

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**MINISTERIN VARJOSSA**  
**Erityisavustajien rooli ja suhde virkamiehiin**

Hallintotiede  
Pro Gradu -tutkielma  
Tammikuu 2018  
Ohjaaja: Jari Stenvall

Tuomas Kuoppala

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede

Tekijä: KUOPPALA TUOMAS  
Tutkielman nimi: Ministerin varjossa – Erityisavustajien rooli ja suhde virkamiehiin  
Pro gradu -tutkielma: 85 sivua  
Tutkielman ohjaaja: Jari Stenvall  
Aika: Tammikuu 2018  
Avainsanat: Erityisavustajat, poliittiset avustajat, hallinto, politiikka, ministeriö

---

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ministerien erityisavustajien eri rooleja ja suhdetta virkamiehiin. Tutkimuksen tavoitteena on onkin näin ollen tuoda uutta tietoa tämän moninaisen suhteen ymmärtämiseksi ja poliittishallinnollisten mallien kohdistuneemmaksi hyödyntämiseksi. Tutkimuksen käytännöllinen tavoite on tarjota tietoa erityisavustajien tehtävästä ja toimenkuvasta ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämiseksi.

Erityisavustajat ovat politiikan ammattilaisia jotka toimivat monissa eri rooleissa. Perinteinen kuva suomalaisesta virkamiehestä ei sovi heidän ylleen, vaikka he ovat lainsäädännön perusteella virkamiehiä. He ovat samanaikaisesti poliittisia ja hallinnollisia toimijoita. Ministerien lähimpinä luotettuina he ovat neuvonantajia paineen keskellä ja vaikuttavat siihen, mistä ylipäänsä todella päätetään.

Tutkimuksessa tutkittiin erityisavustajien rooleja ja suhdetta virkamiehiin haastatteleamalla Sipilän hallituksessa toimivia erityisavustajia. Aineiston keruu tapahtui vuorovaikutteisesti olemassa olevan kirjallisuuden kanssa. Aineistoa analysoitiin teemoittain hyödyntäen poliittishallinnollisia ideaalimalleja. Näin aiheesta pyrittiin muodostamaan kokonaisvaltainen kuvaus.

Keskeinen tulos on, että erityisavustajat toimivat politiikan ja hallinnon rajamailla. Erityisavustajat toimivat ministerien ja hallituksen epävirallisena neuvottelukoneistona käyttäen merkittävä valtaa. Yksikään ministeri ei pysty hallitsemaan yhtä hallinnonalaan täysin pelkästään virkamiesten avulla. Tutkimuksessa erityisavustajien rooleiksi määriteltiin neljä pääasiallista roolia: neuvonantaja, portinvartija neuvottelija ja puolueen edustaja ministeriössä. Roolit eivät ole poissulkevia ja saattavat vaihdella riippuen useista eri tekijöistä.

Poliittisin perustein valitut avustajat sekä virkamiehet edustavat tärkeää roolia ministeriön ylimmässä päätöksenteossa. Tehtävien, roolien ja vastuiden määrittelyssä tuleekin ottaa huomioon kokonaisuus, joka koostuu poliittisesta ja hallinnollisesta puolesta. Aihe ei tarjoa pelkästään lisätutkimuksen aihetta hallintotieteisiin, vaan antaa eväitä myös muille tieteenaloille.

<b>1 JOHDANTO</b>	<b>4</b>
1.1 Tutkimuksen tausta	4
1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne	6
1.3 Aikaisempi kirjallisuus aiheesta	8
1.4 Hallinto ja politiikka	11
<b>2 MINISTERIÖT POLIITTISEN JOHTAMISEN AREENOINA</b>	<b>13</b>
2.1 Hallinnon politisoituminen	14
2.2 Poliitikan hallinnollistuminen	16
2.3 Virkamiesjohtaminen ja yhtenäisempi valtioneuvosto	18
2.4 Poliittishallinnolliset ideaalimallit	21
2.4.1 Malli 1: Poliitikka ja hallinto	22
2.4.2 Malli 2: Faktat ja intressit	24
2.4.3. Malli 3: Energia ja tasapaino	25
2.4.4 Malli 4: Täydellinen hybridi	27
2.5 Ideaalimallien hyödyntäminen	28
<b>3 ERITYISAVUSTAJAT MINISTERIN APUNA</b>	<b>31</b>
3.1 Erityisavustajat politiikan ammattilaisina	31
3.2 Erityisavustajajärjestelmän synty ja perusteet	33
3.3 Poliittisten avustajien roolit	37
3.4 Erityisavustajien mandaatti	39
3.5 Ministeri vai erityisavustaja vallankäyttäjä?	42
<b>4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS</b>	<b>45</b>
4.1 Tutkimusmetodi	45
4.2 Tutkimuksen reliiäabelius ja validius	48
4.3 Tutkimusanalyysi	49
<b>5 EMPIIRINEN TUTKIMUS JA TUTKIMUSAINIESTON ANALYYSI</b>	<b>52</b>
5.1 Erityisavustajien roolit	52
5.1.1 Neuvonantaja	53
5.1.2 Portinvartija	54
5.1.3 Neuvottelija ja kontaktoija	56
5.1.4 Puolueen edustaja ministeriössä	59
5.2 Erityisavustajien ja virkamiesten välinen suhde	62
5.2.1 Virkamiesten poliittinen ymmärrys	62
5.2.2 Tiedonkulku erityisavustajien ja virkamiesten välillä	63
5.2.3 Erityisavustajien luottamus virkamiehiin	68
5.2.4 Erityisavustajien ja virkamiesten välinen valtasuhde	70
5.3 Yhteen veto ja kehitysideoita	72
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>76</b>
<b>7 LÄHTEET</b>	<b>80</b>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Maan tärkeimpien päättäjien puheille on tunkua tulijoista. Virkamiehet, muut poliitikot, toimittajat, etujärjestöt ja äänestäjät kamppailevat ministerien ajasta. Poliitiikka on henkilöitynyt yhä enemmän ministereihin ja heidän valta-asemansa on vakaampi. Ministerien ja muun yhteiskunnan ympärille on rakentunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana näkymätön suojamuuri, joka koostuu ministerin poliittisista kabineteista, jossa julkisuudelta piilossa työtä tekevät poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat. Poliittisin perustein rekrytoidut ministerien erityisavustajat eivät muodollisesti asemansa puitteissa päätä asioista, mutta heillä on Tiihosen (2017, 12) arvion mukaan huomattavasti vaikutusvaltaa. Ministerien lähimpinä luotettuina he ovat neuvonantajia tiukoissa paikoissa ja vaikuttavat siihen, mistä ylipäänsä todella päätetään (Yong & Hazell 2014; Westerlund 1990). Lehtien haastatteluista ja kuvista näemme kuinka toimittajat ja valokuvaajat piirittävät ministeriä toivoen kommenttia tai lausuntoa ajankohtaisiin asioihin. Taustalla hännystelevät erityisavustajat puolestaan välttelevät omien nimien tai kasvojen päätymistä uutisiin, mutta vaikuttavat aktiivisesti uutisotsikoihin. Edellä mainittujen kuvausten perusteella luonnehdinta ministerien erityisavustajista ministerien varjoina on osuva kuvaus Ylioppilaslehdeltä (Ylioppilaslehti 1996).

Erityisavustajien toiminnan ja aseman tutkiminen antaa suomalaiselle hallintotieteen tutkimukselle merkittävän uuden jalansijan tutkia politiikan ja hallinnon keskinäistä suhdetta kontekstissa, joka on sivuutettu huomaamatta hallinnon ja niin ikään politiikan tutkimuksessa. Toiseksi erityisavustajien aseman tutkiminen tarjoaa merkittävää ja ajankohtaista tietoa päätöksenteon tueksi, kun tarkastellaan valtionhallinnon julkishallinnollista kehittämistä. Teema on poikunut jo useita artikkeleita ja teoksia naapurissamme Ruotsissa (esim. Garsten, Rothstein & Svallfors 2015; Svallfors 2016; Ullström 2011). Ruotsin poliittisia avustajakuntia ja politiikan ammattilaisia tutkinut Svallfors huomauttaa, että aihetta käsittelevä tutkimus on tekemässä kansainvälisesti nousua (Svallfors 2016, 2).

Politiikan ja hallinnon välinen suhde on ollut hallintotieteellisen tutkimuksen keskeinen tutkimuskohde koko tieteenalan olemassaolon ajan (Demir 2009). Perinteisen näkemyksen mukaan

poliitikot tekevät arvovalintoja ja toimivat muutoksen agentteina siinä, missä virkamiehet edustavat jatkuvuutta ja toimeenpanevat poliittisia päätöksiä. Kuten tutkimuksessa vielä myöhemmin huomioidaan, niin tämä näkemys ei ole kuitenkaan koskaan ollut täydellinen, vaan jopa puutteellinen kuvaus nykytilanteesta. Perinteistä näkemystä on haastettava ymmärtääksemme ministeriöiden ylimpien hallintoportaiden sisäisiä tapahtumia. Erityisavustajat osuvat mitä parhaiten tähän kahden eri tutkimuskohteen harmaalle vyöhykkeelle.

Virkamiesten ja erityisesti vielä valtiovarainministeriön virkamiesten valta-asema on ollut pöydällä puhuttaessa suomalaisesta päätöksenteosta (Murto 2014, 292–293). Virkamiehiin kohdistunut tutkimus on ollut suomalaisen hallinnon tutkimuksen vahva osa tieteenalan olemassaolon ajan. Virkamiesten rinnalle on noussut viimeisten vuosikymmenien aikana laajeneva poliittinen avustajakunta, joka kamppailee poliitikkojen rajallisesta ajasta. Ministerit eivät joudu nojaamaan enää pelkästään omiin kykyihin ja virkakoneiston neuvoihin asioihin perehdyttäessä. Myös ministeriöiden uusi valmistelutyö on nostanut poliittisten avustajien vaikutusvaltaa poliittisten päätösten valmistelussa (Niemi, Raunio & Ruostesaari 2017, 179). Poliitikot ovat puolustaneet kasvavia avustajakuntiaan toteamalla, että virkamiesten valta on liian institutionaalista. Poliitikot näkevät, että ministeriöihin tarvitaan lisää poliittista ohjausta, sillä taakka poliittisen peräsimen kääntämiseen on liian suuri yhdelle henkilölle. (Murto 2014; Tiihonen 2017.)

Tutkimusaiheen kansainvälinen vahvistuminen sekä Suomen ajankohtainen poliittinen ja hallinnollinen tilanne luovat otollisen ja mielenkiintoisen tilanteen tutkimuksen tekemiselle. Ministerien poliittisten avustajien määrä ja roolit ovat nousseet median ja julkisen keskustelun kysymyksiksi yhä useampaan otteeseen Sipilän (kesk.) hallituksen aikana. Ministerien lähiavustajien informaalit ja arkaluontoiset neuvottelut ovat saavuttaneet humoristisia piirteitä aina peräkonttikohuineen (Esim. Vuoripuro & Pohjanpalo 2017).

Avustajien määrä nousi asialistalle yhdessä Sipilän hallituksen ministerien määrän vähentämisen myötä. Toiseksi keskustelu poliittisesta erityisavustajien määrästä yhdessä poliittisen ohjauksen roolista, niin negatiivisessa ja positiivisessa mielessä ovat nousseet esiin, kun hallituksen päätöksentekoa ja lainsäädännön heikkoa tasoa on kritisoitu. Esimerkiksi Anne Bernerin (kesk.) liikennekaarihankkeen nopeaa täystyrmäämistä muiden hallituspuolueiden osalta on selitetty esimerkiksi riittämättömien neuvotteluiden puutteesta, jonka on spekuloitu johtuneen poliittisen

taustavoimien vähäisyydestä (Junkkari & Luukka 2017). Vastaavasti massiivinen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on saanut kritiikkiä, joka toteaa myös valmistellun lainsäädännön huonoa tasoa, mutta taas väittää poliittisen ohjauksen olleen liian vahvaa (esim. De Fresnes 2017).

Ministerien erityisavustajien roolin ja aseman sääntely on noussut myös esille lähiaikoina. Mediassa suurta huomiota herätti kokoomuksen ministeriryhmän erityisavustaja Joonas Turusen siirtyminen suoraan erityisavustajan asemasta yksityiseen terveys- ja sosiaalipalveluita tuottavaan yritykseen. Tapahtunut sai merkittävän huomion sillä toimittajat ja opposition edustajat (esim. Blencowe 2016) katsoivat Turusella olevan asemansa myötä merkittävää informaatiota liittyen meneillä olevaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Pyöröovi-ilmioistä on niin positiivisia kuin negatiivisia argumentteja, mutta huomioitavaa on, että politiikan ja hallinnon läpinäkyvyyttä ei kuitenkaan arvioida pelkästään siten miten asiat ovat, vaan myös miltä asiat näyttävät. Täten on aina arvioitava, miltä avustajien toimet näyttävät mahdollisesti ulospäin.

Tutkimuksessa mennään alueelle, jota ei ole pyritty aiemmin kartoittamaan suomalaisessa hallinnon tai politiikan tutkimuksessa. Tutkimuksessa pyritään valaisemaan ministerien kabinettien varjoissa tapahtuvaa dynamiikkaa. Tiihosen (2017) mukaan erityisavustajien vallankäyttö on tosiasia ja kiistellä voi ainoastaan siitä, että käyttääkö ministeri vai hänen avustajansa suurempaa valtaa. Haastattelujen avulla tehdään katsaus, mitä ministerin varjossa todella tapahtuu. Tutkimuksessa pyritään selvittämään erityisavustajien suhtautumista virkamiehiin. Tutkimuksessa kuvataan ja analysoidaan varjoissa tapahtuvaa poliittista ohjausta, vallankäyttöä sekä poliittisen ja hallinnollisen eliitin törmäämistä.

## **1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen tarkoituksena on kuvailla erityisavustajien roolia sekä suhdetta virkamiehiin ministeriön jokapäiväisessä työssä. Tutkimus ottaa kantaa politiikan ja hallinnon keskinäiseen suhteeseen. Tavoite onkin näin ollen tuoda uutta tietoa tämän moninaisen suhteen ymmärtämiseksi ja poliittishallinnollisten mallien kohdistuneemmaksi hyödyntämiseksi. Tutkimuksen käytännöllinen tavoite on tarjota tietoa erityisavustajien tehtävästä ja toimenkuvasta ministeriöiden johtamisjärjestelmien kehittämiseksi. Erityisavustajien rooli sekä suhde virkamiehiin valittiin yhdessä tarkasteltavaksi tutkimukseen, sillä roolit ja suhde muodostavat keskinäisriippuvuuden ja vuorovaikutteisen ilmiön. Roolit vaikuttavat hallinnon ja politiikan suhteisiin, kun taas

vastavuoroisesti politiikan ja hallinnon suhde vaikuttaa erityisavustajien rooleihin. Tutkimus asettuu laajempaan kontekstiin tarkastelemalla hallinnon ja politiikan suhdetta. Oletuksena on, että ministeriöissä on käynnissä valtakamppailu poliittisen ja hallinnollisen eliitin välillä. Ministeriöiden sisällä tapahtuva valtakamppailu on johtanut kahteen keskenään vuorovaikutuksessa olevaan trendiin: toisaalta hallinto politisoituu, mutta myös politiikka on hallinnollistuu. Erityisavustajien vallankäyttöä ja asemaa pyritään tarkastelemaan poliittishallinnollisten ideaalimallien kautta. Ideaalimallit eivät ole uusi asia hallinnon tutkimuksessa. Eron tekee sen, että niitä ei ole aiemmin käytetty perusteellisesti suomalaisten poliittisten avustajakuntien tutkimiseen (vrt esim. Parhiala 2011).

Tutkimuksen hypoteesi on valtakamppailun ohella, että virkamiehet ja erityisavustajat ovat lähempänä toisiaan ja heidän roolinsa näyttävät menevän enemmän päällekkäin kuin koskaan. Roolit, tehtävät ja valta vaihtelevat kuitenkin suhteessa käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin. On oletettavaa, että poliittinen ohjaus on kasvanut suurissa kokonaisuuksissa, joilla on suuri ja painava media-arvo. Esimerkiksi sote-uudistus on historiallisen suuri rakenteellinen muutos, joka pyörii jatkuvasti median piikeissä ja johon Sipilän hallituksen arvovalta on kytkeytynyt monin eri tavoin. Poliittisen ohjauksen voidaan olettaa vähentyneen puolestaan pienemmissä asiakokonaisuuksissa ja rutiiniluontoisemmissa asioissa. Tätä selittänee hallituskauden alun osalta tehty päätös vähentää ministerien ja tätä myötä heidän avustajien määrää. Erityisavustajien on todennäköisesti tarkkailtava kalenteriaan tarkemmin, mikä tarkoittaa myös keskittymistä edellä todettuihin suurempiin kokonaisuuksiin.

Hypoteesin täydellisyyttä lähentelevä akateeminen todentaminen tarvitsisi luonnollisesti pitemmän tutkimusjakson ja olisi mitä parhain väitöskirjan kohteeksi. Pro Gradu- tutkielman tarkoituksena on todentaa opittu ja syventyminen tiettyyn aiheeseen, mikä itsessään ei mahdollista aiheen täydellistä haltuunottoa. Tarkoituksena on tarjota kuitenkin keskeisiä huomiota myöhempää tutkimusta varten.

Tutkielma on tyyli- ja laajaltaan monitieteellinen vetäen hallinnon ja politiikan ymmärrystä yhteen. On huomattava, että politiikan ja hallinnon tutkimuksella on paljon yhteistä ja hallinnon tutkimus on polveutunut politiikan tutkimuksesta. Julkisen hallinnon monitieteellistä tutkimusta puoltaa se seikka, että julkinen hallinto on itsessään monimutkainen sosiaalinen ilmiö sekä sisäisesti että ulkoisesti (Raadschelders 2008). Tästä johtuu, että kokonaisuutta ei voida ymmärtää vain

ainoastaan yhtenä tieteenalana tai lähestyä vain yhdestä suunnasta. Raadschelders (2008, 943–944) toteaa, että monitieteellinen tutkimus rikkoo kielellisiä ja käsitteellisiä muureja, joita muodostuu kapeakatseisesta otteesta. Monitieteellinen tutkimus hahmottaa laajemmin kokonaisuuden syy-seuraussuhteita, kun asiaa pystytään katsomaan hieman etäämmältä. Tutkittava ilmiö saa näin laajemman kontekstin. Lisäksi monitieteellisestä lähestymistavasta voi olla suoraa hyötyä tutkijalle, jos tutkimus herättää kiinnostusta monien eri tieteenalojen piireissä. Monitieteellisyys ja poikkitieteellisyys tulevatkin olemaan todennäköisesti tulevaisuuden trendejä myös hallinnon tutkimuksen piirissä. (Raadschelders 2008, 943–944.) Hallintotieteen tutkimuksessa itsessään on jo olemassa mahdollisuus hyödyntää ja soveltaa myös muiden tieteenalojen tuloksia ja näkemyksiä hallinnosta, organisaatioista ja johtamisesta (Salminen 2008).

Tutkielma rakentuu siten, että ensin määritellään keskeiset käsitteet ja tehdään tiivis katsaus aiempaan tutkimukseen. Kirjallisuuskatsaus kartoittaa suomalaisen sekä kansainvälisen hallinnon ja politiikan tutkimuksen pinnalle nostamia teemoja. Luvussa kaksi tarkastellaan ministeriöitä poliittisen johtamisen areenoina. Luvussa esitellään tarkemmin edellä mainitut kaksi trendiä sekä myöhemmin empiirisen aineiston tulkinnassa hyödynnettävät poliittishallinnolliset ideaalimallit. Kolmannessa luvussa käydään perusteellisemmin läpi, mitä nykyisellään tiedetään erityisavustajajärjestelmän synnystä, erityisavustajien asemasta ja heidän rooleistaan. Luvussa neljä tuodaan esiin tutkimusmetodi ja muita tutkimukseen liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksen empiirisen aineiston analyysi esitetään luvussa viisi. Samaisessa luvussa pureudutaan aineistoissa ilmentyneisiin kysymyksiin ja tarkastellaan poliittishallinnollisia ideaalimalleja hyödyntäen, miten erityisavustajat näkevät roolinsa ja suhteensa suhteessa ministeriön virkamiehiin. Johtopäätöksissä summataan tutkimustulokset yhteen ja esitetään kysymyksiä liittyen mahdollisiin jatkotutkimuksiin.

### **1.3 Aikaisempi kirjallisuus aiheesta**

Politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta on olemassa lukuisia artikkeleita ja kirjallisuutta, johon palataan tarkemmin seuraavassa luvussa. Ministerien poliittisiin avustajakuntiin sen sijaan on kohdistunut Suomessa hyvin vähän tutkimustyötä. Pohjoismaissa asiaan on ehditty heräämään viime vuosien aikana tieteellisten artikkelien ja teosten myötä. Kansainvälisesti on löydettävissä lukuisia artikkeleita, jotka käsittelevät poliittisten avustajien roolia (esim. Maley 2011). Suomessa eri tutkimussuuntaukset ovat keskittyneet vahvasti tarkastelemaan virkamiesten tai vaaleilla valittujen poliitikkojen asemaa. Poliitiikan tutkimuksessa on pyritty ymmärtämään tehtävään



valittujen poliitikkojen ja virkamiesten välistä suhdetta (Rouban 2001, 311). Hallintotiede on puolestaan tarkastellut virkamiesten asemaa. Poliittisia avustajia kohtaan kohdistuva tutkimus sijoittuu näiden kahden perinteikkään tieteenalan välille.

Suomessa poliittista avustajakuntaa käsittelevä kirjallisuus on keskittynyt ruotimaan poliittisten valtiosihteerien asemaa (esim. Parhiala 2011; Talvitie 2015; Tiihonen 2006; Wiberg 2009). Lisäksi eduskunta-avustajista on löydettävissä useampia Pro Gradu tutkielmia (esim. Rönholm 2011). Kiinnostus ministerien poliittisiin erityisavustajiin on sen sijaan ollut vähäisempää. Ministerien poliittisen avustajajärjestelmän synty ja laajeneminen nykymuotoonsa on verrattain uusi ja niin vaikeasti hahmotettava ilmiö, että tutkimus hakee vasta muotoaan ja asemaansa politiikan sekä hallinnon tutkimuksen kentässä. Toiseksi tutkimustyön vähyyttä voidaan selittää sillä, että aineiston kerääminen on haastavaa. Erityisavustajat työskentelevät tismalleen maan ylimmän poliittisen vallan vieressä, mikä haastaa ajankohtaisen tai luotettavan tiedon saamista. Ministerien takana tapahtuvan poliittisen valtapelin kuvaaminen on jäänyt toistaiseksi politiikan toimittajien etuoikeudeksi. (Tiihonen 2006, 223–226.)

Ajantasaista tietoa on vaikea saada, kun asiakirjat tulevat julki vasta vuosikymmenten viiveellä. Lisäksi johtavissa asemissa olevat poliittiset johtajat ja ministerit avustajineen ovat haluttomia avaamaan vallan kulissien todellisuutta. Tiihonen (2014, 210–211) toteaa, että arkistojen avautumista odotellessa tutkijat joutuvat tarttumaan poliittisten avustajien valintaa koskeviin teemoihin, poliittisten avustajakunnan suhteisiin virkamiehistöä ja hallitusta kohtaan, poliittisen avustajakunnan laajenemisen vaikutuksesta ministerien ja virkamiesten asemaan ja asioiden valmisteluun sekä poliittisen avustajakunnan sopivuuteen parlamentaariseen vastuujärjestelmään.

Vähäisen tutkimuksen ja erityisavustajien julkisen tehtävän vuoksi on keskeistä huomioida olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden ohella myös median suhtautumista, vaikka toimittajien kiinnostus kohdistuu yleisesti ministereihin ja virkamiehiin (Murto 2014, 156–157). Ministerien poliittisista esikunnista puhutaan kiivaimmin aina vaalien lähellä ja yhteydessä. Avustajajärjestelmä kiinnostaa lehdistöä kokonaisuutena, koska avustajamäärä on kasvanut, mikä puolestaan tarkoittaa kasvavia palkkakustannuksia. Erinäiset johtavien poliitikoiden päiväkirjamerkinnot antavat myös keskeisiä huomioita erityisavustajien työstä ja roolista.

Keskusteluissa (esim. Murto 2014, 295; Tiihonen 2017) on esitetty huolia vastuun hämärtymisestä ja etenkin valtiosihteerijärjestelmän epäsovpuudesta ministeriöiden johtamisjärjestelmään. Tilalle on toisinaan ehdotettu, että valtiosihteerien sijaan tulisi siirtyä apulaisministerimalliin tai, että koko järjestelmästä tulisi luopua (VM 2015). Sama valtiosihteerien asemaa koskettava keskustelu on siirrettävissä ilman ongelmia koskemaan myös erityisavustajien vähäisesti säänneltyä asemaa. Svallfors (2016, 2) toteaaakin, että tutkimus keskittyy avustajien ja virkamiesten välisten suhteiden ohella, avustajien kompleksiseen rooliin suhteessa heidän esimiehiin sekä vastuullisuusongelmiin, jotka ovat nousseet kysymyksiksi kasvavan avustajakunnan myötä.

Ministeriöitä ja niiden johtamista on tutkinut ansiokkaasti esimerkiksi Seppo Tiihonen, Jarkko Nousiainen ja Anna-Liisa Heusala. Poliittisten valtiosihteerien asemaa on esimerkiksi tarkasteltu suhteessa ministeriön kansliapäällikköihin esimerkiksi juuri Tiihosen teoksessa *Ministeriön Johtaminen*. Max Mickelssonin Pro Gradu -tutkielma *Eviga Politruker* tarkastelee erityisavustajien taustaa ja urakehitystä. Merkittävin Suomessa erityisavustajia koskeva teos on Lars Westerlundin teos *De politiska sekreterarna i Finland*. Molemmat tutkimukset ovat parin vuosikymmenen takaa, milloin erityisavustajat kantoivat vielä poliittisen sihteerin nimikettä. Tutkimukset tarjoavat kuitenkin edelleen ajankohtaisia havaintoja nykytilanteen hahmottamiseksi. Teokset ovat myös ainoat suoraan maamme erityisavustajiin keskittyneet teokset politiikan tai hallinnon tutkimuksen saralla edelleen tänä päivänä.

Kuten todettua, niin ministerien poliittisista avustajakunnista löytyy kansainvälistä tutkimustyötä, mutta tutkimustyö ei ole suoraan sovellettavissa suomalaiseseen järjestelmään. Eri maiden poliittisia esikuntia ei ole mielekästä verrata suoraan toisiinsa, koska vertailtavien maiden poliittiset järjestelmät sekä tapa, millä hallinto on järjestetty ovat hyvin erilaisia. Muualla tehty tutkimus antaa kuitenkin tärkeää aineistoa vertailtavaksi ja tarjoaa suuntaviivoja laajemman viitekehyksen ymmärtämiseksi.

Ruotsin poliittinen ja hallinnollinen järjestelmä on lähimpänä omaa järjestelmäämme. Ruotsissa politiikan ammattilaisia tutkinut Stefan Svallfors (2016) pyrkii tutkimuksessaan vastaamaan, miksi poliittiset avustajat pyrkivät politiikkaan, juuri avustajapuolelle sekä mikä on heidän käsityksensä vaaleilla valituista poliitikoista. Haastattelututkimus osoittaa, että Ruotsissa ylin poliittinen avustajakunta karsastaa kansanedustajuuteen liittyvää julkisuuspainetta. Toinen keskeinen tekijä

poliittisten avustajien vähäiseen mielenkiintoon lähteä itse ehdolle politiikassa selittyy heidän demokratiakäsityksellään. Haastatteluista käy ilmi, että avustajat pitävät edustuksellista demokratiaa hitaana, tylsänä sekä henkilökohtaisena juonitteluna. He ymmärtävät prosessien välttämättömyyden, mutta eivät halua altistaa itseään tälle hitaudelle. Poliitikkojen avustaminen on tarjonnut heille vaihtoehdoisen väylän puskea tärkeiksi kokemia asioita eteenpäin nopeammin ja tehokkaammin.

Ruotsissa erityisavustajat kantavat titteliä *politiskt sakkunnig*, joka on suoraan suomeksi käännettynä poliittinen neuvonantaja tai poliittinen asiantuntija. Heidän roolinsa on perustunut enemmän alan asiantuntijuuteen, mutta viime vuosina heidän asemansa on ottanut askeleita enemmän kohti anglosaksista mallia. Anglosaksisessa mallissa poliittisten avustajien asema pohjaa vahvaan poliittiseen näkemykseen enemmän kuin alan tiukkaan substanssiosaamiseen. (Ullström 2011, 143.)

Kansainvälisistä tutkimuksista nousee esille kolme keskeistä huomiota jotka on syytä nostaa esiin. Ensinnäkin poliittisten avustajien määrä on aiheuttanut kysymyksiä. Toiseksi poliittisten avustajien tehtävien sääntely lain tai erilaisten ohjeistusten tasolla on noussut pinnalle. Kolmanneksi poliittisten avustajien vastuullisuuskysymykset ovat nousseet debatin keskiöön. Kaikkien kolmen kysymyksen pohjalla on kiinnostus sitä kohtaan, miten poliittinen avustajakunta vaikuttaa parlamentaariseen ohjauksetjuun ja demokratiaan kokonaisuudessaan. (Ullström 2011, 23.)

#### **1.4 Hallinto ja politiikka**

Hallinnon ja politiikan käsittely ministerien erityisavustajien käsittelevän tutkimuksen kohdalla on ajankohtainen, kun pyrimme hahmottamaan sitä kenttää, jolla erityisavustajat toimivat. Itse hallinto ja politiikka ovat käsitteinä monitulkintaisia ja niiden määrittämiseen on käytetty jo yksittäisiä tutkijan työuria. On huomattavaa, että politiikka ja hallinto käsitteinä ovat muuttuvia ja laajaa perehtyneisyyttä vaativia termejä, joiden merkityksestä debatointi aiheuttaa edelleen syvällisiä keskusteluita. Hallinnon ja politiikan yhteyksiä on traditionaalisesti arvioitu ja arvosteltu niin sanotuin politiikan ja hallinnon välisen dikotomian kautta. Salmisen (2002, 38) mukaan keskustelu dikotomiasta vie hallintotieteen tutkimuksen historiallisesti yhdysvaltalaisen valtio-opin suuntaan. Seuraavaksi kummallekin sekä hallinnolle, että politiikalle annetaan lyhyet määritelmät, jotka

helpottavat myöhemmän tutkimuksen tekoa ja siihen perehtymistä. Julkisesta hallinnosta puhuttaessa ei voi olla erottamatta valtaa, sillä julkiseen toimintaan kuuluu valtiollinen vallankäyttö, jossa ovat toisaalta poliittisten voimien harjoittama vaikutus ja toisaalta niin sanottu institutionaalinen valta, jota käyttävät julkiset viranomaiset. Klassisessa hallintotieteellisessä keskustelussa hallinnon luonteeseen on ymmärretty kuuluvaksi kysymys hallinnosta yhteistoimintana.

Politiikka on täynnä konflikteja ja toimijoiden tavoitteiden edistämiseen tähtäävää yhteisten tai omien asioiden hoitamista. Poliitiikka kuvataan ihanteellisen kuvan mukaan yhteisten asioiden hoitamiseksi, kun puolestaan negatiivisemmän näkemyksen mukaan politiikka on kähmintää ja omien etujen ajamista muiden kustannuksella. (Paloheimo & Wiberg 1996, 16). Käsitteen todelliseen merkitykseen on käytetty useita tutkijoiden uria. Tässä tutkielmassa käytetään Paloheimon ja Wibergin (1996, 47) määritelmää, jonka mukaan politiikka on ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa esiin nousevien ongelmien käsittelyä. Toiseksi politiikka on strategista interaktiota eli voittoon tähtäävää vuorovaikutusta. Toimijat pyrkivät tavoitteisiin, jotka ovat egoistisia tai altruistisia, olemassa olevien rajoitteiden puitteissa. Ihmisten välisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyy aina valtaa. Yhteisöllisesti ratkottavat ongelmat sisältävät aina valtalatauksen, sillä toimijat joutuvat päättämään yhteiskunnan niukkojen resurssien jakautumisesta. Poliittinen toiminta on siten sitä kuinka erilaiset niukat hyödyt on jaettava erilaisten vaatimusten ja tahojen kesken (Easton 1953; Lasswell 1958) Tätä näkemystä täydentää Hackerin ja Piersonin (2010, 100–102) kuvaus politiikasta organisoituna taisteluna.

Yleisesti esitetyn näkemyksen mukaan politiikan ymmärtäminen konfliktien johtamisen prosessiksi ei ota riittävästi huomioon moraalisia arvoja ja päämääriä, joita politiikalla voitaisiin edistää. Konfliktien hallinta ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta, että osallistuvilla yksilöillä on mahdollisuus tuoda itselleen tärkeät arvot ja moraalit mukaan politiikkaan yrittämällä hankkia niille laajempaa kannatusta. Erilaiset arvot ja moraalivaatimukset kuuluvat politiikkaan ja niitä yritetään sovittaa yhteen politiikassa. Ihmisten voi olla vaikea päästä yksimielisyyteen perimmäisistä arvoista, mutta he voivat hyväksyä poliittiset valinnat, jos valintoja tehtäessä on noudatettava asianmukaisia sääntöjä ja menettelytapoja. (Harisalo & Stenvall 2001, 10–11.)

## 2 MINISTERIÖT POLIITTISEN JOHTAMISEN AREENOINA

Ministeriöt ovat yhdistelmä poliittista ja hallinnollista asiantuntemusta ja niiden välistä jatkuvaa tasapainottelua (Harisalo & Stenvall 2001, 27). Herbert A. Simonin (1979, 94) mukaan demokraattisen instituutioiden olemassaolon oikeutus rakentuu niiden kyvyille toimia arvoasetelmien validointikeinoina. Kärjistetyksi politiikan tehtävänä on käsitellä ministeriössä arvoasetelmia, kun hallinnon tehtävänä on käsitellä tosiasioita ja nojautua realiteetteihin. Ministeriö on samanaikaisesti osa valtioneuvostoa sekä osa ministerin esikuntaa. Ministeriöt ovat päällikkövirastoja, joissa suurinta päätäntävaltaa käyttää ministeri (Nousiainen 1998, 268). Luonteeltaan ministeriö on poliittinen instituutio ja osa poliittis-hallinnollista järjestelmää. Ministeriöt edustavat valtiovallan kolmijako-opissa toimeenpanovaltaa. Ne ovat maan hallituksen työkaluja suunniteltaessa politiikkaa ja samoin politiikan täytäntöönpanossa ja ylläpitämisessä (Harisalo & Stenvall 2001, 25). Noponen (1992, 47) huomauttaa, että eduskunta on siirtänyt ennen itselleen kuuluvaa päätösvaltaa valtuuslaeilla hallitukselle ja yksittäisille ministeriöille. Myös presidentin valtaoikeuksien kaventaminen on vahvistanut hallituksen ja pääministerin asemaa. Julkisen hallinnon ja politiikan tutkimuksen yksi avainkysymys on, miten valittujen edustajien ja ammattivirkamiesten suhde määräytyy (Möttönen 2002, 178). Tämä suhde vaikuttaa poliittisten päätösten laatuun, poliittisiin päätöksiin ja niiden toimeenpanoon, tehokkuuteen, tasa-arvoon ja vaikuttavuuteen (Svara 2006, 953).

Eri maiden hallinnon rakenteista, politiikan dynaamisuudesta ja hallinnon kulttuurin eroavaisuuksista huolimatta on mahdollista tarkastella hallinnon ja politiikan suhdetta kahden keskeisen kysymyksen kautta. Ensimmäinen kysymys on, että mikä ja miten ilmenee valittujen poliitikkojen ja ammattivirkamiesten välinen hierarkkinen suhde? Tämän kysymyksen kautta pyritään tarkastelemaan, että onko olemassa suoria käskyvaltasuhteita, vai onko hallinnolla kenties mahdollisuuksia vaikuttaa poliitikkojen päätöksentekoon. Toinen keskeinen kysymys on, että mikä on se raja, joka erottaa julkisen hallinnon laajemmasta poliittisesta prosessista, sekä onko tämä raja suljettu vai ohut. Onko näillä kahdella eri luokalla selvät erilaiset roolit vai menevätkö roolit limittäin? Ja jos vastaus jälkimmäiseen kysymykseen on kyllä, niin ovatko poliitikot ja virkamiehet edelleen eroavaisia tehtävien suhteen vai täysin sulautuneita yhteen. (Svara 2006, 953–954.)

Virkamiesten ja poliitikkojen suhdetta on lähestytty rationaalis-normatiivisesta näkökulmasta pyrkien kehittämään malleja suhteen ideaalitalanteesta. Toisaalta suhdetta on lähestytty empiiris-despriktiivisestä näkökulmasta eli toisin sanoen pyriten kuvaamaan sitä, miten suhde toimii. Kummallekin lähestymistavalle yhteistä on lisätä ymmärrystä toimijoiden välisen suhteen toiminnasta (Juntunen 2010, 45; Möttönen 2002, 178). Tässä tutkimuksessa painottuu empiiris-deskriptiivinen näkökulma jo aikaisemmin mainitun vähäisen tutkimuskirjallisuuden johdosta.

## **2.1 Hallinnon politisoituminen**

Politiikan ja hallinnon välinen suhde on ollut tutkimusten keskeinen aihe demokraattisten valtioiden syntymisen jälkeen. Julkishallinto muodostaa laajassa viitekehyksessä poliittisen instituution. Hallinnon politisoituminen on luonnollisesti ollut tukijoiden mielenkiintona. Nousiaisen (1992) mukaan Suomen parlamentaaristen hallitusten toimintaa on viimeisen parinkymmenen vuoden sisään värittänyt politisoituminen. Puolueet hoitavat hallituspolitiikkaa keskittyneesti johtoryhmissä ja työvaliokunnissa, jotka koostuvat ministeriryhmästä, erityisavustajista, puoluesihteeristä ja eduskuntaryhmän puheenjohtajistosta. Hallinto puolestaan perustuu lainsäädännölle ja sille on ominaispiirteistä jatkuvuus ja konservatismi. Tämän päivän nopeasti muuttuvassa tai ainakin muuttuvan tuntuudessa maailmassa, näkemys hallinnon tehtävästä jatkuvuuden vaalijana on vieras.

Hallinnon politisoitumisessa on kyse puoluepolitiikan levittäytymistä valtion hallintoon. Positiivisessa mielessä tämä näkyy selkeämpänä poliittisena ohjauksena. Negatiivisessa merkityksessä hallinnon politisoituminen tarkoittaa Merikosken määritelmää mukaillen: puoluepoliittista vaikutusta, jossa puolueiden erityisintressit ohittavat yhtenäisen valtiotahdon toteutuksen (Merikoski 1968, 5).

Hallinnon politisoitumista ei ole mahdollista tutkia ottamatta huomioon kohdemaan sosiaalista evoluutiota, poliittista kulttuuria ja historiaa. Aiheen laajuus ja kompleksisuus on selittävä tekijä sille, miksi aiheesta ei ole yhtä hallitsevaa paradigmaa, vaan useita rajoittuneita teorioita. Wiberg (2009, 125) korostaa, että rajapinta on jatkuvassa muutoksessa. Muutokset ovat joskus niin hitaita, että ne jäävät vaille huomiota. Toisinaan muutokset ovat niin rajuja, että jokainen huomaa ne halustaan riippumatta. Väitteen takana onkin enemmän mielikuvia kuin syvällistä akateemista pohdintaa.

Ensimmäinen syy poliittisen ohjauksen vahvistumiseen on poliittisen vastuun korostuminen. Vaaleilla on ainoastaan merkitystä, kun ministeriöiden hallinnossa näkyy vaaleilla valittujen henkilöiden tahto. Siirtyminen puolipresidentiaalisesta hallitsemisjärjestelmästä eduskunta- ja valtioneuvostokeskeiseen hallitsemismalliin on toinen poliittista ohjausta selittävä tekijä. Ammattiministereiden ja virkamieshallitusten aika näyttää jääneen historiaan. Ministerit istuvat asemassaan nykyisin pitkälti kauden tai jopa sen ylikin. Kolmanneksi poliittisen ohjauksen vahvistumista ministeriöissä on perusteltu virkamiesten epälojalisuudella. (Tiihonen 2006, 123–129.) Tosin argumentti ei ole nykyisellään niin ajankohtainen kuin aikana jolloin poliittiset virkanimitykset olivat arkipäivää ministeriöissä. Tiihosen (2006, 125) sanoin virkamies on erinomainen neuvonantaja asiakysymyksissä, mutta ei henkilökohtainen luotettu. Tämä johtuu byrokratian virallisesta persoonattomasta luonteesta. Neljäs peruste nojaa politiikan toiminnan luonteeseen ja sen vaikutuksesta poliittiseen johtamiseen. Jatkuvan julkisuuspaineen myötä ministerin ei ole mahdollista hoitaa “uskottavaa” johtajuutta ilman luotettavia poliittisia avustajia.

Ministeriöiden poliittista ohjausta pyritty vahvistamaan myös muuttamalla korkeimpia virkoja määräaikaiseksi. Kansankielellä näin on pyritty vähentämään kaavoihin kangistumista ja lisäämään uusien toimintatapojen ja ajatusten virtaa. Vuonna 2008 tehdyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion johtajapolitiikasta ylimpien virkojen määräaikaisuus määritellään tarkemmin niin, että jokaisessa nimittämistilanteessa on harkittava tehdäänkö nimitys määräajaksi, mikä on tosiasiallisesti tarkoittanut, että määräaikaisuudesta on tullut vallitseva käytäntö ylimmissä nimityksissä. Negatiiviseksi puoleksi on katsottu, että määräaikaisuuden loppuvaiheessa ylimmät virkamiehet ovat osoittaneet vahvempaa nöyryyttä ministeriä ja poliitikkoja kohtaan, vaikka jatkoesti on yleisesti tullut lähes annettuna. (Murto 2014, 181–182.)

Poliittiselle ohjaukselle löytyy perusta hallitsemisen demokraattisesta legitimitetistä. Hallitseminen on viime vuosikymmeninä globalisoitunut ja eurooppalaistunut. Samalla ministerin päätöksentekotilanteet ja päätösten arviointikriteerit politisoituvat yhä voimakkaammin. Keskiössä on poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen dilemma. Ministereillä ja maan poliittisella johdolla on erilaiset vaatimukset kuin virkamiehillä. Poliittinen asiantuntemus poikkeaa ja tuleekin poiketa ammatillisesta asiantuntemuksesta. Mikäli ministereiltä ja heidän avustajakunnaltaan odotettaisiin samaa osaamista ja roolia kuin virkamiehiltä, menetettäisiin ote muuttuvan

yhteiskunnan arvoihin ja realiteetteihin (Tiihonen 2006, 131–132). Mälkiä ja Stenvall (1994) kutsuvat Suomen tilannetta poliittisesti edustukselliseksi byrokratiaksi, joka on vaihtoehto rotaatiojärjestelmälle, jossa keskeisten virkamiesten kausi on sidottu hallitusten elinaikaan. Edustuksellinen byrokratia näyttää sopivan pieniin maihin, joissa on useita merkittäviä poliittisia puolueita ja maihin, joiden hallituskausien kesto on hyvin vaihteleva.

Poliittista ohjausta tarvitaan, jos tarkastellaan Petersin ja Pierren (2001, 2–4) analyysia hallintouudistuksista ja poliittisen hallitsemisen muutoksesta. Petersin ja Pierren tekemien mallinnusten mukaan on havaittavissa kolme kehityspiirrettä eri maista, jotka kuvaavat kansallisen ja kansainvälisen tason hallintouudistuksia. Ensimmäinen kehityspiirre on virkamiesvallan kasvanut rooli 1990-luvulta alkaen. Toinen huomio liittyy kehityspiirteeseen, jonka mukaan virkakoneiston kasvanut valta ei ole ratkaisuyritys vaan ongelma. Kolmas piirre kehityksessä on ollut, että poliitikot ovat pyrkineet kasvattamaan poliittisen puolen valtaa hallintokoneistoissa. Merkittävänä yhteisenä piirteenä eri maiden välillä on virkamiesten ja poliitikkojen välisten konfliktien ja intressiristiriitojen voimakas lisääntyminen.

Politiikkojen vahvistuneet puheenvuorot poliittiseen ohjauksen vahvistamisesta ministeriöissä saavat tukea Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) kansallisesta arvo- ja asennetutkimuksesta. Kansalaisista noin kaksi kolmasosaa (63 %) katsoo, että Suomea hallitsee virkamiesten ja korkeiden herrojen epävirallinen ryhmittymä samalla kun väitteen torjuu vain (16 %). Lisäksi peräti yhdeksän kymmenestä on sitä mieltä, että valtion ja kuntien johtavat virkamiehet vaikuttavat paljon tai jonkin verran siihen, millaisia poliittisia päätöksiä Suomessa tehdään. (Haavisto & Kiljunen 2011, 16–17.)

## **2.2 Poliitiikan hallinnollistuminen**

Tiihonen argumentoi (2006, 139), että virkamiehet toimivat jopa vahvoina uudistajina julkisuudessa. Syynä on hänen mukaansa kansallisten talouksien integroituminen osaksi laajempaa globaalia taloutta. Valtiojärjestyksen perustana olevan oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ei tarkoita syvällistä muutosta hetkessä, vaan edellyttää harkitsevaa muutosta. Tiihosen mukaan virkamiehet pystyvät näkemään muutostarpeet pitkään rakentuneiden verkostojen kautta jopa paremmin kuin poliitikot.



Virkamiesten asema muutoksen agentteina poliitikkojen ohella suomalaisessa järjestelmässä perustuu useille seikoille. Ensimmäinen selittävä tekijä on Suomen valtioneuvoston kaksoisluonne sekä poliittisena että hallinnollisena elimenä. Virkamiehet pääsevät osallistumaan poliittisiin kysymyksiin jo hallituksen päätöksiä valmisteltaessa. Valtioneuvoston toimintaa on tulkittu virkamieskeskeisesti, vaikka todellisuudessa toiminnan vastuu on ministerillä ja virkamiehillä. Toinen selittävä tekijä on sodan jälkeen vallinnut vähemmistö- ja virkamieshallitusten yleisyys. Virkamiesvetoinen asioiden hoito jatkui aina 1980-luvulle saakka. Kolmas selittävä tekijä on suomalaisen parlamentarismien historiallinen presidenttijohtoisuus, mikä esti aikoinaan ministerien nousemisen vahvaan johtavaan asemaan. Ylimpien virkamiesten asema oli turvattu ja vahva hallitusten lyhytikäisyyden johdosta. Virkamieshallitukset ja ammattiministerit eivät pystyneet nousemaan koskaan todellisiksi johtajiksi. Tilanne aiheutti jopa poliittista valtatyhjiötä, jota pitkäaikaiset virkamiehet täyttivät ylittämällä omat perinteiset vastuun rajat.

Virkamiesten valmistuvalta, jolle poliittiset päätökset perustuvat tai ainakin tulisi perustua, voi jopa äärimäisyyksissään uhata demokratian toteutumista (Möttönen 1997). Poliittisella vallalla tarkoitetaan mahdollisuutta tai kykyä vaikuttaa toisten yksilöiden poliittiseen ajatuksiin tai käyttäytymiseen (Murto 2014, 291). Valtakäsitteeseen liittyy aina suhde, joka tässä tutkimuksen valossa on poliittisten erityisavustajien ja virkamiesten välinen suhde.

Murto (2014) on tutkimuksessaan hakenut laajalla kyselyaineistolla, haastatteluiden ja osallistuvan havainnoinin avulla pyrkinyt miten poliittiset toimijat ja virkamiehet näkevät valtasuhteiden olemassaolon. Yleisenä huomiona Murrin tutkimuksesta voidaan todeta, että tutkimukseen osallistuneet eri tahot näkivät vastausten perusteella asian hyvin samoin tavoin. Poliitikoilla katsotaan olevan katsotaan olevan suvereeni valta, kun jokin asia on nimenomaisesti nostettu tai noussut poliittiselle agendalle. Ennen asian politisoitumista virkamiehillä on asiasta yliote. Virkamiehillä on päätöksiin ohjaava rooli ennen asioiden politisoitumista julkisuudessa. Myös osastopäälliköiden sekä asiantuntijavirkamiesten rooli on vahvistunut. (Murto 2014, 291–296.)

On huomioitava, että Murrin tutkimus keskittyy enemmän johtavissa asemissa oleviin poliitikkojen ja virkamiesten välisiin valtakysymyksiin kuin avustajien ja virkamiesten väliseen valtajännitteeseen. Tutkimuksen pyrkimyksenä on syventää käsitystä ja kohdistaa se suoraan erityisavustajien ja virkamiesten väliseen valtakysymykseen sekä laajentaa ymmärrystä siitä miten

erityisavustajat käyttävät valtaansa ministeriöissä. Kysymyksenä onkin, että pystyvätkö erityisavustajat tasapainottamaan virkamiesten ohjaavaa roolia.

Lisäksi on huomioitava, että suurin osa ministeriöiden tehtävistä on rutiiniluontoisia asioita, joihin poliitikoilla ei ole eikä pitäisi olla mitään sanomista oli vallassa, mikä hallituskoalitio tai ministeri tahansa. Näissä toimissa päätösvalta on tarkoituksenmukaisesti asiantuntija- esittelijävirkamiehillä poliittisten linjausten, säädösten ohjeiden ja virkamiesetiikan puitteissa (Huttunen 1994; Murto 2014).

Tiihonen esittää kärkkäästi olennaisen kysymyksen: kykeneekö ministeri yksin yhden junioritasoisen erityisavustajan kanssa hahmottamaan näin muodostuvan suuren poliittisen linjan ja suuntaamaan oman toimialansa kehitystä oman arvopohjansa perustalta riittävän lujasti? Poliittisen ohjauksen tulisi tapahtua jo asioiden valmisteluvaiheessa, jotta päätökset heijastaisivat hallitusohjelman tavoitteita ja vastaisivat kansalaisten vaaleissa ilmaisemia arvoja. Poliitiikan ja hallinnon perinteinen erottelumalli ei ole enää käypä sillä virkamiehistö toimii monimutkaisessa maailmassa, joka rakentuu ristiriitaisille tavoitteille. (Tiihonen 2006, 131–132.)

### **2.3 Virkamiesjohtaminen ja yhtenäisempi valtioneuvosto**

Ministeriöiden poliittisesta johtamisesta puhuttaessa on välttämätöntä puhua myös virkamieshallinnosta. Suomessa on nojaututtu pitkään liberalistiseen teoriaan, jonka mukaan poliitikot ja virkamiehet muodostavat omat poliittiset eliittiin. Viime vuosikymmeninä toteutetut laajat hallintouudistukset ovat olleet niin perustavanlaatuisia, että ne ovat hallinnon syvärakenteita koskettaessaan heijastuneet politiikan ja hallinnon rationaalisuusoletuksiin. Niillä on ollut vaikutusta myös hallinnon legitimitetiperusteisiin sekä myös poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon työnjakoon, asioiden valmisteluun, johtamiseen ja budjetointiin (Tiihonen 2006, 45–46).

Ministeriöiden johtavien virkamiesten tehtävänä on Tiihosen (2017, 14) määritelmän mukaan 1) hallinnoida, suodattaa ja keskittää ministerille menevää hallinnon tietoa, 2) avustaa ministeriä hallitusohjelman toteuttamisessa ja hallinnonalan johtamisessa, 3) avustaa ministeriä eduskunnan kysymyksiin vastaamisessa, 4) tarjota ministerille tulevaisuuden arvioita, 5) sovittaa yhteen ministerin kansainvälisiä ja kotimaisia toimintalinjoja, 6) varoittaa ministeriä päätösten

mahdollisista ongelmista.

Ministeriöiden virkamiesjohdon ytimen muodostavat kansliapäällikkö ja osastopäälliköt. Myös talousjohtaja, henkilöstöjohtaja ja viestintäjohtaja ovat läsnä ministeriön ylimmässä johtoportaanassa (Korpela & Mäkitalo 2008, 38). Kansliapäällikkö on vastuussa, että ministeriö toimii organisaationa hyvin. Kansliapäällikkö vastaa ministeriön hallinnonalan johtamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Myös ministerien virkamiesvalmistelun yhteensovittaminen ja lainsäädännön valmistelun laadusta huolehtiminen ovat kansliapäällikön vastuulla. Kansliapäälliköt virallistettiin vuonna 1920, mutta viroista tuli päätoimisia vasta 1960-luvulta lähtien. (Nousiainen 1998, 268).

Hallituksen ylimpien virkamiesten ei oleteta puuttuvan poliittisiin asioihin ja neuvovan ministereitä päivän politiikan tekemisessä. Ero poliittisten (political) ja toimintapoliittisten (policy) kysymysten välillä on häilyvän pieni ja eron tekeminen näiden kahden välillä on vaikeaa tai jopa lähes mahdotonta. Käytännön kokemukset eri maista osoittavat, että poliittiset päättäjät toivovat virkamiehiltä, joilla on kokemusta monien aiempien hallitusten päätösten valmistelijoina, että he esittäisivät mielipiteitään sekä poliittisia huomioita erityisesti vaikeissa kysymyksissä ja tilanteissa. (Tiihonen 2014, 174–175.)

Hallinnon sisäisen kehittäminen on katsottu perinteisesti kuuluvan virkamiesjohdon tehtäväksi. Asia on politisoitunut 1990-luvun hallintouudistusten myötä, kun poliittinen johto on ottanut hallintouudistuksia omalle agendalleen. (Juntunen 2010, 70.) Syyt ovat olleet usein taloudellisista seikoista johtuvia, mikä on oikeuttanut esimerkiksi hallintokoneiston aseman uudelleenarviointiin (Temmes & Kiviniemi 1997, 23). Juntusen (2010, 70) mukaan uudistukset ovat olleet viime kädessä poliittisten prosessien tuotoksia, joilla on ollut vaikutus hallinnollispoliittisen järjestelmän kehitykseen ja toimintaan.

Puoskarin (2002) teettämästä haastattelusta virkamiehille käy ilmi, että virkamiehet arvostavat politiikoissa selkeää näkemystä. Selkeä tahto ja näkemys yhdistettynä kykyyn kuunnella virkamiesten asiantuntemusta katsotaan hyvän ministerin ominaisuuksiksi, vaikka ministeri tekisikin lopulta oman poliittisen johtopäätöksensä. Näyttääkin siltä, että virkamiehet arvostavat johtamisessa johdonmukaisuutta ja vierastavat poukkoilua. Vaarallisimpia ovat tilanteet, missä

virkamiehillä ei ole tietoa siitä, mitä ministeri tahtoo. Lisäksi vastausten perusteella virkamiehet toivovat, että poliittinen ohjaus näkyy ministeriön toiminnassa.

Suomen tärkein hallinnollinen ja poliittinen elin on valtioneuvosto, jossa yhdistyy kaksi toisilleen ristiriitaista piirrettä, jotka ovat jatkuvuus ja muutos (Numminen 1996, 610). Poliitikko ja hallitus edustavat hallinnon muutosta. Hallituksen tehtävä on saada aikaan muutosta ja saada muuttumaton hallinto uudistumaan (Tiihonen 1990, 17; Tiihonen 1990, 333). Valtioneuvosto on määritelmällisesti organisaatio, jossa yhdistyy poliittinen ja hallinnollinen toimipiiri. Valtioneuvosto voi tarkoittaa ministeristöä eli ministereitä. Laajan määritelmän mukaisesti siihen kuuluvat myös ministeriöt (Tiihonen 2006, 45–46). Valtioneuvoston kollegiaalinen taso on horjunut, kun poliittisen päätöksenteon painopiste on siirtynyt ministeriöihin, ministerin ja valtioneuvoston välisen suhteen kysymyksiin (Puoskari 2002; Tiili 2003; Tiili 2007).

Suomessa on selvitetty hiljattain ministeriöiden ja poikkihallinnollisten kokonaisuuksien johtamista. Valtioneuvoston kehittämistarpeita selvittänyt parlamentaarinen työryhmä (VM 2017a), jota johti varatuomari Seppo Tiitinen, piti tavoitteena, että ministeriöön luodaan mahdollisimman yhdenmukainen johtamismalli, jossa virkamiesvalmistelu toteutetaan yhdenmukaisesti ja koordinoitusti. Työryhmä piti myös tavoiteltavana, että poliittinen linjaaminen ja päättäminen tapahtuvat myös yhtenäisempiä tapoja ja periaatteita noudattaen. Osana tätä selvitystä tarkasteltiin valtiosihteerien ja muiden avustajien suhdetta ylimpään virkamiesjohtoon erityisesti kansliapäällikköihin. On huomattava, että kyseinen selvityksen raportti pureutuu enemmän valtiosihteerien asemaan todeten nykyisen järjestelmän olevan sopiva Suomeen, missä kansliapäällikkö on ministeriön johtava virkamies. Poliittisten valtiosihteerien tehtäväksi nähdään pääasiallisesti poliittisten konfliktien yhteensovittaminen. Työryhmän raportti huomioi vain muutamalla lauseella muut poliittiset avustajat todeten, että heidän määrä on syytä pitää “kohtuullisena” sekä, että poliittinen ja virkamiesvalmistelu tulisi pitää erillään.

Tiitisen johtama valtioneuvoston kehittämistarpeita selvittänyt työryhmä (VM 2017a, 22–23) katsoo, että hallitusohjelman tulee olla tiivis ja tähänastista yleisempi sisällöltään. Hallitusohjelman jälkeen tulee valmistella hallitusohjelman täytäntöönpanosuunnitelma eli hallituksen toimintasuunnitelma, jonka työstö tapahtuu poliittisessa ohjauksessa. Toimintasuunnitelma valmistellaan poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyönä, mikä helpottaa valittujen toimenpiteiden

aikataulutusta ministeriöiden hallinnon kannalta. Työryhmä katsoo, että toimintasuunnitelma helpottaa lainvalmistelun suunnittelua ja auttaa hyvän lainvalmistelun periaatteiden noudattamista. Realistiset aikataulut ovat edellytys lainvalmistelun laadulle ja estävät turhan kiireen muodostumista.

Tiitisen työryhmä (VM 2017a, 23) katsoo, että hallituksen ministereiden ja eduskunnan, sen valiokuntien sekä ministeriöiden virkamiesten keskinäisessä yhteistyössä olevan kehittämisen tarvetta. Epäselväksi jää miten yhteistyötä tulisi kehittää ja mitkä ovat yhteistyön määritelmät. Harisalon ja Stenvallin (2001, 150–151) tutkimustuloksista käy ilmi, että ministeriöiden virkamiehet luottavat siihen, että poliittinen paine edistää ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ministeriöiden välinen yhteistyö on edellytys politiikan tekemiselle. Hallitusohjelmalla pystytään herättämään luottamusta virkamiesten keskuudessa. Epäluottamusta sen sijaan kumpuaa politiikan perusluonteesta: kilpailusta. Puolueiden ja erityisesti hallituspuolueiden välisten suhteiden koetaan heijastuvan ministeriöön. Kyselytutkimuksesta käy ilmi, että virkamiehet uskovat paremman luottamuksen syntyvän ministeriöihin poliittisen seurannan ja ohjeistuksen kautta. Luottamuksen vahvistamiseksi ministeriötasolla on keskeistä, että poliitikot sitoutuvat johdonmukaisuuteen, avoimuuteen, rehellisyyteen ja keskinäiseen kunnioitukseen. (Harisalo & Stenvall 2001, 168). Työryhmä toteaa raportissaan, että vaikka poliittinen valmistelu ja virkamiesvalmistelu on pidettävä erillään toisistaan, on yhtenä askeleena kohti yhtenäisempää valtioneuvostoa pyrittävä parantamaan mainittujen toimijoiden välistä yhteistyötä (VM 2017a).

## **2.4 Poliittishallinnolliset ideaalimallit**

Poliittinen eliitti ja hallinnollinen eliitti osallistuvat maan hallitsemiseen ja kilpailevat vallasta. Poliitikot ovat siirtyneet 1900-luvulla amatööreistä kohti ammattimaisempaa luokkaa, mikä on tarkoittanut vallan asteittaista siirtymistä ennen täysin dominoivassa asemassa olevalta virkamiesten eliitiltä poliittiselle eliitille. (Aberbach, Putnam & Rockman 1981; Ruostesaari 1998) Toinen keskeinen muutostrendi on ollut valtion menojen kasvu ja virkamiesten lukumäärän räjähdysmäinen kasvu 1900-luvulla. Liberalistisen teorian käsitys virkamiesten ja poliitikkojen tiukasta rajasta on hämärtynyt tutkimustiedon puitteissa (Pekonen 1984; Vartola 2004).

Poliittisen hallinnan ja julkisen hallinnon välistä suhdetta kuvaavia teoreettisia ajatusmalleja kutsutaan poliittishallinnollisiksi ideaalimalleiksi (Laine 1993, 106–107). Aberbach ym. (1981,

1–23) esittävät laajassa poliittisia ja hallinnollisia eliittejä kohtaan toteutetussa vertailevassa tutkimuksessa neljä eri mallia virkamiesten ja poliitikkojen välisiin suhteisiin. Näitä malleja testattiin ylimmille virkamiehille kohdistetussa haastattelututkimuksessa. Ensimmäisen mallin perusta on 1900-luvun alun teoreettisessa ajatuksessa politiikan ja hallinnon selkeässä erottamisessa toisistaan. Tässä mallissa poliitikko on johtaja sekä myös päättäjä, kun virkamies on puolestaan asioiden toimeenpanija. Poliitikot esittävät tässä mallissa substantiaalista rationaalisuutta ja virkamiehet puolestaan keinorationaalisuutta. Toisessa mallissa virkamiehet ovat tietopohjan tarjoajia ja poliitikot tekevät arvopäätökset. Molemmat osapuolet toimivat tässä mallissa erillään, mutta ottavat myös huomioon toistensa näkökantoja asioihin. Kolmannessa mallissa virkamiehet ja poliitikot ovat jatkuvassa yhteydessä keskenään sekä myös kontaktissa eri intressiryhmiin. Tässä mallissa poliitikko on enemmän visioija ja virkamies budjetin hoitaja. Neljännessä mallissa roolit ovat sekoittuneet täysin ja sekä poliitikot että virkamiehet osallistuvat poliittiseen päätökseen ja hallinnon hoitamiseen.

Aberbachin ym. (1981, 20) varoivat tutkimuksessaan käyttämästä termiä malli kuvatessaan virkamiesten ja poliitikkojen välistä suhdetta. He pitivät poliittishallinnollisia ideaalimalleja enemmänkin mielikuvina, joiden kautta on mahdollista löytää vastaus kysymykseen, miten poliitikot ja virkamiehet eroavat toisistaan. Tässä tutkimuksessa mielikuvat rinnastetaan malleiksi, sillä Aberbachin ym. (1981) jälkeen julkaistut tutkimukset tekevät mielekkäämmäksi kutsua mielikuvia malleiksi.

#### **2.4.1 Malli 1: Poliitikka ja hallinto**

Ensimmäinen malli edustaa traditionaalista näkemystä virkamiesten ja poliitikkojen välisestä suhteesta, mikä oli myös Weberin näkemys ideaalista hallinnon ja politiikan suhteesta. Malli on toiminut keskeisenä pohjana hallinnan ja hallintotoiminnan teoreettisena pohjana (Salminen 1988; Vartola 2004). Toiseksi mallilla on ollut hallitseva asema hallinnon ja politiikan välisten suhteiden erittelyn teoreettisena mallina (Tiuhonen 2006, 32). Yksinkertaistettuna poliitikot päättävät asioista ja virkamiehet toimivat päätösten toimeenpanijoina. Näkemys olettaa, että poliitikot ovat kykeneviä päättämään asioista itsenäisesti ja, että virkamiehet ovat täydellisen lojaalisia poliittisia päättäjiä kohtaan edustaen anonyymia neutraliteettia. Tämän mallin heikkoutena on, että se ei heijasta sitä selvää kontrastia, joka vallitsee parlamentaarisen debatin ja hallinnollisen rutiinin välillä. Malli olettaa, että käskyvallasta olisi löydettävissä selvä hierarkia ja että politiikasta on löydettävissä

selkeä ylemmyys. (Aberbach ym. 1981, 4–6.) Mallin suurimpana heikkoutena on, että se yksinkertaistaa päätöksenteon mekaaniseksi ja lineaariseksi toiminnaksi unohtaen, että yhteiskunnalliset ongelmat ja niitä ratkovat päätökset ovat kompleksisia ja aina arvolatautuneita.

Jansson (1969, 57–59) näkee hallinnon tehtäväksi toteuttaa hallituksen politiikkaa ilman, että tehdään mahdollisuutta politiikan tunkeutumiselle julkishallintoon. Poliitiikka ja hallinto nähdään toisilleen vastakkaisina. Poliitiikkaan jää tässä käsityksessä vain ne periaatepäätökset, jotka määrittelevät organisaation toimintaa ohjaavat suuntaviivat. Toisin sanoen politiikka ja hallinto muodostavat erilliset järjestelmät, joiden tehtäväkentät ovat jokseenkin erilaiset, vaikka päämäärät ovat samat.

Wilson (1886) erottaa myös hallinnon ja politiikan toteamalla, että hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia kysymyksiä. Hallinto on vapautettu politiikan syklisyydestä, kun hallinto on erotettu politiikan taistelusta ja kiireestä. Virkakoneiston tulevaisuus ei ole kiinni seuraavista vaaleista, vaan Wilson näkee hallinnon roolin kasvottomana ja alisteisena toimintana. Waldo (1948, 14) jatkaa Wilsonin ajattelua toteamalla, että ainoastaan selvä ero hallinnon ja politiikan välillä instituutioiden avulla voi taata samanaikaisesti tehokkaan ja demokraattisen valtionhallinnon järjestelmän.

Vartola (1984, 7) toteaa myös, että Weberin mukaan byrokratiassa virkamieheltä vaaditaan ensisijaisesti ehdotonta substanssipohjaista asiantuntemusta sekä kuuliaisuutta. Näin ollen pätevä virkamies on puolueeton, ehdottoman lojaali ylimmilleen, persoonaton ja rationaalisesti toimiva. On huomattava, että itse Weber oli huolissaan byrokratian kasvavasta vallasta ja demokratian suhtautumisesta hallinnon vallan kasvuun. Huoli perustuu Weberin syvälle näkemykselle siitä, että modernissa valtiossa todellinen hallitsija on hallintokoneisto, sillä valtaa ei Weberin mukaan harjoiteta parlamenttipuheilla, vaan hallinnon rutiineilla. (Weber 1968, 1393.)

Malli on funktionaalinen käsitys hallinnosta politiikan implementointivälineenä tai kuten Goodnow (1900, 73) ilmaisee asian “valtion tahdon toteuttamista”. Goodnowin ajatus menee jopa äärimmäisyyksiin ilmaistessaan, että käsky valtion tahdon toteuttamiseen tulisi ilmaista itsenäisten ja lainsäätäjistä riippumattomien henkilöiden taholta enemmän kuin lainsäätäjän puolelta. Poliittinen kontrolli hallinnon yllä lisää näkemyksen mukaan tehottomuutta, sillä viranomaisen ei välttämättä pidä käskyjä oikeutettuina ja katso niiden olevan hallinnon kannalta parhaita, vaan

palvelevan pikemmin poliittisen puolueen päämääriä. Normatiivinen työnjako auktoriteetin ja työvoiman välillä pohjaa olettamalle, että jokainen funktio toimii parhaiten omana muuttujana kyeten kehittymään eristyksissä ja vaarantamatta tai sekaantumatta muihin osiin (Martin 1988, 632).

#### **2.4.2 Malli 2: Faktat ja intressit**

Weberin traditionaalinen näkemys sortuu liialliseen kapeakatseisuuteen olettaessaan, virkamiehen kunnioittavan kasvotonta byrokraattista rationaalisuutta. Virkakoneiston takanakin ovat vain ihmiset, joilla on omat halut ja päämäärät. Säännöt ovat ihmisten rakentamien instituutioiden tuotoksia ja niitä soveltavat instituutiot, jotka koostuvat ihmisistä. Edes tiukimmat ja yksinkertaisimmat säännöt eivät poista inhimillisyyttä viranomaisen päästä, vaikka ne voivat rajoittaa huomattavasti päätöksentekoa. Hallinnon ja politiikan suhteen historiallista suhdetta tarkastellut Pekonen (1988 218–222) toteaa toisen mallin eli faktojen ja intressien mallin muodostuneen 1900-luvun alkuvuosikymmenillä.

Faktojen ja intressien mallissa lähtöoletus on, että molemmat sekä virkamiehet että poliitikot osallistuvat politiikan prosesseihin, mutta kontribuoivat päätöksentekoon eroavien osallistumisperiaatteiden mukaan. Virkamiehet tuovat päätöksentekoon faktoja ja asiantuntemustaan. Poliitikot puolestaan tarjoavat päätöksentekoon arvoja ja poliittista herkkyyttä eli kykyä tunnistaa yhteiskunnallisen keskustelun erityispiirteet (Pekonen 1988, 218–222). Poliittikkaa tarkastellaan mallissa etenkin poliittisena päätöksentekona, joka on käytännön ratkaisuja tilanteissa, joissa on erilaisia valintoja tehtävänä eri ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta. Poliittisen päätöksenteon nähdään perustuvan tosiasioille ja etunäkökohdille päätöksen toimeenpanon kuulussa yhä virkamiehille (Pekonen 1988, 218–222).

Aberbach ym. (1981) kuvaavat tilannetta siten, että virkamiehet kysyvät, että toimiiko joku asia ja poliitikot kysyvät, että saako tämän asian lentämään. Mallissa löytyy ilmentymä hallinnollisen ja poliittisen rationaalisuuden välillä. Mallia voidaan kritisoida myös vanhentuneeksi. Eri ministerityyppejä arvioitaessa on todettu, että politiikka ammatillistunut vuosien varrella ja johtaviin aseisiin päätyvät poliitikot ovat joutuneet todistamaan asiaosaamistaan, joten virkamiehillä ei välttämättä ole monopoliasemaa asiantuntijuuteen. Lisäksi tutkimukset ovat haastaneet näkemystä virkamiehistä pelkkinä asiantuntijaosapuolena ja todenneet, että virkamiehillä



on mahdollisuuksia mobilisoida asioita huomattavasti eteenpäin omalla hallinnonalallaan. (Aberbach ym. 1981, 6–8.)

Perinteinen tarkastelutapa, jonka mukaan hallinto olisi pelkkä poliittisen päätöksenteon toteutusväline on kapeakatseinen. Puolueeton virkamies ministeriötasolla sisältää implisiittisen oletuksen siitä, että ministeriön toiminta rajoittuisi pelkästään poliittisten päätösten suorittamiseen. Ministeriön päätöksentekoprosessissa ei tosiasiallisesti voi kuitenkaan tehdä selvää rajaa valmisteluvaiheen ja ratkaisujen välille. Aina on olemassa mahdollisuus, että hallintokoneisto voi pyrkiä ohjaamaan poliittista päättäjää. Virkamiehet voivat kehystää päätöksenteon perustana olevia vaihtoehtoja ja myös pyrkiä vaikuttamaan asioiden käsittelynopeuteen. (Salminen & Tynkkynen 1967, 96–97.)

Faktojen ja intressien malli ei pysty kuitenkaan ratkaisemaan lopullisesti hallinnon ja politiikan eroa, sillä kyseinen raja hämärtyy mallissa siten, että mallin mukaisia tosiasioita on mahdollista painottaa poliittisesti. Asiat eivät ole aina puhtaita tai objektiivisia ja lisäksi virkamiehet osallistuvat myös edunvalvontaan ja etukompromissien yhteensovittamiseen (Laine 1993, 107; Pekonen 1988, 220). Tästä syystä on oleellista esitellä vielä monitulkintaisempia malleja hallinnon ja politiikan välisen suhteen hahmottamiseksi.

### **2.4.3. Malli 3: Energia ja tasapaino**

Kolmannen mallin mukaan poliitikot sekä virkamiehet osallistuvat yhdessä poliittisiin prosesseihin ja ottavat toiminnassaan huomioon poliittisen ympäristön. Mallia voi siis taten kutsua täydentäväksi malliksi, jonka puolesta esimerkiksi Svava on argumentoinut useaan otteeseen. Salminen ja Tynkkynen (1976, 96–97) toteavat suoraan, että hallinnon ja politiikan institutionaalista erottamista ministeriötasolla vaikeuttaa se, että epäpoliittisia toiminta-alueita ylimmän virkamiesjohdon toiminnassa on vähän. Kyse on enemmänkin toiminta-alueiden poliittisuuden aste-eroista, jotka nekään eivät ole stabiileja vaan asioilla on omat “korkeasuhdanteensa”. Poliittisen päätöksenteon tason alla oleva valmistelukoneisto muodostaa näin tason, jolla käsitellään asioita, jotka ovat luonteeltaan poliittisia. Vaikka asiat eivät olisi päivänpoliittisesti keskeisiä, niin asiat ovat silti poliittisia. Laine (1993, 108) toteaa, että malli perustuu sille, että kumpikaan osapuoli ei saa hallitsevaa ylliotetta asioista. Käytännössä politiikka ei saa hallinnollistua liikaa ja vastavuoroisesti

hallinto ei saa politisoitua tarpeettomasti. Hallinnon aktiivisuus ja poliitikkojen varovaisuus takaavat yhteiskunnan poliittisen järjestelmän ja yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen.

Suurin ero kahden ryhmittämän välillä on käytöksessä ja mielenkiinnossa. Poliitikot ovat kiinnostuneita laajoista ja hajonneista intresseistä, kun taas virkamiehet ovat keskittyneempiä ja varautuneempia. Tässä korostuu se seikka, että poliitikot pyrkivät julkisuuteen nostamalla uusia ja suurempia avauksia keskusteluun, missä taas virkamiehet toimivat julkisuuden ulkopuolella ja vievät asioita eteenpäin inkrementaalisiin muutoksiin. Kärjistettynä virkamiehet ovat rooliltaan budjetin vartijoita siinä missä poliitikot ovat visionäärejä. Mallissa kummallakin ryhmällä on intressejä poliittisiin prosesseihin, mutta intressien yhtenäisyyden eroavaisuuksista on löydettävissä kolme eri huomiota (Aberbach ym. 1981, 9–10).

Ensinnäkin järjestäytymättömät intressit jäävät hallinnolta huomioimatta. Aika ja resurssit ovat rajattuja, joten virkaa tekevien henkilöiden kiinnostus kohdistuu isompien organisaatioita intressejä kohtaan. Poliitikassa erilaiset järjestäytymättömien tahojen intressit saavat jalansijaa äänestäjien miellyttämisen ja oman uran edistämisen vuoksi. Toiseksi virkamiesten osallistumista rajoittaa heidän rajoittunut mielenkiintonsa tiettyyn hallinnonalaan ja kohdistettuihin funktioihin. Päätöksenteko ei ole tosimaailmassa rationaalista ongelmien ratkaisua, vaan monien eri intressien yhteen sovittamista. Virkamiehet neuvottelevat intressien yhteensovittamisesta oman hallinnonalan sisällä ja siitä kiinnostuneiden intressiryhmien välillä samalla, kun poliitikot joutuvat suosion saavuttamiseksi tasapainoilemaan useiden eri hallinnon sektorien ja intressiryhmien välillä. Kolmanneksi erottava tekijä on suhtautumisessa muutokseen. Virkamiehet ottavat poliittiset voimat usein annettuina. Poliitikot pyrkivät tyypillisesti muokkaamaan ympäristöä muutosta tukevaan suuntaan. (Aberbach ym. 1981, 10–16.)

Täydentävä näkemys puoltaa laajempaa virkamiesten vastuuta poliittisista prosesseista ja samanaikaisesti poliittisten päätöksentekijöiden laajempaa vastuuta päätösten implementoinnista (Demir 2009; Svava 2001). Näkemystä puoltavat tutkijat argumentoivat, että virkamiesten tulee ja tulisi osallistua poliittiseen toimintaan, mutta vastavuoroisesti pidättäytyä toiminnasta, mikä osuu suoraan puhtaasti poliittisen ulottuvuuden piiriin. Mikä tekee toiminnasta poliittista tai poliittisluontoista vaihtelee sen mukaan, (1 mikä on toiminnan vaatima ryhmäkuri tai (2 mikä on yleisesti tarve virkamiesten riippumattomaan aloitekykyyn. Poliitiikkaan sisältyvä ajatus

ryhmäkurista voi lisätä kansalaisten epäuskoisuutta heidän pätevyyttä kohtaan. Toisaalta virkamiesten vahva aloitekyky voi heikentää uskoa poliitikkojen pätevyteen. (Demir 2009, 3.)

Vaikka täydentävä näkemys kasvattaa suosiotaan, käsite ei ole tehnyt läpimurtoa, vaan on jäänyt osittain ympäröityä ja hämäräksi. Täydentävää mallia puoltavat tutkijat yrittävät symboloida käsitettä jatkumona, joka siirtyy politiikasta kohti johtamista, missä hallinto ja politiikka ovat jatkumon keskivaiheella (Demir 2009; Svava 1999; Van Riper 1983).

#### **2.4.4 Malli 4: Täydellinen hybridi**

Neljännän mallin spekuloi täysin weberiläisen politiikan ja hallinnon rajan katoamisella. Hybridimalli on yhdistettävissä ministerien esikuntien vahvistumiseen. Aberbach & ym. (1981, 20) huomauttavat tutkimuksessaan, että hybridimalli on ottamassa askeleita, mutta hybridipiirteet ovat rajoittuneet pieniin lokeroihin, jotka ovat mahdollisesti juuri ministerien esikuntia.

Mallin puolesta argumentoi virkamiesten anonymiteetin murentuminen suomalaisessa hallinnon kontekstissa. Nykyään jokainen virkamies joutuu vastaamaan omalla nimellään ja kasvoillaan tiedotusvälineille. Virkamiesten käytöksessä on huomattavissa erilaista käyttäytymistä suhteessa julkisuuteen. Toiset virkamiehet eivät voisi vähempää välittää julkisuudesta ja pikemminkin pyrkivät piiloutumaan ulkoiselta paineelta. Eräät virkamiehet puolestaan tuntuvat hakeutuvan valokeilaan, mutta he ovat valmiita työntämään vastuun viime kädessä poliitikkojen harteille. Kyynisen näkökulman mukaan todellisia vastuunkantajia ei välttämättä enää ole lainkaan julkisessa hallinnossa. Julkisen sektorin virkamiesten tehtäviin on kuulunut antaa neuvoja poliittisille esimiehille ja edustaa laajemmin institutionaalista muistia. Virkamieskoneisto on voinut toimia tehtävässään enemmän lähes täyden anonymiteetin suojissa, samalla kun ministerit ja poliitikot ovat kantaneet julkisen vastuun. (Wiberg 2009, 125–126.)

Aberbach ym. (1981) ottavat esille tässä tutkimuksessa jo esille tuodun hallinnon politisoitumisen ja politiikan hallinnollistumisen etenkin mallissa neljä. Ongelmana on kuitenkin, että he tarjoavat hyvin vähän empiiristä pohjaa väitteelle. Heidän mallinsa tarjoavat kuitenkin vahvan pohjan tutkimuksen toteuttamiselle. Lisäksi on jälleen kerran huomioitava, että siinä missä Aberbach ym. muut ovat keskittyneet poliitikkojen ja virkamiesten suhteeseen, niin tämä tutkimus pyrkii

kohdistamaan huomionsa tutkimuskirjallisuuden sokeaan pisteeseen, kun tarkastelussa on ammattipoliitikot eivätkä tehtävänsä valitut poliitikot.

## **2.5 Ideaalimallien hyödyntäminen**

Aberbachin ym. luokittelun pohjalta käytiin paljon tieteellistä keskustelua. Painopiste siirtyi myöhemmin 1980-luvulla julkisten menojen kasvaessa politiikan ja hallinnon keskinäisestä suhteesta siihen, kuinka laaja toimeenpanovalta on, kuinka sitä johdetaan ja onko toimeenpanovallalle syytä uskoa niin paljon valtaa. Kansalaisten luottamus on monessa maassa vahvempi virkamiehiä kuin poliitikkoja kohtaan. Kansalaisten ja äänestäneiden asenteet hallitsemista kohtaan muodostuvat siten minkälainen käsitys kansalaisilla on poliitikkojen ja virkamiesten rooleista ja tehtävistä. Virkamiesten katsotaan ajavan yleistä etua ja poliitikkojen edustavan negatiivisessa mielessä sokeaa puoluenäkökulmaa. Kuten todettua, niin virkamiesten roolitulkinnat eivät ole enää kuitenkaan byrokratiateorian alkuperäisen mallin mukaisesti kaksijakoinen vaan moniulotteinen. Nykyisin tutkimuksen painopiste on siirtynyt vahvasti virkamiesetiikkaan ja virkamiesten käsityksiin omasta tehtävästään (Tiihonen 2006, 27.)

Malleille on löydettävissä omat historialliset aikakautensa. Ensimmäinen malli kuvaa parhaiten 1800-luvun loppupuolta. Siirtymä toisen mallin on tapahtunut 1900-luvun alkupuoliskolla. Kolmas malli, joka näkee näkee politiikoilla olevan hallinnollisia piirteitä sekä virkamiehillä poliittisia piirteitä omaavia tehtäviä, nousi keskusteluun 1950-luvun jälkeen. Hallinto on politisoitunut ja politiikka on vastavuoroisesti hallinnollistunut. Neljäs malli on noussut esille viime vuosikymmenten aikana. (Aberbach ym. 1981, 16; Pekonen 1988, 218–222.) Lisäksi tutkimuksen mukaan mallit kolme ja neljä osoittautuivat kaikkein käytännöllisimmiksi toimeenpanovallan ylemmillä tasoilla (Aberbach & ym. 1981, 238–261).

<b>Poliitikkojen ja virkamiesten väliset suhteet ja roolit</b>			
	<b>Politiikan ja hallinnon suhde</b>	<b>Poliitikko</b>	<b>Virkamies</b>
Policy/Administration	Selvästi erillään	johtaja	toimeenpanija
Facts/Interests	Erillään, mutta yhteydessä	arvojohtaja	tietopohjan tarjoaja
Energy/ Equilibrium	Jatkuvassa kontaktissa keskenään sekä sidosryhmiin	päävastuussa visioija	päävastuussa budjetoija
Pure Hybrid	Tehtäviä hoidetaan päällekkäin	epäselvä	epäselvä

**Kuvio1:** Poliittishallinnolliset ideaalimallit

Neljän poliittishallinnollisen ideaalimallin perusteella on johdateltavissa eri roolimallit, joita voidaan pitää normaalitilanteen ilmentyminä. Näitä ovat 1) erilliset roolit, 2) autonominen hallinto, 3) reagoiva hallinto ja 4) päällekkäiset roolit. Ensimmäisessä roolikategoriassa hallinnon ja politiikan edustajien suhteet ovat selvät ja erillään selvän käskyalaisuuden seurauksena. Autonomisessa hallinnossa virkamiehillä on yhtä suuri tai suurempi vaikutusvalta kuin poliitikoilla. Reagoivassa hallinnossa puolestaan poliitikoilla on vahvempi vaikutusvalta. Päällekkäisissä rooleissa eroavista normeista huolimatta roolit menevät päällekkäin ja vaikutusvalta on vastavuoroista. Näiden neljän normaalitilanteen ulkopuolella on olemassa ääritapauksensa, joissa joko politiikka tai hallinto on ottanut täydellisen dominanssin suhteessa toiseen osapuoleen (Svara 2006, 955–956.)

Etäisyys ja erikoistumisen taso hallinnon ja vaaleilla valittujen poliitikkojen välillä

		Korkea	Matala
Poliitikkojen valta suhteessa hallinnon virkamiehiin	Korkea	Eristäytynyt hallinto	Manipuloitu hallinto
		Erilliset roolit	Reagoiva hallinto
	Matala	Autonominen hallinto	Päällekkäiset roolit
		Byrokraattinen hallitus	Politisoitunut hallinto

**Kuvio2:** Poliittishallinnolliset suhteet. Normaalit (harmaa) ja äärimmäisyydet (valkoinen) Svava (2006) mukaillen

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin luomia ideaalimalleja, sillä mallit antavat hyödyllisen viitekehyksen erityisavustajien ja virkamiesten välisiin suhteisiin. Poliitiikan ja hallinnon keskinäistä suhdetta on merkityksellistä tarkastella mallien avulla kasvaneiden poliittisten avustajakuntien vuoksi. Tutkimuksessa tehdään haastatteluiden perusteella johtopäätökset ja pyritään alleviivaamaan ajankohtainen tilanne erityisavustajien liittyen mallien sovellettavuuteen ja ajankohtaiseen tilanteeseen suomalaisissa ministeriöissä.

### **3 ERITYISAVUSTAJAT MINISTERIN APUNA**

Mielikuva ministerien avustajista ei ole lähtökohtaisesti positiivisin. Machiavellin populaarisissa moderneissa jäljitelmissä päättäjien avustajia kuvaillaan pyrkyyreiksi ja oman edun tavoittelijoiksi. Poliittisten avustajien ja virkamiesten kuvaillaan käyvän valtakamppailua, jota toteutetaan huhuja ja juoruja levittämällä, selkäänpuukottamalla ja virheellisen tiedon levittämällä. Modernien neuvonantajakirjojen luoma mielikuva nykyajan poliittisesta johtamisesta on harhainen. Nykyajan valtiollinen johtaminen ja sitä tukeva neuvonantajatyö perustuu tai ainakin tulisi perustua tiedolla johtamiseen ja eri tieteenalojen analyysiin. (Tiihonen 2014, 210.) Erityisavustajat ovat toimijoita, jotka toimivat ristiriitaisissa rooleissa tai monissa eri rooleissa samanaikaisesti. He ovat samanaikaisesti poliittisia ja hallinnollisia toimijoita. Perinteinen kuva suomalaisesta virkamiehestä ei sovi heidän ylleen, vaikka he ovat Suomen lainsäädännön perusteella virkamiehiä. Järjestelmän ainutlaatuisuus nostaa hedelmällisen tarkastelukohteen politiikan ja hallinnon suhteesta.

#### **3.1 Erityisavustajat politiikan ammattilaisina**

Erityisavustajat kuuluvat avustajakuntaan, ja laajemmin kategorisoituna politiikan ammattilaisiin. Julkisessa keskustelussa politiikan ammattilaisiksi nimetään henkilöitä, jotka ovat olleet kansanedustajina vuosikymmeniä. Nimitys ei sinänsä ole harhaanjohtava, mutta tässä tutkimuksessa politiikan ammattilaisilla ymmärretään ne henkilöt, jotka ei ole valittu tehtävään. He ovat palkattuja ammattilaisia, joiden päämäärä on vaikuttaa poliittisesti ja viedä politiikkatoimia eteenpäin. He eivät ole viroissa ja heidän tehtävänä on tuoda arvoja julkiseen johtamiseen ja edustaa edustamansa ryhmittymän näkemyksiä. (Svallfors 2015b, 4; Svallfors 2017.)

Hackerin ja Piersonin (2010, 100–102) kuvaus politiikasta organisoituna taisteluna puoltaa, puoltaa ajatusta siitä, että erityisavustajat ovat puoluepolitiikan satureita ja heidän oletetaan olevan lojaaleja puolueelle (Svallfors 2017). Puolueet rekrytoivat näitä nuoria lupauksia ja vievät heitä eteenpäin. Monella erityisavustajalla on ollut aikojen saatossa taustaa nuoriso- ja opiskelijapolitiikassa. Rönnholmin (2011) sanoin erityisavustajat ovat puolueen poliittisia neuvonantajia ja informaation välittäjiä. Heillä on hänen mukaansa myös merkittävämpi asema kuin tavallisilla eduskunta-avustajilla.

Laajemmin tarkasteltuna politiikan ammattilaisiin voidaan lukea myös ministeriöiden sekä puoluepolitiikan ulkopuolella työskenteleviä henkilöitä, jotka työskentelevät esimerkiksi lobbareina kasvavalla vaikuttajaviestinnän alalla. Voimme olettaa, että politiikan ammattilaisten vaikutusvalta on kasvanut viime vuosina huomattavasti. (Garsten, Rothstein, & Svallfors 2015.) Kuten Svallfors (2015b) huomauttaa, tiedämme toistaiseksi tiedämme kuitenkin varsin vähän heidän taustoistaan, vaikutusmahdollisuuksistaan, motiiveistaan tai roolistaan politiikan ja hallinnon rajamailla. Tässä tutkimuksessa politiikan ammattilaisten rajaus tehdään ministerien esikuntiin ja tarkastelun kohteeksi otetaan vielä tarkemmin erityisavustajat.

Laajeneva ja yhä vaikutusvaltaisempi politiikan ammattilaisten joukko herättää kysymyksiä. Dahl (1989, 333–334) on nähnyt politiikan ammattilaiset valtavana ongelmana demokratialle, sillä politiikan ammattilaisilla on kyky menestyä politiikan kompleksisissa kulisissa olematta kuitenkaan koskaan vastuussa toimistaan. Dahl (1989) näkee politiikan ammattilaisten määrän kytkeytyvän juuri julkisen politiikan monimutkaistumiseen ja heidän kasvavan joukon uhkana demokratian läpinäkyvyydelle. Poliitiikan eliitillä on vaarana irtaantua demokratian kontrollista. Poliitiikan ammattilaiset eivät välttämättä tavoittele irtaantumista julkisen valvonnan piiristä, mutta ongelma itsessään syntyy jo siitä, että asiaan on olemassa mahdollisuus.

Ruostesaari (1998, 42–43) lukee erityisavustajien kuuluvan poliittisen eliitin luokkaan. Yleisen käsityksen mukaan erityisavustajuus on toiminut herrahissinä ylempiin poliittisiin tai yhteiskunnallisiin tehtäviin. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole esimerkiksi Westerlundin (1990) teoksen pohjalta, jossa tuodaan ilmi, että vain yksi kymmenesosa erityisavustajista tuli myöhemmin valituksi eduskuntaan. Toisaalta on huomioitava, että herrahissi ei nosta aina eduskuntaan, vaan toimii nosteenä monille muille yhteiskunnan vaikuttajapaikoille. Svallfors (2016) tuo esiin kuinka erityisavustajat eivät esimerkiksi Ruotsissa ole edes halukkaita vaikuttamaan itse päivän politiikassa, vaan lähtökohtaisesti kiinnostuneita työskentelemään taustalla.

Vaikka tutkimuksessa puhutaan politiikan ammattilaisista ja virkamiehistä kuin ne muodostaisivat omat homogeeniset eliittiryhmittymänsä, niin näin ei kuitenkaan ole. Kummatkin eliitit ovat heterogeenisiä ryhmittymiä, joista on löydettävissä monia erilaisia taustoja, identiteettejä ja intressejä. Tutkimustyön joustavoittamiseksi on toisinaan mielekäästä tehdä yleistyksiä



reaalimaailmasta tieteellisen tiedon rakentamiseksi ja uusien havaintojen löytämiseksi.

Poliittisen ja hallinnollisen eliitin asemat ovat erilaiset. Poliittisen eliitin asema on koetuksella vaaleissa neljän vuoden välein. Virkamiehet pysyvät viroissa ja heidän on mahdollista muutoksen airueina pitkää valmistelua vaativissa prosesseissa. Ministeriöt toimivat päällikkövirastoina, jossa ylin johto vaihtuu useimmiten vaalien jälkeen. Henkilövaihdokset luovat katkonaisuutta poliittiseen johtamiseen. Kukin hallituspuolue valitsee hallitusneuvotteluiden lopputuleman mukaan ministerin tehtäviin kunkin puolueen kannalta sopivimman edustajan, joka puolestaan valitsee itselleen valtiosihteerin ja erityisavustajat. Ministeri ei pysty poliittisen esikuntansa kanssa ottamaan haltuun omaa hallinnonalaansa ainakaan täysimääräisesti heti alkuun. (Tiihonen 2006, 140-141.)

### **3.2 Erityisavustajajärjestelmän synty ja perusteet**

Erityisavustajat kantoivat ennen vuotta 1990 titteliä poliittinen sihteeri. Pääministerin kansliaan palkattiin ensimmäinen poliittinen sihteeri 1930-luvulla. Muihin ministeriöihin ehdotettiin poliittisia sihteereitä vasta vuoden 1972 tulo- ja menoarviossa. Samaisena vuotena nimitettiin Kalevi Sorsan (sd.) ollessa pääministerinä ensimmäiset poliittiset sihteerit, joita nimettiin tuolloin yhteensä 17 henkilöä. Ministerin läheisyydessä työskentely poliittisena sihteerinä toimi luonnollisesti nosteenä monille poliittisille nuorille tekijöille ohitse perinteisen virkamiespolun. Murrin (2014) tekemien haastatteluiden perusteella voidaan huomata historiallisella aikajanelalla, että ei mennyt kauaakaan, kun poliittiset sihteerit alkoivat taistelemaan toden teolla vallasta virkamiesten kanssa näyttien ylimmälle virkamiesjohdolle paikkansa ja etenmistahdin. Poliittisiin sihteereiden nimittämiseen valtiokoneistoon päädyttiin myös muiden syiden ohella siksi, että puolueet halusivat siivota omia kulujaan siirtämällä väkeä valtion palkkalistoille (Murto 2014, 151–153).

Poliittisen johtajan tehtävään ei kuulu lainsäädännön toimeenpano. Poliittisten johtajien valtakirja oikeuttaa hallitusasioista päättämiseen ja valtiollisena johtajana toimimiseen. (Tiihonen 2017, 14.) Tästä syystä esimerkiksi Huttunen (1994, 140–141) on puoltanut sitä, että ministeriöihin on nimettävä ministeriä avustava johto, jonka on oltava suppea ja vaihtuva. Ministeriön vahvoja esikuntia puoltavan ajatuksen takana on huoli poliittisten virkanimitysten määrästä. Poliittisilla puolueilla on pienempi paine ajaa poliittisia virkanimityksiä, kun niillä on mahdollisuus hankkia ministerin ympärille oma luotettujen joukko. Poliittiset virkanimitykset hämärtävät rajaa poliittisen

ja virkamiesjohdon välillä, mikä puolestaan syö demokratian läpinäkyvyyden uskottavuutta Dahlin (1989) huolien mukaisesti. Kyseenalaiset nimitykset voivat hämärtää vastuuta ja tehtäviä sekä lisätä ministeriöiden virkamiesjohdon ylikapasiteettia.

Erityisavustajajärjestelmän institutionaalinen muodostuminen on historiallisesti kietoutunut valtiosihteerijärjestelmään. Poliittisten valtiosihteerien taustalla on poliittisen eliitin näkemys siitä, että virkamiehillä on ollut liian suuri valta ministeriöiden strategiseen johtamiseen. Virkamiesten valtaa kavennettiin luomalla poliittisten valtiosihteerien asema. Poliittiset päättäjät perustelivat päätöstä aikoinaan tehtäväkentän laajenemisella mm. Suomen EU-jäsenyyden myötä, virkamiesten liiallisella vallalla ja jopa epälojalisuudella ministeriä kohtaan. (Tiihonen 2006, 11.)

Poliittisten avustajien määrällinen kasvu heijastaa osaltaan poliittisen päätöksenteon valmistelukulttuurin muutosta. Suuret poliittiset uudistukset valmiseltiin vielä 1980-luvulla parlamentaarisisissa komiteoissa, joiden jäsenenä toimi puolueiden, virkamiesten etujärjestöjen, ja tutkijoiden edustajia. Komiteavalmistelusta on vuosien saatossa luovuttu lähes kokonaan ja tilalle on saapunut erilaiset selvitysmiehet ja konsultit. Uusi valmistelutyö nostaa poliittisten avustajien vaikutusvaltaa poliittisten päätösten valmistelussa. (Niemi & Raunio & Ruostesaari 2017, 179.)

Erityisavustajien asemasta käytiin tarkempi keskustelu, kun pääministeri Harri Holkeri nosti poliittisten valtiosihteerien aseman esille hallituksen budjettiriihessä 1987. Pääministeri yritti saada tuolloin valtiosihteerin omaan ministeriöön. Valtiosihteerien aseman valmistelua varten perustettiin työryhmä 1989, jonka kokoonpano oli pääasiassa poliittinen. Ministeriöiden osalta todettiin, että poliittisten sihteerien tilapäisten toimien muuttaminen ministerin erityisavustajien viroiksi olisi riittävä teko poliittisen ohjauksen vahvistamiseksi. Pääasiallisesti nimikkeen muuttaminen tarkoittaisi palkkojen nousua ja työryhmä katsoi, että tämä riittäisi pätevien henkilöiden halun toimia vaativassa tehtävässä. Työryhmä otti myös kantaa, että ministerien tulisi voida ottaa muitakin avustajia poliittisiin perustein. Poliittisten erityisavustajien järjestelmän kehittämisestä muodostui lopulta työryhmän painavimmat ehdotukset (Tiihonen 2006, 79–80).

Poliittisten valtiosihteerien ja erityisavustajien määrä kaksinkertaistui Holkerin hallituksesta (1987–1991), Kataisen hallitukseen (2011–2014). Kun Holkerin hallituksessa valtioneuvoston poliittisia avustajia oli vielä 24, niin Kataisen hallituksessa määrä oli 48. (Ruostesaari 2014).

Avustajakunnan paikat olivat hyvin pitkään sukupuolittuneita. Ministerit olivat ympäröity miespuolisilla sihteereillä ja avustajilla. Esimerkiksi pääministerin ensimmäinen naispuolinen ykkösavustaja nimettiin vuonna 1993 Esko Ahon (kesk.) kautena, kun hän nimitti avustajakseen Maria-Kaisa Aulan. Sukupuolijakauma on sittemmin tasoittunut siirryttäessä lähemmäs tätä päivää. (Murto 2014, 152.)

Erityisavustajien määrällä on käyty toisinaan poliittista kauppaa. Esimerkkinä toimii vuosi 2002, jolloin vihreiden kaksi ministeriä lähtivät hallituksesta, kokoomus ja sosiaalidemokraatit saivat valita kumpikin yhden ministerin lisää. Tasapainoksi vasemmistoliitto sai palkata yhden lisäävustajan ja ruotsalainen kansanpuolue kaksi lisäävustajaa. Myös vuonna 2014 hyvitetiin samalla tavoin vihreitä ja ruotsalaista kansanpuoluetta vasemmistoliiton lähtiessä hallituksesta (Murto 2014, 154). On huomattava, että puolueiden kilpailu on siirtynyt ideologiselta tasolta pikemminkin keskeisten yhteiskunnan päätöksentekopaikkojen ja vaikutusvallan jakamiseen. (Heusala 1991, 156).

Sipilän lupaus ministerien ja erityisavustajien määrän vähentämisestä toteutui hallitusneuvottelujen yhteydessä, vaikka ministerien ja avustajakunnan määrä väheni huomattavasti pienemmin luvuin kuin Sipilä olisi toivonut. Ministerien määrän vähentäminen sai useasti kritiikkiä hallituskauden aikana sekä poliittiselta, että virkamiespuolelta. Sipilän päätöksen katsottiinkin yleisesti olleen osittain vaalitaktinen veto sekä myös yritysmaailmasta ponnahtaneen pääministerin harha-askel tavoiteltaessa dynaamisuutta päätöksentekoon.

Kansainvälinen tutkimus on on pyrkinyt löytämään syitä poliittisen avustajakunnan kasvavaan määrään. Ensimmäisenä syynä on lisääntyvä koordinaation tarve lisääntyneen poliittisen kompleksisuuden johdosta sekä puoluepolitiikan pirstaloitumisesta yhä syvempiin erikoiskysymyksiin (Dahlström, Peters & Pierre, 2011; Ullström, 2011). Nykyiset haasteet ovat vaikeuttaneet toimivaa poliittista johtamista. Tässä tilanteessa poliittiset erityisavustajat ovat ikään kuin lisäkädet ministereille poliittisen johtamisen toteuttamiseen.

Myös Tiihonen (2017) on samalla linjalla. Vaikka hän suhtautuu kriittisesti avustajakunnan kasvaneeseen määrään, hän toteaa erityisavustajien olemassaolon oikeutetuksi. Kansanedustaja tarvitsee noustakseen ministerin tehtävien tasolle luotettavaa poliittista tukea lähipiiristään.

Poliittinen esikunta kommentoi politiikan vaihtoehtoisia linjoja ja pitää ministerin tietoisena tärkeistä ja poliittisesti aroista asiakokonaisuuksista. Virkamiesten tehtäviin ei kuulu ministerin avustaminen arvioimaan esimerkiksi harjoitetun politiikan vaikutusta puolueen kannatukseen tai vaalimenestykseen. Machiavelli (1995) ilmaisi asian siten, että hallitsija tarvitsee ketun käärmeen etsimiseksi ja leijonan susien karkoittamiseen.

Toinen selittävä tekijä avustajakunnan kasvuun on politiikan ja politiikan teon mediasoituminen. Yhä nopeutuvat ja helppokäyttöisemmät viestintävälineet haastavat perinteistä hallintoa ja kabinettipoliitikkaa. Hallinnon ja ministeriöiden johtaminen elää tai ainakin tulisi elää läpinäkyvyyden aikakautta. Poliittiset avustajat käyttävät mediaa politiikkatoimien edistämiseen ja julkisen paineen luomiseksi samalla, kun he itse välttelevät julkisuuden katseita. Svallfors (2016, 7) näkee tilanteen paradoksaalisena rinnakkaiselona. Keskeiset poliitikot ja varsinkin ministerit ovat jatkuvan median huomiona, kun samanaikaisesti heidän taustaltaan viedään huolella laadittuja viestejä. Lisäksi poliitikkojen on oltava alati läsnä. Missä tahansa voi räjähtää twittermyrsky tai uutinen, joka vastaa nopeaa reagointia. Helsingin ensimmäinen pormestari ja aikoinaan pitkään erityisavustajana toiminut Vapaavuori (2016, 141) muistelee, että avustajan on puolustettava ministeriä, vaikka keskellä yötä toimittajan soittaessa. Avustajan on oltava kykenevä toimimaan, vaikka hänelle ei olisi selvää, mistä toimittaja kysyy tai syyttää ministeriä. Vapaavuori muistelee myös Pertti Salolaisen opettaneen hänelle, että on ministerin omaa ansiota, mikäli hän puhuu hyvin, ja on puolestaan avustajien vika, jos puhe on laadultaan huono. Korpela & Mäkitalo (2008, 71) huomauttavatkin, että ministereille suunnatut lisäresurssit poliittiseen johtamiseen eivät ole aina johtaneet poliittisen johtamisen tehostumiseen, vaan lehdistötiedotteiden ja julkisten esiintymisten kasvaneeseen määrään.

Kolmas tekijä on inhimillisempi. Poliitikko on raadollistunut jatkuvan julkisen paineen myötä. Johtavat poliitikot hakevat turvaa luotetuista alaisista kovassa ja epäkiitollisessa ymärästössä (Garsten ym. 2015; Maley, 2011). Poliitikot ovat kovan ulkokuoren alla ihmisiä, jotka kaipaavat tukea ulkoisen paineen alla. Kansalaispalaute ei ole aina kaikkein kiitollisinta. Luotettavuuden merkitys voikin korostua etenkin rekrytoinnissa, sillä erityisavustajan tehtävään ei ole olemassa mitään muodollisia pätevyksiä. Erilaiset painotukset saavat erilaisen painoarvon riippuen ministerin tarpeista ja haluista. Jako on kuitenkin tehtävissä kahden arvontiperusteen välillä: tehtävän hoitamiseen tarvittava pätevyys sekä poliittinen luotettavuus. (Wiberg 2009, 67.)

### 3.3 Poliittisten avustajien roolit

Roolit tarjoavat mielenkiintoisia näkökulmia teoreettisen viitekehyksen luomiseksi. Poliittisia sihteereitä tutkinut Westerlund (1990) luettelee ministerien apulaisille kuusi erilaisia roolia, jotka ovat apulainen, luotettu, kontaktoija, neuvonantaja, virkamies ja puolueen edustaja. Puoskarin (2002) ministeriön ylimmille virkamiehille toteuttamassa haastattelututkimuksessa nousee esiin tosiasia, että ministerin ja hänen avustajien tehtävää on vaikea erottaa toisistaan, koska ministeri on jatkuvasti yhteydessä esikuntaansa antaen kommentteja ja muodostaen kantoja ajankohtaisiin teemoihin. Näkemyksenä on, että erityisavustajien tehtävänä on valvoa hallitusohjelman toteutumista sekä ministerin tahdon julkituomista hallinnonalalle. Erityisavustajien asemaa on perustellusti helpompi tutkia, kun ymmärretään ministerin roolia ja erilaisten ministerityyppien merkitystä ministeriön strategisena johtajana.

Ministerin tehtävä koostuu muodollisten päätösten tekemisestä, hallinnon työnteon ohjaamisesta sekä "myyntityöstä". Myyntityöllä tarkoitetaan hallinnonalan edustamista hallituksessa ja laajemmin koko yhteiskunnassa. Normaalitapauksissa päätösten allekirjoittaminen on rutiininluontaista työtä. Sen sijaan hallinnonalan ohjaaminen haluttuun suuntaan on vaativampaa ja aikaa kuluttavampaa. Kokonaisvaltainen hallinnonalan ohjaaminen voi olla erittäin haastavaa ministeriöiden vastatessa yhä laajempiin ja monimutkaisempiin kokonaisuuksiin. (Puoskari 2002, 73.) Nousiainen (1992, 76) toteaa, että suomalaiset ministeriöt kattavat laajan toimialan, joka voi muodostua hajanaisista hallinnon sektoreista, että edes asiantuntijaministeri ei pysty hallitsemaan koko ministeriön hallinnonalaan täysivaltaisesti. Tehtävä ei ole nykyisin helpottunut vaan päinvastoin. Kuten todettua, niin ministerien määrä sekä avustajakuntaa supistettiin hetkellisesti. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö, joka on perinteisesti lohkottu kahden ministerin alaisuuteen, oli hetkellisesti yhden ministerin ohjauksessa.

Ministerin tausta, kyky, persoona ja henkilökohtainen kiinnostus asioihin vaikuttavat siihen millaiseksi ministerin rooli lopulta muotoutuu. Ministerien asemaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus korostaa ministerin roolia valintojen tekijänä. Keskeistä on osallistuuko istuva ministeri ministeriön johtoryhmätyöskentelyyn, vai jättääkö hän tehtävän avustajakunnan käsiin. Ministeriön rutiininomaisten ja pienempien kokonaisuuksien ottaminen haltuun esimerkiksi ministeriön tavallisissa suunnittelukokouksissa istuminen voi vähentää epäluottamusta virkamiesten silmissä.

(Puoskari 2002.)

Ministereitä käsittelevä tutkimus on löytänyt erilaisia ministerityyppejä. Perinteisesti jakotyyppi on tehty kahteen eri tyyppiin, spesialisti ja generalisti tai spesialisti ja amatööri. Ministeriön toimialan tunteva ministeri on spesialisti ja generalisti on poliittisesti edustava henkilö, toisinaan myös amatööriksi kutsuttu. Generalistilla on amatööri ministeriön toimialassa, mutta käsitteen mukaisesti hänellä katsotaan olevan joitakin kykyjä, jotka tekevät hänestä sopivan henkilön ministeriön johtoon. Amatööri korostaa puolestaan asiantuntemuksen puutetta ministeriön toimialalta.

Perinteistä kahtiajakoa kehittyneempi löytyy Nousiaisen (1992) jaottelusta neljään eri ministerityyppiin, jotka ovat spesialisti, politiikan ammattilainen, politiikkoasiantuntija ja amtööriministeri. Spesialistilta löytyy ministeriön toimialan tuntemusta ilman poliittista kokemusta, joka olisi verrattavissa politiikan ammattilaisiin tai politiikkoasiantuntijalta. Poliitiikan ammattilaisella on politiikan tekemisen taidot hallussa, mutta ministeriön toimiala ei ole hänelle tuttu. Poliitiikkoasiantuntija on ehtinyt karttuttamaan kokemustaan niin, että häneltä löytyy osaamista sekä politiikan tekemisestä, että vaadittavalta toimialalta. Amatööriministeriltä puuttuu puolestaan kokonaan edellä mainitut taidot. Puoskarin mukaan (2002) Suomessa yleisin ministerityyppi löytyy politiikan ammattilaisista. Toimialan asiantuntemusta on painotettu ministerivalinnoissa vähemmän samalla, kun politiikan ammattilaiset ovat olleet nousseena ministerityyppinä. Lisäksi on huomioitava, että ministerien koulutustaso on noussut 2000-luvulle tultaessa etenkin SDP:n ja Keskustan ministerien aiempaa entistä korkeamman koulutuksen myötä (Puoskari 2002, 41–42).

Ministereille tehdyn haastattelututkimuksen perusteella erityisavustajien valinnassa korostuvat koulutus, tiedot, kokemus ja viestintätaidot (Heusala 1991, 142–144). On huomattava, että kommunikaatioväylät, viestintävälineet ja median rooli on muuttunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana merkittävästi ja onkin todennäköistä, että jos haastattelut toistettaisiin nyt niin, vastauksista korostuisi entisestään kommunikaatiotaidot ja kyky hallita laajaa sidosryhmäyhteisöä.

Ministerien poliittisista kabineteista löytyy jo useampi kansainvälinen tutkimus (esim. Maley 2011; Connaughton 201; Yong & Hazell 2014). Maley (2011), joka on tutkinut Australian järjestelmästä

löytyviä erilaisia rooleja on erottanut tutkimuksessaan viisi erilaista roolia: agendan asettaja, ideoiden, intressien ja mahdollisuuksien linkittäjä, mobilisoija, neuvottelija sekä välittäjä. Agendan asettajat tuovat asioita poliittiseen prosessiin. Linkkinä toimivat avustajat tarkkailevat tilannetta ja tarttuvat niin kutsuttuun “mahdollisuuksien ikkunaan”. Mobilisoijat keräävät puolueen jäseniä ja äänestäjiä ehdotusten taakse. Neuvottelijat käyvät tiivistä keskustelua muiden puolueiden ja intressiryhmien suuntaan. Välittäjät puolestaan tuovat politiikan pirstaleisia palasia yhteen ja vievät asioita eteenpäin.

Avustajien erilaisia rooleja on tutkinut myös Connaughton (2010). Hänen tutkimuksensa eroaa Maleyn tutkimuksista siten, että hän keskittyy tarkastelemaan avustajien roolia enemmän tehtäväkeskeisesti kuin vallankäytön kategoriasta. Connaughton erotti Irlannin ministerikabineteista seuraavat roolit: ekspertti, partisaani, koordinaattori ja huolehtija. Ekspertit tuovat alan substanssiosaamista tiettyihin asiakokonaisuuksiin. Partisaanit ovat enemmän asioiden ratkaisijoita, mitä tulee poliittiseen valtaan liittyvissä kysymyksissä. Koordinaattorit harmonisoivat intressejä ylitse hallinnon rajojen ja ulkopuolisten intressiryhmien välillä. Huolehtijat puolestaan keskittyvät enemmän ministerin jokapäiväisten tehtävien hoitamiseen.

### **3.4 Erityisavustajien mandaatti**

Lisääntyvä poliittisten avustajien määrä herättää kysymyksiä läpinäkyvyydestä ja eettisyydestä. Ministerien poliittiset avustajakunnat ovat olleet löyhän sääntelyn alla 1970-luvulta lähtien. (Ullström 2011). Esimerkiksi OECD on nostanut kahdessa laajamittaisessa raportissaan esiin huolia poliittisten avustajien suhteesta virkamiehistöön. (OECD, 2007, 2011). Organisaatio on ollut huolissaan erityisesti mahdollisista läpinäkyvyyteen liittyvistä ongelmista. Samaiset raportit toteavat kuitenkin, että avustajat helpottavat ministerien ja vaaleilla valittujen poliitikkojen työtaakkaa monimuotoistuvassa ja yhä paineikkaamassa toimintaympäristössä. OECD ei ole kuitenkaan katsonut, että poliittisten avustajien tehtävää tulisi säädellä tarkemmin. Jotkut maat ovat luoneet sääntelyä kevyemmän ohjeistuksen ministereiden avustajille. Esimerkiksi Iso Britannian Cabinet Officen (2016) *code of conduct for special advisers* listaa, mikä on sopivaa käytöstä erityisavustajille ja tarkastelee erityisavustajien roolia hallinnossa.

Ullström (2011, 27) kritisoi olemassaolevia ohjeistuksia siitä, että ne käsittelevät ainoastaan mahdollisia konflikteja poliittisten avustajien ja valtioneuvoston intressien välisiä konflikteja. Mikään olemassa olevissa ohjeistuksista ei ota kantaa intressiriitoihin, jotka saattavat nousta avustajien omista intresseistä saada ujutettua omia henkilökohtaisesti tärkeäksi koettuja asioita hallituksen tai ministeriöiden listoille. Toisin sanoin, keskustelu avustajiin kohdistuneesta sääntelystä on ohittanut erityisavustajien mahdollisuuden asettaa omia poliittisia agendoja.

Ministerien erityisavustajien palkat ja henkilömäärät löytyvät valtion talousarvion valtioneuvoston kanslian pääluokan momentilta: *ministereiden ja heidän erityisavustajiensa palkkaukset*. Valtiosihteerien palkat maksettiin pitkään puolestaan kunkin ministeriön toimintamenoista. Menettelyllä haluttiin korostaa valtiosihteerien kuuluvuutta omaan ministeriöön, mutta todellisuudessa kuten virkamiehille osoitetuista Murron haastatteluista käy ilmi, niin valtiosihteerien ei katsota todellakaan kuuluvan virkamiehistöön. Kysyttäessä valtiosihteerit lasketaan samaan poliittiseen kastiin kuin, muutkin poliittiset avustajat. Virkamiehet eivät näe välttämättä edes eroa valtiosihteerien ja erityisavustajien välillä. Vuoden 2015 talousarvioesityksen yhteydessä valtiosihteerien palkkaukset onkin siirretty valtioneuvoston kansliaan samalle momentille ministerien ja erityisavustajien palkkauksen kanssa (Murto 2014, 159.)

Valtioneuvoston ohjesäännössä määritellään valtiosihteerin tehtävät. Poliittiset valtiosihteerit eroavat korkeista virkamiehistä siinä, että he eivät saa ottaa päätösvaltaa itselleen missään asiassa kuten kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit tai osastopäälliköt. Valtiosihteerin titteli kärsi inflaation, kun kaikki henkilövalinnat eivät olleet sitä tasoa, mitä kaikki osapuolet alustavasti tavoittelivat. Haastattelututkimuksissa nähtiin, että virkamiehistössä hämmästeltiin valtiosihteerivalintoja, sillä kaikkia henkilöitä ei pidetty tarpeeksi pätevinä kantamaan arvokasta tittelä. Lisäksi hallinnollisesta näkökulmasta työnjako valtiosihteerien ja ylimpien virkamiesten välillä on hämärtynyt. Ennen Sipilän hallitusta ja valtiosihteerien määrän merkittävää vähentämistä käytännön ministeriötyössä oli havaittavissa, että erityisavustajilla on ministeriön sisäisessä poliittisessä toiminnassa huomattavasti suurempi rooli kuin valtiosihteereillä (Murto 2014, 173.)

Valtiosihteerien nimityksen taustalla oli pyrkimys vähentää ministerien paisunutta taakkaa. Valtiosihteerien ja erityisavustajien keskeinen ero on, että valtiosihteerillä on oikeus edustaa myös ministeriä pelkän avustamisen sijaan. Edustamisella tarkoitetaan etenkin Euroopan Unionin



lisääntyneitä edustustehtäviä. Poliittisilla valtiosihteereillä on läsnäolo-oikeus Euroopan Unionin ministerineuvoston kokouksissa, mutta ei äänioikeutta. Hei voivat kuitenkin ilmaista Suomen ja ministerin kannan asiaan. Sanomattomana totuutena on rajoittaa virkamiesten pääsyä valtaan ja lisätä näin poliittista ohjausta.

Ministerien erityisavustajat ovat muodollisesti katsoen irti ministerin linjahallinnosta. Heillä ei ole hallinnollisia valmistelu- eikä päätösvaltuuksia eikä myöskään käskyvaltaa suhteessa virkamiehistöön. Alistussuhteita koskevat hankaluudet on vältetty siten, että erityisavustajat ovat valtioneuvoston kanslian virkamiehiä. Erityisavustajat voivat korvata ministerin läsnäolon ylimääräisissä ministerivaliokunnan kokouksissa ja myös korvata ministerin epävirallisemmissa ministeriryhmien neuvotteluissa. 1990-luvun alussa avustajien asemaa vahvistettiin varovaisesti vain ministeriöiden työjärjestysten tasolla (Nousiainen 1992; Ruostesaari 2014).

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 a § mukaisesti:

- Erityisavustajan nimittää pääministeri ministerin esityksestä.
- Erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä.
- Erityisavustajalle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Erityisavustajan on annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot.
- Erityisavustajalla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin.

Erityisavustajien toimenkuvasta löytyy myös mainintoja ministeriöiden työjärjestyksistä.

Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön 30 § todetaan seuraavanlaisesti:

- Ministerin erityisavustaja toimii ministerin avustajana ja suorittaa vain ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriössä esittelijänä.
- Ministerin erityisavustajalle on annettava hänen pyynnöstään kaikki tiedot, joita hän tarvitsee tehtäviensä suorittamiseksi. Erityisavustajan tulee vastaavasti antaa virkamiehille näiden tehtävien hoitamisessa tarvittavat tiedot. Ministerin erityisavustajalla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin.

Murto (2014) kritisoi, että poliittinen valtiosihteerijärjestelmä on kyllä keventänyt ministerien taakkaa, mutta luonut samalla hämmennystä poliitikkojen ja virkamiesten välisiin suhteisiin. Toiminta sekoittaa Murron mukaan virkamiesvalmistelua ja käskyvaltasuhteita. Samoilla linjoilla on myös Tiihonen, joka (2017) kuvaa tilannetta kaksipäiseksi johtajuudeksi, joka sotkee

päätöksentekoa tuomalla epävarmuutta ministeriöiden johtamiseen sekoittaen poliittisen avustajakunnan ja virkamiehistön tehtävien suhdetta.

Tiihonen (2017) on jopa hyvin kriittinen ministerin avustajakunnan yleisestä pätevyydestä. Tiihosen kritiikki pohjautuu hänen argumentilleen siitä, että monet erityisavustajat ovat untuvikkoja politiikan saralla. Lisäksi on esitetty huolia siitä, että erityisavustajat toimivat taustajärjestöjensä lobbareina. Tähän kytkeytyy ajatus siitä, että etujärjestötaustaisen avustajan tehtävänä epäilleen olevan ministerin tuen hankkiminen edustamansa tahon tai yhteisön intresseille.

Tiihosen ja Murrin kriittinen näkökulma koskettaakin enemmän valtiosihteerereistä johtuvaa sekaannusta. Nykyinen tilanne huomioon ottaen voidaan todeta, että kritiikki on aiheellista, mutta ei osu täysin kohdalleen. On huomioitavaa, että raja virkamiesten ja poliittisten erityisavustajien tehtäväjaossa on ollut aina joksensinkin hämärtynyt. Asiaa tuodaan pikemminkin nykyään enemmän esiin eikä yritetä piilotella. On muistettava, että tilanne on ollut vielä hämärämpi ja suorastaan likainen suorien poliittisten virkanimitysten aikaan.

### **3.5 Ministeri vai erityisavustaja vallankäyttäjä?**

Erityisavustajien mielenkiintoinen asema, mandaatti ja erilaiset roolit herättävät väistämättäkin mielenkiintoisen kysymyksen siitä, kuka on tosiasiallinen vallankäyttäjä ministeriöissä. Tiihosen (2017) mukaan erityisavustajien vallankäyttö on tosiasia ja kiistellä voi ainoastaan siitä, että käyttääkö ministeri vai hänen avustajansa suurempaa valtaa. Poliittinen valta on kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa toisten yksilöiden poliittiseen käyttäytymiseen. Weberin mukaan valta mahdollistaa muiden yksilöiden alistamisen oman tahdon alle. Toisin sanoin yksi toimija pääsee sellaiseen sosiaaliseen asemaan, että pystyy panemaan täytäntöön oman tahtonsa huolimatta vastustuksesta ja huomioimatta sitä, mihin mahdollisuus pohjautuu. Murto huomauttaa, että valta ei toteudu puhtasoppisesti Weberin esittämän mallin mukaisesti ministeriöissä. Virkamiehistö voi teoriassa olla eri mieltä ministerin ja hänen avustajakunnan kanssa, mutta ministerin mielipide on lopulta ratkaiseva viitekehyksen sisällä. (Murto ym. 1996, 12.)

Muodollinen valta on usein helposti osoitettavissa, mutta tosiasiallinen valta on vaikeasti eriteltävissä. Tosiasiallinen valta rakentuu monien eri seikkojen päälle ja on yleensä hajanaisen

kokonaisuuden muodostama. Koska tosiasiallista valtaa on vaikea erottaa onkin selkeämpää puhua valtaresursseista, jossa poliittisessa toiminnassa ja päätöksiä valmisteltaessa on viime kädessä kyse. (Murto ym. 1996, 12) Valtaresursseista puhuttaessa oletuksena on, että valta on eri toimijoiden tavalla tai toisella omistamaa tai hallinnoimaa pääomaa. Vallan resurssit ovat tuotettu yhdessä, mutta resurssit jakautuvat ennen kaikkea epätasaisesti. Valtaa on siis erilaisten resurssien pysyvä epätasainen jakautuminen eri yhteiskunnallisten toimijoiden omine käsityksineen tästä jaosta. Vallan ytimessä on resurssien ja kykyjen epäsymmetria, sen institutionalisoituminen ja sekä näin syntyvän rakenteen hyväksyminen (Ruostesaari 2014, 58). Näin ollen yhteiskunnan institutionalisoitujen resurssien pysyvä hallinta on vallan ytimessä (Kunelius, Norppari & Reunanen. 2009, 18–19).

Edellä on todettu, että valta on resurssien epätasaista jakautumista ja perustuu suhteelle. Mintzberg erittelee yksilöt kolmeen erilaiseen poliittista vaikutusvallan käyttäytymistapaa. Ensimmäinen ryhmä koostuu henkilöistä, joilla ei ole muita vaikuttamisen keinoja ja käyttävät taitojaan ja henkilökohtaista tahtoaan saadakseen osuuden jostain muusta vaikuttamisen muodosta. Toinen ryhmä koostuu henkilöistä, joilla on pääsy vaikuttamisen legitiimien muotojen ääreen ja päämääränä käyttää tätä mahdollisuutta poliittisten tavoitteiden ajamiseen. Väliin jäävät henkilöt jotka käyttävät privilegeitua tietoa ja kontakteja vaikutusvaltaisiin henkilöihin poliittisen vallan lisäämiseksi. (Mintzberg 1983, 183.)

Tieto ja tiedon kontrollointi ovat keskeisimpiä vallan muotoja asiantuntijaorganisaatioissa. Valtaa syntyy siten, että henkilö kontrolloi tärkeää informaatiovirtaa portinvartijan roolissa. Tilanne vahvistuu, jos henkilö on sijoittunut organisaatioissa siten, että hän on eri informaatiovirtojen risteyskohdassa, eräänlaisessa “hermokeskuksessa”. Tässä asemassa henkilö on kykenevä pitämään muut ulkona tiedonsaannista, suodattaa levitettävää informaatiota ja kykenevä päästämään ulos sen kaltaista informaatiota, joka palvelee hänen päämääriään. (Mintzberg 1983, 185.)

Ministerin esikunnissa työskentelevien valtiosihteerien ja poliittisten erityisavustajien omien intressien ja valmistelusta riippumattomat “irrationaaliset agendat” tavoitteiden ja keinojen osalta voivat osoittautua ongelmalliseksi asioiden valmistelussa. Vuosina 2011-2014 kuntiin kohdistuneiden uudistusprosesseja arvioineen raportin mukaan virkamiehet eivät kaikissa tapauksissa olleet tietoisia siitä, onko valtiosihteereillä ministerin mandaattia osallistua valmisteluun ja vaikuttaa

sisältöihin. Kuntaudistuksen yhteydessä poliittisten erityisavustajien rooli on ollut arvion mukaan epämääräinen. (Stenvall, Syväjärvi, Vakkala, Virtanen & Kuoppala 2015.)

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen tavoitteena on syventää ymmärrystä ja hankkia kokonaisvaltaista tietoa suomalaisten erityisavustajien asemasta ja roolista ministeriön valmistelutyössä. Hallinnon ja politiikan suhdetta lähestytään tutkimuksessa empiiris-despriktiivisestä näkökulmasta. Tutkimuksen empiirinen aineisto rakentuu erityisavustajille tehtyjen teemahaastatteluiden pohjalle. Kuten johdannossa jo todettiin, erityisavustajien asemaa on tähän mennessä kuvailtu Suomessa lähinnä poliittisissa muistelmissa sekä yleisellä tasolla lehtikirjoituksissa. Kansainvälisessä tutkimuksessa tutkimuksellinen painopiste on pohjautunut myös pitkälti haastatteluille ja toisinaan osallistuvaan havainnointiin.

### 4.1 Tutkimusmetodi

Hallintotiede ei ole tieteellisenä oppialana sidottu mihinkään tiettyihin tutkimuskäytänteisiin. Tutkimuksen tavoitteena on luonnollisesti luoda realistinen kuva tutkittavasta ilmiöstä, mutta on väistämättäkin selvää, että tutkittaessa ihmisten käsitystä täydelliseen kuvaukseen ei ole mahdollista päästä. Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian julkaisujen perusteella pystyttäisiin tarkastelemaan tutkimuskysymystä, mutta jos tutkimusmetodiksi olisi valittu aineistosisällöllinen analyysi, niin vaarana olisi ollut, että aihe olisi korostanut liiaksi hallinnollista ja formaalia näkökulmaa asioista. Tässä suhteessa keskiössä on ihmisten käsitykset, havainnot ja mielipiteet, joiden myötä ministeriön kirjalliset julkaisut on tuotettu. Raportit eivät missään tapauksessa pääse koskaan niin lähelle todellisuutta kuin kabineteissa työskentelevien omakohtaiset kertomukset aiheesta.

Tieteellinen tutkimus ei onnistu ilman teoreettisia käsitteitä ja niiden empiiristä vastineita. Teemahaastatteluita analysoidaan haastatteluissa esiintyneiden teemojen kautta. Kyseiset teemat on esitetty tarkemmin aineiston yhteydessä ja niiden pohjana on hyödynnetty edellisten kappaleiden antamaa pohjaa tutkittavasta ilmiöstä. Määrällisessä tutkimuksessa puhutaan operationalisoinnista joka tarkoittaa teoreettisten käsitteiden muuntamista empiirisesti mitattavissa olevaan muotoon. Vaikka laadullisessa tutkimuksessa ei suoraan puhuta operationalisoinnista tai mittaamisesta, niin silti laadullisessa tutkimuksessa on löydettävä empiiriset vastineet teoreettiselle käsitteille. (Eskola & Suoranta 1998, 75–78.)

Tutkimuksessa käytetään puolistrukturoitua teemahaastattelua, koska haastateltavat ovat päässeet näkemään politiikan kulissien ja hallinnon takahuoneet. Toiseksi, olemassa olevan kirjallisuuden perusteella on voitu tehdä taustaolettamia erityisavustajien toiminnan piirteistä. Näiden olettamien perusteella on rakennettu teemahaastattelun runko. Teemahaastattelussa onkin ominaista, että haastattelun aihepiirit ja teema-alueet ovat tiedossa, mutta sen sijaan kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. Teemahaastattelu on yleinen käytäntö yhteiskuntatieteissä, sillä se vastaa hyvin moniin kvalitatiivisen tutkimuksen piirteisiin. Laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää hahmottaa, miten kokonaisuuden eri osat kytkeytyvät toisiinsa. Pienikin havainto voi olla kokonaisuuden kannalta erittäin tärkeä. Kysymykset tarkentuvat aineistonkeruun edetessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 208.)

Todellisuus on moninainen ja laadullisessa tutkimuksessa on pyrkimyksenä kuvata todellista elämää. Tästä johtuen kvalitatiivisessa tutkimuksessa onkin yleensä pyrkimyksenä paljastaa tosiasioita ja tehdä löytöjä kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä tai totuuksia. (Hirsjärvi ym. 2009, 161.) Laadullisen haastattelun voidaan katsoa aina kirvoittavan kertomuksia (Hyvärinen & Löyttyniemi 2005, 191).

Aberbach ja Rockman (2006, 976) puoltavat rajattuihin hallinnon ja politiikan eliitteihin kohdistuvaa tutkimusta, kun halutaan tietää todella, miten tutkittavat kohteet ajattelevat ja miten he toimivat ja kommunikoiivat toisten eliittien edustajien kanssa. Haastatteluissa mielenkiinnon kohteina ovat haastateltavien yksilöiden omat kokemukset ja näkemykset. Tutkimuksessa annetaan suuri painoarvo keskusteluissa syntyneille havainnoille. (Hirsjärvi ym. 2009, 164). Teemahaastattelu on tästä näkökulmasta juuri sopiva tapa tarkastella erityisavustajien kokemusten kartoittamiseen, kun päämääränä on rakentaa kattavampi ymmärrys erityisavustajajärjestelmän ainutlaatuisuudesta. Haastatteluissa jätettiin tietoisesti tilaa joustavuudelle ja suunnitelmien uudelleen muotoutumiselle. Jokainen haastattelu on ainutlaatuinen ja aineistoa on tulkittu sen mukaisesti.

Koska haastateltavana on joukko korkean tason poliittisia toimijoita, tutkimus saa piirteitä eliittihaastattelusta. Mykkäsen (2001) mukaan eliittihaastattelu on metodologisesti haastava kaikissa vaiheissaan. Haasteita tuovat haastateltavan lähestymiseen liittyvät seikat, haastatteluajasta

sopiminen, etukäteiset valmistautumiset, haastattelutilanteen epäsymmetria ja relevantin aineiston saaminen. Eliitillä voi olla pyrkimyksiä antaa odotusten mukaisia tai sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia, vaikka ne eivät olisi aina täysin totuudenmukaisia. Edellä mainittuja haasteita tasoitti omalta osaltaan oma työni poliittisella puolella sekä anonymiteetin takaaminen aineiston tuloksia julkaistaessa. Tutkimustulosten raportoinnissa on jouduttu tasapainoilemaan aineiston vakuuttavuuden ja anonymiteetin välillä. Haastatteluissa nousi useita mielenkiintoisia huomioita esiin, jotka mahdollistaisivat jatkotutkimuksia aiheesta.

Laine, Bamberg ja Jokinen (2007) ovat esittäneet kritiikkiä, että teemahaastattelu ei ole korrekti tapa kerätä tietoa haastateltavien kokemuksista ja näkemyksistä, koska jokainen haastattelijan kysymys rajaa ohjaa väistämättä haastateltavaa. Aineistoissa piilee riski aineiston määräytymiseen tutkijan intressin eikä haastateltavan autenttisen kokemusmaailman mukaan. Haastatteluiden alussa painotettiin, että keskiössä on haastateltavien omat näkemykset ja kokemukset ilmiöistä. Teoreettiset sanat ja ohjaavat kysymykset jätettiin mahdollisimman taka-alalle. Haastattelutilaneissa erityisavustajille pyrittiin antamaan suhteellisen paljon tilaa vapaamman keskustelun muodossa. Näin vältettiin kahlitsevaa ja rajaavaa teemoittelua vuorovaikutuksen vahvistamiseksi.

Kyseessä ei ole edustavan osan logiikkaa, vaan kyse on esimerkkitapauksista. Haastateltavat henkilöt on valittu tarkoituksenmukaisesti. Haastateltavat henkilöt edustavat eri puoluetustoja sekä eri ministeriöiden hallinnonala. Haastatteluita oli yhteensä yhdeksän kappaletta. Kestoltaan haastattelut olivat pääsääntöisesti puolisen tuntia lukuun ottamatta yhtä haastattelua, joka keskeytyi muuttuneiden aikataulujen johdosta aikaisemmin. Haastattelut toteutettiin ministeriöissä erityisavustajien työhuoneissa tai vaihtoehtoisesti eduskunnan tiloissa. Aineisto kerättiin kokonaisuudessaan syksyn 2017 aikana.

Haastatteluita tehdessä ei määritelty etukäteen haastateltavien yksilöiden määrää. Aineistoa koottiin sen verran kuin tutkimustehtävän kannalta oli välttämätöntä. Riittävyys ratkaistiin saturaation eli kylläntymisen avulla. Aineistoa katsottiin olevan tarpeeksi, kun uudet tapaukset eivät tuottaneet enää tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. Toisin sanoen silloin, kun aineisto alkaa toistamaan itseään. (Eskola & Suoranta 1998, 62–63.)

Haastattelutilanteet alkoivat siten, että kerroin olevani kiinnostunut erityisavustajien roolista ja

heidän suhteestaan virkamiehiin. Haastatteluiden alussa korostettiin vielä erikseen anonymiteetin kunnioittamista. Moni haastattelu alkoi kysymyksellä, jossa pyydettiin haastateltavia kuvailemaan päivittäisiä rutiinejaan ja toimintaa. Nostin haastateltavien esiin tuomien teemojen pohjalta jatkokysymyksiä tai hain tarkennuksia huomioihin. Haastattelut etenivät pääsääntöisesti omalla painollaan ja teemahaastattelurunko toimi lähinnä vain tukena, johon oli mahdollista palata keskustelun käynnistämiseksi ennalta pohdittujen hypoteesien pohjalta. Näin ollen haastattelut olivat pääsääntöisesti vapaita keskustelutilaisuuksia, joissa ei edetty perinteisen kysymys-vastaus-dynamiikan pohjalta.

Haastattelut litteroitiin ja muokattiin hyviä tutkimustavan periaatteita noudattaen ja suurella luottamuksella. Tarpeettomat ja tunnistamattomissa olevat ilmaisut poistettiin tai korjattiin yeisempään muotoon. Tarkennusten kohdalla aineistoon on lisätty sulkeisiin haastateltavan viittaama kohde. Lainauksia on myös katkottu kolmella pisteellä (...). Luottamuksen ja anonymiteetin takaamiseksi haastatteluja erittelevä koodisto on häivytetty varsinaisesta tutkimuksesta. Kaikki viittaukset, joista voisi päätellä suoraan haastateltavan taustan, on poistettu aineistoista.

#### **4.2 Tutkimuksen reliabelius ja validius**

Tieteelliselle tutkimukselle on keskeistä tutkimuksen tulosten ja tutkimusmenetelmien luotettavuuden arviointi, mitä tarkastellaan reliabeliuden ja validiteetin kautta (Hirsjärvi ym. 2009, 231). Reliabelius tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta. Tutkimuksen tarkoituksena on antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Validius on tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä on alun perin tarkoituskin mitata. Kvalitatiivisen tutkimuksen validius kytkeytyy kuvauksen ja siihen liitettyjen selitysten ja tulkintojen yhteensopivuuteen. Keskeinen kysymys on: onko selitys luotettava? Kvalitatiivisessa tutkimuksessa reliabeliudella ja validiudella on erilaisia tulkintoja. Perinteiset reliabeliuden ja validiuden määrittämistapoja kvalitatiivisessa tutkimuksessa on jopa kyseenalaistettu. Tästä huolimatta tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä on mitattava. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 231–233.) Erytisavustajien käsityksiä ja heidän toimintaympäristöä pyritään kuvaamaan mahdollisimman hyvin samalla tietoisena siitä, että jo tutkimuksen alkuvaiheessa asetetut kysymykset jo tietoja kerätessä yhdistettyinä tutkijan tulkintoihin vaikuttavat saatuun tietoon.



Politiikan ammattilaiset ovat kielellisesti kielellisesti älykkäitä ja väistelevät ammatikseen vaikeita kysymyksiä, mikä voi asettaa haasteen tiettyjen teemojen nousemiseen esille. Haastattelut ovat tässä mielessä kielipeliä. Tästä syystä haastattelut edellyttivät huolellista aihepiiriin perehtymistä ja haastateltavien tilanteen tuntemista. Validiuden ja reliaabeliuden käsitteet perustuvat ajatukselle siitä, että tutkimuksessa voidaan päästä käsiksi objektiiviseen todellisuuteen ja totuuteen. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 185.)

Objektiivisuus syntyy subjektiivisuuden tunnistamisesta (Eskola & Suoranta 1998, 17). Oma roolini on otettava huomioon haastatteluiden ja kysymyksenasettelun kannalta. Toimin itse tutkimusta tehdessäni kokoomuslaisen kansanedustajan eduskunta-avustajana. Aineiston kerääminen ilman rooliani olisi ollut huomattavasti haastavampaa. Kysymyksen asettelu oli myös helpompaa, kun tunsin käsiteltävän aiheen ennalta. Riskinä oli puolestaan tiettyjen ennakkokäsitysten ja olettamien tekeminen, kun haastatteluja tehtiin ylitse hallituksen puoluerajojen. Ei ole kuitenkaan tavatonta, että tutkija tarkastelee itselleen lähellä olevaa aihetta. Tutkija on usein jollain tavoin kiinni tutkittavassa aiheessa ja omat taustansa huomioiden voidaan todeta, että täydellinen puolueettomuus on jopa käytännössä mahdotonta (Tuomi & Sarajärvi 2009, 133). Katsonkin oman avustajan roolini olevan enemmän tutkimuksen luotettavuutta vahvistava tekijä, sillä asia tiedostetaan ja tuodaan selvästi esille.

### **4.3 Tutkimusanalyysi**

Tutkimusasetelma ei ole laadullisessa tutkimuksessa keskeisin puoli, sillä tutkija tarkastelee ja ratkaisee miltä osin ja millä tarkkuudella materiaali halutaan purkaa ja esittää yleisölle. Suorat lainaukset empiirisestä aineistoista tuovat aineiston lähelle lukijaa, lisää analyysin läpinäkyvyyttä ja antaa mahdollisuuden lukijalle tehdä uudelleenanalyysia. (Metsämuuronen 2006, 64–65.) Tutkijan oma esiyymmärrys tutkittavasta aiheesta on havaittavissa aineiston purkamista koskevasta lähestymistavasta ja aineiston purkamisen tavasta. (Nikander 432–433.) Aineiston analyysissä pyrittiin tuottamaan uutta näkökulmaa politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen, sekä luomaan pohjaa myöhemmälle poliittisia avustajia käsittelevälle tutkimukselle syystä, että aihetta ei ole tutkittu oikeastaan aikaisemmin.

Laadullisessa analyysissä tehdään tyypillisesti ero induktiivisen ja deduktiivisen analyysin välille (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95). Tyyppien ero löytyy päättelylogiikoista, joista ensimmäinen pyrkii

yleistyksiin yksittäisestä yleiseen ja toinen yleisestä yksittäiseen. Perusanalyysimenetelmä laadullisessa tutkimuksessa on sisällönanalyysissa (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91–92).

Aineisto tarkastellaan erittelemällä yhtäläisyyksiä ja eroja tiivistäen. Sisällönanalyysi on diskurssianalyysin tapaan tekstianalyysia, jossa tarkastelun kohteena on valmiiksi tekstimuodossa oleva tai tekstimuotoon muutettu aineisto. Sisällönanalyysin pyrkimyksenä on muodostaa tutkittavasta ilmiöstä tiivis kuvaus, joka kytkee löydetyt tulokset ilmiön laajempaan kontekstiin ja muihin aihetta koskeviin tuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105.) Sisällön erittely on myös käytetty termi sisällönanalyysin ohella. Tuomen ja Sarajärven mukaan (2002, 107–108) sisällön erittelystä puhuttaessa tarkoitetaan kvantitatiivista dokumenttien analyysia, jossa kuvataan määrällisesti jotakin tekstin kuvausta. Sisällönanalyysista puhutaan kuitenkin, kun tarkoitetaan sanallista tekstin sisällön kuvausta.

Sisällönanalyysi voi olla siis laadullista sisällönanalyysia kuin sisällön määrällistä erittelyä ja molemmat tavat voivat olla käytössä saman aineiston analyysissa. Tuomen ja Sarajärven (2009, 96–98) mukaan sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöinen, teorialähtöinen tai teoriaohjaava. Erot muodostuvat teorian roolista osana aineiston hankintaa, analyysia ja raportointia. Perustavanlaatuisen aineiston analyysiin kuuluu aineiston litterointi, litteroinnin perusteella toteutettava tyypittely ja teemoittelu sekä yhteenvedon tekeminen. Aineisto pilkotaan ja ryhmitellään laadullisessa aineistossa erilaisten teemojen ilmentymisen mukaan. Keskeistä on, että mitä ilmenevistä teemoista on sanottu ja mikä on niiden peruserkitys.

Laadullisen aineiston informaatioarvoa pyritään lisäämään aineiston selkeällä ja jäsennellyllä muodolla (Eskola & Suoranta, 1998, 138). Laadullisen tutkimuksen analysoinnissa on tyypillistä, että aineisto ja analyysi ovat intensiivisesti vuorovaikutuksessa keskenään. Aineiston analyysi rakentuu kolmen eri vaiheen ympärille: aineiston luokittelu, analysointi ja luokittelu. Monesti tutkimuksessa analysoinnin vaiheet eivät välttämättä seuraa toisiaan ajallisena jatkumona. (Ruusuvuori ym. 2010, 11–12.) Laadullinen analyysi haastaa tutkijan luovuuteen, läpinäkyvyyteen ja perusteluihin, jotka nojautuvat aineistoon. Tässä tutkimuksessa aineiston analyysia on suoritettu teoreettisen viitekehyksen muodostamisen kanssa osittain päällekkäin.

Tekstin merkityksen ydin ja teemoittelu on pelkistetysti aineiston olennaisimpien asioiden esiin

nostamista valittujen aihepiirien mukaan (Moilanen & Rähä 2001, 53; Tuomi & Sarajärvi 2009, 93). Tutkimuksen analyysia ja johtopäätöksiä tehtäessä on pyritty keskustelemaan muiden tutkimusten kanssa tutkimuksen luotettavuuden ja kriittisen tarkastelun vahvistamiseksi analyysin vahvistamiseksi (Moilanen & Rähä 2001, 61). Autenttisia lainauksia on hyödynnetty täysimittaisina erityisavustajien todellisen äänen nostamiseksi esiin.

## 5 EMPIIRINEN TUTKIMUS JA TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI

Haastattelujen tekeminen kunnioittaen työskentelevien erityisavustajien anonymiteettia osoittautui lähes heti oikeaksi valinnaksi. Erityisavustajat olivat halukkaita avaamaan arkista työtään ja kuvailemaan päivittäisiä työtehtäviään. Erityisavustajien aseman ruotiminen ja vallankäyttö on jätetty virallisista julkaisuista pois, vaikka erityisavustajat toimivat päätöksenteon ytimessä. Haastateltavat totesivat monesti ennen varsinaisen haastattelun alkua, että toimittajat pyrkivät tekemään heistä oikeastaan pelkkiä henkilökuvia, mihin annetaan hyvin suppeat ja yleisen tason kommentit.

*“Tällä hetkellä erityisavustajat ovat äärettömän merkittävä vallankäyttäjät, joka ei tule millään tavoin esiin. Erityisavustajia ei kuulla eduskunnassa formaalisti, media ei kiinnitä erityisavustajiin huomiota formaalisti. Toki taustalla käydään ihan hirveästi keskusteluita. Erityisavustajat käy poliittisista toimijoista eniten keskustelua median kanssa ja oleellisimpia keskusteluita ja taustoituksia. Mutta kansalle tää vallankäyttö jää ihan näkymättömäksi ja ministeriöissäkin se on tosi epämääräistä, vaikka se on merkittävää, niin se ei oo kauheen selvää kumpaakaan suuntaan.”*

### 5.1 Erityisavustajien roolit

Haastatteluiden perusteella suomalaisten erityisavustajien rooleiksi muotoutuivat hieman Westerlundin (1990) määritelmästä eroavat roolit. Rooleiksi on nostettu apulainen, portinvartija, kontaktoija, poliittinen johtaja ja puolueen edustaja ministeriössä. Roolit muovautuivat sen mukaisesti, mitä erityisavustajat nostivat esiin arjen rutiineistaan ja mitä toimia he korostivat omassa työssään.

Ministerien poliittiset avustajat tipahtavat vain harvoin puhtaasti yhteen lueteltuun kategoriaan ja roolit eivät ole poissulkevia. Rooleja voi olla vaikea erottaa tosielämässä, toisinaan jopa mahdotonta. Roolit antavat kuvan kompleksisista ja moninaisista tehtävistä ja haasteista, joita poliittiset avustajat kohtaavat päivittäin. Lisäksi avustajakunta luo yhdessä poikkihallinnollisen vallan verkoston, joka palvelee johtavia poliitikkoja tuoden koherenssia hallinnollisiin prosesseihin. (Connaughton 2010; Westerlund 1990.)

### 5.1.1 Neuvonantaja

Ensimmäiseksi rooliksi nousi ilman yllätyksiä erityisavustajien rooli ministerien apulaisina. Ministereillä on omat sihteerinsä, kuten myös erityisavustajilla, jotka hoitavat käytännön kalenterityötä ja tapaamisten kalenteri- ja tilavarauksia. Lisäksi ministereillä on eduskunta-avustajat, joille erityisavustajat jakavat taakkaa yksinkertaisten ja teknisten puheenvuorojen osalta. Vastaukset tukevat Heusalan (1991) haastatteleminen ministerien huomioita avustajistaan: erityisavustajat osallistuvat kokouksiin, joihin ministerillä ei ole aikaa osallistua ja toimivat näin ministerin ylimääräisinä silminä ja korvina.

*“Yleisesti ministerin avustaminen mediassa julkisuudessa puheisiin tilaisuuksiin liittyvissä asioissa, jota kaikilla erityisavustajilla on varmaan aika paljon. Se vaihtelee ajasta, paikasta, henkilöstä ja ministeristä riippuen.”*

*“Ehkä vähän enemmän tällaista toimistotyötä ja sitten kaikki muut. Päivä koostuu siitä, että tapaan paljon virkamiehiä ja istun briiffeissä, että mikäkin asia etenee. Sitten istun paljon neuvotteluissa ja hallituskumppaneiden kanssa eli miten asiat etenee. Eli istun aika paljon kokouksissa tai koneella kirjoittamassa.”*

*“Esimerkiksi näissä kärkihankkeissa on se otsikkotaso, niin oon siinä mukana kuulemassa sitä faktaa, että ikään kuin miten voitais toteuttaa ja viedä eteenpäin ministerille ja takas. Tottakai oon ollu näissä ohjausryhmissä mukana useimmiten ehkä kuunteluoppilaanakin...”*

Haastateltavilta kysyttiin lisäksi, kuinka usein he puhuvat luottamuksellisista asioista. Vastauksissa korostuu oleellisesti erityisavustajien käsitys itsestään ministerien luotettuina. Ministerit jakavat päivittäin ajatuksiaan paineen keskellä luotetuille avustajilleen. Erityisavustajat ovat vain ja ainoastaan tilivelvollisia omalle ministerilleen. Toisin sanoen erityisavustajat tiedostavat istuvansa suuren vallan päällä, jota on käytettävä ministerin pääpiirteisten linjojen mukaisesti. Muuten erityisavustaja on pian entinen ministerin apulainen.

*“Joka päivä ja usein joka ilta ja joskus jopa joka yö. Siis mulla siis on ainakin ollut kaikkiin päämiehiin niin hyvä suhde. Erityisavustajan täytyy ottaa erikoisroolissa niin, että sä alat tuntemaan ja kokemaan maailmaa päämiehes tavoin. Eli sä koko ajan pohdit, miten tää suhteutuu sun päämiehees, miten hän näkee nämä ja miten hän selviytyis tästä päivästä. Miten tää asia voi häneen vaikuttaa. Ja sit kun se luottamus syntyy, niin ministeri ottaa kaikkea mitä se erityisavustaja näkee. Ne kohtaamiset voi olla tosi pieniä. Esimerkiksi*

*erityisavustaja ja ministeri kulkee samalla autolla. Takapenkillä puhutaan hirveesti asioita. Tai sitten semmoisia läpikäyntipuheluita ja yöllä. Se on tosi tyypillistä.“*

*“Mut sit pitää muistaa, et politiikka on politiikkaa ja mä en ole virkavalmistelussa, eli mun pitää auttaa ministeriä. Se rajanveto on hankalampaa mulla kuin siinä ohjaamisessa.”*

*“Siis tässä työssä on äärimmäisen tärkeää, että mä työskentelen ministerin luottamuksen varassa. Se tarkoittaa sitä, että mun pitää ylläpitää sitä luottamusta koko ajan. Jos mulla on pienikin epäily, niin mä en anna vihreää valoa itse.“*

Edellä arvioidun perusteella ministerin työskentelytapa ja omat taidot vaikuttavat erityisavustajan työtehtävien muotoutumiseen ministerin luotettuna. Ihmiset ovat aina erilaisia, joten työtavat ovat moninaiset.

*“Porukassa jakaantuu vähän kahteen kuinka paljon ministeri haluaa asiat pöydälle ja kuinka paljon ministeri haluaa ottaa asioihin kantaa prosessiin tai prosessin yksityiskohtiin. Mulla on enemmän, että asiat tulisi hoitaa asiat valmiina pöydälle. Tiedän kollegoita, joilla on tehtävänä varmistaa, että ministerit saavat ottaa kantaa prosessin eri palikoihin.”*

*“Ministeri X:n kanssa mä pystyin[ajattelemaan samoin] ja mä tunsin sen. Olin aikasemmin sen eduskunta-avustaja, että tiesin miten hän ajattelee. Ministeri Y:n kanssa ei ihan samalla syvyydelle päässy, vaikka toki vaalikoneessa täpät on suunnilleen samat.”*

Ministerien lähimpinä luotettuina erityisavustajat pääsevät antamaan neuvoja, mutta myös samalla tukevat ministereitä, jotka joutuvat työskentelemään jatkuvan paineen ja kiireen keskellä. Ideaalitulanteessa erityisavustaja alkaa elämään työpäivän rutiineja oman ministerinsä ajatusten kautta, jolloin kommunikaatio ja suunnittelu voidaan keskittää kaikkien olennaisimpien asioiden hoitamiseen.

### **5.1.2 Portinvartija**

Koska erityisavustajat toimivat ministerin ylimääräisinä korvina, niin heillä on mahdollisuus siivilöidä ministerille asti menevää tietoa. Erityisavustajat toimivat portinvartijan roolissa päättäen mikä informaatio on tarpeellista ja mikä puolestaan ei. Erityisavustajat linkittävät hajallaan olevaa tietoa yhteen ja antavat neuvoja ministerille.

*“Mitään ei mene suoraan ministerin pöydälle, eli sen poliittisen harkinnan joutuu tekemään sit joka ainoassa vaiheessa. Siitä pääasiallinen vastuu on luonnollisesti esikunnalla. Sitä varten sitä siellä ollaan, että tehdään se poliittinen harkinta.”*

*“Esirankkaus tapahtuu aikalailla eka minun kanssa ja sitten keskustellaan, ja esimerkiksi sen jälkeen lähdetään ajamaan mitä esitellään ministerille. Toki, jos sitten ministeri haluaa, niin esitellään loputkin. Mutta tavallaan siinä suodatetaan asioita, jotka eivät tule koskaan olemaan semmosia, mitä tulee lopulliseen esitykseen.”*

*“Sitä tulee eduskuntaryhmältä, omalta ministeriöltä, sidosryhmiltä esimerkiksi työmarkkinajärjestöiltä tai muilta tahoilta, jotka haluaa meitä tavata. Ja sit media tietysti. Tässä ehkä ne isommat tekijät ja sit me erityisavustajat tavallaan ympäröidään sitä ministeriä, että meidän pitäis parhaan kyvyn mukaan suodattaa kaikkea sitä informaatiota ja niitä pyyntöjä, joita tulee. Niin se on siinä semmoisessa kaaoksessa elämistä ja sen läpikäymistä ja toisaalta ja kaikkien niiden pyyntöjen suodattamista sinne ministerin suuntaan, että osa me voidaan käsitellä itse ja toiset pitää viedä hänelle ja hän tekee niistä johtopäätökset.”*

Portinvartijan rooli tulee erityisavustajille käytännössä katsoen halusivat he sitä tai eivät, sillä kuten todettua, niin ministerin aikaresurssit ovat rajalliset. Erityisavustajat seuloivat jatkuvaa informaatiotulvaa, perehtyvät lakiluonnosten yksityiskohtiin tarkemmin ja välittävät oleellimmat viestit tiivistäen ministerin silmien alle. Vastavuoroisesti he vievät ministerin käskyjä takaisin valmistelukoneistoon.

*“Valtavan määrän perehtymistä. Lakeihin ja budjetteihin perehtymistä. Sitähän valtioneuvosto tekee tekee budjettiesityksiä ja säätää lakeja.”*

*“Parhaimmillaan tai pahimmillaan mulla on ollut ihan eri substanssiministeriö ja vaikkapa koko... Ja mä tiedän, että tällöin ministeri ei ole ehtinyt kaikkiin yksittäisiin lakeihin, mitä valtioneuvostossa menee, ottaa kantaa. Silloin kun on ollut kyseessä poliittisesti vähäpätöisempi asia, niin varmasti käy niin, että ministeri linjaa tai päästä asioita lävitse, joista ei ehdi saada niin ns. varmistusta. Mutta se täytyy tehdä yhden kerran väärin ja sit on entinen erityisavustaja. Et siinä pitää luottaa itseensä ja pysyä selkeillä vesillä. Ja jos se asia on poliittisesti vähänkään kiinnostava niin ottaa se käsittelyyn. Usein näistä seurantavastuista ollaan yhtyedessä eduskuntaryhmän valiokuntavastaaviin eli siellä saattaa olla ympäristövaliokunnan puheenjohtaja tai ryhmävastaava, jonka kanssa keskustelee johonkin asumiseen liittyvästä asiasta tai yksityiskohdasta eikä sen ministerin kanssa, joka on aivan eri hallinnonalalla.”*

*“Ehkä eniten se kuitenkin se tiedon välittäminen ja kokonaisuuden sellainen pitäminen*

*hanskassa. Mä näen, että mun tärkein tehtävä on tuoda ministerille ja hallitukselle sellaiset päätökset, jotka toteuttavat hallituksen tahtotilaa.”*

Tilannetta voikin kuvailla niin, että erityisavustajat sitovat yhteen erilaisia tiedon pätkiä. Hajallaan olevasta tiedosta tiivistetään ymmärrettävä kokonaisuus, jotta ministerillä olisi mahdollisuus tehdä päätös erilaisten vaihtoehtojen välillä. Erityisavustajat tekevät monimutkaisesta yksinkertaista katsomatta tarkemmin omia työtuntejaan lukuisten eri tapaamisten, tutkimusten, asiantuntijaraporttien ja puolueiden linjausten keskellä.

### **5.1.3 Neuvottelija ja kontaktoija**

Neuvottelu niin hallituskumppanien virkamiesten kuin eri sidosryhmien kanssa korostui erityisavustajien puheissa. Aberbach ym. (1981, 10–16) totesivat energian ja tasapainon ideaalimallissa, että virkamiehet neuvottelevat intressien yhteensovittamisesta oman hallinnonalan sisällä ottamalla asiat annettuina, kun taas poliitikot pyrkivät tyypillisesti muokkaamaan ympäristöä muutosta tukevaan suuntaan. Eräät haastatellut näkivät neuvottelemisen jopa erityisavustajan keskeisimpänä tehtävänä.

*“Mun näkökulman mukaan yks tärkein tehtävä tai ainakin tärkeimpiä erityisavustajan tehtäviä on hallituskumppanien kanssa neuvottelu. Joka ainoa viikko oli jotain neuvoteltavaa tai jotain päällä ja usein neuvottelut on usein myös jatkuvia. Ne ei oo edes mikään projekti, joka alkaa ja loppuu, vaan saattaa jatkua vuositolkulla jotkut neuvottelut, niinku vaikka nää sote-neuvottelut. Sit jotku lakihankkeet tai hankintalaki oli sellainen, että sillä oli alku ja loppu ja siitä neuvoteltiin kauan ja sit se lyötiin läpi. Mut neuvottelemisen hallituskumppanien kanssa oli hyvin keskeinen osa työtä ja voin sanoa, että millä oli eniten merkitystä.”*

*“Erityisavustajan työn kannalta kaikkein suurin ruuhkahuippu on keskiviikko aamu, jolloin on nämä erityisavustajien listapalaverit. Käytännössä se on viimeinen hetki huutaa niinku ikään peli poikki jonkin lain osalta tai neuvotella siihen enää yhtään mitään. Eli keskiviikkoamuna käsitellään torstain valtioneuvoston istunnossa olevat listat. Ja tota kun eri puolueiden erityisavustajat ovat pitäneet ne listapalaverinsa, niin puolueiden ryhmyrit eli tällaiset erityisavustajien voisko sanoo koordinaattorit pitää viel oman kokouksensa. Silloin kun mä alotin nää hommat, niin nää listakansiot oli semmoiset paperimuotoiset, mutta vähitellen ne on sähköistyneet. Yhä edelleen se on niin, että kun ne listat ilmestyy tiistaina tietojärjestelmään niin alkaa se ralli. Puhelinralli siitä, että mitä puolue hyväksyy tai tarvitaanko jotain muutoksia.”*

*“Eli siihen sisäisiin sidosryhmiin menee yllättävän paljon aikaa. Sitten ulkoisiin*



*sidosryhmiin menee jonkin verran aikaa. Mediasuhteisiin. Puolueen muuhun työskentelyyn eli puolueyhteisön yhteiseen työskentelyyn, jossa tehdään sisäisiä papereita tai vaaliohjelmia.”*

*“Tehtävänäni on virkamieskunnan ja ministerin välinen yhteyshenkilö. Että sinänsä olla se henkilö, joka varmistaa, että asiat menee pöydälle, että myös katsoa tarviiko virkamiehet poliittista ohjausta johonkin asiaan tien varrella. Niin sitten antaa vähän sitä kuittausta siihen, että kuulostaako hyvältä.”*

*“Eduskuntaryhmän kokoukset ja ministeriön työryhmien kokoukset. Sitten viikoittaiset palaverit, listapalaverit, kalenteripalaverit täällä johtoryhmän kokous. Nää on sellaisia viikottaisia rutiineja. Ja sitten on tietenkin paljon lobbaajien tapaamisia. Sitten on virkamiesesittelyjä. Lähes joka päivä tapaan jonkun virkamiehen varmaan. Useampina päivinä kuinka monta. Kaikkien sidosryhmien kanssa tiivistä työtä.”*

*“Suurin osa kaikista neuvotteluista on täysin informaalia, mistä ei mitään pöytäkirjoja pidetä eikä oo mitään kokouksia. Eikä mitään muutakaan formaalia paikkaa. Tärkeimmät asiat viedään ministeriryhmiin päätettäväksi. Monesti ministeriryhmät on niin kankeita monet, että ei siellä pystytä käymään asioita varsin läpi. Siellä on liikaa porukkaa ja tavaraa kerralla. Siellä on virkamiehiä läsnä.”*

Neuvottelemisen nostaa esiin erityisavustajien seurantavastuun, mikä tarkoittaa negatiivisessa mielessä muiden hallituskumppanien alaisuudessa olevien hallinnonalojen käyttämistä ja positiivisessa mielessä asioihin perehtymistä. Monissa hallituksen hankkeissa on kyse eriävien näkemysten sovittamisesta yhteen, joten asian voidaan katsoa olevan osa luontaista reaalipoliittista toimintaa.

*“Näissä kahdessa roolissa, se työ oli aika erilaista. Onko vastuussa oman ministeriön asioista vaiko sitten jostain muusta hallinnonalasta, jossa hallituskumppanit ovat vastuuministereinä puikoissa. Silloin kun olin seurantavastuussa, niin se oli pitkälti eri hankkeisiin perehtymistä ja sitten sen selvittämistä, mikä on oleellista, priorisointia, mihin keskitytään.”*

*“Silloin se oli sitä, että pysyttiin perillä mitä niinku muuten kumppanit suunnittelee ja neuvoteltiin heidän kanssa meidän kantoja ja oltiin budjettineuvotteluissa. Silloin keskeisenä oli ministerityöryhmät, mitkä määrittelee, että niihin tulevat materiaalit käytiin läpi. Jos oltiin eri mieltä, niin niistä neuvoteltiin... Sitten taas kun oli oma ministeri vastuullinen. Niin silloin se oli pääasiassa oman ministeriön virkamiesten kanssa työskentelyä ja tota niinku materiaalia on niin paljon enemmän”*

*“Lähtökohtaisesti kaikki hoidetaan erityisavustajatasolla, että ollaan oltu kaikki siihen suoraan yhteydessä. En nyt ikävä kyllä tiedä onko ollut luottamuspulasta kyse, mutta joissain tapauksissa on pitänyt olla suorassa yhteydessä virkamiehiin. Sillä poliittiselta puolelta tulee vain yksi ratkaisuvaihtoehto, että virkakunnalta kun kysyy, niin he virkavastuulla esittävät asiat huomattavasti neutraalimmin. En nyt suoraan väitä, että olisi kyse luottamuspulasta, mutta joskus haluaa vähän eri näkökulman asioihin.”*

*“Ei ehkä sellaista kyttäystä, mutta et tää on vittuilua. [pitkää naurua]. Mä seurasin siis tän X hankkeen uudistusta, mistä tuli sitten palautettakin. Mut siinä oli vika siellä toisessa päässä, että mitään valmisteltavia keskusteluja ei oltu käyty. Ehkä nää kommentit liittyy sellaisiin tilanteisiin, että reagoidaan tilanteissa, joissa kommentoidaan, kun asia on loppuvaiheessa. Mutta hyvät poliitikot antaa hallituspuolueille tilaisuuden kommentoida jo aikasemmassa vaiheessa. Että jos tulee tällainen kyttäämiskommentti, niin se on sen ministerin tai poliittisen avustajan kokemattomuutta, että siinä on sit joku epäonnistunut poliittisessä prosessissa.”*

Hallitustaipaleen vaihe vaikuttaa erityisavustajan neuvotteluroolin muotoutumiseen. Neuvottelut korostuvat merkittävästi hallitustaipaleen alkuvaiheessa. Etenkin hallitusohjelman tekeminen on oma neuvottelemisen taidonnäyte. Haastattelut suoritettiin vaiheessa, jossa Sipilän hallitustaival oli edennyt yli puolivälin ja poliittisen avustajakunnan intressi kohdistui enemmän oman hallinnonalan toimenpiteiden loppuunsaattamiseen. Lisäksi vastauksissa korostui mahdollisten selvitysten suorittaminen, joista olisi mahdollista saada syötettä seuraaville hallituskausille. Syötteiden avulla haetaan julkista uskottavuutta äänestäjien silmissä, sekä pyritään sitomaan tulevien hallitusten käsiä oman valitun toimintapolitiikan reunoihin.

*“No ei siis kovin paljon. Ei tässä vaiheessa. Koska ollaan nyt siinä vaiheessa hallituskautta, että niinku kärkihankkeet ja vastaavat menee jo eteenpäin. Että silloin kun käynnistettiin niitä, niin oli enemmän neuvottelua, että piti neuvotella, hyväksyttää ja hakea kuittaukset, että nyt sitä on aika vähän, kun toimeenpano rullaa eteenpäin.”*

Eräs vastaaja nosti esiin, että erityisavustajien välillä vallitsee kollegiaalinen kunnioitus toisia kohtaan hallituspuolueiden välisestä kilpailuasetelmasta huolimatta. Ulkoa tuleva paine saa keskenään vallasta kamppailevat osapuolet kunnioittamaan toisiaan.

*“Lähtökohtaisesti erityisavustajakunta puolueiden rajat ylittäen on tosi kollegiaalisia toisiaan kohtaan, koska se on yksi kovimmista töistä politiikan rintamalla eikä siinä selviä ellei siinä oo tietty kollegiaalisuus ja vastavuoroisuuden periaate. Eli pyritään antamaan*

*tietoa lähtökohtaisesti omille, mutta myös muille erityisavustajille.”*

Vastaukset tukevat Heusalan (1991, 145–149) huomioita siitä, että ministerit saavat uutta tietoa ja näkökulmaa poliittisilta avustajiltaan. Syynä voi ensinnäkin olla, että ministereille ei uskalleta jakaa epävirallista informaatiota, niin helposti kuin heidän avustajille. Ministerin institutionaalinen asema on Suomessa, niin vahva, että monet ihmiset menevät lukkoon jo pelkän tittelin kuulemisesta. Toiseksi erityisavustajien tehtävä on tiedonhankinta. Ministeri ei ehdi kaikkialle, ja erityisavustajien tehtäväksi jää tuottaa informaatiota, mitä ministeri ei ehdi tai pystyisi saamaan. Tyyliään tämä voi olla myös epäelitististä erityisavustajien hyödyntämistä.

#### **5.1.4 Puolueen edustaja ministeriössä**

Erityisavustajat tuovat ministeriöihin kansanvaltaa ja toteuttavat poliittista ohjausta. Aberbachin ym. ilmaisema (1981) hallinnollisen ympäristön muokkaaminen muutosta tukevaan suuntaan vaatii myös puolueen näkökulman mukaista vahtimista. Erityisavustajat ovat puolueensa edustajia ministeriöissä ja tarkkailevat, että aikatauluissa ja hallitusohjelmassa pysytään. Oman hallinnonalan piirissä pyritään löytämään toteutettavia hankkeita, joita ei ole välttämättä kirjoitettu hallitusohjelmaan. Puoskarin (2002) tutkimuksen virkamiesnäkemys on lisättävä, että erityisavustajat eivät ole pelkästään jatkuvassa keskusteluyhteydessä oman ministerin ja erityisavustajien kanssa, vaan he käyvät jatkuvaa keskustelua oman puolueensa sidosryhmien suuntaan.

*“Erityisavustajalta haetaan paljon sitä, että olis uusia avauksia ja ideoita. Sitten on jonkin verran tämmöistä sit niinku linjojen hakemista tiettyihin kysymyksiin. Kun meillä on vaikka lukiouudistus, niin muotoillaan, mikä on meidän ministeriryhmän ja eduskuntaryhmän kanta siihen. Tämmöistä on tosi paljon ja sitten toimin niinku eduskuntaryhmässä esittelijänä.”*

*“Että mun tehtävä on niinku kuunnella puolueen piirissä toimivia eli sidosryhmiä mun näkökulmasta eli kansanedustajia ja sit toisia EU-asioista kiinnostuneita tai aiemmin tehneitä kokoomuslaisia... toisaalta tuoda sitä kokoomuslaista näkökulmaa niihin ajankohtaisiin ongelmiin, joihin meillä ei ole olemassa jotain olemassaolevaa vastausta tai minkä tyyppistä linjaa me haetaan.”*

Erityisavustajien rooleissa on nähtävissä eroja riippuen siitä, missä hallituspuolueessa erityisavustaja toimii. Westerlund (1990, 145) kuvailee, että joissain hallituspuolueissa poliittisilla sihteereillä on ollut suurempi poliittinen tila edistää asioita, kun toisissa hallituspuolueissa on

korostunut enemmän poliittisten sihteerien rooli virkamiehinä. Anonymiteetin vuoksi asiaa ei voida ilmaista tarkemmin, mutta puolueetaustan vaikutusta erityisavustajan roolien muodostumiseen olisi mielenkiintoista tutkia syvällisemmin toisessa tutkimuksessa.

*“Aika paljon meni aikaa puolueen sisäisiin kantojen selvittelyyn, jos ne ei ollut ihan selkeitä eli puolueen sisäisten sidosryhmien kanssa työskentelyyn siihen, että eduskuntaryhmän, puoluehallituksen, puolueen tai muiden taustaryhmien tahojen kanssa... hirveen paljon on semmosia epävirallisia tahoja, joita käytetään puolueen kantojen määrittelyyn.”*

*“Sitten meidän kannalta no oma valiokuntaryhmä on tärkeä viiteri. Niiden kanssa on tapaamisia viikottain. Käydään läpi ajankohtaisia asioita ja linjauksia ja muuta. Usein se on enemmänkin niin, että ei oo kyse neuvottelusta. Vaan enemmänkin siitä, että pitää pitää informoituna päätöksenteosta. Ja tietenkin hallituspuolueen kansanedustajilla täytyy olla mahdollisuus vaikuttaa ennenkuin asiat tulee eduskuntaan. Sillä kun asiat tulee eduskuntaan niin heidän tehtävänsä on painaa vihreää nappia. Ja painaen vihreää nappia niin, että he voivat luottaa siihen, että asia on hoidettu kunnolla ja että he ovat saaneet vaikuttaa jo siihen aikaisemmin.”*

*“Ja sitten jos oli taas tilanne, että ei voinut käydä asiaa yksityiskohtaisesti läpi ministerin kanssa niin valiokuntaryhmävastaavan kanssa eduskunnasta tai joittenkin muiden taustavaikuttajien kanssa.”*

Puolueen edustaminen ministeriössä on rooliltaan ja tehtävältään selkeimmin erillään perinteisestä hallinnon työstä. Toimiessaan puolueensa edustajana ministeriössä erityisavustaja vahtii, että puolueen tahto toteutuu. Erityisavustajat tuovat poliittista painetta ministeriöihin, mikä edistää asioiden liikkumista eteenpäin ja vahvistaa Harisalón ja Stenvallin (2001, 150–151) näkemyksiä ministeriöiden välisestä yhteistyöstä.

*“Erityisavustajan työ on sitä, että me paimennetaan niitä asioita, että kyllä ne kävelee omin jaloin. Niinkuin lampaat kävelee, mutta niitä pitää katsoa, että menee oikeeseen suuntaan kokonaisuutena ja eikä joku lähde harhailemaan muualle ja tule suden syömäksi.”*

Puolueen edustaminen ilmenee poliittisena johtajuutena. Poliittinen johtajuus on asioiden tuomista esiin ministeriössä, jota toteutetaan poliittisen ohjauksen keinoin. Mahdollisuus tai kyky vaikuttaa poliittisiin ajatuksiin ja käyttäytymiseen tulee myös ilmi. Kysyttäessä erityisavustajien näkemyksistä omaan kontribuutioon päätöksentekoon esiin nousee suora toteamus, että heidän

vaikutusvaltansa näkyy päätöksenteossa. Vastauksissa nousee esiin myös avustajien lojaalius ministeriä kohtaan haastateltavien korostaessaan omaa vastuutaan ministerille.

*“Usein sitä ei tajua sillä hetkellä, kun kontribuution tekee. Sitten jälkikäteen huomaa, että tätä näkökulmaa tai asiaa ei olisi ollut keskustelussa lainkaan ellen mä olisi itse lisännyt sitä johonkin tai maininnut sitä ministerille, joka piti sitä hyvänä ideana.”*

*“Joo kyllä mulla on varmaan jotain vaikutusvaltaa asioihin, mutta mun pyrkimys toimia on, että mä en laita mitään asiaa eteenpäin, jos mä en itse voi sanoa, mitä mieltä ministeri on siitä asiasta.”*

Huomionarvoista on myös, että erityisavustajien vallankäyttö nousee ajoittain poliittisen eliitin sisällä keskusteluihin. Erityisavustajilla on mahdollisuus vaikuttaa hallituksen esityksiin huomattavasti vahvemmin, kuin tavallisella kansanedustajalla eduskunnassa.

*“Mua naurattaa tää kysymys sen takia, että kun olemassa tällainen vertailu, että erityisavustajilla on enemmän valtaa kuin kansanedustajilla tai mikä tällainen heitto toisinaan toistuu. Mutta mä olen vaan sen ministerin toimivallan jatke. Mä näen, että niissä asioissa, joissa me käydään ministerin kanssa keskenään keskustelua tai muun porukan keskustelua, että miten tehtäviä jaetaan, niin mä saan sen toimivallan siltä ministeriltä, että mun käsityksen mukaan se loppuu siihen, kun mä en tiedä ministerin mielipidettä asiaan.”*

*“Kyllä pystyy itse aika paljon vaikuttamaan, että on se erityisavustajan rooli erittäin huomattava. Varsinkin kun joutuu kompensoimaan sitä, että ministerillä ei ole välttämättä ole aikaa puuttua, vaikka halua olisi. Eli ei välttämättä ole mahdollisuutta puuttua, kun aikaa ei vain ole johtaa ministeriöstä siitä näkökulmasta. Niin siinä on kyllä erityisavustajilla on keskeinen rooli päätöksentekokoneistossa ja myös suhteessa virkamiesten esikuntaan.”*

*“Mun mielestä erkkareilla on aika paljon valtaa. Nehän pystyy tavallaan vaikuttamaan niihin ministerin kantoihin jo siellä valmisteluvaiheessa. Että on asioita joita halutaan viedä eteenpäin, niin siihen tekee ensimmäisenä arvion erkkari ja näin.”*

Erityisavustajien moninaiset roolit ja mahdollisuus käyttää merkittävää valtaa ministerien luotettuina nostavat väistämättäkin esiin kysymyksen siitä, että tulisiko erityisavustajien rooleja ja tehtävänkuvia määritellä tarkemmin suhteessa ministeriöiden johtamisjärjestelmään.

## 5.2 Erityisavustajien ja virkamiesten välinen suhde

### 5.2.1 Virkamiesten poliittinen ymmärrys

Salmisen ja Tynkkysen (1976, 96-97) näkemys hallinnon ja politiikan erottamattomuudesta ministeriötasolla saa tuulta alleen erityisavustajien vastauksista. Pääsääntöisesti voidaan todeta, että mitä ylemmällä virkaportaalla virkamies on, niin sitä parempi ymmärrys hänellä on politiikasta erityisavustajien näkemysten mukaan. Poliittinen ymmärrys laskee yleisesti mentäessä hallinnon alemmille tasoille joitakin poikkeuksia lukuunottamatta. Virkamiesten poliittiseen ymmärrykseen vaikuttavat erityisavustajien näkemysten mukaan: virka-asema, virkauran pituus, virkamiehen oma aktiivisuus ja virkamiesten mahdollinen puoluetausta.

*“Pääsääntöisesti kokeneemmat ja ylemmällä tasolla toimivat virkamiehet ovat taitavampia siinä. Mutta saattoi olla joitain nuoria sektorivirkamiehiä, jotka on erittäin taitavia siinä poliittisten realiteettien huomioimisessa. Se on vähän niinku henkilökohtainen ominaisuus tai taito. Sitten on ihan uunoja ylijohdajiakin näissä asioissa.”*

*“Jotkut kysyy hyvin pikkuasioista. Toiset sitten osaa ehkä sitten hahmottaa isompia kokonaisuuksia, että eroja on. Sitten on tietysti, että joku on hyvin kauhean varovainen.”*

*“Se poliittinen ymmärrys on erityisavustajien ja poliitikkojen leipälaji. Toki korkeimmat virkamiehet ymmärsi, että missä saattaisi olla poliittisia herkkyyksiä. Mut kyl se poliittisten avustajien tehtävä on katsoa ne poliittiset tulokulmat.”*

*“Virkamiehiä on eritasoisia. Ne voi oikeestaan jakaa kahteen eri osaan. Ne virkamiehet, jotka... tää on ehkä karkea jako. Ja tietenkin suurimmissa tapauksista asiat on monimutkaisia, mut jos yksinkertaistaa poliittisesti jaoteltuna niihin, jotka keskustelee suoraan ministerin kanssa ja niihin, jotka keskustelee pääasiallisesti ministerin kanssa.”*

Ylemmillä virkamiehillä kuten kansliapäälliköllä ja osastopäälliköillä on huomattavasti suurempi mahdollisuus kahdenkeskisiin keskusteluihin ministerin kanssa ja altistuminen tilanteisiin, joissa politiikka on vahvasti läsnä. Tämä on toki luonnollista myös siksi, että tie korkeaan virkaan vaatii soveltuvuutta tehtävään.

*“Musta se liittyy tai mun kokemuksen mukaan se liittyy siihen, että kuinka pitkä virkamiesura sulla on takana. Ja kuinka monen poliitikon kanssa sä oot ollu uras kanssa tekemisissä.”*

*“Kaikki virkamiehet keskustelee enemmän erityisavustajan kuin ministerin kanssa, mutta ylimmät virkamiehet keskustelee myös ministerin kanssa. Mutta sitten on joukko virkamiehiä taas, joilla kaikki asiat kulkee joko sen oman ylijohdajan tai kansliapäällikön tai erityisavustajan kautta.”*

*“Jossain tapauksissa virkamiehet itse saattavat olla yhteyksissä. Virkamiehillä on erilaisia vaikuttimia. Varsinkin ylemmillä virkamiehillä, jotka on usein aika usein voimakkaita.”*

### **5.2.2 Tiedonkulku erityisavustajien ja virkamiesten välillä**

Edellä todettiin, että erityisavustajat toimivat portinvartijana ja suodattavat ministerille kulkevaa tietoa. Tiedonkulku on erityisesti riippuvainen ministeriön toiminnasta. Ministerien kompetenssin lisäksi ministeriöiden rakenteet ja käsittelemät asiakokonaisuudet sekä erityisavustajien puoluetusta vaikuttavat rooleihin. Westerlund kuvailee esimerkkeinä sosiaali- ja terveysministeriötä ja opetus- ja kulttuuriministeriötä, jotka käsittelevät käytännössä koko “maan asioita”, joissa avustajilla on suurempi vapaus toimia ja tätä kautta huomattavasti erilaisemmat roolit. Valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö puolestaan ovat niin sanottuja “faktaministeriöitä”, joissa ministereillä ei ole välttämättä niin suurta valtaa asiakokonaisuuksiin. Esimerkiksi ulkoasiainministeriössä avustajakunnat toimivat hyvin virkamiesmäisesti ja usein ministerien avustajakuntiin on nostettu virkamiestaustaisia henkilöitä. (Westerlund 1990, 145.) Eräs haastateltavista, joka oli ehtinyt työskentelemään erityisavustajana useammassa eri ministeriössä kuvaili tilannetta seuraavasti:

*“Jokaisessa ministeriössä on johtoryhmää, viikkopalaveria ja mitä milloinkin, että kyllä osa ministeriöistä on vähintäänkin tämmöisiä puolisoitilaallisia organisaatioita, missä tieto kulkee ja esimerkiksi ministerin ohjeet menee sellaisenaan kaikille alemmille virkamiehille. Sitten on tämmöisiä ameebamaisia ministeriöitä, jossa tieto ja se niinku voisko sanoa ohjeistukset ja toiveet lainvalmisteluun elää jonkinlaista ei niin suoraviivaisempaa elämää. Eli on suoraviivaisia ja ameebamaisia ministeriöitä.”*

*“Kyllä se on varmaan sitäkin, mutta se riippuu niin, että mikin puolue missäkin ministeriössä on. Että esimerkiksi meidän puolueella se vahtiminen on hyvin erilaista, että esimerkiksi vertaillaessa ministeriö X:ää tai ministeriö Y:tä niin se vahtimisen aste on hyvin erilainen meidän näkökulmasta. Sit taas joillekin muille puolueille ne ministeriöt voi olla hyvin erit.”*

Nousiainen (1992) kuvaa poliittisten erityisavustajien roolia arkaluontoiseksi vallan kulisissa sikäli, että heidän asemansa ministerin luotettuina voi nostaa epäluuloja virkamiesten valvonnasta. Kyttäminen näyttäisi kuitenkin kohdistuvan enemmän hallituskumppaneihin kuin oman ministeriön virkamiehiin. Toki on todettava, että jos jokin ministeri on avustajakuntansa kanssa kyvytön poliittiseen ohjaukseen omalla hallinnonalalla, niin vaikutukset heijastuvat hallitusyhteistyöhön ja myös tätä kautta virkamiesvalmisteluun Harisalón ja Stenvallin (2001, 168) huomioiden mukaisesti. On esimerkiksi tilanteita, joissa virkamiehet ovat valmistelleet asioita ilman poliittista ohjausta ja esitysten päätyessä ministeriryhmään asiat voidaan käydä hyvin yksityiskohtaisesti ministeritasolla läpi.

Erityisen merkityksellinen seikka tiedonkulun kannalta on se, että erityisavustajien informaaleista neuvotteluista ei välttämättä kulje tietoa virkakoneistoon muuta kuin vahvan suodatuksen kautta. Toisaalta kysymys on onkin, että tarvitseeko virkamiehen ymmärtää edes kaikkia poliittisia intressejä ja motiiveja erilaisen linjauksen takana. Tässä kohdassa päästään vastaamaan Svaran (2006, 953–954) kysymyksen, että hierarkkinen suhde erityisavustajien ja virkamiesten välillä ilmenee siten, että erityisavustajat olettavat saavansa kaiken tiedon ja halutessaan pienimmätkin yksityiskohdat ministerin päätöksenteon tueksi ja edustamansa puolueen intressien edistämiseksi. Virkamiesten kiinnostus oman hallinnonalansa faktoihin tulee näin ollen olla yksityiskohtaista. Vastaavasti poliittisista intresseistä heidän tulee olla perillä ainoastaan suurten linjausten osalta. Näissä linjauksissa painottuu taas selkeästi asetetut tavoitteet ja ohjeet. Toisin sanoen tiedonkulku erityisavustajilta virkamiehille on ideaalitalanteessa selkeää poliittista ohjausta.

*“Usein ei haluta käydä neuvotteluja, että virkamiehet on läsnä, ainakaan kaikki virkamiehet. Tai ainakaan kauheen iso määrä. Et saattaa olla, et yks virkamies on ja toimii ikään kuin sihteerinä ja käydään poliittisia neuvotteluita. Mut usein käydään neuvotteluja puhelimella, sähköpostilla tai tavatessa jossain. Informaaleja neuvotteluita ja nimenomaan sanoisin, että suurin osa käydään epävirallisissa yhteyksissä. Ja päätökset tulee sitä kautta, kun laki tulee valtioneuvostoon. Niin siinä vaiheessa katsotaan kaikki kuitatuksi.”*

*“Se on tavallaan sellainen ehkä niin kuin kulttuuri tai hyvä tapa, että on pääasiassa niiden omien virkamiesten kanssa tekemisissä. Se vastuuministeriön erityisavustaja, koska se on silloin virkamiehille itsellekin selvempää. Että ikään kuin he eivät joudu välikäteen ja heidän kanssa käydään neuvotteluita, kun neuvottelut pitää käydä poliittisten tahojen välillä.”*



Suodatusta tapahtuu toki myös virkamiesten puolelta siten, että kaikkea tietoa ei jaeta aina ministerille tai poliittiselle avustajakunnalle asti. Ministeriöiden johtavien virkamiesten tehtävänä on jo Tiihosen (2017, 14) määritelmän mukaan mm. hallinnoida, suodattaa ja keskittää ministerille menevää hallinnon tietoa. Kyse on luonnollisesti tarpeellisesta jokapäiväisestä työstä, sillä todetusti ministerillä ei ole aikaa perehtyä kaikkiin pienempiin yksityiskohtiin. Myöskään erityisavustajilla ei ole välttämättä aina aikaa tai osaamista perehtyä asioihin yksityiskohtaisesti, Keskeinen kysymys on, että jättävätkö virkamiehet kertomatta jotain päätösten kannalta tärkeitä yksityiskohtia erityisavustajilla ja supistavatko he mahdollisia päätöksiä jo ministeriön virkamiesvalmistelussa.

*“Virkamiehet useinhan tuottaa, niinku omasta mielestään jonku parhaan vaihtoehdon. Mutta useimmissa tapauksissa he tekivät useamman vaihtoehdon. Mut sitten pyydettiin usein poliittinen puoli. Monimutkaisissa neuvotteluissahan eli mitä vaikeampi kokonaisuus poliittisesti, mitä monimutkasemmat neuvottelut niin sen enemmän niitä vaihtoehtoja pyydetään ja sitä käyttökelpoisempia ne on eli et silloin niitä tarvitaan.”*

*“Esimerkiksi oli tällainen tapaus, että on pyydetty virkamieheltä ministerille briiffi ja sit on jälkeenpäin kuultu, et virkamiehet, jotka tuli sinne huoneeseen, niin he ovat käyneet etukäteen palaverin, jossa he ovat käyneet viittä tai neljää eri vaihtoehtoa ja tiputtaneet siitä kolme pois ja esitelleet sitten ministerille kaksi vaihtoehtoa. Ja näissä ei ole sitten ollut ministerin kannalta mieluisa linja.”*

*“On. Siis mähän en pysty havaitsemaan sitä lähtökohtaisesti. Jos virkamiehet kertoo, että on lähtökohdat A B ja C, mutta sitten onkin keskusteltu myös vaihtoehdosta D. Niin sehän ei tule mulle ollenkaan tietoon, jos ne ei sitä sano. Ja tota muistan jotain konkrreettisia tapauksia, joissa näin on käynyt. Tietystihän mulla on vaihtoehtoja ja ministerillä on vaihtoehtoja, jos esitetään vaihtoehdot A, B ja C, niin et pitäis kehittää myös jokin uusi. Ja tai ehdottaa jotain muuta vaihtoehtoa. Mutta jos ne virkamiehet on pohtineet tai suunnitelleet jotain muuta, niin eihän siitä tule meille tietoa ollenkaan. Ja niinhän se sitten onkin, että kun on jokin muodollisempi tilanne, jossa tullaan niinku hakemaan näitä linjauksia, niin mä oon vasta viime aikoina huomannut sen, että ne virkamiehet saattaa tulla tai että se saattaa olla niin, että osaston johtoryhmässä on käsitelty se asia, mitä he tuovat, että tämä on nyt se meidän esityksemme ministerille. Silloin se osaston johtoryhmä on poistanut pöydältä jotain vaihtoehtoja.”*

*“Isot linjat on hallitusohjelmassa ja puolueiden merkkien mukaisia, mu sit on yksittäisiä kohtia, joka on virkamiesvalmistelussa muuttunut. Mutta joo sitten on mennyt useitakin tai siis joo tulee ja tapahtuu sellaisia tilanteita, että kaikkia yksityiskohtia ei käytetä siellä ministerillä.”*

Päätöksenteko ja tiedonkulku ei ole mekaanista tai lineaarista toimintaa. Yhteiskunnalliset ongelmat ja niitä ratkovat päätökset ovat kompleksisia ja arvolatautuneita. Hallinto ja politiikka eivät ole erillään, sillä kuten Aberbach ym. (1981, 4–6) tuovat esiin, niin näiden kahden elementin välillä ei ole löydettävissä selvää hierarkiaa eikä ylemmyyttä. Virkamiehillä on mahdollisuus hidastella päätösten valmistelussa. Vastauksissa ilmenee, että hidastelua tapahtuu ministeriöiden sisällä.

*“Semmoiset niinku epämieluisat asiat tai asiat, joita virkamiehet eivät itse koe olennaisiksi, niin niitä saa kyllä paimentaa aika paljon. Et sellaiset asiat, joista ollaan yhtä mieltä tai, jos tehdään rahoituspäätöksiä joihinkin kohteisiin, niin harvemmin niissä on mitään. Mut sit kun on jotain epämieluisia ja varsinkin semmoista, mistä virkamies on eri mieltä, niin silloin saa kyllä katsoa perään.”*

*“Ei ehkä täällä meillä, mutta sitten taas muitten ministerien ja heidän erityisavustajien kanssa. Että varsinkin niissä ministeriöissä, joissa ei oo näitä oman puolueen ministereitä, niin se saattaa liittyä siihen, että tää puolue, joka ministeriössä niin ei halua syystä tai toisesta edistää jotain asiaa.”*

*“Meillä on ollut valtavasti asioita ja varsinkin silloin, kun hallituskausi lähti liikkeelle, niin saattoi olla epäselvyyttä, että missä vaiheessa asioita tehdään. Ja varsinkin, kun meillä ei ole kyse mistään kymmenistä esityksistä, vaan sadoista esityksistä. Mutta mä en koe, että se olisi johtunut siitä, että olisi esimerkiksi jokin esitys, mitä he eivät haluaisi tehdä, jos tarkoitat sellaista. Että sitä jarrutettais sen takia, niin en. Mä olen kokenut, että meillä on täällä molempien ministerien aikana ollut hyvin keskusteleva ilmapiiri. Mielipiteistä on siis tullut aikatauluista ja asioista, mikä linkittyy mihinkin, mutta me ollaan pystytty aika hyvin käymään läpi. Jotta sellaista, että jokin olisi jäänyt kulisseeihin vitkuttelemaan, niin siihen vaikuttaa se, että meillä on aika tiukka aikatauluseuranta jo tämänkin ministeriön johdossa.”*

Poliittinen ohjaus oli haastatteluissa eniten kierrelty asia. Toiset erityisavustajat katsoivat suoraan, että heidän tehtävänsä on suoraan käyttää ministerin mandaattia ja tuoda kansanvaltaa virkakoneistoon. Karkeasti jaoteltuna toiset avustajat vieroksuivat poliittisen ohjauksen käyttämistä. Syy tähän löytyy median ja julkisen keskustelun negatiivisesta suhtautumisesta poliittisen ohjauksen termiin.

*“Poliittinen ohjaus on tässä etenkin viime vuosien keskustelussa saanut sellaisen kuvan kuin se tarkoittaisi, että asioita yritetään vääristellä tai tehdä vastoin sitä kuin koko virkakunta olisi mieltä. Sellaista olen kokenut tosi vähän.”*

*“Mun mielestä se on täysin luonnollista poliittista toimintaa. Että mä en ymmärrä sitä kritiikkiä, mikä siihen liittyy. Koska jos sitä ei käytettäisi niin me mentäis pelkästään virkamiespohjalta, että poliitikkoja ei enää tarvittais. Silloin ei enää tarvittais ministeriä. Ei ainakaan poliittista sellaista.”*

*“Ministeriöhan on nimenomaan poliittinen organisaatio, jonka tehtävänä on säätää lakeja ja myöntää rahaa. Niin se, että jos politisoidaan vääriä asioita kuten valtiosääntöoikeutta on ongelma, mutta oikeuden ja politiikan rajapinta on äärimmäisen selkeä. Ne asiat jotka eivät ole valtiosääntöoikeutta, niin ovat lähtökohtaisesti tarkoituksellisuuskysymyksiä.”*

*“Ministerit ja poliitikot tuovat sen kansavallan siihen virkakoneistoon. Ja sit erityisavustajat ja kabinetti tukee sitä ministerin kansanvaltaa. Koska ei se ministeri voi yksin toteuttaa sitä satojen virkamiesten niin kuin puristeessa.”*

Poliittiset avustajat tukevat ministerin roolia oman hallinnonalansa johtajana, hallituksen päätösten toimeenpanijana sekä kansalaisten edustamien arvojen suorana välittäjänä valtioneuvostoon ja hallintoon. (Tiihonen 2006, 124.) Poliittisen ohjauksen työvälineeksi nähtiin yleisesti hallitusohjelma. Virkamiehet näyttävät myös toivovan erityisavustajien näkemysten mukaan poliittista ohjausta, mikä vahvistaa Puoskarin (2002) näkemyksiä virkamiesten toiveista poliitikkoja kohtaan.

*“Siis yks asia on tuo hallitusohjelma, joka on tehty kumppaneiden kanssa yhdessä. Toisissa kohdissa näkyy enemmän ja toissa vähemmän se meidän puolueen näkemys asioihin, mutta että se on se ykkösjuttu.”*

*“Kyllä. Ja mä arvostan sitäkin usein, että mä kuulen tän poliittisen ohjauksen termin sieltä virkamiehiltä, että jos ollaan päästy jossain valmistelussa johonkin asti. Kun on epäselvyyksiä, että mihin suuntaan jatketaan, niin tulee kysymystä, että nyt tarvitsemme poliittista ohjausta.”*

*“Meillä on käytännössä tehty niin, että ohjataan suoraan valmistelevaa esittelijää. Voi olla myös sitten joissain tapauksissa myös yhdessä kansliapäällikön kanssa.”*

*“Kyllähän siis se normaali struktuuri on, että käydään ylijohtajan, päällikön tai ylempien virkamiehen kanssa keskustellen. En ikinä anna suoraa käskyä, että tehkää näin ellen ole täysin varma, mitä ministeri on mieltä. Annan semmoista ystävällistä vihjailua, että miten voisi toimia. Mutta sitten, jos on ministerin selkeä linja, niin sitten voi olla vaan, että ministerin linja on tämä.”*

Suora alemman portaan virkamiesten käskyttäminen ei kuulu erityisavustajan toimenkuvaan eikä tulekaan kuulua. Ministerin luotettuina heillä on tosin mahdollisuus antaa portinvartijan roolissa vihjailevia viestejä ministerin tahtotilasta, mikä itsessään on asioiden paimentamista eteenpäin. Asioita saadaan eteenpäin keskustelemalla asiasta tarkemmin kansliapäällikön tai osastopäälliköiden kanssa. Näissä keskusteluissa ministerin tahdon ilmaiseminen on vahva poliittisen ohjauksen keino, jolla on hyvin mahdollista edistää asioiden etenemistä.

### 5.2.3 Erityisavustajien luottamus virkamiehiin

Poliittisessa ohjauksessa ei ole sinänsä mitään vikaa, kunhan puolueettomaan asiantuntemukseen perustuva virkamiesvalmistelu ja poliittinen ohjaus pysyvät tasapainossa ilman, että virkamiesten moraalit joutuu koetukselle. Kaikkien etu on, että ministeri onnistuu työssään hyvin. Tehtävän menestyksekkääseen suorittamiseen vaaditaan asiantuntevan virkamieskunnan ohella riittävästi poliittista ohjausta, joka kumpuaa politiikan ammattilaisista. Kysymykseksi jää onko poliittinen ohjaus saamassa yhä vahvemmin jalansijaa suomalaisessa ministeriötyössä.

Erityisavustajat näkevät yleisesti suomalaisen virkamiehen olevan pätevä ja luotettava. Erityisavustajien vastauksissa vahvistuu Tiihosen (2006) näkemys virkamiehistä erinomaisena asiantuntijana asiakysymyksissä, mutta puute henkilökohtaisena luotettuna. Pääsääntöisesti kaikki haastateltavat korostivat pystyvänsä luottamaan oman hallinnonalansa virkamiehiin.

*“Mutta kyllähän suomalainen virkamies on todella hyvä ja ammattitaitoinen. Tekee suurella sydämellä ja venyen sitä työtä. Että ei virkamiehiä voi moittaa, mutta he eivät ole ole poliitikkoja. Ministerit ja poliitikot tuovat sen kansavallan siihen virkakoneistoon. Ja sit erityisavustajat ja kabinetti tukee sitä ministerin kansanvaltaa. Koska ei se ministeri voi yksin toteuttaa sitä satojen virkamiesten niin kuin puristeessa.”*

Luottamuksen ei katsottu liittyvän omassa ministeriössä niinkään virkamiesten poliittiseen taustaan, vaan heidän kykyynsä ja toimintatapoihinsa. Erityisavustajat korostavat arvostavansa kykyä hahmottaa poliittista ympäristöä, proaktiivisuutta sekä pitäytymistä aikatauluissa ja sovituisissa linjoissa. Yksittäisissä vastauksissa ilmeni tapauksia, joissa virkamiehet olivat haluttomia esittämään vaihtoehtoja ja tällöin erityisavustajien oli paimennettava asioita eteenpäin ja vahdittava asioiden toteutumista.

*“Pystyn luottamaan, että asiat menee sen mukaan, mut se mihin mä en voi luottaa on et aikataulut pitää. Aikataulut on ne mitä täytyy varmistaa. Koska aikataulut on se, et virkakoneistossa on aina semmoinen jähmeys, niin pitää varmistella että onhan asioissa edetty.”*

*“Mutta semmosia tilanteita on, jossa poliittisia ongelmia on tuottanut se, että virkamiehet ovat käynnistäneet selvityksen jostain asiasta, mikä on kiusallinen ja sitten aikatauluttaneet sen selvityksen lopputulokset pulpahtaa johonkin tiettyyn huonoon ajankohtaan esim ennen kuntavaaleja. Tää vaikuttaa joskus ja se on poliittista toimintaa. Mut et meidän ministeri on aika poliittinen. Heillä on jäsenkirjoja. Ei meidän puolueesta.”*

*“Joo. Oli tilanteita, että he eivät halunneet esittää asiaa ja joskus ihan inhimillisistä tai ekonomisista syistä, että ei oo riittävästi aikaa tai resursseja tai ei oo muita työtehtäviä pöydällä. Mutta kumpaakin esiintyy selkeästi.”*

Haastateltavilta tiedusteltiin myös näkemyksiä puoluekirjan vaikutuksesta luottamukseen. Puoluekirja ei ole niinkään suuri ongelma luottamuksen suhteen kuin edellä todettu luottamus aikatauluissa pysymiseen. Esimerkiksi poliittisesti arkaluontoisemmissa uudistuksissa erityisavustajat saattavat olla yhteydessä suoraan toisen ministeriön virkamiehiin ennemmin kuin vastuuministerin esikuntaan, mikä on itsessään ohi perinteisten työtapojen. Luottamus hallituskumppaneiden sanoihin ja tekoihin voi olla pienempi kuin luottamus virkamiehiin. Tähän vaikuttaa luonnollisesti asian poliittinen arkaluonteisuus ja käsiteltävän uudistuksen kokoluokka.

*“Monissa tapauksissa varsinkin isommissa hankkeissa ja sitten hankkeissa, jotka ovat poliittisesti kinkkisiä on myös paljon kanssakäymistä suoraan virkamiesten kanssa. Ohi ikään kuin vastuuministerin. Semmosia luottovirkamiehiä jossain ministeriössä. Eli et tietää, et heiltä saa jotain suoraan, mitä vastuuministeriltä tai hänen erityisavustajaltaan ei saa. Tai sitten kysymys on niin monimutkainen, et sitä pitää taustoittaa jotenkin muuten.”*

*“Luottamuksella ei ole mitään tekemistä puoluekirjan kanssa. Ei voi sanoa, että jopa päinvastoin. Mutta tietyllä tavalla ne virkamiehet, jotka ovat olleet jollain tapaa poliittisesti aktiivisia, niin heillä pelaa pikkusen paremmin se poliittinen hoksnokka. Eli heille voi suoraan sanoa. Toisinaan silleen, että kyllä sinä varmaan demarina ymmärrät. Usein parhaimmillaan se poliittisuus lisää sitä luottamusta.”*

*“Kyllä se siis saattaa näkyä, että joku on näkyvästikin poliittinen hahmo, mut vaikuttaako se työhön tai että ei vois... Joo ja ei. En ole siis kokenut, että virkamiehen poliittinen tausta*

*vaikuttaisi siihen miten hän työskentelee. Täällä on kuitenkin vaihtunut valta niin usein, että täällä on totuttu tekemään asiat edellä ja se poliittinen vääntö on jossain muualla.”*

Luottamusta haettiin niinkin yksinkertaisella keinolla kuin tutustumalla oman ministeriön työntekijöihin. Luottamus syntyy vuorovaikutuksesta ja mahdollisuudesta tuoda oma kantansa julki.

#### **5.2.4 Erityisavustajien ja virkamiesten välinen valtasuhde**

Erityisavustajat näkevät, että virkamiehillä ja varsinkin ylemmillä virkamiehillä on huomattavan suuri vaikutusvalta poliittisiin päätöksiin. Virkamiesten vaikutusmahdollisuuksia lisää heidän mahdollisuus perehtyä asioihin syvällisesti vuosien saatossa. Mikäli virkamiehellä on kyky esitellä asiat oikein sanankääntein eli käytännössä myydä ideat poliittiselle esikunnalle, niin valta on vielä suurempi.

*“Usein on valta määrä erilaisia näkemyksiä. Usein saattoi olla niin, että ministerin kanssa, et kansliapäällikkö ja poliittinen esikunta oli eri mieltä ja neuvo ministeriä eri näkökulmistaan. Hyvässä hengessä ja usein hyvin pienissäkin asioissa. Hyvin suuressa osassa asioita pyrittiin ensin virkamiesten kanssa löytään yhteisymmärrys ennen kuin mennään ministerille.”*

*“Neljä vuottahan on lyhyt aika yhteiskunnassa, kun yritetään ajaa isoa uudistusta hallinnonalalla. Mut sit kunakin hetkenä se riippuu virkamiehestä, poliittisesta tilanteesta, siit ministeristä, avustajakunnasta kyvyistä. Eli semmoinen kysymys, että onko virkamiehillä liikaa valtaa ei ole liian hienojakoinen, että miten määritellään onko liikaa valtaa jne. Kyl mä sanoisin, että virkamiehillä on hyvin paljon vaikutusvaltaa, millaista lainsäädäntöä Suomessa tehdään.”*

*“Kyllä sen näkee, että moniin asioihin vaikuttaa se, että kuka virkamies niitä on esittelemässä. Toisaalta esittelijältä voisi saada ihan erilaisia näkökulmia. Ehkä tämä voi olla henkilökohtainen radikaali mielipiteeni, mutta joskus olen puhunut ihan virkamiesten mielivallasta.”*

Asia voidaan kääntää toisin päin. Mikäli ministeri tai hänen poliittinen esikunta ei käytä valtaa, niin virkamiehet täyttävät mahdollisen valtatyhjiön. Vallalle on ominaista se, että joku täyttää aina ilmenevän valtatyhjiön.

*“Kyllä hyvä poliitikko pystyy ohjaamaan. Ministeriöissä pystytään ohjaamaan tosi hyvin. Mulla on itse kokemusta tuolta kuntasektorilta, niin siellä poliittinen ohjaus on huomattavasti tehottomampaa ja vaikeampaa. Ministeriössä poliittinen ohjaus toimii, jos on sellainen ministeri, joka haluaa ohjata ja käyttää aikaa prosesseihin.”*

Ministerin poliittisen esikunnan vähentämisen nähtiin heikentäneen poliittisen ohjauksen mahdollisuuksia ja lisäävän virkamiesten valtaa. Haastateltavat toivat esiin kasvaneen työtaakkansa ja olivat täysin yksimielisiä siitä, että ministerien määrän vähentäminen ja sivuseurauksena tullut poliittisen avustajakunnan väheneminen on ollut huono ratkaisu, minkä voidaan arvioida heijastuvan päätöksenteon tasoon.

*“Tätä Sipilän hallitusta leimaa se, että kun ministereitä oli alunperin niin vähän eikä ollut valtiosihteeireitä, niin se työkuorma ministerien ja erityisavustajien harteilla on ollut kestämaton.”*

*“Se että ministerien määrää vähennettiin lisäsi erityisavustajien ja virkamiesten valtaa selkeesti. Näin ryhmäkansliasta viime kautena päätöksentekoa ja siihen se johti. Erityisavustajuus johti siihen, että vaikutusvalta ja työmäärä kasvoi. Se erityisavustajien määrän väheneminen ei johtanut erityisavustajien vallan vähenemiseen, sillä jonkun on ne työtehtävät pakko hoitaa. Se ei johtanut työmäärän vähenemiseen vaan kasvamiseen.”*

*“Koska ministeriöt ovat päällikkövirastoja, niin kyllä se määrä näkyy siinä miten asiat etenee. Että esimerkiksi mä väitän, että paljonko alkukaudesta oli mietintöjä, niin koen, että jos siellä tulisi vertailtua huomattaisiin että olisi tullut paljon vähemmän esityksiä. Kyllä se ministerin ja avustajien määrä näkyy siinä kuinka on asioihin aikaa. Jos kummallakaan ei ole aikaa, niin sitten asiat seisoo.”*

*“Mä näen sen pöyhöpopulistisena ja jos seuraukset olisi jonkin työsuojelun tiedossa, niin tästä olis aikamoisia skandaaleja. Mä sanon, että nuo kollegat jotka oli hommissa aikaisemmin töissä, niin muisteli että joskus meillä oli aikaisemmin aikaa mennä illalla afterworkeille kollegojen kanssa. Mutta nyt kaikki on töissä puolikymmeneen töissä illalla. Eikä jaksa enää mitään sen jälkeen.”*

*“Kaikilla on ihan hirveästi asioita ja painetta. Monesti edistetään monta asiaa kerrallaan. Ja sitten se, että on on tiettyjä asiakokonaisuuksia, joista ei välttämättä osaa sanoa yksi tai kaksi ihmistä koko talossa, jolloin se yksi tai kaksi ihmistä pystyy aika lailla tekemään esityksen. Ja mitä mä aikaisemmin puhuin, että meillä jokaisella on arvot ja näkemykset ja visiot ja kiinnostuksen kohteet, niin ehkä joskus on nähtävissä se, että yksi ihminen yks tai kaks ihmistä. Pieni joukko ihmisiä voi sanoa asiasta jotain, niin se valta on niillä, jotka asian esittelee. Heillä on suhteessa enemmän valtaa valmisteleviin elimiin ja tahoihin.”*

Hallituksen puoliväliriihessä tekemä päätös ministerimäärän kasvattamisesta sai näin ollen kiitosta erityisavustajien suunnalta. Mikäli poliittiset avustajat saisivat päättää, niin avustajakunta ei ole ainakaan tulossa vähenemään tulevina vuosina.

*“Nyt kun taas ministerien määrää lisättiin niin se on ollut suuri helpotus. Suuri helpotus mulle. Koska mun salkusta lähti osa duunista pois. Sanoisin, että osa jota tällä hetkellä hoitaa puolitoista erkkaria täysiaikaisesti. Mä nään sen niin, että tämä erityisavustajien ja valtiosihteerien määrä on uhka kansanvallalle. Se pakotti meidät, niin että me emme pystyneet reagoimaan kansalaisilta tullessiin kirjeisiin, meillä ei ollut aikaa vastata niihin ja meillä ei ollut aikaa edes lukea niitä. Vaan ne ohjattiin kaikki suoraan virkamiehille. Ministerillä ei ollut aikaa ottaa vastaan ihmisiä eikä tavata ihmisiä. Ja sitten asioiden valmistelussa ja muussa jouduttiin laittamaan asioita autopilotille. Toivoittiin, että asiat menee eteenpäin eikä mikään rytise.”*

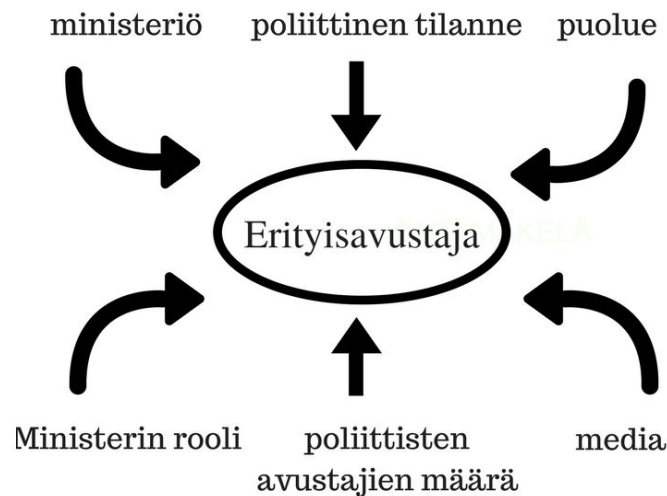
### **5.3 Yhteenvedo ja kehitysideoita**

Erityisavustajien työtehtävien nähdään riippuvan niin monesta eri seikasta, mikä vaikuttaa erityisavustajien rooleihin ja tätä kautta hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen ja työnjakoon. Erityisavustajien rooleihin vaikuttaa ministeriön hallinnollinen kulttuuri ja hierarkiat. Lisäksi avustettavan ministerin kyvyt ja kiinnostukset muovaavat erityisavustajan tehtävänkuvaa. Roolien ilmentymiseen vaikuttavat myös erityisavustajan edustama puolue sekä sidosryhmiltä tulevat positiiviset ja negatiiviset ärsykkeet mukaan lukien median tuoma julkisuuspainne. Tosiasia on myös se, että pääasialliset roolit vaihtuivat myös riippuen, missä kohtaa hallituskautta mennään tai mikä on kyseisen hetken poliittinen tilanne. Kontaktointi ja neuvottelu korostuvat esimerkiksi hallituskauden alussa, kun erityisavustajat joutuvat sopimaan ja käynnistämään useita toimia hallinnonalallaan, joita ei ole välttämättä aina tarkoin määritelty hallituskauden alussa.

Erityisavustajien roolit puolestaan vaikuttivat poliittishallinnollisten suhteiden muodostumiseen virkamiesten kanssa. Aberbachin ym. (1981, 20–21) esittämä näkemys puoltaa, että kehityssuunta näyttäisi ottaneen askeleita kohti kolmatta mallia varsinkin ministeriöiden korkeimmilla tasoilla. Näyttäisi olevan niin, että on mitä ylemmäs ministeriöissä mennään, niin sitä sekoittuneempia roolit ovat. Erityisavustajat sekä virkamiehet pitävät jatkuvasti tiivistä yhteyttä toisiinsa ja tapaavat sidosryhmiä. Täydellistä yleistystä sen suhteen, mikä malli sopisi parhaiten kuvaamaan



ministeriöiden poliittishallinnollista suhdetta on vaikea tehdä, sillä ministeriöissä on huomattavia eroja. Näin ollen faktojen ja intressien malli sekä energian ja tasapainon malli sopisivat parhaiten kuvaamaan ministerin esikuntien ja ministeriöiden johtoryhmien poliittishallinnollisia suhteita. Todellisuus on jossain kahden eri mallin välillä.



**Kuvio3:** Erityisavustajien rooleihin vaikuttavat ilmiöt

Edellä kuvattujen roolien perusteella ministerin erityisavustajan tehtävänkuva näyttää karkeasti seuraavalta:

- Neuvotella tarvittava poliittinen pääoma uudistuksille
- Pitää yhteyttä hallituskumppaneihin ja seurata heidän tekojaan
- Kyseenalaistaa hallinnon virkamiesten vakiintuneita oletuksia
- Kiinnittää huomiota poliittiseen ja yhteiskunnalliseen paineeseen
- Varmistaa asioiden eteneminen ministerin tahdon mukaisesti
- Nostaa esille kriittisiä kysymyksiä ja uusia asioita päätöksenteon tueksi
- Arvioida päätösten julkista käsittelyä ja vastaanottoa
- Antaa varoituksia mahdollisista poliittisistä ansoista
- Suunnitella ja avustaa ministeriä viestinnässä
- Tuoda yhteen alan hallinnonalan uusinta tietoa ja esittää ristiriitaisia tutkimustuloksia
- Arvioida ministerin päätösten vaikutuksia ja merkityksiä poliittisesta näkökulmasta
- Toimia ministerin luotettuna
- Toimia linkkinä ministerin ja eduskuntaryhmän välillä

Haastateltavat saivat lopuksi kertoa omista ajatuksistaan erityisavustajajärjestelmän kehittämiseksi sekä myös vapaasti ajatuksistaan hallinnon ja politiikan välisestä työnjaosta. Seuraavassa lainauksissa tiivistyvät olennaisimmat huomiot.

*“Se niin kuin selkeys siinä meidän poliittisessa järjestelmässä lisääntyisi, jos ne olis määrämuotoisempia. Erityisavustajien tehtävähän on määritelty muodollisesti erittäin epämääräisesti. Koska se on niin epämääräisesti määritelty, niin erityisavustajien tehtävät vaihtelee tosi paljon johtuen riippuen siitä, mikä puolue, mikä ministeri ja mikä ministeriö on kyseessä. Mikä poliittinen tilanne on ja kuinka hyvät valmiudet sillä erityisavustajalla on itsellään hoitaa asioita.”*

*“Se luultavasti parantaisi valtioneuvoston poliittisia prosesseja, että se olisi selkeämmin määritelty ja se lisäisi avoimuutta, että tiedettäis että ministereillä on tällaiset poliittiset neuvonantajat, että niillä on iso merkitys ja että ne toimii näin. Ne on nämä henkilöt ja niillä on tällaiset taustat.”*

Myös virkamiesten viestintäosaamisen kaivattiin lähes kaikissa haastatteluissa lisää osaamista ja dynaamisuutta. Virkamiesten todettiin usein tekevän liian byrokraattisia tiedotteita tai heiltä tilatut puhepohjat nähtiin joissain tapauksissa täysin käyttökelvottomina.

*“Strategista ajattelua ja viestintätaitoja minusta tarvittaisiin virkamiehille. Ja miten minun omaa tehtävää pitäisi kehittää, niin varmaan kovin monella tavalla.”*

*“Konkreettinen ongelma, joka tulee vastaan koko ajan on virkamiesten arkuus tai kyky nähdä asiaa poliittisesta perspektiivistä. Jotkut heistä osaa sen. Sitten se näkyy konkreettisesti siitä, että kun ministerille tulee puhepohjia virkamiehiltä, niin ne saattaa olla täysin käyttökelvotonta kamaa. Ne saattaa olla semmosia, että yksi luennoiva hallintovirkamies voisi pitää esitelmän, mutta ei semmoista mitä ministeri voi puhua. Sillä ministerin täytyy puhua suurista linjoista ja antaa merkitys asioille. Et se semmoinen, että esitelmöi yksityiskohdista ei ole ministerin työtä. Poliitikkojen työ on antaa asioille merkitys, että miksi teemme tätä ja tuota. Tätä eivät useatkaan näe tai uskalla tehdä. Muutamat hyvät uskaltavat kyllä tehdä. Tää olis sellain konkreettinen kehittämisen asia.”*

*“Tää on tällainen klassinen juttu, että viestintää on parannettava tai se, että organisaatiossa ihmiset vaan kertoisi toisilleen paljon enemmän siitä mitä ajankohtaista on meneillään. Tai ehkä vielä tarkemmin mitä on ennakoitavissa mitä on ehkä tulossa vuoden kahden sisään ja miten siihen voisi valmistautua nyt.”*

Valtioneuvoston ja ministeriöiden viestinnän kehittämistä on jo pohdittu. Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden viestintätoimintojen arviointiraportin (VN/2016) mukaan erityisavustajat ovat ottaneet hyvin vahvan otteen viestinnän tehtävistä. Raportin mukaan kehitys voi johtaa ristiriitatilanteisiin ministerin esikunnan ja virkamiesjohdon sekä viestinnän johdon kesken.

Muutoksen nähdään ääripäässä heikentävän hallinnollisen viestintäorganisaation toimivaltaa ja lisäävän poliittisen viestinnän roolin kasvua. Raportissa todetaankin, että on jopa mahdollista, että joko ministerien esikuntiin tulee useampia viestintätehtäviä itsenäisesti hoitavia avustajia tai hallinnolliset viestijät joutuvat osallistumaan myös poliittiseen viestintään.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Erityisavustajat toimivat ministerien ja hallituksen epävirallisena neuvottelukoneistona käyttäen merkittävä valtaa. Erilaiset roolit tukevat ministerien työtä ja suhde virkamiehiin tekee poliittisesta ohjauksesta mahdollista. Samalla politiikan ja hallinnon erottaminen ministerien esikuntien toiminnassa on hyvin haastavaa. Tutkimuksessa erityisavustajien rooleiksi määriteltiin neljä pääasiallista roolia: neuvonantaja, portinvartija neuvottelija ja puolueen edustaja ministeriössä. Roolit eivät ole poissulkevia ja saattavat vaihdella riippuen useista eri tekijöistä. Erityisavustajien roolien muodostumiseen vaikuttaa ministeriön hallintokulttuuri. Lisäksi avustettavan ministerin kyvyt ja kiinnostukset muovaavat erityisavustajan tehtäväkuvaa. Kolmanneksi roolien muodostumiseen vaikuttaa myös erityisavustajan edustama puolue sekä sidosryhmiltä tulevat positiiviset ja negatiiviset ärsykkeet. Tosiasia on myös se, että pääasialliset roolit vaihtuivat myös riippuen, missä kohtaa hallituskautta mennään tai mikä on kyseisen hetken poliittinen tilanne.

Suomessa hallitukset ovat toistuvasti useampien eri puolueiden muodostamia vähemmistö- tai enemmistöhallituksia. Koska ministerit esittelevät omat hallinnonalansa asiat valtioneuvoston istunnoissa ja hallituksissa istuu useita puolueita, niin epäily toisten hallituspuolueiden toimintaan ja informaatioon on jatkuvaa. Neuvottelemine ja asioiden linkittäminen sai näin ollen vastauksissa eniten painoarvoa. Yksikään ministeri ei pysty hallitsemaan yhtä hallinnonalaä täysin pelkästään virkamiesten avulla. Westerlundin päähuomio (1990) on, että poliittisten sihteerien pääasiallinen tehtävä ja rooli on toimia epävirallisena koordinaatiokoneistona ministerin kabinetin ja keskushallinnon välillä ei ole vanhentunut tähän päivään mennessä. Suunta on pikemmin vahvistunut, kun poliittiset erityisavustajat ovat nykyään läsnä vahvemmin päätöksenteossa, kun politiikka on pirstaloitunut ja ministerit kokevat suurempaa julkisuuspainetta. Poliittisilla erityisavustajilla on pääsy omien puolueidensa kokouksiin ja he ovat jatkuvassa yhteydessä puolueensa vallanpitäjiin. Erityisavustajat ovat lisäksi jatkuvassa yhteydessä muiden puolueiden erityisavustajiin neuvotellen asiosita ja vaihtaen informaatiota. Saman puolueen poliittiset erityisavustajat kokoustavat säännöllisesti viikottain käyden kaikkien ministeriöiden asiat lävitse puolueen näkökulmasta ja viestivät omille ministereilleen ja eduskuntaryhmilleen eriskummallisuuksista, mahdollisista poliittisista ansoista ja prosesseissa tapahtuvista vedätyksistä.

Portinvartijoina erityisavustajat työskentelevät Mintzbergin (1983, 185) kuvailemissa "hermokeskuksessa", mikä antaa heille mahdollisuuden merkittävään vallankäyttöön. Erityisavustajat kykenevät ainakin teoriassa pimittämään tietoa, suodattamaan informaatiota ja manipuloimaan informaatiota tuodakseen valmisteltaviin asioihin omia tarkoitusperiä. Erityisavustajan mahdollisuus suuremman roolin ottamiseen korostuu vahvasti tilanteissa, joissa puolueet harjoittavat ministerikierrätystä, mutta antavat vanhojen erityisavustajien jatkaa tehtävässään.

Politiikan ja hallinnon suhde on ministerien kabinetissa vaikeasti erotettavissa toisistaan. Kuten Salminen ja Tynkkynen (1976, 96–97) toteavat, niin hallinnon ja politiikan erottaminen on ministeriötasolla vaikeaa, sillä toiminta-alueet, joilla ylimmät virkamiehet työskentelevät ovat harvoin epäpoliittisia. Asiat ovat poliittisia, vaikka ne eivät olisi päivänpolitiikan keskiössä (Laine 1993, 108). Käytännössä politiikan ja hallinnon suhde ministerin varjossa asettuu poliittishallinnollisten Aberbachin ym. (1981) ideaalimallien osalta mallien kaksi ja kolme välille. Suhde asettuu haastattelujen perusteella faktojen ja intressien malliin useimmissa tapauksissa. Mitä ylemmäs ministeriön hierarkiassa mennään sitä todennäköisempää on, että virkamiehet ymmärtävät poliittisia prosesseja. Tähän vaikuttaa heidän kokemuksensa ja osoitettu kyvykkyys virkauran aikana. Sekä virkamiehet, että poliitikot osallistuvat poliittisiin prosesseihin omalla painoarvollaan ministerin kabinetissa. Kansliapäälliköt ovat vahvoja toimijoita, jotka yleisesti ymmärtävät poliittisen ympäristön ja pystyvät tuomaan näkökulmia päätöksenteon tueksi. Kansliapäällikkö ei kuitenkaan korvaa koskaan ministerin erityisavustajien roolia luotettuna eikä hänen tehtäviinsä kuulu sidosryhmien ja puolueen intressien ja linjojen yhteensovittaminen hallinnon päätöksentekoon.

Monipuoluejärjestelmän vaatima koordinoitavuus hallituspuolueiden välillä lisää painetta selkeyttää työnjakoa poliittisen ja virkamiesjohdon välillä. Poliittinen johto taistelee ajallisten resurssien niukkuudesta. Näin ollen toimiva yhteistyö virkamieskoneiston ja poliittisen johdon välillä on koko ministeriön hallinnonalan etu. (Huttunen 1994, 141.) Poliittisten erityisavustajien onnistumista arvioidaan siten, minkälaisen lisäpanoksen he tuovat ministeriön virkamiesten asioiden hoitoon ja valmistelutyöhön. Ministerin poliittisten esikuntien tulisi avata rajoja ja tuoda poikkihallinnollisuutta asioiden käsittelyyn lisäten valtioneuvoston kollektiivista työskentelyä. Ylihallinnollisten raja-aitojen ulottuva yhteistyö saadaan toimimaan sitä paremmin, mitä

selkeämmäksi poliittisen ja ammattijohdon rajapinta ohjausvälineineen ja pelisääntöineen muodostuu (Huttunen 1994, 140; Tiihonen 2006, 212).

Poliittisten esikuntien kohtaamat haasteet ja heihin kohdistuvat vaatimukset ovat kovia ja toisinaan kohtuuttoman julmia, erityisesti vaikeina taloudellisina aikoina ja toteutettaessa rakenteellisia uudistuksia. Vakiintuneista toimintamalleista irtaantuminen on aina haastavaa. Tehtävän menestyksessä hoito edellyttää erityisavustajilta vahvaa poliittista osaamista ja auktoriteettia. Heidän on pystyttävä tunnistamaan nykyinen poliittinen kulttuuri, joka haastaa perinteistä ylhäältä alas tapahtuvaa komentosuhdetta. Osallistumista korostava poliittinen kulttuuri edellyttää osapuolten aktivointia ja mukaan saattamista entistä läpinäkyvämmiin. Lisäksi heidän on ymmärrettävä hallinnon rakenteet ja prosessit sekä hallinnon uudistamista koskeva dynamiikka.

Sekä poliittisin perustein valitut henkilöt, että virkamiehet edustavat tärkeää roolia ministeriön toiminnassa ja päätöksenteossa. Tehtävien, roolien ja vastuiden määrittelyssä tuleekin ottaa huomioon kokonaisuus, joka koostuu poliittisesta ja hallinnollisesta puolesta. Erityisavustajat käyttävät poliittista valtaa ministeriöissä ilman kansan suomaan mandaattia. Haastatteluista käy hyvin ilmi, että erityisavustajat työskentelevät ministeriöissä politiikan ja hallinnon harmaalla vyöhykkeellä. Epäselvyydestä johtuen moni haastateltavista toivoisikin kirjallisia säädöksiä tai ohjeistuksia työnkuvan tarkempaan määrittelyyn turhien epäluulojen hälventämiseksi. Fakta on, että ministerit tarvitsevat poliittisia avustajiaan ja ministeriöt kaipaavat poliittista ohjausta. Kaikkien etu olisikin, jos erityisavustajien työhön liittyvää mystiikkaa pystyttäisiin vähentämään formaaleilla ohjeistuksilla, olisivat ne sitten kuinka ympäripyöreitä tahansa. Suomi ei voi kopioida suoraan malleja oman avustajajärjestelmän tai poliittisen ja hallinnon välisen suhteen hiomiseksi yhteen. Työ tapahtuu harppauksin, mutta työ tarvitsee syvällisempää analyysia aihepiiristä, jotta toimenpiteet eivät jäisi kokemuspohjalle perustuviin ratkaisuihin.

Tutkimuksessa pyrittiin kuvaamaan erityisavustajien roolia ja suhdetta ministeriön virkamiehiin. Aihe oli haastava tutkittava vähäisen materiaalin sekä eliittiin kohdistuvien haastatteluiden vuoksi. Vaikka tutkimuksessa painottui hallinnollinen näkökulma, on aiheen rajaaminen vaikeata minkään tietyn tieteenrajan alle. Aihe ei tarjoa pelkästään lisätutkimuksen aihetta hallintotieteisiin, vaan antaa eväitä myös muille tieteenaloille. Ministeriöiden poliittisten esikuntien ja tarkemmin erityisavustajien asemaa tulisi tarkastella ylitse tieteenrajojen. Kiinnostavia näkökulmia olisi

löydettävissä helposti luontaisesti politiikan tai oikeuden näkökulmasta, mutta myös viestintätieteiden näkökulmasta.

Poliittisen peräsimen kääntäminen on liian suuri yhdelle henkilölle. Kaikkiaan erityisavustajat tuovat ministeriöihin epäviralliset informaation verkostot ja neuvottelevat valmisteltaviin asioihin tarvittavan poliittisen pääoman omalta puoleltaan, muilta hallituskumppaneilta, sidosryhmiltä ja äänestäjiltä. He ovat myös läsnä päätösten tiedottamisessa. Vaikkakin ministerin erityisavustajat edustavat ministeriöissä poliittisia näkökantoja ja yhteiskunnan muuttuvia arvoja, linkittyvät he täysin samaan toimintaympäristöön rakenteita edustavien virkamiesten kanssa. Hallinnon ja politiikan raja hämärtyy ministerin varjossa.

## 7 LÄHTEET

- Aberbach, J., Putnam, R. & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aberbach J. & Rockman B. (2006). *The Past and Future of Political-Administrative Relations: Research from Bureaucrats and Politicians to In the Web of Politics and Beyond*. *International Journal of Public Administration*: 29:12, 977–995.
- Connaughton, B. (2010). *Glorified gofers, policy experts or good generalists: A classification of the roles of the Irish ministerial adviser*. *Irish Political Studies*, 25:3, 347–369.
- Dahl, A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahlström, C., Peters, G. & Pierre, J. (2011). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Demir, T. (2009). *The complementarity view: Exploring a continuum in political-administrative relations*. *Public Administration Review*, 69, 876-888.
- Easton, D. (1953). *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, New York: Knopf.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Garsten, C., Rothstein, B. & Svallfors, S. (2015). *Makt utan mandat: De policyprofessionella i svensk politik*. Falun: Scandbook.
- Goodnow, F. (1900). *Politics and administration*. New York: Macmillan.
- Haavisto, I. & Kiljunen, P. (2011). *Maailman paras maa: EVA:n kansallinen arvo- ja asennetutkimus*. Haettu osoitteesta <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2011/03/Maailman-paras-maa.pdf> 6.6.2017.
- Hacker, J. & Pierson, P. (2010). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T. & Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2001). *Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtion keskushallinnon uudistaminen*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Heusala, A. (1991). *Suomalaisten ministerien johtajuuskulttuuri: haastattelututkimus valtioneuvoston jäsenten tiedonhankinta- ja -käyttötavoista sekä heidän käsityksistään ministeriydestä*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja.



- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. 15 uudistettu painos. Helsinki: Tammi
- Hyvärinen, M. & Löyttyniemi, V. (2005). Kerronnallinen haastattelu. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) Haastattelu. Tutkimus ja vuorovaikutus. Tampere: Vastapaino.
- Huttunen, P. (1994). Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa - yhtymäjohtaminen. Juva: WSOY.
- Jansson, J. (1969). Poliitiikan teoria. Helsinki: Tammi.
- Juntunen, P. (2010). Politikointia ja reviiiri-intressejä - Puolueiden hallintoideologiat jaa virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Rovaniemi: Lapland University Press.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. (2008). Julkishallinto murroksessa - Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kunelius, R., Norppari, E. & Reunanen, E. (2009). Media vallan verkoissa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus. Helsinki: Helsinki University Press.
- Laine, J. (1993). Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Art House, Helsinki.
- Lasswell, H. (1958). Politics: who gets what, when, how. With Postscript. Meridian Books.
- Machiavelli, N. (1995). Ruhtinas. Porvoo: WSOY.
- Maley, M. (2011). Strategic links in a cut-throat world: Rethinking the role and relationships of Australian ministerial staff. *Public Administration*, 89:4, 1469–1488.
- Merikoski, V. (1968). Hallinnon politisoituminen. Porvoo: WSOY.
- Metsämuuronen, J. (2006). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä. Methelp Ky. Vaajakoski: Gummerus.
- Mickelsson, M. (1997). Eviga politruker. Åbo akademi: Pro gradu -tutkielma.
- Mintzberg, H. (1983). Power In And Around Organizations. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Murto, E. (2014). Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana. Tampere: Tampere University Press.
- Murto, E., Väänänen, P. & Ikonen R. 1996. Sisäpiirit EU-Suomessa: Unioni ja uudet eliitit. Helsinki: Edita.

- Moilanen, P. & Räihä, P. (2001). Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Gummerus: Jyväskylä.
- Mykkänen, J. (2001). Eliittihaastattelu. *Politiikka*: 43:2, 108–127.
- Mälkiä, M. & Stenvall, J. (1994). Contradictions Between the Professional and Political Roles of Higher Civil Servants. Problems in Politically Representative Bureaucracies. Paper prepared for for 13th World Congress of Sociology, July 18-23, Bielefeld, Germany, 1994.
- Möttönen, S. (1997). Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. *Acta 87*. Väitöskirja. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Möttönen, S. (2002). Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa - johdatusta aiheeseen. *Hallinnon tutkimus*, 21:2, 178–188.
- Niemi, M., Raunio, T. & Ruostesaari, I. (toim.) (2017). Poliittinen valta Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Nikander, P. (2010). Laadullisten aineistojen litterointi, kääntäminen ja validiteetti. Teoksessa: Ruusuvoori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. Haastattelun analyysi. (s. 429-442). Tampere: Vastapaino.
- Nousiainen, J. (1992). Poliitiikan huipulla: ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. Porvoo: WSOY.
- Nousiainen, J. (1998). Suomen poliittinen järjestelmä. 10. uudistettu laitos. Helsinki: WSOY.
- Noponen, M. (1992). Poliitiikka tutkimuksen kohteena. Juva: WSOY.
- Numminen, J. 1996. Valtioneuvosto. Teoksessa Savolainen, R. (toim.) Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Hallintohistoriakomitea. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia ja Edita.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (1996). Poliitiikan perusteet. Porvoo: WSOY.
- Parhiala, K. (2005). Januksen kasvot valtiorakenteissa: poliittinen valtiosihteeri-järjestelmän ongelmakohdat. Jyväskylän yliopisto. Pro grad -tutkielma.
- Pekonen, K. (1998). Hallinnon ja politiikan hybridi: vastuuorganisaaation välttämättömyys. *Hallinnon tutkimus*, 7:3, 218–222.
- Pekonen, K. (1984). Byrokratia politiikan näkökulmasta. Poliitiikan ja byrokratian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntapolitiikan kehityksen valossa. 2. muuttamaton painos. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Peters, P. & Pierre, J. (2001). Civil servants and politicians. Teoksessa *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Edited by B. Guy Peters, Pierre, J. London and New York: Routledge.

Puoskari M. (2002). Ministerit strategisina johtajina: Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.

Raadschelders, J. C. N. (2008). Understanding government: Four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration*, 86, 925–949.

Rouban, L. (2011). Politicization of the Civil Service. Teoksessa Peters, G. & Pierre, J. (toim.) *Handbook of Public Administration*. Routledge.

Ruostesaari, I. (1998). Poliitiikan professionalisoituminen ja poliittisen luokan muotoutuminen Suomessa. Tampereen yliopisto. Poliitiikan tutkimuksen laitoksen julkaisuja 3/1998.

Ruostesaari, I. (2014). *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Art House.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Rönholm, J. (2011). Mikä hiippari on eduskunta-avustaja? Tutkielma suomalaisista kansanedustajien avustajista. Turun yliopisto: Pro Gradu -tutkielma.

Salminen, A. & Tynkkynen K. (1976). Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista. Ministeriötutkimuksen haastatteluihin ja kyselyaineistoon perustuva selvitys. Osaraportti I. Tampere: Tampereen yliopiston keskusmonistamo. *Julkishallinnon julkaisusarja, Numero 2/1976 B*.

Salminen, A. (2002). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita Oy.

Simon, H. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: Weilin+Göös.

Stenvall, J. (2000). Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere. Väitöskirja.

Stenvall, J., Syväjärvi, A., Vakkala, H., Virtanen, P. & Kuoppala, K. (2015). *Kunnat ajopuina - koskesta sumaan. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia, nro1*. Helsinki: Kuntaliitto.

Svallfors, S. (2015a). Knowledge in search of power: The craftsmanship of policy professionals. Working paper. Tukholma: Institute for Futures Studies.

Svallfors, S. (2015b). Politics as organized combat – New players and new rules of the game in Sweden. *MPIfG Discussion Paper*, 2015:2, 1–20.

Svallfors, S. (2016). “Most MPs are Not All that Sharp.” *Political Employees and Representative Democracy*, *International Journal of Public Administration*, 40:7, 548–558.

Svallfors, S. (2017). Knowing the game: motivations and skills among partisan policy professionals. *Journal of Professions and Organization*, 4:1, 55–69.

- Svara, J. (1999). Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. *Administration & Society*, 30:6, 676–705.
- Svara, J. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61:2, 176–83.
- Svara J. (2006). Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process – A Review of Themes and Issues in the Literature, *International Journal of Public Administration*, 29:12, 953–976.
- Talvitie, O. (2015). Poliittiset valtiosihteerit työelämässä: mistä he tulevat ja minne he menevät? Tampereen yliopisto: Pro gradu -tutkielma.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Tiihonen, S. (1990). Hallitusvalta - Valtioneuvoston itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Tiihonen, S. (2004). Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Helsinki: Sitra.
- Tiihonen, S. (2014). Oikea käsi: Valtiojohton neuvonantajat eilen ja tänään. Helsinki: Unigrafia Oy.
- Tiihonen, S. (2017). Kaksipäinen johtajuus sotkee päätöksentekoa. Otavamedia. Kanava 2/2017.
- Tiili, M. (2003). Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Tiili, M. (2007). Strategic political steering: exploring the qualitative change in the role of ministers after NPM reforms: *International Review of Administrative Sciences*, 73:1, 81-94
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 5.uudistettu laitos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Ullström, A. (2011). Styrning bakom kulisserna. Regeringskansliets politiska staber och regeringens styrningskapacitet. Tukholma: Stockholm Studies in Politics. Haettu osoitteesta <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:410824/FULLTEXT01.pdf> 4.3.2017
- Van Riper, P. (1983). The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View. *Public Administration Review*, 43:6, 477–490.
- Vapaavuori, J. (2016). Puoliholtiton Suomi. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Vartola, J. (1984). Virkamies hallintotieteellisessä ajattelussa. Teoksessa Hannus, A. (toim.) Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Helsinki: Valtion painatuskeskus,

Valtion koulutuskeskus, julkaisusarja B, 32.

Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.

Waldo, D. (1948). The Administrative State. New York: The Ronald Press Company.

Weber, M. (1968). Economy and society. Vol. 1–3. New York: Bedminster Press.

Westerlund, L. (1990). De politiska sekreterarna i Finland: regeringens informella samordningsmekanism Turku: Åbo akademis Förlag.

Wiberg, M. (2009). Hallitseeko hallitus? Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu, nro 72. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Wilson, W. (1886). The Study of Administration. Haettu osoitteesta <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465> 8.8.2017.

Yong, B. & Hazell, R. (2014). Special Advisers: Who they are, what they do and why they matter. Oxford and Portland: Hart Publishing.

### **Raportit ja komiteamietinnöt**

Cabinet Office (2016). Code of Conduct for Special Advisers. Haettu osoitteesta [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/579768/code-of-conduct-special-advisers-dec-2016.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/579768/code-of-conduct-special-advisers-dec-2016.pdf) 23.4.2017

OECD (2007). Political Advisors and Civil Servants in European Countries. Paris: OECD Publishing.

OECD (2011). Ministerial Advisors - Role, Influence and Management. Paris: OECD Publishing.

Valtioneuvosto (2016). Valtioneuvoston ja sen ministeriöiden viestintätoimintojen arviointiraportti 2016. Haettu osoitteesta [http://vnk.fi/documents/10616/1266558/Viestinn%C3%A4n+arviointiraportti\\_0310\\_fi.pdf/b34eaa3e-7d15-475b-943f-624ad7ba6e61](http://vnk.fi/documents/10616/1266558/Viestinn%C3%A4n+arviointiraportti_0310_fi.pdf/b34eaa3e-7d15-475b-943f-624ad7ba6e61) 15.1.2018

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030262#L6P45a> 17.5.2017.

Valtioneuvosto (2017a). Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisusarja - 15/2017

Valtioneuvosto (2017b). Hallitus sopi uusista panostuksista kasvuun ja työllisyyteen. Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote: 25.4.2017 Haettu osoitteesta [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/hallitus-sopi-uusista-panostuksista-kasvuun-ja-työllisyyteen](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-sopi-uusista-panostuksista-kasvuun-ja-työllisyyteen) 7.8.2017

## Lehdistölähteet

Blencowe, A. (2016). Vasemmistopoliitikot tyrmistyivät Orpon avustajan loikkauksesta lääkäfirmaan: "Hän voi käyttää tietojaan voitontavoitteluun" YLE. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-9198522> 6.9.2017.

De Fressness, T. (2017). Sote-valmistelu ajettiin ministeriössä läpi poikkeustietä: "Tässä oli hyvin tiukka poliittinen ohjaus" YLE. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-9704990> 10.10.2017.

Junkkari, M. & Luukka, T. (2017). Bernerin piinaviikko oli täynnä kovaa poliittista peliä – tämä kaikki tapahtui kulissien takana. Helsingin Sanomat. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005065283.html> 9.8.2017.

Vuoripuro, V. & Pohjanpalo, O. (2017). Matkustiko valtiosihteeri Virtanen auton peräkontissa pois pääministerin virka-asunnolta? Siitä väiteltiin torstaina eduskunnassa – tästä hallituskriisiin liittyvässä kiistassa on kyse. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005443121.html> 10.11.2017.

Ylioppilaslehti (1996). Raskaan Sarjan Avustajat haettu osoitteesta. Haettu osoitteesta <http://ylioppilaslehti.fi/1996/02/raskaan-sarjan-avustajat/> 1.2.2017.