

Maaren Porkka

**MONIMANDAATTIEN VAIKUTUS
LUOTTAMUSHENKILÖIDEN AKTIIVISUUTEEN
EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN
NÄKÖKULMASTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Maaren Porkka: Monimandaattien vaikutus luottamushenkilöiden aktiivisuuteen edustuksellisen demokratian näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, valtio-oppi
Huhtikuu 2024

Tutkielmassa tarkastellaan monimandaattien vaikutusta luottamushenkilöiden aktiivisuuteen edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Monimandaateilla tarkoitetaan usean luottamustehtävän kerääntymistä yhden henkilön vastuulle. Koska Suomessa hallintorakenne koostuu useasta hallinnontasosta, on ilmeistä, että Suomessa monimandaattien haltijoita on paljon. Monimandaattien ilmenemisen voidaan todeta olevan osittain poliittisen järjestelmämme tuotos. Siitä huolimatta monimandaatteja ja niiden vaikutuksia koskevaa tutkimusta on tehty huomattavan vähän.

Monimandaatteja tarkastellaan tutkielmassa edustuksellisuuden toteutumisen kautta. Edustuksellinen demokratia perustuu kansanvallan perusajatukseseen, jonka mukaan kansalaiset valitsevat edustajat päätöksentekoon. Poliittinen edustaminen edellyttää toteutuakseen edustajien aktiivista työskentelyä luottamustehtävissään. Monimandaattien on havaittu aiheuttavan intressiristiriitoja usealla hallinnontasolla samanaikaisesti työskentelevien keskuudessa sekä aiheuttavan ajanhallinnallisia haasteita. Toisaalta niiden on havaittu muun muassa edesauttavan tiedon kulkua hallinnontasolta toiselle.

Tutkielman tavoitteena on tarkastella monimandaattien vaikutusta kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen. Tarkastelukohteeksi valikoitui kuntataso, koska se on hallinnontasoista alin ja siksi sen oletetaan kärsivän eniten monimandaattien haltijoiden ajankäytön haasteista. Tarkasteluun valikoitui Turun kaupunginvaltuusto ja sen valtuutettujen läsnäolotilastot, jotka toimivat tutkielman aineistona. Tutkimusmenetelmänä sovelletaan kvantitatiivista menetelmää. Menetelmänä käytetään varianssianalyysiä, jolla tutkitaan, eroavatko selittävän muuttujan ryhmien keskiarvot tilastollisesti merkittävästi toisistaan. Selitettävänä muuttujana on Turun kaupunginvaltuuston läsnäolotilastot kaupunginvaltuuston kokouksissa ajalla 23.8.2021-22.8.2022. Selittäviä muuttujia ovat mandaattien määrä sekä valtuutettujen puoluekanta, ikä ja sukupuoli.

Tutkimustulokset osoittivat, että mandaattien määrällä oli vaikutusta valtuutettujen läsnäolojen määrään kaupunginvaltuuston kokouksissa. Muilla selittävillä tekijöillä, eli valtuutettujen puoluekannalla, iällä tai sukupuolella puolestaan ei ollut vaikutusta läsnäolojen määrään. Tulosten perusteella voidaan todeta, että mandaattien määrällä oli vaikutusta kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen ja siten monimandaatit voidaan nähdä haittana edustuksellisuuden toteutumisen kannalta, mutta poliittisen järjestelmämme tuotoksena niiden suhde edustuksellisuuteen on ristiriitainen.

Avainsanat: monimandaatit, edustuksellinen demokratia, poliittinen edustaminen, hallintorakenne

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
2. EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA	7
2.1. Edustuksellisen demokratian oheiskäsitteet.....	8
2.2. Poliittisen edustamisen käsitteellistäminen.....	11
2.3. Edustuksellinen demokratia Suomessa.....	15
3. HYVINVOINTIALUEUUDISTUS	19
4. MONIMANDAATIT JA NIIHIN VAIKUTTAVAT POLIITTISET TEKIJÄT	24
4.1. Vallan kasautuminen.....	26
4.2. Ääniharavaiomio.....	27
4.3. Monimandaattien hyödyt ja haitat tutkimuskirjallisuuden valossa.....	29
5. AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ	31
5.1. Aineisto.....	31
5.2. Menetelmä.....	32
5.3 Hypoteesit.....	35
6. ANALYYSI	37
6.1. Turun kaupunginvaltuuston rakenne.....	38
6.2. Monimandaattien vaikutus kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määriin.....	41
6.3. Kaupunginvaltuutettujen puoluekannan vaikutus läsnäolojen määriin.....	44
6.4. Kaupunginvaltuutettujen iän vaikutus läsnäolojen määriin.....	46
6.5. Kaupunginvaltuutettujen sukupuolen vaikutus läsnäolojen määriin.....	47
6.6. Yhteenveto: Analyysin tulosten tulkintaa.....	48
7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	54
8. LÄHTEET	60

1. JOHDANTO

Monimandaatit ovat viime vuosina julkiseen keskusteluun aiempaa aktiivisemmin nousseet ilmiö. Niillä tarkoitetaan usean luottamustehtävän kerääntymistä yhden henkilön vastuulle. Käytännössä yksi henkilö voi istua kunnanvaltuustossa, aluevaltuustossa sekä eduskunnassa, minkä lisäksi hänen työnkuvaansa voi lukeutua esimerkiksi hallitustyöskentelyä tai muita luottamushenkilötyöhön liittyviä tehtäviä. Monimandaatteihin liittyy vahvasti intressiristiriitojen ja vallan kasautumisen ongelmat, mitkä voivat johtaa haasteisiin edustuksellisuuden toteutumisen kannalta. Tässä tutkielmassa tutkin mandaattien määrän vaikutusta kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen. Keskeisenä näkökulmana tutkielmassa on ajatus siitä, että edustuksellisuus ei toteudu, jos luottamushenkilöt eivät ole aktiivisesti paikalla kaupunginvaltuuston kokouksissa.

Intressiristiriidoilla tarkoitetaan pääasiassa eri äänestäjäkuntien intressien välillä tasapainoilua, jota monimandaatin haltija joutuu usealla hallinnontasolla istuessaan suorittamaan. Intressiristiriitaan voi kuitenkin liittyä olennaisesti myös luottamushenkilön puolue. Suomen edustuksellisia päätöksentekoaikavälisiä koskee niin sanottu vapaa mandaatti, mikä tarkoittaa luottamushenkilön vapautta toimia itsenäisesti tehtävässään. Suomen perustuslain mukaan: ”Kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.”, (Perustuslaki 713/1999 29 §, jäljempänä PL). Toisin sanoen äänestäjien toiveet sekä omat vaalilupaukset ovat toissijaisia toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Sen sijaan suuri merkitys luottamushenkilön toimintaan on puoluekurilla. Luottamushenkilö tasapainoilee sekä puolueen sisältä tulleiden käytänteiden kuin myös lain sekä äänestäjiensä intressien välillä. Mitä useampi mandaatti luottamushenkilöllä on, sitä suuremmiksi intressiristiriidat voivat muodostua.

Toisaalta monimandaateilla on myös hyviä puolia, kuten tiedon kulkemisen sujuvoittaminen hallinnontasojen välillä. Tärkeää on ymmärtää, että vaikka puhutaan luottamustehtävien kasautumisesta yhdelle henkilölle, kyse ei ole poliittisen järjestelmän aiheuttamasta lopputulemasta, vaan enemmänkin sen mahdollistamasta ilmiöstä, sillä ehdokkaat hakeutuvat luottamustehtäviin pääsääntöisesti itse.

Vuonna 2021 voimaan tulleen aluehallintouudistuksen myötä Suomen hallintojärjestelmä koki merkittävän uudistuksen. Kunnilta siirrettiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvelvoite sote-uudistuksen myötä muodostetuille hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden ylintä päätöksentekovaltaa käyttää kuntien tapaan vaaleilla valittu valtuusto. Uuden hallinnontason ja uusien valtuustojen myötä muodostui tarve myös lukuisille uusille valtuutetuille. 23.1.2022 järjestettyjen aluevaalien jälkeen kävi ilmi, että kaikista 1379:ta aluevaltuutetusta vain 315:ta ei ollut muita luottamustehtäviä (Yle 2022). Näin ollen monimandaatit ovat hyvin yleinen, mutta varsin vähän keskusteltu ilmiö suomalaisessa politiikassa, vaikka niiden määrä kasvoi merkittävästi aluevaalien seurauksena.

Kansanedustajan työ on pääsääntöisesti verrattavissa tavalliseen kokopäiväiseen työhön, minkä lisäksi kunnanvaltuustot kokoontuvat perinteisesti maanantaisin. Lisäksi aluevaltuustot kokoontuvat viikoittain. Huomion arvoista on myös, että kunnanvaltuustot ja aluevaltuustot kokoontuvat omilla alueillaan. Kun kansanedustajan työ sijoittuu puolestaan pitkälti Helsinkiin, on todennäköisesti monella monimandaatteja hallussaan pitävällä poliitikolla haasteita kotiseudulle matkustamisen kanssa. Tämän vuoksi huoli suomalaisten poliitikkojen ehtimisestä ja kyvystä paneutua valtuustotyöhön on perusteltu.

Poliitikkojen kuormittuminen useiden luottamustehtävien myötä nähdään tässä tutkielmassa ongelmallisena edustuksellisen demokratian toteutumisen kannalta. Tarkoitukseni on tutkia, vaikuttavatko monimandaatit luottamushenkilöiden panostukseen alimman tason luottamustehtäviin. Jos näin on, monimandaatit voivat aiheuttaa haittaa edustuksellisuudelle. Edustuksellisen demokratian perusajatus on, että kansa valitsee itselleen edustajat päätöksentekoon, jotka toteuttavat kansan tahtoa. Edustajien tulee siis olla responsiivisia edustamiaan henkilöitä kohtaan. Jos luottamustehtävää suorittava edustaja toimii luottamushenkilönä usealla hallinnontasolla, eli hänellä on monimandaatti, on aiheellista tutkia sen vaikutusta edustuksellisuuden ja responsiivisuuden toteutumiseen.

Koska edustuksellinen demokratia on Suomessa vallitseva demokratian toteutumisen muoto, on siihen liittyviä ja vaikuttavia tekijöitä tärkeää tutkia. Moninaisella tutkimuksella on mahdollista saada käsitys demokratian tilasta Suomessa. Edustuksellinen demokratia on vain yksi demokratian esiintymisen muoto ja se keskittyy nimenomaan vaaleihin mandaattien myöntämisen keinona. Siksi edustukselliseen demokratiaan kohdistuva tutkimus ei kerro koko totuutta demokratian tilasta, mutta

viitteitä sen avulla voidaan luoda, sillä edustuksellinen demokratia on edelleen perinteisin ja suoraan päätöksentekoon kohdistuva demokratian ilmentymisen muoto.

Koska edustuksellista demokratiaa on tärkeää tutkia sen yhteiskunnallisen merkityksen takia, on huomiota kohdistettava myös siihen läheisesti liittyviin teemoihin ja ilmiöihin, jotta kokonais käsitys edustuksellisen demokratian kunnosta on mahdollista saavuttaa. Monimandaatit ovat yksi edustukselliseen demokratiaan läheisesti liittyvistä ilmiöistä, joten myös niistä on oleellista puhua ja niitä on aiheellista tutkia. Monimandaateista käyty keskustelu ei ole noussut poliittisessa keskustelussa erityisen suureen huomioon. Syynä saattaa olla sen asema itsestään selvästi suomalaiseen poliittiseen järjestelmään kuuluvana ilmiönä tai vaihtoehtoisesti kyse voi olla siitä, että monimandaattien olemassaoloon on kiinnitetty enemmän huomiota vasta aluehallintouudistuksen myötä, kun Suomeen muodostui yksi hallinnontaso lisää ja näin ollen monimandaattien muodostumisen mahdollisuus kasvoi huomattavasti.

Monimandaatteja yleisesti koskevaa tutkimusta on tehty huomattavan vähän. Lisäksi niiden vaikutuksesta edustuksellisuuden toteutumiseen ei ole juurikaan aiempaa tutkimusta. Kansalaisille kohdistettuja kyselytutkimuksia on tehty Suomessa ainakin yksi. Elinkeinoelämän valtuuskunnan tutkimuspäällikön Ilkka Haaviston ja tutkija Natanel Rotherin julkaiseman artikkelin aineistona toimivan kyselytutkimuksen tulokset ovat varsin selvät: 68 prosenttia eli yli kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista rajoittaisi poliitikkojen päällekkäisiä tehtäviä (Haavisto & Rother 2022, 2). Todellisuus on kuitenkin hyvin toisenlainen, sillä kahdestasadasta kansanedustajasta 111 oli ehdolla aluevaaleissa ja samalla kaikista aluevaaliehdokkaista lähes joka kolmas oli kunnanvaltuutettu (mt. 1).

Merkittävää tämän tutkielman kannalta on myös Haaviston ja Rotherin artikkelissa esitelty kyselytutkimuksen tulos, jonka mukaan 22 prosenttia kyselyyn vastanneista ei rajoittaisi mandaattien määrää, mutta toivoisi läpinäkyvämpää informointia poliitikkojen läsnäolosta luottamustehtävissään (mt. 2). Läsnäolotiedot ovat saatavilla valtuustojen internetsivuilla, mutta niiden läpinäkyvyydestä voidaan olla montaa mieltä. Muun muassa politiikan tutkija Sami Borg on jo vuonna 2017 maininnut Kuntalehden julkaisemassa kolumnissaan, että luottamushenkilöiden aktiivisuudesta sekä eri sidonnaisuuksista olisi kerättävä kansalaisille avointa aktiivisuusrekisteriä, jonka perusteella nähtäisiin helposti kenellä riittää aikaa minkäkin luottamustehtävän hoitamiseen (Borg 2017). Tällaista kokonaisvaltaista rekisteriä ei kuitenkaan toistaiseksi ole olemassa, vaan sidonnaisuuksien ja luottamushenkilöiden ajankäytön ja aktiivisuuden seuraaminen jää pitkälti äänestäjien omalle

vastuulle. Media tuottaa silloin tällöin erinäisiä selvityksiä yksittäisten luottamushenkilöiden tai päätöksentekojen aktiivisuudesta, mutta yksi selkeäpohjainen rekisteri olisi siitä huolimatta todennäköisesti kaikista optimaalisin aktiivisuuden seurantaväline.

Monimandaatteja hallussaan pitävien ajankäyttöön liittyvät haasteet nousivat kesäkuussa 2023 myös mediassa keskustelun aiheeksi, kun pirkanmaalaiset perussuomalaisten edustajat Joakim Vigelius ja Miko Bergbom ilmoittivat jäävänsä pois aluevaltuustosta. Syyksi eroamiselle he kertoivat sekä ajankäytön haasteet että monimandaattiajatuksen vastustaminen. Ylen 6.6.2023 julkaisemassa uutisessa haastatellun Helsingin yliopiston yliopistotutkijan Jenni Karimäen mukaan asia on kaksijakoinen, sillä toisaalta kyse on vallan keskittymisen vastustamisesta, mutta toisaalta voidaan nostaa esiin huoli äänestäjän oikeusturvan toteutumisesta, jos luottamustehtävään äänestetty edustaja päättää kesken kauden erota tehtävästään (Hankaniemi 2023). Huomioitavaa on kuitenkin, että luottamustehtävästä eroaminen ei ole Suomessa varsinainen harvinaisuus ja eroja luottamustehtävistä tapahtuu paljon. Esimerkiksi entinen pääministeri Sanna Marin ilmoitti syyskuussa 2023 pyytävänsä eroa kansanedustajan tehtävästään. Myös Marinin eron kohdalla keskusteltiin jonkin verran äänestäjien oikeusturvasta. Vaikka molemmissa tapauksissa on kyse luottamustehtävästä eroamisesta, on aluevaltuustosta ja eduskunnasta eroamisen keskeisenä erona kuitenkin se, että eduskunnasta eroamista on säännelty tiukasti, mutta aluevaltuustojen suhteen vastaavanlaisia rajoituksia ei ole, vaan eroamiseen riittää lain mukaan pelkästään pätevä syy (Laki hyvinvointialueesta 611/2021 75 §, jäljempänä LH). Näin ollen keskustelu tulisi siirtää enemmänkin yksittäisten edustajien toimista lainsäädännön mahdollisesti kaipaamiin muutoksiin sen suhteen, mihin syihin ja menetelmiin perustuen luottamustehtävästä eroaminen on mahdollista kaikilla hallinnontasoilla.

Vaikka monimandaatit eivät ole erityisen laajasti keskusteltu teema, on niillä selvä rooli poliittisessa järjestelmässä. Monimandaatit voidaan nähdä uhkana edustukselliselle demokratialle, mutta tärkeää on huomioida myös niiden hyvät puolet. Tiedonkulun parantamisen ohella monimandaatit luovat ammattipoliitikkoja, jotka voidaan myös jossain kohti nähdä ongelmallisena vallan keskittymisen näkökulmasta, mutta vastaavasti voidaan olettaa heidän olevan varsin perehtyneitä työhönsä poliitikkoina, mikä puolestaan voi olla edesauttava tekijä poliitikon perustyön tekemisessä.

Edellä mainittujen seikkojen kautta, voidaan todeta, että monimandaatit ovat selvästi osa suomalaista poliittista järjestelmää ja siten yhteiskunnallisesti hyvin merkittäviä. Tässä tutkielmassa monimandaatteja sekä niiden vaikutusta edustuksellisuuden toteutumiseen, tarkastellaan

aktiivisuuden käsitteen kautta. Kyseessä on tapaustutkimus, jossa tarkastelun kohteeksi valikoitui Turku sen tarjoaman oivan aineiston vuoksi. Kaupunginvaltuuston tarkastelu tutkielmassa perustuu ajatukseen, että suomalaisen hallintojärjestelmän alimpana päätöksenteon- ja samalla lähimpänä yksilöä olevana tasona, juuri kuntataso on se, jossa edustuksellisuus kärsii monimandaattien määrästä.

Tutkimuksen aineistona ovat Turun kaupunginvaltuutettujen läsnäolotiedot valituissa kokouksissa. Analysoin aineistoa tilastollisia menetelmiä käyttäen. Analyysin tuottamat tulokset kertovat, että vaikutusta valtuutettujen läsnäolojen määriin oli havaittavissa, mutta suurimmaksi osaksi yhteyttä selittävien muuttujien ja valtuutettujen läsnäolojen määriin ei ilmennyt. Tämän vertailun pohjalta pyritään tutkimaan mandaattien määrän yhteyttä edustuksellisen demokratian näkökulmasta ja vastaamaan tutkimuskysymyksiin:

- *Onko mandaattien määrällä vaikutusta Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen?*
- *Onko Turun kaupunginvaltuutettujen puoluekannalla, iällä tai sukupuolella vaikutusta heidän aktiivisuuteensa kaupunginvaltuustossa?*

Tutkielman rakenne koostuu seitsemästä luvusta. Tutkielman teoriaosuus koostuu luvuista 2–4. Ensimmäisessä teorialuvussa selitän auki edustuksellisen demokratian käsitteen ja erityisesti sen, miten sitä sovelletaan tässä tutkielmassa. Luvussa pohdin edustukselliseen demokratiaan liittyviä oheiskäsitteitä, edustuksellisen demokratian varsinaista käsitteellistämistä Hanna Pitkinin poliittisen edustamisen käsitteen kautta sekä tarkastelen edustuksellista demokratiaa kunnissa. Tämän jälkeen tutkielman kolmannessa luvussa tarkastelen hyvinvointialueuudistusta. Esittelen luvussa hyvinvointialueuudistuksen syntymistä sekä hyvinvointialueita osana uudistunutta hallintojärjestelmää. Lisäksi pohdin hyvinvointialueuudistuksen yhteyttä monimandaattien määrään sekä uudistuksen vaikutusta suomalaiseen demokratiaan. Viimeisessä teoriaosuuden luvussa esittelen monimandaattikäsitteen ja niiden taustalla vaikuttavia poliittisia tekijöitä. Avaan myös tarkemmin, mitä monimandaatti käsitteellä tarkoitetaan, sekä mitä ilmiöitä niiden syntymisen taustalla vaikuttaa. Näistä ilmiöistä keskiöön nousevat vallan kasautumisen sekä ääniharavailmiön käsitteet. Lopuksi tuon esiin vielä tutkimuskirjallisuudesta esiin nousseet monimandaateista havaitut hyödyt ja haitat.

Tämän jälkeen aineisto ja menetelmä luvussa esittelen valitsemani aineiston ja siihen vaikuttaneet rajoitteet. Luvun keskiössä on aktiivisuuden operationalisointi, joka on pohjautunut hyödynnetystä tutkimuskirjallisuudesta esiin nousseista ilmiöistä. Menetelmäksi valikoin yksisuuntaisen

variانسianalyysin, jonka avulla pyrin tarkastelemaan Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuutta kaupunginvaltuuston kokouksissa.

Kuudennessa luvussa, analyysissä, esittelen analyysin tuottamat tulokset ja pyrin hahmottamaan mitkä valituista selittävästä muuttujista vaikuttavat Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen. Lopuksi esittelen analyysin pohjalta esiin nousseita havaintoja, arvioin tutkimuksen onnistumista sekä esittelen jatkotutkimusmahdollisuuksia.

2. EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA

Tässä luvussa esittelen ensimmäiseksi edustukselliseen demokratiaan läheisesti liittyviä käsitteitä ja teemoja, kuten kansanvaltaa ja sen näkymistä julkishallinnossa; puolueita sekä politiikan henkilöitymistä ja sen esiintymisen muotoja. Lisäksi käsittelen vallan legitimizeettiä sekä edustuksellisen demokratian kriisiytymistä. Tämän jälkeen kerron poliittisen edustamisen käsitteellistämisestä Pitkinin vuonna 1967 julkaiseman teorian mukaisesti. Lopuksi tarkastelen edustuksellista demokratiaa Suomessa ja sen jokaisella hallinnontasolla. Tavoitteena on luoda laaja katsaus edustukselliseen demokratiaan, kuten se tässä tutkielmassa ymmärretään.

Edustuksellinen demokratia koostuu edustuksen sekä demokratian eli kansanvallan käsitteistä. Sen perimmäinen ajatus on, että valta kuuluu kansalaisille, jotka valtuuttavat edustajan käyttämään valtaa heidän puolestaan. Edustuksellisuus on kirjattu myös Suomen perustuslakiin, jonka mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta” (PL 1.2 §). Sama kansanvallan ja edustuksellisuuden periaate pätee myös kunnanvaltuustoihin sekä aluevaltuustoihin, joskaan sitä ei olla kirjattu kuntalakiin (10.4.2015/214, jäljempänä KL) eikä lakiin hyvinvointialueista (29.6.2021/611) yhtä tarkkarajaisesti kuin perustuslakiin. Kuitenkin sekä kuntalakiin että lakiin hyvinvointialueista on kirjattu useita pykäläitä, jotka viittaavat edustuksellisuuteen ja sen toteutumisen keinoihin ja menetelmiin. (ks. KL 1, 14 ja 15 § ja LH 1, 22 ja 23 §).

Demokraattisen edustuksen voidaan katsoa koostuvan kolmesta pääelementistä. Ensiksi siihen lukeutuu yhteiskunnallisista tarpeista ja eduista julkisesti keskusteleminen, toiseksi edustajien nimittäminen oikeudenmukaisissa ja vapaissa vaaleissa ja kolmanneksi kansalaisten valtuuksien väliaikainen myöntäminen edustajille, jotka tekevät lakeja kirjallisen perustuslain puitteissa (Alonso ym. 2011, 6). Kansalaiset antavat edustajille oikeutuksen vallan käyttöön perinteisesti vaalien kautta. Kansalaisten vaaleissa käyttämä valta voidaan nähdä kaksiosaisena. Valtio-opin professori Maija Setälän (2003, 27) mukaan, kansalaisten käyttämä valta on prospektiivista eli ennakoivaa valtaa, sillä vaaleissa äänestyspäätöstä tehdessä edustajan valinta perustuu yleensä olettamukseen siitä, onko kyseinen ehdokas kyvykäs edustamaan kansalaista. Samanaikaisesti vaaleissa ilmenee retrospektiivistä eli jälkikäteistä valtaa, millä tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuutta äänestää heikoiksi edustajiksi todettuja ehdokkaita vastaan. Näin ollen vaalit ovat oleellinen osa jatkuvaa kansanvallan toteutumista.

2.1. Edustukselliseen demokratiaan liittyvät keskeiset käsitteet

Edustuksellisen demokratian vaikutus koko yhteiskuntaan on kiistaton, sillä se ilmenee jokaisella hallinnontasolla. Suomessa julkinen hallinto ja sen toiminta perustuu kansanvaltaisuuteen, mikä tarkoittaa käytännössä kansalaisten oikeutta valita päättäjät eduskuntaan sekä kuntalaisten oikeutta valita kunnanvaltuutetut (Nyholm ym. 2016a). Samalla julkista hallintoa velvoittavat myös edellä mainitut edustuksellisuuden pääelementit, sillä yksi julkisen hallinnon keskeisistä tehtävistä on edistää kansalaisten vaaleissa ilmaisevan tahdon toteutumista käytännöntasolla. Julkinen hallinto on monitasoinen kokonaisuus, johon eduskunnan ja kunnanvaltuustojen ohella kuuluvat myös muun muassa uudet aluevaltuustot, tasavallan presidentti, tuomioistuimet sekä välilliseen julkiseen hallintoon lukeutuvat organisaatiot. Yleisesti julkiseen hallintoon kuuluvat kaikki ne tahot, jotka käyttävät julkista valtaa.

Edustuksellisuuteen sekä vaaleihin liittyvät oleellisesti myös puolueet. Ne toimivat erityisesti keskustelun ylläpitäjinä ja vastaavat kansalaisten sosiaalisten tarpeiden ja kiinnostuksenkohteiden esillä pitämisestä. Lisäksi ne nimeävät ehdokkaat vaaleihin, minkä vuoksi niillä on poikkeuksellisen suuri rooli edustuksellisuuden näkökulmasta (Gauja 2016, 1). Puolueiden merkitystä selittää Anika Gaujan mainitsemien tehtävien yhteys Sonia Alonson ym. (2011, 6) esiin tuomiin edustuksellisuuden pääelementteihin, joita ovat yhteiskunnallisista tarpeista ja eduista julkisesti keskusteleminen, edustajien nimittäminen oikeudenmukaisissa ja vapaissa vaaleissa sekä kansalaisten valtuuksien väliaikainen myöntäminen edustajille, jotka tekevät lakeja kirjallisen perustuslain puitteissa. Puolueiden yksi merkittävistä tehtävistä on keskustelun luominen poliittisessa päätöksenteossa, sillä ne edustavat yhteiskunnassa vallitsevia erilaisia mielipiteitä. Lisäksi puolueet keräävät jäsenistöä ja asettavat omia ehdokkaitaan vaaleihin. Puolueet liittyvät läheisesti myös kolmanteen pääelementtiin, sillä puolueissa vallitsee yleisesti puoluekuri, joka sääntelee edustajiensa kannanottoja ja päätöksiä, joita he tekevät äänestäjien myöntämän mandaatin kautta. Siitä huolimatta puolueiden merkityksen on kuitenkin katsottu heikkenevän yhdessä äänestysaktiivisuuden kanssa (Bäck & Serup Christensen 2020, 444).

Yhtenä syynä muutokseen voidaan nähdä siirtyminen yleisödemokratian aikakauteen, jolle on ominaista ehdokkaan ja äänestäjän keskinäisen vuorovaikutuksen muuttuminen suuremmaksi sekä ehdokkaan henkilökohtaisten ominaisuuksien korostuminen äänestyspäätöstä tehdessä. Television, radion ja internetin on todettu vaikuttavan tähän kehitykseen, sillä ne ovat tehneet politiikasta yhä viihteellisempää, minkä lisäksi internet on mahdollistanut entistä suuremman kahdenkeskisen

kommunikoinnin ehdokkaan ja äänestäjän välillä. Viihteellisyyden kasvun myötä äänestäjistä on tullut yleisö, joka seuraa poliitikkojen toimintaa. Yleisödemokratialle ominaista on sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden merkityksen väheneminen äänestyspäätöstä tehdessä, kun taas ehdokkaan henkilökohtaiset ominaisuudet ovat nousseet enemmän esille. (Sundberg 2012, 127). Kyseistä muutosta kutsutaan politiikan henkilöitymiseksi.

Politiikan henkilöitymisellä tarkoitetaan ilmiötä, jossa yksittäisten poliitikkojen näkyvyys kasvaa puolueiden näkyvyyden kustannuksella. Henkilöityminen liittyy läheisesti mediaan ja siihen, miten asioista puhutaan mediassa. Henkilöitymisilmiöön kuuluu muun muassa se, että esimerkiksi ministerin tai puolueen puheenjohtajan kerrotaan sanovan jotain, vaikka todellisuudessa kyse voi olla koko puolueen kannasta (Isotalus 2017, 51–52). Politiikan henkilöitymistä voidaan median puhutavan lisäksi tarkastella myös sen kautta, miten henkilöiden merkitys näkyy ihmisten äänestyskäyttäytymisessä ja miten henkilökohtaiset ominaisuudet korostuvat (Kannasto ym. 2023, 29–30).

Puolueiden puheenjohtajat ovat varsin luonnollinen tarkastelun kohde politiikan henkilöitymiskehitystä tutkittaessa, sillä he antavat useasti kasvot puolueelleen. Julkisen edustamisen lisäksi puolueen puheenjohtajilla on lukuisia tehtäviä. Hän muun muassa johtaa ja ohjaa puolueen toimintaa, valmistele puoluekokouksissa käsiteltävät asiat ja päättää varojen hankinnasta (Kansallinen Kokoomus r.p 2020, 28 §). Puolueen puheenjohtajuus on kokonaisuudessaan paljon henkilön aikaa vievä tehtävä, vaikka puolueen johtaminen perustuu aina yhteistyöhön, eikä vastuu ole yksinomaan puheenjohtajalla. Siitä huolimatta keulakuvana toimimisen roolista puheenjohtaja ei pääse helposti eroon, sillä esimerkiksi kansallisten vaalien vaalikampanjointiin kuuluu olennaisesti puheenjohtajatentit, joissa yksittäinen henkilö edustaa koko puoluetta.

Myös ministerit voivat olla henkilöitymisilmiön kohteina. Suomessa ministerit ovat istuvan hallituksen (valtioneuvosto) jäseniä, jotka johtavat oman toimialansa ministeriöitä. Ministeriöissä valmistellaan toimialoittain valtioneuvostolle kuuluvia asioita. Usein yhdessä ministeriössä toimii useita ministereitä, joiden keskinäisistä vastuualueista on sovittu valtioneuvoston yleisistunnon työnjakopäätöksessä (Valtioneuvoston kanslia 2015, 40–41). Ministerin keskeisin tehtävä on toimia ministeriön tai oman vastuualueensa päällikkönä. Hän vastaa toimialansa EU-asioista, kansainvälisistä asioista sekä virannimitys ja henkilöstöasioista. Lisäksi ministeri johtaa toimialansa taloussuunnittelua ja talousarvioiden valmistelua. (mt. 12). Ministeri on lisäksi vastuunalainen eduskunnalle. Eduskunta voi tehdä valtioneuvostolle tai ministerille välikysymyksen näiden

toimialaan kuuluvasta asiasta. Lisäksi ministerin tehtävien hoitaminen edellyttää aktiivista keskusteluun osallistumista eduskunnan täysistunnoissa.

Koska ministerit johtavat ministeriötä ovat he usein myös mediassa näkyvillä, kun keskustelun aiheena on omaan toimialaan liittyvät kysymykset. Usein asiakysymykset tiivistyvätkin niistä viime kädessä vastuussa olevaan ministeriin, vaikka taustalla vaikuttaa kokonainen ministeriö. Poliitiikan henkilöitymisestä kertoo muun muassa se, että ministerin eroaminen ei ole Suomessa erityisen harvinaista. 2000-luvulta alkaen syynä ministerin eroamiselle, on ollut niin virkatehtävien hoitamiseen liittyvät seikat kuin myös yksityiselämästä paljastuneet asiat. Yhteistä eroamisille on kuitenkin niiden vahva yhteys jonkinlaiseen kohuun, josta ministeriä syytetään ja jonka seurauksena ministeri eroaa tehtävästään. (Hiilamo 2019). Tämä osoittaa vastuun keskittymistä ministereille. Erityisesti yksityiselämän kohujen esiin nostaminen kertoo ministerien sekä puolueen puheenjohtajien henkilökohtaisen roolin merkityksestä.

Poliitiikan henkilöitymisen käsitteen lisäksi edustuksellisuuden teoriaan, erityisesti tämän tutkielman kontekstissa, tulee ottaa mukaan myös vallan legitimitetin käsite. Legitimiteetti tarkoittaa yksinkertaistetusti järjestelmän hyväksymisenarvoisuutta kansalaisten silmissä (Tieteen termipankki). Näin ollen julkisen hallinnon tulee huolehtia siitä, että päätökset ovat kansalaisten silmissä oikeutettuja ja hyväksyttäviä. Tämä puolestaan linkittyy edustuksellisuuteen, jonka perusteena on kansanvalta ja ajatus siitä, että päättäjät on valittu tekemään laajaa joukkoa koskevia päätöksiä yleisillä ja vapailla vaaleilla saadun mandaatin myötä. Vallan käyttö on legitiimiä, kun se tapahtuu niissä elimissä, joiden rakenteeseen ja harjoittamaan politiikkaan kansalaisilla on ollut mahdollista vaikuttaa. Tämän vuoksi muun muassa uusien demokratiainnovaatioiden suhteen tulisi olla huolellinen siinä, ettei suoraa päätöksentekovaltaa valu tahoille, joilla ei ole vaalien kautta hankittua oikeutusta tehdä päätöksiä. Toisaalta demokratiainnovaatiot voivat lisätä päätöksenteon legitimitettä, jos niitä käytetään esimerkiksi kansalaisten kuulemiseen. (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 27).

Lisäksi edustukselliseen demokratiaan ja demokratiaan ylipäättään on viime aikoina usein yhdistetty sana *kriisi*. Sanan pätevydestä kyseisessä yhteydessä voidaan olla montaa mieltä, mutta jonkinlaisesta muutoksesta ainakin on kyse. Edellä mainittujen demokratiainnovaatioiden skaala on kasvanut merkittävästi. Taustalla on monia syitä, joista eriarvoistuminen sekä kansalaisten aktiivisuuden lasku lienee yksiä merkittävimmistä. Demokratiainnovaatioilla on pyritty tuomaan päätöksentekoa ja yhteisöllisyyttä lähemmäs kansalaisia, mutta eriarvoistumista niiden ei silti voida

katsoa poistaneen kokonaan (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 15–17). Kriisiytymisen sijaan muutoksesta puhuminen olisikin mielekkäämpää, sillä edustuksellinen demokratia, joka perustuu puolueisiin ja vaaleihin, ei täysin vastaa nykypäivän yhteiskunnan oletuksia osallistumisesta.

2.2. Poliittisen edustamisen käsitteellistäminen

Hanna Pitkin on vuonna 1967 julkaistussa teoksessaan *The Concept of Representation*, pyrkinyt käsitteellistämään demokratiaan läheisesti liittyvän poliittisen edustamisen (*political representation*) käsitteen. Hänen mukaansa edustaminen ilmenee olemisena (*to stand for*) ja toimisena (*to act for*). Pitkinin mukaan täytyy kysyä, mitä edustaja tekee tai mitä edustaminen on, sekä toisaalta myös, mikä edustaja on ja millainen hänen tulee olla edustajana. (Pitkin 1967, 59).

Pitkinin teos havainnollistaa hyvin niitä seikkoja, jotka edustuksellisuuteen ja sen variaatioihin liittyy. Hyödynnän Pitkinin ajattelua tutkielmani teoreettisena viitekehyksenä, koska hän on luonut havainnollistavan rungon siihen, miten edustus voidaan ymmärtää. Perustelen valintaa sillä, että Pitkinin teos kuvaa edustuksen tavoiteltavaa tilaa, jossa sekä oleminen että toimiminen olisivat tasapainossa keskenään. Erityisesti edustuksen ajattelemisen toimintana on kiinnostava tutkielman kannalta, sillä monimandaatteihin liittyy kasautuvien intressiritiriitojen myötä auktorisoinnin ja vastuunalaisuuden teemat. Voidaanko sanoa auktorisoinnin ja vastuunalaisuuden toteutuvan riittävällä tasolla, jos kunnanvaltuutettujen aktiivisuus on heikkoa monimandaattien seurauksena? Pitkinin teoksen lisäksi on aiheellista avata edustuksellista demokratiaa myös muiden näkökulmien ja käsitteiden kautta, sillä Pitkinin teos on hyvin teoreettinen, eikä siten tarkastele edustuksellisuuden toteutumista käytännössä.

Niin sanotun ”olemisen kategorian” Pitkin on teoksessaan jaotellut deskriptiiviseen ja symboliseen edustamiseen. Deskriptiivisellä eli kuvailevalla edustamisella tarkoitetaan edustajan ominaisuuksia. Keskiössä on siis kysymys siitä, millainen hän on. Toimet ja teot jäävät tässä edustamisen muodossa toissijaisiksi. Sen sijaan edustajan tulisi itse kuulua samaan ihmisryhmään kuin edustettavansakin. Esimerkiksi nuorten äänestäjien kannalta olisi edullista, jos ehdokkaina olisi myös nuoria, jotka ovat todennäköisemmin samassa elämäntilanteessa ja siten mahdollisimman samaistuttavia. Edustamisen ihanteena olisi kaikista ihmisryhmistä; ammattiteista, sukupuolista ja vähemmistöistä koostuva edustajisto, joka olisi niin sanottu miniatyyriversio kansasta (mt. 60–61). Symbolinen edustaminen

taas painottaa enemmän mielikuviin pohjautuvaa edustamista. Samankaltaisuus ei ole symbolisessa edustamisessa merkittävää toisin kuin deskriptiivisessä edustamisessa. Sen sijaan symbolinen edustaminen korostaa niitä asioita, joita symboli ilmentää. Pitkinin mukaan esimerkiksi valtioiden liput ovat esimerkki symbolisesta edustamisesta. Ne edustavat valtioita sekä niiden kansalaisia ja sitovat ne yhteen, mutta ne eivät anna informaatiota edustamastaan tahosta eivätkä suoraan kuvaa sitä. (mt. 94, 99).

Deskriptiivisen ja symbolisen edustamisen keskeinen yhdistävä tekijä on niiden niin sanottu passiivisuus. Edustaminen *to stand for* mallissa on pelkkää olemista eikä se perustu toimintaan, kuten päätöksentekoon tai toimeenpanemiseen. Lisäksi sen arviointi on pitkälti yksilöstä riippuvaista, kun edustamista arvioidaan sitä kautta, miten ja millaisena edustettava näkee edustajansa. Näin ollen deskriptiivinen ja symbolinen edustaminen ovat psykologisia edustamisen muotoja, jotka ovat tärkeitä kokonaisvaltaisen käsitteellistämisen kannalta, mutta eivät ilmennä keskenään edustuksellisuuden kokonaisuutta.

Pitkinin luomassa *to act for* mallissa edustaminen on puolestaan aktiivista toimintaa, jossa edustaja toimii edustettavien intressien mukaisesti. Mallissa edustajan pitää tuntea edustettavan intressit ja toimia niiden mukaisesti. Esimerkiksi vähemmistöihin kuuluvilla henkilöillä, kuten esimerkiksi maahanmuuttajilla voi olla erilaisia intressejä kuin valtaväestöllä. Heidän edustajansa tulee olla tietoinen niistä ja huomioida ne aktiivisesti omassa toiminnassaan. Edustajan tulee siis olla responsiivinen edustettavaa kohtaan. Kyse voi olla esimerkiksi tietynlaisten palveluiden parantamisesta, joille edustettavalla on tarve ja edustaja huomioi tarpeen. Tilanteen, jossa edustaja toimii edustettavien intressien vastaisesti, tulee olla normaalista poikkeava ja sen täytyy olla perusteltu. Aktiivisuus ilmenee myös edustettavien mahdollisuutena vaihtaa edustajansa niin halutessaan. (mt. 209–210).

Pitkinin mukaan edustaminen toimintana jakautuu myös kahteen: auktorisointiin ja vastuunalaisuuteen. Auktorisoinnilla tarkoitetaan edustajan valtuuttamista edustettavan toimesta. Edustettava antaa edustajalle luottamuksensa ja valtuuden käyttää valtaa puolestaan. Vastuunalaisuudella puolestaan tarkoitetaan edustajan tilivelvollisuutta edustettavia kohtaan, joka on seurausta auktorisoinnista. Mahdollisuus vaihtaa edustaja intressiristiriidan tai muun konfliktin sattuessa liittyy myös olennaisesti vastuunalaisuuteen. Esimerkiksi edustuksellisissa demokratioissa edustettava eli äänestäjä valitsee edustajansa ja äänestää tätä vaaleissa eli valtuuttaa tämän edustamaan itseään. Jos edustaja tulee valituksi, äänestäjä seuraa vastuunalaisuuden toteutumista ja

seuraavissa vaaleissa hän voi jatkaa auktorisointia tai vaihtaa valtuutettavaa riippuen siitä, miten hän kokee vastuunalaisuuden toteutuneen. (mt. 58).

Oleennaista auktorisoinnissa ja vastuunalaisuudessa on edustajan ja edustettavan keskinäinen suhde, joka määrittyy sen mukaan, millainen mandaatti edustajalla on suhteessa edustettavaan. Näin ollen edustajan ja edustettavan suhdetta voidaan tulkita päämies-agentti -suhteen kautta, jossa mandaatin taso vaihtelee. Mandaatti voi olla sidottu, vapaa tai asettua näiden kahden väliin. Sidotulla mandaatilla tarkoitetaan edustajan velvollisuutta toimia juuri niin kuin edustettava haluaa. Sidottu mandaatti on luonteeltaan ehdoton, sillä poikkeukset eivät ole hyväksyttäviä, vaikka edustaja olisi eri mieltä edustettavan kanssa. Vapaa mandaatti puolestaan korostaa edustajan vapautta käyttää omaa harkintakykyään. Huomion arvoista on, että sidotun ja vapaan mandaatin väliin mahtuu lukuisia eri variaatioita mandaatin sitovuuden suhteen. Jossain tilanteissa esimerkiksi vaalilupaukset voidaan nähdä ainoana sitovana elementtinä, mutta muuten edustajalla on vapaus toimia oman harkinnan mukaisesti. Mandaatin eri sitovuuden tasot eivät myöskään sulje toisiaan pois ja niiden tunnistaminen ja nimeäminen on usein haasteellista. Suomalaisessa järjestelmässä on tyypillistä, että edustajilla on hyvin vapaa mandaatti. Vaalilupauksia tehdään, mutta niiden toteutumista ei tarkastella erityisen aktiivisesti, vaan tapana on luottaa edustajan omaan harkintakykyyn. (Pitkin 1967, 144–146).

Pitkinin teoksessa on esitelty myös neliosainen edustuksen standardi. Ensiksi edustus nähdään edellä mainittuna päämies-agentti -suhteena, jossa oletetaan, että edustettavat muodostavat alueellisia joukkoja, jotka jakavat pääosin samat intressit. Toiseksi edustamiseen olennaisesti liittyvät vaalit muodostavat standardin mukaan tilan, eli parlamentin, jossa kansalaisten suvereniteetti ja valtiovalta yhdistyvät. Kolmanneksi standardi kuvaa, kuinka responsiivisuus toteutuu vaalimekanismien kautta olettaen, että edustaja huomioi edustettavan eli päämiehen päätöksenteossaan. Neljänneksi standardi näkee yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden vaaleissa poliittisen edustamisen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistävänä tekijänä. (Urbinati & Warren 2008, 389).

Suomalainen järjestelmä mukailee Pitkinin edustuksen standardia varsin hyvin. Toisaalta päämies-agentti -suhde on monimutkainen ja äänestäjien ehdokasvalintaan vaikuttavat useat eri tekijät, mikä puolestaan aiheuttaa helposti laajaa monimuotoisuutta yksittäisen edustajan äänestäjäkuntaan. Tällaisessa tilanteessa intressien mukaileminen on haastavaa ja sen toteutuminen ihanteellisella tavalla on harvinaista. Suomessa kuitenkin äänestäjät valitsevat edustajansa, jotka muodostavat parlamentin, jossa päätöksenteko toteutuu. Päätöksenteon oletetaan olevan responsiivista äänestäjiä kohtaan, jotka ovat auktorisoineet edustajansa. Lisäksi Suomessa vallitsee yleinen ja yhtäläinen

äänioikeus, joka oikeuttaa jokaisen täysi-ikäisen kansalaisen valitsemaan itselleen sopivan edustajan, olivat päätöksen taustalla vaikuttavat intressit mitä tahansa.

Pitkinin ohella edustuksellisuutta ovat tutkineet myös lukuisat muut politiikan tutkijat ja vuosikymmenien aikana myös tutkimusasetelmat ja näkökulmat ovat muuttuneet. Pitkinin edustuksen standardi on toimiva kulmakivi edustuksellisuuden määrittelylle, mutta sitä on tuoreemmissa teoksissa kehitetty edelleen. Tutkimuskirjallisuudessa tätä ilmiötä on kutsuttu konstruktivistiseksi käännteeksi (ks. Disch 2015). Konstruktivistiseen käännteeseen liittyy muun muassa ajatus edustettavan intressien muodostumisen ja niiden muuttumisen monimutkaisuudesta (Dovi, 2018). Toisin sanoen edustajalla katsotaan olevan vaikutusta edustettavan intresseihin. Konstruktivistista käännettä voidaankin pitää jossain määrin edellä esitellyn Pitkinin poliittisen edustamisen käsitteen jatkoetuotoksena.

Vaikka Pitkinin poliittisen edustamisen käsitettä pidetään hyvin merkittävänä edustuksellisuuden määrittelyssä, on se siitä huolimatta kohdannut kritiikkiä. Pääosin Pitkinin teorian kohtaamat haasteet johtuvat konstruktivistisesta käännteestä. Pitkinin luomaa päämies-agentti -suhdetta on kritisoitu muun muassa sen kapeakatseisuudesta, sillä äänestyspäätös on lukuisten asioiden ja vaikuttavien tekijöiden muokkaama lopputulos. Puolueet, media, äänestäjän henkilökohtaiset taustat ja ominaisuudet sekä yhteiskunta yleisesti vaikuttavat yksilön päätökseen. Tämän takia myös edustettavan intressit saattavat olla monitasoisia. Esimerkiksi uskonto, maahanmuutto tai ammatti muokkaa yksilön intressejä. Näin ollen päämies-agentti -suhteeseen liittyvä alueellisuuden ajatus on nähty ongelmallisena. (Urbinati & Warren 2008, 389–393.)

Lisäksi Pitkin on itse julkaissut vuonna 2004 artikkelin, jossa reflektoi vuonna 1967 tekemäänsä tutkimusta. Artikkelissa Pitkin määrittelee edustuksen ja demokratian käsitteet uudelleen ja korostaa niiden keskinäisen suhteen monimutkaisuutta. Keskeisenä erona vuoden 2004 artikkelin ja alkuperäisen teoksen välillä voidaan todeta olevan näkökulman muutos. Laajan käsitteiden avaamisen lisäksi Pitkin ottaa artikkelissaan huomioon käsitteiden sijoittumisen nykypäivään ja erityisesti amerikkalaiseen kontekstiin. Vaaleihin perustuvan edustuksen ohella tarkastelun kohde ulottuu myös deliberatiiviseen demokratiaan. (Pitkin 2004.) Näin ollen Pitkinin vuonna 1967 julkaisemaa teosta ei voida pitää täysin ongelmattomana, mutta toisaalta sen maine on kiistaton ja lisäksi se on oman aikansa tuotos, jota voidaan valikoidusti hyödyntää myös nykypäivänä.

2.3. Edustuksellinen demokratia Suomessa

Edustuksellinen demokratia ei peruseriaateiltaan eroa tarkastelu ympäristön muuttuessa. Suomalaisessa kontekstissa puhutaan pääosin edustuksellisesta demokratiasta samana ilmiönä, oli sitten tarkastelussa kansallinen, alueellinen tai paikallinen taso. Kuten edeltävissä kappaleissa todettiin, ovat vaalit ja erityisesti niiden rooli auktorisoinnin välineenä keskeinen osa edustuksellista demokratiaa ja ne ovatkin jokaisella hallinnontasolla keskeinen edustuksen toteutumisen keino.

Kuntavaalit järjestetään joka neljäs vuosi ja niissä valitaan kunnalle sekä valtuutetut että varavaltuutetut (KL1.15 §). Valittavien valtuutettujen määrät vaihtelevat kunnan väkiluvun mukaan ja siitä on säädetty laissa. Kuntalain mukaan enintään 5000 asukkaan kunnissa valtuutettuja valitaan 13 kappaletta ja yli 500 000 asukkaan kunnissa 79 kappaletta (KL 1.16§). Näin ollen esimerkiksi Suomen pienimmässä mantereella sijaitsevassa kunnassa Luhangassa, jossa asui vuonna 2023 692 asukasta, valtuustoon valitaan 13 valtuutettua, kun taas 668 028 (2023) asukkaan Helsingin kaupunginvaltuustoon valitaan 79 valtuutettua (Tilastokeskus 2022a).

Valtuuston tehtäviin kuuluu vastata kunnan toiminnasta, taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. Näin ollen valtuusto on kunnassa pääasiassa se taho, johon edustuksellisuuden vaatimukset kohdistuvat. Kunnan asukkaat ovat auktorisoineet valtuutetut käyttämään valtaa, ja valtuusto on siten vastuunalainen kuntalaisille. Täten kansanvallan periaate toteutuu myös kunnissa, joissa sen asukkailla on itsehallinto, jota he käyttävät valitessaan valtuutetut valtuustoihinsa (Nyholm ym. 2016b).

Hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat luonteeltaan melko samanlaisia kuin kunnanvaltuustot. Ne käyttävät hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa ja ovat siten edustuksellisuuden toteutumisen keskeisimpiä instituutioita hyvinvointialueilla. Niiden keskeinen tehtävä on huolehtia pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason palveluiden järjestämisestä. Myös aluevaltuustojen kausi kestää neljä vuotta. Kuten kunnanvaltuustoissa myös aluevaltuustoissa valittavien valtuutettujen määrä on säädetty laissa hyvinvointialueen väkiluvun mukaisesti. Enintään 200 000 asukkaan alueilla valtuutettuja valitaan 59 kappaletta ja toisessa ääripäässä eli yli 600 000 asukkaan alueilla valtuutettuja valitaan 89 kappaletta (LH 1.24 §).

Myös eduskuntavaalit järjestetään Suomessa joka neljäs vuosi ja niissä valitaan 200 kansanedustajaa. Eduskunnan keskeisiin tehtäviin kuuluu lakien säätämistyö, minkä lisäksi se valvoo hallitusta ja sen toimintaa. Perustuslain mukaan eduskuntavaaleissa Suomi jaetaan vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin (PL 2.25 §). Vaalipiirien kokoonpanoista on säädetty erikseen vaalilaissa (714/1998, jäljempänä VL). Kustakin vaalipiiristä valitaan tietty määrä kansanedustajia vaalipiirin asukasluvun mukaan (VL 6 §).

Valta kuuluu siis Suomessa kansalle, joka valitsee itselleen edustajat parlamentteihin eri hallinnontasoilla toimiviin edustuselimiin lainsäädännössä määrätyllä vaalitivalla. Selvä yhtenäisyys hallinnontasoilla on alueellisuuden korostuminen. Kunta- sekä aluevaalit ovat selvästi pienempiä alueita koskevia vaaleja, joissa alueellisuuden ilmeneminen on selvää. Kuitenkin myös eduskuntavaaleissa vaalipiirijaolla on merkitystä, mikä tukee alueellisuuden korostumista. Vaikka alueellisuus näkyy valtionhallinnossa edellä mainitulla tavalla, on lokalismin eli päätöksenteon ja hallinnon paikallisuuden todellisesta toteutumisen tilasta ja mahdollisesta heikentymisestä käyty keskustelua muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen yhteydessä, kun osa kuntien tehtävistä siirtyi hyvinvointialueille (Kyösti ym. 2017, 6).

Eduskuntavaalien, aluevaalien ja kuntavaalien lisäksi Suomessa järjestetään joka viides vuosi myös Europarlamenttivaalit. Euroopan parlamentti on EU:n poliittisten keskustelujen ja päätöksenteon areena. Jokainen EU:n jäsenvaltio valitsee omilla yleisillä ja välittömällä vaaleillaan edustajansa parlamenttiin. Kunkin maan paikkamäärä parlamentissa on suhteutettu maan väkilukuun. Suomella on 14 europarlamentaarikkoa ja yhteensä europarlamentaarikkoja on 705. Huomioitavaa Euroopan parlamentin toiminnassa on se, että edustajat eivät ryhmitä maakohtaisesti, vaan jakautuvat poliittisten kantojen mukaisesti parlamenttiryhmiin. Euroopan parlamentti kokoontuu Brysselissä tai Strasbourgissa, joten parlamentaarikkojen työhön kuuluu olennaisesti liikkuminen näiden kahden toimipaikan välillä. Lisäksi kokoukset saavat kestää useamman päivän. (Euroopan parlamentti 2024).

Eurovaalit eivät ole olleet yhtä suosittuja kuin kansalliset vaalit. Esimerkiksi vuoden 2014 vaaleissa äänestysprosentti jäi 41 prosenttiin ja vuonna 2019 se oli 42,7 prosenttia (SVT 2019). Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti oli puolestaan 72 prosenttia, mikä oli 0,1 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuoden 2019 vaaleissa (Tilastokeskus 2023). Kesäkuussa 2021 järjestetyissä kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus jäi 55,1 prosenttiin ja laski vuoden 2017 vaaleista 3,8 prosenttiyksikköä (Borg 2022, 18). Lisäksi ensimmäisissä aluevaaleissa äänestysprosentti oli 47,5

prosenttia (Tilastokeskus 2022b). Eurovaalit ovat kiistatta Suomen epäsuosituimmat vaalit. Aluevaalien kohdalla tulee huomioida, että vaaleja on ollut vasta vain yhdet, joten äänestysprosentin keskimääräistä tasoa on vaikea määritellä.

Äänestäjien heikkoa osallistumista erityisesti eurovaaleissa, mutta mahdollisesti myös aluevaaleissa selittää esimerkiksi Karlheinz Reifin ja Hermann Schmittin vuonna 1980 esittelemä teoria toisen asteen vaaleista, jollaiset eurovaalit heidän mukaansa ovat. Toisen asteen vaaleille on ominaista se, että niissä ei valita varsinaisia päätöksentekijöitä, mutta silti niissä korostuu puoluepolitiikan merkitys ja lisäksi niissä valitaan edustajat niin sanotusti vähemmän merkityksellisiin päätöksenteon elimiin, kuten alueellisiin valtuustoihin tai Euroopan parlamenttiin. Euroopan parlamentti on EU:n sopimusten mukaisesti EU:n kansalaisia suoraan edustava elin, mutta sen toimintamahdollisuudet ovat rajatut, mikä on yksi syy siihen, miksi se luetaan toiseen asteen vaaliksi. (Reif & Schmitt 1980; teoksessa Norris & Reif 1997, 111).

Vaikka tässä kappaleessa on tarkasteltu kokonaisvaltaisesti edustuksellisen demokratian toteutumista Suomessa, on tutkimusasetelman kannalta oleellista fokuoittaa kuntatasoon. Edustuksellisen demokratian ilmiöt ulottuvat jokaiseen hallinnontasoon, mutta kuntien ollessa alin hallinnontaso, liittyy niihin mielenkiintoisia seikkoja, minkä vuoksi erityisesti kuntakontekstissa on oleellista tarkastella edustuksellisuuden ja demokratian muutosta.

Kunnat eivät ole valtioita immuunimpia demokratiaan vaikuttavien haasteiden suhteen, vaan kunnissa muutokset saattavat ilmetä jopa kansallista tasoa aiemmin. Kansallisen tason kanssa ne kuuluvat yhtä lailla julkiseen hallintoon. Kunnissa demokratian haaste liittyy ainakin osittain hallinnonuudistuksiin ja verkostomallin yleistymiseen (Nyholm ym. 2017, 49). Verkostomalli tarkoittaa palveluiden järjestämisen vastuun jakautumista palveluiden oston tai muiden yhteistöiden myötä. Verkostomallin vuoksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat jonkin verran heikentyneet, sillä vaikka ylin valta paikallistasolla kuuluu edelleen kunnanvaltuustolle, osallistuu päätöksentekoon välillisesti muitakin tahoja. Merkittävää valtaa on myös esimerkiksi kuntien viranhaltijoilla, jotka käyttävät kunnissa toimeenpanovaltaa (ks. Ruostetsaari & Holtinen 2001). Lisäksi kuntia on vaivannut sama ongelma kuin valtiotakin, eli äänestysaktiivisuuden mataluus, mutta kunnissa ongelma on vielä valtiotakin haastavampi.

Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on perinteisesti ollut eduskuntavaaleja heikompaa. Ilmiö on ristiriitainen vaalien merkittävyyden kannalta, jos pohditaan merkitystä yksittäisen henkilön kannalta ja erityisesti lokalismien eli paikallisuuden korostamisen kautta. Kunnissa päätetään merkittävistä kuntalaisten arkeen vaikuttavista asioista, minkä vuoksi heikko äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa on paradoksaalinen. Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvelan (2017, 9) mukaan, äänestysaktiivisuutta ei voida kuitenkaan pitää ainoana demokratian tilan mittarina, sillä juuri kunnissa osallistumisen keinovalikoima on suuri ja osa osallistumisesta ohjautuu väistämättä muualle kuin vaaliosallistumiseen. Toisaalta on mahdollista, että vaikka kunnissa vaikutusmahdollisuudet ovat keskimäärin hyvät, ei muita osallistumisen keinoja nähdä suoranaisesti äänestämisen vaihtoehtona. Toisin sanoen, ei ole mielekasta väittää, että henkilöt, jotka eivät äänestä käyttäisivät muitakaan osallistumisen keinoja. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että suorille vaikuttamisen keinoille olisi kunnissa kysyntää (ks. Jäske 2018, 41). Lisäksi huomioitavaa olisi eri ryhmien tarpeiden huomiointi demokratiainnovaatioiden hyödyntämisessä. Perinteisimmillä suoran vaikuttamisen keinoilla, kuten kansalaisaloitteilla ja erilaisilla keskustelutapahtumilla, voidaan lisätä heikommin poliittisesti kiinnittyneiden henkilöiden osallistumista ja tuoda heidän äänensä kuuluviin, kun taas uudemmat ja internetissä tapahtuvat keinot ovat enemmän jo poliittisesti aktiivisempien sekä myös nuorten suosiossa (mt., 47).

Kuntien ja kuntademokratian tulevaisuus on mielenkiintoinen ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen nojaten voidaan todeta sen muuttuvan (ks. Nyholm ym. 2017). Suoran vaikuttamisen keinot yleistyvät demokratian toteutuksessa. Myös digitaalisen ympäristön laajeneminen ja yleistymisen luo kunnille uusia haasteita muun muassa palvelujen tarjonnan ja yhteisöllisyyden luomisen suhteen (mt. 146). Mahdollisena pidetään myös edustuksellisuuden merkityksen heikkenemistä, jos suorat osallistumisen mahdollisuudet lisääntyvät (mt. 150). Tässä tutkielmassa keskiössä on kuitenkin juuri edustuksellisuus kunnissa, sillä tutkielman tavoite on tutkia tämänhetkistä tilannetta eikä tehdä tulevaisuusanalyysia.

3. HYVINVOINTIALUEUUDISTUS

Tässä luvussa esittelen Suomessa 2020-luvun alussa toimeenpantua hyvinvointialueuudistusta ja uudistuksen myötä muodostuneen uuden hallinnontason syntyä. Esittelen kattavasti uudistuksen taustaa, aluevaaleja sekä hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia suomalaiseen hallintojärjestelmään ja demokratiaan. Hyvinvointialueuudistus on historiallinen, vaikutuksiltaan moninainen ja se liittyy läheisesti myös edustukselliseen demokratiaan. Lisäksi uudistuksella oli vaikutusta myös monimandaattien määrän kasvuun, minkä vuoksi sitä on aiheellista käsitellä tutkielmassani.

Suomen kuntarakenne on pohjautunut pitkälti vuoden 1865 kunnallisasetukseen, jonka myötä kunnat erotettiin maallisena hallintoyksinä Suomen evankelisluterilaisen kirkon seurakunnista. Lipposen II hallitus aloitti 2000-luvun taitteessa Kainuun hallintokokeilun, jonka jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta suunniteltiin Suomessa 15 vuoden ajan usean eri hallituksen toimesta. Tavoitteena on ollut peruspalveluiden toteuttamisen kehittäminen ja erilaisia malleja tavoitteen toteuttamiseksi on ollut lukuisia. Sipilän hallitus (2015–2019) ajoi hallituskaudellaan maakuntamallia, joka jatkoi kehittymistään Rinteen sekä Marinin hallituskausilla. (Ahonen ym. 2021, 2–18).

Pääministeri Sanna Marinin hallitus antoi 15.6.2020 eduskunnan valiokuntakäsittelyyn lakipaketin koskien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Lakipaketissa esiteltiin Suomen palvelujärjestelmiin tehtäviä muutoksia, joista merkittävimpana voidaan pitää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvelvoitteen siirtymistä kunnilta ja kaupungeilta maakunnille (Ahonen ym. 2021, 26). Tavoitteena oli muun muassa terveydenhuollon eriarvoisuuden vähentäminen sekä palveluiden laadun ja saatavuuden parantaminen. Suomeen muodostui aluehallintouudistuksen seurauksena uusi hallinnontaso, jonka myötä Suomeen perustettiin 21 hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia toimijoita, joilla on itsehallinto (LH 2 §). Niiden keskeinen tehtävä on huolehtia pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erikoistason palveluiden järjestämisestä. Kyseiset tehtävät kuuluivat aiemmin kunnille, mutta uudistuksen myötä vastuu siirtyi hyvinvointialueille.

Kuntien tapaan hyvinvointialueilla on lain mukaan itsehallinto (LH 2 §). Itsehallinto tarkoittaa hyvinvointialueilla niiden velvollisuutta hoitaa niille laissa määritellyt tehtävät, mutta ne saavat ottaa itselleen myös vapaaehtoisia tehtäviä, jotka ovat niiden pääasiallisia tehtäviä tukevia tehtäviä, ja jotka

eivät vaaranna laajuudellaan lakisäänteisten tehtävien hoitamista. Tämä tarkoittaa, että kuntien tapaan hyvinvointialueilla ei ole rajoittamatonta yleistä toimialaa, sillä vapaaehtoisten tehtävien laatu on tarkasti määritelty (Valtiovarainministeriö, 2024). Hyvinvointialueiden suorittamat vapaaehtoiset tehtävät ovat usein kunnille kuuluvia tehtäviä, joita ei kuitenkaan ole laissa säädetty kuntien tehtäväksi. Tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että kaikki hyvinvointialueen kunnat ovat mukana sopimuksen teossa ja yhdessä toteavat tehtävän liittyvän hyvinvointialueen vastuualueeseen sekä myöntävät sille rahoituksen. Lisäksi hyvinvointialueet saavat sopia yhteistyöstä toisten hyvinvointialueiden kanssa (LH 2.7 §).

Vaikka hyvinvointialueilla on lakiin kirjattu itsehallinto, mikä takaa niille rajoitettua liikkumavaraa erityisesti niiden tehtävien saralla, ovat hyvinvointialueet itsehallinnosta huolimatta vahvan valtionohjauksen alaisia. Valtiovarainministeriön tehtäviin lukeutuu hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden seuraaminen (LH 1.11 §). Lisäksi niiden rahoitus on pääosin valtiolta tulevaa, minkä vuoksi valtio tarkastelee niiden toimintaa strategisten raamien kautta, jotta hyvinvointialueiden toiminta on tasapainossa tehtävien toteuttamisen ja rahoituksen suhteen. Hyvinvointialueilla on myös oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja tarjoamista palveluista sekä päättää miten maksutuloja käytetään (laki hyvinvointialueen rahoituksesta 617/2021 2.4 §) Huomattavaa on valvonnan jakautuminen usean ministeriön vastuulle. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö sekä valtiovarainministeriö hoitavat yhdessä hyvinvointialueiden ohjausta (Ahonen ym. 2021, 29).

Hyvinvointialueella ylin päätösvalta kuuluu aluevaltuustolle, johon valtuutetut valitaan neljän vuoden välein aluevaaleissa. Ensimmäiset aluevaalit järjestettiin Suomessa 23.1.2022. Perustuslain ja laki hyvinvointialueista mukaan aluevaltuustoilla on itsehallinto, mutta kuntia isompana toimijana, siitä on säädetty erikseen lailla (ks. PL 4.121 § & LH 2 §). Itsehallinto hyvinvointialueilla perustuu kuntien tavoin kansanvaltaisuuden käsitteen toteutumiseen, minkä vuoksi päätöksentekovalta kuuluu demokraattisesti vaaleilla valituille valtuustoille.

Uuden hallinnontason ja uuden valtuuston myötä tarvittiin uudet valtuutetut edustamaan hyvinvointialueen asukkaita. Jo ennen hyvinvointialueiden perustamista on Suomelle ollut ominaista, että pitkäaikaisia poliitikkoja on ollut usealla hallinnontasolla ja samat henkilöt edustavat kansalaisia sekä eduskunnassa että kunnanvaltuustoissa. Esimerkiksi vuonna 2018 kansanedustajista 82 prosenttia oli samanaikaisesti myös kunnanvaltuutettuja. Lisäksi usea kansanedustaja on toiminut omassa kunnassaan kunnanhallituksessa sekä muun muassa kuntayhtymissä merkittävässä tehtävissä (Haavisto 2018). Haaviston mukaan monimandaatit aiheuttavat intressiristiriidan ja ongelman

edustuksellisuuden kannalta, kun eduskunnassa tehdään päätöksiä, joissa julkisen sektorin, kansalaisten ja yksityisten yhteisöjen preferenssit ovat toisistaan eriäviä.

Monimandaattien määrän voitiin olettaa kasvavan entisestään uuden hallinnontason perustamisen myötä. Konkreettinen esimerkki tästä on Kainuun hallintokokeilu, joka toteutettiin vuosien 2005 ja 2014 välisenä aikana, ja jonka tavoitteena oli eheyttää Kainuun alueen vetovoimaisuutta ja lisätä sote-palveluiden tarjonnan yksinkertaisuutta. Lisäksi sivutuotteena ajateltiin kokeilun lisäävän myös demokratiaa. Kokeilussa muodostettiin maakuntavaltuusto, jonka toimivaltaan kuuluivat sosiaali- ja terveydenhuolto, toisen asteen koulutus, alueen kehittäminen sekä maakuntakaavoitus. Maakuntavaltuusto lisäsi rakenteellisesti suoraa demokratiaa uusille aloille, kuten kaavoitukseen ja alueiden kehittämiseen (Kainuun hallintokokeilun seurantasihiteeristö 2013, 31–35). Todellisuudessa demokratian tila ei kuitenkaan merkittävästi muuttunut. Vaikka osa päätöksenteosta tulikin aiempaa lähemmäs kansalaisia, ei uuden demokraattisen toimielimen luominen näkynyt äänestysaktiivisuudessa eikä myöskään luottamustehtävien hoitamisen houkuttelevuudessa (mt. 35). Maakunnanvaltuustossa asioista päättivät lopulta samat henkilöt, jotka istuivat kunnanvaltuustossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksen vaikutus valtioon on merkittävä, mutta kuntien kohdalla kyse on vieläkin suuremmasta uudistuksesta. Kuntia on Suomessa 309 kappaletta ja hyvinvointialueita muodostettiin sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksessa 21 kappaletta. Lopullista analyysiä uudistuksen vaikutuksista pystytään tekemään vasta vuosien päästä, sillä hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 vaihteessa. Mittavasta muutoksesta kertoo kuitenkin se, että uudistuksen virallisen voimaantumisen myötä yli puolet kuntien lakisääteisistä tehtävistä siirtyy maakunnille. Myös kuntien talous kokee muutoksia ja joidenkin kuntien kohtaamia kustannusten ja tulojen vähentymisen eroja tasataan valtion toimesta. (Korento & Ylitalo 2022.)

Kuntien tehtävälisan puolittuminen on nähty jossain määrin myös positiivisena ilmiönä. Yhtäältä voi pelätä, että kuntien merkitys heikkenee jopa liikaa, mutta toisaalta raskaiden sote-palveluiden siirtyminen pois kuntien vastuulta voi myös laajentaa niiden toimintamahdollisuuksia sekä antaa mahdollisuuksia panostaa ei-lakisääteisiin tehtäviin (Nyholm ym. 2017, 8). Näin kunnille voi syntyä mahdollisuus persoonallisempaan ja kuntalaiset aiempaa enemmän huomioon ottavaan toimintaan. Toisaalta myös kuntia rajoittaa melko vahva valtionohjaus, minkä vuoksi voimakas eriytyminen vaikuttaa epätodennäköiseltä.

Hallintojärjestelmän muutoksella ja sote-uudistuksella on vaikutusta myös demokratiaan. Kuten mainittu, jokaisella hyvinvointialueella on aluevaltuutetut, jotka käyttävät päätöksentekovaltaa kuntalaisten antaman mandaatin mukaisesti. Merkittävää demokratian tarkastelun kannalta ovat aluevaltuuston päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat. Aluevaltuustojen päätäntävaltaan lukeutuvat muun muassa hyvinvointialueen strategiasta ja hallintosäännöstä päättäminen, talousarvion tekeminen, liikelaitokselle asetettavien toiminnan ja talouden tavoitteiden sekä asiakasmaksujen keräämisestä päättäminen (LH 2.22 §). Vaikka hyvinvointialueilla on itsehallinto, verotusoikeutta niillä ei kuitenkaan ole. Lisäksi valtionohjauksen suuri rooli voidaan nähdä kansanvaltaisuuden kannalta ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp). Lisäksi demokratiaan vaikuttaa viestintä ja sen tehokkuus ja erityisesti uuden hallinnontason muodostamisen myötä toimivan viestinnän rooli korostuu entisestään. Hanna Wass on todennut vuonna 2021 julkaistussa artikkelissaan, että kansalaisten tietoisuus siitä, miten vastuualueet eri hallinnontasoilla jakautuvat, vaikuttaa merkittävästi sekä kansalaisten haluun äänestää että mandaattien legitimizeettiin (Wass 2021).

Viestinnän toimivuuden ohella myös ensimmäisten aluevaalien merkitys oli suuri. Wassin (mt.) mukaan ensimmäiset aluevaalit toimivat niin sanottuina ”sisäänheittotuotteena”, millä hän tarkoittaa muun muassa puolueiden velvollisuutta tuoda uudet vaalit aktiivisesti kansalaisten tietoisuuteen ehdokasasettelun kautta. Vaikka aluevaaleista puhuttiin mediassakin kohtalaisen paljon, jäi ensimmäisten aluevaalien äänestysprosentti silti varsin matalaksi ollen 47,5 prosenttia. Vuoden 2021 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli 55,1 prosenttia ja eduskuntavaaleissa vuonna 2019 72,1 prosenttia ja vuonna 2023 71,9 prosenttia. Näin ollen on selvää, että ensimmäiset aluevaalit eivät houkuttelleet kansalaisia äänestämään erityisen aktiivisesti. Ehdokkaita aluevaaleissa oli 10 584 (Tilastokeskus 2022c, 1). Vuoden 2021 kuntavaaleissa ehdokkaita oli puolestaan 35 627 (SVT 2021).

Näin ollen myös ehdokkaiden määrää tarkasteltaessa on selvää, että aluevaalit eivät herättäneet yhtä suurta mielenkiintoa kuin muut vaalit, joiden asema suomalaisessa yhteiskunnassa on vakiintunut, samalla kun aluevaalit vasta hakivat omaa paikkaansa. Puolueiden menestys vaaleissa kuitenkin mukaili muissakin vaaleissa esillä ollutta trendiä, jossa kokoomus ja SDP ovat suosituimmat puolueet. Keskusta oli vaaleissa puolestaan kolmas ja sen jälkeen suosituimpia olivat perussuomalaiset, vasemmistoliitto sekä vihreät (Yle 2022). Wassin mukaan ensimmäisten aluevaalien kohdalla on hyväksyttävää, että kunnanvaltuutetut ja kansanedustajat ovat ehdokkaina myös aluevaaleissa ja toimivat täten jonkinlaisina houkuttimina, vaikka se johtaisikin vaikutusvallan keskittymiseen. Tämä on pätevä argumentti demokratian alulle saamisen kannalta, mutta kuten Ilkka

Haavisto (2018) toteaa, on Suomessa jo ennen aluevaltuustoja ollut yleinen käytäntö, että samat henkilöt edustavat usealla eri hallinnontasolla.

4. MONIMANDAATIT JA NIIHIN VAIKUTTAVAT POLIITTISET TEKIJÄT

Seuraavaksi tarkastelun kohteena ovat monimandaatit. Luvussa syvennetään monimandaatti käsitettä. Lisäksi käsittelen monimandaattien esiintymistä sekä Suomessa että muualla. Kappaleessa avataan myös monimandaattien taustalla vaikuttavia poliittisia tekijöitä, kuten vallan kasautumista ja ääniharavaimiota. Tarkoituksena on luoda kokonaiskuva monimandaateista ja syistä, miksi niitä esiintyy. Lopuksi esittelen vielä tutkimuskirjallisuuden valossa esiinnoitettuja monimandaateista aiheutuvia hyviä ja huonoja puolia.

Käsite monimandaatti tarkoittaa usean luottamustehtävän kasautumista yhdelle henkilölle. Tarkemmin määriteltynä se tarkoittaa saman henkilön toimimista yhtä aikaa eri päätöksentekokoelimityksissä (Freiburghaus ym. 2021, 971). Euroopan unionin jäsenmaissa myös kansainvälinen taso on mahdollinen, jos otetaan huomioon Euroopan parlamentissa edustavat henkilöt.

Kuten jo johdantoluvussa todettiin, on monimandaatit nähty tutkijoiden sekä kansalaisten keskuudessa varsin monihaaraisena ilmiönä. Toisaalta ollaan huolissaan monimandaattien aiheuttamasta intressiristiriidasta ja toisaalta taas muutosta haluttaisiin enemmänkin avoimuuteen koskien luottamushenkilöiden sidonnaisuuksia, eikä niinkään mandaattien tosiasialliseen jakautumiseen. Monimandaattien voidaan siis nähdä olevan osa suomalaista poliittista järjestelmää. Suomi ei ole kuitenkaan Euroopassa mikään poikkeus, sillä monimandaatteja ilmenee 16:ssa 29 eurooppalaisesta valtiosta, joskin Suomi kuuluu Ranskan, Belgian ja Luxemburgin ohella siihen ryhmään, joissa monimandaatteja ilmenee eniten (Van de Voorde & de Vet 2020, 51). Vaalijärjestelmät ovat näiden maiden kesken toisistaan poikkeavat, joten syynä monimandaattien määrään lienee lainsäädäntö. Monissa Euroopan maissa on laissa erikseen rajoitettu poliitikkojen mahdollisuutta toimia samanaikaisesti useilla eri hallinnontasoilla, mutta esimerkiksi Suomessa laki sallii monimandaatit (Salomaa 2022).

Vaikka yhtäläisyyttä vaalijärjestelmillä ja monimandaattien määrällä esimerkiksi Suomen ja Ranskan välillä ei ole, Suomessa käytössä olevaa avointa listavaalinmallia on käytetty yhtenä perusteluna sille, miksi monimandaatteja ilmenee Suomessa. Avoin listavaali tarkoittaa järjestelmää, jossa äänestäjät asettavat ehdokkaat paremmuusjärjestykseen äänien jakautumisen perusteella. Näin ollen äänestäjät ovat ainoita, jotka päättävät vaalien läpimenijöistä. (Jääskeläinen 2015.) Toisaalta puolueilla on

valtaa valita listoilleen pääsevät ehdokkaat, joista äänestäjät valitsevat varsinaiset läpimenijät. Vaikka Suomessa kunta-, alue- ja eduskuntavaaleissa äänestetään pääasiassa ehdokasta, vaikuttaa ehdokkaan taustalla kuitenkin lähes poikkeuksetta puolue, jota kansalainen äänestää valitsemansa ehdokkaan kautta. Näin ollen suomalaista järjestelmää voidaan kutsua henkilövaalin ja puoluevaalin yhdistelmäksi (esim. Jääskeläinen 2015). Suljetussa listavaalissa, joka on käytössä lukuisissa Euroopan valtioissa eri muotoisena, puolueet päättävät etukäteen, missä järjestyksessä puolueen ehdokkaat ovat listassa, ja puolueen saamien paikkojen lukumäärän kautta määrittäen, ketkä ehdokkaista pääsevät vaaleissa läpi (Difford 2021).

Miksi avoimen listavaalin järjestelmää on sitten käytetty yhtenä monimandaattien olemassaoloa selittävänä tekijänä? Ensinnäkin avoimen listavaalin on katsottu lisäävän vaalien henkilöitymistä. Henkilöityminen ilmenee kampanjointivastuun kuulumisena ehdokkaille itselleen eikä niiden edustamalle puolueelle, vaikka puolueiden tuki on oleellisen tärkeää myös yksittäisen ehdokkaan menestyksen kannalta. Kampanjointivastuun pääasiallinen kuuluminen ehdokkaille puolestaan lisää heidän välistänsä kilpailua. Erityisesti kilpailullisuuden on katsottu vaikuttavan monimandaattien syntyyn, sillä esimerkiksi Virossa on havaittu kunnallistason kokemuksen hyödyttäneen korkeampien tasojen vaaleissa merkittävästi (Tavits 2010, 218). Moni poliittista uraansa aloitteleva voikin kokea tärkeäksi aloittaa niin sanotusti alhaalta ja edetä kronologisesti hallinnontasolta toiselle.

Margit Tavitsin (mt.) artikkelin havainto Virossa liittyy oleellisesti paikallisuuden (*localness*) käsitteeseen, jolla tarkoitetaan paikan tai alueen vaikutusta ehdokkaan menestykseen vaaleissa sekä hänen toimiinsa luottamustehtävää suorittaessaan. Esimerkiksi Jocelyn Evans ym. (2017) ovat tutkineet paikallisuuden merkityksiä Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 2015 pidetyissä parlamenttivaaleissa. Tutkimuksen mukaan sijainnin läheisyys ehdokkaan ja äänestäjän välillä vaikutti jonkin verran äänestyspäätökseen. Samoja ilmiöitä on havaittavissa myös Suomessa. David Arterin ja Peter Söderlundin (2022) artikkelista ilmenee, että kuntatason luottamustehtävä on myös Suomessa alku monen poliittisella uralla, ja kunnallisen luottamustehtävän onkin todettu edistävän etenemismahdollisuuksia huomattavasti. Tutkimuksen mukaan ensimmäisen kauden kansanedustajien keskuudessa havaittiin monimandaattien toimivan henkilökohtaisten äänien kerääjinä. Toisin sanoen kokemattomat poliitikot edistävät kaksoismandaateilla näkyvyyttään ja poliittisen imagon kasvua. Lisäksi mielenkiintoista on se, miksi poliitikot pääsääntöisesti jäävät kunnanvaltuustoon saavutettuaan paikkansa eduskunnassa tai mahdollisesti nykyään myös aluevaltuustossa. Arterin ja Söderlundin mukaan kaksoismandaatti, jossa edustaja kuuluu samaan aikaan kunnanvaltuustoon ja eduskuntaan on hyvin tavallinen ja imagon kasvatuksen myötä monet

poliitikot juurtuvat kunnallispolitiikkaan. Kunnanvaltuusto voidaan nähdä keinona pitää itsensä paikallisten ihmisten tuntemana. Merkitys korostuu erityisesti vaaleissa, sillä niissä vaalipiirijako on puhtaasti alueisiin ja maakuntiin pohjautuva. Näin ollen eduskuntaan pääseminenkin voi jossain määrin riippua menestyksestä ja tunnettuudesta omassa kunnassa sekä maakunnassa. Lisäksi monimandaattien yleisyydestä on mahdollista päätellä, että kuntapoliitikon tittelistä voi olla etua myös muilla hallinnontasoilla, sillä eduskunnassa päätetään muun muassa kuntia ja hyvinvointialueita koskevista asioista. Näin ollen voidaan olettaa, että juurtumisen ohella tietynlainen itsensä näkyvillä pitäminen sekä puolueen sisäinen kilpailu edesauttaa Suomessa monimandaattien syntymistä (mt.)

4.1. Vallan kasautuminen

Monimandaatteihin liittyvä ilmeinen ongelma on se, että valta kasautuu useiden luottamustehtävien myötä rajatulle joukolle. Vallan kasautuminen liittyy läheisesti edellä käsiteltyyn kilpailullisuuden ilmiöön ja saattaa vaikeuttaa uusien poliitikkojen pääsyä edustustehtäviin. Abel Françoisin (2006) mukaan poliitikkoja, joilla on useita mandaatteja eri tasoilla, voidaan verrata Australiassa ja Afrikassa kasvavaan Apinanleipäpuuhun, joka imee ympäriltään kaikki luonnonvarat ja näin rajoittaa kilpailijoiden mahdollisuuksia menestyä. Samalla tavalla monimandaatteja hallussaan pitävät henkilöt hyödyntävät laajat resurssinsa ja keräävät menestystä omassa vaalipiirissään. Françoisin mukaan monimandaatit ovat siis varsin järkevä strategia poliittisen uran jatkuvuuden eli niin sanotun poliittisen selviytymisen kannalta. (Mt. 271.)

Näin ollen vallan kasautuminen ja ilmeneminen monimandaattien muodossa on mahdollisesti seurausta poliittisesta ilmapiiristä. Vaikka Françoisin esimerkki koskee lähinnä ranskalaisia poliitikkoja ja heidän keskinäistä kilpailullisuuttaan, voidaan olettaa, että myös Suomessa poliittinen selviytyminen on yksi taustalla vaikuttavista syistä, minkä vuoksi monien luottamustehtävien hallinta nähdään jonkinlaista turvaa tuovana tekijänä. Lisäksi suomalaiset puolueet ovat sisäiseltä rakenteeltaan varsin kilpailullisia, koska vaalijärjestelmämme on henkilökeskeinen ja koska ehdokasvaalit ovat myös suomalaisissa puolueissa tavanomaisia. Ehdokasvaalilla tarkoitetaan puolueen sisällä käytävää vaalia, jossa päätetään puolueen ehdokaslista tuleviin vaaleihin. Ehdokasvaalin ohella myös puolueen johdolla on merkittävää valtaa, koska sillä on usein mahdollisuus täydentää ehdokasluetteloa, jos luettelo vaikuttaa epätasaiselta esimerkiksi ikä-,

asuinpaikka- tai sukupuolijakauman perusteella. (Suutari ym. 2021, 27). Vallan kasautumisen taustalla voi siis vaikuttaa myös puolueiden sisäinen demokratia, hierarkia sekä tavoite maksimoida vaalimenestys. Kokeneet ja tunnetut poliitikot voivat olla puolueillensa menestyksen tae, jonka vuoksi heidän ehdokkuuksiensa ja mandaattien määrää edesautetaan puolueiden toimesta.

4.2. Ääniharavailmiö

Ääniharava tarkoittaa henkilöä, joka kerää merkittävän osan äänistä vaaleissa. Äänien määrä voi olla huomattava koko vaaleissa, ehdokkaan omassa vaalipiirissä tai omassa puolueessa. Ääniharavailmiötä voidaan pitää yhtenä monimandaattien määrää mahdollisesti lisäävänä tekijänä.

Ääniharavailmiölle ominaista on vaatimus ääniharavana toimivan ehdokkaan menestyksestä ja karismaattisuudesta. Ilmiö on osa henkilöitymisen kierrettä, sillä on havaittu, että paljon ääniä kerääville on tyypillistä, että he keräävät yksittäisinä henkilöinä ääniä huomattavasti enemmän, kuin yksittäisen puolueen maineella voidaan kerätä (Crisp ym. 2013, 659). Näin ollen puolueille on edullista, jos jäsenistöön lukeutuu ulosanniltaan ja muilta henkilökohtaisilta piirteiltään edustavia henkilöitä. Ulkoisten piirteiden tai käytöstapojen lisäksi myös aiemmalla ammatillisella menestyksellä on kiistaton merkitys yksittäisen ehdokkaan suosioon. Mitä tunnetumpi henkilö, sitä tehokkaampi ääniharava hän on. Tunnetuus koskee niin poliittisella urallaan menestyneitä, kuten esimerkiksi entisiä pääministereitä, mutta myös niin kutsuttuja ”julkkisehdokkaita”, joiksi luetaan henkilöt, jotka ovat tunnettuja viihdealalta tai urheilusta (Arter 2014, 454).

Henkilökohtaisten ominaisuuksien ja puolueiden menestyksen merkittävyyden välille ei tule kuitenkaan tehdä suurta eroa. Pekka Isotaluksen (2017, 56) mukaan, aiemmat tutkimukset eivät ole pystyneet todistamaan henkilökohtaisten piirteiden merkittävää korostumista asiakysymysten kustannuksella. Yksi merkittävä syy on tutkimusaineiston rajautuminen kirjalliseen aineistoon, joka ei kykene ottamaan huomioon visuaalisia elementtejä, jotka ovat oleellisessa osassa muun muassa televisiolähetyksissä.

Edellä mainitun vuoksi on tärkeitä tarkastella ääniharavoiden merkitystä puolueille ja heille itselleen. David Arter (mt.) on tutkinut julkisuudesta tuttuuden ehdokkaiden menestystä Suomessa. Yhtenä selittäväksi tekijäksi on varsin suurelle julkisuuden henkilöiden joukolle suomalaisten puolueiden

vaalilistoilla hän mainitsee puolueiden tarpeen saada medianäkyvyyttä, jota julkkisehdokkaiden kautta on mahdollista lisätä. Taustalla saattaa vaikuttaa henkilöitymis- ja medioitumiskehitykseen läheisesti liittyvä puoluekiinnittymisen merkittävä heikkeneminen. Puoluesamastuminen on vähentynyt ja liikkuvien äänestäjien määrä on kasvanut, mikä on seurausta yksittäisten asiakysymysten ja arvokysymysten korostumisesta (Borg 2020, 255). Toisin sanoen äänestäjät eivät ole yhtä puolueuskollisia kuin muutama vuosikymmen aiemmin, vaan äänestyspäättös perustuu enenevässä määrin ehdokkaisiin ja asiakysymyksiin. Asiakysymysten korostuminen ilmenee muun muassa siinä, että puoluekentällä ollut viime vuosina havaittavissa muutosta aiempaa polarisoituneempaan suuntaan, kun esimerkiksi perussuomalaiset ovat vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen siirtyneet enemmän oikealle ja vasemmistoliiton kannattajat ovat puolestaan omaksuneet enenevässä määrin vasemmalle sijoittuvia, liberaaleja arvoja (Isotalo ym. 2020, 301).

Näkyvyyden merkitystä ei tule kuitenkaan polarisoituneemmassakaan puoluekentässä kieltää, sillä Arter toteaa myös, että erityisesti pienille ja uusille puolueille julkkisehdokkaat voivat olla keino saada vaaleissa edes yksi paikka. Isoille, menestyville puolueille julkkisehdokkaat puolestaan voivat toimia muun muassa yksittäisten heikomman menestyksen alueiden äänestäjien aktivoijina. Esimerkiksi keskustan voisi olla kannattavaa hankkia Uudenmaan ja Helsingin vaalipiireihin tunnettuja ehdokkaita, jotka voisivat tuoda äänisaaliillaan puolueelle esimerkiksi yhden lisäpaikan eduskunnasta. Arterin mukaan, usein nämä isojen puolueiden tunnettujen ääniharavoiden poliittiset urat ovat kuitenkin varsin lyhyitä ja heidät nähdäänkin niin sanottuina nopeina ja tilapäisinä ratkaisuin. Toisaalta julkkisehdokkaat voivat paikata myös edustuksellisia aukkoja ja houkuttaa esimerkiksi nuoria ja vähemmistöihin lukeutuvia äänestämään. (Mt. 458–460.)

Vaikka julkkisehdokkailla voi olla jonkinlainen rooli äänien kerääjinä, todelliset ääniharavat ovat kuitenkin pääasiassa politiikan tai vallitsevan asiayhteyden konkareista. Esimerkiksi vuoden 2022 aluevaaleissa ääniharavat koostuivat kokeneista kansanedustajista sekä lääkäritaustaisista henkilöistä (Pitkänen 2022). Vaalien suurimman äänimäärän keräsi vasemmistoliittoa edustava silloinen opetusministeri Li Andersson. Hän keräsi Varsinais-Suomen vaalipiirissä yhteensä 7797 ääntä. Puolueena Vasemmistoliitto oli puolestaan neljänneksi isoin Varsinais-Suomessa saaden kymmenen paikkaa aluevaltuustosta. Ero Anderssonin ja vasemmistoliiton yleisen menestyksen välillä on huima, sillä ero seuraavaksi menestyneimmän vasemmistoliiton Varsinais-Suomen edustajan Johannes Yrttiahon keräämään äänimäärään (1283 ääntä) on moninkertainen (Oikeusministeriö 2022a). Voitaneen siis olettaa, että Anderssonia äänestäneiden äänestyspäättöksen taustalla ovat vaikuttaneen

edustettavan puolueen lisäksi myös henkilökohtaiset saavutukset ja ominaispiirteet. Tutkielman aineiston keruuajaksi ministerinä toiminut Andersson on aluevaltuuston jäsenyytensä lisäksi myös Turun kaupunginvaltuuston jäsen. Vasemmistoliiton ääniharavana toimimisen ohella, voi taustalla vaikuttaa tavoite myös jo saavutetun aseman säilyttämisestä. Kokonaisvaltainen menestys ja mandaattien säilytys voi jopa edellyttää kannatuksen kasvatusta ja myös sen ylläpitoa alueellisella tasolla, jos haluaa menestyä kansallisesti.

4.3. Monimandaattien hyödyt ja haitat tutkimuskirjallisuuden valossa

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty jonkin verran argumentteja sekä monimandaattien puolesta että niitä vastaan. Keskeisin argumentti monimandaattien puolesta on kuntien edun huomioimisen säilyminen eduskunnassa. Kun eduskunnassa on kuntatasolla vaikuttavia henkilöitä, ei valtionhallinto voi kävellä kuntien yli (Haavisto 2018). Kuntien edunvalvonnan ohella myös poliitikkojen osaamisen laajuus voidaan nähdä jonkinlaisena monimandaateista aiheutuvana hyötynä. Päätöksenteon jouhevuuden kannalta on hyvä, että esimerkiksi kansanedustajien joukossa on osaavia kunta- sekä aluepoliitikkoja. Myös tiedonkulun sujuvuus ja tiedon kumuloituminen on poliitikkojen keskuudessa nähty monimandaatteihin liittyvänä positiivisena asiana (Salomaa 2022).

Tarkastellussa tutkimuskirjallisuudessa toistuvat samat monimandaatteihin liittyvät ongelmat. Keskeisimpänä ja myös tämän tutkielman kannalta oleellisimpana voidaan pitää argumenttia, jonka mukaan niillä valtuutetuilla, jotka hoitavat luottamustehtäviä kahdella tai useammalla hallinnontasolla, on merkittäviä ajanhallinnallisia haasteita. On havaittu, että syvälinen keskittyminen kaikkiin luottamustehtäviin yhtäaikaaisesti on hyvin vaikeaa, mikä ilmenee luottamushenkilöiden aktiivisuuden heikkenemisenä parlamentaarisisessa työssään, mutta erityisesti ilmiö korostuu paikallistason luottamustehtäviä hoitamisessa (Van de Voorde & de Vet 2020, 53). Toinen keskeinen argumentti koskee intressiristiriitoja. Luottamushenkilö, joka istuu aluevaltuustossa, mutta on myös kunnanvaltuutettu, voi joutua ristiriitatilanteeseen, kun päätetään esimerkiksi palveluverkosta. Näkökulma päätettävän asian suhteen on varsin erilainen riippuen siitä, katsotaanko asiaa kunnan vai hyvinvointialueen näkökulmasta. Tällöin luottamushenkilö joutuu itse puoluekurin määrittämässä rajoissa päättämään mille äänestäjäkunnalle hän on lojaali käsillä olevassa tilanteessa. (Haavisto & Rother 2022, 3.)

Intressiristiriidan muodostuminen ei ole erityisen epätodennäköistä, sillä jos kaupunginvaltuustossa istuu monia, joilla on mandaatteja useilla eri hallinnontasoilla, lienee lähes väistämätöntä, että ylemmällä hallinnontasolla päätetään esimerkiksi kaupunkien talouteen liittyvistä seikoista ja yksittäiselle edustajalle tulee helposti vastaan ongelma sen suhteen, mille äänestäjäkunnalle hänen tulisi olla lojaali. Toisaalta monimandaattien hyöty voidaan nähdä siinä, että oman kotiseudun paikallisten investointien toteutumista on mahdollista edesauttaa, jos istuu myös ylemmillä hallinnontasoilla. Karkeana esimerkkinä Turun kohdalla voidaan nostaa Helsingin ja Turun välille kaavaillun tunnin juna -hankkeen mainitseminen pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (Valtioneuvosto 2023, 19). Orpo on turkulainen, mutta suoraa syy-seuraus-suhdetta kotipaikkakunnan, hallitusohjelmaan päässeiden investointien ja monimandaattien välille ei ole mielekästä muodostaa, sillä esimerkiksi Orpon äänestäjäkunta eduskuntavaaleissakin on Turun vaalipiiristä. Tarkoituksena on kuitenkin tuoda esiin vastaavanlaisten yhteyksien muodostumisen mahdollisuus ja huomio siitä, että alemmilla hallinnontasoilla vaikuttaminen voi vaikuttaa ylemmillä tasoilla tapahtuvaan päätöksentekoon.

Vaikka monimandaatteihin liittyvät alempien tasojen edunvalvonta ja osaamisen laajuus ovat sellaisenaan positiivisia asioita, varjostaa niitä siitä huolimatta muun muassa luottamushenkilöiden ajanhallinnalliset ongelmat. Toisin sanoen, on aiheellista pohtia, onko edunvalvonta ja laaja osaaminen lopulta erityisen hyviä asioita, jos luottamushenkilöillä ei ole tehtävien kasautumisen myötä mahdollista paneutua päätettäviin asioihin tarvittavalla intensiteetillä.

5. AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Esittelen seuraavaksi tutkielmassa käytetyn aineiston ja tutkimusmenetelmän ja perustelen niiden valinnan. Tutkielmassa analysoin kvantitatiivisesti kunnanvaltuutettujen aktiivisuutta kunnanvaltuustossa. Tapaustutkimus koskee Turun kaupunkia. Tutkimusaineisto on muodostettu Turun kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjojen perusteella. Tässä luvussa esittelen tutkielman aineiston ja sen valintaan vaikuttaneet syyt, minkä jälkeen perustelen menetelmävalintaa ja analyysiosion rakentumista.

5.1. Aineisto

Tässä tutkielmassa monimandaatteja sekä niiden vaikutusta edustuksellisuuden toteutumiseen, tarkastellaan aktiivisuuden käsitteen kautta. Tavoitteena on tarkastella Turun kaupunginvaltuutettujen luottamustehtävien määrää ja tarkastella heidän aktiivisuuttaan kuntatasolla. Tarkastelun kohteeksi valikoitui Turku sen tarjoaman oivan aineiston vuoksi. Turun kaupunginvaltuustossa on 67 valtuutettua, joten oletuksena on, että joukossa on useita valtuutettuja, joilla on luottamustehtäviä myös muilla hallinnontasoilla. Kaupunginvaltuuston tarkastelu tutkielmassa perustuu ajatukseen, että suomalaisen hallintojärjestelmän alimpana päätöksenteon- ja samalla lähimpänä yksilöä olevana tasona, juuri kuntataso on se, jossa edustuksellisuus kärsii monimandaattien määrästä. Lisäksi valintaa perustelee se, että aluevaltuustot uutena instituutioina eivät tarjoa vielä aineistoa tarpeeksi pitkältä aikaväliltä, jotta niiden avulla voitaisiin tehdä esimerkiksi vertailevaa tutkimusta.

Hyödynnän tutkielmassa pääasiassa Turun kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjojen pohjalta muodostettua aineistoa. Tarkastelu keskittyy kaupunginvaltuutettujen läsnäolotietoihin, jotka on kerätty 23.8.2021 ja 22.8.2022 väliseltä ajalta. Kaupunginvaltuusto kokoontuu Turussa kerran kuussa, joten tarkastelun kohteena on yhteensä 12 kokousta. Määrä on valikoitu aineiston koon kohtuullistamisen vuoksi, minkä lisäksi tarkastelun aloittaminen elokuusta 2021 on perusteltua, sillä 23.8.2021 pidettiin tällä hetkellä istuvan kaupunginvaltuuston ensimmäinen kokous. Aineiston rajaaminen tasan yhden vuoden ajalle perustuu myös olettamukseen, jonka mukaan vuodessa ehtii syntyään analyysin kannalta mielenkiintoisia eroja, aineiston laajenematta liian isoksi.

Päädyin tapaustutkimukseen, koska pro gradu -tutkielman puitteissa ei olisi ollut mahdollista koota läsnäolotilastoa kaikista Suomen kunnista. Turun valitsin tutkimuskohteeksi, koska se on suuri kaupunki, jossa on kohtuullisen kokoinen valtuusto. Lisäksi Turun valtuustossa on sekä kansanedustajia että ministereitä, eli monimandaatin omaavia valtuutettuja. Toisena vaihtoehtona oli kohdentaa tutkimus Tampereen kaupunginvaltuustoon, mutta koin Turun tutkimuksellisesti mielenkiintoisemmaksi sen ollessa itselle hieman vieraampi. Lisäksi yhtenä valintaan vaikuttavana tekijänä oli Turun kaupungin koko. Se on väkiluvultaan Suomen kuudenneksi suurin kaupunki ja sen kaupunginvaltuusto koostuu 67:sta valtuutetusta. Helsinki karsiutui valinnasta pois jo sen vuoksi, että siellä ei järjestetty aluevaaleja 23.1.2022, vaan jo olemassa oleva kaupunginvaltuusto hoitaa siellä aluevaltuustolle kuuluvia tehtäviä (Oikeusministeriö 2022b).

Turun kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjat ovat kaikille avoimia ja ne löytyvät kaupungin omilta verkkosivuilta, missä ne julkaistaan noin viikon päästä kokouksen järjestämisestä. Kokouspöytäkirjoista ilmenee kokousajan ja -paikan lisäksi kokouksessa käsiteltävät esitykset sekä valtuutettujen itsensä tekemät aloitteet. Lisäksi pöytäkirjaan lukeutuu erikseen jokaisen valtuutetun ja varavaltuutetun läsnäolotiedot, jotka kattavat saapumis- ja lähtöajat, tehtävät valtuustossa sekä henkilökohtaiset nimikkeet. (Esityslistat/pöytäkirjat – kaupunginvaltuusto 2022.)

Tutkielman analyysiosiossa on hyödynnetty useampia selittäviä tekijöitä, joiden yhteyttä kaupunginvaltuutettujen läsnäolotietoihin analyysissä tarkastellaan. Selittävien tekijöiden tiedot on kerätty pääosin Turun kaupungin internetsivuilta. Kaupunginvaltuutetuista on kaupungin omilla sivuilla saatavilla tiedot muun muassa sidonnaisuuksien eli mandaattien määristä ja puoluekannasta. Sukupuoli jaottelu on tehty perustuen kaupunginvaltuutetun nimeen. Valtuutettujen iät on puolestaan kerätty erinäisistä lähteistä, joihin lukeutuu muun muassa valtuutettujen omia verkkosivuja sekä kunta- ja aluevaalien tulostietoja.

5.2. Menetelmä

Tässä alaluvussa tarkastelen aluksi aktiivisuuden käsitteen operationalisointia. Aktiivisuutta voidaan mitata lukuisilla eri tavoilla, riippuen siitä millaista aineistoa tutkimuksessa halutaan hyödyntää. Valideja vaihtoehtoja tämän tutkimuksen kohdalla olisivat olleet läsnä- ja poissaolotietojen lisäksi myös valtuutettujen tekemien aloitteiden määrät, jäsenyydet lautakunnissa tai valtuuston kokouksissa

käytettyjen puheenvuorojen määrä. Päädyin keskittämään tarkastelun kuitenkin vain läsnä- ja poissaolotietoihin, sillä niiden perusteella tehty analyysi on yksiselitteistä. Esimerkiksi aloitemäärien tarkastelu olisi ollut huomattavasti moniselitteisempää, sillä usein ne eivät ole pelkästään yhden henkilön tekemiä, vaan taustalla saattaa olla joukko valtuutettuja tai kokonainen puolueryhmä.

Läsnä- ja poissaolojen tarkastelun käynnistin Turun kaupunginvaltuutettujen listaamisella, minkä jälkeen seuloin jokaisen kokouspöytäkirjan läsnäolotiedot valitulta ajanjaksolta läpi. Toinen oleellinen vaihe heti tutkimuksen alussa oli kaupunginvaltuutettujen jaottelu ryhmiin. Jaottelurungon muodostin niiden mandaattien mukaisesti, joita Turun kaupunginvaltuustossa ilmeni. Mandaateiksi valitsin kaupunginvaltuutetun lisäksi aluevaltuutetun ja kansanedustajan toimet, puolueen puheenjohtajuuden, ministeriyden sekä jäsenyyden Euroopan parlamentissa. Rungon mukaisesti jaottelin Turun kaupunginvaltuutetut kolmeen ryhmään, jotka olivat nimeltään ”vain kaupunginvaltuutettu”, ”kaupunginvaltuutettu + toinen mandaatti” ja ”kaupunginvaltuutettu + kaksi tai useampi mandaatti”. Selkeyden vuoksi analyysiosion taulukoinneissa ryhmät on nimetty numeroilla 1, 2 ja ≥ 3 . Jaottelu on yksinkertainen ja siinä ei oteta huomioon mahdollisia eroja eri mandaattien sitovuuksien välillä, vaan oletuksena on, että jokainen mandaatti on yhtä sitova ja näin ollen on mielekäästä keskittää tarkastelu niiden määriin, ominaisuuksien sijaan.

Muodostetut ryhmät osoittautuivat keskenään epätasaisiksi, mikä oli ennalta odotettua. Niitä, joilla oli ainoastaan yksi luottamustehtävä eli ainoastaan kaupunginvaltuustossa istuvia henkilöitä oli 45 kappaletta, kaksimandaattisia 16 kappaletta ja henkilöitä, joilla oli kolme mandaattia tai enemmän oli 5 kappaletta. Tarkasteluun on otettu mukaan 66 kaupunginvaltuutettua, vaikka yhteensä heitä on Turussa 67. Syynä on kansanedustajan ja kaupunginvaltuutetun Ilkka Kanervan menehtyminen keväällä 2022. Hänen seuraajansa Turun kaupunginvaltuustossa ei lukeutunut samaan ryhmään mandaattien määrän suhteen, minkä vuoksi sekä Kanerva, että hänen seuraajansa on jätetty analyysistä pois. Molempien ristikkäinen analysointi olisi aiheuttanut tutkimustulosten vääristymisen.

Vaikka tutkimuksen kohteena ovat mandaatit ja niiden määrä, on analyysin syventämiseksi hyödynnetty myös muita selittäviä tekijöitä, jotka nousivat tavalla tai toisella esiin esitellyssä tutkimuskirjallisuudessa. Muiksi selittäviksi tekijöiksi valitsin kaupunginvaltuutettujen puoluekannan, iän sekä sukupuolen. Selitettävänä tekijänä toimii jokaisessa kategoriassa valtuutettujen läsnäolojen määrä. Selittävien tekijöiden määrän lisäämisellä pyrin luomaan syvyyttä analyysiosioon ja linkittämään sitä paremmin tutkielmaa pohjustavaan teoreettiseen viitekehykseen.

Erityisesti Pitkinin (1967) määritelmä poliittisen edustuksellisuuden (political representation) käsiteestä havainnollisti edustuksellisuuden monia aspekteja ja korosti, ettei niitä tule asettaa eriarvoiseen asemaan. Siksi edustuksellisuutta ja tässä tutkielmassa edustajien aktiivisuutta on mielekkäämpää tutkia myös useampia näkökulmia hyödyntäen.

Aktiivisuuden operationalisoinnin lisäksi myös selittäviin muuttujiin lukeutuva valtuutettujen ikä tuli luokitella kvantitatiivisen analysoinnin mahdollistamiseksi. Luokittelin ikämuuttujan kolmeen eri ryhmään, joista ensimmäinen ja nuorinta osaa valtuutetuista edustava koostuu alle 40-vuotiaista. Toinen ryhmä koostuu 41–59-vuotiaista valtuutetuista ja kolmas ryhmä puolestaan 60-vuotiaista ja sitä vanhemmista valtuutetuista. Ikämuuttuja jaettiin kolmeen eri ryhmään, jotta tulosten lukeminen ja tulkinta pysyisi tarpeeksi yksinkertaisena. Vaihtoehtona olisi ollut valtuutettujen jaottelu pienempiin ryhmiin, mutta analyysin kannalta vaihtoehto vaikutti aiheuttavan pirstaleisuutta ja tulosten sekoittumista, sillä jos yhden nuorista valtuutetuista koostuvan ryhmän sijaan olisikin ollut useampi nuorehko ryhmä, analyysin tekeminen ikäryhmäkohtaisesti ei olisi mahdollisesti ollut niin hedelmällistä. Analysoinnin mielekkyyden vuoksi muodostin ikäluokat itse, valtuutettujen ikien perusteella. Nuorin Turun kaupunginvaltuutettu on tarkasteluhetkellä 22-vuotias ja iäkkäin 79-vuotias. Valtuutettujen keski-ikä oli 48 vuotta. Ikäluokat on muodostettu niin, että jokaiseen luokkaan kuuluu mahdollisimman tarkkaan yhtä monta vuotta. Tämän vuoksi ikäluokat eivät ole keskenään samankokoisia.

Läsnä- ja poissaoloista kerättyä aineistoa analysoin varianssianalyysin avulla. Varianssianalyysin avulla voidaan tutkia, eroavatko kahden tai useamman ryhmän keskiarvot tilastollisesti merkittävästi toisistaan. Toisin sanoen varianssianalyysi soveltuu tilastollisen yhteyden tai riippumattomuuden tarkasteluun. Sen etuna pidetään sen laajuutta, millä tarkoitetaan varianssianalyysin ominaisuutta mahdollistaa useampiluokkaisten riippumattomien muuttujien vaikutusten tutkimista riippuvaan muuttujaan. (Nummenmaa 2023, 184). Varianssianalyysissä tarkastellaan ovatko selitettävän muuttujan keskiarvot tilastollisesti toisistaan poikkeavia selittävän muuttujan eri luokissa. Tilastollisena testinä varianssianalyysissä käytetään F-testiä, joka kertoo millä todennäköisyydellä nollahypoteesi voidaan hylätä. Nollahypoteesina varianssianalyysissä on, että luokkien keskiarvot ovat yhtä suuret. Jos keskiarvojen välillä on eroavaisuuksia, voidaan nollahypoteesi hylätä. Varianssianalyysi soveltuu sekä yhden että usean selittävän muuttujan tarkasteluun (Tietoarkisto 2024). Tässä tutkielmassa hyödynnän yksisuuntaista varianssianalyysiä, sillä tarkastelen yhtä selittävää muuttujaa kerrallaan.

Varianssianalyysin suoritin SPSS-tilasto-ohjelmalla. Aktiivisuuden käsitteen operationalisoinnin ja aineiston keruun jälkeen siirsin kerätyn aineiston tilasto-ohjelmaan. Itse analyysi suoritettiin Anovalla, eli yksisuuntaisella varianssianalyysillä, jossa selitettävänä muuttujana toimi läsnäolotiedot ja selittävinä muuttujina monimandaatit, puoluekanta, ikä ja sukupuoli. Jokaisen selittävän muuttujan suhdetta selitettävään muuttujaan tarkasteltiin omana testinään.

Varianssianalyysin tuloksista varsinaisessa analyysiosiossa esitellään n eli havaintoyksikköjen määrä sekä ryhmäkeskiarvot. Ryhmäkeskiarvojen eroja tarkastellaan F-testiluvun ja siihen liittyvän p-arvon kautta, jotka kuvaavat ryhmien välisten erojen tilastollista merkitsevyyttä. Varianssianalyysin tulokset tilastollisen merkitsevyyden osalta tarkastin vielä Kruskal Wallisin testillä, joka testaa nollahypoteesia. Nollahypoteesi hylätään, jos testin p-arvo on alle 0,05, sillä silloin muuttujien välillä on eroja. Vastaavasti nollahypoteesi jää voimaan, jos p-arvo on suurempi kuin 0,05 ja eroja muuttujien välillä ei havaita.

5.3 Hypoteesit

Koska analyysissä tarkastellaan tutkielmaan valitsemieni menetelmien vuoksi nollahypoteesia, on oleellista asettaa myös omat hypoteesit, joiden kautta analyysin tulosten pohdinta on mielekästä. Hypoteesini perustuvat vahvasti asettamiini tutkimuskysymyksiin ja tutkimuskysymysten tavoin myös hypoteeseja on kaksi. Hypoteesit perustuvat hyödynnetyistä tutkimuskirjallisuudesta kumpuaviin oletuksiin. Siitä huolimatta niiden muodostaminen ei ole täysin yksiselitteistä.

Monimandaatin osalta hypoteesin muodostaminen on melko selvää, koska tutkimuskirjallisuudessa esiin nousseiden teemojen perusteella voidaan todeta, että monimandaatit vaikuttavat haltijoidensa toimintaan ja siten myös valtuutettujen aktiivisuuteen. Tämän perustelen teoriaosuudessa esiin tulleiden monimandaateista aiheutuvien haittojen kautta. Kuten Nicolas Van de Voorde ja Benjamin de Vet (2020) ovat todenneet, on monimandaattien havaittu aiheuttavan luottamushenkilöille ajanhallinnallisia haasteita ja sen kautta vaikuttavan erityisesti paikallistason luottamustehtävien hoitamiseen.

Muiden hyödyntämieni muuttujien suhteen hypoteesin asettaminen ei ole niin yksinkertaista. Valitsin puoluekannan, iän ja sukupuolen analyysiä tukeviksi muuttujiksi, koska ne ovat politiikan tutkimuksessa useasti hyödynnettyjä muuttujia ja koin niiden tuovan lisäarvoa tutkielmaan. Koska valitsemani tutkimusasetelman mukaista aktiivisuustutkimusta ei ole aiemmin tehty, perustuu hypoteesi puoluekannan, iän ja sukupuolen osalta omiin oletuksiini. Toisaalta yhtenä perusteena hypoteesille, voi olla se, ettei aiempaa tutkimusta juuri tästä näkökulmasta ole tehty ja tämä kertoo mahdollisesti siitä, ettei yhteyttä puoluekannan, iän ja sukupuolen sekä luottamushenkilöiden aktiivisuuden välillä ole koettu olevan.

Hypoteesini ovat:

H1. Monimandaattien määrällä on vaikutusta luottamushenkilöiden läsnäolojen määriin siten, että mitä enemmän edustajalla on mandaatteja, sitä vähemmän hän osallistuu kaupunginvaltuutetun kokouksiin.

H2. Puoluekannalla, iällä ja sukupuolella ei ole vaikutusta luottamushenkilöiden läsnäolojen määriin.

6. ANALYYSI

Seuraavaksi tutkielmassa siirrytään analyysiosioon, jossa tarkastelen läsnä- ja poissaolomäärien keskinäistä jakautumista eri selittävien tekijöiden avulla. Tarkoituksena on pyrkiä hahmottamaan, onko mandaattien määrällä, puoluekannalla, iällä tai sukupuolella merkitystä, kun tarkastellaan Turun kaupunginvaltuuston läsnä- ja poissaolojen määriä. Aineiston tuottamat tulokset esitellään taulukoissa, joissa ilmenee selitettävien muuttujien määrä selittävien muuttujien muodostamissa havaintoryhmissä.

Kuten menetelmäluvussa esiteltiin, oli yksi tutkielman keskeisimmistä vaiheista kaupunginvaltuutettujen jaottelu. Mandaattien mukaan tehty jako osoittautui yllättävän haastavaksi, sillä järkevän rungon muodostaminen ei ollut erityisen yksinkertaista. Haasteeksi muodostui ensiksi päätös siitä, mitkä lasketaan tässä tutkielmassa mandaateiksi. Lopulta perinteisten luottamustoimien lisäksi jaotteluun otin mukaan puolueenpuheenjohtajuuden ja ministeriyden. Aikaa kului huomattavan paljon kaikkien eri sidonnaisuuksien kartoittamiseen, koska tieto ei löytynyt ainoastaan yhdestä paikasta, vaan sitä tuli etsiä joidenkin luottamushenkilöiden kohdalla kohtalaisen paljonkin. Keräsin tiedot pääosin valtuutettujen omilta verkkosivuilta tai heistä kirjoitetuista uutisista. Tämä on huomion arvoista siksi, että sama haaste voi olla vastassa ehdokastaan etsivällä äänestäjälläkin, joka on mahdollisesti kiinnostunut edustajan muista aikaa vievistä luottamustoimista. Tämä onkin yksi monimandaatteihin liittyvistä ongelmista, että vaikka sidonnaisuudet ovat lähtökohtaisesti vapaasti saatavilla olevaa tietoa, olisi tiedon löytämisen oltava huomattavasti helpompaa.

Seuraavaksi siirrytään analyysin tulosten esittelyyn. Ensimmäiseksi avaan Turun kaupunginvaltuuston rakennetta, jonka tarkoituksena on havainnollistaa tarkasteltavaa kohdetta ja selittävien muuttujien jakautumista valtuustossa. Sen jälkeen siirrytään jokaisen selittävän tekijän yksilölliseen tarkasteluun. Ensimmäiseksi esittelen mandaattien määrän vaikutusta läsnäolomääriin. Sen jälkeen tarkastellaan puoluekannan vaikutusta ja lopuksi vielä ikä ja sukupuoli.

6.1. Turun kaupunginvaltuuston rakenne

Taulukossa 1 esitellään Turun kaupunginvaltuuston rakenne selittävien muuttujien perusteella. Taulukosta ilmenee, miten kaupunginvaltuutetut jakautuvat mandaattien määrän ja puoluekannan mukaisesti sekä se, mihin ikäluokkaan he kuuluvat ja kumpaa sukupuolta he edustavat.

Taulukko 1. Turun kaupunginvaltuuston valtuutetut taustamuuttujien mukaan.

	f	f%
Mandaattien määrä		
1	45	68,2
2	16	24,2
≥ 3	5	7,6
Puoluekanta		
KOK	15	22,7
SDP	13	19,7
VAS	11	16,7
VIHR	10	15,2
PS	9	13,6
Muut	8	12,1
Ikä		
alle 40	26	39,4
41–59	24	36,4
yli 60	16	24,2
Sukupuoli		
nainen	35	53,0
mies	31	47,0
Yhteensä	66	100

Kuten taulukosta 1 nähdään, on Turun kaupunginvaltuustossa melko suuri hajonta, kun tarkastellaan mandaattien määriä. Valtuutettuja, joilla on vain yksi mandaatti, eli niitä, jotka ovat ainoastaan kaupunginvaltuutettuja, on 45 kappaletta eli noin 68 prosenttia. Niitä, jotka ovat kaupunginvaltuutettuja ja sen lisäksi heillä on myös jokin toinen mandaatti, on Turussa yhteensä 16 kappaletta eli 24 prosenttia valtuutetuista ja niitä, joilla on kolme mandaattia tai enemmän, on viisi kappaletta eli noin kahdeksan prosenttia koko valtuustosta.

Keskeisenä havaintona mandaattienjakaumaa tarkasteltaessa, tulee huomioida niiden valtuutettujen määrä valtuustossa, joilla on vähintään kolme mandaattia. Määrä ei vaikuta olevan huimaava, mutta jo sellainen, että sitä on aiheellista tarkastella lähemmin. Kun valtuustossa on yhteensä 66 valtuutettua, voidaan tämän ryhmän koon todeta olevan kohtalainen, jos optimaalisimpana tilanteena pidetään sitä, että henkilöitä, joilla on useampi mandaatti ei juurikaan valtuustoissa olisi. Suomen kontekstissa tarkasteltuna, tilannetta ei ole tarve pitää erityisen huolestuttavana, sillä oletettavaa on, että Turku ei ole tässä tilanteessa poikkeus. Vaikka jokaisen kaupungin valtuustot koostuvat yksilöistä, on huomattava, ettei valtuutettujen mandaattien määrästä ole muodostettu säännöstä, joka rajoittaisi tai edes seuraisi niitä, joten todennäköisenä voidaan pitää, että monimandaattien haltijoita on useassa suomalaisessa kaupunginvaltuustossa. Tämän todentamiseksi tutkielman tutkimusasetelman olisi kuitenkin tullut olla erilainen, minkä vuoksi edellä mainittu väite on ainoastaan oletus. Kahden tai useamman valtuuston keskinäinen vertailu olisi mahdollistanut laajemman ymmärryksen siitä, kuinka merkittävänä Turun kaupunginvaltuuston tulosta olisi voitu pitää. Esiteltyjen jakaumien ulkopuolelta tulee mielenkiintoisena seikkana nostaa esiin se, että kaikki kaksimandaattiset olivat kaupungin luottamustoimen ohella aluevaltuutettuja. Turussa ei siis ollut yhtäkään henkilöä, joka olisi istunut kaupunginvaltuuston lisäksi eduskunnassa ja joka ei ollut aluevaltuutettu.

Seuraavaksi taulukosta 1 tarkastellaan Turun kaupunginvaltuutettujen puoluekantoja. Kokoomus on suurin puolue 15 valtuutetullaan. Toisena tulee SDP 13 valtuutetullaan ja hieman yllätyksellisesti vasemmistoliitto on Turun kolmanneksi suurin puolue 11 valtuutetullaan. Vihreillä on puolestaan 10 valtuutettua ja perussuomalaisilla vain yksi vähemmän, eli yhdeksän. Keskustalla, RKP:llä, kristillisdemokraateilla ja liike nyt:llä oli yhteensä vain kahdeksan valtuutettua, minkä vuoksi heidät on tilastollisen testauksen ja sen tulosten oikeellisuuden vuoksi liitetty yhteen ryhmään nimeltään ”muut”. Kristillisdemokraateilla ja liike nyt:llä oli ainoastaan yksi valtuutettu Turun kaupunginvaltuustossa, joten jokaisen puolueen tarkastelu olisi aiheuttanut tulosten vääristymistä, sillä pienemmän puolueen yksittäisen valtuutetun painoarvo olisi suurempi kuin isomman puolueen valtuutetun. Esimerkiksi kristillisdemokraattien ainoan valtuutetun läsnäolotiedot saisivat isomman merkityksen, kun taas kokoomuksen kohdalla taulukosta nähdään 15 henkilön muodostama yhteistilanne.

Puolueiden kokojakauman tarkastelu tuottaa myös konkreettisia havaintoja puolueiden mittasuhteista. Esimerkiksi kokoomuksen ja SDP:n sijoittumista kahden suurimman puolueen joukkoon ei voida pitää erityisen yllätyksellisenä, jos verrataan tilannetta esimerkiksi Tampereen

kaupunginvaltuustoon, joka on kooltaan hyvin samankokoinen Turun kaupunginvaltuuston kanssa. Myös Tampereella nämä kaksi puoluetta ovat valtuuston suurimmat puolueet (Yle 2021a). Erityisen mielenkiintoinen yksityiskohta Turun kaupunginvaltuuston kohdalla on vasemmistoliiton menestyminen kuntavaaleissa ja sen myötä saavutettu suuri paikkamäärä valtuustossa. Perinteisesti vasemmistoliitto ei ole kuulunut niin sanottujen isojen puolueiden joukkoon kokoomuksen, SDP:n ja keskustan kanssa, vaikkakin sen paikka esimerkiksi eduskuntapuolueena on vakiintunut. Puolueen menestystä Turussa selittänee muun muassa puolueenjohtaja Li Anderssonin henkilökohtainen menestys vuoden 2021 kuntavaaleissa. Andersson keräsi yhteensä 5002 ääntä, mikä oli suurin Turussa kerätty henkilökohtainen äänisaalis. Seuraavaksi eniten Turussa ääniä sai SDP:n ehdokas Aki Lindén 4377 äänellään. Ero Anderssonin ja Lindénin välillä on merkittävä, kuten on myös Anderssonin äänimäärän ero vasemmistoliiton sisällä seuraavaksi eniten ääniä saaneeseen Timo Furuholmiin, joka pääsi valtuutetuksi 794 äänellä (Yle 2021b). Tämä vahvistaa näkemystä Anderssonin roolista puolueensa ääniharavana.

Myös kaupungin valtuutettujen ikäjakauma on mielenkiintoinen tarkastelun kohde. Kun ikäluokat on muodostettu niin, että jokaiseen ikäluokkaan lukeutuu yhtä monta vuotta, on ikäluokkien kokoja mielekästä tulkita. Kuten taulukosta 1 nähdään, on nuorin ikäluokka eli alle 40-vuotiaiden ikäluokka suurin 26 valtuutetullaan. Kaikista valtuutetuista 39,4 prosenttia on alle 40-vuotiaita. Keskimäinen ikäluokka, jonka muodostavat 41–59-vuotiaat valtuutetut ovat myös suuruudeltaan keskimäinen. Heitä on 24 kappaletta eli 36,4 prosenttia koko valtuustosta. Vanhin ikäluokka eli yli 60-vuotiaat ovat pienin ikäluokka 16 valtuutetullaan. Yli 60-vuotiaita kaikista valtuutetuista on 24,2 prosenttia.

Nuorimman ikäluokan suuruus on aiemman tutkimuskirjallisuuden valossa erikoinen, sillä pitkän aikavälin tutkimuksessa on todettu nuorten olevan merkittävästi aliedustettuja kunnanvaltuustoissa (mm. Borg ja Pikkala 2017, 32). Yhtenä mahdollisena selittävänä tekijänä voidaan pohtia ponnahduslauta ilmiötä, jonka mukaan kunnan- ja kaupunginvaltuusto on monelle luonnollinen valinta ensimmäisenä luottamustoimena. Toisaalta kuten todettu, ovat erot ikäluokkien välillä pieniä ja kyse voi olla myös vain turkulaisten äänestyskäyttäytymisestä johtuvasta sattumasta. Huomioitavaa on myös, että Turun kaupunginvaltuustoon nuorekkuus ei ole erityisen poikkeuksellista. Esimerkiksi Ylen tulospalvelun mukaan Tampereen kaupunginvaltuusto on keskimääräisesti nuorempi kuin Turun valtuusto, sillä kuntavaaleissa Tampereen kaupunginvaltuustoon valittujen keski-ikä oli 43 vuotta, kun Turussa se oli 48 vuotta. Koko maassa kuntavaaleissa valittujen keski-ikä oli puolestaan 51 vuotta (Yle 2021b).

Myös keskimmäisen sekä vanhimman ikäluokan suuruuksia on aiheellista tarkastella tarkemmin. Kuten taulukosta 1 nähdään, on vanhin ikäluokka eli yli 60-vuotiaiden ikäluokka kaikista pienin. Suomalaisen yhteiskunnan ikärakenne sekä iäkkäämpien ikäluokkien keskimäärin korkeampi poliittinen osallistuminen huomioiden, tulos vaikuttaa varsin kiinnostavalta. Onko poliittinen osallistuminen erityisen aktiivista tässä ikäluokassa ehdokkaaksi asettumisen ja valituksi tulemisen saralla vai keskittykö vaikuttaminen enemmänkin äänestyskäyttäytymiseen tai muihin vaikutuskanaviin?

län ohella myös sukupuoli on oleellinen osa itse analyysia, mutta se kertoo paljon myös tarkasteltavan kohteen eli Turun kaupunginvaltuuston rakenteesta. Sukupuolien väliseen tarkasteluun rajautui ainoastaan kaksi sukupuolta tulosten yksinkertaistamisen vuoksi, minkä lisäksi kukaan Turun kaupunginvaltuutetuista ei edusta avoimesti sukupuolivähemmistöä. Jos näin olisi, olisi tilannetta tullut tulosten tasa-arvoistamisen vuoksi tarkastella uudelleen.

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, on Turun kaupunginvaltuusto melko tasa-arvoinen. Valtuutetuista naisia on 35 ja miehiä puolestaan 31. Naisia on siis 53 prosenttia valtuutetuista ja miehiä 47 prosenttia. Tulos korreloi koko maan yhteenlasketun kuntavaalituloksen kanssa, jossa sukupuolijakauma on tismalleen sama kuin Turussa (Yle 2021c).

6.2. Monimandaattien vaikutus kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määriin

Turun kaupunginvaltuutetut jaoteltiin kolmeen ryhmään mandaattien määrien perusteella. Taulukossa 2 esitellään kaupunginvaltuuston kokousten läsnäolomäärien jakautumista eri mandaattiryhmien välillä. Lisäksi taulukossa esitellään läsnäolojen keskiarvot eri ryhmissä, kun tarkastelussa on ollut 12 kokousta ja niissä ilmenneet läsnäolot. Taulukosta 2 ilmenee myös F-testi ja siihen liittyvä p-arvo, joka kertoo ryhmien välisten erojen tilastollista merkitsevyyttä.

Taulukko 2. Kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määrä kaupunginvaltuuston kokouksissa monimandaattien määrän mukaan.

Mandaattien määrä	n	Läsnäolot (ryhmäkeskiarvo)
1	45	11,22
2	16	10,19
≥ 3	5	8,80
Yhteensä	66	10,79
F-testi	6,738	
p-arvo	p<0,002	

Taulukossa 2 on esitelty kaupunginvaltuutettujen määrä (n), jota on avattu tarkemmin jo taulukossa 1. Taulukossa 2 huomio kiinnittyykin läsnäolojen keskiarvoihin sekä tulosten tilastolliseen merkittävyyteen. Kuten huomataan, niillä, jotka ovat ainoastaan kaupunginvaltuutettuja ryhmäkeskiarvo läsnäolojen osalta on 11,22. Kaksimandaattisilla keskiarvo on puolestaan 10,19 ja niillä, joilla on kolme mandaattia tai enemmän, läsnäolokeskiarvo on 8,8. Lisäksi, kuten taulukon p-arvosta voidaan havaita, on ryhmien väliset erot tilastollisesti merkittävät, sillä p-arvo on pienempi kuin tilastollisen merkitsevyyden rajapisteinä oleva 0,05. Näin ollen voidaan todeta, että mitä enemmän henkilöllä on mandaatteja, sitä vähemmän hän on läsnä Turun kaupunginvaltuuston kokouksissa. H1 saa siten tukea aineistosta.

Tulosten kohdalla huomioitavaa on, että ryhmien kokoerot ovat suuria ja henkilöillä, joilla on vähintään kolme mandaattia, on isompi henkilökohtainen painoarvo tuloksiin kuin niillä, joilla on vain yksi mandaatti. Siitä huolimatta tuloksista voidaan todeta, että läsnäolojen määrä pienenee mandaattien määrän myötä. Mandaattien määrällä havaitaan olevan vaikutusta aktiivisuuteen, mutta huomioiden kuitenkin tosielämän realiteetit, mitkä ovat aina huomioitavia seikkoja, kun analysoidaan yksittäisiä henkilöitä. Tutkimus ei ota kantaa yksittäisten valtuutettujen poissaolojen syihin, vaan toteamus perustuu pelkästään taulukointien antamaan tulokseen. Siksi tulosta ei tule tulkita liian kapeasti, vaan myös inhimillinen näkökanta on syytä ottaa mukaan.

Toisaalta analyysin tulos on varsin odotettu, koska kaupunginvaltuuston päätöksenteko tapahtuu tosiasiallisesti valtuuston kokouksissa, vaikka myös lautakunnissa tehtävää taustatyötä on paljon. Varsinainen valtuutetun työ, jossa tuodaan esiin valtuustoaloitteet sekä äänestetään niistä, tapahtuu nimenomaan valtuuston kokouksissa, minkä vuoksi läsnäolo on tärkeä edellytys työn täysipainoiselle tekemiselle. Kuitenkin merkittävin huomio taulukon 2 tuloksissa on se, että ne, joilla on isoin määrä luottamustoimia eli mandaatteja ovat myös eniten poissa valtuuston kokouksista, kun taas ne, joilla on vähiten mandaatteja ovat eniten paikalla.

Vaikka tutkimuksessa ei ole tarkoituksena keskittyä yksittäisten valtuutettujen poissaolojen syihin, on siitä huolimatta yleisellä tasolla aiheellista pohtia tulosten taustalla vaikuttavia tekijöitä. Yksi merkittävimmistä syistä sille, miksi mandaattien määrän kasvu korreloi läsnäolojen määrän laskun kanssa, on ajanpuute. Vaikka esimerkiksi eduskunta ei kokoonnu maanantaisin, vaan päivä on varattu maakuntatyöskentelylle ja kunnallisten luottamustoimien hoitamiselle, tuntuu sekin varsin lyhyeltä ajalta täysipainoiselle työskentelylle kaupunginvaltuustossa. Kun mukaan lisätään vielä luottamustehtävät aluevaltuustoissa ja esimerkiksi ministerinpesti, on työmäärä valtava. MTV Uutisten tekemässä selvityksessä, jossa tarkastelun kohteena olivat puoluejohtajat, havaittiin ministerinpestin sekä hallitusvastuun yhteys kaupunginvaltuuston kokouksien poissaolojen määrän välillä (Rajala 2021). MTV Uutisten selvityksestä kävi ilmi selvä ero muun muassa hallitusvastuun ja oppositiossa vaikuttamisen välillä. Kun oma puolue kuului oppositioon, oli puoluejohtajalla, joka istui myös kaupunginvaltuustossa, selvästi enemmän läsnäoloja kaupunginvaltuuston kokouksissa verrattuna niihin hetkiin, kun puolue istui hallituksessa ja puheenjohtajalla oli mahdollisesti vielä ministerinpesti hoidettavanaan. Huomattavaa on myös työn ulottuminen usein kaupunginvaltuuston kokousten ulkopuolelle, sillä varsinaisten valtuustokokouksien tai esimerkiksi eduskunnan täysistuntojen lisäksi työtä riittää muun muassa eri hallinnontasojen lauta- ja valiokunnissa. Osalla luottamushenkilöistä on apunaan myös avustajia, jotka auttavat varsinaista luottamustehtävää suorittavaa henkilöä erinäisissä asioissa. Siitä huolimatta vastuu ja läsnäoluedellytys kohdistuvat ainoastaan luottamushenkilöön. Näin ollen, sekä varianssianalyysin tulosten, että muiden lähteiden perusteella voidaan todeta, että mandaattien määrällä todella on vaikutusta läsnäolojen määriin.

6.3. Kaupunginvaltuutettujen puoluekannan vaikutus läsnäolojen määriin

Seuraavaksi siirrytään muiden selittävien tekijöiden tulosten tarkasteluun. Ensimmäiseksi vuorossa on Turun kaupunginvaltuutettujen puoluekanta. Tarkastelussa ovat ne puolueet, joilla on eniten valtuutettuja. Tämä tarkoittaa, että kokoomus, SDP, vasemmistoliitto, vihreät ja perussuomalaiset ovat mukana tarkastelussa omina erillisinä puolueina, kun taas pienemmän edustuksen puolueet eli keskusta, RKP, kristillisdemokraatit ja liike nyt ovat mukana ryhmässä ”muut”. Kuten taulukossa 2, joka esiteltiin edellä, myös taulukosta 3 on havaittavissa samat tiedot. Puoluejakauman lisäksi taulukossa esitellään läsnäolojen ryhmäkohtaiset keskiarvot sekä F-testin p-arvo, joka kertoo tulosten tilastollisen merkitsevyyden.

Taulukko 3. Kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määrä kaupunginvaltuuston kokouksissa puoluekannan mukaan.

Puolue	n	Läsnäolot (ryhmäkeskiarvo)
KOK	15	10,87
SDP	13	11,08
VAS	11	11,00
VIHR	10	10,40
PS	9	11,44
Muut	8	9,63
Yhteensä	66	10,79
F-testi	1,225	
p-arvo	p<0,309	

Kuten taulukosta 3 havaitaan, eroavat läsnäolojen keskiarvot puolueiden välillä hyvin vähäisesti. Jokainen puolue sekä ryhmä ”muut” mahtuvat keskiarvoillaan 9–12 väliin, kun kokoomuksella läsnäolokeskiarvo on 10,87, SDP:llä 11,08, vasemmistoliitolla 11, vihreillä 10,40, perussuomalaisilla 11,44 ja ryhmällä ”muut” 9,63. Pieniä eroja puolueittain on toki havaittavissa, mutta kuten p-arvosta nähdään, erot ryhmien välillä eivät ole tilastollisesti merkitseviä, koska 0,309 on suurempi kuin 0,05. Puolueiden keskiarvot ovat kuitenkin varsin korkeita, kun verrataan esimerkiksi taulukossa 2 esiteltyä tulosta, jonka mukaan niillä, joilla on kolme mandaattia tai enemmän, läsnäolokeskiarvo oli vain 8,8.

Puolueiden väliset pienet erot aktiivisuudessa johtuvat oletettavasti pelkästä sattumasta, eivätkä ne siksi ole tilastollisesti merkitseviä. Tilastollisesti merkitsevien erojen puuttuminen puolueiden välillä, kertoo puolueiden samankaltaisuudesta. Puolueiden samankaltaisuuden ja niiden välillä esiintyvän konsensuksen lisäksi syynä erojen merkitsemättömyydelle voi olla esimerkiksi puoluekuri. Puoluekuri on yleisesti käytössä suomalaisissa puolueissa, joten se liittyy läheisesti myös puolueiden samankaltaisuuteen. Puoluekuri voi olla merkittävä tekijä läsnäoloaktiivisuudessa, miksi sitä on syytä pohtia tarkemmin. Se mielletään usein mielipiteen muodostukseen ja päätöksentekoon liittyväksi ilmiöksi, jossa puolueen sisällä päätetään, mikä on puolueen kanta ja puolueiden jäsenien oletetaan noudattavan yhdessä sovittua ja sopeuttavan toimintansa sen mukaiseksi. Puoluekuriin voi mahdollisesti liittyä myös edellytys aktiivisuudesta edustustyössä.

Lisäksi yhtenä syynä sille, että puolueiden välillä ei havaittu eroja, voi olla puolueiden imagolliset syyt. Puolueet keräävät kannatustaan aktiivisella kannanottamisella ja esillä olemisella. Huonot läsnäolotilastot voivat tuoda huonoa mainetta äänestäjien silmissä. Vaikka yksittäinen kaupungin valtuusto on hyvin marginaalinen osa puolueiden toimintakenttää, on vaalipiiriä ja siten alueellisuudella merkitystä myös isossa mittakaavassa, minkä vuoksi imagon kasvattaminen tulisi olla johdonmukaista ja jokaisella hallinnontasolla tapahtuvaa, minkä vuoksi paikallistason huomioimatta jättämisen ei voida ajatella olevan kannattavaa puolueelle. Huono edustustehtävän hoitaminen kaupunginvaltuustossa heijastuu herkästi seuraaviin vaaleihin. Pitkinin teorian mukaan oleminen ja toimiminen on oleellista edustuksellisuuden toteutumiselle, jotka myös puolueiden tulisi huomioida edustajiaan ohjeistaessaan. On siis mahdollista, että puolueilla on aktiivinen ote imagon kasvattamisen ja puoluekurin kautta valtuutettujen aktiivisuuteen.

Puolueiden välillä vallitsee läsnäolojen valossa yhteinen näkemys siitä, että aktiivisella läsnäololla on tärkeä asema valtuustotyössä. Vaikka suomalaisten puolueiden välillä on osittain selkeitäkin näkemyseroja poliittisissa kysymyksissä, ei Suomessa yksikään iso puolue vastusta demokratiaa, vaan jokainen noudattaa perustuslakia. Siksi voidaan ajatella, että suuret erot puolueiden välillä olisivat epätodellisia sekä huolestuttavia.

6.4. Kaupunginvaltuutettujen iän vaikutus läsnäolojen määriin

Puoluekannan lisäksi tarkastelin läsnäolojen vaihtelua myös ikäryhmittäin. Ikä on puoluekannan ohella useasti politiikan tutkimuksessa selittävänä tekijänä käytetty muuttujia. Sen avulla voidaan luoda uusia näkökulmia analyysiin tai sitä voidaan käyttää ainoina selittävinä tekijöinä tutkimuksen luonteesta ja laajuudesta riippuen. Tässä tutkimuksessa sen avulla pyritään luomaan syvyyttä analyysiin. Taulukossa 4 esitellään iän vaikutus valtuutettujen aktiivisuuteen ja tarkastellaan, onko ikäluokkien väliset erot tilastollisesti merkittäviä.

Taulukko 4. Kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määrä kaupunginvaltuuston kokouksissa ikäluokan mukaan.

Ikäluokat	n	Läsnäolot (ryhmäkeskiarvo)
alle 40-vuotiaat	26	11,08
41–59-vuotiaat	24	10,42
yli 60-vuotiaat	16	10,88
Yhteensä	66	10,79
F-testi	0,941	
p-arvo	$p < 0,396$	

Kuten taulukosta 4 havaitaan, ovat ikäluokkien väliset erot keskiarvoissa lähes olemattomat. P-arvon ollessa 0,396, eivät ikäluokkien väliset erot ole tilastollisesti merkitseviä. Erot ikäluokkien välillä ovat marginaalisia, kun nuorimmalla ikäluokalla läsnäolokeskiarvo on 11,08, keskimmaisella ikäluokalla 10,42 ja vanhimmalla ikäluokalla puolestaan 10,88.

Kuten todettu, myöskään ikäluokkien väliset erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Syynä keskiarvojen samankaltaisuuteen voi olla valtuustossa mahdollisesti ilmenevä sisäinen velvoite, joka ilmenee läsnäoloaktiivisuutena. Koska ikäluokkien taustalla ei suoranaisesti vaikuta yhtä selkeää tekijää, kuten puoluetta, on oletettavaa, että motivaatio aktiivisuuteen kaupunginvaltuustossa on lähtöisin valtuutetusta itsestään sekä valtuuston sisäisestä dynamiikasta. Toisaalta jokainen valtuutettu kuuluu puolueeseen, eli on mahdollista, että muun muassa puoluekurilla voi olla vaikutusta kaikkiin läsnäolokeskiarvoihin selittävästä tekijästä riippumatta. Selittävien tekijöiden

keskinäinen analysointi ei ole kuitenkaan tutkielmani tarkoitus, joten niiden keskinäiset suhteet, ovat ainoastaan tulosten herättämää pohdintaa.

Huomioitavaa ikäluokkien suhteen on lisäksi kaikkien ikäluokkien läsnäolokeskiarvojen korkeus. Valtuutettujen henkilökohtaisten syiden, kuten esimerkiksi perheen tai päivätyön vaikutus ei näy aktiivisuudessa, eikä siten aiheuta eroja ikäluokkien välille. Oletettavaa on, että valtuutettujen motivaatio valtuustotyöhön on korkea, sillä kuntavaaleihin ehdolle asettuminen on loppujen lopuksi ehdokkaan oma valinta, vaikka ehdokasasetteluun osallistuvat aktiivisesti myös puolueet. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että valtuutetuilla on kiinnostusta työtään kohtaan eikä se ole riippuvaista esimerkiksi iästä.

6.5. Kaupunginvaltuutettujen sukupuolen vaikutus läsnäolojen määriin

Viimeisenä selittävänä tekijänä osana analyysiä on sukupuoli. Iän ohella myös sukupuoli on usein politiikan tutkimuksessa hyödynnetty muuttuja sen tarjoamien mielenkiintoisten tutkimuksellisten aspektien vuoksi. Tässä tarkastelussa on mukana kaksi sukupuolta, miehet ja naiset, joiden läsnäolojen keskiarvot esitellään taulukossa 5.

Taulukko 5. Kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määrä kaupunginvaltuuston kokouksissa sukupuolen mukaan.

Sukupuoli	n	Läsnäolot (ryhmäkeskiarvo)
nainen	35	11,11
mies	31	10,42
yhteensä	66	10,79
F-testi	2,745	
p-arvo	p<0,102	

Kuten taulukosta 5 havaitaan, on myös sukupuolien väliset erot läsnäolojen keskiarvoja tarkasteltaessa hyvin pienet ja p-arvon ollessa isompi kuin 0,05, voidaan todeta, että erot sukupuolien välillä eivät ole tilastollisesti merkittäviä, vaan pienet taulukossa ilmenevät erot johtuvat sattumasta. Naisten läsnäolojen keskiarvo on 11,11 ja miesten 10,42, joten myös sukupuolten läsnäolokeskiarvot ovat korkeat.

Sukupuolten kohdalla havainnot mukailevat vahvasti edellä esiteltyjä ikäluokkista tehtyjä havaintoja. Keskeistä on sukupuolten välinen yhdenvertaisuus niin valtuuston rakenteen kuin myös läsnäolomäärien suhteen. Sukupuolista on luotu historian saatossa stereotyyppisiä käsityksiä, joissa naisia on pidetty politiikassa enemmän niin sanottuja pehmeitä arvoja edustavina ja muun muassa Suomessa, naisten osallistumisen lisäämistä poliittiseen päätöksentekoon toisen maailmansodan jälkeen perusteltiin sosiaali- ja koulutuspolitiikan asiantuntemuksella (Lehto & Valkonen 1980, 37). Miehet on profiloitu puolestaan erityisesti ulkopoliitiikan ja talouden asiantuntijoiksi (Lawless 2004, 480). Tämän perusteella voitaisiin olettaa, että naisten edustus ja aktiivisuus olisi myös Turun kaupunginvaltuustossa paljon suurempaa kuin miesten. Näin ei tulosten mukaan kuitenkaan ole, mikä kumoaa sukupuolia koskevia stereotypioita.

Kaiken kaikkiaan sukupuolta koskevan analyysin tulosten voidaan katsoa olevan positiivisia. Läsnäolojen määrä on hyvällä tasolla ja lisäksi myös sukupuolen kohdalla päinvastainen tulos voisi olla demokratian kannalta, mutta myös yhteiskunnallisesti huolestuttava ja vaikeasti selitettävä.

6.6. Yhteenveto: Analyysin tulosten tulkintaa

Analyysi aloitettiin Turun kaupunginvaltuuston rakenteen kuvaamisella. Vaikka valtuuston rakenteen kuvailu ei sinällään lukeudu varsinaiseen analyysiin, on sillä siitä huolimatta tärkeä merkitys. Kuvailun tarkoituksena on lisätä ymmärrystä tarkastelun kohteena olevasta tapauksesta ja siten kasvattaa ymmärrystä varsinaisia analyysin tuottamia tuloksia kohtaan. Lisäksi valtuustorakennetta tarkasteltaessa oli jo tehtävissä lukuisia havaintoja.

Ensimmäisenä havaintona voidaan pitää monimandaattien esiintymistä Turussa. Kun tutkielmaa aloitellessa pohdin, minkä kaupungin valitsen tarkasteluun, oli jo silloin selvää, että Turun kaupunginvaltuustossa istuu henkilöitä, joilla on useampi kuin yksi mandaatti. Silti analyysin

tuloksista havaittiin, että niitä on odotettua enemmän. Viitteitä ei ole kuitenkaan siitä, että kyse olisi vain Turun kaupunginvaltuuston ilmiöstä, vaan havainto voidaan yleistää melko huoletta koko valtakuntaa koskevaksi.

Monimandaattien hahmottamisen lisäämiseksi on oleellista käydä päällisin puolin läpi, keitä monimandaattien haltijat ovat. Taulukossa 1 esittelin monimandaattien haltijoiden määrää. Niitä, jotka ovat kaupunginvaltuutettuja ja sen lisäksi heillä on toinen mandaatti, oli 16 kappaletta ja niitä, joilla oli kolme mandaattia tai enemmän, oli viisi. Yhteensä siis 21 valtuutetulla oli kaupunginvaltuutetun lisäksi toinenkin luottamustehtävä. Huomioitavaa on, että lähes kaikki kaksi mandaattiset henkilöt olivat kaupunginvaltuutetun lisäksi aluevaltuutettuja. Ainoastaan yhdellä kaupunginvaltuutetulla oli toisena luottamustehtävänä jokin muu kuin aluevaltuuston valtuutettuna toimiminen. Kyseisen henkilö oli Turun kaupunginvaltuutetun lisäksi europarlamentaarikko, mitä voidaan pitää verrattain erikoisena yhdistelmänä.

Mandaattien määriä tarkasteltaessa ei tehty eroa siihen, kuinka monella valtuutetulla oli kolme mandaattia ja kuinka monella vielä sitäkin enemmän. Tämän rajauksen tein sen vuoksi, että viiden henkilön jakaminen vieläkin pienempiin ryhmiin ei olisi ollut tilastollisen analysoinnin kannalta mielekäästä. Siitä huolimatta mainitsemisen arvoista on, että viidestä henkilöstä kolmemandaattisia sekä nelimandaattisia oli molempia kaksi. Lisäksi yhdellä valtuutetulla oli yhteensä viisi mandaattia. Kolmemandaattiset henkilöt olivat molemmat kaupunginvaltuutettujen lisäksi aluevaltuutettuja sekä kansanedustajia. Nelimandaattisista toisella oli luottamustehtävät kaupunginvaltuuston lisäksi myös aluevaltuustossa ja eduskunnassa, minkä lisäksi hän toimi puolueensa puheenjohtajana. Toinen oli kaupunginvaltuutetun, aluevaltuutetun ja kansanedustajan toimien lisäksi ministeri. Henkilö, jolla oli huimat viisi mandaattia, oli kaikki edellä mainitut pestit europarlamentaarikon tehtävää lukuun ottamatta. Hän oli kaupunginvaltuutettu, aluevaltuutettu, kansanedustaja, puolueensa puheenjohtaja sekä ministeri. Mandaattien määriä ja jakautumista pohtiessa, tulee ottaa huomioon, että roolit politiikassa muuttuvat ja kaikilla monimandaattien haltijoilla ei ole enää tällä hetkellä edellä esiteltyjä luottamustehtäviä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että tarkasteluhetkellä mandaattien määrä on ollut osalla Turun kaupunginvaltuutetuista merkittävän suuri.

Mielenkiintoista on myös monimandaattien haltijoiden taustat. Keskityn tässä ainoastaan suurimpien mandaattimäärien valtuutettuihin kaksimandaattisten suuren määrän vuoksi. Monimandaattien haltijoista tehdyn tarkastelun mukaan, monimandaattien haltijoita esiintyy lähes kaikissa puolueissa, sillä yksi valtuutettu, jolla on kolme mandaattia tai enemmän edustaa kokoomusta, yksi SDP:tä, kaksi

vasemmistoliittoa ja yksi perussuomalaisia. Vihreät oli puolueista ainoa, jolla ei ole Turussa kaupunginvaltuutettua, jolla olisi kolmea tai useampaa mandaattia. Mielenkiintoista on myös se, että ainoastaan yksi suurimpien mandaattimäärien haltijoista lukeutuu vanhimpaan ikäluokkaan eli oli yli 60-vuotias. Muista mandaattien haltijoista kaksi kuului nuorimpaan ikäluokkaan ja kaksi keskimmäiseen ikäluokkaan. Sukupuolen osalta huomattavaa puolestaan on, että suurimpien mandaattien määrien haltijoista ainoastaan yksi oli nainen. Usean mandaatin haltijat ovat siis varsin yhtäläinen joukko, selittävien tekijöiden kautta tarkasteltuna. Tutkielmassa hyödyntämieni selittävien muuttujien lisäksi myös koulutustaso on mielenkiintoinen taustatekijä. Jokainen useamman mandaatin haltija oli korkeasti koulutettu. Suurin osa oli koulutustasoltaan maistereita. Joukkoon lukeutui myös yksi kandidaatin tutkinnon suorittanut sekä yksi, jolla on kaksi ylempää korkeakoulututkintoa eri aloilta. Koulutustiedot on kerätty pääosin kyseisten valtuutettujen omilta verkkosivuilta sekä uutisista.

Mandaatteja koskevan tarkastelun lisäksi myös puoluejakaumasta tehtiin mielenkiintoisia havaintoja. Kokoomuksen ja SDP:n oleminen kahden suurimman joukossa oli varsin odotettua ja se mukaili myös tutkimuksessa usein esille tuodun verrokkikaupungin Tampereen tuloksia vuoden 2021 kuntavaaleissa. Mielenkiintoista oli puolestaan vasemmistoliiton paikka kolmanneksi suurimpana puolueena. Tätä selitti todennäköisesti poliitikko Li Anderssonin rooli puolueen ääniharavana, jolloin vasemmistoliiton kokonaispaikkamääräkin on nousut korkeaksi. Puoluekannan jälkeen tarkasteltiin lisäksi Turun kaupunginvaltuuston ikä- ja sukupuolijakaumaa. Tarkastelun tuloksena voidaan todeta turun kaupunginvaltuuston olevan kohtuu nuori, sillä alle 40-vuotiaiden ikäluokka oli suurin. Lisäksi valtuusto on naisvaltainen, vaikka ero miesten ja naisten määrän välillä olikin varsin pieni, kun naisia oli valtuustossa 35 henkilöä ja miehiä puolestaan 31.

Varsinaisessa analyysissä tarkasteltiin kolmen eri taulukon avulla Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuutta läsnäoloista muodostettujen keskiarvojen kautta valikoiduissa 12 kokouksessa. Selittävinä tekijöinä olivat mandaattien määrä, puoluekanta, ikä sekä sukupuoli.

Mandaatteja koskevan analyysiosion ja tutkielman keskeisimpänä havaintona on monimandaattien vaikutus valtuutettujen aktiivisuuteen. Analyysissä havaittiin, että mitä enemmän henkilöllä on mandaatteja, sitä vähemmän heillä oli läsnäoloja valtuuston kokouksissa (H1). Taulukossa 2 havainnollistetut tulokset kertovat, että erot läsnäolojen määrissä yksimandaattisten ja niiden välillä, joilla on kolme tai useampi mandaatti, ovat tilastollisesti merkitseviä. Varianssianalyysin nollahypoteesi on, että tarkasteltavien ryhmien välillä ei ole eroja. Koska mandaattien määrän

vaikutus läsnäolojen määriin havaittiin olevan tilastollisesti merkitsevää, voidaan nollahypoteesi kumota. Koska mandaattien määrällä havaittiin olevan vaikutusta valtuutettujen läsnäolojen määriin, todetaan, että hypoteesi 1 pitää paikkaansa.

Monimandaattien havaittu vaikutus valtuutettujen läsnäolojen määriin herättää kysymyksiä edustuksellisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta. Jos valtuutetut ovat olemassa, mutta eivät käytännössä edusta mandaatin antaneita henkilöitä, toteutuu Pitkinin esittelemien to stand for ja to act for mallien mukaisesti edustuksellisuus vain osittain. Olemisen lisäksi mandaatin saaneilta valtuutetuilta edellytetään aktiivista otetta, joka ilmenee joko auktorisoinnin tai vastuunalaisuuden kautta. Lisäksi monimandaattien on havaittu aiheuttavan intressiristiriitoja, jotka voivat mahdollisesti vaikuttaa poissaolojen määrän kasvuun keskittymisen ollessa muualla kuin kuntapolitiikassa.

Kuten jo taulukon 2 tulosten esittelyn yhteydessä todettiin, on ajanpuute yksi merkittävimmistä syistä sille, miksi mandaattien määrällä on vaikutus kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen Turun kaupunginvaltuuston kokouksissa. Huomiota herättävää on, että valtuutettujen sekä muiden luottamushenkilöiden ajankäytöstä ja siihen liittyvistä ilmiöistä on puhuttu myös mediassa aiempaa enemmän. Julkisen keskustelun lisääntyminen yhdistettynä myös poliitikkojen havahtumiseen asian tiimoilta, on monimandaattien hallitsemisen kannalta tervetullutta.

Mandaattien jälkeen analyysissä keskityttiin kolmen muun selittävän tekijän vaikutuksen tarkasteluun. Puoluekanta, ikä ja sukupuoli muodostivat yhdessä toisen tutkimuskysymyksen. Jokaisen selittävän muuttujan kohdalla havaittiin taulukoiden 3–5 mukaisesti, että F-testin p-arvo oli suurempi kuin 0,05. Näin ollen puoluekannan, iän ja sukupuolen nollahypoteesi jää voimaan, koska muuttujien sisäisten ryhmien välillä ei havaittu eroja (H2). Tämän pohjalta myös hypoteesi 2 on paikkaansa pitävä.

Kuten todettu, puoluekannalla, iällä ja sukupuolella ei havaittu olevan vaikutusta valtuutettujen läsnäolojen määriin Turun kaupunginvaltuustossa. Jokaisen muuttujan ryhmissä oli havaittavissa pieniä eroja, mutta koska erot eivät ole tilastollisesti merkittäviä, johtuvat ne sattumasta, sillä läsnäolojen määrän ei voida olettaa olevan kaikissa ryhmissä sama. Tuloksien yhteydessä pohdittiin syitä sille, miksi merkittäviä eroja ryhmien välillä ei havaittu.

Puoluekannan suhteen yksi havainto oli puolueiden yhteneväisyydestä. Tällä tarkoitan havaintoa siitä, että puolueiden välillä vallitsee selvä konsensus läsnäolon tärkeydestä kaupunginvaltuuston kokouksissa. Yhteisen näkemyksen vuoksi eroja ei myöskään muodostu, kun kaikki kokevat asian yhtä merkitykselliseksi. Toisena syynä erojen puuttumiselle nousi esiin puoluekuri. Jokaisessa puolueessa on oletettavasti enemmän tai vähemmän käytössä puoluekuri, jonka avulla puolueen sisällä saadaan muodostettua yhtenäinen linja. Puoluekuri vaikuttaa perinteisesti puolueen edustajien antamiin ääniin eduskunnan tai valtuustojen päätöksenteon yhteydessä, mutta sen voidaan ajatella vaikuttavan myös muihin puolueisiin liittyviin teemoihin, kuten esimerkiksi läsnäoloihin. Tämän perustelen sillä, että puolueen kanta tulee ilmi päätöksentekoelementtien äänestystilaisuuksissa. Ne puolestaan edellyttävät puolueiden edustajien läsnäoloa, koska äänestys tapahtuu paikan päällä valtuuston kokouksissa. Näin ollen puoluekurin ja läsnäolomäärien välillä voidaan todeta olevan selvä yhteys.

Kolmantena mahdollisena syynä erojen puuttumiselle pohdin mahdollisia syitä. Tällä tarkoitan läsnäolojen merkitystä puolueen maineen kannalta. Toisaalta voidaan pohtia tämän syyn merkityksellisuyttä, koska kuten jo aiemmin olen tässä tutkielmassa todennut, ei läsnäolotietoja yhteen kokoavaa tilastoa ole olemassa, joten läsnäolot erityisesti puolueittain tarkasteltuna vaativat erillistä tietojen keräämistä. Oletettavaa on, että läsnäolojen ja puolueen imagon välinen yhteys ei ole kovin merkityksellinen, mutta yhtenä tekijänä puolueiden välisten erojen puuttumiselle sitä voidaan pitää.

Myös ikäluokan ja sukupuolen osalta pyrin analyysissä tuomaan esiin joitain mahdollisia selityksiä sille, miksi erot muuttujien ryhmien välillä eivät olleet tilastollisesti merkittäviä. Iän suhteen syiden löytäminen osoittautui verrattain haastavaksi, koska erityisesti sen kohdalla sattuman rooli vaikutti olevan huomattavan suuri. Yhdeksi mahdolliseksi skenaarioksi muodostui kuitenkin valtuuston sisäinen velvoite, johon myös puolueiden voidaan ajatella vaikuttavan. Valtuutetun motivaatioon olla läsnä voi vaikuttaa valtuuston sisällä luotu yhteinen velvoite ja jopa paine. Valtuusto vaatii toimiakseen aktiivisia valtuutettuja. Kuten puoluekannan suhteen todettiin, voi puoluekurilla olla vaikutusta läsnäolojen määriin. Koska iän kohdalla tällaista yksittäistä taustatekijää ei ole, on syytä nostaa esiin puoluekurin vaikutuksen ulottuminen myös muihin muuttujiin.

Ikäluokkien kohdalla on toisaalta mielenkiintoista myös se, mitkä mahdolliset oletukset jäävät toteuttamatta, kun eroja ei havaittu olevan. Ponnahduslautailmiö on yksi sellainen. Ponnahduslautailmiön mukaisesti nuorimman ikäluokan voidaan olettaa olevan aktiivisin, koska

valtuutetun tehtävä toimii heille ponnahduslautana, jotta pääsy ylemmille hallinnontasojen päätöksentekuelimiin helpottuisi. Toisaalta ponnahduslautailmiötä ei välttämättä tarvitse sitoa ikäluokkiin, vaan sitä voi tarkastella hallinnontasojen kautta. Tällöin erojen puuttuminen ikäluokkien välillä on loogista, sillä jokainen kaupunginvaltuutettu näkee tehtävänsä mahdollisuutena edistää uransa etenemistä ja myös kasvattaa mainetta omalla kotiseudullaan, joka ylläpitää menestystä myös ylemmillä hallintasoilla, jos kyseessä on monimandaattien haltija.

Sukupuolen kohdalla syy erojen puuttumiselle oli pitkälti sama kuin ikäluokkien kohdalla. Huomattavaa on kuitenkin, että yhteiskunnallisten stereotyyppien pohjalta olisi voitu olettaa, että eroja sukupuolten välillä olisi voinut ilmetä. Esitellyt stereotyyppit juontavat kuitenkin juurensa usean kymmenen vuoden taakse, minkä vuoksi niiden pätevyys nykypäivänä olisi ollut jossain määrin erikoista. Tämä kuitenkin on huomioitava seikka sen suhteen, että historiallisessa vertailussa sukupuolijakauma ja sukupuolten aktiivisuuskin olisivat voineet olla nykypäivästä poikkeavia.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastelin luottamushenkilöiden aktiivisuuden vaikutusta edustuksellisen demokratian toteutumiseen. Tutkielman aiheen taustalla vaikutti ajatus monimandaattien yleistymisestä ja niiden mahdollisesta vaikutuksesta edustukselliseen demokratiaan. Tavoitteena oli selvittää, onko mandaattien määrällä vaikutusta kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen kaupunginvaltuuston kokouksissa.

Mandaateiksi katsoin valtuustojäsenyydet kaupunginvaltuustossa ja aluevaltuustossa, kansanedustajuuden, ministeriyden, puolueen puheenjohtajuuden sekä jäsenyyden Euroopan parlamentissa. Mandaattien lisäksi otin mukaan myös muita selittäviä tekijöitä, joiden tarkoituksena oli tuoda lisää syvyyttä tutkielman analyysiin. Muodostin valikoitujen selittävien tekijöiden pohjalta kaksi tutkimuskysymystä, jotka olivat:

- Onko mandaattien määrällä vaikutusta Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen?
- Onko Turun kaupunginvaltuutettujen puoluekannalla, iällä tai sukupuolella vaikutusta heidän aktiivisuuteensa kaupunginvaltuustossa?

Tutkimuskysymysten lisäksi tutkielmassa erityisen keskeistä oli tutkimusasetelman luominen ja tarvittavien käsitteiden operationalisointi. Ensiksi määrittelin, mitä aktiivisuus on tässä tutkielmassa. Päädyin ymmärtämään aktiivisuuden kaupunginvaltuuston läsnä- ja poissaolotietojen kautta. Valinta perustui siihen, että kuntatason päätöksenteko tapahtuu pääosin valtuuston kokouksissa ja läsnäolo on hyvin merkityksellistä. Valikoin Turun kaupunginvaltuuston tarkastelun kohteeksi valtuuston koon ja sen tarjoaman mielekkään materiaalin vuoksi.

Tutkielman teoriaosuus muodostui analyysiä tehdessä esiin nousseista teemoista ja ajatuksista. Edustuksellinen demokratia oli tärkeimpänä teemana mukana ja siihen viitataan useaan otteeseen tutkielman teoriaosuuden aikana. Lisäksi koin tarpeelliseksi ottaa mukaan myös laajasti edustuksellisuuden konseptiin läheisesti liittyviä ja siihen vaikuttavia käsitteitä ja ilmiöitä. Näin lukijalle pyritään luomaan laajaa kuvaa edustuksellisesta demokratiasta.

Turun kaupunginvaltuuston valinta osoittautui hyväksi tapaustutkimuksen kohteeksi, sillä tutkielman analyysi tarjosi mielenkiintoisia tuloksia. Kuten jo edellä pohdin, olivat analyysin tulokset moninaisia. Tutkielman kannalta keskeisimpänä tuloksena voidaan kiistatta pitää havaintoa, jonka

mukaan mandaattien määrällä oli vaikutusta Turun kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen kaupunginvaltuuston kokouksissa. Koska analyysin nollahypoteesi kumoutui ja eroja mandaattien määrien välillä oli havaittavissa, voidaan vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen todeta, että mandaattien määrällä todella oli vaikutusta luottamushenkilöiden aktiivisuuteen ja näin ollen myös ensimmäinen hypoteesi oli paikkaansa pitävä.

Muiden selittävien tekijöiden, eli puoluekannan, iän ja sukupuolen kohdalla tulos oli toinen. Jokaisen selittävän muuttujan kohdalla nollahypoteesi jäi voimaan, eli havaittiin, että muuttujien sisäisten ryhmien välillä ei ollut eroja. Näin ollen vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että puoluekannalla, iällä ja sukupuolella ei ole vaikutusta kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen. Koska toisen hypoteesin mukaan puoluekannalla, iällä ja sukupuolelle ei ajateltu olevan vaikutusta läsnäolomääriin, on myös hypoteesi 2 paikkaansa pitävä.

Tulokset ovat mielenkiintoisia, kun otetaan huomioon, että pääasiallinen fokus tutkielmassa ovat mandaatit ja muut selittävät tekijät ovat mukana syventävinä tekijöinä. Tämän pohjalta on mielenkiintoista, että tulokset olivat näin selkeät ja vastaukset tutkimuskysymyksiin yksiselitteisiä. Merkittävää oli, että monimandaattien todella havaittiin vaikuttavan valtuutettujen läsnäolojen määriin. Puoluekannan, iän ja sukupuolen kohdalla huomattavaa oli puolestaan se, että erojen puuttuminen muuttujien ryhmien välillä oli niin oletettua, että selittäviä syitä oli haasteellista nimetä.

Analyysin tuloksia purkavassa alaluvussa käytiin jo jonkin verran läpi mandaattien määrää koskevien analyysitulosten vaikutusta edustuksellisen toteutumiseen Pitkinin teoriaan viitaten. Tulos on kuitenkin niin merkittävä, että sitä on syytä pohtia enemmän. Kuten teoriaosuudesta käy ilmi, eivät monimandaatit ole poikkeuksellisia, niiden olemassaolo tunnustetaan täysin ja niiden katsotaan olevan osa poliittista järjestelmäämme, sillä myös niiden olemassaolon syyt juontavat osittain poliittisesta järjestelmästä. Tutkielman tulosta voidaan pitää merkittävänä, kun mandaattien olemassaolon todetaan juontavan niin puolueista kuin myös esimerkiksi käytössä olevasta avoimestalistavaalijärjestelmästä. Monimandaatit voivat siis olla poliittisen järjestelmän tuotos, mutta samanaikaisesti ne aiheuttavat todistetusti ongelmia edustuksellisuuden toteutumisen kannalta. Tämä korostaa monimandaattien roolia niin sanottuna pakollisena pahana.

Suomen väkiluku ja eri hallinnontasojen määrä huomioiden on huomioitava, että tilanne, jossa monimandaatteja ei olisi lainkaan, on hyvin epätodennäköinen. Lisäksi monimandaateilla on tutkimuskirjallisuudenkin valossa todettu olevan lukuisia hyviä puolia, kuten esimerkiksi tiedon

kulun helpottuminen hallinnontasolta toiselle sekä ammattipoliitikkojen syntyminen, minkä voidaan jossain määrin ajatella sujuvoittavan päätöksentekoa. Kuitenkin myös intressiristiriitojen muodostuminen ja ajankäytön haasteet ovat monimandaateille ominaisia ongelmakohtia.

Ajankäytön haaste liittyy läheisesti aktiivisuuteen, jota tässä tutkielmassa tarkasteltiin. Kun monimandaateilla havaittiin olevan vaikutusta Turun kaupunginvaltuutettujen läsnäolojen määriin kaupunginvaltuuston kokouksissa, oletettavaa on, että yksi merkittävimmistä syistä on nimenomaan ajanpuute. Tämä puolestaan aiheuttaa ongelman edustuksellisuuden näkökulmasta, koska edustuksellisuuden toteutuminen edellyttää Pitkinin teorian mukaan olemisen ohella aktiivista otetta edustamiseen. Jos läsnäolojen määrä ja sitä kautta aktiivisuus on heikkoa, ei edustuksellisuuden mallin voida todeta toteutuvan täyden potentiaalın mukaisesti. Siksi tämän tutkielman valossa monimandaatit ovat varsin ristiriitaisia, sillä niitä on paljon ja ne ovat poliittisen järjestelmän tuotoksia, mutta samalla niiden on tässä tutkielmassa todettu vaikuttavan kaupunginvaltuutettujen aktiivisuuteen.

Ristiriitaisen luonteensa vuoksi ongelmaan on haastava ehdottaa selkeää ratkaisua. Monimandaattien voidaan katsoa olevan niin sanottu väistämätön paha juuri siksi, että ne ovat poliittisen järjestelmämme tuotos. Siksi niistä eroon pääseminen vaatisi rajuja uudistuksia koko hallintojärjestelmään ja viime vuosina aikaan saatu hyvinvointialueuudistus oli monimandaattien osalta kehitys toiseen suuntaan, sillä sen todettiin lisänneen monimandaattien määrää. Tämän vuoksi mullistavia uudistuksia, joilla suoranaisesti vaikutettaisiin monimandaatteihin ei ole aiheellista odottaa. Huomioitavaa on lisäksi myös monimandaateista aiheutuvat hyvät puolet, kuten tiedonkulun sujuvuus ja ammattimainen ote päätöksentekoon. Sen vuoksi lopullisen tavoitteen ei tulisi olla niistä kokonaan luopuminen, vaan vaihtoehtona voisi olla pikemminkin niiden jonkinlainen rajoittaminen.

Kuten tämän tutkielman tuloksista havaittiin, oli kahden mandaatin henkilöillä ja niillä, joilla oli kolme mandaattia tai enemmän, selvä ero aktiivisuuden tasossaan. Näin ollen voidaan pohtia mandaattien määrän rajoittamista. Toisaalta, koska monimandaattien haltijoita on Suomessa paljon eikä niitä tule tarkastella pelkästään negatiivisena ilmiönä, ei niitä ole välttämättä mielekästä rajoittaa lailla. Yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voisi olla Sami Borgin jo vuonna 2017 esiin tuoma aktiivisuusrekisteri, josta kävisi ilmi kaikki valtuutetun sidonnaisuudet eli toisin sanoen mandaatit ja myös läsnäolotiedot luottamuselinten kokouksissa. Tämänkaltaisen rekisteri lisäisi läpinäkyvyyttä äänestäjien suuntaan merkittävästi. Rekisteri voisi olla toimivampi ratkaisu kuin suoranainen mandaattien rajoittaminen.

Keskeisenä havaintona tässä tutkielmassa voidaankin pitää läpinäkyvyyden lisäämisen tarvetta. Läpinäkyvyyden tilasta kertoo jo se, että etsin Turun kaupunginvaltuuston läsnäolotietoja kaupunginvaltuuston internetsivuilta ja jokaisen kokouksen läsnäolopöytäkirja kahlasin erikseen läpi haluttujen tietojen keräämiseksi. Vaihtoehtoisesti tiedot voisi esittää helposti jonkinlaisen taulukointielementin avulla, jotta tiedot olisivat helposti äänestäjien saatavilla. Tämä olisi tärkeää, jos oletetaan että monimandaattien kontrollointi jää asiasta kiinnostuneiden äänestäjien vastuulle, eikä niihin ja erityisesti niiden määriin puututa lain keinoin. Toisin sanoen äänestäjä voisi ennen äänestyspäätöksen tekemistä tarkistaa aktiivisuusrekisteristä ehdokkaansa mandaatit ja muut sidonnaisuudet ja halutessaan käyttää sitä apuna äänestyspäätöstä tehdessään. Tämä vaihtoehto toisaalta edellyttää aktiivisuutta äänestäjältä, mikä tulisi huomioida aktiivisuusrekisteriä suunniteltaessa. Aktiivisuusrekisteri vaatisi ainakin tehokasta markkinointia ja mahdollisesti linkittämistä vaalikoneiden yhteyteen, jotta sen käyttöaste ei jäisi olemattomaksi.

Lisäksi medialta edellyttäisiin asiasta uutisointia ja avoimen keskusteluympäristön luomista. Huomattavaa on, että kuten jo tutkielman johdannossa mainitsin, ei monimandaateista ja niiden vaikutuksista ole keskusteltu mediassa erityisen paljon ja tiedettävästi myös tutkimus aiheeseen liittyen on pysynyt toistaiseksi varsin maltillisissa määrissä. Median rooli on niin merkittävä, että asiasta ei tule yhteiskunnalliseen keskusteluun ulottuvaa aihetta ilman uutisten luomista. Hyvänä asiana toki voidaan pitää sitä, että lehtiartikkelit ja muut uutiset aiheesta ovat viime aikoina lisääntyneet erityisesti vaalien yhteydessä, mutta keskustelua tulee siitä huolimatta jatkaa ahkerasti.

Kuten todettu, tarjosi tutkielma mielenkiintoisia tuloksia ja havaintoja ja sen perusteella tutkielman voidaan todeta onnistuneen odotusten mukaisesti. Turun kaupunginvaltuuston valinta tarkastelun kohteeksi oli toimiva. Jonkun muun kaupungin tai pienemmän kunnan tarkastelu olisi mahdollisesti tarjonnut erilaisia tuloksia ja niiden vertailu tämän tutkielman tuloksiin olisi mielenkiintoista. Resurssien salliessa laajempi tutkimus olisi ollut mielenkiintoinen, mutta pro gradu -tutkielman rajoissa vain yhden kaupungin tarkastelu oli perusteltua.

Tämän tutkielman perusteella ei voida todeta, että monimandaatit vaikuttavat valtuutettujen läsnäolojen määriin yhtä selvästi koko valtakunnan alueella. Jo tutkielman runkoa hahmotellessa yksi syy Turun valintaan tarkastelun kohteeksi oli se, että sen valtuustossa on henkilöitä, joilla on useampia mandaatteja. Vaikka monimandaatteja ilmenee Turussa paljon ja niillä havaittiin olevan selvä vaikutus valtuutettujen aktiivisuuteen, ei tuloksia voida suoraan yleistää. Toisaalta ei ole

myöskään syytä olettaa Turun olevan poikkeus tämän asian tiimoilta, vaan oletettavaa on, että monimandaattien vaikutus on lähes samanlaista kaikkialla.

Koen tutkielmani onnistuneen myös siksi, että tutkimus on hyvin toistettavissa myöhemmin samoja aspekteja hyödyntäen. Lisäksi se voidaan toteuttaa myös niin, että tarkastelussa on muita kaupunkeja ja mahdollisesti tutkimukseen voisi ottaa mukaan vertailevan näkökulman. Lisäksi yksi mahdollinen vaihtoehto olisi tutkia, näyttäytyisikö yhteys mandaattien määrän ja poissaolojen määrän kasvun välillä yhtä selvästi, jos tarkasteltaisiin aluevaltuustojen tai eduskunnan läsnäolotilastoja. Mahdollisesti ei, sillä kaupungin- tai kunnanvaltuusto on alimman hallinnontason päätöksentekoeelin ja sen vuoksi monimandaattien hallitsijoiden keskuudessa todennäköisimmin laiminlyöty taso. Toisaalta voisi olettaa luottamushenkilöiden ymmärtävän kuntapolitiikan merkityksen yksittäisen ihmisen elämän kannalta, ja koska kyseessä on lisäksi luottamushenkilön oma kotiseutu, todennäköistä olisi, että ajankäytön kohdistaminen kuntatasolle olisi maksimaalista. Tämän perusteella voisi hypoteettisesti pohtia, että ehkä kuntataso ei olekaan häviäjän roolissa, kun pohditaan luottamushenkilöiden mielenkiinnon kohdistumista, vaan ehkä niin sanottuun paitsioasemaan jääkin herkemmin aluevaltuustot. Ne muodostavat uusimman hallinnontason ja sijoittuvat kuntatason ja kansallisen tason väliin, minkä vuoksi luottamushenkilöiden kiinnostus niitä kohtaan ei välttämättä ole prioriteettilistan ylimpänä.

Vaikka tutkimus oli päällisin puolin onnistunut, on sitä syytä tarkastella myös hieman kriittisemmin. Yksi tutkielman jo alkuvaiheessa tehty valinta oli aktiivisuuden määrittely ja operationalisointi. Valitsin aktiivisuuden ytimeksi läsnäolotiedot. Muita mahdollisia vaihtoehtoja olisi ollut aktiivisuuden kokonaisvaltaisempi tarkastelu. Muun muassa lautakuntajäsenyydet, puheenvuorojen määrät sekä aloitemäärät olisivat voineet tuoda täysin toisenlaisen aspektin tutkielman tuloksiin. Näiden yhdistelemisellä olisi ollut mahdollista muodostaa vielä laajempi kuva aktiivisuuden tilasta Turun kaupunginvaltuustossa. Päätökseni taustalla vaikutti kuitenkin ajatus läsnäolon merkittävyydestä kaupunginvaltuuston toiminnan kannalta.

Lisäksi voidaan pohtia, kuinka hyvin Turun tarjoamat havainnot ovat yleistettävissä valtakunnan tasolla. Kuten jo aiemmin totesin, ei ole syytä uskoa Turun olevan poikkeus mandaattien määrässä eikä myöskään niiden vaikutuksen suhteen. Yhden kaupungin perusteella ei kuitenkaan voida myöskään tehdä yleisiä oletuksia kaikkien kuntien ja kaupunkien osalta. Tämän vuoksi useamman kaupungin tarkastelu olisi voinut olla perusteltua.

Jatkotutkimusmahdollisuuksia tutkielmani loi useita. Vaihtoehtoja olisi lukuisia tarkasteltavan hallinnontason ja sekä varsinaisen tarkasteltavan kohteen eli kunnan, kaupungin tai alueen suhteen. Lisäksi yhtenä mielenkiintoisena tutkimuskohteena olisi tarkastelun kohteena olevan ajankohdan muuttaminen aikaan, jolloin aluevaltuustoja ei vielä ollut. Tämä mahdollistaisi ajallisen vertailun siitä, mitä monimandaateille todellisuudessa tapahtui hyvinvointialueuudistuksen myötä.

8. LÄHTEET

Ahonen, Esa, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo, Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.) (2021), ”Sote-sopan keittokirja – sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohdat”. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 45.

Alonso, Sonia, John Keane & Wolfgang Merkel (2011), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Arter, David & Peter Söderlund (2022), “When even the prime minister sits on the municipal council. Analysing the value of ‘localness’ and Finnish MPs’ incentives to ‘cumulate’ in an open-list voting system”. *Acta Politica*.

Arter, David (2014), “CLOWNS, ‘ALLURING DUCKS’ AND ‘MISS FINLAND 2009’: THE VALUE OF ‘CELEBRITY CANDIDATES’ IN AN OPEN-LIST PR VOTING SYSTEM”. *Representation* 50 (4): 453–470.

Borg, Sami (2017), “Aktiivisuusrekisteri tarpeen”. *Kuntalehti* 6/2017. Julkaistu verkossa 7.6.2018. Saatavissa < <https://kuntalehti.fi/kolumnit/sami-borg-aktiivisuusrekisteri-tarpeen/>>, luettu 28.10.2022.

Borg, Sami (2022), “Kansanvaltaa koronan varjossa – Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista”. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 113.

Borg, Sami (2020), ”Asiakysymykset ja äänestäjien liikkuvuus”. Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019, 240–259. Helsinki: Oikeusministeriö.

Borg, Sami & Sari Pikkala (2017), ”Kuntavaalitrendit”. *KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö*. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu.

Bäck, Maria & Henrik S. Christensen (2020), “Minkälaisia poliittisia osallistujia suomalaiset ovat kansainvälisessä vertailussa?”. Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos*. *Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 439–460. Helsinki: Oikeusministeriö.

Crisp, Brian F., Santiago Olivella, Michael Malecki, and Mindy Sher (2013), “Vote-Earning Strategies in Flexible List Systems: Seats at the Price of Unity.” *Electoral Studies* 32 (4): 658–669.

Difford, Dylan (2021), “What’s the difference between open and closed list proportional representation?”. Electoral Reform Society. 15.11.2021.

Disch, Lisa (2015), "The "Constructivist Turn" in Democratic Representation: A Normative Dead-End?". *Constellations*, 22 (4): 487–499, Oxford England.

Dovi, Suzanne (2018), "Political Representation". *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2018 Edition).

Esityslistat/pöytäkirjat – Kaupunginvaltuusto 2022. Saatavissa <<https://ah.turku.fi/kv/2022/welcome.htm>>, luettu 3.1.2023.

Euroopan parlamentti (2024), Tietoa parlamentista. Saatavissa <<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi>>, luettu 12.3.2024.

Evans, Jocelyn, Kai Arzheimer, Rosie Campbell & Philip Cowley (2017), "Candidate Localness and Voter Choice in the 2015 General Election in England." *Political Geography* 59: 61–71.

François, Abel (2006), "Testing the 'Baobab Tree' Hypothesis: The Cumul Des Mandats as a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition." *French Politics*, 4 (3): 269–291.

Freiburghaus, Rahel, Alexander Arens & Sean Mueller (2021), "With or against their region? Multiple-mandate holders in the Swiss parliament, 1985–2018". *Local Government Studies* 47 (6), 971–992.

Gauja, Anika (2016), *Political parties and elections: legislating for representative democracy*, London: Routledge.

Haavisto, Ilkka & Natanael Rother (2022), "Aluevaalien valuviat. Suomalaiset rajoittaisivat poliitikkojen päällekkäisiä tehtäviä". EVA arvio nro 36.

Haavisto, Ilkka (2018), *Kuntapuolue voittaa aina*. EVA julkaisut 7.12.2018. Saatavissa <<https://www.eva.fi/blog/2018/12/07/kuntapuolue-voittaa-aina/>>, luettu 27.10.2022.

Hankaniemi, Anu Leena (2023), "Sankarillista vai ongelma? Nuorten kansanedustajien ero aluevaltuustosta jakaa mielipiteet kahtia, tutkija ymmärtää molempia". *Yle*, 6.6.2023. Uutinen.

Hiilamo, Elli-Alina (2019), "Ministerin erolla on usein pyritty tyynnyttämään koku – "Onko naiset helpompi heittää uhrilampaaksi kuin miehet", asiantuntija kysyy". *Helsingin Sanomat*, 30.11.2019. Uutinen.

Isotalo, Veikko, Peter Söderlund & Åsa von Schoultz (2020), "Polarisoituuko politiikka Suomessa? Puolueiden äänestäjäkuntien arvosiirtymät 2003–2019". Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 288–306. Helsinki: Oikeusministeriö.

Isotalus, Pekka (2017), *Mediapoliitikko*. Gaudeamus.

Jäske, Maija (2018), *Democratic innovations in Finnish local politics: essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja B osa 462, Humaniora, Turku.

Jääskeläinen, Arto (2015), ”Sote-hanke: itsehallintoalueen vaalien vaalijärjestelmästä: suljettu listavaalijärjestelmä”. Muistio, Oikeusministeriö.

Kainuun hallintokokeilun seurantasiihteeristö (2013), ”Kainuun hallintokokeilun päätyminen – seurantasiihteeristön loppuraportti”. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kannasto, Elisa, Laura Paatelainen & Pekka Isotalus (2023), ”Henkilöityminen eduskuntavaalikampanjassa – Puheenjohtajat ja puolueet sosiaalisessa mediassa”. *Politiikka* 65:1, 27–52.

Kestilä-Kekkonen, Elina & Paul-Erik Korvela (2017), ”Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia?”. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina ja Paul-Erik Korvela (toim.), *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*, 8–29. Jyväskylän yliopisto.

Kansallinen Kokoomus r.p (2020), ”kansallinen kokoomus r.p:n säännöt”. Saatavissa <<https://www.kokoomus.fi/wp-content/uploads/2020/11/Kansallinen-Kokoomus-rp.-saannot-2020.pdf>>, luettu 17.3.2024.

Korento, Sari & Marja-Liisa Ylitalo (2022), *Budjetointi ja taloussuunnittelu*. Kuntaliitto 14.6.2022. Saatavissa <<https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu#jakoavain>>, luettu 31.10.2022.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kyösti, Anni, Jenni Airaksinen, Jonne Parkkinen & Jari Kolehmainen (2017), ”Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti – Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä”. *Kaitse-hanke väliraportti*. Tampereen yliopisto.

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611.

Laki hyvinvointialueen rahoituksesta 29.6.2021/617.

Lawless, Jennifer (2004), “Women, war, and winning elections: Gender stereotyping in the post-September 11th era”. *Political Research Quarterly* 57 (3), 479–490.

- Lehto, Marja & Kirsti Valkonen (1980), ”Naisen työ: sosialidemokraattinen naisliike 80 vuotta.” *Sosiaalidemokraattiset naiset*.
- Norris, Pippa & Karlheinz Reif (1997), ”Second-Order Election”. *European Journal of Political Research* 31.1: 109–124.
- Nummenmaa, Lauri (2023), *Käyttäytymistieteiden tilastolliset menetelmät*. Helsinki: Tammi.
- Nyholm, Inga ym. (2016a), *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Nyholm, Inga, Jari Stenvall & Jenni Airaksinen (2016b), *Julkinen hallinto Suomessa*, Helsinki: Tietosanoma.
- Nyholm, Inga ym. (2017), *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Oikeusministeriö (2022a), ”Varsinais-Suomen hyvinvointialue”. Tieto- ja tulospalvelu. 15.2.2022. Saatavissa <<https://tulospalvelu.vaalit.fi/AV-2022/fi/val05.html>>, luettu 11.12.2022.
- Oikeusministeriö (2022b), ”Aluevaalit”. Saatavissa <<https://vaalit.fi/aluevaalit>>, luettu 13.12.2022.
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, Hanna (2004), ”Representation and Democracy: Uneasy Alliance”. *Scandinavian Political Studies* 27 (3), 335–342.
- Pitkänen, Eerikki (2022), ”Tässä ovat aluevaalien ääniharavat: Äänikuningattarena Li Andersson – joukossa myös yllätysnimiä!”. *MTV Uutiset*, 24.1.2022. Uutinen.
- Rajala, Ossi (2021), ”MTV Uutiset selvitti, kuinka paljon puoluejohtajilla riittää aikaa kuntapolitiikalle: Pääministeri Marin ehti lähes jokaiseen kokoukseen, myös Essayah erityisen aktiivinen”. *MTV Uutiset*, 18.1.2021. Uutinen
- Ruostetsaari, Ilkka & Jari Holttinen (2001), *Luottamushenkilö ja valta*. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 29. Pole-Kuntatieto Oy.
- Salomaa, Marja (2022), ”Suomeen kasvoi vaivihkaa joukko ”superpoliitikkoja””. *Helsingin Sanomat*, 28.9.2022. Uutinen.
- Setälä, Maija (2003), *Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Sundberg, Jan (2012), ”Puolueet yhteiskunnan ohjaajina ja ohjattuina”. Teoksessa Paakkunainen, Kari (toim.), *Suomalaisen politiikan murroksia ja muutoksia*, Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2012:1, 115–136.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

SVT (2019), Europarlamenttivaalit. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa <https://www.stat.fi/til/euvaa/2019/euvaa_2019_2019-07-12_tie_001_fi.html>, luettu 12.3.2024.

SVT (2021). Kunnallisvaalit: Ennakkoon äänestäneiden tausta-analyysi 2021. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa <https://www.stat.fi/til/kvaa/2021/01/kvaa_2021_01_2021-06-04_tie_001_fi.html>, luettu 25.2.2024.

Suutari, Juuso, Jussi Kanner & Anna Juhola (2021), *Jäsentensä näköiset. Puolueiden sisäinen demokratia Suomessa*. Demo Finland.

Tavits, Margit (2010), “Effect of Local Ties On Electoral Success and Parliamentary Behaviour: The Case of Estonia.” *Party Politics* 16 (2): 215–235.

Tieteen termipankki 21.10.2022: Oikeustiede: legitimizeetti. Saatavissa <<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:legitimeetti>>, luettu 21.10.2022.

Tietoarkisto (2024), Varianssianalyysi. Saatavissa <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvanti/varianssi/anova/>>, luettu 19.3.2024.

Tilastokeskus (2022a), ”Väestörakenne, tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990–2022: väestö 31.12.2022”. Tilastokeskus. Saatavissa <https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/>, luettu 27.2.2024.

Tilastokeskus (2023), Eduskuntavaalit. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavissa <<https://www.stat.fi/julkaisu/cl8lkinf9pwt30cvz5uvtgprk>>, luettu 23.3.2024.

Tilastokeskus (2022b), Aluevaalit 2022: vahvistettu tulos. Helsinki. Saatavissa <https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/03/alvaa_2022_03_2022-02-01_fi.pdf>, luettu 23.3.2024.

Tilastokeskus (2022c), Aluevaalit 2022: ehdokasasettelu. Helsinki. Saatavissa <https://www.stat.fi/til/alvaa/2022/01/alvaa_2022_01_2022-01-14_fi.pdf>, luettu 27.2.2024.

Urbinati, Nadia & Mark E. Warren (2008), “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science* 11 (1): 387–412.

Vaalilaki 2.10.1998/714.

Valtioneuvosto (2023), "Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023". Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Valtioneuvosto Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia (2015), "Ministerin käsikirja". *Hallituksen julkaisusarja* 9/2015.

Valtiovarainministeriö (2024), Hyvinvointialueiden tehtävät ja toiminta. Saatavissa <<https://vm.fi/hyvinvointialueiden-tehtavat-ja-toiminta>>, luettu 20.2.2024.

Van de Voorde, Nicolas & Benjamin de Vet (2020), "Is All Politics Indeed Local? A Comparative Study of Dual Mandate-Holders' Role Attitudes and Behaviours in Parliament". *Swiss Political Science Review* 26 (1), 51–72.

Wass, Hanna (2021), "Lisääkö soteuudistus demokratian hyvinvointia?". *Politiikasta* 17.5.2021.

Yle (2022), Aluevaalit tulospalvelu 2022. Saatavissa <<https://vaalit.yle.fi/av2022/fi/tulospalvelu/>>, luettu 25.1.2023.

Yle (2021a), Kuntavaalit tulospalvelu 2021 Tampere. Saatavissa <<https://vaalit.yle.fi/kv2021/fi/regions/7/municipalities/837/>>, luettu 25.9.2023.

Yle (2021b), Kuntavaalit tulospalvelu 2021 Turku. Saatavissa <<https://vaalit.yle.fi/kv2021/fi/regions/3/municipalities/853/>>, luettu 25.9.2023.

Yle (2021c), Kuntavaalit tulospalvelu 2021 koko maa. Saatavissa <https://vaalit.yle.fi/kv2021/fi/>, luettu 13.1.2024.