

litu Nieminen

KUNNAN JA HYVINVOINTIALUEEN KAKSOISMANDAATIT

Valtaa ja vuorovaikutusta kahdella tasolla

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2024

TIIVISTELMÄ

Iitu Nieminen: Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit – valtaa ja vuorovaikutusta kahdella tasolla
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden maisteriohjelma, kunta- ja aluejohtaminen
Syyskuu 2024

Tämä tutkimus tarkastelee kunnan ja hyvinvointialueen poliitikkojen kaksoismandaatteja, niiden piirteitä ja vaikutuksia sekä kaksoismandaattien merkitystä poliittisen vallan ja sen sijoittumisen kannalta. Suomessa järjestettiin ensimmäiset aluevaalit tammikuussa 2022, ja niiden myötä muodostui uusi merkittävä joukko paikallis- ja aluetasolla samanaikaisesti valtaa käyttäviä poliitikkoja. Kaksoismandaatit eivät ole uusi ilmiö suomalaisessa järjestelmässä, mutta niiden tutkimus on ollut vähäistä ja hyvinvointialueiden myötä muodostunut uusi politiikan taso lähellä kuntia tekee asetelmasta tuoreen ja mielenkiintoisen.

Politiikassa kaikki kytkeytyy lopulta aina valtaan, sen käyttämiseen tai sijoittumiseen. Poliitikon vastuuroolien lisääntyessä, muodostuu helposti käsitys myös samassa suhteessa kasvavasta vallasta. Kaksoismandaattien ja vallan yhdistävää tutkimusta on kuitenkin olemassa vähän, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa kaksoismandaatteja tarkastellaan valtateoreettisten linssien läpi tavoitteena ymmärtää kaksoismandaatin merkitystä vallan lähteenä ja poliittisten voimavarojen muodostumisessa. Tutkimuksen teoreettinen tausta rakentuu erilaisten poliittisen vallan näkökulmien lisäksi kaksoismandaattien tutkimuksen, hyvinvointialueuudistuksen lainsäädännöllisten näkökulmien sekä paikallisen ja alueellisen edustuksellisen demokratian rakenteiden kuvauksen varaan.

Kaksoismandaateista käydään vilkasta julkista keskustelua, ja Keski-Euroopassa ilmiötä on myös tutkittu kohtalaisesti. Poliitikkojen näkökulma on kuitenkin kaikkialla jäänyt pitkälti marginaaliin, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa keskiöön nostetaan poliitikkojen omat näkemykset ja kokemukset. Tutkimus toteutettiin laadullisena haastattelututkimuksena, ja aineisto kerättiin Pirkanmaan hyvinvointialueelta. Aineisto koostuu yhdeksästä teemahaastattelusta, jotka kerättiin erikokoisia kuntia ja eri puolueita kattavasti edustavilta kaksoismandaatin omaavilta poliitikoilta. Aineiston analyysissä hyödynnettiin aineistolähtöistä sisällönanalyysia.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaateilla voi olla konkreettisia sekä poliitikon arkea sujuvoittavia että sitä haastavia vaikutuksia. Ajankäytön tai sosiaalisten verkostojen kaltaisten konkreettisten muuttujien lisäksi asema kahdella toisiaan lähellä olevalla hallinnon tasolla edellyttää tasapainoilua ja luovimista edustuksellisuuden määrittelyyn ja erilaisten ulkopuolisten odotusten keskellä. Poliitikkojen välisen vallan näkökulmasta kaksoismandaatti voi viitteellisesti sekä vahvistaa että kaventaa yksilön poliittisia voimavaroja. Kaksoismandaatin käytännön merkitys riippuukin pitkälti siitä, kuinka taitavasti poliitikko osaa hyödyntää asemasta kumpuavia potentiaalisia voimavaroja ja toisaalta kompensoida vaikuttamista haastavia tekijöitä muilla voimavaroilla. Poliitikon vaikutusvalta on niin moninaisten ja yksilöllisten tekijöiden summa, että kaksoismandaatti itsessään ei kuitenkaan lopulta näyntyä kovin ratkaisevana valta-aseman määrittymisessä.

Avainsanat: kaksoismandaatti, poliittinen valta, vallan lähteet, poliittiset voimavarat, hyvinvointialueuudistus, edustuksellinen demokratia

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

Sisällys

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET	2
3	HYVINVOINTIALUEET JA KUNNAT EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN NÄYTTÄMÖNÄ	3
3.1	Hyvinvointialueuudistus – julkisen hallinnon kokonaisuudistus.....	4
3.2	Edustuksellinen demokratia ja päätöksenteko hyvinvointialueilla ja kunnissa	6
3.3	Hyvinvointialueen ja kunnan rajapinnalla	9
4	VALLANKÄYTTÖÄ POLITIIKAN JA HALLINNON ERI TASOILLA	12
4.1	Kaksoismandaatit politiikan ilmiönä	12
4.2	Vallan monet kasvot.....	16
4.3	Poliittisen vaikutusvallan lähteet	21
5	AINEISTO JA MENETELMÄT	27
5.1	Teemahaastattelut.....	28
5.2	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi.....	30
5.3	Tutkimuksen luotettavuus	32
6	NÄKÖKULMIA KUNNAN JA HYVINVOINTIALUEEN KAKSOISMANDAATTEIHIN	34
6.1	Edustuksellisuus ja ulkopuoliset odotukset kunnan ja hyvinvointialueen rajapinnalla	35
6.2	Ajankäyttö ja esteellisyydet poliitikon arjen konkreettisina haasteina	42
6.3	Tieto ja poliittinen kokemus poliitikon arjen sujuvoittajina	47
7	KAKSOISMANDAATTI JA POLIITTINEN VALTA	53
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	64
	LÄHTEET	68
	LIITTEET	72

Kuviot

Kuvio 1. Poliittisen vaikutusvallan lähteet Dahlia (1961, 1971), Morgania (2006) sekä Baturoa ja Elkinkiä (2017) mukailleen	25
Kuvio 2. Näkökulmia kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatteihin.....	35

1 JOHDANTO

Vuosia valmisteltu sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen uudistus valmistui kesällä 2021 synnyttäen uuden hallinnon tason ja edustuksellisen demokratian näyttämön kuntien ja valtion väliin. Ensimmäiset aluevaalit järjestettiin tammikuussa 2022, ja sen myötä muodostui entistä suurempi joukko kahdella tasolla valtaa käyttäviä sekä merkittävä uusi joukko kolmella tasolla vaikuttavia poliitikkoja. Ensimmäisissä aluevaaleissa valituksi tulleista jopa kolme neljästä on myös kunnanvaltuutettuja (Kuntaliitto 2022a). Näillä kaksoismandaatin omaavilla poliitikoilla on usein valtuustopaikkojensa lisäksi erilaisia muitakin merkittäviä valta-asemia muun muassa lautakunnissa tai hallituksissa.

Kahdella ja erityisesti kolmella tasolla vaikuttavat poliitikot ovat herättäneet runsaasti, pääosin kriittistä, julkista keskustelua eri medioissa. Kriitikkä on noussut esimerkiksi poliitikon osallistumisesta kahteen eri kokoukseen samanaikaisesti (Salomaa 2022) ja yleisestä multitaskauksesta, jossa poliitikko vaihtelee asiasta ja elimestä toiseen (Lapin Kansa 2023). Kevään 2023 eduskuntavaalien alla pohdinnassa oli myös se, kenen etua monella tasolla toimivat poliitikot lopulta ajavat (Eromäki 2023). Suuri osa suomalaisista haluaisikin rajoittaa luottamustoimien kasautumista samoilla ihmisille. Esimerkiksi Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:n tutkimuksen mukaan 68 % suomalaisista rajoittaisi poliitikkojen päällekkäisiä tehtäviä, ja yhteen tehtävään kerrallaan rajoituksen asettaisi 29 % (Haavisto & Rother 2022, 2). Erityisesti kolmella tasolla toimiviin poliitikkoihin siis suhtaudutaan varauksella. Ongelmiksi raportissa (Haavisto & Rother 2022, 1) nostetaan muun muassa päätöksentekijöiden piirin kaventuminen, ajankäytön ongelmat sekä päätöksentekoa vaikeuttavat intressiristiriidat.

Riippumatta siitä, keskustellaanko poliitikkojen piirin kaventumisesta, päätöksenteon intressiristiriidoista vai aikataulujen päällekkäisyydestä, kytkeytyy politiikassa kaikki lopulta aina valtaan, sen käyttämiseen, rajoitteisiin tai sijoittumiseen. Poliitiikan peruseriaatteena on demokraattisen vallan ja vastuun tavoittelu. Siten poliitikon vastuuroolien lisääntyessä muodostuu helposti käsitys myös samassa suhteessa kasvavasta vallasta. Kaksoismandaatin omaavista poliitikoista saatetaankin puhua esimerkiksi eliittinä eliitin sisällä (Navarro 2009). Kaksoismandaattien ja vallan yhdistävää tutkimusta on kuitenkin olemassa vähän, minkä vuoksi kaksoismandaattien todellista merkitystä vallan tai sen keskittymisen suhteen on vaikea arvioida. Näyttäytyvätkö nimenomaan kaksoismandaatit keskeisinä vallan keskittymisen näkökulmasta? Millaiset tekijät lopulta määrittelevät vallan sijoittumista suomalaisessa järjestelmässä?

Kahdella hallinnontasolla vaikuttavat poliitikot muodostavat asemansa ja moninaisten kytköstensä myötä mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Vaikka keskustelu käy kuumimmillaan kolmella tasolla toimivien poliitikkojen asemasta, ovat tämän tutkimuksen kohteena olevat kuntien ja hyvinvointialueiden kaksoismandaatin omaavat poliitikot pelkästään tilanteen tuoreuden ja uudenlaisen toimintaympäristön muodostumisen vuoksi hyvin kiinnostavassa asemassa. Kun pelikenttä rakentuu täysin uudelleen, on tutkimukselle paikkansa. Nimenomaan kunnan ja hyvinvointialueen väliin sijoittuva tutkimus mahdollistaa uuden institutionaalisen todellisuuden ymmärtämisen erilaisine puolineen. Kunnalla ja hyvinvointialueella on samat yhteiset asukkaat, mikä kytkee hallinnon tasot tiukasti toisiinsa. Lisäksi lainsäädäntö asettaa niille yhteistyön vaatimuksia, ja hyvinvointialueen tehtävät ovat siirtyneet pääasiassa suoraan kunnilta. Monet hyvinvointialueella päätettävät asiat, kuten palveluverkkoon liittyvät päätökset, vaikuttavat ratkaisevasti jokapäiväiseen elämään kunnissa. Tällaisessa ympäristössä molemmilla tasoilla toimiva poliitikko kohtaa väistämättä useita tilanteita, joita yhdellä tasolla toimittaessa ei vastaan tule.

2 TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET

Kahdella tasolla vaikuttavia poliitikkoja on tutkittu Euroopassa (esim. François 2013; Navarro 2009; Van De Voorde & de Vet 2020), mutta kiinnostus on ollut pääasiassa kaksoismandaattien syissä ja seurauksissa, joita voidaan objektiivisesti arvioiden havaita. Poliitikkojen oma näkemys ilmiöstä on jäänyt julkisessa keskustelussa laajalti pimentoon, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan poliitikkojen näkökulmaan. Myös kaksoismandaatteja käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa poliitikkojen ääni on marginaalinen. Kiinnostavaa on, millaisena poliitikot itse kokevat oman kaksoismandaattinsa ja siihen kytkeytyvät vaikutukset käytännössä. Vaikka julkisessa keskustelussa kaksoismandaateista korostuu vahvasti kritiikki, rakennetaan tämän tutkimuksen ennakoasetelma lähtökohtaisesti neutraaliksi, jotta kaksoismandaattien erilaiset puolet saataisiin näkyviin. Kansainvälinen tutkimus on myös keskittynyt pääasiassa parlamenttitason ja toisen alemman tason yhdistäviin kaksoismandaatteihin, joten paikallis- ja aluetason kaksoismandaatteja koskevalle tutkimukselle on selvästi paikkansa.

Tämän tutkimuksen tavoitteena onkin tuoda uutta näkökulmaa sekä yhteiskunnalliseen että tieteelliseen keskusteluun kaksoismandaateista ja toisaalta niihin kytkeytyvästä vallasta. Poliitikkojen kokemustieto peilautuu olemassa olevaan tutkimukseen laajentaen kaksoismandaateista käytävää

keskustelua. Tässä tutkimuksessa poliitikkojen alue- ja paikallistason kaksoismandaatteja ja niiden vaikutuksia lähestytään yhden päätutkimuskysymyksen ja kahden osakysymyksen kautta, jotka ovat:

Millaisen merkityksen kuntien ja hyvinvointialueen poliitikkojen kaksoismandaatit saavat poliittisen vallan ja sen sijoittumisen näkökulmasta?

- Millaisena poliitikot näkevät kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaattien vaikutukset valtuutetun tehtävän hoitamisen kannalta?
- Millaisia vaatimuksia juuri kunnan ja hyvinvointialueen välissä toimiminen asettaa poliitikoille?

Päätutkimuskysymyksen avulla on tarkoitus ymmärtää, millainen merkitys kaksoismandaateilla on poliittisen vallan ja sen sijoittumisen kannalta. Tavoitteena on selvittää, ovatko kaksoismandaatteihin liittyvät kokemukset sellaisia, joilla voi olla merkitystä poliittisen vallan näkökulmasta. Jotta päätutkimuskysymykseen voidaan pyrkiä vastaamaan, täytyy ensin saavuttaa ymmärrys kuntien ja hyvinvointialueiden kaksoismandaateista käytännössä. Tähän pyritään kahden osakysymyksen kautta, joilla hahmotetaan kaksoismandaattien merkitystä valtuutetun tehtävän hoitamisen näkökulmasta sekä eritellään kunnan ja hyvinvointialueen välissä toimimiseen liittyvää todellisuutta. Analyysivaiheessa hahmotetaan vastauksia osatutkimuskysymyksiin, jotka tulkinnan ja teoriaan peilaamisen kautta auttavat vastaamaan varsinaiseen päätutkimuskysymykseen. Tutkimus yhdistää paikallisemman ja käytännönläheisemmän keskustelun kaksoismandaateista universaalimpaan valtakeskusteluun politiikan ja hallinnon kentällä.

3 HYVINVOINTIALUEET JA KUNNAT EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN NÄYTTÄMÖNÄ

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu useista palasista ja käsitteistä, jotka yhdessä muodostavat koherentin ja laajan käsitteellisen pohjan empiiriselle tutkimukselle. Tässä luvussa (Luku 3) kuvataan hyvinvointialueiden syntymiseen liittyvän reformin olennaiset piirteet sekä lainsäädännöstä tulevat keskeiset määräykset, jotka määrittelevät poliittista toimintaa ja päätöksentekoa hyvinvointialueilla ja kunnissa. Lisäksi lähinnä lainsäädännöstä nousevien velvoitteiden kautta tarkastellaan kunnan ja hyvinvointialueen rajapintaa, ja siellä ilmeneviä yhteistyön tarpeita sekä päätösten vaikutuksia erityisesti poliitikkojen näkökulmasta. Kontekstia ja toimintaympäristöä taustoittavan pohjan päälle rakentuu seuraavassa luvussa (Luku 4) tieteelliseen

tutkimukseen nojaava kehys, joka koostuu sekä hallinnon että politiikan tutkimuksesta. Keskeisimmät käsitteet ovat kaksoismandaatti ja valta erilaisista näkökulmistaan. Vallan käsitteen osalta tarkastellaan muun muassa poliittista valtaa, vallan sijoittumista sekä poliittisia voimavaroja vallan lähteenä.

3.1 Hyvinvointialueuudistus – julkisen hallinnon kokonaisuudistus

Lähtökohta hyvinvointialueille ja niiden myötä syntyneelle uudelle politiikan ja hallinnon tasolle on sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen uudistuksessa. 2000-luvun alkupuolelta saakka eduskunnassa ja vaihtuvissa hallituksissa on pyritty löytämään ratkaisuja kuntapohjaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän tilalle. Kuntien vaihtelevat resurssit, alueelliset terveyserot ja väestön ikääntyminen ovat asettaneet tarpeen uusien ratkaisujen löytämiselle. (Leppänen, Sorvettula ja Valli-Lintu 2024, 3.) Hyvinvointialueiden synty on merkittävä pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistus, mutta samaan aikaan koko julkisen hallinnon ja demokraattisen järjestelmän kokonaisuudistus, jossa rakenteet sekä valta- ja vastuusuhteet ovat kokeneet suuria muutoksia hallinnon kaikilla tasoilla (Nerg, Pitkäniemi ja Ahonen 2022).

Laki hyvinvointialueesta (611/2021) hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa 2021. Sen myötä vuoden 2023 alusta vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle, ja poikkeuksena ainoastaan Helsingin kaupungilla säilyi palvelujen järjestämisvastuu (Sote-uudistus 2022). Lain hyvinvointialueesta (611/2021, 1§) tarkoituksena on luoda edellytykset kuntia suuremman alueen itsehallinnolle sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Tämän lisäksi tarkoitus on edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä luoden alueille edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia.

Hyvinvointialueet saavat rahoituksensa pääosin suoraan valtiolta, mistä säädetään laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021). Lain mukaan hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen suuruuteen vaikuttavat muun muassa asukasmäärä ja -tiheys, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarve sekä vieraskielisyys (Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 3§), ja tämän valtion rahoituksen kohdentamisesta lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen hyvinvointialueet voivat toimivaltansa rajoissa päättää itse (emt., 4§). Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta ja niihin kohdistuva valtion ohjaus on vahvaa, minkä vuoksi alueiden itsehallinnollinen asema perustuu käytännössä vain kansanvaltaisuuteen ja demokraattiseen päätöksentekoon (Niemi 2022, 263), ja on siten kuntien itsehallintoa selvästi kapeampi.

Itsehallinto on kuntia keskeisimmin määrittäviä piirteitä. Se luo perustan kunnan kaikelle toiminnalle ja erottaa sen muista paikallisista ja alueellisista yhteisöistä (Jäntti 2016, 182). Kunnallisen itsehallinnon peruspilarit muodostuvat kansanvaltaisuudesta, lailla säätämisen vaatimuksesta, rahoitusperiaatteesta, jolla turvataan kuntien tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä tehtävistään, verotusoikeudesta sekä yleisestä toimivallasta ja siten mahdollisuudesta ottaa ylimääräisiä tehtäviä hoitaakseen (Leppänen ym. 2024, 33). Paikallinen itsehallinto antaa kunnille mahdollisuuden tehdä paikallisia valintoja, jotka konkretisoituvat kunkin kunnan asukkaiden tarpeiden mukaisiksi päätöksiksi. Itsehallinto ilmeneekin kuntien erilaisina valintoina laissa säädettyjen ja sen itselleen ottamien ylimääräisten tehtävien hoitamisessa. (Jäntti 2016, 181–182.)

Vaikka kuntien itsehallinto on hyvinvointialueisiin verrattuna laaja, eivät läheskään kaikki kunnan asiakaan ole kunnallispolitiikan päätettävissä. Osa asioista tulee annettuina, muun muassa lakisääteisten palveluiden muodossa. Lainsäädännön lisäksi kunnan toimintaympäristö ylipäätään vaikuttaa kunnan liikkumavaraan merkittäväällä tavalla. Esimerkiksi väestömuutokset ja yleinen taloustilanne vaikuttavat ratkaisevasti kuntapolitiikan mahdollisuuksiin päätöksenteossa. Taloudellisten resurssien puute kaventaa kunnallispolitiikan mahdollisuuksia huomattavasti enemmän kuin mitä itsehallintovaltuudet antavat, sillä tyhjän kassan myötä valinnanvapaus häviää. (Wiberg 2005, 14.) Käytännössä itsehallinto toteutuukin aina kulloisenkin ympäristön asettamien reunaehtojen rajoissa, niin ajasta kuin paikasta riippuen.

Myös hyvinvointialueista puhutaan lainsäädännössä itsehallinnollisina alueina, mutta niiden itsehallinnolle ei aseteta samanlaisia vaatimuksia. Kuten todettu, hyvinvointialueiden itsehallinto perustuukin pitkälti kansanvaltaisuuteen ja valtiosta erilliseen hallintorakenteeseen. Lisäksi lailla säätämisen vaatimus koskee myös hyvinvointialueita, jolloin niille voidaan määrätä tehtäviä vain lailla. Verotusoikeuden ja kattavan yleisen toimialan puuttuminen tekevät hyvinvointialueiden itsehallinnosta kuitenkin selvästi kuntia kapeamman. (Leppänen ym. 2024, 30–33.) Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2021 vp) on hyvinvointialueiden kansanvaltaisuutta arvioidessaan todennut, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Tämän myötä myös yksittäisen valtuutetun rooli voi näyttäytyä hyvinvointialueella erilaisena kuin kunnassa.

Suomi on jaettu 21 hyvinvointialueeseen, jotka vaihtelevat pinta-alaltaan, väestöpohjan suuruudeltaan ja demografisilta piirteiltään merkittävästi toisistaan. Aluejako noudattelee maakuntajakoa, lukuun ottamatta Uttamaata. Pirkanmaan hyvinvointialue on asukasmäärältään Suomen suurin, ja tässä tutkimuksessa empiirinen aineisto kerätään Pirkanmaalta. Pirkanmaan hyvinvointialue koostuu 23 kunnasta, joiden yhteenlaskettu asukasmäärä on yli puoli miljoonaa

(Pirha 2024a). Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoiminnan johtaja Taru Kuosmanen on kutsunut Pirkanmaata kuin Suomeksi pienoiskoossa, sillä alueella yhdistyvät tiheet väestökeskittymät ja harvaan asutut seudut sekä lyhyet ja pitkät välimatkat (Kalliosaari 2022). Aluetta kuvaakin kuntien ja ihmisten laaja kirjo aina Suomen vetovoimaisimmasta kaupungista tyhjeneviin ja vanheneviin maaseutukuntiin. Hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttävän aluevaltuuston 79:stä aluevaltuutusta Pirkanmaalla yli 60 istuu myös oman kuntansa valtuustossa (Pirha 2024b; Yle 2022), joten kaksoismandaatteja ensimmäisissä aluevaaleissa on muodostunut alueella runsaasti.

Kuten todettu, hyvinvointialueuudistus on julkisen hallinnon ja demokraattisen järjestelmän kokonaisuudistus. Siihen olennaisesti sisältyy julkisten tehtävien ja sen myötä kustannusten uudelleenjakoa, mutta yhtä keskeisiä muutoksia ovat kansanvallan laajeneminen, hallintokoneiston rakenteiden merkittävä muutos sekä uudella tavalla määritelty aluejako (Niemi 2022, 224). Hyvinvointialueuudistusta ja sen myötä hyvinvointialueita määrittävätkin sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen vastuiden lisäksi edustuksellinen demokratia, kunnallisen itsehallinnon rinnalle muodostunut uudenlainen hyvinvointialueiden itsehallinto sekä lukuisat uudet rajapinnat. Tässä tutkimuksessa uudistuksesta korostuu uusi edustuksellisen demokratian taso ja sen mukanaan tuomat ilmiöt, erityisesti lisääntyneet kaksoismandaatit.

3.2 Edustuksellinen demokratia ja päätöksenteko hyvinvointialueilla ja kunnissa

Hyvinvointialueiden myötä edustuksellinen demokratia laajeni Suomessa uudelle tasolle. 1800-luvulta asti olemassa olleiden itsehallinnollisten ja demokraattisten kuntien päälle muodostui uusi taso omine toimielimineen. Hyvinvointialueiden ylimpänä päättävänä elimenä toimivat aluevaltuustot, jotka valitaan neljän vuoden välein aluevaaleissa edustamaan koko hyvinvointialuetta. Aluevaltuuston tehtävänä on päättää hyvinvointialueen keskeisistä kysymyksistä, kuten hyvinvointialuestrategiasta, hallintosäännöstä, taloudesta sekä palvelutuotannon järjestämisestä. (Niemi 2022, 227.) Ensimmäiset aluevaltuustot valittiin aluevaaleissa tammikuussa 2022, joissa äänestysprosentti jäi 47,5 prosenttiin (Kuntaliitto 2022a). Jatkossa aluevaalit järjestetään kuntavaalien yhteydessä.

Aluevaltuustot käyttävät hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa ja niiden vastuut sekä tehtävät on määritelty laissa hyvinvointialueesta (611/2021, 22§), jonka määrittelemistä tehtävistä keskeisimpinä voidaan pitää ainakin hyvinvointialuestrategiasta ja talousarviosta sekä hallintosäännöstä päättämistä. Hyvinvointialuestrategiassa päätetään hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista eli käytännössä muun muassa palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevista strategisista linjauksista (Laki hyvinvointialueesta 41§). Vuosittain laadittavassa talousarviossa

puolestaan huomioidaan hyvinvointialuekonsernin taloudelliset vastuut ja velvoitteet (emt., 115§). Aluevaltuusto hyväksyy talousarviossa sitovat talouden ja toiminnan tavoitteet ja näiden edellyttämät määrärahat sekä tuloarviot, ja esimerkiksi Pirkanmaalla talousarvion toimintakulut ovat vuonna 2024 noin 2,7 miljardia euroa (Pirkanmaan hyvinvointialue 2023, 86). Aluevaltuusto ja aluevaltuutetut käyttävätkin merkittävää päätösvaltaa sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen hallinnonalalla, vaikka lainsäädäntö sekä muissa elimissä tapahtuva valmistelutyö päätöksenteolle reunaehdoiksi asettavatkin.

Kunnallisen demokratian ja kuntien toiminnan kannalta keskeisin ohjenuora on puolestaan kuntalaki (410/2015, 1§), jonka tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon ja vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien toteutumiselle sekä edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalaki määrittelee niin kunnan tehtäviä, edustuksellista demokratiaa kuin taloudenkin reunaehdoiksi. Kuntalain lisäksi kuntaa koskevia tarkempia säädöksiä on olemassa muun muassa kuntien henkilöstöä ja taloutta koskien (Valtiovarainministeriö 2024).

Kunnan demokraattiset ja päätöksenteon kannalta keskeiset rakenteet ovat hyvin samankaltaiset hyvinvointialueiden kanssa. Kuntalain 14§ mukaan kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, jonka tehtäviin lukeutuvat muun muassa päättäminen kuntastrategiasta, hallintosäännöstä ja vuosittaisesta talousarviosta. Kuntastrategiassa määritellään kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteita huomioiden muun muassa asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (Kuntalaki 37§). Samoin kuin hyvinvointialueilla, hallintosääntö ja talousarvio ovat myös kunnanvaltuuston päätöksenteon keskeisimpiä elementtejä.

Yksi keskeisimpiä ohjenuoria demokraattisen päätöksenteon käytännön kannalta on hallintosääntö. Hyvinvointialueen hallintosäännössä annetaan keskeiset määräykset muun muassa erilaisista hallinnon ja toiminnan järjestämiseen sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvistä asioista, kuten toimivallan siirtämisestä, toimielinten kokoontumisesta, toimielinten päätöksentekotavoista sekä aluevaltuuston kokousmenettelyistä (Laki hyvinvointialueesta 95§). Vastaavasti kuntien hallintosäännössä tulee määritellä samankaltaiset hallinnon ja toiminnan järjestämiseen sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyyn liittyvät asiat kuntakontekstissa (Kuntalaki 90§). Vaikka hallintosääntö ei varsinaisesti vaikuta päätöksenteon ja päätösten sisältöihin, määrittää se puitteet ja kontekstin käytännön päätöksenteon toteuttamiselle hyvinvointialueilla ja kunnissa. Esimerkiksi toimivallan siirto toiselle elimelle, kokouskäytännöt ja äänestyskäytännöt vaikuttavat suoraan päätöksenteon prosesseihin ja sen myötä väistämättä myös lopputulokseen.

Vaalikelpoisuus aluevaaleissa määritellään laissa hyvinvointialueesta (611/2021, 76§), jonka mukaan yleisen vaalikelpoisuuden omaavat täysi-ikäiset henkilöt, jotka asuvat kyseisen hyvinvointialueen jossakin kunnassa ja joilla on äänioikeus jollakin hyvinvointialueella. Tämän lisäksi aluevaltuutetuille ja muille luottamushenkilöille on asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Vaalikelpoinen aluevaltuustoon ei ole henkilö, joka hoitaa välittömästi hyvinvointialuetta koskevia valvontatehtäviä eikä hyvinvointialueen tai sen määräysvallassa olevan yhteisön tai hyvinvointiyhtymän palveluksessa oleva henkilö, joka toimii aluehallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen tai hyvinvointialueen liikelaitoksen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä (Laki hyvinvointialueesta 77§).

Vastaavasti vaalikelpoisuus kuntavaaleissa määritteellään kuntalain 72§:ssä, jonka mukaan vaalikelpoisia kunnanvaltuustoon eivät ole välittömästi kunnallishallinnon valvontatehtäviä hoitavat valtion virkamiehet eivätkä kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen alaisessa johtavassa tai siihen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä toimivat kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhtiön tai säätiön palveluksessa olevat henkilöt. Tämän lisäksi yleisen vaalikelpoisuuden kriteerien, kotikuntana kyseinen kunta ja äänioikeus, tulee aina täyttyä (Kuntalaki 71§). Kelpoisuusvaatimuksilla pyritään ehkäisemään tiettyjä sidonnaisuuksia ja esteellisyytilanteita. Useammalla hallinnon tasolla valituksi tulemista ja vaikuttamista ei kuitenkaan kummallakaan tasolla Suomessa rajoiteta.

Vaikka alue- ja kunnanvaltuustot ovat ylimpiä päättäviä elimiä, on myös muilla toimielimillä merkittävä roolinsa päätöksenteossa. Kuntalain 30§:ssä todetaan, että valtuuston lisäksi kunnassa on oltava vähintään hallitus sekä tarkastuslautakunta, minkä lisäksi valtuustolla on mahdollisuus asettaa muitakin lautakuntia, johtokuntia tai jaostoja osaksi kunnan toimielinrakennetta. Vastaavasti laissa hyvinvointialueesta (611/2021, 35§ ja 33§) valtuuston lisäksi pakollisiksi toimielimiksi määritellään aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä alueilla myös kansalliskielilautakunta. Aluehallitus ja kunnanhallitus vastaavat muun muassa alueen tai kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden varmistamisesta sekä valvovat alueen tai kunnan etua (kuntalaki 39§; laki hyvinvointialueesta 43§). Esimerkiksi hyvinvointialueilla aluehallituksella on päävastuu valmistella asiat aluevaltuustolle, vaikka tietyissä tapauksissa vastuu on tilapäisellä lautakunnalla tai tarkastuslautakunnalla (Leppänen ym. 2024, 405).

Asioiden käsittely valtuustojen kokouksissa perustuu päätösvalmistelun tuloksena koottavaan esityslistaan ja siinä esitettyihin pohjaehdotuksiin. Valmisteluvaiheessa käsiteltävistä asioista laaditaan valtuustokäsittelyyn pohjaehdotukset, jotka voidaan joko suoraan hyväksyä, niiden

käsittelyä voidaan esittää keskeytettäväksi, valmisteluun palautettavaksi tai ehdotuksille voidaan tehdä vastaehdotuksia. Jos kannatettuja vastaehdotuksia nousee, päätös asiasta tehdään äänestämällä. (Leppänen ym. 2024, 421–422.) Koska valtuustokäsittelyn lähtökohtana ovat pääasiassa hallituksessa valmistellut pohjaehdotukset, voidaan valmisteluelimen rooli lopullisessa päätöksenteossa nähdä keskeisenä. Vaikka valtuusto päätöksen monissa asioissa lopulta tekeekin, on valmistelutyöllä mahdollista ohjata päätöksentekoa haluttuun suuntaan. Lisäksi aiemmin kuvatulla hallintosäännöllä toimi- ja siten päätösvaltaa voidaan siirtää aluevaltuustolta muille elimille, jolloin valtuuston rooli päätöksenteossa väistämättä jonkin verran kaventuu.

3.3 Hyvinvointialueen ja kunnan rajapinnalla

Hyvinvointialueiden syntymisen myötä suomalaiseen järjestelmään muodostui uusi keskeinen raja- ja yhdyspinta kuntien ja hyvinvointialueen väliin. Raja- tai yhdyspinnalla tarkoitetaan kahden tai useamman organisaation toiminnallista rajaa, jossa pyritään keskinäisen vuoropuhelun ja sopimisen avulla yhteensovittamaan tehtäviä (Reina 2017). Vaikka hyvinvointialueet muodostavat erillisen hallinnon ja politiikan tason, ne kytkeytyvät monin tavoin kuntiin. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on samat yhteiset asukkaat, joiden hyvinvointia niiden on edistettävä. Hyvinvointialueilla onkin kuntien kanssa yhteinen vastuu alueen asukkaiden hyvinvoinnista, keskeisten peruspalvelujen järjestämisestä sekä alueen taloudellisesta kestävydestä (Leppänen ym. 2024, 87). Yhteisten asukkaiden lisäksi myös yhteiset poliitikot ovat runsaiden kaksoismandaattien myötä linkki tasojen välillä, kun kunnissa ja hyvinvointialueilla päättävät ja keskustelevat monissa tapauksissa samat henkilöt. Kaksoismandaattien laajan ymmärtämisen kannalta hyvinvointialueen ja kunnan rajapinta näyttäytykin merkityksellisenä ja kiinnostavana.

Hyvinvointialueuudistuksessa lähtökohtaisesti koko sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi on siirretty kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueiden vastuulle. Väliin jää kuitenkin harmaa alue, johon sijoittuu muun muassa terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, josta vastuu on edelleen kunnilla. Toisaalta myös alueiden on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. (Niemivuo 2022, 452.) Laissa hyvinvointialueesta (611/2021, 14§) todetaankin, että hyvinvointialueen ja kuntien on neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta vähintään kerran valtuustokaudessa. Tiettyjen tehtävien, kuten lasten, nuorten ja perheiden palvelujen, toteuttamiseksi tarvitaan väistämättä yhteisiä tavoitteita, menettelytapoja ja sujuvaa tiedonkulkua hyvinvointialueen ja kuntien välillä (Valtiovarainministeriö 2023).

Lainsäädännössä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön vaatimuksia määritellään vain yleisellä tasolla, ja esimerkiksi yhteistyön järjestämisestä käytännössä ei erikseen säädetä. Samaan aikaan

hyvinvointialueiden mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisestä kunnan kanssa on lainsäädännössä varsin rajattua, ja kussakin tilanteessa yhteistyön muodot on ratkaistava tapauskohtaisesti. Käytännön toteutustapoja yhteistyölle voivat olla ainakin palvelujen koordinointi niin, että niistä muodostuu asiakkaalle eheä kokonaisuus, palvelujen tuominen samoihin tiloihin ja palvelujen toteuttaminen mahdollisuuksien rajoissa yhdessä työnjaosta ja rahoituksesta sopimalla. (Kuntaliitto 2023a.)

Kuntaliitto on selvittänyt kuntakyselyllään tilannekuvaa kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoista keväällä 2023. Kyselyssä havaittiin, että kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyössä on vielä runsaasti kehitettävää liittyen erityisesti yhteisiin tavoitteisiin ja toimintamalleihin sekä yhteisen tietopohjan ja tilannekuvan luomiseen. Suuri osa näki myös yhteistyön avoimuuden ja kumppanuuden toteutuneen vielä heikosti ja työnjaon olevan epäselvä. Vaikka esimerkiksi kuntien yhdyshenkilöiden ja ylimmän johdon yhteistyön osalta toiminnan yhdyspinnoilla on kyselyn perusteella koettu selkiytyneen, koetaan työnjako ja sen käytännön toteutus kokonaisuutena epäselväksi ja heikosti kehittyneeksi. (Pekola-Sjöblom & Jurmu 2023.) Lainsäädännön asettamien vaatimusten selkiytyminen ja toteutuminen käytännössä viekin uusissa rakenteissa ja suurten muutosten yhteydessä aikaa ja resursseja, jolloin kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön ja toiminnan voidaan odottaa ajan myötä jatkuvasti kehittyvän ja paranevan.

Kuntien ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö edellyttää vuorovaikutusta niin poliittisen päätöksenteon, johdon kuin asiantuntijoidenkin tasolla. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavana näyttäytyy poliittisen päätöksenteon taso, jolla valtuustojen välinen vuorovaikutus näyttäytyy keskeisenä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi yhteisten strategisten tavoitteiden asettamista ja erilaisia sopimuksia. (Kuntaliitto 2022b.) Koska esimerkiksi Pirkanmaalla reilusti yli puolet aluevaltuutetuista istuu myös kunnanvaltuustossa, tekee moni valtuutettu yhteistyötä myös ikään kuin itsensä kanssa. Samaan aikaan on kuitenkin muistettava, että kunnanvaltuutetuista vain murto-osa on aluevaltuutettuja. Lisäksi on tärkeää huomioida, että kuntien tehtäväkentän merkittävä laajuus tarkoittaa sitä, että yhteistyön tarpeet ja yhdyspintatyö näyttäytyy niiden kannalta merkitykseltään hyvin erilaisena esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen tai elinkeino- ja yrityspalvelujen kentällä.

Vastuunjakoon ja yhteistyöhön liittyvien kysymysten lisäksi hyvinvointialueiden ja kuntien välisiä suhteita ja yhdyspintaa määrittävät hyvinvointialueilla tehtävät päätökset, joilla on suora vaikutus alueen kuntiin. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) määrittelee hyvinvointialueen järjestämisvastuuta ja erinäisiä reunaehtoja sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyen. Hyvinvointialueiden on toteutettava palvelunsa yhdenvertaisesti, väestön tarpeet huomioon ottaen ja lähellä asiakkaita (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 4§). Palveluita voidaan

kuitenkin koota suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palveluiden laadun, saatavuuden tai asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi (emt., 9§). Käytännössä hyvinvointialueilla on siis täysi oikeus päättää palveluverkostaan eli siitä, missä kunnissa erilaiset palvelut fyysisesti sijaitsevat. Päätökset esimerkiksi tiettyjen terveyskeskusten tai vuodeosastojen lakkauttamisesta kohdistuvat suoraan yksittäisiin kuntiin ja ovat keskeinen tekijä kuntien ja hyvinvointialueen välisissä suhteissa.

Hyvinvointialueiden alkutaipaleella suurimmaksi puheenaiheeksi ovatkin monin paikoin nousseet erilaiset kiistellyt palveluverkkopäätökset. Palveluverkon ja palveluiden suunnittelussa huomioidaan muun muassa henkilöstön saatavuuden ennusteet, väestöennusteet sekä teknologian kehittymisen mahdollistamat uudenlaiset palvelumuodot (Pirha 2024c). Pirkanmaan hyvinvointialueella hallintosäännön (2024, 5§) mukaisesti aluevaltuustolla on päätösvalta palveluverkon kehittämisen periaatteista. Aluehallituksella on kuitenkin päätösvalta varsinaisesta toimipisteverkosta (Pirha 2024c). Erityisesti aluehallituksessa olevat kaksoismandaatin omaavat poliitikot saattavatkin joutua haastavien tilanteiden eteen, joissa myös esteellisyyskysymykset voivat nousta esiin.

Esteellisyyttä aiheuttavia sidonnaisuuksia voi olla monenlaisia liittyen muun muassa palvelus- tai sukulaisuussuhteisiin, mutta myös kaksoismandaatit saattavat aiheuttaa intressiristiriitoja. Kaksoismandaatit ovat Suomessa tavallisia ja laissa sallittuja, eikä esteellisyyttä lähtökohtaisesti synny tupla- tai triplavaltuutettuna toimimisesta (Kuntaliitto 2023b). Laissa hyvinvointialueesta (611/2021, 102§) todetaan, että valtuutettu on aluevaltuustossa esteellinen käsittelemään ainoastaan häntä tai hänen läheistään henkilökohtaisesti koskevaa asiaa. Sen sijaan esimerkiksi pelkkä palvelussuhde hyvinvointialueeseen tai luottamustoimi kunnanvaltuutettuna ei tee henkilöstä esteellistä.

Valtuutetuilla ja siten myös kaksoismandaatin omaavilla poliitikoilla on usein muitakin luottamustehtäviä kunnissa tai hyvinvointialueilla, ja näihin sovelletaan tiukempia hallintolain esteellisyyssäännöksiä (Kuntaliitto 2023b). Hallitusten kohdalla esteellisyyksykysymykset nousevatkin herkemmin esiin, sillä hallintolain (434/2003, 28§) mukaisesti esteellisyys syntyy, jos henkilö tai hänen läheisensä on esimerkiksi hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä sellaisessa yhteisössä, jolle asiasta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että aluehallituksessa toimivat kunnanhallitusten jäsenet voivat olla esteellisiä suoraan heidän kuntaansa koskevien asioiden käsittelyssä. Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella aluehallituksen käsitellessä palveluverkkoselvitystä, todettiin viisi hallituksen jäsentä esteelliseksi ja heidän tilalleen kutsuttiin varajäsenet (Pirkanmaan aluehallitus 2023). Juridisia ristiriitoja ja esteellisyystilanteita voi kaksoismandaattien myötä siis syntyä, vaikka tyypillisemmin intressiristiriidat olisivatkin enemmän eettisiin kysymyksiin pohjautuvia.

4 VALLANKÄYTTÖÄ POLITIIKAN JA HALLINNON ERI TASOILLA

4.1 Kaksoismandaatit politiikan ilmiönä

Kaksoismandaatilla tarkoitetaan politiikassa perinteisesti tilannetta, jossa yksittäisellä poliitikolla on kaksi samanaikaista äänestettyä luottamustoimea yhteiskunnan eri tasoilla (François 2013, 204). Useita eri tasoja yhdistävässä mandaatissa on kyse vertikaalisesta mandaattien kumuloitumisesta (Van de Voorde 2019, 25). Poliitikko vaikuttaa tällöin paikallisesta, alueellisesta ja valtakunnallisesta tasosta kahdella. Suomessa tämä on pitkään tarkoittanut kunnanvaltuustossa ja eduskunnassa samanaikaisesti toimimista, mutta hyvinvointialueiden myötä uudet yhdistelmät ovat tulleet mahdollisiksi.

Kaksoismandaatit ovat Suomessa olleet jo ennen uuden hallinnon tason syntyä hyvin tyypillisiä, sillä keskimäärin yli 70 % kansanedustajista on viimeisten vuosikymmenten aikana toiminut samanaikaisesti myös kunnanvaltuutettuna. Ensimmäisen kauden kansanedustajista osuus on keskimäärin ollut yli 80 %. (Arter & Söderlund 2023, 80.) Kaksoismandaatille läheinen käsite tutkimuksessa on vapaasti suomennettuna monimandaatti (*multiple-office holding*), joka nimensä mukaisesti viittaa siihen, että äänestettyjä luottamustoimia voi olla enemmänkin kuin kaksi (Van de Voorde 2019, 23). Hyvinvointialueiden myötä kolmoismandaatti onkin tullut Suomessa mahdolliseksi.

Kaksoismandateilla tarkoitetaan tutkimuksessa yleensä perinteistä vertikaalista kaksoismandaattia, mutta kaksois- ja monimandaatteja voidaan määritellä myös toisin. Monimandaatit voidaan ymmärtää myös esimerkiksi horisontaalisesti tai puolueisiin laajentuvasti. Henkilön, joka on samanaikaisesti parlamentissa ja puolueensa puheenjohtaja, voidaan nähdä omaavan kaksoismandaatin. (Van de Voorde 2019, 25.) Tässä tutkimuksessa kaksoismandaatilla tarkoitetaan kuitenkin nimenomaan eri politiikan tasojen yhdistämistä, erityisesti paikallis- ja aluetasoa.

Kaksois- ja monimandaatit eivät ole mitenkään epätyypillisiä eurooppalaisessa poliittisessa järjestelmässä, päinvastoin. Esimerkiksi Ranskan parlamentissa yli 80 %:lla poliitikoista on myös paikallinen luottamustoimi, ja Belgiassakin osuus on yli 70 %. Käytännössä kaikkialla Euroopassa, missä lainsäädäntö ei aseta rajoitteita, kaksoismandaatit ovat todellisuutta. (Navarro 2016.) Erityisesti Ranskassa kaksoismandaatit ovat niin syvälle juurtuneita poliittiseen järjestelmään, että ilmiö on omalla tavallaan näkymätön sen tavallisuuden vuoksi. Myöskään ranskankielistä käsitettä ”*cumul des mandats*” vastaavaa hyvää käännöstä ei muista kielistä löydy. (Navarro 2009, 28.) Syyt

kaksoismandaattien yleisyydelle Ranskassa ovat moninaisia, mutta perinteisinä selityksinä on pidetty muun muassa maan patriarkaalista poliittista kulttuuria, alueellista keskittymistä sekä puolueorganisaatioiden heikkoutta (Dewoghélaère, Berton ja Navarro 2006, 312). Myös Ranskassa eri tasoilla tarjolla olevien luottamustoimien suurella määrällä on arveltu olevan vaikutusta (Foucault 2006, 292). Belgia ja erityisesti Ranska korostuvatkin kaksoismandaatteja koskevien tutkimusten alkuperämaina. Vaikka kansainvälisessä tutkimuksessa kansallisen ja tähän yhdistetyn alue- tai paikallistason mandaatit korostuvat, esiintyy Euroopassa myös alueellisen ja paikallisen tason yhdistäviä kaksoismandaatteja. Esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa suuri osa alueellisista päättäjäistä vaikuttaa myös paikallisella tasolla. (Navarro 2009, 16–17.)

Arter ja Söderlund (2023) ovat tutkimuksessaan tarkastelleet, miksi niin suuri osa suomalaisista kansanedustajista toimii samanaikaisesti kunnanvaltuutettuna. Suomessa tie eduskuntaan vie yleensä kunnanvaltuuston kautta, sillä kunnanvaltuutetuilla on tunnettuutensa vuoksi avoimessa listavaalissa usein merkittävä etulyöntiasema verrattuna oman puolueen tuntemattomampiin ehdokkaisiin. Kaksoismandaatti liittyy tällöin erityisesti menestymiseen vaaleissa. Toisaalta eduskunnassa paikkansa vakiinnuttaneiden poliitikkojen kohdalla kunnanvaltuustoon pyrkimisen motivaationa voidaan nähdä enemmän alueellinen edustaminen (*representational resource*) sekä usein pitkä historia paikallispolitiikassa. Oman, välillä hyvinkin pienen, kunnan edustaminen valtakunnan tasolla nähdään tärkeänä ja toisaalta paikasta kunnanvaltuustossa voi yksinkertaisesti olla vaikeaa luopua. (Arter & Söderlund 2023, 95–96.) Vaikka hyvinvointialueita koskevaa tarkempaa tutkimusta ei ole vielä tehty, voidaan menestys vaaleissa ja alueellinen edustus nähdä todennäköisinä perusteina kaksois- tai kolmoismandaattien syntyemiselle myös tämän tutkimuksen viitekehyydessä.

Parempi menestys vaaleissa on tyypillisesti nähty keskeisenä syynä kaksoismandaattien taustalla poliitikkojen tunnettuuden mutta myös paikalliseen poliittiseen todellisuuteen kytkeytymisen vuoksi. Vaalimenestyksestä on kuitenkin saatu Euroopassa myös risteäviä tutkimustuloksia, joiden mukaan useat luottamustoimet eivät kasvata uudelleenvalinnan todennäköisyyttä, jollei kyseessä ole pormestari- tai aluejohtajataso poliitikko. Sen sijaan useat muut tekijät, kuten poliittinen kokemus, puolue ja poliittisen järjestelmän luonne, ovat lopputuloksen kannalta ratkaisevampia. (Foucault 2006, 307.) On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi poliittinen järjestelmä ja kaksoismandaatit kytkeytyvät monin tavoin toisiinsa, jolloin erilaisten valituksi tulemiseen liittyvien syy-seuraussuhteiden hahmottaminen ei ole yksiselitteistä.

Suomessa ehdokasasettelu vaaleissa on pääasiassa puolueiden vastuulla. Puolueiden lisäksi myös valitsijayhdistykset voivat asettaa ehdokkaita, mutta esimerkiksi Pirkanmaan aluevaltuustossa ei ole yhtään valitsijayhdistyksen kautta sisään päässyttä valtuutettua (Pirha 2024b). Jotta henkilö voi saada

kaksoismandaatin, puolueen on pitänyt asettaa hänet ehdolle vähintään kahden eri tason vaaleissa. Ehdokasasettelu tapahtuu pitkälti kulisissa, ja sitä ohjaavat kriteerit jäävät usein epäselväksi, mutta ehdokkaaksi valikoitumisessa yhdistyvät lähtökohtaisesti niin puolueiden ilmaisema kysyntä kuin yksilön halu ja motivaatio asettua ehdolle. Puolueiden tavoitteena on saada aikaan mahdollisimman monipuolisia ehdokaslistoja, jotka ovat sosiodemografialtaan tasapainoisia. Toisaalta sosiodemografisten tekijöiden lisäksi on havaittu, että esimerkiksi aikaisemalla puolueessa toimimisella ja kokemuksella on merkitystä ehdokkuuden kannalta. Esimerkiksi eduskuntavaaleissa on myös huomattu, että tärkein yksittäinen peruste ehdokkaaksi valikoitumiselle on aiempi kansanedustajana toimiminen. (Kuitunen 2008, 109–125.) Koska kaksoismandaattien muodostumisessa puolueilla on merkittävä rooli, kertoo mandaattien suuri määrä jotakin myös puolueiden ehdokasasettelun kriteereistä.

Vaikka poliittinen kokemus nähdään puolueissa lähtökohtaisesti hyvänä asiana, kansainvälisesti on myös arvioitu, että monimandaatin tavoittelijat voivat olla puolueille hankala asia. Kyseiset poliitikot ovat toki jo vähintään kertaalleen todistaneet kykynsä läpimenoon, ja heillä on usein vahvat resurssit ja valmiudet tehdä vaalikampanjaa. Toisaalta kuitenkin kaksoismandaatin saaneet voivat alkaa vahvasti erottautua puolueestaan ja edistää omaa agendaansa puolueen agendan yli. (Navarro 2009, 7.) Suomalaisessa puoluejärjestelmässä ryhmäkuri on kuitenkin niin tyypillinen piirre, että monimandaatteja tavoittelevat poliitikot todennäköisesti nähdään enemmän mahdollisuutena kuin uhkana puolueille.

Vaikka puolueilla on suuri merkitys kaksoismandaattien muodostumisessa, on lähtökohtana kuitenkin aina yksittäisen poliitikon halu ja tahto tavoitella useampia luottamustoimia. Kaksoismandaatit ovat olennaisia poliittisen professionalisoitumisen ja uran rakentamisen kannalta. Ne mahdollistavat useammalle poliitikolle itsensä elättämisen politiikalla ja auttavat myös ammatillisen jatkuvuuden varmistamisessa. Useimmat mandaatit pehmentävät iskua jonkin menetyksen osuessa kohdalle. (Navarro 2009, 20.) Suomessa tilanne on kuitenkin usein se, että vain kansallisen tason poliitikot sekä kuntien ja hyvinvointialueiden ylin johto pystyvät elättämään itsensä politiikalla. Pelkkä valtuustopaikka kunnassa ja hyvinvointialueella eivät elätä politiikkaa, sillä valtuustojen kokouspalkkiot liikkuvat kuukausitasolla sadoissa euroissa (Kalliosaari 2023; Tiainen 2023). Tämän vuoksi paikalliset ja alueelliset kaksoismandaatit eivät ole perusteltavissa pelkästään poliittisilla urahaaveilla.

Kaksoismandaattien taustalla olevien syiden lisäksi myös niiden seurauksia ja vaikutuksia on pyritty tutkimuksissa hahmottamaan. Kaksoismandaattien seurauksista on muun muassa havaittu, että kahdella tasolla toimiva poliitikko tuo ylemmälle tasolle mukanaan vahvan paikallisen näkökulman.

Poliitikot kokevat olevansa oman kuntansa tai alueensa edustajina esimerkiksi parlamentissa. Toisaalta halu paikallisten etujen ajamiseen ei välttämättä konkretisoidu toiminnaksi asti, sillä puolueiden odotukset ja säännöt rajoittavat yksittäisen edustajan toiminnanvapautta. (Van de Voorde & de Vet 2020, 66.) Koska kaupungit ja alueet voivat kaksoismandaattien myötä kuitenkin saada äänensä paremmin kuuluviin, kasvaa samanaikaisesti alueiden välinen eriarvoisuus. Ne kunnat tai alueet, joilla on oma edustaja ylemmällä tasolla, ovat täysin erilaisessa asemassa kuin ne, joilla ei ole. (Navarro 2009, 19.) Hyvinvointialueilla tätä voidaan verrata tilanteeseen, jossa läheskään kaikilla alueen kunnilla ei ole omaa edustajaa aluevaltuustossa. Vaikka aluevaltuutetut ajavatkin koko hyvinvointialueen etua, ovat paikallisuus ja oman kunnan tilanne silti väistämättä jossain määrin läsnä.

Kaksoismandaateilla voidaan kaiken kaikkiaan nähdä olevan sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Kaksoismandaatit yhdistävät hallinnon tasoja toisiinsa mahdollistaen tiedon kulun tasolta toiselle, kun poliitikot toimivat ikään kuin linkkinä eri tasojen välillä. Tämä ehkäisee tilanteita, joissa valtakunnan tason politiikka ja päätöksenteko irtaantuvat täysin arkipäivän todellisuudesta paikallistasolla. Toisaalta kaksoismandaatit aiheuttavat niin ajanpuutetta kuin vallan keskittymistäkin, jotka voidaan nähdä ilmiön kielteisinä seurauksina. Yhdellä ihmisellä on rajallinen aika tunteja päivässään, jolloin perehtyminen asioihin jää väistämättä vähäisemmäksi. Samalla julkisen keskustelun moniäänisyys kärsii, kun samat ihmiset keskustelevat, vaikuttavat ja päättävät usealla tasolla samanaikaisesti. (Hájek 2017, 487–488.) Kaksoismandaatit ovat myös yksi poliittisen vallan keskittymisen ilmentymä, mitä pidetään tyypillisesti epätoivottuna kehityksenä. Kaksoismandaatin omaavat poliitikot voidaankin asemansa vuoksi nähdä ikään kuin ”eliittinä eliitin sisällä”, koska heille on keskittynyt vielä toisia poliitikoitakin runsaammin valtaa. Kaksoismandaattien myötä valta keskittyy myös pidemmällä aikavälillä, sillä kahdella tasolla päättävien poliitikkojen asema on usein vakaa ja valtuustopaikkoja on siten vähemmän tarjolla uusille poliitikoille. (Navarro 2009, 18.)

Kaksoismandaateilla voi olla myös laajempia yhteiskunnallisen makrotason epätoivottuja vaikutuksia. Yksi näistä on Navarron (2009, 25) esille nostama paikallispolitiikan autonomian heikkeneminen, joka kytkeytyy päätöksenteon keskittymiseen ja riippuvaisuuksien lisääntymiseen. Kun kahdella tasolla päättävät samat poliitikot, kytkeytyvät tasot yhä tiiviimmin toisiinsa, ja alemman tason riippuvaisuus ylemmästä tasosta ja siellä tehtävistä linjauksista ja päätöksistä kasvaa. Paikallispolitiikkaa ei tehdä yhtä selvästi irrallaan ylemmästä tasosta, jolloin sen autonomia heikkenee. Saman kolikon toinen puoli, eli aiemmin kuvattu tiedonkulun parantuminen, on vain yksi osoitus siitä, kuinka monikerroksisesta ilmiöstä kaksoismandaateissa kirjaimellisesti on kyse.

Myös belgialainen tutkija Nicolas Van de Voorde on väitöskirjassaan (2019, 40–48) nostanut esiin keskustelua, jota monimandaattien vaikutuksista usein käydään. Monimandaattien vastustajat korostavat usein muun muassa vallan keskittymiseen, intressiristiriitöihin, ajanhallintaan ja paikallisten etujen ajamiseen liittyviä ongelmia. Samaan aikaan puolustajat korostavat esimerkiksi parempia kytköksiä paikalliseen todellisuuteen, poliitikkojen ammatillistumista sekä ymmärrystä ja tietoa, jotka mahdollistavat tehokkuuden. Voidaankin havaita, että tutkijoista ja maantieteestä riippumatta hyvin samanlaiset kaksoismandaattien vaikutukset nousevat keskusteluun. Riippumatta missä maassa ja millä tasoilla toimitaan, samanlaiset argumentit toistuvat. Toisaalta on muistettava, että kaksoismandaattien tutkimus on keskittynyt hyvin pienelle maantieteelliselle alueelle, lähinnä Euroopassa.

4.2 Vallan monet kasvot

Valta on politiikan tutkimuksen ja erityisesti valtio-opin, mutta myös sosiaali- ja yhteiskuntatieteiden keskeisimpiä käsitteitä, jota lukuisat tutkijat vuosikymmenten ja vuosisatojen kuluessa ovat eri tavoin määritelleet ja teoretisoineet. Valtateoriat ovat muuttuneet, täydentyneet ja kehittyneet ajassa, kun tutkijat ovat kyseenalaistaneet edeltäjiensä ajattelua. Lukuisten määritelmien ja teorioiden lisäksi valtaan liittyvä käsitteistöään ei ole yksiselitteinen, sillä tutkijat käyttävät esimerkiksi vallan, vaikutusvallan, auktoriteetin ja kontrollin kaltaisia käsitteitä usein ristiin ilman tarkempaa määrittelyä (Dahl 1971, 36). Toisaalta valta on myös sana, jota arki- ja yleiskielessä käytetään hyvin monenlaisissa yhteyksissä sen määritelmää tarkemmin miettimättä (Wrong 1995, viii). Tässä tutkimuksessa valtaa ja vaikutusvaltaa käytetään pitkälti toistensa synonyymeina. Valtateorioita ja vallan käsitettä puolestaan tarkastellaan pääasiassa yhteiskunnallisessa ja poliittisessä ympäristössä ilmenevänä sosiaalisena suhteena, jolloin keskeisiä teemoja ovat poliittisen vallan käsite, vallan lähteet sekä vallan epätasaiseen jakautumiseen liittyvät teemat. Valittujen teorioiden ja käsitteiden ulkopuolelta vallan määritelmiä tai näkökulmia ei juurikaan käsitellä tai tuoda esiin.

Valta on politiikan ja poliittisten järjestelmien määrittelyn ytimessä. Aristoteleen ajoista lähtien poliittisen yhteisön yhtenä olennaisimpana piirteenä on nähty auktoriteetti- ja valtasuhteet. Samaan tapaan esimerkiksi 1900-luvulla Harold Lasswell ja Abraham Kaplan (1950, xiv) määrittelivät politiikan tutkimuksen ”vallan muodostamista ja sen jakamista käsitteleväksi empiriiseksi tieteksi”. Valta on välttämätön funktio yhteiskunnassa ja politiikassa, sillä se kytkeytyy päätöksentekoon ja toimeenpanoon, joita tarvitaan asioiden eteenpäin saamiseksi (Hunter 1953, 2). Poliittikka ja poliittiset järjestelmät siis pitkälti rakentuvat vallan ja auktoriteetin ymmärtämisen ympärille. Esimerkiksi perinteinen tapa jaotella poliittisia järjestelmiä demokratioihin ja diktatuureihin kietoutuu tiukasti

vallan ilmenemiseen. Demokratiassa lähes kaikilla täysi-ikäisillä on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, kun vastaavasti diktatuurissa mahdollisuus osallistua on vain harvoilla (Dahl 1971, 21). Kyse on toisin sanoen lopulta siitä, kenellä on vaikutusvaltaa poliittisessa yhteisössä.

Poliittinen valta on sosiaalista, ihmisten välistä valtaa, joka linkittyy valtioon, sen lainsäädäntöön ja hallintoon (Neumann 1950, 162). Poliittisen valta-aseman saavuttaminen vaatii sekä organisatorista että yksilöllistä valtaa, sillä sekä puolueen että yksittäisen ehdokkaan on menestyttävä valta-aseman saavuttamiseksi (Russell 2009, 28). Suomalaisessa vaalijärjestelmässä puolueen ja yksittäisen ehdokkaan menestys ovat niin tiiviissä yhteydessä, että toisen vahvempi asema voi kompensoida toisen heikkoutta tiettyyn pisteeseen saakka. Kuitenkin heikosti valtaa omaavasta puolueesta vahvankin yksilön voi olla vaikeaa menestyä, ja toisaalta vallassa olevan puolueen sisällä voi uuden yksilön valtaan nouseminen olla haastavaa.

Poliittinen valta kytkeytyy monesti käytännön tasolla päätöksentekoon ja sen eri vaiheisiin. Demokraattisen päätöksenteon kriittisiä vaiheita vallankäytön näkökulmasta voidaan jaotella eri tavoin, ja esimerkiksi Clark (1968, 580) on nostanut keskeisiksi asioiksi aloitteen tekemisen, aloitteiden tukemisen tai vaihtoehtoisesti vastustamisen, neuvotteluprosessin luonteen ja hyväksynnän hakemisen sekä lopputuloksen eli sen, kenen näkemykset konkretisoituvat päätökseen. Dahl (1971, 59) puolestaan viittaa teoksessaan Jenningsin (1964) jaotteluun päätöksentekoon osallistumisen keskeisimmistä muodoista, joita ovat aloitteenteko, tärkeysjärjestyksen määrittäminen, hyväksynnän hankkiminen, laillistaminen ja täytäntöönpano.

Jotta vallan ilmentymistä päätöksenteossa ja muissa konkreettisissa politiikan prosesseissa voidaan paremmin ymmärtää, on tarve tunnistaa vallan määritelmiä ja ymmärtää vuosisatojen ja -kymmenten kuluessa esitettyjä erilaisia käsityksiä vallasta. Tunnettuja valtateorioita ja määritelmiä yhteiskunnalliselle vallalle ovat esittäneet muun muassa Max Weber (esim. Ruostetsaari 2014), Michel Foucault (1978) ja Robert Dahl (1961, 1971). Lisäksi Dahlin ajattelua haastamaan ja täydentämään ovat pyrkineet erityisesti Peter Bachrach ja Morton Baratz (1962) sekä Steven Lukes (2005), joiden ajattelun rakentuminen toistensa päälle tarjoaa kiinnostavan näkökulman vallan hahmottamiselle. Jo 1950-luvulla Hunter (1953, 3) on todennut, kuinka loputtomasti näkökulmia erilaisista valtaan liittyvistä aiheista on muodostettu ja kirjoitettu.

Edellä mainittuja tutkijoita yhdistää, Foucaultia lukuun ottamatta, näkökulma vallasta dominointina eli vallasta jonkun yli (*power over*). Perinteisesti vaihtoehtoisena ymmärretty näkökulma valtaan on yhteisöllinen valta eli valta johonkin (*power to*), mutta näkökulmat eivät ole yksiselitteisesti toisistaan erillisiä. Esimerkiksi Foucaultin ajattelu ei asetu tiukasti kummankaan näkökulman alle, vaan sisältää

piirteitä molemmista. (Haugaard 2012, 34, 51.) Määritelmältään valta jonkun yli (*power over*) sisältää aina sosiaalisen suhteen ja yksinkertaistetusti sosiaalisen syy-seuraussuhteen, jolloin yksilöllä on valtaa vaikuttaa toiseen yksilöön. Vallan johonkin (*power to*) voidaan puolestaan nähdä kiinnittyvän enemmän lopputulokseen ja kykyyn vaikuttaa lopputulokseen, ja se yhdistyy yksilön kykyihin. Toisaalta dominoivan vallan tavoitteenakin on lopulta aina vaikuttaa jollain tavoin lopputulokseen, jolloin se politiikan kontekstissa edellyttää kykyä vaikuttaa toisiin ihmisiin halutun lopputuloksen saavuttamiseksi. Vallan näkökulmien voidaankin monissa tilanteissa nähdä olevan olemassa samanaikaisesti. (Pansardi 2012, 75–78.) Tässä tutkimuksessa korostuvat enemmän dominoivaan valtaan kallistuvat määritelmät ja teoriat, sillä politiikan kontekstin vuoksi vallan sosiaalinen luonne ja ihmisten väliset suhteet ovat keskiössä.

Max Weber on yksi politiikan ja hallinnon tutkimuksen historian keskeisiä tutkijoita. Hänen käsityksensä vallasta on institutionaalinen ja vahvasti pääoman hallinnointiin kytkeytyvä. Weberin mukaan valta on toimijoiden omistamaa pääomaa ja resursseja, jotka jakautuvat yhteiskunnassa epätasaisesti. Resurssien ja kykyjen epäsymmetria sekä näiden arkipäiväistyminen ja kytkeytyminen institutionaalisiin asemiin muodostavat vallan ytimen. Weberin valtateoria käsittää vallan ja sen rakenteet melko pysyvänä ja hierarkkisena kokonaisuutena. (Ruostetsaari 2014, 58.) Samaan aikaan Weberin määritelmässä valta näyttäytyy yksilöiden tai ryhmän kykyinä saada tahtonsa läpi sosiaalisessa vuorovaikutuksessa myös toisten vastustaessa, jolloin valta kytkeytyy vastustuksen kautta myös mahdollisuuteen jakaa rangaistuksia ja käyttää niin sanottua pakkovaltaa (Wrong 1995, 21). Tämän puolestaan voidaan jälleen nähdä kiertyvän takaisin institutionaalisiin asemiin ja niiden mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin.

Ikään kuin vastavirtauksena Weberin valtakäsityksille voidaan nähdä Michel Foucaultin valtateoria. Jos valta aiemmin nähtiin pyramidina, jonka huipulla olevat käyttävät valtaa, näki Foucault vallan ilmenevän kaikissa ihmisten välisissä suhteissa ja suunnan olevan myös pyramidin tai muun rakennelman pohjalta ylöspäin. Foucaultin mukaan vallan ydin on moninaisissa valtasuhteissa, jotka muovautuvat ja vaikuttavat eri tavoin erilaisissa prosesseissa ja institutionaalisisissa ympäristöissä. (Foucault 1978, 92–95.) Foucaultin ajattelussa makrotason hierarkioiden ja yhteiskunnallisten rakenteiden sijaan vallan lähtökohta on yksilöiden käyttäytymisessä ja vuorovaikutuksessa (Taylor 2014, 19.) Foucault siis kritisoi perinteistä lakeihin ja instituutioihin kytkeytyvää valtateoriaa, sillä hänen näkemyksissään valta ei liity niinkään yhteiskunnallisiin rakenteisiin tai instituutioihin vaan on omalakinen voima itsessään (Ruostetsaari 2014, 60).

Myös Robert Dahl (1971) on esittänyt oman laajalti tunnetun näkemyksensä vallasta ja sen luonteesta. Hän näkee vaikutusvallan yksilöiden, ryhmien, yhdistysten, organisaatioiden tai valtioiden välisenä

suhteena, joka yksinkertaisimmillaan kahden toimijan (A ja B) tilanteessa tarkoittaa sitä, että A vaikuttaa B:hen, kun hän saa B:n toimimaan tai käyttäytymään tavalla, miten tämä ei muuten toimisi. Todellisuudessa harvoin on kyse vain kahden toimijan välisestä suhteesta, sillä usein yhdellä toimijalla on vaikutusta useampiin toimijoihin eri aloilla ja myös muiden toimijoiden läsnäolo on otettava huomioon. Keskeistä Dahlin ajattelussa on kuitenkin nimenomaan käyttäytymisen ja toiminnan näkökulma eli se, kuinka vaikutusvalta aktualisoituu. Muutoksilla käyttäytymisessä Dahl viittaa tekojen lisäksi myös tiettyihin alttiuksiin, tunteisiin, asenteisiin ja uskomuksiin. (Dahl 1971, 39–41.)

Koska Dahlin ajattelu vallasta kytkeytyy toimintaan ja käyttäytymiseen, on olennaista erottaa toisistaan potentiaalinen vaikutusvalta ja ilmivaikutusvalta. Ilmivaikutusvallalla tarkoitetaan tietyn toimijan aiempaa, nykyistä tai tulevaa todellista vaikutusvaltaa, joka aktualisoituu muiden käytöksessä. Ilmivaikutusvallan taustalla on kolme toimijan voimavaroihin kytkeytyvää muuttujaa, jotka ovat käytettävissä olevien voimavarojen määrä, taito käyttää omia voimavaroja sekä halu käyttää voimavarojaan vaikutusvallan hankkimiseksi. Voimavaroja tarkastellaan lähemmin luvussa 4.3., mutta yleisesti ottaen kaikki kolme edellä mainittua muuttujaa vaihtelevat yksilöiden välillä, mikä johtaa ilmivaikutusvallan epätasaiseen jakautumiseen. Potentiaalisella vaikutusvallalla puolestaan tarkoitetaan yksilön maksimaalista potentiaalista valtaa, jos hän käyttäisi kaikkia voimavarojaan optimaalisesti hyväkseen. Käytännössä yksittäisten toimijoiden valta ei koskaan vastaa maksimaalista potentiaalista vaikutusvaltaa, koska voimavarojen käyttö kytkeytyy aina yksilön motivaatioihin ja mielenkiinnonkohteisiin. Pelkästään poliittisia voimavaroja tarkastelemalla ei voidakaan päätellä toimijoiden todellista poliittista vaikutusvaltaa. (Dahl 1971, 60–61.)

Poliittista vaikutusvaltaa ja sen jakautumista käsittelevässä teoksessaan Dahl (1961) pohtii sitä, kuka lopulta käyttää valtaa demokratiassa. Hän lähestyy asiaa keskittymällä tarkastelemaan tehtyjä päätöksiä erilaisilla politiikan osa-alueilla ja arvioi muun muassa sitä, mitkä tekijät ovat olennaisia tai käännteentekeviä päätösten syntymisen kannalta. Esimerkiksi haastateltavat on valittu sen perusteella, ketkä ovat todella osallistuneet päätöksentekoon. (Dahl 1961, 10.) Päätöksenteon painottumisen poliittisen vallankäytön muotona voidaan nähdä kytkeytyvän selkeästi Dahlin käsitykseen vallasta liittyen esimerkiksi yksilön kykyyn saada aikaan suoraan aktualisoituvia muutoksia toisen käyttäytymisessä tai ajattelussa. Vaikutusvallan selkeä kausaalinen luonne on nähtävissä Dahlin valtakäsityksessä.

Dahlin näkemystä vallan kytkeytymisestä aktualisoituvaan toimintaan ja päätöksentekoon politiikassa on myös kritisoitu ja täydennetty. Bachrachin ja Baratzin (1962, 948–950) mukaan Dahlin käsitys vallasta on yksiulotteinen. He näkevät vallalla olevan kahdet kasvot, jolloin valta kytkeytyy

sekä päätöksentekoon että ei-päätöksentekoon (*non-decision-making*), ja kritisoivat Dahlin ajattelua niiltä osin, että vain päätöksentekoon osallistumisella olisi merkitystä. Valtaa luonnollisesti käytetään, kun A osallistuu päätöksentekoon, joka vaikuttaa B:hen. Kuitenkin valtaa käytetään heidän mukaansa yhtä lailla silloin, kun A pyrkii muokkaamaan sosiaalista ympäristöä, poliittisia arvoja ja toimintatapoja niin, että tietyt asiat eivät nouse lainkaan päätöksentekoon ja agendalle. Tällöin B ei pysty tai uskalla nostaa esiin sellaisia kysymyksiä, jotka eivät miellytä A:ta, ja A käyttää merkittävää valtaa ilman, että edes välttämättä osallistuu suoraan päätöksentekoon. Poliitiikassa se, mistä ja mitä päätetään, ei ole ainoa keskeinen vallan ilmentymä. Yhtä lailla se, mistä puhutaan ja mistä puolestaan ei, ilmentää vaikutusvaltaa.

Ei-päätöksenteko voi käytännössä tapahtua ainakin kolmella eri tavalla. Ensimmäkin ne, joilla on valtaa, voivat olla kuuntelematta, osallistumatta tai jättää tarkoituksella kuulematta vaatimuksia muilta. Jos epätoivotut asiat pääsevät nousemaan agendalle ja keskusteluihin, ne voidaan siirtää loputtomaan käsittelyyn ja pompotteluun eri elimissä, jolloin ne yleensä lopulta katoavat. Toiseksi asiat eivät välttämättä lainkaan nouse keskusteluihin, jos B pelkää A:n reaktioita ja ennakoii tämän vastustusta. Tällöin koettu valta-asema saatetaan siis ottaa huomioon jo ennakoivasti. Kolmantena poliittisissa järjestelmissä saattaa olla niin dominoivia ryhmiä ja heidän jakamiaan näkemyksiä ja arvoja, että koko järjestelmän toiminta perustuu niihin. Tällöin saattaa muodostua kontrolli, jossa tietyt ryhmät kykenevät agendalle nousevien asioiden määrittelyyn lisäksi vaikuttamaan siihen, että vaihtoehtoiset toimintamallit tai ajatukset eivät edes tule mieleen, koska koko järjestelmä on niin vahvasti kallellaan johonkin suuntaan. (Clegg 1989, 77.)

Vielä Dahlin (1961, 1971) sekä Bachrachin ja Baratzin (1962) ajatteluakin pidemmälle näkemykset vallasta on vienyt Steven Lukes (2005). Hänen mukaansa edellä mainittujen käsitys vallasta ja valtasuhteista ei ole riittävä kuvastamaan niiden todellista luonnetta, minkä vuoksi Lukesin ajattelun keskiössä on vallan hahmottaminen kolmen erilaisen ulottuvuuden kautta. Vallan yksi- tai kaksiulotteisuuden sijaan vallalla voidaan nähdä olevan kolmet kasvot. (Lukes 2005, 15–16.)

Lukes (2005, 25–27) näkee Bachrachin ja Baratzin näkemyksen vallan luonteesta rikkaampana kuin Dahlin alkuperäinen käsitys, koska konkreettisten päätösten ohella vallan nähdään ilmenevän myös agendalle nousevien asioiden määrittelyssä. Hän kuitenkin kritisoii tutkijoiden korostavan liikaa valintojen ja toiminnan tietoisuutta, yksilön merkityksellisyyttä kokonaisuuden kannalta sekä väistämätöntä konfliktin olemassaoloa. Ensimmäkin Lukesin mukaan päätökset ovat aina tietoisesti tehtyjä, mutta tilanteet, joissa asiat nousevat tai eivät nouse keskusteluun tai järjestelmä on johonkin suuntaan kallellaan, eivät läheskään aina ole tietoisien valintojen tulosta. Vallassa olevien asema voi olla niin vahva, että he eivät edes tiedosta vaikuttavansa agendaan ja sen myötä päätöksiin. Samalla

tavalla järjestelmän epätasapaino tai vallan keskittyminen ei Lukesin mukaan ole yksinomaan seurausta yksilöiden valinnoista, vaan siihen vaikuttavat yhtä lailla instituutioiden sekä erilaisten sosiaalisesti rakentuneiden ryhmien olemassaolo. Tällöin valta ei näyttäydy vain yksilöiden tahdon ilmaisuna.

Lukes (2005, 27–29) kritisoi myös ajatusta väistämättömästä konfliktista vallan yhteydessä. Hänen mukaansa A voi saada B:n tekemään jotakin vastoin tämän tahtoa, mutta yhtä lailla A voi vaikuttaa B:n haluihin ja tahtoon tavalla, jonka seurauksena B tekee lopulta jotakin tahtonsa mukaisesti. Hänen mielestään vallankäytön kriteerinä ei ole konfliktin olemassaolo, vaan itse asiassa valtaa on onnistua estämään konfliktin syntyminen kokonaan. Suurinta valtaa voidaan nähdä käytettävän silloin, kun kyetään hallitsemaan toisten ajatuksia ja toiveita, jolloin varsinaista konfliktia ei synny. Lukes siis näkee, että päätöksentekoon ja ei-päätöksentekoon perustuvan vallan lisäksi keskeistä on tunnistaa näkymättömissä olevat ja myös tiedostamattomat toimintatavat ja intressit, jotka vaikuttavat päätöksentekotilanteissa ja keskusteluun nousevien asioiden muotoutumisessa. Esimerkiksi pelko nostaa asioita esiin ja sen myötä itsesensuuri eivät läheskään aina ole tiedostettuja valintoja.

Kuten läpikäytyt vallan teoriat ja analyysit osoittavat, näkökulmia aiheeseen on yhtä monta kuin tutkijoitakin. Valtaa on määritelty sadoilla, ellei tuhansilla, tavoilla vuosisatojen kuluessa, eikä tavoista voida erottaa oikeaa tai väärää (Wrong 1995, 2). Esimerkiksi Lukesin teoriaa on yhtä lailla myöhemmin laajalti kritisoitu, ja tutkimuksella on aina tapana rakentua entisen päälle siihen jollain tavalla kantaa ottaen ja sitä tarkentamaan pyrkien. Tarkoituksenmukaista onkin pyrkiä valitsemaan kulloisenkin kontekstin kannalta kiinnostavimpia teoretisointeja muistaen samalla, että tarvetta kriittiselle tarkastelulle on aina. Tämän tutkimuksen kannalta sekä Dahlin, Bachrachin ja Baratzin että Lukesin ajattelu näyttävät kiinnostavina, koska ne kaikki kytkeytyvät omilla tavoillaan poliittiseen todellisuuteen ja päätöksentekoon täydentäen samanaikaisesti toisiaan.

4.3 Poliittisen vaikutusvallan lähteet

Riippumatta siitä, nähdäänkö valta hierarkkisen pyramidina vai päätöksentekoon kytkeytyvänä ominaisuutena, jakautuu valta aina epätasaisesti. Poliittisessa todellisuudessa valta ei koskaan jakaudu tasapuolisesti kaikille, vaan useimmiten pienellä joukolla on suhteettoman suuri valta päätöksenteossa ja poliittisessa järjestelmässä (Brams 1968, 461). Toisin sanoen, vaikka poliittinen järjestelmä perustuisi demokratiaan, toisilla on väistämättä enemmän todellista vaikutusvaltaa kuin toisilla. Brams (1968, 474) on tutkimuksessaan havainnut vallan keskittymisen myös korreloivan itsensä kanssa, jolloin vallan keskittyessä tietyllä alalla on keskittyminen todennäköistä myös muilla aloilla.

Vallan epätasaisen jakautumisen taustalla on pohjimmiltaan yhteiskunnallinen todellisuus, jossa kaikki yksilöt eivät ole samalla tavalla kiinnostuneita politiikasta. Dahl (1971, 151) jakaa ihmiset neljään ryhmään: epäpoliittinen kerrostuma, poliittinen kerrostuma ja tämän sisällä olevat vallantavoittelijat sekä vallassaolijat. Epäpoliittinen kerrostuma on politiikkaan nähden passiivista eikä juurikaan osallistu poliittiseen elämään. Poliittinen kerrostuma puolestaan osallistuu, on kiinnostunut ja perillä asioista. Poliittisen kerrostuman sisällä on vallantavoittelijoiden ja vallassa olevien osakerrostumat, joista ensimmäiset haluavat valtaa ja toisilla on sitä. Koska vallan voidaan nähdä pohjautuvan voimavaroihin ja resursseihin, joita yksilöillä on käytössään, perustuu vallassa oleminen käytännössä joko suurempiin voimavaroihin tai niiden taitavampaan käyttöön. Vallantavoittelijoilla voimavarat tai niiden käyttämisen taito on puolestaan vielä jollain tavalla puutteellista, sillä he eivät ole toivomaansa valta-asemaa saavuttaneet. (Dahl 1971, 165–176.) Kun tarkastelussa ovat poliittisen kaksoismandaatin omaavat yksilöt, on vallantavoittelijoista tullut vallassaolijoita.

Lainsäädännössä määritellään vallan jakautuminen eri poliittisten elinten ja siten toimijoiden kesken. Esimerkiksi perustuslaissa (731/1999, 3§) määritellään valtiollisten tehtävien jako perinteisen vallan kolmijaon mukaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan. Hyvinvointialueiden ja kuntien eri elinten vastuista, vallasta ja päätöksenteosta puolestaan säädetään näitä koskevissa erillisissä laeissa ja dokumenteissa. Perustuslain ja muiden valtaa määrittelevien lakien voidaan kuitenkin nähdä vain asettavan kehyksen poliittiselle vallalle, eikä niinkään kuvaavan todellista vallan jakautumista eri toimijoiden välillä (Neumann 1950, 178). Vaikka esimerkiksi aluevaltuustolla ja aluehallituksella on laissa hyvinvointialueesta (611/2021) määrätty tehtävät ja siten vallankäytön osa-alueet, ei lainsäädäntö kerro riittävästi eri elinten välisestä ja toisaalta elinten sisäisestä suhteellisesta vallasta käytännössä. Toisin sanoen vallan sijoittumisesta voidaan legalistisesti tarkastelemalla saada vain ideaali käsitys, jonka vasta empiria osoittaa oikeaksi tai vääräksi.

Kuten todettu, poliittisessa todellisuudessa vallan jakautumisen epätasapaino on olemassa myös poliittisten instituutioiden sisällä, joissa yksittäisten poliitikkojen vaikutusvalta vaihtelee. Poliitikkojen vaikutusvallan voidaan nähdä koostuvan kahdesta ulottuvuudesta, virallisesta positiosta sekä henkilökohtaisesta asemasta ja ominaisuuksista. Virallisella positiolla viitataan institutionaalisiin rakenteisiin, jotka määrittelevät yksittäisen poliitikon valtaa riippuen muun muassa siitä, toimiiko poliitikko hallituksessa vai ei. Tietyt positiot tuovat mukanaan tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia ja vaikuttavat yksittäisen poliitikon vaikutusvalttaan eri aloilla. Tämän virallisen valta-aseman lisäksi merkitystä on kuitenkin myös henkilökohtaisella asemalla ja ominaisuuksilla, joilla viitataan muun muassa johtajuuteen, auktoriteettiin ja karismaan. Poliittinen

johtajuus ja vaikutusvalta eivät aina vaadi taakseen virallista positiota, sillä toiset saavat sanomansa ja näkemyksensä paremmin kuuluviin asemastaan riippumatta. (Baturu & Elkink 2017, 506–513.)

Baturu ja Elkink (2017, 519–520) erottavat toisistaan kaksi vaikutusvallan ulottuvuutta todeten samalla niiden läheisyyden ja kietoutumisen toisiinsa. Poliitikon henkilökohtainen asema ja auktoriteetti voivat vahvistua virallisessa positiossa toimimisen myötä eli perustua ikään kuin aikaisempaan kokemukseen korkeassa asemassa olemisesta. Esimerkiksi usein väistyneillä presidenteillä on vahva henkilökohtainen asema, vaikka virallista positiota ei enää ole. Vastaavasti vahva henkilökohtainen asema ja auktoriteetti voivat edesauttaa korkeiden virallisten positioiden saavuttamista. Toisin sanoen, vaikka kaksi vaikutusvallan ulottuvuutta voidaan erottaa toisistaan, on olennaista tunnistaa niiden toisiinsa kietoutuva luonne.

Kahden ulottuvuuden ohella poliitikon vaikutusvaltaa voidaan arvioida ja hahmottaa poliittisten voimavarojen käsitteen kautta. Poliittiset voimavarat ovat keinoja, joilla yksilö voi vaikuttaa toisten käyttäytymiseen, ja ne jakautuvat yhteiskunnassa aina epätasaisesti. Epätasaisen jakautumisen taustalla on muun muassa tehtävien eriytyminen, perityt erot ja erot motivaatiossa. Käytännössä poliittisia voimavaroja yhteiskunnassa ovat muun muassa raha, tieto, ravinto, väkivallan uhka, työpaikka, ystävyys, sosiaalinen asema, oikeus säätää lakeja ja äänestäminen. (Dahl 1971, 76.) Voimavarat kytkeytyvät kaikkiin erilaisiin valtasuhteisiin yhteiskunnassa, mutta edustuksellisen demokratian kannalta relevantteina voidaan nähdä ainakin raha, tieto, ystävyys, sosiaalinen asema ja oikeus säätää lakeja.

Toisessa teoksessaan Dahl (1961, 267) on määritellyt ja listannut poliittisia voimavaroja ja resursseja hieman yksityiskohtaisemmin nimenomaan poliittisen järjestelmän kontekstissa. Hänen mukaansa poliittiseen vaikutusvalttaan vaikuttavat ainakin käytettävissä olevat aika ja raha, vauraus ja sosiaalinen asema, karisma ja suosio, legitimizeetti ja laillisuus, kyky mobilisoida kannatusta, mahdollisuus kontrolloida tietoa tai työpaikkoja, älykkyys ja koulutus, oikeus äänestää sekä yksilön energiataso. Samanaikaisesti hän kuitenkin korostaa, että listaa poliittisista voimavaroista voisi perustellusti karsia tai täydentää monilla eri tavoilla, jolloin lista pyrkiikin täydellisyyden sijaan ensisijaisesti kuvaamaan poliittisten voimavarojen moninaisuutta.

Tämän tutkimuksen viitekehyksessä kiinnostavina näyttäytyvät voimavarat, jotka voivat vaikuttaa poliitikkojen vaikutusvalttaan kunnissa ja hyvinvointialueilla. Näistä keskeisimpinä voidaan nähdä ainakin käytettävissä oleva aika, mahdollisuus kontrolloida tietoa ja ylipäättään mahdollisuus tietoon, sosiaalinen asema ja ystävyysuhteet, karisma, tunnettuus sekä kyky kannatuksen mobilisoimiseen. Sen sijaan esimerkiksi oikeus säätää lakeja, väkivallan uhka tai oikeus äänestää eivät kuntien ja

hyvinvointialueiden poliittisissa järjestelmissä muodosta eroja poliitikkojen välille, jolloin niiden merkitys jää vallan jakautumisen kannalta todennäköisesti olemattomaksi. Kaikilla valtuutetuilla on esimerkiksi yhtäläinen oikeus äänestää. Poliittiset voimavarat ja kyky niiden hyödyntämiseen ovat avainasemassa siinä, kuinka suurta vaikutusvaltaa yksittäinen poliitikko voi käyttää. Vaikka käytettävissä olevat resurssit ovat aina rajallisia ja tiettyyn hetkeen ja ympäristöön sidottuja, eivät ne kuitenkaan ole pysyviä tai muuttumattomia (Dahl 1961, 268). Jollakin hetkellä tai jossakin asiassa vaikutusvaltainen yksilö voi siten olla hyvin erilaisessa asemassa toisena hetkenä.

Koska poliittiset voimavarat jakautuvat epätasaisesti, jakautuu lopulta myös poliittinen vaikutusvalta epätasaisesti. Voimavarojen lisäksi tähän vaikuttavat yksilöiden erilaiset taidot ja toisaalta tahto hyödyntää erilaisia voimavarojaan. (Dahl 1971, 79–80.) Toiset saavuttavat vähemmällä voimavaroilla enemmän vaikutusvaltaa kuin toiset, koska heillä on sekä taitoa että motivaatiota vallan tavoitteluun. Toisin sanoen ratkaisevaa ei ole vain se, kuinka paljon rahaa, tietoa tai korkeassa asemassa olevia ystäviä yksilöllä on. Ratkaisevampaa on, käyttääkö yksilö näitä asioita hyödykseen ja pyrkiikö hän edes tavoittelemaan valtaa.

Kun Dahl (1971, 1961) on tarkastellut valtaan ja sen jakautumiseen kytkeytyviä tekijöitä erityisesti politiikan kontekstissa, on Morgan (2006) lähestynyt samaa aihetta organisaatioympäristössä. Hän on määritellyt listan niistä sosiaalisista tekijöistä ja lähteistä, joihin valta ja sen jakautuminen organisaatiossa perustuu. Morganin (2006, 167) mukaan tärkeimpiä vallan lähteitä ovat:

- formaali ja legitiimi auktoriteettiasema
- rajallisten resurssien hallinta
- kyky hyödyntää organisaation hierarkioita, rakenteita ja sääntelyä
- päätöksentekoprosessien hallinta
- tiedon hallinta
- erilaisten organisaation sisäisten ja ulkoisten rajapintojen hallinta
- kyky sietää epävarmuutta
- teknologian hallinta
- sosiaaliset suhteet, verkostot ja ns. epäformaalin organisaation hallinta
- vastaorganisaatioiden ja muiden organisaatioiden hallinta
- kyky johtaa merkityksiä ja luoda jaettua symbolista todellisuutta
- sukupuoli
- rakenteelliset tekijät, jotka vaikuttavat valtaan
- olemassa oleva valta, joka usein kumuloituu

Voidaan havaita, että Morganin ja Dahlin ajattelussa vaikutusvallan kannalta merkittävässä tekijöissä on paljon yhteistä. Vaikka Morganin tutkimus keskittyy organisaatioihin, ovat monet hänen määritelmistään sovellettavissa melko suoraan myös politiikan kontekstiin. Esimerkiksi Kwiatkowski (2011, 47) toteaa, että poliittisissa instituutioissa on huomattavia yhtäläisyyksiä muiden organisaatioiden kanssa. Tämän tutkimuksen kontekstissa ja yksittäisen valtuutetun kannalta

mahdollisina ja siten keskeisinä vallan lähteinä voivat Morganin (2006, 167) listauksesta näyttäytyä ainakin formaali auktoriteettiasema, tiedon hallinta, kyky sietää epävarmuutta, verkostot ja ihmisten väliset suhteet, sukupuoli sekä merkitysten johtaminen ja luominen.

Dahlin (1961, 1971), Morganin (2006) sekä Baturon ja Elkinkin (2017) ajattelua yhdistämällä voidaan muodostaa tämän tutkimuksen tarpeisiin sovellettu malli (Kuvio 1) poliittisen vaikutusvallan lähteinä olevista keskeisistä tekijöistä. Mallissa yhdistyvät poliitikkojen vaikutusvallan kaksi ulottuvuutta, erilaiset poliittiset voimavarat sekä organisatorisen vallan lähteet. Mallin tavoitteena on visualisoida ja yksinkertaistaa poliittiseen vaikutusvaltaan ja sen jakautumiseen demokraattisessa ympäristössä mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä sekä luoda tietynlaista heijastuspintaa kaksoismandaateista saatavalle empiiriselle todellisuuden kuvaukselle. Malli tarjoaa tutkimukseen pohjautuvan kuvauksen tyypillisesti valtaan vaikuttavista tekijöistä ja näyttäytyy siten keskeisenä työkaluna pyrkimyksessä vastata tämän tutkimuksen päätutkimuskysymykseen kaksoismandaattien ja vallan suhteesta. Vaikka malli ei annakaan tyhjentävää kuvaa poliitikkojen vaikutusvallasta tai erittele kaikkia mahdollisia vallan lähteitä, kuvaa se sitä yksittäisten tekijöiden moninaisuutta, jotka valtaan ja sen sijoittumiseen voivat demokraattisessa ympäristössä vaikuttaa.



Kuvio 1. Poliittisen vaikutusvallan lähteet Dahlia (1961, 1971), Morgania (2006) sekä Baturon ja Elkinkiä (2017) mukailten

Mallinnuksen peruslähtökohtana on Baturon ja Elkinkin (2017, 507) kuvaus vallan jakautumisesta kahteen ulottuvuuteen: formaaliin positioon ja henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Formaalin position ja auktoriteetin myös Morgan (2006, 167) nostaa keskeiseksi vallan lähteeksi, ja hänen mukaansa tällaisen aseman mukanaan tuoma legitimitetti on keskeinen stabiilin valta-aseman

muotoutumisessa. Hyvinvointialue- ja kuntakontekstissa kaikki valtuutetut ovat luottamustoimensa vuoksi tietyssä auktoriteettiasemassa, jolloin formaalilla positiolla voidaan heidän välisensä vaikutusvallan tarkastelussa viitata esimerkiksi rooliin puheenjohtajana, hallituksen jäsenenä tai keskeisen lautakunnan jäsenenä.

Suurin osa poliittisen vaikutusvallan lähteistä juontuu tässä tutkimuksessa erilaisista henkilösidonnoisista tekijöistä, koska tietyt lakisääteiset oikeudet ja velvollisuudet ovat valtuutetuille lähtökohtaisesti samat. Baturu ja Elkink (2017, 506–513) viittaavat henkilökohtaisella ulottuvuudella lähinnä johtajuuden ja auktoriteetin kaltaisiin yksilön ominaisuuksiin sekä sosiaaliseen asemaan, mutta mallinnuksessa (Kuvio 1) ulottuvuus laajennetaan kattamaan myös muita henkilösidonnoisia tekijöitä. Tällöin erot vaikutusvallassa voivat muodostua yksilön ominaisuuksien, sosiaalisten tekijöiden sekä aika- ja tietoperustaisen tekijöiden myötä. Yksilön ominaisuuksilla viitataan muun muassa Dahlin (1961, 268) määrittelemiin karisman, tunnettuuden ja älykkyyden kaltaisiin piirteisiin ja Morganin (2006, 167) esiin nostamaan sukupuoleen ja kykyyn sietää epävarmuutta. Valtaan vaikuttavia yksilön ominaisuuksia ovat myös esimerkiksi poliitikon henkilökohtaiset kokemukset ja tausta sekä erilaiset taidot (Baturu & Elkink 2017, 517). Yksilön ominaisuuksilla tarkoitetaan siis käytännössä poliitikon persoonaan ja erilaisiin kykyihin liittyviä tekijöitä, joilla voi olla vaikutusta poliittisen valta-aseman saavuttamisessa.

Toinen henkilösidonnoisten tekijöiden kategoria on sosiaaliset tekijät, jolla tarkoitetaan sosiaalista asemaa, ystävyysuhteita, verkostoja sekä kykyä mobilisoida kannatusta ja johtaa yhteisesti jaettuun merkityksiin. Merkittävillä paikoilla toimivat ystävät ja vahvat verkostot synnyttävät valtaa yksilölle ja mahdollistavat omien intressien edistämisen (Morgan 2006, 181). Poliitikossa puolue voidaan nähdä yksilön perusverkostona, mutta sitä täydentää kyky laajempien verkostojen ja koalitioiden muodostamiseen sekä lopulta päätöksenteon kannalta keskeiseen kannatuksen mobilisoimiseen. Koska demokratiassa päätökset tehdään äänestämällä, näyttäytyy kyky kannatuksen keräämiseen jollekin asialle merkittävänä vallankäytön näkökulmasta. Läheisesti asiaan liittyy myös jaettujen merkitysten johtaminen ja luominen. Johtajuus on vahvimmillaan kykyä määritellä ja vaikuttaa toisten käsitykseen todellisuudesta, mikä edellyttää muun muassa ympäröivän todellisuuden kuuntelua ja ymmärtämistä sekä mielikuvien luomista. Demokraattisessa todellisuudessa merkitysten johtaminen voi olla hyvinkin hienovaraista ja huomaamatonta, mutta silti vaikuttavaa. (Morgan 2006, 183–184.)

Kolmas kategoria, aika- ja tietoperustaiset tekijät, viittaa nimensä mukaisesti aikaan ja tietoon kytkeytyviin tekijöihin. Sekä Dahl (1961, 1971) että Morgan (2006) tunnistavat erityisesti tietoon kytkeytyvien tekijöiden merkityksen määrittelemällä sen vallan keskeiseksi lähteeksi. Dahl (1961,

300) viittaa tiedonhallinnalla lähinnä yksilön kykyyn hallita median sisältöjä ja puheenaiheita. Morgan (2006, 174–176) puolestaan näkee tiedonhallinnan enemmän kykynä suodattaa saatavilla olevaa tietoa tavoilla, jotka muokkaavat toisten näkemyksiä haluttuun suuntaan. Hänen mukaansa tiedon merkitys suhteessa valtaan voi näyttäytyä ainakin kolmella tavalla: mahdollisuutena hallita ja kontrolloida tiedon saatavuutta ja kulkua, parempana pääsynä keskeiseen tietoon tai mahdollisuutena legitimoida omaa asemaansa asiantuntijana. Vahvalla tietämyksellä, laajalla ymmärryksellä ja kyvyllä sanoittaa nämä luodaan mielikuvaa asiantuntijuudesta, mikä voi vahvistaa yksilön valtaa.

Dahl (1961, 268) nostaa poliittiseksi voimavaraksi myös käytettävissä olevan ajan, jonka voi nähdä kytkeytyvän niin aikaan perehtyä asioihin, aikaan osallistua päätöksentekoon ja valmisteluun kuin käytettävissä olevaan aikaan, joka mahdollistaa tai on mahdollistamatta nousun merkittävämpiin formaaleihin positioihin. Aikaan ja tietoon kytkeytyvät vallan lähteet ovat luonteeltaan erityisen selkeästi kontekstiinsa sidottuja ja ajassa muuttuvia. Esimerkiksi poliitikon tiedot yhdessä asiassa voivat olla huippuluokkaa, kun samaan aikaan toisesta asiasta hänellä ei ole erityisen kattavaa ymmärrystä. Toisaalta asioihin perehtymällä tilanne voi muuttua nopeastikin. Vastaavasti käytettävissä oleva aika voi poliitikon elämäntilanteen mukaan vaihdella nopeastikin, eikä kyse ole pysyvistä voimavarasta.

Kuten todettu, mallinnus (Kuvio 1) on yksinkertaistettu kuva tutkimuskirjallisuudessa esiintyvistä todellisuudesta. Ensinnäkin mallissa määritellyt kategoriat eivät ole toisistaan täysin erillisiä, vaan monet asiat kytkeytyvät eri tavoin toisiinsa. Esimerkiksi formaaliin position ja henkilökohtaisen vaikutusvallan täydellinen erottaminen toisistaan on niiden toisiinsa kietoutuneen luonteen vuoksi käytännössä mahdotonta (Baturu & Elkink 2017, 522). Toiseksi Morganin (2006) ja Dahlin (1971) kuvauksia vallan lähteistä on karsittu ja rajattu melko tiukan hyvinvointialue- ja kuntasuodattimen avulla sekä konkretiaan pyrkien, jolloin kaikkia relevantteja vallan lähteitä ei välttämättä saada näkyviin. Kun mallin puutteet muistetaan ja siihen suhtaudutaan riittävän kriittisesti, toimii se hyvänä heijastuspintana ja tulkinnan työkaluna kaksoismandaatteihin liitetyille kokemuksille.

5 AINEISTO JA MENETELMÄT

Tämä tutkimus on luonteeltaan laadullinen, ja sen keskeisimmän aineiston muodostavat teemahaastattelut. Analyysimenetelmänä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit ovat tuore ilmiö, jolloin poliitikkojen kokemuksia on hyvä tarkastella ilman teorian muodostamaa liian tiukkaa rajausta. Toisaalta tulkintavaiheessa

kaksoismandaattien ja vallan suhteen tarkastelu ja arvioiminen vaativat teoreettisen peilauspinnan olemassaoloa, eikä kyseistä suhdetta ja ilmiötä voida tarkastella ympäristöstään ja todellisuudesta riippumattomana.

Laadullinen tutkimus on käsitteenä moniselitteinen, ja sille voidaan löytää yli 30 erilaista määritelmää (Tuomi & Sarajärvi 2002, 8). Toisin sanoen käsitteellä voidaan kuvata hyvin laajaa metodien ja aineiston analyysin keinojen joukkoa. Moninaisuudestaan huolimatta erilaisia laadulliselle tutkimukselle tyypillisiä piirteitä on kuitenkin eritelty, ja esimerkiksi Eskolan ja Suorannan (2014, 15) mukaan laadullisen tutkimuksen tunnusmerkkejä ovat muun muassa tekstimuotoiset aineistot, tutkittavien näkökulman korostuminen, harkinnanvaraisella otannalla pieneen tapausmäärään keskittyminen sekä aineistolähtöiset analyysimenetelmät. Tässä tutkimuksessa laadullisella tutkimuksella viitataan sekä aineistonkeruun että aineiston analyysin tapoihin.

Laadullisen tutkimuksen tyypillinen tavoite on tuottaa rikasta ja yksityiskohtaista tietoa jostakin ilmiöstä (Puusa & Juuti 2020, 11). Sen sijaan tilastollisuus tai asioiden yleistettävyyys eivät kuulu osaksi laadullista tutkimustapaa. Laadullinen tutkimus on saanut vaikutteita monelta suunnalta, mutta erityisesti hermeneuttiset näkemykset ovat tällä hetkellä tyypillisiä. Tällöin tutkijan ajatellaan tulkitsevan ja kirjoittavan tutkimustaan aiheesta aikaisemman tutkimusperinteen valossa, ja keskeisenä tavoitteena on tuottaa uusia näkökulmia aiheeseen pyrkien lopulta rikastamaan alan tutkimusperinnettä. Prosessia voidaan kuvata hermeneuttiseksi kehäksi, jossa seuraavat tulkinnat rakentuvat aina jollakin tapaa edellisten päälle ja tulkinnat ovat silloin vuoropuhelussa keskenään. (emt., 10.) Tässä tutkimuksessa keskusteluun ja tutkimusperinteeseen kaksoismandaateista pyritään tuomaan uutta näkökulmaa täydentämällä niitä poliitikkojen omalla näkökulmalla sekä uudella kunnan ja hyvinvointialueen tasolla.

5.1 Teemahaastattelut

Haastattelut ovat yksi laadullisen tutkimuksen yleisimmistä aineistonkeruumenetelmistä. Haastattelun vahvuus on joustavuus, joka mahdollistaa muun muassa kysymysten toistamisen ja väärinkäsitysten oikaisemisen monia muita aineistonkeruutapoja helpommin. Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu on haastattelutapa, jossa edetään tiettyjen etukäteen valittujen teemojen ja niitä tarkentavien kysymysten avulla jättäen kuitenkin runsaasti tilaa haastateltavien omille tulkinnoille ja näkökulmille. Lähtökohtaisesti valittavat teemat kiinnittyvät jollain tapaa teoreettiseen viitekehykseen ja aikaisempaan tietoon ilmiöstä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73–78.) Teemahaastattelut ovat tämän tutkimuksen kannalta sopivin aineistonkeruumenetelmä, koska tarkoitus on kerätä kokemustietoa ja luoda ymmärrystä kaksoismandaateista uudenaikaisessa

kontekstissa. Hyvinvointialueiden valtuustot ovat olleet toiminnassa vuoden 2022 alusta, ja niiden myötä muodostuneet paikallis- ja aluetason kaksoismandaatit ovat vielä tuoreita. Haastattelujen sisältöä ei siten ole kannattavaa liian tiukasti rajata etukäteen. Samanaikaisesti on kuitenkin tärkeää ohjata haastattelujen sisältöä niin, että aineiston avulla kyetään vastaamaan tutkimuksen kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Aineisto muodostuu yhdeksästä teemahaastattelusta. Haastateltavat valittiin yhdeltä hyvinvointialueelta, Pirkanmaalta. Pirkanmaan voidaan nähdä hyvinvointialueen näkökulmasta olevan kuin Suomi pienoiskoossa, sillä alueella yhdistyvät tiheät väestökeskittymät ja harvaan asutut seudut sekä lyhyet ja pitkät välimatkat (Kalliosaari 2022). Pirkanmaa on myös Suomen suurin hyvinvointialue, jossa ei ennen sote-uudistusta ole ollut koko maakunnan kattavaa kuntayhtymää palvelujen järjestämiseen. Voidaankin arvioida, että moninaisuutensa vuoksi Pirkanmaata tutkimalla voidaan saavuttaa kattava ymmärrys tutkittavasta ilmiöstä erilaisine ulottuvuuksineen. Sen sijaan tulosten yleistäminen ei ole tässä tapauksessa, eikä laadullisessa tutkimuksessa muutenkaan, mahdollista. Pirkanmaan läheisyys ja tuttuus tekivät myös haastateltavien rekrytoinnista helpompaa. Käytännön kannalta rajaus yhteen hyvinvointialueeseen mahdollistaa, että haastateltavat elävät suurin piirtein samanlaisessa todellisuudessa. Pelkästään Pirkanmaalla 79:stä aluevaltuutetusta yli 60 toimii keväällä 2024 myös kunnanvaltuutettuna, joten haastateltavissa oli valinnanvaraa ja monipuolisuutta tälläkin rajauksella.

Pirkanmaan sisältä haastateltavat valittiin muutamien peruskriteerien avulla. Erilaisten ja erikokoisten kuntien edustus on varmistettu sillä, että haastateltavat tulevat seitsemästä eri kunnasta, jotka edustavat eri kokoluokkia: keskustaupunki, keskisuuret kunnat (yli 30 000 asukasta) ja pienet kunnat (alle 30 000 asukasta). Haastateltavien valinnassa huomioitiin sukupuolten, poliittisten urien keston sekä puoluetustan tasapainoinen jakautuminen. Tämän lisäksi haastateltavien poliittiset asemat vaihtelevat kunnanhallitusten puheenjohtajuuksista, aluehallituksen jäsenyyksiin ja rivivaltuutetun rooliin. Kolmella tasolla toimivat poliitikot sekä pormestarit rajattiin kuitenkin ulos haastatteluista, koska tarkastelussa ovat nimenomaan kaksoismandaatit ja haastattelujen mahdollistaminen heidän aikatauluihinsa olisi myös todennäköisesti ollut vaikeaa. Haastateltavat ovat edellä kuvattujen muuttujien myötä hyvin heterogeeninen joukko, mikä tukee tavoitetta muodostaa todellisuudesta piirtyvästä kuvasta mahdollisimman moninainen ja laaja.

Teemahaastattelut toteutettiin vuoden 2024 maaliskuun aikana Teams-haastatteluina. Haastattelujen kesto vaihteli puolen tunnin ja viidenkymmenen minuutin välillä, ja litteroitua aineistoa kertyi noin sata sivua. Loppua kohden aineistossa alkoi olla havaittavissa selkeää

kylläntymistä, mitä voidaan pitää merkinä aineiston riittävästä määrästä (Eskola & Suoranta 2014, 62). Haastattelut rakentuivat kolmen pääteeman ympärille (Liite 1), jotka ovat kaksoismandaatti ja sen vaikutukset, päätöksenteko ja vaikutusvalta sekä kunnan ja hyvinvointialueen yhdistäminen. Ensimmäinen teema keskittyi yleisesti kaksoismandaatteihin ja niiden vaikutuksiin poliitikkojen arjessa, ja sillä pyrittiin keräämään tietoa haastateltavien kaksoismandaatteja koskevista ajatuksista myös yleisemmällä tasolla. Toisessa teemassa kiinnostus oli korostetusti vallassa, vallankäytössä ja päätöksentekoon liittyvissä kysymyksissä. Toisella teemalla pyrittiin hahmottamaan, millaiset asiat näyttäytyvät poliitikoille itselleen keskeisinä arvioitaessa vallan sijoittumista tai omia vaikutusmahdollisuuksia. Viimeisessä teemassa puolestaan katse kohdennettiin tarkemmin kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnan toimintaympäristöön sekä siellä toimimiseen. Kolmen teeman kautta muodostunut haastatteluaineisto luo kattavan ja monisäikeisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä ja sen erilaisista näkökulmista.

5.2 Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Laadullisessa tutkimuksessa analyysin lähtökohtana on aineiston tarkastelu kokonaisuutena. Tällöin argumentaatio ei rakennu yksittäisten tutkimusyksiköiden eroihin tietyissä muuttujissa, vaan tavoitteena on muodostaa sisäisesti looginen kokonaisuus, jonka kaikkien osien tulee olla linjassa lopulta muodostuvan tulkinnan kanssa. (Alasuutari 2011, 38.) Laadullisessa analyysissä tulkinta ja analyysi voidaan joko vähintään teknisesti erottaa toisistaan tai niitä voidaan tarkastella tietynlaisena kehänä, jolloin analyysivaiheessa tehtävät tulkinnat ohjaavat analyysia jatkumona. Vaihtohtoisen näkökulman mukaan analyysi ja tulkinta erotetaan toisistaan, jolloin on olennaista ensin analyysivaiheessa erotella raakamateriaalista tutkimusongelman kannalta olennainen aines. Vasta jonkinlaisen ryhmittelyn ja aineiston käsittelyn jälkeen siitä voidaan tehdä tulkintoja. (Eskola & Suoranta 2014, 151.) Tässä tutkimuksessa analyysi ja tulkinta kulkevat matkan varrella mukana yhdessä, mutta lähtökohtana tulosten ja tulkinnan muodostumiselle on ensin erillään teoriasta tai aikaisemmasta tutkimuksesta ja siten varsinaisesta tulkinnasta tehty aineiston käsittely ja analyysi. Analyysi ja tulkinta on siis pyritty ainakin jossain määrin teknisesti erottamaan toisistaan.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä on aineistolähtöinen sisällönanalyysi. Aineistolähtöisessä analyysissä pyrkimyksenä on muodostaa tutkimusaineiston pohjalta teoreettinen kokonaisuus, ja aikaisemmin havaitulla tai tiedetyllä ei tulisi olla analyysin lopputuloksen kanssa mitään tekemistä. Analyysiyksiköt valitaan tutkimuksen tarkoitukseen ja kysymyksenasetteluun pohjautuen, eivätkä ne ole etukäteen määriteltyjä. Kaikki olemassa oleva aiempi tieto ja teoria jätetään varsinaisen analyysivaiheen ulkopuolelle. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 97–98.) Aineistolähtöisyyttä tukee tässä

tutkimuksessa toive saada poliitikkojen kokemuksia tuoreesta ilmiöstä mahdollisimman monipuolisesti, kattavasti ja etukäteen rajaamatta esille. Kaksoismandaatit ovat Suomessa yleisesti ja paikallisen sekä alueellisen tason yhdistävät kaksoismandaatit tutkimuskirjallisuudessa laajemminkin melko vähän tutkittu aihe. Tässä tutkimuksessa aineisto itsessään näyttäytyykin arvokkaana ja uusia näkökulmia avaavana, jolloin sen sitominen teoriaan jo hyvin aikaisessa vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista.

Aineistolähtöisyydestä huolimatta teorialla ja aikaisemmalla tutkimuksella on keskeinen roolinsa tutkimuksen tulosten muodostumisessa. Tutkimus ei voi olla tieteellinen, jos tuloksia ei tarkastella aiemman teoriatiedon valossa (Puusa & Juuti 2020, 84). Teoria voidaan yleisesti ottaen nähdä kvalitatiivisessa tutkimuksessa luonteeltaan joko välineenä tai päämääränä. Teoria välineenä auttaa tutkimuksen tekemistä, sillä teorian avulla kerätystä aineistosta on mahdollista rakentaa erilaisia tulkintoja. Teoria päämääränä puolestaan viittaa siihen, että tutkimuksen tavoitteena on aiemman teorian kehittäminen edelleen ja eteneminen yksittäisistä havainnoista yleiseen. (Eskola & Suoranta 2014, 82–84.) Tässä tutkimuksessa painopiste on teorian välineellisessä luonteessa, vaikkakin tutkimus aina myös rakentaa uutta aikaisemman teorian päälle. Varsinaisesti minkään aiemman teorian kehittäminen tai yleisten väitteiden esittäminen eivät kuitenkaan ole tutkimuksen ydintavoitteena, vaan keskeistä on ymmärtää kaksoismandaatteja ja niiden suhdetta valtaan uudenaikaisessa toimintaympäristössä.

Tutkimuksen analyysivaihe eteni perinteisen aineistolähtöisen analyysin kaavan mukaisesti aineiston pelkistämistä sen ryhmittelyyn ja edelleen käsitteistämiseen. Pelkistämävaiheessa laajasta aineistosta karsitaan pois kaikki ylimääräinen tutkimustehtävän ohjaamana. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 111.) Käytännössä aineiston pelkistämistä ohjasi analyysikysymys, joka oli ”Mistä poliitikot puhuvat, kun he puhuvat asemastaan kahden hallinnon tason valtuutettuna?” Analyysikysymyksen tavoitteena oli muodostaa kattava käsitys kahdella tasolla toimivien poliitikkojen kokemustodellisuudesta. Toisaalta kysymyksellä aineistosta pyrittiin rajaamaan ulos näkökulmat, jotka eivät tutkimuksen tavoitteiden kannalta ole analyysissa olennaisia. Aineistosta karsittiin esimerkiksi sellaiset kokemukset ja näkökulmat, jotka eivät kytkeydy nimenomaan kahdella tasolla toimimiseen ja siinä asemassa havaittuihin ilmiöihin.

Aineiston pelkistämisen ja analyysikysymykseen vastaamisen jälkeen aineisto ryhmiteltiin samankaltaisuuksiin ja erilaisuuksiin perustuen sekä käsitteellistettiin ryhmittelyyn perustuen. Ryhmittelyvaiheessa aineistosta etsitään samankaltaisuuksia, jotka yhdistetään erilaisiksi ala- ja pääluokiksi ominaisuuksiensa perusteella. Käsitteellistämävaiheessa ryhmitellyistä aineiston alkuperäisilmauksista siirrytään laajempiin ylätasoin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 112–114.)

Pelkistetystä aineistosta muodostettiin kuusi luokkaa: edustuksellisuus, ulkopuoliset odotukset, ajankäyttö, esteellisyys, tieto ja tiedon kulku sekä poliittinen kokemus.

Kuusi muodostettua alaluokkaa yhdistettiin sisältöönsä perustuen kolmeksi eri päänäkökulmaksi. Kaksi ensimmäistä luokkaa, edustuksellisuus ja ulkopuoliset odotukset, kuvaavat kahdella tasolla vaikuttavan poliitikon asemaa kunnan ja hyvinvointialueen välissä ja ajoittain jopa tasojen tietynlaisessa ristipaineessa. Ne muodostavat kuvaa todellisuudesta, jossa poliitikolta edellytetään tasapainoilua erilaisten intressien keskellä. Seuraavat kaksi, ajankäyttö ja esteellisyys, kuvaavat kahdella tasolla toimimisesta aiheutuvia konkreettisia poliitikon arjen haasteita. Viimeiset kaksi, tieto ja poliittinen kokemus, puolestaan kuvaavat kahdella tasolla vaikuttamiseen kytkeytyviä tekijöitä, joiden koetaan sujuvoittavan yksittäisen poliitikon arkea ja vaikuttamistyötä. Analyysi rakentuu näiden kolmen erilaisen näkökulman varaan, minkä myötä kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaateista rakentuu hyvin moninainen kuva.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tyypillinen tapa arvioida tutkimuksen luotettavuutta on validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden avulla. Validiteetti tarkoittaa, että tutkimuksessa on tutkittu sitä, mitä on luvattu. Reliabiliteetilla puolestaan viitataan tutkimustulosten toistettavuuteen. Laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta keskusteltaessa on kuitenkin pohdittu sitä, että kyseiset käsitteet perinteisesti ymmärrettynä eivät sellaisenaan soveltuisi luotettavuuden perusteiksi, koska ne ovat syntyneet määrällisen tutkimuksen piirissä vastaamaan lähinnä määrällisen tutkimuksen tarpeisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 133.)

Esimerkiksi Eskola ja Suoranta (2014, 212–213) tarkastelevat laadullisen tutkimuksen luotettavuutta neljän luotettavuuskriteerin kautta: uskottavuus, siirrettävyys, varmuus ja vahvistuvuus. Uskottavuudessa arvioidaan, vastaako tutkijan tulkinta tutkittavien käsityksiä. Siirrettävyydellä tarkoitetaan tulosten siirrettävyyttä tietyin tiukahkoin ehdoin toiseen kontekstiin. Varmuuden lisäämiseksi tutkijan on huomioitava mahdolliset tutkimukseen ennustamattomasti vaikuttavat ennakkoehdot. Vahvistuvuus puolestaan viittaa siihen, saavatko tehdyt tulkinnat tukea toisista vastaavaa ilmiötä tarkastelleista tutkimuksista. Kriteeristöissä on kyse vain yhdestä mahdollisesta lähestymistavasta luotettavuuden arviointiin, mutta sen avulla laadullisen tutkimuksen luotettavuutta on mahdollista pohtia.

Luotettavuuden kriteerit ja niiden täytyminen tutkimuksessa ovat loppupeleissä lukijan subjektiivisesti arvioitavissa. Tutkija voi pyrkiä prosessin kuvaamisella ja valintojaan perustelemalla vakuuttamaan lukijan tutkimuksensa luotettavuudesta. Tieteellinen yleisö on kuitenkin luonteeltaan epäilevä, jolloin luotettavuuden osoittamisessa on pitkälti kyse tämän epäluuloisuuden

vähentämisestä (Eskola & Suoranta 2014, 210). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa keskeisenä tavoitteena on ollut koherentin ja sisäisesti loogisen sekä mahdollisimman tutkijasta riippumattoman kokonaisuuden rakentaminen alusta loppuun. Tutkimustehtävä, valitut teoriat, aineistonkeruu, analyysi ja lopulta tulkinnat pyrkivät loogisesti kuvaamaan tutkittua ilmiötä ja kuljettamaan päättelyä vaihe vaiheelta eteenpäin. Tärkeää on, että punainen lanka voi välillä haarautua, mutta se ei missään vaiheessa katkea.

Tutkimuksen keskeiset tavoitteet ovat kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaattien ymmärtäminen ilmiönä poliitikkojen kokemustietoon perustuen ja kaksoismandaattien merkitys suhteessa poliittiseen valtaan. Näihin tavoitteisiin perustuvat sekä tutkimukselle rakennettu teoreettinen pohja että poliitikoille toteutetut teemahaastattelut aineistonkeruun muotona. Analyysin ytimessä on haastatteluilla kerättyjen poliitikkojen kokemusten käsitteellistäminen ja sen myötä kokonaisuuden ymmärtäminen. Haastateltujen poliitikkojen näkemykset on pyritty tuomaan esiin mahdollisimman aitoina ja suodattamattomina tutkimuksen uskottavuuden lisäämiseksi. Tulosten tulkinta, pohdinta ja lopulta johtopäätökset puolestaan yhdistävät empirian teoreettiseen kehykseen ja tutkimuskysymyksiin, ja siten ikään kuin sulkevat tutkimuksen ympyrän. Selkeällä jatkumolla pyritään erityisesti nimenomaan uskottavuuden kriteerin ja siitä muodostuvan luotettavuuden vahvistamiseen. Vaikka tässä osiossa tutkimuksen luotettavuuden arviointiin kiinnitetään erityistä huomiota, luotettavuuden kannalta tärkeintä on avoimesti perustella ja avata valintoja ja menettelytapoja läpi tutkimuksen.

Omaa tutkimusprosessia on tärkeää arvioida myös kriittisesti. Tämän tutkimuksen aineisto esimerkiksi koostuu yksinomaan kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatin omaavien poliitikkojen haastatteluista. Koska tutkimustehtävän ytimessä on nimenomaan poliitikkojen kokemustiedon kerääminen, näyttäytyy valinta tarkoituksenmukaisena. Toisaalta on tiedostettava, että haastateltavien rajallinen määrä ja sijoittuminen samalle hyvinvointialueelle tarkoittavat, että kaikki tutkitun ilmiön ulottuvuudet eivät välttämättä tule näkyville. Vaikka haastateltavien joukko on pyritty saamaan mahdollisimman heterogeeniseksi, on aina mahdollista, että jonkinlaista painottumista tapahtuu. Esimerkiksi jonkinlaiset haastateltavien ennako-oletukset tai muut vaikeasti ennakoitavat muuttujat voivat vaikuttaa tulosten luotettavuuteen. Siten esimerkiksi tulosten siirrettävyyttä muille hyvinvointialueille, on vaikea tämän tutkimuksen sisällä vahvistaa tai edes arvioida. Kokonaisuudessaan analyysistä saadut tulokset ovat kuitenkin linjassa muiden kaksoismandaatteja tarkastelleiden tutkimusten kanssa, mikä kertoo tutkimuksen ja sen asetelman vahvistuvuudesta.

Laadullisessa tutkimuksessa pyrkimyksenä tai tavoitteena ei ole tulosten tilastollinen yleistettävyyttä, eikä lähtökohtana ole löytää missä tahansa päteviä säännönmukaisuuksia. Sen sijaan keskeistä on paikallinen selittäminen, jolloin selitysmallin tulee olla tutkitun tapauksen sisällä koherentti ja sisäisesti looginen. Yleisempää merkitystä saadaan sillä, että tutkimustulosta voidaan tarkastella esimerkiksi jostakin muustakin kuin vain kyseisestä yksittäistapauksesta. (Alasuutari 2011, 243.) Käytännössä yleistäminen laadullisessa tutkimuksessa ei tarkoita sitä, että tulokset voitaisiin irrottaa ympäristöstään ja siirtää sellaisenaan toisaalle. Myöskään aiemmin kuvatulla siirrettävyydellä ei tarkoiteta tulosten siirtämistä ehdoitta muualle. Tilastollisen yleistettävyyden puute ei kuitenkaan itsessään tee tutkimuksesta yleisemmästä tasosta irrallaan olevaa. Esimerkiksi Sulkunen (1990, 272) esittääkin, että laadullisessa tutkimuksessa yleistäviä ei voida tehdä suoraan aineistosta vaan siitä tehtävistä tulkinnoista. Keskeisiä eivät tällöin ole niinkään tunnusluvut tai aineiston koko, vaan siitä tehtävien tulkintojen kestävyys ja syvyys (Eskola & Suoranta 2014, 68).

Tässä tutkimuksessa aineistolähtöisen analyysin pohjalta syntyneet tulkinnat vallasta ja sen suhteesta politiikan kaksoismandaatteihin on muodostettu tarkastelemalla esiin nousseita havaintoja suhteessa useisiin erilaisiin vallan teoretisointeihin ja käsitteellistämisiin. Tutkimuksessa hyödynnetään siten teoriaan liittyvää triangulaatiota, mikä tarkoittaa useiden erilaisten teoreettisten näkökulmien huomioimista (Tuomi & Sarajärvi 2002, 142). Tutkimuksen luotettavuuden vahvistamisessa ja toisaalta tulkintojen kestävyuden varmistamisessa triangulaatio on keskeinen tekijä. Vaikka tutkimuksen tuloksia ei voidakaan yleistää tai sinällään suoraan siirtää yleisemmälle tasolle, on huolellisella tutkimusprosessilla sekä sen avoimella kuvaamisella pyritty varmistamaan tulosten mahdollisimman suuri luotettavuus.

6 NÄKÖKULMIA KUNNAN JA HYVINVOINTIALUEEN KAKSOISMANDAATTEIHIN

Aineistossa poliitikkojen kokemukset kahdella tasolla toimimisesta jakautuvat karkeasti kolmeen eri näkökulmaan: kahden tason välissä toimimiseen liittyvään dynamiikkaan, poliitikon arjen haasteisiin sekä poliitikon arkea sujuvoittaviin tekijöihin (Kuvio 2). Näkökulmat eivät ole toisistaan yksiselitteisesti erotettavissa, mutta selkeyttävät kaksoismandateista muodostettavaa kuvaa. Laajasti tarkasteltuna kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit näyttäytyvät aineiston perusteella monitahoisena ilmiönä, jossa hyödyt ja haasteet kulkevat rinta rinnan. Kunnan ja hyvinvointialueen

läheisyys, päällekkäisyys ja samankaltaisuus tietyissä asioissa voi poliitikon kannalta sekä sujuvoittaa että hankaloittaa arkea ja vaikuttamista.

Samanaikaisesti omanlaisensa osan kokonaisuudesta muodostaa asema nimenomaan kunnan ja hyvinvointialueen välissä ja erilaiset tilanteet, jotka asemasta seuraavat. Vaikka tasot ovat monin tavoin lähellä toisiaan, on kyseessä kuitenkin kaksi toisistaan erillistä organisaatiota. Kunnan ja hyvinvointialueen erilainen toimintalogiikka, lainsäädäntö sekä toimintaympäristö muodostavatkin kaksoismandaatin omaaville poliitikoille erityistä tarvetta asioiden yhteensovittamiseen ja tasapainon löytämiseen tasojen välillä toimittaessa.



Kuvio 2. Näkökulmia kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatteihin

6.1 Edustuksellisuus ja ulkopuoliset odotukset kunnan ja hyvinvointialueen rajapinnalla

Kahden tason valtuutettuna poliitikko on vastuussa äänestäjilleen kahdella eri tasolla. Tässä tapauksessa poliitikko on samaan aikaan vastuussa kuntalaisilleen ja toisaalta kaikille hyvinvointialueen asukkaille. Asema kahden hallinnon tason välissä synnyttääkin aineiston perusteella monenlaisia poikkeuksellisia ja paikoin ristiriitaisia tilanteita, jotka edellyttävät oman roolin ja aseman arvioimista ja määrittelyä. Samaan aikaan molemmilta tasoilta yksittäiseen poliitikkoon saattaa kohdistua uudenlaisia paineita ja odotuksia. Kahden tason valtuutettuna toimiminen edellyttääkin monissa tilanteissa poliitikolta tasapainoilua kahden hallinnon tason ja

erilaisten vaatimusten välissä. Tällaisissa tilanteissa kunnan ja hyvinvointialueen rajapinta näyttäytyy korostuneen selkeänä.

Edustuksellisuus

Kun tarkastellaan kunnassa ja hyvinvointialueella samanaikaisesti vaikuttavia poliitikkoja, nousevat edustuksellisuuden kysymykset keskeisinä esiin. Poliitikko voi kokea itsensä tilanteesta riippuen oman kuntansa, oman alueensa tai molempien edustajaksi. Aineistossa korostuu vahvasti ajatus siitä, että ideaalitalanteessa kaikki valtuutetut ajattelevat hyvinvointialueella koko alueen etua ja kunnissa oman kuntansa etuja. Kun keskustellaan sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen asioista, tulisi hyvinvointialue, tässä tapauksessa Pirkanmaa, nähdä yhtenä kokonaisuutena ilman kuntarajoja. Tällöin palvelujen saatavuus olisi kaiken keskiössä, eikä esimerkiksi se mistä kunnasta niitä fyysisesti saisi. Koko alueen ajattelemisessa ja siten edustamisessa keskeisenä näyttäytyvät muun muassa pyrkimys välttää osaoptimointia, asioiden tarkastelu kokonaisuutena sekä tietoisuus siitä, millä tasolla kulloinkin vaikutetaan.

”Erityisen tärkeänä mä pidän sitä, että täytyy pystyä asemoimaan itensä sen koko Pirkanmaan edustajaks. Että siellä ei olla ajamassa sen oman kaupungin tai kunnan etua, vaan pitää pystyä katsoon se toiminta kokonaisuutena” (H4)

Kunnan ja hyvinvointialueen asioiden erottamista toisistaan helpottaa asioiden erilaisuus ja tietynlainen irrallisuus toisistaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvuluista päätetään hyvinvointialueella, jolloin on selkeää että kyseisistä asioista keskusteltaessa näkökulma on alueellinen. Valtaosa poliitikoista kokee aineistossa omat kykynsä erottaa asiat ja edustuksellisuus toisistaan hyvänä, vaikka välillä se saattaaakin vaatia ylimääräistä ajattelua ja asioiden tietoista erottamista. Samanaikaisesti poliitikkoja kuitenkin yhdistää näkemys siitä, että kaikki eivät aluevaltuustossa kykene eroa samalla tavalla tekemään. Erottamista saattavat vaikeuttaa ainakin kokemattomuus tai tausta reunakunnissa, jolloin esimerkiksi palveluverkkopäätöksistä muodostuva paine yksittäistä valtuutettua kohtaan on suurempi. Poliitikoilla on siten myös runsaasti ymmärrystä sille, että rajan vetäminen kunnan ja alueen edustamisen välille ei aina ole helppoa, sekä uskoa siihen, että rajanveto on kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkien tavoitteena.

Vaikka aineistossa korostuu tavoite edustaa hyvinvointialueella koko Pirkanmaata ja poliitikkojen usko omaan kykyihin erottaa asiat ja tasot toisistaan on vahvaa, ymmärtää ja tiedostaa moni kuitenkin realiteetit, joita edustuksellisuuteen liittyy. Kaikki ovat aina kotoisin jostakin, jolloin he väistämättä tietävät esimerkiksi tietyn kunnan tai alueen asioista muita enemmän. Usein esimerkiksi puheissa saattavat korostua asiat, jotka ovat itselle tutuimpia, mikä koetaan luonnollisena. Asioita on aina

helpointa lähestyä tiedon ja kokemuksen kautta. Samaan aikaan voi tuntua vaikealta ja väärältä lähteä esimerkiksi keskuskaupungin poliitikkona edes yrittämään puhumista kauempana omasta todellisuudesta elävien puolesta. Sanojen laittaminen toisten suuhun on aina riski, erityisesti politiikassa. Kunnan ja alueen pitäminen erillään toisistaan onkin helpompaa silloin, kun heikennykset tai muut suuret muutokset eivät kohdistu omaan kuntaan.

”Mä oon elämäni asunu Tampereella ja mun pitää ajatella koko Pirkanmaan asioita, niin mähän en voi tavallaan sillai sit niinku laittaa sanoja suuhun kihniöläisille, et mitä he haluaa ja mitä heidän pitäisi haluta.” (H5)

Monia poliitikkoja yhdistää halu edustaa kuntaa kunnassa ja koko aluetta hyvinvointialueella, mutta myös risteäviä näkemyksiä nousee esiin. Osa poliitikoista kokee yhtä lailla tärkeäksi oman kunnan edustamisen ja äänen esiin tuomisen myös hyvinvointialueella. Tärkeäksi koetaan se, että edustusta aluevaltuustossa olisi mahdollisimman laajalti eri puolilta hyvinvointialuetta, jolloin aluevaltuustossa piirtyvä kuva hyvinvointialueen todellisuudesta olisi mahdollisimman realistinen. Esiin nousee esimerkiksi huoli Tampere-keskeisyydestä, jolloin riskinä on reuna-alueiden todellisuuden unohtuminen. Oman kunnan tai jonkin laajemman hyvinvointialueen osan asioiden puolustaminen ja niihin vaikuttaminen näyttäytykin myös yhtenä monista motiiveista, minkä vuoksi poliitikot ovat kahden tason valtuutetuiksi hakeutuneet. Poliitikot voivat loputtomasti perehtyä hyvinvointialueeseen ja sen erilaisiin piirteisiin, mutta kokemustieto ja syvälinen ymmärrys jonkin paikan arkipäivästä on vaikea saavuttaa ulkopuolelta. Ajattelua havainnollistaa esimerkiksi pohdinta siitä, eivätkö kaikki edustajat voitaisi käytännössä valita Tampereelta, jos kotikunnalla ei ole mitään merkitystä.

”Se edustuksellisuus pitäis olla, et jokasesta kunnasta on päätöksentekijä, et se ääni myös kuuluu siellä – – muutenhan kaikki vois olla Tampereelta ja sillon tulis säästöökki siitä, ettei tarvii maksaa matkakustannuksia.” (H2)

Vaikka iso osa poliitikoista tavoittelee ja kokee pystyvänsä erottamaan kunnan ja hyvinvointialueen edut toisistaan, mahtuu aineistoon myös kritiikkiä ja tietynlaista skeptisyyttä sellaista puhetapaa kohtaan, jossa korostetaan hyvinvointialuetta ilman kuntarajoja. Vaikka asioiden ja tasojen selkeää erottamista pitäisi ihannetilanteena, voi tällainen tilanne näyttäytyä myös epärealistisena, sillä politiikassa toimittaessa oman taustan ja kunnan unohtaminen ja tietyllä tapaa huomiotta jättäminen ei aina ole mahdollista käytännössä. Esimerkiksi kun hyvinvointialueita aloitettiin rakentamaan, korostuivat keskustelussa kuntarajattomat hyvinvointialueet, joissa palvelut voitaisiin aidosti tarjota lähempää myös naapurikunnan puolelta. Kuitenkin siinä vaiheessa, kun palveluverkon käsittely ja

sitä koskevien päätösten suunnittelu ja valmistelu alkoivat, palasivat kuntarajat keskusteluihin saman tien. Jos oman kunnan palvelut uhkaavat heikentyä, ei oman kunnan edun jättäminen toissijaiseksi ole helppoa.

Suurin osa näkee oman kunnan edustamisen ja etujen ajamisen hyvinvointialueella ongelmallisena, mutta pohdinnat alueellisen edustuksellisuuden merkityksestä ja sallittavuudesta nousevat kuitenkin runsaasti esille. Oman taustan näkyminen ja oman kunnan näkökulman esiin nostaminen ei väistämättä johda osaoptimointiin tai yksittäisen alueen etujen ajamiseen. Sen sijaan hyvinvointialueen kokonaisuuden tarkastelu erilaisista näkökulmista nähdään myös rikkautena. Esimerkiksi tiedon levittämisen eri kunnissa aiemmin käytössä olleista hyvistä käytännöistä koetaan voivan johtaa parannuksiin ja parempien ratkaisujen löytymiseen koko hyvinvointialueella. Vastaavasti esiin nousee myös huoli isosta joukosta erityisesti alueen ulkokehän kuntia, joiden ei ole yksinkertaista saada omaa demokraattista edustajaansa aluevaltuustoon. Tällöin osa alueen todellisuudesta saattaa jäädä päätöksenteossa kokonaan pimentoon. Useimmat poliitikot kokevatkin samanaikaisesti tärkeänä hyvinvointialueen tarkastelun kokonaisuutena sekä mahdollisimman laajan maantieteellisen edustuksen, sillä nämä eivät sulje toisiaan pois.

”Mä nään, että siellä on kaikilta alueilta edustus ja sitte isoissa asioissa mietitään kuitenkin koko hyvinvointialuetta. Nii mun mielestä siinä ei oo mitään väärää, että me mietimme koko hyvinvointialuetta eri näkökulmista.” (H1)

Kahdella tasolla toimivat poliitikot on valittu luottamustehtäviinsä täysin toisistaan erillisissä vaaleissa edustamaan ja ajamaan sen tason etua, missä kulloinkin ollaan. Lähtökohtaisesti kunnallisvaaleissa valituksi tullut on kuntansa edustaja ja aluevaaleissa puolestaan valtuutetut valitaan edustamaan koko hyvinvointialuetta. Kaksoismandaatin myötä edustuksellisuus saa kuitenkin uudenlaisia piirteitä, koska asioiden ja tasojen erottamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Erityisesti tilanteessa, jossa poliitikko kaksoismandaattinsa myötä joutuu samanaikaisesti ja vuorotellen ajattelemaan ja edistämään eri tahojen etua, on asioiden ja oman roolin selvittäminen itselle omassa päässä tärkeää. Jos poliitikolla itsellään ei ole selkeää käsitystä omasta roolistaan, näyttäytyy tilanne ulkopuolellekin epäselvältä.

Eurooppalaisessa tutkimuksessa (Van de Voorde & De Vet 2020, 66) on havaittu, että erityisesti kaksoismandaatin omaavat poliitikot tuovat ylemmälle tasolle mukanaan vahvan paikallisen näkökulman, ja heillä suhde paikalliseen tasoon on keskimääräistä läheisempi. Toisaalta samassa tutkimuksessa havaittiin, että kaksoismandaattiin kytkeytyvä paikallinen näkökulma ei merkittävästi vaikuta poliitikon varsinaiseen toimintaan ylemmällä tasolla, sillä erilaiset käyttäytymisnormit ja

poliittisten ryhmien säännöt rajoittavat poliitikkojen liikkumavaraa. Vahvemman paikallisen näkökulman olemassaolosta huolimatta ei siis ole juurikaan todisteita siitä, että kaksoismandaatin myötä poliitikko olisi taipuvaisempi käytännössä ajamaan oman alueensa tai kuntansa etua (Van De Voorde 2019, 46). Myös aineistossa tällainen ajattelutapa on vahvasti edustettuna. Samaan aikaan kun paikallisuuden merkitys tunnistetaan, toiminnan lähtökohtana pidetään tasojen ja roolien selkeää erottamista toisistaan. Edustuksellisuuden kysymysten pohdinta ei myöskään ole vain yksittäisen poliitikon vastuulla, sillä puolueet ja niiden yhteiset toimintasäännöt vaikuttavat ja ohjaavat ratkaisevasti poliitikkojen toimintaa.

Aineistossa nimenomaan kaksoismandaatin omaavat poliitikot pohtivat omaa edustuksellisuuttaan ja toimintaansa kahdella tasolla, ja tutkimuksissa (esim. Van de Voorde & De Vet 2020) kaksoismandaatin on havaittu olevan kytköksissä vahvempaan paikallisuuden edustamiseen. Tästä huolimatta on huomioitava, että edustuksellisuuden kysymykset eivät ole aina kytköksissä pelkästään kaksoismandaatteihin. Kahdella tasolla samanaikaisesti toimiminen ehkä edellyttää erityistä tarkkuutta ja huomion kiinnittämistä siihen, missä ja miten eri tilanteissa tulisi toimia. Hyvinvointialueella kuitenkin kaikki valtuutetut, riippumatta kaksoismandaatista, joutuvat kiinnittämään huomiota omaan edustuksellisuuteensa. Yhtä lailla pelkästään hyvinvointialueella toimivilla valtuutetuilla on taustaa ja kokemustietoa jostakin tietyistä osista hyvinvointialuetta. Kaikilla on kotikunta, vaikka poliitikko ei kunnanvaltuustossa istuisikaan. Tämän vuoksi poliitikkojen kokemuksia kahdella tasolla samanaikaisesti toimimisesta on tärkeä myös arvioida kriittisesti suhteessa niiden riippuvaisuuteen kaksoismandaatista.

Ulkopuoliset odotukset

Edustuksellisuuden kysymyksiin ja kahden tason valtuutettuna toimimiseen kytkeytyy vahvasti myös kokemus uudenslaisista ulkopuolisista odotuksista ja paineista. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät päätökset ja muutokset herättävät kuntalaisissa paljon ajatuksia ja keräävät palautetta, joka on harvoin positiivista. Aineistossa nousevat vahvasti esiin kokemukset kuntalaisten odotuksista sekä palautteesta, jotka kohdistuvat vahvemmin yksittäisiin henkilöihin, jotka aluevaltuustoon on valittu. Kuntalaiset odottavat, että heidän kunnastaan valitut aluevaltuutetut ajavat nimenomaan oman kuntansa asiaa, ja mahdolliset heikennykset koetaan herkästi oman kunnan aluevaltuutettujen epäonnistumisina. Aluevaltuustoon valituksi tulemisen myötä paineet ovat kasvaneet ja negatiivinen palaute keskittyy merkittävästi aiempaa selvemmin yksittäisille poliitikoille.

”No sitten taas välillä, kun ihmisiä kohtaa niin nehan tietysti on sitä mieltä, että mun pitäis, ne jotka täällä (kunnan nimi) on, että täytyy yrittää vetää kaikessa mahollisimman paljon kotiin päin, näin niinku kärjistettynä.” (H7)

Palveluverkon muutokset tai muut äänestäjissä tyytymättömyyttä aiheuttavat tekijät nostavat herkästi pintaan kysymykset ja syytökset siitä, miksi valtuutetut eivät ole kyenneet estämään tulevia suunnitelmia tai muutoksia. Kuntalaisille voi olla hankalaa hahmottaa ja ymmärtää, että alueella valtuutetut eivät voi pyrkiä vetämään kaikessa kotiin päin tai puolustamaan vain oman kuntansa asiaa. Monesti rivivaltuutetut saattavat itsekin joutua lukemaan tietyistä suunnitelmista ensimmäisen kerran mediasta, jos asia on esimerkiksi hallituksen päätösvallan alla. Tällöin kohtuuttomat odotukset ja negatiivinen palaute voivat tuntua myös hieman epäreiluilta. Tilanne vaatiikin poliitikolta tietynlaista suojakuorta ja sitä, että palautetta ei ota liian henkilökohtaisesti.

Palaute ja odotukset eivät aina tule vain kuntalaisten tai hyvinvointialueiden asukkaiden taholta, sillä myös esimerkiksi kuntaorganisaatiosta ja mediasta voi kohdistua kahden tason valtuutettuihin odotuksia tai paineita. Kuntaorganisaatiosta saatetaan olla yhteydessä valtuutettuun, jotta tämä veisi jotakin viestiä tai asiaa hyvinvointialueelle. Tällöin valtuutettu saattaa joutua tasapainoilemaan muiden luomien odotusten ja omien periaatteidensa välillä. Aineistossa poliitikoista suurin osa ei kuitenkaan ole kokenut roolinsa kuntatasolla muuttuneen kaksoismandaatin myötä, eivätkä kuntaorganisaatiosta lähtöisin olevat odotukset tällöin koske kaikkia.

Myös media voi asettaa painetta poliitikolle, koska erityisesti hyvinvointialueen päätöksentekoa ruoditaan siellä hyvinkin aktiivisesti. Aineistossa nousee esiin kokemus siitä, että mediassa asioita lähestytään usein negatiivisista lähtökohdista ja isoimmin uutisoidaan nimenomaan erilaiset epäkohdat. Sen sijaan mahdollisia hyvinvointialueella saavutettuja onnistumisia ei välttämättä uutisoida yhtä laajasti, jos ollenkaan. Median koetaankin kuormittavan poliitikkoo ja lietsovan negatiivisuuden kierrettä, joka erityisesti keskusteluun hyvinvointialueen asioista usein liittyy. Jatkuva kielteinen palaute, riippumatta keneltä se tulee, tekee yksittäisen valtuutetun elämästä jopa kohtuuttoman raskasta.

”Moni aluevaltuutettu miettii sitä samaa, että tää on niin raskasta, ettei tee mieli jatkaa johtuen näistä niinku haasteista ja siitäkin, et sitte kaikki lehdet ja ylet ja aamulehdet ja kaikki vaan haukkuu, vaikka tässä on ihan hyviäkin juttuja tapahtunu. Niin ja sit kuntalaiset haukkuu ja soittelee, että mikään ei oo koskaan hyvin.” (H6)

Myös toisenlaisia kokemuksia kuntalaisten ja äänestäjien suhtautumisesta poliitikkoihin kuitenkin on. Esimerkiksi yhdessä kunnassa, jonka terveysaseman jatkokohtalo on ollut selvityksessä,

järjestettiin asukastilaisuus, jossa tilanteesta viestittiin ja asiasta oli mahdollista keskustella. Tilaisuuteen mennessään poliitikko oli varautunut kovaan kritiikkiin, mutta lopulta koko tilanne osoittautui hyvinkin rakentavaksi eikä haukkuja tullut. Silloin kuin hyvinvointialue aktiivisesti itse viestii muutoksista ja uudesta tilanteesta asukkailleen, voivat ihmiset suhtautua asioihin myös hyvin kypsästi ja ymmärtäväisesti. Negatiivisen palautteen taustalla voikin usein olla ihmisten odotusten täyttymättömyyden lisäksi epätietoisuudesta aiheutuvaa turhautumista.

Kaikki poliitikot eivät ole kokeneet itseensä kohdistuneen erityisiä odotuksia kahdelle tasolle siirtymisen myötä. Kun tarkastellaan poliitikkojen aineistossa esiin tuomia kokemuksia, eroaa Tampere keskuskaupunkina kaikista muista kunnista merkittävästi. Tamperelaiset poliitikot eivät ole kohdanneet henkilöityvää painetta tai kuntatasoa suurempia odotuksia lainkaan samalla tavalla kuin muista kunnista tulevat valtuutetut. He itse näkevät kaupungin koolla olevan asiassa ratkaisevan suurta merkitystä. Tampereelta valtuutettuja on hyvinvointialueella paljon, mikä mahdollistaa todennäköisesti palautteen jakautumisen tasaisemmin. Samaan aikaan Tampereella eletään keskuskaupunkina hyvin erilaisessa todellisuudessa kuin monissa muissa kunnissa. Suuressa ja kasvavassa kaupungissa palvelutarve on jatkuvasti suuri, mikä takaa korkean palvelutason myös tulevaisuudessa. Tamperelaisten asukkaiden ei pääsääntöisesti tarvitse pelätä palvelujensa puolesta samalla tavalla kuin kauemmas mentäessä, jolloin myös paine valtuutettuja kohtaan on eri tasolla.

”Mä en oo ehkä niin paljon sitä Tampereen kohalla huomannu. Ehkä se just johtuu siitä, et kun on isompi kaupunki ja meil on kuitenkin sit niit monen tyyppisiä sotepalveluja – – mä luulen et se on ihan niinku kaupungin koosta riippuva asia.” (H3)

Erilaiset ulkopuoliset paineet ja odotukset liittyvät selkeästi poliitikon epäselvään asemaan ja rooliin kunnan ja hyvinvointialueen välissä. Palveluiden siirtyessä kunnasta hyvinvointialueelle myös toiminnan ja päätöksenteon logiikka on merkittävästi muuttunut. Hyvinvointialueiden perustaminen oli suuri hallinnollinen muutos, joka synnytti uuden raja- ja yhdyspinnan. Muutos on ollut nopea, eikä välttämättä esimerkiksi äänestäjille mitenkään itsestään selvä, minkä osoittaa kahdella tasolla toimivien poliitikkojen kokema erityisen suuri paine sekä odotukset, joita heidän toimintaansa pääasiassa hyvinvointialueella kohdistuu. Äänestäjät ovat harvoin kiinnostuneet siitä, miten palvelut hallinnollisesti järjestyvät tai kenen vastuulla mikäkin on. Sen sijaan keskeisintä ovat itse palvelut, joissa muutos on harvemmin toivottua. Ihmiset odottavatkin helposti jotakin sellaista, mikä ei lainsäädännön, päätöksenteon rakenteiden ja toimintakulttuurin kannalta ole enää mahdollista. Poliitikko joutuu helposti tasapainoilemaan kahden tason välissä pyrkiessään huomioimaan erilaisten intressien ja odotusten sekä toisaalta lainsäädännöllisten reunaehtojen ristipaineen.

Kuntalaisten poliitikkoihin kohdistamat paineet syntyvät varmasti monien tekijöiden yhteisvaikutuksesta, mutta median rooli on olennaista vähintään huomioida tässä yhteydessä. Sen lisäksi, että poliitikot ovat havainneet suoraan mediasta tulevaa painetta ja tietynlaista negatiivista ilmapiiriä, voidaan mediaa pitää keskeisenä toimijana kuntalaisille syntyvien mielikuvien muodostumisessa. Esimerkiksi heti ensimmäisten aluevaalien jälkeen vaalituloksesta uutisoitiin siitä näkökulmasta, kuinka monta suomalaista kuntaa jäi kokonaan ilman aluevaltuutettua (Kangas 2022). Lukijalle ja äänestäjälle muodostuu herkästi sellainen käsitys, että tällä on ratkaisevaa merkitystä päätöksenteon kannalta. Tämä mielikuva puolestaan saattaa kasvattaa monien poliitikkojen kuvailemia kuntalaisilta tulevia odotuksia oman kotikunnan edun ajamisesta ja huomioimisesta. Yhteiskunnallisen keskustelun tyyllillä ja sanavalinnoilla voi olla yllättävänkin suurta merkitystä poliitikkoihin kohdistettujen odotusten muodostumisessa.

Paineet ja odotukset ovat keskeinen osa kaksoismandaatteihin liittyvää kokemusta. Kuitenkin kuten edustuksellisuuden kohdalla laajemmin, myös tässä tapauksessa on huomioitava, että kaksoismandaatti ei ole edellytys paineille, joita poliitikkoon kohdistetaan. Kaksoismandaatti saattaa toki kasvattaa ulkopuolisia odotuksia, sillä poliitikko on valittu vaaleilla myös oman kuntansa edustajaksi ja etujen ajajaksi. Erityisesti kuntaorganisaatiosta tulevat odotukset voivat herkästi liittyä nimenomaan kaksoismandaattiin, sillä organisaation sisällä ymmärrys poliitikkojen asemasta on todennäköisesti parempi. Kuitenkin esimerkiksi kuntalaisten odotukset oman kuntansa poliitikkoja kohtaan eivät kuitenkaan todennäköisesti ole riippuvaisia siitä, toimiiko poliitikko samanaikaisesti kunnanvaltuutettuna. Samaan tapaan erilaiset paineet ja odotukset kasautuvat todennäköisesti yhtä lailla sellaisten aluevaltuustossa toimivien poliitikkojen niskaan, jotka eivät kunnanvaltuustossa samanaikaisesti istu. Tällöin olennaisempana odotusten kannalta näyttäytyy kotikunta kuin kaksoismandaatti itsessään. Toisaalta tällaiset aluevaltuutetut ovat keskuskaupungin ulkopuolelle mentäessä Pirkanmaalla äärimmäisen harvassa, sillä pääsääntöisesti aluevaltuustoon on muista kunnista päätyneet vain kunnanvaltuutetut. Sitä, mikä osa odotuksista johtuu kaksoismandaatista ja mikä osa kotikunnan edustamisesta ylipäätään, onkin tällaisessa tilanteessa vaikea arvioida. On kuitenkin syytä huomioida, että hyvinvointialueen ja kunnan välissä tasapainoilu voi olla myös kaksoismandaatista riippumatonta.

6.2 Ajankäyttö ja esteellisyydet poliitikon arjen konkreettisina haasteina

Kahden tason poliitikkona toimiminen vaikuttaa merkittävästi politiikan arkeen, ja muutos yhden tason poliitikosta kahdelle tuo eteen monenlaisia uusia tilanteita. Kahdella tasolla samanaikaisesti vaikuttaminen voi synnyttää poliitikon arkeen erilaisia konkreettisia haasteita. Tällaisina haasteina

aineistossa korostuvat käytettävissä olevan ajan rajallisuus ja siitä aiheutuvat tilanteet sekä lainsäädännön pohjalta muodostuvat esteellisyystilanteet. Sekä ajankäyttöön liittyvät tekijät että esteellisyys ovat nimenomaan kaksoismandaatteihin vahvasti kytkeytyviä ilmiöitä, sillä ilman samanaikaista kahdella tasolla vaikuttamista kyseiset tilanteet jäisivät todennäköisesti kuvatussa muodossaan kohtaamatta.

Ajankäyttö

Aineistossa useasti toistuva kokemus kahdella tasolla toimimisesta liittyy kiinteästi ajankäyttöön. Kahdella tasolla vaikuttaminen tuo mukanaan merkittävän suuren työmäärän. Asioita on paljon, ja ne ovat usein monimutkaisia sekä nopeasti eteen tulevia. Jos asioihin todella haluaa vaikuttaa eikä mennä vain valtuustoryhmän ja ryhmäkurin mukana, edellyttää se väistämättä runsasta perehtymistä. Perehtyminen puolestaan vie paljon aikaa. Esimerkiksi huolella tehdyn aluevaltuutetun työn arvioidaan vaativan jopa puolipäivätyön verran aikaa. Samanaikaisesti kunnan ja hyvinvointialueen tasolla toimiminen ei elätä poliitikkoa, mikä edellyttää arjen sopivan tasapainon löytämistä. Poliittisten luottamustehtävien ja muun työn lisäksi monet valtuutetut saattavat vielä samanaikaisesti elää kiireisiä ruuhkavuosia, minkä myötä priorisointi on välttämätöntä.

Yksi työmäärää lisäävä ja siten ajankäyttöä merkittävästi haastava tekijä on hyvinvointialueen alkuvaihe. Kun koko organisaatio kaikkine toimintatapoineen on täytynyt muodostaa tyhjästä, on se vienyt vielä tavallistakin enemmän aikaa erilaisten hallinnollisten asioiden järjestelemisen ja päätöksenteon vuoksi. Samalla on tarvinnut opetella runsaasti uusia toimintatapoja, sillä esimerkiksi hyvinvointialueelle muodostettu valiokuntamalli on uusi työskentelytapa kuntapolitiikkaan verrattuna. Toisaalta kunnassa käytännöt ovat varsin vakiintuneita ja menevät helposti omalla painollaan eteenpäin, jolloin aikaa on ollut mahdollista varata enemmän nimenomaan hyvinvointialueelle.

Uuden organisaation myötä on muodostunut tarve perehtyä oman kunnan ja lähialueen asioiden lisäksi laajasti koko hyvinvointialueen tilanteeseen, mikä vaatii oman aikansa. Hyvinvointialue on maantieteellisesti laaja alue, jonka eri kolkissa arki ja toiminta on ennen hallinnonuudistusta näyttänyt hyvinkin erilaiselta. Yhteydenottoja tulee poliitikoille eri puolilta hyvinvointialuetta ja aluevaltuutetun työn lähtökohtana on hyvinvointialueen tarkastelu kokonaisuutena, mikä edellyttää erilaisiin olosuhteisiin tutustumista ja uusien asioiden omaksumista ripeässäkin tahdissa. Kun kokoluokka moninkertaistuu kerralla niin merkittävästi kuin hyvinvointialueiden syntyessä, näyttää mahdollisuus käyttää aikaa perehtymiseen keskeisenä etuna yksittäiselle valtuutetulle.

”Tarve käyttää aikaa tähän on jopa tuplaantunu. Eli kyllähän tietysti, kun sote kasvo tän uudistuksen myötä koko maakunnan kokoseks, niin se on tuonu siihen ihan valtavasti lisää tarvetta perehtyä alueellisesti enemmän asioihin” (H8)

Myös kokousten runsaus luo omat ajankäytölliset haasteensa poliitikkojen arkeen. Kokouksia on paljon ja ne saattavat olla hyvinkin pitkiä. Esimerkiksi valtuuston kokousten määrä on tuplaantunut verrattuna yhdellä tasolla toimimiseen, ja sen päälle on tullut muun muassa hyvinvointialueen valiokuntatyöskentely kokonaan uutena osa-alueena. Osa nostaa esiin huolen myös kunnan ja hyvinvointialueen kokousten päällekkäisyydestä, mikä edellyttää asioiden priorisointia ja yhteensovittamista. Kun mandaatin ja luottamuksen on äänestäjiltä molemmille tasoilla saanut, koetaan tarve kokousten priorisointiin ongelmallisena tilanteena niin äänestäjän oikeusturvan kuin poliitikon omantunnonkin kannalta. Kauempana Tampereesta asuvilla valtuutetuilla myös matkat kokouksiin voivat viedä huomattavasti aikaa, mikä haastaa arkea eri tavalla poliitikon kotikunnasta riippuen.

”Kokoukset on maanantaisin sekä aluevaltuustossa että sitten kunnassa, niin niitä pitää sitten yhteensovittaa niitä kokouksia” (H1)

Aikaan liittyvät rajoitteet ovat aineiston perusteella yksi suurimmista haasteista, joita kahdella tasolla toimivat poliitikot asemansa vuoksi kohtaavat. Samaan aikaan esiin nousee myös halu uskoa siihen, että jos poliitikko on jonnekin hakeutunut, hänellä on tehtävän hoitamiseen riittävästi aikaa. Vaikka ajan riittävyttä usein ulkopuolelta kyseenalaistetaan, koetaan tärkeänä myös luottamus poliitikkojen omaan arviointikykyyn omasta ajankäytöstään ja arjen järjestämisestä. Useampi poliitikko esimerkiksi kokee, että kolmella tasolla vaikuttamiseen oma aika ei riittäisi, ja tällaisessa tilanteessa muodostuisi tarve luopua jostakin luottamustehtävästä.

Aika ja ajankäyttö näyttäytyvät konkreettisenä nimenomaan kaksoismandaattiin kytkeytyvänä haasteena. Vuorokaudessa on tietty määrä tunteja, joita ei ole loputtomiin jaettavaksi. Kaksi poliittista tasoa samanaikaisesti tarkoittaa helposti kaksinkertaista työmäärää, jolloin aikaa omasta arjesta kuluu luottamustehtävien hoitamiseen jopa kaksinkertaisesti. Tilanne vaatiiikin poliitikolta kykyä arkensa aikatauluttamiseen ja asioiden priorisointiin. Toisaalta aineistossa toistuvat kokemukset siitä, että kunnan ja hyvinvointialueen tasolla huolellisesti toimiminen on kuitenkin täysin mahdollista. Kokemukset kertovat yksilön mahdollisuudesta sopeutua poliittisen arjen asettamiin vaatimuksiin myös kahdella tasolla, jos tahtotila on riittävä.

Ajankäytölliset haasteet ovat kaksoismandaatteja käsittelevässä tutkimuksessa jo aiemmin vahvasti tunnistettu ilmiö. Esimerkiksi Hajék (2017, 488) nostaa artikkelissaan yhdeksi keskeiseksi

kaksoismandaatteihin liittyväksi haasteeksi ajankäytön ja siihen kytkeytyvän työmäärän suuruuden. Samaan aikaan mediassa nähtävä kritiikki yhdistyy usein juuri ajankäyttöön liittyviin haasteisiin. Ajan rajallisuudesta on kyse esimerkiksi silloin, kun poliitikko joutuu osallistumaan kahteen kokoukseen samanaikaisesti (ks. Salomaa 2022). Myös tämän tutkimuksen aineistossa esiin nouseva kokousten samanaikaisuus ja sen myötä muodostuva priorisoinnin tarve osoittavat, että kunnan ja hyvinvointialueen poliittista arkea ei ole rakennettu kaksoismandaattien lähtökohdista. Tasojen yhteensovittaminen ja arjen järjestely on tällöin yksittäisen poliitikon vastuulla.

Esteellisyydet

Toinen konkreettinen kahdella tasolla toimimiseen liittyvä ilmiö ovat erilaiset esteellisyytilanteet. Jos yksittäinen poliitikko toimii sekä oman kuntansa hallituksessa että aluehallituksessa, hänellä on tietyissä asioissa tarve jäädä itsensä. Myös muut sidonnaisuudet, esimerkiksi siviilielämässä, voivat aiheuttaa esteellisyytilanteita, mutta selvimmin kahdella tasolla toimimisesta aiheutuvaa tasapainoilua edellyttää nimenomaan molempien tasojen hallituksissa toimiminen. Vaikka esteellisyydet eivät konkretisoidu henkilökohtaisesti pelkästään kahden tason valtuutettuna toimiessa, nousevat kokemukset erilaisista esteellisyytilanteista aineistossa jatkuvasti esiin. Myös poliitikot, joilla ei ole henkilökohtaista kokemusta esteellisyytilanteista, pohtivat esimerkiksi käytössä olevan jääviystulkintalinjan tiukkuutta sekä havainnoivat jatkuvaa liikettä aluehallituksen pöydän ympärillä.

Aineistossa eniten puhuttaa esteellisyyksien kiinnittyminen palveluverkkopäätöksiin, joissa esteellisyys ja poliitikon tarve jäädä itsensä käsittelyssä on tulkittu Pirkanmaalla melko tiukasti. Esimerkiksi jos poliitikko istuu kunnan- tai kaupunginhallituksessa, hänellä ei ole mahdollisuutta osallistua käytännössä mihinkään palveluverkkoa koskevaan valmisteluun tai päätöksentekoon hyvinvointialueella. Lukuisten olemassa olevien kaksoismandaattien ja kunnanhallituspaikkojen myötä esteellisyytilanteet ovat yleisiä ja aiheuttavat vilkasta liikettä aluehallituksen pöydän ympärillä, kun asiasta riippuen päättäjänä ovat usein eri henkilöt. Hallituksen varajäsenet ovatkin usein paikalla kokouksissa, sillä esteellisyytilanteita on niin paljon.

Tiukahko esteellisyyslinja saa aineistossa osakseen pääosin kiitosta, vaikka sen koetaan ajoittain aiheuttavankin haastavia tilanteita ja tarkoittavan runsasta vastuuta tietyille hallituksen varajäsenille. Koska kunnanhallituksen jäsenten ensisijainen tehtävä kuitenkin on ajaa oman kuntansa taloudellista ja muuta etua, hyvinvointialueella voi herkästi syntyä todellisia eturistiriitoja. Pirkanmaan hyvinvointialueen tiukalla esteellisyyslinjalla varmistetaan, että ei synny edes epäilystä millään tapaa puolueellisesta päätöksenteosta. Valittua esteellisyyslinjaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan vielä ole olemassa, mikä tarkoittaa että jos asia myöhemmin käsitellään ja siten esteellisyyden rajat

määritellään tarkemmin tuomioistuimessa, voidaan Pirkanmaan hyvinvointialueen valitsemaa tiukkaa linjaa arvioida oikeudellisesti vasta silloin.

”Esimerkiks Pirkanmaalla ja varmasti monessa muussakin, muullakin alueella, niin meillä toi hallintopuoli on tosi tarkka niistä esteellisyyksistä – – Niin se on mun mielestä ihan fiksu, että on lähetty niinku aika tiukasti rajaamaan näitä. Ja ongelmana tällä hetkellä on se, että kun oikeuskäytäntöön näistä kaksoismandaateista ei oo, niin on esitetty aika paljonkin sellasta näkemystä, että esimerkiks tää Pirkanmaan hyvinvointialueen malli, millä nyt esteellisyyksiä määritellään, et tää on niinku liian tiukka.” (H6)

Vaikka esteellisyyksymykset puhututtavat aineistossa omista kokemuksista riippumatta, on tällaisia tilanteita henkilökohtaisesti kohdanneilla poliitikoilla luonnollisesti enemmän ajatuksia aiheesta. Osalle on tullut yllätyksenä, kuinka laajasti esteellisyyksiä on lopulta päädytty tulkitsemaan, sillä sen seurauksena on muodostunut runsaasti tilanteita, joissa yksittäinen poliitikko ei ole voinut olla mukana asioiden käsittelyssä. Toisaalta esiin nostetaan myös mahdollisuus selkeään vastuiden jakamiseen. Hyvinvointialueella käsiteltävänä on ainakin alkuvaiheessa ollut niin runsaasti erilaisia asioita, että esteellisyys tietyissä asioissa on mahdollistanut vastuun jakamista hallituksen varajäsenten kanssa ja hajauttanut siten myös työtaakkaa tasaisemmin eri ihmisille.

Aineistossa pohditaan myös esteellisyyksien yhteyttä yksittäisen poliitikon vaikutusmahdollisuuksiin sekä sen myötä vastuuta äänestäjille. Kun poliitikko joutuu jääväämään itsensä jonkin merkittävän asian käsittelystä, menettää hän luonnollisesti suorat vaikutusmahdollisuutensa kyseiseen asiaan. Monesti poliitikko todetaan jossakin asiassa jääviksi sekä kunta- että aluetasolla, minkä myötä hän ei ole mukana päättämässä asiasta lopulta millään tasolla. Esimerkiksi palveluverkkoasioissa on kyse laajalti kiinnostavista ja isoista päätöksistä, jolloin jääviys niissä vaikuttaa väistämättä yksittäisen poliitikon mahdollisuuksiin toteuttaa toivomaansa politiikkaa. Aineistossa nouseekin esiin huoli siitä, että tällaisissa tilanteissa poliitikon vastuu omille äänestäjilleen ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, koska hän ei pysty toteuttamaan niitä lupauksiaan joiden pohjalta on mandaattinsa saanut. Jos poliitikko joutuu jatkuvasti jättäytymään pois keskeisiä ja äänestäjiä suuresti kiinnostavia teemoja koskevasta päätöksenteosta, on koettua ja todellistakin vastuuta äänestäjälle vaikea täyttää.

”tavallaan se luottamushenkilön vastuu omille äänestäjilleen siitä, että osallistuu ja vaikuttaa siellä päätöksenteossa – – Niin jos oot monessa merkittävässä asiassa esteellinen, niin se vie tietysti sitä niinku äänestäjän oikeutta tai heikentää mielestäni sitä” (H8)

Kuten todettua, kaksoismandaatteihin kytkeytyvä esteellisyys edellyttää pääsääntöisesti paikkaa sekä kunnan että hyvinvointialueen hallituksissa. Esteellisyystilanteiden muodostumisessa iso vastuu

voidaan nähdä olevan puolueella, joka edustajansa eri tasojen hallituksiin valitsee. Aineistossa nousee kertaalleen esiin kokemus siitä, että omassa puolueessa asiaan kiinnitetään korostetusti huomiota. Saman henkilön ei lähtökohtaisesti haluta toimivan samankaltaisissa tehtävissä molemmilla tasoilla. Laajemmin puoluenäkökulma ei kuitenkaan nouse esille. Jos esteellisyydet koetaan haasteeksi ja niistä haluttaisiin päästä eroon, näyttäytyvät puolueet kuitenkin keskeisinä asian ratkaisun kannalta.

Intressiristiriidat ovat kaksoismandaattien tutkimuksessa tunnistettu ilmiön epätoivottu vaikutus. Intressiristiriidoilla viitataan käytännössä tilanteisiin, joissa kahden tason edut ovat ristiriidassa keskenään ja etujen ajaminen aiheuttaa etujen punnintaa edellyttävän tilanteen. Jos kahden tason etujen ajaminen on keskenään ristiriidassa, joutuu poliitikko itse punnitsemaan eri tahojen etujen ajamista. (Van de Voorde 2019, 41.) Esteellisyyksiä voidaan pitää intressiristiriitojen konkreettisena ilmentymänä, ja esteellisyystulkintojen avulla hyvinvointialueilla on pyritty taklaamaan ristiriitatilanteita pyrkimällä ehkäisemään niiden syntyminen kokonaan. Kun poliitikko todetaan mahdollisessa intressiristiriitatilanteessa esteelliseksi ja hänet käytännössä ulkoistetaan päätöksenteosta, vältetään etujen punnintaa vaativat tilanteet ja hankalat ristiriidat.

Kun tarkastellaan nimenomaan poliittisesta asemasta kahdella tasolla aiheutuvia esteellisyytilanteita, ovat ne suoraan yhteydessä kaksoismandaattiin. Toki pelkkä kaksoismandaatti kunnan ja hyvinvointialueen valtuustoissa ei muodosta esteellisyyksiä, vaan edellytyksenä on paikka myös molemmissa hallituksissa. Ilman kaksoismandaattia kuvatus kaltaisia esteellisyyksiä ei kuitenkaan muodostu, jolloin syy-seuraussuhde kaksoismandaatin kanssa on selkeä. Kunnan ja hyvinvointialueen edut eroavat monissa asioissa toisistaan ja aiheuttavat mahdollisia ristiriitatilanteita, vähintään lainsäädännön näkökulmasta. Esteellisyyksissä on kyse hyvin konkreettisista tilanteista, jotka olisivat kohtalaisen helposti myös ehkäistävissä, jos näin haluttaisiin. Toki kaksoismandaatit ovat kunnan ja hyvinvointialueen yhdistelmässä niin yleisiä, että päällekkäisiä rooleja herkästi muodostuu. Tästä huolimatta tai tämän vuoksi keskustelun käyminen esteellisyyksistä ja niiden vaikutuksista näyttäytyykin jo pelkän aineiston perusteella tärkeänä.

6.3 Tieto ja poliittinen kokemus poliitikon arjen sujuvoittajina

Jos kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatin nähdään aiheuttavan joitakin konkreettisia haasteita poliitikon arkeen, koetaan sen samanaikaisesti eri tavoin sujuvoittavan arkea ja poliittista työtä kahdella tasolla. Kunta ja hyvinvointialue ovat monilla tavoin lähellä toisiaan, ja niiden toiminnassa on samankaltaisuuksia, jotka yhdistettynä kaksoismandaattiin vaikuttavat poliitikon arkeen ja mahdollisuuksiin. Aineistossa korostuvat erityisesti tietoon ja tiedon kulkuun sekä

poliittiseen kokemukseen kytkeytyvät tekijät, jotka tuovat helpotusta ja sujuvuutta politiikan arkeen isojenkin hallinnollisten muutosprosessien keskellä.

Tieto ja tiedon välitys

Yksi aineistossa eniten toistuvista asioista on tieto eri muodoissaan, sen saaminen ja mahdollisuus tiedon välittämiseen. Kun poliitikko toimii samanaikaisesti sekä kunnanvaltuustossa että aluevaltuustossa, hänellä on näköala molemmille tasoille. Se voi antaa leveämmät hartiat puhua niin kunnassa kuin hyvinvointialueellakin, kun konkreettista tietoa on myös toisen tason tilanteesta. Poliitikolla on tällöin jatkuvasti käytössään ajantasaisin tieto käsittelyssä olevien asioiden yksityiskohdista sekä mahdollisuus olla hyvin sisällä kaikissa kuntalaisia ja hyvinvointialueen asukkaita koskevissa substanssikysymyksissä. Esimerkiksi terveystalot on kuntalaisia runsaasti kiinnostava teema, jonka sisällöistä pelkästään kunnanvaltuutettuna toimivalla henkilöllä ei enää ole yksityiskohtaista tietoa. Tällöin myöskään mahdollisuutta vastata äänestäjien kaikkiin kysymyksiin ei ole. Kahden tason poliitikolla samanlaisia haasteita ei ole, vaan hän pystyy vastaamaan kaikkiin erilaisiin äänestäjien kysymyksiin, ja siten myös levittämään laajasti tietoa.

”se tieto on aika kova sana, että kun sitä saa molemmista, molemmista elimistä viranhaltijoilta” (H9)

Substanssitiedon lisäksi aineistossa keskeisenä näyttäytyy ymmärrys toimintaympäristöstä sekä mahdollisuus nähdä asioiden kytkeytyminen toisiinsa eri tasoilla. Kahden tason poliitikolla on kattava käsitys siitä, millaisessa toimintaympäristössä kulloinkin ollaan kunnassa ja toisaalta hyvinvointialueella. Ymmärrys tulevaisuuden suunnitelmista ja käsitys käynnissä olevista hankkeista niin kunnassa kuin hyvinvointialueella on kahden tason valtuutetulla erinomainen. Erityisesti käsityskyky talouden realiteeteista ja tiukoistakin reunaehdoista näyttäytyy aineistossa tärkeänä. Kun poliitikolla on käsitys talouden tilanteesta molemmilla tasoilla, estää se tekemästä täysin epärealistisia esityksiä sekä auttaa suhteuttamaan eri tasojen asioita toisiinsa. Samanaikaisesti kahden tason poliitikolla on mahdollisuus nähdä asioiden erilaisia syy-seuraussuhteita, ja kyetä sen myötä ennakoimaan ja ehkäisemään epätoivottuja kehityskulkuja. Esimerkiksi jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ei allokoida rahaa hyvinvointialueella, näkyvät vaikutukset todennäköisesti suoraan kuntatasolla kustannuksissa. Molempien tasojen tilanteesta tietoisella poliitikolla on ainakin teoriassa mahdollisuuksia hahmottaa asiat kokonaisuutena ja myös suhtautua niihin siten.

”Tietysti ku on molemmilta tasoilta tietonen asioista, niin onhan se tärkeätä, että siellä Pirhan päässäki on oikee kuva siitä, että mikä se toimintaympäristö (kunnan nimi) on. Ja sitte taas toisinpäin että (kunnan nimi) on oikee kuva siitä, että mikä se tilanne siellä Pirhassa on, mitkä on suunnitelmat.” (H7)

Vaikka poliitikot näkevät käsiteltävien asioiden olevan eri tasoilla pääosin erilaisia ja niiden erottamisen toisistaan olevan suhteellisen helppoa, nousee aineistossa esiin myös ajatus eri tasoilla käsiteltävien asioiden kytkeytymisestä toisiinsa. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvointi tai asunnottomuus ovat teemoja, joissa vastuu jakautuu sekä kunnille että hyvinvointialueelle. Esimerkiksi lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi voidaan tarkastella sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmaa, jolloin ollaan vahvasti hyvinvointialueen vastuualueella. Toisaalta samaan aikaan voidaan tarkastella koulun tai päiväkodin roolia osana hyvinvointia, jolloin on kyse kunnan vastuusta. Jos asiaa pohditaan vieläkin pidemmälle, voidaan puhua muun muassa liikenne- tai kaupunkisuunnittelun kaltaisista teemoista. Toisin sanoen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kaltaiset valtavat kokonaisuudet eivät rajaudu tarkkarajaisesti minkään yksittäisen tason tai toimijan vastuulle. Tällaisessa tilanteessa mahdollisuus katsoa kokonaisuutta ja pyrkiä yhteensovittamaan eri tasojen toimintaa näyttäytyy kahdella tasolla vaikuttamisen mukanaan tuomana vahvuutena.

Samaan kokonaisuuteen liittyy sujuva tiedonkulku, joka koetaan aineistossa arvokkaana kaksoismandaatin mahdollistamana asiana. Sen lisäksi että kahdella tasolla vaikuttaminen lisää poliitikon tietoa ja tiedonsaannin mahdollisuuksia henkilökohtaisella tasolla, avautuu poliitikolle samanaikaisesti mahdollisuus toimia aktiivisena tiedonvälittäjänä kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Tieto hyvinvointialueen ajankohtaisista asioista välittyy suoraan yksittäisten valtuutettujen välityksellä kuntiin, ja vastaavasti yksittäisillä valtuutetuilla on mahdollisuus paremmin välittää kunnan ajankohtaisia ja kunnassa kullakin hetkellä eniten puhuttavia asioita hyvinvointialueen tietoon. Erityisesti pienemmissä kunnissa mahdollisuus tiedon välittämiseen nähdään arvokkaana. Kauemmas keskustaajungista mentäessä yksittäisillä valtuutetuilla voi olla suuri merkitys laajemmankin alueen kannalta, sillä heidän kauttaan tieto useampienkin alueen kuntien tilanteesta välittyy hyvinvointialueelle ja toisaalta tieto hyvinvointialueelta välittyy suoraan kuntien ylimpään päätöksentekoon valtuustoille.

”meidän kunta hyötyy siitä, et meillä on joku siellä hyvinvointialueella valtuustossa, koska sit se tieto liikkuu ihan eri tavalla – – et jotenkin toimii linkkinä sen kunnan ja sitte niinku hyvinvointialueen välillä” (H1)

Toisaalta tiedonsaantiin liittyen aineistossa nousee esiin myös haasteita, joihin kaksoismandaattikaan ei välttämättä ole ratkaisu. Poliitikot jakavat kokemuksen siitä, että erityisesti hyvinvointialueella ero aluehallituksen ja aluevaltuuston tiedonsaannissa on merkittävä. Vastaavasti myös kunnassa hallituksella on tiedonsaannin näkökulmasta merkittävä etulyöntiasema valtuustoon nähden. Monesti asiat ovat käyneet hallituksissa useampia kertoja ennen kuin ne tulevat ensimmäistä kertaa valtuuston käsittelyyn. Kaikki tieto ei kulkeudu valtuustolle saakka, ja useita yksityiskohtia ja tausta-aineistoja

saatetaan käsitellä tarkemmin vain hallituksen piirissä. Toisin sanoen pelkästään kahden tason rivivaltuutettuna toimiminen ei ole tae sille, että kaikki tieto on helposti saatavilla ja käytettävissä. Sen sijaan tiedonsaanti vaihtelee myös kaksoismandaatin omaavien poliitikkojen välillä riippuen heidän rooleistaan kuntien ja hyvinvointialueen päätöksenteossa.

Tietoon ja tiedon kulkuun liittyvät kokemukset kaksoismandateista muodostavat kuvaa toisiinsa monin tavoin kytkeytyvistä hallinnon tasoista, joilla toimiminen tuo mukanaan merkittäviä synergiaetuja niin yksilötasolla kuin laajemminkin. Kunta ja hyvinvointialue eivät erillisyydestään huolimatta voi toimia toisistaan välittämättä, sillä monet hyvinvoinnin kokonaisuudet sitovat niitä toisiinsa samankaltaisuutta luoden. Tällaisessa tilanteessa kaksoismandaatin mahdollistama poliitikon esteetön näköala kumpaankin suuntaan ja mahdollisuus tiedon välittämiseen näyttäytyvät arvokkaina.

Kaksoismandaatteja koskevassa kansainvälisessä tutkimuksessa kaksoismandaattien hyötyinä kuvaillaan muun muassa poliitikon toimiminen ikään kuin linkkinä eri tasojen välissä. Kun poliitikko tietää kahden eri tason asioista ja tilanteesta, päätöksenteon on mahdollista olla realistista ja keskittyä tärkeimpiin asioihin. (Hájek 2017, 487.) Sama todellisuus näkyy aineistossa, kun kunnan ja hyvinvointialueen poliitikosta muodostuu kuva tiedon saajana ja välittäjänä. Kunta ja hyvinvointialue kytkeytyvät monin tavoin toisiinsa, jolloin ymmärrys molempien todellisuudesta näyttäytyy tärkeänä mahdollisimman tehokkaan ja vaikuttavan päätöksenteon kannalta. Tietoon liittyvät tekijät näyttäytyvätkin kaksoismandaattiin liittyvänä isona etuna, joskin tiedonsaantiin vaikuttavat merkittävästi myös muut poliittiset asemat.

Poliittinen kokemus

Kahden tason poliitikkona toimimisen ja vaikuttamisen positiivisena puolena koetaan tietynlainen poliittinen kokemus, joka liittyy erityisesti poliittisen päätöksenteon ja hallinnon menettelytapojen tuntemukseen, politiikan logiikan ja lainalaisuuksien ymmärrykseen sekä olemassa olevien verkostojen mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Kaikki ensimmäisiin aluevaltuustoihin päätyneet kunnanvaltuutetut ovat väistämättä kerryttäneet kokemusta kuntapolitiikasta vähintään lyhyen aikaa, ja poliittinen ympäristö on ehtinyt tulla enemmän tai vähemmän tutuksi.

Riippumatta politiikan tasosta päätöksenteon ja vaikuttamisen prosessit ovat hyvin samankaltaiset. Kahden tason poliitikolla on aikaisempi ymmärrys siitä, kuinka esimerkiksi poliittinen päätöksentekoprosessi etenee, missä vaiheissa vaikuttaminen on mahdollista ja millaiset asiat ovat ratkaisevia lopputuloksen kannalta. Julkisen päätöksentekoprosessin lainalaisuudet ovat hyvin samanlaisia kaikilla tasoilla, jolloin kokemus yhdeltä tasolta on eduksi toisella. Täysin uutena

politiikkaan tulevan lähtökohdat vaikuttamiseen ovat luonnollisesti hyvin erilaiset, koska toimintatavat täytyy todennäköisesti opetella kokousmenettelyistä ja asioiden käsittelytavoista lähtien alusta.

”Päätöksenteko on tietysti hyvin samanlaista, ollaan millä tasolla tahansa. Asiat valmistellaan ja niistä keskustellaan ja päätetään.” (H4)

Aineistossa korostuu erityisesti kokemuksen tuomat hyödyt suhteessa hallinnolliseen muutosvaiheeseen. Hyvinvointialueet ja niiden toimintatavat on käytännössä luotu tyhjästä, ja tällaisessa tilanteessa ymmärrys esimerkiksi kunnan toimintatavoista ja siitä, kuinka asiat siellä on järjestetty, ovat tukeneet hyvinvointialueen valtuutettuna toimimista yksilötasolla. Toisaalta myös hyvinvointialueiden itsensä kannalta arvokkaana näyttäytyy kokemus, jota kahdella tasolla toimivilla poliitikoilla on mukanaan tuoda. Parhaita menettelytapoja on mahdollista ottaa käyttöön hyvinvointialueilla, kun valtuutetuilla on niistä käytännön kokemusta.

”Tämmönen aika iso niinku hallinnollinen prosessi, tämmönen muutosvaihe, niin sit se myös ehkä tuntu siltä, että jotenkin tässä vaiheessa se on myös hyvä, et siel on ihmisiä, joilla on siitä kunnallishallinnosta jonkun verran kokemusta. Et se saadaan jotenkin jossain määrin kunnialla hoidettua läpi se muutosprosessi.” (H3)

Vaikka päätöksenteon peruspilarit ovat lähtökohtaisesti samanlaisia hallinnon tasosta riippumatta, eivät menettelytavat tai etenkin toimintakulttuuri ole kuitenkaan keskenään identtisiä. Esimerkiksi tiedon välityksen tavat ja poliitikkojen vastuu omasta tiedonsaannistaan voivat vaihdella kuntien välillä paljonkin, jolloin eriävät kokemukset voivat aiheuttaa erilaisia yhteentörmäyksiä alueelle tultaessa. Eroja on koettu esimerkiksi siinä, että yhdessä paikkaa linkitys tulevan kokouksen asialistaan on voitu toimittaa suoraan valtuutettujen sähköpostiin ja toisaalla asialistan hakeminen ja lukeminen kunnan verkkosivuilta on ollut enemmän valtuutetun oman aktiivisuuden varassa. Vastaavasti esimerkiksi pienemmissä ja isommissa kunnissa päätöksenteon etäisyys ja asioiden konkreettisuus vaihtelevat merkittävästi. Isommissa kunnissa valtuusto päättää asioista yleensä hieman strategisemmalla tasolla, jolloin ollaan keskimäärin lähempänä hyvinvointialueen toimintakulttuuria kuin pienten kuntien valtuustotyössä. Erilaisia toimintakulttuureja onkin yhtä monta kuin on kuntia, jolloin kahdella tasolla vaikuttavien poliitikkojen kokemukset voivat myös erota toisistaan paljonkin.

Osaksi poliittista kokemusta voidaan lukea myös verkostot, joita kahdella tasolla toimivilla poliitikoilla on. Aineistossa poliitikot kokevat, että hyvinvointialueen puolella on ollut iso merkitys sillä, että tuntee monia ihmisiä jo entuudestaan. Moni aluevaltuustoon valittu on myös

kunnanvaltuustossa, jolloin kuntatasolla syntyneitä verkostoja ja yhteistyösuhteita on mahdollista hyödyntää myös hyvinvointialueen vaikuttamisessa ja työskentelyssä. Toisaalta aineistossa esiin nousee myös näkemys siitä, että aluevaltuustotason verkostojen rakentumisessa menee oma aikansa, koska organisaatio on muodostunut maantieteellisesti niin paljon yksittäisiä kuntia laajemmalta alueelta. Ei siis ole myöskään automaattista, että kahdella tasolla toimivalla poliitikolla verkostot ovat saman tien vahvat myös hyvinvointialueella. Täysin ulkopuolelta politiikkaan tulevaan verrattuna, poliittisella kokemuksella, sillä että tuntee ihmisiä entuudestaan ja sillä että muut tuntevat hänet on kuitenkin suuri vaikutus vaikuttamisen lähtökohtiin.

”Mä en usko, että mulla olisi niin paljon vaikutusvaltaa niin kun tällä hetkellä, jos mä en olis ollu niin pitkään mukana tässä puolueorganisaatiossa ja tuntisi ihmisiä ja tuntis myös muitten puolueitten ihmisiä.” (H9)

Kahdella tasolla toimivien poliittinen kokemus voi vaikuttaa positiivisesti arjen sujumiseen, kun toimintatavat ja ihmiset ovat ainakin jossain määrin tutumpia. Poliittiseen kokemukseen liittyen on kuitenkin huomioitava ja aineistossakin nousee kertaalleen esiin, että kaksoismandaatti ei ole varsinaisesti edellytys poliittisen kokemuksen mukanaan tuomille hyödyille. Vaikka poliitikot kokevatkin esimerkiksi hallinnollisen kokemuksen ja tietämyksen keskeisenä kahdella tasolla samanaikaisesti toimimisen mukanaan tuomana etuna, ei kaksoismandaattia voida nähdä edellytyksenä hallinnollisen osaamisen kaltaiselle poliittiselle kokemukseksi. Olennaisempaan kokemukseen kannalta näyttäytyy se, onko esimerkiksi hyvinvointialueen valtuutettu joskus aikaisemmin toiminut kunnallispolitiikassa. Sen sijaan samanaikainen valtuustopaikka molemmilla tasoilla ei lähtökohtaisesti näyttäyty ratkaisevana poliittisesta kokemuksesta keskusteltaessa.

”Mä nään et siinä (kaksoismandaatilla) ei oo kauheesti edes merkitystä, et tota enemmänkin siitä on ollu hyötyä, että on ollut mukana niinku valtuustossa ja kunnanhallituksessa ja erinäisissä konserniyhtiöissä ja niin edelleen. Siitä on se hyöty, mutta sillä, että on nyt samaan aikaan kunnanvaltuustossa mukana, niin ei siitä käytännössä.” (H6)

Aineistossa eri tavoin esiin nousevan poliittisen kokemuksen merkitys kahdella tasolla vaikuttamisen arjessa luo kuvaa kunnan ja hyvinvointialueen toiminnan samankaltaisuudesta. Kokouskäytäntöjen tai verkostojen kaltaiset politiikan peruselementit ovat tasosta riippumatta jokseenkin samankaltaisia, minkä myötä niiden tuntemus sujuvoittaa yksittäisen poliitikon työtä. Kuten todettua, poliittinen kokemus ei ole suoraan riippuvaista kaksoismandaatista. Kaksoismandaatin myötä poliittinen kokemus ja sen mukanaan tuomat koetut hyödyt ovat toki taattuina, mutta suoraa syy-seuraussuhdetta

näiden kahden asian välille ei voida vetää. Kokemusta politiikasta voi olla kertynyt myös aikaisemmilta vaalikausilta tai vuosilta.

7 KAKSOISMANDAATTI JA POLIITTINEN VALTA

Tutkimuksen analyysivaiheessa muodostuu käsitys kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaateista monikerroksisena ilmiönä erilaisine etuine ja haasteineen. Monet havaitut kaksoismandaattien piirteet ja vaikutukset, kuten vaikutukset ajankäyttöön tai paikallisuuden näkyminen ylemmällä tasolla, ovat tyypillisiä ja usein eurooppalaisessa kaksoismandaattien tutkimuksessa esiin nousseita tekijöitä, joihin uusi toimintaympäristö on vain lyönyt oman leimansa. Toisaalta analyysissä esiin nousee myös esteellisyyksien kaltaisia asioita, jotka eivät aiemmassa tutkimuksessa ole erityisen vahvasti näkyneet. Asema kunnan ja hyvinvointialueen välissä vaatii tietynlaista tasapainoilua ja asioiden tietoista erottamista, mikä kertoo paljon nimenomaan kyseisten tasojen läheisyydestä. Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit näyttäytyvät analyysissä sekä poliitikkojen arkea ja asemaa haastavana että helpottavana ilmiönä, mutta kokemukset voivat vaihdella merkittävästikin yksilöstä riippuen.

Ymmärryksen luominen kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaateista käytännössä on tämän tutkimuksen ensimmäinen keskeinen tavoite, ja sitä erityisesti analyysivaiheessa on pyritty täyttämään. Tutkimuksen päätutkimuskysymyksellä pyritään kuitenkin pureutumaan korostetusti valtaan, sen jakautumiseen ja muodostumiseen kaksoismandaattien viitekehyksessä, mikä edellyttää teoreettisempaa tarkastelua. Tässä osiossa pyritäänkin ymmärtämään ja tulkitsemaan kaksoismandaattien suhdetta poliittiseen valtaan ja siten täyttämään tutkimuksen toinen keskeinen tavoite. Kun arvioidaan poliittista valtaa ja vallan keskittymistä kaksoismandaattien kontekstissa, on olennaista erottaa toisistaan valta valtuustojen sisällä ja toisaalta poliittinen valta laajemmin kunnassa tai hyvinvointialueella. Tässä tutkimuksessa pohditaan erityisesti poliitikkojen erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon ja kaksoismandaattien merkitystä tässä kokonaisuudessa, jolloin katse kohdistetaan poliittisten organisaatioiden sisäisiin valtasuhteisiin. Sitä ennen on kuitenkin hyvä tiedostaa kaksoismandaattien yhteys poliittiseen valtaan laajemmin esimerkiksi kuntatasolla.

Kaksoismandaateilla on laajemmalla tasolla tarkasteltuna väistämättä valtaa keskittävä vaikutus, koska valtuustopaikkoja tai muita luottamustoimia on vähemmän tarjolla muille halukkaille (Navarro 2009, 18). Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit väistämättä keskittävät kunnallista ja

alueellista päätösvaltaa tietyille ihmisille, kun paikkoja jää uusille poliitikoille vähemmän ja päätöksentekijöiden piiri kaventuu. Kun eri tasoilla tarjolla olevat kaksi valtuustopaikkaa menevät samalle henkilölle, on kyseisellä henkilöllä sen jälkeen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon kahdella eri tasolla ja valta keskittyy suhteessa politiikan ulkopuolella oleviin. Dahlin (1971, 151) kuvaamassa jaottelussa vallantavoittelijoihin ja vallassaolijoihin nimenomaan jälkimmäinen joukko pysyy tällöin kapeampana, ja demokraattinen valta on harvempien käsissä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kaksoismandaatit ilmiönä ovat poliittisen vallan keskittymisen kannalta luonnollisesti merkityksellisiä.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavampaa on kuitenkin pyrkiä ymmärtämään kaksoismandaattien yhteyttä valtaan konkreettisesti päätöksenteossa ja poliittisessa työssä kunnissa ja hyvinvointialueella eli toisin sanoen poliittisten organisaatioiden sisällä, valtuutettujen välillä. Tässä kontekstissa kaksoismandaatti ei ulkopuolelta katsottuna yhtä ilmiselvästi keskitä poliittista valtaa harvoille, minkä vuoksi sen lähempi tarkastelu näyttäytyy kiinnostavana ja arvokkaana. Organisaatioiden sisäistä valtaa tarkasteltaessa hyödynnetään erityisesti aiemmin muodostettua poliittisen vaikutusvallan lähteiden mallia (Kuvio 1), joka on rakennettu Dahlia (1961, 1971), Morgania (2006) sekä Baturoa ja Elkinkiä (2017) mukailleen. Mallissa yhdistyvät poliitikkojen vaikutusvallan kaksi ulottuvuutta, erilaiset poliittiset voimavarat sekä organisatorisen vallan lähteet, ja siinä poliittisen vaikutusvallan lähteiden voidaan nähdä karkeasti jakautuvan henkilösidonnoisiin tekijöihin ja formaaliin asemaan. Henkilösidonnoiset tekijät voidaan jakaa edelleen yksilön ominaisuuksiin, sosiaalisiin suhteisiin sekä aika- ja tietoperustaisiin tekijöihin.

Vallan kannalta keskeistä on poliittisten voimavarojen olemassaolo sekä varsinkin niiden käyttö. Se, että yksilöllä on poliittisia voimavaroja käytettävissään, muodostaa vasta potentiaalista valtaa. Samantasoisilla voimavaroilla voidaan olla kuitenkin vallan näkökulmasta hyvin erilaisissa asemassa. (Dahl 1961, 314.) Kun tarkastellaan poliittista vaikutusvaltaa ja sen erilaisia mahdollisia yhtymäkohtia kaksoismandaatteihin, on keskeistä erottaa toisistaan potentiaalinen vaikutusvalta ja ilmivaikutusvalta (ks. Dahl 1971, 60–61). Tämän tutkimuksen aineiston ja analyysin pohjalta kaksoismandaattien vaikutuksia valtaan voidaan pohtia lähinnä potentiaalisen vaikutusvallan kautta ja senkin osalta vain yleisellä tasolla suuntaa antavasti. On käytännössä mahdotonta arvioida yksittäisten poliitikkojen todellisia poliittisia voimavaroja ja niistä muodostuvaa yksilön maksimaalista potentiaalista vaikutusvaltaa (Dahl 1971, 64). Sen sijaan voidaan pohtia hieman yleisemmin sitä, millaisessa suhteessa kaksoismandaatteihin liitetyt käytännön kokemukset ja tietyt vallan lähteiksi tutkimuskirjallisuudessa tunnistetut tekijät ovat toisiinsa. Tämän myötä voidaan löytää mahdollisia viitteitä kaksoismandaattien ja vaikutusvallan yhteydestä. Konkretian ja

yksilöiden tasolle ei kuitenkaan ole mahdollista päästä, jolloin ilmivaikutusvallan tarkastelu on automaattisesti poissuljettua.

Analyysissa tunnistetut kaksoismandaatin piirteet on luokiteltu kuuteen alaluokkaan: edustuksellisuus, ulkopuoliset odotukset, ajankäyttö, esteellisyys, tieto ja tiedon kulku sekä poliittinen kokemus. Näistä erityisesti neljä viimeisintä ovat konkreettisesti koettuja kaksoismandaattien vaikutuksia poliitikon arkeen, joilla on tunnistettavissa selkeitä yhteyksiä aiemmin mallinnettuihin poliittisen vaikutusvallan lähteisiin (Kuvio 1). Siten niillä on myös mahdollisia yhteyksiä poliittisen vaikutusvallan jakautumiseen poliitikkojen välillä. Edustuksellisuuden problematiikka ja kasvaneet ulkopuoliset odotukset puolestaan kytkeytyvät lähinnä kunnan ja hyvinvointialueen läheisyydestä, päällekkäisyyksistä ja näitä seuraavasta paikoin epäselvästä vastuunjaosta kumpuaviin tilanteisiin. Kuten politiikassa aina, näilläkin kaksoismandaatin havaituilla piirteillä on kuitenkin yhteytensä valtaan. Erityisesti kasvaneet ulkopuoliset odotukset kytkeytyvät keskusteluun poliitikkojen välisestä vallasta, sillä niiden voidaan nähdä konkretisoivan äänestäjien käsityksiä poliittisen vaikutusvallan jakautumisesta.

Poliitikkoja yhdistää keskuskaupungin ulkopuolelle mentäessä kokemus kasvaneesta ulkopuolisesta paineesta ja odotuksista. Kaksoismandaatin myötä äänestäjiltä ja muualta ympäristöstä tulevat odotukset voivat helposti tuntua kohtuuttomilta, jos odotusten suuruus ei vastaa poliitikon omaa käsitystä vaikutusvallastaan ja -mahdollisuuksistaan. Odotukset myös usein kohdistuvat kunnan asioiden edistämiseen hyvinvointialueella, mikä on ristiriidassa hyvinvointialueen politiikan peruseräiteiden kanssa. Odotukset ovat kuitenkin hyvinkin luonnollisia, sillä äänestäjien näkökulmasta kahdella tasolla toimivalla poliitikolla on väistämättä oltava vaikutusvaltaa. Toisin sanoen kasvaneet odotukset ovat ainakin jonkinlainen osoitus siitä, että politiikkaa ulkopuolelta seuraaville kaksoismandaatti ja poliittisen vaikutusvallan kasvu kulkevat käsi kädessä. Sitä, kuinka todellinen kyseinen syy-seuraussuhde on ja miten oikeutettuina kasvaneet odotukset siten näyttäytyvät, pyritään ymmärtämään peilaamalla poliitikkojen kokemuksia ajankäytöstä, esteellisyydestä, tiedosta ja poliittisesta kokemuksesta erilaisiin tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuihin poliittisen vaikutusvallan lähteisiin.

Baturon ja Elkinkin (2017) artikkelissa formaali ja legitiimi asema on toinen poliittisen vallan kahdesta ulottuvuudesta. Formaali ja legitiimi auktoriteettiasema on myös Morganin (2006, 167) mukaan keskeinen vallan lähde erilaisten organisaatioiden toiminnassa. Tiettyihin positioihin liittyvät tietynlaiset toimivaltuudet ja mahdollisuudet päästä käsiksi esimerkiksi tietoon, mitkä määrittävät vallan sijoittumista poliittisessa järjestelmässä. Paikallis- ja aluetasojen politiikassa keskeisinä formaaleina positioina näyttäytyvät muun muassa hallituspaikat ja erilaiset puheenjohtajan roolit.

Poliittista vaikutusvaltaa tarkasteltaessa keskeistä on kiinnittää huomio konkreettisesti päätöksentekoon ja siihen liittyviin prosesseihin. Päätöksenteko sekä kunnissa että hyvinvointialueilla etenee pääasiassa siten, että hallitus valmistelee käsiteltävät asiat ja muodostaa pohjat käsittelylle valtuuston kokouksiin. Esimerkiksi hyvinvointialueella aluehallitus laatii pohjaehdotukset valtuustolle. Valtuutetuilla on toki mahdollisuus esittää myös eriäviä vastaehdotuksia, mutta heidän on saatava riittävä kannatus esitystensä taakse. Pohjaehdotus ei puolestaan vaadi enää erillistä kannatusta valtuustossa. (Leppänen ym. 2024, 421.) Tämänkaltaiset päätöksenteon menettelytavat näyttäisivät korostavan kunnan- tai aluehallituksen jäsenten valta-asemaa suhteessa muihin valtuutettuihin, toisin sanoen juuri formaalin aseman tärkeyttä.

Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaateista keskusteltaessa kyse on lähtökohtaisesti kunnanvaltuuston ja aluevaltuuston yhdistämisestä, jolloin valtuutetun pesti kahdella tasolla on ainoa kaksoismandaatin myötä automaattinen formaali positio. Kuitenkin Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen lukuisilla jäsenillä on kaksoismandaatti, vaikka esimerkiksi puheenjohtajalla sellaista ei olekaan (Pirha 2024d). Myös esteellisyysaasteiden toistuva esiin nouseminen osoittaa, että monilla niin sanottuja formaaleja valta-asemia on. Tämä on kuitenkin todennäköisesti luonnollista seurausta siitä, että kaksoismandaatteja on ylipäätään aluevaltuustossa Pirkanmaalla niin valtava määrä. Vaikka monet kaksoismandaatin omaavat valtuutetut toimivat esimerkiksi hallituksessa tai kunnanvaltuuston puheenjohtajana, eivät he kaksoismandaattinsa myötä automaattisesti ole formaalisti sen korkeammassa asemassa kuin muutkaan valtuutetut, jolloin kaksoismandaattien kytkeytyminen suoraviivaisesti formaaleihin positioihin nousemiseen ei ole mitenkään selvää.

Sen sijaan analyysin perusteella voidaan sanoa, että kaksoismandaatin ja formaalien valta-asemien yhdistäminen voi joissakin tapauksissa olla jopa haitallista tai vähintään hankaloittaa yksittäisen poliitikon mahdollisuuksia käyttää valtaa ja vaikuttaa päätöksentekoon. Kaksoismandaatteihin liittyvät kokemukset esteellisyyksistä yhdistyvät suoraan formaaleihin positioihin kahdella tasolla. Esteellisyydet rajoittavat molempien tasojen hallituksissa istuvien poliitikkojen osallistumisen mahdollisuuksia ja siten väistämättä myös vallankäyttöä esimerkiksi palveluverkkoasioita käsiteltäessä. Esteellisyyksien määrittelyllä pyritään oikeudenmukaisempaan päätöksentekoon sekä ehkäisemään valta-asemien väärinkäyttöä ja puolueellisuutta, mikä johtaa yksilötasolla mahdollisesti vaikutusvallan kapenemiseen. Kun poliitikko joutuu jäävänsä itsensä kokouksista, menettää hän samalla mahdollisuutensa mielipiteen ilmaisuun kyseisessä asiassa. Poliitikon vaikutusvallan näkökulmasta samanaikaiset korkeat formaalit positiot ja kaksoismandaatti näyttävätkin epäsuotuisana ja joissain tapauksissa jopa vaikutusvaltaa rajoittavana yhdistelmänä.

Samalla kun kaksoismandaatilla ei voida havaita yhteyttä formaalien asemien kautta muodostuvan vallan syntymiseen, näyttäytyvät erilaiset henkilösidonnaiset tekijät huomattavasti moninaisempaa kokonaisuutena. Analyysissa esiin nousseet ajankäyttö, tieto ja tiedon välitys sekä poliittinen kokemus kietoutuvat monin tavoin vallan lähteiksi tunnistettujen henkilösidonnaisten tekijöiden ympärille. Kun tarkastellaan kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaattia pelkistetyimmillään, on kyse kahdesta samanaikaisesta valtuustopaikasta. Vaikka tällaisessa tapauksessa poliitikkojen formaali asema on kaikilla keskenään samanlainen, vaihtelee vaikutusvalta kuitenkin aina käytännössä henkilöstä riippuen, sillä valta ei poliittisessa järjestelmässä koskaan jakaudu tasapuolisesti kaikille (Brams 1968, 461). Erot vallassa voivat johtua lukuisista asioista, jolloin kiinnostavinta on pohtia, millaisina nimenomaan kaksoismandaatin piirteet potentiaalisesti näyttäytyvät poliitikon vaikutusvallan muodostumisessa.

Henkilösidonnaisten tekijöistä ensimmäisenä voidaan tarkastella yksilön ominaisuuksia. Poliittinen johtajuus ja vaikutusvalta voivat institutionaalisen aseman ja normien lisäksi tai niiden sijaan muodostua henkilökohtaisten ominaisuuksien ja persoonan ympärille (Baturu & Elkink 2017, 515). Valtaan vaikuttavia ominaisuuksia ovat esimerkiksi poliitikon henkilökohtaiset kokemukset ja tausta, karisma ja erilaiset taidot (em. 517). Samansuuntaisesti Dahl (1961, 268) nimeää yksilön ominaisuuksista keskeisinä vallan lähteinä muun muassa tunnettuuden, älykkyyden ja koulutuksen sekä karisman. Kaikissa näissä piirteissä on kyse sekä hyvin yksilö- että kontekstisidonnaisten tekijöistä.

Analyysissa kaksoismandateista poliittinen kokemus näyttäytyy keskeisenä poliitikon asemasta koituvana hyötynä. Sen nähdään erityisesti helpottavan poliittista arkea ja vaikuttamistyötä, kun toiminta- ja menettelytavat ovat ennestään tuttuja. Poliittisella kokemuksella puolestaan on väistämättä yhteys erilaisten politiikassa hyödyllisten taitojen kehittymiseen, kun esimerkiksi puheiden pitämisestä, neuvotteluista ja kompromissien hakemisesta on aikaisempaa kokemusta. Esimerkiksi kyky saada aikaan itseä miellyttäviä kompromisseja ja lopputuloksia voidaan nähdä vaikutusvallan konkreettisenä ilmentymänä. Myös poliitikkojen oma näkemys on vahvasti se, että aiemmasta poliittisesta kokemuksesta on suuri hyöty omassa vaikuttamistyössä. Kuten analyysivaiheessa todettiin, poliittinen kokemus ei edellytä kaksoismandaattia, mutta samaan aikaan kaksoismandaatti on tae vähintään jonkinlaisesta poliittisesta kokemuksesta, eikä siten ainakaan haitaksi poliittisten taitojen kehittämisessä.

Vastaavasti tunnettuus ja erityisesti suosio ovat tekijöitä, joita pidetään yksilön ja persoonaan kiinnittyvinä poliittisina voimavaroina. Vaikka kaksoismandaatti ja poliittinen kokemus eivät takaa yhdenkään poliitikon tunnettuutta, voidaan pelkästään valintaa kahdelle tasolla pitää osoituksena

kohtalaisesta tunnettuudesta. Mitä useammalla tasolla poliitikko vaikuttaa ja mitä useammassa paikassa on esillä, sitä enemmän tunnettuus myös yleensä kasvaa. Samaan tapaan kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatti ei ole tae suosiosta, mutta sen muodostumiseen tarvitaan kuitenkin huomattava määrä suosiota konkretisoituna vaaleissa. Vaikka kyseiset tekijät näyttävät olennaisina erityisesti vaaleissa valtaan pyrkimisen vaiheessa ja siten kunnallisen tai alueellisen vaikutusvallan jakautumisessa laajemmin tarkasteltuna, ei niiden merkitystä voida poissulkea myöskään valtuustojen sisällä. Esimerkiksi Meriläinen ja Tukiainen (2018, 106) ovat havainneet, että kunnallistasolla yksittäisen poliitikon saamalla äänimäärällä on merkitystä korkeisiin formaaleihin positioihin pääsyn kannalta. Toisin sanoen vahvempi menestys ja suosio vaaleissa voi todennäköisemmin johtaa korkeampaan formaaliin positioon suhteessa toisiin poliitikkoihin, ja siten sillä voi olla yhteys myös vaikutusvaltaan poliitikkojen välillä.

Vaikka esimerkiksi taitojen kehittymisellä ja tunnettuudella voidaan nähdä olevan yhteyksiä kaksoismandaatin piirteisiin, on olemassa suuri joukko muitakin poliittisina voimavaroina pidettyjä yksilön ominaisuuksia. Baturon ja Elkinkin (2017, 517) mainitsema karisma, Dahlin (1961, 268) kuvaamat älykkyys ja koulutus, puhumattakaan Morganin (2006, 167) vallan lähteeksi määrittelemästä sukupuolesta ovat yksilön ominaisuuksia, jotka eivät samalla tavalla kytkeydy poliitikon kokemuksiin tai asemaan. Esimerkiksi sukupuoli tai koulutus ovat politiikasta ja luottamustehtävistä täysin riippumattomia ominaisuuksia. Vastaavasti poliitikon karisma ja sen mukanaan tuoma mahdollisesti vahvempi auktoriteettiasema eivät riipu siitä, istuuko hän valtuustossa yhdellä vai kahdella politiikan tasolla. Toki esimerkiksi poliittinen kokemus usealta tasolta voi opettaa hyödyntämään omaa karismaa paremmin tai vaihtoehtoisesti löytämään ratkaisuja vaikuttaa mahdollisesta henkilökohtaisen karisman puutteesta huolimatta, mutta tämä ei ole mitenkään automaattista.

Yksilön ominaisuuksien lisäksi myös erilaiset sosiaaliset tekijät ovat merkittäviä vaikutusvallan määrittymisessä. Poliittisen vaikutusvallan kannalta keskeisinä muuttujina on tunnistettu muun muassa sosiaalinen asema, vahvat verkostot ja ystävyysuhteet sekä kyky mobilisoida kannatusta ympäriltään (Baturon & Elkink 2017; Dahl 1961; Morgan 2006). Koska poliittinen päätöksenteko perustuu lähtökohtaisesti aina enemmistöihin, joiden muodostumiseen tarvitaan useampia puolueita, näyttävät verkostot ja erityisesti kyky mobilisoida kannatusta aivan olennaisina vaikutusvallan kannalta. Yksittäisen poliitikon mahdollisuudet vaikuttaa ovat demokratiassa melko rajalliset ilman ympäriltä saatavaa tukea.

Politiikassa puolueet voidaan nähdä keskeisimpänä sosiaalisena ympäristönä ja verkostona yksittäiselle poliitikolle, sillä ryhmäkuri ja erilaiset puolueiden säännöt ohjaavat näkyvällä tavalla

poliittista toimintaa. Puolueet pystyvät kuitenkin vain harvoin päättämään asioista yksinään, jolloin enemmistöjen saaminen edellyttää laajempaa yhteistyötä ja tukea. Tällaiset puoluerajat ylittävät verkostot ja liittoumat voivat rakentua perustaltaan hyvin informaaleina esimerkiksi lounastapaamisissa ja yksityisissä keskusteluissa (Morgan 2006, 181). Ystävyys- tai yhteistyösuhteet eivät ole riippuvaisia puolerajoista, ja sillä on merkitystä, kuinka toisten kanssa esimerkiksi kokousten ulkopuolella on vuorovaikutuksessa. Analyysissa kaksoismandaateista nousevat esiin erityisesti poliittiseen kokemukseen kytkeytyvät verkostot ja sosiaaliset suhteet, jotka ovat rakentuneet pelkällä kuntatasolla aikaisemmin toimittaessa. Ihmisiä tuntee entuudestaan, kun yhteistyötä on saatettu tehdä jo useita vuosia. Valmiilla verkostoilla on väistämättä jonkinlaista merkitystä, kun tukea omalle politiikalle haetaan laajemmalla hyvinvointialueen tasolla. Vähintään lähtökohdat vaikuttaa ja kerätä kannatusta näkemyksilleen näyttävätyvät keskimäärin parempina kuin täysin uudella ja ulkopuolelta tulevalla poliitikolla. Toisaalta jälleen on huomattava, että poliittista kokemusta ja verkostoja on voinut kertyä laajalti myös ilman kaksoismandaattia, esimerkiksi puolueorganisaatiossa aktiivisesti toimimalla.

Vaikka tässä tutkielmassa fokus on pääosin yksilöiden vaikutusvallassa ja yksilöiden poliittisissa voimavaroissa, on myös kollektiivisten voimavarojen olemassaolon tunnistaminen olennaista. Kun puhutaan kollektiivisista poliittisista voimavaroista ja niistä juontuvasta vaikutusvallasta politiikassa, ryhmän koko on yksi keskeinen muuttuja. Suuremmissa ryhmässä useamman yksilön voimavarat voidaan valjastaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen. Toisaalta suuremmissa ryhmässä riskinä voi olla esimerkiksi ryhmän koordinoinnin ja sitouttamisen haastavuus. (Wrong 1995, 136–137.) Suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä päätöksentekoa ja puolueiden toimintaa vahvasti määrittävä ryhmäkuri kuitenkin häivyttää koordinointiin liittyviä ongelmia, ja lähtökohtaisesti suurempi ryhmä tuo aina enemmän vaikuttamisen mahdollisuuksia. Kahden henkilön valtuustoryhmässä lähtökohdat päätöksentekoon vaikuttamiseen ovat erilaiset kuin kahdenkymmenen hengen ryhmässä. Toisin sanoen vaikka poliittinen kokemus ja aiemmin kertyneet sosiaaliset suhteet vaikuttaisivat olevan eduksi vaikuttamistyössä, on kyseisten voimavarojen mukanaan tuoma hyöty aina suhteessa myös kollektiivisiin voimavaroihin eli pääsääntöisesti puolueeseen. Suuren valtuustoryhmän edustaja on keskimäärin paremmissa asemassa päätöksenteon kannalta kuin vastaavin henkilökohtaisin voimavaroin varustettu pienen valtuustoryhmän poliitikko.

Kolmantena henkilösidonnaisten tekijöiden osa-alueena vallan lähteinä näyttävätyvät aika- ja tietoperustaiset tekijät. Vaikutusvallan näkökulmasta mahdollisuus käyttää aikaa asioihin perehtymiseen ja päätöksenteon eri vaiheisiin näyttävätyy merkityksellisenä. Esimerkiksi Dahl (1961, 268) nostaa yhdeksi poliittiseksi voimavaraksi käytettävissä olevan ajan. Sen voi nähdä kytkeytyvän

niin aikaan perehtyä asioihin, aikaan osallistua päätöksentekoon ja valmisteluun kuin käytettävissä olevaan aikaan, joka voi mahdollistaa nousun merkittävämpiin formaaleihin positioihin. Yhtenä suurimmista kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatteihin liittyvistä haasteista analyysissa puolestaan näyttäytyy ajan rajallisuus. Hyvinvointialueen alkuvaiheen vuoksi perehtymistä on erityisen paljon, ja samaan aikaan kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatilla poliitikko ei pääsääntöisesti elätä itseään. Käytännössä myös päivätöissä on siis samanaikaisesti käytävä, jolloin vuorokauden tunnit jäävät lähes väistämättä rajallisiksi. Tämän lisäksi kokouksia on runsaasti ja osalla poliitikoista myös niihin matkustaminen vie paljon aikaa. Kahdella tasolla vaikuttamisesta aiheutuvat ajankäytölliset haasteet eivät todennäköisesti monilla ainakaan helpota poliittista vaikuttamistyötä ja sen tehokkuutta.

Aika perehtyä ja aika osallistua näyttäytyvät keskeisinä tekijöinä kaikessa poliittisessa toiminnassa ja siten myös vaikutusvallan saavuttamisessa. Toisaalta ajan itsessään ei voida nähdä takaavan valtaa, koska ratkaisevampaa on, miten aikansa käyttää. Yksi voi käyttää saman ajan vaikuttamisen kannalta tehottomasti ja toinen tehokkaasti riippuen esimerkiksi siitä, missä vaiheessa asioihin pyrkii vaikuttamaan. Tällöin poliitikon omalla toiminnalla ja ratkaisuilla oman ajankäyttönsä suhteen on ratkaisevaa merkitystä siinä, kuinka suuren osan potentiaalisesta vaikutusvallastaan kykenee realisoimaan. Kun kahden tason luottamustoimi vie väistämättä kaikilta tietyn määrän aikaa, ratkaisevana näyttäytyy se, kuinka poliitikko lopun jäljelle jäävän aikansa käyttää. Ajankäytön tehokkuudesta keskusteltaessa myös muut valtaan vaikuttavat tekijät, esimerkiksi yksilön ominaisuudet ja sosiaaliset verkostot, nousevatkin keskeisiksi. Vaikka kaksi eri poliitikkoa käyttäisivät vaikuttamaan pyrkivän puheenvuoron valmisteluun ja pitämiseen kokonaisuudessaan tunnin, voi lopputulema vaikutusvallan näkökulmasta olla hyvin erilainen. Esimerkiksi puhetaidoilla ja omilla verkostoilla on suuri merkitys siinä, kuinka viesti vastaanotetaan ja kuullaan ja kuinka paljon sillä on vaikutusta lopputulokseen.

Toisaalta aika- ja tietoperustaisista tekijöistä vallan lähteenä mahdollisuus ajankäyttöön muodostaa korkeintaan puolet. Toisella puolella ovat tietoperustaiset tekijät, joiden merkityksen sekä Dahl (1961, 1971) että Morgan (2006) tunnistavat määritellesään ne keskeisiksi vallan lähteiksi. Usein sanotaan, että tieto on valtaa. Ainakin Morgan (2006, 174–176) on organisaatioympäristöjen osalta samaa mieltä todetessaan, että ymmärrys ja tieto ovat keskeisiä vallan lähteitä, joita kontrolloimalla yksilöllä on mahdollisuus vaikuttaa. Morganin mukaan tiedon merkitys suhteessa valtaan voi näyttäytyä ainakin kolmella tavalla: mahdollisuutena hallita ja kontrolloida tiedon saatavuutta ja kulkua, parempana pääsynä johonkin keskeiseen tietoon tai mahdollisuutena legitimoida omaa

asemaansa asiantuntijana. Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaattien voidaan nähdä kiinnittyvän ainakin osin kyseisiin tiedon ja vallan dynamiikkoihin.

Kun on kyse valtuutetuista kunnassa tai hyvinvointialueella, on heillä lähtökohtaisesti käytettävissään sama tieto. Kaksoismandaatti ei tällöin tasoa toisistaan irrallaan katsomalla muodosta erityistä asemaa, jossa poliitikolla olisi mahdollisuus jollakin tavalla hallita tiedon saatavuutta. Sen sijaan kun kahta tasoa tarkastellaan samanaikaisesti, yhdistää kaksoismandaatin omaavia poliitikkoja kokemus mahdollisuudesta tiedon välittämiseen eri tasojen ja toimijoiden välillä. Yksittäisen poliitikon kautta ajankohtaisin tieto hyvinvointialueen asioista välittyy kuntiin ja toisin päin. Tällöin lähestytään myös tilannetta, jossa poliitikolla on mahdollisuus ainakin teoriassa kontrolloida tietoa, jota hän eri tahoille välittää.

Saman dynamiikan voidaan nähdä toteutuvan pääsyssä keskeiseen tietoon. Yhdellä tasolla tarkasteltuna kaksoismandaatti itsessään ei paranna mahdollisuuksia tiedonsaantiin. Kun asiaa tarkastellaan kahdella tasolla samanaikaisesti, on kiistatonta, että kaksoismandaatti parantaa tiedollista asemaa suhteessa muihin. Kaksoismandaatin myötä poliitikolla on keskeiset tiedot sekä kunnan että hyvinvointialueen tilanteesta, jolloin hänen tiedollinen asemansa näyttäytyy muita parempana. Tällöin syntyy myös teoriassa mahdollisuus käyttää tätä asemaa vallan kasvattamiseen. Vaikka analyysissä esiin nousi vahvasti tasojen erillisuus ja asioiden erilaisuus, nähtiin kunnalla ja hyvinvointialueella olevan myös monia yhtymäkohtia erilaisissa substanssikysymyksissä. Yhteiskunnan ilmiöt ja haasteet ovat niin monisyisiä, että niiden erotteleminen hallinnon siiloihin ei ole mahdollista. Voidaankin arvioida, että vahva tietämys molempien tasojen tilanteesta on ainakin joissakin asiakysymyksissä eduksi.

Kolmas Morganin (2006, 176) näkökulma tiedon ja vallan suhteeseen on tiedon ja siitä muodostuvan asiantuntijuuden mahdollistama auktoriteetti ja legitimoitu asema. Tietynlainen asiantuntemus tuo usein mukanaan auktoriteettia ja valtaa, jonka myötä kyseisen yksilön mielipiteet painavat enemmän päätöksentekotilanteissa. Kaksoismandaatin omaavilla poliitikoilla on asemansa myötä substanssitietoa molemmilta tasoilta ja siten teoriassa mahdollisuuksia asiantuntijuudesta muodostuvan auktoriteetin muodostamiseen. Analyysi osoittaa, että osa poliitikoista onkin kohdannut tilanteita, joissa luottamustoimi molemmilla tasoilla leventää hartioita puhua ja ottaa kantaa. Toisaalta suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä puolueilla ja ylipäätään ryhmillä on ratkaiseva merkitys päätöksenteon kannalta, eikä yksittäisten henkilöiden mahdollinen asiantuntijuus tällöin välttämättä selkeästi korostu tai ainakaan ratkaisevasti muuta lopputulosta. Myös tietoa on kokonaiskuvassa laajasti saatavilla kaikille, jolloin yksittäisten poliitikkojen asiantuntemus on todennäköisesti harvoin merkittävästi kaikkia muita korkeampi.

Poliitikot itse näkevät tiedon tuovan valtaa, ja samanaikaisesti he kokevat oman kaksoismandaattinsa lisäävän tiedonsaantiaan. Yksinkertaistettuna voitaisiin vetää johtopäätös, jossa kaksoismandaatti kasvattaa poliitikon vaikutusvaltaa paremman tiedollisen aseman myötä. Asiassa on kuitenkin jälleen huomioitava useita muuttujia. On käytännössä kiistatonta, että kaksoismandaatin myötä poliitikolla on enemmän tietoa ajankohtaisista asioista ja mahdollisuuksia tiedon välittämiseen. Tiedollisen aseman myötä poliitikon potentiaalinen vaikutusvalta teoriassa todennäköisesti kasvaa, kun tietoa poliittisena voimavarana on runsaammin käytettävissä. Tietoa tulisi kuitenkin osata myös hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla, jotta valtaa todella voisi muodostua enemmän. Esimerkiksi kunnassa oikeaan aikaan esiin nostettava hyvinvointialueelta saatu tieto voi muokata keskustelua tiettyyn suuntaan ja vaikuttaa siten lopulta myös päätöksentekoon. Samaan aikaan oman tietovarannon tehokas hyödyntäminen vaatii myös esimerkiksi aikaa, jota kaksoismandaatin omaavilla poliitikoilla ei välttämättä ole.

Politiikassa vaikutusvalta konkretisoituu päätöksenteossa, jolloin huomio kiinnitetään helposti siihen, ketkä ovat osallistuneet ja saaneet näkemyksensä konkreettisesti läpi. Samaan aikaan on kuitenkin tiedostettava myös näkymättömämpi vaikuttaminen, jolla vaikutetaan esimerkiksi päätöksenteon käytäntöihin tai sosiaalisiin normeihin, jotka määrittelevät keskusteluun nousevia teemoja. (Bachrach & Baratz 1962, 948.) Vallankäyttö voi olla tällöin tiedostettua mutta myös tiedostamatonta (Lukes 2005, 25–27), jolloin voidaan ajatella, että esimerkiksi erilaista uutta tietoa esiin nostamalla tai nostamatta jättämällä poliitikko saattaa ohjata keskustelua ja vaikuttaa asioihin sekä tiedostaen että tiedostamattaan. Vaikkapa kuntaan valtuutetun mukana kulkeutuva pieni yksityiskohta hyvinvointialueen tilanteesta voi vaikuttaa kunnan ratkaisuihin vain siinä tapauksessa, että kyseinen asia ilmaistaan ääneen. Tällöin kahdella tasolla toimivalla poliitikolla saattaa asemansa myötä olla mahdollisuus ihan tiedostamattaankin vaikuttaa keskustelun ja päätöksenteon suuntaan omalla toiminnallaan ja tiedonvälityksellään.

Analyyseissä nousee selkeästi esiin myös tiedonsaannin yhteys toimielimiin ja siten formaaliin asemaan. Erityisesti hyvinvointialueella monia poliitikkoja yhdistää kokemus todellisuudesta, jossa valtuusto on hallitukseen nähden hyvin vahvasti takamatkalla niin tiedonsaannin kuin sen myötä vaikutusvallankin kannalta. Asiat saattavat tulla valtuuston tietoon vasta siinä vaiheessa, kun ne on hallituksessa jo useaan kertaan läpikäyty. Tällaisessa tilanteessa mahdollisuus vaikuttaa valtuustotasolla lopputulokseen nähdään äärimmäisen haastavana, mistä aiheutuu herkästi kokemus valtuustosta kumileimasimena. Konkreettisesti tämän kokemuksen taustalla vaikuttaa ainakin hallintosääntö, joka määrittelee muun muassa aluevaltuuston ja -hallituksen vastuita ja päätösvaltaa

suhteessa toisiinsa määritellen monet konkreettiset päätökset hallitustasolla tehtäviksi (ks. Pirkanmaan hyvinvointialue 2024).

Jos tieto poliittisena voimavarana kytkeytyy näin vahvasti formaaliin asemaan esimerkiksi hallituksessa, menettää kaksoismandaatti merkitystään suhteessa tietoon. Kuten havaittu, kaksoismandaatti ja useammat formaalit asemat eivät ole vaikutusvallan kannalta suotuisa yhdistelmä, sillä riskinä on esteellisyyksien muodostuminen. Vaikka kaksoismandaatti mahdollistaakin tiedon saannin kahdelta tasolta, laajan ymmärryksen toimintaympäristöstä sekä tiedon välityksen, herää kysymys, kuinka merkityksellinen esimerkiksi rivivaltuutetun kaksoismandaatti lopulta on tietoperustaisen vaikutusvallan muodostumisessa suhteessa esimerkiksi hallituksessa istuviin yhden tason poliitikoihin. Erityisesti tilanteessa, jossa eri hallinnontasoilla käsiteltävien asioiden nähdään pääsääntöisesti olevan erillään toisistaan, saattaa kahden tason poliitikon rooli tiedonvälittäjänä lopulta jäädä merkitykseltään ajateltua pienemmäksi.

Tietoperustaiset tekijät muodostavat suhteessa kaksoismandaatteihin monikerroksisen kokonaisuuden, jonka merkitystä vaikutusvallan kannalta voidaan lopulta tulkita hyvin eri tavoin. Yhtäältä poliitikkojen kokemukset lisääntyneestä tiedosta, paremmasta toimintaympäristön tuntemuksesta ja leveämmiksi koetuista hartioista muodostavat kuvaa todellisuudesta, jossa kaksoismandaatti lisää tietoa ja siten myös potentiaalista vaikutusvaltaa. Näiden tiedollisten valmiuksien konkretisoiminen vallaksi päätöksentekotilanteissa ei kuitenkaan näyttäyty yksinkertaisena. Myös kokemus formaalien asemien tärkeydestä päätöksenteon kannalta keskeisen tiedon saannissa häivyttää kaksoismandaatin merkitystä suhteessa tietoon poliittisena voimavarana.

Kuten aiemmin todettiin, äänestäjien poliitikkoihin kohdistamat odotukset ovat erityisesti keskustaupungin ulkopuolelle mentäessä kasvaneet kaksoismandaatin myötä. Usein odotus on, että poliitikko ajaa oman kuntansa asiaa hyvinvointialueella, mikä jo lähtökohtaisesti tekee tilanteesta hieman vääristyneen ja todellisuudesta irrallaan olevan. Myöskään muilta osin odotukset eivät välttämättä näyttäyty oikeassa suhteessa todellisuuteen, sillä kaksoismandaattien suhde vaikutusvallan kasvuun valtuustojen sisällä on lähinnä viitteellinen. Poliittisesta kokemuksesta ja kertyneistä sosiaalisista suhteista on hyötyä vaikuttamistyössä, mutta nämä eivät edellytä taustalleen kaksoismandaattia. Myös laajemman tiedonsaannin merkitys valtuustotasolla voi käytännössä jäädä pieneksi, sillä hallituksen tiedollinen asema on valtuustoon verrattuna ylivertainen. Kiinteästi kaksoismandaattiin kytkeytyvät ajanpuute sekä esteellisyydet ovat puolestaan lähinnä haitaksi vaikuttamistyössä. Toisin sanoen, vaikka kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatilla on havaittavissa useita kytköksiä tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuihin poliittisiin voimavaroihin ja vallan lähteisiin, näyttäytyy niiden merkitys käytännön tasolla ja politiikan todellisuudessa kuitenkin

huomattavan erilaisena. Vaikka kaksoismandaatti keskittää ja vahvistaa valtaa laajemmalla tasolla tarkasteltuna, ei sillä voida nähdä olevan suoraa yhteyttä vaikutusvallan jakautumiseen valtuustojen sisällä ja yksittäisten poliitikkojen välillä. Lopputulos riippuu pitkälti poliitikkojen kyvyistä hyödyntää omia poliittisia voimavarojaan ja kompensoida heikkouksiaan suhteessa muihin.

Tässä osiossa kaksoismandaatteja ja valtaa on tarkasteltu pääasiassa luvussa 4 muodostetun poliittisen vaikutusvallan lähteitä kuvaavan mallin (Kuvio 1) avulla, jossa erityyppisiä poliittisia voimavaroja ja vallan lähteitä erotetaan toisistaan. Mallia hyödynnettäessä esimerkiksi tietoperustaisia tekijöitä tai sosiaalisia tekijöitä on arvioitu pääosin erillisinä muuttujinaan. Vaikutusvalta politiikassa on kuitenkin aina kokonaisuus erilaisia sekä tunnistettavia että tunnistamattomia ympäristöönsä sidottuja muuttujia, joita voidaan vain harvoin erottaa toisistaan. Esimerkiksi poliitikon vahvat verkostot voivat tietyssä tilanteessa olla merkittävä tekijä tiedonsaannin kannalta, tai vaihtoehtoisesti vahvat tiedolliset valmiudet voivat olla yhteydessä poliitikon karismaan ja uskottavuuteen. Vastaavasti jossakin toisessa tilanteessa tiedollisilla valmiuksilla tai verkostoilla ylipäättäen ei välttämättä ole vaikutusta. Tämän lisäksi on muistettava, että tulkinnassa apuna käytetty malli ei ylipäättäen pysty ottamaan huomioon kaikkia niitä tekijöitä, jotka voivat valtaan vaikuttaa. Kyse on lopulta ihmisistä ja heidän välisistään sosiaalisista suhteista, jolloin universaaleja tai edes yhden valtuuston sisällä päteviä syy-seuraussuhteita ei ole olemassa. Erilaisten vallan lähteiden erottelusta ja niiden viitteellisten vaikutusten laajemmasta pohdinnasta huolimatta onkin tärkeää huomata, että yksilötasolla muuttajat poliittisen vallan taustalla ovat vain harvoin yksinkertaisia ja erotettavissa toisistaan.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella sote-uudistuksen myötä syntyneitä uusia hyvinvointialueen ja kuntien poliitikkojen kaksoismandaatteja poliitikkojen itsensä kokemana sekä peilata niitä politiikan tärkeimpään muuttujaan, valtaan. Uusi toimintaympäristö ja kaksoismandaateista tehty vähäinen suomalainen tutkimus niiden yleisyyteen suhteutettuna synnyttivät tarpeen tutkimukselle. Tutkimuksen keskeisinä tavoitteina on ollut yhtäältä ymmärtää kaksoismandaattien konkreettisia vaikutuksia poliitikkojen arkeen ja toisaalta laajemmin pohtia kaksoismandaattien suhdetta poliittiseen valtaan ja sen jakautumiseen poliittisen järjestelmän sisällä. Tutkimuksen lähestymistapa ilmiöön koostuukin abstraktimmasta valtaa tarkastelevasta sekä konkreettisemmasta kaksoismandaattien piirteisiin pureutuvasta näkökulmasta. Tutkimuksen

tavoitteena on rikastaa sekä yhteiskunnallista että tieteellistä kaksoismandaateista ja vallasta käytävää keskustelua.

Tutkimuksessa kuntien ja hyvinvointialueen kaksoismandaattien piirteistä sekä keskeisistä vaikutuksista yksittäisen poliitikon arkeen ja työhön muodostuu moninainen kuva. Yhtäältä asema kahdella tasolla edellyttää tasapainoilua ja luovimista erilaisten odotusten ja toisaalta lainalaisuuksien keskellä. Tilanne voi haastaa myös konkreettisemmin, kun vuorokauden rajalliset tunnit tai lainsäädännön esteellisyyssäännökset mutkistavat poliitikon arkea ja poliittista toimintaa. Toisaalta asema mahdollistaa aitiopaikan kahden hallinnontason toimintaan ja tiedollisiin resursseihin sekä varmistaa poliittisen kokemuksen mukanaan tuomat monet hyödyt demokratian rakenteiden ymmärryksestä verkostojen ja sosiaalisten suhteiden olemassaoloon. Havainnot myös osoittavat, kuinka läheisessä yhteydessä toisiinsa kunta ja hyvinvointialue muun muassa yhteisten asukkaiden ja isoilta osin yhteisten poliitikkojen myötä ovat.

Kaksoismandaatit ovat suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä niin tyypillisiä, että sekä kansallisella että alueellisella tasolla vähintään kahden tason luottamustoimi on ehdottomalla enemmistöllä poliitikoista (ks. Arter ja Söderlund 2023; Kuntaliitto 2022a). Tämä tutkimus osoittaa, että vastoin julkisen keskustelun tavanomaisinta narratiivia, poliitikot itse eivät pidä kahdella tasolla toimimista kunta- ja aluekontekstissa lähtökohtaisesti ongelmallisena tai huonona asiana, vaan yleinen suhtautuminen ilmiöön on varsin neutraalia. Samanaikaisesti voidaan kuitenkin havaita, että ainakaan kunta- ja aluetasolla politiikan arkea ei ole rakennettu kaksoismandaatteja ajatellen tai huomioiden. Esimerkiksi samoille päiville aikataulutetut kokoukset edellyttävät yksittäiseltä poliitikolta valintoja ja priorisointia. Onkin kiinnostavaa, että samalla kun puolueiden toiminta ja vaalijärjestelmä omalta osaltaan edesauttavat kaksoismandaattien muodostumista, on vastuu asemassa toimimisesta ja mahdollisten ristiriitojen ratkomisesta pitkälti yksittäisen poliitikon harteilla.

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli ymmärtää paremmin kaksoismandaattien suhdetta poliittiseen valtaan. Poliitikassa vallan jakautumista määrittävät yksilön poliittiset voimavarat sekä niiden käyttö (Dahl 1971, 60). Kaksoismandaatit itsessään keskittävät poliittista valtaa samoille ihmisille, jolloin demokraattinen valta väistämättä jakautuu harvemmille. Päätöksenteon kannalta keskeistä on kuitenkin poliittinen valta valtuustojen ja muiden poliittisten elimien sisällä eli poliitikkojen välillä. Kaksoismandaatin myötä poliitikolla on pääsy tietoon kahdella tasolla, aikaisempaa kokemusta poliittisesta vaikuttamisesta sekä olemassa olevia verkostoja, jotka kaikki voivat vahvistaa yksilön poliittisia voimavaroja. Samanaikaisesti ajan rajallisuus, valtapositiioihin pääsystä kumpuavat esteellisyydet ja hallitusten vahva asema suhteessa valtuustoihin kaventavat

kaksoismandaatin omaavan poliitikon mahdollisuuksia hyödyntää omia voimavarojaan. Vaikutusvalta riippuukin pitkälti siitä, kuinka taitavasti poliitikko osaa hyödyntää asemastaan kumpuavia potentiaalisia voimavaroja ja toisaalta kompensoida voimavaroja heikentäviä tekijöitä. Kaksoismandaatin itsessään ei voida nähdä lopulta juurikaan määrittävän poliitikon valta-asemaa.

Kaksoismandaatteja on valtaosalla hyvinvointialueen valtuutetuista ja monilla kunnanvaltuutetuilla. Vaikka tässäkin tutkimuksessa kaksoismandaatin omaavista poliitikoista puhutaan pääosin yhtenä ryhmänä, on kyseessä äärimmäisen heterogeeninen joukko erilaisen poliittisen kokemuksen omaavia eri puolueiden edustajia. Valta jakautuu myös kaksoismandaatin omaavien poliitikoiden välillä hyvin epätasaisesti erilaisten muuttujien myötä. Tutkimuksen tuloksia tarkastellessa onkin tärkeää pitää mielessä tilannesidonaisuus. Kun pohditaan kaksoismandaattien ja vallan suhdetta, on mahdollista ainoastaan yleisellä tasolla tarkastella kaksoismandaateille tyypillisiä ja niihin yhdistettyjä piirteitä suhteessa poliittisen valtaan. Sen sijaan tällaisessa tutkimusasetelmassa on mahdotonta arvioida yksittäisten poliitikkojen vaikutusvaltaa tai tekijöitä, jotka kunkin yksilön mahdollisuuksiin eri tilanteissa vaikuttavat. Vaikka kaksoismandaatti synnyttäisi jonkinlaista potentiaalista vaikutusvaltaa, on sen merkitys lopulta täysin riippuvainen poliitikon muusta tilanteesta.

Tutkimuksessa kaksoismandaateista ja niiden piirteistä luotu ymmärrys myös pohjautuu poliitikkojen itsensä kokemuksiin ja näkemyksiin omasta asemastaan. Vaikka kaikki tunnistetut näkökulmat ovat selvästi kytköksissä kaksoismandaatteihin, on jatkuvasti pidettävä mielessä myös asioiden mahdollinen riippumattomuus toisistaan. On kyse sitten poliittisesta kokemuksesta, edustuksellisuuden problematiikoista tai ajan rajallisuudesta, ei kaksoismandaatin omaavilla poliitikoilla ole minkäänlaista yksinoikeutta näihin kokemuksiin. Esimerkiksi edustuksellisuutta ja oman taustan näkymistä hyvinvointialueella voi todella joutua pohtimaan riippumatta siitä, istuuko samanaikaisesti kunnanvaltuustossa. Vaikka tämä tosiasia ei vähennä erilaisten tekijöiden merkitystä osana kaksoismandaatteja ja niihin liittyviä kokemuksia, asettaa se kaksoismandaatin merkityksen oikeaan perspektiiviin. Suurin osa kaksoismandaattien myötä mahdollisesti vahvistuvista tai heikentyvistä poliittisista voimavaroista voidaan saavuttaa myös toisin tavoin, jolloin poliittisen vaikuttamisen todellisuus yksilö- ja valtuustotasolla vaihtelee merkittävästi paikasta, ajasta ja ympäristöstä riippuen.

Kaksoismandaatit ja nyt myös kolmoismandaatit ovat ilmiö, jota suomalaisessa demokratiassa ja poliittisessa järjestelmässä on tutkittu niiden yleisyyteen nähden varsin vähän. Aiheesta käydään runsaasti pääosin kriittistä julkista keskustelua, ja monilla on mielipide asiasta. Tieteellinen lähestymistapa on kuitenkin ollut vähäisempää. Tässä tutkimuksessa tarkastelussa olivat kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit nimenomaan kaksoismandaatin omaavien poliitikkojen itsensä

näkökulmasta, ja keskiöön nousivat erityisesti yksilötason vaikutukset. Kiinnostava jatkotutkimusidea ja vaihtoehtoinen näkökulma voisikin olla lähestyä ilmiötä sellaisten poliitikkojen näkökulmasta, jotka ovat itse mukana vain yhdellä tasolla. Lisäksi monimandaattien laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia tarkastelevalle tutkimukselle voisi olla tarvetta. Vastaavasti tässä tutkimuksessa empiirinen aineisto kerättiin vain yhdeltä hyvinvointialueelta, jolloin asian tarkastelu toisella puolella Suomea voisi antaa mielenkiintoista vertailutietoa. Teoreettisesti tämä tutkimus keskittyy hyvin vahvasti valtaan, minkä myötä jatkotutkimuksissa ilmiötä olisi mahdollista lähestyä myös toisenlaisten teoreettisten lasien läpi. Esimerkiksi eri hallinnontasojen välisten yhdyspintojen tarkastelua voisi viedä vielä huomattavasti syvemmälle.

Kuten jo alussa havaittiin, poliitikkojen monimandaatit herättävät runsaasti pääosin kriittistä julkista keskustelua. Suomalaisten suhtautuminen niihin on lähtökohtaisesti nihkeää ja luottamuspositioiden määrää toivottaisiin rajoitettavan (Haavisto & Rother 2022, 2). Tässä tutkimuksessa kaksoismandaatteja on tarkasteltu poliitikkojen itsensä näkökulmasta suhteessa poliittiseen valtaan kunnissa ja hyvinvointialueella. Kokonaisuudessaan kaksoismandaatit näyttävät vaikutuksiltaan moninaisina mutta vallan näkökulmasta lopulta melko neutraaleina. Voidaankin pohtia, tekeekö ilmiön yleisyys eli kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaattien runsaus niistä vaikutuksiltaan merkityksettömpiä. Kun esimerkiksi kolmella neljästä aluevaltuutetusta on kaksoismandaatti (ks. Kuntaliitto 2022a), ei kyse ole millään lailla ainutlaatuisesta asemasta. Vilkkaan julkisen keskustelun ja toisaalta tutkimuksen tulosten valossa onkin kiinnostavaa jäädä seuraamaan, millaisena ilmiön kehitys tulevaisuudessa jatkuu.

LÄHTEET

- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino.
- Arter, D. & Söderlund, P. (2023). 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*, 58(1), 79–100. <https://doi.org/10.1057/s41269-022-00234-x>
- Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Baturo, A. & Elkink, J. A. (2017). On the importance of personal sources of power in politics: comparative perspectives and research agenda. *French Politics*, 15(4), 505–525. <https://doi.org/10.1057/s41253-017-0033-x>
- Brams, S. J. (1968). Measuring the Concentration of Power in Political Systems. *The American Political Science Review*, 62(2), 461–475. <https://doi.org/10.2307/1952941>
- Clark, T. N. (1968). Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities. *American Sociological Review*, 33(4), 576–593. <https://doi.org/10.2307/2092442>
- Clegg, S. R. (1989). *Frameworks of Power*. Sage Publications.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs?: democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Johdatus politiikan tutkimukseen*. Helsinki: Tammi.
- Dewoghélaëre, J., Berton, R. M. & Navarro, J. (2006). The Cumul des Mandats in Contemporary French Politics: An Empirical Study of the XII e Législature of the Assemblée Nationale. *French Politics*, 4(3), 312–332. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200104>
- Eromäki, V. (2023). “Kenen etua he ajavat?”, kysyy tutkija triplapäättäjistä – eduskuntavaaleissa ehdolla hurja määrä kunta- ja aluevaltuutettuja. Yle, 24.3.2023. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20023909>, 6.11.2023.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2014). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- François, A. (2013). Do French people like the “cumul des mandats”? *French Politics*, 11(2), 204–215. <https://doi.org/10.1057/fp.2013.5>
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality, Vol 1 An Introduction*. Penguin Books.
- Foucault, M. (2006). How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections. *French Politics*, 4(3), 292–311. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200106>
- Haavisto, I. & Rother, N. (2022). Aluevaalien valuviat. Suomalaiset rajoittaisivat poliitikkojen päällekkäisiä tehtäviä. *EVA-arvio*, No. 36, 11.2.2022. Haettu osoitteesta <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2022/01/eva-arvio-036.pdf>, 20.11.2023.
- Hájek, L. (2017). The effect of multiple-office holding on the parliamentary activity of MPs in the Czech Republic. *Journal of Legislative Studies*, 23(4), 484–507. <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1394735>
- Hallintolaki. (434/2003). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2003/20030434>
- Haugaard, M. (2012). Rethinking the four dimensions of power: domination and empowerment. *Journal of Political Power*, 5(1), 33–54. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2012.660810>

- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. The University of North Carolina Press.
- Jennings, M. K. (1964). *Community influentials; the elites of Atlanta*. The Free Press of Glencoe.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 2215.
- Kalliosaari, K. (2022). Pirkanmaan hyvinvointialueen johtajan paikasta kilpailevat Hakari, Erhola ja Kuosmanen tentissä: ”Miten saamme nykyistä paremmat ja sujuvammat palvelut kaikille?” Aamulehti, 26.4.2022. Haettu osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/pirkanmaa/art-2000008770424.html>, 5.2.2024.
- Kalliosaari, K. & Kannisto, I. (2022). Katso tästä jokaisen Pirkanmaan aluevaltuutetun sidonnaisuudet – Valtuustossa saattaa kyteä jääviyspommi: ”Kotiinpäin vetämistä ei voida hyväksyä”. Aamulehti, 27.2.2022. Haettu osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/pirkanmaa/art-2000008637004.html>, 29.1.2024.
- Kalliosaari, K. (2023). Selvitimme Pirkan kokouspalkkiot: Näin paljon maksaa yksi aluevaltuuston kokous. Aamulehti, 25.10.2023. Haettu osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/pirkanmaa/art-2000009945739.html>, 15.8.2024.
- Kangas, L. (2022). 51 kuntaa jäämässä ilman yhtäkään valtuutettua – pienten kuntien tilanne ei ole kuitenkaan niin synkkä kuin pelättiin. Yle.fi, 24.1.2022. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/a/3-12283045>, 7.6.2024.
- Kuitunen, S. (2008). Vaalit ja ehdokkaiden asettaminen. Teoksessa Paloheimo, H. & Raunio, T. (toim.) *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. WSOY Oppimateriaalit.
- Kuntalaki. (410/2015). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410#O5L12P90>
- Kuntaliitto. (2022a). Valituista aluevaltuutetuista jopa 77 prosenttia istuvia kunnanvaltuutettuja. Tiedote. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2022/valituista-aluevaltuutetuista-jopa-77-prosenttia-istuvia-kunnanvaltuutettuja>, 25.10.2023.
- Kuntaliitto. (2022b). Kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävät ja yhteistyö. Haettu osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20ja%20hyvinvointialueiden%20teht%C3%A4v%C3%A4t%20ja%20yhteisty%C3%B6_0.pptx, 24.1.2024.
- Kuntaliitto. (2023a). Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyö. Kuntaliitto & Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Ty%C3%B6pajatoiminta%20ja%20horizontaalinen%20yhteisty%C3%B6.pdf>, 24.1.2024.
- Kuntaliitto. (2023b). Kunnan ja hyvinvointialueen luottamushenkilö, viranhaltija tai työntekijä – näkökulmia esteellisyteen. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-ja-hyvinvointialueen-luottamushenkilö-viranhaltija-tai-tyontekija-nakokulmia>, 29.1.2024.
- Kwiatkowski, R. (2011). Politicians and Power: MPs in the UK parliament. Teoksessa Weinberg, A. (toim.) *The Psychology of Politicians*. E-kirja. Cambridge University Press.
- Laki hyvinvointialueesta. (611/2021). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611#O3L6>
- Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta. (617/2021). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210617>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. (612/2021). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>
- Lapin Kansa. (2023). Poliitikkojen tapa haalia itselleen lukuisia, usein eturistiriitaisia luottamustoimia ei ole terve ilmiö – muutos tuntuu olevan silti monen mutkan takana.

- Pääkirjoitus, 31.10.2023. Haettu osoitteesta <https://www.lapinkansa.fi/poliitikkojen-tapa-haalia-itselleen-lukuisia-usein/6002457>, 6.11.2023.
- Lasswell, H. D. & Kaplan, A. (1950). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. Yale University Press.
- Leppänen, P., Sorvettula, J. & Valli-Lintu, A. (2024). *Hyvinvointialue: järjestäminen, hallinto ja talous*. E-kirja. Alma Talent.
- Lukes, S. (2005). *Power: a Radical View*. Palgrave Macmillan.
- Meriläinen, J. & Tukiainen, J. (2018). Rank effects in political promotions. *Public Choice*, 177(1/2), 87–109. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0591-8>
- Morgan, G. (2006). *Images of Organization*. Sage Publications.
- Navarro, J. (2009). *Multiple-Office Holders in France and in Germany: An Elite within the Elite?* SFB 580 Mitteilungen.
- Navarro, J. (2016). Le cumul des mandats en Europe: l'exception française à l'épreuve de la comparaison. Teoksessa Demaye-Simoni. P. (toim.), 105–120. *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*. Artois Presses Université. <https://doi.org/10.4000/books.apu.23825>
- Nerg, P., Pitkäniemi, J. & Ahonen, V. (2022). Sote-uudistus muuttaa koko Suomen julkista hallintoa. Valtiovarainministeriö. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/-/sote-uudistus-muuttaa-koko-suomen-julkista-hallintoa>, 24.1.2024.
- Neumann, F. L. (1950). Approaches to the Study of Political Power. *Political Science Quarterly*, 65(2), 161–180. <https://doi.org/10.2307/2145519>
- Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto: hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?* Helsinki: Kauppakamari.
- Pansardi, P. (2012). Power to and power over: two distinct concepts of power? *Journal of Political Power*, 5(1), 73–89. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2012.658278>
- Pekola-Sjöblom, M. & Jurmu, L. (2023). Tilannekuvakartoitukset kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoista 2023. Kuntaliitto. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Yhdyspintakysely%20syyskuu%2023.pdf>, 4.12.2023.
- Perustuslaki. (731/1999). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- PeVL 17/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. Haettu osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_17+2021.aspx, 5.2.2024.
- Pirha. (2024a). Tietoa Pirkanmaan hyvinvointialueesta. Haettu osoitteesta <https://pirha.fi/tietoa-meista/tietoa-pirkanmaan-hyvinvointialueesta>, 5.1.2024.
- Pirha. (2024b). Aluevaltuusto. Haettu osoitteesta <https://www.pirha.fi/maatoksenteke/aluevaltuusto>, 11.1.2024.
- Pirha. (2024c). Palveluverkko. Haettu osoitteesta <https://www.pirha.fi/maatoksenteke/palveluverkko>, 24.1.2024.
- Pirha. (2024d). Aluehallitus. Haettu osoitteesta <https://www.pirha.fi/maatoksenteke/aluehallitus>, 7.6.2024

- Pirkanmaan aluehallitus. (2023). Pöytäkirja 21.8.2023. Haettu osoitteesta https://pirha.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Aluehallitus/Kokous_2182023, 5.2.2024.
- Pirkanmaan hyvinvointialue. (2023). Talousarvio 2024 – Toiminta- ja taloussuunnitelma 2024–2026. Haettu osoitteesta https://www.pirha.fi/documents/d/guest/talousarvio-2024_toiminta-ja-taloussuunnitelma-2024-2026, 12.9.2024.
- Pirkanmaan hyvinvointialue. (2024). Pirkanmaan hyvinvointialueen hallintosääntö. Haettu osoitteesta <https://www.pirha.fi/documents/d/guest/hallintosaanto-voimassa-1-3-2024-alkaen-1>, 30.8.2024.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus.
- Reina, T. (2017). Rajapinnoista yhdyspintoihin. Kuntaliiton yhdyspintaseminaari, 30.3.2017. Haettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/reina.pdf>, 24.1.2024.
- Ruostetsaari, I. (2014). *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Russell, B. (2009). *Power: a new social analysis*. Routledge.
- Salomaa, M. (2022). Karu todellisuus uudesta hallintohimmelistä paljastui: Poliitikko oli kahdessa kokouksessa samaan aikaan. Helsingin Sanomat, 25.8.2022. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000009027174.html>, 6.11.2023.
- Sote-uudistus. (2022). Mikä sote-uudistus? Haettu osoitteesta <https://soteuudistus.fi/uudistus-lyhyesti->, 6.11.2023.
- Sulkunen, P. (1990). Ryhmähaastatteluiden analyysi. Teoksessa K. Mäkelä (toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*, 246–285. Helsinki: Gaudeamus.
- Taylor, D. (2014). *Michel Foucault: Key Concepts*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315711478>
- Tiainen, V. (2023). Näin paljon poliitikko tienaa kokouspalkkioilla Tampereella – Selvitimme kaikki tehtävät ja summat. Aamulehti, 7.6.2023. Haettu osoitteesta <https://www.aamulehti.fi/tampere/art-2000009637654.html>, 15.8.2024.
- Tuomi, J. & Sarajärvi A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. E-kirja. Helsinki: Tammi.
- Valtiovarainministeriö. (2023). Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-ja-hyvinvointialueiden-yhteistyö>, 4.12.2023.
- Valtiovarainministeriö. (2024). Kuntalainsäädäntö. Haettu osoitteesta <https://vm.fi/kunta/kuntalainsaadanto>, 15.1.2024.
- Van de Voorde, N. (2019). *A kingdom of fiefs? On the meaning of dual mandate-holding in Belgium*. Väitöskirja. Ghent University. Haettu osoitteesta <http://hdl.handle.net/1854/LU-8626352>, 26.10.2023.
- Van de Voorde, N. & de Vet, B. (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. <https://doi.org/10.1111/spsr.12388>
- Wiberg, M. (2005). *Valta kunnassa*. Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Wrong, D. H. (1995). *Power: its forms, bases and uses*. Transaction Publishers.
- Yle. (2022). Aluevaalit 2022. Tulospalvelu: Pirkanmaa. Haettu osoitteesta <https://vaalit.yle.fi/av2022/fi/tulospalvelu/counties/8/>, 8.2.2024.

LIITTEET

Liite 1: Haastattelurunko

Taustakysymykset

- Kuinka pitkä ja mistä osista on koostunut urasi edustuksellisessa demokratiassa tähän mennessä?

Teema 1 – Kaksoismandaatti ja sen vaikutukset

- Mitkä asiat vaikuttivat siihen, että päädyit tavoittelemaan kaksoismandaattia?
- Miten kaksoismandaatti on vaikuttanut sinun poliittiseen toimintaasi ja politiikan arkeesi?
- Millaisia hyötyjä koet kaksoismandaatistasi olevan?
- Millaisia haittoja koet kaksoismandaatistasi olevan?
- Millaisena koet kaksoismandaatit politiikassa? Ovatko ne hyvä vai huono asia? Miksi?

Teema 2 – Päätöksenteko ja vaikutusvalta

- Millaisena koet vaikutusmahdollisuutesi päätöksentekoon kunnassa? Entä hyvinvointialueella?
 - ➔ Jos koet asemasi erilaiseksi eri tasoilla, mistä uskot tämän johtuvan?
 - ➔ Mitkä tekijät mielestäsi vaikuttavat vaikutusmahdollisuuksiisi eniten? (puolue, formaali asema, kunta, henkilökohtaiset ominaisuudet)
 - ➔ Ovatko mahdollisuutesi muuttuneet kaksoismandaatin myötä jotenkin? Jos kyllä, mistä uskot tämän johtuvan?
- Ovatko valtuustossa kaikki mielestäsi samanlaisessa asemassa, kun päätöksiä tehdään?
 - ➔ Jos eivät, minkä uskot/näet olevan syynä tähän?
 - ➔ Mitä ajattelet siitä, että valta (mahdollisesti) keskittyy tietyille henkilöille?

Teema 3 – Kunnan ja hyvinvointialueen yhdistäminen

- Millaisena kuntien ja hyvinvointialueen välinen suhde näyttäytyy sinulle?
 - ➔ Pitäisikö sitä mielestäsi kehittää jollakin tavalla? Miten?
- Millaisia vaatimuksia koet asemasi hallinnon tasojen välissä synnyttävän? Kohdistuuko sinun jotakin erityisiä odotuksia asemasi vuoksi?
- Koetko, että asemasi kunnan ja hyvinvointialueen välissä on aiheuttanut jonkinlaisia ristiriitoja? (esteellisyshaasteet, eettiset ristiriidat yms.)
- Koetko edustavasti omaa kuntaasi vai aluettasi, vai molempia vaihtelevasti?
 - ➔ Onko asioiden erottaminen mielestäsi helppoa vai vaikeaa? Miksi?

Vapaa sana.