että kansalaiset nauttivat järjestelmän tuottamista eduista (Miller 2008b, 386). Kuten edellä todettiin, kollektiivinen vastuu voi perustua samanmielisyyden ohella myös yhteistoimintaan. Täten myös epädemokraattisen valtion kansalaiset voivat olla vastuussa valtion päätöksistä ja politiikoista, jos he hyötyvät järjestelmästä ja osallistuvat valtiossa vallitsevaan yhteistyön järjestelmään. Toisaalta ei voida ajatella, että sorrettiin vähemmistöön kuuluvat olisivat vastuussa heidän etujensa vastaisista poliitikoista ja päätöksistä (Miller 2007, 132). Miller (mt., 130) myöntääkin, että kansalaisten vastuullisuus on jatkumo, jossa kansalaisia voidaan pitää sitä enemmän vastuullisina, mitä demokraattisempi valtio on.

Millerin vastuun lajit

Ehkä eniten keskustelua herättänyt osa Millerin teoriaa on hänen määrittelemänsä vastuun lajit ja niiden yhteys globaaliin oikeudenmukaisuuteen. Miller (2007, 81) erottaa toisistaan *lopputulomavastuun* (outcome responsibility) ja *auttamisvastuun* (remedial responsibility).³ Ensimmäinen viittaa vastuuseen, jota kannamme omista teoistamme ja päätöksistämme, jälkimäinen taas velvoittaa asiantilan korjaamiseen tai asianosaisten auttamiseen. Järjestäytyneessä yhteiskunnassa auttamisvastuu on tyypillisesti jaettu

3 Remedial responsibility voitaisiin kääntää myös korjausvastuuksi.

määrätyille instituutioille, ammatteihin tai rooleihin (mt., 99). Globaalissa järjestelmässä ei kuitenkaan ole vastaavia instituutioita. Kun luonnonkatastrofin kohdannut maa ei pysty omin avuin selviämään katastrofin seurauksista, ei ole välttämättä selvää, mikä tai mitkä tahot ovat velvollisia auttamaan.

Millerin mukaan voimme olla velvollisia auttamaan myös silloin, kun emme ole itse vastuussa asiantilan syntymisestä. Auttamisvastuu voi siten perustua lopputulemavastuuseen, mutta se voi perustua myös muihin tekijöihin. Lopputulemavastuun ohella auttamisvastuu voi syntyä seuraavissa tapauksissa: kun olemme *moraalisesti* vastuussa tapahtumasta; kun olemme *kausaalisesti* vastuussa tapahtumasta; kun olemme saaneet tapahtumasta *etua*; kun olemme *kykeneviä* auttamaan; tai kun kuulumme samaan *yhteisöön* autettavan kanssa (mt., 100–104).

Moraalinen vastuu edellyttää sitä, että itse tapahtumaan liittyy moraalin ulottuvuus. Puutarhansa hoitoa laiminlyövä kotipuutarhuri ei ole moraalisesti vastuussa huonosta sadosta, jos sato ei vaikuta viljelijän perheen saamaan elantoon, vaan viljely on lähinnä puutarhurin omaa mielenrauhaa ylläpitävä harrastus (mt., 90). Viljelyyn ei tällöin liity moraalista ulottuvuutta. Toisaalta joskus toimija voi kantaa lopputulemavastuuta aiheuttamastaan vahingosta, vaikka onkin toiminut moraalin kannalta oikein (mt., 90). Lainatun auton vaurioittaminen ei ole moraalisesti tuomittavaa, jos lainaamisen syy on kiireellistä hoitoa tarvitsevan kuljetus sairaalaan. Autoa lainannut on kuitenkin lopputulemavastuussa ja täten velvollinen korvaamaan autolle aiheutuneen vahingon. Moraalinen vastuu edellyttää lopputulemavastuuta, mutta ei siis välttämättä toisinpäin (mt., 89).

Lopputulemavastuun ja kausaalisen vastuun välinen ero perustuu siihen, mihin kysymyksiin ne antavat vastauksen (mt., 87). Kun haluamme selvittää, kuka tai mikä on kausaalisesti vastuussa määrätystä tapahtumasta, kysymme, *miksi* kyseinen tapahtuma aiheutui. Miksi auto ajoi päin puuta, aiheuttiko onnettomuuden ajajan huolimattomuus vai vialliset jarrut? Kun taas haluamme tietää, kuka on lopputulemavastuussa, kysymme, *voidaanko jotakuta pitää vastuullisena* tapahtuneesta? Voidaanko auton ajajaa pitää vastuullisena onnettomuudesta, jos rikkinäiset jarrut ovat aiheuttaneet on-

nettomuuden? Onko kuski esimerkiksi laiminlyönyt auton määräaikaishuollon? Lopputulemavastuu määrittää sen, joutuuko toimija korvaamaan aiheuttamansa vahingon.

On huomattava, että lopputulemavastuu ei välttämättä edellytä intentio-naalista toimintaa, esimerkiksi jarrujen tarkastamatta jättäminen voi aiheutua kuskin muistamattomuudesta, eikä tahallisesta laiminlyönnistä. Lopputulemavastuun kannalta oleellista on se, että kuskin *olisi pitänyt ymmärtää* teon (tai tässä tapauksessa tekemättä jättämisen) ja lopputuleman välinen yhteys (mt., 88). Hänen olisi pitänyt ymmärtää, että jarrujen tarkastamatta jättämien voi johtaa onnettomuuteen. Lopputulemavastuun osoittamisen kannalta oleellista on, että teon seuraukset ovat ennakoitavissa. Lopputulemavastuu on tärkeä, koska toimijan oikeus voittoon tai velvollisuus vastata kustannuksista perustuu siihen (mt., 89). Kausaalinen vastuu ei puolestaan välttämättä johda vastuuseen kustannuksista tai oikeuteen nauttia voitoista. Esimerkiksi rikoksen tekijä on voinut toimia ymmärrystä vailla, häntä on voitu manipuloida tai pakottaa rikolliseen toimintaan. Rikoksen tekijää ei tällöin voida pitää lopputulemavastuussa rikoksesta, vaikka hän olisikin siitä kausaalisessa vastuussa (mt., 91–92).

Kollektiivisen vastuun kannalta on merkityksellistä, että voimme hyötyä epäoikeudenmukaisesta toiminnasta, vaikka emme olisi varsinaisesti osallistuneet toimintaan (Butt 2007). Myös tällaisissa tapauksissa olemme velvollisia auttamaan niitä, jotka ovat kärsineet kyseisestä epäoikeudenmukaisuudesta. Niinpä suomalaiset voivat olla omalta osaltaan vastuussa globaalin kauppajärjestelmän aiheuttamista seurauksista, esimerkiksi köyhien valtioiden vaikeudesta nousta köyhyydestä, vaikka Suomi ei pienenä maana olekaan merkittävä tekijä järjestelmän kannalta. Vastuu perustuu tällöin oletukseen siitä, että suomalaiset hyötyvät vallitsevasta kauppajärjestelmästä.

Myös kyky auttamiseen velvoittaa joissain tilanteissa auttamaan. Lähitöllä olevat vahvat ja hyvät uimarit ovat ensisijaisesti vastuussa hukkuvan pelastamisesta. Samoin globaalissa yhteisössä ne, jotka kykenevät auttamaan, voivat olla joissain tapauksissa ensisijaisesti vastuussa auttamisesta.

Esimerkiksi luonnonkatastrofin uhrien auttamiseen ovat velvoitettuja osallistumaan ne maat, joilla on uhrien auttamiseen tarvittavaa osaamista tai ne jotka saavat avun perille nopeimmin.

Samaan yhteisöön kuulumiseen perustuva vastuu voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että maastoon kadonneen kotieläimen etsinnöistä vastaa ensisijaisesti eläimen omistajat ja heidän lähipiirinsä, vaikkapa kyläyhteisön jäsenet. Euroopan unionin jäsenvaltioiden tai Pohjoismaiden keskinäinen auttamisvelvollisuus voi myös perustua jäsenyyteen samassa yhteisössä.

Auttamisvastuun yhteysteoria (connection theory of remedial responsibility) kertoo, miten auttamisvastuu liittyy edellä mainittuihin kuuteen vastuun lajiin (Miller 2007, 99). Teoria ei kuitenkaan anna yksiselitteistä vastausta siihen, mikä vastuun lajeista otetaan kulloinkin käyttöön. Miller ei aseta vastuun lajeja järjestykseen niiden ensisijaisuuden perusteella. Millerin teoriassa päättely eri vastuun lajien käytöstä perustuu viime kädessä jaettuihin *moraali-intuitioihin* (Butt 2007, 131). Toisaalta on huomattava, että Miller (2007, 238) painottaa lopputulemavastuun tärkeyttä auttamisvastuun perusteena. Hänen mukaansa on *oletettava*, että lopputulemasta vastuussa oleva taho on myös vastuussa asiantilan korjaamisesta. Miller ei määrittele kovin selkeästi sitä, mitä oletaminen tässä yhteydessä tarkoittaa. Voidaan ajatella, että se viittaa siihen, mistä vastuun lajista pohdinta aloitetaan, kun auttamisvastuuta pyritään määrittelemään. Toisaalta myös kyky auttaa on erilaisessa asemassa kuin muut vastuun lajit, koska vain auttamiseen kykenevä toimija voi auttaa (Brooks 2011). Vaikka jokin valtio olisi moraalisesti, kausaalisesti ja lopputulemavastuussa toisen valtion kärsimästä vahingosta, auttamisen vastuu lankeaa jollekin kolmannelle valtiolle, mikäli vahingon aiheuttanut valtio ei kykene auttamaan, esimerkiksi köyhyyden tai sotatilan vuoksi.

Millerin kollektiivisen vastuun teoriasta seuraa kaksi asiaa. Ensinnäkin, kukin kansakunta on ensisijaisesti itse vastuussa kansalaistensa hyvinvoinnista. Miller väittää, että jos köyhiä maita autetaan vastikkeettomasti, ne eivät kehity vastuun kantamiseen, vaan ovat jatkossakin muiden avun varassa. Tämä ei ole kenenkään edun mukaista. Toisaalta kaikilla kansalaisilla

on kuitenkin jonkinlainen vastuu myös muiden maiden kansalaisten hyvinvoinnista. Rikkailla mailla voi siten olla velvollisuus auttaa köyhiä maita joissain tapauksissa. Vaikka Miller korostaa kansakuntien omaa vastuuta, hän ottaa huomioon sen, että myös ulkoiset tekijät vaikuttavat kunkin maan menestykseen. Ulkoisiin tekijöihin ei voi vaikuttaa maan omilla päätöksillä ja politiikoilla. Tällaisia tekijöitä ovat maantieteellinen sijainti, ilmasto, luonnonvarat, herkkyys maailmatalouden suhdanteiden vaihtelulle, historialliset tekijät, esimerkiksi se, onko ollut siirtomaa, jne. (Miller 2008b, 386–387). Eri maat voivat tämän tyyppisistä ulkoisista tekijöistä johtuen olla eriasteisesti vastuussa omasta kehityksestään. Kunkin maan oma vastuu on ensisijaista ja muiden maiden auttamisvastuu on pikemminkin poikkeus kuin sääntö (ma., 386). Miller (2007, 274) kuitenkin huomauttaa, että globaalissa järjestelmässä vallitsee *oikeudenmukaisuuden kuilu*, joka syntyy siitä, että köyhillä mailla on oikeus suurempaan apuun, kuin mitä rikkailla mailla on velvollisuus antaa. Nykyistä maailmankaupan rakennetta Miller pitää köyhien maiden kannalta epäoikeudenmukaisena. Globaalin oikeudenmukaisuuden kannalta on oleellista, että maailmankaupan rakennetta pyritään muuttamaan siten, että se hyödyttää yhtä paljon kaikkia kaupan osapuolia (Miller 2008b, 395).

Globaali minimi

Millerin (2015; 2007, 164) mukaan kaikilla ihmisillä on kansallisuudesta riippumatta oikeus *perustavaa laatua oleviin ihmisoikeuksiin*. Globaali minimi määrittelee sen hyvinvoinnin ja oikeuksien vähimmäistason, joka on pyrittävä takaamaan kaikille. Mitä perustavanlaatuiset ihmisoikeudet sitten ovat? Miller ei viittaa Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien julistuksessa mainittuihin oikeuksiin (Miller 2007, 165–166), vaan rajoitetumpaan joukkoon perustavaa laatua olevia oikeuksia. Millerin globaali minimi asettaa oikeudenmukaisen *vähimmäistason*, joka pitää pyrkiä takaamaan kaikille. Jokainen siihen kykenevä, käytännössä erityisesti rikkaat valtiot, on oikeu-

denmukaisuuden nimessä velvoitettu auttamaan muita globaalin minimin saavuttamisessa. Globaali minimi perustuu ihmisten perustarpeisiin (mt., 268, 178–185). Perustarpeet voivat olla materiaalisia, kuten ruoka, vesi, vaatetus ja suoja, tai immateriaalisia, kuten fyysinen turvallisuus, terveydenhoito, koulutus, työ ja vapaa-aika, liikkumisen, omantunnon ja ilmaisen vapaus. Perustarpeet voivat jossain määrin vaihdella eri yhteiskuntien välillä (mt., 184). Poliittiset oikeudet eivät kuulu globaaliin minimiin (mt., 167–168), eikä myöskään oikeus muuttaa haluamaansa maahan (Miller 2015). Brock (2008, 439) kiinnittää huomiota ensimmäiseen piirteeseen ja kysyy, miten Miller voi edellyttää, että kansalaiset ottavat enemmän vastuuta maansa asioista, jos heille ei pyritä takaamaan demokraattisia oikeuksia vaikuttamiseen. Brock esittääkin, että Millerin ihmisoikeuksien listaan pitää lisätä oikeus poliittiseen osallistumiseen, jotta voidaan edellyttää Millerin tarkoittamaa vastuullisuutta. Muussa tapauksessa Millerin teoria kärsii sisäisestä ristiriitaisuudesta (Brock 2008, 439).

Globaalin minimin saavuttaminen tarkoittaisi kaikkien ihmisten nostamista minimin määrittelemän vähimmäistason yläpuolelle. Globaali oikeudenmukaisuus edellyttää siten pyrkimystä siihen, että kaikki maailman ihmiset ylttäisivät globaaliin minimiin, kun taas oikeudenmukaisuus määrätyn maan sisällä voi edellyttää paljon laajempia tulonsiirtoja rikkailta köyhille. Millerin teoria rinnastuu tässä suhteessa niihin oikeudenmukaisuusnäkemysiin, jotka asettavat tavoitteekseen kaikille taattavan *riittävän* hyvinvoinnin tai resurssien tason (esim. Frankfurt 1987; Nussbaum 2006). Miller (2015) sanoo pitävänsä globaalia minimiä itsestäänselvyytenä, jota ei tarvitse sen kummemmin perustella. Voidaan ajatella, että oikeus globaaliin minimiin perustuu jokaisen ihmisen yhtäläiseen ihmisarvoon.

Millerin globaalin oikeudenmukaisuuden teoria on synnyttänyt laajaa keskustelua. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista käydä läpi kaikkea Millerin teorian kritiikkiä, mutta nostan esiin muutaman seikan. Van der Veen (2008) arvostelee Millerin näkemystä siitä, millä tavoin valtiot punnitsevat yhtäältä globaaleja velvoitteitaan ja toisaalta velvoitteitaan omille kansalaisilleen. Van der Veen ei pidä perusteltuna sitä, että Miller

asettaa kotimaisen ja globaalin oikeudenmukaisuuden vastakkain ja pitää oikeudenmukaisuuspohdinnan keskeisenä sisältönä kotimaisten ja globaalien velvollisuuksien vertailua. Van der Veen väittää, että rikkailla valtioilla on varaa korjata omat sisäiset ongelmansa, mutta samalla myös globaalit oikeudenmukaisuusongelmat. Molemmat voidaan korjata vähentämällä varoja sellaisista hankkeista, jotka eivät ole välttämättömiä oikeudenmukaisuuden kannalta. Van der Veenin mukaan rikkailla valtioilla on paljon jälkimmäiseen luokkaan kuuluvia hankkeita. Pierik (2008) arvostelee Millerin kollektiivisen vastuun käsitettä. Hänen mukaansa samanmielisyys ei ole pätevä peruste kollektiiviselle vastuulle, kun taas kollektiivinen käytäntö on, mutta toisaalta jälkimmäinen ei ole Pierikin mukaan erityisen hedelmällinen kansallisen vastuun kannalta. Brooks (2008) taas pitää kansallisen identiteetin käsitettä liian kapeana, kun puhutaan vastuusta. Hän muistuttaa, että ihmisillä on kansallisen identiteetin ohella monia muita identiteettejä, jotka voivat myös olla perusteina vastuullisuudelle, esimerkiksi jäsenyys uskonnollisessa yhteisössä. Brooks (ma., 159) käyttää esimerkkinä katolista kirkkoa, jonka jäsenillä on hänen mukaansa yhteinen uskoon tai kirkon jäsenyyteen perustuva identiteetti.

Millerin teoria maahanmuutosta

Mitä Millerin kansallisen vastuun ja globaalin oikeudenmukaisuuden teoria sanoo maahanmuutosta? Teorian ydinajatus on, että valtioiden rajoilla ja kansakunnilla on merkitystä oikeudenmukaisuuden kannalta. Meillä on *erityisiä* eettisiä velvoitteita oman maamme kansalaisia kohtaan. Nämä velvoitteet perustuvat esimerkiksi historiaan, yhteiseen kulttuuriin ja kieleen (Miller 2008b, 384). Yhteisistä lähtökohdista johtuen oman maan kansalaisten intresseille on Millerin mukaan annettava erityinen paino, kun pohditaan sitä, miten oikeudenmukaisuus meitä velvoittaa. Toisaalta *heikon kosmopoliittisen periaatteen* mukaan jokaisella maapallon ihmisellä on yhtäläinen *ihmisarvo* (Miller 2007, 27). Oikeudenmukainen järjestelmä takaa kaikille

maapallolla eläville globaalin minimin, joka perustuu yhtäläiseen ihmisarvoon. Miller ei kuitenkaan pidä maahanmuuttoa globaaliin minimiin kuuluvana. Ihmisillä pitää olla oikeus vapaaseen liikkumiseen, mutta millään valtiolla ei ole velvollisuutta ottaa vastaan ketä tahansa omaan maahansa (mt., 209). Yksi keino globaalin minimin turvaamiseen voi kuitenkin olla köyhempien maiden kansalaisten maahanmuutto rikkaampiin maihin. Tässä suhteessa Miller erottaa toisistaan turvapaikanhakijat, jotka muuttavat, koska heidän ihmisoikeutensa ovat uhattuina ja toisaalta maahanmuuttajat, joiden ihmisoikeudet eivät ole uhattuina heidän kotimaassaan (mt., 202). Monet valtiot tekevät saman tyyppisen jaottelun omassa lainsäädännössään. Tarkastelen näitä kahta maahanmuuttajaryhmää erikseen.

Turvapaikanhakijat

Turvapaikanhakijat pyrkivät uuteen kotimaahan, koska heidän ihmisoikeutensa ovat lähtömaassa uhattuina. Jokainen, jonka ihmisoikeudet eivät lähtömaassa toteudu, on oikeutettu saamaan turvapaikan jostain toisesta maasta globaalin minimin turvaamiseksi. Maahanmuuttajien ihmisoikeudet on siis turvattava, mutta tämä ei välttämättä edellytä pysyvän oleskeluvuuden myöntämistä (Miller 2007, 225). Vastaanottava maa voi myös tarjota väliaikaisen suojan ihmisoikeuksien loukkauksien estämiseksi, mutta velvoittaa maahanmuuttajan palaamaan, kun hänen ihmisoikeutensa eivät enää ole kotimaassa uhattuina.

Koska ihmisoikeuksien turvaaminen on selkeä kriteeri, turvapaikanhakijoiden osalta vaikeampi oikeudenmukaisuuspohdinta liittyy siihen, miten taakka jaetaan eri vastaanottavien maiden kesken. Ihannetilanteessa tällainen taakanjakomekanismi toteutettaisiin jonkin kansainvälisen instituution puitteissa (Miller 2015). Tiedämme kuitenkin, että taakanjakomekanismeista sopiminen on käytännössä vaikeaa, hyvänä esimerkkinä EU:n alueelle pyrkivien turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta sopiminen jäsenvaltioiden kesken. Miller ei kuitenkaan pohdi pitemmälle sitä, millainen taakanjakomekanismi olisi oikeudenmukainen. Yksi mahdollinen läh-

tökohta voisi Millerin teorian valossa olla hänen määrittelemänsä vastuun lajit, vaikka tuskin se johtaisi yksiselitteiseen tai kattavaan menettelyyn. Oikeudenmukaisuuskirjallisuudessa taakanjakomekanismeja on pohdittu erityisesti ympäristöllisen oikeudenmukaisuuden osalta, mutta sen pohdittu, miten ne soveltuvat maahanmuuttoon vaatisi oman tarkastelunsa, eikä siten ole mahdollista tässä yhteydessä.

Taloudelliset maahanmuuttajat

Taloudellisin perustein kotimaastaan muuttavat ovat oikeudenmukaisuuspohdinnan kannalta vaikeampi tapaus kuin ne, joiden ihmisoikeudet ovat uhattuina. Millerin teorian ydinajatus on se, että itsenäisillä valtioilla on oikeus rajoittaa maahanmuuttoa. Siinä missä oikeudenmukaisuus velvoittaa auttamaan niitä, joiden ihmisoikeudet ovat uhattuina, taloudellisin perustein maahan pyrkiviä ei ole pakko ottaa vastaan. Oikeudenmukaisuus ei tähän velvoita. Tehdyt päätökset on kuitenkin *perusteltava* maahan pyrki-joille (Miller 2007, 213; 2008b; 2015). Miller ei käsittele sitä, missä muodossa perustelu pitää antaa, mutta voidaan olettaa, että se tarkoittaa vastaanottajamaan lainsäädännössä tai alemman tason säätelyssä määriteltyjä periaatteita, joihin maahanmuuttajille annettavat päätökset perustuvat ja jotka myös kerrotaan heille. Onkin selvää, että ilman perusteita tehdyt päätökset eivät kunnioita päätösten kohteena olevien ihmisten oikeuksia. Gaus (1996, 292) toteaa "[j]os toisia koskevia poliittisia vaatimuksia ei tarvitse perustella, politiikasta tulee yksinkertaisesti elämänalue, jossa vahvemmat määräävät heikompiä".

Miller on kuitenkin melko epämääräinen puhuessaan siitä, *millaisia* perusteluja maahanmuuttajille pitää oikeudenmukaisuuden nimissä antaa. Miller sanoo, että perustelujen pitää olla *oleellisia* (Miller 2008a, 400), *hyviä* (Miller 2015, 388), *reiluja* (ma., 388) ja *neutraaleja* (ma., 389). Mutta millaiset perustelut tarkkaan ottaen ovat hyviä, oleellisia, reiluja ja neutraaleja? Miller (ma., 388–389) esittää joitakin esimerkkejä, jotka valaisevat hänen kantaansa. Perustelujen pitää liittyä vastaanottavan maan "yleisiin tavoittei-

siin” (Miller 2007, 222). Tällaisia tavoitteita voivat olla esimerkiksi maan väestörakenteen säilyttäminen tai sen muuttaminen; kulttuurin, esimerkiksi oman kielen, suojeleminen tai sen rikastuttaminen; määrätyn ammattiryhmän vahvistaminen, ja niin edelleen. Toisaalta maahanmuuttajan koulutustaso, todennäköisyys löytää hyvin palkattua työtä uudesta kotimaasta, maan kielen puhuminen sinänsä tai kulttuurisen integroitumisen todennäköisyys eivät ole hyviä perusteluja maahanmuuttajien valikoimiseen, koska ne painottavat liikaa vastaanottajamaan etuja (Miller 2008a, 388). Perustelut eivät myöskään saa liittyä hakijan etniseen taustaan, sukupuoleen tai seksuaaliseen suuntautumiseen (Miller 2015, 400). Valintaperusteet eivät siten voi olla rasistisia tai sovinistisia. Perustelujen täytyy liittyä vastaanottavan maan *oikeutettuihin* päämääriin, eikä joidenkin ihmisryhmien syrjintä voi olla oikeutettu päämäärä. Selkeästi perustelut voivat kuitenkin painottaa vastaanottavan maan tarpeita maahanmuuttajien tarpeiden sijaan.

Mitä pulmia liittyy Millerin perustelun käsitteeseen?

Perustelun käsite on keskeinen monissa teorioissa, joiden tavoitteena on tehdä kaikkien osapuolien kannalta oikeutettuja päätöksiä. Nämä teoriat tarkastelevat määrättyä valtiota tai yhteiskuntaa, tavallisesti vielä suljettuna järjestelmänä. Millerin perustelun käsitteen arvioiminen näiden teorioiden käsitteistöllä edellyttää siten ainakin jonkinlaista käsitteiden venyttämistä. Ajattelen kuitenkin, että ne ovat hedelmällisiä apuvälineitä Millerin teorian ymmärtämiseksi etenkin perustelun käsitteen osalta.

Mitä perustelulla sitten oikeastaan tarkoitetaan ja mitä siltä vaaditaan silloin, kun perustelulla on eettinen tavoite? Perustelulla tarkoitetaan todistusta, joka on osoitettu niille, jotka ovat kanssamme eri mieltä, ja jonka tavoitteena on saada kanssamme eri mieltä olevat omalle kannallemme (Larmore 1990, 347). Eettisessä pohdinnassa *hyvältä* perustelulta vaaditaan yleensä muutakin kuin loogisuutta, ristiriidattomuutta ja tosiasioihin vetoamista. Tärkeä jaottelu liittyy siihen, kenelle perustelu on suunnattu ja kuka hyväksyy perustelun. Gaus (1996, 11) erottaa yksityisen (personal) perustelun

julkisesta (public) perustelusta, Rawls (1993, 220) taas puhuu ei-julkisesta ja julkisesta perustelusta. Yksityinen, tai ei-julkinen, perustelu on oikeutettu perustelu vain määrätyn ryhmän (tai yksilön) mielestä, julkinen perustelu taas on kaikkien yhteiskunnan jäsenten mielestä oikeutettu. Tarkastellaan esimerkkinä oikeutta aborttiin (vrt. mt., 243). Jokin uskonnollinen yhteisö voi perustella abortin kieltämisen (tai sallimisen) omille jäsenilleen vetoamalla kyseisen uskonnon oppiin. Perustelu ei kuitenkaan ole julkinen, koska se ei ole oikeutettu perustelu niiden mielestä, jotka eivät tunnusta kyseisen uskonnon oppia. Julkinen perustelu nojaa kaikkien asianosaisten yhteisiin arvoihin, esimerkiksi abortin tapauksessa tällaisia arvoja voisivat olla oikeus elämään, äidin itsemääräämisoikeus tai kaikkien ihmisten oikeus pyrkiä kivun välttämiseen. Julkisen perustelun käsitteestä ei voida suoraan johtaa määrättyjä periaatteita. Emme voi sanoa ilman harkintaa ja julkista keskustelua, pitääkö abortti sallia vai kieltää.

Scanlonin (1998) moraaliteoria perustuu samantyyppiseen perustelun käsitteeseen kuin Rawlsin poliittinen liberalismi. Scanlonin teoriassa haetaan periaatteita, *joita kukaan ei voi perustellusti hylätä*. Moraaliperiaatteet eivät voi olla *puolueellisia*, koska tällöin joku voisi perustellusti esittää periaatteen hylkäämistä. Scanlonin teoria edellyttää erilaisten perustelujen punnitsemista, eikä välttämättä johda yksiselitteisesti määrättyyn periaatteiden joukkoon. Teoria kuitenkin osoittaa eettisen pohdinnan välttämättömän ehdon: se ei voi olla vinoutunutta siten, että joidenkin yksilöiden intressit asetetaan muiden intressejä tärkeämpään asemaan ilman sellaista perustelua, jonka kaikki voivat hyväksyä.

Myös deliberatiivisen demokratian teoria korostaa perustelujen merkitystä julkisessa keskustelussa (Habermas 1996; Rawls 1993). Teorian ideaalin mukaan kaikkien, joita päätös koskee, pitää voida osallistua päätöksentekoon joko suoraan tai edustajien välityksellä. Teoria ei edellytä, että kaikki osapuolet pitäisivät tehtyjä päätöksiä parhaina mahdollisina, mutta kaikkien on *hyväksyttävä* tai ainakin vähintään *ymmärrettävä* ne seikat, joihin päätös perustuu. Deliberatiivisen demokratian teorian perustelun käsite on läheistä sukua oikeudenmukaisuusteorioiden vastaavalle käsitteelle.

Rawlsin ja Scanlonin teoriat eivät pohdi globaalia oikeudenmukaisuutta ja etenkin Rawls (1993) puhuu nimenomaan yksittäisen yhteiskunnan järjestämisestä. Ne kuitenkin osoittavat, millaisia perustelujen pitää olla, jotta ne ovat perusteluja kaikille osapuolille. Perustelun julkisuuden vaatimus on melko tiukka. On epätodennäköistä, että sitä saavutetaan pluralistisissa yhteiskunnissa, joten tuskin sitä voidaan saavuttaa myöskään eri yhteiskunnista tulevien ihmisten välillä. Vaatimusta voidaankin lieventää siten, että puhutaan perusteluista, jotka kaikki *ymmärtävät*. Voimme ymmärtää toisten esittämiä perusteluja, vaikka emme pidä niitä hyvinä (Gaus 1996, 118). Globaalin oikeudenmukaisuuden tapauksessa julkisen perustelun pitää olla oikeutettu perustelu kaikille maailman ihmisille tai ainakin kaikille niille, joita päätös koskee. Ilmastomuutoksen torjuminen on hyvä esimerkki päätöksestä, joka pitää tehdä julkiseen perusteluun nojaten. Se ei voi perustua vain määrätyn valtion tai kansan etuihin, ideologiaan tai uskontoon.

Millaisia Millerin teorian perustelut sitten ovat? Ovatko ne yksityisiä vai julkisia perusteluja? Hänen esittämiensä esimerkkien valossa on selvää, että perustelut painottavat liikaa vastaanottavan maan etuja ollakseen perusteluja kaikille osapuolille, eivätkä ne tässä tiukassa merkityksessä täytä julkisen perustelun käsitteen kriteereitä. Millerin (2015, 400) mukaan oikeutettu perustelu on esimerkiksi se, että vastaanottavassa maassa on pulaa määrätyn ammatin osaajista.⁴ Perustelu tuskin on oikeutettu maahan pyrkivien mielestä. On huomattava, että tämän tyyppisiä perusteluja esitetään usein julkisuudessa. Saksan liittokansleri Angela Merkel totesi loppukesällä 2017, että Saksaan voitaisiin ottaa Afrikasta enemmän sairaanhoitajia (Helsingin Sanomat 30.8.2017). Kanada taas rajoittaa taloudellisin perustein muutavien maahanpääsyä käyttäen kriteereinä esimerkiksi koulutusta. Emme tiedä, mistä Afrikan maista Merkel tarkkaan ottaen puhuu tai miten Kanada ottaa huomioon lähtömaiden tilanteen, mutta on tärkeää huomata,

4 Millerin kirjoitukset ovat osaamisen suhteen hieman ristiriitaisia. Toisessa yhteydessä hän sanoo, että taloudellinen tuottavuus ja kulttuurinen sopeutuminen eivät yleensä ole oikeutettuja perusteita valita maahanmuuttajia (Miller 2008, 388).

että koulutetun väestön muuttaminen pois köyhistä maista on usein sangen vahingollista näille maille. Korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien mukana lähtee tärkeitä resursseja, joita tarvittaisiin lähtömaan kehittämiseen. Millerin ajatus siitä, että maahanmuuttajia vastaanottava maa voisi valikoida maahantulijoita näiden koulutuksen perusteella, on jonkin verran ristiriitainen köyhien maiden omaa vastuunottoa ja kehitystä korostavan näkemyksen kanssa. Kehitys vaikeutuu, jos maasta lähtee nimenomaan koulutettua ja osaavaa väkeä. Ammattiosaajien vastaanottaminen ei siten ole perustelu maahanmuuttajan, eikä lähtömaan näkökulmasta.

Millerin mukaan maahanmuuttajille annettavat perustelut voivat nojautua äidinkieleen tai teokraattisessa yhteiskunnassa myös uskontoon (Miller 2015, 400). Tämän tyyppisten perustelujen ero Millerin luettelemissa syrjiviin perusteluihin vaikuttaa melko pieneltä, eikä myöskään näyttäisi täyttävän julkisen perustelun käsitteen vaatimusta. Lisäksi on huomattava, että Miller ei käsittele seksuaalivähemmistöjä, sairaita tai vammaisia maahanmuuttajia. Millerin teoriaa voisi lukea niinkin, että ainakin kahdelle jälkimmäiselle ryhmälle voidaan esittää oikeutettu perustelu hylkäävästä päätöksestä, koska maahanmuuttajia voidaan valita vastaanottavan maan tarpeiden mukaan. On vaikea sanoa, voisiko teokraattinen yhteiskunta Millerin mielestä perustella kielteisen päätöksen maahanmuuttajan seksuaalisen suuntautumisen perusteella. On kuitenkin muistettava, että Millerin mukaan ihmisoikeuksien rikkomukset kotimaassa tarjoavat perusteen turvapaikalle. Edellä mainitut tapaukset kuitenkin antava aiheen pohtia Millerin argumentin sisäistä ristiriidattomuutta. Vaikuttaa hieman epäselvältä, voidaanko ihmisoikeuksien rikkomukset sulkea pois kaikista Millerin esimerkeistä, jotka koskevat taloudellisin perustein maahan pyrkiville annettuja oikeutettuja perusteluja.

Millerin mukaan kansakunnilla on oikeus valita maahanmuuttajia sellaisilla perusteilla, jotka liittyvät kyseisen kansakunnan omaan menestykseen. Jonkin verran epämääräisesti Miller (2007, 224) kuitenkin lisää, että vaikka yleensä vastaanottavan maan omien kansalaisten tarpeita voidaan pitää ensisijaisina, joissain tapauksissa maahanmuuttajien tarpeet menevät niiden

edelle. Koska jälkimmäinen tapaus on poikkeus, voidaan olettaa, että teorian vaatimat perustelut eivät yleensä ole yhtä päteviä maahanmuuttajille ja vastaanottavan maan kansalaisille.

Tarkastellaan vielä yhtä Millerin perustelun käsitteeseen liittyvää piirrettä. Millerin mukaan kielteisen päätöksen saaneille annettun perustelun ei tarvitse välttämättä olla heidän mielestään oikeutettu perustelu. Mitä merkitystä sitten on perustelulla, joka ei ole maahanmuuttajan mielestä oikeutettu? Onko ammattiaseman käyttäminen perusteena mitenkään oleellisesti erilainen perustelu kuin ihonväri maahanmuuttajan näkökulmasta? Kantin hengessä Larmore (1990, 349) korostaa, että toisen ihmisen *kunnioittaminen* päämääränä itsessään edellyttää poliittisten päätösten perustelemista siten, että käytettävät perustelut ovat perusteluja myös kyseiselle ihmiselle. On jotakuinkin tulkinnanvaraista, täyttävätkö Millerin hahmottelemat perustelut Larmoren vaatimuksen. Ne eivät varmaankaan ole perusteluja Gausin, Rawlsin tai Scanlonin edellyttämässä puolueettomassa mielessä, eivätkä siten täytä julkisen perustelun vaatimusta. Jos julkiselta perustelulta edellytetään kuitenkin hieman vähemmän, eli sitä, että kaikki ymmärtävät perustelun, vaikka eivät sitä allekirjoittaisikaan, Millerin esimerkit voivat mahtua julkisen perustelun käsitteeseen. Ne saattavat olla sen kaltaisia perusteluja, jotka maahanmuuttajat ymmärtävät.

Millerin vastuun käsite ja maahanmuuttajille annettavat perustelut

Miller ei sovelleta määrittelemiään vastuun lajeja maahanmuuttajille annettaviin perusteluihin. Vastuun lajit eivät tarjoakaan päteviä perusteluja kaikkiin mahdollisiin tapauksiin. Voisi kuitenkin ajatella, että ne tarjoaisivat ainakin joissakin tapauksissa mahdollisuuden muotoilla perusteluja, jotka ovat perusteluja yhtä hyvin maahanmuuttajille kuin vastaanottavalle maalle. James Souter (2014) kehittää Millerin ajattelua tähän suuntaan. Souter puhuu pakolaisista maahanmuuttajien sijaan, mutta mielestäni hänen argumenttiaan voi soveltaa myös Millerin määritelmän mukaisesti taloudellisiin maahanmuuttajiin. Souter (ma., 330) muotoilee periaatteen, jonka mukaan

lopputulemavastuussa oleva taho on myös vastuussa vahingon hyvityksestä tai korjaamisesta. Hän myös viittaa ajattelijoihin, joiden mukaan pakolaisuus aiheutuu usein lähtömaasta riippumattomista tekijöistä ja puhuu köyhille maille epäedullisesta globaalista talousjärjestelmästä yhtenä tällaisena syynä. Souter (ma., 329) kuitenkin myöntää, että maahanmuuttajien tapauksessa kyse on usein jaetusta vastuusta lähtömaan ja jonkin toisen maan välillä. Lisäksi niitä maita, jotka ovat lopputulema- ja siten myös korjausvastuussa voi olla useampia kuin yksi. Souter myös kiinnittää huomiota siihen, että lopputulemavastuu edellyttää enemmän kuin pelkkä kausaalinen vastuu. Hän käyttää esimerkkinä teollistumista ja sen aiheuttamaa ilmastomuutosta, joka saa aikaan laajaa maahanmuuttoa alueilta, jotka muuttuvat olosuhteiltaan hyvin vaikeiksi tai jopa asumiskelvottomiksi (ma., 332). Vaikka teollistuneet maat ovat kausaalisesti vastuussa ilmastomuutoksesta, ne eivät välttämättä ole lopputulemavastuussa, koska 1800-luvulla ei voitu ennakoida teollistumisen ja ilmastomuutoksen välistä yhteyttä. Toisaalta saastuttaminen jatkuu, vaikka nykyään päästöjen seuraukset ilmakehälle tunnetaan. Mutta lopputulemavastuu ei ole ainoa pätevä peruste korjausvastuulle. Millerin mukaan siitä on lähdettävä liikkeelle, mutta muitakin perusteita on. Ilmastomuutoksen tapauksessa ei Souterin mukaan voida osoittaa tahoja, jotka olisivat lopputulemavastuussa. Tämän vuoksi ilmastomuutoksen aiheuttaman pakolaisuuden tapauksessa voitaisiin Millerin teoriaa soveltaen ajatella, että ne maat, jotka ovat eniten *hyötyneet* ilmastomuutokseen johtaneesta teollistumisesta, ovat myös ensisijaisesti vastuussa sen aiheuttaman pakolaisongelman ratkaisemisesta. Tällöin vastuu lankeaa teollistuneille maille, tosin eri perustein.

Souter (ma., 338) muistuttaa myös siitä, että pakolaisuuden taustalla olevat vastuun ketjut voivat olla hyvin monimutkaisia ja vastuu täten monissa tapauksissa pikemmin epäsuoraa kuin suoraa ja pikemmin jaetua kuin yhteen toimijaan kohdistuvaa. Vastuun todentaminen voi täten käytännössä olla hyvin vaikeaa. Monissa tapauksissa kyse voikin olla vain osittaisesta korjausvastuusta. Scanlon (1998) erottaa kaksi vastuun lajia, joiden eroa hän havainnollistaa esimerkillä huonoissa oloissa ja vailla kou-

lutusta kasvaneesta ihmisestä, joka laiminlyö töihin liittyviä velvollisuuksiaan ja joutuu sen vuoksi työttömäksi. Scanlon sanoo, että työtöntä voidaan pitää vastuullisena laiminlyönneistään ja häntä voidaan perustellusti kritisoida niistä. Toisaalta häntä ei voida jättää kärsimään laiminlyöntiensä seurauksista yksin. Yhteiskunta on vastuussa siitä, että työtön saa taloudellista tukea. Scanlon korostaakin, että yksilön ja yhteiskunnan vastuut eivät sulje toisiaan pois, ja molempia tahoja voidaan pitää samanaikaisesti vastuullisina.

Miller esittää samantapaisen ajatuksen jaetusta vastuusta. Hänen esimerkissään kaksi autoa kolaroi liikenneympyrässä (Miller 2007, 240). Toista autoilijaa voidaan pitää selkeästi syyllisenä kolariin, koska hän on ajanut varomattomasti. Toisaalta myös liikenneympyrä on huonosti suunniteltu ja altistaa sen vuoksi autoilijoita onnettomuuksille. Miller kysyy, kumpaa pidämme vastuullisena kolarista, varomattomasti ajanutta autoilijaa vai liikenneympyrän suunnitelleita insinöörejä? Hänen vastauksensa mukaan vastuu pitää jakaa näiden kahden toimijan välillä (mt., 247). On tärkeää, että varomaton autoilija kantaa vastuun varomattomuudestaan vastaamalla kolarin kuluista, mutta samanaikaisesti on tärkeää, että tieinsinöörit parantavat liikenneympyrän turvallisuutta. Analogia globaaliin oikeudenmukaisuuteen on selkeä: samalla kun köyhien maiden on tehtävä parhaansa kansalaistensa hyvinvoinnin kasvattamiseksi, rikkaiden maiden on toimittava siten, että köyhimpien maiden vaurastuminen ja sitä kautta hyvinvoinnin kasvu on mahdollista, esimerkiksi globaalin kaupan rakentamista muuttamalla.

Jaetun vastuun ajatus onkin globaalin oikeudenmukaisuuden kannalta keskeinen. Voimme Milleriä seuraten ajatella, että on tärkeää, että köyhät maat kantavat itse vastuuta omasta kehitymisestään. Miller varoittaa siitä, että auttamisvastuun liika korostaminen voi kehittää uhrimentaliteettia ja passivoitumista, ja estää siten köyhien maiden kehitystä (mt., 108). Miller ei kuitenkaan juuri pohdi, miten rikkaammat valtiot voisivat tukea kehitystä ja miten tämän tyyppinen tuki voi perustua jaettuun vastuuseen (Young 2006, 122).

Lopuksi

Globaali epätasa-arvo ja maahanmuutto ovat vaikeita ongelmia, joita on tärkeää pohtia myös normatiiviselta kannalta. On kysyttävä, miten nämä ongelmat ratkaistaan oikeudenmukaisesti? Olen tarkastellut edellä David Millerin teoriaa globaalista oikeudenmukaisuudesta keskittyen erityisesti Millerin näkemyksiin maahanmuutosta. Aloitin artikkelin esittelemällä Millerin kansallisen vastuun ja globaalin oikeudenmukaisuuden teorian. Teoriassa on keskeistä kansallisen vastuun käsite. Miller on sitä mieltä, että kukin kansakunta on pääasiassa vastuussa omasta kohtalostaan. Toisaalta Miller kuitenkin myöntää, että kansakunnilla on globaaleja velvoitteita muiden kansakuntien jäseniä kohtaan. Erityisesti tämä tarkoittaa sitä, että rikkaat kansakunnat ovat joissain tapauksissa velvollisia auttamaan köyhiä kansakuntia. Toisaalta Miller puhuu myös oikeudenmukaisuuden kuilusta, joka syntyy siitä, että köyhien kansakuntien oikeus apuun on suurempi kuin rikkaiden kansakuntien velvollisuus auttaa.

Millerin teoriassa on tärkeässä osassa eri vastuun lajit. Erityisesti teoriassa erotetaan lopputulemavastuu ja auttamisvastuu. Miller korostaa sitä, että auttamisvastuu voi perustua muuhunkin kuin lopputulemavastuuseen. Siten rikkailla kansakunnilla, jotka kykenevät auttamaan, on köyhiä maita laajempi velvoite auttamiseen. Millerin teoria ei kuitenkaan anna selkeää ohjetta siitä, millaisessa järjestyksessä eri vastuun lajeja sovelletaan, kun pyritään määrittelemään oikeutettua auttamisvastuuta.

Millerin teorian pääpiirteiden esittelyn jälkeen siirryin hänen maahanmuuttoa koskeviin näkemyksiinsä. Miller erottaa muista maahanmuuttajista ne, joiden ihmisoikeudet ovat lähtömaassa uhattuina. Ensimmäinen ryhmä on Millerin teoriassa melko ongelmaton, koska ihmisoikeudet on hänen mukaansa turvattava kaikille globaalin oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi. Toisen ryhmän osalta teoria on epämääräisempi. Miller sanoo, että jälkimmäinen maahanmuuttajaryhmä on oikeutettu saamaan perustellun päätöksen oleskeluluvan myöntämisestä tai epäämisestä. Miller ei kuiten-

kaan määrittele riittävän tarkkaan sitä, millainen perustelun pitää olla. Tarkastelin Millerin perustelun käsitettä politiikan teoriassa keskeisen julkisen perustelun käsitteen kautta. Perustelu on julkinen, jos kaikki asianosaiset voivat hyväksyä sen oikeutettuna perusteluna. Millerin perustelun käsite ei ole ainakaan tiukassa mielessä julkinen perustelu, mutta ei selkeästi myöskään ei-julkinen tai yksityinen, vaikka Miller painottaakin aika vahvasti vastaanottavan maan näkökulmaa. Viime kädessä arvio Millerin perustelun käsitteestä riippuu siitä, miten perustelun julkisuus määritellään. Jos julkiselta perustelulta vaaditaan vain sitä, että kaikki voivat ymmärtää perustelun, Millerinkin perustelun käsite voi täyttää julkisen perustelun kriteerin. Jos perustelun idea on kuitenkin osoittaa kunnioitusta maahanmuuttajia kohtaan, on epäselvää, täyttäväkö Millerin käsite tätä vaatimusta. Jotkut hänen esittämänsä esimerkit perusteluista eivät vaikuttaisi olevan kovin kunnioittavia, vaikkapa maahanmuuttajan uskontoon tai äidinkieleen perustuvat. Toisaalta osa esimerkeistä vaikuttaa kuitenkin myös maahanmuuttajien kannalta ymmärrettäviltä, vaikkapa se, että maahan tarvitaan määrätyn ammatin osaajia, jotka voidaan työllistää, kun taas muiden työllistäminen voisi olla vaikeaa. Lopuksi pohdin Millerin vastuun käsitteen yhdistämistä maahanmuuttajille annettavaan perusteluun ja siihen liittyviä ongelmia. Vaikuttaa selvältä, että köyhien maiden auttamisen on perustuttava jaettuun vastuuseen eri rikkaiden maiden kesken, mutta myös köyhien maiden on kannettava vastuuta omasta kehityksestään.

LÄHTEET:

- Beitz, Charles. 1979. *Political theory and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Brock, Gillian. 2008. What do we owe others as a matter of global justice and does national membership matter? *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 433–448.
- Brooks, Thom. 2008. Remedial responsibilities beyond nations. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 156–166.
- Brooks, Thom. 2011. Rethinking remedial responsibilities. *Ethics and Global Politics* 4:3, 195–202.
- Butt, Daniel. 2007. On benefiting from injustice. *Canadian Journal of Philosophy* 37:1, 129–152.
- De Schutter, Helder ja Tinnevelt, Ronald. 2008. David Miller's theory of global justice: A brief overview. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 369–381.
- Dworkin, Ronald. 2000. *Sovereign virtue: The theory and practice of equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Frankfurt, Harry. 1987. Equality as a moral ideal. *Ethics* 98:1, 21–43.
- Gaus, Gerald. 1996. *Justificatory liberalism: An essay on epistemology and political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between facts and norms*. Cambridge: The MIT Press.
- Helsingin Sanomat. 30.8.2017. Pakolaiskriisissä on nyt uusi vaihe, sanoo Angela Merkel – ”Eurooppa ei ole tehnyt kotitehtäviään”. [<http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000005345544.html>]. Julkaistu 30.8.2017, viitattu 1.9.2017.
- Herne, Kaisa. 2012. *Mitä oikeudenmukaisuus on?* Helsinki: Gaudeamus.
- Larmore, Charles. 1990. Political liberalism. *Political Theory* 18:3, 339–360.
- Miller, David. 1995. *On nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, David. 2007. *National responsibility and global justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David. 2008a. Immigrants, nations, and citizenship. *Journal of Political Philosophy* 16:4, 371–390.
- Miller, David. 2008b. National responsibility and global justice. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 383–399.

-
- Miller, David. 2015. Justice in immigration. *European Journal of Political Theory* 14:4, 391–408.
- Nagel, Thomas. 2005. The problem of global justice. *Philosophy and Public Affairs* 33:2, 113–147.
- Nussbaum, Martha. 2006. *Frontiers of justice*. Cambridge: The Belknap Press.
- Pierik, Roland. 2008. Collective responsibility and national responsibility. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 465–483.
- Pogge, Thomas. 1989. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, John. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, John. 1999. *The law of peoples with “The idea of public reason revisited”*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scanlon, Thomas. 1998. *What we owe to each other*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, Amartya. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Souter, James. 2014. Towards a theory of asylum as reparation for past injustice. *Political Studies* 62:2, 326–342.
- Van der Veen, Robert. 2008. Reasonable partiality for compatriots and the global responsibility gap. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 11:4, 413–432.
- Young, Iris Marion. 2006. Responsibility and global justice: A social connection model. *Social Philosophy and Policy Foundation* 23:1, 102–130.

3. Turvallisuusvalta ja vallankäyttö

✚ Sirpa Virta

Johdanto

The group of words; police, policy, polity, politics, political, politician, is a good example of delicate distinctions (Maitland 1885; Virta 1998, 11).

Real power begins where secrecy begins (Arendt 1996; Wilson 2012, 1).

Power is at its most effective when least observable (Lukes 1974).

Turvallisuus ja poliisi ovat valtio-opin, valtion ja politiikan ydintä, kuten ensimmäinen sitaatti osoittaa, mutta samalla omanlaisiansa erityisesti vallan ja vallan käytön näkökulmasta. Valtio on tarpeellinen turvallisuuden vuoksi, koska ”silloin kun ihmiset elävät ilman yhteistä valtaa, joka pitää heidät kaikki kurissa, he ovat siinä tilassa, jota sanotaan sodaksi; sodassa, jota kaikki käyvät kaikkia vastaan” (Hobbes 1999, 123). Turvallisuushallinnon oppiaineen⁵ tieteenalaidentiteetin juuret löytyvät valtioteorioiden lisäksi hallinto-opista jo Wormsin valtiopäiviltä 1521, kun Kaarle V pyysi säätyjä pohtimaan, kuinka säilytetään rauha, oikeus ja ”hyvä järjestys ja hallinto” eli Polizei. Hyvin järjestetty hallintovaltio (politia) -käsite tarkoitti koko julkista toimintaa Suomessakin 1800-luvun puoliväliin saakka ja periaatteet näkyivät itsenäisyyden alkuaikojen oikeusvaltiokehityksessä, kun hallinnonalat alkoivat eriytyä. Sisäinen turvallisuus jäi sisäasiainhallinnon tehtäväksi, kuten K.J. Ståhlberg kuvaa kirjassaan ”Suomen hallinto-oikeus,

5 Turvallisuushallinnon maisteriohjelma Tampereen yliopistossa 1998–2017.

Sisäasiain hallinto” (1915, 69). Turvallisuuden ja turvallisuusorganisaatioiden kuten poliisin ja puolustusvoimien perustavanlaatuinen poliittinen status ja tehtävä on viime aikoina alkanut nousta julkisuuden valokeilaan uudelleen, kun globaalit turvattomuuden ilmiöt (kuten hybridi- ja kyberuhat, sodat ja ilmastomuutos) ja seuraukset (kuten turvapaikanhakijavirrat) ovat koskettaneet Suomeakin voimakkaammin kuin ennen.

Osa suomalaisista on alkanut vastustaa hallinnon ja politiikan päätöksiä ja asettunut vastustamaan järjestysvallan edustajaa poliisia (yhteenotto Jyväskylän vastaanottokeskuksen alueella lapsiperheen Afganistaniin palautuksen yhteydessä, Helsingin Sanomat 4.9.2017). Sisäministeriön kansliapäällikkö nimeää suurimmaksi sisäisen turvallisuuden uhaksi suomalaiset syrjäytyneet (Helsingin Sanomat 4.9.2017), ja poliisi varustaa kaikki partiot MP5-konepistoolilla (Helsingin Sanomat 4.9.2017). Samalla aukeamalla olleet artikkelit yhdellä vilkaisulla lukemalla saattoi tulkita, että poliisit saavat konepistoolit suomalaisten syrjäytyneiden varalta. Poliisi on valtion vallan väline, poliittisten päätösten toimeenpanija ja päätösten vaikutusten ja seurausten ”siivoaja” kaduilla. Poliisin harkintavaltaan (esimerkiksi siihen, miten tehtävä hoidetaan tai tehtävät priorisoidaan) liittyy myös itsenäisempää valtapotentiaalia, mutta demokraattisissa poliittisissa järjestelmissä se on laillisuus- ja muun valvonnan alasta.

Turvallisuudella politikointi on päivittäistä, samoin kuin turvallisuudella politikoinnin paheksunta, mutta millaisesta vallasta ja vallan käytöstä on kyse? Valta ja vallan käyttö piiloutuu näkymättömiin, jolloin sitä on vaikea havaita, koska turvallisuus depolitisoidaan diskursiivisen vallan käytön keinoin politiikan ja kiistojen yläpuolella olevaksi yleiseksi eduksi.⁶ Poliittisten puolueiden johtajien kokoontuminen salaiseen kokoukseen pääministerin johdolla 6.9.2017 (muun muassa Jyväskylän yhteenoton vuoksi) ja yhteinen vetoisuus yhteiskuntarauhan ja poliisin ja muiden viranomaisten työrauhan puolesta (turvapaikanhakijoiden palautukset) olivat tässä mielessä oiva esimerkki turvallisuuden depolitisointipermananssista (Yle Uutiset

6 Epäpolitisoinnin politiikasta ks. esim. Luukkonen ja Sirviö 2017.

6.9.2017). Salaisuus, turvallisuuden kontingensseista merkittävimpiä, herätti myös eduskunnassa huolta siitä, että asioista sovitaan salassa, kun niistä pitäisi käydä julkista keskustelua täysistunnossa. Perussuomalaisten kansanedustajan vaatimus ilmentää kamppailua poliittisesta turvallisuusvallasta, mutta se osoittaa myös konkreettisesti depolitisointiin sisältyvän vallan käytön (Helsingin Sanomat 8.9.2017).

Artikkelin tavoitteena on pohtia turvallisuuden valtaa ja turvallisuusorganisaatioiden (poliisi, puolustusvoimat) käyttämän vallan luonnetta ja vallan käytön dynamiikkaa. Menetelmänä on tulkitseva politiikka-analyysi (ks. esim. Häikiö ja Leino 2014) ja valta-analyysi (ks. esim. Hänninen 1997), joita on käytetty myös artikkelin lähdeaineistona olevissa tekijän omissa tutkimuksissa. Vanhahtavat suomenkieliset termit järjestysvalta, esivalta ja virkavalta luonnehtivat osuvasti sekä turvallisuusorganisaatioiden valtaa että sen perustaa. Turvallisuusvalta tarkoittaa sekä turvallisuudesta vastaavien organisaatioiden valtaa (valtion valtaa ja sen käyttämistä) että turvallisuudella hallintaan liittyvää hallintavaltaa ja sen ilmenemistä strategioissa, hallinnon prosesseissa, hankkeissa ja toiminnassa. Hörnqvistin (2007) mukaan strategiat edustavat vallan organisoitunutta muotoa (*organized form of power*), ja vallankäyttö voi olla luonteeltaan esimerkiksi turvallisuutta tuottavaa tai negatiivista (turvallisuus- tai muilta vaikutuksiltaan).

Artikkelissa valtion tehtävään liittyvää valtaa ja vallan käytön dynamiikkaa tarkastellaan poliisitoiminnan, turvallisuuden hallinnan ja hallinnon (*security governance*) tutkimuksen ja turvallisuudella hallinnan (*governing through security*) turvallisuusstrategioiden ja niiden toimeenpanon tutkimuksen näkökulmasta. Hallintavallan tutkimukset, joissa tarkastellaan jonkin ilmiön, kuten turvallisuuden, nimissä tai vuoksi käytettävää valtaa (esim. *governing through counterterrorism*) eivät kuitenkaan kerro, kuka, ketkä tai mikä taho valtaa käyttää. Eliittitutkimuksen perusteella ns. turvallisuuseliitti, joka Suomessa käyttää turvallisuusvaltaa, koostuu mm. oikeuslaitoksen (ml. poliisi) ja puolustusvoimien korkeista virkamiehistä sekä erityisesti turvallisuusministeriöiden (sisäministeriö, puolustusministeriö, ulkominis-

teriö, oikeusministeriö) ja virastojen johtavista virkamiehistä. He käyttävät pääasiassa asemaan liittyvää vaikutusvaltaa. Poliittinen valta Suomessa -tutkimuksen mukaan eduskunnan rinnalle on noussut yksi instituutio, jonka valta on kasvanut lineaarisesti 1990-luvun alusta asti: oikeuslaitos eli poliisi ja tuomioistuimet (Ruostetsaari 2017, 36–37, 55).

Poliisia vallan välineenä ja poliisin käyttämän vallan luonnetta tarkastellaan esimerkkinä valtion turvallisuusvallasta. Näkökulmat sisältyivät jo valtio-opin väitöskirjaani ”Poliisi ja turvayhteiskunta” (Virta 1998), jossa teoreettisena viitekehystenä on Foucault’n ”Society of Security” ja turvallisuus yhteiskuntapoliittisena teknologiana tai metodina (Foucault 2010). Uudempaa tutkimusta edustaa mm. pohjoismainen näkökulma poliisiregiimien muutokseen (Virta ja Taponen 2017). Muut tutkimukset ovat koskeneet pääasiassa turvallisuuden policyjä ja strategioita, niiden politiikkavaikutuksia ja muita vaikutuksia (Virta 2011a), määrittelyvaltaa käsiteanalyysien yhteydessä ja turvallisuuden ja siihen liittyvän vallan ja vallankäytön dynamiikkaa. Tämän artikkelin pohjana ovat tältä osin erityisesti turvallisuuden monitulkintaisuutta ja valtaa tarkasteleva ”Security in ambiguity: Towards a radical security politics?” -artikkeli (de Lint ja Virta 2004) ja turvallisuuden kontingensseja avaava ja valta-analyysiä sisältävä ”Legitimate security?” -artikkeli (Virta ja Branders 2016) sekä deliberatiivisen kansalaislähtöisen turvallisuuden politiikan mahdollisuuksia pohtiva turvallisuutta koskevaan kansalaisraatiaineistoon perustuva ”Kansalaisraati turvallisuudesta” -artikkeli (Raisio ja Virta 2016).

Turvallisuusvallasta tai poliisin ja armeijan vallasta puhuminen tuntuu länsimaisessa demokraattisessa Suomessa pyhäinhäväistykseltä, koska maa on suhteellisen turvallinen ja luottamus turvallisuusviranomaisiin on korkeaa. Poliisia ei myöskään ole tarvittu viime vuosikymmeninä yhteiskunnallisten tai poliittisten levottomuuksien taltuttajana, mutta merkkejä tilanteen muuttumisesta näiltäkin osin on ollut nähtävissä jo vuosia. Näistä viimeisimmät ovat liittyneet erityisesti turvapaikanhakijatilanteeseen 2015 ja Soldiers of Odin -tyyppisten ryhmien syntyyn sekä pohjoismaisen vastarintaliikkeen (PVL) toimintaan ja oikeusprosessiin sen kieltämiseksi.

Totalitaristisessa valtiossa poliisin ja armeijan valta on näkyvä ja väli-neellinen, ja valtion vallan käyttäminen näkyy kaduilla poliittisen ja yleisen järjestyksen väkivaltaakin kaihtamattomana ylläpitämisenä. Valtion ja sen turvallisuusorganisaatioiden valta ja vallan luonne on viime vuosina noussut ajankohtaiseksi globaalin, eurooppalaisen ja kansallisenkin turvallisuusympäristön ja -tilanteen muutosten vuoksi. Esimerkiksi hybridiuhkiin varautuminen, kyberturvallisuus ja tiedustelulainsäädännön kiirehtiminen ovat herättäneet muutkin kuin valtiosääntöjuristit kysymään valtion vallan rajoja ja luonnetta. Carl Schmittin (2015) näkemykset poikkeustilasta, valtion kaksoisrooliin (Dual State) liittyvät tutkimukset ja ns. varjovaltion tai -hallinnon (Shadow Governance) problematiikka (Wilson 2012) tarkastelevat valtion olemusta ns. post-Snowden-kaudella: voiko valtio toimia tai toimii-ko valtio laillisesti tai legitimitä omia kansalaisiaan vastaan, omien lakiansa vastaisesti?

Turvallisuuden, vallan ja järjestyksen keskinäissuhdetta koskeva artikkeli (de Lint ja Virta 2004) kysyykin, voiko järjestykseen kytketty turvallisuuspolitiikka ja turvallisuusvalta koskaan sallia epäjärjestyä, radikaalia muutosta järjestykseen tai järjestystä muuttamaan pyrkivää politiikkaa tai toimintaa. Pitäisikö terrorismin torjunnan aikakaudella ajatella toisin valtiota, vallankumousta ja radikalismia? Empiirisen aineiston pohjalta pohditaan, voiko turvallisuus syntyä epäjärjestyksessä tai kansalaislähtöisesti ja onko deliberatiivinen turvallisuusvalta todellinen mahdollisuus tai peräti vaihtoehto (Raisio ja Virta 2016).

Turvallisuusvalta hallintavaltana ilmenee vallan käyttönä turvallisuuden hallinnan prosesseissa, kuten turvallisuusstrategioiden toimeenpanossa. Tämän näkökulman valottamiseksi artikkelissa tarkastellaan turvallisuusstrategioita hallintavallan ilmentymänä ja organisoituneena vallan muotona, turvallisuuden kontingenttia luonnetta, politiikkaa ja järjestystä turvallisuuden kontingensseina sekä deliberaation mahdollisuutta ns. kansalaisraatikokeilujen yhteydessä. Turvallisuuden kontingenssit avautuvat hyvin turvallisuushallinnon oppiaineen perinteisen tieteenalaidentiteetin pohjalta. Kun ns. poliisitiede (Polizeywissenschaft) tarkoitti 1700-luvulla oppia

hyvästä hallinnosta ja järjestyksestä, niin tänään hyvän hallinnon kriteerit ja järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät kontingenssit (epävarmuudet, epävakaisuudet, ennakoimattomat) ovat jännitteisessä suhteessa keskenään, tai jopa vastakkaisia.

Mikä turvallisuus ja mikä valta?

Turvallisuus on poliittisesti ylivoimainen käsite ja asia, jota vastaan ei voi olla (Neocleous 2000a, 8). Turvallisuuden suurin valtapotentiaali nousee-kin sen omasta olemuksesta, mistä syystä turvallisuusvaltaa on syytä tutkia. Turvallisuus tekee siihen liittyvän vallan ja vallan käytön vielä isommaksi kysymykseksi kuin muilla politiikkalohkoilla, koska kysymys on ei enempää eikä vähempää kuin valtion suvereenisuudesta, poliittisesta ja muusta järjestyksestä ja vakaudesta, ihmisten elämästä ja kuolemasta. Globaalilla tasolla seuraavat turvallisuuskysymykset koskettavat kaikkia ihmisiä asuinpaikasta riippumatta: ihmiselämän säilyminen maapallolla ylipäätään, ilmastonmuutoksen seuraukset, vesi, ruoka, pandemiat, luonnonkatastrofit, sodat, terrorismi ja pakolaisuus.

Turvallisuus arvona, käsitteenä ja tavoitteena on universaali, vastaanoton ja yhteinen. Yksikkömuodossa turvallisuus on yleishyvä, mutta illuusio yhteisestä yhdestä turvallisuudesta murenee heti, kun abstraktista yleishyvästä siirrytään konkreettisiin tavoitteisiin, keinoihin, eri turvallisuuksien arvottamiseen, politiikkaan, ideologioihin, käsityksiin ihmisestä tai valtiosta, erilaisiin turvallisuusintresseihin ja eri turvallisuuksien osa-alueille. Tässä ajassa tarvitaan keskustelua, joka tunnistaa ja tunnustaa erilaiset turvallisuusintressit, turvallisuuden poliittisen luonteen ja sen, että fundamentaalisen ihmiselämän haavoittuvuuteen liittyvänä elementtinä turvallisuus koskee kaikkien ihmisten ihmisarvon kunnioittamista. (Virta 2016.)

Turvallisuus tuli suomalaiseen keskusteluun ja tutkimuksen kiinnostuksen kohteeksi 1990-luvulla. Aiemmin se saattoi olla tutkimuksen sivuvana teemana tai jonkin tietyn asian turvallisuutta koskevana yksittäi-

senä kohteena. Turvallisuuskäsitteistöä on varhain tarkasteltu suomalaisen oikeusvaltion tehtävien näkökulmasta jo K.J. Ståhlbergin kirjassa ”Suomen hallinto-oikeus, Sisäasiain hallinto I ja II” (1915) ja ansiokkaasti eritelty esimerkiksi Kari Sinisalonen oikeustieteen väitöskirjassa ”Poliisin toimivallan määräytyminen” (1972), mutta vasta 1990-luvulla turvallisuus tuli monipuolisemmin eri tieteenaloilla tutkimusteemoihin. Kansainvälisen politiikan tieteenala sai 1990-luvulla vaikutteita Kööpenhaminan koulukunnan turvallisuustutkimuksen traditiosta (ks. esim. Laitinen 1999). Rikosuhritutkimuksiin alkoi liittyä yhä enemmän turvallisuuteen ja turvallisuuden tunteeseen liittyviä kysymyksiä. Poliisi teetti ensimmäisen laajan turvallisuuskyselyn jo vuonna 1988 (Virta 1998), otti paikalliset turvallisuuskyselyt strategiatyön ja toiminnan kehittämisen pohjaksi 90-luvulla laajemmin ja toteutti sittemmin 2000-luvulla kolme massiivista valtakunnallista turvallisuuskyselyä kolmen vuoden välein. Niin ikään laajoja sosiaaliseen turvallisuuteen liittyviä tutkimusprojekteja oli mm. silloisessa Kuopion yliopistossa (Niemi ja Lahikainen 2000 toim.). Yliopistoissa perinteiset turvallisuudentutkimuksen tieteenalat ovat olleet pääasiassa kansainvälinen politiikka, valtio-oppi ja muut yhteiskuntatieteet, oikeussosiologia ja kriminologia. Teknillisissä korkeakouluissa ja yliopistoissa turvallisuuden tutkimusta on tehty pitkään niiden omien tieteenalojen piirissä (Virta 2011a).

Turvallisuuskeskustelu ja -tutkimus saivat sysäyksen niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin vuoden 2001 New Yorkin terrori-iskun jälkeen. Viranomaiset joutuivat uuteen tilanteeseen ja yhteistyön tarve nousi uudelle tasolle terrorismin torjunnan myötä. Euroopan unionin jäsenmaat harmonisoivat toimintamallejaan ja strategioitaan yhteisiksi unionin laajuisiksi ohjelmiksi. Ulkoiset uhat ja yhteiskuntien sisältä nousevat uhat osoittautuivat yhtä merkittäviksi. Merkittävä ero EU:n ja Yhdysvaltojen terrorismin torjuntastrategioissa on se, että Euroopassa poliisi ja rikosoikeusjärjestelmä ovat ensisijainen keino, ei sota terrorismia vastaan (Virta 2011b).

Turvallisuudesta on puheessa ja käytännössä, hallinnossa ja politiikassa tullut samanlainen yleiskäsite ja sateenvarjotermi kuin demokratia tai hyvinvointi. Pohjimmiltaan turvallisuus on fundamentaalinen ihmiselämään

kuuluva elementti, joka liittyy kaikkeen: ihmiset ovat kautta aikojen organisoituneet turvallisuuden vuoksi (henkilökohtaisen, perheen, suvun, omaisuuden, kodin turvallisuuden), rakentaneet muurit kaupunkien ympärille ja liittoutuneet toisten kanssa uhkia vastaan. Uhka on ollut toinen ihminen, toinen ihmisryhmä, toinen valtio, valloittaja tai luonnonvoima. Turvallisuus liittyy niin yksittäisen ihmiselämän terveyteen ja säilymiseen (hengissä pysymiseen, vahingoittumattomuuteen) kuin ihmiskunnan säilymiseen maapallolla (luonnonkatastrofit, pandemiat, ydinaseet, uhka avaruudesta), ja kaikkeen tältä väliltä. Turvallisuuden vuoksi ihmiskunnan historiassa ovat syntyneet mm. valtio, armeija, poliisi ja sittemmin vakuutus- ja muut riskienhallintajärjestelmät. Turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta luovia rakenteita ja elementtejä ovat lisäksi koulutus, demokratia, taloudellinen ja sosiaalinen turvallisuus ja hyvinvointi sekä ennustettavuus, jatkuvuus ja vakaus. Vaikka turvallisuuden *tunne* on yksilöllinen, yksilöpsykologinen ja subjektiivinen, niin turvallisuus on perusluonteeltaan kollektiivinen ilmiö: yksilön turvallisuus on riippuvainen ryhmän, yhteisön, yhteiskunnan, valtion ja globaalista turvallisuudesta.

Hallinnossa, strategiatyössä ja politiikassa käsitteiden määrittelyä ei useinkaan pidetä tarpeellisena, koska käsitteet otetaan annettuina eli niiden katsotaan tarkoittavan niiden vakiintunutta käyttöä ja merkitystä. Käsitteiden ja terminologian valinta ja käyttö ovat kuitenkin myös määrittelyvallan käyttöä, kuten esimerkiksi kansainvälisen politiikan pitkä kriittisen tutkimuksen traditio ja sen termi turvallistaminen osoittaa. Suomen kieli on tässä kohdin vivahteikkaampi kuin englanti: turvallistaminen tarkoittaa intentionaalista (ja siten poliittista) asioiden ja ilmiöiden leimaamista tai nimeämistä turvallisuuteen liittyviksi, kun taas turvallistuminen kuvaa enemmänkin seurausta tai (sivu)vaikutusta (Virta 2013a).

Turvallisuudesta puhutaan ja turvallisuutta tutkitaan eri tieteenaloilla tieteenalojen omista lähtökohdista ja omalla terminologialla. Turvallisuuden määritelmä on aina suhteellinen ja kontekstisidonnainen, tieteenalan vakiintunut tai tieteenalalla kehitetty turvallisuuskäsite. Suomenkielinen sana ”turvallisuus” sisältää sekä englanninkielisten sanojen *security* ja *safety*

konnotaatiot että ranskankielisen *securité* ja saksankielisen *sicherheit*-sanojen sisältämän varmuuden (*certainty*) konnotaation. Tieteellisissä hakuteoksissa termejä määritellään tieteenraditiosta käsin ja ne vertaisarvioidaan normaalin tieteellisen käytännön mukaan. Esimerkkinä on määritelmä ”Security”-hakusanan (1500 sanaa) alkuosasta. Hakusana on laadittu ”The SAGE Dictionary of Criminology”-hakuteoksen toiseen painokseen (2006) ja on myös sen kolmannessa painoksessa (2013):

”Security is the state of being secure, specifically freedom from fear, danger, risk, care, poverty or anxiety. Security also implies certainty. The roots of the term are in the Latin *securitas*/secures, derived from *se* (meaning without) *cura* (fear, anxiety, pains, worry). Safety is closely related to security. Safety also means freedom from danger or risk. However, it has additional connotations which have more to do with physical conditions, e.g. freedom from injury, the safety of the body and of property. In this context certainty refers to certainty of order, assurance and predictability.” (Virta 2006, 371; Virta 2013b, 312.)

Turvallisuus on yhtä aikaa sekä ajankohtainen poliittinen teema että epäpoliittinen perustavanlaatuisen yksilön ja yhteiskunnan tarve ja olemassaolon edellytys. Ajattelemme helposti, että turvallisuus on sellainen perusoikeus, jolla ei voi käydä kauppaa, ja sellainen kaikille yhteinen sama tavoite, joka on liian pyhä intressiperustaisen, ideologisen ja poliittisen vallan käytön välineeksi ja kohteeksi. Tavoitteena turvallisuus (kansallinen, ulkoinen, sisäinen, yhteiskunnan, kyberin, yksilön jne.) on universaali, mutta käsitteen ja ilmiön moninaisuus ja monimutkaisuus, sisäinen ristiriitaisuus ja paradoksaalisuus vaikuttavat siihen, että politiikka, strategiat, keinot ja toimintamallit vaihtelevat ideologisten, poliittisten ja pragmaattisten näkökulmien mukaan. Turvallisuuden epäpolitisointi on vallankäyttöä, joka näkyy esimerkiksi voimakkaana yhteisen (tavoitteen yhteisyyden) korostamisena todellisia tai spekulatiivisia yhteisiä uhkia vastaan. Yhteisyyspuhe vaientaa keskustelua tavoitteen mielekkyydestä tai relevanttiudesta, uhkien realistisuudesta ja

vaihtoehtoisista strategioista tai keinoista. Se häivyttää turvallisuuden politiikan peruskysymykset: kenen tai minkä ja mikä turvallisuus on kyseessä? Jos vastaus on kaikkien ”kokonaisturvallisuus” tai laajaakin laajempi turvallisuus, niin se on jyrkässä ristiriidassa sen kanssa, että turvallisuus määrittyy politiikassa ja hallinnossa pääasiassa uhkien, riskien ja vaarojen kautta. Turvallisuuden poliittisuuden astetta ja hallinnan ulottuvuuksia määrittää erityisesti se, onko uhka luonnonkatastrofi (tsunami, maanjäristys, myrsky) vai ns. man-made, ihmisen käyttäytymisen aiheuttama (terrori-isku, rikos, sotilaallinen operaatio). (Virta 2016.)

Eri tieteenalojen näkökulmat turvallisuuteen riippuvat siitä, mistä turvallisuudesta on kyse. Valtio-opissa ja politiikan tutkimuksessa ylipäätään näkökulmana on valtio ja valtion funktiot. Kansainvälisten suhteiden turvallisuuden tutkimus on perinteisesti valtioiden välistä, kansainväliseen politiikkaan liittyvää. Sotatieteissä kysymys on valtion suvereenisuudesta ja olemassaolosta. Rauhantutkimuksessa ja kriisinhallinnassa näkökulmana on inhimillinen turvallisuus eli ei-valtiollinen, usein humanitäärinen turvallisuus (*human security*). Oikeustieteessä ja erityisesti kriminologiassa turvallisuuden tutkimus kytkeytyy rikollisuuden ja väkivallan yksilö- tai järjestelmätason tutkimukseen. Eri tieteenaloilla on omat kriittiset koulukuntansa, joiden näkökulmat vaihtelevat tieteenfilosofisten ja koulukuntakohtaisten traditioiden ja sitoumusten mukaan ja joiden valta-analyysit noudattavat tutkijoiden omaksumia valtateorioita ja analytiikkatapoja. Suomenkielisessä turvallisuudentutkimuksessa (ks. esim. Virta 2011a; 2016) tärkeä tieteenalojen turvallisuusia erottava tai määrittävä tekijä on se, onko kyse ns. security- vai safety-turvallisuudesta, joista jälkimmäinen koskee teknillisten alojen tutkimusta.

Turvallisuusvallan tutkimus on erikseen määriteltyyn turvallisuuskontekstiin liittyvän vallan tutkimusta. On helppo allekirjoittaa lainaukset yli 30 vuotta vanhasta tekstistä: ”-- yhteishyvän Suomessa pitäisi puhua siitä, mikä halutaan vaientaa: vallasta ja vallankäytöstä -keskustelu” (Hänninen 1986, 176) ja ”Tärkeintä on kysyä, miten valtaa käytetään” (mt., 148). Sakari Hännisen ”Valtiosta valtaan” -kirjan (mt.) monet kysymykset ovat relevant-

teja tänäänkin: ”Miten valtaa käytetään? Mitä seuraamuksia siitä on? Miten vallankäyttöä koskeva keskustelumuoto on olennainen osa vallankäyttöä?” (mt., 184). Ilkka Ruostetsaaren lukuisat valtaeliittitutkimukset ja uusin toimitettu ”Poliittinen valta Suomessa” -teos (Niemi ym. 2017 toim.) vastaavat valtatutkimuksen tarpeeseen erityisesti valtarakenteiden analyysillä.

Ns. hallintavallan koulukunta tai tutkimustraditio Suomessa on tuottanut ja tuottaa varsin paljon tutkimusta vallasta ja sen käytöstä politiikassa ja hallinnossa hallinnan näkökulmasta (ks. esim. Hänninen 2010; Kaisto ja Pyykkönen 2010 toim.). Tämän artikkelin kirjoittaja on käyttänyt sitä turvallisuuden ja erityisesti poliisitoiminnan tutkimuksessa jo valtio-opin väitöskirjassaan ”Poliisi ja turvayhteiskunta” (Virta 1998) ja sen jälkeen useissa tieteellisissä artikkeleissa (ks. esim. de Lint ja Virta 2004; Virta 2011a; 2011b).

Turvallisuusvalta valtion valtana perustuu valtioteorioiden näkemyksiin valtion roolista ja vallasta. Turvallisuus on perustavanlaatuisella tavalla poliittinen tavoite, koska valtion tehtävä on säilyminen ja poliittisen, yhteiskunnallisen ja yleisen järjestyksen ylläpito. Järjestys on hierarkkinen käsite, mutta yhdistettynä rauhaan (kuten englanniksi *public order and tranquillity*) ja turvallisuuteen (kuten poliisilainsäädännön ja -toiminnan termi yleinen järjestys ja turvallisuus) sen konservatiivisuus, poliittisuus ja hierarkkisuus jäävät huomaamatta. Hallintavallan näkökulmassa ja turvallisuudella hallinnassa on puolestaan kyse turvallisuuden nimissä tapahtuvasta hallinnasta, jossa turvallisuus itsessään on kyseenalaistamaton, epäpoliittinen ja neutraali kaikille yhteinen ja samamerkityksinen tavoite, joka legitimoii politiikan, strategiat, keinot ja toiminnan. Määrittelyvalta on merkittävä hallintavallan ulottuvuus, joka ilmenee erityisesti kamppailuna turvallisuuden käsitteestä, määrittelystä ja sisällöstä niin hallinnossa kuin politiikassakin: kenen tai minkä turvallisuus, mikä turvallisuus?

Poliittinen kamppailu ja vallan käyttö liittyvät siihen, kenen kieli, käsitteistö ja tapa hahmottaa maailmaa pääsevät yleiseksi, vakiintuneeksi, luonnolliseksi ja normaaliksi. Tällainen vallankäyttö, joka liittyy mm. turvallisuusstrategioiden valmisteluun, ohjaa kansallista politiikkaa. (Hoppania 2017; Virta ja Branders 2016.)

Valtion valta järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi

Turvallisuus valtion tehtävänä ja siihen sisältyvä valta ja valtapotentiaali tekevät valtiosta ristiriitaisen ja teoreettisesti kiistanalaisen kohteen. Hobbesin Leviathanin, absoluuttisen valtion, tarkoitus on ihmisten ja omaisuuden absoluuttinen suojeleminen, mutta koska se edellyttäisi kaikkien ihmisten olevan ”hyveellisiä”, se on käytännössä mahdotonta. Valtio ei voi taata täydellistä suojelemaa ja turvaa, mistä syystä tarvitaan poliisi, oikeuslaitos ja laki. Valtio yhtäältä suojelee kansalaisiaan ja heidän vapauttaan ja toisaalta rankaisee ja vie heiltä vapauden (Castel 2007, 11–13). Itseintressi puolestaan liittyy valtion omaan säilymiseen, yhteiskuntajärjestyksen ja poliittisen järjestelmän pysyvyyteen sekä sisäistä että ulkoista uhkaa vastaan. Valtion turvallisuus ja etu ja yksilön turvallisuus ja etu voivat olla käytännössä vastakkaisiakin, vaikka ne useimmiten ja normaalitilan aikoina ovatkin yhteneväisiä. Totalitaristiset valtiot ja poliittiset järjestelmät ovat tästä poikkeuksena, mutta myös länsimaisten demokratioiden poliittiset levottomuudet (kuten viime aikojen maahanmuutto- ja turvapaikanhakijatilanteen Euroopassa aiheuttamat, terrori-iskujen aiheuttamista toimenpiteistä puhumattakaan) ovat näyttäneet valtion repressiivisen roolin lähes koko arsenaalin.

Sakari Hännisen ”Valtiosta valtaan” (1986) tarjoaa hyvän kattauksen valtioteoreettista tarkastelua valtion ja vallan suhteesta ja vallan käytön muodoista. Teos on ajankohtainen vielä yli 30 vuotta ilmestymisensä jälkeenkin. Vallankäytön eri muodot ovat olleet aina olemassa järjestäytyneissä yhteiskunnissa, yleensä piilevinä mutta usein myös näkyvinä. Näitä vallankäytön muotoja ovat käskyvalta, tarkkailu, kuri, pakko, seuranta ja valvonta. Seitsemäs, väkivalta, on sulkeissa eikä sitä luonnehdita tarkemmin. (mt., 160.) Poliittinen väkivalta on tullut viime aikoina näkyväksi ja sen tutkimusta on ilmestynyt erityisesti liittyen terrorismiin ja terrorismin torjuntaan, mutta myös valtioiden käyttämään poliittiseen väkivaltaan. Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa poliittinen väkivalta nähdään moniulotteisesti (ks. esim. Grayson 2016). Vaikka väkivalta-sanassa suomenkielessä on ”valta”,

toisin kuin englanninkielessä, jossa *violence* ei sisällä *poweria*. Kirjassaan ”On violence” (1969) Arendt tarkastelee väkivallan ja vallan suhdetta, väkivallan luonnetta valtana. Väkivaltaa on pidetty politiikan viimeisenä keinona, *ultima rationa*, ja mm. Clausewitzin sanoja sodasta politiikan jatkeena on käytetty kauan eri yhteyksissä tätä osoittamaan. Monet sotatieteelliset ja kansainvälisten suhteiden tutkimukset ovat kuitenkin tarkastelleet väkivallan toimeenpanoa ja sen seurauksia (*implements*) eivätkä väkivaltaa sinänsä, valtana. (Arendt 1969, 6–8.)⁷

Tässä yhteydessä on kysymys ääritilanteista niissä demokratioissa, joissa valtion valta alueellaan kansalaistensa yli on legitiimiä, kuten demokraattisessa oikeusvaltiossa lähtökohtaisesti on. Sotilas voi tappaa vihollisen, poliisi voi ääritilanteessa eliminoida uhkaajan hengiltä. Viime vuosina kansainvälisen sotatilalainsäädännön ja valtioiden vallan pidäkkeiden suhteen ongelmaksi on muodostunut kehittyneen teknologian tuomat mahdollisuudet esimerkiksi kohdennettuun väkivaltaan ”tappavilla automaattisilla aseilla” (*LAW lethal autonomous weapons*), kuten droneilla. Tällöin valtasubjekti ei ole (vastuun näkökulmasta) identifioitavissa valtioksi, terroristijärjestöksi tai yksittäiseksi tappajaksi. (Grayson 2016.) Tällainen fyysinen pakkovallan käyttö, joka luonteeltaan on väkivaltaa, on vallan käytön tutkimuksen näkökulmasta tässä yhteydessä marginaalinen ilmiö.

Poliisi (valtion) vallan välineenä ja (valtion) vallan käyttäjänä

Poliisin instrumentaalinen rooli

Artikkelin alussa mainitut tilanteet alkusyksyltä 2017 osoittavat, että kun poliisi käyttää toimivaltaansa toimeenpannessaan lainvoimaisia päätöksiä, poliisia helposti arvostellaan liiallisesta vallankäytöstä (myös voimankäytös-

7 ”All politics is a struggle for power; the ultimate kind of power is violence” said C. Wright Mills, echoing as it were Max Weber’s definition of the state as “the rule of men over men based on the means of legitimate, that is allegedly legitimate, violence”.

tä) ja pakkovallan käyttämisestä haavoittuvassa asemassa oleviin perheisiin ja lapsiin. Poliisia ja valtaa voidaan tarkastella lukuisista eri näkökulmista, mutta tässä yhteydessä niitä on kaksi: ensimmäinen koskee politiikkaa, joka liittyy poliisin käyttöön ja tehtävään yhteiskunnassa ja toinen poliisin harkintavaltaa sekä politiikanteon tasolla että katutason toiminnassa. Näkökulmat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan täydentäviä. Pakkovaltaa tarkastellaan erikseen, vaikka se sisältyykin potentiaalina kumpaankin näkökulmaan.

Poliisin roolin instrumentaalisuus – poliisi vallan välineenä – ja poliisin asema yleisemminkin riippuu valtiollispoliittisesta rakenteesta ja vallitsevasta poliittisesta tilanteesta. Niissä demokraattisissa länsimaissa, joissa poliittiset olot ovat olleet vakaat, kuten Pohjoismaissa, poliisista on muodostunut siviilihallintoviranomainen ja poliisin suora instrumentaalinen rooli (valankäytön näkökulmasta) on jäänyt potentiaaliksi. Voimakkaammin jakautuneissa yhteiskunnissa poliisin välineellinen rooli näyttäytyy levottomissa poliittisissa oloissa yhteiskunnan eri ryhmien välisiä konflikteja ratkaisevana voimana. Valtio ja sen hallitus voi käyttää poliisivoimia esimerkiksi lakojen murtamisessa (kuten esimerkiksi Thatcherin Englannissa 1980-luvun puolivälissä). Totalitaristisissa poliisivaltioissa poliisi käyttää poliittista valtaa ja ylläpitää hallitsevien valtaa (kuten esimerkiksi Etelä-Afrikan poliisi apartheidin aikaan). (Reiner 1985; Waddington teoksessa Virta 1998, 120.) Poliisin välineellinen rooli ei kuitenkaan välttämättä ilmene näin suoraviivaisesti. Poliisijärjestelmällä voi olla myös erilaisia hallintapolitiikkoja välittävä tai toteuttava funktio osana laajempaa yhteiskunnallista ja poliittista prosessia. Makrovallan lisäksi poliisi voi myös olla mikrovaltan käytön prosesseissa välineenä.

Poliisitoimintaa voidaan tarkastella valtanäkökulmasta myös kurinpidollisena valtiollistumisen aspektina, jossa poliisin katsotaan myötävaikuttavan yhteiskunnallisen järjestyksen tuottamiseen. Foucault'n "Tarkkailla ja rangaista" -kirjan kurinpidollisen vallan analyysi koskee mm. sitä, miten "kurin alaisuuteen saatetaan siihen saakka sen ulkopuolella olevat alueet (*non-disciplinary spaces*)" (Virta 1998, 121). Tällaiset hallintokäytännöt

tuottavat yhteiskunnallista järjestystä laajentamalla poliisitoimen alaa, kun uudet elämänalueet määritellään valtiollisen vallan alaisiksi. Tässä kohdin analyysi muistuttaa kansainvälisten suhteiden kriittisen turvallisuuden tutkimuksen turvallistamiskeskustelua, jossa turvallistaminen (puheaktina) tarkoittaa vallan käyttöä, jolla uusia elämänalueita määritellään turvallisuuskysymyksiksi. (Laitinen 1999.)

Kaarlo Tuori tarkasteli kirjassaan ”Oikeus, valta ja demokratia” (1990) kurinpitoa suhteessa oikeuden rajoihin. Kurinpitoyhteiskunnassa mikrovalan prosessit ja suhteet paikantuvat oikeudellisen tason alapuolelle eräänlaiseen oikeuden infrastruktuuriin. Kun oikeudellinen valta arvioi kohteitaan yleisten, yksilöiden ja tilanteiden erityispiirteistä irtaantuvien säännösten pohjalta, kurinpidollisen vallan kohteina ovat konkreettiset subjektit yksilöllisine ominaisuuksineen. Oikeudellinen valta on luonteeltaan poisottavaa – rangaistavalta otetaan esim. vapaus – kurinpidollinen valta puolestaan on tuottavaa: samalla, kun se alistaa kohteensa valvontaan, se myös tuottaa hyödyllisiä ominaisuuksia, mm. normaalistaa. Kurinpito ei perustu oikeudellisen vallan tavoin kaksijakoiseen malliin, jossa teot arvioidaan vaihtoehtojen kielletty/sallittu-pohjalta, vaan normiin, jonka nojalla yksilöt sijoitetaan hierarkkiseen asteikkoon kykyjensä ja ominaisuuksiensa pohjalta. Tuorin tulkinnan mukaan kurinpitovaltaa ja sen mittapuuna olevaa normia ei tule nähdä oikeudellisen vallan ja lain vastakohdaksi vaan ”kurinpitovalta ja normi jatkavat siitä, mihin oikeudellisen vallan ja lain vaikutus päättyy”. Vallan teknologiana kurinpito ei ole sidottu vain tietäntyyppisiin laitoksiin ja instituutioihin, vaan se voi levittyä koko yhteiskuntaan kurinpitosuhteiden verkostona. (Tuori 1990, 137–138.)

Bob Hoogenboomin (1991) mukaan Foucault’n merkitys on siinä, että hän asettaa mm. poliisin aseman laajempaan perspektiiviin kurinpitoyhteiskunnan analyysissa. Hän rikkoo valtio-orientoituneen viitekehyksen asettamalla juridispoliittisen rakenteen vain sosiaalisen kontrollin pyramidin huipulle. Sen sijaan traditionaalinen weberiläinen valtiomääritelmä väkivaltamonopoleineen, rikollisuuden määrittely oikeudellisin termein ja vaatimukset poliisien lisäämisestä muodostavat kuvan valtiosta ainoana ja

tehokkaana vastauksena rikollisuuteen. (Hoogenboom 1991, 19–20; Virta 1998, 122.)

Valtion vallan käyttöä rajoittavat rikoslaki ja oikeusperiaatteet, kurinpidollinen valta puolestaan on epätasa-arvoista ja epäsymmetristä. Miten juridispoliittinen järjestelmä ja kurinpito ovat vuorovaikutuksessa keskenään? Hoogenboomin mukaan kuri pääasiassa tukee juridispoliittista järjestelmää, mutta koska tämä toimii oikeusperiaatteiden rajoissa, tärkeämpi kysymys on kurinpidon mahdollinen sekoittuminen juridispoliittiseen systeemiin. Ns. poliisitoiminnan harmaa vyöhyke (*grey policing*) jää oikeusperiaatteiden ja lain rajojen ulkopuolelle, mahdollisen kurinpidollisen valvankäytön alueeksi. Tässä yhteydessä aktualisoituu poliisin harkintavallan ja harmaan vyöhykkeen valvonnan ongelma. (Hoogenboom 1991; Virta 1998, 123.) Johnston kuvaa samaa ilmiötä termillä hybridi poliisitoiminta (*hybrid policing*), jossa yksityinen turvallisuusbisnes, erilaiset siviili- ja apupoliisivariaatiot ja kansalaisaktiivisuuteen perustuvat suojelupartiot yms. muodostavat yhdessä varsinaisen hybridin poliisitoiminnan kanssa (Johnston 1996; Virta 1998).

Poliisi vallan käyttäjänä – harkintavalta ja pakkovalta

Poliisi käyttää valtaa poliisitoiminnan tilanteissa, kaduilla sekä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitäessään. "The freedom of the patrolman to enforce or not to enforce has the effect of creating rules" (Goldsmith 1990, 95). Mitä vähemmän säänneltyä poliisin keinovalikoima on, kuten rikoksia ja järjestyshäiriöitä ennalta estävä poliisitoiminta, sitä enemmän toimivallan käyttöön sisältyy valtapotentiaalia. Se, miten poliisi toimii, on tärkeämpää kuin se, mitä poliisi tekee. Tähän liittyviä vallankäytön muotoja ovat harkintavalta ja pakkovalta.

Poliisin harkintavalta ei muodollisesti poikkea viranomaisen harkintavallan hallinto-oikeudellisesta määrittelystä. Oikeusharkinta eli sidottu harkinta liittyy asioihin, joissa on ainakin periaatteessa katsottu mahdolliseksi päästä yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun, jonka sisällön päätöksenteossa

sovellettavat säännökset yksiselitteisesti osoittavat. Tarkoituksenmukaisuus- eli vapaaseen harkintaan liittyy mahdollisuus päätyä useampaankin oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun. Kuitenkin esimerkiksi joustavien normien (kuten ”yleisen edun kannalta tarkoituksenmukainen”) soveltamista on hankala sijoittaa vapaan ja sidotun harkinnan kahtiajakoon. Väljäsisältöisten normien soveltamiseen sisältyy runsaasti harkintavaltaa. Harkintavaltaa rajoittavat sisällöllisesti hallinto-oikeudelliset periaatteet ja tosiasiallisesti myös vakiintunut oikeuskäytäntö, ja sen laajuuteen vaikuttavat erityisesti toimivalta- ja menettelysäännökset sekä perus- ja ihmisoikeudet. (Mäenpää 1997, 319.)

Niin sanottu oikeudellistuminen on lisännyt väljien säännösten antamista, minkä seurauksena vallan painopiste on siirtynyt lainsoveltajien suuntaan. Oikeudellistuminen (yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen lainsäädännöllä ja kriminalisoinneilla) on vaikuttanut poliisin harkintavallan lisääntymiseen sekä sääntelystrategian muutosten vuoksi että hallinnon politiikkaperusteisen harkintavallan kasvun vuoksi.

Poliisikulttuurin merkitystä harkintavallan käyttöön on tutkittu jonkin verran. Harkintavallan käytön (miten yksittäinen poliisi tai ryhmä käyttää valtaa tilanteessa) on katsottu olevan seurausta muodollisen sääntömaailman ja poliisin alakulttuurin epämuodollisen sääntömaailman dynaamisesta vuorovaikutuksesta (Goldsmith 1990, 91). Poliisikulttuuri muodostaa arvojen, asenteiden, sääntöjen ja käytäntöjen kokonaisuuden, joka vaikuttaa monin tavoin siihen tapaan, miten poliisit käyttävät harkintavaltaansa (Virta 1998, 125).

Harkintavallan käyttöön vaikuttavat myös monet toimintaympäristön muutokset esimerkiksi rikollisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä. Näitä ovat sellaisten tilanteiden yleistyminen, joiden tunnusmerkkinä on savuavan aseiden puuttuminen, joiden yhteydessä ei ole selkeää uhria (esim. talousrikollisuus, ympäristörikos), joista ei ole välitöntä vahinkoa kansalaisille eikä yksilölle tai vahinko on diffuusi ja joiden ”salassa juonnittu” luonne toimii niiden selvittämistä ja syytteenpanoa vastaan (esim. korruptio). Kiinteämmin katutasolla tapahtuvaan tilannekohtaiseen yksilö-

tason harkintavallan käyttöön liittyy ns. Dirty Harry -dilemma, joka liittyy keskusteluun ihmisoikeuksista ja rikoksesta epäillyn oikeuksista. Kysymys on vanhasta filosofisesta ongelmasta: Pyhittääkö tarkoitus keinot? Mihin asti moraalisesti hyvä tarkoitus voi oikeuttaa eettisesti, poliittisesti tai laillisesti vaaralliset keinot sen saavuttamiseksi? Ongelma johtuu ainakin osittain siitä, että liian väljät lait ja säännökset vievät pohjaa rikosoikeudelliselta menettelyltä ja sen kyvyltä seuloa syylliset tarkasti ja reilusti syyttömistä. (Ks. Reiner 1985; Virta 1998, 132.)

Poliisia on edellä arvioitu sekä vallan välineenä että alkuperältään juridisen joskin pitkälti moraalij- ja politiikkaperusteiseksi muodostuneen harkintavallan käyttäjänä, mutta pakko on se elementti, joka tekee poliisin yhteiskunnallisesti erityisen merkitykselliseksi verrattuna muiden viranomaisten vallankäyttöön. Pakko on sisäänrakennettuna poliisin suhteessa kurinpiitoon ja harkintavaltaan, mutta sitä ei tutkimuksissa yleensä analysoida erillisenä vallankäyttönä, vaan se otetaan poliisiin liittyvänä funktionaalisenä välttämättömyytenä. (Virta 1998, 132.) Poliisi on lakiin perustuen pakkokeinoviranomainen ja oikeutettu käyttämään valtion nimissä pakkokeinoja, jopa fyysistä (väki)valtaa, mutta tämä ei vielä kerro mitään siitä, millaista valtaa pakkovalta on. Yhä enemmän poliisin pakkovaltaa oikeutetaan turvallisuuden nimissä eikä pakkovallan luonne avaudukaan pelkästään laillisuuden näkökulmasta.

Timo Airaksisen artikkelissa "Pakkovalta ja loukatut oikeudet" (1984) on hyvin aikaa kestävä analyysi pakkovallan luonteesta moraalikäsittein tarkasteltuna. Pakkovallan muotoja ovat pakottaminen, pelote ja riisto. Pakottaminen sisältää aina pakotteen, uhkauksen, jonka avulla pakottaja yrittää taivuttaa kohdettaan. Toinen pakkoon liittyvä käsite on estäminen pelotteen avulla. Pelotteelle on ominaista, että siinä pyritään teon tekemättä jättämiseen ja passiivisuuteen. Pelotteen ei tarvitse olla mikään eksplisiittinen teko vaan riittää, että sen mahdollisuus ja väistämättömyys tajutaan molemmin puolin. Olemassa olevan tilan (esim. yleinen järjestys ja katurauha) ei aina vaadi toimenpiteitä. Riisto on pakkovallan muoto, jolla Airaksinen tarkoittaa rajoitetumpaa pakkoa ja pelotetta (ei siis riistoa taloustieteellisessä

tai marxilaisessa merkityksessä). Riiston määrittely ei ole mahdollista ilman viittausta uhrin tai kohteen oikeuksiin, sillä riisto on negatiivinen moraali-käsite, johon liittyy yksilön oikeuksien loukkaaminen. Hyväksymme, että poliisi voi pakottaa kansalaisia, mutta emme sitä, että poliisi riistäisi kansalaisia. Poliisilla ei esimerkiksi ole moraalista oikeutta murhata ketään, vaikka ääritilanteissa onkin oikeus pakottaa ja käyttää jopa kuolemaan johtavaa väkivaltaa. (Airaksinen 1984, 539.) Tämän dilemman hyväksikäyttämistä näkyy selvästi tänä päivänä terrori-iskujen yhteydessä: iskun tekijä haluaa tulla poliisin tappamaksi, jotta hän saavuttaa marttyyriin aseman. Poliisin oikeutettua valtaa käytetään terrorismin välineenä.

Valta-analyysin mukaan pakko ei ole aina välttämättä ”väärin”, eikä vapauden rajoittaminen välttämättä riistä yksilön oikeuksia, mutta toisaalta Airaksisen mukaan ei myöskään voida olettaa valtion ja poliisin aina kykenevän erottamaan oikeuksien riistoa pelkästä vapauden rajoittamisesta. Pakkovaltaa voidaan arvioida myös tuottavan vs. tukahduttavan vallan näkökulmasta: pakkovalta on mitä suuremmassa määrin tuottavaa vallan käyttöä. Poliisitoiminta yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta tuottavana valtana on tavallaan niin itsestään selvää, että niin kauan kuin päivittäinen operatiivinen tehtävien hoito toimii hyvin, sitä ei kyseenalaisteta. Tukahduttavan vallankäytön kohteena ovat ns. varsinaiset poliisin asiakkaat ja toimien kohteet, rikolliset ja epäilyksenalaiset. (Virta 1998, 134.)

Poliisin (instituutiona, organisaationa) vallan dilemma liittyy siis kysymykseen siitä, onko poliisi vain vallan väline, toimeenpanija ja vallitsevan järjestyksen ylläpitäjä, vai onko poliisilla tosiasiallista valtaa (uuden) järjestyksen ja sosiaalisten suhteiden tuottamisessa ja edistämisessä (*fabrication*) eli poliittista valtaa (Neocleous 2000b; 2008). Ajankohtainen valtion hallinnon tutkimukseen liittyvä termi *strateginen valtio* (ks. esim. Joyce ja Dru-maux 2014) puolestaan kuvaa sitä hallinnon ja politiikan välistä suhdetta, jossa toimeenpanevalla hallinnolla on yhä enemmän strategista ja poliittista valtaa ja mandaattia määritellä esimerkiksi turvallisuustavoitteita salaiseen asiantuntijatietoon perustuvan ennakointitiedon pohjalta.

Hallintavalta turvallisuuden hallinnassa ja hallinnossa

Politiikan tutkimuksen turvallisuuden tutkimuksessa ja kriminologiassa teoreettisena lähestymistapana on ollut pitkään Foucault’lainen governmentality-näkökulma turvallisuuden hallintaan. Siihen liitettiin kansainvälisten suhteiden Kööpenhaminan koulukunnan (ks. esim. Laitinen 1999) turvallistamisteorian käsitteistöä 2000-luvun alussa. Turvallisuuden hallinnasta tuli *turvallisuudella* hallintaa (*governing through security*). Foucault’n teoria turvallisuudesta poliittisena metodina turvayhteiskunnassa (*society of security*) on suosittu valta-analyyttinen näkökulma. Se kuvaa vallan käytön mekanismeja (järjestystä ja turvallisuutta tuotetaan strategioilla ja puheella), mutta se ei vastaa siihen, kuka valtaa käyttää (subjekti) ja millaisia vaikutuksia (*policy implications*) sillä on. Turvallistaminen on intentionaalista, kun taas turvallistuminen on (ei-intentionaalinen) vaikutus tai tulos.

Poliisin ja puolustusvoimien käyttämän järjestys- ja turvallisuusvallan luonnetta ja dynamiikkaa, ts. turvallisuuden hallintaa, voidaan tarkastella empiirisesti jo aiemmin ilmestyneen Lukesin kolmidimensionaalisen vallan käsitteen avulla, hallinnan ja hallinnon prosesseina. Foucault’lainen valta-analyysi (Virta 1998; de Lint ja Virta 2004) toimii laajempänä näkökulmana. Lukesin radikaali valta-analyysi, jota Suomessa on soveltanut aiemmin mm. Hänninen (1997), antaa eväitä vallan käytön dynamiikan tarkasteluun, koska se auttaa tunnistamaan *politiikkaa hallinnassa* (*politics in governance*) (Hänninen 2010; Virta ja Branders 2016).

Turvallisuuden kontingentti luonne (politiikka kontingenssina)

Turvallisuuden käsitteen ja ilmiön paradoksaalisuus on yksi taustatekijä turvallisuuden kontingentin luonteen analyysissä – erityisesti turvallisuuden poliittinen paradoksi, joka juontaa politiikan luonteesta, kun on kyse turvallisuudesta. Politiikan määrittely prosessiksi, jossa toiset jaetaan ny-

kyysiin ja potentiaaliin liittolaisiin ja vihollisiin, johtaa siihen, että turvallisuushakuisia intressejä ei voi edistää tasapuolisesti. (Berki 1986, 39.) Poliittikkakäsitys, joka perustuu ystävän ja vihollisen jaotteluun ja siihen, että kyse on valtakamppailusta (Schmitt 2015) ja kriminologiasta tuttu ”toisen” dilemma (the Other), muokkaa turvallisuusvaltaproblematiikkaa. Ystävä-vihollinen-jaottelu ja Toinen, yhdistettynä Järjestykseen (poliittinen, yhteiskunnallinen, yleinen), tarkoittaa sitä, että turvallisuusvallan on ”kielletävä poliittinen” (*deny the Political*). Poliittinen ja politiikka, erityisesti kollektiivinen poliittinen toiminta ja kansalaisaktivismi, on tästä näkökulmasta uhka ja riski, epävarmuustekijä (Virta 2003), joka on turvallisuuden politiikoilla, strategioilla ja niiden toimeenpanoprosesseissa kesytettävä (Virta ja Branders 2016).

Kysymys turvallisuuden legitimitetistä kytketään turvallisuuden, politiikkojen ja strategioiden toimeenpanon prosessien läpinäkyvyyteen, avoimuuteen, demokraattisuuteen ja politiikkavaikutusten luonteeseen. Vallan käytön dynamiikkaa tutkitaan näissä prosesseissa valtaa käyttävien viranomaisten diskursiivisena vallan käyttönä. Yhtenä hypoteesina ”Legitimate Security?” -artikkelissa on, että turvallisuusorganisaatioiden tavassa ajatella politiikkaa ja deliberaatiota on systeeminen virhe. (Virta ja Branders 2016, 1150.)

Analyyysin lähtökohtana ovat turvallisuuden kontingenssit, joista politiikka ja poliittinen ovat tärkeimmät. Muita turvallisuusvallan käytön dynamiikan ymmärtämistä edistäviä kontingensseja ovat salaisuus, turvallisuutta ja uhkia koskevan tiedon rajallinen luonne, valtion kaksoisrooli ja järjestys. Hypoteesina on, että nämä kontingenssit ovat niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat turvallisuuden ja siihen liittyvän vallankäytön legitimiisyyteen. Kun Weberin mukaan valtion käyttämän pakkovallan on oltava legitiimiä, artikkelissa tarkastellaan legitimitettiä uudesta näkökulmasta pohtimalla, ovatko tavanomaiset legitimitetin ja hyvän hallinnon kriteerit sittenkään tässä yhteydessä ehdottomia, vai voidaanko näitä kontingensseja ja paradokseja ymmärtämällä mahdollisesti hyväksyä tavanomaisten kriteerien vastaiset tai niiden kanssa lievemmin ristiriidassa olevat kriteerit (esimerkiksi osittainen

avoimuus ja riittävä läpinäkyvyys, ajatus epäjärjestyksestä turvallisuuden lähteenä). Kyse on ennen kaikkea siitä, voiko esimerkiksi terrorismin torjunta oikeuttaa valtion käyttämään laittomia keinoja omia kansalaisiaan ja muita maita vastaan. Luottaako valtio meihin? Luotammeko valtioon, ja jos emme, mikä on vaihtoehto? Keskustelu on ollut vilkasta kansainvälisesti erityisesti Snowdenin paljastusten jälkeen, mutta ajankohtaista myös Suomessa esimerkiksi tiedustelulainsäädäntöprosessin yhteydessä kuluneen vuoden 2017 aikana.

Kansalaisten osallistuminen ja deliberaatio ovat yleensä aina tavoitteina myös turvallisuuden strategioissa. Suomessa sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmat 2004–2012 että enemmän kansallisen turvallisuuden osa-alueisiin liittyvät strategiat ovat sisältäneet monenlaisia kansalaisläheisyyttä syyleiviä tavoitteita. Poliitiikka-analyysin perusteella on kuitenkin havaittu, että niiden funktio on pääasiassa turvallisuuden politiikkojen ja turvallisuusvallan legitimointi ja yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueiden (sosiaali- ja terveyspolitiikka, työllisyyspolitiikka, syrjäytyminen) turvallistaminen. Valtion, yhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen sekä yksittäisten kansalaisten resilienssistä on tullut päätavoite turvallisuuden rinnalle tai sitä korvaamaan (ks. esim. Hyvönen ja Juntunen 2016), joten varautuminen ja kapasiteetin rakentaminen (*capacity building*) muodostavat osallistavien prosessienkin pääsisällön. (Virta ja Branders 2016, 1151–1154.)

Valta-analyysi turvallisuusstrategioiden toimeenpanoprosesseista perustuu vallan käytön jaotteluun vallan kolmella tasolla: päätöksenteon tasolla, päätöksenteon ja ei-päätöksenteon tasolla sekä päätöksenteon ja poliittisen agendan kontrollin tasolla (Lukes 1974, 25; Hänninen 1997, 312). Vallan käytön dynamiikkaa tarkastellaan mm. siitä näkökulmasta, kuinka sitä harjoitetaan prosessina ja kuinka sillä kavennetaan poliittista horisonttia ja epäpolitisoidaan turvallisuutta. Hallinnon top-down demokratisointidiskurssi kesyttää ja ehkäisee todellisen poliittisen keskustelun ja deliberaation toteutumista, joten kansalaisten osallistaminen ja osallistuminen tapahtuvat enemmän koulutus- ja kapasiteetin tai resilienssin vahvistamisen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Turvallisuuden ruohonjuuritason politiikalle

tarjotaan niukasti mahdollisuuksia ja vaihtoehtoisille tavoille ajatella turvallisuuspolitiikasta tai sen keinoista vielä vähemmän. Turvallisuuden kontingenssit ja erityisesti sen poliittinen paradoksi eli politiikka ja poliittinen turvallisuuden kontingenssina vaikuttavat siten, että viranomaisten hyvästä tahdosta ja pyrkimyksestä huolimatta politiikkavaikutukset jäävät vähäisiksi. (Virta ja Branders 2016.)

Vallan käytön dynamiikka turvallisuuden hallinnan prosesseissa – deliberaation mahdollisuus?

Deliberaation mahdollisuutta on tarkasteltu empiirisen aineiston pohjalta erikseen myös artikkelissa ”Kansalaisraati turvallisuudesta – Turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuudet” (Raisio ja Virta 2016). Kansalaisraati (*Citizens’ Jury*) toteutettiin Pirkka14-valmiusharjoituksen yhteydessä Vaasan yliopiston ja Tampereen yliopiston yhteistyöllä. ”Teknislouhteinen” kriteeri deliberaation onnistumiselle koski viranomaisten ja kansalaisten välisen vuoropuhelun toteutumista, joten käytännön tasolla asetetut vaatimukset saavutettiin. Kansalaisraati jäi kuitenkin puutteelliseksi suhteessa deliberatiivisen demokratiateorian kriittisnormatiiviseen perinteeseen. Valtiokeskeisen turvallisuuden tavoitteena on kontingenssien kesyttäminen, kun taas deliberaatio (ymmärrettynä aidoksi poliittiseksi toiminnaksi) on kontingentti prosessi itsessään. Deliberaation toimivuutta perinteisen hierarkisen ja suljetun (ei-avoimen) turvallisuushallinnon kontekstissa ei ole tutkittu aiemmin. Haasteeksi muodostuu helposti turvallistamisen politiikka (epäpolitisoinen), joka voi johtaa poliittisten vaihtoehtojen sulkemiseen, päätöksenteon oligopoliin, deonttisten voimien syntyymiseen sekä kansalaisdeliberaation rajoittamiseen. (Raisio ja Virta 2016, 226.) Valtion tehtävään ja valtaan liittyvät asiat ovat haasteellisia deliberaation näkökulmasta, koska poliittisen toiminnan, aktivismin ja kansalaisosallistumisen rooli tässä kontekstissa valtion näkökulmasta on viimekädessä ennakoimaton riski: väkivalta, anarkia ja vallankumous ovat poliittisen toiminnan viimekätinen keino.

Turvallisuuden kontingensseista esimerkiksi salaisuus ei osoittautunut keskustelua rajaavaksi, vaan se oli tavallaan lähtökohtaisesti suljettu pois diskurssista. Kansallisen turvallisuuden mystifiointi salaisuuden verhon taakse tai oikeasti salassa pidettävien asioiden luottamuksellisuus helposti tukahduttaa keskustelun mahdollisuudet. Kontingenssien kesyttämisyrittäminen näkyi siinä, että varautuminen ja resilienssi korostuivat viranomaisten esityksissä ja puheessa yleisen ja väljän turvallisuuden sijaan. Varautuminen ja resilienssi sisältävät implisiittisen oletuksen olemassa olevan tilan(teen), *status quon*, puolustamisesta ja siihen palaamisesta tai ennalleen toipumisesta, jolloin ne eivät käsitteinä mahdollista muutoksen, vaihtoehtojen, vastarinnan tai kyseenalaistamaisen diskurssia (ks. myös Hyvönen ja Juntunen 2016). Näin ne ovat luonteeltaan jo lähtökohtaisesti vallitsevaa politiikkaa legitimoivia ja epäpolitisioivia vallankäytön prosesseja. (Raisio ja Virta 2016, 228.)

Deliberaatiolle ja kansalaisosallistumiselle tulee silti antaa mahdollisuus myös turvallisuuden politiikoissa. Edustuksellisuuden pohdinta, kontingenssien avaaminen todelliselle keskustelulle ja prosessin politisoiminen voivat toimia mahdollistavan turvallisuuden hallinnan ja johtamisen keinoina. Jos politiikka nähdään monitulkintaisuuden kanssa elämisenä (*living with ambiguity*) (Hänninen 2000), turvallisuus monitulkintaisuuden näkökulmasta (de Lint ja Virta 2004) ja politisoimisella tarkoitetaan mahdollisuuksien ikkunoiden avaamista toiminnalle, vaihtoehdoille, valinnoille ja vallitsevien totuuksien vastustamiselle (Palonen 1993), aidolle poliittiselle deliberaatiolle on olemassa toivoa turvallisuuspolitiikassakin.

Valtion monopoli pakkovallan käyttäjänä edellyttää vallan ja sen käytön legitimitettä. Valtion, oikeusjärjestelmän ja poliisin legitimitetti on luonteeltaan puolueettomuuden tuomaa legitimitettä (Rosanvallon 2006, 98). Puolueettomuuden yhdistäminen politiikkaan ja deliberaatioon tuo omat haasteensa turvallisuuden hallintaan ja hallintoon. Puolueettomuuden ja edustuksellisuuden vaatimukset törmäävät edellä tarkasteltuihin turvallisuuden paradokseihin ja kontingensseihin. Turvallisuusvallan vastapainon (tai valvontavallan) osalta ei ehkä ole käytännössä mahdollista puhua

vastavallasta (*counter-power*) rosanvallonilaisessa mielessä, vaan anti-valta ("vallan vastaisuus" *anti-power* vallan purkamiseksi, ei vallan saamiseksi tai tavoittelemiseksi) voi kuvata paremmin todellisia poliittisen deliberaation mahdollisuuksia (ks. esim. de Lint ja Virta 2004).⁸

Lopuksi

Olen tarkastellut turvallisuusvaltaa ja vallan käyttöä eri näkökulmista ja pyrkinyt osoittamaan, että vallan tutkiminen valtion perustehtävään – turvallisuuteen – liittyvän politiikan, hallinnon ja toiminnan yhteydessä on tärkeää mutta haasteellista. Tulkitsevan politiikka-analyysin perusteella voidaan arvioida, että turvallisuusvalta ja sen käyttö on sekä tuottavaa että tukahduttavaa. Tuottavaa vallan käyttöä on kaikki se strategiatyö, politiikka, toimeenpano ja toiminta, joka tuottaa turvallisuutta valtiolle, yhteiskunnalle ja ihmisille. Intentionaalinen turvallistaminen, päätösten ja politiikan legitimoiminen, epäpolitisointi ja näennäinen deliberaatio ovat esimerkkejä tukahduttavasta vallan käytöstä. Poliisitoiminnan yhteydessä tukahduttava vallankäyttö (järjestyksenpito ja pakkokeinojen käyttö mielenosoittajia vastaan) voidaan tulkita myös tuottavaksi vallankäytöksi (tuottaa turvallisuutta muille ja rauhoittaa tilannetta).

Valtion, yhteiskunnan ja kansalaisten edut turvallisuuden politiikoissa ovat rauhallisissa demokraattisissa valtioissa ja poliittisesti vakaisissa yhteiskunnissa pitkälti yhteneväiset, joten turvallisuusvallan käyttö ja turvallisuudella hallinta eivät herätä vastarintaa tai nostata spontaania kansalaistottelumattomuutta. Yhteiskuntarauhaa ja järjestystä ei kuitenkaan voi ylläpitää turvallisuuspolitiikan ja -viranomaisten keinoin, vaan se on poliittisen järjestelmän, politiikan ja demokratian tehtävä.

8 Tästä ei kuitenkaan ole kyse poliisiin kohdistuvassa väkivallassa, jota tapahtuu yhä enemmän myös Pohjoismaissa (Helsingin Sanomat 1.11.2017; Rikander 2017).

LÄHTEET:

- Airaksinen, Timo. 1984. Pakkovalta ja loukatut oikeudet. *Lakimies* 5, 530–548.
- Arendt, Hannah. 1969. *On violence*. San Diego: A Harvest/HBJ Book.
- Berki, Robert Nandor. 1986. *Security and society – Reflections on law, order and politics*. London: Dent.
- Castel, Robert. 2007. *Sosiaalinen turvattomuus. Mitä on olla suojattu?* Helsinki: Kellan Tutkimusosasto.
- De Lint, Willem ja Virta, Sirpa. 2004. Security in ambiguity: Towards a radical security politics? *Theoretical Criminology* 8:4, 465–489.
- De Lint, Willem, Virta, Sirpa ja Deukmedjian, John. 2007. The simulation of crime control: A shift in policing? *American Behavioral Scientist* 50:12, 1631–1647.
- Foucault, Michel. 2010/1978. *Turvallisuus, alue, väestö*. Suom. Antti Paakkari. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Goldsmith, Andrew. 1990. Taking police culture seriously: Police discretion and the limits of law. *Policing and Society* 1:2, 91–114.
- Grayson, Kyle. 2016. *Cultural politics of targeted killing: On drones, counter-insurgency and violence*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Helsingin Sanomat. 4.9.2017.
- Helsingin Sanomat. 8.9.2017. PS: Eduskunnan pitäisi keskustella sisäisestä turvallisuudesta. Kotimaa A17.
- Helsingin Sanomat. 1.11.2017. Ruotsissa useita iskuja poliiseja vastaan. Ulkomaat A25.
- Hobbes, Thomas. 1999/1651. *Leviathan*. Suom. Tuomo Aho. Tampere: Vastapaino.
- Hoogenboom, Bob. 1991. Grey policing: A theoretical framework. *Policing and Society* 2:1, 17–30.
- Hoppania, Hanna-Kaisa. 2017. Käsitepolitiikkaa: kamppailu hoivasta. *Politiikka* 59:1, 6–18.
- Hyvönen, Ari-Elmeri ja Juntunen, Tapio. 2016. Sopeutuva yhteiskunta ja resilienssi: turvallisuuspoliittinen analyysi. *Politiikka* 58:3, 206–223.
- Häikiö, Liisa ja Leino, Helena. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Liisa Häikiö ja Helena Leino (toim.), *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 9–32.

-
- Hänninen, Sakari. 1986. *Valtiosta valtaan*. Tutkijaliiton julkaisusarja 39. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Hänninen, Sakari. 1997. Power as relation. Teoksessa Kaarlo Tuori, Zenon Bankovski ja Jyrki Uusitalo (toim.), *Law and Power: Critical and socio-legal essays*. Liverpool: Deborah Charles Publications, 31–49.
- Hänninen, Sakari. 2000. The ghost of politics in the soft machine. Teoksessa Sakari Hänninen ja Jussi Vähämäki (toim.), *Displacement of politics*. Jyväskylä: SoPhi, 27–46.
- Hänninen, Sakari. 2010. Poliitikka hallinnan analytiikassa. Teoksessa Jani Kaisto ja Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta*. Tallinna: Gaudeamus ja Helsinki University Press, 71–96.
- Hörnqvist, Magnus. 2007. *The organised nature of power: On productive and repressive interventions based on considerations of risk*. Stockholm: University of Stockholm.
- Joyce, Paul ja Drumaux, Anne. 2014. Conclusion: The development of the strategic state. Teoksessa Paul Joyce ja Anne Drumaux (toim.), *Strategic management in public organizations*. New York: Routledge Critical Studies of Public Management, 310–328.
- Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka (toim.). 2010. *Hallintavalta*. Tallinna: Gaudeamus ja Helsinki University Press.
- Keränen, Marja. 2014. Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa? Teoksessa Liisa Häikiö ja Helena Leino (toim.), *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 33–55.
- Laitinen, Kari. 1999. *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Studia Politica Tamperensis 7. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A radical view*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Luukkonen, Juho ja Sirviö, Heikki. 2017. Kaupunkiregionalismi ja epäpolitisoinnin politiikka. *Politiikka* 59:2, 114–132.
- Maitland, Frederic. 1885. *Justice and police*. Lontoo: Macmillan and Co.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On the political*. Routledge: Abingdon.
- Mäenpää, Olli. 1997. *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY.
- Neocleous, Mark. 2000a. Against security. *Radical Philosophy* 100, 7–15.
- Neocleous, Mark. 2000b. *The Fabrication of Social Order: A critical theory of police power*. Lontoo: Pluto Press.
- Neocleous, Mark. 2008. *Critique of security*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

-
- Niemelä, Pauli ja Lahikainen, Anja Riitta (toim.). 2000. *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Palonen, Kari. 1993. Introduction: from policy and polity to politicking and politicization. Teoksessa Kari Palonen ja Tuija Parvikko (toim.), *Reading the political*. Helsinki: Valtiotieteellinen yhdistys, 6–17.
- Raisio, Harri ja Virta, Sirpa. 2016. Kansalaisraati turvallisuudesta: Turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuus. *Hallinnon tutkimus* 35:3, 218–231.
- Reiner, Robert. 1985. *Politics of the police*. London: Wheatsheaf Books.
- Rikander, Henri. 2017. Poliisin kokemus virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta. Edilex-sarja 43. [www.edilex.fi/artikkelit/18212]. Julkaistu 24.10.2017, viitattu 26.10.2017.
- Rosanvallon, Pierre. 2006. *Vastademokratia. Poliittikkaa epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2017. Poliittisten instituutioiden valta talouden suhdanteissa. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostetsaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 31–57.
- Schmitt, Carl. 2015. *Poliittisen käsite*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Sinisalo, Kari. 1972. *Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Ståhlberg, Kaarlo Juho. 1915. *Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto*. Helsinki: Otava.
- Tuori, Kaarlo. 1990. *Oikeus, valta ja demokratia*. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.
- Virta, Sirpa. 1998. *Poliisi ja turvayhteiskunta*. Helsinki: Edita.
- Virta, Sirpa. 2003. *Politics denied? The problem of participation in policing and security*. Paperi British Society of Criminology -konferenssissa Bangorissa (UK) 5.7.2003 (julkaisematon).
- Virta, Sirpa. 2006. Security. Teoksessa Eugene McLaughlin ja John Muncie (toim.), *The SAGE dictionary of criminology*. 2. painos. Lontoo: Sage Publications, 371–373.
- Virta, Sirpa. 2009. Strategioiden valta. Kriittisen strategiatutkimuksen näkökulma. Teoksessa Jaana Haatainen, Timo Keski-Petäjä ja Juha Vartola (toim.), *Muutuva hallinto ei sammaloidu*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos, 209–228.
- Virta, Sirpa. 2011a. Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede ja ase* 69, 112–126.

-
- Virta, Sirpa. 2011b. Re-building the EU: Governing through counterterrorism. Teoksessa Vida Bajc ja Willem de Lint (toim.), *Security and everyday life*. New York: Routledge, 185–211.
- Virta, Sirpa. 2013a. Governing urban security in Finland: Towards a European model? *European Journal of Criminology* 10:3, 341–353.
- Virta, Sirpa. 2013b. Security. Teoksessa Eugene McLaughlin ja John Muncie (toim.), *The SAGE dictionary of criminology*. 3. painos. Lontoo: Sage Publications, 399–401.
- Virta, Sirpa. 2016. *Kehittämismuistio turvallisuuksista. Käsitteistö, tutkimus ja hallinto*. Valtionalouden tarkastusviraston (VTV) selvitystehtävän pohjalta laadittu muistio (julkaisematon).
- Virta, Sirpa ja Branders, Minna. 2016. Legitimate Security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Journal of Criminology* 56:6, 1146–1164.
- Virta, Sirpa ja Taponen, Jari. 2017. Policing regimes in transition in the Nordic countries: Some critical notes from the Nordic reality. Teoksessa Elke Devroe, Adam Edwards ja Paul Ponsaers (toim.), *Policing European metropolises: The politics of security in city-regions*. London: Routledge, 121–143.
- Wilson, Eric (toim.). 2012. *The dual state: Parapolitics, Carl Schmitt and the national security complex*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Yle Uutiset 6.9.2017.

4. Hallinnan keinot YVA-menettelyn yleisötilaisuudessa: Puheenjohtajan roolit vuorovaikutuksen edistämisessä

✚ Matti Kojo ja Tapio Litmanen

Johdanto

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn (YVA) yksi tavoite on osallistumismahdollisuuksien antaminen kansalaisille merkittävässä infrastruktuurihankkeissa, kuten ydinlaitoksissa. Osallistumismahdollisuuksien antamisen ohella YVA-menettely on samanaikaisesti myös osa energiapolitiikan toimeenpanoa, jossa yksittäinen hanke kytkeytyy yleisiin energiapolitiisiin linjauksiin ja niiden muodostamaan kehykseen. Energiapolitiikka voidaan ymmärtää poliittisten ja hallintoviranomaisten harjoittamana ohjauksena, joka kohdistuu energiahuoltoon (Ruostetsaari 2010, 27; 1998, 12–13). Siten YVA-menettelyssä kohtaavat kansalaisten ja usein erityisesti lähiseudun asukkaiden erilaiset näkemykset hankkeesta ja viranomaisten tarve edistää valtion energiapolitiikkaa tietyn alasektorin yksittäisessä hankkeessa. YVA-menettelyn yleisötilaisuuden puheenjohtaja on näiden eri intressien rajapinnassa. Eri tahot pyrkivät argumentoinnillaan vaikuttamaan siihen, mitä ja miten hankkeesta ja sen vaikutuksista keskustellaan ja miten asioihin suhtaudutaan. Vaikka YVA-menettelyn tavoitteena ei ole erilaisten intressien sovittelu, yleisötilaisuuden puheenjohtajan toiminta vaikuttaa siihen, miten ja missä laajuudessa erilaisiin näkemyksiin vastaan (tai jätetään vastaamatta). Puheenjohtajan toiminnalla on siten vaikutusta tilaisuuden vuorovaikutteisuuteen ja dynamiikkaan. Puheenjohtaja voi olla esimerkiksi passiivinen tai aktiivinen yleisön osallistamisessa. Puheenjohtaja voi olla pelkkä puheenvuorojen jakaja tai sitten hän voi osallistua hankkeesta käytävään keskusteluun asiantuntijana.

Ydinlaitoshankkeiden YVA-yleisötilaisuuksien analysointi on keskitynyt yleisöön, sen lukumäärään ja käytettyihin puheenvuoroihin (Hokkanen 2007; Hokkanen ja Kojo 1998; Hokkanen ja Kojo 2000; Nurmi ym. 2009; Pylkkönen ym. 2008; Syrjämäki ym. 2015; ks. myös Leskinen ja Turtiainen 2001). Myös yleisötilaisuuksien rakennetta on tarkasteltu, mutta tämäkin on tapahtunut usein siitä näkökulmasta, kuinka paljon yleisöpuheenvuoroille on annettu aikaa (esimerkiksi verrattuna asiantuntijoiden alustuksiin). Jos puheenjohtajan toimintaa on tarkasteltu, niin se on tapahtunut yhtenä osana yleisötilaisuuden järjestelyjä (esim. Hokkanen 2007, 174–175; Hokkanen ja Kojo 1998, 35–37; Hokkanen ja Kojo 2000, 20–21, 26; Pylkkönen ym. 2008, 20–21; Nurmi ym. 2009, 25–26). Päähuomio ei ole kuitenkaan kohdistunut puheenjohtajaan, vaikka puheenjohtaja on keskeinen toimija tilaisuuden vuorovaikutuksen kannalta. Kiinnostus yleisöön selittyy YVA-lain tavoitteella lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Tässä artikkelissa tarkastelemme YVA-yleisötilaisuuden puheenjohtajan toimintaa hallinnan näkökulmasta. Keskustelu hallinnan muodoista liittyy koko yhteiskunnan kehitykseen, päätöksenteon monimutkaisuuteen ja epävarmuuteen, toimijakentän laajentumiseen ja toimijasuhteiden muutoksiin (Sairinen 2009, 133; Keränen 2017). Hallinnalla viittaamme teoreettiseen lähestymistapaan, jossa ymmärretään uudella tavalla politiikan ja poliittisen järjestelmän rooli. Ruostetsaaren (2010, 28) mukaan ”hallinta voidaan määritellä yhteistoiminnaksi valtiollisten, kollektiivisten (esim. järjestöjen) ja yksityisten (esim. yritysten) instituutioiden välillä, joka nousee tarpeesta ratkaista kollektiivisia ongelmia ja kantaa vastuuta hyvinvoinnista”. YVA-menettelyn julkilausuttu tavoite ei ole ympäristökonfliktin sovittelu, mutta tiedon saantia, osallistumista, arviointia ja ennaltaehkäisyä korostava menettely voidaan nähdä hankkeen hyväksyttävyyden rakentamisena ja ympäristökiistojen hallintayrityksenä (Hokkanen 2007, 35; Kojo ja Hokkanen 2004).

Artikkelin tehtävänä on analysoida kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja tiedonsaantia lisäämään pyrkivän YVA-yleisötilaisuuden pu-

heenjohtajuutta kolmen roolin avulla. (1) Teknisen puheenjohtajan rooli kuvaa puheenjohtajan perustyötä: tilaisuuden avaamista ja päättämistä, puheenvuorojen jakamista ja järjestyksen ylläpitoa. (2) Asiantuntijan roolissa puheenjohtaja puolestaan osallistuu substanssikeskusteluun aihepiirin asiantuntijana ja vastaa yleisön esittämiin kysymyksiin. (3) Fasilitaattorin roolissa puheenjohtaja pyrkii aktivoimaan yleisöä, esittää jatkokysymyksiä, ”patistaa” muita asiantuntijatahoja vastaamaan ja pyrkii mahdollisesti sovittelemaan erilaisia näkemyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), joka valmistelee ja johtaa Suomen ydinvoima- ja ydinjätepolitiikkaa, toimii myös yhteysviranomaisena ydinenergia-alan YVA-menettelyissä. Siten ydinvoimapolitiikkaa johtavan ministeriön edustaja toimii yleisötilaisuuden puheenjohtajana kiistoja herättävässä hankkeessa kunnassa, jossa hanketta koskevat mielipiteet ovat jakautuneet. Jos YVA-menettelyssä ja eritoten yleisötilaisuuksissa halutaan välttää vastakkainasettelua ja korostaa vuoropuhelun rakentamista eri osapuolien kesken, niin pitäisikö ministeriön edustajien olla vain alustajina sen sijaan, että ministeriön edustaja toimii yleisötilaisuuden puheenjohtajana?

Artikkelin rakenne on seuraava: Johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi esittelemme teoreettisen viitekehiksemme, joka perustuu hallinnan näkökulmaan. Luvussa kolme esittelemme artikkelin aineiston, joka tallennettiin Pyhäjoella ja Eurajoella 2016 järjestetyissä yleisötilaisuuksissa. Luvussa neljä esittelemme tulokset puheenjohtajan kolmesta roolista. Luvussa viisi esitämme johtopäätökset ja ehdotamme puheenjohtajan toiminnan kehittämistä. Artikkelin pyrkii lisäämään ymmärrystä YVA-yleisötilaisuuden dynamiikasta ja siten yleisemmin kansalaisosallistumisen hallintakeinoista ydinlaitoshankkeissa. Energiapolitiikan hallinta- ja ohjauskeinojen tutkiminen on tärkeää, koska ”hallinnan nykyisten muotojen, seurausten, vastarinnan ja kamppailuiden analysointi avaa pelikentän kyseenalaistamisen, toisinajattelun ja toisintoiminnan mahdollisuuksien pohdinnalle” (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 14). YVA-yleisötilaisuuden puheenjohtajan rooleja on syytä analysoida, kun pohditaan YVA-menettelyn kehittämistä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.

Teoreettinen näkökulma

Ruostetsaaren (2010, 27) mukaan ”energiapolitiikassa on kysymys poliittisten päätöksentekijöiden ja hallintoviranomaisten tavoitteita ja toimenpiteitä koskevasta valmistelusta (mukaan lukien tutkimus), päätöksenteosta, toimeenpanosta ja seurannasta, joka kohdistuu energian tuotantoon, hankintaan, varastointiin, siirtoon, jakeluun ja kulutukseen”. Energiapolitiikan käsitteen osalta Ruostetsaari (2010, 27) tekee analyttisen erottelun energiapoliitiikan kokonaisuuden ja sen alasektoreiden välillä. Edellinen viittaa valtion yleiseen energiapoliittikkaan ja jälkimmäinen eri energialähteitä (kuten ydinvoima) koskeviin erityisiin politiikkoihin ja muihin alan ongelmien (kuten ydinjätehuolto) ratkaisemiseen suunnattuihin politiikkoihin.

Ruostetsaaren (2010, 29) mukaan energiasektorin säätelyn purkaminen on kaventanut julkisen vallan käytettävissä olevien ohjauskeinojen skaalaa. Kansallisen energiapoliitiikan liikkumatilaan vaikuttavat yhä enemmän muun muassa Euroopan unionin jäsenyyden myötä tulleet ympäristönormit, joista YVA-lainsäädäntö on yksi esimerkki. Ympäristönormit ovat siis tuoneet myös uusia ohjauskeinoja, joiden soveltamista viranomaiset ja teollisuus ovat joutuneet pohtimaan yleisemmin energiantuotantolaitoksiin ja muun muassa ydinlaitoshankkeisiin (Kauppa- ja teollisuusministeriö 1996; Koivujärvi ym. 1998; Seppälä 1995). YVA-menettelyn toimeenpanon harkintaa on edellyttänyt myös se, että menettely on luonteeltaan kaikille esillä olevasta hankkeesta kiinnostuneille avoin asiaverkosto, jolle on ominaista avoin sisäänpääsy, vaihtuvat toimijat, konfliktialtius ja hallitsevien yksipuoliset päätökset (Hokkanen 2007, 76–78). Siten esimerkiksi suunniteltujen ydinlaitosten lähialueiden asukkaat ovat osallistuneeseen energiapoliittisiin toimijoihin, joille YVA-menettely on yksi lisäkeino edustuksellisen demokratian, puolueiden, kansalaisjärjestöjen ja suoran vaikuttamisen rinnalla. Vuonna 1988 voimaan tullut ydinenergialaki antoi määräyksiä ydinlaitoshankkeiden tiedottamisesta lähialueen kunnille

ja asukkaille ja heidän kuulemisestaan periaatepäätösmenettelyssä, toisin kuin sitä ennen voimassa ollut atomienergi laki (Ruostetsaari 1986, 165). Vuonna 1994 voimaan tulleen YVA-lainsäädännön myötä avautui osallistumismahdollisuus myös ydinlaitoshankkeiden valmisteluvaiheeseen. Tämä oli tärkeä lisäys, koska ydinlaitoksen sijoituspaikan valinta on vuosien ja jopa vuosikymmenten mittainen prosessi. Fennovoiman käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen paikanvalinta on äärimmäinen esimerkki. Fennovoima nimesi kaksi vaihtoehtoista sijoituskuntaa (Pyhäjoki ja Eurajoki) vuonna 2016, jolloin YVA-ohjelma jätettiin. Laitoksen paikka on tarkoitus valita 2040-luvulla, ja loppusijoitus käynnistyisi suunnitelman mukaan 2090-luvulla. (Fennovoima 2016, 19.) Ydinenergi lain mukaisen periaatepäätösmenettelyn käynnistyessä esimerkiksi sijoituspaikka on voitu sopia jo poliittisten päättäjien ja ydinvoimateollisuuden välisissä neuvotteluissa (ks. Kojo 2009), mikä vähentää ratkaisevasti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Ruostetsaari (2010, 29) onkin huomauttanut, että ”vaikka poliittiset päätöksentekijät ja viranomaiset tekevät viralliset energiapolitiikkaa koskevat päätökset ja strategiset linjaukset (policy), energiapolitiikan sisältö ei määräydy yksinomaan poliittis-hallinnollisten toimijoiden ratkaisuiden pohjalta”. Energiapolitiittisten ongelmien ratkaisuihin liittyvät erilaiset politiikkaverkostot saavat erilaisia muotoja. Poliitiikkaverkostot viittaavat vuorovaikutukseen ja vallankäytön rakenteisiin julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden välillä.

YVA-menettely on yksi Suomen ydinjätepolitiikan hallinta- ja ohjauskeino. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017) määrää, että menettelyä ”sovelletaan hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joilla todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa ydinvoimalaitokset ja laitokset, jotka on suunniteltu ydinjätteiden varastointiin tai loppusijoittamiseen. Sairisen (2000, 37–38) esittämässä ohjauskeinoluokittelussa (oikeudellis-hallinnollinen ohjaus, tiedollinen ohjaus, julkinen suunnitteluohjaus, taloudellinen ohjaus, neuvotteleva ohjaus ja itseohjaus) YVA-menettely on katsottu julkiseksi

suunnitteluohjaukseksi, joka perustuu ennaltaehkäisyyn. Kuitenkin, kuten Hokkanen (2007, 30) on todennut, luokittelussa on rajoitteensa, koska YVA:lla on ominaispiirteitä, joiden perusteella se voitaisiin sijoittaa myös tiedolliseen ohjauskeinoluokkaan. Hokkanen näkee YVA:n ennakkoimista ja vuorovaikutteisuutta korostavana ohjauskeinona. Yleisesti ottaen YVA:n voi ajatella olevan osa siirtymää hallinnosta hallintaan, jossa korostuu verkostojen merkitys sekä vuorovaikutteisuus julkisen vallan, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken. Ympäristöhallinnan kirjallisuus kuvaakin laajaa kirjoa erilaisia hallintatapoja lähtien globaalihallinnasta ja päätyen paikalliseen ympäristöhallintaan. Näiden lisäksi puhutaan refleksiivisestä, sopeutuvasta, osallistuvasta, deliberatiivisesta ja kommunikatiivisesta ympäristöhallinnasta (Sairinen 2009, 132–133).

Artikkelissa tarkastelemme YVA-yleisötilaisuuden puheenjohtajan toimintaa hallinnan näkökulmasta. Artikkelin tavoitteena on analysoida vuorovaikutukseen pyrkivän yleisötilaisuuden puheenjohtajuutta kolmen erilaisen roolin avulla ja siten ymmärtää yleisötilaisuuden dynamiikkaa ja puheenjohtajan merkitystä osallistumisen mahdollistajana. Erilaisten roolien katsotaan heijastavan sitä, millainen ohjaus- ja hallintakeino (ks. Sairinen 2000, 37–38; 2009) yleisötilaisuuden puheenjohtajuudessa korostuu. Yksittäinen rooli ei edusta sellaisenaan puheenjohtajan toimintatapaa. Sosiaalipsykologiassa rooli määrittellään sosiaalisen aseman tuottamien odotusten kokoelmaksi, jotka vaihtelevat tilanteittain (Diekman 2007, 762). Tilannekohtaisten vuorovaikutustilanteiden tuottamien odotusten lisäksi rooli sisältää henkilön taustaorganisaation kulttuurisia käytänteitä ja arvoja (Becker ja Geer 1960, 305). Lisäksi roolien taustalla vaikuttaa sosiaaliset normit ja lait (vrt. Sunstein 1996, 921–922).

(1) Teknisen puheenjohtajan rooli kuvaa puheenjohtajan perustyötä: tilaisuuden avaamista ja päättämistä, puheenvuorojen jakamista ja järjestyksen ylläpitoa. Rooli edustaa ohjauskeinona tiedollista ohjausta, mutta sille on ominaista oikeudellishallinnollinen painotus, koska tärkeintä on täyttää lain vaatimus kuulemisen järjestämisestä, ei kansalaisten aktivointi.

Aiempien tutkimusraporttien perusteella voidaan päätellä, että ydinlaitoksia koskevilla YVA-yleisötilaisuuksissa puheenjohtajat ovat useimmiten omaksuneet teknisen puheenjohtajan roolin, jolle on ollut ominaista puheenvuorojen jakaminen ja järjestyksen ylläpitäminen, mutta pidättäytyminen yleisön osallistamisesta tai sovittelusta. Tyypillisesti puheenjohtajana on toiminut joko ydinlaitoksen sijoituspaikaksi ehdolla olleen kunnan virkamies tai keskeinen luottamushenkilö tai ministeriön virkamies (ks. esim. Hokkanen ja Kojo 2000, 20–21; Nurmi ym. 2009, 26–27; Pylkkönen ym. 2008).

(2) Asiantuntijan roolissa puheenjohtaja puolestaan osallistuu keskusteluun aihepiirin asiantuntijana ja vastaa itse yleisön esittämiin kysymyksiin. Keinona rooli edustaa vahvaa tiedollista ohjausta, valistamista asiantuntijoilta maallikoille. Tiedottaminen paikalliselle yleisölle ja pyrkimys kansalaisten valistamiseen on ollut tyypillinen ohjauskeino ydinlaitoshankkeissa, mihin sekä ydinenergialainsäädäntö että yhtiöiden oma-aloitteinen toiminta ovat nojautuneet (Nikula ym. 2012; Ruostetsaari 1986; Säynäsalo ja Borg 1992). Asukaskyselyjen perusteella kuntalaiset myös hankkivat loppusijoitushanketta koskevaa tietoa useimmiten joukkotiedotusvälineistä ja yhtiöiden kotitalouksiin jakamasta viestintämateriaalista sen sijaan, että osallistuisivat julkisiin yleisötilaisuuksiin tai yhdistystoimintaan (Kojo ym. 2010, 172–173; Vilhunen ym. 2017). Kansalaiset näyttäisivät suosivan keinoja, joissa on tilausta yksisuuntaiselle asiantuntijatiedon välittämislle. Suomalaisen energiapolitiikan päätöksenteko onkin arvioitu asiantuntijavaltaiseksi ja teknokraattiseksi, mikä heijastuu myös siinä, että kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen vaikutusvalta energiapolitiikassa on arvioitu verraten vähäiseksi (Ruostetsaari 2010, 136–137; 2017).

YVA-yleisötilaisuuksien puheenvuorojen analyysit ovat osoittaneet, miten moninaisia puheenvuorojen aihepiirit voivat olla. Ne vaihtelevat yleisestä energiapolitiikasta toimijoiden luotettavuuden arviointiin ja hankkeen yksityiskohtiin ja mahdollisiin vaikutuksiin (Nurmi ym. 2009; Syrjämäki ym. 2015). Tästä näkökulmasta laaja-alaiselle ja poikkeusteelliselle asiantuntijuudelle on nähtävissä tilausta yleisötilaisuudessa.

Asiantuntijan roolissa tosin saattaa korostua mikrohallinta, millä viitataan yleisesti johtajien kielteisessä mielessä tapahtuvaan pikkutarkkaan osatekijöiden hallintaan (White 2010). Yleisen tason asiantuntijan roolista sujahtaminen paikallistason yleisötilaisuuksien puheenjohtajaksi ainakin tarjoaa mahdollisuuden mikrohallintaan, jolla voidaan yrittää ohjailla prosessia paikallistasolla.

(3) Fasilitaattorin roolissa puheenjohtaja pyrkii osallistamaan yleisöä, esittää jatkokeskymyksiä, ”patistaa” muita asiantuntijatahoja vastaamaan ja pyrkii mahdollisesti sovitteluun erilaisia näkemyksiä. Puheenjohtaja voi myös tiivistää ja tulkita puheenvuoroja keskustelun eteenpäin viemiseksi. Asiantuntija roolista fasilitointi kuitenkin eroaa siinä mielessä, että puheenjohtaja ei esiinny substanssiasiantuntijana. (Hokkanen ja Kojo 1998, 35–36.) Ohjauskeinona tätä voidaan pitää neuvottelevana ohjauksena, jossa pyritään osallistamiseen, konfliktien välttämiseen ja jopa sovitteluun. Selkein esimerkki tästä roolista ja samalla poikkeus perinteisestä puheenjohtajan roolista nähtiin Posiva Oy:n loppusijoituslaitoksen YVA-ohjelman laadintavaiheen yleisötilaisuuksissa syksyllä 1997. Tuolloin Posiva palkkasi ulkopuolisen konsultin Diskurssi Oy:n suunnittelemaan ja toteuttamaan yleisötilaisuudet. Tilaisuuden uudenlaisen osallistavan tyylin erilaisuutta kuvastaa se, miten yleisö oli jopa hämmentynyt, kun äänessä eivät olleetkaan asiantuntijat, vaan yleisölle tarjottiin aktiivisen osapuolen rooli. (Hokkanen 2007, 174–175; Hokkanen ja Kojo 1998, 13; Leskinen ja Turtiainen 2002, 15–16).

Puheenjohtajan fasilitoiva rooli kytkeytyy suunnittelun ja päätöksenteon osallistavaan käänteeseen. Käännös on vähittäinen muutos ydinenergia-alan teknokraattiseen lähestymistapaan, joka on osaltaan aiheuttanut ydinjätehuollossa paikallisia konflikteja (Bergmans ym. 2014; Cotton 2017; Kojo 2014; Lidskog ja Litmanen 1997). Osallistava käännös on havaittavissa Suomessakin. Esimerkiksi loppusijoitushankkeessa lähestymistapa on muuttunut yksisuuntaisesta tiedottamisesta kohti osallistumiseen kannustavia, vuorovaikutteisempia toimintatapoja. YVA-lainsäädäntö on itsessään osa osallistavaa käännöstä.

Uusien toimintatapojen ohella on tärkeää huomioida myös vakiintuneiden menettelyiden käytännön toimeenpanossa tapahtuvat muutokset. Esimerkiksi ydinenergialain mukaisen periaatepäätösmenettelyn yleisessä kuulemisessa omaksuttiin jo 1990-luvun alussa käytäntö, jonka mukaan julkisessa tilaisuudessa ei sallita keskustelua osallistujien kesken, vaan tilaisuuden tarkoitus on kuulla eri tahojen kannanotot (ks. Säynäsallo ja Borg 1992, 1–3, 48–49). Tilaisuus järjestetään ydinlaitoksen suunnitellulla sijaintipaikkakunnalla. Siten yleisön esittämiin kysymyksiin tai kommentteihin ei vastata lukuun ottamatta lyhyitä suoraan ministeriön ja Säteilyturvakeskuksen edustajien alustuksiin liittyviä kysymyksiä (ks. esim. Nurmi ym. 2009, 57–59). Käytäntö kuitenkin muuttui vuonna 2014, kun ministeriö lisäsi virallisen kuulemisosuuden jälkeen epävirallisen keskusteluosion, jossa osallistujien oli mahdollisuus käydä vapaamuotoista keskustelua ja esittää kysymyksiä viranomaisten ja yhtiön edustajille. Näin toimittiin Fennovoiman ydinvoimalaitoksen periaatepäätöksen täydentämistä ja Posivan loppusijoituslaitoksen laajennusta koskevien hakemusten kuulemistilaisuuksissa. Uuden käytännön epävirallisuutta kuvaa hyvin se, että ministeriö ei laadi tästä keskusteluosiosta yhteenvetoa tai edes mainitse sitä valtioneuvostolle toimitettavassa koosteessa, jossa virallisiksi luettavat kannanotot esitetään (ks. esim. Valtioneuvosto 2014, 38–39.) Esimerkiksi Fennovoiman hakemusta koskevassa tilaisuudessa huhtikuussa 2014 viralliset puheenvuorot kestivät noin tunnin, kun taas epävirallinen vuorovaikutteisempi keskusteluosio kesti puolitoista tuntia.

Osallistuminen huomioitiin myös ydinenergialain muuttamisessa vuonna 2017, kun lakiin esitettiin lisättäväksi pykälä kuulemisesta periaatepäätösvaiheen jälkeisissä rakentamis-, käyttö- ja käytöstä poistoa koskevissa lupavaiheissa. Tähän asti ministeriö on pyytänyt mielipiteitä lupavaiheessa hallintolain nojalla. (Valtioneuvosto 2017, 20, 40; Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, 19, 52.) Lakimuutos ei kuitenkaan vaikuta julkisen tilaisuuden vuorovaikutteisuuteen, ellei tilaisuuden käytäntöjä uudisteta.

Aineisto⁹

Artikkelin aineistona ovat julkiset yleisötilaisuudet, jotka työ- ja elinkeinoministeriö ja Fennovoima järjestivät Fennovoiman käytetyn ydinpoltto-aineen loppusijoitushankkeen YVA-menettelyn arviointiohjelmasta Eurajoella ja Pyhäjoella syyskuussa 2016. Ministeriön mukaan YVA-menettelyn käynnistyminen avasi ”loppusijoitushanketta koskevan avoimen yhteiskunnallisen keskustelun”. YVA-ohjelmavaiheen osalta painotettiin, että ”on tärkeää saada kuntalaisilta paikallistuntemukseen perustuvaa tietoa mahdollisista seikoista, jotka tulisi ottaa huomioon ympäristövaikutusten arvioinnissa”. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016a.) YVA-ohjelman kuulutuksessa yleisötilaisuudet esiteltiin kansalaisten mahdollisuutena ”esittää mielipiteitään ja saada tietoa hankkeesta ja sen ympäristövaikutuksista” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016b; 2016c). Fennovoima (2016) jätti YVA-ohjelman ministeriölle kesäkuussa 2016, mistä käynnistyi YVA-lain mukainen prosessi. Arviointimenettelyyn sisältyy arviointiohjelmasta kuuleminen, jonka aikana ministeriö pyytää lausuntoja ja varaa mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen. Julkiset kuulemistilaisuudet ovat yksi tapa kerätä näitä mielipiteitä. Tutkimusryhmä havainnoi ja äänitti molemmat tilaisuudet. Tilaisuuksien keskustelu litteroitiin äänitallenteen avulla. Aineisto on tutkijoiden hallussa. Edellä mainitun aineiston lisäksi olemme hyödyntäneet tutkimusraportteja, joita olemme kirjoittaneet muista ydinlaitoshankkeita koskevista YVA-menettelyistä.

Pyhäjoella tilaisuuteen osallistui ministeriön mukaan noin 100 henkilöä ja Eurajoella noin 30 henkilöä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016d, 6). Osallistujamääriin on ilmeisesti laskettu kaikki tilaisuudessa läsnä olleet.

⁹ Haluamme kiittää tutkimusavustaja Elina Hiipakkaa, joka litteroi aineiston osana Suomen Akatemian rahoittamaa projektia ”Societal-institutional regulation of nuclear fuel cycle in Finland and Sweden” (projektinnumero 253332). Hiipakka analysoi myös aineistoa ja osallistui tulosten raportointiin. Ydinlaitoshankkeiden YVA-yleisötilaisuuksia on havainnoinut Julkishallinnon ydinjätetutkimusohjelman (JYT) ja sittemmin Kansallisen ydinjätehuollon tutkimusohjelman (KYT) rahoituksella Tampereen yliopiston ja Jyväskylän yliopiston yhteistyönä.

Esimerkiksi Pyhäjoella pelkästään yhtiön, konsulttien ja eri viranomais-
ten edustajia oli toistakymmentä henkilöä, joten varsinaisen yleisön määrä
lienee lähempänä noin 70 henkilöä. Eurajoella yleisössä oli myös ydinjäte-
huolto-yhtiö Posivan työntekijöitä, mikä puolestaan korosti yleisön asian-
tuntemusta. Molemmissa kunnissa on järjestetty useita ydinlaitoshankkeita
koskevia ympäristövaikutusten arviointeja, joten menettely oli jossain mää-
rin tuttu ainakin osalle yleisöä.

Eurajoella käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskevien yleisö-
tilaisuuksien osallistujamäärät ovat olleet pieniä jo vuosien ajan. Vuosina
1997–1998 järjestetyissä Posivan loppusijoitushankkeen YVA-menettelyn
yleisö- ja keskusteluryhmätilaisuuksissa oli yleisöä enimmillään 46 ja vä-
himmillään kymmenen henkilöä (Hokkanen 1999, 147–149; 2007, 171).
Vuosien 2008–2009 aikana Eurajoella järjestettiin neljä erillistä YVA-lain
ja ydinenergialain mukaista yleisötilaisuutta, jotka liittyivät loppusijoitus-
laitoksen laajentamiseen Teollisuuden Voima Oyj:n ja Fortum Power and
Heat Oy:n uusia ydinvoimalaitosyksiköjä varten. YVA-ohjelmavaiheen
tilaisuuteen osallistui 25 henkilöä ja selostusvaiheen tilaisuuteen vain 16
henkilöä. Kahteen periaatepäätösvaiheen kuulemistilaisuuteen osallistui
20 ja 27 henkilöä. Heistäkin osa oli ministeriön, Posivan, konsultin, me-
dian ja yliopistojen työntekijöitä. (Nurmi ym. 2009, 24, 42, 56, 74.) Vie-
lä vuonna 1991 uuden ydinvoimalaitosyksikön periaatepäätösmenettelyn
kuulemistilaisuuteen osallistui Eurajoella noin 150 henkilöä, mutta vuosina
1998–1999 järjestettyihin YVA-tilaisuuksiin osallistui enää alle 30 hen-
kilöä (Hokkanen ja Kojo 2000, 20–22, 27; Säynäsallo ja Borg 1992, 45).
Pyhäjoella vuonna 2016 järjestetty yleisötilaisuus oli ensimmäinen, jonka
aiheena oli käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitus.

Puheenjohtajan puheenvuorojen kokonaismäärä ja -kesto on esitetty
yleisötilaisuuksittain taulukossa 1. Eurajoella YVA-tilaisuuden puheenjoh-
taja käytti yhteensä 47 puheenvuoroa. Pyhäjoella puheenjohtajan puheen-
vuoroja oli 83, jotka myös veivät suhteellisesti tarkasteltuna pidemmän ajan
koko tilaisuuden kestoista kuin Eurajoella. Eurajoen tilaisuus oli kestoaltaan
noin kymmenen minuuttia lyhempi kuin Pyhäjoen. Eroa puheenjohtajan

puheenvuorojen kokonaismäärässä selittää Pyhäjoen tilaisuuden suurempi yleisöpuheenvuorojen määrä (ks. Tulokset-luvun Taulukko 3). Puheenjohtajalla oli siellä enemmän töitä kuin Eurajoella. Puheenjohtajan puheenvuoroiksi laskettiin kaikki puheenjohtajan erilliset äänessä olokerrat. Näistä osa oli kestoltaan hyvin lyhyitä, sanan tai kahden mittaisia lausahduksia, joilla jaettiin esimerkiksi yleisöpuheenvuoroja. Puheenvuorot, joissa puheenjohtaja avasi tilaisuuden, kertoi tilaisuuden kulkuun liittyvistä seikoista tai vastasi asiantuntijan roolissa yleisöstä esitettyyn kysymykseen, olivat puolestaan kestoltaan pitempiä. Yksittäinen puheenvuoro saattoi sisältää erilaisia puheenjohtajan rooleja. Puheenvuoro saattoi alkaa esimerkiksi asiantuntijan roolilla ja päättyä tekniseen rooliin, kun puheenjohtaja jakoi yleisöpuheenvuoron. Tarkastelemme seuraavassa luvussa erilaisia rooleja.

Taulukko 1. Puheenjohtajan puheenvuorojen kokonaismäärä ja -kesto Eurajoen ja Pyhäjoen YVA-yleisötilaisuuksissa.

	Eurajoki	Pyhäjoki
puheenjohtajan puheenvuorojen kokonaismäärä	47	83
puheenjohtajan puheenvuorojen ajallinen kokonaiskesto verrattuna yleisötilaisuuden kokonaiskesto*	15 min 51 s / 2 h 34 min 10 s (10 %)	26 min 15 s / 2 h 45 min 28 s (16 %)

* Puheenjohtajan puheenvuorojen ajallinen kesto mitattiin kaikkien yksittäisten puheenvuorojen osalta ja ne laskettiin yhteen, jolloin saatiin näiden kokonaiskesto.

Tulokset: Puheenjohtajan kolme roolia

(1) Tekninen puheenjohtajuus

Fennovoiman loppusijoituslaitosta koskevissa yleisötilaisuuksissa Pyhäjoella ja Eurajoella puheenjohtajana toimi työ- ja elinkeinoministeriön energia-osaston yli-insinööri, jolla on kokemusta useista ydinlaitosten

YVA-menettelyistä. Tilaisuuksissa puheenjohtaja esitteli itsensä, tilaisuuden tavoitteet ja sen, miten ministeriö yhteysviranomaisena kirjaa yleisön palautteen:

”Minun nimeni on Jorma Aurala ja toimin työ- ja elinkeinoministeriössä tämän ympäristövaikutusten arvioinnin yhteyshenkilönä, ja tänään tämän tilaisuuden puheenjohtajana. [...] Ja sitten kun me mennään siihen keskusteluosuuteen, niin se on sitten sillä tavalla, että aina ne jotka tuntevat, että ovat parhaita asiantuntijoita, niin vastaavat sitten esitettyihin kysymyksiin. [...] Eli tehään sillä tavalla, että Mauri [ministeriön työntekijä] toimii siellä mikrofonin kuljettajana ja minä toimin täällä. Eli toisin sanoen kun tulee kysymys niin mä osaan tietysti arvioida, että kuka mahdollisesti aloittaa sitten. Siihen saa kaikki asiantuntijat tietysti osallistua näihin vastauksiin, eli näytätte vaan sitten merkillä kuka haluaa. Eli tällä me mennään eteenpäin. Mieluiten silleen, että se kysymys olis sen verran lyhyt, semmonen kahden minuutin, niitä voi sitten ottaa taas seuraavan kysymyksen, meillä on taatusti siihen aikaan, mut että kysymykset ei ois hirveen pitkiä. Mutta ihan silleen miten haluatte itse.” (Aurela 2016, Eurajoki.)

”Ensinnäkin minä olen Jorma Aurala, työ- ja elinkeinoministeriöistä ja toimin tämän tilaisuuden puheenjohtajana. [...] Ja ideahan on, että kaikki se mitä te täältä kerrotte meille, joka ollaan yhteysviranomaisen, me ollaan YVA-lain mukainen yhteysviranomaisen, niin ensinnäkin me äänitetään tää tilaisuus ja me myöskin sitten pidetään tästä pöytäkirjaa. Ja täältä menee niin kun suoremmin meille käsittelyyn tää, nää asiat mitä te tuotte esille. Ja me toivotaan tietysti, että se mitä tässä tulee, niin on neuvoja, miten tämä ohjelma parannetaan, tämä suunnitelma parannetaan sellaseks, että tehdään just sitä mitä tässä ympäristövaikutusten arvioinnissa pitää tehdä. Mutta Herkko Plit [ministeriön energiaosaston teollisuusneuvos] tulee sitten kertomaan tarkemmin, miten sitten tämän jälkeen voi mielipiteitä ja lausuntoja

toimittaa meille, vielä ihan marraskuun alkuun asti. [...] Ja tosiaankin niin sitten, kun tää kierros on käyty, niin sen jälkeen sitten alotetaan teidän kysymyksillä, kommenteilla ja mä sit vielä kertaan sen uudestaan.” (Aurela 2016, Pyhäjoki.)

Puheenjohtajan roolin kuvaus ei ollut samanlainen Eurajoella ja Pyhäjoella. Eurajoella puheenjohtaja puhui paikalla olleille asiantuntijoille, joista ainaakin osalle YVA-menettely oli ilmeisen tuttu, kun taas Pyhäjoella puheenjohtaja ohjeisti yleisöä ja korosti YVA-ohjelman parantamista tilaisuuden tavoitteena. Pyhäjoella puheenjohtaja muistutti yleisöä myös siitä, että tilaisuuden aiheena oli Fennovoiman käytetyn ydinpolttoaineen kapselointi- ja loppusijoituslaitoksen ympäristövaikutusten arviointiohjelma, ei ydinvoimalan rakentamislupahakemus.

Yleisötilaisuuden puheenjohtajan perustehtäviin kuuluu puheenvuorojen jakaminen. Pyhäjoella puheenjohtajan kaikista puheenvuoroista 29 prosenttia (24/83) oli sellaisia, joissa puheenjohtaja jakoi ainoastaan puheenvuoroja yleisölle. Eurajoella vastaavia puheenvuoroja oli puolestaan 23 prosenttia (11/47).

Puheenjohtaja jakoi puheenvuoroja myös asiantuntijoille. Näistä tekniseen puheenjohtajuuteen laskettiin sellaiset puheenvuorojen osoittamiset, joita edeltävässä yleisöpuheenvuorossa esittäjä oli kohdistanut asiansa tietylle asiantuntijalle tai oli tulkittavissa, että asiantuntija itse oli pyytänyt kommenttipuheenvuoroa. Puheenjohtaja antoi puheenvuoroja myös alustusvuorossa olleille. Asiantuntija saattoi myös ehdottaa jotakuta toista asiantuntijaa kommentoimaan, jolloin puheenjohtaja ohjasi puheenvuoron kyseiselle asiantuntijalle. Näitä puheenvuoroja oli Pyhäjoella yhteensä 17 prosenttia (14/83) kaikista puheenjohtajan puheenvuoroista, Eurajoella 19 prosenttia (9/47).

Loput tekniseen puheenjohtajuuteen kuuluvat puheenvuorot liittyivät sisällöltään muutoin tilaisuuden kulkuun. Pyhäjoella 19 prosenttia (16/83) ja Eurajoella 21 prosenttia (10/47) puheenvuoroista oli tällaisia. Puheenjohtajalla oli esimerkiksi koko tilaisuuden ensimmäinen puheenvuoro, jolla

hän avasi yleisötilaisuuden ja toivotti läsnäolijat tervetulleiksi. Samalla hän myös esitteli itsensä, paikalla olleet asiantuntijat ja kertoi tilaisuuden kulusta. Lisäksi puheenjohtaja piti viimeisen puheenvuoron, jossa hän ilmaisi tilaisuuden päättyvän ja kiitti kaikkia osallistujia. Näiden lisäksi puheenjohtajalla saattoi olla tilaisuuden kulkuun liittyviä ohjeistavia puheenvuoroja. Osa puheenjohtajan puheenvuoroista oli lyhyitä lausahduksia tai kommentteja, kuten ”selvä”. Lyhyet lausahdukset, joilla puheenjohtaja pyrki keskeyttämään äänessä olevan puhujan ohjeellisen aikarajan ylityksen takia, laskettiin myös teknisiksi puheenvuoroiksi.

Tekniseen puheenjohtajuuteen katsottiin kuuluvan myös tilaisuuden järjestyksen ylläpitäminen. Järjestyksen ylläpitoon liittyivät puheenvuorot, joissa puheenjohtaja keskeytti joko yleisöpuhujan tai asiantuntijan. Keskeytykseksi laskettiin sellaiset puheenjohtajan puheenvuorot, joiden ilmeisenä tarkoituksena oli vaikuttaa puhujan puheenvuoron pituuteen tai sisältöön tai saada puhuja päättämään puheensa. Pyhäjoella puheenjohtaja keskeytti puhujan yhteensä 10 kertaa. Puheenjohtaja keskeytti neljä kertaa yleisöpuhujan sen takia, että he olivat ylittäneet sovitun kommentointiin varatun ajan. Puheenjohtaja keskeytti yleisöstä alkaneen puheen kaksi kertaa pitääkseen järjestystä yllä. Lisäksi puheenjohtaja keskeytti yleisöpuhujan kerran pyytäessään tätä esittelemään itsensä. Keskeytyksiksi laskettiin myös alustajille osoitetut huomautukset jäljellä olevasta ajasta, joita puheenjohtaja esitti Pyhäjoella kolmesti.

Eurajoen tilaisuudessa puheenjohtajan tekemiä keskeytyksiä oli yhteensä kolme, eli vähemmän kuin Pyhäjoella. Yhden kerran puheenjohtaja keskeytti puhujan pitääkseen järjestystä yllä. Eurajoen tilaisuudessa yleisöpuheenvuoroille ei määritelty enimmäisaikaa, lukuun ottamatta viimeistä yleisöpuheenvuoroa, jonka puheenjohtaja keskeytti aikaan vedoten. Puheenjohtaja keskeytti kerran myös asiantuntijan huomauttaessaan alustukseen jäljellä olevasta ajasta.

(2) Puheenjohtaja asiantuntijana

Puheenjohtajalla oli teknisen puheenjohtajuuden ohella myös asiantuntijan rooli yleisötilaisuuksissa. Eurajoella 17 prosenttia (8/47) ja Pyhäjoella 13 prosenttia (11/83) puheenjohtajan puheenvuoroista tulkittiin ilmentävän asiantuntijuutta. Asiantuntijan roolissa puheenjohtaja vastasi itse yleisön kysymyksiin tai täydensi toisen asiantuntijan vastausta oman asiantuntevuksensa pohjalta. Osassa asiantuntijakommentteja näkyi myös se, että puheenjohtaja edusti YVA-yhteysviranomaisena toimivaa työ- ja elinkeinoministeriötä. Taulukossa 2 on esitetty tilaisuuskohtaisesti aiheet, joihin puheenjohtaja vastasi asiantuntijaroolissa. Aiheet liittyivät useammin hankkeen suunnitteluun, osallistumiseen ja päätöksentekoon kuin loppusijoitusmenetelmään.

Taulukko 2. Aiheet, joihin puheenjohtaja vastaa asiantuntijana tai joissa puheenjohtaja täydentää tai kommentoi toisen asiantuntijan vastausta Pyhäjoella ja Eurajoella.

Pyhäjoki	Eurajoki
• Saksan ydinjätehuolto • Sydännevan tutkimusalueelle osittain sijoittuva tuulivoimahanke • loppusijoitushankkeen eteneminen, mikäli sopivaa laitospaikkaa ei löydy kahdesta esillä olevasta vaihtoehdosta • kunnallinen kansanäänestys • ydinvoimalan viiden kilometrin säde ja asukaskysely • loppusijoitushankkeen budjetti • kansalaisjärjestöjen rahoittaminen YVA-menettelyssä • tutkimusalueelle sijoittuvien maiden pakkolunastus • YVA-menettelyyn osallistuminen vuoden 2016 jälkeen • loppusijoituksen tekninen menetelmä	• puheenjohtajan osallistuminen YVA-menettelyihin • Posivan tekemät tutkimukset • tilaisuudessa olevien virkamiesten / asiantuntijoiden osaaminen ja koulutus • lausunnon antaminen YVA-ohjelmasta • kunnalta pyydyttävä lausunto YVA-ohjelmasta • keskustelu pohjaveden suolaisuudesta • loppusijoituksen tekninen konsepti

Puheenjohtaja ilmaisi myös oman asiantuntemuksensa rajoja. Esimerkiksi kun eräässä yleisöpuheenvuorossa käsiteltiin ydinfysiikkaa, niin puheenjohtaja totesi oman asiantuntemuksensa riittämättömäksi ja pyysi paikalla olevia fyysikoita kommentoimaan asiaa.

”No niin. Mä oon käyny ainoastaan teknisen fysiikan osastolla teke-
mässä ydinreaktorin perusteet ja työt ja niin poispäin, mut mullekin
tuli tossa aika paljon uusia asioita ja kaikkea mä en edes ymmärtänyt,
en käsittänyt edes osaa.” (Aurela.)

(3) Puheenjohtaja fasilitaattorina

Fasilitaattorin rooliin laskettiin sellaiset puheenjohtajan puheenvuorot, jossa hän esitti tilaisuudessa olleille asiantuntijoille yleisökysymystä tarkentavia kysymyksiä tai poimi yleisöpuheenvuorosta jonkin aiheen, josta toivoi asiantuntijan kertovan puheenvuorossaan. Puheenjohtaja myös kohdisti oma-aloitteisesti kysymyksiä asiantuntijoille. Puheenjohtajan aktiivinen rooli liittyi siis siihen, miten hän osallistui yleisöpuheenvuorojen käsittelyyn. Yksi tapa kuvata puheenjohtajan toimintaa fasilitaattorina on tarkastella, kuinka monen yleisöpuheenvuoron käsittelyssä puheenjohtaja toimii aktiivisesti (Taulukko 3). Molemmissa tilaisuuksissa puheenjohtaja osallistui aktiivisesti noin joka toisen yleisöpuheenvuoron käsittelyyn. Niihin yleisökysymyksiin, joiden käsittelyyn puheenjohtaja ei osallistunut, asiantuntija tai useampi asiantuntija antoi suoraan vastauksen (tai puheenjohtajan kautta, mutta puheenjohtaja ei ”patistanut”) tai vastausta ei annettu ollenkaan.

Taulukko 3. Puheenjohtajan osallistuminen yleisöpuheenvuorojen käsittelyyn.

	Eurajoki	Pyhäjoki
Puheenjohtaja osallistui aktiivisesti	9	18
Puheenjohtaja ei osallistunut	10	17
Yleisöpuheenvuoroja yhteensä	19	35

Puheenjohtaja saattoi pyytää tarkennusta asiantuntijan antamaan vastaukseen esittämällä tarkentavan kysymyksen. Pyhäjoella puheenjohtaja pyysi tarkennusta asiantuntijan vastaukseen kolme kertaa, Eurajoella kaksi kertaa. Yleisöpuheenvuorossa kysyttiin esimerkiksi Pyhäjoen Sydännevilla tehtävistä tutkimuksista. Puheenjohtaja tarkensi asiantuntijan antamaa vastausta esittämällä tarkentavan kysymyksen aikataulusta: ”Eli mikä on arvaus, että millon kaira ensimmäisen kerran pureutuisi Sydännevan kallioon?” (Aurela). Näin puheenjohtaja auttoi kysyjää saamaan monipuolisemman vastauksen, mutta otti samalla huomioon kysymyksessä asiantuntijan vaikeuden ennustaa tulevaa ja pyysi aikataulusta ”arvausta”. Toisessa esimerkissä kysyttiin pakkolunastuksesta. Tässäkin tapauksessa puheenjohtaja tarkensi aiheen käsittelyä esittämällä lisäkysymyksen: ”No mites se maanlunastus, jos sellainen ristiriita tulisi, että maanomistaja ei halua myydä ja haluttaisiin tänne loppusijoituslaitos rakentaa juuri sinne, jos siihen vielä vastaat?” (Aurela).

Tarkentavan kysymyksen esittämisen lisäksi puheenjohtaja muotoili yleisökommenttien pohjalta omia kysymyksiään ja siten nosti esiin tiettyjä aiheita pyytämällä niihin asiantuntijoiden vastauksia. Kun puheenjohtaja nostaa esiin jonkin yleisökommentin ja muodostaa siitä kysymyksen, puheenjohtajan voidaan katsoa samalla auttavan kysyjää pukemalla tämän ajatukset kysymykseksi. Vastaavasti Posivan loppusijoitushankkeen yleisötilaisuuden puheenjohtajana toiminut konsultti tiivistä ja tulkitsi yleisökommentteja (ks. Hokkanen ja Kojo 1998, 36). Toisaalta puheenjohtaja myös valikoi ja rajasi aiheita, joihin asiantuntijat antoivat vastauksia tilanteissa, joissa kysymykset osoitettiin asiantuntijoille puheenjohtajan kautta. Pu-

heenjohtaja esimerkiksi nosti esiin yleisökommentissa esitetyn huomautuksen, että korkea-aktiivista ydinjätettä ei ole vielä loppusijoitettu missään päin maailmaa. Tästä puheenjohtaja muotoili kysymyksen STUKin edustajalle. Puheenjohtaja kehotti STUKin edustajaa kertomaan siitä, miten ydinjätehuolto on järjestetty muissa maissa. Samalla puheenjohtaja antoi asiantuntijoille luvan käyttää vastauksiin aikaa enemmän kuin kaksi minuuttia, mikä oli yleisöpuheenvuoroille asetettu raja.

”Mut siellä oli kysymys siitä, että miten muualla maailmassa ydinjätehuolto ja erityisesti käytetyn ydinpolttoaineen huolto on järjestetty. Mä Jussi [Heinonen, STUK] haluaisin, että sä vaikka toisit esiin Ruotsin, Ranskan, Saksan, EU:n yleensä, Yhdysvallat ja näin pois päin, että mä en tiedä onko se oikein vai väärin, mutta kyllä nää asiantuntijat voi siten vähän ylittää sen kaks minuuttia. Mutta täällä voidaan jatkaa tätä keskustelua, että tiedätte vielä reippaasti melkein puoltoista tuntia.” (Aurela.)

Puheenjohtajan aktiivisena toimintana tarkasteltiin myös sitä, kuinka hän ohjasi tai ”patisteli” asiantuntijoita vastaamaan kysymyksiin. Puheenjohtajan käyttämistä puheenvuoroista laskettiin, kuinka monta kertaa hän puheenvuoroissaan kehotti oma-aloitteisesti jotain tiettyä asiantuntijaa tai tietyn tahon edustajaa vastaamaan yleisön tai puheenjohtajan itsensä esittämään kysymykseen. Nämä tunnistettiin puheesta, jolla hän ilmaisi tahtonsa saada tietyn asiantuntijalta kommentti ja toisaalta myös asiantuntijan reaktiota puheenjohtajan kehoitukseen. Puheenjohtaja saattoi esimerkiksi todeta jonkin tietyn tahon olevan sopivin vastaamaan yleisöstä nousseeseen kysymykseen tai ajatuksiin. Eurajoen tilaisuudessa puheenjohtaja totesikin, että hän ”pyrkii arvioimaan, kuka olisi paras vastaamaan yleisökysymykseen tai -kommenttiin”. Puheenjohtaja saattoi pyytää yhteen kysymykseen vastausta usealta eri asiantuntijalta, jotka on kaikki laskettu erillisiksi pyyntökerroiksi. Pyhäjoella puheenjohtaja pyysi oma-aloitteisesti kommentteja yhteensä viideltä eri asiantuntijataholta (Posiva, STUK, TEM, Fennovoima, Pöyry)

yhteensä kahdeksaan eri kysymykseen, jotka tulivat joko suoraan yleisöltä tai puheenjohtajan kautta. Puheenjohtaja kehotti STUKin edustajaa vastaamaan neljä kertaa, Posivan kolme, työ- ja elinkeinoministeriön kaksi, Fennovoiman kaksi ja Pöyryn yhden kerran. Eurajoella puheenjohtaja pyysi oma-aloitteisesti kommentteja samoilta asiantuntijatahoilta kuin Pyhäjoella. Puheenjohtaja pyysi kommentteja yhteensä seitsemään eri kysymykseen. Fennovoiman edustajaa kehoitettiin vastaamaan kuusi, työ- ja elinkeinoministeriön neljä, Posivan kolme, STUKin kaksi ja Pöyryn kerran. Kysymysten aiheet ovat taulukossa 4.

Taulukko 4. Kysymysaiheet, joista puheenjohtaja pyysi vastausta eri tahoilta.

Pyhäjoki	Eurajoki
1. Mahdollinen onnettomuus ydinjätelaitoksessa (pj) → STUK ja Posiva 2. Ydinjätehuolto muissa maissa (pj) → STUK 3. Ydinjätehuolto Saksassa (yleisö) → STUK 4. Loppusijoituspaikan syvyys ja olosuhteet (pj) → Posiva ja STUK 5. YVA-menettelyn aikana tehtävät tutkimukset ja niiden vaikutukset (yleisö) → Pöyry ja Fennovoima 6. Hankeen luvitus ja budjetti (yleisö) → TEM ja Fennovoima 7. Kuparikapseli (pj) → Posiva 8. Suomen energiapolitiikka, luottamus Fennovoimaan (yleisö) → TEM	1. Sijoituspaikan valinta (yleisö) → Posiva 2. Kunnan antama lausunto ja päätöksen teko (yleisö) → TEM ja Fennovoima 3. Venäläisten rooli hankkeessa (yleisö) → TEM ja Fennovoima 4. Fennovoiman antamat potkut (yleisö) → Fennovoima ja TEM 5. Hankkeen ympäristövaikutukset, uraani (yleisö) → STUK ja Fennovoima 6. Fuusioenergia ja käytetty polttoaine (pj) → TEM (fuusioenergia) ja Posiva 7. Toimijoiden kritisointi (yleisö) → Posiva, STUK, Pöyry, Fennovoima

Joissakin yleisöpuheenvuoroissa saatettiin käsitellä hankkeen toimijoita, mutta kommenttia ei kuitenkaan pyydetty suoraan tietyltä asiantuntijalta. Tällöin puheenjohtaja saattoi ohjata puheenvuorossa esillä ollutta toimijaa vastaamaan. Esimerkkinä on yleisöpuheenvuoro, jonka aiheina olivat ydintekniikka ja fysiikka. Puheenjohtaja tiivistä pitkän puheenvuoron pohjalta kysymykset fuusioenergiasta ja ydinjätteestä:

”Nyt mä haastan täällä olevia fyysikoita. Voisitte vähän kertoa siitä, että mitä siellä tapahtuu polttoaineelle siellä reaktorissa, ja miten sitten kun se käsitellään, varastoidaan, välivarastoinnissa ja sitten käsitellään silleen kun me tuolla filmissä nähdään. Niin nyt ois kiva kun täältä ottais jotkut fyysikot pallon ja mä sanoisin sitten omalle esimiehelle, et hän tuntee fuusioenergiaa, niin voi kertoa vielä, että mitkä ne olosuhteet siellä fuusioreaktorissa on, koska tota tää oli semmonen tietellinen puheenvuoro, eli kukas fyysikoista vähän kertois siitä, että miten siellä käy. Oisko nyt Posivan edustajat, jotka kertois, että miten te niinku näätte, että minkälaista kamaa te sitten otatte vastaan, milasta käytettyä polttoainetta ja näin pois päin. Se osa tarinasta, jonka te tunnette.” (Aurela.)

Vaikka puheenjohtaja otti aika ajoin selkeän fasilitaattorin roolin, niin muutamissa puheenjohtajan puheenvuoroissa Pyhäjoella oli havaittavissa turhaantunut sävy. Esimerkiksi silloin, kun yleisöstä kritisoi tiin sitä, että yleisötilaisuuksissa ei kuunnella ihmisiä:

”Mulla on humanistin koulutus ja mä kuuntelen tätä sanojen vaihtoa tässä niin kun, todella järkyttyneenä, että jos meillä on mahdollisuus käyttää uusiutuvia energiamuotoja, miksi me kaikki ollaan täällä ja käytetään aikaamme tähän, vanhentuneeseen energiamuotoon. Ja sitten mä oon myöskin järkyttynyt tästä, että miten, mihin suuntaan tämä demokratia menee Pyhäjoella ja Suomessa tämän hankkeen myötä. Mä oon järkyttynyt siitä, miten näitä sosiaalisia vaikutuksia, mitä tällä hankkeella on tähän asti ollu ja nyt jos ydinjätteitä tuotas tänne nii, niillä ois. Mä oon tosi pettynyt siihen, että Fennovoiman annetaan antaa väärää tietoa, osatotuuksia ja jos me puhutaan tästä Migrit Solarista ja pakkolunastuksista ja näistä, kaikki tuntee tän taustan, niin me voiaan ihan sanoa tätä suomen kielellä valehteluksi. Tän annetaan jatkua ja näissä tilaisuuksissa edelleen ei niin kun aidosti kuunnella meitä ihmisiä, elikkä että asiantuntijoilla on täällä pidemmät puheenvuorot, ja heitä

ei keskeytetä, mutta sitten oisitte nyt kerrankin kuunnellu mitä ihmiset täällä haluaa sanoa, tämä on kuulemistilaisuus, että paheksun tätä.” (Nainen Pyhäjoen yleisötilaisuudessa.)

Yleisö taputti puheenvuorolle. Puheenjohtaja vastauksessa kului turhautuneisuus, kun hän totesi, että luopui em. puheenvuoron osalta kahden minuutin rajasta. Tosiasiassa yleisöpuheenvuoro ei mittauksen perusteella edes kestänyt yli kahta minuuttia.

”No niin, niin kuten huomaatte niin puheenjohtaja luopuu tästä kahden minuutin rajastaan tässä tapauksessa ja tota ministeriö on oikea vastaamaan tähän kysymykseen, tai sanotaan näihin ajatuksiin.” (Aurela).

Toisessa esimerkissä yleisöpuheenvuorossa ilmaistiin huolta hankkeen vaikutuksista eliölajeihin ja tyytymättömyyttä hankkeeseen ja toimijoihin. Puhuja arvosteli kuulemisen merkityksettömyyttä ja Pyhäjoen kunnanjohtajan toimintaa.

”Tutkitaan ja hutkitaan, kartoitetaan ja karkoitetaan. Hankikiveltä karkoititte viitasammakon, mitä uusia lajikkeita on vielä löytämättä Sydännevalta? Kaikki vaan tutkitaan kyselyitä asukkailta, mulle ei varmaan kyselyitä tuu kun mulla on 150 kilometriä matkaa kottiin. Fenovoima kyllä aktiivisesti lähettää postia mulle, vaikka olen kieltänyt, niin mitä merkitystä on näillä asukaskyselyillä, koska tässähän ilmeni jo se asia, että kuitenkin loppuvaiheessa maat lunastetaan Sydännevalta, merijärveläisiltä ja näiltä ja ei näillä oo mitää merkitystä, se on nähty, Pro Hankikivi on vastustanut hanketta jo kaheksan vuotta. Mitä tällä on merkitystä? Kauniita sanoja ja ministerit puvuntakeissa istuu täällä, tulee pitkän matkan päässä ihmiset Helsingistä tänne myöskin. Että tää on ihan bullshittiä, sanon minä vaan! Että ei mitään merkitystä. Kuulemistilaisuuksia toisensa jälkeen, mutta on ilmennyt jo, että pakko-

lunastus on edessä jälleen kerran, koska Suomen laki tämän antaa myöten. Ja Soronen vois kyllä vähän nostaa sitä päätä sinne ja tehdä pikkasen vastuullisempaa. Häpiäisit!” (Nainen Pyhäjoen yleisötilaisuudessa.)

Yleisö palkitsi kritiikin taputuksin. Puheenjohtaja yritti ilmeisesti keventää tunnelmaa sarkastisella kommentillaan, jonka tosin saattoi helposti tulkita myös eliöstövaikutusten arvioinnin vähättelyksi. Puheenjohtaja ei pyytänyt tähän kriittiseen yleisöpuheenvuoroon keneltäkään vastausta, vaan jakoi viimeiset yleisöpuheenvuorot:

”No niin, tuota tänään sieltä Sydännevalta löyty ainakin hirvikärpäsiä, mutta tuota, nyt sitten aletaan olla näissä viimesissä puheenvuoroissa ja siellä ole hyvä, pari sitten vaikka päättämään nää kysymykset ja kommentit.” (Aurela.)

Johtopäätökset

Energiapolitiikan ja erityisesti ydinteknologiaa koskevien hankkeiden suunnittelu ja päätöksenteko ovat hyvin viranomais- ja asiantuntijakeskeisiä prosesseja (ks. esim. Litmanen ym. 2017a; 2017b). Ydinlaitoshankkeet synnyttävät kuitenkin kiistoja, joiden ratkaisemisessa perinteiset teknokraattiset ohjauskeinot eivät ole olleet riittäviä (Bergmans ym. 2014). Tämä on korostanut hallinnan tarvetta, toisin sanoen keinoja, joilla pyritään lisäämään yhteistoimintaa julkisten, kollektiivisten ja markkinaperusteisten toimijoiden välillä kollektiivisten ongelmien ratkaisemiseksi.

YVA-menettely on yksi esimerkki keinosta, joka perustuu tiedon saantiin, osallistumiseen, arviointiin ja ennaltaehkäisyyn. Menettelyn on arvioitu saavuttaneen merkittävän roolin ympäristöpolitiikan keinovalikoimassa ja parantaneen mahdollisuuksia laadukkaaseen päätöksentekoon. Yhtenä vahvuutena on nähty yhteysviranomaisjärjestelmä. (Pölönen ym. 2012.) YVA:n voidaan katsoa edustavan uudenlaista ”Mediate – Understand –

Mitigate” (MUM) -lähestymistapaa ydinteknologiasektorilla varsin yleisen ”Decide – Announce – Defend” (DAD) -lähestymistavan sijaan (ks. Kojo 2014). YVA-menettely on myös osaltaan nostanut ympäristönäkökulmaa, kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä esiin julkisessa keskustelussa yksittäisissä energiasektoriin piiriin lukeutuvissa hankkeissa, mutta tulee huomata, että loppusijoitushankkeessa YVA-menettelyn vaikuttavuutta on kritisoitu (esim. Hokkanen 2007; Kojo ja Hokkanen 2004).

Aiempi YVA-yleisötilaisuuksia koskeva tutkimus on keskittynyt tarkastelemaan pääsääntöisesti yleisön osallistumista ja puheenvuorojen sisältöjä. Tilaisuuksien puheenjohtamisesta on sen sijaan tehty huomioita lähinnä vain osana yleisjärjestelyjä. Yleisötilaisuuden puheenjohtaja on kuitenkin keskeisessä asemassa vaikuttamassa siihen, miten tilaisuuteen osallistuvat eri tahot kokevat YVA-menettelyn ohjaus- ja hallintakeinona. Yleisötilaisuuden puheenjohtamisen voidaan katsoa heijastavan sitä, millaiset demokratia- ja suunnitteluteoreettiset lähtökohdat hankkeessa on omaksuttu. Tässä artikkelissa huomio kohdistettiin yleisötilaisuuden puheenjohtajan toimintaan ja rooleihin, sillä erittely auttaa ymmärtämään paremmin yleisötilaisuuden dynamiikkaa. Samalla tarjoutuu myös tilaisuus pohtia puheenjohtajan toiminnan ja siten yleisötilaisuuksien kehittämistä. YVA-menettelyssä osallistujilla on mahdollisuus antaa kirjallista palautetta ohjelma- ja selostusvaiheiden kuulemisissa, mutta yleisötilaisuudessa on mahdollisuus osapuolten väliseen kasvotusten tapahtuvaan vuorovaikutukseen. Puheenjohtajan omaksuman roolin voidaan myös katsoa osaltaan määrittelevän sitä, millaisena hallintakeinona YVA-menettelyä käytetään.

Puheenjohtajan toimintaa tarkasteltiin kolmen erilaisen roolin valossa. Rooleista ensimmäinen oli tekninen puheenjohtajuus, jolla tarkoitetaan puheenvuorojen jakamista tilaisuudessa, järjestyksen ylläpitoa ja aikataulusta huolehtimista. Tämä rooli on puheenjohtajan toiminnan perusta, mutta puheenjohtaja voi omaksua muitakin rooleja. Tällaisia ovat esimerkiksi asiantuntijan ja fasilitaattorin rooli. Edellisessä puheenjohtaja vastaa itse yleisökysymyksiin sen sijaan, että ohjaisi niitä vain muiden asiantuntijoiden vastattaviksi. Ydinlaitoshankkeiden yleisötilaisuuksien puheenvuorojen si-

sältöanalyysit ovat osoittaneet, että käsiteltävien aihepiirien ja esitettävien kysymysten kirjo on verraten laaja. Yleisötilaisuudessa voidaan siten ajatella olevan tilausta henkilölle, joka on perehtynyt paitsi itse hankkeeseen kuin myös yleisemmin energiapolitiikkaan, johon laitos kytkeytyy. Fasilitaattorin roolissa puheenjohtaja pyrkii aktivoimaan yleisöä ja auttaa muotoilemaan kysymyksiä asiantuntiojille, viranomaisille ja yhtiölle. Fasilitaattori voi myös vaatia eri tahoilta selvempiä tai laajempia vastauksia esittämällä yleisökysymyksen jälkeen tarkentavia kysymyksiä. Tämä edellyttää puheenjohtajalta perehtyneisyyttä substanssikysymyksiin.

Molemmissa tarkasteluissa yleisötilaisuuksissa puheenjohtaja esiintyi kaikissa kolmessa roolissa. Tekninen puheenjohtajuus ja siihen kuuluva puheenvuorojen jakaminen oli keskeinen osa toimintaa, mutta samalla puheenjohtaja esiintyi myös asiantuntijana ja fasilitaattorina. Tässä mielessä puheenjohtajuus poikkesi selvästi eräiden aiempien ydinlaitoshankkeiden YVA-yleisötilaisuuksista, joissa puheenjohtaja tyytyi vain jakamaan puheenvuoroja (Hokkanen ja Kojo 2000, 20–21; Nurmi ym. 2009, 24–27). Toisaalta, vaikka puheenjohtaja pyrki yleisön osallistamiseen, niin se ei kuitenkaan ollut niin systemaattista kuin esimerkiksi yleisötilaisuuksissa, joiden järjestelyistä vastasi vuorovaikutukseen erikoistunut konsulttiyritys (Hokkanen ja Kojo 1998).

Ydinlaitoshankkeiden YVA-menettelyiden osalta on huomionarvoista, että yhteysviranomaisena toimiva työ- ja elinkeinoministeriö on omaksunut yleisötilaisuuksiin toimintatapoja, jotka korostavat ohjauskeinossa vuorovaikutusta perinteisten tiedollisen ja oikeudellishallinnollisen lähestymistavan rinnalla. Samalla tulee kuitenkin huomata, että vuorovaikutteisuuden omaksuminen ja korostaminen puheenjohtajan roolissa, so. teknisen puheenjohtajan roolin ylittäminen, on vapaaehtoista. Puheenjohtajan roolivalinnat voidaan nähdä jopa yksinomaan henkilökohtaisina ominaisuuksina ja valintoina. Ministeriö noudattaa YVA-lainsäädäntöä, mutta se asettaa vain yleispiirteiset määräykset ohjauskeinon vuorovaikutteisuudelle ja jättää siten tulkinnanvaraa toimeenpanoon. Yksi mahdollisuus olisi laatia YVA-lainsäädäntöä tarkentavia (vapaaehtoisia) toimintaperiaatteita, joihin

yhteysviranomainen sitoutuisi yleisötilaisuuksien ja yleisemmin vuorovaikutuksen toimeenpanossa. Tämä voisi osaltaan vastata kritiikkiin, jota on esitetty energiapolitiikan hallintakeinoista proseduraalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. YVA-yhteysviranomaisen toiminnan kehittämistä pohtinut työryhmä suositti, että yhteysviranomainen toimii yleisötilaisuuden puheenjohtajana (Ympäristöministeriö 2015, 32). Erittäin kiistanalaisissa hankkeissa, kuten ydinlaitoksissa, on kuitenkin perusteltua pohtia myös ulkopuolista tahoa puheenjohtajana.

Edellä mainittu työryhmä piti tärkeänä YVA-menettelyn laadun ja valtakunnallisen yhtenäisyyden varmistamista. Osallistumisesta työryhmä ehdotti selvitystä siitä, ”miten osallistumista YVA-menettelyssä on mahdollista kehittää uusien kuulemis- ja vuorovaikutusmenetelmien avulla ja laajemmin myös eri väestöryhmiä palvelevaksi”. (Ympäristöministeriö 2015, 10–11.) Yleisötilaisuuden puheenjohtajan roolin tarkastelu ja kehittäminen on linjassa edellä mainitun ehdotuksen kanssa. Se avaa mahdollisuuden uudistaa perinteistä tapaa järjestää yleisötilaisuus. Eri osapuolien välistä vuorovaikutusta edistävä puheenjohtaja lisäisi tilaisuuden antia yleisölle ja voisi siten myös vähentää yleisön kokemaa osallistumisväsymystä ja turhautumista. Kaikkinensa yleisötilaisuuden puheenjohtajan roolin tarkastelu edistäisi vuorovaikutteista suunnittelua ja päätöksentekoa Suomessa.

LÄHTEET:

- Becker, Howard ja Geer, Blanche. 1960. Latent culture: A note on the theory of latent social roles. *Administrative Science Quarterly* 5:2, 304–313.
- Bergmans, Anne, Kos, Drago, Simmons, Peter ja Sundqvist, Göran. 2014. The participatory turn in radioactive waste management: Deliberation and the social-technical divide. *Journal of Risk Research* 18:3, 347–363.
- Cotton, Matthew. 2017. *Nuclear waste politics: An incrementalist perspective*. Abingdon: Routledge.
- Diekmann, Amanda. 2007. Roles and role theory. Teoksessa Kathleen Vohs ja Roy Baumeister (toim.), *Encyclopedia of Social Psychology*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 762–764.

-
- Fennovoima. 2016. *Käytetyn ydinpolttoaineen kapselointi- ja loppusijoituslaitoksen ympäristövaikutusten arviointiohjelma*. Helsinki: Fennovoima. [http://www.fennovoima.fi/userData/fennovoima/publications/Fennovoima-YVA_Suomi_16082016_web.pdf]. Julkaistu 6/2017, viitattu 22.8.2017.
- Hokkanen, Pekka. 1999. Harvoille paljon ja monille vähän. Kansalaisosallistuminen ydinjäte-YVA:ssa. Teoksessa Tapio Litmanen, Pekka Hokkanen ja Matti Kojo (toim.), *Ydinjäte käsissämme. Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta*. Jyväskylä: SoPhi, Jyväskylän yliopisto, 132–156.
- Hokkanen, Pekka. 2007. *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetelyssä*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 683. Tampere: Tampereen yliopisto. [<http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7178-0>]. Viitattu 22.8.2017.
- Hokkanen, Pekka ja Kojo, Matti. 1998. *Ydinjätteiden loppusijoituksen YVA-ohjelman laadintavaiheen yleisötilaisuudet osallistumisen näkökulmasta*. Poliittikan tutkimuksen laitos. JYT2001 tutkimuksia. Työraportti 1/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hokkanen, Pekka ja Kojo, Matti. 2000. *YVA-yleisötilaisuudet kansalaisosallistumisen areenana. Tapaustutkimus TVO:n ja Fortumin lisäydinvoimahankkeista*. Poliittikan tutkimuksen laitos. Työraportti 1/2000. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka. 2010. Johdanto: Hallinnan analytiikan suunta-aivoja. Teoksessa Jani Kaisto ja Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 7–24.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. 1996. *Selvitys ydinenergialain ja yva-lain soveltamisesta eräisiin ydinlaitoshankkeisiin*. Monisteita 10/1996. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Keränen, Marja. 2017. Hallinnallistuu ko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan paradigmojen muutoksessa. Teoksessa Elina Keskilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 134–159.
- Koivujärvi, Susanna, Kantola, Ismo ja Mäkinen, Päivi. 1998. *Sosiaalisten vaikutusten arviointi energia-alan hankkeissa*. Tutkimusraportteja. IVO-A-03/98. Vantaa: Imatran Voima Oy.
- Kojo, Matti. 2009. The strategy of site selection for the spent nuclear fuel repository in Finland. Teoksessa Matti Kojo ja Tapio Litmanen (toim.), *The renewal of nuclear power in Finland*. Energy, Climate and the Environment Series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 161–191.
- Kojo, Matti. 2014. *Ydinjätepolitiikan osallistava käänne*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1474. Tampere: Tampere University Press. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9605-9>]. Viitattu 22.8.2017.

-
- Kojo, Matti ja Hokkanen, Pekka. 2004. YVA-menettely ympäristökonfliktin hallintakeinona: kansalaisosallistuminen ydinjätteen loppusijoitushankkeessa. *Alue ja ympäristö* 33:2, 33–42.
- Kojo, Matti, Kari, Mika ja Litmanen, Tapio. 2010. The socio-economic and communication challenges of spent nuclear fuel management in Finland: The post site selection phase of the repository project in Eurajoki. *Progress in Nuclear Energy* 52:2, 168–176.
- Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017. [<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2017/20170252>]. Julkaistu 5.5.2017, viitattu 22.8.2017.
- Leskinen, Antti ja Turtiainen, Markku. 2001. *Argumentit ja retoriikka käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitusta koskevassa keskustelussa*. Työraportti 2001-41. Diskurssi Oy. Helsinki: Posiva Oy. [http://www.posiva.fi/files/2120/POSIVA-2001-41_Tyoraportti_web.pdf]. Julkaistu 12/2001, viitattu 22.8.2017.
- Leskinen, Antti ja Turtiainen, Markku. 2002. *Interactive planning in the EIA of the final disposal facility for spent nuclear fuel in Finland*. Working report 2002-45. Helsinki: Posiva Oy. [http://www.posiva.fi/files/2164/POSIVA-2002-45_Working-report_web.pdf]. Julkaistu 9/2002, viitattu 22.8.2017.
- Lidskog, Rolf ja Litmanen, Tapio. 1997. The social shaping of radwaste management: The cases of Sweden and Finland. *Current Sociology* 45:3, 59–79.
- Litmanen, Tapio, Kari, Mika, Kojo, Matti and Solomon, Barry. 2017a. Is there a Nordic model of final disposal of spent nuclear fuel? Governance insights from Finland and Sweden. *Energy Research & Social Science* 25, March 2017, 19–30.
- Litmanen, Tapio, Kojo, Matti, Kari, Mika ja Vesalainen, Jurgita. 2017b. Does technical risk dialogue entail socioeconomic evaluation? The case of scientific dispute over copper corrosion in a spent nuclear fuel disposal project. Teoksessa Markku Lehtonen, Pierre-Benoit Joly ja Luis Aparicio (toim.), *Socioeconomic evaluation of megaproject: Dealing with uncertainties*. Abingdon: Routledge, 134–158.
- Nikula, Anneli, Raumolin, Heikki, Ryhänen, Veijo, Seppälä, Timo, Vira, Juhani ja Äikäs, Timo. 2012. *Kohti turvallista loppusijoitusta. Ydinjätehuollon neljä vuosikymmentä*. Eurajoki: Posiva Oy.
- Nurmi, Anna, Kojo, Matti ja Litmanen, Tapio. 2009. *Yleisökysymyksiä vaille vastauksia. Käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoituslaitoksen laajennushankkeen yleisötilaisuudet Eurajoella 2008–2009*. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Sosiologian työraportteja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-3753-9>]. Viitattu 22.8.2017.
- Pyllkönen, Anne, Litmanen, Tapio ja Kojo, Matti. 2008. *Uuden ydinkeitaan etsintää. Fennovoiman ydinvoimahankkeen YVA-ohjelmavaiheen yleisötilaisuudet Kristiinankaupungissa, Ruotsinpyhtäällä, Pyhäjoella ja Simossa*. Yhteiskuntatieteiden

-
- ja filosofian laitos. Sosiologian työraportteja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. [<http://urn.fi/URN:NBN:fi:juu-201408212394>]. Viitattu 22.8.2017.
- Pölonen, Ismo, Hokkanen, Pekka ja Jalava, Kimmo. 2012. The effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? *Environmental Impact Assessment Review*, 31:2, 120–128.
- Ruostetsaari, Ilkka. 1986. *Energiapolitiikan päätöksenteon ja hallinnon kehityksestä ja nykytilasta Suomessa*. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 85/1986. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka. 1998. *Energiapolitiikka käännekohdassa. Järjestöt ja yritykset vaikuttajina vapautuvilla energiemarkkinoilla*. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Julkaisuja 8/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2010. *Energiavalta. Eliitti ja kansalaiset muuttuvilla energiemarkkinoilla*. Tampere: Tampere University Press.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2017. Stealth democracy, elitism, and citizenship in Finnish energy policy. *Energy Research and Social Science* 34, 93–103.
- Sairinen, Rauno. 2000. *Regulatory reform of Finnish environmental policy*. Helsinki University of Technology. Centre for Urban and Regional Studies Publication A27. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Sairinen, Rauno. 2009. Ympäristöhallinnan monet teoriat. Teoksessa Ilmo Mäsa (toim.), *Vihreä teoria. Ympäristö yhteiskuntateorioissa*. Helsinki: Gaudeamus, 130–150.
- Seppälä, Risto. 1995. *Energiatuotantolaitosten ympäristövaikutusten arviointi*. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 86/1995. Energiaosasto. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Sunstein, Cass. 1996. Social norms and social roles. *Columbia Law Review* 96:4, 903–968.
- Syrjämäki, Eija, Kojo, Matti ja Litmanen, Tapio. 2015. *Muuttunut hanke: Fennovoiman ydinvoimalahankkeen YVA-yleisötilaisuuudet Pyhäjoella vuosina 2013–2014*. YFI julkaisuja 2. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. [<http://urn.fi/URN:IS-BN:978-951-39-6246-3>]. Viitattu 22.8.2017.
- Säynäsallo, Erika ja Borg, Olavi 1992. *Viidennen ydinvoimalan rakentamishanke lähialueiden kuntien ja asukkaiden näkökulmasta*. Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia 119. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016a. *Fennovoima Oy:n loppusijoitushankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettelyt ja luvitus*. Teollisuusneuvos Herkko Plitin esitys Pyhäjoella 22.9.2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [http://www.fennovoima.fi/userData/fennovoima/publications/TEM_FV-YVA-TEM-160919.pdf]. Viitattu 22.8.2017.

-
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016b. *Kuulutus. Fennovoima Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitushankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelma (YVA-ohjelma)*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [<http://tem.fi/documents/1410877/3326770/Kuulutus>]. Julkaistu 12.9.2016, viitattu 16.8.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016c. *Tiedote. Fennovoiman YVA-ohjelman yleisötilaisuuksudet pidetään syyskuun lopulla*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/fennovoiman-yva-ohjelman-yleisotilaisuudet-pidetaan-syyskuun-lopulla]. Julkaistu 23.8.2016, viitattu 22.8.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2016d. *Ympäristövaikutusten arviointiohjelma Fennovoima Oy:n käytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitushankkeelle; yhteysviranomaisen lausunto*. TEM/1308/08.05.01/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. [<http://tem.fi/documents/1410877/3326770/Yhteysviranomaisen+lausunto+16.12.2016.pdf>]. Julkaistu 16.12.2016, viitattu 22.8.2017.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. *Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ydinenergiain muuttamisesta*. [<http://tem.fi/documents/1410877/4285086/he-luonnos-1.3.2017.pdf>]. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Julkaistu 1.3.2017, viitattu 2.11.2017.
- Valtioneuvosto. 2014. *Valtioneuvoston periaatepäätös 18. päivänä syyskuuta 2014 ydinvoimalaitoksen rakentamisesta*. M 6/2014 vp. Liite 1. Lausuntokooste Fennovoima Oy:n hakemuksesta valtioneuvoston 6.5.2010 periaatepäätöksen täydentämiseksi. Kohta 5. Julkisessa kuulemistilaisuudessa Pyhäjoella esitetyt mielipiteet. [<http://tem.fi/documents/1410877/2608779/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+18.9.2014>]. Viitattu 2.11.2017.
- Valtioneuvosto. 2017. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergiain muuttamisesta*. HE 93/2017 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_93+2017.pdf]. Viitattu 2.11.2017.
- Vilhunen, Tuuli, Kojo, Matti ja Litmanen, Tapio. 2017. Fennovoiman loppusijoitushankkeen hyväksyttävyyden eettisten kysymysten näkökulmasta: asukaskysely Eurajoella ja Pyhäjoella. Työ- ja elinkeinoministeriön seminaari ydinjätehuollon yhteiskunnallisesta hyväksyttävyydestä 6.10. Helsingissä. [http://kyt2018.vtt.fi/yyh_seminaari2017/Vilhunen_TEM06102017.pdf]. Viitattu 27.10.2017.
- White, Richard. 2010. The micromanagement disease: Symptoms, diagnosis, and cure. *Public Personnel Management* 39:1, 71–76.
- Ympäristöministeriö. 2015. *YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen. Työryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 8/2015*. Helsinki: Ympäristöministeriö. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/153636/YMr8_2015.pdf;sequence=1]. Viitattu 31.10.2017.

5. Vallan käsite ja käsitteiden valta

⌘ Tuomas Forsberg

Johdanto

Politiikan tutkijoiden leipälaji on vallan tutkimus. Kaikki politiikan tutkijat eivät ole nimenomaisesti erikoistuneet vallan tutkimiseen, mutta vain harva politiikan tutkija pystyy luomaan uraa joutumatta miettimään ja ottamaan kantaa siihen, mitä valta on. Toisaalta valta ei ole vain politiikan tutkijoiden käsite, vaan myös muiden tieteenalojen tutkijat käyttävät sitä yhtä lailla – niin keskeinen se on. Vallan käsite yhdistää valtio-oppia ja kansainvälistä politiikkaa, mutta se on keskeinen myös muissa yhteiskuntatieteissä.

Vallan käsitteen keskeisyys johtaa kysymään, onko politiikan tutkimus saavuttanut mitään edistystä tutkiessaan valtaa. Vai onko käsite pikemminkin niin monimutkainen ja sekava, että se haittaa tieteellistä keskustelua ja tiedon kasaantumista? Yhtä yleisesti hyväksyttyä vallan käsitettä ei ole, joskin klassinen määritelmä siitä, että valta on A:n kyky saada B tekemään jotain, mitä hän ei muuten tekisi, on hyvä lähtökohta (Dahl 1957). Tätä määritelmää on kuitenkin avattu moniin erilaisiin suuntiin, sillä valta on olemassa, vaikka sitä ei käytettäisikään, se voi olla myös rakenteellista eikä ole itsestään selvää, mitä ”ei muuten tekisi” tarkoittaa. Pikemminkin voikin sanoa, että politiikan tutkimuksessa valtaa koskeva tutkimus on edistynyt laajentamalla ymmärrystä vallasta ja tuottamalla uusia määritelmiä, käsitteellisiä typologioita ja viitekehyksiä vallan tutkimukseen. Esimerkiksi *Journal of Power* -lehden (sittemmin *Journal of Political Power*) ensimmäinen pääkirjoitus (Haugaard ja Malesevic 2008) alleviivaa sitä, että valtaa on kaikkialla ja siten oikeastaan minkä tahansa asian tutkimus on myös vallan tutkimusta.

Ilkka Ruostetsaaren panos vallan tutkimukseen on koskenut erityisesti eliittien aseman ja vallan parempaa hahmottamista varsinkin suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä (Ruostetsaari 2014). Tarkemmin rajatuilla vallan kentillä ja kysymyksenasetteluilla kasautuvaa tietoa voidaan saavuttaa. Ajallinen ja toimijoiden välinen vertailu tulee mahdolliseksi, jos hyväksytään jokin tietty tapa operationalisoida valta. Tässä mielessä arvioinnin kohde ei tulisiakaan olla itse vallan käsite yksinään vaan se koko teoreettinen kokonaisuus, missä käsitettä käytetään.

Silti valtaa koskevaan käsitteelliseen keskusteluun jää monia vaikeasti ratkaistavissa olevia paradokseja. Jos valta on kaikkialla ja sitä on hyvin eri tyyppistä, mikä sitten ei ole valtaa? Mitä valta selittää, jos se selittää kaikkea? Missä mielessä on oikein tai väärin, että joillakin on valtaa? Mikä on vallan normatiivinen sisältö?

Näihin kysymyksiin tuskin pystytään antamaan lopullisia vastauksia, mutta vastaan tässä artikkelissa omasta näkökulmastani. Väitän, että valalla selittämisen paradoksi on se, että valta itsessään ei selitä, sillä valta ei ole ensisijaisesti selittävä käsite. Se on pikemminkin kokoava kuvaava ja arvioiva käsite, joka auttaa hahmottamaan erilaisten vallankäyttömahdollisuuksien jakautumista. Kuitenkin on olemassa eräitä mahdollisuuksia muodostaa selityksiä, joissa valta on keskeisessä käsitteellisessä roolissa. Toiseksi valta ei ole myöskään normatiivinen käsite. Valta itsessään ei ole hyvää eikä huonoa, tietyn tyyppinen valta tai tiettyihin tarkoituksiin käytetty valta sen sijaan voi olla. Valta on normatiivista siinä mielessä, että se on kytkeytynyt vastuun käsitteeseen. Ne, joilla on valtaa, on vastuuta – niillä joilla ei ole valtaa, ei voi olla vastuutakaan.

Vallan käsitteistä

Keskustelu vallasta ja sen määritelmistä ja ilmentymistä on aina myös poliittikkaa ja siten väistämättä aina jossakin määrin kiistanalaista. Keskustelu on myös kielisidonnaista (ks. Korhonen 1989). Vaikka voimmekin kääntää

käsitteitä eri kielille, on tunnettua, että jo suomen ja englannin kielen välillä vallan sanasto poikkeaa toisistaan: ”valta” on sekä enemmän että vähemmän kuin ”power”; toisaalta ”voima” saattaa olla toisinaan lähempänä sanaa ”force” kuin ”power”. Mutta jo yhdenkin kielen puitteissa vallan käsitteet ovat hyvin kontekstuaalisia. Usein ymmärrämme kyllä, mitä puhuja tai kirjoittaja tarkoittaa puhuessaan vallasta, vaikka toisessa yhteydessä määritelmä voikin olla toisenlainen. Ongelmana ei olekaan sinänsä vallan monet määritelmät ja poikkeavat käyttötavat, kuin kyvyttömyys tunnistaa tai eksplikoida näitä sisään ladattuja oletuksia. Saman teorian tai kirjoituksen yhteydessä huomaamattomat merkitysten siirtymät johtavat tietysti monenlaisiin ongelmiin kuten sekavuuteen ja sisäisiin ristiriitoihin.

Valta on sekä yleiskäsite kaikille valtailmiöille että vastinpari joillekin erityisille valtasanojen perheen termeille. Yksi keskeinen keskustelu koskee sitä, onko valta pakottavaa. Hyvin usein vallan perusmuoto mielletään pakottavaksi ja toisinaan myös positiiviset vallan keinot nähdään pakottavina, koska nekin ovat valtaa (esim. Barnett ja Duvall 2005). Toisaalta voidaan erottaa väkivalta vallasta, jolloin jälkimmäinen perustuu enemmän vapau-teen kuin edellinen. Kolmas tunnettu keskustelu koskee siitä, missä mielessä vallan tulee olla oikeutettua – legitiimiä. Toiset sitovat oikeutuksen vallan määritelmään, toiset taas erottavat toisistaan vallan ja auktoriteetin, joka on legitiimiä valtaa.

Neljäs esimerkki tällaisista määritelmällisistä ongelmista on se, jos valta ja vaikutusvalta erotetaan toisistaan erillisiksi käsitteiksi. Tietyissä yhteyksissä voi olla mahdollista puhua vallasta esimerkiksi niin, että se perustuu muodolliseen hierarkkiseen asemaan ja vaikutusvallasta niiden toimijoiden valtana, jotka eivät ole muodollisesti tekemässä päätöksiä. Tai että vaikutusvalta on aktiivista, siinä missä valta voi olla passiivista. Liiallinen kieliperustainen analyysi voi kuitenkin johtaa harhaan: englannin kielessä usein vedotaan siihen, että valta (power) ei ole verbi, kun taas vaikutusvalta (influence) on (Morris 1987). Suomen kielessä asia taas on pikemminkin päinvastoin, sillä meillä vallata on verbi, kun taas vaikutusvalta ei taivu verbiksi vaan adjektiiviksi.

Viides melko yleinen käsitteellinen tapa ymmärtää valta, on se, että valtaa ajatellaan olevan vain niillä, jotka ovat vallassa, toisin sanoen, joilla on enemmän valtaa. Niillä, joilla ei ole valtaa, on puolestaan vastavaltaa tai vastarintaa (ks. esim. Gill 2010). Kontekstista riippuen voidaan toki ymmärtää jonkin asiantilan johtuvan vallasta, jolloin sillä tarkoitetaan valtaa pitävien toimien tai rakenteiden vaikutusta. Käsitteellisesti törmätään kuitenkin helposti tautologiaan, jos valta määriteltäisiin sen mukaan, keillä on valtaa.

Vallan tutkimuksen kannalta voikin olla hedelmätöntä käydä jatkuvaa keskustelua siitä, mikä on oikea tapa ymmärtää ”valta” ja määritellä sitä jatkuvasti suhteessa lähikäsitteisiin. Vaikka näin voidaan purkaa auki monia helposti piiloon jääviä mutta mielekkäitä erotteluja, on hankala johtaa tällaisesta päättelystä jokin kiistaton lopputulos, jonka pohjalta voitaisiin saavuttaa käsitteellinen konsensus. Mitään erityisen kumulatiivista tämä käsitteellinen keskustelu ei ole ollut, eikä yleiskielikään anna mitään lopullista ratkaisua näihin käsitteellisiin kiistoihin. Vaikka joidenkin tunnettujen valtateoreetikoiden käsitteistön irtautuminen ikään kuin omaksi pelikentäkseen haittaakin kasautuvaa ja integroivaa keskustelua, tällaiselta on hankala kokonaan välttää tai siivota jo osin vakiintuneita mutta ristiriitaisia käsitteen käyttötapoja pois.

Käsitteellinen pluralismi on ainakin jossain määrin pakko hyväksyä tosiasiassa, eikä sitä voi kiertääkään välttämällä koko käsitteen käyttöä. Sen sijaan, että oletettaisiin jokin oikea tapa määritellä valta, tulisikin suhtautua määritelmään pragmaattisemmin: mitä hyötyä ja haittaa on tietyistä tavoista ymmärtää valta ja operationalisoida se? Mitä seurauksia tällaisista käsitteellisistä siirroista on? Minkälaisia teoreettisia olettamuksia erilaisiin määritelmiin kytkeytyy? Näiden asioiden reflektointi ja erilaisten perspektiivien ymmärtäminen – ketun logiikka siilin sijasta – on todennäköisesti parempi tapa edistää niin tutkimusta kuin keskustelua (ks. Dowding 2002; Guzzini 2017).

Mikä muu kuin valta voi selittää?

Valtaa on usein käytetty selittämään erilaisia asioita ja toisinaan valta kytke-täänkin kausaliteetin käsitteeseen. Jos kuitenkin valta määritellään yleisenä kykynä saada joku toinen tekemään jotain, vallasta tulee selityksenä tauto-loginen. Näin on, jos valta päätellään siitä, että toimija tai rakenne x saa aikaan asioita – ja samalla selitetään näitä vaikutuksia vallalla. Tätä tauto-logiaa voidaan ajatella ylittävän kahdella tavalla, joko niin, että on olemassa jokin vallan ulkopuolinen tapa vaikuttaa tai että kausaalisuus on satunnaista ja perustuu vallan sijasta ennemminkin onneen.

On olemassa ainakin kaksi tunnettua tapaa ajatella, miten politiikassa voidaan saada päätöksiä ja vaikutuksia ilman valtaa. Niin liberaali teoria val-lasta vaihtona kuin Jürgen Habermasin (1984) teoria kommunikatiivisesta toiminnasta voidaan nähdä tällaisina käsitteellistämisen tapana. Kummat-kin ovat kuitenkin enemmän teoreettisia konstruktioita kuin käytännössä vallan erillisiä toimintoja. Lisäksi voidaan puhua pehmeästä tai integratiivi-sesta vallasta, mitä ei aina mielletä vallaksi, koska se ei ole pakottavaa. Vii-me aikoina on kuitenkin tullut tavaksi ymmärtää myös tällaiset myönteiset keinot vallan muotona, joskin valtakeskustelu yleisemmin saattaakin jättää ne vähemmälle huomiolle.

Jos vaihto perustuu vapaaehtoisuuteen, ei liberaalien mukaan ole kyse vallasta. Jos ostan kaupasta maitoa, en käytä valtaa. Jos sen sijaan ostan purkin maitoa kauppiasta aseella uhaten, käytän valtaa. Tämä ajattelutapa yhtäältä rajaa vallan pakottamiseen ja toisaalta olettaa, että vaihto on täy-sin vapaaehtoista. Myös vaihdon ymmärtäminen vapaaehtoisena, vallasta vapaana toimena on ongelmallista. Vapaaehtoisuus toteutuu kuitenkin vain, jos toimijoilla on aidosti olemassa muita vaihtoehtoja. Liberalismin kriitikot ovatkin aina pyrkineet osoittamaan, että näin ei yleensä ole. Niin kuluttajan kuin kauppiaan, tai tuottajan, vaihtoehdot ovat rajallisia ja riip-puvaisia vallan rakenteista. Mikäli näin ei ole, vaihdosta tulee vallankäyt-töä. Valta saattaa olla näennäisesti vapaaehtoista myös silloin, kun valtaa

pitävät tai vallan rakenteet vaikuttavat vallan kohteen preferensseihin niin, että tämä ajattelee toimivansa niiden mukaisesti, vaikka toimiikin objektiivisten intressien vastaisesti, seikka mikä tunnetaan vallan kolmantena ”kasvona” (Lukes 1986). Vaihtoa ja valtaa koskevat teoriat ovatkin yhdistettävissä (Baldwin 1989).

Habermasin ajatus kommunikatiivisesta toiminnasta on vaihtoehto valtaan tai rahaan perustuvalla strategisella toiminalla. Kommunikatiivisen toiminnan mukaan yleistä hyvää rakentavan parhaan argumentin tulisi voittaa. Jos kauppiaan kanssa päädyimme tasaveroisen keskustelun kautta yhteisymmärrykseen siitä, että minun tulee saada purkki maitoa, en käytä valtaa. Kommunikatiivinen toiminta perustuu ajatukseen ideaalista puhetilanteesta, jossa ei ole vallan vaikutuksia. Kysymys on kuitenkin idealisoidusta tilanteesta, sillä käytännössä valta on aina läsnä myös argumentoinnissa. Tämäkään tapa käsitteellistää jokin vallasta erillinen tapa toimia, on siis enemmän jatkumo kuin erillinen alue.

Entä sitten vetovoima, viehätysvoima tai ”rakkaus”, onko se valtaa? Voinhan saada purkin maitoa kaupasta ilmaiseksi myös silloin, jos kauppias on hyvä tuttu. Viehätysvoimalla, attraktiivisuudella, on selkeästi vallan vaikutuksia: monissa tilanteissa B voi tehdä jotain, mitä ei muuten tekisi, koska tuntee jonkinlaista kiintymystä A:ta kohtaan. Esimerkiksi Kenneth Boulding (1990) pitää tällaista integratiivista ”rakkauden voimaa” merkittävimpänä vallan muotona, koska se tuottaa kestävämpiä tuloksia.

Ulkopolitiikan tutkimuksessa on tullut suosituksi puhua ”pehmeästä vallasta”, mikä tarkoittaa kykyä saavuttaa tavoitteita suostuttelulla ja vetovoimalla pikemminkin kuin pakolla. Pehmeä valta perustuu käsitteen lanseeraajan Joseph Nyen (2004) mukaan maan kulttuuriin, poliittisiin arvoihin ja ulkopoliittikan laatuun. Pehmeästä vallasta on tullut kylmän sodan jälkeen paljon käytetty käsite, joka on siis pikemminkin kytketty vallan käsitteen sisään muodostamalla jatkumo ”kovasta” ”pehmeään” valtaan kuin erottamalla se vallasta erilliseksi. ”Pehmeän valta” on hyvä esimerkki siitä, miten vallan analyysi ja määrittely eivät ole irrallaan käytännön valtapoliitikasta. Toisaalta Nye ei pysty kontrolloimaan sitä, mitä ”pehmeällä vallalla” ym-

märretään ja miten se muokkaa käytäntöjä. ”Pehmeään valtaan” on ryhdytty yhdistämään paljon muutakin kuin myönteinen mielikuvavaikuttaminen: pehmeä valta on myös manipulaatiota, informaationsodankäyntiä ja jossain tapauksessa myös korruptiota.

Pehmeään valtaan on liitetty myös kyky vaikuttaa informaation, normien ja esimerkkien kautta. Nämä nousevat esille erityisesti ”normatiivisen vallan” käsitteessä (Manners 2002). Manners näkee normatiivisen vallan perustuvan erilaisiin mekanismeihin, jotka on kuitenkin tarpeen purkaa tarkemmin auki ymmärtääksemme, mitä normatiivien valta on tai voi olla (Forsberg 2011b). Keskeisenä normatiivisessa vallassa Manners pitää kykyä määritellä sitä, mikä on ”normaalia”, mutta hän mainitsee myös informaation levittämisen, normeihin vetoamisen ja esimerkin voiman. Mannerskaan ei siis pidä normatiivista valtaa erillisenä, vaan pikemminkin hän haluaa laajentaa sotilaallisiin ja taloudellisiin voimavaroihin perustuvaa vallan käsitettä. Samalla tavoin kuin Nye, Mannersin on kuitenkin vaikea tavoittaa normatiivisen vallan ”pimeitä puolia”, vaan pikemminkin hän pyrkii rajaamaan normatiivisen vallan normatiivisuuden universaaleihin tai vähintään YK:ssa hyväksyttyihin normatiivisiin periaatteisiin.

Ideaalityyppisten vaihdon, kommunikatiivisen toiminnan ja normatiivisen tai luontaisen vetovoiman lisäksi myös sattumanvaraisuus voidaan nähdä vallasta erillisenä selityksenä. Näin on erityisesti silloin, jos jokin asiantila hyödyttää jotakin toimijaa ilman, että lopputulos olisi ollut toimijan tietoisten valtapyrkimysten tulosta. Toimijalla on siis ennemminkin onnea kuin valtaa (ks. Barry 1980). Tämä ei tietenkään yleisestä näkökulmasta välttämättä tarkoita sitä, että asiantila olisi toteutunut vailla mitään valtaa. Tuo valta vain saattaa olla kompleksista ja onnekkasta toimijasta riippumatonta. Usein ne, joilla on enemmän valtaa, ovat jopa ”järjestelmällisesti onnekkaita” siinä mielessä, että heidän ei itse tarvitse käyttää valtaansa saavuttaakseen tavoitteitaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mitään valtaa ei olisi, ja vaikka valtaa pitävät eivät aktiivisesti käyttäisikään valtaansa, he ovat voineet asemoida itsensä niin, että heitä hyödyttävät lopputulokset ovat rakenteellisen vallan seurausta.

Toinen tapa ymmärtää onnekkuus ja valta kilpailevina selityksinä on vedota onneen sellaisissa tilanteissa, joissa heikompi toimija voittaa vahvemman – esimerkiksi sodassa tai neuvotteluissa. Tällöin kyse on siis ikään kuin tilastollisesta epätodennäköisyydestä, joka kuitenkin toteutuu. Tällaisessakin tapauksessa kyse on paljolti siitä, miten valta määritellään; jos valta määritellään tulosten kautta, myös onni on valtaa, jos valta taas määritellään resurssien kautta, on myönnettävä, että resurssit on vain lähtökohta vallan analyysille. Kummatkin tavat ymmärtää valta ovat helposti harhaanjohtavia siksi, että ne heijastavat empirististä käsitystä vallasta. Jos valta ymmärretään kykynä, kyky voi olla olemassa ilman havaittavia vaikutuksia tai näitä koskevia säännönmukaisuuksia (Isaac 1987).

Miten valta selittää?

Jos valta on yleinen kyky saada aikaan vaikutuksia, niin se on selityksenä turhan yleinen. Sen sijaan valtaa voidaan käyttää selityksenä erottaen eri vallan ulottuvuuksia. Tällaisia typologioita on useita, joihin on jo viitattukin, mutta kaksi voidaan nostaa tässä esiin (ks. Forsberg 2011a). Ensinnäkin valta voidaan nähdä koostuvan resursseista sekä kyvystä ja tahdosta käyttää näitä resursseja. Toiseksi voidaan erottaa toisistaan vallan objektiivinen, subjektiivinen ja sosiaalisesti konstruoitu ulottuvuus.

Yksi tapa hyödyntää vallan erilaisia osatekijöitä selityksissä on erottaa toisistaan valtaresurssit sekä taito ja kyky käyttää niitä. Tämän erottelun hyödyntäminen on ollut yksi tapa vastata vallan paradoksiin eli siihen, miksi vahvemmat eivät aina pärjää konflikteissa tai neuvotteluissa. Vaikka vahvemmalla on enemmän resursseja, tämä ei välttämättä kykene tai halua hyödyntää niitä tehokkaasti. Heikomman strategia voi olla vahvempi, sen tahto voi olla suurempi tai sitten eri syistä vahvemmalla ei ole haluakaan voittaa konfliktia.

Nämä selitykset voivat olla päteviä, mutta usein niitä käytetään jäänösselityksinä silloin, kun valtaresurssien välillä näyttäisi olevan epäsuhta,

jota vahvempi ei kuitenkaan pysty hyödyntämään. Esimerkiksi Yhdysvaltojen tappiota Vietnamissa ryhdyttiin selittämään huonolla strategialla ja heikolla moraalilla ja poliittisella tuella, koska ei voitu todeta, että Yhdysvallat olisi Vietnamia heikompi. Myös EU:n tehottomuutta ulkosuhteissa on usein perusteltu sekä strategisen kyvyn että koheesion – eli yhteisen tahdon – puutteella. Aina ei kuitenkaan ole itsestään selvää, olisiko jokin parempi strategia tai voimakkaampi tahto, määrätietoisuus, saanut aikaan yhtään sen parempia tuloksia. Varsinkin tahdon korostaminen vallan osatekijänä johtaa helposti epärealistisiin mielikuviin siitä, että mitä tahansa voidaan saavuttaa, kunhan siihen vain tarpeeksi lujasti uskoo. Todennäköisesti parempia selityksiä sille, miksi tavanomaisin mittarein vahvempi osapuoli ei saa tavoitteitaan läpi, on vallan kontekstisidonnaisuus ja se, että heikomman ei välttämättä tarvitse alistua neuvotteluissa, vaikka toisella olisikin enemmän valtaresursseja (Forsberg 2013).

Tämä seikka korostaa sitä, että valta, ainakin poliittinen valta, on aina suhteellista siinä mielessä, että se kohdistuu toisiin subjekteihin ja vallan vaikutukset riippuvat tämän subjektin asemasta ja ajattelusta. Valta on myös sosiaalisesti konstruoitua, sikäli kun valtaresurssit, symbolit ja hierarkiat perustuvat jaettuihin uskomuksiin.

Sikäli kuin valta ymmärretään voimana, esimerkiksi kykynä tuhota tai tuottaa jotain materiaalista, sillä on objektiivinen ulottuvuutensa. Mutta sosiaalinen valta riippuu aina myös toisista ihmisistä ja vallan kohteesta. Niinpä valta ei perustuu yksinomaan objektiivisiin vallan resursseihin vaan myös toimijoiden ja yhteisöjen arvioihin ja käsityksiin vallasta. Kuten Ruostesaari (2017, 32) on eliittejä tutkiessaan todennut, ”toimijan vallan määrään vaikuttavat paitsi sen hallussa olevat resurssit, myös se, kuinka suurelta tämä valta – abstrakteina arvioina – muiden silmissä näyttää”. Valtaa kunnioitetaan ja siihen sopeudutaan sillä perusteella, mitä vallan ajatellaan olevan ja kenellä arvioidaan olevan valtaa.

Näin ollen selitettäessä toimintaa tai asiantilaa viittaamalla valtaan, on tärkeä erottaa se, missä mielessä valta ymmärretään objektiivisena, subjektiivisena tai sosiaalisesti konstruoituna. Vaikka kaikki sosiaalinen valta

perustuu aina myös subjektiivisiin arvioihin ja sosiaalisiin konstruktioihin, selityksinä näistä tulee mielekkäitä vain empiirisesti tuettujen uskottavien kontrafaktuaalien kautta. Meillä voi olla ja tietyissä tilanteissa onkin empiirisesti tuettuja väitteitä valtaa koskevista virhearvioinneista, jotka ovat johdaneet päätöksiin. Vastaavasti myös vallan sosiaalisen konstruoinnin osalta voidaan osoittaa eroja esimerkiksi eri aikakausien välillä. Kansainvälisessä politiikassa vaikkapa ydinaseiden poliittinen merkitys on paljolti kiinni siitä sosiaalisesti konstruoidusta todellisuudesta, joka määrittelee uskomuksia siitä, minkälaisissa tilanteissa ydinaseita saatettaisiin käyttää. Määrätietoisuus ei tässäkään yhteydessä ole siis niinkään objektiivinen kuin subjektiivinen tai sosiaalinen asia vallan näkökulmasta tarkasteltuna.

Voidaan jopa ajatella, että vallan sosiaalisesta konstruktioista on tullut usein tärkeämpi kuin objektiivinen valta ymmärrettyinä resursseina. Status tuo vaikutusvaltaa riippumatta resursseista, kun taas resurssit edellyttävät, että ne jollakin tapaa muutetaan vallaksi. Siksi statusta kannattaa puolustaa ja vahvistaa, vaikka se tarkoittaisikin resurssien menettämistä. Vaikka statusta ei voidakaan mitata suoraan, se toimii politiikassa osin samalla tavoin kuin raha, joka myös on jaettuuihin uskomuksiin perustuva sosiaalinen konstruktio, eli sen avulla toimijat voivat lunastaa pääsyn päätöksentekoon.

Vallan objektiivisen, subjektiivisen ja sosiaalisen konstruktion erottaminen on tärkeää mietittäessä sitä, miten valta selittää. Tämä tarjoaa myös yhden tavan avata niitä vallan paradokseja, joissa voimakas ei saakaan tahdotaan läpi tai saavuta haluamaansa lopputulosta. Joko oletus vahvuudesta on perustunut sosiaaliseen konstruktioon, joka murretaan objektiivisemmalla vallan käytöllä – esimerkiksi nousevat suurvallat sodan keinoin – tai sitten vahvempi toimija on arvioinut heikomman osapuolen voiman väärin ja tulee yllätetyksi.

On tietyllä tavalla ristiriitaista, että yhtäältä valta halutaan tehdä näkyväksi, toisaalta häivyttää se. Usein sanotaan, että tehokkainta valtaa on se, mikä on legitiimiksi koettua valtaa tai toisaalta myös se, minkä ei huomata olevan valtaa ollenkaan. Valtatutkijat tuskin pystyvät tätäkään kaikkien käy-

tännön toimijoiden yleensä tunnistamaa dilemmaa ratkaisemaan yksiselitteisesti. Toimijoiden perspektiivistä ja tilanteesta riippuu, kumpaa halutaan korostaa ja mikä milloinkin toimii tehokkaasti.

Milloin valta on väärin?

Vallan määritelmän yhtenä ongelmana on sen normatiivinen ulottuvuus. Normatiivisia kiistoja on pidetty keskeisenä selityksenä sille, miksi vallan määrittely on hankalaa ja kiistanalaista (Connolly 1993). Ei ole kuitenkaan aivan ilmeistä, mikä tämä normatiivinen ulottuvuus on. Valtaa pidetään yhtä lailla sekä kielteisenä että myönteisenä käsitteenä: rajoittava valta on yleensä kielteistä, kun taas mahdollistava valta myönteistä. Jos taas valtaa pidetään yleisesti kykynä tuottaa vaikutuksia, voidaan sitä pitää aika neutraalina käsitteenä, jolla tosin on sekä positiivisia että negatiivisia ilmentymiä. Vallan epätasainen jakautuminen voi olla normatiivisesti väärin, mutta tällöinkin nimenomaan vallan jakautuminen on mahdollisesti väärin, ei valta sinänsä.

Vallan negatiivisista konnotaatioista kertoo se, että politiikan tutkijoiden tehtäväksi esitetään usein valtakritiikki. Valtaa pitäisi vähentää, jakaa tasan tai sitä saisivat käyttää vain ne, jotka ovat siihen oikeutettuja. Valtasuhteiden paljastamista voidaan pitää jo itsessään vallan kritiikkinä, mutta toisaalta vallan tutkiminen voi myös vahvistaa olemassa olevia konstruktioita vallasta.

Missä mielessä valta sitten on normatiivinen käsite? Valtaan sisältyy useita normatiivisia ulottuvuuksia, kuten monet erottelut kuten valta/vaikutusvalta tai valta/auktoriteetti osoittavat. Tämä osittain selittää sen, miksi vallan käsite ja sen oikea määrittely on niin kiistanalaista. Valta ei kuitenkaan ole normatiivinen missään yksinkertaisessa dikotomisessa hyvät/paha-asetelmassa. Asiat, jotka ovat vallankäytön tulosta, eivät välttämättä ole huonoja, koska hyvätkin asiat palautuvat aina jonkinlaiseen valtaan.

Vallan keskeinen normatiivinen ulottuvuus kytkeytyy vastuuseen. Vastuullinen on se, jota voidaan kiittää hyvistä ja kritisoida huonoista

seurauksista. Se, jolla on valtaa, on myös vastuuta. Vastuuta on, vaikka valtaa ei aktiivisesti käyttäisikään. ”Suurta valtaa seuraa suuri vastuu”, kuten monet suuret ajattelijat, mukaan lukien Hämäkkimies, ovat vapaasti siteeraten todenneet. Toisaalta niillä, joilla ei ole valtaa, ei myöskään voi olla vastuuta.

Vastuun käsitteen ymmärtäminen vallan tärkeimpänä normatiivisena ulottuvuutena auttaa myös ratkomaan erilaisia vallan määrittelyyn liittyviä käsitteellisiä ulottuvuuksia. Ensinnäkin vallan ymmärtäminen kykynä tarkoittaa sitä, että vastuuta on, tai ainakin saattaa olla myös silloin, kun ei tee mitään, vaikka voisi tehdä. Toiseksi esimerkin voima voidaan ymmärtää vallankäytöksi vain silloin, jos siihen halutaan liittää myös vastuuta. Vaikka toisen antama esimerkki voikin olla osa kausaaliselitystä, se ei silti merkitse vastuuta, jos toimijalla on ollut suhteellinen vapaus valita, seuraako tätä esimerkkiä vai ei. Jos toinen yritys kopioi toisen yrityksen käytäntöjä menestyäkseen paremmin, mutta ajautuu konkurssiin, ei vastuuta konkurssista voida siirtää sille yritykselle, jonka käytäntöjä kopioitiin. Jos taas konsulttiyritys tai pankki neuvoo yritystä toimimaan tietyllä tavalla ja yritys sen seurauksena ajautuu konkurssiin, voidaan näitä neuvonantajia pitää ainakin moraalisesti vastuussa lopputuloksesta.

Vastuun ja vallan suhde ei kuitenkaan ole ongelmaton. Se korostuu silloin, jos valtaa pidetään argumenttina sille, että valtaapitävän on ryhdyttävä tavallisesta poikkeaviin toimiin. Esimerkiksi hallitus voi poliittisessa retorikassaan korostaa sitä, kuinka sen on kannettava vastuunsa ja vältävä jokin epäsuosittu uudistus läpi ja samalla se voi vedota kansanedustajien vastuuseen käyttää valtaansa oikein ja äänestää uudistuksen puolesta. Kansainvälisessä politiikassa taas suurvallat voivat korostaa, että koska he ovat suurvaltoja, heillä on vastuu kansainvälisestä turvallisuudesta ja sen vuoksi oikeus esimerkiksi tehdä väliintuloja toisiin, pienempiin valtioihin. Vastuusta ei kuitenkaan voi suoraan johtaa oikeutusta sääntöjen rikkomiseen tai kiertää sitä, että kansanedustajien ensisijainen vastuu on itsenäisesti päättää, onko uudistus hyvä vai huono. Kansainvälisessä politiikassa vallan ja vastuun yhdistämisen ongelma on se, että ei ole olemassa erillistä, riippu-

matonta tahoja, joka voisi asettaa suurvallat vastuuseen toiminnastaan vaan vastuu jää moraalisesti vaatimukseksi ja usein seuraavien sukupolvien arvionnin kohteeksi.

Mihin valtaa sitten käsitteenä tarvitaan?

Vaikka valta on huono käsite selittämään yksittäisiä lopputuloksia ilman, että sitä avattaisiin eri ulottuvuuksiin, ja vaikka se on myös normatiivisena käsitteenä riippuvainen toisista normatiivisista käsitteistä, valtaa tarvitaan käsitteenä ennen kaikkea kokonaisuuksien hahmottamiseksi. Tästä kokonaisuudesta käsin valta-analyysillä on merkittäviä selittäviä ja normatiivisia ulottuvuuksia.

Vallan jakautuminen yhteiskunnassa tai kansainvälisessä yhteisössä on keskeinen selittävä tekijä monille yhteiskunnallisille ja globaaleille ilmiöille. Vallan jakautuminen voi selittää talouskasvua, luottamusta, vakautta ja väkivaltaa tai rauhaa. Ei ole vaikea keksiä esimerkkejä tämän tyyppisistä selityksistä, olivatpa ne sitten kuinka päteviä tai ei. Demokratia selittävänä tekijänä toki pitää sisällään muutakin, demokraattiset instituutiot ja säännöt, kuin pelkän vallan jakautumisen. Kansainvälisessä politiikassa kylmän sodan aikana mitä moninaisempia asioita pyrittiin selittämään riippuen siitä, oliko järjestelmä yksinapainen, kaksinapainen tai moninapainen. Tältä osin tosin on todettava, että tämä "neorealistinen" tutkimusohjelma ei ollut kaikkein hedelmällisin.

Vaikka valta sinänsä ei ole väärin, on vallan jakautumisella vahva normatiivinen sisältö. Vallan tasapainoa pidetään normatiivisena hyvänä niin kansallisessa kuin kansainvälisessä politiikassa. Mahdollinen vastaväite, ja joskus esitettykin, olisi se, että tasapaino estää tehokkaan ja järkevän poliittisen toiminnan. Tätä väitettä voidaan taas vastustaa sillä, että ilman vastavoimaa valtaapitävillä on taipumus käyttää valtaansa väärin. Tasapaino onkin hyvin voimakas metaforinen käsite, joka saa voimansa niin pystyssä pysymisestä, vaa'alla punnitsemisesta (jolloin tasapaino kertoo oikean pai-

non) tai newtonilaisesta luonnontieteestä, jossa jokaisella voimalla on aina vastavoimansa.

Vallan tasapainoteoria on kuitenkin monella tapaa kiistanalainen, koska valta käsitteenä on niin moniulotteinen. Suurimpana epäselvyytenä voidaan pitää kysymystä, onko valttasapaino mikä tahansa vallan (aktuaalinen) jakautuminen vai (suunnilleen) yhtäläinen vallan jakauma eri toimijoiden välillä. Yleensä ongelmana pidetään muutoksia valtasuhteissa riippumatta siitä, edistävätkö nämä tasapainoa vai lisäävätkö ne epätasapainoa. Niinpä toimijoita, jotka rajoittavat valtaa pitävien toimia, ei yleensä arvostella siksi, että näin ei saisi ollenkaan tehdä vaan siksi, että he ovat ylittäneet oman valtansa ja siten muuttavat jotain aikaisempaa tai ihanteellisempaa valttasapainoa.

Valttasapainoteoriaa on pidetty myös selittävänä teoriana, erityisesti kansainvälisessä politiikassa. Se ei kuitenkaan ole mitenkään erityisen hyvä selittävä tekijä, vaikka sitä luonnonlain kaltaisena ilmiönä on pidettykin. Esimerkiksi valtiot eivät mitenkään säännönmukaisesti pyri tasapainottamaan voimakkainta valtaa. Historiallisesti tarkasteltuna on voittajan kelkkaan hyppääminen eli vahvemman osapuolen kanssa liittoutuminen ollut vähintään yhtä yleistä kuin ylivaltaan pyrkivän valtion tasapainottaminen.

Kansainvälisessä politiikassa kylmän sodan jälkeistä aikaa voidaan pitää yhtenä tasapainopolitiikan testinä. Ongelmana on, miksi Yhdysvalloille ei ole ilmaantunut sen valtaa tasapainottavaa vastavoimaa. Tähän ongelmaan on voitu vastata monella tavoin. Ensiksi voidaan sanoa, että tasapainon syntyminen vie aikansa. Yhdysvaltojen etumatka on ollut niin iso, että tasapainoon ei voida päästä nopeasti. Nousevien BRICS-valtioiden yhteenlaskettu voima voi kuitenkin suhteellisen pian ohittaa Yhdysvallat, mitattuna esimerkiksi bruttokansantuotteen määrällä. Toiseksi voidaan esittää, että Yhdysvaltoja on pyritty tasapainottamaan koko ajan, mutta toisilla vallan keinoilla kuin keräämällä sotilaallista voimaa. Eurooppalaiset ja muut valtiot ovat pyrkineet esimerkiksi korostamaan kansainvälisen oikeuden merkitystä ja muutenkin sitomaan Yhdysvaltoja erilaisiin kansainvälisiin instituutioihin ja sopimuksiin. Kolmanneksi voidaan väittää, että Yhdysvaltoja vastaan

ei ole syntynyt sen voimaa tasapainottavaa koalitiota, koska alueelliset ja muut nousevat suurvallat pelkäävät enemmän toisia alueellisia suurvalltoja kuin Yhdysvaltoja (Walt 2002).

Lopuksi

Vallasta on kirjoitettu hyllymetreittäin, enkä tässä lyhyessä artikkelissa ole tietenkään voinut kuin raaputtaa pintaa tai voinut käsitellä vallan tutkimusta kattavasti. Olen kuitenkin pyrkinyt tiivistämään sanottavani joihinkin ydinkohtiin. Ensinnäkin meidän on pakko hyväksyä jonkin asteinen käsitteellinen pluralismi mutta ei kuitenkaan käsitteellistä mielivaltaa vallan tutkimuksessa ja sitä koskevassa keskustelussa. Olennaista on pohtia, mitä erilaiset tavat ymmärtää valta merkitsevät ja välttää saman lähestymistavan tai kirjoituksen puitteissa siirtymiä käsitteen sisällössä. Toiseksi olen todennut, että vaikka valtaa usein pidetään keskeisenä selittävänä tekijänä, se ei itsessään selitä, vaan pikemminkin johtaa helposti tautologioihin tai virhepäätelmiin. Valta ei olekaan ensisijaisesti selittävä käsite vaan pikemminkin kokoava ja arvioiva käsite, joka auttaa hahmottamaan erilaisten vallankäyttömahdollisuuksien jakautumista. Kuitenkin on olemassa eräitä mahdollisuuksia muodostaa selityksiä, joissa valta on keskeisessä käsitteellisessä roolissa etenkin, jos erottelemme vallan eri mekanismeja ja ulottuvuuksia tai käytämme nimenomaan vallan jakautumista selityksenä. Lopuksi pyrin myös esittämään, että valta ei ole myöskään normatiivinen käsite, sillä valta itsessään ei ole hyvää eikä huonoa, tietyn tyyppinen valta tai tiettyihin tarkoituksiin käytetty valta sen sijaan voi olla. Valta on normatiivista siinä mielessä, että se on kytkeytynyt vastuun käsitteeseen. Ne, joilla on valtaa, on vastuuta – niillä joilla ei ole valtaa, ei voi olla vastuutakaan.

LÄHTEET:

- Baldwin, David. 1989. *Paradoxes of power*. Oxford: Blackwell.
- Barnett, Michael ja Duvall, Raymond. 2005. Power in international politics. *International Organization* 59:1, 39–75.
- Barry, Brian. 1980. Is it better be powerful or lucky? Part 1 & 2. *Political Studies* 28:2 & 28:3, 183–194 & 338–352.
- Boulding, Kenneth. 1990. *Three faces of power*. Newbury Park: Sage.
- Connolly, William. 1993. *The terms of political discourse*. 3. painos. Princeton: Princeton University Press.
- Dahl, Robert. 1957. The concept of power. *Behavioral Science* 2:3, 201–215.
- Dowding, Keith. 1996. *Power*. Buckingham: Open University Press.
- Dowding, Keith. 2002. Why should we care about the definition of power? *Journal of Political Power* 5:1, 119–135.
- Forsberg, Tuomas. 2011a. Power in international relations: An interdisciplinary perspective. Teoksessa Pami Aalto, Vilho Harle, Sami Moisio (toim.), *International studies: Interdisciplinary approaches*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 207–227.
- Forsberg, Tuomas. 2011b. Normative power Europe, once again: A conceptual analysis of an ideal type. *Journal of Common Market Studies* 49:6, 1183–1204.
- Forsberg, Tuomas. 2013. The power of the EU: What explains the EU's (lack of) influence on Russia? *Politique européenne* 39:1, 22–42.
- Gill, Stephen. 2011. *Valta ja vastarinta uudessa maailmanjärjestyksessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Guzzini, Stefano. 2017. Power. Teoksessa Felix Berenskoetter (toim.), *Concepts in world politics*. Lontoo: Sage, 23–40.
- Habermas, Jürgen. 1984. *The theory of communicative action vol. 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Haugaard, Mark ja Malesevic, Sinica. 2008. The ubiquity of power. *Journal of Power* 1:1, 1–3.
- Isaac, Jeffrey. 1987. *Power and Marxist theory: A realist view*. Ithaca: Cornell University Press.
- Korhonen, Pekka. 1989. Vallan sanat. Eurooppalaisten valtasanojen etymologioista. *Rauhantutkimus* 5:3, 1–20.

-
- Lukes, Steven. 1986/1974. *Power: A radical view*. Oxford: Blackwell.
- Manners, Ian. 2002. Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40:2, 235–258.
- Morriss, Peter. 1987. *Power: A philosophical analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Nye, Joseph. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2014. *Vallan sisäpiirissä. Suomalaisen eliittirakenteen muutos*. Tampere: Vastapaino.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2017. Poliittisten instituutioiden valta talouden suhdanteissa. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostetsaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 31–57.
- Walt, Stephen. 2002. Keeping the World 'Off-Balance: Self-Restraint and US Foreign Policy. Teoksessa G. John Ikenberry (toim.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press, 121–154.

– II –

Poliittinen osallistuminen ja valta

6. Suurten ikäluokkien poliittinen kiinnittyminen ja äänestysvalinnat 1970-luvulta nykypäivään

✠ Sami Borg

Johdanto

Suomalaiset yhteiskuntatieteilijät ovat tutkineet viime vuosikymmeninä melko paljon maamme suuria ikäluokkia, jotka syntyivät pian sotavuosien jälkeen. Esimerkiksi käy Antti Kariston toimittaman *Suuret ikäluokat* -kirjan laaja kirjoittajakunta (Karisto 2005 toim.). Suuria ikäluokkia on tutkitu Suomessa erityisesti osana yhteiskuntatieteellistä sukupolvitutkimusta. Sosiaalitieteiden piirissä aiheen yhteydessä on analysoitu laajemmin elämänkulkua ja sukupolviteorioita.

J. P. Roos analysoi teoksessaan *Suomalainen elämä* (1987) elämänkerata-aineistoin eri-ikäisiä suomalaisia. Roos päätyi aineistonsa mielekkään jäsentämisen näkökulmasta neliluokkaiseen sukupolviryhmittelyyn, jossa yhtenä kategoriana olivat sotien aikana ja pian niiden jälkeen 1940-luvulla syntyneet ikäkohortit. Tätä ikäluokkaa Roos kutsui suuren murroksen sukupolveksi. Heidän kotejaan ja heidän vanhempiensa nuoruutta ovat värittivät 1940- ja 1950-luvuilla ja myöhemminkin sotakokemukset sekä maan jälleenrakennus.

Matti Virtasen väitöskirjan (2001) lähestymiskulma suomalaisiin sukupolviin oli mannheimilainen korostaen vahvoja sekä yhteisiä sosiaalisia ja historiallisia kokemuksia yhteiskunnallisen sukupolven muodostumisen välttämättömänä edellytyksenä (Mannheim 1952). Kaikista ikäluokista tai kohorteista ei kuitenkaan rakennu sellaisia mannheimilaisen sukupolviteorian mukaisia sukupolvia, joille ovat erityisen merkittäviä ovat nuoruuden ajan ja tärkeitä muunkin elämänkulun yhteiset avainkokemukset.

Ikäluokat voivat myös fraktioitua suhteessaan yhteiskuntaan. Esimerkiksi Virtasen tutkimuksessa (2001) yhtenä keskeisenä kohteena oli ns. 60-lukulaisuus, joka perustui suuressa määrin suurten ikäluokkien joidenkin akateemisten poliittis-yhteiskunnalliseen aktivoitumiseen. Toisessa ääripäässä ”maaseudulle jääneet maaseudun tytöt ja pojat solidarisoituivat sotilas-pienviljelijäisiensä kanssa unohdetun kansan liikkeeksi”, kuten Virtanen myöhemmässä julkaisussaan osuvasti toteaa (2005, 206).

Suomalaisessa politiikan tutkimuksessa sukupolven käsitettä on hyödynnetty politiikkaan kiinnittymisen yleisissä analyyseissä suurten poliittisten muutosten, osallistumiserojen ja vaalitulosten yhtenä selityspohjana. Johanna Jääsaari hyödynsi jo varhain Roosin sukupolvijäsentelyjä (1986), ja Jääsaari tutki 1990-luvun alkupuolella yhdessä Tuomo Martikaisen kanssa myös nuorten poliittisia valintoja sukupolvinäkökulmasta (Jääsaari ja Martikainen 1991). Myöhemmin esimerkiksi Hanna Wass on tutkinut useissa yhteyksissä kansalaisten äänestysosallistumisen eroihin ja pitkäaikaismuutoksiin kytkeytyviä sukupolvieroja. Tällöin Wass on pyrkinyt erittelemään äänestysaktiivisuuden pitkittäismuutoksista sukupolvi- ja elämäntaakavaiikutuksia (ks. Wass 2008).

Eri ikäryhmiin kuuluvien kansalaisten osallistumis- ja kiinnittymiserojen voidaan sanoa muodostuneen jokseenkin pysyväksi suomalaisen politiikan tutkimuksen kohteeksi jo 1980-luvulla ja viimeistään 1990-luvun alkupuoliskolla. Meikäläisessä politiikan tutkimuksessa sukupolviteoreettinen lähestymistapa ei kuitenkaan ole ollut hallitseva. Keskeistä 1980- ja -90-lukujen vaihteen keskusteluissa olivat aiempaa luotettavammat havainnot nuorten valitsijaikäluokkien muita ikäluokkia matalammista äänestysprosentteista eduskuntavaaleissa (Martikainen 1988; Martikainen ja Yrjönen 1991). Yhdessä kansalaisten puoluekiinnittymisen heikentymistä osoittaneiden varhaisempien havaintojen kanssa (Rantala 1982) ne loivat monipuolista keskustelua suomalaisen demokratian tilasta ja jopa mahdollisesta kriisistä. Samalla tiedot nuorten matalista äänestysprosentteista synnyttivät tarpeen osallistumis- ja kiinnittymismuutosten pitkäaikaisseurannalle, jonka nojalla olisi myöhemmin mahdollista tutkia eri ikäluokkien elämänkulkua myös poliittisen osallistumisen osalta.

Sukupolvitutkimus ja suurten ikäluokkien analysointi ovat olleet läheisiä myös Ilkka Ruostetsaarelle, vaikka hän on itse syntynyt ”vasta” 1950-luvun loppupuolella. Ruostetsaari on osoittanut Suomea koskeissa valtatutkimuksissaan, että suuriin ikäluokkiin kuuluvat olivat nousseet merkittäviin asemiin suomalaisen yhteiskunnan eri sektoreilla jo 1990-lukuun mennessä, ja ovat sen jälkeen pysyneet valta-asemissa pitkään (Ruostetsaari 1992; 2003; 2014). Vuosina 1940–1949 syntyneet olivat jo vuonna 1991 selvästi väestöosuutensa nähden yliedustettuja kaikilla tutkituilla seitsemällä eliittilohkolla. Tämän ikäluokan osuus oli tuolloin vähintään kolmannes kaikissa eliittilohkoissa, ja ikäluokkaan kuuluvien osuus oli 40 prosenttia kaikista koko valtaeliittiin kuuluvista (Ruostetsaari 2014, 89–94 ja 326).

Ruostetsaaren (mt.) hätkähdyttävin havainto suurten ikäluokkien yliedustuksesta koskee vuotta 2001, jolloin tutkitun kymmenvuotiskohortin (eli roosilaisittain murroksen sukupolven) osuus koko valtaeliitistä oli lähes kolme viidestä (59 %). Osuus putosi vuoteen 2011 mennessä 23 prosenttiin, mutta oli vielä tuolloinkin huomattavasti yli ikäryhmän silloisen aikuisväestöosuuden.

Tutkimme Ruostetsaaren kanssa 2000-luvun alkupuoliskolla parissa artikkelissa sukupolvien valta-asemia ja poliittista kiinnittymistä (Borg ja Ruostetsaari 2002; Ruostetsaari ja Borg 2004). Täydennän seuraavassa analyysissä aihealuetta uusien tiedoin suurten ikäluokkien äänestysvalinnoista ja vaaliehdokkuuksista sekä päivittämällä tietoja ikäluokan poliittisesta kiinnittymisestä.

Luen nyt suuriin ikäluokkiin kuuluviksi ainoastaan maamme historian suurimmat syntymävuosikohortit vuosilta 1945–1950. Näihin kuuteen syntymävuosikohorttiin kuului kuhunkin alkujaan yli 95000 henkilöä, ja näistä neljään yli 100000 henkilöä (vuodet 1946–1949). Kuuden vuoden aikana syntyneitä oli yhteensä lähes 620 000. (Määrittelyvaihtoehtoista tarkemmin ks. Karisto 2005, 17–22.)

Vuoden 2016 lopussa 67–72-vuotiaiden ikäryhmään kuuluvia oli Suomessa asuvasta väestöstä noin 417 000 ja heidän osuutensa Suomessa asuvasta täysi-ikäisestä väestöstä oli noin 9,4 prosenttia (laskettu Tilastokeskuksen väestötilastotietokannasta). Kaikki mainitun ikäiset eivät tosin kuulu Suomessa syntyneisiin suuriin ikäluokkiin, vaan osa on muuttanut Suomeen myöhemmin.

Suomessa asuvien suurten ikäluokkien joukko harventui varsinkin 1960- ja 1970-luvuilla voimakkaan maastamuuton seurauksena. Suomi menetti vuosina 1960–1979 nettomuuttona Ruotsiin yhteensä noin 180000 henkilöä ja heistä merkittävä osa kuului suuriin ikäluokkiin (Ruotsalainen 2016).

Pääkysymykset ja aineistot

Tässä artikkelissa sukupolven ja elämänculun käsitteet eivät ole etusijalla, mutta ne tarjoavat silti tärkeän näkökulman tulosten analysointiin ja tulokintaan. Tarkastelun kohteena ovat siis vuosina 1945–1950 syntyneet suuret ikäluokat, joiden kiinnittymistä politiikkaan ovat hallinneet ikäluokalle ominainen toimintaympäristö ja heidän eri elämänvaiheidensa poliittisen kulttuurin pääominaisuudet. Kuvaan näitä jäljempänä.

Analyysissa on kolme pääkysymystä: miten suurten ikäluokkien poliittinen kiinnittyminen on poikennut koko väestön keskimääräisestä poliittisesta kiinnittymisestä, missä määrin suuret ikäluokat ovat olleet kunta- ja eduskuntavaalien ehdokkaina, ja millaisia ovat olleet suuriin ikäluokkiin kuuluvien äänestysvalinnat eduskunta- ja presidentinvaaleissa? Tutkimus pyrkii löytämään kaikkien kysymysten osalta vastauksia myös siihen, miten kiinnittyminen ja valinnat ovat muuttuneet viime vuosikymmeninä.

Tutkimuksen aineistoina käytän olemassa olevien tilastojen ja rekisteritietojen lisäksi puolueiden ajankohtaistutkimusaineistoja sekä kansallisten vaalitutkimusten data-aineistoja, jotka on tallennettu Yhteiskuntatieteelliseen tietoaarkistoon. Suuri osa tuloksista perustuu kulloistenkin vaalien jäl-

keen kerättyihin valtakunnallisiin kyselyihin, jotka edustavat tasapainoisesti Manner-Suomen äänioikeutettuja.

Kyselyaineistoihin pohjautuvien prosentuaalisten tulosten tavanomainen virhemarginaali on 95 prosentin luottamusvälillä (eli viiden prosentin riskitasolla) runsaat kaksi prosenttiyksikköä molempiin suuntiin. Suuria ikäluokkia koskevien kyselyhavaintojen osalta virhemarginaali on suurempi, koska vastaajia on huomattavasti koko aineistoa vähemmän. Siksi ikäryhmää koskevat kyselytulokset ovat kauttaaltaan suuntaa antavia. Hyödynnettyjen data-aineistojen suuren lukumäärän vuoksi tutkimusaineistoista on ilmoitettu taulukkoselitteissä ja lähteissä vain Tietoarkiston aineistonumero. Tutkimusdatojen tarkat kuvailut löytyvät Tietoarkiston Aila-tietokannasta (<https://services.fsd.uta.fi/>).

Poliittinen kiinnostus ja kiinnittyminen puolueisiin

Vuosina 1945–1950 syntyneet ikäluokat kävivät kansakoulun alaluokat 1950-luvulla. Suurin osa ikäluokasta päätti yleissivistävän koulutuksensa vasta 1960-luvulla. Useimmat suuriin ikäluokkiin kuuluvista hankkivat myös ensimmäisen ammatillisen koulutuksensa ja siirtyivät työmarkkinoille 1960-luvulla. Pisimpään opiskelleet siirtyivät työelämään vasta 1970-luvulla.

Poliittisen sosialisatian tutkimuksessa tavataan korostaa nuoruuden ja varhaisaikuisuuden merkitystä yhteiskuntasuhdetta jokseenkin pysyvästi määrittävänä elämänvaiheena (Jennings ja Niemi 1981). Nuoruusvuosilla on varmasti ainakin pitkäkestoista vaikutusta politiikkasuhteeseen. Suomessa suurten ikäluokkien voidaan todeta varttuneen poliittisen kiinnittymisen ulkoisten olosuhteiden osalta varsin otollisessa, merkittävien yhteiskunnallisten muutosten ympäristössä.

Suurten ikäluokkien nuoruutta leimasi suomalaisen yhteiskunnan nopea ja laaja rakennemuutos 1960-luvulta 1980-luvulle (ks. Alestalo 2007). Maatalousvaltainen Suomi teollistui ja palvelusektori laajentui. 1960- ja

-70-luku olivat voimakkainta julkisen sektorin työpaikkojen kasvun aikaa ja toimihenkilöammatit yleistyivät. Samalla suurten ikäluokkien ammattirakenne, asuinolot ja sosioekonominen asema alkoivat yhä enemmän poiketa heidän vanhempiensa sosiodemografisesta taustasta.

Suurten ikäluokkien nuoruudessa ideologiset jakolinjat ei-sosialistien ja sosialistien sekä oikeiston, vasemmiston ja keskustan välillä olivat selväpiirteisiä. Puolueorganisaatiot kasvattivat merkittävästi jäsenmääriään ja poliittinen mobilisaatio sekä jakolinjat ulottuivat laajasti yhteiskunnan erilaisiin järjestötoimijoihin (Rantala 1982). Eduskuntavaalien äänestysprosentit kohosivat huippulukemiin 1960-luvun puolivälin molemmin puolin, ja kunnallispolitiikan puoluepolitisoituminen vauhditti myös kunnallisvaalien äänestysprosenttien nousua eduskuntavaalien osallistumistason tuntumaan.

Kun lisäksi yhteiskunnallisesti aktiivisin osa nuorisoa osallistui 1960- ja -70-luvuilla hyvin näkyvästi politiikkaan monin eri tavoin, voivat historian tulkinnat helposti sortua liioittelemaan silloisten nuorten ja nuorten aikuisten poliittisen innostuksen kattavuutta koko ikäluokassa. Taulukko 1 nimittäin osoittaa, että vuoden 1976 puolueiden ajankohtaistutkimuksen mukaan kaksi kolmesta suuriin ikäluokkiin kuuluvasta oli tuolloin kiinnostunut politiikasta joko "vain vähän" tai "ei lainkaan". Toisaalta ikäluokan kiinnostuneisuus politiikasta oli 1970-luvun puolivälissä suurin piirtein samalla tasolla koko aikuisväestön kanssa. Vielä vuoden 1983 tuloksen osoittaa suurten ikäluokkien niukan enemmistön olleen korkeintaan vähän kiinnostunut politiikasta.

Taulukko 1. Suurten ikäluokkien poliittinen kiinnostus vuosina 1976, 1983, 1991, 2003 ja 2015 verrattuna aikuisväestöön (riviprosentti).

	Erittäin (-75, -83) / Hyvin kiinnostunut (1991–2015)	Jonkin verran kiinnostunut	Vain vähän kiinnostunut	Ei lainkaan kiinnostunut	EOS	(n)
Suuret ikäluokat (v. 1945–1950 syntyneet)						
1976	6	31	52	12	-	(199)
1983	9	40	41	11	-	(152)
1991	11	40	38	11	-	(185)
2003	17	37	34	12	-	(157)
2015	28	45	22	5	-	(166)
Koko aikuisväestö (18 vuotta täyttäneet)						
1976	9	30	45	16	0	(1260)
1983	7	39	41	12	0	(1098)
1991	12	37	36	15	0	(1471)
2003	13	40	33	14	0	(1269)
2015	22	47	24	7	-	(1602)

Lähdeaineistot: 1976/FSD1003, 1983/FSD1011, 1991/FSD1088, 2003/FSD1260, 2015FSD3067.

Taulukon 1 kiinnostava, mutta osin hieman epävarma päätulos on se, että puolueiden ajankohtaistutkimusten ja kansallisten vaalitutkimusten data-aineistojen nojalla kansalaisten yleinen poliittinen kiinnostus on kohonnut melko tasaisesti 1970-luvun puolivälistä kuluvan vuosikymmenen puoliväliin. Muutos koskee selväpiirteisesti myös suuria ikäluokkia. Muutos on saattanut jyrkentyä jonkin verran siitä syystä, että vuosina 1976 ja 1983 vahvinta kiinnostusta mitattiin sanaparilla ”erittäin kiinnostunut”. Sen jälkeen vahvinta kiinnostusta on tiedustelu vaihtoehdolla ”hyvin kiinnostunut”. Kaikissa mitatuissa tapauksissa kyse on kyselyvastaajien itse ilmoittamasta, omakohtaisesta kiinnostuksesta politiikkaa kohtaan.

Suurten ikäluokkien kiinnostuneiden osuudet ovat olleet vuosien 2003 ja 2015 mittauksissa hieman suurempia kuin koko väestön prosenttiosuu-

det ("hyvin kiinnostunut" ja "jonkin verran kiinnostunut"), mutta erot eivät ole kovin suuria. Politiikasta hyvin kiinnostuneita on kuitenkin suuriin ikäluokkiin kuuluvissa enemmän kuin aikuisväestössä keskimäärin, nykyisin lähes 30 prosenttia.

Myöskään taulukon 2 tiedot koko väestön ja suurten ikäluokkien puoluejäsenyyksistä eivät tue suoraan käsitystä siitä, että vuosina 1945–1950 syntyneet olisivat kiinnittyneet jo nuorina puolueisiin aikakauteen nähden erittäin innokkaasti. Vuonna 1976 noin joka kymmenes ikäluokkaan kuuluva (11 %) oli jäsen jossakin poliittisessa puolueessa, mutta osuus oli tuolloin merkittävästi pienempi kuin puoluejäsenten osuus koko aikuisväestöstä (18 %).

Taulukko 2. Kyselytietoja puoluejäsenyyden yleisyydestä vuosina 1976, 1983, 1991 ja 2015 (% kuuluu jäsenenä johonkin poliittiseen puolueeseen).

	1976	1983	1991	2015
Suuret ikäluokat (s. 1945–1950)	11	11	17	16
Koko aikuisväestö	18	10	11	9

Lähdeaineistot: 1976/FSD1003, 1983/FSD1011, 1991/FSD1088, 2015/FSD3067.

Toisaalta verrattuna nykyisiin saman ikäisiin nuoriin aikuisiin ero on huomattava toiseen suuntaan. Vuonna 1976 vuosina 1945–1950 syntyneet olivat noin 26–32-vuotiaita. Vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimusaineiston (FSD3067) 26–32-vuotiaista vastaajista vain viisi prosenttia kuului jäsenenä johonkin puolueeseen.

Taulukon 2 muiden vuosien tulokset kertovat oleellisen havainnon. Suuriin ikäluokkiin kuuluvien kiinnittyminen puolueisiin puoluejäsenenä on kulkenut lähes päinvastaiseen suuntaan koko aikuisväestön kehitykseen nähden. Koko aikuisväestössä puoluejäsenosuudet ovat puolittuneet vuodesta 1976 vuoteen 2015, mutta suurten ikäluokkien keskuudessa osuus on pysynyt 1990-luvun alun jälkeen verraten korkeana. Nykyisin noin joka seitsemäs (16 %) ikäryhmään kuuluva on jäsen jossakin poliittisessa puolueessa.

Ehdokkuudet kunta- ja eduskuntavaaleissa

Suurten ikäluokkien verraten runsas edustus puolueiden jäsenkunnassa merkitsee oletettavasti myös sitä, että he ovat olleet aktiivisesti ehdokkaina maamme yleisissä vaaleissa. Kevään 2017 kuntavaaleissa oli yhteensä 3163 67–72-vuotiasta ehdokasta. Heidän osuutensa oli 9,4 prosenttia kaikista vaalien yli 33600 ehdokkaasta. Osuus vastaa täsmälleen ikäluokkaan kuuluvien aikuisväestöosuutta.

Aiemmissa kuntavaaleissa suuret ikäluokat ovat olleet yliedustettuja suhteessa väestöosuuteensa. Tilastokeskuksen sähköisistä tilastotietokannoista on laskettavissa kuntavaaliehdokkaiden tarkkoja ikätietoja vuoden 2004 kuntavaaleista alkaen. Noissa vaaleissa suuriin ikäluokkiin kuuluvia, siis vuosina 1945–1950 syntyneitä, ehdokkaita oli yhteensä 7291 eli 18,3 prosenttia vaalien lähes 40000 ehdokkaasta. Vuonna 2004 po. suurten ikäluokkien osuus äänioikeusikäisestä väestöstä oli noin 12 prosenttia, joten yliedustus oli huomattava.

Eduskuntavaaleissa suurten ikäluokkien yliedustus ehdokaskunnassa on mitä ilmeisimmin ollut kunnallisvaalejakin suurempaa. Asiaa ei ole mahdollista analysoida kattavin pitkäaistiedoin tarkasti vuosina 1945–1950 syntyneiden osalta, koska ehdokastilastojen ikätiedot on julkaistu ennen 2000-lukua viisivuotiskäyryhyttäin. Tämä tekee analyysin hieman monimutkaiseksi. Asian tutkimiseksi on seuraavassa kuvattava muutoksia kymmenvuotiskäyhorteissa.

Pitkän ajan muutosten kuvaamiseksi taulukkoon 3 on koottu ehdokastietoja neljistä eduskuntavaaleista puolueittain (1983, 1991, 2003, 2015). Puoluekohtaisia numerosarakkeita on kullekin neljälle vaalivuodelle kaksi. Niistä ensimmäinen kertoo puolueen kaikkien ehdokkaiden määrän vaaleissa ja toinen sarakke ehdokasosuuden, jonka muodostavat ne kymmenvuotiskäyhortit, johon suuret ikäluokat ovat kulloinkin kuuluneet. Koska suuret ikäluokat ovat kooltaan suurimpia ikäluokkia, ne muodostavat kussakin tarkasteltavassa kymmenvuotiskohortissa suurimman osan ehdokkaista.

Taulukon 3 kahdella alimmalla rivillä on suuntaa antavaa tietoa siitä, kuinka suurta yli- tai aliedustusta suurilla ikäluokilla on ollut kunkin vaalien ehdokaskunnassa suhteessa koko aikuisväestöön. Valitettavasti käytettävissä olleet väestötilastot sallivat prosenttiosuuksien vertailuun pohjautuvan edustustarkastelun ainoastaan suhteessa 15 vuotta täyttäneeseen väestöön. Kunkin vaalivuoden yli- tai aliedustus on laskettu vähentämällä kymmen-vuosikohortin osuus ehdokaskunnassa saman ikäisten osuudesta 15 vuotta täyttäneessä väestössä.

Taulukko 3. Suurten ikäluokkien lähimpään kymmenvuotiskäyhöorttiin kuuluvat ehdokkaat eduskuntavaaleissa 1983, 1991, 2003 ja 2015 (% ikäryhmään kuuluvien osuus puolueen kaikista ehdokkaista).

1945–50 synt. ikä vaaleissa	1983		1991		2003		2015	
	Ehdokkaita 30–39-v. yhteensä osuus		Ehdokkaita 40–49-v. yhteensä osuus		Ehdokkaita 50–59-v. yhteensä osuus		Ehdokkaita 65–74-v. yhteensä osuus	
	(33–38-v.)		(41–46-v.)		(53–58-v.)		(65–70-v.)	
KESK	199	29,1	215	46,0	234	34,6	216	7,9
KOK	227	21,1	230	47,4	222	25,7	214	6,1
SMP/PS	206	18,4	192	40,1	65	35,4	215	6,0
SDP	227	38,8	230	50,0	223	35,0	216	3,7
VIHR	.	.	229	30,6	209	19,6	208	1,4
VAS/SKDL	227	38,8	230	46,5	204	36,8	216	3,7
RKP	65	15,4	71	29,6	89	34,8	104	8,7
KD/SKL	80	21,3	94	46,8	171	32,7	193	11,9
MUUT	100	23,0	420	32,9	612	34,3	564	17,2
	1331	27,8	1911	40,8	2029	32,1	2146	8,9
Kymmenvuotiskohortin osuus (%)								
15 v. täytt. väestöstä		21,3		19,1		18,7		14,5
Yli-/aliedustus (%-yks.)		6,5		21,7		13,4		-5,6

Selite: Tilastokeskus on julkaissut kansanedustajaehdokkaiden ikäjakaumat vain viisivuotislukittain vuoden 1983 eduskuntavaaleista lähtien. Siksi taulukkoon on koottu tiedot sellaisista kymmenvuotiskäyhöorteista, joihin vuosina 1945–1950 syntyneet ehdokkaat kuuluivat kussakin vaaleissa.

Lähteet: Laskelmien pohjana olivat Tilastokeskuksen vaalilastot eduskuntavaaleista sekä väestötilastot.

Keskeinen havainto on, että suuret ikäluokat ovat olleet yliedustettuja eduskuntavaalien ehdokaskunnassa säännönmukaisesti ainakin 1980-luvulta 2000-luvulle. Voimakkain yliedustus ajoittuu 1990-luvulle, jonka aikana suuriin ikäluokkiin kuuluvat ylittivät 50 ikävuoden rajapyykin nuorinta, vuonna 1950 syntynyttä vuosikohorttia lukuun ottamatta.

Vuoden 1991 eduskuntavaalien ehdokaskunnassa havaitaan erittäin merkittävä 40–49-vuotiaiden ehdokkaiden yliedustus. Silloisten neljän suurimman eduskuntapuolueen ehdokaskunnassa po. kymmenvuotiskohortin osuus oli puolueesta riippuen vähintään 46 prosenttia, SDP:ssä jopa puolet. Suuriin ikäluokkiin kuuluvia ehdokkaita lieene tuolloin ollut ainakin neljännes useimpien eduskuntapuolueiden ehdokkaista.

Edellä muodostuneeseen kuvaan suurten ikäluokkien melko vahvasta puoluekiinnittyneisyydestä ja poliittisesta sosialisatiosta sopii hyvin myös se, että jo 1980-luvulla heidän osuutensa varsinkin vasemmistopuolueiden ehdokaskunnasta oli suuri. Puoluekiinnittyneisyys lieene myös ylläpitänyt kiinnostusta ja mahdollisuuksia asettua ehdolle myöhemmällä keski-ikäällä, koska vielä vuoden 2003 eduskuntavaaleissa taulukon 3 raportoiman kymmenvuotiskohortin osuus kaikista ehdokkaista oli eri puolueissa keskimäärin noin kolmannes. Vasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa näkyy selvästi, että eläkeiän saavuttaminen toimii pysäkkinä vetäytymiselle.

Myös aiemmin kootut tiedot suuriin ikäluokkiin kuuluvien huomattavasta osuudesta kansanedustajien keskuudessa ovat osoittaneet kiistattomasti, että vuosina 1945–1950 syntyneiden joukossa on poikkeuksellisen paljon politiikasta hyvin kiinnostuneita ihmisiä. Ikäryhmään kuuluvien kansanedustajien osuus kaikista kansanedustajista nousi jo vuoden 1979 eduskuntavaaleissa 15 prosenttiin ja vuoden 1983 vaaleissa 22 prosenttiin. Tämän jälkeen osuus säilyi yli kolmanneksena (31–36 %) vuoden 1987 vaaleista vuoden 1999 vaaleihin. Vielä vuoden 2003 eduskuntavaaleissakin ikäryhmän läpimenneiden osuus kaikista kansanedustajista nousi 29 prosenttiin, eli yli kaksinkertaiseksi verrattuna ikäryhmän silloiseen aikuisväestöosuuteen (12,2 % 18 vuotta täyttäneestä väestöstä). (Ruostesaari ja Borg 2004, 152.)

Suurten ikäluokkien puoluevalinnat eduskuntavaaleissa

Suurten ikäluokkien äänestysprosentit ovat rekisteritietojen mukaan olleet viimeisimmissäkin eduskuntavaaleissa koko maan äänestysprosenttia korkeampia (Wass ja Borg 2016, 184). Ikäluokan puoluevalintoja eduskuntavaaleissa voidaan tutkia ainoastaan kyselytiedoin, joiden tulokset perustuvat noin 100–150 vastaajaan valtakunnallisissa äänestystutkimusaineistoissa. Täten taulukon 4 puoluekannatusprosentit ovat suurten ikäluokkien osalta vain suuntaa antavia. Tulosten pääpiirteet sekä melko yhdenmukaiset ja samansuuntaiset erot vaalien todelliseen puoluekannatusjakaumaan eri vaaleissa osoittavat silti kiinnostavia säännönmukaisuuksia.

Vanhimmatkin vuosina 1945–1950 syntyneistä saavuttivat eduskuntavaalien äänioikeusiän vasta vuoden 1970 vaaleissa, koska ennen vuoden 1966 vaaleja äänioikeutetun tuli silloisen lainsäädännön mukaan olla täytännyt 21 vuotta ennen vaalivuoden alkua. Vuoden 1970 eduskuntavaaleihin äänioikeusikärajaa laskettiin 20 vuoteen ja vuoden 1972 vaaleihin ikärajaa madallettiin 18 vuoteen. Taulukon 4 tiedot alkavat vuoden 1975 vaaleista. Ne olivat nyt tarkasteltaville suurille ikäluokille toiset tai kolmannet eduskuntavaalit, joissa he pääsivät äänestämään.

Ensinnäkin on ilmeistä, että suurten ikäluokkien puoluevalinnat eivät ole poikenneet muutamien viime vuosikymmenten eduskuntavaaleissa erittäin merkittävästi kaikkien äänestäjien puoluevalinnoista. Sotien jälkeisessä eduskuntavaalituloksissa yksikään puolue ei ole onnistunut saavuttamaan yli 30 prosentin valtakunnallista kannatusta, eikä niin suuria kannatusosuuksia löydy myöskään suurten ikäluokkien puoluekannatuksesta vuosien 1975, 1991, 2003 ja 2015 eduskuntavaaleissa.

Taulukon 4 tarkastelemissa vaaleissa suuret ikäluokat äänestivät SDP:tä selvästi useammin kuin muita puolueita vuoden 2003 eduskuntavaaleihin saakka. Puolueen kannatus säilyi suurten ikäluokkien keskuudessa yli 20 prosentissa vielä vuoden 2015 vaaleissa, vaikka kaikista äänestäjistä enää noin joka kuudes äänesti tuolloin SDP:tä (16,5 %).

Taulukko 4. Suurten ikäluokkien puoluevalinnat (% 1945–50) eduskuntavaaleissa 1975, 1991, 2003 ja 2015 verrattuna kaikkiin äänestäjiin (% ja %-yks.).

	KESK	KOK	PS/ SMP	SDP	VIHR	VAS/ SKDL	RKP	KD/ SKL	MUUT	(n)
Vaalitulos –75	17,6	18,4	3,6	24,9	–	18,9	4,7	3,3	8,6	
% 1945–50	17,6	16,2	5,6	26,8	–	13,4	5,6	2,1	12,7	(142)
Ero (%-yks.)	0,0	–2,2	2,0	1,9	–	–5,5	0,9	–1,2	4,1	
Vaalitulos –91	24,8	19,3	4,8	22,1	6,8	10,1	5,5	3,1	3,5	
% 1945–50	22,2	20,0	3,0	27,4	3,7	11,1	7,4	3,0	2,2	(134)
Ero	–2,6	0,7	–1,8	5,3	–3,1	1,0	1,9	–0,1	–1,3	
Vaalitulos –03	24,7	18,6	1,6	24,5	8,0	9,9	4,6	5,3	2,8	
% 1945–50	21,2	11,5	1,0	27,9	3,8	13,5	8,7	6,7	5,8	(104)
Ero	–3,5	–7,1	–0,6	3,4	–4,2	3,6	4,1	1,4	3,0	
Vaalitulos –15	21,1	18,2	17,7	16,5	8,5	7,1	4,9	3,5	2,5	
% 1945–50	29,3	13,8	14,4	21,0	4,8	7,2	4,8	3,6	1,2	(167)
Ero	8,2	–4,4	–3,3	4,5	–3,7	0,1	–0,1	0,1	–1,3	

Lähdeaineistot: Vaalitulosten eli puolueiden valtakunnallisten ääniosuuksien osalta Tilastokeskuksen vaalitilastot; suurten ikäluokkien osalta vaalitutkimusaineistot FSD1003, FSD1088, FSD1260 ja FSD3067, joiden puoluevalintamuuttujat painotettiin vaalitulosia vastaaviksi.

Keskusta vaikuttaa saaneen vuonna 2015 merkittävän osan suurten ikäluokkien äänistä, mutta muissa tarkastelluissa vaaleissa puolueen kannatus ei näytä olleen keskimäärää korkeampaa suurissa ikäluokissa. Vuoden 2015 vaalien huippukannatus (29 %) saattaa ainakin osin johtua tilastosattumas-

ta. Myöskään Kokoomus ei yleensä näytä koonneen vahvaa, valtakunnallista vaalituloksestaan suurempaa kannatusta suurilta ikäluokilta.

Näin on myös Vihreiden ja Perussuomalaisten kohdalla, ja Vihreiden kohdalla tilanne on itse asiassa päinvastainen. Suuriin ikäluokkiin kuuluvat eivät juurikaan näytä kiinnittyneen Vihreisiin eduskuntavaaliäänestämiseen. Puolueen kannatus on jäänyt tässä ikäryhmässä usein yhtä matalaksi kuin pienimpien eduskuntapuolueiden eli RKP:n ja KD:n kannatus. On mahdollista, että suuri osa suurten ikäluokkien aktiiviäänestäjistä oli jo vaikiintunut puoluekannoiltaan ennen Vihreiden mukaantuloa eduskuntavaaleihin 1980-luvun loppupuoliskolla. Toisaalta liikkuvia äänestäjiä on suurissakin ikäluokissa. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa noin joka seitsemäs suuriin ikäluokkiin kuuluva äänestäjä näyttää antaneen äänensä Perussuomalaisille.

Vasemmistoliiton eduskuntavaalikannatus suurissa ikäluokissa on puolestaan ollut pääsääntöisesti lähellä puolueen valtakunnallista kannatusta. Vasemmistopuolueiden (SDP+VAS) yhteenlaskettu kannatus putosi eduskuntavaaleissa noin yhteen kolmannekseen jo vuoden 1991 eduskuntavaaleissa. Suurissa ikäluokissa tämä yhteenlaskettu kannatus vaikuttaa säilyneen lähes 40 prosentissa 2000-luvulle saakka, jonka jälkeen se putosi alle 30 prosentin vuoden 2015 eduskuntavaaleissa.

Suurten ikäluokkien äänestysvalinnat presidentinvaaleissa

Entä miten suuret ikäluokat ovat jakaneet äänensä presidentinvaaleissa verrattuna kaikkiin äänestäjiin? Taulukko 5 tarkastelee asiaa vuoden 1982 ensimmäisistä ”Koivisto-vaaleista” ensimmäisiin suoriin ja kaksivaiheisiin vaaleihin vuonna 1994. Tämän jälkeen taulukko 6 esittelee vastaavat tiedot vuosien 2000, 2006 ja 2012 presidentinvaaleista. Suurten ikäluokkien kyselytulokset ovat samalla tavalla suuntaa antavia kuin edelliset tiedot eduskuntavaaleista.

Vuonna 1982 noin joka toinen suuriin ikäluokkiin kuuluva äänestäjä äänesti presidentinvaaleissa Mauno Koiviston valitsijamiesehdokasta. Va-

semmiston ehdokkaiden suosio oli vankka, koska Kalevi Kivistön valitsijamiesehdokkaat keräsivät sekä kaikilta että suurten ikäluokkien äänestäjiltä 11 prosentin kannatuksen. Muiden puolueiden ehdokkaista vain Keskustan Johannes Virolainen sai suurilta ikäluokilta ääniosuuksien perusteella hie-
man enemmän kannatusta kuin kaikilta äänestäjiltä.

Taulukko 5. Suurten ikäluokkien ehdokasvalinnat presidentinvaaleissa 1982–1994 (% ja ero %-yksikköinä).

Puolue	SDP	KOK	KESK	RKP	VIHR	VAS	KD	SMP/ PS	Muut	(n)
1982/vmv	Koivisto	Holkeri	Virolainen	Jansson		Kivistö	Westerholm	Vennamo		
Vaalitulos	43,1	18,7	16,8	3,8	–	11	1,9	2,3	2,3	
% (1945–50)	50,5	15,7	18,1	1,9	0	11,1	1,4	0	1,4	(277)
Ero	7,4	–3	1,3	–1,9	–	0,1	–0,5	–2,3	–0,9	
1988/sv	Koivisto	Holkeri	Väyrynen	–		Kivistö	–	–		
Vaalitulos	47,9	18,1	20,2	–	–	10,5	–	–	1,4	
% (1945–50)	44,4	15,6	23,3	–	–	13,3	–	–	3,3	(110)
Ero	–3,5	–2,5	3,1	–	–	2,8	–	–	1,9	
1994/1	Ahtisaari	Ilaskivi	Väyrynen	Rehn		Andersson	Kankaanniemi			
Vaalitulos	25,9	15,2	19,5	22,0	–	3,8	1,0	–	11,6	
% (1945–50)	31,5	17,8	12,3	24,7		4,1	4,1	–	5,5	(105)
Ero	5,6	2,6	–7,2	2,7	–	0,3	3,1	–	–6,1	
1994/2	Ahtisaari			Rehn						
Vaalitulos	53,9	–	–	46,1	–	–	–	–	–	
% (1945–50)	54,1	–	–	45,9	–	–	–	–	–	(85)
Ero	0,2	–	–	–0,2	–	–	–	–	–	

Muut ehdokkaat: 1988 Jouko Kajanoja; 1994 Sulo Aittoniemi, Eeva Kuuskoski, Keijo Korhonen ja Pertti Virtanen.

Suurten ikäluokkien kannatus on laskettu puolueiden ajankohtaistutkimusten ja vaalitutkimusten data-aineistoista siten, että ehdokasvalintaa koskevat tiedot on aluksi painotettu vastaamaan vaalitulosta kaikkien ehdokasvalintansa ilmoittaneiden osalta. Tämän jälkeen ehdokasvalintamuuttuja on ristiintaulukoitu iän mukaan. Painotettu n.

Vuoden 1988 presidentinvaalit toimitettiin ns. kahden lipun vaaleina, joissa äänestäjät äänestivät yhdellä äänestyslipulla presidenttiehdokasta ja toisella äänestyslipulla valitsijamiesehdokasta. Suorassa vaalissa Koivisto näyttää keränneen suurten ikäluokkien äänestäjiltä hieman pienemmän ääniosuuden kuin hänen takanaan olleet valitsijamiesehdokkaansa vuoden 1982 vaaleissa.

Paavo Värynen oli vielä vuoden 1988 vaaleissa melko suosittu suurten ikäluokkien keskuudessa (23 %), mutta ensimmäisissä suoran kansanvaalin vaaleissa vuonna 1994 hänen kannatuksensa puolittui suurten ikäluokkien keskuudessa. Näin kävi siitäkin huolimatta, että hänen koko ääniosuutensa vaaleissa ei juurikaan pienentynyt vuodesta 1988. Värysen suosion alamäki suurten ikäluokkien ehdokkaana näkyy myös taulukon 6 raporttoimissa vuoden 2012 vaalituloksissa. Tuolloin Värynen näyttää keränneen jokseenkin saman ääniosuuden (12–13 %) suurilta ikäluokilta kuin vuonna 1994.

Palataan taulukkoon 5. Vuoden 1994 presidentinvaaleissa SDP:n ehdokkaana ollut Martti Ahtisaari onnistui kokoamaan suurilta ikäluokilta suuremman ääniosuuden kuin kaikilta äänestäjiltä. Hieman lievemmin ilmiö koski myös Kokoomuksen Raimo Ilaskiveä sekä RKP:n ehdokkaana menestynyttä Elisabeth Rehniä. Vaalien toisella kierroksella suuret ikäluokat näyttävät jakaneen äänensä samassa suhteessa kuin kaikki äänestäneet.

Taulukon 6 tiedot vuoden 2000 vaaleista osoittavat, että SDP:n Tarja Halonen ja Keskustan Esko Aho olivat vaalien ensimmäisellä kierroksella kiistattomasti suosituimmat ehdokkaat myös suurten ikäluokkien äänissä. Silti nimenomaan Kokoomuksen Riitta Uosukainen vaikuttaa olleen tuolloin suhteellisesti suosituimpi suurten ikäluokkien keskuudessa verrattuna kaikkiin äänestäneisiin.

Vaalien toisella kierroksella suuriin ikäluokkiin kuuluvat kallistuivat hieman muuta äänestäjäkuntaa enemmän Tarja Halosen suuntaan. Vuoden 2006 presidentinvaalien toisella kierroksella suurten ikäluokkien enemmistö näyttää puolestaan kannattaneen Sauli Niinistöä presidentiksi (53 %). Tästä huolimatta Tarja Halonen valittiin vuoden 2006 vaaleissa uudelle kuusivuotiskaudelle lähes 52 prosentin kokonaiskannatuksella.

**Taulukko 6. Suurten ikäluokkien ehdokasvalinnat presidentinvaaleissa 2000–2012
(% ja ero %-yksikköinä).**

Puolue	SDP	KOK	KESK	RKP	VIHR	VAS	KD	SMP/ PS	Muut	(n)
2000/1	Halonen	Uusukainen	Aho	Rehn	Hautala					
Vaalitulos	40,0	12,8	34,4	7,9	3,3	–	–	–	1,6	
% (1945–50)	39,5	17,9	31,5	8,0	1,9				1,2	(162)
Ero	–0,5	5,1	–2,9	0,1	–1,4	–	–	–	–0,4	
2000/2	Halonen		Aho							
Vaalitulos	51,6	–	48,4	–	–	–	–	–	–	
% (1945–50)	55,5	–	44,5	–	–	–	–	–	–	(155)
Ero	3,9	–	–3,9	–	–	–	–	–	–	
2006/1	Halonen	Niinistö	Vanhanen	Lax	Hautala		Kallis	Soini		
Vaalitulos	46,3	24,1	18,6	1,6	3,5	–	2,0	3,4	0,4	
% (1945–50)	43,4	22,1	15,9	6,2	0,9	–	4,4	5,3	1,8	(129)
Ero	–2,9	–2,0	–2,7	4,6	–2,6	–	2,4	1,9	1,4	
2006/2	Halonen	Niinistö								
Vaalitulos	51,8	48,2	–	–	–	–	–	–	–	
% (1945–50)	47,0	53,0	–	–	–	–	–	–	–	(115)
Ero	–4,8	4,8	–	–	–	–	–	–	–	
2012/1	Lipponen	Niinistö	Väyrynen	Biaudet	Haavisto	Arhinmäki	Essayah	Soini		
Vaalitulos	6,7	37,0	17,5	2,7	18,8	5,5	2,5	9,4	–	
% (1945–50)	12,3	41,3	13,5	4,5	9,7	5,2	5,2	8,4	–	(155)
Ero	+5,6	+4,3	–4,0	+1,8	–9,1	–0,3	+2,7	–1,0	–	
2012/2		Niinistö			Haavisto					
Vaalitulos	–	62,6	–	–	37,4	–	–	–	–	
% (1945–50)	–	72,3	–	–	27,7	–	–	–	–	(94)
Ero	–	9,7	–	–	–9,7	–	–	–	–	

Muut ehdokkaat: 2000 Ilkka Hakalehto ja Risto Kuisma; 2006 Arto Lahti.

Suurten ikäluokkien kannatus on laskettu puolueiden ajankohtaistutkimusten ja vaalitutkimusten data-aineistoista siten, että ehdokasvalintaa koskevat tiedot on aluksi painotettu vastaamaan vaalitulosta kaikkien ehdokasvalintansa ilmoittaneiden osalta. Tämän jälkeen ehdokasvalintamuuttuja on ristiintaulukoitu iän mukaan. Painotettu n.

Vuoden 2012 presidentinvaaleissa Sauli Niinistö oli vaalien ensimmäisellä kierroksella lähes yhtä suosittu suurten ikäluokkien äänissä kuin Tarja Halonen vuonna 2006. SDP:n Paavo Lipposen kannatus jäi vaaleissa hyvin vaatimattomaksi (6,7 %), mutta suurten ikäluokkien äänissä hän keräsi lähes kaksinkertaisen ääniosuuden. Toiselle kierrokselle Niinistön kanssa yltänyt Vihreiden Pekka Haavisto sai puolestaan suurilta ikäluokilta puolet pienemmän ääniosuuden (9,7 %) kuin kaikilta äänestäjiltä (18,8 %).

Kaikkiaan suurten ikäluokkien äänestysvalinnat tutkituissa presidentinvaaleissa osoittavat, että valitsijoiden puoluekiinnittymisellä sekä on että ei ole merkitystä presidentinvaaleissa äänestämisessä. Valintoihin vaikuttavat sekä valitsijoiden puoluesiteet että käsitykset ehdokkaiden henkilökohtaisista ominaisuuksista. Kekkonen presidenttikausien jälkeen sosiaalidemokraattiset ehdokkaat hallitsivat presidentinvaaleja aina vuoteen 2006 asti. Yleensä suurimmat puolueet ja niiden suosittu ehdokkaat ovat koonneet jo 1980-luvun presidentinvaaleista alkaen paljon kannoissaan liikkuvimpien äänestäjien ääniä.

Varsinkin suoraan, kaksivaiheiseen kansanvaaliin siirtyminen on lisännyt äänen keskittymistä kärkiehdokkaille, ja ilmiö on koskenut myös suurten ikäluokkien äänestäjiä. Presidentinvaalien äänestyspäästösten henkilöpainotus on kuitenkin näkynyt muun muassa siinä, että myös pienten ja keskisuurten eduskuntapuolueiden ehdokkaat ovat yltäneet toiselle kierrokselle (Rehn vuonna 1994 ja Haavisto vuonna 2012).

Kokoavia päätelmiä

Tiedot vuosina 1945–1950 syntyneiden poliittisen kiinnostuksen tasosta ja puoluejäsenyyksistä eri vuosikymmenillä osoittavat, että suuret(kaan) ikäluokat eivät ole missään elämänsä vaiheessa olleet yhtenäisiä poliittisen kiinnittymisen voimakkuuden ja puoluevalintojen osalta. 60-lukulainen vasemmistoaktivismi tarttui aikanaan sukupolven pieneen mutta näkyvään akateemiseen osaan. Suuri enemmistö ikäluokasta ei kuitenkaan ole mis-

sään vaiheessa elämänkaartaan kuulunut jäsenenä puolueeseen, eikä ole ollut hyvin kiinnostunut politiikasta. Yleinen kiinnostus politiikasta ei ole ollut suurten ikäluokkien keskuudessa muita ikäryhmiä yleisempää, mutta puoluejäsenyys on ollut ja on sitä yhä. Juuri tämä luonut pohjan ikäluokan aktiiviselle osallistumiselle puolue toimintaan ja vaaleihin.

Suurten ikäluokkien yleinen poliittis-yhteiskunnallinen merkitys on ollut melko suuri, kun ikäluokkaa verrataan muun ikäiseen väestöön. Tähän viittaavat ikäluokan huomattava osuus kansanedustajista useiden vuosikymmenten ajan 1980-luvulta alkaen (Ruostetsaari ja Borg 2004). Asiaa selittää osaltaan tässä artikkelissa osoitettu ikäluokan näkyvä ylliedustus eduskuntavaalien ehdokasasettelussa. Muita ikäluokkia selvästi suuremmat ehdokasmäärät ovat luonnollista seurausta siitä, että puolueiden järjestötoiminta ja jäsenhankinta vahvistuivat merkittävästi suurten ikäluokkien nuoruusvuosina 1950- ja 1960-luvuilla. Joillekin ikäluokkaan kuuluville puoluepolitiikka ja poliittinen osallistuminen ovat myös tarjonneet sukupolvea määrittäviä avainkokemuksia.

Eduskuntavaaleissa äänestämistä koskevat tulokset osoittivat, että vasemmistopuolueet nauttivat pitkään suurten ikäluokkien vahvaa suosiota. SDP säilyi kyselytietojen valossa 1970-luvulta 2000-luvulle ikäryhmän suosituimpana puolueena eduskuntavaaleissa. 2010-luvun alkupuoliskon kaksissa vaaleissa vuosina 2011 ja 2015 Perussuomalaisen korkea kannatus soi sosialidemokraattien suosiota, mutta suurten ikäluokkien keskuudessa SDP näyttää silti säilyttäneen vahvemman kannatuksen kuin kaikkien äänestäjien joukossa.

Vuodesta 1982 alkaen tarkastelluissa presidentinvaaleissa näkyy niin ikään pitkään vasemmiston ehdokaiden suhteellisen vahva suosio suurten ikäluokkien äänestäjien valinnoissa. Mauno Koivisto, Martti Ahtisaari ja myös Tarja Halonen vuoden 2000 vaaleissa olivat kaikkien äänestäjien ja suurten ikäluokkien suosituimmat ehdokkaat. Myös vuoden 2006 presidentinvaalien ensimmäisellä kierroksella Halonen oli suurten ikäluokkien äänissä edellä Sauli Niinistöä, mutta toisella kierroksella tulos lieene ollut niukasti päinvastainen. Vuoden 2012 vaalien ykköskierroksella Niinistö oli

suurten ikäluokkien äänissä selvästi suosituin, ja ylivoimaisesti suosituin toisessa vaalissa suurten ikäluokkien valinnoissa Vihreiden Pekka Haavisto vastaan.

Sekä vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaalien että vuoden 2012 presidentinvaalien tulokset kertovat siitä, että myös suurten ikäluokkien puoluekiinnittyneisyys ja äänestysvalinnat ovat muuttuneet suurten ikäluokkien poliittisesta ”valta-ajasta”, joka ajoittui varsinkin 1990-luvulle. Vasemmistopuolueiden ehdokkaiden kannatus on sittemmin heikentynyt vaaleissa yleisesti ja heidän suosionsa on laskenut myös suurten ikäluokkien joukossa.

Kun nuorimmatkin suuriin ikäluokkiin kuuluvat ovat parin vuoden päästä jo 70-vuotiaita, on ikäluokan yhteiskunnallisesti aktiivisimman osan vähittäinen vetäytyminen politiikan ydintehtävistä ymmärrettävää. Joka tapauksessa suuret ikäluokat tulevat jäämään suomalaisen poliittisen osallistumisen historiaan sukupolvena, jonka jäsenistä poikkeukselliset monet mobilisoituivat poliittiseen toimintaan jo nuorina ja rakensivat siten osaltaan politiikan tuotoksia sekä vallankäytön ja vaikuttamisen muotoja.

LÄHTEET:

- Alestalo, Matti. 2007. Rakennemuutokset ja sukupolvet. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:2, 146–157.
- Borg, Sami ja Ruostetsaari, Ilkka. 2002. Suuret ikäluokat ja valta. *Hyvinvointikatsaus* 1, 51–58.
- Jennings, Kent ja Niemi, Richard. 1981. *Generations and politics: A panel study of young adults and their parents*. Princeton: Princeton University Press.
- Jääsaari, Johanna. 1986. Sukupolvet, elämäntapa ja politiikka. *Politiikka* 28:2, 258–281.
- Jääsaari, Johanna ja Martikainen, Tuomo. 1991. *Nuorten poliittiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Karisto, Antti (toim.). 2005. *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino.
- Karisto, Antti. 2005. Suuret ikäluokat kuvastimessa. Teoksessa Antti Karisto (toim.), *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino, 17–58.

-
- Mannheim, Karl. 1952. The Problem of Generations. Teoksessa Paul Kecskemeti (toim. ja käänt.), *Essays on the sociology of knowledge*. London: Routledge and Kegan Paul, 276–322.
- Martikainen, Tuomo. 1988. *Puuttuva punainen viiva*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo ja Yrjönen, Risto. 1991. *Vaalit, puolueet ja yhteiskunnan muutos*. Tilastokeskus, Tutkimuksia 178. Helsinki: Tilastokeskus.
- Rantala, Onni. 1982. *Suomen puolueiden muuttuminen 1945–1980*. Helsinki: Gaudeamus 1982.
- Roos, Jeja-Pekka. 1987. *Suomalainen elämä. Tutkimus tavallisten suomalaisten elämäkerroista*. Helsinki: SKS.
- Ruotsalainen, Kaija. 2016. Mitä kuuluu suurille ikäluokille? Verkkoartikkeli Tilastokeskuksen julkaisussa *Tieto & trendit* 5/2016. [<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/195/>]. Julkaistu 7.12.2016, viitattu 29.8.2017.
- Ruostetsaari, Ilkka ja Borg, Sami. 2004. Sukupolvien valta-asemien muutos eliiteissä ja eduskunnassa. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:2, 147–158.
- Ruostetsaari, Ilkka. 1992. *Vallan ytimessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2003. *Valta muutoksessa*. Helsinki: WSOY.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2014. *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Virtanen, Matti. 2001. *Fennomanian perilliset. Poliittiset traditiot ja sukupolvien dynamiikka*. Hämeenlinna: SKS.
- Virtanen, Matti. 2005. Suuret ikäluokat sukupolvena. Teoksessa Antti Karisto (toim.), *Suuret ikäluokat*. Tampere: Vastapaino, 197–207.
- Wass, Hanna. 2008. *Generations and turnout. The generational effect in electoral participation in Finland*. Acta Politica 35. Helsinki: Department of Political Science, University of Helsinki.
- Wass, Hanna ja Borg, Sami. 2016. Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 177–199.

Tutkimusaineistot

Artikkelin vaalitulokset ja ehdokastilastojen pohja-aineistot ovat peräisin Tilastokeskuksen vaalitilastoista.

Presidentinvaaleissa äänestämistä koskevat tiedot ovat peräisin Yhteiskuntatieteelliseen tietöarkistoon arkistoiduista puolueiden ajankohtaistutkimusaineistoista sekä presidentinvaalitutkimusaineistoista: FSD1009, FSD1015, FSD1020, FSD1040, FSD1041, FSD2137, FSD2138 ja FSD2721. Vuoden 2012 presidentinvaalien ensimmäisen kierroksen äänestystiedot saatiin toistaiseksi arkistoitamattomasta, Kantar TNS:n kirjoittajalle toimittamasta vaaliseuranta-aineistosta.

Eduskuntavaaleissa äänestämistä ja eduskuntavaalivuosien poliittista kiinnostumista koskevat tiedot pohjautuvat tutkimusaineistoihin puolueiden ajankohtaistutkimuksista sekä kansallisista eduskuntavaalitutkimuksista: FSD1003, FSD1088, FSD1260 ja FSD3067.

Tutkimusaineistojen tarkat aineistokuvaukset ja yksityiskohtaiset lähdeviitteet löytyvät Tietöarkiston Aila-portaalista.

7. Kenen ääni kuuluu Euroopassa?

✚ Elina Kestilä-Kekkonen

Johdanto

Viime vuosikymmeninä akateeminen keskustelu poliittisen kiinnittymisen heikentymisestä on kiihtynyt, erityisesti niin kutsutuissa vanhoissa ja vaikiintuneissa demokratioissa. Toisaalta on väitetty, että kansalaisten osallistuminen yhteiskunnan toimintaan, laskenut vaaliosallistuminen ja epäluotamus poliittista järjestelmää ja sen toimijoita kohtaan kielivät kansalaisten etääntymisestä poliittisesta järjestelmästä ja haluttomuudesta osallistua niiden kanavien kautta, joita se tarjoaa (esim. Ekman ja Amnå 2012). Toisaalta on tuotu esiin, että kansalaisten lisääntynyt kriittisyys poliittisista järjestelmää kohtaan ei suinkaan heikennä demokratiaa tai uhkaa sitä, vaan on päinvastoin edellytys sen toiminnalle (Norris 2002; Berger 2009).

Vahva poliittinen kiinnittyminen tai yleisemmin kansalaiskiinnittyminen (civic engagement) tarkoittaa sitä, että ”aktiiviset kansalaiset osallistuvat oman yhteisönsä toimintaan parantaakseen sen toimintaedellytyksiä tai vaikuttaakseen sen tulevaisuuteen” (Adler ja Goggin 2005, 241). Määritelmä on laava, mutta empiirisesti aihepiiriä on lähestytty verrattain suppeasti. Tutkijoiden suurennuslasin alla on ollut erityisesti vaaliosallistuminen ja muutosta kuvattaessa äänestysaktiivisuuden laskeva trendi Euroopassa, onhan mittari sinällään hyvin yksiselitteinen. Silti yksimielisyyttä ei ole saavutettu edes siitä, mistä vaaliosallistumisen heikentyminen johtuu ja mitä se laajemmin merkitsee. Perinteisesti äänestysaktiivisuuden laskun on selitetty juontuvan kansalaisten tyytymättömyydestä poliittiseen järjestelmään ja sen tarjoamiin vaikuttamismahdollisuuksiin ja jopa edustuksellisten demokratioiden legitimitteetikriisistä (ks. esim. Norris 2011). Mutta voihan

olla niinkin, että osallistumistarpeen väheneminen vaaleissa kielii tyytyväisyydestä vallitseviin oloihin. On jopa tutkittu, että ihmiset eivät oikeastaan pidä monistakaan demokraattiseen politiikkaan liittyvistä asioista käytännössä ja kansalaisten ideaali olisi puolueettomista päätöksentekijöistä koostuva koneisto, johon tarvitsisi osallistua mahdollisimman vähän (Hibbing ja Theiss-Morse 2002).

On myös väitetty, että kansalaiset kiinnittyvät yhteiskuntaan kasvavassa määrin uusin tavoin, ja perinteiset mittarit, kuten äänestysaktiivisuus, eivät kerro koko totuutta poliittisen kiinnittymisen tilasta (ks. esim. Faucher 2015). Valtioon kohdistuvan osallistumisen sijaan tai rinnalla kansalaisen aktiivisuus voi kohdistua joustavampiin verkostoihin ja poliittisiin yhteisöihin: asiantuntijat pitävät valtiota kumppaninaan ja lobbauksen kohteena, kun taas ruohonjuuritason aktivistit painottavat konkreettista paikallistason toimintaa sekä osallistumisen tilannesidonnaisuutta ja osa-aikaisuutta (Li ja Marsh 2008; Bang 2004). Poliittisessa osallistumisessa korostuvat yhä enemmän aktiivinen kansalaisuus ja henkilökohtaisuus. Osallistuminen voi siten olla sekä jokapäiväisiä arjen valintoja että elämänpolitiikkaa esimerkiksi kulutuskäyttäytymisessä, jossa kulutus päätösten keinoin tuodaan esiin arvovalintoja ja pyritään parantamaan esimerkiksi yritysten tuotantoprosessien läpinäkyvyyttä (ks. Stolle ja Micheletti 2013). Myös virallisilla areenoilla järjestelmän täydentäjiksi on kehitetty suuremman demokratian mahdollisuuksia, kuten kansalaiskuulemisia ja kansalaisaloitteita, jotka toisaalta eivät ole kovin uusia, vaan monet niistä juontavat juurensa jo 1970-luvulta (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017).

Huomattavasti äänestysaktiivisuutta abstraktimpana mittarina poliittinen luottamus heijastelee koko poliittisen järjestelmän nauttimaa tukea. Se on kuitenkin luonteeltaan tempoilevaa. Toisaalta luottamuksen heilahtelut ovat sidoksissa siihen, miten kansalaiset kiinnittyvät poliittiseen järjestelmään. Toisaalta kansalaisten poliittinen luottamus on altis reagoimaan instituutioiden suoriutumiseen. Näihin heilahteluihin vaikuttaa erityisesti talous, ja luottamus järjestelmään usein palaa entiselle tasolle sen elyessä (Kestilä-Kekkonen ja Söderlund 2016). Arviot poliittisen luottamuksen

kehityksestä Euroopan tasolla ovatkin ristiriitaisia. Esimerkiksi Dalton (2004) on osoittanut, että vaikka kansalaiset ovat sitoutuneet demokratian periaatteisiin, vieraantuminen poliittisista puolueista on ollut voimakasta, julkisen sektorin instituutioihin suhtaudutaan epäilevästi ja luottamus päätöksentekijöihin on heikkoa. Norris (2011) kuitenkin väittää luottamuksen heilahtelujen olevan vain aaltomaista liikettä, eikä systemaattisesti laskevaa trendiä voida havaita.

On kuitenkin virheellistä tuijottaa vain indikaattoreita ja niiden trendejä aggregaattitasolla, olivatpa ne hyvin konkreettisia, kuten äänestysprosentti, tai abstraktimpia, kuten poliittinen luottamus. Yksi keskeisimpiä länsimaisten yhteiskuntien kehityskulkuja on riskien yksilöllistyminen eri väestöryhmissä. Siirryttäessä teollisuusperustaisista kansantalouksista globaaleihin palvelupohjaisiin talouksiin, informaatioteknologia on kehittynyt ja esimerkiksi sosiaalinen pääoma ja resilienssi työmarkkinoilla ovat alkaneet määrittää yksilön vaikutusmahdollisuuksia sekä hänen yhteiskunnallisia arvojaan (esim. Betz 1994). Siksi aggregaattitason indikaattorit kertovat vain hyvin vähän siitä, mitä pinnan alla tapahtuu eli kuinka suuria väestöryhmittäiset erot ovat, minkälaisia seurauksia eroilla on yhteiskunnan kannalta (Borg ja Kestilä-Kekkonen 2017) ja miten erot pitäisi ottaa huomioon toteutettavassa yhteiskuntapolitiikassa. Suomenkin vaalitutkimukset ovat osoittaneet, että hyvin toimeentulevien ja aktiivisesti äänestävien intressit näkyvät yhä selvemmin poliittisen päätöksentekoprosessin tuotoksissa (Wass ja Grönlund 2016), sillä korkeassa sosioekonomisessa asemassa olevat äänestävät muita aktiivisemmin (Martikainen ja Wass 2002). Samoin kuin koulutus ja varallisuus, myös äänestäminen ja puoluekanta siirtyvät sukupolvelta toiselle (Tiihonen ym. 2016; Wass ja Borg 2016). Sekä aineellinen että tiedollinen pääoma ovat yhteydessä siihen, kuinka suuriksi ihminen kokee vaikutusmahdollisuutensa yhteiskunnassa ja omat kykynsä osallistua, mikä edelleen heijastuu varsinaiseen osallistumiseen tekona ja siihen, ketkä päätöksiä tekevät. Valta kasaantuu.

Mitattiinpa poliittista kiinnittymistä poliittisella luottamuksella, vaaliosallistumisella tai uusien osallistumismuotojen omaksumisella, samat

taustatekijät vaikuttavat niiden takana. Näitä ovat kiinnostus politiikkaa kohtaan ja kansalaispätevyyden tunne. Poliittisen kiinnostuksen linkki järjestelmään kiinnittymiseen ja siinä toimimiseen on intuitiivinen: jos kansalaiselle yhteiskunnalliset asiat ja niiden hoitaminen tai niistä keskusteleminen ovat yhdentekeviä, osallistuminen tai lisätiedon hankkiminenkaan ei ole todennäköistä. Kansalaispätevyys puolestaan kuvaa toisaalta yksilön kykyä osallistua yhteiskunnallisten asioiden hoitoon ja toisaalta järjestelmän avaimia mahdollisuuksia siihen. Poliittisen kiinnittymisen kannalta kansalaispätevyudessa on kyse siitä, pitäisikö kansalaisten voida vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, kokevatko he olevansa siihen kyvykkäitä ja vaikuttavatko he siihen todellisuudessa (Abramson 1972). Sisäinen kansalaispätevyys viittaa näistä toiseen, kansalaisen kykyyn ja resursseihin osallistua politiikkaan. Ulkoinen kansalaispätevyys puolestaan viittaa näistä ensimmäiseen ja realisoituessaan myös kolmanteen, kansalaisen arvioon järjestelmän responsiivisuudesta tai miksei myös kokemuksiin vaikuttamismahdollisuuksista.

Tässä artikkelissa tarkastellaan näitä kolmea kansalaisen poliittisen kiinnittymisen ennakkoehtoa yhdessätoista vakiintuneessa Euroopan demokratiassa. Toisin sanoen artikkeli kartoittaa sitä, minkälaisina kansalaiset näkevät omat lähtökohtansa saada äänensä kuuluviin yhteiskunnassa. Maavertailu yhdistyy artikkelissa sosiodemografiseen vertailuun. Tarkoituksena on saada kuva siitä, jäävätkö samat yhteiskuntaryhmät eri maissa tiedollisesti ja taidollisesti poliittisen järjestelmän katveeseen eri maissa, vai onko näiden ryhmien ominaisuuksissa löydettävissä maakohtaisia eroja. Sosiodemografisista muuttujista keskitytään sukupuoleen ja koulutukseen, sillä ikävuosien tarkastelu vaatisi paneelitutkimusaineistoa, jota ei ole tässä laajuudessa saatavilla: tiedetäänhän aiemmasta tutkimuksesta, että sukupolven lisäksi myös elämäнкаarella ja eletyllä periodilla on merkittävä vaikutus yksilön poliittiseen käyttäytymiseen (esim. Wass 2007; Aarnio 2017). Aineistona analysoidaan kvantitatiivisin menetelmin European Social Survey (2015) -kyselytutkimusaineistoa.

Poliittinen kiinnittyminen käsitteenä

Laajasti ottaen poliittisella kiinnittymisellä tarkoitetaan kansalaisen suhdetta poliittiseen järjestelmään. Siihen liittyy toisaalta asenteellinen, toisaalta toiminnallinen ulottuvuus. Osallistumisella on keskeinen rooli konfliktien ratkaisussa ja hallinnon valvomisessa (Mattila ja Sänkiäho 2005), mutta erityisesti asenteet poliittista järjestelmää kohtaan ylläpitävät sen legitimitettiin eli hallinnon ja instituutioiden oikeutta hallita kansalaisia (Hurd 2016). Poliittinen kiinnittyminen voidaan nähdä myös poliittisen syrjäytymisen vastakohtana (Rasi 2015). Syrjäytyminen voi olla muodollisten oikeuksien puutetta tai eriarvoisuutta mahdollisuuksissa osallistua politiikkaan ja saada ääntään kuulluksi (Popay ym. 2008). Poliittisen kiinnittymisen osa-alueita ovat siten yhtä lailla konkreettinen poliittinen osallistuminen eri muodoissaan kuin myös asenteet demokratiaa kohtaan, poliittinen kiinnostuneisuus, puoluesamastuminen, poliittinen luottamus ja sisäinen ja ulkoinen kansalaispätevyys. Samat asenteet ovat osallistumisen taustatekijöitä.

Poliittisen kiinnittymisen käsite liittyy tiiviisti poliittisen sosialisaaion käsitteeseen. Poliittiseksi sosialisaaiksi nimitetään yksilön yhteiskunnallisen maailmankuvan eli poliittisten asenteiden, arvojen ja toimintatapojen muodostumista (Hyman 1959; Gidengil ym. 2016). Tässä prosessissa keskeisiä ovat niin kutsutut sosialisaaioagentit, kuten perhe, koulu, ystävät ja media (Ljungberg 2003), joilta yksilö oppii tiedostamatta tai tietoisesti yhteiskunnasta ja asemoitumisesta sen asiakysymyksiin. Poliittinen sosialisaaio voi tapahtua joko horisontaalisesti tietyn ikäryhmän sisällä tai vertikaalisesti sukupolvelta toiselle siirtyen (Gordon ja Taft 2011; Wass 2007).

Ajatus poliittisesta kiinnittymisestä ja sen ideaalista kiinnittyä vahvasti länsimaiseen käsitykseen demokratiasta. Kuten Galston (2001) toteaa, demokratiat edellyttävät kansalaisilta ominaisuuksia, jotka sopivat juuri demokratiaan ja erityisesti kyseessä olevan tyyppiseen demokratiamalliin (ks. myös March ja Olsen 2000). Demokratiakäsitys määrittää myös sen, minkälaista painoarvoa annetaan esimerkiksi edustukselliselle ja osallistu-

valle demokratialle, oikeuksille ja velvollisuuksille, vapaudelle ja tasa-arvolle, oman edun tavoittelulle ja yhteisöllisyydelle, deliberaatiolle ja spontaanille mobilisaatiolle sekä lojaalisuudelle ja kansalaistottelemattomuudelle. Siten kriittisen ja yhteiskuntaan kiinnittyneen kansalaisen ideaalityyppi voi olla hyvinkin erilainen eri yhteiskunnissa, vaikka ne kaikki olisivat toimintaperiaatteiltaan demokraattisia.

Poliittisella kiinnittymisellä tai kansalaiskiinnittymisellä voidaankin tarkoittaa monia eri asioita. Bergerin (2009) mukaan se on tarpeeton kattokäsite, jota on venytetty kattamaan kaikki toiminta äänestämisestä hyväntekeväisyyteen ja keilaamisesta poliittisiin marsseihin. Ekman ja Amnå (2012) väittävätkin, että tutkimuskirjallisuudessa tulisi tehdä selvempi ero toisaalta manifestisen poliittisen osallistumisen ja toisaalta latenttimman yhteiskunnallisen kiinnittymisen tai osallistumisen välillä. Manifestisella osallistumisella tarkoitetaan kaikkia niitä kansalaisten toimia, joiden tarkoitus on vaikuttaa hallituksen päätöksiin ja politiikan tuotoksiin. Manifestinen osallistuminen on tavoitesuuntautunutta, ja sitä on siksi helpompi myös mitata. Latentti osallistuminen puolestaan ei ole näkyvästi poliittista, mutta sillä voi olla poliittisia seurauksia.

Ekman ja Amnå (ma.) väittävät, että erottamalla manifestinen ja latentti osallistuminen toisistaan voitaisiin paremmin ymmärtää kansalaisten kiinnittymistä yhteiskuntaan ja sen muutosta: mikä on todella vähenemässä ja missä määrin? Adler ja Goggin (2005) kehottavatkin ajattelemaan poliittista kiinnittymistä jatkumona, joka ulottuu yksityisestä elämänpäiiristä julkiseen. Siinä missä yksityisessä elämänpäiirissä yhteiskunnalliseen toimintaan osallistuminen voi kattaa naapuriavun tai keskustelun politiikasta, julkisessa elämänpäiirissä kansalainen voi osallistua puolueen tai etujärjestön toimintaan aktiivisesti. Pitkään julkinen kiinnittyminen nähtiin erityisesti vaaliosallistumisena, mutta laajeni 1970-luvulla kattamaan myös epämuodollisemman osallistumisen kuten mielenosoitukset, lakot, boikotit ja muun protestiosallistumisen (Barnes ja Kaase 1979). 2000-luvulle tultaessa käsite sisälsi jo hyvin erityyppistä yhteiskunnallista toimintaa, joka kohdistui politiikan, talouden ja median toimijoihin (Teorell ym. 2007).

Poliittinen kiinnostuneisuus

Poliittinen kiinnostuneisuus vaikuttaa paitsi osallistumishalukkuuteen motivoivasti, myös kasvattaa luottamusta poliittista järjestelmää kohtaan (Bäck ym. 2016). Vahva kiinnostus politiikkaan lisää yleensä myös poliittista tietämystä ja sitä kautta kykyä arvioida järjestelmää kriittisesti. Tietämys muodostaa kansalaisen kiinnittymiselle politiikkaan vakaan pohjan: hän pystyy myös nostamaan esiin järjestelmän epäkohtia ja pohtimaan erilaisia politiikkavaihtoehtoja sekä niiden etuja ja haittoja.

Suomalaisten poliittinen kiinnostuneisuus on ollut aiemmissa tutkimuksissa vakaata, ja tietotasokin kohtalaista kansainvälisessä vertailussa, vaikkakin EU-politiikan tuntemus jää verrattain heikoksi (Elo ja Rapeli 2008; 2012; Rapeli 2010; Rapeli ja Borg 2016). Väestöryhmittäiset erot ovat kuitenkin huomattavia. Hyvin koulutetun, taloudellisesti hyvin toimeentulevan ja varttuneen väestönosan keskuudessa tietämys on selvästi korkeampaa (Elo ja Rapeli 2008; 2012). Kiinnostuksen suhteen nuorimmat ikäryhmät ovat vähiten kiinnostuneita politiikasta, samoin heikommin koulutetut. Noin kuudesosa suomalaisista, joilla ei ole ammatillista koulutusta, ei koe olevansa kiinnostunut lainkaan politiikasta. (Kestilä-Kekkonen 2015.)

Uusien viestintävälineiden, erityisesti sosiaalisen median, tuottaessa sisältöä poliittiseen keskusteluun, on debatoitu siitä, missä määrin uudet kanavat edistävät osallistumista kansalaisyhteiskuntaan ja kiinnostusta politiikkaa kohtaan. Xenos ja Moy (2007) toteavat näkemysten olevan sekä optimistisia että pessimistisiä. Optimistien mukaan uusi media edistää demokratiaa monin tavoin, erityisesti vähentämällä keskusteluun osallistumisen kustannuksia ja kynnystä osallistua (esim. Rheingold 2000). Pessimistien mukaan uudet kanavat eivät muuta juurikaan poliittista käyttäytymistä ja voivat jopa vahingoittaa sitä (esim. Margolis ja Resnick, 2000). Vaikutukset riippuvat vahvasti yhteiskunnallisesta kontekstista, motiiveista ja kansalaisen tietotasosta (Bimber 2003). Toisin sanoen ”informaatorikkaat

rikastuvat”. Siten uudet viestintäkanavat voivat myös lisätä eriarvoisuutta kansalaisten välillä. Osallistumisen digikuilu sukupolvien välillä on tästä yksi esimerkki (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017). Myös globaalilla tasolla sama asia kertaantuu, sillä eri maiden kansalaisten mahdollisuudet informaatioteknologian hyödyntämiseen ovat hyvin erilaiset (ks. Peltola 2003).

Kansalaispätevyys ja kokemus omista vaikutusmahdollisuuksista

Poliittisen kiinnostuneisuuden ja tietämyksen lisäksi keskeistä poliittisen kiinnittymisen kannalta on myös se, missä määrin kansalainen tuntee, että yksittäisellä poliittisella teolla on merkitystä poliittisen prosessin kannalta (Campbell ym. 1954) tai kokee ymmärtävänsä poliittista järjestelmää ja sen prosesseja. Kansalaispätevyys jakaantuu ulkoiseen ja sisäiseen (subjektiiviseen) kansalaispätevyyteen. Näistä ensimmäinen viittaa kansalaisen käsitykseen siitä, kuinka responsiivisina hän kokee poliittiset instituutiot ja toimijat, ja jälkimmäinen kansalaisen tuntemukseen siitä, missä määrin hän kykenee ymmärtämään poliittisia prosesseja ja osallistumaan niihin tehokkaasti (esim. Craig ja Maggiotto 1982; Craig ym. 1990). Kansalaispätevyyden on havaittu vaikuttavan monitahoisesti poliittiseen osallistumiseen ja poliittiseen luottamukseen. Erityisesti 1970-luvulla oli pinnalla ”mistrust-sense of political efficacy” -hypoteesi, jonka mukaan vahva kansalaispätevyys ja korkea poliittinen luottamus olivat tyypillisiä tottelevaisille kansalaisille, kun taas vahva kansalaispätevyys yhdistettynä alhaiseen poliittiseen luottamukseen tuotti protestikäyttäytymistä (Pollock 1983). Keskeinen ero sisäisen ja ulkoisen kansalaispätevyyden välillä on se, että ensimmäinen viittaa kansalaisen taitoihin ja resursseihin, kun taas jälkimmäinen siihen, kuinka responsiivisia poliittiset instituutiot ovat suhteessa kansalaisen yrityksiin vaikuttaa poliittisiin prosesseihin (Clarke ja Acock 1989; Craig ja Maggiotto 1982).

On huomattava, että sisäisen kansalaispätevyyden kokemus on aina subjektiivinen. Vaikka kokemus on osin päällekkäinen objektiivisen poliittisen

tietotason kanssa, se tulisi silti erottaa siitä. Poliittinen tietämys voidaan määritellä politiikkaa koskevien faktatietojen hallitsemiseksi, ja erityisesti niiden tietojen, jotka ovat varastoituneet pitkäkestoiseen muistiin (Delli Carpini ja Keeter 1996). Taustalla on ajatus siitä, että kansalainen ymmärtää kokonaisuuksia sirpaleisten, yksittäisten poliittisten asiakysymysten sijaan. Määritelmää on kritisoitu siitä, että on hyvin vaikea mitata sitä, missä määrin faktatiedot palautuvat lyhyt- ja pitkäkestoisesta muistista ja toisaalta siitä, mitkä asiat ovat politiikan ymmärtämisen kannalta kaikkein keskeisimpiä (Rapeli 2010) – poliittista tietämystä kun tavataan mitata joko oppikirjatiedon hallitsemisella tai joidenkin poliittisten sektoreiden erityistuntemuksella. Mittausongelmista huolimatta kiinnostuneisuus- ja tietämyserojen kartoittaminen on kuitenkin tärkeää, sillä ne vaikuttavat merkittävästi siihen, miten valta yhteiskunnassa jakaantuu ja kasautuu. Galstonin (2001) mukaan poliittinen tietämys vaikuttaa myös demokration periaatteiden hyväksymiseen ja asenteisiin eri asiakysymyksissä, ja 2000-luvulla tehdyt tutkimukset osoittavat, että perinteinen luokkahuoneessa tapahtuva oppiminen poliittisesta järjestelmästä kasvattaa poliittista tietämystä. Muutamia kymmeniä vuosia aiemmin tätä ei nähty keskeisenä. Korkeampi poliittinen tietämys myös tekee poliittisista asenteista vakaampia ja ideologisesti yhteneväisempiä ja tuo näkyväksi heidän omat intressinsä yhteiskunnallisena ryhmänä (Delli Carpini ja Keeter 1996). Samoin se voi lisätä suvaitsevaisuutta muita ryhmiä, kuten maahanmuuttajia kohtaan, sekä sosiaalista luottamusta yhteiskunnassa (Galston 2001).

Korkea sisäinen kansalaispätevyys voi toki vaikuttaa samoin kuin korkea poliittinen tietämys, mutta koska ensimmäisessä kansalainen itse arvioi ymmärrystään, on vaikea sanoa, kiinnittääkö hän huomiota faktatietoon, poliittisen järjestelmän laajempaan ymmärtämiseen vai ehkä yksittäiseen politiikkasektoriin, jolla kokee omaavansa asiantuntemusta. Mitä pienempiin yksiköihin päätöksenteko yhteiskunnassa keskittyy ja mitä enemmän erityisosaamista se vaatii, sitä tärkeämpää kansalaisen on tuntea niitä mekanismeja, joilla päätöksiä tehdään ja miten päätöksentekomekanismien mahdollinen manipulointi voi vaikuttaa lopputulokseen. Poliitiikan syy- ja

seurausmekanismien ymmärtämistä vaikeuttaa entisestään se, että asiaky-symykset tulevat globaalisti politiikan agendalle ja päätöksenteko on usein ylikansallista (Kestilä-Kekkonen ja Korvela 2017).

Ulkoinen kansalaispätevyys viittaa kansalaisen käsitykseen järjestelmän responsiivisuudesta (Craig ym. 1990). Siten se tulee hyvin lähelle poliittisen luottamuksen perinteistä määritelmää, eli sitä, missä määrin hallinnon instituutiot, puolueet ja poliittiset toimijat toimivat kuten kansalainen olettaa niiden normatiivisesti toimivan (Stokes 1962; Hetherington 1998; Miller 1974). Poliittisen luottamuksen ja ulkoisen kansalaispätevyyden vahva korrelaatio huomattiinkin jo 1970-luvulla (esim. Balch 1974; Craig 1979; vrt. Aberbach 1977). Molempia on käytetty ns. poliittisen järjestelmän dif-fuusin tuen mittareina ja ne indikoivat osaltaan myös järjestelmän legiti-miteetin tasoa (Iyengar 1980). Diffuusilla tuella tarkoitetaan pidempiaikaista koko regiimiin kohdistuvaa tukea verrattuna spesifiin tukeen, joka viittaa lyhytaikaisempaan poliittisen järjestelmän suoriutumisen ja poliittisten toi-mijoiden arviointiin (Easton 1965; 1975). Ulkoisen kansalaispätevyyden ja poliittisen luottamuksen erona on kuitenkin se, että ensimmäinen viittaa vahvemmin järjestelmän oikeudenmukaisuuden arviointiin, kun taas jäl-kimmäinen tarkastelee suoremmin kansalaisten vaatimusten ja eliitin vas-tausten välistä suhdetta (Craig ym. 1990).

Heikko sisäinen kansalaispätevyys, samoin kuin objektiivisesti arvioitu heikko poliittinen tietämys, voivat passivoida kansalaista. Sen sijaan heikko ulkoinen kansalaispätevyys ei välttämättä vaikuta kansalaisten poliittiseen osallistumiseen samoin, vaan voi jopa innostaa heitä pohtimaan vaihtoehtoi-sia vaikuttamisen keinoja perinteisten keinojen rinnalle (Kestilä-Kekkonen 2015). Pollockin (1983) mukaan subjektiiviselta kansalaispätevyydeltään etevät, mutta poliittisen järjestelmän responsiivisuuteen kriittisesti suhtau-tuvat kansalaiset osallistuvat politiikkaan muita kansalaisia todennäköisem-min epäkonventionaalisilla tavoilla, tai sellaisilla konventionaalisilla tavoilla, joissa he pystyvät vaikuttamaan mahdollisimman lähellä poliittiseen proses-siin. Onkin totta, että epäkonventionaaliset osallistumisen muodot, kuten mielenosoituksiin osallistuminen ja nimien kerääminen vetoomuksiin, vaa-

tivat yleensä osallistujalta jopa enemmän aikaa, rahaa sekä muita resursseja (kuten tietotaitoa) kuin perinteinen poliittinen osallistuminen, vaaliosallistumisesta puhumattakaan (Bäck ja Kestilä-Kekkonen 2013).

Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa käytetään European Social Surveyn (ESS) seitsemännen kierroksen kyselytutkimusaineistoa (tiedot protokollasta, ks. ESS 2015). Käsillä oleva aineisto kerättiin henkilökohtaisilla käyntihaastatteluilla 22 Euroopan maassa vuonna 2014. Aineiston kokonaisvastaajamäärä on 28 221. Tämän tutkimuksen tarkasteluun on otettu mukaan yksitoista Länsi-Euroopan maata: Itävalta, Belgia, Sveitsi, Saksa, Tanska, Suomi, Ranska, Irlanti, Alankomaat, Norja ja Ruotsi. Näiden maiden vastaajien kokonaismäärä on 21 183. Tutkimukseen haluttiin ottaa mukaan nimenomaan vanhat ja vakiintuneet demokratiat, joissa poliittisen järjestelmän kriisin diskurssi on ollut kaikkein voimakkainta laskevan osallistumisen ja yleisen heikon poliittisen kiinnittymisen vuoksi.

Tutkimuksen lähestymistapa on vertaileva ja aineistoon sovelletaan kuvailevia menetelmiä, erityisesti ristiintaulukointia. Poliittisen kiinnostuksen sekä sisäisen ja ulkoisen kansalaispätevyyden tasoa eri maissa tarkastellaan valittujen sosiodemografisten muuttujien sukupuolen ja koulutuksen suhteen. Analyysin tarkoitus ei ole tilastollisesti testata eroavaisuuksia vaan luoda yleisempi katsaus maiden välisiin eroihin ja etsiä yhdenmukaisuuksia. Luonnollisesti aineisto on otos, ja ilman testaamista yleistettävyyttä ja siihen liittyviä riskejä on aina arvioitava kriittisesti. Kuitenkin aineiston edustavuus on kaikkien tutkimukseen valittujen maiden kohdalla hyvä, joten ristiintaulukointienkin perusteella voidaan tehdä yleisempiä huomioita eurooppalaisten poliittisesta kiinnostuneisuudesta ja maiden välisistä eroista. Muuttujien kysymysmuodot ja koodaukset on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Analyysin muuttujien kysymysmuodot, asteikot ja koodaukset.

Muuttuja	Kysymysmuoto	Asteikko	Uudelleenkkoodaus
Poliittinen kiinnostuneisuus	How interested would you say you are in politics?	1 = very interested 2= quite interested 3 = hardly interested 4 = not at all interested	3-4 = vähän tai ei lainkaan kiinnostunut 1-2 = jonkin verran tai hyvin kiinnostunut
Sisäinen kansalais-pätevyys	How confident are you in your own ability to participate in politics?	0 - 10 0 = not at all confident 10 = completely confident	0-3 = heikko 4-6 = keskitaso 7-10 = korkea
Ulkoinen kansalais-pätevyys	How much would you say that the political system in [country] allows people like you to have an influence on politics?	0 - 10 0 = not at all confident 10 = completely confident	0-3 = heikko 4-6 = keskitaso 7-10 = korkea
Sukupuoli	Haastattelijan koodaama	-	0 = mies 1 = nainen
Koulutus	About how many years of education have you completed, whether full-time or part-time? Please report these in fulltime equivalents [...]	0 - 50	0-9 = matala 10-13 = keskitaso 14 tai yli = korkea

Tulokset

Poliittinen kiinnostuneisuus

Naiset ovat kaikissa vertailussa mukana olevissa maissa miehiä vähemmän kiinnostuneita politiikasta. Erot sukupuolten välillä ovat kaikkein suurimpia Keski-Euroopan maissa, kuten Saksassa, Itävallassa ja Sveitsissä. Pienimmillään erot ovat Pohjoismaista Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. Kaikkein suurin osuus politiikasta kiinnostumattomia löytyy irlantilaisten naisten ryhmästä: heistä 65 prosenttia kertoo olevansa vain vähän tai ei lainkaan kiinnostunut politiikasta. Tosin myös irlantilaisista miehistä näin sanoo yli puolet. Heikosti politiikasta kiinnostuneita on myös paljon belgialaisten, itävaltalaisien ja ranskalaisten naisten keskuudessa, sillä vastaajista yli puolet kuuluu tähän ryhmään. Kiinnostunein ryhmä on saksalaiset miehet, joista yli 75 prosenttia on jonkin verran tai hyvin kiinnostunut politiikasta. Suunnilleen samoihin lukemiin pääsevät myös ruotsalaiset, tanskalaiset ja alankomaalaiset miehet. Suomalaiset miehet ja naiset noudattelevat pitkälti eurooppalaista keskiarvoa. Miehet ovat selvästi kiinnostuneempia politiikasta kuin naiset, mutta naisistakin yli puolet kokee olevansa jonkin verran tai hyvin kiinnostuneita politiikasta. Luku on hieman alempi kuin muissa Pohjoismaissa, mutta kuitenkin verrattain kohtalainen yleisessä eurooppalaisessa vertailussa.

Taulukko 2. Poliittinen kiinnostuneisuus: maiden välinen vertailu sukupuolen mukaan. Ristiintaulukointi. European Social Survey 2015.

maa	sukupuoli	vähän tai ei lainkaan	jonkin verran tai hyvin	N
Itävalta	<i>mies</i>	38.4	61.6	856
	<i>nainen</i>	56.6	43.4	936
Belgia	<i>mies</i>	47.7	52.3	896
	<i>nainen</i>	57.2	42.8	873
Sveitsi	<i>mies</i>	30.0	70.0	766
	<i>nainen</i>	47.3	52.7	766
Saksa	<i>mies</i>	24.4	75.6	1544
	<i>nainen</i>	42.1	57.9	1500
Tanska	<i>mies</i>	25.4	74.6	778
	<i>nainen</i>	38.4	61.6	722
Suomi	<i>mies</i>	38.5	61.5	1025
	<i>nainen</i>	47.5	52.5	1060
Ranska	<i>mies</i>	46.8	53.2	920
	<i>nainen</i>	62.2	37.8	997
Irlanti	<i>mies</i>	51.4	48.6	1092
	<i>nainen</i>	65.0	35.0	1284
Alankomaat	<i>mies</i>	29.2	70.8	866
	<i>nainen</i>	42.7	57.3	1053
Norja	<i>mies</i>	46.6	53.4	764
	<i>nainen</i>	54.8	45.2	672
Ruotsi	<i>mies</i>	28.3	71.7	892
	<i>nainen</i>	36.6	63.4	893
Kaikki maat	<i>mies</i>	34.5	65.5	9174
	<i>nainen</i>	50.2	49.8	9441
Yhteensä		42.2	57.6	18615

Koulutuksen osalta tulokset ovat odotetut. Lähes kaikissa maissa korkeampi koulutus lisää niiden osuutta, jotka ovat jonkin verran tai hyvin kiinnostuneita politiikasta. Ainoa poikkeus on Irlanti, jossa matalammin koulutetut ovat keskitason koulutuksen saaneita kiinnostuneempia. Korkeasti koulutetuista Sveitsissä, Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Ruotsissa politiikasta kiinnostuneita on jopa 70–80 prosenttia. Samoissa maissa kuitenkin myös matalasti koulutetuista noin puolella on kiinnostusta vähintään jonkin verran. Sen sijaan esimerkiksi Ranskassa vain hieman yli kolmannes kertoo olevansa politiikasta jonkin verran tai hyvin kiinnostunut, ja korkeasti koulutetuistakin vain hieman yli puolet. Samoin on Irlannissa: koulutustasosta riippumatta yli 55 prosenttia kertoo, että politiikka ei juurikaan kiinnosta. Maiden väliset erot poliittisen kiinnostuneisuuden suhteen ovat siten huomattavat. Suomessa koulutusryhmien erot ovat melko pienet, erityisesti matalan ja keskitason koulutuksen saaneiden keskuudessa: näissä ryhmissä kiinnostuneita on noin puolet. Korkeasti koulutetut erottuvat omana ryhmänään. Heistä yli 65 prosenttia ilmoittaa politiikan kiinnostavan vähintään jonkin verran.

Taulukko 3. Poliittinen kiinnostuneisuus: maiden välinen vertailu koulutuksen mukaan. Ristiintaulukointi. European Social Survey 2015.

maa	koulutus	vähän tai ei lainkaan	jonkin verran tai hyvin	N
Itävalta	<i>matala</i>	59.8	40.2	321
	<i>keskitaso</i>	51.0	49.0	973
	<i>korkea</i>	34.4	65.6	500
Belgia	<i>matala</i>	67.3	32.7	269
	<i>keskitaso</i>	60.1	39.9	670
	<i>korkea</i>	41.2	58.8	830
Sveitsi	<i>matala</i>	45.9	54.1	735
	<i>keskitaso</i>	39.1	60.9	512
	<i>korkea</i>	19.3	80.7	285
Saksa	<i>matala</i>	49.4	50.6	172
	<i>keskitaso</i>	40.3	59.7	1356
	<i>korkea</i>	24.8	75.2	1516
Tanska	<i>matala</i>	40.8	59.2	360
	<i>keskitaso</i>	36.7	63.3	365
	<i>korkea</i>	25.0	75.0	775
Suomi	<i>matala</i>	53.2	46.8	427
	<i>keskitaso</i>	49.3	50.7	671
	<i>korkea</i>	34.5	65.5	987
Ranska	<i>matala</i>	66.6	33.4	356
	<i>keskitaso</i>	59.4	40.6	768
	<i>korkea</i>	45.2	54.8	792
Irlanti	<i>matala</i>	56.9	43.1	174
	<i>keskitaso</i>	63.8	36.2	931
	<i>korkea</i>	55.2	44.8	1271
Alankomaat	<i>matala</i>	53.6	46.4	211
	<i>keskitaso</i>	43.2	56.8	766
	<i>korkea</i>	27.5	72.5	942
Norja	<i>matala</i>	64.4	35.6	163
	<i>keskitaso</i>	60.9	39.1	548
	<i>korkea</i>	39.3	60.7	725
Ruotsi	<i>matala</i>	46.8	53.2	278
	<i>keskitaso</i>	38.0	62.0	724
	<i>korkea</i>	22.2	77.8	783
Kaikki maat	<i>matala</i>	57.4	42.6	2552
	<i>keskitaso</i>	48.2	51.8	7691
	<i>korkea</i>	32.6	67.4	8373
Yhteensä		42.2	57.6	18616

Sisäinen kansalaispätevyys

Sisäisen kansalaispätevyyden osalta ensimmäinen merkittävä havainto on se, että naisvastaajat arvioivat omat kykynsä ymmärtää politiikkaa huomattavasti alhaisemmaksi jokaisessa vertailussa mukana olevassa maassa. Naisen sisäisen kansalaispätevyyden keskiarvo on huomattavasti matalampi kautta linjan, mutta erityisesti suuri sukupuolten välinen ero on Sveitsissä, Saksassa ja Irlannissa, kun taas ero on pienimmillään Ruotsissa ja Ranskassa. Prosenttiosuudet kertovat vielä vahvemmin sukupuolten välisistä eroista: esimerkiksi saksalaisista miehistä vain viidesosa kuuluu matalinta sisäistä kansalaispätevyyttä kokevien ryhmään, saksalaisista naisista lähes 37 prosenttia. Trendi on lähes samankaltainen kaikissa maissa: eurooppalaisista naisista suurin osa ei koe olevansa vahvoilla osallistuessaan poliittisessa järjestelmässä. Poikkeuksen muodostavat Norja, Ruotsi ja Sveitsi, joissa naisvastaajat jakautuvat tasaisesti kaikkiin kolmeen kansalaispätevyyden kategoriaan. Keskimäärin sveitsiläiset miehet ovat kaikkein luottavaisimpia omiin kykyihinsä, kun taas belgialaiset naiset luottavat omiin kykyihinsä kaikkein vähiten: heistä jopa yli puolet kokevat heikkoa sisäistä kansalaispätevyyttä. Suomen osalta tulokset ovat hyvin linjassa muun Euroopan mutta ei muiden Pohjoismaiden kanssa. Lähes 45 prosenttia suomalaisnaisista kokee heikkoa sisäistä kansalaispätevyyttä, vastaavan osuuden ollessa norjalais-, tanskalais- ja ruotsalaisnaisten kohdalla hieman yli kolmannes.

Taulukko 4. Sisäinen kansalaispätevyys: maiden välinen vertailu sukupuolen mukaan. Ristiintaulukointi ja keskiarvot. European Social Survey 2015.

maa	sukupuoli	heikko	keskitaso	korkea	N	keskiarvo
		0–3	4–6	7–10		0–10
Itävalta	<i>mies</i>	34.0	34.3	31.7	840	4.9
	<i>nainen</i>	47.6	30.3	22.1	923	4.0
Belgia	<i>mies</i>	43.8	33.4	22.8	895	4.1
	<i>nainen</i>	51.9	35.1	13.0	871	3.4
Sveitsi	<i>mies</i>	18.9	34.0	47.1	753	5.9
	<i>nainen</i>	32.6	38.6	28.9	752	4.8
Saksa	<i>mies</i>	20.0	37.3	42.7	1532	5.6
	<i>nainen</i>	36.7	34.6	28.8	1481	4.6
Tanska	<i>mies</i>	26.8	32.2	41.0	765	5.5
	<i>nainen</i>	34.4	34.4	31.2	709	4.9
Suomi	<i>mies</i>	32.3	34.2	33.5	1015	4.9
	<i>nainen</i>	44.7	30.9	24.4	1049	4.1
Ranska	<i>mies</i>	39.8	37.6	22.6	917	4.2
	<i>nainen</i>	45.3	40.3	14.4	982	3.8
Irlanti	<i>mies</i>	40.9	31.8	27.3	1071	4.4
	<i>nainen</i>	54.2	29.9	15.9	1270	3.5
Alankomaat	<i>mies</i>	41.5	33.5	25.0	863	4.2
	<i>nainen</i>	51.7	32.0	16.3	1046	3.5
Norja	<i>mies</i>	22.6	34.1	43.3	756	5.6
	<i>nainen</i>	32.2	33.2	34.6	668	5.0
Ruotsi	<i>mies</i>	26.3	35.3	38.2	885	5.3
	<i>nainen</i>	33.3	33.0	33.7	890	4.9
Kaikki maat	<i>mies</i>	30.0	36.2	33.8	9109	5.0
	<i>nainen</i>	41.7	35.8	22.5	9326	4.2
	<i>Kaikki</i>	35.9	36.0	28.1	19435	4.6

Koulutuksen osalta tulokset ovat sisäisen kansalaispätevyyden suhteen selkeitä. Jokaisessa maassa korkeammin koulutetut kokevat keskimäärin itsensä kykenevämmäksi toimimaan poliittisessa järjestelmässä ja osallistumaan siihen. Belgiassa ja Alankomaissa lähes 70 prosenttia matalasti koulutetuista kokee heikkoa kansalaispätevyyttä, mutta myös Ruotsissa ja Suomessa tämä osuus on kuutisenkymmentä prosenttia. Sveitsissä erot eri koulutusryhmien välillä ovat huomattavasti tasaisemmat: matalasti koulutetuista korkeaa kansalaispätevyyttä tuntee peräti kolmannes. Vastaava luku esimerkiksi Suomessa on vain noin 13 prosenttia ja Ranskassa ja Belgiassa noin kymmenen prosentin tietämissä. Pohjoismaista erityisesti Tanskassa myös matalammin koulutetut kokevat kohtalaista kansalaispätevyyttä: tähän ryhmään kuuluvista jopa noin 24 prosenttia arvioi kykynsä toimia poliittisessa järjestelmässä vahvaksi. Erot ovat kuitenkin selvät myös eri maiden korkeasti koulutettujen välillä: siinä missä sveitsiläisistä, ruotsalaisista ja norjalaisista korkeaa sisäistä kansalaispätevyyttä tuntevat lähes tai yli puolet, vastaava luku on Belgiassa, Ranskassa ja Irlannissa vain 25 prosentin tienoilla.

Taulukko 5. Sisäinen kansalaispätevyys: maiden välinen vertailu koulutuksen mukaan. Ristiintaulukointi ja keskiarvot. European Social Survey 2015.

maa	koulutus	heikko	keskitaso	korkea	N	keskiarvo
		0–3	4–6	7–10		0–10
Itävalta	<i>matala</i>	56.3	26.6	17.1	316	3.4
	<i>keskitaso</i>	44.5	32.2	23.3	954	4.2
	<i>korkea</i>	24.9	35.8	39.3	494	5.5
Belgia	<i>matala</i>	69.5	21.2	9.3	269	2.6
	<i>keskitaso</i>	51.7	34.5	13.8	669	3.4
	<i>korkea</i>	37.6	38.3	24.2	828	4.4
Sveitsi	<i>matala</i>	29.0	40.2	30.8	721	5.0
	<i>keskitaso</i>	26.2	36.4	37.4	500	5.3
	<i>korkea</i>	16.5	26.1	57.4	284	6.3
Saksa	<i>matala</i>	52.9	27.1	20.0	170	3.6
	<i>keskitaso</i>	36.0	36.7	27.3	1337	4.6
	<i>korkea</i>	18.5	36.2	45.3	1507	5.8
Tanska	<i>matala</i>	46.4	29.8	23.8	349	4.1
	<i>keskitaso</i>	33.2	36.0	30.7	361	4.9
	<i>korkea</i>	21.9	33.5	44.6	764	5.8
Suomi	<i>matala</i>	58.3	29.1	12.6	422	3.2
	<i>keskitaso</i>	45.3	33.7	20.9	664	4.0
	<i>korkea</i>	25.6	33.1	41.3	978	5.4
Ranska	<i>matala</i>	60.9	28.6	10.6	350	3.0
	<i>keskitaso</i>	44.5	39.3	16.2	764	3.9
	<i>korkea</i>	32.7	43.4	23.8	785	4.6
Irlanti	<i>matala</i>	58.4	26.0	15.6	173	3.4
	<i>keskitaso</i>	51.8	31.0	17.2	919	3.7
	<i>korkea</i>	44.0	21.3	24.7	1250	4.1
Alankomaat	<i>matala</i>	67.8	21.8	10.4	211	2.7
	<i>keskitaso</i>	54.7	31.5	13.8	762	3.2
	<i>korkea</i>	36.1	36.0	27.8	935	4.6
Norja	<i>matala</i>	51.2	30.9	17.9	162	3.7
	<i>keskitaso</i>	33.9	36.7	29.4	540	4.8
	<i>korkea</i>	16.6	32.1	51.2	722	6.2
Ruotsi	<i>matala</i>	60.1	25.9	14.0	278	3.2
	<i>keskitaso</i>	34.3	35.3	30.4	714	4.7
	<i>korkea</i>	14.9	36.3	48.8	783	6.0
Kaikki maat	<i>matala</i>	55.3	38.9	15.9	2516	3.4
	<i>keskitaso</i>	40.9	36.5	22.6	7611	4.2
	<i>korkea</i>	25.5	37.7	36.8	8308	5.3
	<i>Kaikki</i>	35.9	36.0	28.1	18435	4.6

Ulkoinen kansalaispätevyys

Kahteen muuhun poliittisen kiinnittymisen indikaattoriin verrattuna erot sukupuolten välillä ulkoisen kansalaispätevyys suhteen ovat varsin pieniä, jopa mitättömiä. Sen sijaan maiden väliset erot ovat huomattavia. Eri-merkiksi Itävallassa, Ranskassa ja Irlannissa lähes tai yli 60 prosenttia sekä naisista että miehistä katsoo, että vaikutusmahdollisuudet poliittisessa järjestelmässä ovat vähäiset. Sen sijaan Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa näin ajattelee maksimissaan joka kolmas molemmissa sukupuolissa. Suomessa naiset suhtautuvat vaikutusmahdollisuuksiin hieman miehiä epäilevämmiin, mutta molemmista sukupuolista suurin piirtein 40 prosenttia sijoittuu heikon ulkoisen kansalaispätevyys kategoriaan. Korkeaa ulkoista kansalaispätevyyttä tuntee vain alle 17 prosenttia miehistä ja naisista. Korkein ulkoinen kansalaispätevyys on sveitsiläisillä ja tanskalaisilla miehillä, mutta erityisesti Tanskassa myös naiset kokevat vaikutusmahdollisuudet hyväksi. Sen sijaan irlantilaisista, itävaltalaisista ja ranskalaisista naisista vain noin 5–7 prosentilla ulkoisen kansalaispätevyys kokemus on vahva, ja näissä maissa prosenttiosuus jää miehilläkin kymmenen prosentin tienoille tai alle.

Taulukko 6. Ulkoinen kansalaispätevyys: maiden välinen vertailu sukupuolen mukaan. Ristiintaulukointi ja keskiarvot. European Social Survey 2015.

maa	sukupuoli	heikko	keskitaso	korkea	N	keskiarvo
		0–3	4–6	7–10		0–10
Itävalta	<i>mies</i>	60.4	29.6	10.0	848	3.3
	<i>nainen</i>	63.2	29.3	7.6	926	2.9
Belgia	<i>mies</i>	50.0	38.2	11.8	892	3.6
	<i>nainen</i>	54.6	36.2	9.2	870	3.3
Sveitsi	<i>mies</i>	24.7	32.6	42.7	754	5.5
	<i>nainen</i>	26.6	38.7	34.7	741	5.1
Saksa	<i>mies</i>	43.1	35.3	21.5	1532	4.2
	<i>nainen</i>	48.5	36.0	15.5	1488	3.8
Tanska	<i>mies</i>	26.6	29.8	43.5	758	5.6
	<i>nainen</i>	24.3	37.0	38.7	708	5.4
Suomi	<i>mies</i>	36.4	46.5	17.1	1016	4.4
	<i>nainen</i>	41.9	43.3	14.8	1046	4.1
Ranska	<i>mies</i>	61.2	31.0	7.8	915	3.0
	<i>nainen</i>	60.7	33.7	5.6	977	3.0
Irlanti	<i>mies</i>	57.4	31.6	11.0	1063	3.3
	<i>nainen</i>	63.2	30.2	6.6	1262	3.0
Alankomaat	<i>mies</i>	33.7	43.9	22.4	858	4.5
	<i>nainen</i>	36.1	48.1	15.9	1028	4.2
Norja	<i>mies</i>	24.1	38.8	37.1	750	5.4
	<i>nainen</i>	20.7	41.8	37.5	651	5.4
Ruotsi	<i>mies</i>	28.5	39.9	31.6	874	5.0
	<i>nainen</i>	27.4	43.1	29.6	873	5.0
Kaikki maat	<i>mies</i>	46.5	34.9	18.7	9094	3.9
	<i>nainen</i>	49.3	36.6	14.0	9290	3.7
Yhteensä		47.8	35.8	16.3	18625	3.8

Koulutuksen suhteen ulkoisen kansalaispätevyyden kokemuksessa on enemmän eroja. Heikoksi vaikutusmahdollisuudet katsovia on kaikissa maissa eniten matalasti koulutettujen ryhmässä. Itävallassa heitä on jopa yli 70 prosenttia matalasti koulutetuista ja Saksassa ja Belgiassakin yli 60 prosenttia. Sveitsissä koulutusryhmien väliset erot ovat melko pienet, joskin korkeasti koulutetut erottuvat korkealla kansalaispätevyydellään, sillä heistä yli puolet pitävät vaikutusmahdollisuuksia hyvinä. Samoihin lukemiin päästään korkeasti koulutettujen kohdalla myös Tanskassa ja Norjassa. Sen sijaan Ranskassa ja Irlannissa kaikki koulutusryhmät suhtautuvat verrattain epäilevästi vaikutusmahdollisuuksiin poliittisessa järjestelmässä: koulutustasosta riippumatta lähes tai yli 60 ja joissain maissa jopa 70 prosenttia pitää mahdollisuuksia hyvin heikkoina. Suomessa vastaava luku on 40 prosenttia lukuun ottamatta korkeasti koulutettujen ryhmää, jossa vain noin kolmannes uskoo heikkoihin vaikutusmahdollisuuksiin. Suomi kuitenkin eroaa muista Pohjoismaista kohtalaisen selvästi. Siinä missä Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa korkeasti koulutetuista noin 40–50 prosenttia katsoo vaikutusmahdollisuuksien olevan järjestelmässä hyviä eli kokee korkeaa ulkoista kansalaispätevyyttä, suomalaisista korkeakoulutetuista näin ajattelee vain joka viidennes.

Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kolmea poliittisen kiinnittymisen ennakkoehtoa: poliittista kiinnostuneisuutta, sisäistä kansalaispätevyyttä ja ulkoista kansalaispätevyyttä. Erityisenä mielenkiinnon kohteena on ollut selvittää, miten sukupuoli ja koulutus linkittyvät näihin ennakkoehtoihin ja onko maiden välillä havaittavissa merkittäviä eroja väestöryhmien suhteen.

Tarkastelu osoittaa, että naiset ovat kaikissa vertailussa mukana olevissa maissa miehiä vähemmän kiinnostuneita politiikasta. Merkittävää on kuitenkin se, että naiset myös uskovat vähemmän omiin kykyisinsä toimia poliittisessa järjestelmässä. Nämä kaksi asiaa ovat omiaan ruokkimaan toisiaan: mikäli politiikka ei kiinnosta, siitä ei myöskään aktiivisesti hankita

tietoa ja kansalaispätevyys jää heikoksi. Kääntäen – jos politiikka tuntuu monimutkaiselta ymmärtää, silloin kiinnostus sitä kohtaan saattaa lopah-
taa. Toisaalta maiden välillä on merkittäviä eroja sen suhteen, kuinka paljon
sukupuolten välillä on eroa kiinnostuksessa ja sisäisessä kansalaispätevy-
dessä. Pohjoismaissa erot poliittisessa kiinnostuneisuudessa ovat pieniä
sukupuolten välillä, Keski-Euroopassa taas huomattavia. Sisäisessä kansa-
laispätevyyden suhteen trendin on samansuuntainen, vaikkakin Ranskassa
erot ovat hyvin pienet. Siellä tosin sisäinen kansalaispätevyys on molemmil-
la sukupuolilla keskimäärin heikkoa, päinvastoin kuin Pohjoismaissa, joissa
Suomea lukuun ottamatta naiset kokevat omat kykynsä vaikuttaa järjes-
telmässä verrattain vahvoiksi. Yllättävää on, että nämä sukupuolten väliset
erot eivät näy juurikaan ulkoisessa kansalaispätevydessä: erot ovat kaikissa
maissa pieniä, vaikkakin maiden välillä merkittäviä Pohjoismaiden erottu-
essa vahvalla keskimääräisellä kansalaispätevyydellä esimerkiksi Itävallasta,
Ranskasta ja Irlannista.

Sen sijaan koulutus lisää poliittista kiinnostuneisuutta ja vahvistaa sekä
sisäistä että ulkoista kansalaispätevyyttä. Koulutusryhmät eroavat kaikissa
maissa toisistaan poliittisen kiinnostuneisuuden suhteen, mutta huomatta-
vaa on, että mikäli kiinnostus on korkeasti koulutettujen ryhmässä voima-
kasta, se on usein myös kohtalaista matalammin koulutettujen ryhmässä.
Maissa, kuten Ranskassa ja Irlannissa, joissa korkeasti koulutetutkin suh-
tautuvat politiikkaan välinpitämättömästi, kiinnostus on kaikissa koulu-
tusryhmissä alhaista. Sisäinen kansalaispätevyys erottelee enemmän kou-
lutusryhmiä ja matalimmin koulutetuissa ryhmissä omiin kykyihin toimia
järjestelmässä uskotaan hyvin heikosti. Kuitenkin esimerkiksi Belgiassa,
Ranskassa ja Irlannissa myös korkeasti koulutetut kokevat resurssinsa osal-
listua politiikkaan heikoiksi. Ulkoisen kansalaispätevyyden suhteen tilanne
on melko sama: korkeasti koulutetut kokevat järjestelmän responsiivisem-
maksi kuin matalasti koulutetut, ja maiden välillä on tälläkin mittarilla huo-
mattavasti eroja myös korkeasti koulutettujen ryhmän sisällä.

Analyysin keskeisin havainto on, että poliittisen kiinnostuksen ja sisäi-
sen kansalaispätevyyden suhteen eurooppalaiset naiset ovat yhteiskuntaan

osallistumisen lähtökohtien suhteen miehiä heikommilla. Vaikka he kokevat samassa määrin kuin miehet, että poliittiseen päätöksentekoon voi vaikuttaa, he eivät kuitenkaan usko omaan kykyihinsä vaikuttaa siinä. Matalasti koulutetut ovat toinen paitsioon jäävä ryhmä, mutta tärkeimpänä erona on se, että matalasti koulutetut eivät myöskään usko järjestelmän responsiivisuuteen. Suhde poliittiseen järjestelmään ja osallistumisen esteisiin on siten sekä subjektiivinen että objektiivinen. Toinen merkittävä löydös on se, että maiden välillä on hyvin paljon eroa eri mittareiden suhteen. Heikoimmat lähtökohdat vaikuttamiseen kiinnostuksen ja kansalaispätevyys suhteen on Irlannissa ja Ranskassa. Sen sijaan Pohjoismaissa, useimmiten kuitenkin Suomea lukuun ottamatta, lähtökohdat ovat hyvät ja väestöryhmien väliset erot kohtalaiset, vaikka ne noudattelevatkin lievemässä mittakaavassa eurooppalaista trendiä.

Vaikka tässä tutkimuksessa tarkasteltiin vain kolmea poliittisen kiinnittymisen mittaria, väestöryhmittäiset erot ovat huolestuttavia yhteiskuntapolitiikan näkökulmasta. Ne ovat myös hyvin samankaltaisia läpi Euroopan. Yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä, että politiikkaa seurattaisiin kaikissa väestöryhmissä edes jonkin verran ja että se kiinnostaisi edes vähän. Näin on siksi, että myös poliittinen järjestelmä tarvitsee valistunutta palautetta kansalaisilta mahdollisimman laajasti (Borg ja Kestilä-Kekkonen 2017). Näyttääkin siltä, kuten Wass (2017) toteaa, että järjestelmään tuleva syöte on varsin kapeaa: poliittisen päätöksenteon tuotoksissa korostuvat hyvin toimeentulevien, aktiivisesti äänestävien kansalaisten intressit ja kääntäen, marginaalissa elävien kansalaisten motivaatio osallistua heikkenee entisestään. Resurssien ja kykyjen epäsymmetria on vallan käsitteen ytimessä, samoin kuin valta-asetelman institutionalisointi ja tavanomaistuminen, ja lopulta näin syntyvän rakenteen hyväksyminen (Ruostetsaari 2014). Osallistumisen ja vallan kasautuessa ja jopa rakenteellistuessakin edes uudet osallistumismuodot tai demokratiainnovaatiot eivät välttämättä kohenna tilannetta, vaan osa väestöstä saattaa jäädä pysyvästi yhteiskunnallisen vaikuttamisen katveeseen.

LÄHTEET:

- Aarnio, Anna-Riikka. 2017. *Miten luottamus rakentuu? Tutkimus suomalaisten nuorten poliittisesta luottamuksesta*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Aberbach, Joel. 1977. Power consciousness: A comparative analysis. *American Political Science Review* 71, 1544–1560.
- Abramson, Paul. 1972. Political efficacy and political trust among black schoolchildren: two explanations. *The Journal of Politics* 34:4, 1243–1275.
- Adler, Richard ja Goggin, Judy. 2005. What do we mean by “civic engagement”? *Journal of Transformative Education* 3:3, 236–253.
- Balch, George. 1974. Multiple indicators in survey research: The concept ‘sense of political efficacy’. *Political Methodology* 1, 1–43.
- Bang, Henrik. 2004. *Everyday makers and expert citizens: Building political not social capital*. ANU, School of Social Science (julkaisematon).
- Barnes, Samuel ja Kaase, Max (toim.). 1979. *Political action: Mass participation in five Western democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Berger, Ben. 2009. Political theory, political science, and the end of civic engagement. *Perspectives on Politics* 7:2, 335–350.
- Betz, Hans-Georg. 1994. *Radical right-wing populism in Western Europe*. New York: St. Martin’s Press.
- Bimber, Bruce. 2003. *Information and American democracy: Technology in the evolution of political power*. New York: Cambridge University Press.
- Borg, Sami ja Kestilä-Kekkonen, Elina. 2017. Viisi väitettä osallistumisesta. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 52–75.
- Bäck, Maria ja Kestilä-Kekkonen, Elina. 2013. Sosiaalinen pääoma ja poliittinen osallistuminen Suomessa. *Politiikka* 55:2, 59–72.
- Bäck, Maria, Kestilä-Kekkonen, Elina ja Söderlund, Peter. 2016. Suomalaisten poliittinen luottamus ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 379–397.
- Campbell, Angus, Gurin, Gerald ja Miller, Warren. 1954. *The voter decides*. Evanston: Row, Peterson and Company.

-
- Clarke, Harold ja Acock, Alan. 1989. National elections and political attitudes: The case of political efficacy. *British Journal of Political Science* 19:4, 551–562.
- Craig, Stephen. 1979. Efficacy, trust, and political behavior: An attempt to resolve a lingering conceptual dilemma. *American Politics Quarterly* 7, 225–239.
- Craig, Stephen ja Maggiotto, Michael. 1982. Measuring political efficacy. *Political Methodology* 8:3, 85–109.
- Craig, Stephen, Niemi, Richard ja Silver, Glenn. 1990. Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items. *Political Behavior* 12:3, 289–314.
- Dalton, Russell. 2004. *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Delli Carpini, Michael ja Keeter, Scott. 1996. *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, David. 1965. *A system analysis of political life*. New York: Wiley.
- Easton, David. 1975. A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science* 5:4, 435–457.
- Ekman, Joakim ja Amnå, Erik. 2012. Political participation and civic engagement: Towards a new typology. *Human Affairs* 22:3, 283–300.
- Elo, Kimmo ja Rapeli, Lauri. 2008. *Suomalaisten politiikkatietämys*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Elo, Kimmo ja Rapeli, Lauri. 2012. Poliitiikkatietämys ja poliittinen kiinnostus. Teoksessa Sami Borg (toim.), *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Oikeusministeriö, 275–291.
- ESS (2015) Round 7: European Social Survey. Data and Documentation. Norwegian Social Science Data Services, Norway. [<http://www.europeansocialsurvey.org/data/round-index.html>].
- Faucher, Florence. 2015. New forms of political participation: Changing demands or changing opportunities to participate in political parties? *Comparative European Politics* 13:4, 405–429.
- Galston, William. 2001. Political knowledge, political engagement, and civic education. *Annual Review of Political Science* 4, 217–234.
- Gidengil, Elisabeth, Wass, Hanna ja Valaste, Maria. 2016. Political socialization and voting: The parent-child link in turnout. *Political Research Quarterly* 69:2, 373–383.
- Gordon, Hava ja Taft, Jessica. 2011. Rethinking youth political socialization: Teenage activists talk back. *Youth and Society* 43:4, 499–1527.

-
- Hetherington, Marc. 1998. The political relevance of political trust. *American Political Science Review* 92:4, 791–808.
- Hibbing, John ja Theiss-Morse, Elizabeth. 2002. *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. New York: Cambridge University Press.
- Hurd, Ian. 2016. *Legitimacy*. Encyclopedia Princetoniensis. [https://pesd.princeton.edu/?q=node/255]. Viitattu 19.9.2017.
- Hyman, Herbert. 1959. *Political socialization: A study in the psychological of political behavior*. New York: Free Press.
- Iyengar, Shanto. 1980. Subjective political efficacy as a measure of diffuse support. *The Public Opinion Quarterly* 44, 249–256.
- Kestilä-Kekkonen, Elina. 2015. Suomalaisten poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen ja Jussi Westinen (toim.), *Demokratiaindikaattorit 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 56/2015. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kestilä-Kekkonen, Elina ja Korvela, Paul-Erik. 2017. Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen: vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 8–29.
- Kestilä-Kekkonen, Elina ja Söderlund, Peter. 2016. Political trust and institutional performance: Evidence from Finland 2004–2013. *Scandinavian Political Studies* 36:2, 138–160.
- Li, Yaojun ja Marsh, David. 2008. New forms of political participation: Searching for citizens and everyday makers. *British Journal of Political Science* 38:2, 247–272.
- Ljungberg, Elisabeth. 2003. Politisk socialisation – ett forskningsområde som söker sin identitet. *Politikka* 45:2, 133–147.
- March, James ja Olsen, Johan. 2000. Democracy and schooling: An institutional perspective. Teoksessa Lorraine McDonnell, Michael Timpane ja Roger Benjamin (toim.), *Rediscovering the democratic purposes of education*. Lawrence: University Press Kansas, 148–173.
- Margolis, Michael ja Resnick, David. 2000. *Politics as usual: The cyberspace 'revolution'*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna. 2002. Äänettömät yhtiömiehet. Osallistuminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Vaalit 2002:1. Helsinki: Tiilastokeskus.

-
- Mattila, Mikko ja Sänkiaho, Risto. 2005. Luottamus poliittiseen järjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 73–87.
- Miller, Arthur. 1974. Political issues and trust in government: 1964–1970. *American Political Science Review* 68, 951–972.
- Norris, Pippa. 2002. *Democratic phoenix: Reinventing political activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peltola, Jari. 2003. ”Aktiivisen verkkokansalaisen” retorisesta tuottamisesta. *Tiedotustutkimus* 3, 54–62.
- Pollock, Philip. 1983. The participatory consequences of internal and external political efficacy: A research note. *The Western Political Quarterly* 36:3, 400–409.
- Popay, Jennie, Escorel, Sarah, Hernández, Mario, Johnston, Heidi, Mathieson, Jane ja Rispel, Laetitia. 2008. *Understanding and tackling social exclusion*. Final report to the WHO Commission on Social Determinants of Health From the Social Exclusion Knowledge Network. [http://www.who.int/social_determinants/knowledge_networks/final_reports/sekn_final%20report_042008.pdf]. Julkaistu 2/2008, viitattu 19.9.2017.
- Rapeli, Lauri. 2010. *Tietääkö kansa? – Kansalaisten politiikkatietämys teoreettisessa ja empiirisessä tarkastelussa*. Turku: Turun yliopisto.
- Rapeli, Lauri ja Borg, Sami. 2016. Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.) *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 358–378.
- Rasi, Erkki. 2016. *Marginaalista marginaaliin? Taloudellisen syrjäytymisen vaikutus poliittiseen kiinnittymiseen*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Rheingold, Howard. 2000. *The virtual community: Homesteading on the electronic frontier*. Boston: MIT Press.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2014. *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Stokes, Donald. 1962. Popular evaluations of government: An empirical assessment. Teoksessa Harlan Cleveland ja Harold Lasswell (toim.), *Ethics and bigness: Scientific, academic, religious, political, and military*. New York: Harper and Brothers, 61–72.
- Stolle, Dietlind ja Micheletti, Michele. 2013. *Political consumerism: Global responsibility in action*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Teorell, Jan, Torcal, Mariano ja Montero, José Ramón. 2007. Political participation: Mapping the terrain. Teoksessa Jan van Deth, José Ramón Montero ja Anders Westholm (toim.), *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis*. Lontoo: Routledge, 334–357.
- Tiihonen, Aino, Kestilä-Kekkonen, Elina, Westinen, Jussi ja Rapeli, Lauri. 2016. Puoluekannan periytyminen vanhemmilta lapsille. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 298–320.
- Wass, Hanna. 2007. Generations and socialization into electoral participation in Finland 2007. *Scandinavian Political Studies* 30:1, 1–19.
- Wass, Hanna. 2017. Toteutuuko vaaleissa yhdenvertaisuus? Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostetsaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Wass, Hanna ja Borg, Sami. 2016. Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 177–199.
- Wass, Hanna ja Grönlund, Kimmo. 2016. Johdanto: Yhdenvertaisuus ja poliittisen osallistumisen eriytyminen. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 29–44.
- Xenos, Michael ja Moy, Patricia. 2007. Direct and differential effects of the internet on political and civic engagement. *Journal of Communication* 57:4, 704–718.

8. Terveys, luottamus ja poliittinen osallistuminen

✠ Mikko Mattila

Johdanto

Poliittisen vaikutusvallan jakautuminen yhteiskunnallisten ryhmien välillä on yksi keskeinen demokratian tilaa kuvaava indikaattori. Demokratian ideaaliin kuuluu ajatus siitä, että kaikki ryhmät ainakin periaatteessa pysyvät osallistumalla vaikuttamaan itseään koskeviin päätöksiin tuomalla äänensä esille ja sitä kautta vaikuttamaan poliittisen eliitin päätöksiin (ks. Ruostetsaari 2013). Perinteisesti poliittisen osallistumisen yhtenä edellytyksenä on pidetty riittävää luottamusta poliittisiin toimijoihin ja politiikan instituutioihin. Luottamuksen puute voi puolestaan johtaa joko poliittiseen passiivisuuteen tai lisääntyneeseen protestiosallistumiseen ja muihin osallistumismuotoihin, jotka ”ohittavat” perinteisen edustuksellisen osallistumisen kanavat. Tässä tutkimuksessa analysoin, miten kansalaisten väliset terveyserot ja niistä mahdollisesti seuraavat luottamuserot liittyvät poliittisen osallistumisen laajuuteen ja osallistumismuotojen valintaan Suomessa.

Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että ihmisillä, joilla on keskimääräistä heikompi terveys, on myös keskimäärin muita alhaisempi poliittinen luottamus (Mattila ja Rapeli 2017). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan empiirisesti, aktivoiko alhainen luottamus terveysongelmista kärsiviä suosimaan enemmän protestiosallistumisen muotoja vai johtaako vähäinen luottamus ainoastaan suurempaan passiivisuuteen. Yleisenä tarkoituksena on siis kartoittaa niitä mekanismeja, jotka yhdistävät terveydentilan ja poliittisen osallistumisen toisiinsa. Luottamus on toki vain yksi mahdollisuus. Muita vastaavia välittäviä mekanismeja voivat olla esimerkiksi kiinnostus ja tietämys politiikasta tai kansalaispätevyyden tunne. Niihin perehtyminen

vaatisi kuitenkin laajemman tutkimuksen, joten ne jäävät tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Tässä luvussa esitetyn analyysin käytännön tutkimuskysymykset ovat: 1) vaikuttaako terveydentila eri tavalla institutionaalsiin ja epäinstitutionaalsiin poliittisen osallistumisen muotoihin ja 2) välittääkö luottamus poliittiseen järjestelmään tätä terveyden vaikutusta osallistumismuotoihin. Teoreettisesti tämä tutkimus ankkuroituu poliittisen osallistumisen resurssteorian ja niin sanotun tyytymättömyysteorian ("grievance theory"; Kern ym. 2015) vertailuun. Tarkoituksena on selvittää, kumpi teoria pystyy osuvammin tulkitsemaan havaittuja empiirisiä tuloksia.

Terveys ja poliittinen osallistuminen

Poliittisen osallistumisen kirjo on todella laaja ja kirjallisuudessa on esitetty lukuisia erilaisia luokittelutapoja (katso esimerkiksi Raiskila ja Wiberg 2017). Osallistumistapoja on jaoteltu esimerkiksi perinteisiin ja uusiin, konventionaalsiin ja epäkonventionaalsiin tai institutionaalsiin ja epäinstitutionaalsiin. Tässä luvussa tukeudutaan viimeisempään jaotteluun, jossa institutionaaliseen osallistumiseen luetaan kuuluvaksi esimerkiksi äänestäminen ja poliitikkoihin tai virkamiehiin yhteyden ottaminen. Epäinstitutionaaliset tavat sisältävät muun muassa osallistumisen mielenosoituksiin tai tuotteiden boikotoimisen yhteiskunnallisten syiden perusteella. Tarkemmin tutkimuksessa mukana olevat osallistumisen tavat käsitellään myöhemmin tekstissä.

Viime vuosien aikana kiinnostus terveyden ja poliittisen osallistumisen yhteyden tutkimiseen on kasvanut huomattavasti sekä politiikan että terveystieteiden tutkijoiden keskuudessa. Syy kasvuun liittyy useimmissa länsimaissa tapahtuvaan väestön ikääntymiseen, joka vaikuttaa myös kansalaisten keskimääräiseen terveydentasoon. Näin terveydentilan vaikutukset poliittiseen osallistumiseen ja sitä kautta mahdollisesti esiin nousevat uudet epätasa-arvon jakolinjat ovat tulleet tärkeämmiksi (Mattila ym. 2016).

Väestön ikääntyminen johtaa myös kasvaneisiin julkisen terveydenhuollon kustannuksiin, mikä puolestaan näkyy siinä, että terveydenhuoltoon liittyvät kysymykset ovat nostaneet poliittista painoarvoaan. Hyvä esimerkki Suomessa on viimeaikainen SOTE-keskustelu.

Aikaisempaa terveyden ja poliittisen osallistumisen yhteyttä analysoivaa tutkimusta voidaan tarkastella esimerkiksi käytettyjen aineistojen mukaan. Tutkimuksissa on aineistoina tyypillisesti käytetty joko yksilötason aineistoja tai jollain tavoin aggregoituja aineistoja (Mattila 2014). Yksilötason aineistot ovat yleensä kyselytutkimuksiin perustuvia, vaikka tosin aivan viime vuosina on joissakin tutkimuksissa voitu käyttää myös julkisen vallan keräämiä rekisteriaineistoja (Bhatti ja Hansen 2012; Bryngelson 2009; Lahtinen ym. 2017; Mattila ym. 2017b; Sund ym. 2017). Aggregoidut aineistot voivat puolestaan olla esimerkiksi kunta-, vaalipiiri-, osavaltio- tai valtiotason aineistoja.

Aggregaattiaineistoihin tukeutuvia tutkimuksia ovat tehneet erityisesti lääke- ja terveystieteen tutkijat. Nämä tutkimukset ovat tuottaneet monia mielenkiintoisia havaintoja terveyden ja politiikan yhteydestä. Tutkimuksissa on esimerkiksi tarkasteltu äänestäjien puoluevalinnan ja alueen kuolleisuuden yhteyttä. Tulosten mukaan Englannissa ja Walesissa kuolleisuus on korkeampi niissä vaalipiireissä, joissa työväenpuolueen kannatus on suurempi kuin konservatiivien (Dorling ym. 2001; Smith ja Dorling 1996). Samoin Irlannissa kuolleisuus oli korkeampi niissä vaalipiireissä, joissa vasemmiston kannatus oli korkeampi (Kelleher ym. 2002). Australiassa on puolestaan todettu osavaltiotason itsemurhalukujen olevan korkeammat silloin, kun konservatiivit ovat vallassa (Page ym. 2002), ja vastaava ilmiö on todettu myös Britanniassa konservatiivihallitusten aikana (Shaw ym. 2002). USA:ssa naisten korkea äänestysprosentti osavaltiotasolla pienentää naisten kuolleisuuslukuja samassa osavaltiossa (Kawachi ym. 1999). Lisäksi USA:ssa on käytetty republikaanien vaalipiirikohtaista kannatusta presidentinvaaleissa selittämään ylipainoisuutta samassa vaalipiirissä (Shin ja McCarthy 2013). Maatason aineistoja hyödyntävissä tutkimuksissa on löydetty yhteys demokratian ja terveyden välillä (Besley ja Kudamatsu 2006; Franco ym. 2004).

sekä yhteys sosiaalidemokraattisten hallitusten ja terveyttä edistävän lainsäädännön säätämisessä Euroopassa (Mackenbach ja McKee 2013).

Tällaisissa aggregaattitason tutkimuksissa on kuitenkin monia ongelmia. Esimerkiksi yksilötason päätelmien tekeminen aggregoidusta aineistosta on aina riskialtista, koska tuloksiin voi vaikuttaa ns. ekologinen virhepäätelmä. Siksi vartenotettavia tuloksia terveyden ja osallistumisen välisistä vaikutusmekanismeista voi saada vain yksilötasolla kerätyistä aineistoista. Toisaalta aggregaattitason tutkimukset selkeästi viittaavat siihen, että terveydellä ja poliittisella osallistumisella on jonkinlainen yhteys, mutta yhteyden tarkempaa luonnetta kannattaa yrittää selvittää yksilötason aineistoilla.

Yksilötason tutkimuksissa eniten kiinnostusta on saanut terveyden ja äänestysaktiivisuuden yhteys. Äänestysaktiivisuuden suhteen tulokset ovatkin suhteellisen yhdenmukaiset, ainakin Euroopan, Yhdysvaltojen ja Kanadan osalta: äänestämisen todennäköisyys on alhaisempi niillä äänioikeutetuilla, joilla on ongelmia terveytensä kanssa (Burden ym. 2017; Couture ja Breux 2017; Denny ja Doyle 2007; Mattila ym. 2013; Mattila 2014; Mattila ym. 2016; Ojeda ja Pacheco 2017; Pacheco ja Fletcher 2015). Vaikutuksen suuruuskin tuntuu olevan samaa luokkaa Atlantin molemmilla puolilla: itsearvioidun terveyden osalta erinomaisessa ja erittäin huonossa terveydentilassa olevien ero äänestysaktiivisuudessa on noin kymmenen prosenttiyksikköä. Koska terveysongelmat usein kasautuvat iän myötä, on joissakin tutkimuksissa keskitytty erityisesti terveyden ja äänestämisen suhteeseen vanhemmalla iällä (Bhatti ja Hansen 2012; Goerres 2007; Peterson 1987). Tulokset näissä tutkimuksissa ovat samansuuntaisia kuin koko väestöä koskeissa tutkimuksissa.

Muita poliittisen osallistumisen muotoja on terveysnäkökulmasta tutkittu vähemmän, eivätkä tulokset ole yhtä yhdenmukaisia kuin äänestämisen kohdalla. Ojeda (2015) tutki USAssa, miten masennus vaikuttaa poliittiseen osallistumiseen. Yhteys oli odotettu: masennus vähensi poliittista aktiivisuutta, mutta valitettavasti Ojeda käytti ainoastaan yhtä yhdistettyä osallistumismittaria, eikä tutkinut eroja eri osallistumistapojen välillä. Hong Kongissa tehdyssä tutkimuksessa kuitenkin havaittiin, että mielen-

terveysongelmista kärsivillä henkilöillä on muita alhaisempi äänestysaktiivisuus, mutta mielenkiintoista oli, että he olivat keskimääräistä aktiivisempia ottamaan osaa mielenosoituksiin (Chan ja Chiu 2007).

Söderlund ja Rapeli (2015) tutkivat terveyden vaikutusta erilaisiin osallistumismuotoihin Pohjoismaissa. Heidän tulostensa mukaan joissakin osallistumisen muodoissa (esimerkiksi osallistuminen mielenosoituksiin tai yhteydenotot poliitikkoihin) heikko terveys itse asiassa aktivoi ihmisiä osallistumiseen. Kirjoittajat olettavat, että tätä havaintoa selittää terveysongelmista kärsivien ihmisten lisääntynyt halu tai tarve vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Terveysongelmien kanssa kamppailevat näkevät muita useimmin poliittisten päätösten vaikutukset suoraan omassa elämässään esimerkiksi terveyspalveluiden toimivuuden heikentyessä, mikä voi kasvattaa heidän poliittista aktiivisuuttaan. Suomen kontekstissa erityisen mielenkiintoinen on myös Nygårdin ja Jakobssonin (2013) tutkimus, joissa tutkittiin eläkeikäisten poliittista osallistumista Pohjanmaalla ja Ruotsin Västerbottenissa. Tulokset osoittivat, että huono terveydentila vähentää erityisesti vastaajien protestiosallistumista. Terveyden vaikutukset äänestämiseen ja muihin perinteisiin poliittisen osallistumisen muotoihin olivat vähäiset.

Poliittisten päätösten konkreettiset vaikutukset ihmisten elämään voivat selittää myös havaittua yhteyttä terveyden ja poliittisen luottamuksen välillä. Mattila ja Rapeli (2017) tutkivat tätä yhteyttä Länsi-Euroopan maissa. Heidän tulostensa mukaan heikko terveys on yhteydessä alhaisempaan poliittiseen järjestelmään kohdistettuun luottamukseen, mutta hyvinvointivaltiokonteksti vaikuttaa asiaan merkittävästi. Yleisesti luottamus politiikan instituutioihin ja toimijoihin on korkein ”sosialidemokraattisissa hyvinvointivaltioissa” eli käytännössä Pohjoismaissa, mutta mielenkiintoista on, että juuri näissä samoissa maissa myös erot luottamuksessa eri terveydentilassa olevien välillä ovat suurimmat. Tähän voi olla syynä se, että pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa odotukset julkisen terveydenhuollon osalta ovat korkeat ja terveysongelmien koskettaessa ihmistä tutustuminen palveluiden todellisuuteen voi laskea poliittista luottamusta rajummin kuin maissa, joissa odotukset eivät olleet korkealla alun perinkään.

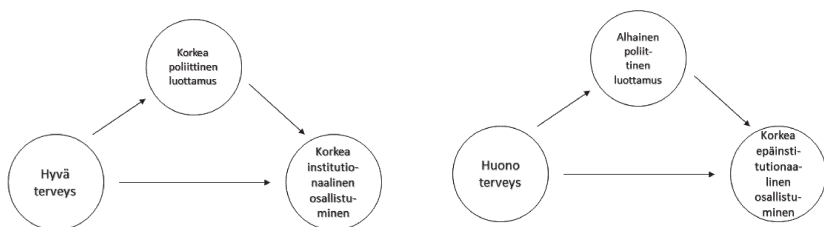
Teoreettinen tausta

Lähestyn tässä tutkimuksessa terveyden, luottamuksen ja osallistumisen kokonaisuutta kahden teorian kautta. Nämä ovat resurssiteoria ja tyytymättömyysteoria. Resurssiteoria perustuu pääosin Bradyn ym. (1995) ja Verban ym. (1995) teoksiin. Teorian keskeinen idea on yksinkertainen: poliittinen osallistuminen vaatii resursseja ja siksi yksilöt joilla niitä on, ovat myös keskimäärin poliittisesti aktiivisempia. Brady ym. (1995) myös tarkentavat, että resursseja voi olla kolmenlaisia: aika, raha ja kansalaistaidot ("civic skills"). Ajalla viitataan siihen, että monet osallistumisen muodot, esimerkiksi puolueen toimintaan tai mielenosoituksiin osallistuminen, vaativat aikaa, jota esimerkiksi yksinhuoltajalla tai kahta työtä tekevällä ei välttämättä ole paljon. Varallisuus tai hyvät tulot puolestaan mahdollistavat esimerkiksi lahjoitusten tekemisen ehdokkaille vaaleissa. Rahalla voi myös ostaa aikaa, jota voi sitten käyttää yhteiskunnalliseen toimintaan. Kansalaistaidot puolestaan helpottavat poliittista osallistumista monella tapaa. Niillä Brady ym. viittaavat esimerkiksi organisatorisiin kykyihin tai kykyyn ymmärtää ja käyttää yhteiskunnallisen keskustelun kieltä. Nämä ovat kykyjä, joita opitaan koulussa, opiskellessa tai vaikka järjestötyön yhteydessä.

Terveyteen liittyvät ongelmat kuluttavat yksilön resursseja, mikä resurssiteorian mukaan johtaa alhaisempaan osallistumisen tasoon. Huono terveys voi johtaa esimerkiksi työttömyyteen tai työkyvyttömyyteen, mikä laskee henkilön tuloja. Hoitokulutkin voivat merkittävästi vähentää käytettävissä olevia tuloja. Sairaudesta toipuminen voi puolestaan vaatia lepoa tai hoitokasojen noudattamista, mikä vähentää muihin aktiviteetteihin käytettävissä olevaa aikaa. Sairastuminen ei välttämättä suoraan vähennä yksilön kansalaistaitoja, mutta etenkin nuoruudessa koetut terveysongelmat voivat vaikuttaa negatiivisesti kouluttautumiseen, mikä voi myöhemmin ilmetä puutteellisina kansalaistaitoina. Näin ollen terveyteen liittyvät ongelmat voivat kuluttaa yksilön kaikkia kolmea osallistumisen resurssia.

Kutsun tämän tutkimuksen toista teoriaa tyytymättömyysteoriaksi ("grievance theory"; Kern ym. 2015). Tämän teorian lähtökohtana voidaan pitää Gurrin (1970) tutkimusta, jossa hän tarkasteli väkivaltaista poliittista toimintaa. Teoria perustuu suhteellisen deprivaaation ajatukselle eli sille, että yksilön asema yhteiskunnassa heikkenee suhteessa omaan viiteryhmään tai yleisesti. Tällöin hän voi aktivoitua poliittisesti parantaakseen tilannettaan tai muuten protestoidakseen asiasta. Tyytymättömyys voi liittyä esimerkiksi materiaalista elämän laatua heikentäviin tekijöihin, kuten työttömyyteen tai pieniin tuloihin. Myös terveysongelmat voivat olla tällainen tekijä. Terveysten heikentyminen voi motivoida ihmiset poliittiseen vaikuttamiseen etenkin Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa, missä terveydenhuoltoa on perinteisesti pidetty julkisen sektorin velvollisuutena. Periaatteessa tyytymättömyys voi lisätä kaikenlaista aktiivisuutta, mutta on todennäköisempää, että se johtaa aktiivisuuteen nimenomaan protestiosallistumisessa (Braun ja Hutter 2016; Hooghe ja Marien 2013; Mattila ja Papageorgiou 2017).

Tämän tutkimuksen viitekehys on esitetty kahtena mallina kuviossa 1. Vasemmalla on kuvattu potentiaalinen vaikutusketju institutionaalisen eli perinteisemmän osallistumisen osalta ja oikealla epäinstitutionaalisen osallistumisen tapauksessa. Kuvion nuolet esittävät oletettuja vaikutussuhteita niin, että terveyden mahdollinen vaikutus on jaettu suoraan ja epäsuoraan komponenttiin. Mallien oletuksena on, että luottamuksen ja osallistumisen välinen yhteys on erilainen riippuen osallistumisen tyypistä. Korkea luottamus poliittiseen järjestelmään lisää institutionaalista aktiivisuutta ja matala luottamus epäinstitutionaalista (Hooghe ja Marien 2013). Huono terveys puolestaan nakertaa luottamusta (Mattila ja Rapeli 2017), jolloin luottamus toimii välittävänä tekijänä tai mekanismina, jonka kautta terveyden vaikutus osallistumiseen toteutuu. Terveydellä voi toki olla myös suora vaikutus osallistumiseen, jota kuvastavat suorat nuolet näiden muuttujien välillä. Aikaisempiin tutkimuksiin tukeutuen oletuksena on, että hyvä terveys lisää institutionaalista osallistumista ja heikko terveys puolestaan aktivoi ihmisiä epäinstitutionaaliseen toimintaan.



Kuvio 1. Terveyden, poliittisen luottamuksen ja poliittisen osallistumisen väliset oletetut yhteydet.

Tässä luvussa saatuja tuloksia tulkitessa kannattaa kuitenkin olla varovainen. Koska empiirinen analyysi pohjautuu poikkileikkausaineistolle, on vaarallista puhua tekijöiden kausaalisista suhteista. Niiden todentaminen empiirisessä analyysissä on yleensäkin erittäin vaikeaa ja erityisen hankalaa se on poikkileikkausaineiston avulla. Näin ollen kaikkia saatuja tuloksia tulisi pitää lähinnä empiiristen yhdenmukaisuuksien kuvauksina, eikä todisteenä kausaalisista syy- ja seuraussuhteista terveyden ja osallistumisen välillä. Varsinainen kausaalianalyysi vaatisi vähintäänkin paneeliaineistojen ja siihen soveltuvien menetelmien käyttöä (tällaisia aineistoja on tutkimuksessa jonkin verran käytetty; ks. Bryngelson 2009; Lahtinen ym. 2017; Mattila ym. 2017b). Tämän tutkimuksen tuloksia voidaan kuitenkin arvioida ainakin siltä kannalta, ovatko ne yhteensopivia esitettyjen kausaalisten mallien osalta. Jos kuviossa 1 esitettyjä yhteyksiä ei aineistosta löydy, pienentää se todennäköisyyttä, että niitä löytyisi esimerkiksi paneeliaineistojenkaan analyysissä.

Aineisto

Empiirisenä aineistona tässä tutkimuksessa käytetään keväällä 2016 kerättyä terveyden ja poliittisen kiinnittymisen välistä yhteyttä tarkastelevaa kyselyaineistoa (ks. Mattila ym. 2017a). Aineisto kerättiin puhelinhaastatteluilla ja siihen osallistui 2001 vastaajaa. Aineiston keräämisen lähtökohtana oli 25000 satunnaisesti väestörekisteristä poimitun vähintään 18-vuotiaan suomalaisen otos. Tämä otos yhdistettiin henkilötunnuksen avulla Tilastokeskuksessa sosiodemografisiin rekisteritietoihin (esimerkiksi sukupuoli, ikä, äidinkieli, koulutus, tulot), jotka mahdollistavat lopullisen otoksen edustavuuden arvioinnin. Haastattelupyynnöt kohdistettiin väestörekisterin aineistossa oleviin ihmisiin, mikä mahdollisti vastaajien, vastaamasta kieltäytyneiden tai muusta syystä vastaamatta jättämien henkilöiden vertaamisen otoksen vinoutuneisuuden tarkastelemiseksi. Näiden tietojen avulla vastaajille voitiin laskea painot otoksen edustavuuden parantamiseksi. Näitä painoja käytetään jatkossa tämän luvun analyysissä.

Kyselyissä terveyttä tiedustellaan yleensä yhdellä kysymyksellä, jossa vastaajat arvioivat oman terveydentilansa viisiportaisella asteikolla (Jylhä 2009). Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin toista, tarkempaan eroteluun pystyvää, niin sanottua EQ-5D-mittaria (Szende ym. 2007), jota on käytetty haastattelu- ja kyselytutkimuksissa terveydentilan vaikutusten arviointiin 1990-luvun alusta saakka. Tarkalleen ottaen EQ-5D-mittari ei kuvaa yksilön terveydentilaa, vaan hänen terveydentilaansa liittyvää elämäntilaa. Mittari perustuu viiteen kysymykseen, joiden avulla kartoitetaan eri puolilta vastaajan terveydentilaan liittyvien mahdollisten ongelmien vaikutusta hänen kykyynsä toimia tavanomaisella tavalla elämässään. Kysymykset koskevat vastaajan liikuntakykyä, kykyä peseytyä ja pukeutua itse, kykyä osallistua työelämään, opiskeluun tai vapaa-ajan toimintoihin, kipujen kokemista sekä hänen mahdollista ahdistuneisuuttaan tai masentuneisuuttaan (katso tarkemmin <https://euroqol.org/>). Jokaisessa kysymyksessä annetaan kolme vastausvaihtoehtoa, jotka kuvastavat mahdollisen ongelman vaka-

vuotta (vaikuttaa erittäin paljon jokapäiväiseen elämään; vaikuttaa kohtalaisesti; ei vaikuta laisinkaan)

Vastaajien viiteen EQ-5D-kysymykseen antamien vastausten perusteella ei muodosteta summamuuttujaa kuvaamaan heidän yleistä terveydentilaansa. Tämä johtuu siitä, että vastauksista ei voida suoraan muodostaa vertailukelpoista numeerista mittaria. Esimerkiksi ei voida sanoa, että kohtalaiset ongelmat liikkumisen kanssa ovat enemmän tai vähemmän vakavia terveyden kannalta kuin lievä masentuneisuus. EQ-5D-mittarin ideana on sen sijaan se, että jokaiselle vastaussekvenssille on etukäteen aikaisemmassa tutkimuksessa estimoitu oma arvonsa, joka täyttää vertailukelpoisuuden vaatimukset. Tässä estimoinnissa on käytetty hyväksi muita terveystermistöjä, joihin vertaamalla keskenään vertailukelvottomille vastaussekvensseille saadaan vertailuun sopiva paino. Lisäksi eri maille on estimoitu omat painonsa, koska kulttuurinen tai muu konteksti saattaa vaikuttaa sekä vastaustyyliin että siihen, miten erilaiset vaivat koetaan. Tässä tutkimuksessa käytettävät Suomen arvot on saatu Oppen ym. (2007) tutkimuksesta.

EQ-5D-mittarilla korkeammat arvot kuvastavat parempaa terveydentilaa ja mittarin maksimi-arvo on aina yksi. Henkilö, joka saa arvon yksi, on valinnut kaikissa viidessä terveyskysymyksessä vaihtoehdon, joka kuvastaa sitä tilannetta, että hänellä ei ole tässä asiassa minkäänlaista ongelmaa. Yhtä pienemmät arvot ilmaisevat huonompaa terveydentilaa. EQ-5D-mittarin hyvä puoli on, että siinä pyritään aidosti vertailukelpoiseen terveyden kuvaukseen, jossa yksittäisen vastaajan subjektiivinen vaikutus on pyritty minimoimaan. Lisäksi mittarin erottelukyky niiden vastaajien joukossa, jotka eivät saa arvoa yksi, on hyvä. Se siis pystyy erottelemaan hyvin ihmiset, joilla on jonkinasteisia ongelmia terveytensä kanssa, mutta tietenkään se ei pysty erottelemaan toisistaan vastaajia, joilla ei ole ongelmia millään kysytyllä terveysulottuvuudella. Näin muuttuja jakaumalle on tyyppillistä, että arvon yksi saa suurin joukko vastaajista. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa 55 prosenttia vastaajista kuuluu tähän ryhmään. Muut vastaajat sijoittuvat nollan ja yhden välille.

Poliittista osallistumista mitattiin yleisesti kyselyissä käytetyllä kysymyssarjalla, jossa oli kahdeksan eri osaa. Kysymys oli muotoiltu seuraavasti ”Seu-

raavassa on joukko erilaisia yhteiskunnallisen osallistumisen muotoja. Mitä näistä olet tehnyt viimeksi kuluneen vuoden aikana?” Vastausvaihtoehdot olivat yksikertaisesti ”Kyllä” ja ”Ei”. Kysytyt osallistumismuodot on esitetty taulukossa 1. Lisäksi äänestämistä oli kysytty erillisellä kysymyksellä: ”Ihmiset jättävät toisinaan äänestämättä. Äänestitkö viime eduskuntavaaleissa huhtikuussa 2015?” Faktorianalyysin avulla näistä yhdeksästä osallistumismittarista muodostettiin kaksi uutta muuttujaa, jotka kuvastavat vastaajien alttiutta institutionaaliseen ja epäinstitutionaaliseen osallistumiseen.

Myös poliittista luottamusta kuvaava muuttuja perustuu faktorianalyysille. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon he luottavat kuuteen yhteiskunnalliseen instituutioon tai toimijaan. Tarkka kysymys oli muotoiltu seuraavasti: ”Kuinka paljon asteikolla nollasta kymmeneen henkilökohtaisesti luotat seuraavaksi luettelemiini tahoihin. Nolla tarkoittaa sitä, että et luota ollenkaan kyseiseen tahoon ja 10 sitä, että luotat erittäin paljon kyseiseen tahoon.” Tarkastellut tahot olivat eduskunta, poliittiset puolueet, Suomen hallitus, poliittikot, kuntapäättäjät ja virkamiehet. Nämä kaikki osat alueet latautuivat erittäin vahvasti yhdellä faktorilla, joten poliittinen luottamus muodostaa vain yhden ulottuvuuden, mikä on havaittu myös kansainvälisissä tutkimuksissa (Hooghe 2011). Analyysissa luottamusmuuttujan muodostavat faktorianalyysin pohjalta lasketut faktoripisteet.

Tulokset

Taulukossa 1 on esitetty ikävakioidut vastausosuudet kahdelle eri ryhmälle: niille, joilla on hyvä terveys ja niille, joilla on ongelmia terveyden kanssa. Ikävakiointi on tärkeää tulosten tulkinnan kannalta, koska iällä ja terveydentilalla on vahva keskinäinen korrelaatio etenkin äänestysaktiivisuuden osalla. Vastaajien jako kahteen terveysryhmään perustui yksinkertaisesti terveysmuuttujan keskiarvoon. Jaon karkeudesta huolimatta osallistumisasiaktiivisuudessa on mielenkiintoisia eroja. Perinteisemmissä osallistumisen muodoissa, kuten äänestämisessä tai puoluejäsenyydessä, vahvemmassa

terveydentilassa olevat ovat aktiivisempia kuin terveysongelmien kanssa kamppailevat. Sen sijaan epäinstitutionaalisessa osallistumisessa, kuten aloitteiden allekirjoittamisessa tai laillisiin mielenosoituksiin osallistumisessa, ihmiset, joilla on huono terveydentila, ovat terveitä aktiivisempia, vaikka erot eivät kovin suuria olekaan. Yksittäisten osallistumismuotojen tarkastelu on kuitenkin ongelmallista, koska kaksiluokkaisena mitattuihin muuttujiin sisältyy luultavasti merkittävä määrä mittausvirhettä. Tämän vuoksi jatkossa osallistumismuotoja tarkastellaan pääosin muuttujien informaatiota yhdistävien faktorien avulla.

Seuraavaksi yhdeksää osallistumismuotoa analysoitiin faktorianalyysin avulla. Tavoitteena oli testata, löytyykö vastauksista jako institutionaalisten ja epäinstitutionaalisten osallistumismuotojen välillä ja jos näin on, muodostaa näitä kahta osallistumisulottuvuutta kuvaavat muuttujat faktoripisteiden avulla. Tällöin siis oletetaan, että vastaajien yksittäiset vastaukset kunkin osallistumistavan osalta kuvastavat heidän latenttia poliittista osallistumisalttiutta institutionaalisessa ja epäinstitutionaalisessa osallistumisessa.

Eksploraatiivinen faktorianalyysi tuotti kaksi teoreettisesti perusteltua faktoria, vaikka tulokset eivät erityisen vahvoja olleetkaan. Analyysin tuottamat faktorilataukset on esitetty taulukon oikeassa laidassa. Latausten perusteella ensimmäisen faktorin voidaan tulkita kuvastavan institutionaalista ja toisen epäinstitutionaalista osallistumista. Latausten jakautuminen kahdelle faktorille noudattaa kansainvälisissäkin tutkimuksissa havaittua jaottelua (Stolle ja Hooghe 2011; Marien ym. 2010). Ensimmäisellä faktorilla latautuivat vahvimmin osallistuminen puolueen tai jonkin poliittisen ryhmän toimintaan sekä toiminta jossain muussa yhteiskunnallisessa järjestössä. Myös kampanjatuotteiden käyttö ja yhteydenotot poliittikkoihin tai virkamiehiin latautuvat tällä faktorilla lähes samalla vahvuudella. Lisäksi faktoriin kuuluu äänestäminen eduskuntavaaleissa, vaikka se latautuukin huomattavasti pienemmällä painolla. Äänestämistä voidaan kuitenkin pitää ehkä perinteisempänä institutionaalisen osallistumisen muotona, joten se on perusteltua liittää institutionaalisen osallistumisen muuttujaan.

Taulukko 1. Vastaajien ikävakioitu osallistuminen eri osallistumistyyppeihin ja näiden tyyppien faktorilataukset kahden faktorin mallissa.

Osallistumismuoto	Tehnyt viimeisen vuoden aikana (hyvä / huono terveys, %)	Faktori 1: Institutionaalinen osallistuminen	Faktori 2: Epäinstitutionaalinen osallistuminen
Äänesti eduskuntavaaleissa	88 / 83	0.19	0.03
Otti yhteyttä poliitikkoon tai virkamieheen	20 / 17	0.42	0.18
Toimi jossakin puolueessa tai poliittisessa ryhmässä	6 / 4	0.47	0.01
Toimi jossakin muussa yhteiskunnallisessa järjestössä tai yhdistyksessä	36 / 32	0.47	0.13
Käytti tai piti esillä kampanjatuotteita kuten rintamerkkejä, tarroja tms.	14 / 13	0.44	0.19
Allekirjoitti kansalaisaloitteen, -adressin tai -vetoomuksen	37 / 39	0.10	0.48
Osallistui lailliseen mielenosoitukseen	5 / 7	0.06	0.32
Kieltäytyi tai vältti ostamasta tiettyjä tuotteita	29 / 34	0.09	0.36
Ilmaisi yhteiskunnallisen mielipiteen sosiaalisessa mediassa	25 / 29	0.16	0.49

Toisella faktorilla eli epäinstitutionaalisen osallistumisen ulottuvuudella vahvimmin latautuvat kansalaisaloitteiden tai adressien allekirjoittaminen ja yhteiskunnallisten mielipiteiden ilmaiseminen sosiaalisessa mediassa. Kohtuullisella painolla siihen latautuvat myös laillisiin mielenosoituksiin osallistuminen ja ostoboikotit. Nämä ovat kaikki osallistumismuotoja, joissa pyritään suoraan vaikuttamaan poliittisiin päättäjiin ohittamalla perinteinen edustuksellinen osallistumisprosessi esimerkiksi vaalien ja vaalikampanjoiden kautta.

Taulukossa 2 on lineaarisen regressioanalyysin avulla tarkasteltu, miten terveys vaikuttaa poliittiseen luottamukseen sekä institutionaaliseen ja epäinstitutionaaliseen osallistumiseen. Analyysseissa on käytetty kontrollimuuttujina vain vastaajan ikää, iän neliötä ja sukupuolta. Kontrollimuuttujien määrä on pidetty tietoisesti pienenä, jotta terveyden ja selitettävien muuttujien yhteydet tulisivat esiin mahdollisimman selkeinä. Analyysiin ei ole sisällytetty muuttujia, jotka voisivat olla kausaalisessa ketjussa terveyden ja selitettävien muuttujien välillä (katso Angrist ja Pischke 2009, 64–68). Esimerkiksi koulutus tai tulotaso voivat olla tällaisia muuttujia. Nuorena ilmentyneet terveysongelmat voivat pienentää todennäköisyyttä koulutuksen hankkimiseen ja työelämässä terveysongelmat voivat johtaa työttömyyteen tai työkyvyttömyyteen, jolloin tulotkin laskevat. Käytettävien muuttujien valinta ei kuitenkaan ole yksioikoinen päätös, joten yhteydet on testattu myös niin, että koulutus on lisätty muuttujaksi. Tulokset eivät tällöin merkittävästi muutu.

Ensimmäisessä regressiosarakkeessa taulukossa 2 selitettävänä muuttujana on poliittisen luottamuksen taso. Ikäkertoimet osoittavat, että iän ja luottamuksen suhde on epälineaarinen. Luottamus ensin laskee iän myötä, mutta alkaa sitten keski-ikässä (noin 40 vuoden jälkeen) jälleen nousta. Sukupuolten välillä luottamuksessa ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Sen sijaan terveydellä ja luottamuksella on vahva yhteys. Vastaajat, joiden terveydentila on hyvä, ovat taipuvaisia luottamaan poliittisen järjestelmän toimijoihin ja instituutioihin, kun taas heikko terveys on yhteydessä selvästi alempaan luottamukseen.

Taulukko 2. Terveiden vaikutus poliittiseen luottamukseen sekä institutionaaliseen ja epäinstitutionaaliseen poliittiseen osallistumiseen. Lineaarinen regressioanalyysi, *p<0.05; **p<0.05.

	Poliittinen luottamus	Institutionaalinen osallistuminen	Epäinstitutionaalinen osallistuminen		
Ikä	-0.015**	0.023**	0.025**	0.010*	0.009
	(0.007)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.005)
Ikä ²	0.000**	-0.000**	-0.000**	-0.000**	-0.000**
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Sukupuoli	0.035	0.015	0.017	0.149**	0.173**
(nainen)	(0.046)	(0.030)	(0.031)	(0.028)	(0.029)
Terveys	1.018**	0.268**	-0.118	-0.159**	-0.093
	(0.126)	(0.083)	(0.089)	(0.076)	(0.082)
Luottamus	-	-	0.113**	-	-0.048**
			(0.016)		(0.015)
Vakio	-0.712**	-0.904**	-0.803**	0.189	0.141
	(0.214)	(0.142)	(0.150)	(0.131)	(0.139)
N	1845	1974	1832	1987	1832
R ²	0.039	0.019	0.046	0.134	0.136

Poliittisen osallistumisen kohdalla on kummallekin osallistumismuuttujalle estimoitu kaksi regressiomallia, joista ensimmäinen ei sisällä luottamusmuuttujaa ja toinen puolestaan sisältää sen. Tarkoituksena on tarkastella, miten keskeisen kohdemuuttujan eli terveyden kertoimen arvo ja merkittävyys muuttuvat, kun luottamus lisätään analyysiin. Jos luottamus toimii välittävänä tekijänä terveyden ja osallistumisen välillä, tulisi luottamusmuuttujan lisäämisen pienentää terveysmuuttujan kerrointa merkittävästi. Jos näin ei käy, voidaan todeta, että molemmilla muuttujilla on oma itsenäinen vaikutuksensa osallistumiseen.

Ensin kuitenkin tarkastellaan terveyden ja osallistumisen välistä suoraa yhteyttä. Kun selitettävänä muuttujana on institutionaalinen osallistumi-

nen, terveysmuuttuja saa positiivisen kertoimen. Tämä viittaa siihen, että terveydentilan huonontuminen on yhteydessä laskevaan ”perinteiseen” osallistumiseen, kuten äänestämiseen tai puolue toimintaan. Epäinstitutionaalisen osallistumisen kohdalla tilanne on päinvastainen: huono terveys on yhteydessä suurempaan aktiivisuuteen. Näin vaikuttaisi, että huononeva terveys passivoi ihmisiä perinteisissä institutionaalisissa osallistumismuodoissa, mutta vastapainoksi he aktivoituvat enemmän epäinstitutionaalisissa osallistumisen tavoissa, kuten mielenosoituksissa, aloitteiden allekirjoittamisessa tai poliittisessa aktiivisuudessa sosiaalisessa mediassa. Epäinstitutionaalisen osallistumisen kohdalla terveysmuuttujan kerroin on kuitenkin kooltaan pienempi, eli aktivoitumista epäinstitutionaalisten keinojen kohdalla ei tapahdu yhtä laajasti kuin passivoitumista perinteisemmissä osallistumisen muodoissa. Terveiden vaikutus ei siis ole symmetrinen.

Kun tarkastellaan analyysejä, joissa luottamus on lisätty selitettävien muuttujien joukkoon, lopputulos on sama sekä institutionaalisen että epäinstitutionaalisen osallistumisen kohdalla. Molemmissa analyyseissä terveysmuuttujan kerroin pienenee ja menettää tilastollisen merkitsevyytensä. Tämä viittaa siihen, että luottamus on tekijä, joka välittää terveyden vaikutusta osallistumiseen. Käytännössä siis terveyden vaikutus olisi osin suoraa ja osa siitä ”suodattuisi” luottamuksen kautta. Muutokset terveyden tilassa vaikuttavat yksilön poliittisen luottamuksen tasoon, mikä puolestaan vähentää hänen institutionaalista osallistumista, mutta toisaalta lisää epäinstitutionaalista toimintaa.

Sitä, kuinka paljon terveyden vaikutuksesta on suoraa ja kuinka paljon siitä välittyy luottamuksen kautta, tarkastellaan tarkemmin taulukossa 3. Siinä on niin sanottua KHB-menetelmää (Breen ym. 2013) hyväksi käyttäen jaettu terveyden kokonaisvaikutus kahteen komponenttiin: suoraan vaikutukseen ja poliittisen luottamuksen kautta välittyvään vaikutukseen. Institutionaalista osallistumista tarkasteltaessa puolet (49 prosenttia) terveyden vaikutuksesta välittyy luottamuksen kautta. Vastaava luku epäinstitutionaaliselle osallistumiselle on jonkun verran pienempi, noin kolmasosa (34 prosenttia). Voidaan siis päätellä, että huonon terveyden laskeva vaiku-

tus institutionaaliseen osallistumiseen johtuu pitkälti siitä, että terveyden-tilan heiketessä ihmisten poliittinen luottamus vähenee, mikä puolestaan heijastuu suurempana passiivisuutena. Epäinstitutionaalisen osallistumisen kohdalla terveys nostaa aktiivisuutta osin luottamuksen heikentymisen kautta, mutta pääosin kuitenkin suoraan.

Taulukko 3. Terveyden vaikutusten välittyminen luottamuksen kautta poliittiseen osallistumiseen (* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$).

Osallistumismuoto	Terveyden vaikutus luottamuksen kautta (välitysprosentti)	Välillisen vaikutuksen tilastollinen merkitsevyys (z-arvo)
Institutionaalinen osallistuminen (faktoripisteet)	49,2	5,15**
Epäinstitutionaalinen osallistuminen (faktoripisteet)	33,9	-2,96**
Äänesti eduskuntavaaleissa	26,7	3,99**
Otti yhteyttä poliitikkoon tai virkamieheen	33,0	ei merkitsevä
Toimi jossakin puolueessa tai poliittisessa ryhmässä	66,6	3,73**
Toimi jossakin muussa yhteiskunnallisessa järjestössä tai yhdistyksessä	67,2	4,01**
Käytti tai piti esillä kampanjatuotteita kuten rintamerkkejä, tarroja tms.	52,1	2,93**
Allekirjoitti kansalaisaloitteen, -adressin tai -vetoomuksen	0,09	ei merkitsevä
Osallistui lailliseen mielenosoitukseen	24,1	ei merkitsevä
Kieltäytyi tai vältti ostamasta tiettyjä tuotteita	3,76	ei merkitsevä
Ilmaisi yhteiskunnallisen mielipiteen sosiaalisessa mediassa	29,1	-1,99*

Taulukossa 3 on tarkasteltu myös tarkemmin terveyden epäsuoraa vaikutusta yksittäisten osallistumismuotojen kohdalla. Institutionaalisten osallistumismuotojen osalta taulukko 3 osoittaa, että luottamus ei välitä terveyden vaikutusta silloin, kun kyseessä on yhteydenotot virkamiehiin tai poliitikkoihin ja välitysosuus on kohtuullisen pieni myös äänestämisen kohdalla. Sen sijaan puoluejäsenyyksien ja muissa yhteiskunnallisissa järjestöissä toimimisen osalta noin kaksi kolmasosaa terveyden vaikutuksesta välittyy luottamuksen kautta. Ongelmat terveyden kanssa laskevat ihmisten luottamusta poliittiseen järjestelmään ja sitä kautta aktiivisuus järjestötoiminnassa hiipuu. Näin ollen tämä vaikutusketju vaikuttaisi olevan yhteensopiva tyytymättömyysteorian kanssa. Toisaalta yksi kolmasosa terveyden vaikutuksesta on joko suora tai kulkee tästä analyysistä puuttuvien tekijöiden kautta. Tällöin kyseessä voi hyvinkin olla resurssiteorian mukainen selitys. Heikko terveydentila voi pienentää yksilön käytössä olevia resursseja (esimerkiksi työttömyys, hoitokustannukset tai aika, joka menee hoidon järjestämiseen). Lisäksi heikko terveys voi johtaa mielenkiinnon fokusoitumiseen oman ja lähipiiriin tilanteeseen yleisen yhteiskunnallisen aktiivisuuden sijasta.

Epäinstitutionaalisia osallistumismuotoja yksittäin tarkasteltaessa ainoastaan yhteiskunnallinen aktiivisuus sosiaalisessa mediassa tuntuisi välittyvän poliittisen luottamuksen kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että terveysongelmat laskevat luottamusta ja siitä seuraa lisääntynyt nettiaktiivisuus. Sosiaalisessa mediassa mielipiteidensä ilmaiseminen vaikuttaisikin olevan yksi merkittävä poliittisen tyytymättömyyden purkautumiskeino terveytensä kanssa kamppailevien joukossa (toki myös yleisemminkin). Tämä sopii hyvin yhteen poliittisen osallistumisen tyytymättömyysteorian kanssa.

Päätelmät

Terveyden ja poliittisen osallistumisen suhde on moniulotteinen, eikä siihen liittyvien kausaalisten mekanismien teoreettinen hahmottaminen ole yksinkertaista puhumattakaan näiden mekanismien empiirisestä todentamisesta.

Sen takia jatkossa tarvitaankin lisää juuri näihin syy- ja seurausketjuihin pureutuvaa tutkimusta. Tässä tutkimuksessa on esitetty yksi tällainen ketju, joka yhdistää terveyden, luottamuksen ja osallistumisen yhdeksi malliksi. Esitetyt empiiriset tulokset olivat myöskin yhdenmukaisia tämän teoreettisen mallin kanssa.

Saatujen tulosten mukaan terveys vaikuttaa luottamukseen ja osallistumiseen. Huono terveys on Suomessa yhteydessä alhaisempaan aktiivisuuteen institutionaalisessa osallistumisessa, mutta suurempaan osallistumiseen epäinstitutionaalisissa osallistumismuodoissa. Tulokset ovat myös jokseenkin samansuuntaisia kuin kansainvälisissä tutkimuksissa saadut tulokset. Myöskin heikon terveyden ja alhaisen poliittisen luottamuksen välinen yhteys on havaittu aiemmin kansainvälisissä tutkimuksissa.

Uutta tässä analyysissä sen sijaan oli luottamuksen näkeminen merkittävänä välittävänä tekijänä terveyden ja osallistumisen välillä. Terveysongelmat johtavat alhaisempaan luottamukseen, mikä puolestaan vaikuttaa osallistumisaktiivisuuteen ja valittuihin osallistumisen tapoihin. Alhainen luottamus heikentää poliittista osallistumista perinteisin muodoin, esimerkiksi äänestämällä. Samanaikaisesti heikentynyt luottamus kuitenkin aktivoi ihmisiä, joilla on heikentynyt terveys, osallistumaan toisilla tavoilla, esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai ottamalla osaa mielenosoituksiin.

Jos asiaa tarkastellaan demokraattisen vaikutusvallan kautta, tärkeä kysymys onkin, riittääkö terveysongelmista kärsivien henkilöiden kasvanut aktiivisuus uusissa osallistumismuodoissa korvaamaan vähentyneen perinteisen osallistumisen aiheuttaman ”vaikutusvaltavajeen”. Tähän vastaaminen vaatii eri osallistumismuotojen painottamista niiden vaikutusvallan suhteen, mikä on vähintäänkin vaikea tehtävä. Voisi kuvitella esimerkiksi, että esimerkiksi poliittiset kulutuspäätökset eivät ole samanarvoisia äänestämisen kanssa, mutta toisaalta näillä teoilla on erilaiset päämäärät, joten vertailu käy helposti käytännössä mahdottomaksi. Demokratian toimivuuden kannalta on tietysti suotavaa, että ainakin jollain tavalla osallistutaan, jolloin terveysongelmaisten ääni saadaan poliittisessa prosessissa ainakin minimaalaisesti kuulumaan. Lisäksi kannattaa huomioida vaikutuksen kokoero: huo-

nontuva terveys ei kasvata epäinstitutionaalista osallistumista yhtä paljon kuin se laskee institutionaalista osallistumista.

Teoreettiselta kannalta osallistumista tarkasteltiin tässä luvussa resurssiteorian ja tyytymättömyysteorian pohjalta. Jos sairastuminen tai heikko terveys vähentävät yksilöiden käytettävissä olevia resursseja, tulisi resurssiteorian mukaan ihmisten poliittinen osallistuminen vähentyä kaikissa eri osallistumisen muodoissa. Kuten tulokset osoittivat, tämä ei pidä paikansa, joten resurssiteorian selitysvaikutus jää tässä tapauksessa vaillinaiseksi. Heikon terveyden ja epäinstitutionaalisen osallistumisen välisen positiivisen yhteyden selitystä täytyy hakea muualta. Tähän soveltuu hyvin tyytymättömyysteoria, jonka mukaan terveysongelmista kärsivät aktivoituvat osallistumiseen erityisesti protestiosallistumisen kautta.

LÄHTEET:

- Angrist, Joshua ja Pischke, Jörn-Steffen. 2009. *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Besley, Timothy ja Kudamatsu, Masayuki. 2006. Health and democracy. *American Economic Review* 96:2, 313–318.
- Bhatti, Yosef ja Hansen, Kasper. 2012. Retiring from voting: Turnout among senior voters. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 22:4, 479–500.
- Brady, Henry, Verba, Sidney ja Schlozman, Kay Lehman. 1995. Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review* 89:2, 271–294.
- Braun, Daniela ja Hutter, Swen. 2016. Political trust, extra-representational participation and the openness of political systems. *International Political Science Review* 37:2, 151–165.
- Breen, Richard, Karlson, Kristian Bernt ja Holm, Anders. 2013. Total, direct, and indirect effects in logit and probit models. *Sociological Methods & Research* 42:2, 164–191.
- Bryngelson, Anna. 2009. Long-term sickness absence and social exclusion. *Scandinavian Journal of Public Health* 37:8, 839–845.
- Burden, Barry, Fletcher, Jason, Herd, Pamela, Moynihan, Donald ja Jones, Bradley. 2017. How different forms of health matter to political participation. *Journal of Politics* 79:1, 166–178.

-
- Chan, Kenneth ja Chiu, Marcus. 2007. The politics of citizenship formation: Political participation of mental health service users in Hong Kong. *Asian Journal of Social Science* 35:2, 195–215.
- Couture, Jérôme ja Breux, Sandra. 2017. The differentiated effects of health on political participation. *European journal of public health* 27:4, 599–604.
- Denny, Kenny ja Doyle, Orla. 2007. Analysing the relationship between voter turnout and health in Ireland. *Irish Medical Journal* 100:8, 56–58.
- Dorling, Danny, Smith, George Davey ja Shaw, Mary. 2001. Analysis of trends in premature mortality by Labour voting in the 1997 general election. *British Medical Journal* 322, 1336–1337.
- Goerres, Achim. 2007. Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe. *British Journal of Politics and International Relations* 9:1, 90–121.
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel?* Princeton: Princeton University.
- Franco, Álvaro, Álvarez-Dardet, Carlos ja Ruiz, Maria Teresa. 2004. Effect of democracy on health: ecological study. *British Medical Journal* 329, 1421–1423.
- Hooghe, Marc. 2011. Why there is basically only one form of political trust. *British Journal of Politics and International Relations* 13:2, 269–275.
- Hooghe, Marc ja Marien, Sofie. 2013. A comparative analysis of the relation between political trust and forms of political participation in Europe. *European Societies* 15:1, 131–152.
- Jylhä, Marja. 2009. What is self-rated health and why does it predict mortality? Towards a unified conceptual model. *Social Science & Medicine* 69:3, 307–316.
- Kawachi, Ichiro, Kennedy, Bruce, Gupta, Vanita ja Prothrow-Stith, Deborah. 1999. Women's status and the health of women and men: a view from the States. *Social Science & Medicine* 48:1, 21–32.
- Kelleher, Cecily, Timoney, Anne, Friel, Sharon ja McKeown, Declan. 2002. Indicators of deprivation, voting patterns, and health status at area level in the Republic of Ireland. *Journal of Epidemiology and Community Health* 56:1, 36–44.
- Kern, Anna, Marien, Sofie ja Hooghe, Marc. 2015. Economic crisis and levels of political participation in Europe (2002–2010): The role of resources and grievances. *West European Politics* 38:3, 465–490.
- Lahtinen, Hannu, Mattila, Mikko, Wass, Hanna ja Martikainen, Pekka. 2017. Explaining social class inequality in voter turnout: The contribution of income and health. *Scandinavian Political Studies* 40:4, 388–410.

-
- Mackenbach, Johan ja McKee, Martin. 2013. Social-democratic government and health policy in Europe: A quantitative analysis. *International Journal of Health Services* 43:3, 389–413.
- Marien, Sofie, Hooghe, Marc ja Quintelier, Ellen. 2010. Inequalities in noninstitutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries. *Political Studies* 58:1, 187–213.
- Mattila, Mikko, Söderlund, Peter, Wass, Hanna ja Rapeli, Lauri. 2013. Healthy voting: The effect of self-reported health on turnout in 30 countries. *Electoral Studies* 32:4, 886–891.
- Mattila, Mikko. 2014. Terveysten vaikutus äänestämiseen Suomessa ja Euroopassa. Kaltaistamismenetelmien käyttö äänestystutkimuksessa. *Politiikka* 56:3, 230–243.
- Mattila, Mikko, Lahtinen, Hannu, Rapeli, Lauri ja Söderlund, Peter. 2016. Terveys ja poliittinen kiinnittyminen. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö, 415–434.
- Mattila, Mikko ja Papageorgiou, Achillefs. 2017. Disability, perceived discrimination and political participation. *International Political Science Review*, ilmestyy.
- Mattila, Mikko ja Rapeli, Lauri. 2017. Just sick of it? Health and political trust in Western Europe. *European Journal of Political Research*, ilmestyy.
- Mattila, Mikko, Rapeli, Lauri, Wass, Hanna ja Söderlund, Peter. 2017a. *Health and Political Engagement*. Routledge. Ilmestyy.
- Mattila, Mikko, Wass, Hanna, Lahtinen, Hannu ja Martikainen, Pekka. 2017b. Sick leave from work and voting booth? A register-based study on health and turnout. *Acta Politica*, ilmestyy.
- Nygård, Mikael ja Jakobsson, Gunborg. 2013. Political participation of older adults in Scandinavia – the civic voluntarism model revisited? A multi-level analysis of three types of political participation. *International Journal of Ageing and Later Life* 8:1, 65–96.
- Ojeda, Christopher. 2015. Depression and political participation. *Social Science Quarterly* 96:5, 1226–1243.
- Ojeda, Christopher ja Pacheco, Julianna. 2017. Health and voting in young adulthood. *British Journal of Political Science*, ilmestyy.
- Oppe, Mark, Szende, Agota ja de Charro, Frank. 2007. Comparative review of visual analogue scale value sets. Teoksessa Agota Szende, Mark Oppe ja Nancy Devlin (toim.), *EQ-5D Value sets: Inventory, comparative review and user guide*. Dordrecht: Springer, 29–38.

-
- Pacheco, Julianna ja Fletcher, Jason. 2015. Incorporating health into studies of political behavior: evidence for turnout and partisanship. *Political Research Quarterly* 68:1, 104–116.
- Page, Andrew, Morell, Stephen ja Taylor, Richard. 2002. Suicide and political regime in New South Wales and Australia during the 20th century. *Journal of Epidemiology and Community Health* 56:10, 766–772.
- Peterson, Steven. 1987. Biosocial predictors of older Americans' political participation. *Politics and the Life Sciences* 5:2, 246–254.
- Raiskila, Miira ja Wiberg, Matti. 2017. Demokratian ritareista näppäimistösureihin: poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylä: SoPhi, 30–51.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2013. Eliitti ja kansa – kaksi eri maailmaa? Päättäjien ja kansalaisten asenne-erot 1991–2011. *Yhteiskuntapolitiikka* 78:3, 245–258.
- Shaw, Mary, Dorling, Daniel ja Smith, George Davey. 2002. Mortality and political climate: how suicide rates have risen during periods of Conservative government, 1901–2000. *Journal of Epidemiology and Community Health* 56:10, 723–725.
- Shin, Michael ja McCarthy, William. 2013. The association between county political inclination and obesity: Results from the 2012 presidential election in the United States. *Preventive Medicine* 57:5, 721–724.
- Smith, George Davey ja Dorling, Daniel. 1996. "I'm all right, John": voting patterns and mortality in England and Wales, 1981–92. *British Medical Journal* 313, 1573–1577.
- Stolle, Dietlind ja Hooghe, Marc. 2011. Shifting inequalities: Patterns of exclusion and inclusion in emerging forms of political participation. *European Societies* 13:1, 119–142.
- Szende, Agota, Oppe, Mark ja Devlin, Nancy (toim.). 2007. *EQ-5D value sets: inventory, comparative review and user guide*. Springer: Dordrecht.
- Sund, Reijo, Lahtinen, Hannu, Wass, Hanna, Mattila, Mikko ja Martikainen, Pekka (2017). How voter turnout varies between different chronic conditions? A population-based register study. *Journal of Epidemiology and Community Health* 71:5, 475–479.
- Söderlund, Peter ja Rapeli, Lauri. 2015. In sickness and in health: Personal health and political participation in the Nordic countries. *Politics and the Life Sciences* 34:1, 28–43.
- Verba, Sidney, Schlozman, Kay Lehman ja Brady, Henry. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.



Poliittiset instituutiot, päättöksenteko ja valta

10. Optimaalinen edustus käsitteellisenä ongelmana

✠ Hannu Nurmi

Johdanto

Olen hyvin mielissäni saadessani osallistua Ilkka Ruostetsaarelle omistettavaan juhlakirjaan. Ruostetsaaren tutkijaprofiili on tavattoman laaja, eikä minunlaiseni kapea-alaisenkaan tutkijan näin ollen ole vaikeaa löytää itseltäni tuttuja teemoja, joita hän on tutkimustyössään käsitellyt. Kirjoitukseni koskee yhtä niistä, nimittäin valtaa, jota tulen tarkastelemaan lähinnä edustuksellisuuden näkökulmasta. Samalla näkökulmani on institutionaalinen, mikä sekin on lähellä Ruostetsaaren monia tutkimustöitä, joista viimeisin (tätä kirjoitettaessa) on laaja, yhteistyössä toimitettu kokoelma (Niemi ym. 2017; ks. myös esim. Ruostetsaari 2003; 2014).

Edustuksellinen demokratia perustuu ajatukseen, että joukko ihmisiä (edustajat) kokoontuu yhteen tekemään päätöksiä koko kansan nimissä ja valtuutuksella. Missä mielessä voimme sanoa pienemmän yksilöjoukon edustavan suurempaa? Onko edustavuus dikotomia (edustava vs. ei-edustava) vai onko se aste-eroja omaava muuttuja (tämä edustusto on edustavampi kuin tuo)? Esittelemme kaksi tunnettua näkemystä, joiden mukaan edustavuus on periaatteessa aste-eroja omaava muuttuja. Näiden näkemysten mukaan voidaan mielekkäästi puhua optimaalisesta edustavuudesta. Kumpikin käsitys sivuuttaa sen, että edustuselimestä tehdään kollektiivisia päätöksiä useimmiten äänestämällä. On helppo nähdä, että optimaalinen edustavuus paikkajaon mielessä ei välttämättä lankea yhteen mahdollisimman suhteellisen vallanjaon kanssa. Näitä kysymyksiä on viime vuosikymmeninä tarkasteltu *a priori* -äänestysvallan mittojen valossa. Esittelemme näiden mittojen

keskeisiä ominaisuuksia ja kytkemme ne edustavuusongelmaan. Osoittautuu, että kaikilla tunnetuilla indekseillä on suorastaan omituisia piirteitä, jotka rajoittavat niiden käyttöä edustuksellisuuden arvioinnissa. Lopuksi esitellään indeksiversio, joka näyttää välttävän pahimmat omituisuudet.

Mitä edustavuus tarkoittaa?

Kaikki modernit demokratiat ovat pääosiltaan edustuksellisia siinä mielessä, että ylintä julkista päätösvaltaa käyttävät moni- tai yksijäseniset elimet, joiden katsotaan toimivan koko kansan nimissä ja valtuutuksella. Jopa Sveitsissä, missä kansaaänestyksillä on huomattava merkitys julkisen vallan käytössä, tapahtuu pääosa lainsäädäntötyöstä – toimeenpano- ja tuomiovallasta puhumattakaan – edustuksellisissa elimissä. Jälkimmäisten sanotaan tällöin edustavan koko kansaa. Kysymys kuuluu: missä mielessä? Tarkoitetaanko edustavuudella samaa kuin otosedustavuudella tilastotieteessä? Vai tarkoitetaanko sillä sitä, että kaikki relevantit perusjoukon (kansan) ominaisuudet ovat jotenkin mukana otoksessa? Kutsumme seuraavassa edellistä tulkintaa E1:ksi ja jälkimmäistä E2:ksi.

Molemmilla tulkinnoilla on oikeutuksensa. E2 johtaa dikotomiaan, joka määrittelee yhteen luokkaan ne tapaukset, joissa kaikki perusjoukossa esiintyvät relevantit ominaisuudet ovat mukana valitussa otoksessa, ja toiseen ne, joissa näin ei ole. Edelliset ovat edustavia, jälkimmäiset eivät. Tämänäyttypinen edustavuus ei ole sitä, mihin suomalaisessa edustuksellisessa vaali-järjestelmässä pyritään. Meillä tärkeäksi katsotaan määrällinen edustavuus. Esimerkiksi eduskunnan paikkoja vaalipiireihin jaettaessa pyritään eksplisiittisesti siihen, että vaalipiirin A paikkamäärän suhde kaikkien eduskunta-paikkojen lukumäärään on mahdollisimman lähellä A:n väestömäärän suhdetta koko väestömäärään. Samoin jaettaessa edustajapaikkoja puolueille kussakin vaalipiirissä pyritään siihen, että tietyn puolueen paikkaosuus vastaisi mahdollisimman hyvin sen äänisosuutta ao. vaalipiirissä. Suomen vaalilainsäädännön edustavuuskäsitys ei siis ole dikotominen, vaan aste-eroja

omaava käsite. Mitä lähempänä puolueen paikkaosuus on sen ääniosuutta, sitä parempi edustavuus. Mitä lähempänä vaalipiirin osuus edustapaikoista on sen väestön osuutta kokonaisväestöstä, sitä parempi edustavuus. Eri asia on, että jostakin syystä näissä kahdessa edustavuuslaskelmassa käytetään kahta eri laskentakaavaa, suurimman jakojäännöksen (paikkojen jako vaalipiireille) ja d'Hondtin (paikkojen jako puolueille) kaavaa. Kummassakin voidaan silti nähdä pyrkimys periaatteessa samaan: yhtäältä paikkaosuuksien ja toisaalta väestö- tai kannatusosuuksien välisen poikkeaman minimointiin.

Toisin on E2:ssa. Siinä keskeistä on, että kaikki relevantit ominaisuudet ovat eduselimessä edustettuina. Jos esim. ajattelemme alueellisia yksiköitä (vaalipiirit), niin olennaisinta E2:ssa on, onko kaikista yksiköistä edustusta ja vasta toissijaisesti se, missä suhteessa paikat jakautuvat eri yksiköjä edustavien edustajien kesken. Itse asiassa Suomen vaalilainsäädäntö sisältää elementtejä myös E2:sta, nimittäin Ahvenanmaan parlamenttiedustus on taattu väestömäärästä riippumattomasti. Toisaalta mainittu edustus on myös ylhäältäpäin rajoitettu, joten suurikaan väestömäärän suhteellinen kasvu ei lisää Ahvenanmaan edustajien määrää eduskunnassa. Norjan parlamenttivaalijärjestelmä on esimerkki systeemistä, johon liittyy E2:n elementtejä siinä mielessä, että jokainen maan 19:sta vaalipiiristä on oikeutettu yhteen edustajaan, minkä jälkeen vasta määrällinen E1-tyyppin edustavuus astuu mukaan kuvaan.

E2-tyyppinen edustavuus sopii hyvin yhteen deliberatiivisen demokratiakäsitteen kanssa. Tälle on ominaista se, etteivät kollektiiviset edustuselimet pyri tekemään äänestys- vaan neuvottelupäätöksiä. Deliberaatio ei ensisijaisesti tähtää valintojen tekoon annetuista vaihtoehtoista, vaan keskittyy valintavaihtojen muotoiluun ja kehittelyyn. On tietenkin utopistista olettaa, että politiikassa informaation vaihdolla aina päästäisiin konsensukseen, vaikka päätöksentekoeelin olisi suhteellisen pieni ja vaikka aikaa olisi runsaasti käytettävissä. Silti E2-tyyppisen edustuksen hylkääminen puhtaana E1-tyypin hyväksi hukkaa ilmeisellä tavalla informaatiota päätöksentekijäin näkemyksistä ja saattaa siten johtaa epäonnistuneisiin päätöksiin.

E1-E2-erottelun valossa enemmistövaalijärjestelmät asettuvat kyseenalaiseen valoon: ne eivät tyypillisesti täytä E1-edustavuuden kriteerejä, mutta eivät myöskään sisällä mitään takeita siitä, että edes tärkeimmät ominaisuudet populaatiossa näkyisivät edustuselinten kokoonpanossa. Jos ajatellaan, että edustuselin toimisi deliberaation areenana, on enemmistövaali ehkä onnettomin tapa koota se.

Vaikka E2-edustuksellisuutta voidaanakin perustella sillä, että se takaa maksimaalisen mielipide- tai ominaisuuskirjon edustuselimessä, liittyy siihenkin vakava ongelma: miten tiedämme, mitkä ominaisuudet ovat relevantteja päätöksenteon kannalta? Sama ongelma toki liittyy E1-edustuksellisuuteenkin. Käytännössä ratkaisu tehdään poliittisen organisoitumisen kautta. Puolueet ja ehdokkaat toimintaohjelmineen määrittävät sen ominaisuusavararuuden, jonka puitteissa edustavuutta mitataan.

Pääasiallinen este E2-edustuksellisuuden laajan soveltamisen tiellä on kuitenkin se, että tärkeissä yhteiskunnallisissa kysymyksissä konsensus ei yksinkertaisesti voi olla tyypillinen tapa ratkaista asioita. Viime kädessä lainsäädäntö tai yhteiskuntapolitiikan ydinpiirteet määräytyvät sen kannatuksen perusteella, mikä kunkin vaihtoehdon takana on. Silloin E1-edustuksellisuus on luonnollisesti paljon E2:ta luontevampi edustuksellisuustyyppi. Niinpä onkin syytä tarkastella optimaalista edustuksellisuutta tässä suhteellisen selvärajaisessa yhteydessä.

Epäedustavuuden minimointi

1980-luvun alussa Chamberlin ja Courant (1983) laativat urauurtavan artikkelin optimaalisesta edustavuudesta sosiaalisen valinnan teorian näkökulmasta. Teoreettiselle taustalleen uskollisesti teksti olettaa kunkin äänestäjän omaavan paremmuusjärjestyksen tarkasteltavaan komiteaan (työryhmään, neuvostoon, johtokuntaan tms.) valittavista ehdokkaista. Muodostettavan komitean optimaalisuus edustavuuden mielessä määräytyy mainittujen paremmuusjärjestysten avulla. E1-edustavuuden hengessä

myös eri mielipiteiden kannatuksen laajuus vaikuttaa siihen, mikä tai mitkä komiteat katsotaan koostumukseltaan optimaalisiksi.

Toinen keskeinen oletamus Chamberlinin ja Courantin analyysissa on, että kutakin äänestäjää edustaa komiteassa yksi jäsen, nimittäin se, joka sijoittuu korkeimmalle äänestäjän paremmuusjärjestyksessä. Niinpä, jos kolmijäsenisessä komiteassa, jonka jäsenistä äänestäjä i asettaa yhden kolmannelle, yhden viidennelle ja yhden kymmenennelle sijalle paremmuusjärjestyksessään, i :tä edustaa jäsen, jonka hän asettaa kolmannelle sijalle. Häntä kutsutaan i :n edustajaksi komiteassa. Näin siis kunkin komitean edustavuusarvo äänestäjälle määräytyy äänestäjän edustajalle antaman paremmuusjärjestyssijan kautta. Näin kaikista mahdollisista komiteoista voidaan muodostaa paremmuusjärjestys kunkin äänestäjän kohdalla. On siis konstruoitu komiteoita koskeva preferenssijärjestys ehdokkaita koskevista paremmuusjärjestyksistä käsin. Toisin ilmaistuna, tietyn komitean edustamattomuus (misrepresentation) tietylle äänestäjälle on sitä pienempi, mitä korkeammalle äänestäjän edustaja sijoittuu ehdokkaita koskevassa paremmuusjärjestyksessä.

Chamberlinin ja Courantin ehdotus komitean edustamattomuuden asteen mittaamiseksi on luonteva: kunkin äänestäjän i kohdalla komitean c edustamattomuus on yhtä kuin niiden ehdokkaiden lukumäärä, jotka sijoittuvat i :n edustajaa korkeammalle i :n paremmuusjärjestyksessä. Jos siis esim. c :ssä i :n edustaja on hänen ensimmäiseksi sijoittamansa, on ao. komitean edustamattomuus i :lle 0, jos taas i :n edustaja on hänen kolmanneksi parhaaksi katsomansa, on komitean edustamattomuus 2 jne. Komitean edustamattomuus saadaan äänestäjäkohtaisten edustamattomuusarvojen summana. Chamberlinin ja Courantin mielessä optimaalinen on se komitea, jonka edustamattomuusarvo on pienin. Jos useammalla komitealla on sama ja pienin edustamattomuusarvo, ovat ne kaikki optimaalisia.

Yllä kuvattu menetelmä eroaa käytössä olevista suhteellisista vaalijärjestelmistä ensisijaisesti sen johdosta, että se pohjautuu äänestäjän ehdokkaita koskeviin paremmuusjärjestyksiin laajemmin kuin ykkössijan osalta. Siten kaikkia sellaisia komiteoita, joissa tietyn äänestäjän suosikki ei ole

mukana, ei aseteta samaan luokkaan, ei-edustavat komiteat, vaan niiden kesken nähdään luonnollisella tavalla määrittyviä aste-eroja. Toisaalta kaikki sellaiset komiteat, joissa äänestäjän suosikki on mukana, katsotaan samanarvoiseksi äänestäjälle. Tätä ei voi pitää luontevana. Menetelmää voisi ajatella laajennettavan erottelukykyisempään suuntaan, mutta tässä emme siihen ryhdy.

Vakavampi ja vaikutuksiltaan merkittävämpi kritiikki kohdistuu siihen, että Chamberlinin ja Courantin mielessä optimaalisissa komiteoissa saattaa olla ”kannattajakuntansa” laajuuden osalta hyvin erilaisia jäseniä. Itse asia-ssa optimaalisessa komiteassa saattaa olla jäseniä, joiden kannattajakunta on tyhjä, ts. yksikään äänestäjä ei pidä heitä edustajanaan. Nämä edustajat eivät siten edusta ketään. On vaikea kuvitella, että optimaalisessa edustuselimestä olisi edustajia, jotka eivät edusta ketään. Toisaalta on intuitiivisesti vaikeaa hyväksyä komiteaa, jossa suurimman kannattajakunnan omaava edustaja ei ole mukana. Silti nämä molemmat anomaliat saattavat esiintyä komiteassa, joka on optimaalinen Chamberlinin ja Courantin mielessä. Seuraava kuvitteellinen esimerkkitapaus valaissee: 9 (tai $9 \times n$, missä $n = 2, 3, \dots$) äänestäjää pyrkii rakentamaan optimaalisen komitean Chamberlinin ja Courantin mielessä ehdokkaista A, ..., E, joita koskien he kukin omaavat mielipiteet, jotka taas voidaan esittää paremmusjärjestyksinä Esimerkin 1 esittämällä tavalla. Äänestäjät jakautuvat siis kolmeen eri luokkaan, joiden sisällä kaikilla äänestäjillä on täsmälleen sama mielipide ehdokkaista. Esim. 4 ensimmäistä äänestäjää pitää ehdokasta A parhaana, B:tä toiseksi parhaana jne. ja E:tä huonoimpana (kukin näistä luvuista pitää luonnollisesti kertoa n :llä, mikäli äänestäjäkunnan koko on $9n$).

Kunkin ehdokkaan x kannattajakunta tietyssä komiteassa c määritellään niiden äänestäjien lukumääränä, jotka asettavat x :n korkeammalle preferensseissään kuin minkään muun ehdokkaan, joka kuuluu c :hen. Siten esimerkiksi A:n kannattajakunta komiteassa ABC on 4, B:n 3 ja C:n 2. D:n ja E:n kannattajakunta taas on tyhjä komiteassa ABC.

Esimerkki 1. Chamberlinin ja Courantin menetelmä.

4 äänestäjää	3 äänestäjää	2 äänestäjää
A	B	C
B	D	D
C	C	B
D	E	A
E	A	E

Komitean ABC edustamattomuus saadaan laskemalla yhteen kunkin ehdokkaan edustamattomuus. Siten A:n edustamattomuus $4 \times 0 + 3 \times 4 + 2 \times 3 = 18$, B:n edustamattomuus: $4 \times 1 + 3 \times 0 + 2 \times 2 = 8$ ja C:n: $4 \times 2 + 3 \times 2 + 2 \times 0 = 14$. Siten ABC:n edustamattomuus on 40. Kolmen ehdokkaan komiteoita voidaan viidestä ehdokkaasta muodostaa kymmenen. Laskemalla kunkin edustamattomuus ja valitsemalla edustamattomuuden minimoiva komitea päädyimme komiteaan BCD, jonka edustamattomuus, 39, on pienempi kuin muiden komiteoiden. Tässä komiteassa kannattajakunnat ovat kovin erisuuruiset eri jäsenillä: B:llä on seitsemän äänestäjää, C:llä kaksi ja D:llä ei yhtään. Siten edellä mainitut kaksi anomaliaa esiintyvät Esimerkissä 1: 1) suurimman kannattajakunnan omaava ehdokas ei ole mukana optimaalisessa komiteassa, ja 2) optimaalisessa komiteassa on jäseniä, joiden kannattajakunta on tyhjä. Chamberlinin ja Courantin menetelmä optimaalisen komitean löytämiseksi on siis intuitiivisesta järkevyydestään huolimatta sangen ongelmallinen tietyissä äänestäjäkunnissa.

Lähempi tarkastelu paljastaa ongelmallisuuden syyn. Optimaalinen komitea määrätään Bordan menetelmän tapaisella kaikki paremmuusjärjestyssijat huomioon ottavalla laskennalla, kun taas ehdokkaiden kannattajakuntia määrättäessä turvaudutaan pluraliteettimenetelmään eli vain yhteen paremmuusjärjestyssijaan perustuvaan systeemiin.

Täysi suhteellisuus

Yksi Chamberlinin ja Courantin menetelmään liittyvistä ongelmista, erisuuruiset kannattajakunnat, saa ratkaisun Monroen (1995) menetelmässä, jonka määrittelevänä ominaisuutena on se, että komitean jäsenet edustavat kukin yhtä suurta kannattajakuntaa. Perusajatus on jakaa kokonaisuäänestäjäkunta, jossa on n äänestäjää, k :hon yhtä suureen osaan, jolloin siis jokainen osa koostuu n/k :sta äänestäjästä. Siten jokainen osa edustaa yhtä useaa äänestäjää ja jokainen osa lähettää yhden edustajan komiteaan. Menetelmässä muodostetaan kaikki mahdolliset k -jäseniset komiteat siten, että 1) jokainen äänestäjä sijoittuu sen ehdokkaan kannattajakuntaan, joka häntä parhaiten edustaa, ja 2) jokaisen komitean jäsenen kannattajakunta on yhtä suuri, nimittäin n/k . Tähän pyritään liittämällä kukin äänestäjä siihen ehdokkaaseen, joka edustaa häntä parhaiten eli sijoittuu korkeimmalle hänen preferenssissään. Paras edustus määräytyy samoin kuin Chamberlinin ja Courantin menetelmässä, ts. minimoimalla edustamattomuus. Ehdokkaan j edustamattomuus äänestäjälle i määritellään j :n järjestyssijaksi minus 1. Jos siis ehdokas j sijoittuu äänestäjän i mielestä kolmanneksi, on hänen edustamattomuutensa j :lle $3-1=2$.

Kunkin mahdollisen komitean kohdalla äänestäjä allokoidaan ensin sille komitean jäsenelle, joka edustaa häntä parhaiten, ts. jonka kohdalla hänen edustamattomuutensa on minimissä. Yleensä tuloksena on komitea, jonka jäsenten kannattajakunnat ovat hyvin erikokoisia. Niinpä Monroe ehdottaa äänestäjien siirtoja ehdokkaalta toiselle. Siirtojärjestyksen määrää seuraava kriteeri: se äänestäjä, joka kärsii vähiten siirrosta, siirretään ensiksi. Karsimykseen mittaamisessa huomioidaan äänestäjän edustamattomuus siirron jälkeen ja ennen siirtoa. Mitä pienempi erotus, sitä korkeammalla ao. äänestäjä on siirtojärjestyksessä.

Kun tarpeellinen määrä siirtoja on suoritettu, jotta päädyttäisiin tasasuuruisiin kannattakuntiin, lasketaan kyseiseen komiteaan liittyvä edustamattomuusarvo samaan tapaan kuin Chamberlinin ja Courantin mene-

telmässä. Toisin sanoen, kunkin komitean kohdalla lasketaan äänestäjien edustamattomuusarvot yhteen sen jälkeen, kun jäsenten kannattakunnat on saatettu tasasuuruiksi. Komitea, jonka edustamattomuusarvo on pienin, valitaan. Kyseessä on siis jälleen optimointi edustamattomuuden minimoinnin mielessä.

Optimaalisen komitean määrääminen suurissa ehdokas- ja äänestäjäjoukoissa on työlästä, ei pelkästään intuitiivisesti, vaan myös laskennallisen kompleksisuuden teorian mielessä (ks. Betzler ym. 2013). Toisaalta Pott-hoff ja Brams (1998) ovat laatineet kokonaislukuohjelmointialgoritmin, jota käyttäen optimaaliset komiteat voidaan määrätä kohtuullisten resursien puitteissa pienehköjen ehdokas- ja äänestäjämäärien tapauksessa (ks. myös Brams 2008).

Tietyssä selvästi määritellyssä mielessä täydellisen suhteellisuuden taakavia menetelmiä on siis kehitelty, mutta niiden käyttö on jäänyt kokeilujen asteelle. Onkin selvää, että yhtä hyvin Chamberlinin ja Courantin kuin Monroenkin menetelmien käyttöönotto merkitsisi radikaalia muutosta siihen, miten edustuksellisuuteen suhtaudutaan nykyisten vaalitapojen puitteissa. Ensinnäkin nykyiset menetelmät antavat puolueille vahvan roolin, niin sanottujen pitkien listojen järjestelmissä lähes äärimmäisyyteen asti. Koska puolueiden edustajat päättävät parlamenteissa uusien menetelmien käyttöönotosta, on luonnollista, ettei heillä ole kiinnostusta kannattaa vaalitapoja, jotka ovat puhtaasti ehdokaskeskeisiä. Toiseksi ajatus kaikkien äänestäjien kyvystä ja/tai halusta asettaa (mahdollisesti suurikin) ehdokasjoukko paremmuusjärjestykseen on kovin epärealistinen.

Paikat vai vaikutusvalta

E1-tyypin edustavuuden hallitseva asema politiikassa perustuu siihen, että edustuselimet ovat lähes poikkeuksetta päätöksentekoaarenoita vieläpä siinä erityismerkityksessä, että ne tuottavat kollektiiviseksi tahdoksi tulkittavissa olevia tuotoksia: lainsäädäntöä, politiikkavalintoja, henkilöstöratkai-

suja, lausumia jne. Ne eivät siis pelkästään keskustele valittavissa olevista menettelytavoista tai linjanvedoista, vaan tekevät viimekätisen valinnan, johon kaikkien edustuselinten jäsenten katsotaan tyytyvän vähintään siinä mielessä, että he hyväksyvät sen menettelytavan, jonka tuloksena ratkaisut on tehty. Yleinen tapa tehdä mainitunlaisia kollektiivisia päätöksiä on äänestäminen. Tässä vaiheessa E2-tyyppin edustavuus menettää perusteensa: Vaikka deliberaatiossa onkin, *ceteris paribus*, hyvä saada mahdollisimman kattava kuva erilaisista näkemyksistä, ei ole luontevaa ajatella, että niillä kaikilla olisi yhtä suuri paino silloin, kun valinta on tehtävä niiden väliltä. Sen sijaan päätöksenteossa tuntuisi luontevalta tukeutua siihen, miten laajaa kannatusta eri vaihtoehdot saavat väestön keskuudessa. Muun muassa tästä johtuen on tapana ajatella, että parlamentin tulisi olla ”kansan pienoiskoossa”.

Tarkemmin ajatellen tämä näkemys on epämääräinen. Ensinnäkin emme pidä relevanttina valita eduskuntaan samassa suhteessa samanpainoisia, samanpituisia, tummatukkaisia, vasenkätisiä jne. ihmisiä kuin heitä on kansan keskuudessa. Riittää, että eduskunnassa on eri poliittisten suuntausten edustajia suunnilleen samassa suhteessa kuin kansan keskuudessa. Toiseksi ei ole itsestään selvää, mitä suhteellisuudella ajetaan takaa. Riittääkö se, että eduskunnan paikat jaetaan puolueille suunnilleen samassa suhteessa kuin niiden kannattajilla on kannatusta äänestäjien keskuudessa? Vai halutaanko, että eduskunnan puolueiden päätösvalta jakautuu samassa suhteessa kuin puolueiden kannatus äänestäjien piirissä? Kolmanneksi on epäselvää, miten äänestäjäkunnan mielipiteet eri asioissa vaikuttavat heidän puoluesamaistumiseensa. Onko ylipäätään varmaa, että äänestäjät haluavat tai osaavat asettaa puolueet suosituimmuusjärjestykseen asiakysymyksiä koskevien kantojensa mukaisesti? Itse asiassa se voi olla jopa loogisesti mahdotonta erityistapauksissa. Seuraava yksinkertaistus havainnollistaa ongelmaa:

Esimerkki 2. Äänestäjän puoluesamaistuminen.

talous- ja sosiaalipolitiikka	ulkopolitiikka	kulttuuripolitiikka
A	B	C
B	C	A
C	A	B

Äänestäjä määrittelee puoluekantansa sen mukaan, mikä puolue on häntä lähinnä kolmella politiikkasektorilla: talous- ja sosiaalipolitiikassa, ulkopolitiikassa ja kulttuuripolitiikassa. Kutakin politiikka-alueetta äänestäjä pitää likimain yhtä tärkeänä. Tarjolla on kolme puoluetta, joiden toimintaa ja vaalikampanjointia seurattuaan äänestäjä päätyy Esimerkin 2 mukaiseen käsitykseen. Sen mukaan talous- ja sosiaalipolitiikassa puolue A on häntä lähinnä, puolue B seuraavaksi lähimpänä ja C kauimpana. Ulkopolitiikassa läheisyysjärjestys eri puolueiden ja äänestäjän kantojen välillä on B, sitten C ja viimeksi A. Kulttuuripolitiikassa C on lähinnä, sitten A ja lopuksi B.¹⁴

Esimerkin 2 valossa äänestäjä pitää puoluetta A parempana kuin puolue B, koska se on häntä lähempänä kahdella politiikkasektorilla (talous- ja sosiaalipolitiikassa ja kulttuuripolitiikassa). Puolue B puolestaan on samantapaisin perustein C:tä parempi, koska sijoittuu lähemmäs äänestäjää kahdella sektorilla kolmesta. Niin ollen A on parempi kuin B ja B parempi kuin C. Siten preferenssin transitiivisuus edellyttäisi, että A olisi parempi kuin C, mutta näin ei Esimerkin 2 tapauksessa ole, vaan C onkin A:ta parempi, koska se sijoittuu lähemmäs äänestäjää ulko- ja kulttuuripolitiikassa. Näin ollen äänestäjä ei – aivan järkevästä syistä johtuen – pysty asettamaan puolueita paremmuusjärjestykseen. Ja koska hän ei voi muodostaa transitiivista paremmuusjärjestystään puolueiden suhteen, ei hän myöskään voi sanoa, mikä on ”hänen puolueensa”. Siten mahdollisesti suurikin osa äänestäjistä voi jäädä edustuksetta minkään puolueen kautta, jos politiikkasektoripre-

¹⁴ Lukija tunnistaa Esimerkissä 2 syklisten enemmistöjen ilmiön, jota kutsutaan myös Condorcet'n paradoksiksi. Tässä tuo paradoksi liittyy yksilötason päätöksentekoon, jossa äänestäjien paikalla ovat politiikkasektorit.

ferenssit otetaan huomioon. Näin ollen täydellinen suhteellisuus politiikka-sektorien suhteen on saavuttamaton päämäärä.

Jos sivuutamme äsken mainitun sektorikohtaisen edustavuuden ongelman marginaalisena, jää jäljelle yllä toisena mainittu kysymys vaikutusvalan jakautumisesta puolueiden kesken puolueiden kannatuksen mukaisessa suhteessa. Tätä kysymystä on kirjallisuudessa tutkittu jo kauan, mutta pääosin käänteisessä järjestyksessä siten, että on pyritty mittaamaan puolueiden vaikutusvaltaa lähtien niiden paikkaosuuksista edustuselimissä.¹⁵ Kehitettyjä mittoja on tavattu kutsua valtaindeksiksi, tarkemmin sanottuna *a priori* -äänestysvallan mitoiksi.

Klassiset valtaindeksit

Ensimmäiset yritykset mitata vaikutusvaltaa äänestyselimissä perustuvat peliteoriaan, erityisesti $n:n$ henkilön kooperatiivisen peliteorian ratkaisukäsitteistöön. Tavoitteena tässä teoriassa on luonnehtia stabiileja ja tietyllä tavalla oikeudenmukaisia lopputuloksia peleissä, joissa on kahta suurempi määrä pelaajia ja joissa kukin pelaaja osaltaan vaikuttaa lopputulokseen, jolla taas on voitonjaon kautta vaikutus kunkin pelaajan hyvinvoinnin tasoon (mitattuna samalla tavalla kuin voitto). Näitä luonnehdintoja voi pitää ennusteina siitä, mitä tarkasteltavassa pelissä tulee tapahtumaan, mikäli tietyt stabiilisuus- ja oikeudenmukaisuusehdot halutaan täyttää. Usein ehdot määritelläänkin siten, että ne vaikuttavat ainakin ensi näkemältä järkeviltä.

Yksi parhaiten tunnetuista kooperatiivisen peliteorian ratkaisukäsitteistä ("ennusteista") on Shapley-arvo (Shapley 1953). Kuten muissakin vastaavissa käsitteissä, on senkin lähtökohtana $n:n$ henkilön pelin määrittely, so.

15 Melko kattava kokoelma kirjoituksia pitkältä aikaperiodilta tästä temasta on koottu teokseen Holler ja Nurmi (2013 toim.). Systemaattinen ja edelleenkin hyvin käyttökelpoinen tutkimusmonografia valtaindeksistä on Felsenthal ja Machover (1998). Sitä täydentää oivallisesti Laruelle ja Valenciano (2008).

pelaajajoukko N ja niin sanottu karakteristinen funktio v . Jälkimmäinen on määritelty kaikille mahdollisille pelaajakoalitioille siten, että $v(S)$ ilmoittaa koalitiolle S pelin sääntöjen mukaan koituvan voiton, mikäli S muodostuu. Shapleyn ajatus oli määritellä sellainen ratkaisukäsite, joka takaisi kaikille pelaajille vähintään sensuuruisen voiton, jonka he saavuttaisivat yksinäänkin (siis ilman koalitioitumista) ja joka samalla takaisi sen, että koko saavutettavissa oleva voitto tulee jaetuksi pelaajien kesken, ts. mitään ei jää pelin ulkopuolisten tahojen haltuun. Sen lisäksi Shapley halusi kullekin pelaajalle koituvan voiton heijastavan ao. pelaajan tärkeyttä voiton muodostumisessa. Tätä tärkeyttä Shapley mittaa erotuksella

$$v(S) - v(S \setminus \{i\}) \quad (1),$$

missä $\setminus$ on joukko-opillinen erotus ja i viittaa tarkasteltavaan pelaajaan. Tätä erotusta voidaan pitää i :n tuomana arvonlisänä koalitioon S . Kaavassa (1) koalition S arvosta vähennetään sen koalition arvo, joka saadaan, kun i poistuu siitä. Mikäli S ei alunperinkään sisällä i :tä, on (1):n arvo tietenkin 0.

Shapley-arvo ei sellaisenaan ole ulotettavissa poliittisiin yhteyksiin, mutta pienellä lisäoletuksella Shapley ja Shubik laativat indeksin, jota on usein käytetty poliittisen vaikutusvallan *a priori* -mittaamisessa (Shapley ja Shubik 1954). Tässä muunnelmassa oletaan, että ainoa merkitsevä ero koalitioden välillä on se, ovatko ne voittavia vai ei-voittavia. Kaikilla edelliseen ryhmään kuuluvilla on sama arvo, nimittäin 1, samoin kaikilla jälkimmäisiin kuuluvilla, nimittäin 0. Näitä yksikertaisemmän karakteristisen funktion määrittelemiä pelejä kutsutaan yksinkertaisiksi peleiksi (simple games).

Klassiset valtaindeksit perustuvat ilmaisuun (1). Niissä siis valta samaisetaan pelaajan mukanaan tuomaan arvonlisään erilaisissa pelaajakombinaatioissa. Tärkeimpänä erona indeksien välillä on se, miten eri koalitioihin tuotuja arvonlisä painotetaan. On luontevaa painottaa enemmän sellaisia koalitioita, joiden syntyminen on todennäköistä, kuin sellaisia, joiden ei voida odottaa syntyvän joko lainkaan tai korkeintaan hyvin harvoin. Ongelma on siinä, ettei *a priori* -indeksien kohdalla – määritelmän mukaan – voida

olettaa tiedettävän eri pelaajakoalitioiden syntymistodennäköisyyksiä. Jos tiedettäisiin, eivät kyseessä olisi *a priori* -indeksit.

Usein käytetty, sinänsä täysin perusteeton, tapa antaa todennäköisyyksiä ilmiöille, joista ei tiedetä mitään, on olettaa, että kaikki vaihtoehdot ovat yhtä todennäköisiä. Tätä menettelyä sanotaan joskus riittämättömän syyn periaatteeksi (principle of insufficient reason). Valtaindekseihin sovellettu-
na tämä periaate viittaa siihen, että koska emme tiedä, minkälaisia preferenssejä päätöksentekijöillä tulee tulevaisuudessa olemaan, ja minkätyyppiä koalitiopartnereita he niin ollen tulevat etsimään, on mallinnuksessa mahdollista olettaa kaikki pelaajaliittoutumat yhtä todennäköisiksi.

Ilmaisu (1) saa arvon 1 silloin, ja vain silloin, kun $S:n$ arvo on 1 ja $v(S \setminus \{i\})$:n 0 eli kun edellinen on voittava koalitio, mutta jälkimmäinen ei-voittava. Kun (1) saa arvon 1, on tapana sanoa, että *ao.* koalitiossa tarkasteltu pelaaja i on kriittisesti mukana (i :llä on "swing" S :ssä). Koska n :stä pelaajasta voidaan muodostaa 2^{n-1} sellaista koalitiota, johon i ei kuulu¹⁶, on siis mahdollista laskea kunkin niistä ja kunkin pelaajan kohdalla (1):n arvo. Kun nuo arvot lasketaan yhteen kaikkien koalitioiden kohdalla ja jaetaan saatu summa 2^{n-1} :lla, päädytään luonnollisesti 0:n ja ykkösen välillä olevaan kokonaislukuun. Tätä sanotaan pelaajan i absoluuttiseksi Banzhaf-indeksiarvoksi (Banzhaf 1965). Pelaajan i kriittisten läsnäolojen (swingien) kokonaismäärää kutsutaan joskus raa'aksi Banzhaf-indeksiarvoksi pelaajalle i .

Shapley-Shubik-indeksi puolestaan painottaa ilmaisun (1) erotuksia kertoimella, jotka perustuvat pelaajien permutaatioihin, siis järjestyksiin (esim. jyrkimmin tiettyä kantaa puolustavista sitä voimakkaimmin vastustaviin pelaajiin). Siten pelaajan i tuottamaa arvonlisää koalitiossa S painotetaan luvulla $(s-1)!(N-s)/N!$, missä s on koalition S jäsenten lukumäärä.¹⁷

16 Ideana tässä on tarkastella tapauksia, joissa i voi muuttaa koalition statusta liittymällä siihen tai poistumalla siitä, joten on luontevaa lähteä liikkeelle joko niistä koalitioista, joissa i ei ole mukana ja tarkastella, miten niille käy, kun i liittyy niihin, tai niistä koalitioista, joihin i kuuluu, ja katsoa mitkä niistä muuttuvat voittavista ei-voittaviksi, kun i poistuu. Siksi jakajana on luontevaa käyttää 2^{n-1} :tä.

17 $N:n$ kertoma $N! = 1 \times 2 \times \dots \times (N-1) \times N$ on N :stä elementistä saatavien erilaisten järjestysten (jonojen) lukumäärä.

Shapley-Shubik-indeksi eroaa Banzhafin (absoluuttisesta) indeksistä siinä, että kaikki pelaajapermutaatiot oletetaan yhtä todennäköisiksi.

Shapley-Shubik-indeksin ominaisuuksiin kuuluu, että missä hyvänsä yksinkertaisessa pelissä pelaajien indeksiarvojen summa on 1. Tämä sisäänrakennettu normalisointi helpottaa ratkaisevasti eri pelien vertailua pelaajien näkökulmasta katsoen. Absoluuttisella Banzhaf-indeksillä ei ole tätä ominaisuutta. Siksi vertailevassa tutkimuksessa käytetäänkin usein Banzhaf-indeksin normalisoitua versiota, joka antaa kunkin pelaajan indeksiarvoksi raa'an Banzhaf-indeksiarvon jaettuna kaikkien pelaajien kriittisten läsnäolojen summalla. Näin normalisoitu indeksiarvo ilmaisee kunkin pelaajan swingien suhteellisen lukumäärän. Siten sen arvot ovat pakostakin jossain nollan ja ykkösen välillä ja summautuvat ykköseen.

Ilmaisun (1) asemesta parissa uudemmassa valtaindeksivariaatiossa esitetään laskelmaa, jossa keskitytään pelkästään minimaalisiin voittaviin koalitioihin, siis sellaisiin, joissa jokaisen jäsenen läsnäolo on välttämätön sille, että koalitio on voittava. Perusidea on sama kuin Shapley-Shubik- ja Banzhaf-indekseissä: vain voittavilla koalitioilla on arvoa, ja niillä on kaikilla sama arvo. Uudemmissa indekseissä keskitytään kuitenkin vain minimaalisiin voittokoalitioihin Rikerin tunnetun teoksen (1962) hengessä. Deegan-Packel-indeksi antaa kullekin pelaajalle i arvonlisän kussakin minimaalisessa voittokoalitiossa, johon i kuuluu. Nämä arvonlisät lasketaan yhteen ja jaetaan minimaalisten voittokoalitioden lukumäärällä. Tämä on i :n valtaindeksiarvo. Arvonlisä saadaan jakamalla 1 koalition jäsenten lukumäärällä (Deegan ja Packel 1978). Pelaajan tuoma arvonlisä minimaaliseen voittokoalitioon on siten sitä suurempi, mitä harvempia jäseniä ao. koalitioon kuuluu. Hollerin kehittämä julkishyödykeindeksi sen sijaan antaa pelaajan i julkishyödykeindeksin arvoksi niiden minimivoittokoalitioden suhteellisen lukumäärän, joihin i kuuluu (Holler 1982).

Edellä mainittujen lisäksi on viime vuosikymmeninä kehitelty muitakin mittareita toimijoiden institutionaalisen vallan mittaamiseksi, mutta optimaalisen edustuksen näkökulmasta niitä ei ole tarpeen käsitellä tässä. On syytä huomauttaa, että valtaindeksien lähtökohtana on usein ollut yleinen

mittausteoreettinen ongelma: millä ehdoilla on mahdollista liittää mittalukuja (indeksi-arvoja) tutkittaviin rakenteisiin mielekkäällä tavalla? Valtaan sovellettuna kysymys asettuu seuraavaksi: millä edellytyksillä voimme liittää havaintoihimme mittalukuja, jotka kuvastavat vallan jakautumista luonnollisella tavalla? Tavan luonnollisuus on ollut tapana ilmaista niiden ehtojen avulla, jotka mittoja karakterisoivat. Tällöin puhutaan aksiomaattisesta luonnehdinnasta. Kuten edellä todettiin, pelin määrittelevät pelaajajoukko ja karakteristinen funktio v . Jälkimmäinen ilmoittaa kunkin koalition kohdalla sille sääntöjen mukaan kuuluvan arvon. Shapley-Shubik-indeksin aksiomatisoinnissa määritellään seuraavat ehdot (aksiomat):

1. Tehokkuus: pelaajat jakavat keskenään kaiken sen voiton, minkä karakteristinen funktio määrää kaikkien pelaajien muodostamalle koalitiolle.
2. Symmetria: jos kaksi koalitiota omaa karakteristisen funktion (pelin sääntöjen) mukaan saman arvon, ts. niiden tuottama arvonlisä kaikkiin koalitioihin on yhtä suuri, on niiden voittokin (valta) yhtä suuri.
3. Dummy-ehto: jos on olemassa pelaaja, joka ei lisää yhdenkään koalition arvoa, on tälle pelaajalle koituva voitto nollan suuruinen.
4. Määritellään kahden pelin v ja w summapeli $(v+w)$ siten, että kullekin koalitiolle sääntöjen määräämä arvo on yhtä kuin summa samalle koalitiolle peleissä v ja w määrytyistä arvoista. Additiivisuusaksioma vaatii, että summapelin voitto kullekin koalitiolle on sama kuin tuon koalition saama voitto kummassakin komponenttipelissä, siis v :ssä ja w :ssä.

Shapley (1953) osoitti, että on olemassa vain yksi funktio, joka täyttää aksiomat 1.–4., nimittäin sittemmin Shapley-arvofunktioksi kutsuttu sääntö, jonka erikoistapauksena Shapley-Shubik-indeksiä voidaan pitää. Näin ol-

len, käyttäessämme Shapley-Shubik-indeksiä, sitoudumme tavallaan yllä mainittuihin ehtoihin.

Ehkä hieman yllättävästi Banzhaf-indeksin aksiomatisointi eroaa vain vähän äsken esitetystä Shapley-Shubik-indeksin aksiomatisoinnista (Dubey ja Shapley 1979). Oikeastaan ainoa eroavuus liittyy aksiomaan 4 (additiivisuus). Banzhaf-indeksin kohdalla se korvautuu 4^* :lla¹⁸. Sen esittelmiseksi tarvitaan kahden pelin yhdistelmää koskevat määritelmät (i) ja (ii). Edellinen olkoon kahden pelin v ja w maksimipeli, joka antaa kullekin koalitiolle S voitoksi suuremman niistä voitoista, jotka S saa peleissä v ja w . (ii) taas on minimipeli, joka antaa kullekin S :lle voitoksi pienemmän sille v :ssä ja w :ssa tulevista voitoista. Näiden aksiomien lisäksi sekä Shapley-Shubik-että Banzhaf-indekseillä on koko joukko johdettuja ominaisuuksia, joista osa on niille yhteisiä. Yksi tärkeimmistä on lokaalinen monotonisuus.

Lokaalinen monotonisuus ja muita ominaisuuksia

Lokaalinen monotonisuus on intuitiivisesti luonnollinen ominaisuus valtaindeksille. Sen mukaan tietyssä äänestyselimessä enemmän paikkoja saaneen koalition valta ei voi olla pienempi kuin vähemmän paikkoja omaavan koalition. Sekä Shapley-Shubik- että Banzhaf-indeksit täyttävät tämän vaatimuksen, toisin sanottuna suurempien koalitoiden valtaindeksi-arvot ovat aina vähintään yhtä suuria kuin pienempien koalitoiden samassa äänestyselimessä. Minimaalisiin voittokoalitioihin perustuvat indeksit – julkishyödykeindeksi ja Deegan-Packel-indeksi – eivät sen sijaan ole lokaalisesti monotonisia. Holler havainnollistaa laatimansa julkishyödykeindeksin ei-monotonisuutta seuraavalla esimerkillä (Holler ja Nurmi 2014, 249): Tarkastellaan 100 paikan äänestyselintä, jossa on viisi puoluetta, joiden paikkamäärät ovat 35, 20, 15, 15, 15. Päätökset tehdään enemmistöperi-

18 Olkoon P maksimipeli ja P' minimipeli. Silloin kullekin koalitiolle S voittojen summa P :ssä ja P' :ssa on yhtä kuin S :n voitto v :ssä plus S :n voitto w :ssa.

aatteella, ts. päätöksentekoon vaaditaan vähintään 51 ääntä sadasta. Puolueiden julkishyödykeindeksi-arvot ovat yllä mainitussa järjestyksessä: 4/15, 2/15, 3/15, 3/15, 3/15. Siten 20 paikan puolueen valtaindeksi-arvo on pienempi kuin 15 paikan puolueiden. Näin julkishyödykeindeksi ei täytä monotonisuusvaatimusta.

Sama johtopäätös voidaan tehdä Deegan-Packel-indeksin osalta. Sillä mitattuna valtaindeksi-arvot ovat 18/60, 9/60, 11/60, 11/60, 11/60. Jälleen toiseksi suurimman puolueen valtaindeksi-arvo alittaa sitä pienempien puolueiden arvot.

Reaktiot minivoittokoalitioihin perustuvien valtaindeksien ei-monotonisuuteen ovat vaihdelleet. Felsenthal ja Machover (1998, 246) pitävät ei-monotonisuutta niin raskauttavana puutteena, ettei tällaisia indeksejä yksinkertaisesti voida käyttää vallan mittareina edes teoreettisessa *a priori*-mielessä. Indeksien laatijoiden kanta on tietenkin olennaisesti hyväksyttävämpi. Holler ja Napel (2004) kiinnittävät huomiota siihen, että yllä olevassa esimerkissä tarkasteltava äänestyspeli on ei-ratkaiseva, so. on mahdollista, että äänet jakautuvat siten, ettei kumpikaan koalitioista saavuta enemmistöä (esim. yhtäältä ensimmäisen ja kolmannen puolueen ja toisaalta toisen, neljännen ja viidennen puolueen koalitio saavat taakseen 50 ääntä). Siten päätöstä – so. hyväksyntää tai torjuntaa – ei synny.

Ei-monotonisuus valtaindeksin ominaisuutena aiheuttaa vaikeuksia tavoitella yhtäläistä jakautumaa valtaindeksi-arvojen ja suhteellisten kannatusosuuksien välillä. Jos osoittautuisi, että jossakin äänestyspelissä puolueen x valtaindeksi-arvo on selvästi sen suhteellista kannatusosuutta pienempi, saattaa ei-monotonisten mittojen tapauksessa olla tarpeen vähentää puolueen paikkaosuutta, mikä taas saattaa johtaa tilanteisiin, jossa puolueen pitää suostutella kannattajiaan äänestämään muita puolueita, jotta äänestysvalta maksimoituisi. Tämä ei tietenkään ole aivan tavatonta politiikassa, esim. kaksivaiheisissa vaaleissa ja STV-järjestelmässä (ks. esim. Doron ja Kronick 1977; Nurmi 1997), mutta tuo mahdollisuus saattaa tuntua äänestäjästä vieraannuttavalta. Siksi monotoniset mitat ovat kannatuksen suhteellisuuteen pyrkivissä järjestelmissä luontevampia kuin ei-monotoniset.

Valtaindeksien keskinäisessä vertailussa on ollut tapana tuoda esiin myös paradokseja, jotka liittyvät niiden käyttöön. Yleensä kyseessä ovat ilmiöt, jotka ovat jotenkin yllättäviä tai jopa luonnottomia valtaan liitettyinä, mutta silti liittyvät tiettyihin indekseihin heittäen täten varjoa jälkimmäisten ylle. Seuraavassa lista tällaisista ilmiöistä (Felsenthal ja Machover 1998):

- a. Veto-pelaajaparadoksi: veto-pelaajan (so. pelaajan, joka kuuluu jokaiseen minimaaliseen voittokoalitioon) voitto (valta) on pienempi kuin jonkun muun yksittäisen pelaajan valta.
- b. Lahjoitusparadoksissa tietty koalitie lahjoittaa osan arvostaan toiselle pelaajalle ja tämän seurauksena lahjoittajan valta kasvaa aiempaan nähden.
- c. Anneksaatioparadoksi: puolue 1 kaappaa puolueen 2 kokonaisuudessaan ja tämän seurauksena 1:n valta on pienempi kuin ennen kaappausta, *ceteris paribus*.
- d. Veto-pelaajan voitto-osuusparadoksi esiintyy, kun veto-pelaaja saa pienemmän voiton kuin $1/n$, missä n on pienimmän voittokoalition jäsenmäärä.
- e. Lisätyn veto-pelaajan paradoksi esiintyy, jos tiettyyn pelaajajoukkoon lisätään veto-pelaaja ja tämän seurauksena muiden pelaajien voittojen suhde muuttuu.

Osoittautuu, että kaikki *a priori* -vallan indeksit ovat alttiina joillekin näistä paradokseista (Felsenthal 2016). Shapley-Shubik-indeksi saattaa kohdata paradoksin e, Banzhaf-indeksiin saattavat liittyä paradoksit a, b ja d. Deegan-Packel-indeksiin voi liittyä edellisten lisäksi vielä lisätyn veto-pelaajan paradoksi. Julkishyödykeindeksiä käytettäessä taas saatetaan törmätä para-

dokseihin a, b ja d. Lisäksi on hyvä muistaa, että kaksi viimeksi mainittua indeksiä ovat ei-monotonisia.

Suhteellisen tuoreessa artikkelissa Felsenthal (ma.) rakentaa valtaindeksin, joka välttää kaikki yllä mainitut paradoksit ja on lisäksi monotoninen. Se perustuu sellaisten minimaalisten voittokoalitioiden tarkasteluun, joissa on pienin määrä jäseniä. Kaikkien tällaisten koalitioiden muodostumistodennäköisyys oletetaan indeksiä laskettaessa samaksi, ja muita koalitioita ei ajatella muodostuvan lainkaan. Lisäksi kaikkien muodostuvien koalitioiden kullekin jäsenelle koituu yhtä suuri voitto. Tämän indeksin käytöstä kannatuksesta indeksiarvon mukaisiin paikkajakautumiin ei ole vielä kokemuksia.

Kannatuksesta valtaindeksien mukaisiin paikkajakautumiin

Käsitys suhteellisuudesta puoluekannatuksen ja valtaindeksien jakautuman vastaavuutena ei ole uusi. Laakson (1975) väitöskirjan inspiroimana tämän kirjoittaja kirjoitti jo neljäkymmentä vuotta sitten: "If one aims at designing collective decision making bodies which are democratic in the sense of reflecting the popular support in terms of voting power, we need indices of the latter which enable us to calculate for any given distribution of support and for any decision rule the distribution of seats that is 'just'. Alternatively, we may want to design decision rules that – given the distribution of seats and support – lead to a distribution of voting power which is identical with the distribution of support." (Nurmi 1978.)¹⁹

Taustana olivat tutkimukset, jotka osoittivat valtaindeksien tuottaman jakautuman ja puolueiden kannatusjakautuman poikkeavan toisistaan lähes kaikilla päätössäännöillä ja kaikissa parlamenteissa (Banzhaf 1968; Brams 1975; Laakso 1975). Poikkeaman aiheuttajasta ei sinänsä ole epäselvyyttä:

19 Sittemmin artikkeli ilmestyi pienin muutoksin paremmin tunnetussa kokoelmassa (Nurmi 1982).

parlamenttien päätöksenteko perustuu viime kädessä äänestyksiin, joissa asia ratkaistaan eri kantojen saaman äänimäärän perusteella, siis jollakin ennalta sovitulla päätössäännöllä. Tällaista sääntöä ei tietenkään ole kansan keskuudessa, vaan kukin ilmaisee kantansa, joka sitten muodostaa yhden osan kannatusjakautumaa. Kansa ei siis sellaisenaan edustuksellisessa järjestelmässä tee päätöstä asioista, vaan valitsee edustajia tekemään päätöksiä. Tämä itsestäänselvyys selittää suurelta osin erot kannatusosuuksien ja valtaindeksijakautumien välillä.

Kannatusosuuksien ollessa tiedossa on helppo laskea vastaavat valtaindeksiärvot eri puolueille. Tässähän vain sijoitetaan vaalitulokset laskentakaavaan. Olenaisesti komplisoidumpi on ns. ”käänteisongelma”, so. halutunlaisen valtaindeksijakautuman mukaisen paikkajakautuman määrittäminen tietyn tai tiettyjen päätössääntöjen puitteissa.

Mikäli päätössääntöjä voi käyttää rajoituksetta, ei periaatteessa ole mahdotonta eikä edes vaikeaa saavuttaa lähes täydellinen vastaavuus kannatus- ja valtaindeksijakautumien välillä, mikäli jälkimmäiset perustuvat Shapley-Shubik-indeksiin. Shapley (1962) on osoittanut, että kun kullakin päätössäännön arvolla yksinkertaisesta enemmistöstä (50 %) yksimielisyyteen (100 %) lasketaan jokaisen puolueen Shapley-Shubik-arvo ja määrätään näiden keskiarvo, saadaan valtaindeksijakautuma, joka lankeaa yhteen kannatusjakautuman kanssa. Tätä tulosta käyttäen voidaan siis saavuttaa halutunlainen vallan ja kannatuksen vastaavuus, kun annetaan käytettävän määräenemmistörajan muuttua satunnaisesti, ts. käytetään satunnaismekanismeja, jossa jokainen määräenemmistöarvo tulee valituksi yhtä suurella todennäköisyydellä. Ajatus parlamentista, jossa kussakin äänestystilanteessa käytettäisiin satunnaisesti valittua määräenemmistökynnystä saattaa tuntua kovin villiltä, mikä ei tietenkään vähennä tuloksen teoreettista merkitystä. Itse asiassa tuloksen käyttökelpoisuutta vähentää kuitenkin vielä se, että useissa parlamenteissa (ml. Suomi) käytetään useampaa kuin yhtä päätössääntöä. Siten ei ole selvää, miten vaalituloksen ja valtaindeksiärvöjen eron suuruus määrätään yksikäsitteisesti. Silti käänteisongelman ratkaisun avaimet ovat käsillä Shapley-Shubik-indeksin osalta.

Viimeaikaisempi tutkimus on löytänyt heuristiikkoja ja konstruoinut täsmällisiä algoritmeja, joita käyttäen paikkajakautumat voidaan saada vastaamaan useimpien valtaindeksien mukaisia jakautumia. Laruelle ja Widgrén (1998) tarkastelivat EU:n ministerineuvoston äänijakautumia ja laativat heuristiikan, jonka kautta äänimääriä modifioiden päästään lähelle Banzhaf-indeksin määrittelemää valtajakautumaa. Teoreettiselta kannalta merkittävässä Alonin ja Edelmanin artikkelissa (2010) jatketaan Banzhaf-indeksien mukaista valtajakautumaa lähestyvien algoritmien kehittäelyä. Algoritmien kehittäelyssä saavutettiin tietynlainen pääteipiste Kurzin (2016) artikkelissa, jossa osoitetaan käänteisongelman olevan algoritmisesti ratkaistavissa useimpien valtaindeksien osalta, hieman yllättävästi myös ei-monotonisten julkishyödyke- ja Deegan-Packel-indeksin osalta (kattava yleiskatsaus heuristiikoista ja algoritmeista ks. Kurz ja Napel 2014).

Teoreettisesti optimaalisen edustuksen ongelma näyttää siis olevan ratkaistavissa useimpien valtaindeksien kohdalla. Voimme näin ollen kannatusjakautuman selvittyä periaatteessa määrätä sellaisen paikkajaon, että käytettävällä päätössäännöllä *a priori* -vallan jakautuma käytetyn valtaindeksin mielessä vastaa tarkasti vaaleissa ilmaistun kannatuksen jakautumaa puolueiden kesken. Keskeinen ongelma on kuitenkin yhä ratkaisematta: Mikä on oikea valtaindeksi? Tässä tutkijakunta näkyy jakautuneen ainakin kahteen pääleiriin: yhtäältä Shapley-Shubik-indeksin ja toisaalta Banzhaf-indeksin kannattajiin. Pienempiä ryhmittymiä on syntynyt julkishyödykein-deksin ja preferenssiperustaisten indeksien ympärille (jälkimmäisistä ks. Napel ja Widgrén 2005; Pajala ja Widgrén 2004). Keskustelu jatkuu, mutta jonkinlaista lähentymistä on havaittavissa siinä, että eri indeksien nähdään sopivan erityisen hyvin (tai huonosti) tiettyihin ympäristöihin. Esimerkiksi julkishyödykeindeksi sopii hyvin asetelmiin, joissa koalitiolle tuleva hyöty on (jakamaton) kollektiivihyödyke. Felsenthal ja Machover (1998) puhuvat I- ja P-vallasta eli vallasta vaikutuksena (influence) lopputuloksiin ja vallasta palkintona (prize), joista edelliseen he suosittelevat Banzhaf-indeksejä. Straffin (1988) liittää indekseihin probabilistisen mallin, jossa päätöksen-tekoelin on joko ”riippumaton” (äänestäjät ovat toisistaan riippumattomia)

tai homogeeninen (kaikilla on sama todennäköisyys äänestää ”kyllä”). Homogeenisuus tai äänestäjien keskinäinen riippumattomuus määräävät sitten indeksin otollisuuden ao. ympäristöön.

Lopuksi

Optimaalisen edustamisen ongelmaa on edellä tarkasteltu lähinnä matemaattisten mallinrakennusvälineiden näkökulmasta, tosin teknistä aparaattia käyttämättä. Itse käsite ”optimaalinen” tuntuu vaativan ainakin implisiittisesti jonkinlaisten funktioiden ääriarvojen tarkastelua. Loppujen lopuksi poliittinen edustaminen ei kuitenkaan pelkisty matematiikaksi, vaan muitakin aspekteja tulee mukaan kuvaan. Esimerkiksi Suomen vaalilainsäädäntö sisältää pyrkimyksiä paitsi sisällöllis-poliittiseen myös alueelliseen edustavuuteen. Välineitä näiden yhdistämiseen on ansiokkaasti tarkastellut Pukelsheim (2014) kattavassa monografiassaan. Kattavuudesta huolimatta tämäkään kirja ei käsittele sitä, minkä oikeastaan tulisi tulla edustetuksi, nimittäin kansalaisten näkemyksiä. Tarkemmin sanoen, se informaatio, jonka kansalainen vaalilipussaan antaa ääntenlaskijalle, jää vaille eksplisiittistä huomiota. Olemme tottuneet ajattelemaan, että yksi nimi tai numero vaalilipussa on riittävä informaatio vaalin tuloksen määrittämiseksi ja vaalin erilaisten hyvyyskriteerien toteutumisen arvioimiseksi. Tarkemmin ajatellen näin ei tietenkään ole. Meillä kaikilla on käsityksiä myös muista ehdokkaista kuin siitä, jota äänestämme. Joskus on jopa vaadittu, että koko prosessi pitäisi kääntää pääläelleen siten, että äänestäjät antaisivatkin negatiivisia ääniä, jolloin valituiksi tulisivat ne, joita pienin äänestäjäjoukko on äänestänyt. Tämän vaatimuksen meriiteistä ei ole tarpeen tässä keskustella. Riittää, kun toteamme, että äänestäjiltä voi pyytää myös nykyistä rikkaampaa informaatiota. Tämä taas edellyttäisi uusia äänten laskutapoja ja sen myötä uusia määritelmiä optimaaliselle edustuksellisuudelle. Näitä käsittelemme edellä Monroen sekä Chamberlinin ja Courantin menetelmän yhteydessä.

Vaalit aggregoivat mielipiteitä. Niihin voidaan siten soveltaa aggregoinnin onnistuneisuuden kriteerejä. Näitä on monia ja useat niistä sulkevat pois toisiaan. Siksi optimaalisen vaalisysteemin luominen on aidosti kiistanalainen teema. Mikä kriteeri on toisia tärkeämpi? Voidaanko yhden kriteerin täyttymisellä kompensoida epäonnistuminen usean muun suhteen? Näin voidaan kysyä myös yhden ehdokkaan valintaan liittyvissä vaaleissa. Parlamenttien ja komiteatyypisten elinten kohdalla vaikeusastetta lisää se, että koottavan elimen tulisi kyetä toimimaan yhdessä, luomaan koherenttia politiikkaa, muodostamaan yhteisiä näkemyksiä tulevaisuudesta jne. Pelkäänpä, ettei tämäntyyppisten kysymysten yhteydessä ole paljonkaan apua niistä apuvälineistä, joita olen edellä pyrkinyt valaisemaan. Vaikka onkin mukavampi etsiä avaimia lyhdyn alla hyvässä valaistuksessa kuin pussipiimeässä, on joskus syytä suunnata lyhty myös pimeisiin paikkoihin. Siinä taas voi hyvässä valossa saavutetusta tiedosta olla apua. Siten yksikertaistavatkin tutkimusvälineet ovat useimmiten avuksi, usein jopa välttämättömiä, kompleksista todellisuutta tutkittaessa.

LÄHTEET:

- Alon, Noga ja Edelman, Paul. 2010. The inverse Banzhaf problem. *Social Choice and Welfare* 34, 371–377.
- Banzhaf, John. 1965. Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis. *Rutgers Law Review* 19, 317–343.
- Banzhaf, John. 1968. One man, 3.312 votes: A mathematical analysis of the Electoral College. *Villanova Law Review* 13:2, 304–332.
- Betzler, Nadja, Slinko, Arkadii ja Uhlmann, Johannes. 2013. On the computation of fully proportional representation. *Journal of Artificial Intelligence Research* 47, 475–519.
- Brams, Steven. 1975. *Game theory and politics*. New York: Free Press.
- Brams, Steven. 2008. *Mathematics and democracy: Designing better voting and fair-division procedures*. Princeton: Princeton University Press.

-
- Chamberlin, John ja Courant, Paul. 1983. Representative deliberations and representative decisions: Proportional representation and the Borda rule. *The American Political Science Review* 77:3, 718–733.
- Deegan, John ja Packel, Edward. 1978. A new index of power for simple n-person games. *International Journal of Game Theory* 7:2, 113–123.
- Doron, Gideon ja Kronick, Richard. 1977. Single transferable vote: An example of a perverse social choice function. *American Journal of Political Science* 21:2, 303–311.
- Dubey, Pradeep ja Shapley, Lloyd. 1979. Mathematical properties of the Banzhaf power index. *Mathematics of Operations Research* 4:2, 99–131.
- Felsenthal, Dan. 2016. A well-behaved index of *a priori* P-power for simple N-person games. *Homo Oeconomicus* 33:4, 367–381.
- Felsenthal, Dan ja Machover, Moshé. 1998. *The measurement of voting power*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Holler, Manfred. 1982. Forming coalitions and measuring voting power. *Political Studies* 30:2, 262–271.
- Holler, Manfred ja Napel, Stefan. 2004. Monotonicity of power and power measures. *Theory and Decision* 56:1–2, 93–111.
- Holler, Manfred ja Nurmi, Hannu (toim.). 2013. *Power, voting and voting power: 30 years after*. Berlin-Heidelberg: Springer Verlag.
- Holler, Manfred ja Nurmi, Hannu. 2014. Pathology or revelation: The public good index. Teoksessa Rudolf Fara, Dennis Leech ja Maurice Salles (toim.), *Voting power and procedures: Essays in honour of Dan Felsenthal and Moshé Machover*. Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer Verlag, 247–257.
- Kurz, Sascha. 2016. The inverse problem for power distributions in committees. *Social Choice and Welfare* 47:1, 65–88.
- Kurz, Sascha ja Napel, Stefan. 2014. Heuristic and exact solutions to the inverse power index problem for small voting bodies. *Annals of Operations Research* 215:1, 137–163.
- Laakso, Markku. 1975. *Eduskunta koalitio- ja valtasuhderakenteena: Koalitioteoreettisia tutkimuksia*. Helsinki: Acta Politica.
- Laruelle, Annick ja Valenciano, Federico. 2008. *Voting and collective decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laruelle, Annick ja Widgrén, Mika. 1998. Is the allocation of voting power among the EU states fair? *Public Choice* 94:3–4, 317–339.

-
- Monroe, Burt. 1995. Fully proportional representation. *The American Political Science Review* 89:4, 925–940.
- Napel, Stefan ja Widgrén, Mika. 2005. The possibility of a preference-based power index. *Journal of Theoretical Politics* 17:3, 377–387.
- Niemi, Mari K., Raunio, Tapio ja Ruostetsaari, Ilkka (toim.). 2017. *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Nurmi, Hannu. 1978. Power and support: The problem of representational democracy. *Munich Social Science Review* 4, 5–24.
- Nurmi, Hannu. 1982. The problem of the right distribution of voting power. Teoksessa Manfred Holler (toim.), *Power, voting, and voting power*. Würzburg-Wien: Physica-Verlag, 203–212.
- Nurmi, Hannu. 1997. It's not just the lack of monotonicity. *Representation* 34:1, 48–52.
- Pajala, Antti ja Widgrén, Mika. 2004. A priori versus empirical voting power in the EU council of ministers. *European Union Politics* 5:1, 73–97.
- Pothoff, Richard ja Brams, Steven. 1998. Proportional representation: Broadening the options. *Journal of Theoretical Politics* 10, 147–178.
- Pukelsheim, Friedrich. 2014. *Proportional representation: Apportionment methods and their applications*. Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London: Springer International Publishing.
- Riker, William. 1962. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2003. *Valta muutoksessa*. Helsinki: WSOY.
- Ruostetsaari, Ilkka. 2014. *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Shapley, Lloyd. 1953. A value for n -person games. *Annals of Mathematical Studies* 28:2, 307–317.
- Shapley, Lloyd. 1962. Values of games with infinitely many players. Teoksessa Michael Maschler (toim.), *Recent advances in game theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Shapley, Lloyd ja Shubik, Martin. 1954. A method for evaluation of power in a committee system. *American Political Science Review* 48:3, 787–792.
- Straffin, Philip. 1988. The Shapley-Shubik and Banzhaf power indices as probabilities. Teoksessa Alvin Roth (toim.), *The Shapley value: Essays in honor of Lloyd S. Shapley*. Cambridge: Cambridge University Press, 71–82.

11. Euroopan vallattomat presidentit vallan kahvassa

⌘ Tapio Raunio²⁰

Johdanto

Semipresidentialismin tai puolipresidentiaalisen järjestelmän yleistyminen on johtanut aiheesta tehdyn tutkimuksen merkittävään lisääntymiseen (ks. Elgie 2016). Neuvostoliiton romahtamisen jälkeen demokratisoituneista Keski- ja Itä-Euroopan valtioista enemmistö omaksui semipresidentiaalisen järjestelmän (Elgie ja Moestrup 2008) ja semipresidentialismi on levinnyt laajalti myös Euroopan ja sen lähialueiden ulkopuolelle (Elgie ja Moestrup 2007; 2016; Elgie 2011). Itse asiassa semipresidentialismi on nykyään maanosamme yleisin hallitusmuoto (Amorim Neto ja Strøm 2006, 623).

Elgien (1999, 13) määritelmän mukaan semipresidentialismi on poliittinen järjestelmä, jossa on ”suorilla vaaleilla määrääjäksi valittu presidentti sekä parlamentille vastuullinen pääministeri ja hallitus”. Kyseistä määritelmää voidaan toki kritisoida, ennen kaikkea sen laveudesta johtuen. Toisaalta määritelmän yksinkertaisuus on myös sen vahvuus, sillä presidenttien vallan mittaaminen on usein erittäin vaikeaa. Tämä oli nimenomaan Duvergerin (1980, 166) ”alkuperäisen” määritelmän heikkous. Duvergerin mukaan semipresidentialismissa presidentillä tuli olla varsin merkittävää valtaa (*quite considerable powers*). Tilannetta hankaloittaa usein se, että perustuslain tekstin ja presidentin tosiasiallisen aseman välillä voi olla selkeä ristiriita.

20 Luku nojaa Thomas Sedeliuksen (Högskolan Dalarna) johtamassa projektissa Semi-Presidentialism and Governability in Transitional Regimes (VR 2014–1260) kerättyyn aineistoon. Kirjoituksen pidempi versio ilmestyy englanninkielisenä Government and Opposition -lehdessä (Raunio ja Sedelius 2018).

Perustuslain ohella presidentin roolia muokkaa kansallinen poliittinen kulttuuri. Hyvänä esimerkkinä on Ranska, jossa presidentin odotetaan johtavan maata, vaikka perustuslaista voisi päätellä poliittisen johtajuuden kuuluvan enemmän pääministerille. Lisäksi on muistettava, että samassakin maassa eri presidentit voivat hyödyntää valtaoikeuksiaan eri tavoin riippuen esimerkiksi puoluepoliittisista valtasuhteista tai valtion yhteiskunnallisesta tilanteesta. Näinhän on käynyt myös Suomessa (Hallberg ym. 2009; Tiihonen ym. 2013).

Alan tutkimus on keskittynyt ensisijaisesti presidentin ja pääministerin väliseen vallanjakoon ja konflikteihin. Kirjallisuuden perusteella voidaan sanoa, että konfliktit ovat todennäköisempiä, mikäli presidentti ja pääministeri edustavat eri puolueita (*divided government*) (esim. Shugart ja Carey 1992; Protsyk 2006; Sedelius ja Mashtaler 2013; Elgie 2016). Yleisempää kuitenkin on, että presidentin ja pääministerin mahdollisesti eri puoluetuista johtuvat näkemyserot saadaan sovitettua yhteen säännöllisen vuoropuhelun myötä. Konfliktit ovat samoin yleisempiä järjestelmissä, joissa sekä presidentillä että pääministerillä on merkittävää toimivaltaa. Konfliktit ovat enimmäkseen yksisuuntaisia rajallisiin valtaoikeuksiinsa turhautuneiden presidenttien pyrkiessä laajentamaan rooliaan. Presidenttien valtapyrkimysten menestykseen vaikuttaa ainakin osin hallituksen asema. Mikäli hallitus on jostain syystä epävakaa tai toimintakyvytön, myötävaikuttaa se presidentin vaikutusvaltaan. Viime vuosien tapahtumat monissa Keski- ja Itä-Euroopan semipresidentiaalisissa valtioissa ovat tästä hyviä esimerkkejä (Elgie ja Moestrup 2008; Tavits 2009; Hloušek ym. 2013).

Nämä havainnot muodostavat lähtökohdan tälle kirjoitukselle, jossa keskustellaan tosiasiallisen vallan jakautumisesta semipresidentiaalisissa järjestelmissä. Seuraavassa alaluvussa kartoitetaan perustuslaillisilta valtaoikeuksiltaan heikkojen presidenttien eri kanavia vaikuttaa valtioidensa politiikkaan. Erityishuomiota kiinnitetään presidenttien ja hallitusten välisten koordinaatiomekanismien sekä valtioiden poliittisen kulttuurin merkitykseen. Empiirinen analyysi puolestaan keskittyy Liettuan tapaukseen. Perustuslain mukaan Liettuan presidentin valtaoikeudet ovat lähes identtiset

Suomen presidentin kanssa, mutta kuitenkin presidentin asema Liettuassa on selkeästi vahvempi kuin Suomessa. Luvun päättävässä osiossa keskustellaan presidenttien toiminnan seurauksista ja vertaillaan Liettuan ja Suomen presidenttien roolia.

Kun perustuslaki ei anna valtaa, yrittää presidentti sen ottaa

Aikaisempi tutkimus on siis keskittynyt ensisijaisesti presidentin ja pääministerin välisiin konflikteihin. Tämä kirjoitus puolestaan painottaa instituutioiden eli tarkemmin presidentin ja hallituksen koordinaatiomekanismien vaikutusta. Lähtökohtana on, että instituutioilla on suuri merkitys poliittisen johtajuuden ja päätöksenteon kannalta (Weaver ja Rockman 1993; Lowndes ja Roberts 2013). Instituutioilla viitataan tässä yhteydessä niihin lakeihin, sääntöihin tai epävirallisempiin rutiineihin, jotka ohjaavat presidentin ja pääministerin yhteistoimintaa. Institutionaalinen teoria korostaa usein polkuriippuvuutta (*path dependency*) ja institutionaalista tasapainoa tai jatkuvuutta (*institutional equilibrium*). Polkuriippuvuuden logiikkaa hyödynnetään selitettäessä tiettyjen organisatoristen ratkaisujen tekemistä ja varsinkin niiden pysyvyyttä. Institutionaaliset ratkaisut ehdollistavat myöhempiä valintoja ja vaikuttavat ratkaisevasti poliittisen toimintakulttuurin muotoutumiseen. Omaksutuista ratkaisuista tulee usein normatiivisia, oikeaksi miellettyjä toimintamalleja. Mitä pysyvämpiä ja juurtuneempia eksplisiittisesti tai implisiittisesti sovitut pelisäännöt ovat, sitä vaikeampaa niiden muuttaminen on. Jatkuvuus ja tasapainon säilyttäminen korostuvat muutosvalmiuden kustannuksella.

Ranska ja Suomi tarjoavat erinomaisen esimerkin instituutioiden vaikutuksesta. Molemmissa valtioissa presidentin ja hallituksen yhteistoiminta on vakiintunutta ja valtaosin kirjoitettuihin sääntöihin nojaavaa. Näin luodaan perusta vakaammalle johtajuudelle ja mahdolliset erimielisyydet pystytään yleensä ratkaisemaan ilman vakavia julkisia ristiriitoja (Elgie 2001; Raunio 2012). Institutionalisoituneella yhteistyöllä on täten

selkeät etunsa, näin varsinkin päätöksenteon sujuvuuden näkökulmasta. Tämä pätee erityisesti valtioiden ulkosuhteisiin, joissa on normaalisti painotettu kansallista yksituumaisuutta ja yhden virallisen linjan esittämistä. Ulkosuhteet edellyttävät usein myös nopeaa reagointia kansainvälisiin tai Euroopan tason tapahtumiin, jolloin koordinaatio helpottaa yhteisen kannan muovaamista. Lisäksi yhteistyö voidaan nähdä merkinä valtiomiesmäisyydestä, joka tuntuu olevan arvostettu ominaisuus maiden poliittisissa johtajissa.

Koordinaatiomekanismien puuttuessa tai ollessa vähemmän vakiintuneita presidentillä ja pääministerillä on puolestaan enemmän toimintavapautta. Koska valtatasa-arvo useimmissa Euroopan semipresidentiaalisissa maissa lähinnä Ranskaa ja Romaniaa lukuun ottamatta kallistuu selkeästi pääministerin johtaman hallituksen suuntaan, voimme olettaa presidentin tarttuvan hanakammin vaihtoehtoihin kanaviin – kuten julkisiin puheisiin ja kirjoituksiin tai suoriin yhteyksiin puolueisiin, kansanedustajiin, etujärjestöihin ja muihin kansalaisyhteiskunnan toimijoihin – vaikuttaakseen maan politiikkaan ja hallituksen linjauksiin. Mikäli koordinaatio ei ole säännöllistä vaan pikemminkin riippuvaista kulloisestakin johtajasta, suosii tilanne todennäköisesti sitä osapuolta, joka pystyy määrittelemään yhteistoiminnan muodot ja tiheyden.

Tulee muistaa, että niin presidentit kuin pääministerit ovat yleensä kokeneita, kunnianhimoisia poliitikkoja. Täten halukkuus yhteistyöhön todennäköisesti laskee, mikäli riidanhaluisemman käyttäytymisen tai linjaerimielisyyksien julkituomisen voi olettaa tehokkaammin edistävän joko uudelleenvalintaa tai politiikan sisältöön vaikuttamista. Ranska on tästä erinomainen esimerkki: vakiintuneesta koordinaatiosta ja pääsääntöisesti sujuvasta yhteistoiminnasta huolimatta presidentit ja pääministerit eivät ole epäröineet haastaa toisiaan julkisesti. Erityisesti yhtälöön on vaikuttanut maan politiikan ”pääpalkinto” eli presidenttiys, joka on selkeästi ohjannut molempien johtajien toimintaa (Lazardeux 2015). Presidentit ovat puolipresidentiaalisissa valtioissa myös yleensä selvästi pääministereitä ja muita ”puoluepoliitikkoja” suosittumia, ja tämä asetelma saattaa kannustaa heitä

aktiiviseen vallankäyttöön. Lisäksi kontekstuaaliset tekijät kuten poliittinen epävakaus tai hallituksen alavireisyys myötävaikuttavat presidentin aktiivisuuteen (Tavits 2009). Tämä pätee varsinkin Keski- ja Itä-Euroopan uudempiin demokratioihin, joissa luottamus puolueisiin ja pääministereihin on tyypillisesti hyvinkin alhaista (New Europe Barometer 2004; Baltic Barometer 2014).

Gaullistisen perinteen mukaisesti presidentit korostavat olevansa puoluepolitiikan yläpuolella koko kansan edustajina – ja koska presidenttien valtaoikeudet yleensä rajoittuvat lähinnä maan ulkosuhteisiin, ei heidän tarvitse puuttua vaikeisiin kysymyksiin kuten talouteen, työttömyyteen tai maahanmuuttoon. Semipresidentiaalinen hallitusmuoto onkin usein valittu nimenomaan siksi, että maalle saataisiin puoluepoliittisten ristiriitojen yläpuolella oleva, koko maata edustava ja mahdollisesti yhdistävä johtaja. Kansansuosioista nauttivat presidentit voivat kuitenkin turhautua huomattavasti valtaoikeuksiensa rajallisuuden. Tällöin presidentit turvautunevat edellä mainittuihin vaihtoehtoihin vaikutuskeinoihin kuten julkisiin puheisiin tai suoriin yhteyksiin eri politiikan toimijoihin. Ja kuten johdannossa todettiin, puoluepoliittiset näkemyserot – eli tilanteet, joissa presidentti ja pääministeri edustavat eri puolueita tai ideologisia blokkeja – lisäävät ristiriitojen ja vaihtoehtojen vaikutuskanavien hyödyntämisen todennäköisyyttä.

Tapaustutkimus Liettuan presidentin roolista

Empiirinen analyysi Liettuasta kattaa 1990-luvun alusta vuoteen 2016 asti keskittyen kolmeen presidenttiin – Algirdas Brazauskas, Valdas Adamkus ja Dalia Grybauskaitė (ks. taulukko 1). Aineisto koostuu virallisista asiakirjoista²¹, virkamiesten ja poliitikkojen haastatteluista sekä

21 Keskeiset englanninkieliset asiakirjat olivat the Constitution of the Republic of Lithuania; Rules on the Coordination of European Union Affairs, Resolution No 21 of the Government of the Republic of Lithuania, 9 January 2004; Law on the Government, 19 May 1994 – No I-464; Law on the President, 26 January 1993 – No I-56; Rules of Procedure of the Government of the Republic of Lithuania (unofficial translation).

täydentävästä materiaalista kuten presidenttien elämäkertoista. Haasteltavat yhdeksän henkilöä valikoitiin heidän asiantuntemuksensa perusteella. He olivat nykyisiä tai entisiä pääministerin tai presidentin kanslian virkamiehiä, kaksi Seimasin puhemiestä, yksi entinen pääministeri ja yksi entinen ulkoministeri. Haastateltaville taattiin lähdesuoja ja näin heidän nimiään ei mainita tässä kirjoituksessa. Ennen varsinaista analyysia on kuitenkin syytä esitellä lyhyesti Liettuan poliittinen järjestelmä ja poliittinen kulttuuri.

Presidentin asema ja poliittinen kulttuuri

Liettuan presidentin toimivaltuudet rajoittuvat vuoden 1992 perustuslain nojalla lähinnä ulkosuhteisiin. Artiklan 84:1 mukaan presidentti päättää ulkopoliitiikan linjoista ja toteuttaa ulkopoliitiikkaa yhdessä hallituksen kanssa (*shall decide the basic issues of foreign policy and, together with the Government, conduct foreign policy*). Ulkopoliitiikan hoito edellyttää täten presidentin ja hallituksen tiivistä yhteistoimintaa. Presidentti nauttii myös varsin laajasta nimitysoikeudesta. Maan parlamentti Seimas hyväksyy presidentin esityksestä pääministerin ja vain Seimas voi erottaa hallituksen. Presidentin vaalikausi on viisi vuotta ja sama henkilö voi hoitaa tehtävää kaksi kautta peräkkäin. Vertailevan kirjallisuuden mukaan Liettuan presidentin valta on täten suunnilleen rinnastettavissa Kroatian, Puolan ja Romanian presidenttien valtaoikeuksiin (Elgie ja Moestrup 2008; Doyle ja Elgie 2016). Vertaileva tutkimus osoittaa myös, että presidentin ja pääministerin väliset julkiset konfliktit ovat olleet Liettuassa verraten harvinaisia (Protsyk 2006; Sedelius ja Mashtaler 2013).

Taulukko 1. Liettuan presidentit ja pääministerit, 1993–2016.

Presidentti (puolue)	Toimikausi	Pääministeri	Pääministerin puolue
Algirdas M. Brazauskas (LDDP)	2/1993 – 2/1998	Adolfas Šleževičius (3/93–2/96) Laurynas M. Stankevičius (2/96–12/96) Gediminas Vagnorius (12/96–	LDDP LDDP TS-LK
Valdas Adamkus (sitoutumaton ehdokas)	2/1998 – 2/2003	Gediminas Vagnorius –5/99) Rolandas Paksas (6/99–10/99) Andrius Kubilius (11/99–11/00) Rolandas Paksas (11/00–6/01) Algirdas M. Brazauskas (7/01–	TS-LK TS-LK TS-LK LLDP LSDP
Rolandas Paksas (LLDP)	2/2003 – 4/2004	Algirdas M. Brazauskas	LSDP
Valdas Adamkus (sitoutumaton ehdokas)	7/2004 – 7/2009	Algirdas M. Brazauskas –6/06) Gediminas Kirkilas (7/06–12/08) Andrius Kubilius (12/08–	LSDP LSDP TS-LKD
Dalia Grybauskaitė (sitoutumaton ehdokas)	7/2009 –	Andrius Kubilius –12/12) Algirdas Butkevičius (12/12–	TS-LKD LSDP

LDDP = Lietuvos Demokratinė Darbo Partija; LLDP = Lietuvos Liberaldemokratų Partija; LSDP = Lietuvos Socialdemokratų Partij; TS-LK=Tėvynės Sąjunga-Lietuvos Konservatoriai; TS-LKD= Tėvynės Sąjunga-Lietuvos Krikščionys Demokratai.

Taulukossa 1 luetellaan Liettuan presidentit ja pääministerit 1990-luvun alun itsenäistymisestä lähtien vuoteen 2016 asti. Erityishuomion ansaitsee ns. ”Paksasgate” eli Rolandas Paksasin lyhyt ja värikäs presidenttiys, joka päättyi hänen viraltapanoon vuonna 2003. Erottamisen taustalla olivat ennen kaikkea Paksasin yhteydet Venäjän mafiaan sekä Paksasin päätös myöntää Liettuan kansalaisuus hänen vaalikampanjaansa avokätisesti tukeneelle venäläiselle liikemiehelle Juri Borisoville. Liettuan poliittista kulttuuria on kuvattu henkilökeskeiseksi (Talat-Kelpsa 1999; Urbanavicius 1999) ja kansalaisten enemmistö kannattaa vahvempaa presidentti-instituutiota (Baltic Barometer 2014). Presidenttiyttä voidaan pitää maan politiikan tavoittelumpana tehtävänä. Poliitiikan henkilöityminen heijastuu myös puolueisiin, joista useat ovat rakentuneet yksittäisten johtajien ympärille ilman varsinaista ruohonjuuritason organisaatiota ja kannattajakuntaa. Hieman yksinkertaistaen puoluekenttää ovat hallinneet kaksi puoluetta – keskustavasemmistolainen sosialidemokraattinen puolue (LDDP = *Lietuvos Demokratinė Darbo Partija*; sittemmin LSDP = *Lietuvos Socialdemokratų Partija*) ja keskustaoikeistolainen Kotimaan unioni (TS-LK = *Tėvynės Sąjunga-Lietuvos Konservatoriai*; sittemmin TS-LKD = *Tėvynės Sąjunga-Lietuvos Krikščionys Demokratai*).

Koordinaatiomekanismit

Liettuan itsenäistyessä 1990-luvun alussa maa valitsi useiden muiden samaan aikaan demokratisoituneiden Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden tapaan puolipresidentiaalisen hallitusmuodon. Syvällisempi pohdinta presidentin vallasta ja yhteistoiminnasta hallituksen kanssa jäi tärkeämpien kysymysten jalkoihin vasta itsenäistyneen maan ottaessa ensiaskeleitaan. Yleinen mielipide näytti suosivan vahvaa presidentti-instituutiota, mutta maan poliittinen eliitti ei ollut yksimielinen presidentin roolista (Matsuza-to ja Gudžinskas 2006; Krupavičius 2008; 2013; Norkus 2013). Alkuun tarkoituksena oli säätää asetus presidentin ja muiden keskeisten poliittisten instituutioiden suhteista, mutta yleisesti tulkittiin, ettei tällaisia asioita tulisi

säädellä laeilla. Samanaikaisesti kuitenkin painotettiin poliittisen päätöksenteon sujuvuuden edellyttävien toimivien yhteistyösuhteiden eri valtiollisten elinten kesken (Brazauskas 2007, 63).

Presidentin ja hallituksen välinen yhteistoiminta saa monia muotoja, mutta turvallisuusneuvostoa lukuun ottamatta nämä koordinaatiomekanismit eivät nojaa lakeihin tai muihin virallisiin sääntöihin (taulukko 2). Presidentti tapaa pääministerin säännöllisesti, muita ministereitä harvemmin. Tapaamisten tiheys ja merkitys riippuvat pitkälti presidentin toimintatavoista ja puoluepoliittisista voimasuhteista. Presidentti ja hallitus eivät kohtaa ministerivaliokunnissa tai vastaavissa neuvostoissa. Poikkeus on turvallisuusneuvosto (State Defence Council), jonka asemasta ja toimienkuvasta säädetään perustuslaissa sekä erillisessä laissa. Presidentin ja pääministerin kanslioiden vuorovaikutus on aktiivista eikä ole niin riippuvaista kulloisestakin tehtävänhaltijasta. Presidentin yhteydet puolueiden johtoon ja kansanedustajiin riippuvat jälleen ensisijaisesti puoluepoliittisista tekijöistä.

Koordinaatio on selkeästi tiheintä ja vakiintuneinta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tämä ei ole yllättävää, kun huomioidaan perustuslain määräykset maan ulkopolitiikan johtajuudesta ja turvallisuuskysymysten painoarvo Liettuassa. Turvallisuusneuvoston²² ohella maassa toimi erillinen presidentin johtama ulkopolitiikan neuvosto (Foreign Policy Coordination Council) vuosina 1993–2004. Tärkeimmät ulkosuhteiden ratkaisut, kuten Euroopan unionin (EU) ja Pohjois-Atlantin liiton (Nato) jäsenyydet, tehtiin presidentin, hallituksen ja parlamentin yhteistyönä. Ulkoministeriöllä taas on merkittävä koordinoiva rooli presidentin ja pääministerin tavatessa ulkovaltojen tai kansainvälisten organisaatioiden edustajia.

22 Liettuan perustuslain artiklan 140 mukaan presidentin johtamaan turvallisuusneuvostoon kuuluvat presidentti, pääministeri, parlamentin puhemies, puolustusministeri sekä puolustusvoimien komentaja.

Taulukko 2. Presidentin ja hallituksen väliset koordinaatiomekanismit Liettuassa.

	KYLLÄ / EI	SÄÄDELTY LAILLA	HUOMIOITA
Presidentin ja pääministerin kahdenkeskiset tapaamiset	Kyllä	Ei	Yleensä säännöllistä, mutta vaihtelua presidenttien kesken ja myös saman presidentin toimikaudella
Presidentin ja muiden ministerien kahdenkeskiset tapaamiset	Kyllä	Ei	Vaihtelee presidentistä riippuen
Yhteiset neuvostot tai vastaavat, joissa sekä presidentti että hallitus ovat edustettuina	Ei	Ei	Brazauskasin ja Adamkusin toimikausina oli eräitä neuvostoja
Hallituksen ministerivaliokunnat, joissa myös presidentti on jäsen	Ei	Ei	
Turvallisuusneuvosto tai vastaava maan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan johtamista avustava elin, johon kuuluvat sekä presidentti että hallituksen edustajia	Kyllä	Määritelty perustuslaissa sekä erillisessä laissa turvallisuus-neuvostosta (Special Law on State Defence Council)	
Presidentin ja pääministerin kanslioiden välinen koordinaatio	Kyllä	Ei	Säännöllistä, tarpeen vaatiessa
Presidentin yhteydet keskeisiin puolueisiin ja varsinkin hallituspuolueisiin	Kyllä	Ei	Merkitys riippuu puoluepoliittisista voimasuhteista

Lähteet: viralliset asiakirjat ja haastattelut.

Yhteistoiminta kolmen presidentin toimikausina

Kolmesta tarkasteltavasta presidentistä ensimmäistä eli Brazauskasia on luonnehdittu rakentavaksi ”talonmieheksi”, joka vältti avoimia ristiriitoja hallituksen tai parlamentin kanssa. Hän ylläpiti säännöllisiä yhteyksiä pääministeriin ja muihin keskeisiin vaikuttajiin. Liettuan presidentin kanslian henkilökunnan määrä on hyvin pieni, mutta presidentti voi itse määrätä heidän toimenkuvansa. Brazauskasin alaisuudessa työskentelikin neuvonantajia hallituksen toimivaltaan lukeutuvilta politiikan lohkoilta, kuten sosiaali- ja terveyspolitiikasta, talouspolitiikasta, koulutuksesta sekä tieteestä ja kulttuurista. Heidän tehtävänään oli ennen kaikkea seurata hallituksen ja parlamentin toimintaa kyseisillä sektoreilla. Brazauskas myös perusti lukuisia neuvostoja ja työryhmiä pohtimaan erilaisia kysymyksiä, joista esimerkiksi mainittakoon kansalaisuus, organisoituneen rikollisuuden torjunta ja oikeuslaitoksen uudistaminen.

Brazauskasin (2007, 70) itsensä mukaan hän keskittyi presidentin rajallisten valtaoikeuksien johdosta vaikuttamaan asioihin ”poliittisella auktoriteetillaan” ja yleiseen mielipiteeseen vetoamalla. Tämä oli helpompaa vuosina 1993–1996 hänen sosialidemokraattisen LDDP-puolueen ollessa hallitusvastuussa. Brazauskas panosti erityisesti yhteistyöhön Seimasin kanssa tavaten aktiivisesti parlamentin puhemiestä ja eri puolueiden kansanedustajia. Vuoden 1996 parlamenttivaalit kuitenkin muuttivat tilanteen keskustaoikeistolaisen Kotimaan unionin voitettua vaalit. Yhteistyö hallituksen kanssa takkuili ja uusi pääministeri Vagnorius muistutti presidenttiä perustuslain hengen noudattamisen tärkeydestä. Brazauskas ja Vagnorius toki tapasivat säännöllisesti, mutta muistelmissaan Brazauskas (2007, 82) totesi, ettei Vagnorius ”koskaan soittanut” presidentille.

Adamkusin tausta oli hyvin erilainen hänen työskenneltyään Yhdysvaltojen ympäristövirastossa (Environmental Protection Agency) lähes kaksi vuosikymmentä. Adamkus (2004, 38) itse painotti tarvetta luoda malli tai toimintaperiaatteet Liettuan presidentti-instituutiolle. Havaittuaan Brazauskasin heikon aseman tämän presidenttikauden loppupuolella, Adam-

kus halusi olla "vastavoima" hallitukselle. Hän ei myöskään ollut valmis antamaan yliotetta puolueille. Vuonna 1999 presidentin ja pääministeri Vagnoriuksen välille syntyi vakava ristiriita Adamkusin kritisoitua julkisesti hallituksen talouspoliittisia uudistuksia. Koska Adamkusilla ei ollut Seimasin enemmistöä tukenaan, vetosi hän ensisijaisesti kansalta saamaan-
sa valtakirjaan: kyselyt osoittivat Adamkusin nauttivan yli 80-prosenttista kansalaisten tukea, kun taas alle 20 prosenttia kansalaisista oli tyytyväisiä pääministeriin (Sedelius 2006, 149). Adamkus ilmoitti suoraan, ettei voisi jatkaa presidenttinä Vagnoriuksen ollessa pääministeri. Talouden jyrkkä laskusuhdanne vahvisti presidentin asemaa ja Vagnorius irtisanoutui. Kyseinen episodi oli tärkeä presidentin roolin vahvistumisen kannalta.

Adamkus puuttui henkilökuntansa avulla Brazauskasin tavoin hallituksen toimivaltaan lukeutuviin asioihin, varsinkin budjettiin, maatalouteen sekä öljyjalostamo *Mazeikiu naftan* yksityistämiseen. Adamkus varjeli ulkopoliittista johtajuuttaan eikä epäröinyt olla eri mieltä hallituksen kanssa, vaikka avoimilta ristiriidoilta vältyttiinkin. Hän omaksui aktiivisen roolin myös EU-politiikassa. Liettuan liittyttyä unioniin vuonna 2004 Adamkus osallistui Eurooppa-neuvoston kokouksiin lähinnä silloin, kun ulkosuhteet olivat niiden esityslistalla. Muutoin pääministeri edusti Liettuaa tai sekä pääministeri että presidentti matkustivat huippukokouksiin. Adamkus tapasi säännöllisesti pääministereitä, mutta tapaamiset järjestettiin presidentin aloitteesta. Tapaamisissa keskusteltiin eri asioista taloudesta ulkopoliittikkaan ja hallituksen toimintakykyyn. Brazauskasin pääministerikaudella (2001–2006) hänen avustajansa tosin totesivat, ettei Adamkusilla ollut aitoa mielenkiintoa tehdä yhteistyötä hallituksen kanssa. Adamkus myös konsultoi aktiivisesti muita politiikan toimijoita, kuten Seimasin puhemiestä, eri ministereitä ja kansanedustajia sekä valtionhallinnon virkamiehiä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että toisella kaudellaan Adamkus oli sovittelevampi ja varovaisempi vaakakupin kallistuessa enemmän hallituksen suuntaan, Kirgilasin (2006–2008) vähemmistöhallituksen toimikausi mukaan lukien. Toisella valtakaudella Adamkus myös jakoi enemmän osan aikaa vallan sosialidemokraattisen pääministerin kanssa. Lisäksi on muis-

tettava ”Paksasgaten” vaikutus: presidentti-instituutio oli ryvettynyt skandaalin seurauksena ja näin koettiin tarve palauttaa kansalaisten luottamus niin presidenttiin kuin laajemmin maan poliittiseen järjestelmään.

Kaikki merkit viittaavat siihen, että nykyinen presidentti Grybauskaitė on saavuttanut edeltäjiään vahvemman aseman maan johdossa. Grybauskaitėn neuvonantajien toimenkuvat kattavat myös hallituksen toimivaltaan kuuluvia politiikan sektoreita – esimerkiksi talouspolitiikkaa, sosiaalipolitiikkaa, koulutusta sekä tiedettä ja kulttuuria. Grybauskaitė on tavannut pääministerin viikoittain ja muita ministereitä harvemmin. Tosin kevästä 2016 lähtien Grybauskaitė päätti lakkauttaa tapaamiset pääministerin kanssa lähes puoleksi vuodeksi. Presidentin neuvonantajat ovat myös osallistuneet hallituksen istuntoihin esittäen tarvittaessa presidentin kannan asiaan. Ennen kaikkea neuvonantajat ovat seuranneet asioiden valmistelua ministeriöissä, pyrkien ainakin ajoittain vaikuttamaan esitysten sisältöön ennen kuin niistä keskustellaan hallituksessa. Grybauskaitė on myös pitänyt yllä aktiivisia suhteita kansalaisyhteiskunnan toimijoihin. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hänen valta-asemansa puolestaan on nojannut suoraan perustuslakiin.

Grybauskaitė on saanut vahvan jalansijan myös EU-politiikassa sekä talouspolitiikassa, osin siksi, että hän oli ennen presidenttiyttään toiminut EU:n komissiossa vastuualueenaan rahoituksen suunnittelu ja talousarvio. Grybauskaitė on toiminut Liettuan edustajana Eurooppa-neuvostossa. Yhteiskunnallinen konteksti puolestaan suosi Grybauskaitėa talouspolitiikassa. Finanssikriisi oli heikentänyt Kubiliuksen hallitusta ja Grybauskaitė ilmaisi tukensa pääministerille kasvattaen samalla omaa rooliaan. Loppuvuodesta 2012 lähtien Grybauskaitė kuitenkin jakoi vallan sosialidemokraattien johtaman Butkevičiusin hallituksen kanssa, ja tämä oli omiaan vahvistamaan hallituksen asemaa suhteessa presidenttiin. Myös Grybauskaitėn toimikautena on samanaikaisesti painotettu eri valtiollisten elinten yhteistyön merkitystä. Täten suhteita voidaan yleisesti ottaen kuvailla aktiivisiksi ja rakentaviksi, eikä julkisia ristiriitoja ole suuremmin päässyt esiintymään. Tärkeässä roolissa tässä arkisessa koordinaatiossa on presidentin ja

pääministerin kanslioiden vuorovaikutus, näin erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla.

Kaikki presidentit ovat pyrkineet vaikuttamaan niin hallitusten muodostamiseen kuin niiden toimintaan (ks. Matsuzato ja Gudžinskas 2006; Krupavičius 2008; 2013; Norkus 2013).²³ ”Kirjoittamattoman säännön” mukaan presidentillä on vaikutusvaltaa ulkoministerin ja puolustusministerin valintaan hallituksen puoluepoliittisesta koostumuksesta riippumatta. Presidentit ovat kuitenkin käytännössä jopa valinneet pääministereitä ja pakottaneet heitä eroamaan sekä vaikuttaneet vahvasti muihin ministerivalintoihin. Brazauskas nimesi Adolfas Šleževičiusin pääministeriksi vuonna 1993 vaihtaen hänet Mindaugas Stankevičiusiin kolme vuotta myöhemmin. Adamkus tarkoituksella veti mattoa pääministeri Vagnoriuksen jalokien alta, mukaan lukien laajasti huomiota saaneella televisiopuheella, jossa hän ilmoitti epäluottamuksestaan pääministeriä kohtaan saaden lopulta Vagnoriuksen eroamaan ja Paksasin hänen seuraajakseen. Vuonna 2000 Adamkus puolestaan valitsi liberaalipuolueen Paksasin muodostamaan hallituksen, vaikka sosialidemokraatit olivat voittaneet vaalit. Hallituksen kärsiessä sisäisistä erimielisyyksistä vuonna 2006 Adamkus jälleen käytti televisiopuhetta kyseenalaistaakseen hallituksen parlamentaarisen luottamuksen, ja pääministeri Brazauskas erosi pian sen jälkeen. Vuonna 2004 Adamkus oli tavannut perustuslakituomioistuimen presidentin Egidijus Kurisin kysyen miten toimia, mikäli pääministerin ja presidentin näkemykset hallituksen muodostamisesta ja ministerivalinnoista poikkeavat toisistaan. Kuris vastasi perustuslain jättävän liikkumavaraa, näyttäen näin tavallaan vihreää valoa presidentin vaikuttamispyrkimyksille. Grybauskaitė puolestaan pakotti vuonna 2010 ulkoministeri Vygaudas Ušackasin eroamaan. Kaksi vuotta myöhemmin hän kieltäytyi nimeämästä useita kokeneita poliitikkoja ministereiksi ja yritti myös estää työväenpuolueen

23 Ensimmäisten, vuoden 1993 presidentinvaalien jälkeen pääministeri Bronislovas Lubysin hallitus erosi, jotta presidentti voisi osallistua uuden hallituksen muodostamiseen. Vuonna 1998 maan perustuslakituomioistuin kuitenkin katsoi, että hallitus on riippuvainen ainoastaan parlamentin luottamuksesta.

(*Darbo Partija*, DP) pääsyn sosialidemokraattien johtamaan hallitukseen. Grybauskaitė on tehnyt selväksi, että hän kiinnittää erityistä huomiota valtiovarainministerin pätevyyskriteeriin.

"Missä se on kielletty?" – Keskustelua presidenttien roolista

Liettuan tapaus alleviivaa niin poliittisen kulttuurin kuin institutionaalisten ratkaisujen merkitystä. Liettuassa presidentin ja hallituksen yhteistoiminta ei nojaa virallisiin sääntöihin tai muuten vakiintuneisiin käytäntöihin. Tämä antaa presidentille enemmän liikkumatilaa koordinaation muotojen ja tiheyden suhteen. Presidentti on selkeästi yhteistoiminnan vahvempi osapuoli: tapaamiset hallituksen tai pääministerin kanssa järjestetään presidentin aloitteesta – ja presidentti voi myös pidättäytyä tapaamisista pääministerin kanssa. Aikaisemman kirjallisuuden valossa ei ole yllättävää, että yhteistoiminta on ollut vaikeampaa presidentin ja pääministerin edustaessa eri puolueita. Suomessa puolestaan presidentin ja hallituksen toiminta nojaa vakiintuneisiin käytäntöihin. Presidentti tapaa pääministerin ja ulkoministerin käytännössä viikoittain ja lisäksi presidentti johtaa puhetta hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (TP-UTVA). Näin mahdollisiin linjaerimielisyyksiin kyetään yleensä puuttumaan ennen varsinaista päätöksentekoa. Presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteisjohtajuus onkin toiminut valtaosin ilman isompia haasteita ja ilman suurempia julkisia ristiriitoja (Raunio 2012).

Vakiintuneiden koordinaatiomekanismien puuttumisen ohella perustuslain väljyys mahdollistaa presidentin aktiivisen vallankäytön. Tässä kohdassa tärkeään rooliin nousee Liettuan ja yleisemmin Keski- ja Itä-Euroopan maiden poliittinen kulttuuri, jota leimaa vahvan johtajuuden kaipuu ja epäluottamus puolueisiin. Presidentit eivät ole epäröineet arvostella julkisesti pääministeriä ja ovat jopa suorissa televisiopuheissa vaatineet pääministerien eroa. Kuten eräs haastateltavista totesi presidentin vallankäytön rajoista: "Aina voidaan kysyä, missä se on kielletty". Eli perustuslaki ei ni-

menomaisesti kiellä presidenttiä puuttumasta hallituksen muodostamiseen ja toimintaan tai laajemmin sisäpolitiikkaan, vaikka Liettuan presidentillä on perustuslain mukaan valtaa lähinnä vain ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Liettuassa selkeästi odotetaan, varsinkin kansan keskuudessa, presidentin olevan maan johtava ”poliittinen auktoriteetti”, jonka tehtävänä on huolehtia maan poliittisen järjestelmän toimivuudesta. Suomessakin presidentin valta rajoittuu ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja ainakin perustuslain ”hengen” mukaan presidentin ei tulisi puuttua sisäpolitiikkaan tai hallituksen muodostamiseen. Näin on myös mitä ilmeisimmin toimittu 1990-luvulta lähtien. Kuitenkaan mikään ei varsinaisesti estä presidenttiä puuttumasta sisäpolitiikkaan tai hallituksen toimintaan.

Mielenkiintoinen ulottuvuus on presidentin avustajakunta. Liettuan presidentin kanslia on henkilömäärältään pieni, mutta maan presidentit ovat Brazauskasista alkaen rekrytoineet avukseen eri politiikan sektoreiden neuvonantajia. Nämä neuvonantajat ovat aktiivisesti seuranneet hallituksen ja Seimasin toimintaa pyrkien samalla tarvittaessa edistämään presidentin sisäpoliittisia tavoitteita.²⁴ Liettuan presidentit ovat myös hyödyntäneet monipuolisia yhteyksiä parlamenttiin, eri puolueisiin ja niiden kansanedustajiin ja kansalaisyhteiskunnan toimijoihin sekä vedonneet yleiseen mielipiteeseen. Vankkaa kansansuosiota nauttivat presidentit ovat lisäksi ottaneet etäisyyttä puolueisiin. Sitoutumattomina ehdokkaina valitut Adamkus ja Grybauskaitė ovat varsinkin käyttäneet korostetun puoluevastaista tai jopa eliitinvaista retoriikkaa (Krupavičius 2013). Samaa retoriikkaa ovat soveltaneet myös useat muiden Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden presidentit. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista havaita Sauli Niinistön pyrkivän jatkokaudelle nimenomaan valitsijayhdistyksen ehdokkaana.

Liettuan perustuslain ja käytännön välillä on täten selkeä ristiriita: presidentin todellinen valta on huomattavasti suurempi kuin perustuslaki antaa

24 Suomessa olisi ehdottomasti tilausta tutkimukselle poliittisten avustajien roolista, varsinkin kun huomioidaan, että Valtioneuvoston kansliassa ja muissa ministeriöissä työskentelevien puoluepoliittisesti nimitettyjen avustajien lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Kansainvälisestä kirjallisuudesta ks. esimerkiksi Eichbaum ja Shaw (2014), Yong ja Hazell (2014) sekä Gherghina ja Kopecký (2016).

ymmärtää. EU-politiikka on tästä erinomainen esimerkki. Perustuslain mukaan pääministeri johtaa maan Eurooppa-politiikkaa ja EU-asiat lukeutuvat hallituksen toimivaltaan. Kuitenkin Grybauskaitė on edustanut Liettuaa Eurooppa-neuvostossa, jolloin Seimas ei kykene harjoittamaan normaalia parlamentaarista valvontaa huippukokousten suhteen. Jälleen perustuslaki mahdollistaa presidentin ”vallankaappauksen”, sillä perustuslaki tai muu lainsäädäntö ei määrää kenen tulee edustaa Liettuaa Eurooppa-neuvostossa tai muissa tärkeissä unionin ”päämiestason” kokouksissa. Ero Suomeen on selkeä, sillä vuoden 2012 perustuslain muutoksen mukaan (66 §) ”Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.” Täten pääministeri edustaa Suomea myös esimerkiksi jäsenmaiden johtajien epävirallisissa tapaamisissa sekä EU-maiden ja unionin ulkopuolisten valtioiden välisissä huippukokouksissa. Tosin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa (2009) Suomen presidentit olivat osallistuneet valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksia, vaikka eduskunta oli jo 1990-luvulla nimenomaisesti painottanut hallituksen oikeutta määrätä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa. Suomella olikin valtaosissa huippukokouksia ns. ”kahden lautasen politiikka”, eli sekä pääministeri että presidentti osallistuivat kokouksiin.

Lopuksi on muistutettava, että Liettua on kuitenkin varsin vakaa valtio, jonka päätöksenteko on valtaosin sujunut ilman suurempia ongelmia. Presidentin vallankäyttö edellyttää tiettyjä ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksia lukuun ottamatta yhteistyötä parlamentin ja hallituksen kanssa, ja tämä selittääkin presidentin aktiivisia yhteyksiä muihin valtioelimiin. Koordinaatio presidentin ja hallituksen kesken ei ole kovin vakiintunutta, mutta varsinkin ulkosuhteissa yhteistyö on säännöllistä ja julkisilta ristiriidoilta on välttytty. Vahvaa johtajuutta ja politiikan henkilöitymistä painottava poliittinen kulttuuri kuitenkin mahdollistaa vallan liiallisen keskittymisen presidentille, näin erityisesti, mikäli hallitus on alavireinen tai maan tilanne epävakaa. Sama haaste pätee laajemminkin semipresidentiaalisiin tai presidenttivetoisiin valtioihin.

LÄHTEET:

- Adamkus, Valdas. 2004. *Be nutylėjimų: dienoraščiai, vertinimai, pastabos parašėse*. Vilna: Tyto alba.
- Amorim Neto, Octavio ja Strøm, Kaare. 2006. Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science* 36:4, 619–643.
- Baltic Barometer. 2014. PI: Joakim Ekman, Södertörn University, Stockholm.
- Brazauskas, Algirdas. 2007. *Ir Tuomet Dirbome Lietuvai: Faktai, Atsiminimai, Komentarai*. Vilna: Knygiai.
- Doyle, David ja Elgie, Robert. 2016. Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power. *British Journal of Political Science* 46:4, 731–741.
- Duverger, Maurice. 1980. A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research* 8:2, 165–187.
- Eichbaum, Chris ja Shaw, Richard. 2014. Prime ministers and their advisers in parliamentary democracies. Teoksessa Rod Rhodes ja Paul 't Hart (toim.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press, 517–531.
- Elgie, Robert. 1999. The politics of semi-presidentialism. Teoksessa Robert Elgie (toim.), *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1–21.
- Elgie, Robert. 2001. Cohabitation: Divided government French-style. Teoksessa Robert Elgie (toim.), *Divided government in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 106–126.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2016. Three waves of semi-presidential studies. *Democratization* 23:1, 49–70.
- Elgie, Robert ja Moestrup, Sophia (toim.). 2007. *Semi-presidentialism outside Europe*. London: Routledge.
- Elgie, Robert ja Moestrup, Sophia (toim.). 2008. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Elgie, Robert ja Moestrup, Sophia (toim.). 2016. *Semi-presidentialism in the Caucasus and Central Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gherghina, Sergiu ja Kopecký, Petr (toim.). 2016. Politicization of administrative elites in Western Europe. *Acta Politica* 51:4, 407–412.

-
- Hallberg, Pekka, Martikainen, Tuomo, Nousiainen, Jaakko ja Tiikkainen, Päivi. 2009. *Presidentin valta: Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009*. Helsinki: WSOY.
- Hloušek, Vít ym. 2013. *Presidents above parties? Presidents in Central and Eastern Europe – Their formal competencies and informal power*. Brno: Masaryk University.
- Krupavičius, Algis. 2008. Semi-presidentialism in Lithuania: Origins, development and challenges. Teoksessa Robert Elgie ja Sophia Moestrup (toim.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 65–84.
- Krupavičius, Algis. 2013. Lithuania's president: A formal and informal power. Teoksessa Vít Hloušek ym., *Presidents above parties? Presidents in Central and Eastern Europe – Their formal competencies and informal power*. Brno: Masaryk University, 205–232.
- Lazardeux, Sébastien. 2015. *Cohabitation and conflicting politics in French policymaking*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lowndes, Vivien ja Roberts, Mark. 2013. *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Matsuzato, Kimitaka ja Gudžinskas, Liutauras. 2006. An eternally unfinished parliamentary regime? Semipresidentialism as a prism to view Lithuanian politics. *Acta Slavica Iaponica* 23, 146–170.
- New Europe Barometer. 2004. CSPP, School of Government & Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
- Norkus, Zenonas. 2013. Parliamentarism versus semi-presidentialism in the Baltic States: The causes and consequences of differences in the constitutional framework. *Baltic Journal of Political Science* 2, 7–28.
- Protsyk, Oleh. 2006. Intra-executive competition between president and prime minister: Patterns of institutional conflict and cooperation in semi-presidential regimes. *Political Studies* 56:2, 219–241.
- Raunio, Tapio. 2012. Semi-presidentialism and European integration: Lessons from Finland for constitutional design. *Journal of European Public Policy* 19:4, 567–584.
- Raunio, Tapio ja Sedelius, Thomas. 2018. Shifting power-centers of semi-presidentialism: exploring executive coordination in Lithuania. *Government and Opposition*, ilmestyy.
- Sedelius, Thomas. 2006. *The tug-of-war between presidents and prime ministers: Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro Studies in Political Science.

-
- Sedelius, Thomas ja Mashtaler, Olga. 2013. Two decades of semi-presidentialism: Issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011. *East European Politics* 29:2, 109–134.
- Shugart, Matthew ja Carey, John. 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Talat-Kelpsa, Laimonas. 1999. The political decision making: Division of authority within government. Research report for the conference “Lithuania: From Transition to Convergence”, Vilna, syyskuu 1999.
- Tavits, Margit. 2009. *Presidents with prime ministers: Do direct elections matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Tiihonen, Seppo, Pohls, Maritta ja Korppi-Tommola, Juha (toim.). 2013. *Presidentti johtaa: Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*. Helsinki: Siltala.
- Urbanavicius, Dainius. 1999. Lithuania. Teoksessa Robert Elgie (toim.), *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 150–169.
- Weaver, Kent ja Rockman, Bert (toim.). 1993. *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Yong, Ben ja Hazell, Robert. 2014. *Special advisers: Who they are, what they do and why they matter*. Oxford: Hart Publishing.

Kirjoittajat

Sami Borg, yliopistotutkija, Tampereen yliopisto

Tuomas Forsberg, kansainvälisen politiikan professori, Tampereen yliopisto

Kaisa Herne, valtio-opin professori, Tampereen yliopisto

Elina Kestilä-Kekkonen, valtio-opin yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Matti Kojo, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto

Mikko Lahtinen, valtio-opin yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Tapio Litmanen, sosiologian professori, Jyväskylän yliopisto

Mikko Mattila, yleisen valtio-opin professori, Helsingin yliopisto

Hannu Nurmi, yleisen valtio-opin emeritusprofessori, Turun yliopisto

Tapio Raunio, valtio-opin professori, Tampereen yliopisto

Sirpa Virta, turvallisuushallinnon professori, Tampereen yliopisto

Matti Wiberg, valtio-opin professori, Turun yliopisto

