

KIINNI, IRTI

**SDP:n eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen muutos
vuosina 1960–2010**

Pro gradu -tutkielma
Vesa Koskimaa
81196
Politiikan tutkimuksen laitos
Tampereen yliopisto
Toukokuu 2010

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen laitos

KOSKIMAA, VESA: Kiinni, irti - SDP:n eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen muutos vuosina 1960–2010

Pro gradu -tutkielma, 121 s.

Valtio-oppi

Toukokuu 2010

Puolueiden parlamenttiryhmien ja parlamenttien ulkopuolella toimivien puolueorganisaatioiden suhteiden on havaittu edustuksellisen demokratian historian aikana muuttuneen. Muutamissa viimeisen 20 vuoden aikana julkaistuissa vaikutusvaltaisissa tutkimuksissa havaittiin, että puolueiden parlamenteissa toimivat osat ovat 1900-luvun lopulle tultaessa vahvistuneet muun puolueorganisaation kustannuksella. Muutoksen on katsottu heikentäneen erityisesti kenttäjäsenistöjen asemaa, mutta myös keskushallintojen asema on muuttunut. Niiden on väitetty kutistuneen rooliltaan eräänlaisiksi apuorganisaatioiksi, joiden ensisijaisena tehtävänä on tukea parlamenttiryhmien toimintaa.

Ilmiötä voidaan pitää puolueperustaisen edustuksellisen demokratian kannalta merkittävänä, koska kansanedustajan ja hänen sidosryhmänsä suhteissa tapahtuneiden muutosten on edustuksellisen demokratian aikaisemmissa kehitysvaiheissa katsottu muuttaneen parlamentaarisen edustamisen tapaa ja sitä kautta koko edustuksellisen järjestelmän toimintaa.

Aiheesta tehty aiempi tutkimus on pääosin teoreettista, eikä deduktiivisluonteista läpinäkyvään metodiikkaan perustuvaa systemaattista empiiristä analyysiä ole muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tehty. Näin ollen tieto ilmiön olemassaolosta perustuu edelleen pääsääntöisesti irrallisten havaintojen pohjalta muodostettujen teoretisointien varaan. Tässä tutkimuksessa aihetta sen sijaan on lähestytty empiirisellä otteella ja pyritty selvittämään, voidaanko yllä kuvatun kaltainen kehityskulku löytää SDP:stä.

Ilmiön olemassaolon varmentamiseksi on tarkasteltu neljää puoluetoinnin keskeistä osa-aluetta: organisaation järjestelyn oikeusnormatiivista perustaa, resurssien allokointia, puolueiden keskeisten luottamustoimien keskittyneisyyttä ja puolueiden sisäistä toimintakulttuuria. Tehdyille havainnoille on pyritty löytämään selityksiä vertaamalla niitä kahteen länsidemokratiaissa viimeisen 50 vuoden tunnistettuun ilmiöön, politiikan mediavaltaistumiseen ja henkilöitymiseen sekä kansanedustajien luonteen muutokseen ja politiikan professionalisoitumiseen.

Tutkimuksessa tehdyt havainnot tukevat kehitysteorioiden väittämiä. SDP:n eduskuntaryhmän asema puolueessa on selvästi vahvistunut kuluneen 50 vuoden aikana. Lisäksi tutkimuksessa löydettiin alustavaa evidenssiä myös sille, että puolueiden keskushallinto on siirtynyt kohti parlamenttiryhmää ja ne yhdessä ovat siirtyneet pois päin kenttäorganisaatiosta. Ilmiötä selittävien tekijöiden osalta havaittiin, että niissä tapahtunut kehitys on pitkälti samansuuntaista kuin puolueiden suhteiden muutos, minkä vuoksi on mahdollista, että ilmiöt liittyvät toisiinsa.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. Johdatus tutkielman teemaan: puolueiden ja edustuksellisen demokratian kehitysjaksot.....	1
1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset.....	3
1.3. Aikaisempi tutkimus: parlamenttiryhmä tai puolueorganisaatioita, vähemmän parlamenttiryhmä ja puolueorganisaatioita	5
1.4. Tutkimuksen näkökulmasta, aineistoista ja menetelmistä	9
1.4.1. Tutkimuksen näkökulma.....	9
1.4.2. Menetelmät ja aineistot	10
1.5. Keskeiset käsitteet: puolueen osat ja niiden väliset suhteet.....	11
2. PUOLUETEORIAM 1900-LUVULLA: HISTORIAALLINEN KATSAUS	13
2.1. Puoluedemokratia ja sen aikaiset puoluemallit.....	13
2.1.1. Varhaisesta edustuksellisesta demokratiasta puoluedemokratiaan	13
2.1.2. Puoluedemokratian synty.....	14
2.1.3. Ensimmäiset puoluemallit.....	16
2.1.4. 1900-luvun puolivälin puoluemallit.....	18
2.2. Puoluedemokratian eroosio ja sitä kuvaavat puoluemallit.....	19
2.2.1. Yleispuolueellistumiskehitys.....	19
2.2.2. Yleispuolueellistumista kuvaavat mallit.....	20
2.3. Kohti yleisdemokratiaa?	22
2.3.1. 1900-luvun lopun puoluemallit	24
2.4. Yhteenveto: vahvaa ajallisuutta ja suuria linjoja.....	28
3. VALLAN SIJAINNIN PUOLUEESSA: TUTKIMUSMENETELMÄT	30
3.1. Tutkimusalan peruslähestymistavat.....	30
3.1.1. Resurssien jakautuminen	31
3.1.2. Puolueen keskeisten luottamustoimien keskittyminen	36
3.1.3. Puolueen sisäinen toimivaltastruktura	37
3.1.4. Puoleen toimintakulttuuri	41
4. EDUSKUNTARYHMÄN JA ULKOPARLAMENTAARISEN PUOLUEEN SUHTEISSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET	43
4.1. Puolueen osien väliset muodolliset toimivaltasuhteet.....	43
4.1.1. Puolueet ja parlamenttiryhmät kansallisessa lainsäädännössä	43
4.1.2. Puolueen keskeisten toimielinten väliset toimivaltasuhteet puolueiden säännöissä.....	46
4.1.3. Puolueen keskeisten toimielinten muodollisten toimivaltasuhteiden muutokset.....	54
4.2. Valtionapujen jakautuminen eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisin puolueen kesken.....	59
4.2.1. Puolue- ja kansliatuen synty ja oikeudellinen sääntely.....	59
4.2.2. SDP:lle myönnetyn puolue- ja kansliatuen kehitys.....	61
4.3. Puolueen luottamustehtävien keskittyminen.....	67
4.3.1. Puolueneuvoston, puoluetoimikunnan ja eduskuntaryhmän kokoonpanot ja niissä tapahtuneet muutokset	68
5. PUOLUEEN TOIMINTAKULTTUURI TAPAHTUMAHISTORIAALLISSA TARKASTELUSSA.....	74
5.2. 1960-luku: Puolueen eheyttämisen kautta menestykseen	76
5.3. 1970-luku: SDP kasvaa vahvimmaksi.....	84
5.4. 1980-luku: Voittojen tiellä erikoisessa seurassa.....	89
5.5. 1990-luku: Kansainvälistymisen kautta monimutkaisempaan maailmaan	92

6. PUOLUEEN OSIEN VÄLISTEN SUHTEIDEN MUUTOS, MUUTOKSEN SELITTÄJÄT JA SUHTEIDEN TULEVAISUUS	97
6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot.....	97
6.1.1. Muodolliset toimivaltasuhteet	97
6.1.2. Valtionapujen jakautuminen.....	98
6.1.3. Luottamustoimien keskittyminen toimielimissä	99
6.1.4. Puolueen toimintakulttuurin muutos.....	100
6.1.5. Onko eduskuntaryhmän asema vahvistunut puolueen kustannuksella?	102
6.2. Eduskuntaryhmän vahvistumista selittävät tekijät	104
6.2.1. Poliitiikan mediavaltaistuminen ja henkilöityminen.....	105
6.2.2. Eduskuntatyön muutos ja politiikan professionalisoituminen.....	109
6.3. Lopuksi: Eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteiden tulevaisuudennäkymät ja niiden vaikutukset edustuksellisen demokratian käytäntöihin.....	111
LÄHTEET	113

Taulukot

<i>Taulukko 1. SDP:lle myönnetyn puolue- ja kansliatuen kehitys vuosina 1967–2010 / €</i>	<i>s. 62</i>
<i>Taulukko 2. Puoluetuen ja kansliatuen kasvuprosenttien keskiarvot vuosina 1967–2010</i>	<i>s. 66</i>
<i>Taulukko 3. Puoluetoimikunnan, puolueneuvoston ja eduskuntaryhmän jäsenpäällekkäisyydet vuosina 1960–2008 / %</i>	<i>s. 70</i>

Kuvat

<i>Kuva 1. Vuosittaiset kasvuprosentit tukimuodoittain vuosina 1967-2010</i>	<i>s. 65</i>
<i>Kuva 2. Tuki-indeksien kasvuprosenttien erotukset vuosina 1967-2010</i>	<i>s. 65</i>
<i>Kuva 3. Puolueiden toimielinten jäsenpäällekkäisyydet vuosina 1960-2008</i>	<i>s. 72</i>

1. JOHDANTO

Puolueita pidetään yleisesti edustuksellisen demokratian keskeisimpinä kollektiivisina toimijoina. Luultavasti sen vuoksi niille on määritelty aikojen saatossa eri tutkijoiden toimesta useita erilaisia tehtäviä¹. Valtiollisella tasolla niiden keskeisin tehtävä on toimia maiden parlamenteissa ja hallituksissa; myös Suomen eduskunnan toiminta määräytyy kokonaisuudessaan puoluevetoisesti.² Suomen perustuslaki, jossa määritellään ylimpien valtiollisten toimijoiden väliset toimivaltasuhteet, ei kuitenkaan tunne tai allekirjoita puoluevetoisuutta, vaan edellyttää, että edustajat toimivat eduskunnassa itsenäisesti³. Tästä seuraa, että parlamentin ulkopuolella toimivien puolueiden ja parlamentissa toimivien puolueen osien, parlamenttiryhmiä, suhdetta määrittävät toisenlaiset tekijät. Koska suhde on juridisen sääntelyn puutteen vuoksi myös tietyllä tapaa mielivaltainen, se on jatkuvasti altis muutokselle. Tämä muutos on tutkielmani kohde. Tarkastelen Suomen sosialidemokraattisessa puolueen (tästä eteenpäin SDP) eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisuuden suhteen muutosta 1900-luvun jälkipuoliskolla.

1.1. Johdatus tutkielman teemaan: puolueiden ja edustuksellisen demokratian kehitysjaksot

Parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisuuden suhteen tutkimus asettuu temaattisesti puoluetutkimuksen ja parlamenttitutkimuksen välimaastoon. Tästä johtuukin, että kattavimmista historiallisista kehityskuvauksista toinen on puoluetutkijoiden ja toinen edustuksellisen demokratian historian tutkijan esittämä.

Puoluetutkijat Richard Katz ja Peter Mair esittivät noin 10 vuotta sitten puolueissa eri aikoina vallinneita keskeisiä piirteitä kuvaavan historiallisen jaottelun. Se perustuu neljää eri aikakautta kuvaavaan puolueen perustyyppiin, jotka ovat 1) edustuksellisen demokratian alkuaikoina parlamenttien sisällä syntynyt *eliittipuolue*; 2) äänioikeuden laajentamisen jälkeen parlamenttien ulkopuolella syntynyt *joukkopuolue*; 3) länsiyhteiskuntien keskiluokkaistumisen seurauksena

¹ Ks. Mickelsson 2007, 30.

² Wiberg 2008, 163-164.

³ PeL 2000, 29 §.

muotoutunut *tavoita-kaikki –puolue* (catch-all party) ja viimeisimpänä 4) nykypäivän käytäntöjä kuvaava valtiollisiin tukiverkostoihin itsensä vahvasti kiinnittänyt *kartellipuolue*.⁴

Katz ja Mair tarkastelivat muutoksia jakamalla puolueet kolmeen toiminnalliseen osaan⁵, kenttäjäsenistöön (party on the ground), keskushallintoon (party in central office) ja parlamenttiosaan (party in public office) ja vertailemalla osien keskinäisiä suhteita eri aikoina. He havaitsivat, että parlamenttiryhmän ja parlamentin ulkopuolisen puolueen suhde on ollut jatkuvassa muutoksen tilassa kuluneen 200 vuoden aikana. Eliittipuolueiden aikakaudella kysymys ulkoparlamentaarisesta puolueesta ja parlamenttiryhmän suhteista ei ollut relevantti, sillä ulkoparlamentaarisia puolueita ei varsinaisesti ollut olemassakaan. Joukkopuolueiden yleistyttyä vallan painopiste siirtyi parlamentin ulkopuolelle, toiminnan tukemista ja organisoimista varten perustettuihin puolueorganisaatioihin. Katz ja Mair kuitenkin väittävät, että viimeisen 50 vuoden aikana tapahtunut muutos on siirtänyt vallankäytön painopistettä takaisin kohti parlamenttiryhmiä, jotka ovat vahvistuneet muiden osien kustannuksella ja joista on heidän mukaansa tullut puolueiden keskeisimpiä toimijoita.⁶

Samantyyppinen argumentti voidaan lukea esiin edustuksellisen demokratian historiaa tutkineen ranskalaispolitologi Bernard Maninin vaikutusvaltaisesta parlamentaarisen edustamisen muutosta käsittelevästä tutkimuksesta⁷. Maninkin jakoi edustuksellisen demokratian historian kehitysjaksoihin ja pyrki tiivistämään niihin aikakausien keskeisiä parlamentaariseen edustamiseen liittyviä käytäntöjä. Kehitysjaksot ovat edustuksellisen demokratian syntyä kuvaava 1) *eliittidemokratia*⁸, äänioikeusreformien jälkeistä aikaa kuvaava 2) *puoluedemokratia* (party democracy) sekä 1970-luvulta saakka vallinnutta mediavaltaistunutta ja henkilökeskeistynyttä poliittista ilmapiiriä kuvaava 3) *yleisödemokratia* (audience democracy).⁹

Manin pyrki hahmottelemaan aikakausien välisiä eroja vertailemalla niin sanottujen edustuksellisen demokratian periaatteiden soveltamiskäytäntöjä niiden puitteissa. Hän havaitsi,

⁴ Katz & Mair 2002, 113.

⁵ Jaottelun ensimmäinen versio ks. Katz & Mair 1993.

⁶ Katz & Mair 2002, 113-114.

⁷ Bernard Manin: *The Principles of Representative Government*.

⁸ Suomennos Rauli Mickelssonin, Mickelsson 2007, 42.

⁹ Manin 1997, 193-235.

että vaikka periaatteet itsessään ovat säilyneet hallintojärjestelmän koko yli 200 vuotisen historian ajan, niiden soveltamiskäytännöt ovat eri aikojen vaihdelleet. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen mielenkiintoinen on kansanedustajan osittaisen itsenäisyyden periaate, jolla Manin viittaa siihen, että kansanedustajan on aina ainakin jossain määrin kyettävä tekemään ratkaisunsa itsenäisesti ilman ulkopuolisen tahon sitovaa vaikutusta. Kyseessä on niin sanottu sidotun mandaatin kielto, joka – kuten aiemmin kävi ilmi – on kirjattu myös perustuslakiimme. Manin esittää, että puolueiden yleistymisen edustuksellisen hallinnon areenoilla kavensi kansanedustajien itsenäisyyttä. Puolueet vakinaistivat paikkansa poliittisen edustamisen keskeisimpinä välittäjinä ja omivat itselleen sen vapauden, mikä aiemmin kuului kansanedustajille. Nyt tilanne on kuitenkin muuttumassa. Maninkin nimittäin väittää, että yleisdemokratiaan siirryttäessä itsenäisyys on alkanut siirtymään parlamentin suuntaan.¹⁰

1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Vaikka Katzin ja Mairin tutkimuskohde poikkeaa Maninin omasta, ovat tutkimuksissa tehdyt johtopäätökset samansuuntaisia: parlamentissa toimiva puolueen osa on vahvistanut asemaansa samalla kun ulkoparlamentaarinen puolue on heikentynyt. Ilmiö saa erityisen painoarvon, kun se suhteutetaan edustajan ja hänen sidosryhmänsä suhteissa aiemmin tapahtuneisiin muutoksiin.

Maninin mukaan edustuksellisen demokratian perustajaisät kokivat puolueet ja ”ryhmittymät” (factions) uhaksi edustuksellisuuden toteutumiselle. Kuitenkin vain alle 100 vuoden päästä oli poliittisiin ohjelmiin (political platform) toimintansa perustaneista joukkopuolueista tullut järjestelmän keskeisiä toimijoita. Manin mukaan vaikuttaisi siltä, että samalla itse *edustuskäsite* (representation), minkä hän ymmärtää edustajan ja edustettavan välisen suhteen muodoksi, muuttui. Ensinnäkin, edustajat alkoivat suuremmassa määrin valikoitua tavallisen kansan parista ja toiseksi – ja tärkeimmäksi – edustajan tekemisten ja edustettavan toiveiden välinen suhde muuttui: uudessa järjestelmässä se sidottiin puolueen ohjelmaan, eikä edustajan ja edustettavan väliseen luottamussuhteeseen, kuten aiemmin. Maninin mukaan tämä muutos muutti myös parlamentaarisen edustamisen toimintatapoja merkittäväillä tavoilla.¹¹ Jos edellä kuvatun kaltainen

¹⁰ Manin 1997, 163-167, 211-214.

¹¹ Manin 1997, 194-197.

muutos puolueen osien välisissä suhteissa on todellakin tapahtunut, voidaan hyvin perustein olettaa, että se on jollain tapaa vaikuttanut tai tulee vaikuttamaan edustuksellisen demokratian toimintatapoihin myös nykypäivänä.

Tämän tutkimuksen ensisijainen tavoite on selvittää, voidaanko SDP:n eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen sanoa muuttuneen 1900-luvun jälkipuoliskolla niin, että eduskuntaryhmä on vahvistunut ulkoparlamentaarisien puolueiden kustannuksella. Nähdäkseni SDP sopii tutkimuksen kohteeksi hyvin, sillä se edustaa suomalaisista puolueista parhaiten sellaista sosialistista joukkopuoluetta, jonka toimintatapoihin ja organisaatioon sekä Manin että Katz ja Mair nähdäkseni viittasivat kirjoittaessaan joukkopuolueista ja puoluedemokratiasta. Jos kehityskulkujen voidaan havaita pätevä SDP:n tapauksessa, voidaan nähdäkseni varsin hyvin perustein päätellä, että kehitys on todennäköisesti koskettanut myös muita suomalaisia puolueita.

Tutkimustehtäväni pohjalta olen muodostanut seuraavat tutkimuskysymykset, joihin pyrin tässä tutkimuksessa vastaamaan siltä osin kuin se on aineistojen ja menetelmien puolesta mahdollista:

Pääkysymykset, jotka liittyvät ilmiön olemassaolon varmentamiseen ja joihin vastataan primääriaineiston analyysissä tehtyjen havaintojen perusteella:

- *1) Ovatko SDP:n eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteet muuttuneet 1900-luvun jälkipuoliskolla?*
- *2) Voidaanko mahdollisten muutosten perusteella todeta, että eduskuntaryhmän asema on vahvistunut suhteessa ulkoparlamentaarisien puolueeseen kehitysteorioiden olettamalla tavalla?*

Alakysymykset, jotka liittyvät ilmiön mahdollisiin selityksiin ja joihin vastataan sekundäärilähteiden perusteella:

- *3) Voidaanko kehitysteorioissa esitettyjen ilmiötä selittävien yhteiskunnallisten muutosten katsoa tapahtuneen Suomessa?*

- 4) Jos voidaan, niin voidaanko päätellä, että havaitut muutokset ovat jollain tavalla yhteydessä tutkimuskohteessa havaittuihin muutoksiin?

Alakysymys, joka liittyy havaittujen ilmiöiden mahdollisiin seurauksiin:

- 5) Miten tutkimuksessa havaittujen ilmiöiden voidaan ajatella vaikuttavan edustuksellisen demokratian toimintatapoihin tulevaisuudessa?

Kuten tutkimuskysymysten muotoilusta ja niiden keskinäisestä suhteesta käy ilmi, on tutkielmani ensisijaisesti konfirmatorinen eli teoriaa testaava: sen pääasiallisena tarkoituksena on selvittää Katzin ja Mairin sekä Maninin tutkimuksissaan havaitseman ilmiön olemassaolo SDP:ssä. Kysymyksiin 3-5 pyrin vastaamaan ainoastaan siltä osin, kuin se on tutkielman laajuuden asettamat rajoitukset huomioon ottaen mahdollista.

1.3. Aikaisempi tutkimus: parlamenttiryhmiä tai puolueorganisaatioita, vähemmän parlamenttiryhmiä ja puolueorganisaatioita

Parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisia puolueiden suhteita on kuvailtu jotakuinkin niin kauan, kuin politiikan tutkimusta on modernissa muodossaan harjoitettu. Monesti ensimmäisinä varsinaisina politologisina tutkimuksina pidetyt¹² klassikot, Robert Michelsin *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens (1911)*¹³ ja Moisei Ostrogorskin *Democracy and the Organization of Political Parties (1902)* käsittelevätkin mitä suurimmassa määrin juuri puolueorganisaatioiden kehitystä. Alan Waren mukaan puolueorganisaatiotutkimus on koettu kiinnostavaksi, koska puolueorganisaatioiden muutosten on koettu liittyvän keskeisesti teollistuvien yhteiskuntien demokratisaatioprosesseihin¹⁴. Angelo Panebiancon mukaan puolueorganisaatiotutkimus

¹² Ks. esim. von Beyme 1985, 1.

¹³ Teos on käännetty englannin kielelle ensimmäisen kerran vuonna 1915 nimellä 'Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy' ja suomeksi vuonna 1986 nimellä 'Puoluelaitos nykyajan demokratiassa'. Tässä tutkielmassa on käytetty uusinta, vuonna 2001 ilmestynyttä versiota.

¹⁴ Ware 1996, 93.

kuitenkin menetti asemansa 1900-luvun puolessa välissä ja tilalle tulivat eri tavoin puolueisiin ja demokratiaan kiinnittyneet tutkimuskohteet, kuten vaali- ja puoluejärjestelmätutkimus¹⁵. Politologian valtavirtaan puolueorganisaatioita käsittelevä tutkimus onkin palannut vasta viimeisen 20 vuoden aikana.

Parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaaristen puolueiden suhteita on käsitelty kahdella hieman erilaisella painotuksella omaavalla tutkimuskentällä: puolueorganisaatiotutkimuksessa ja parlamenttiryhmiä tutkimuksessa. Kuten tämä lyhyt katsaus osoittaa, eivät parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaaristen puolueiden suhteet ole oikeastaan koskaan olleet tutkimusalojen ensisijaisina kohteina, vaan niihin on lähinnä ohimennen viitattu muun organisaatiokehityksen tarkastelemisen ohella.

Puolueorganisaatioiden muutokseen painottuvista tutkimuksista erityisen tärkeänä voidaan pitää 1990-luvun alkupuolella toteutettua Richard Katzin ja Peter Mairin johtamaa kansainvälistä tutkimushanketta, minkä puitteissa kerättiin 12 maan puolueorganisaatioita käsittelevä yliajallinen tutkimusaineisto¹⁶, jonka analysoiminen tuotti myöhemmin aiheutta käsittelevän kansainvälisen kokoomateoksen¹⁷. Toisen parlamenttiryhmiä ja puolueiden suhteita käsittelevän tutkimushaaran, parlamenttiryhmiä tutkimuksen, perusteoksena voidaan pitää vuosituhatien vaihteessa julkaistua Knut Heidarin ja Ruud Koolen toimittamaa *Parliamentary party groups in european democracies: political parties behind closed doors* -kokoomateosta, jossa nimensä mukaisesti puolue toimintaa lähestytään parlamenttiryhmiä kautta.

Puolueorganisaatioiden kehitystä Katzin ja Mairin toimittamassa kokoomateoksessa Suomen osalta tarkasteli Jan Sundberg¹⁸. Puolitoistasisivuisen tiivistelmänsä aluksi hän toteaa, että parlamenttiryhmiä on juridisesti puolueorganisaation vallankäytön kannalta avainasemassa, sillä perustuslain mukaan valta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Hän kuitenkin toteaa, että vaikka edustajat ovat lainsäädännöllisesti katsoen riippumattomia puolueesta, on heidän ja

¹⁵ Panebianco 1988, xi. Tämä käy ilmi myös Waren (1996, 8) esittämästä puoluetutkimuksen peruslottuvuoksien kartasta, minkä mukaan niin sanottuun vaalikiilipailuperspektiiviin perustuvista vaikutusvaltaisista tutkimuksista suurin osa julkaistiin 1950-, 1960- ja 1970-luvuilla.

¹⁶ Katz & Mair 1992.

¹⁷ Katz & Mair 1994.

¹⁸ Sundberg on myöhemminkin kirjoittanut puolueorganisaatioista, tosin keskittyen yhä enemmän niiden ja niitä tukevien etujärjestöjen suhteisiin. Ks. Sundberg 2003 ja 2008.

puolueiden välillä olemassa kuitenkin useita muodollisia ja epämuodollisia siteitä, kuten puoluejäsenyys, jota eduskuntaryhmän jäsenyys edellyttää ja joka kiinnittää edustajan puolueeseen esimerkiksi vaalien ehdokasasettelun kautta. Puoluekohtaiset erot Sundberg kiteyttää toteamalla, että sosialistipuolueissa on eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteet perinteisesti nähty siten, että ryhmä on alisteinen puolueelle. Toisin on porvaripuolueissa, joiden edustajat ovat perinteisesti nauttineet suuremmasta vapaudesta.¹⁹

Eduskuntaryhmän itsenäisyys (autonomy) on Sundbergin mukaan ajan myötä heikentynyt, sillä se ei voi enää samassa määrin osallistua ulkoparlamentaarisien puolueiden toimintaan kuin aikaisempina vuosina. Samalla ulkoparlamentaarisien puolueiden toimijat (erityisesti puoluesihteerit) ovat vahvistaneet otettaan eduskuntaryhmästä hankkimalla muun muassa aiempaa paremmat oikeudet osallistua sen kokouksiin. Tämä koskee myös puolueiden johtajien ja ryhmien suhdetta, sillä puoluejohtaja on lähes poikkeuksetta myös ryhmän jäsen, mikä Sundbergin mukaan takaa hänelle erinomaiset valmiudet valvoa ryhmän toimintaa. Hän kuitenkin huomauttaa, että suhteen luonne riippuu ennen kaikkea siitä, onko puolue hallituksessa vai oppositiossa. Oppositiossa ollessaan eduskuntaryhmällä on varsin vapaat valtuudet toimia, mutta hallitusvastuuseen siirtyessään tilanne muuttuu ja etenkin puoluehallituksen rooli vahvistuu.²⁰

Heidarin ja Koolen toimittaman kansainvälisen parlamenttiryhmä tutkimuksen Suomea käsittelevän osatutkimuksen tuottanut Matti Wiberg keskittyy pääsääntöisesti kuvaamaan puolueiden toimintaa eduskunnassa. Tämän vuoksi ryhmän ja puolueiden suhde jää selkeästi sivuroolin. Myös Wiberg toteaa, että ulkoparlamentaarisien puolueiden johto voi nykyisin yhä paremmin vaikuttaa eduskuntaryhmien kokoonpanoon ja toimintaan. Tämä näkyy Wibergin mukaan puolueiden ja eduskuntaryhmien säännöissä, joiden kautta tulkituna ryhmän ja puolueiden suhteet ovat vuosien varrella vahvistuneet. Wiberg havainnollistaa suhteita visuaalisesti yksittäisen edustajan kautta, joka on kiinni sekä ryhmässä että puolueessa. Ryhmä kontrolloi ja tukee edustajaa, joka on toisaalta sidoksissa myös ulkoparlamentaarisien puolueiden jäsenyytensä kautta ja on sitä kautta riippuvainen siitä erityisesti vaaleihin liittyvissä asioissa.

¹⁹ Sundberg 1994, 172.

²⁰ Sundberg 1994, 173.

Eduskuntaryhmän ja puolueorganisaation suorat suhteet ovat Wibergin kaavion mukaan niiden välisen kommunikaation (erityisesti eduskuntaryhmän raportoinnin) varassa.²¹

Kuten Wibergkin toteaa²², ei eduskuntaryhmän ja puolueen välinen suhde ole ollut Suomessa yhdenkään tutkimuksen pääasiallisena kohteena, eikä asia ole tietojeni mukaan yhtä poikkeusta lukuun ottamatta 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana muuttunut. Ainut kontribuutio alalle on vuonna 2002 julkaistu Tapio Raunion artikkeli, missä hän – pääasiassa teoreettisesti – tarkasteli sitä, kuinka Euroopan integraatio vahvistaa puoluejohtajien autonomiaa puolueissa²³. Näin ollen tämäkin tutkimus ei suoranaisesti liity siihen ilmiökokonaisuuteen, mistä tämän tutkimuksen kysymykset ja problematiikka on johdettu. Parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisia puolueita on ulkomaillekin tutkittu varsin vähän. Tietojeni mukaan ainoat tähän teemaan liittyvät tutkimukset ovat Rachel Gibsonin ja Robert Harmelin vuonna 1998 julkaistu tutkimus, missä he tarkastelivat puoluedemokraattisia painotuksia, eli sitä missä määrin ulkoparlamentaariset puolueet kykenevät hallitsemaan puolueen parlamentissa toimivaa osaa, erilaisissa ideologisissa ”perheissä”²⁴. Toinen on Ingrid van Bietzenin tutkimus vuodelta 2000, missä hän analysoi puolueen keskushallinnon ja parlamenttiryhmiä suhteita Etelä- ja Itä-Euroopan uusissa demokratioissa.

Se vähäinen aiheeseen liittyvä tutkimus mitä Suomessa on tehty, osoittaa ainakin jossain määrin eri suuntaan kuin edellä esitellyt teoriat. Voimmeko siis ajatella, että teoriat on nyt kumottu eikä lisätutkimukselle ole tarvetta? Nähdäkseni ei missään tapauksessa. Sillä kuten jo aiemmin kävi ilmi, niin puolueiden väliset suhteet olivat ainoastaan marginaalisessa asemassa näissä tutkimuksissa. Toinen tekijä, mikä asettaa aiempien tutkimusten havainnot hieman kyseenalaiseen valoon on tutkimusten metodinen epämääräisyys. Nähdäkseni niissä nojaututtiin enemmän *ad hoc* -tyyppiseen asioiden yhdistelemiseen kuin minkään systemaattisen analyysikehityksen soveltamiseen. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että parlamenttiryhmiä aseman vahvistumista koskevat käsitykset ovat tutkimuksen vähäisyyden vuoksi olemassa edelleen pitkälti teoreettisella tasolla. Vakuuttavaa empiiristä evidenssiä ei ole juurikaan esitetty.

²¹ Wiberg 2000, 167-168, 174.

²² Wibergin (2000, 162) mukaan ryhmän ja puolueen välisiä suhteita käsitellään ohimennen vain yhdessä tutkimuksessa (Oksanen 1972), mikä sekin keskittyy yksittäisten kansanedustajien roolikäsityksiin.

²³ Raunio 2002.

²⁴ Ks. von Beyme 1985.

1.4. Tutkimuksen näkökulmasta, aineistoista ja menetelmistä

1.4.1. Tutkimuksen näkökulma

Rauli Mickelsson on luokitellut politologisen puoluetutkimuksen peruslähestymistavat neljän ulottuvuusparin avulla. Angelo Panebiancon alun perin määrittelemä teleologinen-sosiologinen –ulottuvuus viittaa siihen, minkälaisia ennakkokäsityksiä tutkimuksella on sosiaalisesta käyttäytymisestä. Teleologinen suuntaus lähestyy puolue toimintaa sen päämäärien kautta, kun taas sosiologisessa suuntauksessa painotetaan puolue toiminnan ryhmätoiminnallista ulottuvuutta. Mikro-makro –ulottuvuudessa on kyse nimensä mukaisesti siitä, keskitytäänkö tutkimuksessa suuriin rakenteellisiin muutoksiin vai pienempiin ja paikallisempiin ilmiöihin. Diakroninen-synkroninen –ulottuvuus viittaa siihen, onko tutkimuksessa huomioitu ajallista perspektiiviä vai ei ja neljäs ulottuvuus, komparatiivinen-tapaustutkimus –ulottuvuus viittaa siihen, sovelletaanko tutkimuksessa jonkinlaista vertailuasetelmaa vai ei.²⁵

Näiden jaotteluiden perusteella määrittelen lähestymistapani diakroniseksi, eli ajallisen ulottuvuuden omaavaksi komparatiiviseksi makrotutkimukseksi. Koska puolueorganisaatioiden kehitystutkimus on useimmiten myös sosiologista, eli siinä painotetaan organisaatiot muodostaneiden sosiaalisten ryhmien merkitystä²⁶, on tutkielmani orientaatioltaan pikemminkin sosiologinen kuin teleologinen. Ajallinen ulottuvuus on tutkielmassani vahvasti läsnä, mikä käy ilmi jo kysymyksenasettelusta – samoin kuin myös suuria rakenteita painottava makro-orientaatio. B. Guy Petersin mukaan vertailevaksi tutkimukseksi voidaan kutsua sellaista tutkimusta, joka on vähintään implisiittisessä vertailusuhteessa muihin alan tutkimuksiin²⁷. Koska sidon yhdessä puolueessa havaitut muutokset vahvasti alan teoriakirjallisuuteen ja sitä kautta muualla havaittuun kehitykseen, voidaan lähestymistapani pitää myös vertailevana.

²⁵ Mickelsson 2007, 21-25.

²⁶ Mickelsson 2007, 22.

²⁷ Peters 1998, 3.

1.4.2. Menetelmät ja aineistot

Yliajallisessa vertailevassa tapaustutkimuksessa tarkastellaan yhden havaintoyksikön sisällä toimivien muuttujien välisiä yhteyksiä yliajallisessa kontekstissa. Peters pitää menetelmän etuna sitä, että monissa muissa vertailuasetelmissa ongelmallisiksi nousevat sosio-kulttuurilliset erot pysyvät yhden tutkimusyksikön sisällä varsin hyvin kontrolloituina. Toki hänkin myöntää, että tällaisia muutoksia voi tapahtua myös yksittäisten yksiköiden sisällä, mutta tästä syystä myös aika voidaan ottaa analyysissä selittäväksi muuttujana huomioon. Laadullisissa tutkimuksissa tämä tapahtuu yleensä tapauksen tuntemuksen kautta.²⁸

Kuten tutkimustehtävää määritellessä esitin, on tämän tutkimuksen päätavoitteena selvittää, voidaanko tietty ilmiö havaita tietyssä havaintoyksikössä vai ei. Näin ollen tutkimukseni orientaatio on ensisijaisesti konfirmatorinen ja vasta toissijaisesti selittävä. Selitysten osalta tyydyn lähinnä tarkastelemaan sitä, voidaanko havaita, että tietyt teorioista johdetut kehityskulut ovat a) ylipäättään tapahtuneet ja b) onko muutoksen suunta samantyyppinen kuin selitettävässä muuttujassani. Metodisesti tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuskohteen – eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen – mahdollisen muutoksen paljastavat muuttujat ovat ensisijaisia suhteessa selittäviin tekijöihin. Tämän vuoksi olen metodiluvussa ja empiirisessä analyysissä keskittynyt yksinomaan niihin. Selittäviä tekijöitä, joita nostan esille teorialuvussa, tarkastelen johtopäätösluvussa aiemmassa tutkimuksessa tehtyjen havaintojen pohjalta.

Tutkimuskohteessani tapahtuvien muutosten selvittämisessä pyrin nojautumaan mahdollisimman vahvasti tutkimusalalla aiemmin sovellettuun menetelmärepertuaariin, jonka soveltuvuutta omaan tapaukseeni arvioin tutkielman kolmannessa luvussa. Siellä tarkemmin esittävien perusteluiden pohjalta muodostan kolme empiiristä mittaria, joissa havaitun vaihtelun perusteella pyrin vastaamaan tutkimukseni pääkysymyksiin. Ensimmäinen mittareista, kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja puolueiden sääntökehitys, on luonteeltaan laadullinen. Kaksi muuta – valtionapujen jakautuminen puolueiden osien kesken ja puolueiden keskeisten luottamustehtävien keskittyminen – ovat määrällisiä. Näiden lisäksi tarkastelen erillisessä luvussa

²⁸ Peters 1998, 23.

puolueen toimintakulttuurin kehitystä sekundäärilähteisiin nojaavan tapahtumahistoriallisen kuvauksen kautta.

Lakeja ja puolueen sääntöjä käsittelevän analyysin primääriaineisto muodostuu vuosien 1960–2008 puoluekokouspöytäkirjoista kerätyistä puolueen säännöistä, SDP:n eduskuntaryhmän säännöistä, sekä kansallisesta lainsäädännöstä. Valtionapuja käsittelevät tiedot olen koonnut yhdistämällä valtion talousarvioesityksistä hankitun primääriaineiston Sundbergin ja Gyllingin²⁹ sekä Venhon³⁰ keräämiin tietoihin. Luottamustehtävien keskittymistä mittaavat indikaattorit muodostan puoluekokouspöytäkirjoista kerättyjen nimilistojen sekä eduskunnan tietopalvelusta hankittujen eduskuntaryhmien kokoonpanotietojen pohjalta. Tapahtumahistorian olen koostanut pääsääntöisesti vuosien 1963–1991 välillä toimineiden SDP:n puheenjohtajien kirjoittamien ja heistä kirjoitettujen muistelmatekstien sekä Ulpu Iivarin koostaman sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän 100-vuotishistoriikin pohjalta.

1.5. Keskeiset käsitteet: puolueen osat ja niiden väliset suhteet

Selkeyden ja läpinäkyvyyden vuoksi on tärkeää määritellä mitä tässä tutkimuksessa tarkoitetaan 1) puolueen osilla ja 2) niiden välisellä suhteella. Puolueen osien osalta nojaan Katzin ja Mairin jaotteluun. He jakoivat puolueet kolmeen toiminnalliseen osaan (three faces of party organization). Puolue julkisessa virassa –ulottuvuus (party in public office) viittaa siihen puolueen osaan, joka käyttää julkista valtaa parlamenteissa ja hallituksissa. Puolue keskustoimistossa –ulottuvuudella (party in central office) puolestaan tarkoitetaan puolueen parlamentin ulkopuolelle järjestäytyntä osaa ja puolue kentällä –ulottuvuus (party in the ground) kuvaa puolueen jäsenorganisaatiota.³¹

Luettavuuden parantamiseksi käytän osista myös nimityksiä parlamenttiosa (tai parlamenttiryhmä tai eduskuntaryhmä), keskushallinto ja kenttäorganisaatio (tai aluehallinto). Ne toimijat, jotka SDP:n organisaatorakenteesta kiinnitän näihin käsitteisiin, ovat puoluekokousten välisenä aikana

²⁹ Sundberg & Gylling 1992.

³⁰ Venho 2008.

³¹ Mair 1994, 4.

korkeinta päätösvaltaa puolueessa käytävä ja piirikohtaisesti jäsenistöstä valittava *puolueneuvosto* (vuodesta 1993 lähtien *puoluevaltuusto*), johon viitataan puhuessani kenttäorganisaatiosta (tai aluehallinnosta), korkeinta toimeenpanovaltaa käyttävä ja puolueen laillisena hallituksena toimiva *puoluetoimikunta* (vuodesta 1993 lähtien *puoluehallitus*), johon viitataan puhuessani keskushallinnosta, sekä *eduskuntaryhmä*, johon viitataan puhuessani parlamenttiosasta (tai parlamenttiryhmästä tai eduskuntaryhmästä). Ulkoparlamentaarista puolueesta (tai puolueesta) puhuessani viitataan keskus- ja aluehallinnon yhdistelmään. Parlamenttiosaan saatan toisinaan viitata vain ryhmänä. Tärkein käsitteellistä yhtenäisyyttä koskeva ero on kenttäorganisaation (party in the ground) käsitteen käytössä. Mair viittaa sillä puolueen perusjäsenistöön³². Koska perusjäsenistön aseman muutoksen selvittäminen on tutkimusteknisesti lähes mahdotonta, olen katsonut parhaaksi määritellä piirijärjestöjä edustavan puoluevaltuuston kenttäjäsenistön asemaan.

Puolueen osien välisellä suhteella viitataan yksinkertaisesti puolueen osien välisiin hallitsemissuhteisiin, jotka yksinkertaisimmin on määritellyt Maurice Duverger. Hän jakoi parlamenttiryhmän ja puolueen suhteiden teoreettisten mahdollisuuksien kentän seuraavalla tavalla: 1) parlamenttiryhmä dominoi puoluetta, 2) parlamentin ulkopuolinen puolue dominoi parlamenttiryhmiä tai 3) osien välinen valta on tasapainossa³³. Duvergerin hallitsemisvoittoisen näkökulman lisäksi suhteita voidaan hahmottaa myös vähemmän dramaattisesta näkökulmasta: korostamalla eri toimijoiden riippuvuutta toisista toimijoista. On tietysti järkevää ajatella, että jos parlamenttiosa on täysin riippuvainen keskushallinnon resursseista, voidaan ajatella, että keskushallinto hallitsee sitä. Mutta mitä tarkoittaa se, että parlamenttiosa dominoi puoluetta? Tulkitsen Duvergerin viittaavan tilanteeseen, missä parlamenttiosa on riippumaton ulkoparlamentaarista puolueesta. Näin ollen kun tässä tutkielmassa puhutaan suhteen muutoksesta, sillä viitataan joko a) parlamenttiosan riippumattomuuden kasvamiseen tai b) ulkoparlamentaarisen puolueen hallitsemismahdollisuuksien lisääntymiseen.

³² Mair 1994, 4.

³³ Duverger 1967, 183.

2. PUOLUETEORIAM 1900-LUVULLA: HISTORIAALLINEN KATSAUS

“Mitä puolueet ovatkaan, eli mitkä ovat niiden tehtävät, asema ja painoarvo poliittisessa järjestelmässä, ei ole teoreettisen suunnittelun tulos, vaan seurausta erilaisista tapahtumista.”

Giovanni Sartori³⁴

Tässä luvussa esittelen puoluateorioiden kehitystä 1900-luvulla. Tarkastelen niitä tutkimuskohteeni – parlamenttiryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen – näkökulmasta ja pyrin esittelemään teorian kronologisessa järjestyksessä, jotta tutkielmani teeman edellyttämä historiallinen näkökulma nousee esille. Sen korostamiseksi olen pyrkinyt myös lyhyesti kuvaamaan kunkin aikakauden keskeisiä puolueiden toimintaan vaikuttaneita tapahtumia ja yhteiskunnallisia muutoksia. Ajallisesti luku painottuu 1900-luvun jälkipuoliskolle, jolloin Bernard Maninin mukaan tapahtui siirtymä puoluedemokratiasta yleisdemokratiaan. Aloitan tarkasteluni kuitenkin lyhyehkällä johdatuksella, mikä käsittelee puoluedemokratian ja ensimmäisten puoluateorioiden syntyyn vaikuttaneita kehityskulkuja.

2.1. Puoluedemokratia ja sen aikaiset puoluemallit

2.1.1. Varhaisesta edustuksellisesta demokratiasta puoluedemokratiaan

Nykyaikana poliittisia puolueita pidetään edustuksellisen demokratian kannalta keskeisinä, jopa välttämättöminä toimijoina. Paloheimon ja Raunioin sanoin: ”Puolueet ja edustuksellinen demokratia kuuluvat yhteen”³⁵. 1700-luvun loppupuolella, eli edustuksellisen demokratian alkuaikoina vallinnut käsitys parlamentaarista edustamisesta ei pitänyt sisällään puolueita, vaan korosti edustajan ja edustettavan välistä luottamussuhdetta. Esimerkiksi varhaisen edustuksellisen demokratian ajan keskeinen ajattelija, Edmund Burke, korosti kansanedustajien vapaata

³⁴ Sartori 2005, 16. ”What parties are for that is, what their functions, placement, and weight in the political system are – has not been designed by a theory but has been determined by a concurrence of events.”

³⁵ Paloheimo & Raunio 2008, 11.

harkintavaltaa ja vastusti niiden rajoituksia. Burken käsityksen mukaan kansanedustaja ei ole minkään parlamentin ulkopuolisen tahon sanansaattaja (spokesman), vaan luotettu (trustee).³⁶ Käsitys sopii hyvin sen aikaiseen politiikkäkäsitykseen: politiikan katsottiin olevan yksittäisen kansallisen intressin esiin kaivamista³⁷.

Giovanni Sartori kuvaa puolueiden asemaa poliittisessa hallintojärjestelmässä *puolueet hallinnossa (parties in government)* ja *puoluehallinto (party governance)* –käsittein. Ensimmäinen viittaa puolueiden tai puolueita muistuttavien ryhmittymien ja valtiohallinnon epämääräiseen suhteeseen. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että valtiohallinnon ratkaisut määräytyvät puolue toiminnan kautta. Sartorin mukaan 1700-luvun poliittiset käytännöt eivät millään tapaa muistuta puoluehallintoa³⁸. Puoluehallinto viittaa nähdäkseni sellaiseen järjestelmään, mihin Paloheimo ja Rauniokin viittasivat.

Nykykäsitystä vastaavat joukkojärjestömäiset puolueet syntyivät 1800-luvun puolivälin aikoihin³⁹. Tuolloin myös vanhat eliitit, eli parlamenteissa muodostuneet ryhmittymät joutuivat valta-asemiansa puolustaakseen uudelleenorganisoimaan toimintansa⁴⁰. Suomen puoluejärjestelmä syntyi hieman myöhemmin, 1800- ja 1900-lukujen taitteessa, kun tsaarin valta Venäjällä heikentyi ja Suomessa käynnistettiin äänioikeusreformi. Suomen Työväenpuolue, joka myöhemmin (1903) muutti nimensä Suomen Sosialidemokraattiseksi Puolueeksi, perustettiin Turussa vuonna 1899.⁴¹ Näin ollen, edustuksellisen demokratian historiaan suhteuttaen, ei suomalainen puoluejärjestelmä olekaan itse asiassa kovin uusi keksintö.

2.1.2. Puoluedemokratian synty

Puoluedemokratian synnyn kannalta keskeisenä tapahtumana on pidetty äänioikeusreformia, missä poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle suljetut kansanosat saivat äänioikeuden ja pääsivät osallistumaan parlamenttien kokoonpanoista päättämiseen. 1800-luvulla tapahtui tosin muitakin

³⁶ Manin 1997, 203-204.

³⁷ Katz & Mair 1995, 9.

³⁸ Sartori 2005, 17.

³⁹ LaPalombara & Weiner 1966, 3-10.

⁴⁰ von Beyme 1985, 159-160.

⁴¹ Mickelsson 2007, 70-74.

joukkopuolueiden ja puoluedemokratian kehitystä tukeneita muutoksia. Näitä olivat esimerkiksi hallituksen aseman vahvistuminen ja hallitusvastuun käsitteen muotoutuminen, jotka lisäsivät luotettavan puoluekoheesio-merkitystä. Niiden kautta kansallisten vaalien merkitys kasvoi, minkä seurauksena paikallistasoilla toimineiden puolueiden osien keskinäinen koordinaatio lisääntyi ja vahvisti puolueen ”organisaatiomaisuutta”.⁴²

Äänioikeutettujen määrän moninkertaistuminen muutti puolueiden toimintatapoja asettamalla määrälliset huolet puolue toiminnan keskiöön. Parlamenttiin päästäkseen puolue tarvitsi maksavia jäseniä rahoittamaan vaalit ja äänestäjiä äänestämään puolue valtaan. Tämä edellytti puolueen kenttäjäsenistön määrän kasvattamista. Lisäksi tarvittiin myös organisaatio, mikä kykeni keräämään resurssit ja jakamaan ne eteenpäin. Tämän mekanismin kautta puolueen keskushallinto kasvatti valtaansa: se kokosi eri toimijat yhteen, toimi siltana niiden välillä ja keräsi ja allokoiti puolue toiminnan resurssit. Lisäksi keskushallinto oli vastuussa parlamenttiryhmän toiminnan valvonnasta, mikä osaltaan kasvatti sen merkitystä.⁴³ Puolueissa hyväksyttiin ajatus, että parlamentin ulkopuolisen puolueen kuului hallita parlamenttiryhmää.⁴⁴

Vaikka kyse onkin eräänlaisista ideaalityypeistä, on ero varhaisen edustuksellisen demokratian ajan kansanedustajaihanteeseen varsin merkittävä. Kansanedustajuudesta muodostui organisatorinen rooli, missä edustajan tehtävänä oli pyrkiä puolueen määrittelemiін tavoitteisiin⁴⁵. Yhteinen intressi ja harkintavalta korvautuivat luokkaintressillä ja responsiivisuuden (äänestäjien ja edustajien mielipiteiden vastaavuuden) periaatteilla⁴⁶. Bernard Maninin mukaan erityisesti vahvan sosialidemokraattiseen perinteen omaavissa maissa kansanedustajan harkintavapaus korvautui poliittisen joukkovoiman periaatteella ja oikeus autonomiaan siirtyi puolueen eduskuntaryhmälle. Autonomiasta hän puhuu siksi, että koska tiiviiden jakolinjojen sävyttämä parlamentti oli hyvin altis suoralle konfliktille, oli edustajilla oltava jonkinlaista liikkumavaraa, jotta parlamentti kykenisi ylipäättään toimimaan. Hän kuitenkin korostaa, että oikeus autonomiaan oli puoluedemokratiassa parlamenttiryhmällä, eikä yksittäisellä

⁴² Katz & Mair 2002, 116-117; ks. myös Manin 1997, 193-194.

⁴³ Katz & Mair 2002, 117-118.

⁴⁴ Katz & Mair 1995, 10.

⁴⁵ Katz & Mair 2002, 118.

⁴⁶ Katz & Mair 1995, 11.

edustajalla.⁴⁷ Myös Katz ja Mair korostavat, että hallitukseen mielivien puolueiden oli yhteistyöhön kyetäkseen kyettävä jonkinasteisiin kompromisseihin⁴⁸. Puoluedemokratian ajan kansanedustajaideaalia kuvaa hyvin Hanna Pitkinin teoretisoima delegaattiedustamisen käsite (*delegate*), mikä viittaa siihen, että joku toinen (tässä tapauksessa puolue) on luovuttanut sen hallussa alun perin olleen päätöksenteko-oikeuden delegaattina toimivalle asiamiehelleen (kansanedustajalle)⁴⁹.

2.1.3. Ensimmäiset puoluemallit

Ensimmäiset systemaattiset kuvaukset puolueiden toiminnasta ja organisoitumisesta olivat Moisei Ostrogoskin *Democracy and the organization of political parties* (1902), sekä Robert Michelsin *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (1911). Hieman myöhemmin ranskalainen Maurice Duverger kirjoitti kuuluisan *Political parties* –teoksensa (1951).

Ostrogorski pyrki 1900-luvun alussa ensimmäistä kertaa maailmassa kuvaamaan modernin puolueen organisaatorakenteen ja toiminnan sen sisällä. Aihe oli tuolloin merkittävä, sillä poliittinen hallinto oli viimeisen 100 vuoden aikana (eli 1800-luvulla) muuttunut merkittäväällä tavalla. Moninkertaistuneiden äänimäärien ”hallinnointia” varten oli tuotettu poliittisiksi puolueiksi kutsuttuja organisaatioita, joiden amerikkalaiset versiot teoksen esipuheen kirjoittanut James Bryce rinnasti valtiollisiin instituutioihin, ”toiseksi hallitsevaksi voimaksi”⁵⁰. Englannissa, jonka puolueoloja Ostrogorskin tutkimus käsitteli, oli puolueiden tehtäväksi muodostunut parlamentarismien alkuaikoina parlamentin sisällä syntyneiden ryhmittymien demokratisoiminen. Ostrogorskin kriittisen huomion mukaan tehtävä onnistui kuitenkin vain osittain: luotiin demokraattisen näköisiä muotoja, mutta sisältö (essence) jäi olemattomaksi.⁵¹

⁴⁷ Manin 1997, 211-214.

⁴⁸ Katz & Mair 1995, 12.

⁴⁹ Pitkin 1967, 133-134.

⁵⁰ ”Second ruling force”. Bryce 1922, xxxix-xlii.

⁵¹ Ostrogorski 1922, 580.

Samantyyppiseen johtopäätökseen päätyi Saksan sosiaalidemokraattisen puolueen (SPD) organisoitumiskehitystä tutkinut Robert Michels. Michelsin mukaan organisaation luominen oli välttämätöntä, koska kollektiivisia tavoitteitaan ajavien yhteiskuntaluokkien oli lainsäädännön areenalle päästäkseen kyettävä hankkimaan joukkovoimaa ja yhtenäisyyttä. Michels jakoi puolueen johtajiin ja perusjäseniin, joiden suhdetta analysoimalla hän havaitsi, että kollektiivisen intressin ajajaksi muodostettu puolue oligarkisoitui (harvainvaltaistui) ajan myötä. Michelsin loppupäätelmä oli, että demokraattisena organisaationa syntyneen puolueen sisällä valta kumuloituu aina ennen pitkää sen johtajistolle. Tämän *oligarkian rautaiseksi laiksi* (The iron law of oligarchy) kutsutun mekanismin hän uskoi esiintyvän jokaisessa suuressa joukkoorganisaatiossa. Michels kuitenkin korosti, että ulkoparlamentaarisen puolueen johtajien ja perusjäsenistön välillä tulee aina olemaan riippuvuusyhteys, sillä jäsenistö valitsee puoluejohdon. Parlamenttiryhmä välttää tämän riippuvuussuhteen, koska äänestäjät valitsevat sen⁵². Tästä syystä Michels päättelikin, että parlamenttiryhmä tulee lopulta olemaan aina puolueen vahvin toimija.⁵³

Michelsin mukaan oligarkisoitumisen siemenet ovat organisaation toiminnalle välttämättömässä työnjaon juurtumisessa, missä ennen pitkää ”tapa muuttuu oikeudeksi” (”custom becomes a right”). Organisaatio tarvitsee johtajiston, johon valikoituu työväenliikkeen kyvykkäimmät hahmot. Näin ollen Michels painottaa organisaationaalisten välttämättömyyksien ohella myös toimijoiden henkilökohtaisia kykyjä. Michels väittää, että todellisuudessa vain hyvin pieni osa ihmisistä on kiinnostunut hallitsemisesta. Tästä syystä enemmistö luovuttaa asioiden hoitonsa kyvykkäimmille henkilöille mielellään. Toistuvasti tehtävänsä valikoituvat työväen kansanedustajat oppivat uusien tietojen ja taitojen lisäksi myös uudenlaisia käytös- ja toimintatapoja; työväenedustajan elämä alkaa muistuttaa porvarillista elämää. Tämä ei kuitenkaan johda siihen, että perusjäsenistö hylkäisi edustajansa. Perusjäsenistöllä ei nimittäin ole Michelsin mukaan kykyä ymmärtää valtiollista retoriikkaa, minkä vuoksi sillä ei ole muita mahdollisuuksia kuin luottaa edustajiinsa. Tämän funktionaalisen riippuvuussuhteen lisäksi Michels korosti johtajuuden psykososiaalisia tekijöitä, kuten kiitollisuudentunnetta, jota massat

⁵² On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että SDP:ssä ovat puolueen jäsenet valinneet eduskuntavaaliehdokkaat ainakin 1960-luvulta saakka. Käsittelen aihetta tarkemmin tutkielman analyysiosiossa.

⁵³ Michels 2001, 19-20, 22-27.

kokevat johtajiaan kohtaan. Se takaa Michelsin mukaan oivalliset olosuhteet erilaisten johtajakulttien kehittymiselle.⁵⁴

2.1.4. 1900-luvun puolivälin puoluemallit

Klassikkoteoksessaan *Political Parties (Les Partis Politiques)* Maurice Duverger pyrki yksityiskohtaisten tapaustutkimusten kautta muodostamaan puolueita käsittelevän yleisteorian, jossa keskeisellä sijalla olivat niin sanotut puolueiden perustyyppit. Ensimmäinen perustyyppi oli *kaaderipuolue (cadre party)*, jolla hän viittasi toiminnaltaan vaalityöhön painottuneisiin, henkilökeskeisiin ja rakenteeltaan kevyisiin puolueisiin, joiden empiirisenä esimerkkinä toimivat varhaisen edustuksellisen demokratian aikana parlamenteissa syntyneet eliittipuolueet. Toisen perustyyppin muodosti *joukkopuolue (mass party)*, jolla Duverger viittasi suuriin jäsenjoukkoihin, tiiviiseen organisaatorakenteeseen ja puolue toiminnan kokonaisvaltaisuuteen toimintansa perustaviin organisaatioihin, joiden empiirisinä esimerkkeinä toimivat 1800- ja 1900-luvun taitteessa parlamenttien ulkopuolella syntyneet sosialistipuolueet. Joukkopuolue malli korostaa vahvan jäsenorganisaation merkitystä, sillä se takaa puolueelle vakituisen kannattajakunnan lisäksi myös taloudelliset resurssit (jäsenmaksut).⁵⁵

Duvergerkin esitti näkemyksensä puolueen valtasuhteista. Se on hänen mukaansa aina kahden vastakkaisen voiman, uskomusten ja käytännön vaatimusten summa. Samoin kuin Michels, myös Duverger painotti eräänlaista välttämättömyyden logiikkaa. Hänen mukaansa johtajiston jäsenten on politiikan areenoilla pärjätäkseen oltava puolueesta *de facto* riippumattomia, vaikka demokratian ihanne, johon hallinnan legitimitetti palautetaan länsimaisissa joukkoorganisaatioissa, edellyttäisikin muuta. Todellisuus ja ihanne elävät puolueissa tiiviisti päällekkäin. Duverger kuitenkin korostaa, että oligarkisoitumistendenssin voimakkuus on puoluekohtaista. Se riippuu puolueen sosiaalisesta kompositiosta, jäsenistön demokraattisen eetoksen vahvuudesta, puolueen rakenteessakin näkyvästä doktriinista ja puolueen iästä. Duverger korostaa ihmisten välisten yhteenliittymien konservatiivista perusluonnetta:

⁵⁴ Michels 2001, 34-65.

⁵⁵ Duverger 1967, v, 1-3, 63-7. Panebianco (1988, 262) on nimittänyt Duvergerin tutkimusta ”joukkopuolueiden poliittisia hyveitä korostavaksi hymniksi”.

toimintamallit tapaavat säilyä pitkiäkin aikoja ja kestää suuriakin ympäristössä tapahtuvia muutoksia.⁵⁶

2.2. Puoluedemokratian eroosio ja sitä kuvaavat puoluemallit

2.2.1. Yleispuolueellistumiskehitys

Jo 1960-luvun aikana alkoi eri maiden puoluejärjestelmissä tapahtua asioita, mitkä herättivät puolueita tutkivien mielenkiinnon. Havainnot osoittivat päinvastaiseen suuntaan kuin mitä vakiintuneen puoluedemokratian oloissa oltaisiin voitu olettaa. Yhdysvalloissa rekisteröimättömien äänestäjien osuus kasvoi ja kansalaisten puoluesamaistumisessa tapahtui muutoksia. Samaan aikaan Länsi-Euroopassa havaittiin äänestysvolatiliteetin lisääntyneen ja uusia puolueita alkoi syntyä.⁵⁷ Myöhemmin on arvioitu, että puolueellisuus (partisanship) yleisellä tasolla heikentyi 1900-luvun jälkipuoliskolla⁵⁸. Muutosta selitettiin muun muassa yhteiskuntarakenteen muutoksilla, kuten tulo- ja koulutustason kasvulla, sekä viestintäteknologian kehityksellä, jonka myötä aikaisemmin puolueiden hallitsema poliittinen kommunikaatioverkosto levisi muidenkin toimijoiden käsiin⁵⁹. Kehitys on näkynyt puolueissa siten, että niiden jäsenmäärät ovat pienentyneet, paikallisosastojen toiminta on vähentynyt ja vakituisten kannattajien määrä on laskenut⁶⁰.

Jaakko Nousiainen mukaan luokkaperustaisten ristiriitautuvuuksien⁶¹ heikkeneminen näkyi myös puolueissa: ne ”keskustalaistuivat”, mikä aiheutti tyytymättömyyttä myös kansalaisten parissa⁶². Richard Katzin ja Peter Mairin mukaan on olemassa ainakin kolme tekijää, mitkä mahdollistivat puolueissa tapahtuneet muutokset. Ensimmäinen tekijä syntyi jo puoluedemokratian synnyn yhteydessä: puolueen keskustoimiston vahva asema vähensi kenttäjäsenistön merkitystä puolueessa. Toinen syy on jo edellä mainittu länsiyhteiskunnissa

⁵⁶ Duverger 1967, 133-135.

⁵⁷ Wolinetz 1988, 2-3.

⁵⁸ Dalton & Wattenberg 2002, 3-4.

⁵⁹ Gunther & Diamond 2001, 3-4; Montero & Gunther 2002, 4-6.

⁶⁰ Paloheimo & Raunio 2008, 23.

⁶¹ Ristiriitautuvuuksista ks. Lipset & Rokkan 1967 ja Zuckerman 1975.

⁶² Nousiainen 2006, 284-285.

tapahtunut sosiodemografinen muutos. Varhaisen edustuksellisen demokratian aikainen eliittipuolue oli hyvin suojatun ja dominoivan yläluokan puolue, joukkopuolue taas päätöksenteosta aiemmin poissuljetun alakulttuurin sanansaattaja. Asetelma kuitenkin muuttui. Äänioikeuden myötä luokkadominanssi, jota vastaan työväenliikkeessä taisteltiin, hävisi ja hyvinvointivaltion luominen edelleen vähensi ulossulkeutuneisuutta. Samalla joukkopuolueiden keskeiset tavoitteet, mitkä alun perin synnyttivät ne, olivat kadonneet.⁶³

Keskeinen muutos tapahtui myös vaaleihin suhtautumisessa. Kun hallitusvastuuseen pääsy alkoi näyttää realistiselta vaihtoehdolta, alkoivat parlamenttiryhmässä, ja myös puolueen keskushallinnossa toimineet henkilöt orientoitua kohti vaalivoittojen edellytyksiä. Vaalikiilpailuun orientoitumisen noustessa itseisarvoksi hallinnollisten ”realiteettien” korostaminen nousi puoluejohdossa pintaan. Se yhdessä lisääntyneen mediapainottuneisuuden kanssa olivat omiaan hämärtämään aiemmin merkittävinä pidettyjä sosiaalisia, ammatillisia, uskonnollisia ja maantieteellisiä luokkarajoja ja sidonnaisuuksia. Parlamenttiryhmien hallintoon juurtuminen muutti myös puolueiden sisäisiä valtasuhteita, koska valtiohallinnon tarjoamat resurssit tekivät parlamenttiryhmät riippumattomammiksi parlamentin ulkopuolisen puolueen tuesta.⁶⁴

2.2.2. Yleispuolueellistumista kuvaavat mallit

Alan Ware toteaa, että Duvergerin järkeily nojaa vahvasti vaalikiilpailun logiikkaan. Duverger nimittäin päätteli, että vaikka kaikki puolueet eivät tulisikaan niiden historiallisten erityisluonteiden vuoksi organisoitumaan joukkopuoluemallin mukaisesti, on suureen jäsenmäärään perustuva organisaatiomalli silti ylivoimainen vaalikiilpailija. Amerikkalaisia puolueita Duverger piti vanhanaikaisina ja totesi niiden olevan olemassa ainoastaan sen vuoksi, että maassa ei ole vahvaa sosialistipuoluetta niiden kanssa kilpailemassa. Reilu vuosikymmen myöhemmin yhdysvaltalainen Leon Epstein (1979) kritisoi vahvasti Duvergerin näkemystä. Epsteininkin myönsi, että puolueorganisaatiot olivat olemassa äänestäjistön mobilisointia varten. Hän pyrki kuitenkin osoittamaan, että jäsenistön merkitys vaalikamppailussa oli jatkuvasti

⁶³ Katz & Mair 2002, 119-120.

⁶⁴ Katz & Mair 2002, 119, 121.

vähentynyt. Epsteinin mukaan 1960-luvulla, jolloin televisiokampanjointi ja mielipidemittaukset olivat yleistyneet, eivät puolueet enää tarvinneet suurta jäsenistöä, vaan rahaa. ”Uudessa” ympäristössä suuret jäsenjoukot muodostuisivat vaalikannatuksesta kilpaileville johtajistolle pelkästään rasitteeksi.⁶⁵

Aikaa parhaiten kuvaavan tutkimuksen teki kuitenkin vuonna 1966 Otto Kirchheimer, joka vaikutusvaltaisessa artikkelissaan tarkasteli joukkopuolueen (Kirchheimerin terminologiassa *mass integration party*) organisaatiossa ja toiminnassa tapahtunutta muutosta. Tutkimuksen mukaan puolueet alkoivat siirtyä ahtaasti määriteltyjen intressiryhmien viitekehyksistä kohti poliittista keskustaa, jolla Kirchheimer viittasi teollistuneiden yhteiskuntien vaurastumisen seurauksena merkittävästi kasvaneeseen keskiluokkaan. Hän nimitti uudenlaisia puolueita *tavoita-kaikki-puolueiksi (catch-all-party)*. Kun joukkopuolueiden toiminta perustui Kirchheimerin mukaan yhteisesti hyväksytyjen tavoitteiden ajamiseen ja tietyn yhteiskuntaluokan tuottamien resurssien hyväksikäyttöön, muodostui tavoita-kaikki-puolueen *modus operandiksi* puoluetyyppin nimen mukaisesti vaalikannatuksen maksimoiminen. Kirchheimerin mukaan joukkopuolueet ryhtyivät vaalikannatusta maksimoidakseen muuttamaan organisaatorakenteitaan ja -käytäntöjään siten, että puoluejohdolle tuotettaisiin liikkuvien äänestäjien tavoittelemiseksi mahdollisimman paljon liikkumavaraa.⁶⁶

Kirchheimerin mukaan keskeisiä muutoksia olivat 1) *puolueen ideologisen taakan keventäminen*, joka oli välttämätöntä perinteisten piirien ulkopuolella oleskelevien ”asiakkaiden” (clientele) hankinnassa; 2) *johtajuuden ja johtoportaan roolin vahvistaminen*, joka perustui uudenlaiseen johdettavien joukon kokoa ja muotoa koskeviin käsityksiin (uuden puoluetyyppin johtajat esiteltiin aikaisemmasta käytännöstä poiketen koko kansakunnan, ei vain oman yhteiskuntaluokan, huolien ajajana ja tämän katsottiin edellyttävän vahvaa johtajuutta.); 3) *puolueen rivijäsenten roolin keventäminen*, jolla pyrittiin imagohaitan minimoimiseen; 4) *puolueen perinteisen yhteiskuntaluokan huolia koskevien painotuksen keventäminen* uusien ”asiakkaiden” hankkimiseksi; ja 5) *intressiryhmäsuhteiden uusiminen* rahoituksen varmistamiseksi ja lisäämiseksi.⁶⁷

⁶⁵ Ware 1996, 96-97.

⁶⁶ Kirchheimer 1966, 184-192.

⁶⁷ Kirchheimer 1966, 184-185, 189-190.

Kirchheimerin näkökulma muistuttaa suuressa määrin puoluetorian suuren kyynikon, taloustieteellisen politiikan teorian isän yhdysvaltalaisen Anthony Downsin käsityksiä. Downs korosti, että puolueet muotoilevat politiikkansa ensisijaisesti sen vuoksi, että saavat hankituksi ääniä vaaleissa. Downs rinnasti puolueen markkinoilla toimivaan yritykseen, joka pyrkii maksimoimaan voittonsa (äänisaaliinsa).⁶⁸ Vaikka Downsin pyrkimyksenä olikin universaalien politiikan teorian muotoileminen, on oletettavaa, että mukaan tarttui jotain ajan hengen mukaista. Tämä on itse asiassa jopa hyvin todennäköistä, sillä Downs sai ajatuksen teoriaansa toimiessaan itse ehdokkaana yliopiston edustajistovaaleissa⁶⁹.

2.3. Kohti yleisödemokratiaa?

Bernard Maninin mukaan länsimainen edustuksellinen hallintojärjestelmä on viimeisen 40 vuoden aikana muuttunut niin paljon, että olemme siirtyneet kokonaan uudenlaiseen kehitysvaiheeseen (vrt. puoluedemokratia), jota Manin kutsuu *yleisödemokratiaksi* ("audience" democracy). Sen tunnusmerkistöön kuuluu erityisesti politiikan henkilö-, imago- ja johtajakeskeistyminen. Vaaleissa "mediahahmot" ("media figures") kilpailevat asiakokonaisuuksien sijaan mielikuvilla, joiden rakentamiseen ehdokkaat ja puolueet panostavat huikkeen määrän resursseja. Koska imago tuottaa puolueohjelmaan verrattuna heikomman velvoitteen, on kansanedustajien autonomia suhteessa äänestäjiin kasvanut. Manin kuitenkin korostaa, että puolueet *per se* eivät ole menettäneet merkitystään, vaan ne tarjoavat edelleenkin puoluejohdolle resurssit, joiden avulla se yrittää murtautua poliittisen hallinnon areenalle. Yleisödemokratiassa puolue on kuitenkin lähinnä ammattimaistuneen johtajiston työväline, ei minkään homogeenisen luokkaintressin toteuttamisväline. "Puoluemiesten" aika on Maninin mukaan toistaiseksi ohi.⁷⁰

Toinen keskeinen seikka, minkä Manin nostaa esille on poliittisen hallinnon toimintakentän laajentuminen ja sen aiheuttama poliittisen prosessin hämärtyminen. Nykyajan monimutkaiset ongelmat edellyttävät kansanedustajilta tilannekohtaista reagointikykyä, johon puolueohjelmaperustainen edustamistapa soveltuu heikosti. Poliitiikka on muuttunut luonteeltaan

⁶⁸ Downs 1957, 3.

⁶⁹ Ks. Downs 1998.

⁷⁰ Manin 1997, 218-234.

reaktiivisemmaksi. Jälkimodernistiseen yhteiskuntarakenteeseen ja schumpeteriläiseen politiikan ylhäältä päin toimivaan tarjontamalliin nojaten Manin piirtää kuvan kansanedustajasta, joka – toisin kuin puoluedemokratian aikaisessa ennalta määrättyjen poliittisten jakolinjojen määrittämässä ympäristössä – aktiivisesti etsii ja paljastaa uusia yhteiskunnallisia jakoja, joita hän pyrkii hyödyntämään omassa toiminnassaan.⁷¹

Katz ja Mair ovat samantyyppisillä linjoilla Maninin kanssa. He toteavat, että nykymallisissa länsimaisissa puolueorganisaatioissa parlamenttiryhmän ja keskustoimiston väliset jännitteet ovat kääntyneet parlamenttiryhmiä eduksi ja parlamenttiryhmistä on tullut puolueen keskeisimpiä toimijoita. Niin taloudelliset kuin henkilöstöllisetkin resurssit ovat enenevässä määrin siirtyneet puolueen parlamentissa toimivan osan hallintaan. Vaalitoiminnan mediavaltaistuminen on aiheuttanut sen, että sanomansa ja lähteensä (”source”) puolesta keskitetyimmäksi muuttuneiden kampanjointitaktiikoiden vuoksi puolueaktiivien ylläpitämä paikallistoiminta on muuttunut selkeästi toisarvoisemmaksi. Katzin ja Mairin mukaan puolueoimistoissa ja parlamenttiryhmissä toimivien henkilöiden tehtävien keskittyminen on yhdenmukaistanut toimenkuvaa ja aiheuttanut sen, että keskushallinnon keskeiseksi tehtäväksi on muodostunut parlamenttiryhmän tukeminen.⁷²

Myös jo puoluedemokratian eroosion yhteydessä käsitelty hallitustoiminnan rooli on muuttunut entistäkin keskeisemmäksi. Katz ja Mair esittävät, että suurin osa merkittävistä ja pitkäaikaisista eurooppalaisista puolueista on ollut hallitusvastuussa viime vuosina, kun taas pääsääntöisesti oppositiossa aikaansa viettäviä merkittäviä puolueita ei ole juuri lainkaan. Katzin ja Mairin mukaan hallituspaikka on itsessään sosiaalistava voima: hallituspuolueessa olemisesta on tullut kansanedustajille standardikokemus tai keskeinen odotus. Odotus hallituspaikasta on kannustanut parlamenttiryhmiä kasvattamaan statustaan, arvoaltaansa ja autonomiaansa, mikä osaltaan on heikentänyt keskustoimiston ja kenttäväestön roolia puolueissa.⁷³ Puoluejärjestelmän tasolla Ruud Koole kutsuu ilmiötä *ammattimaisen parlamenttipuoluekompleksin* (professional parliamentary party complex) synnyksi, millä hän viittaa tilanteeseen, jossa parlamentissa

⁷¹ Manin 1997, 218-221, 222-226.

⁷² Katz & Mair 2002, 122-126.

⁷³ Katz & Mair 2002, 124.

toimiva henkilöstö koostuu ammattimaisista kansanedustajista ja heidän avukseen palkatusta avustajista.⁷⁴

Katzin ja Mairin mukaan parlamenttiryhmiä vahvistuminen puolueiden keskeisimmiksi toimijoiksi on vienyt puolueiden osien väliset valtakonfliktit historiaan, sillä parlamentissa toimivan puolueen osan asemaa ei juurikaan kyseenalaisteta. Katz ja Mair kysyvätkin mitä tapahtuu muiden osien kuihtuessa pois: onko tulevaisuuden puolue yhtä kuin sen johtajisto? He kuitenkin toteavat, että myös vastakkaiseen suuntaan vieviä kehityskulkuja on olemassa. Joissain puolueissa on ryhdytty esimerkiksi keventämään puolueen johtajiston ja ehdokkaiden valintaan liittyvien päätöksentekomenetelmien osallistumiskynnystä, jotta jäsenistö voitaisiin paremmin osallistua puolueen toimintaan⁷⁵. Osallistamisyrittämisistä huolimatta Katz ja Mair pitävät joukkojäsenyyttä lähinnä vakiintuneiden länsieurooppalaisten puolueiden historiallisista käytännöistä johtuvana tradition noudattamisena.⁷⁶

2.3.1. 1900-luvun lopun puoluemallit

Angelo Panebianco muotoili paljon Kirchheimerin tavoita-kaikki-puoluetta muistuttavan vaali-ammattilaismallinsa (electoral-professional party) 1980-luvun lopulla. Mallissa on kuitenkin yksi merkittävä uusi piirre, jota aiemmat mallit eivät olleet riittävässä määrin huomioineet. Tämän puolue toiminnan ammattimaistumisen Panebianco nosti tarkastelunsa keskiöön. Ammattimaistumisen käsitteen avulla Panebianco määritteli kaksi puoluemallia, joista toinen kuvasi menneiden aikojen käytäntöjä. Joukkopuoluemallia muistuttavalle joukkobyrokratiapuolueelle (mass bureaucratic party) tyypillistä on 1) puoluebyrokratian keskeisyys (puolueen poliittis-hallinnollisissa toimissa); 2) puoluejäsenyyden keskeisyys, mikä tuottaa puolueeseen vertikaalisen organisaation ja yhteenkuuluvaan äänestäjäkuntaan (electorate of belonging) vetoavan painotuksen; 3) puoluejohtajien merkittävä asema ja kollegiaalisen

⁷⁴ Koole 1994, 291.

⁷⁵ SDP:ssä järjestettiin vuoden 1994 presidenttivaaliehdokkaan valitsemiseksi äänestys, johon saivat osallistua kaikki huolimatta siitä, olivatko he puolueen jäseniä vai eivät. Pertti Paasion (1998, 271) mukaan tässä ”yltiödemokraattisessa” hankkeessa unohdettiin yksi tärkeä demokratian muoto, puoluedemokratia. Paasion mukaan jäsenistössä ihmeteltiin yleisesti mitä järkeä on olla jäsenenä puolueessa, kun yhtäläiset oikeudet saa muutenkin.

⁷⁶ Katz & Mair 2002, 113, 122, 126-128.

johtajuuden malli; 4) jäsenistöperusteinen rahoitus ja 5) ideologian, sekä ”uskovaisiksi” (”believers”) määritellyn jäsenryhmän⁷⁷ keskeinen asema organisaatiossa.⁷⁸

Puoluebyrokratian merkitys oli aiemmin keskeinen, koska sitä kautta puoluejohto piti yhteyttä jäsenistöön ja sen kautta luokkaperustaisesti määräytyvään perusjoukkoonsa (class gardée, esimerkiksi sosialistisessa joukkopuolueessa työväestö). Vaali-ammattilaispuolueessa puoluebyrokratialle aiemmin kuuluneita tehtäviä ryhtyy suorittamaan joukko erilaisia asiantuntijoita ja puoluetoiminnan painopiste siirtyy jäsenistöstä kohti laajempia äänestäjäjoukkoja. Vaalipuolueelle tyypillisiä piirteitä Panebiancon mukaan ovat 1) erityistehtäviä (specialized) suorittavien asiantuntijoiden merkityksen vahvistuminen; 2) vaalipainotteisuus, joka korostaa heikkoja vertikaalisia suhteita ja pyrkimystä vaikuttaa mielipideperustaiseen äänestäjäkuntaan (opinion electorate); 3) julkisten edustajien (representatives) merkittävä asema ja henkilökeskeinen johtamismalli; 4) intressiryhmien avustuksiin ja julkisiin tukiin perustuva rahoitus ja 5) painotus asiakysymyksiin ja johtajuuteen sekä uraohjusten (careerist)⁷⁹ ja intressiryhmien edustajien keskeinen asema puolueen sisällä.⁸⁰

Viimeisin merkittävä puoluemalli on Richard Katzin ja Peter Mairin muotoilema kartellipuolue (cartel party), jonka muodostamisen lähtökohtana toimi kritiikki Ostrogorskin ajoista saakka vallinnutta tapaa kohtaan, missä puolueita tarkastellaan niiden ja kansalaisyhteiskunnan suhteiden kautta. Katzin ja Mairin mukaan yleiseksi mittatikuksi muodostunut joukkopuoluemalli on vahvasti sidoksissa sellaiseen yhteiskunnan jakavaan sosiaalisen strukturiin ja demokratiakäsitykseen, mikä ei kovin hyvin vastaa 1900-luvun lopun jälkiteollista yhteiskuntaa. Tämän seurauksena Katz ja Mair hylkäsivät kansalaisyhteiskunnan ja puolueiden suhteen tarkastelemisen ja problematisoivat sen sijaan puolueiden ja valtion suhteen, joka heidän mukaansa oli muuttunut keskeisemmäksi. Katz ja Mair esittivät, että puolueet olivat enenevässä määrin alkaneet toiminnassaan nojaamaan valtiollisiin resursseihin ja suojamekanismeihin.⁸¹

⁷⁷ Panebianco (1988, 26) määrittelee ’uskovaisen’ on puolueaktiiviksi, joka osallistuu puolueen toimintaan pääsääntöisesti kollektiivisten, identiteettiin liittyvien kannustimien, kuten ideologian, vuoksi.

⁷⁸ Panebianco 1988, 264.

⁷⁹ Panebiancon (1988, 26) mukaan ’uraohjus’ on puolueaktiivi, joka osallistuu puolueen toimintaan pääsääntöisesti yksilöllisten, materiaalistien ja/tai statukseen liittyvien kannustimien vuoksi.

⁸⁰ Panebianco 1988, 264.

⁸¹ Katz & Mair 1995, 5-6.

Katz ja Mair esittivät tarkastelunsa pohjaksi neljä puolueen, valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhdemuotoa. Varhaisen edustuksellisen demokratian aikana valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet olivat määritelmällisesti olemassa, mutta todellisuudessa – yhteiskunnallisen luokkajaon huomioon ottaen – olivat valtio, sekä poliittisesti toimintakykyinen kansalaisyhteiskunnan osa kietoutuneet hyvin tiiviisti yhteen, minkä vuoksi niitä oli toiminnallisesti hankala erottaa. Tästä syystä puolueet sijaitsivat spatiaalisesti ”samassa tilassa” päällekkäin asetuvien kansalaisyhteiskunnan ja valtion kanssa. Äänioikeusreformi kasvatti poliittisesti toimintakykyistä kansalaisyhteiskuntaa uusilla jäsenillä, jotka eivät kuuluneet valtiokoneistoon. Syntyi valtiokoneistosta erillinen poliittisesti toimintakykyinen kansalaisyhteiskunta, minkä seurauksena kansalaisyhteiskunta ja valtio erottuivat selkeästi toisistaan. Puolueet siirtyivät valtiosta pois päin, sen ja kansalaisyhteiskunnan väliin. Syntyi tässä tutkielmassa puoluedemokratiaksi kutsuttu poliittinen hallintomalli. Kolmannessa vaiheessa, jota Katz ja Mair kuvaavat tavoita-kaikki –puoluemallilla, puolueet siirtyivät pykälän verran kohti valtiota; eräänlaisiksi välittäjiksi (broker) kansalaisyhteiskunnan ja valtioapparaatin väliin. Kun ideaalimallisessa puoluedemokratiassa puolueet hahmotettiin kansalaisyhteiskunnan agenteiksi, ryhtyivät tavoita-kaikki –puolueet toimimaan osittain myös valtion agentteina.⁸²

Viimeisintä kehitysvaihetta Katz ja Mair kuvaavat kartellipuoluemallillaan. Siinä puolueet ovat siirtyneet kauemmaksi kansalaisyhteiskunnasta ja lähemmäksi valtiokoneistoa. Näin on Katzin ja Mairin mukaan tapahtunut sen vuoksi, että puolue toimintaan osallistuminen on vähentynyt ja tämä on ajanut puolueet etsimään vaihtoehtoisia resurssilähteitä. Valtion tarjoamat tuet ovatkin viime vuosikymmeninä muodostuneet eräiksi puolueiden kannalta keskeisimmiksi tulonlähteiksi. Kartelli-sanankäyttö johtuu siitä, että 1) puolueet itse säätelevät puoluetukien määrää ja 2) puoluetukien määrä määräytyy yleensä sen mukaan, miten puolue on menestynyt edellisissä vaaleissa. Taloudellisen tuen lisäksi toinen merkittävä resurssi on digitaalinen media, jonka käyttöä säätelemällä ja rajoittamalla valtapuolueet voivat parantaa asemiaan suhteessa muihin. Kartellimallin keskeinen väite on siis se, että valtiokoneistoon penetroituneet puolueet voivat valtion resursseja käyttäen tehokkaasti parantaa asemiaan ja ulossulkea uusia haastajia.⁸³

⁸²Katz & Mair 1995 9-13.

⁸³ Katz & Mair 1995, 15-16.

Kehitystä tukee puolue toiminnan, etenkin vaalikilpailun, pääomavaltaistuminen, mikä on ollut käynnissä tavoita-kaikki –puolueiden syntyajoista saakka. Pääomavaltaistumisen ohella vaalikilpailun luonteeseen on keskeisesti vaikuttanut niin ikään samalla aikakaudella alkanut irtaantuminen puolueiden sisäisistä viestimisistä ja suuntautuminen kohti kansallisia viestimiä. Nämä kehitystekijät ovat vaikuttaneet puolueiden jäsenistön ja johtajiston suhteisiin. Joukkopuolueiden kultakaudella omaksuttu jäsenistön (osallistumis) oikeuksia ja (vaalivyö)velvollisuuksia korostava toimintatapa on kartellipuolueiden aikakaudelle tultaessa hämärtynyt. Katz ja Mair kuvaavat nykyajan puoluejäsenyyttä atomisoitumisen käsitteellä: siitä on tullut yksityinen ja henkilökohtainen asia, eikä jäsenten ja ei-jäsenten ero ole enää merkittävä. Puolueen johto kykenee legitimoimaan vahvistuneen asemansa niin puolueen ulko- kuin sisäpuolellekin viittaamalla suureen ja muodollisesti osallistettuun (empowered) jäsenistöön, josta ei kuitenkaan ole haastamaan johtajistoa. Myöskään puolueen sisäisistä kamppailuista ei ole keskusjohdolle suurta vaaraa, sillä Katzin ja Mairin mukaan on sekä keskus-, että paikallisjohtojen etu tarjota toisilleen autonominen asema. He kuvaavat puolueen sisäisten eliittien suhteita stratarkian (stratarchy) käsitteellä.⁸⁴ Se viittaa organisaatiomalliin, mikä koostuu useista rinnakkaisista kerroksista, mitkä eivät ole riippuvuusyhteydessä suhteessa toisiinsa⁸⁵.

Katzin ja Mairin mukaan puolueiden kartellisoituminen muuttaa myös demokratian luonnetta – niin kuin kaikki aikaisemmatkin siirtymät. Aiempia aikakausia luonnehti Katzin ja Mairin mielestä keskeisellä tavalla se, että puolue voitiin äänestää ulos virasta ja ulosjoutumisen pelko tuotti edustajille vahvan insentiivin toimia kansalaisten edellyttämällä tavalla. Nykymallisessa edustuksellisessa demokratiassa tämä kytkös on Katzin ja Mairin mielestä heikentynyt, sillä puolueet eivät enää ole ”sisällä” tai ”ulkona”, vaan pääasiallisesti ”sisällä”. Tämä sumentaa puolueiden välisiä rajalinjoja ja aiheuttaa sen, että hallitut eivät enää valvo hallitsijoita, vaan hallitsijat valvovat hallittuja. Samalla myös puolueohjelmat konvergoituvat ja hämärtyvät sisällöllisesti. Tämä taas johtaa siihen, että vaalituloksen kautta voidaan yhä vähenevässä määrin määritellä hallitusten toimien sisältöä. Demokratian pyrkimyksenä ei enää ole yhteiskunnallisen muutoksen tuottaminen, vaan yhteiskunnallisen tasapainon ylläpitäminen.⁸⁶

⁸⁴ Katz & Mair 1995, 20-21.

⁸⁵ Eldersveld & Walton Jr. 2000, 125; ks. myös Carty 2004.

⁸⁶ Katz & Mair 1995, 21-22.

Kartellipuoluemalli ei saanut puoluetutkijoilta täysin varauksetonta kannatusta. Ruud Koole esimerkiksi kyseenalaisti valtiokoneiston resurssien takaaman riippumattomuuden vakuuttavien empiiristen esimerkkien avulla. Hän toteaa, että puoluetuen kartellisointi ei ainakaan kaikissa maissa ole toteutunut. Esimerkiksi Saksassa ja Italiassa noudatetaan edelleenkin – Saksassa on yksi maailman vanhimmista puoluetukijärjestelmistä – niin kutsuttua yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta, mikä takaa myös pienille puolueille kohtuullisen tuen. Koole kritisoi myös stratarkkisen keskushallinto/aluehallinto –suhteen ajatusta. Hän ei pidä sitä uskottavana, sillä on todennäköistä, että keskushallinnon eliitti on valikoitunut paikallisista eliiteistä. Joukkotiedotusvälineiden käyttöä koskevaa kartellia Koole kritisoi samalla tavoin kuin puoluetukiakin: valtiojohtoisen median käyttäminen ei kaikkialla ole vanhojen puolueiden etuoikeus. Tämän lisäksi teoriassa on selkeästi vähätelty keskeisintä joukkotiedotusta koskevaa muutosta, nimittäin valtiosta riippumattoman joukkotiedotusvälineistön kasvanutta valtaa. Koolen mielestä voitaisiin jopa väittää, että vapaan median kasvu on tehnyt puolueista aiempaa haavoittuvampia, sillä se on vienyt kontrolloikeudet yhä kauemmaksi puolueista. Lopuksi Koole toteaa, että mallin suurin ongelma on sen valtiokeskeisyys, joka sopii huonosti nyky-yhteiskuntaan, mille tyypillistä on poliittisen vallan hajautuminen (diffusion).⁸⁷

2.4. Yhteenveto: vahvaa ajallisuutta ja suuria linjoja

Tässä luvussa tehtyjen tarkastelujen perusteella voidaan tehdä kolme yleistä johtopäätöstä: 1) puoluemallit kuvaavat parhaiten oman aikansa ja paikkansa käytäntöjä, mutta 2) niihin monesti sisäänrakennettu universaalien erityisyyden tavoittelu on aiheuttanut sen, että niiden esittämät yleistyksiset on helppo kumota muutamien empiiristen poikkeuksien. 3) Tästä huolimatta niillä on tietynlainen kumulatiivinen luonne: etenkin 1900-luvun lopulle tultaessa niiden voidaan varsin pitkälti katsoa rakentuvan toistensa luomalla perustalle.

Näiden syiden vuoksi en kuitenkaan ole kokenut, että mihinkään yksittäiseen malliin tukeutuminen olisi useiden vuosikymmenten aikajakson ylittävissä tutkielmassani millään tapaa perusteltua – lähinnä juuri niiden erityisyyden vuoksi. Tarkasteluni ajatuksena onkin ollut lähinnä

⁸⁷ Koole 1996, 517-520. Koolen lisäksi kartellipuoluemallia ovat kritisoineet ainakin Kitschelt (2000) ja von Beyme (1996).

nostaa esille ne kaikkein keskeisimmät tekijät, joiden vaikutuksesta vallitsee mahdollisimman suuri yksimielisyys ja jotka ovat todennäköisimmin vaikuttaneet tutkimuskohteeni kehitykseen.

Viimeisen 50 vuoden kehityksen perusteella tällaisia tekijöitä ovat: 1) median aseman vahvistuminen, 2) politiikan henkilöityminen, 3) politiikan ammattimaistuminen, 4) edustajatyön monimutkaistuminen ja työmäärän lisääntyminen sekä 5) valtion maksaman puoluerahoituksen lisääntyminen ja vakiintuminen. Viimeisintä näistä, eli puoluetukien jakautumista, käytetään myös parlamenttiryhmien ja ulkoparlamentaaristen puolueiden suhteiden muutoksen indikaattorina, minkä vuoksi se on sisällytetty tässä tutkielmassa empiiriseen analyysiin. Jäljelle jäävät neljä muuttujaa yhdistän kahteen luokkaan, jotka ovat *politiikan mediavaltaistuminen ja henkilöityminen* sekä *parlamenttityön luonteen muutos ja politiikan professionalisoituminen*. Näitä muuttujia voidaan siis yleisellä tasolla pitää puolueen sisäisten suhteiden muutoksen selittäjinä. Muuttujissa tapahtuneita muutoksia käsittelem tutkielmani johtopäätösluvussa, rinnakkain tutkielman empiirisessä analyysiosiossa tehtyjen havaintojen kanssa.

3. VALLAN SIJAINTI PUOLUEESSA: TUTKIMUSMENETELMÄT

Edellisessä luvussa esitellyt tutkimukset ovat otteeltaan kuvailevia ja lähestymistavaltaan induktiivisia, sillä niissä on pyritty rakentamaan puolueiden toimintaa kokonaisvaltaisesti kuvaavia ja selittäviä puolueideoita. Tässä tutkimuksessa, kuten vertailevassa tutkimuksessa yleensäkin, edellytetään kuitenkin deduktiivisempaa tutkimusotetta, jotta ilmiöiden prevalenssia koskevia väitteitä voitaisiin luotettavasti arvioida. Tämäntyyppinen tutkimus siis edellyttää, että analyysi pyritään perustamaan mahdollisimman samantyyppisiin indikaattoreihin kuin muissakin alan tutkimuksissa. Tässä luvussa muodostan empiirisen parlamenttiryhmä tutkimuksen menetelmiä tarkastelemalla perustan tässä tutkielmassa suoritettaville empiirisille analyyseille.

3.1. Tutkimusalan peruslähestymistavat

Kuten jo johdantoluvussa kävi ilmi, on parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteita käsittelevää tutkimusta tehty varsin vähän. Luultavasti tästä syystä tutkimusalalle ei ole kehittynyt kovinkaan vakiintunutta menetelmärepertuaaria, minkä tutkimusalan perusteoksen toimittajat Heidar ja Koolekin epäsuorasti myöntävät todetessaan omankin teoksensa nojaavan lähinnä induktiivisluonteiseen käsitteiden ja ajatusten testaamiseen⁸⁸. Teoksen johdannossa käydään kuitenkin läpi muutamia yleisimpiä alalla sovellettuja lähestymistapoja. Ne muodostavat riittävän hyvän pohjan myös tämän luvun tarkasteluille, sillä ne voidaan paikantaa hieman vaihtelevissa muodoissa useimmista viimeisen 20 vuoden aikana tehdyistä parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisen puolueiden suhteita käsittelevistä tutkimuksista. Koska minkä tahansa tutkimusalan juurruttaminen edellyttää kuitenkin myös tutkimusmenetelmien ja -käsitteiden vakiinnuttamista, pyrin käsittelemään esiteltyjä indikaattoreita mittareita jossain määrin kriittisesti.

Heidar ja Koole eivät kovin eksplisiittisesti esitä yleisten tutkimusindikaattoreiden listaa, mutta vihjaavat, että parlamenttiryhmiä ja ulkoparlamentaarisien puolueiden välisiä suhteita voitaisiin

⁸⁸ Heidar & Koole 2000a, 2.

lähestyä *keskeisten resurssien jakautumisen, puoluejohtajan sijainnin ja aseman, puolueen sisäinen päätöksentekojärjestelmän ja puolueen sisällä omaksutun vallan sijaintia koskevan käsityksen* kautta⁸⁹. Nämä ovat siis tekijöitä, joiden perusteella pyritään tekemään havaintoja ja päätelmiä vallan sijainnista puolueessa.

Selityksiä (explanations) havaittaville muutoksille voidaan Heidarin ja Koolen mukaan etsiä puolueen sisältä (mikrotaso) tai sitä ympäröivästä poliittisesta järjestelmästä (makrotaso). Makrotason tekijöitä voivat olla esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset, puoluejärjestelmän muutokset tai maan poliittisessa kulttuurissa tapahtuneet muutokset. Mikrotasolla voidaan tarkastella esimerkiksi puolueen ideologiassa tai sen sidosryhmäsuhteissa (eturyhmät) tapahtuneita muutoksia.⁹⁰

Kuten johdannossa esitin, on tämän tutkimuksen päätarkoituksena ilmiön olemassaolon selvittäminen. Sen vuoksi pääpaino on luonnollisesti ilmiön olemassaolon ja mahdollisen muutossuunnan paljastavissa tekijöissä. Koska kyse on myös hyvin monimutkaisesta ja vain vähän tutkitusta ilmiöstä, totean Heidarin ja Koolen esimerkin mukaisesti, että en ryhdy ennakkolta ”suljetun” muuttujajoukon välisten kausaalisten yhteyksien ”testaamiseen”⁹¹, mistä muun muassa Peters kirjoitti⁹², vaan selvitettyäni tutkimuskohteessa tapahtuneet muutokset (tai muuttumattomuuden) vertaan niitä edellisessä luvussa esiin nostetuissa tekijöissä tapahtuneisiin muutoksiin ja pyrin pääättelemään voisivatko ilmiöt olla yhteydessä toisiinsa. Sen vuoksi käsittelen tässä luvussa ainoastaan niitä tekijöitä, joiden avulla on pyritty paljastamaan vallan sijainti puolueessa.

3.1.1. Resurssien jakautuminen

Angelo Panebiancon mukaan keskeiset resurssit perustuvat organisationaalisen epävarmuuden vyöhykkeisiin (zones of organizational uncertainty), eli tekijöihin ”jotka kontrolloimattomina vaarantavat tai voivat vaarantaa organisaation säilymisen ja/tai sen sisäisen stabiiliuden”.

⁸⁹ Heidar & Koole 2000b, 13-14.

⁹⁰ Heidar & Koole 2000b, 17-22.

⁹¹ Heidar & Koole 2000b, 13.

⁹² Peters 1998.

Keskeisiä epävarmuuden vyöhykkeitä, joiden hallintaa voidaan kuvata resurssin käsitteellä, ovat esimerkiksi kompetenssi (puolueen toimintoihin liittyvä asiantuntijuus), ulkosuhteiden hallinta, organisaation sisäinen tiedotus, muodolliset säännöt, organisaation rahoitus ja värvääminen.⁹³ Huomionarvoista on se, että suurin osa Panebiancon keskeisiksi määrittelemistä resursseista on luonteeltaan ei-materiaalisia. Kuten edellisessä luvussa kävi ilmi, puoluteoreetikoista erityisesti Robert Michels korosti luonteeltaan ei-materiaalisten resurssien merkitystä puolueen valtarakenteen muotoutumisessa⁹⁴.

Alan Ware mukaan jotkut resursseista, kuten raha ja työvoima, ovat luonteeltaan *yleisiä* siinä mielessä, että ne ovat periaatteessa jokaisen saatavilla ja niitä voidaan käyttää moneen käyttötarkoitukseen. Toisin on esimerkiksi karismaattisten johtajien kanssa, joita saattaa esiintyä yleisresursseiltaan köyhissä puolueissa, mutta joita ei muuten rikkaisiin puolueisiin esimerkiksi rahalla voi hankkia.⁹⁵

Nähdäkseni Ware nostaa esille hyvin keskeisen resursseihin liittyvän huomion: yleiset resurssit poikkeavat luonteeltaan erityisistä. Rahalla voidaan ostaa mitä tahansa paitsi henkilökohtaisia ominaisuuksia, joita taas ei kyetä siirtämään eteenpäin. Mitä tämä tarkoittaa tutkimuksen teon kannalta? Nähdäkseni sitä, että erityisresurssien, kuten henkilöiden karismaan ja kompetenssiin sidottujen ominaisuuksien havaitseminen ja vertaaminen tuottavat ylitsepääsemättömiä ongelmia. On varmasti kiistatonta, että hyvin karismaattisten hahmojen, kuten vaikkapa Väinö Tannerin toiminta SDP:ssä sitoi itseensä paljonkin sellaista pelivaraa ja ratkaisukapasiteettiä, mitä voitaisiin nimittää valtaresurssiksi. Ongelmallisempaa on selvittää, missä määrin puoluejohdon karismaattisuus on vuosien varrella muuttunut. Mittaamisongelmien vuoksi rajaan erityisresurssit tarkasteluni ulkopuolelle ja keskityn yleisiin resursseihin, eli henkilö- ja pääomaresursseihin.

Heidar ja Koole esittävät kaksi esimerkkiä, joilla he pyrkivät selventämään sitä, kuinka henkilöresursseissa tapahtuneiden muutosten perusteella voitaisiin tehdä parlamenttiryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteita koskevia päätelmiä. Ensimmäinen on puolueen henkilömäärän kehitys. Sitä voidaan Heidarin ja Koolen mukaan tulkita niin, että laskeva

⁹³ Panebianco 1988, 22, 33.

⁹⁴ Ks. Michels 2001.

⁹⁵ Ware 1996, 105-106.

jäsenmäärä indikoi ulkoparlamentaarisien puolueiden heikentymistä, koska parlamenttiryhmä voi väittää edustavansa ”äänestäjiä”, joita on määrällisesti enemmän kuin puolueiden jäseniä. Toinen esimerkki käsittelee puolueeseen palkatun henkilökunnan määrää. Siinä tapahtuneet muutokset he tulkitsevat niin, että ammattihenkilökunta lisää toimijan kyvykkyyttä ja tarjoaa riippumattomuutta suhteessa toiseen osapuoleen, minkä vuoksi lisääntynyt henkilökunnan määrä tulkitaan lisäyksen saavuttaneen osapuolen eduksi.⁹⁶ Edellinen tulkintastrategia nojaa legitimitettiin käsitteeseen ja jälkimmäinen puolestaan kasvavaan kykyyn toteuttaa asiantiloja.

Nähdäkseni henkilöjäsenmäärämittarit eivät kuitenkaan täysin täytä edellä asetettua yleisyysvaatimusta, sillä niiden merkitys on nähdäkseni vahvasti aikaan, paikkaan ja tarkastelunäkökulmaan sidottua. Ongelmaa kuvaa hyvin Peter Mairin puolueiden laskevaa henkilöjäsenmäärää ja siitä tehtyä perustulkintaa kohtaan esittämä kritiikki. Puolueiden jäsenmäärän oltiin joukkopuoluemalliin perustuvissa tutkimuksissa katsottu indikoivan puolueiden valtaa: mitä enemmän puolueella oli jäseniä, sen vahvempana sitä voitiin pitää. Kun jäsenmäärät alkoivat laskea, päättelivät tutkijat, että puolueet heikentyivät ja ne olivat ajautumassa kriisiin. Mairin kuitenkin tulkitsi asian niin, että henkilöjäsenmäärän väheneminen oli todennäköisemmin merkki puolueiden kenttäjäsenistön merkityksen vähenemisestä – ja puoluejohdon merkityksen kasvusta. Hän perusteli tulkintansa sillä, että joukkopuoluemallia – joka ”kummitteli” jäsenmäärämittarista tehdyn oletuksen taustalla – ei voitu enää pitää relevanttina näkemyksenä puolueista.⁹⁷

Mairin tulkintaa kiistämättä esimerkin kautta käy kuitenkin hyvin ilmi, että puolueiden jäsenmäärän vaihtelu kantoi erilaista merkitystä eri aikakausina. Toisin sanoen, puolueiden jäsenmäärä indikoi eri asiaa 40 vuotta sitten kuin nykypäivänä. Nähdäkseni sama pätee henkilöstön määrässä tapahtuneeseen vaihteluun, tosin rajoitetummin, sillä edelleenkin on olemassa tehtäviä, joiden ratkaisemista puhdas ihmistyövoima edesauttaa paljon. Jos kuitenkin otamme huomioon Panebiancon esiintuoman asiantuntijuuden merkityksen kasvun⁹⁸, voidaan henkilöstömittarinkin yliajallinen vertailtavuus ainakin jossain määrin kyseenalaistaa. Jos

⁹⁶ Heidar & Koole 2000b, 13-15.

⁹⁷ Mair 1994, 2-4.

⁹⁸ Panebianco 1988, 264.

puolueen työtehtävät ovat edes osittain siirtyneet määrällisesti suuremmilta joukoilta pienemmille asiantuntijaelimille, on mittarissa jo valmiina sisäänrakennettu ongelma.

Henkilöiden määriin perustuvien resurssi-indikaattorien ongelmat kiteytyvät nähdäkseni mitattavan asian vahvaan kontekstisidonnaisuuteen. Ongelmaa voidaan kuvata myös ulkoisen validiteetin käsitteen avulla. Ulkoisen validiteetin arvioinnilla tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, kuinka hyvin tiettyä ilmiötä varten rakennetun mittarin havaitseman vaihtelun voidaan katsoa kuvaavan tarkastelun kohteena olevan reaali maailman ilmiön muutoksia. Peters korostaa, että hyvän vertailevan tutkimuksen suurin ongelma on se, että käytetyt käsitteellistykset tarkoittavat eri asioita eri paikoissa.⁹⁹ Koska uskon, että henkilöstön määrällinen relevanssi on ainakin osittain ajan myötä muuttunut, rajaan myös sen tarkasteluni ulkopuolelle ja keskityn ainoastaan pääomaresursseihin.

Rahaa, johon yleensä viitataan kun puhutaan pääomaresursseista, voidaan pitää hyvinkin yleisenä resurssina. Suomalaisten puolueiden rahoitusjärjestelmiä tutkineen Tomi Venhon mukaan rahan avulla voidaan hankkia monia muita asioita, kuten tavaroita, palveluita ja tietotaitoa. Toisin sanoen rahan avulla voidaan korvata muiden voimavarojen puutteita. Venhon mukaan puolueet eivät tule toimeen ilman taloudellisia resursseja: niitä tarvitaan rakenteiden ylläpitämiseen ja toiminnan käynnissä pitämiseen.¹⁰⁰ Beymen mukaan puolueet voivat rahoittaa toimintaansa 1) *sisäisesti*, keräämällä jäsenmaksuja, tekemällä sijoituksia, julkaisemalla myytäviä tuotteita tai järjestämällä tapahtumia; 2) *ulkoisesti*, yksityishenkilöiltä, yrityksiltä ja intressiryhmiltä kerättyjen lahjoitusten kautta tai 3) *valtiorahoitteisesti*, vastaanottamalla erilaisia tukia¹⁰¹.

Kuten edellisessä luvussa havaittiin, ovat erityisesti valtion maksamat tuet nousseet viimeisen 20 vuoden aikana erityisen mielenkiinnon kohteiksi. Beymen mukaan kyseessä on vakiintuneen puoluedemokratian ajalle tyypillinen rahoitusmuoto, jota varhaisessa edustuksellisessa demokratiassa toimineet kaaderityypiset puolueet eivät olisi tarvinneet, eikä oppositiossa toiminut työväenliike olisi sitä vastaanottanut, koska se olisi tulkinut sen valtion

⁹⁹ Peters 1998, 46-48, 80.

¹⁰⁰ Venho 2008, 13.

¹⁰¹ von Beyme 1985, 196-197.

korruptioyrittäjäksi¹⁰². Heidarin ja Koolen mukaan parlamenttiryhmän kautta kulkeva tuki tarjoaa sille merkittävän ulkoparlamentaarisesta puolueesta riippumattoman valtaresurssin ja sitä voidaan pitää nykypäivän parlamenttiryhmiä keskeisimpänä resurssina.¹⁰³ Tämän tutkimuksen kannalta erityisen hyvänä asiana voidaan pitää sitä, että Suomessa sekä ulkoparlamentaariset puolueet että parlamenttiryhmiä nauttivat niille erikseen maksettavista tuista: puoluetuesta ja kansliatuesta. Erinomaisen vertailuasetelman, rahan yleisyyteen perustuvan yliajallisen relevanssin ja aineiston hyvän saatavuuden vuoksi tulen tässä tutkielmassa keskittymään resurssien osalta ainoastaan valtionapuihin.

Valtionapujen jakautumista voidaan tulkita muutamalla eri tavalla. Heidarin ja Koolen mielestä nopeammin kasvaneet valtionavut indikoivat, että toimijan kyky vaikuttaa ratkaisevalla tavalla agendan määrittelyyn on kasvanut. Näin ollen se puolueen osa, minkä tuet kasvavat nopeammin, vahvistuu.¹⁰⁴ Ingrid van Biezen on tulkinnut eroja eri tavalla. Hänen mukaansa sitä puolueen osaa, jolle allokoitetaan kokonaisuudessaan enemmän varoja, voidaan merkittävämpänä toimijana¹⁰⁵. Näin ollen erona on se, korostetaanko tukien kasvunopeudessa vai absoluuttisissa määrissä tapahtuneita muutoksia. Pyrin analyysissäni ottamaan huomioon molemmat lähestymistavat.

Tutkielmani analyysiosiossa tarkastelen puolueelle myönnettyjen valtionapujen jakautumista. Vertailussa ovat puolueiden saama puoluetuki sekä eduskuntaryhmille myönnetty kansliatuki. Analysoin vuosittain myönnettäviä tukia vertailemalla niissä tapahtuneita suhteellisia muutoksia. Muutosten paljastamiseksi muodostan kahdenlaisia tunnuslukuja. Aluksi tarkastelen muutoksia yksinkertaisen indeksiluvun avulla, minkä muodostan summaamalla vuosittain tapahtuneet suhteelliset muutokset alkuvuoden indeksilukuun, joka on 100. Koska tukien lähtötasot saattavat poiketa toisistaan suuresti, on vaarana, että lähtövuoden tasosta hyvin riippuvaisessa indeksissä tapahtuu suhteettoman suuria muutoksia. Tästä syystä lasken tukisummille myös vuosittaiset kasvuprosentit, joiden keskiarvoja ja erotuksia tarkastelemalla kykenen luotettavammin havaitsemaan tasoerojen lisäksi myös kasvunopeuksissa tapahtuneita muutoksia.

¹⁰² von Beyme 1985, 196.

¹⁰³ Heidar & Koole 2000b, 10.

¹⁰⁴ Heidar & Koole 2000b, 13-15.

¹⁰⁵ van Biezen 2000, 408.

3.1.2. Puolueen keskeisten luottamustoimien keskittyminen

Puolueen johtajan asemaa ja sijaintia tarkastellessa ollaan kiinnostuneita puolueen keskeisimmän toimihenkilön tehtävien päällekkäisyyksistä ja niiden merkityksestä ulkoparlamentaarisesta puolueen ja parlamenttiryhmän suhteille. Keskeisiä kysymyksiä ovat: onko puolueen puheenjohtaja pelkästään ulkoparlamentaarinen toimija vai johtaako hän myös parlamentissa toimivaa puoluetta? Ja jos puolue on hallituksessa, niin toimiiko puheenjohtaja puolueen ministeriryhmässä tai/vai parlamenttiryhmässä?¹⁰⁶ Lyhyesti sanoen ollaan kiinnostuneita siitä, toimiiko sama henkilö useammassa keskeisessä luottamustoimessa.

Menetelmän laajennettuna versiona voidaan pitää puolueen keskeisissä toimielimissä toimivien henkilöiden päällekkäisyyksien ja läsnäolo-oikeuksien selvittämistä. Ingrid van Biezen esimerkiksi selvitti tutkimuksessaan voivatko puolueen ylimpiin toimielimiin kuuluvat henkilöt osallistua muiden toimielinten toimintaan ja missä määrin henkilöt oikeuttaan käyttävät. Van Biezen päätteli, että parlamenttiryhmän jäsenten tiivis osallistuminen ulkoparlamentaarisesta puolueen toimintaan voidaan tulkita niin, että parlamenttiryhmä hallitsee koko puoluetta.¹⁰⁷

Vaikka van Biezenin tulkinta nuorten parlamentin sisällä syntyneiden puolueiden valtasuhteista vaikuttaa pätevältä, on selvää, että luottamustoimien keskittymisestä kertoville mittareille ei voida etukäteen asettaa samassa määrin yksiselitteistä tulkintaa kuin esimerkiksi puolue- ja kansliatuen jakautumiselle. Nähdäkseni kyseessä onkin mittari, jossa havaituille muutoksille voidaan ryhtyä keksimään selityksiä ja tulkintoja vasta siinä vaiheessa, kun kehitys tiedetään.

Tässä tutkielmassa tarkastelen luottamustoimien keskittymistä henkilöpäällekkäisyyksien, eli sen, missä määrin samat henkilöt ovat toimineet samanaikaisesti eri toimielimissä, kautta. Parlamenttiryhmän ulkoparlamentaarisesta puolueeseen penetroitumisen ohella olen kiinnostunut myös siitä, missä määrin ulkoparlamentaarinen puolue on penetroitunut eduskuntaryhmään. SDP:n ulkoparlamentaarisesta puolueen keskeiset toimielimet ovat puoluekokouksen välillä korkeinta toimeenpanovaltaa käyttävä puoluehallitus (ent. puolue-toimikunta) ja korkeinta päätösvaltaa käyttävä puoluevaltuusto (ent. puolue-neuvosto). Tarkastelen näiden toimielinten

¹⁰⁶ Heidar & Koole 1999, 13-14.

¹⁰⁷ van Biezen 2000, 398.

keskinäistä penetroitumista. Poikkeuksena on kuitenkin puoluehallituksen ja puoluevaltuuston välinen sulautuminen, joka on ollut puolueen sääntöjen mukaan kiellettyä koko tarkasteluajanjakson ajan.

Tarkastelua varten luon neljä empiiristä mittaria. Ensimmäinen kuvaa sitä, kuinka suuri osa eduskuntaryhmän jäsenistä kuuluu puoluehallitukseen; toinen sitä, kuinka suuri osa eduskuntaryhmän jäsenistä kuuluu myös puolueuuevostoon ja kaksi viimeistä sitä, missä määrin eduskuntaryhmä on penetroitunut puoluehallitukseen ja puoluevaltuustoon. Muodostan mittarit vertaamalla toimielinten kokoonpanolistoja. Lasken ensin havaitut päällekkäisyydet ja sen jälkeen muodostan yksinkertaiset suhdeluvut, jotka kuvaavat sitä, kuinka suuri osa tarkasteltavan toimijan jäsenistöstä toimii myös jossain toisessa toimielimessä. Lasken luvut niiltä vuosilta, jolloin päällekkäisyyksissä on mahdollisesti tapahtunut muutoksia. Kyseessä ovat siis vaalivuodet, jolloin eduskuntaryhmän kokoonpano on saattanut muuttua ja puoluekokousvuodet, jolloin puoluevaltuuston tai –hallituksen kokoonpanoissa on mahdollisesti tapahtunut muutoksia.

3.1.3. Puolueen sisäinen toimivaltastrukturi

Puolueen sisäistä toimivaltastrukturia analysoidessa pyritään selvittämään kuka puolueessa tekee keskeiset päätökset. Klaus von Beymen neliportainen analyysimalli rakentuu tämän kysymyksen pohjalle ja toimii hyvänä esimerkkinä tämäntyyppisen analyysin yleislogiikasta. Sen ensimmäisellä tasolla pyritään kuvaamaan puolueen muodollinen päätöksentekonstrukturi puolueen säännöissä määriteltyjen toimivaltasuhteiden kautta. Toisen tason ajatuksena on syventää muodollista kuvaa ja selvittää, missä määrin kansanedustajat ovat sisäistäneet puolueen heille asettamat käytösnormit. Von Beymen mukaan tämä onnistuisi esimerkiksi edustajille suunnatun kyselytutkimuksen avulla. Kolmas ja neljäs taso siirtävät painopisteen konkreettisen toiminnan tasolle pyrkimällä selvittämään sitä, miten edustajat toimivat päätöksiä tehdessään. Päätöksentekoa voidaan tarkastella useissa eri yhteyksissä, kuten äänestyskäyttäytymisessä, aloitteiden tekemisessä, sekä tarkastelemalla edustajan toimintaan hallitusten hajottamisen ja muodostamisen eri vaiheissa.¹⁰⁸

¹⁰⁸ von Beyme 1983, 345-353; von Beyme 1985, 316-320.

Von Beymen analyysimallin voidaan katsoa jakautuvan kahden kysymyksen, 'kenellä on oikeus tehdä päätöksiä?' ja 'kuka päätökset tekee?' väliselle ulottuvuudelle. Ulottuvuuden toisen pään muodostaa puhtaasti muodollisen tason analyysi ja toisen pään konkreettisen päätöksenteon analyysi. Mikään tasoista ei ole ongelmaton.

Muodollisten instituutioiden, kuten lakien ja vastaavien säädösten tarkastelemiseen painottuva tutkimusperinne, niin sanottu vanha institutionalismi, on yksi varhaisimpia ja eniten sovellettuja lähestymistapoja empiirisessä politiikantutkimuksessa¹⁰⁹. Se on ollut suosittu lähestymistapa myös tutkiessa parlamenttiryhmien ja ulkoparlamentaaristen puolueiden suhteita. Yhdysvaltalaisten puolueiden organisaatioita tutkineiden Andrew M. Appletonin ja Daniel S. Wardin mukaan vuoteen 1994 mennessä tehdyistä suurimmista puolueorganisaatiotutkimuksista kaikki paitsi yksi perustuivat aineistonsa puolesta pääosin puolueen virallisiin dokumentteihin¹¹⁰. Myös alan kattavimman systemaattisesti kerätyn kansainvälisen aineiston, Katzin ja Mairin *Party Organizations: Data Handbook* valtaosa käsittelee muodollisia toimivaltasuhteita. Parlamenttiryhmien ja ulkoparlamentaaristen puolueiden välisiä muodollisia toimivaltasuhteita ovat analysoineet esimerkiksi Rachel Gibson ja Robert Harmel¹¹¹, sekä Ingrid van Biezen¹¹². Suomalaisten puolueiden muodollisia toimivaltasuhteita ovat selvittäneet ainakin Wiberg¹¹³ ja Sundberg¹¹⁴.

Muodollisiin toimivaltasuhteisiin keskittyvän lähestymistavan perusongelmana on pidetty sitä, että muodollisten toimivaltasuhteiden on katsottu poikkeavan todellisista käytännöistä. Esimerkiksi Wibergin mukaan ainoastaan hyvin naiivi parlamenttiryhmien tutkija sortuisi yksinomaan muodollisen tason analyysiin¹¹⁵. Panebianco suhtautui asiaan vielä jyrkemmin. Hänen mielestään puolueen säännöt kuvaavat sen toimintaa yhtä vähän kuin perustuslaki kuvaa poliittisen järjestelmän toimintaa, minkä vuoksi niille ei tule analyysissä antaa juurikaan lähtöpistettä merkittävämpää asemaa.¹¹⁶

¹⁰⁹ Ks. esim. Ware 1996, 10-11 ja Peters 1999.

¹¹⁰ Appleton & Ward 1994, 117.

¹¹¹ Gibson & Harmel 1998, 634-635, 638-644.

¹¹² van Biezen 2000, 398-399, 409.

¹¹³ Wiberg 2000, 167-170.

¹¹⁴ Sundberg & Gylling 1992.

¹¹⁵ Wiberg 2000, 165.

¹¹⁶ Panebianco 1988, 35.

Muodollisten toimivaltasuhteiden analyysin puoltajiakin on. Richard Katzin ja Peter Mairin mukaan sääntöjä voidaan ajatella eräänlaisina toiminnan jatkuvuuden takaajina, minkä kautta erimielisyyksiä rajoitetaan. Lisäksi säännöt avaavat Katzin ja Mairin mukaan yleisemmän näkymän puolueen sisäiseen poliittiseen järjestykseen, valtasapainoon ja puoluekulttuuriin. He korostavatkin, että säännöissä kiteytyy puolueen itsekäsitys, eli se, miten valtarakenne puolueen sisällä ymmärretään. Pienellä varauksella Katz ja Mair kuitenkin huomauttavat, että sääntöjen esittelemää ”virallista tarinaa” ei voida pitää kattavana kuvauksena, koska on useita hyvin tiedettyjä tapauksia, missä aktuaalinen toiminta poikkeaa kirjatusta.¹¹⁷

Muodollisen analyysitason ongelmat ovat saaneet tutkijat kehittämään menetelmiä, joiden avulla päästäisiin lähemmäksi todenmukaisempaa kuvaa. Yksi tällainen on edustajille suunnattu kysely, missä edustajien ja puolueiden suhteista saatua kuvaa pyritäisiin todenmukaistamaan selvittämällä toimijoiden asiaa koskevaa itseymmärrystä. Suhtaudun kuitenkin varsin skeptisesti siihen, että normien sisäistämisen taso, mihin kyselyllä pystytään tarttumaan, jää edustajien oman ilmoituksen varaan. Suomessa vuosina 1995 ja 1996 toteutetun kansanedustajakyselyn tuloksia tarkastellessaan myös Wiberg vaikuttaa skeptiseltä. Havaittuaan, että kansanedustajat väittävät toimivansa itsenäisesti tilanteissa, joissa eduskuntaryhmän päätös ei tunnu oikealta, Wiberg toteaa, että olisi mielenkiintoista nähdä, missä määrin tämä pitää paikkansa todellisissa konfliktitilanteissa.¹¹⁸ Kyseisessä artikkelissa aiemmin esiintyneeseen argumentaatioon suhteuttaen tulkitseen Wibergin tarkoittavan sitä, että ryhmän ja edustajan välisessä konfliktitilanteessa ryhmän kanta tulee useimmiten valituksi. Toinen kriittinen huomio on se, että kyselyiden perusteella ei voida tehdä yliajallisia päätelmiä. Tämän perusteella en näe kyselyn tuottavan lisäarvoa, mistä syystä en tässä tutkielmassa ryhdy sellaisen suorittamiseen.

Viimeisellä päätöksentekoanalyysin tasolla seurataan konkreettista päätöksentekoa, jonka kautta pyritään päättämään kenen intressien mukainen vaihtoehto tulee valituksi. Sekään ei kuitenkaan ole menetelmänä ongelmaton. Wiberg korostaa, että kansanedustajien ja puolueen suhdetta olisi tärkeä tutkia todellisessa päätöksenteossa esiintyvien konfliktien kautta, minkä ilmeinen ongelma kuitenkin on se, ettei konfliktitilanteen määrittämiseksi ole olemassa mitään itsestään selvää

¹¹⁷ Katz & Mair 1992, 6-8.

¹¹⁸ Wiberg 2000, 170-171.

indikaattoria.¹¹⁹ Toisin sanoen emme koskaan voi varmuudella tietää, milloin kyseessä on todellinen konflikti. Vaikka ei ole mitään syytä olettaa, että puolueen keskeiset toimijat olisivat aina tai edes suurimmaksi osaksi asioista samaa mieltä, on ongelma puoluetason toiminnan kannalta ilmeinen.

Toinen ongelma liittyy niin sanottuna ”kumileimasimena” toimimiseen: Emme voi suoraan havainnoiden koskaan tietää tekeekö todellisen päätöksen eduskunnassa nappia painava kansanedustaja, eduskuntaryhmän puheenjohtaja, puolueen hallitusryhmän jäsen, puoluetoimisto vai joku muu. Toisin sanoen pelkästä napin painalluksesta on mahdotonta päätellä päätöksentekijää. Näiden syiden vuoksi en koe, että todellisen päätöksenteon seuraaminen antaisi asiasta parempaa kuvaa, kuin esimerkiksi puolueen säännöt, jotka ilmeisistä heikkouksistaan huolimatta pitävät kuitenkin sisällään ne toimivaltasuhteet, joiden taakse puolueen eri toimijat ovat ainakin jossain vaiheessa kyenneet hankkimaan enemmistön.

Kuten aikaisemmissakin tutkimuksissa, myös tässä tutkielmassa päätöksentekojärjestelmän muutoksen analyysi tapahtuu puolueen sääntökehitystä ja kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia tarkastelemalla. Analyysini perustuu säädösten eksegeettiseen, eli ulospoimivaan luentaan. Sen yksinkertaisena ideana on tutkimuksen kohteena olevien merkitysten erilleen ottaminen muusta tekstistä.¹²⁰ Vaikka en pyrikään aivan niin pitkälle vietyyn tulkintaan, kuin mitä Katzin ja Mairin ehdottamat sääntöjen erimielisyyksiä rajoitettavan luonteen ja puolueen kulttuurin esiin tulkitseminen edellyttäisivät, pyrin kuitenkin antamaan tilaa myös aineistosta esiin nouseville tekijöille ja tulkinnoille. Tavoitteen saavuttamiseksi yhdistän analyysissäni teoria- ja aineistolähtöisen näkökulman.

Teorialähtöisen tarkastelun perustana on toiminut Robert Harmelin ja Rachel Gibsonin muotoilema analyysikehys, minkä he muodostivat jakamalla tutkimuksensa pääkysymyksen ’missä määrin ulkoparlamentaarinen puolue kykenee hallitsemaan parlamenttiryhmää?’ empiirisinä indikaattoreina toimiviin alakysymyksiin. Ne ohjaavat tarkasteluni 1) parlamenttivaalien ehdokasasetteluun ja kansanedustajakausien määrän rajoittamiseen, 2)

¹¹⁹ Wiberg 2000, 171.

¹²⁰ Palonen 1988, 28-29.

puolueen johtajan sijainnin ja aseman selvittämiseen, 3) puolueen linjasta poikkeavien eduskuntaryhmän jäsenten sanktiointia koskeviin säädöksiin, 4) siihen, mikä on ulkoparlamentaarisesta puolueesta puolueen julkisesti ilmaistujen poliittikalinjausten muotoilemisessa ja 5) siihen, mikä on ulkoparlamentaarisesta puolueesta puolueen merkitys eduskuntaryhmän johtajan valinnassa ja eduskuntaryhmän poliittikalinjausten muotoilemisessa.¹²¹ Lisäksi nostin aineistosta nostin esille kaksi lisäulottuvuutta, jotka ovat 6) hallitustoimintaan osallistumisesta päättäminen ja asian valmisteleminen, sekä 7) toimijoiden valvontamahdollisuudet.

Pyrin vastaamaan kysymyksiin siten, että aluksi selvitän tarkasteluajanjakson alkuvuoden (1960) tilanteen, joka toimii vertailukohtana myöhemmin tapahtuneille muutoksille. Tämän jälkeen selvitän toimivaltaulottuvuuksia koskevissa säädöksissä tapahtuneet muutokset ja lopuksi arvioin, kenen eduksi muutokset voidaan laskea kun ne suhteutetaan alkutilanteeseen.

3.1.4. Puoleen toimintakulttuuri

Neljäs tekijä, jota tarkastelemalla vallan sijainnista voidaan tehdä päätelmiä, on Heidarin ja Koolen mukaan puolueen sisällä omaksutun vallan jakautumiseen liittyvän käsityksen selvittäminen. Toisin sanoen puhutaan jonkinlaisesta kulttuurillisesta näkökulmasta, minkä empiiriseen tarkastelemiseen Heidar ja Koole eivät kuitenkaan anna minkäänlaisia ohjeita. He kuitenkin toteavat, että puolueen tai poliittisen järjestelmän kulttuurin empiirinen analysoiminen on hyvin haastavaa.¹²² Todennäköisesti tämä näkyy myös siinä, että puoluetutkimuksissa ovat kulttuuriset näkökulmat loistaneet poissaolollaan. Puoluekulttuuria Yhdysvalloissa tutkineet Shannon Jenkins ja Doug Roscoe vahvistavat havaintoni. He toteavat, että yritystaloutta käsittelevissä organisaatiotutkimuksissa jo vuosikymmenien ajan tutkittua *organisaatiokulttuuria* ei puoluetutkimuksissa olla juurikaan tutkittu¹²³.

Jonkinlaisena yrityksenä ulottaa tarkastelu yli muodollisten toimivaltasuhteiden ja epäsuorien mittareiden, kuten resurssien jakautumisen, voidaan pitää tutkimuksia, missä on pureuduttu

¹²¹ Olen yhdistellyt luokkia, jotta ne soveltuisivat paremmin analyysini jäsenyykseen. Gibson & Harmel 1998, 635, 638-639.

¹²² Heidar & Koole 2000, 19.

¹²³ Roscoe & Jenkins 2007, 2.

tapausten erityispiirteisiin ja historiaan. Esimerkiksi Harmel ja Gibson pyrkivät erilaisten sekundäärilähteiden avulla selvittämään kuka puolueessa käytti todellista valtaa¹²⁴ ja samaa taktiikkaa Suomen oloissa on soveltanut Wiberg¹²⁵. Sekundäärilähteisiin nojaavaa muodollisen tason ”ylittämistä” voidaankin empiirisen parlamenttiryhmä tutkimuksen kentällä pitää jokseenkin pisimmälle vietyinä yrityksenä ratkaista puolue-elämän epämuodollisen ulottuvuuden tutkimisen ongelmaa. Poikkeuksena mainittakoon Rauli Mickelssonin väitöstyö, missä hän puoluelehdistä kerätyn aineiston ja retoriikka- ja diskurssianalyttisen metodiikan avulla pyrki pureutumaan niin sanottuihin puolueiden itsekäsityksiin¹²⁶.

Niin laajaa analyysiä ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista suorittaa, minkä vuoksi tyydynkin edeltäjäni tapaan ainoastaan kuvaamaan puolueen normirakenteen kehitystä erilaisten sekundäärilähteiden kautta. Tapahtumahistoriallisen kuvauksen kautta pyrin kontekstualisoimaan tutkimukseni muissa empiirisissä analyysissä tehtäviä havaintoja. Lisäksi uskon, että keskeisten tapahtumien yhteyteen sijoittuvat henkilötulkinnat antavat näkökulmia, mitä pelkkien tapahtumien ulospäin näkyvien kuvien kautta ei voitaisi havaita.

¹²⁴ Gibson & Harmel 1998, 634-635, 638-644.

¹²⁵ Wiberg 2000.

¹²⁶ Mickelsson 1999.

4. EDUSKUNTARYHMÄN JA ULKOPARLAMENTAARISEN PUOLUEEN SUHTEISSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET

Tässä luvussa suoritettavien analyysien kautta haen vastausta tutkielmani pääkysymykseen: onko SDP:n eduskuntaryhmä ja ulkoparlamentaarisien puolueiden välisessä valtasuhteessa tapahtunut viimeisen noin 50 vuoden aikana muutoksia ja jos on, niin kumman vahvistumiseksi ne voitaisiin tulkita. Lähestyn asiaa edellisessä luvussa määriteltyjen indikaattoreiden, 1) puolueiden muodollisten toimivaltasuhteiden, 2) valtionapujen jakautumisen, sekä 3) jäsenpäällekkäisyyksien kautta.

4.1. Puolueiden väliset muodolliset toimivaltasuhteet

4.1.1. Puolueet ja parlamenttiryhmät kansallisessa lainsäädännössä

Ennen vuotta 1969 ei suomalainen lainsäädäntö tuntenut puolueita lainkaan. Valtiosääntö kuitenkin takasi kansalaisille oikeuden perustaa yhdistyksiä ja koska puolueet olivat ja ovat edelleenkin rekisteröityjä yhdistyksiä, niiden toimintatapoja säänteli *laki yhdistyksistä*. Sen mukaan laillisten yhdistysten jäsenten tuli olla suomen kansalaisia, eivätkä organisaatiot saaneet omaksua sotilaallisia toimintatapoja. Tämän tarkemmin ei organisoitumista määritelty, eikä laissa ollut mitään säädöksiä myöskään esimerkiksi ehdokkaiden valinnasta tai kampanjoinnista. Tästä syystä puolueet itse määrittivät suurimman osan toimintatavoistaan aina 1960-luvun loppuun saakka. Sääntelyn puutteen vuoksi ne poikkesivatkin puolueiden välillä merkittävästi.¹²⁷

Oikeudellisella sääntelyllä on Jan Sundbergin mukaan taipumus yhdenmukaistaa puolueita ja vahvistaa jäykän ja hierarkkisen rakenteen säilymistä¹²⁸. Sundberg ja Gylling toteavatkin, että vuonna 1969 säädetyt puoluelaki ja eduskuntavaalilaki harmonisoivat puolueiden muodolliset toimintatavat nopeasti¹²⁹. Nykyisin suomalaisia puolueita säädelään enemmän kuin muita

¹²⁷ Sundberg & Gylling 1992, 277.

¹²⁸ Sundberg 2008, 63-64.

¹²⁹ Sundberg & Gylling 1992, 277.

pohjoismaisia puolueita¹³⁰. Ennen vuonna 2000 voimaantullutta uutta perustuslakia (PeL 2000) suomalaisten puolueiden toiminnasta säädettiin neljässä laissa ja yhdessä asetuksessa. Ne ovat puoluelaki (PL 1969) ja vaalilait (presidentin- (LTvPV 1991), eduskunta-, (LKeV 1969), kuntavaali-, (KvL 1972), europarlamenttivaalit (LSEPVEV 1995)), sekä puoluetukea koskeva asetus (PtA 1967)¹³¹. Näiden lisäksi puolueiden on edelleenkin noudatettava myös yhdistyslakia (YL 1989)¹³². Lakeja tarkastelemalla voidaan kuitenkin havaita, että lukuisista viittauksista huolimatta ovat puolueiden organisoitumisperiaatteet ja niiden keskeisten toimijoiden väliset suhteet edelleenkin pitkälti niiden itsensä määriteltävissä.

Keskeisin puolueita säätelevä oikeudellinen säädöskokoelma, vuonna 1969 hyväksytty *puoluelaki*, edellyttää puolueiden noudattavan muutamia yleisiä periaatteita. Puolueen sääntöjen on turvattava kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa ja puolueella tulee olla sen ”säännöistä ilmenevän tarkoituksen toteuttamiseksi laadittu, yhdistyksen valtiollisessa toiminnassa noudatettavat periaatteet ja tavoitteet ilmaiseva yleisohjelma”.¹³³ Vuonna 1989 uusittu yhdistyslaki tarkentaa asiaa korostaen, että päätösvallan yhdistyksessä on kuuluttava jäsenistölle, joka voi puolueen sääntöjen mukaisella tavalla delegoida sen valtuutetuille. Yhdistyksellä on oltava myös asioita hoitava ja yhdistystä edustava hallitus.¹³⁴

Puoluelaisissa esitetyn virallisen määritelmän mukaan puolue on puolurekisteriin merkitty rekisteröity yhdistys, jolla on vähintään 5000 eduskuntavaaleissa äänioikeuden omaavaa kannattajaa ja jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Jos puolue jää kaksissa perättäisissä vaaleissa edustajitta, poistetaan se rekisteristä – eli se lakkaa olemasta puolue määritelmän mukaisessa mielessä. Myös puoluetuen saaminen edellyttää, että puolue on edustettuna eduskunnassa.¹³⁵

¹³⁰ Sundberg 2008, 63-64.

¹³¹ Sundberg & Gylling 1992, 276-277; Wiberg 2000, 166.

¹³² Sundberg 2008, 64.

¹³³ PL 1969, 2 §.

¹³⁴ YL 1989, 3§, 16-18 §, 27 § ja 35 §.

¹³⁵ PL 1969, 1 §, 2 §, 6 § ja 9 §.

Ongelmallisena voidaan pitää eduskuntaryhmän ja puolueen juridisesti hyvin epäselvää suhdetta, joka asettaa kyseenalaiseksi sen, voidaanko eduskuntaryhmää ylipäätään pitää puolueen osana. Matti Wiberg on tulkinnut, että säädöksissä viitataan vain parlamentin ulkopuoliseen puolueorganisaatioon, ei parlamenttiryhmään¹³⁶. Näin ollen eduskuntaryhmä ei ole puolueen osa, eivätkä lakien vaatimukset demokraattisesta hallintatavasta ulotu sen toimintaan. Vaikka puoluelain parlamentaarista toimintaa korostavan määritelmän perusteella voitaisiin päätyä myös erilaiseen tulkintaan, on Wiberg todennäköisimmin oikeassa, sillä puoluedemokratian ulottaminen kansanedustajiin saakka olisi ristiriidassa perustuslain 29 §:n kanssa. Sen mukaan kansanedustaja on toimiessaan ”velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.”¹³⁷ Wiberg tosin huomauttaa, että tämä varsin idealistinen ja individualistinen vaatimus ei toteudu käytännössä, vaan puolueeryhmät ovat vastuussa kaikista parlamentin sisällä tapahtuvista poliittisesti relevanteista päätöksistä¹³⁸. Puhtaan muodollista yhteyttä toimijoiden välille ei kuitenkaan voida näiden säädösten kautta löytää.

Eduskuntaryhmään toimijana viitattiin suomalaisessa lainsäädännössä ensimmäisen kerran 1987 valtiosääntöuudistuksessa. Siinä velvoitettiin kuuntelemaan puhemiestä ja parlamenttiryhmiä, mikäli hallituksen kokoonpanoa oltiin merkittävästi muuttamassa.¹³⁹ Vuonna 2000 uudistettu perustuslaki huomioi eduskuntaryhmät kahdessa artiklassa: hallituksen muodostamisesta säätävässä 61 §:ssa ja ennen aikaisten eduskuntavaalien järjestämisestä säätävässä 26 §:ssa. Erityisesti 61 § on tärkeä. Sen mukaan eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valintaa. Neuvottelujen perusteella presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeri ehdokkaasta, josta eduskunta äänestää yksinkertaisella enemmistösäännöllä.¹⁴⁰ Aikaisempiin muotoiluihin verrattuna 61 § antaa eduskuntaryhmille merkittävän roolin hallituksen muodostamisessa.

Yksi, joskin vain implisiittinen viittaus ulkoparlamentaarisesta puolueen ja eduskuntaryhmän suhteisiin voidaan löytää *eduskuntavaalilain* 26 §:sta, missä säädetään puolueiden oikeudesta

¹³⁶ Wiberg 2000, 166.

¹³⁷ PeL 2000, 29 §. Tämä, myös imperatiivisen mandaatin kieltona tunnettu periaate sisältyi jo edelliseen valtiopäiväjärjestykseen. (HM 1919, 11 §).

¹³⁸ Wiberg 2000, 165.

¹³⁹ Wiberg 2000, 166.

¹⁴⁰ PeL 2000, 61 §.

asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa. Lain hyväksymisvuonna 1969 ehdokasasettelu määriteltiin vaalipiirissä asuvien jäsenten toimeksi, siten, kuten puolueen säännöt edellyttivät.¹⁴¹ Artiklaa muutettiin vuonna 1975 siten, että nimeämisen oli tapahduttava piirikohtaisessa jäsenäänestyksessä. Artiklaa tarkentavaan 26e §:n toiseen momenttiin kirjattiin myös jäsenäänestystä koskeva poikkeus: puoluehallitus voi poiketa jäsenvaalin tuloksesta (muutosoikeus) siten, että muutos koskee enintään ¼ valituiksi tulleista henkilöistä. Tämänkin jälkeen on piirin lopullisessa ehdokaslistassa oltava kuitenkin vähintään puolet jäsenäänestyksessä eniten saaneita ehdokkaita.¹⁴² Muutosoikeus säilyi samanlaisena, kun vaaleja koskevat lait yhdistettiin vuonna 1998 vaalilakiin.¹⁴³

Tämän tarkastelun keskeisimpänä havaintona voidaan pitää sitä, että kansallinen lainsäädäntömme ei eksplisiittisesti sano ulkoparlamentaarisesta puolueesta ja eduskuntaryhmän suhteista mitään, vaikka se tunnustaa molempien olemassaolon. Eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisesta puolueesta suhteen kannalta merkittävimpiä juridisena muutoksena voitaneenkin pitää eduskuntaryhmän aseman virallistamista. Etenkin perustuslain myöntämää oikeutta osallistua hallituksen muodostamiseen voidaan pitää merkittävänä muutoksena. Sen voidaan katsoa vahvistavan ulkoparlamentaarisesta puolueesta muodollisesti irrallaan elävän eduskuntaryhmän asemaa virallistamalla sen ja antamalla sille oikeudellisesti pätevän aseman yhdessä merkittävimmissä parlamentaarisen tason ja puoluetason kohtaamisessa, hallituksen muodostamisessa. Myös eduskuntavaalilakiin (nyk. vaalilakiin) kirjattua muutosoikeutta voidaan siltä osin pitää merkittävänä, että se antaa puolueen hallitukselle oikeuden vaikuttaa jäsenäänestyksen tulokseen.

4.1.2. Puolueen keskeisten toimielinten väliset toimivaltasuhteet puolueiden säännöissä

Tässä alaluvussa jatkan muodollisten toimivaltasuhteiden analysoimista keskittyen edellisessä luvussa esitellyillä puolueen keskeisillä toimivaltaulottuvuuksilla tapahtuneeseen sääntökehitykseen. Tarkastelut sijoittuvat kaiken kaikkiaan 7 toimivaltaulottuvuudelle, jotka ovat: 1) parlamenttivaalien ehdokasasettelu ja kansanedustajakausten määrän rajoittaminen, 2)

¹⁴¹ LKeV 1969, 26 §.

¹⁴² LKeV 1969, 26 §, muutos 319/1975.

¹⁴³ VL 1998, 117 §.

puolueen johtajan sijainti ja asema, 3) puolueen linjasta poikkeavien eduskuntaryhmän jäsenten sanktiointi, 4) ulkoparlamentaarisien puolueiden vaikutus puolueiden julkisesti ilmaistujen politiikkalinjausten muotoilemisessa, 5) ulkoparlamentaarisien puolueiden merkitys eduskuntaryhmän johtajan valinnassa ja eduskuntaryhmän politiikkalinjausten muotoilemisessa¹⁴⁴, 6) hallitukseen osallistumisen valmistelu- ja päätösvalta, sekä 7) toimijoiden mahdollisuudet valvoa toisia toimijoita.

Puolueiden ehdokasasettelu on aina kuulunut ulkoparlamentaarisien puolueiden oikeuksiin – siitäkin huolimatta, että oikeudellisen säätelyn puuttumattomuus olisi 1960-luvulla mahdollistanut vähemmän demokraattisia järjestelyjä. Ulkoparlamentaarisien puolueiden ehdokasasetteluun liittyvissä sisäisissä suhteissa on kuitenkin tapahtunut muutoksia, joita voidaan pitää relevantteina myös tutkimuskohteeni kannalta. 1960-luvulla ehdokasasettelun tuli tapahtua piireittäin suoritettavassa jäsenäänestyksessä, mihin puolueosastot ja kunnallisjärjestöt saivat nimetä ehdokkaita. Puolueiden laillisena hallituksena toimivalle puolue-toimikunnalle oli myönnetty rajoitettu oikeus muuttaa vaalin tulosta. Yhteistoiminnassa piirielinten kanssa se kykeni vaihtamaan ¼ valituista ehdokkaista sellaisiin henkilöihin, jotka olivat olleet mukana jäsenäänestyksessä.¹⁴⁵ Vuoden 1975 eduskuntavaalilakimuutos heikensi muutosoikeutta, sillä se rajoitti vaihdettavien ehdokkaiden ryhmän niihin, jotka eivät kuuluneet jäsenäänestyksessä eniten kannatusta saaneeseen puoliskoon¹⁴⁶. Vuoden 1993 puoluekokouksessa luovuttiin vaihtoehdokkaita aiemmin koskeneesta vaatimuksesta olla jäsenäänestyksessä ehdolla.¹⁴⁷ Muutoksen jälkeen henkilö, joka ei kuulunut jäsenäänestyksessä suurimman kannatuksen keränneeseen puoliskoon voitiin vaihtaa myös sellaisiin henkilöihin, jotka eivät olleet jäsenäänestyksessä ehdolla lainkaan.¹⁴⁸

Kansanedustajajaksot ei SDP:ssä olla tarkasteluajanjakson aikana muodollisesti rajoitettu millään tavalla. Sen sijaan on selvää, että yllä esitetty muodollinen ehdokasasettelujärjestys antaa eri toimijoille epäsuoria mahdollisuuksia rajoittaa epätoivottujen henkilöiden ehdolle

¹⁴⁴ Gibson & Harmel 1998, 635, 638-639.

¹⁴⁵ SDP:n säännöt 1960, 38 § ja 39 § (PkPk 1960, 271-272).

¹⁴⁶ LKeV 1969, 26 §, muutos 319/1975.

¹⁴⁷ SDP:n säännöt 1993, 29 § (PkPk 1993, 571, 588).

¹⁴⁸ Vuonna 2008 uusituissa säännöissä muutosoikeuden haltijaksi määritellään piirikokous. Tämä on erikoista, sillä muutosoikeudesta säätävään vaalilain artiklaan ei ole tehty muutoksia vuoden 1975 jälkeen. Sen mukaan muutosoikeuden haltija on puoluehallitus.

asettautumista. Ennen vuotta 1975 puoluetoimikunta kykeni estämään käytännössä kenen tahansa ehdolle asettautumisen ja vastaavasti palauttamaan listalle henkilön, jonka piirijärjestö halusi sieltä poistaa. Esimerkiksi vuoden 1966 vaaleihin oman piirinsä jäsenäänestyksessä valittu Pertti Paasio yritettiin aluksi piirin toimesta vaihtaa, mutta puoluetoimikunta palautti hänet ehdolle¹⁴⁹.

Keskeisten toimijoiden välinen lähtötilanne on selkeä: ulkoparlamentaarinen puolue on vastannut puolueen ehdokasasettelusta ja muutosoikeus on taannut puoluetoimikunnalle vallan muuttaa jäsenäänestyksen tulosta. Muutosoikeus on kuitenkin muuttunut ja sen voidaan katsoa muuttaneen myös eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisen puolueen suhdetta. Vuoden 1975 lakiuudistus oli keskeinen. Sen myötä puoluetoimikunnan mahdollisuus vaikuttaa ehdokasasetteluun ja edustajakausiin rajoittamiseen heikkeni. Kun muutosoikeus rajattiin koskemaan jäsenäänestyksessä heikommin menestyneitä puolikasta, sai piirien jäsenistö mahdollisuuden ajaa puoluetoimikunnan tahdon ohitse; se ei enää voinut vaihtaa kentän suosikkeja.

Puolueen johtaja on puoluehallituksen puheenjohtaja¹⁵⁰. 1960-luvun alkupuolen säännöissä johtajuudelle oli määritelty erikoinen rajoitus. 29 §:n 4. momentin mukaan kukaan puoluetoimikunnan jäsen, esimerkiksi puolueen puheenjohtaja, ei voinut samanaikaisesti toimia valtioneuvostossa¹⁵¹. Puolueen säännöissä vahvasti esiintuotuun parlamentaariseen orientaatioon suhteuttaen näytti omituiselta, että puolueen johtajaa ei saanut osallistua hallitustyöhön. Pykälän muuttamista vuoden 1966 puoluekokouksessa ehdottaneen Akateemisen Sos.-dem. -yhdistyksen perustelutekstissä tilannetta, jossa puolueen puheenjohtaja ei voinut osallistua hallitustoimintaan kutsuttiin hullunkuriseksi¹⁵². Momenttia muutettiin vuonna 1966 käytyjen voitokkaiden eduskuntavaalien jälkeen: pykälään kirjattiin, että se ei enää koske puoluetoimikunnan puheenjohtajaa¹⁵³, joka tämän jälkeen kykeni osallistumaan hallituksen toimintaan. Vuonna 1990 puoluetoimikunnan jäsenen oikeus osallistua valtioneuvoston toimintaan tehtiin mahdolliseksi kaikille sen jäsenille¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Paasio 1998, 150-151.

¹⁵⁰ Sundberg 1994, 169. Ks. myös Karvinen 1992.

¹⁵¹ SDP:n säännöt 1960, 29 § (PkPk, 268).

¹⁵² PkPk 1966, 200-201 ja PkE 1966, 149.

¹⁵³ PkPk 1966, 200-201.

¹⁵⁴ SDP:n säännöt 1990, 38 § - 40 § (PkPk, 578-581).

Puolueen linjasta poikkeavien parlamenttiryhmän jäsenten sanktioiminen on eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan ryhmän sisäinen asia. Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä myös epäsuorasti, pohtien millä sääntöihin nojaavilla epäsuorilla keinoilla ulkoparlamentaarinen puolue voisi sanktioida eduskuntaryhmän jäseniä. Kyseessä on siis hyvin samantyyppinen asia kuin edellä käsitelty eduskuntavaaliehdokkaiden kausien rajoittaminen, jota myös voitaisiin ajatella sanktiointikeinona. Muita tällaisia voisivat olla esimerkiksi myöhemmin käsiteltävä hallituskysymys. Vastaavuussuhteeltaan lähimmäksi sanktiointia nousee kuitenkin puolueen jäsenen rankaisemisesta säättävä 5 §.

Säädöksen mukaan puolueen toimintaa petollisella tai epälojalilla tavalla vahingoittanut henkilö voidaan erottaa puolueosastosta. Samalla hän menettää luottamustoimensa ja edustus oikeutensa kaikissa puolueen järjestöelimissä. Erottamista koskevan vaatimuksen esittää puolue neuvosto ja muodollisen päätöksen tekee puolueosasto, jonka jäsentä ollaan erottamassa. Käytännössä puolue neuvoston päätös on kuitenkin sitova, sillä sääntöjen mukaan osasto, jonka jäsentä ollaan erottamassa menettää oikeutensa kunnes erottamisvaatimus on toimeenpantu.¹⁵⁵ Vuonna 1975 sanktiointimenetelmiä ja -oikeuksia lisättiin. Uusina kurinpitotoimina esiteltiin huomautus, varoitus ja enintään 4 vuotta kestävä jäsenoikeuksien määräaikainen rajoittaminen, minkä aikana henkilöä ei voida esimerkiksi nimetä ehdokkaaksi vaaleihin. Näiden esittämisestä on vastuussa puolue toimikunta.¹⁵⁶

Se, voidaanko sanktiointipykälän katsoa koskevan kansanedustajaa, on kuitenkin jossain määrin problemaattista. Kyse on lähinnä siitä, onko kansanedustaja välttämättä puolueosaston jäsen ja jos on, niin tarkoittaako hänen erottamisensa automaattisesti sitä, että henkilö eroaa myös ryhmästä. Nähdäkseni edustajuutta voidaan pitää luottamustoimena, sillä vuodesta 1960 vuoteen 1993 kansanedustajaksi kykeni päätyämään vain sellainen henkilö, jota on jossain puolueen perusosastossa ehdotettu ehdokkaaksi. Vuonna 1990 asia tehtiin selkeäksi kun eduskuntaryhmän jäsenyyden määritelmää muutettiin. Aikaisempi muotoilu ”puolueeseen kuuluvat kansanedustajat”¹⁵⁷ vaihdettiin muotoon ”puolueosaston jäsenenä olevat kansanedustajat”¹⁵⁸.

¹⁵⁵ SDP:n säännöt 1960, 28 § ja 5 § (PkPk, 257, 267).

¹⁵⁶ SDP:n säännöt 1975, 5 § (PkPk, 450-451).

¹⁵⁷ SDP:n säännöt 1978, 45 § (PkPk, 596).

¹⁵⁸ SDP:n säännöt 1990, 46 § (PkPk, 583).

Näin ollen eduskuntaryhmän jäsenet alistettiin muodollisesti ulkoparlamentaarisien puolueiden sanktioinnin kohteeksi.

Ulkoparlamentaarisien puolueiden merkitys puolueiden julkisesti ilmaistujen politiikkalinjausten muotoilemisessa ei ole yksiselitteinen, sillä on epäselvää, mitä voidaan pitää puolueiden julkisesti ilmaisevana politiikkalinjauksena. Jos sellaisiksi lasketaan ainoastaan puolueiden virallisen päätöksentekokoneiston läpäisseet kannanotot ja ohjelmat, on yksinoikeus niiden laatimisen ollut aina puolueiden päätösvaltaisilla elimillä, puoluekokouksella ja puoluehallituksella¹⁵⁹. Jos taas missä tahansa toimielimessä tehty julkisesti ilmaistu kollektiivinen päätös (esimerkiksi eduskuntaryhmän ryhmäkokouksen päätös) on tällainen, ei säännöissä ilmaistuja rajoituksia ole. Tätä koskevissa eduskuntaryhmän säännöissä on kuitenkin tapahtunut pieni muutos. Vielä 1960-luvulla eduskuntaryhmän säännöt määrittivät ryhmän puheenjohtajiston tehtäväksi päättää mitkä ryhmän tekemät päätökset ja kannanotot välitetään julkisuuteen ja millä tavalla¹⁶⁰. Vuoden 1990 säännöistä tämä muotoilu oli poistettu.

Kysymykset siitä, **voiko ulkoparlamentaarinen puolue vaikuttaa suoraan parlamenttiryhmän johtajan valintaan tai parlamenttiryhmän politiikkalinjauksiin** ovat edellisen kysymyksen tapaan varsin tulkinnanvaraisia. Puhtaasti eksplisiittisiin sääntökohtiin perustuva vastaus kysymyksiin on ei. Puolueiden eduskuntaryhmän sääntöjen mukaan on eduskuntaryhmän kokous aina valinnut puheenjohtajan itsenäisesti, eikä säännöissä myöskään ole suoraa mainintaa siitä, että eduskuntaryhmän tulisi noudattaa toiminnassaan puolueiden tekemiä linjauksia. Kalevi Sorsa kuitenkin vihjaa muistelmissaan, että suoraa säädöstä ei ole, koska valtiosääntö on kieltänyt sidotun mandaatin¹⁶¹. On kuitenkin olemassa muutama sääntökohta, joiden kautta tapahtunutta kehitystä voidaan tulkita. Voidaan tarkastella eduskuntaryhmän tehtävien määrittelyssä käytettyjen sanamuotojen kehitystä, eduskuntaryhmän toimielimille määritettyjä tehtäviä ja ryhmän päätöksentekojärjestyksessä tapahtuneita muutoksia.

¹⁵⁹ Vuodesta 1975 eteenpäin myös PTK on voinut tehdä linjauksia asioissa, joita ei ole määritelty minkään toisen päätöksentekijän vastuulle. SDP:n säännöt 1975, 39 § (PKPk, 466).

¹⁶⁰ Eduskuntaryhmän säännöt 1966, 7b §.

¹⁶¹ Sorsa 2003, 438.

Eduskuntaryhmän tehtävämäärityksessä voidaan havaita mielenkiintoinen muutos. 1966 sääntöjen mukaan ryhmän tehtävänä oli toimia SDP:n puoluekokouksen ja PN:n hyväksymien ohjelmien hengessä, sekä niissä esitettyjen tavoitteiden käytännölliseksi toteuttamiseksi¹⁶². Vuonna 1990 pykälä muotoiltiin ehdottomammin: ryhmän tarkoituksena on edustaa kansalaisia siten, että periaateohjelmassa, puoluekokouksessa ja PN:ssä hyväksytyt tavoitteet toteutuisivat¹⁶³. Toisin sanoen nykyisin eduskuntaryhmän tehtäväksi ja tarkoitukseksi on määritelty ulkoparlamentaarisien puolueiden tavoitteiden ajaminen.

Eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen kannalta olennainen toimielin oli vuosina 1966-1990 toiminut aloiteryhmä. Sen tehtävänä oli huolehtia, että tärkeimmät puolueiden tavoiteohjelman mukaiset aloitteet tulevat jätetyiksi. Sen kuului myös ”tarkastaa ryhmän jäsenten suunnittelemat eduskuntatyöhön liittyvät aloitteet, kyselyt ja lausumat”. On huomattava, että vaikka aloiteryhmä kuulostaa tehtäviensä puolesta jonkinlaiselta ulkoparlamentaarisien puolueiden valvontaryhmältä, ryhmä oli sääntöjen mukaan vastuuvollinen ainoastaan ryhmäkokoukselle.¹⁶⁴ Vuonna 1990 siitä luovuttiin,¹⁶⁵ mutta sen tehtävien voidaan katsoa olevan jossain määrin päällekkäisiä toisen, edelleen toiminnassa olevan toimielimen, valiokuntaryhmän, tehtävien kanssa. Vuosina 1966-1990 sen tehtävänä oli eri valiokunnissa tuoda mahdollisuuksien mukaan esille puolueiden ohjelmalliset tavoitteet ja ryhmän tekemät päätökset¹⁶⁶. Vuonna 1990 lause ”mahdollisuuksien mukaan” poistettiin.¹⁶⁷

Ryhmän päätöksentekojärjestystä osalta on aina pätenyt sama asia: ryhmä tekee päätöksensä ryhmäkokouksissa, missä ryhmän ulkopuolisilla toimijoilla on korkeintaan puhe- ja läsnäolo-oikeus. Näin ollen suoraa yhteyttä ulkoparlamentaarisien puolueiden ja parlamenttiryhmän päätöksenteon välille ei ole.

Hallituskysymys. Ylimpien toimielinten toimivaltasuhteiden muutosta määriteltäessä kysymys siitä, kuka puolueessa päättää hallitukseen osallistumisesta, hallituksen ohjelmasta ja hallituksen

¹⁶² Eduskuntaryhmän säännöt 1966, 2 §.

¹⁶³ Eduskuntaryhmän säännöt 1990, 2 §.

¹⁶⁴ Eduskuntaryhmän säännöt 1967, 8 §.

¹⁶⁵ Eduskuntaryhmän säännöt 1990, 4 §.

¹⁶⁶ Eduskuntaryhmän säännöt 1966, 6 §.

¹⁶⁷ Eduskuntaryhmän säännöt 1990, 6 §.

kokoonpanosta on erityisen tärkeä. Kyseessä on nykypäivänä todennäköisesti merkittävin puoluetason ja kansallisen tason päätöksentekonstruktuurien kohtaaminen. Näin ei kuitenkaan välttämättä ajateltu vielä 1960-luvulla, sillä asiasta ei säädetty erillisessä artiklassa, vaan puolueuuvoston tehtävissä, minkälaiseksi se päättyi, jos puoluetoimikunta ja eduskuntaryhmä eivät päässeet asiasta yksimielisyyteen.¹⁶⁸ Vuonna 1972 asia siirrettiin puoluetoimikunnan päätettäväksi. Mikäli puoluetoimikunta ei kyennyt yksimieliseen päätökseen tuli asia siirtää puolueuuvostolle, jolle se olisi muutoksen aiheuttaneen esityksen mukaan syytä alistaa joka tapauksessa. Ehdotuksen mukaan hallituskysymyksen siirtäminen puolue-elimien päätettäväksi mukaili hyvin puoluelaisissa määriteltyä ”puoluepainotteista henkeä” kansanedustajan ja puolueen suhteissa.¹⁶⁹ Eduskuntaryhmän asema heikkeni oleellisesti.

Vuonna 1975 puoluepainotteinen henki vietiin astetta pidemmälle, kun päätös hallitukseenmenosta siirrettiin kokonaan puolueuuvostolle. Puoluetoimikuntaakaan ei kokonaan sivuutettu ja eduskuntaryhmäkin sai uuden tehtävän: niiden yhteiseksi tehtäväksi tuli hallitusneuvotteluihin liittyviä kysymyksiä käsittelevän toimikunnan perustaminen. Toimikunnan jäseniksi tuli valita puolueen puheenjohtajan lisäksi kahdeksan muuta jäsentä, neljä puoluetoimikunnasta ja neljä eduskuntaryhmästä.¹⁷⁰ Puolueuuvoston tehtäväksi tuli toimikunnan ehdotuksien pohjalta määritellä puolueen kanta hallitusohjelmaan, hallituksen kokoonpanoon ja paikkajakoon, sekä nimetä puolueen ehdokkaat hallituksen muodostajaksi ja puolueen ehdokkaat valtioneuvoston jäseniksi.¹⁷¹

Myöhemmin tapahtuneet muutokset vahvistivat eduskuntaryhmän asemaa, vaikka puolueuuvoston valta päättää hallitusasiasta on säilynyt tähän päivään saakka. Vuonna 1990 hallitukseen osallistumista säättävää 45 § muutettiin siten, että ennen kuin puolueuuvoston päättämä, puolueen hallitusohjelmaa, hallitukseen osallistumista ja hallituksen kokoonpanoa käsittelevä kannanotto vietiin hallituksen muodostajalle, oli eduskuntaryhmälle varattava mahdollisuus esittää lausuntonsa asiasta¹⁷². Eduskuntaryhmälle annettiin siis lausunnon kautta vielä mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn. Myöhemmin ryhmän roolia vahvistettiin edelleen.

¹⁶⁸ SDP:n säännöt 1960, 28 § (PkPk, 267).

¹⁶⁹ PkPk 1972, 48-53 ja 98-99.

¹⁷⁰ SDP:n säännöt 1975, 44 § (PkPk, 468-469).

¹⁷¹ SDP:n säännöt 1975, 36 § ja 44 § (PkPk, 464-465, 468-469).

¹⁷² SDP:n säännöt 1990, 45 § (PkPk, 582-583).

Aiemmin käytetty muotoilu ”puoluehallitus ja Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä nimeävät hallitusneuvotteluihin liittyviä asioita valmistelemaan toimikunnan”¹⁷³ muutettiin vuoden 2002 säännöissä muotoon ”eduskuntaryhmä nimeää”. Myös kokoonpanoa muutettiin. Puheenjohtajaksi tulee edelleen valita puolueen puheenjohtaja, mutta puoluehallituksesta ei hänen lisäkseen veloiteta ottamaan ainuttakaan jäsentä. Jäsenistä vähintään puolien tulee kuitenkin olla puoluehallituksen eduskuntaryhmälle esittämiä.¹⁷⁴

Valvontamahdollisuudet. Valvontamahdollisuuksilla viitataan toimenpiteisiin, jotka antavat toimijoille mahdollisuuden olla seurata toisen tekemisiä ja tekemättä jättämiä. Säännöt määrittelevät kahdenlaisia tällaisia tekijöitä: toimielinten kokousten äänestys-, esitys-, puhe- ja läsnäolo-oikeuksia, sekä erilaisten dokumenttien tarkistusoikeuksia, joilla tässä yhteydessä viitataan eduskuntaryhmän toimintakertomuksen tarkastamiseen. Näistä ensimmäisiä voidaan pitää merkittävimpinä, sillä ne antavat tekemisten seuraamisen ohella mahdollisuuden seurata sitä, mitä on jätetty tekemättä. Peter Bachrachin ja Morton Baratzin muotoileman poliittisen vallankäytön näkymättömyyttä kuvaavan piilovallan (non-decisionmaking) käsitteen¹⁷⁵ avulla ilmaistuna kyse on siitä, että toimija tietää, että jos hänen intresseissään oleva asia ei myöhemmin ole agendalla, se ei ainakaan johdu siitä etteikö asiaa olisi tuotu esille. Esimerkiksi eduskuntaryhmän kokouksiin osallistuva ulkoparlamentaarinen edustus tietää, jos ryhmä on tietoisesti jättänyt joitain asioita agendansa ulkopuolelle. Kokousten ulkopuolelle jäävät toimijat eivät sen sijaan koskaan voi tietää mitkä asioista jäivät agendan ulkopuolelle tarkoituksellisesti. Tästä syystä dokumenttien tarkistusoikeuksia voidaan pitää olennaisesti heikompina valvonnan työkaluina.

Koska ensisijaisena tarkoituksena on ollut selvittää missä määrin ulkoparlamentaarinen puolue kykenee vaikuttamaan eduskuntaryhmän toimintaan, voidaan erityisen mielenkiintoisina pitää eduskuntaryhmän kokouksiin myönnettyjä osallistumisoikeuksia. Ryhmän säännöistä havaitaan, että puolueen neuvoston, puolue-toimikunnan ja valtioneuvostoon kuuluvat puolueen jäsenet nauttivat jo 1960-luvulla automaattisista läsnäolo-oikeuksista ryhmän kokouksissa¹⁷⁶.

¹⁷³ SDP:n säännöt 1990, 45 § (PkPk, 582).

¹⁷⁴ SDP:n säännöt 2002, 47 § (PkPk, 335-336); Eduskuntaryhmän säännöt 2005, 10 §.

¹⁷⁵ Bachrach & Baratz 1962.

¹⁷⁶ Eduskuntaryhmän säännöt 1967, 3 §.

Myöhemmin oikeuksia laajennettiin: ensin ne myönnettiin valtioneuvoston jäsenten poliittisille sihteereille, sekä puoluetoimiston valtuuttamille puolueen toimihenkilöille¹⁷⁷; myöhemmin eduskuntaryhmän poliittisille toimihenkilöille, sekä Euroopan parlamentissa toimiville SDP:n edustajille. Osallistumisoikeuksia on myös kerran rajoitettu: puoluevaltuustosta osallistumisoikeus on vuodesta 2005 lähtien koskenut enää sen puheenjohtajistoa.¹⁷⁸

Toisen potentiaalisen valvontatyökalun, eduskuntaryhmän jokavuotisen toimintakertomuksen käsittelemis- ja hyväksymisprotokollassa voidaan havaita samansuuntaisia muutoksia. Vielä 1960-luvulla toimintakertomus käsiteltiin ja hyväksyttiin erikseen puoluevaltuustossa kokouksessa ja puoluekokouksessa¹⁷⁹. Vuonna 1975 lakattiin puoluevaltuuston tehtävissä puhumasta hyväksymisestä ja todettiin ainoastaan, että kertomus käsitellään puoluevaltuustossa puoluekokousta varten¹⁸⁰. Myöhemmin käsitteleyhtävä poistettiin puoluekokouksen tehtävistä ja sen jäi puoluevaltuuston vastuulle¹⁸¹.

4.1.3. Puolueen keskeisten toimielinten muodollisten toimivaltasuhteiden muutokset

Puolueen ehdokasasettelua ja edustajakausten rajoittamista analysoitaessa havaittiin, että ehdokasvalinnan perusteena toimivan jäsenäänestyksen tuloksen osittaisen muuttamisen mahdollistava muutosoikeus on kaventunut. Nykyisin puoluehallitus kykenee yhdessä piiritoimijoiden kanssa vaihtamaan ainoastaan sellaisia ehdokkaita, jotka eivät kuulu jäsenäänestyksessä eniten ääniä saaneeseen puoliskoon. Kun huomioon otetaan se, että jäsenäänestyksen ehdokkaat esitetään puolue- ja kunnallisosastojen toimesta, on eduskuntaryhmän jäsenten riippuvuus puolueen keskushallinnosta ja piiritasosta kaventunut. Ehdokkaaksi päästäkseen tai sellaisena pysyäkseen on henkilön oltava jonkin perusosaston kannattajien mieleen – tai vaihtoehtoisesti puoluehallituksen suosiossa. Parlamenttiryhmän ja ulkoparlamentaarisin puolueen suhteen kannalta olennaista kuitenkin on ainoastaan se, että

¹⁷⁷ Eduskuntaryhmän säännöt 1990, 3 §.

¹⁷⁸ Eduskuntaryhmän säännöt 2005, 3 §.

¹⁷⁹ SDP:n säännöt 1960, 28 § (PkPk, 267).

¹⁸⁰ SDP:n säännöt 1975, 36 § (PkPk, 464-465).

¹⁸¹ PkPk 1993, 570.

eduskuntaryhmän jäsenet eivät nykyisin ole uudelleenvalintansa suhteen riippuvaisia puoluehallituksesta. Tämä on vahvistanut eduskuntaryhmän asemaa.

Puolueen johtajan asemaa ja sijaintia tarkastellessa havaittiin, että puoluehallituksen puheenjohtaja (puolueen johtaja) ja myöhemmin koko puoluehallitus ovat ajan myötä saaneet oikeuden ”siirtyä” parlamentaariseen areenalle, hallitustoimintaan. Muutosta voidaan pitää varsin merkittävänä, mutta ei ole itsestään selvää kumman eduksi se tulisi katsoa. Jos ajattelemme, että puoluejohtajan ”siirtyminen” hallitusryhmään antaa puolueelle paremmat mahdollisuudet puuttua hallituksen toimintaan, on muutos vahvistanut ulkoparlamentaarista puoluetta. Vaihtoehtoinen tulkinta nojaa SDP:ssäkin hyvin tunnettuun politiikan nykykäytäntöön, minkä mukaan puolueen puheenjohtajasta tulee puolueen kansalliseen hallitukseen osallistuessa automaattisesti sen korkea-arvoisin jäsen. Tämän tulkitsen viittaavan siihen, että parlamentaarisen toiminnan tärkeys on puolueen sisäisessä katsannossa yksinkertaisesti vahvistunut: ei ole varaa jättää puoluejohtoa on hallituksen ulkopuolella ja tehtyjen muutosten jälkeen tätä vaaraa ei ole olemassa. Tutkimuskysymykseni kontekstissa tämä voidaan tulkita eduskuntaryhmän aseman vahvistumiseksi.

Eduskuntaryhmän sanktiointia käsittelevässä kohdassa havaitsimme, että viimeistään vuoden 1990 sääntömuutoksessa, missä eduskuntaryhmän jäsenyys määriteltiin puolueosastoon kuulumisen kautta, alistettiin eduskuntaryhmän jäsenet ulkoparlamentaarisen puolueen sanktioinnin kohteeksi. Tämä voidaan tulkita ulkoparlamentaarisen puolueen vahvistumiseksi.

Julkisesti ilmaistujen politiikkalinjausten kohdalla havaitsimme, että puolueen säännöissä ei eksplisiittisesti tehdä asian suhteen minkäänlaisia kieltoja, minkä vuoksi kysymys on hyvin tulkinnanvarainen. Sen vuoksi voidaan nähdäkseni päätellä, että jos eduskuntaryhmä päättäisi keskenään muotoilla ja julkistaa yhteisen kannanoton, ei ulkoparlamentaarisella puolueella olisi mitään suoria keinoja sen estämiseksi. Tämä ei toki tarkoita, etteikö ryhmä näin toimiessaan alistaisi itseään esimerkiksi edellisessä kappaleessa kuvatun tai muunkaltaisen sanktioinnin kohteeksi. Tulkinnallisten epäselvyyksien ja muutosten olemattomuuden vuoksi en tulkitse tällä ulottuvuudella tapahtuneita vähäisiä muutoksia kummankaan puolueen osan eduksi tai haitaksi.

Eduskuntaryhmän johtajavalintaan liittyen havaitsin, että se on aina kuulunut ryhmän tehtäviin eikä siinä ole tapahtunut muutoksia. Poliittikalinjauksiin vaikuttamisestakaan ei ole missään eksplisiittisesti säädetty, mutta siihen mielekkäällä tavalla liittyvissä epäsuorissa keinoissa havaitsin tapahtuneen muutoksia. Ryhmän tehtävänmäärittelyssä käytetty sanamuoto on ”tiukentunut”. Koska tehtävän toteutumiselle ei ole kuitenkaan asetettu mitään kriteerejä ja sen valvontamahdollisuudetkin ovat aloiteryhmän lakkauttamisen myötä heikentyneet, tulkitsen tällä toimivaltaulottuvuudella tapahtuneet sääntömuutokset eduskuntaryhmän eduksi.

Hallituskysymystä tarkastellessa havaitsin, että sen valmisteluvastuu on ajan myötä siirtynyt varsin vahvasti eduskuntaryhmälle. Tämä näkyy myös aiemmin käsitellyssä perustuslain 61 §:ssä, minkä mukaan hallitusneuvotteluista vastuussa ovat eduskuntaryhmät. Samanaikaisesti vielä 1960-luvulla täysin toissijaisessa asemassa ollut puoluevaltuusto on ”ominut” ratkaisuvallan itselleen vielä 1970-luvun alkupuoliskolla asiasta lähes omavaltaisesti päättäneeltä puoluehallitukselta, jonka rooli hallitusasiassa on sittemmin ainoastaan kaventunut. Puoluehallitus voi nykyisin ainoastaan esittää jäseniä valmistelevaan toimikuntaan, kun vuosina 1972-1975 se kykeni päättämään asiasta lähestulkoon yksin.

Mutta mitä tämä tarkoittaa parlamenttiryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteen kannalta ja kenen eduksi muutokset olisi tulkittava? Perinteisen valtio-opillisen näkökulman mukaan voimme korostaa juridisen päätöksentekijän keskeisyyttä ja todeta, että ulkoparlamentaarinen puolue on vahvistunut, koska vielä 1960-luvulla eduskuntaryhmälläkin oli asiassa ratkaisuvallaa. Vaihtoehtoisesti voimme korostaa valmisteluvallan merkitystä, jolloin kokonaismuutos voitaisiin tulkita eduskuntaryhmän eduksi. Ensimmäistä vaihtoehtoa tulee mielestäni arvioida pohtimalla sitä, kuinka mahdollisena voidaan pitää tilannetta, missä puoluevaltuusto kaataisi eduskuntaryhmän nimittämän valmisteluelimen ehdotuksen. Arvelisin, että hallituskysymyksen ratkaiseminen eduskuntaryhmän kannalta epäedullisella tavalla ei yleisesti ottaen ole puoluevaltuuston kannalta mielekäs vaihtoehto. Ainut tilanne, missä kyseinen toimintamalli tuntuisi järkevältä, olisi sellainen missä puoluevaltuusto katsoisi eduskuntaryhmän toimien tai tulevaisuuden toimintaodotusten olennaisella tavalla poikkeavan sen näkemyksistä.

On silti hyvä muistaa, että puolueuuvosto koostuu piirijärjestöjen jäsenistä, joiden intressit todennäköisesti poikkeavat keskenään jossain määrin¹⁸². Piirijärjestö edustaa vaalipiiriä, puoluevaltuusto sen sijaan kaikkia vaalipiirejä. Jos ajattelemme hallituskysymyksen ratkaisemista jonkinlaisena systemaattisena painostus- tai sanktiointitoimena, ei keskenään erilaisia käsityksiä vaalivasta puolueuuvostosta vaadittavan enemmistön saaminen välttämättä ole niin yksinkertainen seikka, kuin miltä se saattaisi päällepäin näyttää. Tulkitsen muutokset lievästi eduskuntaryhmän eduksi, sillä pidän hyvin epätodennäköisenä sitä, että toimijat päätyisivät niin suureen ristiriitaan, että puolueuuvosto päättäisi kaataa ryhmän esityksen. Asia on kuitenkin nähtävä lähinnä riippumattomuuden vähenemisenä, ei poistumisena. Sillä kuten ehdokasasettelussakin, myös hallituskysymyksessä lopullinen valta on jäsenistön valitsemalla toimijalla.

Erilaisia valvontakeinoja analysoidessa havaitsin kaksi puolue-elinten toimivaltasuhteita käsittelevää muutosta: eduskuntaryhmän kokouksen osallistumisoikeudet kaventuivat puoluevaltuuston osalta ja toimintakertomuksen käsittely poistettiin puoluekokouksen asialistalta. Se, että vielä 1960-luvulla kaikkien keskeisten ulkoparlamentaaristen toimijoiden edustajat kykenivät osallistumaan eduskuntaryhmän kokouksiin, on linjassa aiemmin mainitun edustamisen delegaattimallin kanssa. Samalla tavoin linjassa on myös se, että perusjäsenistölle tarjottiin mahdollisuus tarkastaa ja hyväksyä ryhmän valtiopäivätoiminnasta kertova toimintakertomus. Tapahtuneet muutokset voidaan tulkita askeleeksi toiseen suuntaan. Koska puolueuuvoston puheenjohtajisto on vuodesta 1996 saakka valittu puoluekokouksessa erikseen¹⁸³, on täysin mahdollista, että tehtävää suorittava on lähempänä eduskuntaryhmää kuin minkään piirin ydintä. Näin ei kuitenkaan ole toistaiseksi tapahtunut, sillä vuosien 2005 ja 2008 puoluekokouksissa valituista puoluevaltuuston puheenjohtajista ainoastaan vuonna 2005 valittu puheenjohtaja Matti Ahde oli valituksi tullessaan myös kansanedustaja. Tämä mahdollisuus on siis toistaiseksi teoreettinen. Kuitenkin kiistatonta on se, että nykyisin kaikki puolueuuvoston jäsenet voivat valvoa eduskuntaryhmää ainoastaan hyvin rajoitetusti (toimintakertomuksen

¹⁸² Entinen puolueen puheenjohtaja ja monivuotinen pääministeri Kalevi Sorsa käyttää puolueen sisäisiä alueellisia ristiriitoja kuvatessaan esimerkkinä juuri puolueuuvostoa, minkä kokouksissa käytetyissä puheenvuoroissa alueelliset ristiriidat näkyivät hänen mukaansa selkeästi. Sorsa 1998, 244.

¹⁸³ SDP:n säännöt 1996, 35 § (PkPk, 581).

kautta) ja kokonaisvaltaiseen valvontaan kykenevät enää hyvin harvat puolueeneuvoston jäsenet. Tämän tulkitseen eduskuntaryhmän vahvistumiseksi.

Puolueen sääntökehityksessä ja kansallisessa lainsäädännössä havaittujen muutosten perusteella voidaan yksiselitteisesti päätyä siihen johtopäätökseen, että eduskuntaryhmän asema on kuluneen 50 vuoden aikana vahvistunut suhteessa ulkoparlamentaariseseen puolueeseen. Kansallisen lainsäädännön osalta tämä näkyy ennen kaikkea perustuslain 61 §:ssä, joka tunnustaa eduskuntaryhmät ja tekee niistä vastuullisia parlamentaarisen politiikan keskeisessä tapahtumassa, hallituksen muodostamisessa. Vastaavantyyppinen kehitys näkyy puolueen sääntökehityksessä, missä erityisesti puoluehallituksen roolia on kavennettu. Toinenkin keskeinen muutos näkyy myös kansallisen tason lainsäädännössä ja puolueen säännöissä. Niissä molemmissa tapahtuneiden muutosten seurauksena on eduskuntaryhmä lisännyt ehdokasasetteluun liittyvää riippumattomuuttaan sekä puolueen keskushallinnosta että piiritasosta. Lisäksi voidaan korostaa puolueen johtajan ja puolueen toimeenpanevan johdon mahdollisuutta ”siirtyä” puolueesta parlamentaarisen politiikan keskeisimmälle paikalle, maan hallitukseen. Nähdäkseni jokainen muutoksista korostaa jo aiemmin mainittua parlamentaarisen hengen vahvistumista.

Eduskuntaryhmän vahvistumisen ohella huomionarvoista on myös se, että ulkoparlamentaarisien puolueen johtoelimet näyttävät monilta osin siirtyneen toimivaltakysymyksissä eri suuntiin. Hallitusasian ”omiminen” on selkeästi vahvistanut puoluevaltuustoa, mutta tämä ei käy ilmi sen määrittelyssä käytetyissä sanamuodoissa tapahtuneista muutoksista. Aiemmin puolueen korkeinta päätösvaltaa käyttäväksi toimielimeksi¹⁸⁴ kutsuttu toimija muuttuu vuosien saatossa piirijärjestöjen ”yhteydenpito- ja päätöksentekuelimeksi”¹⁸⁵. Puoluehallituksen kohdalla voidaan havaita päinvastainen kehitys. Sanamuodot ovat saaneet vuosien varrella yhä mahtipontisempia vivahteita (toimeenpanoelimestä¹⁸⁶ ”poliittisen toiminnan johtoelimeksi”¹⁸⁷), mutta samalla sen ratkaisuvalltaan kuuluvat tehtävät, kuten ehdokasasettelun muutosoikeus ja hallitusasia, ovat

¹⁸⁴ SDP:n säännöt 1960, 23 § (PkPk, 265).

¹⁸⁵ PkPk 1993, 571; SDP:n säännöt 1993, 33 § (PkPk, 590).

¹⁸⁶ SDP:n säännöt 1960, 29 § (PkPk, 268-269).

¹⁸⁷ SDP:n säännöt 1990, 38 § (PkPk, 578).

olennaisesti keventyneet. Ulkoparlamentaarisien puolueiden ”hajaantumisen” tulkitseminen näin ikään eduskuntaryhmän eduksi.

4.2. Valtionapujen jakautuminen eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden kesken

Tässä alaluvussa tarkastelen puolueiden saamien julkisten tukien, kansliatuen ja puoluetuen¹⁸⁸, määriä. Niitä vertaamalla pyrin selvittämään 1) miten tuet ovat kehittyneet, 2) kumpi tuista, jos kumpikaan, eduskuntaryhmälle myönnettävä kansliatuki vai ulkoparlamentaariselle puolueorganisaatiolle myönnettävä puoluetuki, on tarkasteluajanjakson aikana kasvanut suhteellisesti enemmän ja 3) onko tukien muutosvauhdissa tapahtunut muutoksia.

4.2.1. Puolue- ja kansliatuen synty ja oikeudellinen sääntely

Puoluetuki. Julkinen puoluetukijärjestelmä syntyi 1960-luvun puolivälissä. Aluksi vaadittiin tukea resurssipulasta kärsivälle puoluelehdistölle ja sitä kautta siirryttiin puhumaan puoluerahoituksen heikosta tilasta ja pitkäjännitteisen puolue toiminnan edellyttämästä perusrahoituksesta. Puoluetukijärjestelmän luominen liittyi osaksi 1960-luvun lopulla läpivietyä puolueiden virallistamisprosessia. Ensimmäiset tuet maksettiin jo ennen puoluelakia, vuosina 1967-1968. Tuen yleisiä periaatteita, kuten jakoperusteita ja valvontaa säätämään tarvittiin kuitenkin lakitasoista normistoa ja lopputuotteena syntyi puoluelaki.¹⁸⁹ Onni Rantala huomauttaa, että toisin kuin useimmissa maissa, Suomessa tukea ryhdyttiin maksamaan ennen kuin sillä oli oikeudellista säädösperustaa¹⁹⁰. SDP:ssä erityisesti puheenjohtaja Rafael Paasio puolusti puoluetukea voimakkaasti. Tukea tuettiin eduskuntaryhmässä muutenkin, mutta sen jakoperusteet aiheuttivat tyytymättömyyttä. Monien edustajien mielestä tuki olisi pitänyt jakaa suoraan piirijärjestöille kansanedustajien lukumäärän perusteella.¹⁹¹

¹⁸⁸ Puoluelehdistön tukemiseen on myönnetty ns. lehdistötukea, joka vuonna 2009 siirrettiin valtion talousarviossa samaan momenttiin kuin puoluetuki. Sen jakautumista en kuitenkaan analysoi, sillä on epäselvää, minkä puolueiden osan vahvistumiseksi lehdistötuen lisääntyminen pitäisi laskea.

¹⁸⁹ Venho 2008, 34-36.

¹⁹⁰ Rantala 1982, 41.

¹⁹¹ Iivari 2007, 157.

Puoluetuesta säädetään puoluelain 9 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan ”[V]altion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen.”¹⁹² Tuen määrä siis määräytyy budjettiperustaisesti. Venho tulkitsee, että sanamuoto viittaa tuen harkinnanvaraisuuteen, eikä siihen, että kyseessä olisi automaattinen valtionosuus. Toisaalta hän myös vihjaa, että koska tukea on tähänkin saakka jaettu vuosittain, olisi ”ajatuksenakin täysin mahdollonta”, että kansanedustajat päättäisivät jonain vuonna jättää tuen jakamatta.¹⁹³ Momentti nostaa esille kaksi muutakin asiaa: puoluetukea voi saada vain eduskuntapuolue ja puolue itse määrittelee kuinka tukensa käyttää, kunhan käyttötarkoitus vastaa säännöissä ja yleisohjelmassa määriteltä julkisen toiminnan tukemista. Venhon mukaan minkä tahansa puolue toimintaan liittyvän toiminnan voidaan katsoa ainakin välillisesti kuuluvan puolueen julkiseen toimintaan¹⁹⁴.

9 §:n ensimmäisessä momentissa määritellään myös tuen jakoperuste, eli se periaate, minkä mukaan budjetoitu kokonaissumma jaetaan eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden kesken. Lain mukaan ”Avustus on jaettava puolueiden viimeksi toimitetuissa kansanedustajain vaaleissa saamiensa edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa.”¹⁹⁵ Toisin sanoen puolueen osuuden selvittämiseksi täytyy momentille myönnetty kokonaissumma jakaa ensin 200:lla, minkä jälkeen se kerrotaan puolueen viime vaaleissa saamalla edustajamäärällä. Jakoperustetta on poikkeustapausten vuoksi tarkennettu kahdesti. Vuonna 1973 säädettiin jakoperusteen tarkistamisesta tilanteessa missä puolet ryhmän jäsenistä eroaa. Vuonna 1989 tukeen oikeutettiin myös puolueet, jotka järjestäytyvät puolueeksi vasta valtiopäivillä.¹⁹⁶

Kansliatuki. Eduskuntaryhmille on vuodesta 1967 saakka myönnetty eduskuntaryhmän kansliamäärärahaa. Ennen määrärahan myöntämistä eduskuntaryhmä rahoitti oman toimintansa jäsenten maksaman ryhmäveron avulla¹⁹⁷. Tomi Venhon mukaan kansliamäärärahan syntyhistoria on pitkälti yhtenevä puoluetuen syntyhistorian kanssa. Se esiteltiin puoluetuen varjossa, eikä sen sisäänajoon kiinnitetty kovinkaan suurta huomiota. Tukea perusteltiin

¹⁹² PL 1969, 9 §.

¹⁹³ Venho 2008, 37.

¹⁹⁴ Venho 2008, 38.

¹⁹⁵ PL 1969, 9 §.

¹⁹⁶ Venho 2008, 38.

¹⁹⁷ Iivari 2007, 158.

eduskuntaryhmien merkityksen kasvulla ja sitä seuranneella resurssitarpeella. Perusteluissa viitattiin myös muissa pohjoismaissa sovelletuihin käytäntöihin. Tukimuotojen keskeisenä ero on, että kansliamäärärahan jakoperusteista tai muista sitä koskevista periaatteista ei ole olemassa lakitasoista säädöstä, vaan tuenkäytännöt, kuten tuen jakoperusteet ja käyttötarkoitus, on määritelty budjettiperusteluissa.¹⁹⁸ Keskeisenä erona tukimuotojen välillä on siis se, että kansliatuen kokonaissumman lisäksi myös sen jakoperusteet ja käyttötavan määritelmät ovat oikeudellisesti harkinnanvaraisia, toisin kuin puoluetuen.

Tästä huolimatta aina vuoteen 1990 saakka on kansliatuen jakotapa ollut identtinen puoluetuen jaossa sovellettuun, eduskuntavaalin tulokseen sidotun mallin kanssa. 1990-luvun alussa kansliatuen jakoperustetta kuitenkin muutettiin. Vuodesta 1991 lähtien on ryhmän saama tuki muodostunut kahdesta erillisestä osasta, joista kumpikin perustuu edustajakohtaisesti määriteltyyn kiinteään kuukausiosuuteen. Ensimmäinen osa on muodostunut siten, että kaikki eduskuntaryhmät saavat kuukausittain kahden edustajakohtaisen kiinteän osuuden mukaisen summan. Toinen osa taas muodostuu jokaiselle ryhmään kuuluvalla edustajalle maksettavien kiinteiden osien summasta.¹⁹⁹ Budjettiperusteluissa on määritelty myös tuen käyttötappaa. Käytetyt määritelmät eivät kuitenkaan ole missään tapauksessa tarkkoja ja yksiselitteisiä²⁰⁰, minkä vuoksi ne eivät rajaa tuen käyttöä, vaan jättävät sen pitkälti ryhmien oman harkinnan varaan²⁰¹.

4.2.2. SDP:lle myönnetyn puolue- ja kansliatuen kehitys

Taulukossa 1. esitetään SDP:lle myönnettyjen puolue- ja kansliatukien kehitys. Suhteellisten muutosten vertailtavuuden mahdollistamiseksi markkamääräiset summat (1967-2001) on muutettu euromääräisiksi jakamalla ne pyöristetyllä EKP:n kiinteällä muuntokurssilla²⁰².

¹⁹⁸ Venho 2008, 95-96.

¹⁹⁹ Venho 2008, 96.

²⁰⁰ Esimerkiksi vuoden 2010 valtion talousarviossa käyttötarkoitus oli määritelty seuraavalla tavalla: "Määrärahaa saa käyttää ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien ja muun toimistohenkilökunnan palkkaamiseen sekä ryhmien toiminnasta aiheutuvien muiden sellaisten menojen maksamiseen, joita ei makseta eduskunnan kanslian toimintamenoista." Tomi Venhon (2008, 96) mukaan määritelmää "väljennettiin yleisluontoisempaan muotoon" vuonna 1983.

²⁰¹ Venho 2008, 96.

²⁰² Muuntokurssi (5,94573 FIM) pyöristettiin 5,95:een (<http://www.ecb.int/euro/intro/html/index.fi.html>).

Puoluetuen, ja vuoteen 1990 saakka kansliatuen kokonaissummat on SDP:n osuuden saamiseksi jaettu 200:lla ja kerrottu SDP:n edellisissä vaaleissa saamalla edustajamäärällä²⁰³. Vuosien 1991-2010 kansliatukiosuudet on laskettu kaksiosaisella kaavalla, jossa aluksi on selvitetty kiinteän kuukausiosuuden määrä ja sen perusteella on laskettu puoluekohtaisen tuen määrä²⁰⁴. Vaalivuosien kohdalla on kansliatuen laskemisessa sovellettu samoja laskuperusteita kuin puoluetukea laskiessa (ks. alaviite 76). Indeksiluvut on muodostettu siten, että ensiksi on laskettu suhteellinen muutos alkuvuoteen (1967) nähden ja tämän jälkeen se on summattu alkuvuoden indeksilukuun (100).

Taulukko 1. SDP:lle myönnetyn puolue- ja kansliatuen kehitys vuosina 1967-2010 /€

Vuosi	Puoluetuki	PT-indeksi	Kansliatuki	KT-indeksi
1967	462,185	100	11,092	100
1968	462,185	100	11,092	100
1969	462,185	100	11,092	100
1970	443,277	96	10,639	96
1971	443,277	96	10,487	94,5
1972	460,084	99,5	15,252	137,5
1973	739,496	160	32,027	288,5
1974	739,496	160	32,188	290
1975	831,933	180	37,497	338
1976	816,807	176,5	45,741	412,5
1977	1,179,832	255,5	65,345	589
1978	1,452,101	314	98,017	883,5
1979	1,526,470	330,5	127,059	1145,5
1980	1,660,504	359,5	157,311	1418
1981	1,878,992	406,6	188,773	1702

²⁰³ Vaalivuoden summien laskemisessa (esim. 1991) on käytetty puolueen edellisissä vaaleissa (esim. 1987) saamaa paikkamäärää, sillä tulo- ja menoarviosta päätetään edellisen vuoden joulukuussa. (Valtioneuvosto 2010).

²⁰⁴ Kiinteä osa: $(Y \cdot 2 \cdot 12 \cdot X) + (200 \cdot 12 \cdot X) = Z$; ja puolueen osa: $(2 \cdot 12 \cdot X) + (12 \cdot Q \cdot X) = P$.

Y = Eduskuntaryhmien määrä

X = Kiinteä osa

Z = Kansliatuen kokonaissumma

Q = SDP:n kansanedustajien määrä

P = SDP:n osuus kansliatuen kokonaissummasta

1982	2,069,950	448	226,528	2042,5
1983	2,375,231	514	269,849	2433
1984	2,428,487	525,5	298,891	2694,5
1985	2,549,912	551,5	316,134	2850
1986	2,651,889	574	333,378	3005,5
1987	2,682,983	580,5	397,059	3579,5
1988	2,884,706	624	403,200	3635
1989	3,044,706	659	460,059	4147,5
1990	3,212,269	695	542,118	4887,5
1991	3,562,353	771	599,847	5408
1992	2,900,773	627,5	569,748	5136,5
1993	2,610,756	565	589,916	5318,5
1994	2,589,579	560,5	610,891	5507,5
1995	2,589,580	560,5	640,336	5773
1996	3,398,824	735,5	860,884	7761,5
1997	3,398,824	735,5	865,210	7800,5
1998	3,398,824	735,5	878,319	7918,5
1999	3,398,824	735,5	903,489	8145,5
2000	2,751,429	595,5	737,546	6649,5
2001	3,008,571	651	758,924	6842
2002	3,010,785	651,5	780,372	7035,5
2003	3,010,785	651,5	795,000	7167,5
2004	3,441,820	744,5	858,000	7735,5
2005	3,185,300	689	877,800	7914
2006	3,898,680 ²⁰⁵	843,5	917,400	8271
2007	3,957,245 ²⁰⁶	856	937,200	8449,5

²⁰⁵ Puoluetuen kokonaissummasta 2 452 000 euroa määrättiin käytettäväksi tasavallan presidentin vaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Johdonmukaisuuden vuoksi summaa ei ole poistettu, vaan luku on laskettu puoluetuen kokonaissummasta.

²⁰⁶ Puoluetuen kokonaissummasta 2 489 000 euroa määrättiin käytettäväksi eduskuntavaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Johdonmukaisuuden vuoksi summaa ei ole poistettu, vaan luku on laskettu puoluetuen kokonaissummasta.

2008	4,050,000	876,5	823,440	7423,5
2009	4,050,000	876,5	846,000	7627
2010	4,050,000	876,5	846,000	7627

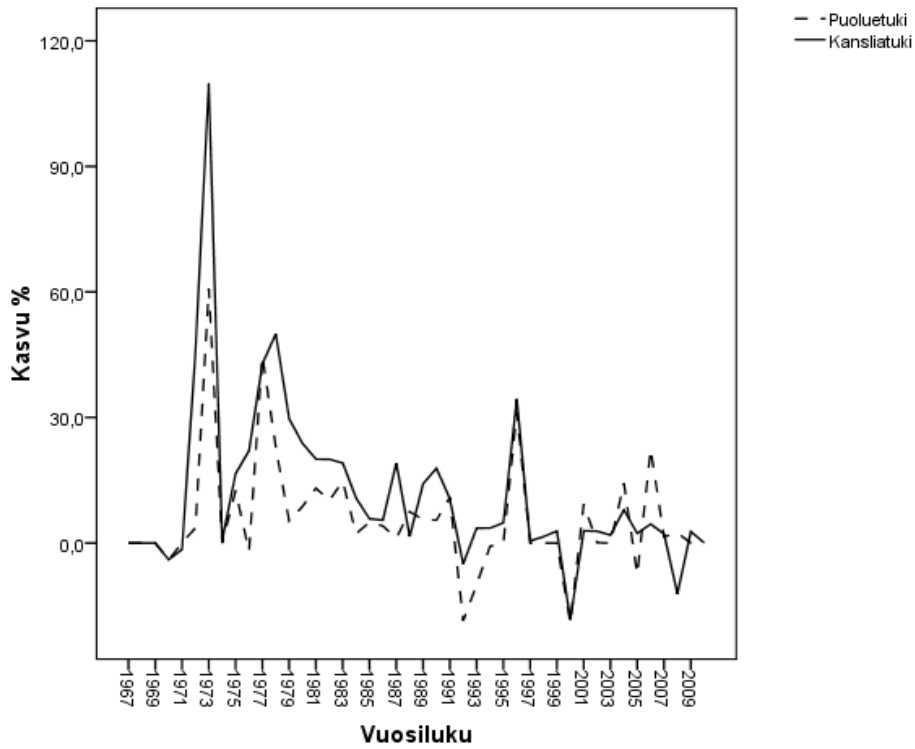
Lähteet: puoluetuki 1968-1990 ja kansliatuki 1967-1989 (Sundberg & Gylling 1992, 313); puoluetuki 1967, 1991-2004 ja kansliatuki 1990-2004 (Venho 2008, 44, 98); puolue- ja kansliatuki 2005-2010 (Valtion talousarvioesitykset 2005-2010).

Taulukosta voidaan havaita, että tuet ovat kasvaneet lähes jokaisena vuotena. Indeksien perusteella kansliatuki on kasvanut suhteellisesti selkeästi enemmän. Se on 43 vuodessa 76-kertaistunut, kun samanaikaisesti puoluetuki on kasvanut 9-kertaiseksi. Hyvin erilaisilta lähtötasoilta kehittymään lähteneet summat ovat tulleet toisiaan lähemmäksi. Ensimmäinen, vuonna 1967 SDP:lle myönnetty puoluetuki oli samana vuonna myönnettyyn kansliamäärärahaan verrattuna hieman yli 40-kertainen. 43 vuodessa ero on kaventunut lähes kymmenkertaisesti: vuonna 2010 ero on vain noin 5-kertainen.

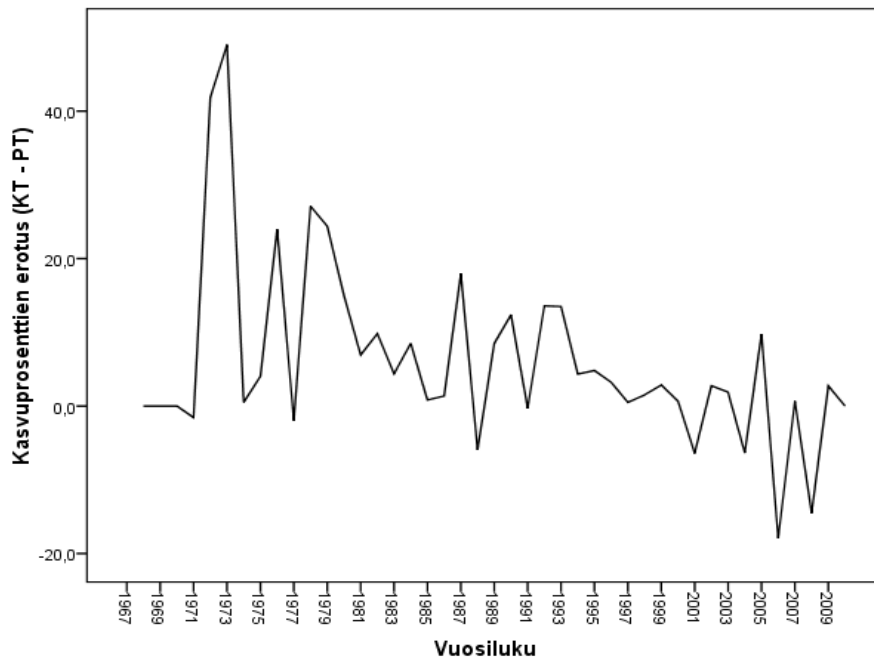
On kuitenkin huomattava, että indeksiluku on hyvin riippuvainen lähtötasosta, mihin myöhempien vuosien kehitystä verrataan. Koska kyseisiä tukimuotoja ei Suomessa koskaan aiemmin ollut sovellettu, voitaisiin ajatella, että ensimmäisen vuoden summat saattoivat kokemuksen ja vertailukohtien puutteen vuoksi jäädä ”alimittaisiksi”. Alimitoituksen voitaisiin katsoa koskevan erityisesti kansliatukea, sillä parlamenttityön kustannuksia oli kenties vaikeampi arvioida. Näin ollen kansliatuen moninkertaiseksi kasvanut indeksi ei välttämättä kerro toimijan faktuaalisesta vahvistumisesta, vaan pikemminkin heikosti arvioidusta lähtötasosta, minkä kompensoiminen aiheuttaa indeksin ”räjähtämisen”. Tämän vuoksi onkin syytä tarkastella myös tukisummien vuosittaisia kasvuprosentteja²⁰⁷, jotka ovat vähemmän alttiita alhaisen lähtötason vaikutukselle ja antavat sen vuoksi paremman kuvan kasvukehityksestä.

²⁰⁷ $(\text{ind}^T - \text{ind}^{T-1}) / \text{ind}^{T-1} \cdot 100$ (ind^T = vuoden T indeksiluku, ind^{T-1} = vuotta T edeltävän vuoden indeksiluku).

Kuva 1. Vuosittaiset kasvuprosentit tukimuodoittain vuosina 1967-2010



Kuva 2. Tuki-indeksien kasvuprosenttien erotukset vuosina 1967-2010



Taulukko 2. Puoluetuen ja kansliatuen kasvuprosenttien keskiarvot vuosina 1967-2010

	1967-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2010	1967-2010
PT-kasvu					
% (ka.)	11,0704365	7,2289978	1,8251386	2,1347909	5,8622668
KT-kasvu					
% (ka.)	23,9472356	13,9664606	7,4715689	-,2969810	11,8733538

Keskimääräisiä kasvuprosentteja verratessa eivät aiemmin tehdyt havainnot olennaisella tavalla muutu: kummatkin tuet ovat pääsääntöisesti kasvaneet, mutta kansliatuki on kasvanut nopeammin. Kehitys käy ilmi kuvista 1. ja 2., joissa nollan yläpuolella oleva viiva kertoo kasvuprosentin olevan positiivinen. Kuvassa 1., missä esitetään molempien tukien kasvuprosenttien kehitys, katkoviiva on muutamia viime vuosina tapahtuneita poikkeuksia lukuun ottamatta jatkuvasti alemmalla tasolla kuin ehjä viiva. Vielä selvemmin tämä käy ilmi kuvasta 2., missä esitetään kasvuprosenttien erotus joka on laskettu siten, että kansliatuen kasvuprosentista on vähennetty puoluetuen kasvuprosentti. Viime vuosina tapahtuneita muutoksia lukuun ottamatta kansliatuki on kasvanut nopeammin. Kasvuprosenttien keskiarvojen eroista voidaan havaita, että kansliatuki on kasvanut keskimäärin noin 6 % prosenttia enemmän vuosittain kuin puoluetuki.

Kuvioista ja luvuista voidaan tehdä päätelmiä myös kasvunopeuden kehityksestä. Oikealle laskevat viivat viittaavat siihen, että tukien kasvunopeus on ajan myötä hidastunut. Tarkemman kuvan kehityksestä saamme jakamalla tarkasteluajanjakson lyhyempiin osiin ja vertaamalla niiden keskimääräisten kasvuprosenttien vaihtelua. Kuten taulukosta käy ilmi, ovat tukien keskimääräiset kasvunopeudet hidastuneet jatkuvasti. Vuosina 1967-1979 tuet kasvoivat selvästi vauhdikkaimmin, puoluetuki noin 11 % ja kansliatuki noin 24 % vuodessa. Kuitenkin jo 1980-luvulla kasvunopeus tippui lähes puoleen ja kehitys on jatkunut samansuuntaisena myös 1990- ja 2000-luvuilla. 2000-luvulla kansliatuen kasvu on käytännössä pysähtynyt, eikä puoluetukikaan ole kasvanut kuin 2 %:n keskimääräisellä vauhdilla. Puoluetuen ”loppukirille” on kuitenkin

olemassa järkevä selitys. Kokonaisluvut esitettävästä taulukosta voidaan havaita, että puoluetuki kasvoi vuonna 2006 lähes miljoonalla eurolla. Selitys löytyy vuoden 2006 talousarvioesityksestä. Sen mukaan momentille myönnettiin lisätukea tuolloin järjestettyjen presidentinvaalien kulujen kattamiseen. Vuonna 2007 samanlainen perustelu tehtiin eduskuntavaalien nojalla – ja mikä mielenkiintoisinta: tuki ikään kuin ”unohtui” samalle tasolle.

Analyysistä voidaan nostaa esille kolme keskeistä havaintoa. Ensinnäkin, kansliatuki on kasvanut selvästi nopeammin kuin puoluetuki. Toiseksi, tämän ansiosta se on jatkuvasti lähestynyt puoluetuen absoluuttista määrää ja on enää noin viidenneksen pienempi. Kolmas ja kenties odottamattomin havainto on se, että tukien kasvunopeus on 40 vuodessa laskenut merkittävästi: 2000-luvulle tultaessa se on lähes pysähtynyt. Tästäkin huolimatta on täysin kiistatonta, että myös valtionapujen jakautumista tarkastellessa on eduskuntaryhmä vahvistanut asemaansa ulkoparlamentaarisessa puolueeseen nähden. Se on – pääasiassa kansanedustajien toimesta – luonut 40 vuodessa itselleen merkittävät resurssit, joiden kanssa se voi toimia ulkoparlamentaarisesta puolueen tuesta riippumatta.

4.3. Puolueen luottamustehtävien keskittyminen

”..toteamme, että puoluetoimikunnassa on melkoisen, sanoisinko kohtuuttoman suuri määrä kansanedustajia.”

Puoluekokousedustaja Olli Vihavainen puoluekokouksessa vuonna 1966²⁰⁸

Tässä alaluvussa tarkastelen sitä, missä määrin puolueen keskeisten toimielinten jäsenten voidaan katsoa penetroituneen muiden toimielimien kokoonpanoihin. Määrien lisäksi pyrin selvittämään myös sitä, minkälaisia ajallisia muutoksia penetroitumisessa on tapahtunut. Aluksi selvitän lyhyesti toimielimissä tapahtuneet kokoonpanomuutokset, jotka osaltaan selittävät suhteellisissa osuuksissa tapahtuneita muutoksia.

²⁰⁸ PkPk 1966, 248.

4.3.1. Puolueneuvoston, puoluetoimikunnan ja eduskuntaryhmän kokoonpanot ja niissä tapahtuneet muutokset

Puolueneuvosto/-valtuusto. Puoluekokousten välisenä aikana korkeinta päätösvaltaa puolueessa käyttävän puolueneuvoston kokoonpano on perusrakenteeltaan muistuttanut aina piirijärjestöjen vahvasta asemasta ja vaihdellut niiden jäsenmäärissä tapahtuneiden muutosten mukaan. Vuosina 1960-1975 puolueneuvostoon kuuluivat erikseen valittava puheenjohtaja ja piirijärjestöittäin valittavat jäsenet. Jäsenmäärän koko määräytyi siten, että piirille myönnettiin yksi jäsen jokaista piirijärjestön kokonaisjäsenmäärän alkavaa 1500 jäsentä kohden. Näin ollen esimerkiksi 4600 jäsenen piiri sai puolueneuvostoon 3 varsinaista jäsentä. Varajäsenet valittiin samasta vaalipiiristä. Varapuheenjohtajan puolueneuvosto valitsi itse jäsentensä keskuudesta. Jäsenyyden ainoana rajoituksena on ollut, että puoluetoimikuntaan kuuluva henkilö ei ole voinut samaan aikaan toimia puolueneuvostossa.²⁰⁹ Rajoituksesta on pidetty kiinni aina tähän päivään saakka, minkä vuoksi puolueneuvoston ja puoluetoimikunnan jäsenpällekkäisyyksiä ei ole mielekästä analysoida.

Puolueneuvoston kokoonpano on aikojen myötä jonkin verran muuttunut. Vuonna 1975 kokoonpanoon lisättiin toinen varapuheenjohtaja ja koko puheenjohtajiston valinta määrättiin puoluekokouksessa erikseen tapahtuvaksi.²¹⁰ Vuodesta 1990 lähtien kokoonpanoon voitiin sisällyttää myös ”piirijärjestöjen puheenjohtajat tai varapuheenjohtajat, jos puoluekokous niin päättää”²¹¹. Nykyisinkin voimassaolevaan kokoonpanoon päädyttiin vuonna 1993, jolloin puolueneuvoston nimi muutettiin puoluevaltuustoksi. Jäsenmääräksi määrättiin 60 ja aiemmin erikseen tapahtuneesta puheenjohtajiston valinnasta tehtiin valituksi tulleiden valtuutettujen tehtävä²¹². Vuonna 1996 puheenjohtajiston valinta siirrettiin takaisin puoluekokoukselle²¹³.

Puoluetoimikunta/-hallitus. Puolueen laillisena hallituksena toimiva puoluetoimikunta valitaan niin ikään puoluekokouksessa. Vuosina 1960-1972 siihen kuului 12 jäsentä, joista puolueen johtajana toimiva puheenjohtaja, puoluetoimistoa johtava puoluesihteerin ja ruotsinkielisten

²⁰⁹ SDP:n säännöt 1960, 20 §, 23 §, 24 § (PkPk, 264-266).

²¹⁰ SDP:n säännöt 1975, 32 § (PkPk, 463).

²¹¹ SDP:n säännöt 1990, 33 § (PkPk, 576).

²¹² PkPk 1993, 571; SDP:n säännöt 1993, 33 § (PkPk, 590).

²¹³ Vuonna 1996 säädettiin myös sukupuolikiintiö, jonka mukaan valtuuston jäsenistä vähintään 40 % tuli olla miehiä ja 40 % naisia. SDP:n säännöt 1996, 35 § (PkPk, 581).

puoluejärjestöjen edustaja valittiin erikseen. Varapuheenjohtajan PTK:n jäsenet valitsivat keskuudestaan.²¹⁴ Vuonna 1972 puolueoimikunnan jäsenmäärää kasvatettiin sen omasta ehdotuksesta yhdellä perusjäsenellä ja kahdella varapuheenjohtajalla siten, että sen kokonaisvahvuudeksi tuli 13 jäsentä.²¹⁵ Kolmannen varapuheenjohtajan paikka muodostettiin vuonna 1990²¹⁶. Se poistettiin vuonna 1993²¹⁷, mutta palautettiin takaisin vuonna 2008²¹⁸. Vuoden 1993 säännöissä puoluehallituksen koko määriteltiin uudella tavalla: siihen kuului erikseen valittavan puheenjohtajan ja puoluesihteerin lisäksi 13 muuta jäsentä, joista yhden tuli kuulua Ruotsalaiseen työväenliittoon ja joiden joukosta tuli valita 2 varapuheenjohtajaa²¹⁹. Vuonna 2002 tehdyssä uudistuksessa puoluehallitukseen tuli puheenjohtajiston ja puoluesihteerin lisäksi kuulua ”11-14 muuta jäsentä”²²⁰. Vuonna 2008, kun kolmannen varapuheenjohtajan paikka otettiin jälleen käyttöön, perusjäsenten määrä muuttui 10-13 jäseneksi, eli puheenjohtajan lisääminen vähensi muun jäsenistön määrää, kuten vuonna 1972²²¹.

Eduskuntaryhmä. Puolueen listoilta eduskuntaan valitut kansanedustajat (vuodesta 1978 ”puolueeseen kuuluvat kansanedustajat”²²² ja vuodesta 1990 ”puolueosaston jäsenenä olevat kansanedustajat”²²³) muodostavat Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän.

Seuraavassa taulukossa on esitetty eduskuntaryhmään kuuluvien puolueoimikunnan ja puolueoimikunnan jäsenten, puolueoimikuntaan kuuluvien eduskuntaryhmän jäsenten, sekä puolueoimikuntaan kuuluvien eduskuntaryhmän jäsenten suhteelliset osuudet niiltä vuosilta, jolloin on järjestetty eduskuntavaalit, jolloin eduskuntaryhmän kokoonpano on voinut muuttua tai puoluekokous, jolloin puolueoimikunnan tai –oimikunnan kokoonpanoissa on mahdollisesti tapahtunut muutoksia. Luvut on muodostettu ko. vuosien kokoonpanotietoja vertaamalla.

²¹⁴ SDP:n säännöt 1960, 20 §, 29 § (PkPk, 268).

²¹⁵ PkPk 1972, 48-53, 98-99.

²¹⁶ SDP:n säännöt 1990, 38 § (PkPk, 578-579).

²¹⁷ SDP:n säännöt 1993, 38 § (PkPk, 592-593).

²¹⁸ SDP:n säännöt 2008, 40 § (PkPk, 13).

²¹⁹ SDP:n säännöt 1993, 38 § (PkPk, 592).

²²⁰ SDP:n säännöt 2002, 40 § (PkPk, 333).

²²¹ SDP:n säännöt 2008, 40 § (PkPk, 13).

²²² SDP:n säännöt 1978, 45 § (PkPk, 596).

²²³ SDP:n säännöt 1990, 46 § (PkPk, 583).

Taulukko 3. Puoluetoimikunnan (PTK), puolueuuvoston (PN) ja eduskuntaryhmän (EKR) jäsenpäällekkäisyydet vuosina 1960-2008 / %

Vuosi (vaalit/puoluekokous/molemmat)	PTK:n jäseniä EKR:ssä	PN:n jäseniä EKR:ssä	EKR:n jäseniä PTK:ssa	EKR:n jäseniä PN:ssä
1960	17,5	2	75	2,5
1962	19	2,5	66,5	2,5
1963	19	2,5	66,5	2,5
1966 ²²⁴	9,5	5	50	7,5
	9,5	5	50	6,5
1969	11,5	5	58,5	6
1970	16	7	75	8
1972 ²²⁵	13	5	66,5	6
	13	0	61,5	0
1975 ²²⁶	13	0	61,5	0
	11,5	8,5	54	7,5
1978	15	0	69	0
1979	16	2	69	1,5
1981	16	0	69	0
1983	10	8,5	46	8
1984	13,5	0	61,5	0
1987 ²²⁷	11,5	3,5	54	3
	8,5	1,5	38,5	1,5
1990	10	0	43	0
1991 ²²⁸	12,5	6,5	43	4
	6,5	6,5	21,5	4
1993	14,5	8,5	46,5	6,5

²²⁴ Eduskuntavaalit järjestettiin 20.–21. maaliskuuta ja puoluekokous pidettiin 26.–28. marraskuuta.

²²⁵ Eduskuntavaalit järjestettiin 2.–3. tammikuuta ja puoluekokous pidettiin 1.–4. kesäkuuta.

²²⁶ Puoluekokous pidettiin 5.–8. kesäkuuta ja eduskuntavaalit järjestettiin 21.–22. syyskuuta.

²²⁷ Eduskuntavaalit järjestettiin 15.–16. maaliskuuta ja puoluekokous pidettiin 4.–7. kesäkuuta.

²²⁸ Eduskuntavaalit järjestettiin 17. maaliskuuta ja ylimääräinen puoluekokous pidettiin 16.–17. marraskuuta.

1995	13	16	60	18,5
1996	13	1,5	60	1,5
1999 ²²⁹	15	4	53,5	3,5
	19	0	66,5	0
2002	19	0	55,5	0
2003	24	2	72	1,5
2005	16,5	0	50	0
2007	17	8,5	44,5	6,5
2008	19	0	50	0

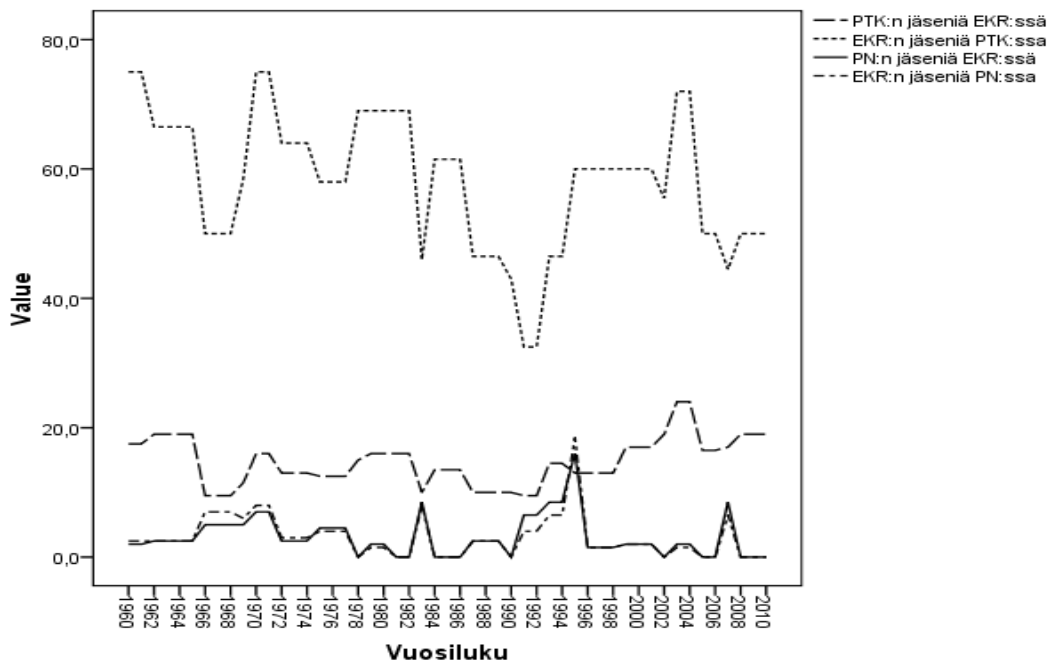
Lähteet: Puoluetoimikunnan/-hallituksen ja puolueuuvoston/-valtuuston kokoonpanotiedot: Puoluekokousten pöytäkirjat 1960-2008; Eduskuntaryhmien kokoonpanotiedot: Eduskunnan tietopalvelu ja kansanedustajamatrikkeli²³⁰.

Luvuista käy ilmi, että puoluetoimikunta ja eduskuntaryhmä ovat kokoonpanojensa puolesta olleet läheisempiä kuin eduskuntaryhmä ja puolueuuvosto. Tämä näkyy yliajallisissa keskiarvoissa. Eduskuntaryhmän jäsenistä on keskimäärin noin 15 % kuulunut samanaikaisesti puoluetoimikuntaan ja puoluetoimikunnan jäsenistöstä 58 % on toiminut samanaikaisesti kansanedustajina. Jälkimmäistä havainto on merkittävä, koska puoluetoimikunnan kokouksissa on päätöksentekoon riittänyt yksinkertaisen enemmistö. Puoluetoimikunnan kokoonpano on siis ollut keskimäärin niin kansanedustajavoittoinen, että kansanedustajajäsenet ovat kyenneet tekemään päätöksiä muiden jäsenten vastustuksesta huolimatta. Puolueuuvoston ja eduskuntaryhmän suhteet ovat lukujen valossa hyvin erilaiset: eduskuntaryhmien kokoonpanoihin on kuulunut ainoastaan keskimäärin 3 % puolueuuvoston jäsentä ja vice versa.

²²⁹ Eduskuntavaalit järjestettiin 21. maaliskuuta ja puoluekokous pidettiin 26.-30. toukokuuta.

²³⁰ Matrikkeli lajittelee edustajat vaalikausien mukaan, eli eduskuntaryhmiin on merkitty kuuluviksi kaikki ko. kaudella kyseisen puolueen ryhmässä istuneet. Tästä syystä ryhmien koot, joihin muiden toimielinten nimilistoja on verrattu ja joiden pohjalta suhteelliset osuudet on laskettu, poikkeavat jonkin verran – yläkanttiin, sillä jokaisessa eduskuntaryhmän kokoonpanossa on matrikkelin mukaan enemmän jäseniä kuin puolueella on paikkoja. Sellaisten vuosien luvut, jolloin ei ole ollut vaaleja tai puoluekokousta, on tuotettu kopioimalla edellinen muutoskertta. Jos samana vuonna on ollut sekä vaalit että puoluekokous, on tilastolaskennassa käytetty muutuskertojen keskiarvoja.

Kuva 3. Puolueen toimielinten jäsenpällekkäisyydet vuosina 1960-2008



Suhteellisissa osuuksissa ei voida havaita kovinkaan dramaattisia ajallisia vaihteluita. Erityisesti puolue neuvoston ja eduskuntaryhmän keskinäistä penetroitumista kuvaavat viivat ovat pysyneet yllättävänkin pitkälti samalla tasolla. Suurin piikki tapahtui, kun ennätysmäisen voitokkaissa 1995 vaaleissa verrattain suuri osa puolue neuvoston jäsenistä tuli valituksi eduskuntaan. Kuten kuvaajasta voidaan havaita, niin tilanne ”normalisoitui” jo seuraavana vuonna pidetyssä puoluekokouksessa. Myöskään puolue toimikunnan eduskuntaryhmään penetroitumista kuvaava kuvaaja ei juuri heilahtele. Sen sijaan eduskuntaryhmän puolue toimikuntaan penetroitumisesta kertova kuvaaja heilahtelee jonkin verran. Selkein notkahdus näkyy puolue toimikunnan kansanedustajajäsenten määrässä vuosina 1991 ja 1992. Notkahdus selittyy sillä, että vuonna 1991 pidettiin ylimääräinen puoluekokous, minkä tarkoituksena oli tehtävissään epäonnistuneen puolue johdon vaihtaminen. Tämän jälkeen suhdeluku lähtikin nopeaan nousuun saavuttaen 60 %:n määräosuuden jo vuonna 1995. Erot puolue toimikunnan kansanedustajajäsenten ja eduskuntaryhmän puolue toimikuntajäsenten suhteellisissa määrissä – ja erityisesti vaihtelussa – selittyvät toimielinten poikkeavan koon vuoksi. Yhden henkilön muutos 12-18 jäsenen puolue toimikunnassa aiheuttaa huomattavasti suuremman suhteellisen poikkeaman kuin yhden

henkilön muutos noin 50 henkilön eduskuntaryhmässä. Puolueneuvoston ja eduskuntaryhmän välillä samanlaista eroa ei ole, sillä ne ovat varsin pitkälti vastanneet kokonsa puolesta toisiaan.

Kenties mielenkiintoisin havainto on puolueneuvoston kansanedustajajäsenten suhteellisissa määrissä tapahtuneet perävuosittaiset, mittarin keskiarvoon nähden suuret muutokset (kts. Taulukko 3.). Ensimmäinen sykli voidaan havaita vuosien 1970 ja 1975 välillä. 1970 vaalien seurauksena suhdeluku nousi 8 %:n. Se laski 6 %:een 1972 pidetyissä vaaleissa, mutta todellinen tiputus tapahtui samana vuonna pidetyssä puoluekokouksessa: puolueneuvostoon ei äänestetty ainuttakaan kansanedustajaa, eikä luku noussut 1975 puoluekokouksessakaan. 1975 vaaleissa luku nousi jälleen varsin korkeaksi (7,5 %), mutta putosi jälleen nolnaan vuoden 1978 puoluekokouksessa. Samantyyppinen sykli voidaan havaita 1970-luvulta eteenpäin joka kerta, kun kansanedustajien määrä puolueneuvostossa kasvaa vähääkään korkeammaksi. Tämä saattaa viitata siihen, että puolueneuvostoa ikään kuin ”suojellaan” kansanedustajajäseniltä. Ajatus on looginen, jos jäsenistössä ajatellaan, että kansanedustajien määrän lisääntyminen vaarantaisi jäsenistön päätösvalan puolueessa.

Tarkastelusta nousee esiin neljä havaintoa. Ensimmäinen se, että puoluejohtajien ja eduskuntaryhmän ”sekoittumiseen” ollaan puolueessa mitä ilmeisimmin suhtauduttu myönteisemmin kuin eduskuntaryhmän ja puolueneuvoston yhteislooon. Tämä käy ilmi sekä suhteellisista osuuksista että edellisessä kappaleessa käsitellystä syklisyydestä. Toiseksi, puoluejohtajien vaikuttavien kansanedustajajäsenten lukumäärä on useampina vuosina noussut mittoihin, joka on mahdollistanut sen, että kansanedustajajäsenet ovat kyenneet käyttämään puoluejohtajien päätösvaltaa enemmistön turvin. Kolmantena, ja tutkimuskysymyksen kannalta keskeisimpänä havaintona voidaan kuitenkin pitää sitä, että penetroitumista kuvaavissa suhteellisissa osuuksissa ei ole tapahtunut merkittäviä yliajallisia muutoksia. Näin ollen ei voida myöskään päätellä, että joku puolueen osista olisi ajan kuluessa vahvistanut asemaansa suhteessa muihin.

5. PUOLUEEN TOIMINTAKULTTUURI TAPAHTUMAHISTORIAALISESSA TARKASTELUSSA

*”Eduskuntaryhmän työskentely oli – kuten se on usein nykyäänkin – tasapainoilua oikeaoppisten tavoitteiden ja todellisten mahdollisuuksien välillä.”*²³¹

Ulpu Iivari 1900-luvun alun eduskuntaryhmän työstä.

5.1. 1950-luvun loppu: Puolue hajoaa

SDP:n sisäiseen toimintaan 1960-luvulla luultavasti eniten vaikuttanut tekijä oli 1950-luvulla alkanut puoluehajaannus, missä vastakkain olivat puolueen johtajaa Emil Skogia tukenut ay-linja (skogilaiset) ja puoluesihteerin Väinö Leskisen johtama puolueoppositio (leskisläiset). Leskisen elämäkerran kirjoittanut Tuomas Keskinen maalaa 1950-luvun puolivälin jälkeisistä tapahtumista hyvin suunnitelmallisen ja organisoidun tarinan, minkä eksplisiittisenä päätarkoituksena oli (leskisläisten puolelta katsoen) ylimääräisen puoluekokouksen aikaansaaminen ja puolueen johdon vaihtaminen.²³²

Puolueen ja oheisjärjestöt lävistänyt kahtiajakautuminen kärjistyi puolueuuvoston kokouksessa vuonna 1956²³³ ja 1957 keväällä kutsuivat leskisläiset koolle ylimääräisen puoluekokouksen²³⁴. Eräiden näkemysten mukaan ylimääräisen kokouksen tarkoituksena oli selkiyttää jo vuoden 1955 puoluekokouksessa näkyvillä ollut riitaista tilannetta, mutta tilanne kärjistyi entisestään. Leskisen johtama oppositio hankki itselleen niukan enemmistön kokouksen menettelytapavaliokuntaan ja onnistui sitä kautta nostamaan puolueen puheenjohtajaksi 76-vuotiaan Väinö Tannerin. Skogilaiset hävisivät puheenjohtajakilvan yhdellä äänellä ja jättäytyivät kokonaan puoluejohdon ulkopuolelle. Uusi puoluejohto koostui yksinomaan leskisläisistä.²³⁵ Tuomas Keskinen mukaan puoluekokousedustuksen voimasuhteista oli tietoisesti ja harkiten

²³¹ Iivari 2007, 20.

²³² Keskinen 1978, 143, 159.

²³³ Salovaara 1997, 227-233.

²³⁴ Sivonen 1985, 104.

²³⁵ Iivari 2007, 133.

taisteltu jo vuosia. Keskinen kertoo, kuinka puoluekokoukseen valmistautuneet osapuolet lisäsivät puoluekokousedustustaan ostamalla mandaatteja tekaisemalla jäseniä puolueosastoihin. Nimitiedot saatettiin hankkia esimerkiksi puhelinluettelosta. Tämän seurauksena puolue kasvoi ennennäkemätöntä vauhtia.²³⁶

Selitykset puoluehajaannuksen syistä vaihtelevat. Myöhemmin niin sanottujen kolmaslinjalaisten johtohahmoksi nousseen Rafael Paasion mukaan puolueriidassa oli kyse kolmesta asiasta: suhtautumisesta NL:on ja Kekkoseen, talouspolitiikasta sekä puolueeseen kiinnittyneiden järjestöjen (SAK, TUL) roolia koskevista erimielisyyksistä²³⁷. Leskisläiset ajoivat vahvasti maan teollistamista, mikä madalsi kynnystä Kokoomukseen ja teki heistä tietystä mielessä puolueen oikeistolaisia. Skogilaisia pidettiin yleisesti vasemmistolaisempina. Ulpu Iivarin mielestä keskeiset syyt olivat henkilöristiriidat, vaikka myös esimerkiksi Kekkoseen ja NL:on suhtautumisessa oli havaittavissa erimielisyyksiä²³⁸. Henkilöristiriitoja korostaa myös Keskinen. Hänen mukaansa entisten ystävien, ”tuittupäisen” Penna Tervon ja ”impulsiivisen” Väinö Leskisen keskinäinen vallantavoittelukilpailu aloitti ”lumivyöryn, jota ei voitu pysäyttää”. Kesken kamppailun kuolleen Tervon tilalle noussut Skog oli Keskinen mukaan siinä määrin erilainen henkilö, että heillä ei koskaan ollut mitään mahdollisuuksia tulla keskenään toimeen.²³⁹

Epäonnisen 1957 puoluekokouksen jälkeen puolueriita saavutti valtiollisen tason. Pääministerinä toiminut K.-A. Fagerholm jätti hallituksen eronpyynnön, sillä enemmistö ministereistä oli skogilaisia²⁴⁰. Fagerholmin piti tilannetta sopimattomana, koska hallitusryhmällä ei ollut edustusta sosialidemokraattisen puolueen johdossa²⁴¹. Erään arvion mukaan kaksi päivää puoluekokouksen jälkeen ilmennyt tapaus oli suoraa seurausta puoluekokouksen tapahtumista²⁴².

Hallitustyötä jatkoi V. J. Sukselaisen vähemmistöhallitus, joka joutui varsin nopeasti ongelmiin, kun RKP veti ministerinsä pois hallituksesta²⁴³. Nyt tilanteeseen osallistui presidentti Kekkonen,

²³⁶ Keskinen 1978, 162-163, 168.

²³⁷ Sivonen 1985, 107.

²³⁸ Iivari 2007, 133.

²³⁹ Keskinen 1978, 218-219.

²⁴⁰ Iivari 2007, 135.

²⁴¹ Salovaara 1997, 233-236.

²⁴² Keskinen 1978, 182.

²⁴³ Iivari 2007, 135-136.

joka ehdotti, että avoimeksi jääneet paikat täytetään sosialidemokraateilla.²⁴⁴ Asiaa käsiteltiin SD-eduskuntaryhmän kokouksessa, mutta sille ei lämmenty. Ryhmä myös päätti yksimielisesti, että hallitukseenmenossa oli noudatettava puolueen sääntöjä. Niitä vastaan rikkoneet menettivät puolueen ja ryhmän luottamuksen. Muutama tunti kokouksen jälkeen ilmoitettiin, että maahan oli muodostettu hallitus mihin kuului kolme SD-ministeriä, joita ryhdyttiin kutsumaan ”ottopojiksi”. Puoluetoimikunta ja –neuvosto tuomitsivat teon ja vaativat ministereiden eroa. Niin ei kuitenkaan tapahtunut, mutta ryhmä päätti sulkea hallitukseen osallistuneet ulkopuolelleen.²⁴⁵

Tuomas Keskinen mukaan ”uhkarohkean” hankkeen takana olleiden skogilaisten ajatuksena oli leskisläisten nöyryyttäminen ja heidän painostamisensa kunnialliseen rauhaan²⁴⁶. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan koska ryhmän skogilaiset edustajat hyväksyivät hallitusratkaisun, voitiin ryhmä katsoa hajonneeksi. Skogilaiset perustivat oman ryhmänsä²⁴⁷, johtavat skogilaiset erotettiin puolueesta²⁴⁸ ja puolue hajosi virallisesti²⁴⁹.

5.2. 1960-luku: Puolueen eheyttämisen kautta menestykseen

Vuosina 1959 ja 1960 SDP pyrittiin korjaamaan johtoportaan uudelleenjärjestely-yritysten kautta. Vastakkain olivat ay-linjalaisten poistuttua puoluetoimikunnasta paikan saaneen Rafael Paasion²⁵⁰ johtamat kolmaslinjalaiset sekä leskisläiset. Taistelun kohteena puolueen puheenjohtajuus, jota piti hallussaan Leskisen vaikutuksen alaisuudessa toiminut SDP-veteraani Väinö Tanner. Vaikka Tannerin vastaehdokkaaksi asettunut Rafael Paasio hävisikin puheenjohtajavaalin vuoden 1960 puoluekokouksessa, sai hän maineen rohkeana miehenä ja häntä sekä kolmatta linjaa ryhdyttiin yhä selkeämmin pitämään jyrkkien leskisläisten vaihtoehtona.²⁵¹ Puolueen käytännön johto pysyi kuitenkin edelleen Leskisen ja puoluesihteerin Kaarlo Pitsingin johtaman puoluetoimiston käsissä²⁵², joka vastusti Paasion linjaa²⁵³.

²⁴⁴ Salovaara 1997, 240-244.

²⁴⁵ Iivari 2007, 136-138.

²⁴⁶ Keskinen 1978, 186.

²⁴⁷ Iivari 2007, 136-138.

²⁴⁸ Sivonen 1985, 117.

²⁴⁹ Iivari 2007, 140-141.

²⁵⁰ Sivonen 1985, 106.

²⁵¹ Sivonen 1985, 119-125; ks. myös Keskinen 1978, 228.

²⁵² Iivari 2007, 144.

Tuomas Keskisen mukaan ”Tanner valittiin puheenjohtajaksi, jotta sos.dem.-puolue pysyisi sisäpoliittisesti eristettynä, jotta sen välit tasavallan presidenttiin varmasti pysyisivät poikki, ja jotta suhteet Neuvostoliittoon yhä huononisivat. Näinhän siinä kävi.”²⁵⁴ Keskeinen teema 1960-luvun sosialidemokraattisessa puolueessa olivat sen huonot välit presidentti Kekkonen ja Neuvostoliiton kanssa. Tämä koski erityisesti puolueen toimivaa johtoa (Tanner, Pitsinki, Leskinen, Lindblom), johon NL:n johto ei luottanut. Paasio sen sijaan toimi sovittamalla linjalla luoden jonkinasteista luottamusta NL:n johtoon, joka kaipasi Kekkoa ja hänen kanssa toimeentulevia henkilöitä.²⁵⁵

Hyvänä esimerkkinä Kekkonen ja NL:n suhteiden merkityksestä voidaan pitää vuonna 1961 perustetun Honka-liiton vaiheita. Liiton tavoitteena oli SDP:n ja oikeiston yhteistyöllä kaataa Kekkonen ja asettaa hänen tilalleen presidentiksi entinen oikeuskansleri Olavi Honka. NL sai kuitenkin tilanteen selville ja antoi Suomelle nootin ”kiristyneen kansainvälisen tilanteen vuoksi”. Nootti tulkittiin NL:n tahdoksi päättää presidentin vaaleista jo ennen niiden pitämistä ja Honka-liitto kaatui.²⁵⁶ Ulpu Iivarin mukaan ryhmä ei ollut tietoinen Olavi Hongan ehdokkuudesta. Vaalit, joihin SDP:n ehdokkaaksi valikoitui lopulta Rafael Paasio, voitti Kekkonen. Vastoin puolueen linjaa Paasio aloitti välien rakentamisen Kekkonen suuntaan ja käski kaikkien valitsijamiestensä äänestää Kekkoa²⁵⁷.

Tappiollisten presidentinvaalien jälkeen katsottiin, ettei rikkonainen SDP tulisi nousemaan ilman eheytymistä. Sovintoa ei kuitenkaan ollut nähtävissä. Eripuraa yhdistymisestä haikailleiden SDP:n ja skogilaisten perustaman TPSL:n välille aiheuttivat työväen järjestöihin sekä Kekkoseen ja NL:ön suhtautumisen lisäksi puoluejohdon valtasuhteet, joista ei löytynyt yksimielisyyttä. Näiden lisäksi oli henkilöristiriidoilla merkittävä vaikutus siihen, ettei sovintoa saatu aikaiseksi.²⁵⁸ Vuoden 1962 vaaleissa SDP hävisi ja tippui eduskunnan kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi. Neuvottelut puoluesovinnon tekemisestä ja puolueiden yhdistämisestä kuitenkin

²⁵³ Sorsa 1995, 66.

²⁵⁴ Keskinen 1978, 229.

²⁵⁵ Sivonen 1985, 127-134.

²⁵⁶ Sivonen 1985, 127-134.

²⁵⁷ Sivonen 1985, 141-142; Keskinen 1978, 246.

²⁵⁸ Sivonen 1985, 144.

jatkuivat; neuvotteluita kävivät TPSL johtajanaan Skog, leskisläiset johtajanaan Leskinen, sekä Rafael Paasioon henkilöityneet kolmaslinjalaiset.²⁵⁹

Rauli Mickelssonin mukaan sosialidemokraattisessa puolueessa koettiin ”uuden ajan” alkaneen kun Rafael Paasio valittiin puolueen puheenjohtajaksi vuonna 1963²⁶⁰. Paasio tunnettiin ”aatteen läpätunkemana miehenä”, jolle ehjän, sääntöjä ja sovittua linjaa, sekä johdon ja jäsenistön yhteisymmärrystä korostavan toimintatavan toteuttaminen oli hyvin tärkeää.²⁶¹ Rafael Paasion maailmankatsomuksessa oli SDP:llä hyvin keskeinen asema, mitä ei mikään horjuttanut²⁶². Toisaalta myös ”heikkona hoipertelijana” (ja ”vaatimattomana turkulaisena”²⁶³) pidetty Paasio oli vahvistanut asemiaan kahdella tavalla: osoittaen rohkeutta asettuen ensin Tanneria ja sitten Kekkosta vastaan ja pysymällä erossa puolueriidan keskiöstä²⁶⁴. Valintansa jälkeen Paasion tärkeimmäksi tehtäväksi muodostui sosialidemokraattisen työväenliikkeen yhdistäminen ja sen siirtäminen valtaan. Vaaleihin tähtäämisen sijaan Paasio korosti järjestötyöstä lähtevän puolueehetyksen merkitystä²⁶⁵. Puolue-ehetyks ei ollut vain Paasion mielessä, vaan sen tärkeydestä tuntui olevan varsin syvä yksimielisyys puolueen johdossa²⁶⁶. Tavoitteelle tukensa antoi myös Paasion kanssa keskusteluyhteyteen päässyt presidentti Urho Kekkonen²⁶⁷, josta Paasio ei erityisemmin pitänyt – kuten NL:kaan – mutta jonka tärkeyden hän hyvin ymmärsi²⁶⁸.

Ehetyksineuvottelut jatkuivat vuonna 1964 ja niiden tuloksena allekirjoitettiin maaliskuun 10. päivänä asiakirja, mihin oli koottu sopimusneuvotteluiden tulokset. Lupaavasti edenneet neuvottelut kuitenkin kariutuivat, kun prosessiin osallistuivat Skogin ja Paasion lisäksi TPSL:n Aarre Simonen ja SDP:n Väinö Leskinen. Leskisen ajama järjestöjen suhteita koskeva ponsi voimaannutti eheyttämisen vastustajat TPSL:ssä, jyrkkä Aarre Simonen syrjäytti sovittelevan Skogin ja yhdentyminen kariutui.²⁶⁹ Muutos SDP:ssä kuitenkin eteni ja sitä tuki edelleen

²⁵⁹ Salovaara 1997, 281-290.

²⁶⁰ Mickelsson 1999, 41.

²⁶¹ Sivonen 1985, 124, 134-135.

²⁶² Sorsa 1995, 68.

²⁶³ Keskinen 1978, 245.

²⁶⁴ Iivari 2007, 149.

²⁶⁵ Sivonen 1985, 158-159, 162.

²⁶⁶ Sivonen 1985, 167-169.

²⁶⁷ Sivonen 1985, 158-159, 162.

²⁶⁸ Iivari 2007, 149.

²⁶⁹ Salovaara 1997, 290-297; Sivonen 1985, 173-174; Keskinen 1978, 273-274.

avoimesti myös tasavallan presidentti Urho Kekkonen²⁷⁰, joskaan välit puolueen ylimmässä johdossa, etenkin Paasion, puoluesihteerin Pitsingin ja Leskisen välillä eivät edelleenkään olleet hyvät²⁷¹.

Monet oppositiossa vietetyt vuodet, puoluejohdon vaihtaminen ja näkyvä pyrkimys päästä ulos puolueen kriisistä alkoi näkyä kannatusluvuissa²⁷². Ensimmäinen näkyvä tulos onnistuneesta muutoksesta ja eheyttämisestä koettiin vuoden 1964 kunnallisvaaleissa, missä SDP keräsi edellisiin eduskuntavaaleihin verrattuna yli 100 000 ääntä enemmän ja nousi jälleen maan suurimmaksi puolueeksi. Alkoi näyttää siltä, että suomalainen työväestö oli kuullut Paasion rivejä kokoavan kutsun ja että sosiaalidemokratia oli taas nousussa. Puolue vahvistui niin jäsenmääränsä kuin suosionsa puolesta ja puheenjohtajaa tuettiin eduskuntaryhmän lisäksi enenevässä määrin myös puolueessa.²⁷³

Vuoden 1966 vaalien kampanjoinnissa puheenjohtaja Paasio oli puolueen näkyvin hahmo²⁷⁴. Hän tunsi vahvasti, että vuoden 1963 puoluekokouksesta alkanut, linjantarkistuksella ja eheytyksellä jatkunut, ja vuoden 1964 kunnallisvaaleissa voimaantumisen osoittanut SDP tulisi menestymään hyvin vuoden 1966 eduskuntavaaleissa.²⁷⁵ Vuoden 1966 vaaleja on pidetty ensimmäisinä televisiovaaleina. SDP:ssä tämä näkyi erityisesti puoluesihteerin Pitsingin muotoilemassa ja televisiossa esittämässä kahdeksan kohdan ohjelmassa, joka ei puoluetoimitsija Pauli Burmanin mukaan ollut kuitenkaan varsinainen ohjelma, vaan pikemminkin strategia, jolla puolueen edustajat saivat aloitteen itselleen suorassa lähetyksessä.²⁷⁶ Rafael Paasion poika Pertti kiistää television ja kahdeksan kohdan ohjelman merkityksen. Hänen mielestään SDP:n vaalivoitto oli seurausta ”historiallisesta murroksesta ja välttämättömyydestä”, joka liittyi siihen, että kansalaiset ymmärsivät ”SDP:n keinotekoisesta heikon aseman invalidisoivan kansakuntaa ja kansanvaltaista menoa”²⁷⁷.

²⁷⁰ Sivonen 1985, 184.

²⁷¹ Sivonen 1985, 190-191.

²⁷² Keskinen 1978, 265.

²⁷³ Sivonen 1985, 187-188, 193.

²⁷⁴ Sivonen 1985, 206.

²⁷⁵ Sivonen 1985, 199.

²⁷⁶ Iivari 2007, 152.

²⁷⁷ Paasio 1998, 149.

Suomen vaalihistorian suurimmassa voitossa SDP saavutti yli 200 000 ääntä enemmän kuin edellisissä vaaleissa ja nousi vaalien voittajaksi niin absoluuttisen äänimääränsä kuin suhteellisen osuutensa puolesta²⁷⁸. Ulpu Iivarin mukaan vaalivoitto johtui muuttoliikkeen aiheuttamasta rakennemuutoksesta, pitkään jatkuneesta oppositioasemasta ja rivien eheytymisestä. Myös puolueen eduskuntaryhmän toimintakulttuurissa tapahtui muutoksia. Vanha perinne, minkä mukaan nuorempien edustajien tuli seurata vanhempien toimintaa sivusta opetellen, murtui. Toisaalta ryhmän paikkajako osoitti, että kokemuksella oli edelleen suuri merkitys muodolliseen johtoportaan valikoitumisessa.²⁷⁹

SDP:n hallitukseenmeno tuntui selviöltä ja hallitustunnustelijaksi valikoitui Paasio²⁸⁰. Paasion muotoileman hallitusohjelmaluonnoksen pohjalta käytyjen keskustelujen myötä hallitusrintama alkoi muotoutua. Jatkoneuvottelut käytiin SDP:n, Keskustapuolueen, SKDL:n ja TPSL:n kesken, joista hallitus lopulta muodostettiin.²⁸¹ Tunnusteluiden tuloksena syntynyt ehdotus hallituskoalitiosta ja hallitukseen osallistumisesta alistettiin ensin puolue toimikunnalle, joka hylkäsi sen. Eduskuntaryhmä hyväksyi ehdotuksen työvaliokunnan suosituksesta huolimatta, joten päätös siirtyi puolue neuvostoon, joka – puoluesihteri Pitsingin näkyvän takinkäänön seurauksena – hyväksyi lopulta Paasion ehdotuksen.²⁸²

Paasion hallituksen sosialidemokraattisista ministereistä ainoastaan kaksi oli kansanedustajia. Tämän on tulkittu tarkoittaneen sitä, että Paasio pyrki vähentämään riippuvuuttaan eduskuntaryhmästä ja vahvistamaan puoluetta. Myös ryhmä allekirjoitti Paasion valinnat. Iivarin mukaan puolueen ote ryhmästä vahvistui muutenkin 70-luvulla, etenkin sen vuoksi, että vuonna 1975 päätös hallitusasiassa siirrettiin kokonaan puolueelle.²⁸³

Paasion johtamat sosialidemokraatit olivat saaneet keskeiset asiat kuntoon: Kekkonen kanssa oli päästy yhteisymmärrykseen, Keskustan ja SKDL:n kanssa oli solmittu yhteistyösuhde ja SDP:n

²⁷⁸ Sivonen 1985, 207.

²⁷⁹ Iivari 2007, 151-153.

²⁸⁰ Sivonen 1985, 207-212.

²⁸¹ Sivonen 1985, 215-219.

²⁸² Iivari 2007, 156; Keskinen 1978, 293.

²⁸³ Iivari 2007, 156-157.

ulkopoliittinen syrjintä oli työntynyt taustalle²⁸⁴. Vuoden 1966 puoluekokouksessa Paasion linja sai tukea ja menestyksellisen kauden siivittäjä hän jatkoi yksimielisesti toiselle puheenjohtajakaudelleen²⁸⁵. Laajapohjaisen ja vahvan hallituksen työ jatkui vuonna 1967 pitkälti puolueiden ulottumattomissa. Sen vuoksi muodostivat eduskuntaryhmien ja hallituspuolueiden puheenjohtajat hallituksen valvontaan tarkoitetun poliittisen valiokunnan, jonka työ jäi kuitenkin varsin merkityksettömäksi.²⁸⁶

Puolueen ja eduskuntaryhmän sisällä oltiin kaikesta menestyksestä huolimatta jossain määrin tyytymättömiä Paasion toimintaan²⁸⁷. Merkittävänä tapahtumana voidaan pitää Paasion hallituksen vuonna 1966 tekemää matkaa NL:ön. Paasiolle oli puolueen sisältä vihjailtu²⁸⁸, että matkalla, tilaisuuden tullen, olisi syytä koittaa lämmittää sosialidemokraattisen puolueen ja NL:n suhteita. Paasio oli kuitenkin matkalla pääministerin roolissa, minkä vuoksi ei hän tehnyt mitään²⁸⁹. Tuomas Keskinen huomauttaa NL:n matkaan liittyvien tapahtumien taustasyistä, että Paasio oli vanha puoluemies, jolle oli erityisen tärkeää, että kaikessa toiminnassa noudatetaan puolueen järjestyssääntöjä, eikä ”sooloilla”²⁹⁰.

Asia pysyi agendalla vuoden 1967 ja purkautui puoluehallituksen kokouksessa 31.1.1968. Siellä päätettiin erottaa puolueen puheenjohtajan ja pääministerin tehtävät toisistaan ja seuraavana päivänä Rafael Paasio erosi pääministerin tehtävistä.²⁹¹ Keskinen toteaa, että todelliset syyt Paasion erottamiseen olivat hänen saamattomuutensa, sekä ”puhdas ja sinänsä luonnollinen valtataistelu”, ja päällekkäisrooli ainoastaan keksittiin peittämään todellinen syy.²⁹² Paasion oma käsitys tilanteesta oli hyvin samantyyppinen: hän uskoi pitsinkiläisten halunneen puoluejohtajan, mutta hän antoikin pääministeriyden. Mielenkiintoista on, että vuonna 1964 Paasio erosi eduskuntaryhmän johtajan paikalta, koska ei pitänyt sopivana, että sama henkilö

²⁸⁴ Sivonen 1985, 224.

²⁸⁵ Sivonen 1985, 246-247.

²⁸⁶ Sivonen 1985, 254.

²⁸⁷ Iivari 2007, 160.

²⁸⁸ Hieman aikaisemmin suhteidenlämmittelymatkalla NL:ssä käynyt Väinö Leskinen lähetti Paasiolle kirjeen, missä antoi ohjeet neuvotteluihin, kirjoittaa Keskinen (1978, 295).

²⁸⁹ Sorsan (1995, 71) ja Iivarin (2007, 160) mukaan nimenomaan Paasio itse oli se, joka mielellään piti pääministerin ja puoluejohtajan roolit erillään.

²⁹⁰ Keskinen 1978, 301.

²⁹¹ Iivari 2007, 160-161.

²⁹² Keskinen 1978, 309-310.

johtaa puoluetta ja ryhmää. Tuolloin puolueessa vedottiin hänen jatkonsa puolesta, mutta Paasio ei suostunut.²⁹³

Tarvittiin uusi pääministeri, mutta puoluetoimikunta ja ryhmä eivät päässeet yksimielisyyteen ehdokkaasta. Puolueneuvosto kannatti Kaarlo Pitsinkiä, joka taas ei käynyt eduskuntaryhmälle. Ilmassa leijuiivat esimerkiksi K.-A. Fagerholmin, Veikko Kokkolan ja Paasion nimet. Lopulta valtionvarainministeri Eino Raunio ehdotti Mauno Koivistoa, joka oli ollut myös Kekkosen mielessä. Asiasta käytiin eduskuntaryhmässä keskustelu, missä päätettiin, että pääministeriksi valittaisiin Mauno Koivisto. Koiviston ensimmäisen hallituksen aikana 1960-luvun lopulla päätettiin kahdesta merkittävästä talous- ja kauppapoliittisesta hankkeesta: rautateiden sähköistämisestä ja ydinvoimaloiden rakentamisesta. Kiistan keskiössä oli se, tilataanko veturit ja ydinvoima ulkomailta vai hankitaanko ne Suomesta. Kumpikin hankkeista päättyi loppujen lopuksi ulkomaisen vaihtoehdon hyväksi, koska etenkin Koivisto arveli että itänaapurin kanssa on päästävä parempiin väleihin. Huomionarvoista on, että hankkeet vietiin läpi hallitus- ja eduskuntaryhmän kesken.²⁹⁴

Toisaalta vuoden 1969 puoluekokouksen toiminnasta kirjoittava Kalevi Sorsa korostaa varsin vahvasti nimenomaan puoluekokouksen ja puolueen tekemien poliittisten ohjelmien merkitystä. Niiden ohella puoluekokouksessa linjauksia teki Rafael Paasio, joka korosti sitä, että työväenpuoluehengen lisäksi puolueella oli yhteiskunnan muutoksen vuoksi oltava myös uudistumisvalmius: toimintaa oli suunnattava myös uusille alueille. ”Kaiken kaikkiaan sosialidemokratia uhkui kokouksessa tuntoa voimastaan, uskoa politiikkansa oikeuteen ja määrätietoista suuntautumista tulevaisuuteen, jonka suuntaviivat kirjattiin lukuisiin ohjelmiin.”, kirjoittaa Sorsa. Puoluesihteeriksi valittu Sorsa käsitti tehtävänsä siten, että hänet oli valittu viemään eteenpäin näitä puoluekokouksen päätöksiä. Sorsa antaa erityisen painoarvon puoluetoimiston tutkimusosastolle, joka työssään nojasi systemaattiseen tutkimuksen hyödyntämiseen intuition sijaan. Puoluetoimikunnan tehtävät jaettiin hallitusta muistuttavalla tavalla siten, että kukin ”ministeri” oli vastuussa oman lohkonsa seuraamisesta hallitus- ja

²⁹³ Sivonen 1985, 191-192.

²⁹⁴ Iivari 2007, 161 ja 163-167.

eduskuntapolitiikan osalta. Sorsa koki, että johtovalta puolueessa oli puoluejärjestöllä ja eduskuntaryhmän rooli oli toissijainen.²⁹⁵

Rauli Mickelssonin mukaan SDP:n tärkeitä identifiointitekijöitä 1960-luvulla olivat puolueen suuruus, laajuus, vaikutusvalta, sekä yhteydet muihin tahoihin. Näiden lisäksi puolue oikeutti itseään vetoamalla siihen, että se oli suuremman sosialidemokraattisen liikkeen osa. Juuri liike-käsite oli Mickelssonin mukaan keskeinen sosialidemokraattien itseymmärryksessä. Koska ”liike” käsitettiin spontaaniksi ja sitä kautta epäjärjestelmälliseksi toiminnaksi, hahmottivat sosialidemokraatit puolueensa ”johtavana sosiaalisen liikkeen koordinoijana”. Puolueessa oli myös tapana redusoida puolueen ominaisuudet jäsenten ominaisuuksiksi (”sosiaalidemokratia on arvokas asia, sen vuoksi myös sosialidemokraatti on arvokas”), minkä vuoksi Mickelsson kutsuukin sosialidemokraattista tapaa suhtautua puolueeseen kollektiiviseksi. ”Puolue oli yksityisen ihmisen kaltainen homogeeninen subjekti, joka tahtoi, toivoi, totesi, katsoi, oli mieltä ja oppi”, kirjoittaa Mickelsson. Kollektiivisuus johti harmonian korostamiseen; nimenomaan puolueen sisäistä maailmaa kuvattaessa. Puoluejohtoa ja jäsenistöä harvemmin asetettiin vastakkain. Sen sijaan sisäisestä toiminnasta puhuttiin termien ”organisaatio” ja ”järjestö” alla, missä keskustelun kohteeksi nousivat toimintanormit, joista arvoa annettiin erityisesti demokratialle ja edustuksellisuudelle. Tyypillisiä puolueen sisäistä toimintaa kuvaavia käsitteitä olivat ”rakenteen” ja ”koneen” metaforat.²⁹⁶

Jonkin instanssin määrittelemisen politiikan teon paikaksi edellyttää tunnustusta siitä, että siellä toimivat saattavat olla erimielisiä. SDP:ssä keskeisimpinä politiikanteon paikkoina pidettiin hallitusta ja eduskuntaa. Sen sijaan oppositiota ei pidetty kovinkaan merkittävänä politiikan teon paikkana. Miten oli puolueen laita? Edellä mainittuun harmonista ja homogeenistä kollektiivisubjektia korostavaan ajattelutapaan suhteuttaen SDP:n mieltäminen politiikan teon paikaksi tuntuu ristiriitaiselta ajatukselta. Mickelssonin mukaan puolueessa kuitenkin hyväksyttiin – ja myös arvostettiin – alueellista edustamista ja edustuksellisuuden periaate yleisemminkin. Sen sijaan aatteellinen fragmentaatio tuomittiin. Puoluedemokratian työssijana

²⁹⁵ Sorsa 1998, 27-30, 34.

²⁹⁶ Mickelsson 1999, 96-97, 99-100.

pidettiin puoluekokousta, jolla tuli aikalaiskäsitysten mukaan olla valtaa yli eduskuntaryhmän. Tätä ei Mickelssonin mukaan SDP:ssä kyseenalaistettu, toisin kuin Kokoomuksessa.²⁹⁷

5.3. 1970-luku: SDP kasvaa vahvimaksi

Kalevi Sorsan mukaan 1970-luvun alkua SDP:ssä parhaiten kuvaa sisäinen ja ulkoinen voimistuminen. Sorsan mukaan puolue oli 1970-luvun suomalaisessa politiikassa luova voima, joka ”kirjoitti kansakunnan poliittisen työjärjestyksen”. Tätä edesauttoi suuresti vuosina 1972-1973 päätökseen saapunut puolue-ehytyminen.²⁹⁸

1970-luku alkoi kuitenkin SDP:ssä tappion merkeissä kun se menetti 3 edustajanpaikkaa 1970 eduskuntavaaleissa. Kalevi Sorsan mukaan taistoon oli lähdetty hyvin sujuneen hallituskauden jälkeen toiveikkaissa tunnelmissa, mutta puolueessa ei käsitetty vaalikampanjan aikana esiinnoitettuja haitallisia imagokysymyksiä, joita viestintävälineet rummuttivat²⁹⁹. Kun parlamentaarista enemmistöhallitusta ei vaalivoittaja Kokoomuksen toimesta saatu muodostetuksi, nimitti Kekkonen Teuvo Auran johtaman virkamieshallituksen, johon osallistui neljä sosialidemokraattia. Puolue tai ryhmä ei osallistunut pikaisesti muodostetun väliaikaishallituksen muodostamiseen. Seuraavaan, Keskustalaisen Ahti Karjalaisen johtamaan hallitukseen SDP liittyi. Kekkonen hajotti hallituksen maatalouskiistojen vuoksi lokakuussa 1971 ja korvasi sen jälleen Teuvo Auran virkamieshallituksella.³⁰⁰ Kalevi Sorsa kuvaa Karjalaisen hallituksen johtaneiden neuvotteluiden tapahtuneen puolueessa demokraattisessa hengessä: tehdyt ehdotukset alistettiin kaikkien puolue-elinten äänestykseen. Ensin päätti puoluetoimikunta, sitten puolueeneuvosto ja lopuksi eduskuntaryhmä.³⁰¹

Keskeisten puolue-elinten tuonaikaisia toimivaltasuhteita voidaan hahmottaa myös Karjalaisen hallituksen eroon johtaneen maataloustuotteiden hintojen korottamiseen ja Metallityöväenliiton vaaleihin liittyneen tapauksen kautta. Metallityöväen vaaleja pidettiin SDP:ssä kaikkein

²⁹⁷ Mickelsson 1999, 106-107.

²⁹⁸ Sorsa 2003, 432.

²⁹⁹ Sorsa 1998, 140.

³⁰⁰ Iivari 2007, 167-173.

³⁰¹ Sorsa 1998, 163-164.

tärkeimpänä asiana, koska sen aikaisen ajatuksen mukaan se, ”joka hallitsi Metallia, hallitsi ennen pitkää SAK:takin” ja tämän uskottiin olevan keskeinen valta-asema koko maata ajatellen. Vyyhden toisen puolen kutoi maataloustuottajien keskusjärjestö MTK, joka antoi Karjalaisen hallitukselle uhkavaatimuksen, missä vaadittiin maataloustuottajien aseman parantamista. SDP:n kannalta tilanne oli hankala sen vuoksi, että Metalliliiton vaaleissa menestyminen edellytti alhaisempien tuottajahintojen kannattamista, eli siis MTK:n vaatimusten vastustamista. Ja näin toimittiinkin, kentän tukemana. Lopulta puoluetoimikunnan muotoileman kannan ja Keskustan kannan väli jäi niin suureksi, että hallituksen oli hajottava. Kalevi Sorsan selonteossa kiintoisaa on, että prosessin selkeästi keskeisin toimija oli puoluetoimikunta, jonka kokouksissa kaikki maatalouspoliittiset kannat linjattiin.³⁰²

Vuoden 1972 hajotusvaaleihin valmistautuessaan puolue oli Iivarin mukaan uudistunut ja vetovoimainen. Tämä näkyi myös vaalien tuloksessa: 2,4 % kasvu ja 3 lisäpaikkaa, jotka menetettiin edellisissä vaaleissa. Kekkonen halusi hallitukseen ne puolueet, jotka menestyivät vaaleissa. Tämän seurauksena hallitustunnustelijaksi valikoitui jälleen Rafael Paasio, joka lähti muodostamaan viiden puolueen enemmistöhallitusta. Yritys kuitenkin kariutui ja sen seurauksena, sosialidemokraattien ehdotettua porvarihallitusta ja Kekkonen kieltäytyttyä, muodostettiin SDP:n vähemmistöhallitus, jonka ministereistä puolet hankittiin eduskuntaryhmän ulkopuolelta. Heti aluksi ilmoitettiin, että hallitus istuisi vain niin kauan, kunnes olosuhteet olisivat kypsät parlamentaariseen enemmistöhallitukselle.³⁰³

”Punatulkkuhallituksen” paikkajaon muotoillut Kalevi Sorsa pyrki omien sanojensa mukaan saamaan hallitukseen eri ikäryhmiä, eri maakuntia, eri intressiryhmiä ja puolueen johtoa kokonaisvaltaisesti edustavan valikoiman henkilöitä³⁰⁴. Pertti Paasion mukaan vallitseva tapa puolueessa oli, että puolueenuevosto delegoi puolueen edustuksesta päättämisen puoluetoimikunnalle³⁰⁵. Sorsa lisää, että puheenjohtaja-pääministerillä on puolueen tavan mukaan oikeus päättää vähemmistöhallitukseen osallistuvista työtovereistaan³⁰⁶.

³⁰² Sorsa 1998, 203-218.

³⁰³ Iivari 2007, 178-179.

³⁰⁴ Sorsa 1998, 226-227.

³⁰⁵ Paasio 1998, 213.

³⁰⁶ Sorsa 2003, 267.

”Punatulkkuhallituksen” suurimmaksi kriisiksi nousi niin sanottu ”eläkepommikiista”, missä oli lyhyesti sanoen kysymys eläkkeiden korottamisesta. Eräs kiistan ohessa puoluetoimikunnassa käyty keskustelu kiteyttää Pertti Paasion mukaan hyvin Mauno Koiviston ja Rafael Paasion periaatteellisen eron liittyen puolueen asemaan päätöksenteossa. Kun kokouksessa otettiin esille budjettiin liittyviä asioita, mitkä tuolloin ainoastaan valtionvarainministerinä toimineen Koiviston olisi pitänyt tietää, hän totesi kovaan ääneen, että tuollaisia asioita ei pitäisi kertoilla avoimesti ”tällaisessa paikassa”. Sen jälkeen Koivisto lähti ja Paasion mukaan syntyi hämmentynyt hiljaisuus, sillä ”tällainen paikka” oli Paasion mukaan (ainoan) hallituspuolueen korkein johto. Koivisto oli kuitenkin moneen kertaan todennut, että hallitus ei ole puolue-elin, kun taas Rafael Paasille oli itsestään selvää, että puolue oli mukana konkreettisessa päätöksenteossa. Paasion oma käsitys käy myöhemmin hyvin ilmi, kun hän kuvaa puoluetoimikunnan toimintaa Sorsan kaudella. Paasio piti ongelmallisena sitä, että kokouksiin osallistuneet ja niiden ajasta suurimman osan käyttäneet ministerit esiintyivät kokouksissa ikään kuin ministeriöiden edustajina, ei puolueen edustajina hallituksessa. Paasio olikin puoliksi leikillään ehdottanut ministereille vuosittaista testiä, missä katsottaisiin ministerin ”me”-sanana käyttöä: niin kauan kuin ”me” viittaa puolueeseen, ei ongelmia ole.³⁰⁷

Kalevi Sorsa kertoo 29.9.1973 pidetystä puoluetoimikunnan ja eduskuntaryhmän yhteiskokouksesta, missä käsiteltiin eksplisiittisesti toimielinten suhteita. Sorsa piti alustuksen, missä hän korosti sitä, että puoluejohtoisuuden periaatetta, eli puoluetoimikunnan johtavaa asemaa suhteessa eduskuntaryhmään ei ollut asetettu kyseenalaiseksi. Hän kuitenkin havaitsi toimijoiden välisessä kommunikaatiossa puutteita. Alkoi kiivas keskustelu, missä otettiin vahvasti kantaa eduskuntaryhmän aseman vahvistamisen puolesta. Ongelmallisena pidettiin muun muassa sitä, että puoluetoimikunnalla oli kaikki valta päätöksenteossa, kansanedustajat, jotka olivat saaneet päätösmandatit kansalaisilta, kantoivat ainoastaan vastuun. Esitettiin, että paras tapa lisätä ryhmän asemaa oli sen aikaisempaa laajempi mukaan ottaminen erilaisiin puolueen työryhmiin.³⁰⁸ Kuten myöhemmin käy ilmi, on tavoite toteutunut – kenties suuremmassa määrin kuin toivottiinkaan.

³⁰⁷ Paasio 1998, 161-162, 212.

³⁰⁸ Sorsa 2003, 438-439.

Lopulta Paasio kaatoi ”punatulkkuhallituksen” puoluetoimikunnan suostumuksella. Uutta hallitusta muodostettaessa valta puolueen sisällä alkoi vaihtua: puoluejohtajana jatkanut Paasio siirtyi omatoimisesti syrjään ja tilalle astui Sorsa, jonka johdolla muodostettiin ennätyselliset 1013 päivää istunut Sorsan I hallitus. Sen aikana sosialidemokraatit vakiinnuttivat asemansa Suomen johtavana puolueena. 1970-luvun alkupään keskeinen poliittinen kysymys, EEC-vapaakauppasopimus, aiheutti riitoja puolueessa. 1972 puoluekokouksessa puolue sitoutui hyväksymään sopimuksen tietyin ehdoin, mutta ristiriitoja ilmeni ryhmän sisälläkin. Kovimpien kriitikoiden, kuten Erkki Tuomiojan mielestä sopimus edusti kapitalismiin sitoutumista. Tuomiojan mukaan ehdotettu sopimusluonnos ei vastannut Tampereen kokouksen päätöksiä. Ryhmä äänesti sopimuksen hyväksymisen puolesta, mutta se, mentiinkö eduskuntaan sidotuin vai avoimin käsin, jäi aluksi epäselväksi. Toiset kannattivat puolueen päätösten velvoittavuutta, toiset olivat sitä mieltä, että puoluepäätös ei voi muuttaa mielipiteitä. Lopulta edustajille päädyttiin myöntämään vapaat kädet ja vain yksi edustaja äänesti vastaan. Muut vapaita käsiä pyytäneet äänestivät puheenjohtaja Sorsan antaman epävirallisen neuvon mukaan tyhjää.³⁰⁹

Sorsan itsensä mukaan EEC-asiasta käydyt keskustelut kuvasivat hyvin puolueen sisäistä keskustelukulttuuria 70-luvun alussa: vastustajat olivat akateemisesti koulutettuja ja/tai heillä oli järjestöllis-poliittinen virkamiestausta, tuotannollista työtä tekevät tavallista puolueväkeä edustaneet kokousedustajat sen sijaan pysyttelivät paremmin ”ruodussa, valiokunnan linjalla”³¹⁰. Myöhemmin Sorsa kuitenkin korostaa, että puolueen sisäisiä näkemyseroja ei tule pitää merkinä horjumisesta, vaan pikemminkin ajattelun rehellisyydestä. Sorsa myös toteaa, että koska puoluehajaannus oli vielä hyvässä muistissa, pyrki hän ainakin itse muun muassa kriittisen otteen ylläpitämisen kautta välttämään sellaisen uusiutumisen.³¹¹

Seuraavat vaalit pidettiin 1975. Niissä SDP menestyi hieman heikommin kuin edellisissä: uuden, edelleen eduskunnan suurimman ryhmän kooksi tuli 54. Hallitustunnustelijat haettiin keskustasta, ensiksi V.J. Sukselainen, sen jälkeen Martti Miettunen. Sosialidemokraatit eivät aluksi hyväksyneet Miettusen ehdotusta, mutta lopulta, kun Kekkonen ryhtyi ajamaan asiaa, saatiin Miettusen hallitus muodostettua. Eduskuntaryhmä suhtautui asiaan myönteisesti, sillä hallitus oli

³⁰⁹ Iivari 2007, 178-185.

³¹⁰ Sorsa 1998, 316.

³¹¹ Sorsa 2003, 87, 89.

tehnyt työllisyyttä koskevan ohjelmajulistuksen.³¹² Iivarin selvityksestä saa kuvan, että puolue itse ei osallistunut päätöksentekoon sen jälkeen, kun se oli hylännyt Miettusen ehdotuksen. Lopulta Miettusen II kaatui maataloutta käsitteleviin erimielisyyksiin. Sen korvasi Miettusen III ja SDP meni oppositioon.³¹³ Kalevi Sorsan mukaan hallitusryhmä kutsui puolue toimikunnan ylimääräiseen istuntoon, missä se teki päätöksen SDP:n hallituksesta eroamisesta³¹⁴.

Miettusen III:n korvautui Sorsan II:lla toukokuussa 1977. Sen tavoitteena oli ennen kaikkea maan talouden elvyttäminen. Yhteisen tahdon rakentamiseksi järjestettiin Korpilammen seminaari, minne osallistui toimijoita yhteiskunnan eri lohkoilta (politiikka, talous, työmarkkinajärjestöt). Tarkoituksena oli vahvistaa päätöksentekohenkeä, missä paremmin korostuisivat eri osapuolten näkemysten huomioon ottaminen. Tästä alkoi yhteiskunnallisen konsensuksen aika mikä heijastui myös yhtenäisesti toimivan eduskuntaryhmän toimintaan.³¹⁵

Seuraavat vaalit järjestettiin vuonna 1979. Korpilammen konsensuksesta huolimatta elinkeinoelämä kävi hallituksen kimppuun, minkä seurauksena SDP menetti 2 paikkaa ja Kokoomus voitti vaalit. Hallituksen muodostaminen annettiin Kokoomukselle, mutta jo aluksi tiedettiin, että tunnustelijana toiminut Harri Holkeri ei tulisi onnistumaan tehtävässään. Varsin nopeasti tunnustelijaksi vaihdettiinkin eduskunnan varapuhemiehenä toiminut SDP:n Veikko Helle, jonka tehtävä osoittautui muun muassa puolueiden poikkeavien talouspoliittisten näkemysten vuoksi hankalaksi. Myöhemmin Helle luopui tehtävästä ja hallituksen muodostajaksi valikoitui Mauno Koivisto, jota pidettiin sekä ryhmässä että puolue toimikunnassa luontevana vaihtoehtona. Menestyksekkään vaalikauden jälkeisestä tappiosta pettynyt Kalevi Sorsa jättäytyi ainoastaan puoluejohtajaksi.³¹⁶

Hallitus saatiin muodostetuksi, mutta vaikka pääministeriksi valittuun Koivistoon oltiin tyytyväisiä puolueessa ja ryhmässä, ei yhteistyö ollut kitkatonta. Ongelmia aiheuttivat Koiviston kommentit, joiden mukaan puolueen ohjelmat olisi sivuutettava järjenkäytön tieltä. Koiviston puolueen tavoitteita vähättelevä suhtautumistapa ärsytti eduskuntaryhmää, joka järjesti asian

³¹² Iivari 2007, 192-194.

³¹³ Iivari 2007, 195.

³¹⁴ Sorsa 2003, 390.

³¹⁵ Iivari 2007, 196-197.

³¹⁶ Iivari 2007, 198, 203-207.

tiimoilta palaverin. Asiaan reagoitiin myös puolueessa ja puolueen imagosta vastuussa oleva Monitor-ryhmä kävi nuhtelemassa Koivistoa siitä, ettei hän näyttänyt piittaavan puolueen politiikasta. Ongelmia ilmeni niin eduskuntaryhmän ja hallituksen välillä kuin myös ryhmän sisällä.³¹⁷

Kalevi Sorsa toteaa, että kahden toimeenpanevan elimen (puoluetoimikunta ja eduskuntaryhmä) järjestelmä toimi 1970- ja 1980-luvuilla varsin yksiselitteisesti siten, että puoluetoimikunta johti sos.dem. puolueen politiikkaa. Hänen mukaansa se onkin suurissa joukkopuolueissa varsin luonteva linjaus, että jäsenistön valitsema hallitus johtaa toimintaa. Toisaalta Sorsa myös toteaa, että jäsenjoukkojen vähentyessä tämä oikeutus vähenee, kun taas eduskuntaryhmällä on aina suurempi määrä kannattajia (äänestäjiä), joihin se voi vedota. Hallituksessa ollessaan puolueen päätösvalta sijaitsee Sorsan mukaan puoluetoimikunnalla, jonka päätöksiin hallituksen jäsenillä oli kuitenkin suuri vaikutus. Oppositiossa asiat ovat toisin: koska oppositiopolitiikka tehdään ennen kaikkea eduskunnassa, nousee eduskuntaryhmä etualalle. Kahden johtoelimen välillä tulee kuitenkin aina Sorsan mukaan vallitsemaan jännite, koska politiikassa on kyse nimenomaan vallasta. Sorsa korostaakin, että loppujen lopuksi yhteistoiminta puolueen sisällä nojaa keskinäisiin lojaliteetteihin ja toimijoiden valistuneeseen oman edun ymmärrykseen, joiden ylläpitäminen saattaa vaatia puolueen isähahmoilta toisinaan suuriakin panostuksia.³¹⁸

5.4. 1980-luku: Voittojen tiellä erikoisessa seurassa

1980-luvun alkupuoliskon tapahtumat liittyivät vahvasti jo 1970-luvun lopulla ilmenneeseen presidentti Kekkonen heikkoon kuntoon ja sitä seuranneeseen taktikointiin, minkä tarkoituksena oli pian vapautuvan valtatyhjiön täyttäminen. Tämä ilmeni muun muassa siten, että Keskustapuolue pyrki kaikin keinoin hankaloittamaan Koiviston hallituksen työtä. Asioiden seurauksena kutsui Kekkonen Koiviston tapaamiseen, missä hän esitti, että jotain oli pian tapahduttava. Koivisto vastasi Kekkonen kehoitukseen, että saattaa jättää eronpyyntönsä pian. Hieman myöhemmin Koivistolle kävi kuitenkin ilmi, että hänestä haluttiin eroon, minkä seurauksena hän totesi televisiossa, että hallituksen voi kaataa eduskunta, ei kukaan muu. Tämä

³¹⁷ Iivari 2007, 208-209.

³¹⁸ Sorsa 2003, 435-437.

parlamentarismia vahvistava ilmoitus tuli jonkinasteisena yllätyksenä poliittiselle eliitille, joka oli tottunut siihen, että hallituksen pystyessä pysymisestä päätti Kekkonen. Hieman tämän jälkeen Kekkonen sairastui ja Koivisto otti hänen paikkansa, aluksi varapresidenttinä, myöhemmin varsinaisena. Uusi hallitus muodostettiin puheenjohtaja Kalevi Sorsan toimesta ja hänestä tuli myös hallituksen pääministeri.³¹⁹

Seuraavat vaalit pidettiin vuonna 1983. Vaikka politiikan realiteetit olivatkin kohdanneet menestyksekkäistä presidentinvaaleista toipuneita sosialidemokraatteja, saivat he silti hyvän tuloksen: puolue sai viisi uutta edustajanpaikkaa. Hallitusneuvotteluiden alussa Keskusta ja RKP pyrkivät palaamaan Kekkonen ajan käytäntöihin, joissa kansan ääntä enemmän painoi hallitustunnustelijana toimineen Erkki Liikasen mukaan ”pelin politiikka”. Sosialidemokraatit kuitenkin päättivät pitää kiinni parlamentarismia vahvistamisen tiestä ja saivat muodostetuksi Sorsan IV:n hallituksen, johon SDP:n, Keskustan ja RKP:n lisäksi mukaan otettiin lähes 10 %:n kannatuksen kerännyt SMP. Eduskuntaryhmä toimi vuosina 1983-1987 aktiivisesti muodostaen erilaisia tiedonhankintaan, aatteelliseen keskusteluun ja jopa näyttämötaiteeseen keskittyneitä ryhmiä. Ryhmässä myös keskusteltiin hyvin aktiivisesti ja pääministeri Sorsa pyrki omilla puheillaan herättämään myös vakavasti otettavan eduskuntakeskustelun perinteitä.³²⁰

1980-luvun loppupuolen keskeiset tapahtumat olivat vuoden 1987 eduskuntavaalit ja niiden jälkeisenä kesänä pidetty puoluekokous. SDP kävi vaalikampanjaansa avoimin teemoin ja haastoi muut puolueet osallistumaan. Puolueessa korostettiin, että äänestäjien olisi jo ennen vaaleja saatava tarkkaa tietoa puolueiden hallitusohjelmista ja pääministeriehdokkaista. Konkreettiset lupaukset tehtiin verotuksen kokonaisuudistuksesta ja lapsilisien kolminkertaistamisesta. Kävi kuitenkin niin, että muut puolueet eivät osallistuneet vakavahenkiseen keskusteluun, vaan esimerkiksi lapsilisistä käyty keskustelu muuttui huutokaupaksi. SDP hävisi vaalit (100 000 ääntä) ja luovutti vastuun hallituksen muodostamisesta vaalit voittaneelle Kokoomukselle.³²¹

Koska punamultaa pidettiin ”saastuneena” ja Kokoomuksen kanssa yhteistoimintaa muuten vain epäilyttävänä, näytti siltä, että SDP löytää itsensä todennäköisimmin oppositiosta.

³¹⁹ Iivari 2007, 210-214, 218.

³²⁰ Iivari 2007, 223-227.

³²¹ Iivari 2007, 231-232.

Puoluetoimikunta oli kuitenkin sitä mieltä, että SDP:n on osallistuttava neuvotteluihin. Kokoomuksen kanssa käytäviin hallitusneuvotteluihin myönteisesti suhtautunut puheenjohtaja Kalevi Sorsa perusteli hallitukseen menoa kolmella seikalla: 1) presidentti Mauno Koiviston toivoi, ettei maa jakautuisi kahtia, 2) vaaleihin mentiin ”hallitusneuvottelut tähtäimessä” ja 3) porvarivoimien yhteistyön estäminen. Etenkin puolueen kenttäväki piti hämmentävänä ajatuksena sitä, että pyrittiin yhteistyöhön puolueen kanssa, jota hetki sitten käydyssä vaalitaistelussa oli pidetty päävastustajana. Lopulta kuitenkin muodostettiin nk. sinipunahallitus, missä apupuolueina toimivat RKP ja SMP.³²² 1960-luvun aatteelliseen ilmapiiriin³²³ verrattuna saapuivat sosialidemokraatit 1990-luvulle varsin erikoisessa asetelmassa: Kokoomuksen hallituskumppanina. Vielä 1970 vaalien jälkeen oli kielteinen kanta Kokoomuksen kanssa hallitusyhteistyöhön ”niin luonnostaan lankeava, ettei kukaan sitä edes asettanut kysymyksenalaiseksi.”³²⁴

Vaalien jälkeisenä kesänä pidetyssä puoluekokouksessa valittiin puolueen johtoon sen eduskuntaryhmän puheenjohtajana toiminut Pertti Paasio. Samalla hallitukseen menneet Kalevi Sorsa ja puoluesihteerit Erkki Liikanen jättäytyivät pois puolueen johdosta. Hallituksen ministerit eivät siis enää kuuluneet puolueen johtoon.³²⁵ 1988 vappuna alkoi puolueessa keskustelu Pertti Paasion hallitukseen menosta. Kalevi Sorsa esitti vappupuheessaan painokkaasti, että SDP:n puheenjohtajan paikka on hallituksessa. Samaan tulokseen tuli myös puoluetoimikunta ja ryhdyttiin etsimään sopivaa ministeriä, joka luovuttaisi paikkansa Paasiolle. Vaihdos ei kuitenkaan sujunut helposti, vaan puheenjohtajan hallitukseenmenoon periaatteessa myönteisesti suhtautuneet ministerit kieltäytyivät luopumasta paikastaan ja paikallisjärjestöt ilmaisivat vahvasti kantansa oman alueensa ministerin säilyttämisestä. Tilanne ratkesi kun hallitusryhmän vetäjänä toiminut Kalevi Sorsa luopui paikastaan. Ratkaisu miellytti myös Paasiota, joka halusi varapääministerin ja hallitusryhmän vetäjän paikan.³²⁶ Ne hän myös sai³²⁷.

³²² Iivari 2007, 232-235.

³²³ Mickelsson 1999, 41.

³²⁴ Sorsa 1998, 142.

³²⁵ Iivari 2007, 235.

³²⁶ Iivari 2007, 237, 240.

³²⁷ Paasio 1996, 57-58.

Myöhemmin Paasio on korostanut, että puolueen puheenjohtajan tulee aina olla hallituksessa kun puolue on hallitusvastuussa³²⁸. Toisaalta Paasio korostaa, että puheenjohtajan on osallistuttava hallitustoimintaan ensisijaisesti sen vuoksi, ettei sen etäisyys puolueeseen kasva liian suureksi. Tällöin myös puheenjohtajan on tietenkin oltava jatkuvasti yhteydessä puolueen johtoelimiin.³²⁹

5.5. 1990-luku: Kansainvälistymisen kautta monimutkaisempaan maailmaan

1980- ja 1990-lukujen taitteessa tapahtui useita kansainvälisen kentän avanneita kehityskulkuja. Neuvostoliiton johtajaksi valittiin Mihail Gorbatsov, jonka aloittama, perestroikan nimellä kulkenut uudistuspolitiikka lämmitti suurvaltojen välisiä suhteita ja helpotti Suomen oloja. Kenties vieläkin merkittävämpänä voidaan pitää Euroopan taloudellisen ja poliittisen integraation syventymistä. SDP:ssä asian valmistelu aloitettiin jo 1988, kun Ulpu Iivarin johtama kansainvälispoliittinen työryhmä ryhtyi pohtimaan Suomen asemaa integraatiokehityksessä. Työryhmä otti lähtökohdakseen sen, että puolueen oli osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdentymiskehitykseen. Asiaa käsiteltiin puolueen jokaisella tasolla ja lopulta ensin puoluevaltuusto ja myöhemmin vuoden 1991 ylimääräinen puoluekokous hyväksyivät yksimielisesti Suomen EU-jäsenyyden tukemisen. Myöhemmin pääministeri Esko Aho kutsui sosialidemokraatit neuvottelemaan jäsenvaltioiden ECU-liitännästä. Paikalla oli eduskuntaryhmän ja puolueen johtoa. Eduskuntaryhmä myöhemmin hyväksyi liitännän. Kaiken kaikkiaan Euroopan integroitumiseen liittyviin asioihin suhtauduttiin ryhmässä myönteisesti ja myöhemmin ja myöhemmin, Lipposen hallituksen aloitettua virassaan ryhmä tuki aktiivisesti aktiivista Eurooppa-politiikkaa.³³⁰

Eniten Suomea koetellut 1980- ja 1990-luvun taitteen tapahtuma oli kuitenkin kiivas talouden nousukausi ja sen jälkeinen lama. Puoluerajat ylittäen haluttiin eroon devalvaatio-inflaatiokierteestä, kilpailukyvyllä pyrittiin rakentamaan todellista perustaa. Sorsan hallitus oli jo vuonna 1986 tehnyt rahamarkkinoita koskevan päätöksen, minkä kautta ulkomainen – kotimaiseen verrattuna huomattavasti edullisempi – lainanotto tuli mahdolliseksi. Edullisuuden vuoksi yritykset lainasivat enemmän kuin tarvitsivat, ja lainasivat ylijäämän eteenpäin. Hallitus

³²⁸ Paasio 1996, 120-121.

³²⁹ Paasio 1998, 250-251.

³³⁰ Iivari 2007, 242-243, 256, 261, 272.

pyrki hillitsemään luotonantoa, mutta se ei käynyt elinkeinoelämän järjestöille. Koska koronastot ja finanssipolitiikan kiristäminen eivät poliittisista syistä onnistuneet, päätti Suomen Pankki revalvoida markan. Myös hallitus ryhtyi ylikuumentumisen hillitsemiseksi tähtääviin toimiin. Mikään ei kuitenkaan auttanut. Samaan aikaan vaaleihin valmistautuvat hallituspuolueet alkoivat valmistella valtion tulo- ja menoarviota vuodelle 1991. Budjetin menoja lisättiin, vaikka niitä olisi pitänyt karsia merkittäväällä tavalla.³³¹

Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa SDP hävisi 100 000 ääntä, toisen kerran peräkkäin, ja menetti kahdeksan edustajanpaikkaa. Puolueneuvosto päätti kaksien peräkkäin hävittyjen vaalien perusteella, joidenkin eduskuntaryhmän jäsenten toiveiden vastaisesti, että SDP ei osallistu hallitusneuvotteluihin vaan menee suoraan oppositioon. Ja näin kävikin. Ulpu Iivarin mukaan oppositioasemassa olevassa puolueessa eduskuntaryhmän rooli politiikan tekijänä korostuu. 1990-luvun alussa eduskuntaryhmän asemaa vahvisti Iivarin mukaan kaksi asiaa: se, että puolue oli kahden perättäisen tappion jälkeen kriisissä ja ryhmän vahvojen jäsenten, Antti Kalliomäen, Liisa Jaakonsaaren ja Erkki Tuomiojan omaksuma linja, minkä mukaan ei pyritty keräämään irtopisteitä vaan pyrittiin hallituksen politiikkaa haastavien kunnollisten vaihtoehtojen muotoilemiseen.³³²

Mielenkiintoinen episodi liittyi vuoden 1991 tappiollisten vaalien jälkipyykkiin, erityisesti marraskuussa 1991 pidettyyn ylimääräiseen puoluekokoukseen, missä puheenjohtaja Pertti Paasio vaihdettiin Ulf Sundqvistiin. Paasio säilyttää suuren osan vastuusta joukkotiedotusvälineille, jotka hänen mukaansa aloittivat heti vaalien jälkeen. Kun joukko SDP-vaikuttajia lähti muutamaksi päiväksi lappiin lepäämään, kysyttiin mediassa pitääkö Paasion kysyä hallitusasiassa neuvoa muilta tovereilta, kun hän ei itse osaa päättää? Paasio kertoo, että kyseessä oli ennalta sovittu retki, jolla ei ollut mitään tekemistä hallitusratkaisun kanssa. Oppositioon mentiin, koska hävittiin vaalit.³³³ Vielä vaaleja seuranneessa puolueneuvoston kokouksessa Paasio sai tukea muun muassa Erkki Tuomiojalta ja Paavo Lipposelta. Varsin nopeasti tunnelma kuitenkin muuttui ja julkisuudessa alkoi esiintyä vaatimuksia ylimääräisen

³³¹ Iivari 2007, 247-251.

³³² Iivari 2007, 251, 253-254.

³³³ Paasio 1996, 92-93.

puoluekokouksen pitämisestä. Paasion mukaan vaatimusten alkuperä oli SDP:n puoluetoimisto. Ylimääräisen puoluekokouksen, jota Paasio itse vastusti, tarkoitus oli johdon vaihtaminen.³³⁴

Keskeinen esille noussut tema, millä puoluejohtajaa vastaan hyökättiin, oli hänen julkinen habituksensa ja etenkin heikot tv-esiintymiset. Kärkevimpiin kriitikoihin kuulunut Lasse Lehtinen esimerkiksi esitti, että (televisiossa) esiintymiskyvyttömällä poliitikolla ei ole tulevaisuutta. Jatkokritiikissään Lehtinen kehotti Paasiota ottamaan esimerkkiä Kokoomuksen Pertti Salolaisesta, jota hän kutsui ”myönteisen ja kestävästä mielikuvastankarin malliesimerkiksi”. Paasion itsensä mielestä kritiikki oli osittain oikeutettua, mutta kokonaisuudessaan yliampuvaa. Tästä esimerkkinä hän esitti vaaleja edeltävällä viikolla pidetyt vaalit (3 kpl), joista ainoastaan viimeinen meni huonosti. Paasio myös toteaa, jo tuossa vaiheessa alkaneen ennakoönnestyksen tuloksiin verrattuna ei voida päätellä, että esiintymiset olisivat heikentäneet SDP:n vaalimenestystä.³³⁵

Keskiöön nousi Paasion johtamistapa, jota pidettiin demokraattisena ja humanisena, mutta myös päättämättömänä ja jähkailevana. Paasiota ei pidetty ratkaisuntekijänä. Hänen itsensä mukaan puolueessa haettiin ”myyttisen johtajan mallia”, sellaista, joka kertoo mitä tehdään, miten tehdään ja kenties jopa sen miten ei tehdä. Vastakkain olivat siis voimakkaan autonomisen johtajan ja demokraattisen kansanliikemiehen ideaalit, joista jälkimmäinen kuvasi hyvin Paasiota, mutta joka samalla tuntui puolueessa olevan vähemmällä suosiolla. Paasion mielestä joukkoliikkeessä tuli ajatella ja toimia joukolla, koska näin tulee vähemmän virheitä. Hän itsekin tosin myönsi, että se on hidasta, mutta korosti, että hitaus on demokratian hinta.³³⁶ Puoluekokousasia kuitenkin eteni Paasion kannalta huonoon suuntaan ja lopulta Paasio ilmoitti, että ei aio jatkaa puoluejohtajana.³³⁷ Valituksi tuli vastaehdokkaaksi suostuteltu Ulf Sundqvist. Puolueen kannatus lähti nousuun ylimääräisen puoluekokouksen jälkeen³³⁸.

Vuoden 1993 sääntömääräisessä puoluekokouksessa puheenjohtajaksi valittiin ensimmäisellä kierroksella saadun äänenemmistön turvin Paavo Lipponen. Hän jatkoi aiemmin aloitettua

³³⁴ Paasio 1996, 97-98, 101-102.

³³⁵ Paasio 1996, 98-101.

³³⁶ Paasio 1996, 103-105.

³³⁷ Paasio 1996, 108-110, 112-113.

³³⁸ Iivari 2007, 264.

vastuullista oppositiopolitiikkaa, mikä ilmeisesti vakuutti myös äänestäjät: vuoden 1995 vaaleissa SDP saavutti parhaan tuloksensa sotien jälkeisellä ajalla.³³⁹ Tunnustelijana toimineen Paavo Lipposen johtamat hallitusneuvottelut etenivät vauhdikkaasti. SDP:n johtoasemalle ja työllisyyskeskeisyydelle rakentunut hallitus, johon tulivat lisäksi Kokoomus, Vasemmistoliitto, RKP ja Vihreät, oli ohjelman ja paikkajaon suhteen valmis 10.4., vain alle kuukauden vaalien jälkeen. Eduskuntaryhmä käsitteli asiaa yli kuusi tuntia, minkä jälkeen se alisti ehdotuksensa ohjelmasta, voimasuhteista ja paikkajaosta asiasta päättävälle puoluevaltuustolle. Seuraavaksi ryhmä keskusteli SD-ministereiksi ehdotettujen listasta, jonka oli tehnyt puoluehallitus. Lista aiheutti pieniä alueelliseen edustukseen liittyviä erimielisyyksiä, mutta lopulta se hyväksyttiin.³⁴⁰ Koska selkeä enemmistö ministereistä oli ensikertalaisia, tulkitsi Kimmo Kiljunen ratkaisun rohkeaksi. Hän piti uutta hallituskoalitiota, sateenkaarta, muutenkin monella tapaa historiallisena: ensimmäisen kerran koko maailmassa olivat vihreät hallitusvastuussa ja konservatiivipuolue (Kokoomus) ja kommunistien perillinen (Vasemmistoliitto) samassa hallituksessa. Tältä pohjalta Kiljunen spekuloi onko maailma muuttunut jotenkin perustavalla tavalla, onko politiikka muuttunut vain asioiden hallinnoimiseksi?³⁴¹

Pertti Paasion mukaan hallitusneuvotteluissa kaikki suuret asiat ratkaistiin puoluejohtajien kesken. Edellä mainittu puoluehallituksessa tapahtunut ministerien valinta ei menettelytapansa puolesta vastannut Paasion mukaan lainkaan keskustelevaa ja punnitsevaa tyyliä, mihin hän oli aiemmin tottunut.³⁴² Jälkikäteen tehtyjen arvioiden mukaan sateenkaarihallitukseksi nimetty kokoonpano suoriutui vaativasta tilanteesta hyvin. Työttömyyttä ei saatu puolitettua, kuten tavoitteeksi oli asetettu, mutta 200 000 oli luotu ja työvoimapolitiittisia toimia oli tehostettu huomattavasti.³⁴³

Saavutuksista huolimatta ei vuoden 1999 eduskuntavaaleihin meneminen ollut sosialidemokraateille helppoa. Lipposen I hallituksen tekemät menonleikkaukset olivat aiheuttaneet pahennusta puolueen kenttäväestön mielissä ja pahaa oloa purettiin olosuhteisiin nähden menestyksekkäiden vuoden 1999 vaalien (SDP säilyi suurimpana puolueena, vaikka

³³⁹ Iivari 2007, 263-265.

³⁴⁰ Iivari 2007, 266-267, 270.

³⁴¹ Kiljunen 1998, 40-42.

³⁴² Paasio 1998, 275-277.

³⁴³ Iivari 2007, 285.

menettikin 12 paikkaa) jälkeisenä kesänä pidetyssä puoluekokouksessa. Puolueen toinen varapuheenjohtaja, Lipposen I:ssä työministerinä toiminut Liisa Jaakonsaari sai väistyä. Hänen tilalleen valittiin Säde Tahvanainen. Edeltäjänsä tapaan myös Lipposen II:n hallitus saatiin kokoon nopeasti, eikä sen perustamisessa ainakaan Ulpu Iivarin mukaan esiintynyt minkäänlaisia ongelmia tai kitkaa. Puoluehallituksen päättämät ministerivalinnatkin hyväksyttiin ryhmässä ilman ainuttakaan puheenvuoroa.³⁴⁴

Ulpu Iivarin mukaan politiikanteon paikkaa ajatellen sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän rooli suhteessa puoluetoimistoon vahvistuu puolueen mennessä oppositioon. Hän kuitenkin toteaa, että eduskuntaryhmän vahva merkitys politiikkalinjojen muotoilussa jatkui sosialidemokraattisessa puolueessa myös oppositiovuosien jälkeen. Nykyisin kansanedustajat osallistuvat aktiivisesti erilaisten politiikkaa muotoilevien ryhmien toimintaan, joiden sihteereinä toimivat usein eduskuntaryhmän toimiston asiantuntijat. Iivari mainitsee, että esimerkiksi valtion talousarvion suunnittelussa on siirrytty järjestelmään, missä hallituspuolueiden eduskuntaryhmät ja hallitus sopivat keskenään budjetin painopistealueista. Toinen mainitsemisen arvoinen ulottuvuus, missä eduskuntaryhmät ovat lisänneet vaikutusvaltaansa, on Iivarin mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jonka muotoilussa ulkoasiainvaliokunnasta on tullut merkittävä foorumi. Erilaisten foorumien lisäksi Iivari korostaa edustajakohtaisten avustajien merkitystä. Hänen mukaansa avustajien mahdollistama tiedonhankinnan ja yhteydenpidon helpottuminen on vähentänyt ryhmien yhteisöllisyyttä.³⁴⁵ Avustajien merkitystä korosti aikoinaan myös Pertti Paasio, jonka mukaan avustajan puuttumattomuus aiheutti ”suuria ongelmia”. Jo pelkästään EU-asioiden mukaantulo johti hänen mukaansa tilanteeseen, missä avun saaminen oli välttämätöntä.³⁴⁶

³⁴⁴ Iivari 2007, 285-287.

³⁴⁵ Iivari 2007, 287-288.

³⁴⁶ Paasio 1996, 58.

6. PUOLUEEN OSIEN VÄLISTEN SUHTEIDEN MUUTOS, MUUTOKSEN SELITTÄJÄT JA SUHTEIDEN TULEVAISUUS

Tässä tutkielmassa on pyritty selvittämään onko SDP:n eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhde muuttunut 1900-luvun jälkipuoliskolla. Tarkasteluni viitekehystenä on toiminut 1900-luvun loppupuolen puolue- ja parlamenttitutkimuksissa esiin nostettu havainto, minkä mukaan puolueiden parlamenttiryhmit ovat vahvistuneet suhteessa parlamentin ulkopuolisiin puolueisiin³⁴⁷. Tutkimukset, joissa ilmiötä on korostettu, ovat luonteeltaan kuvailevia ja teoreettisia, eikä ilmiön selvittämiseksi ole tehty paljoakaan empiiristä tutkimusta. Tästä syystä olen pyrkinyt lähestymään asiaa mahdollisimman empiirisellä otteella.

Luvun aluksi esitän lyhyet tiivistelmät empiirisissä analyseissä esiinnousseista keskeisistä havainnoista. Niitä arvioimalla päätelen, tukeeko evidenssi tutkimukseni hypoteesia vai voidaanko se hylätä. Tämän jälkeen esittelen lyhyesti muutamia teoriakirjallisuudesta esiin nostamiani tekijöitä, joiden on katsottu olevan yhteydessä puolueissa tapahtuneisiin muutokseen. Tekijöitä ja havaintoja vertailemalla pyrin päättämään, voisivatko ilmiöt olla yhteydessä toisiinsa. Lopuksi pohdin lyhyesti tutkimuskohteeni tulevaisuudennäkymiä tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen ja päätelmien pohjalta.

6.1. Tutkimuksen keskeiset havainnot

6.1.1. Muodolliset toimivaltasuhteet

Niin sanotuissa muodollisissa instituutioissa tapahtuneita muutoksia tarkasteltiin kansallisen lainsäädännön kehityksen ja puolueiden sääntökehityksen kautta. Tarkasteluissa havaittiin, että vaikka suoraa yhteyttä ulkoparlamentaarisien puolueiden ja parlamenttiryhmittöiden toiminnan välille ei voida löytää, on säädöksissä tapahtunut muutoksia, jotka voidaan tulkita eduskuntaryhmän asemaa vahvistaviksi.

³⁴⁷ Ks. erityisesti Katz & Mair 1995 ja 2002 ja Manin 1997.

Kansallisen lainsäädännön kehitystä tarkastellessa tehtiin kaksi keskeistä havaintoa. Ensinnäkin, vuonna 1975 tehty eduskuntavaalilain muutos vähensi oleellisesti kansanedustajien riippuvuutta puolueen keskushallinnosta. Toiseksi, vuonna 1987 alkanut eduskuntaryhmien aseman virallistaminen on taannut ryhmille yhä vankemman oikeudellisen aseman. Valtiosääntöopin professori Mikael Hidénin on todennut, että tavoissa ja käytännöissä tapahtuvalla kehityksellä on taipumus vähitellen heijastua myös toiminnan juridiset puitteet määrääviin säädöksiin³⁴⁸. Hidénin logiikkaa seuraten voidaan valtiosääntöön kirjatut muutokset tulkita vakiintuneiden toimintatapojen julkituomiseksi. Tältä osin erityisen merkittävänä muutoksena voidaan pitää eduskuntaryhmien aseman tunnustamista vuonna 2000 uusitun valtiosäännön hallituksen muodostamista käsittelevässä 61 §:ssa, minkä mukaan eduskuntaryhmät – eivät puolueet – ovat prosessin keskeisiä toimijoita.

Eduskuntaryhmän aseman vahvistuminen havaittiin myös puolueen sääntökehityksessä. Hallituskysymyksessä puoluehallitus on menettänyt suurimman osan relevanssistaan, kun vielä 1970-luvulla se kykeni ratkaisemaan asian itsenäisesti. Ehdokasasettelussa sen vallan menetys näkyy edellä mainitun lakimuutoksen ohella myös siinä, että uusimmissa, vuoden 2008 puoluekokouksessa hyväksytyissä säännöissä ei puoluehallitusta mainita lainkaan, vaan muutosoikeus on myönnetty piirijärjestöille³⁴⁹. Näiden lisäksi huomionarvoinen on myös se kehityslinja, mikä on johtanut keskushallinnon jäsenten hallitustoiminnan esteiden purkamiseen. Kun vielä 1960-luvulla hallitustoimintaan osallistuminen oli kiellettyä kaikilta puoluetolimikunnan jäseniltä, 1990-luvun alussa kaikki kykenivät osallistumaan. Tulkitsen muutosten tarkoittavan sitä, että parlamentaarinen orientaatio puolueen sisällä on vahvistunut ja tämä on vahvistanut eduskuntaryhmää suhteessa puolueeseen – etenkin sen keskushallintoon.

6.1.2. Valtionapujen jakautuminen

Taloudellisten valtionapujen jakautumiskehitystä tarkastellessa tehtiin kolme keskeistä havaintoa. Ensinnäkin, tukisummia vertaillen voitiin havaita, että kanslia- ja puoluetuen määrien erot ovat hieman yli 40 vuodessa pienentyneet noin 10-kertaisesti. Lähtötilanteessa tukisummien

³⁴⁸ Hidén 2006, 107.

³⁴⁹ Kuten aiemmin mainittiin, on tämä muotoilu todennäköisesti ristiriidassa vaalilain kanssa. Joka tapauksessa sitä voidaan pitää varsin selkeänä merkinä siitä, miten asia puolueen sisällä koetaan.

absoluuttiset erot olivat noin 40-kertaiset, nykypäivänä ero on enää noin 5-kertainen. Määrällisessä mielessä eduskuntaryhmä on vähentänyt riippumattomuuttaan ulkoparlamentaarisesta puolueesta olennaisella tavalla. Muutoksen havaittiin tapahtuneen sen vuoksi, että kansliatuki on lähes koko tarkasteluajanjakson ajan kasvanut puoluetukea nopeammin. Kolmas, ja kenties odottamattomin havainto oli se, että tukien kasvunopeus on vuosikymmen vuosikymmeneltä hidastunut ja 2000-luvulla lähes pysähtynyt. Tästä huolimatta tehtyjen havaintojen, erityisesti tukisummien absoluuttisten määrien lähentymisen voidaan selkeästi katsoa tukevan Katzin ja Mairin kartellipuolue teoriaan ja puolueiden kehitysteoriaan sisältyvää väitettä siitä, että puolueen parlamenttiosa on vahvistunut ulkoparlamentaarisesta puolueen kustannuksella.

6.1.3. Luottamustoimien keskittyminen toimielimissä

Jäsenpäällekkäisyyksissä ei sen sijaan havaittu olennaisia muutoksia, vaan eri toimijoiden keskinäistä penetroitumista kuvaavat tunnusluvut pysyivät koko tarkasteluajanjakson ajan jotakuinkin samalla tasolla. Luvuista käy kuitenkin ilmi, että eduskuntaryhmän ja puoluehallituksen keskinäisen penetroitumisen aste on aina ollut huomattavasti suurempi kuin eduskuntaryhmän ja puoluevaltuuston vastaava. Vaikka havainto selittyy osittain sillä, että puoluevaltuuston suurempi jäsenmäärä vie suhteellisen osuuden automaattisesti alemmaksi, on puoluehallituksessa toimineiden kansanedustajien määrä yhtä poikkeusta³⁵⁰ lukuun ottamatta aina ylittänyt puolueuuvostossa toimineiden edustajien määrän myös absoluuttisella tasolla. Toinen keskeinen havainto oli puoluevaltuuston kansanedustajajäsenmäärien syklinen vaihtelu: vaaleissa kasvanut kansanedustajajäsenten määrä laski lähes poikkeuksetta seuraavassa puoluekokouksessa.

Tulkitsen havainnot siten, että puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän keskinäiseen yhdessäoloon ei kiinnitetä huomiota niin paljon kuin puoluevaltuuston ja eduskuntaryhmän ”sekoittumiseen”, jota todennäköisesti pyritään tietoisesti välttämään. Toisin sanoen vaikuttaisi siltä, että puolueen aluehallinto – eli piirijärjestöjen toimijat, eli puoluevaltuusto – pyrkii pitämään vankasti kiinni

³⁵⁰ Kyseessä on vuoden 1995 ennätyskelliset eduskuntavaalit, joiden seurauksena puolueuuvostossa toimineiden kansanedustajajäsenten määrä ponnahti 11:sta. Tilanne normalisoitiin seuraavan vuoden puoluekokouksessa, minkä seurauksena uusista puolueuuvoston jäsenistä vain yksi oli kansanedustaja.

päätösvallastaan, joka sille on myönnetty puoluekokousten välille. Toisin on puoluehallituksen kohdalla, mikä on tarkasteluajanjaksolla keskimäärin pitänyt sisällään niin monta kansanedustajajäsentä, että he ovat kyenneet yksin käyttämään sen valtaa äänestystilanteissa.

Tutkimusongelmani kannalta olennaisin havainto on kuitenkin se, että mittareissa ei ole tarkasteluajanjaksolla tapahtunut sellaista vaihtelua, mikä voitaisiin yksiselitteisesti tulkita jonkun puolueen osan vahvistumiseksi ja toisen heikentymiseksi. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että ulkoparlamentaarinen puolue on tällä ulottuvuudella edelleen eduskuntaryhmää vahvempi. Voidaan nimittäin kysyä onko joukkopuolue-teorian mukaista, että kehitysjakson alkupäässä, jolloin puolueen pitäisi hallita eduskuntaryhmää, puolueen ylintä toimeenpanovaltaa käyttävän toimielimen (puoluehallituksen) jäsenistä yli puolet kuuluu siihen toimielimeen, minkä toimintaa hallituksen pitäisi kontrolloida? Mielestäni ei, ja tästä syystä perusteltu tulkinta havainnolleni ei olekaan se, että eduskuntaryhmä ei ole kyseisellä ulottuvuudella vahvistunut teorian esittämällä tavalla, vaan se, että se on ollut vahva tällä kyseisellä ulottuvuudella jo kauan ennen kuin teoriaa parlamenttiosan vahvistumisesta on ollut edes olemassa. Toisin sanoen tämän havainnon valossa voidaan joukkopuolue-tyyppisten teorioiden oletusta ulkoparlamentaarisen puolueen ehdottomasta hallinnasta pitää ainakin lievästi liioiteltuna. Vaikka parlamenttiosa ei olekaan tämän indikaattorin mukaan vahvistunut tarkasteluajanjaksolla, voidaan sen asemaa suhteessa keskushallintoon pitää kuitenkin hyvin vahvana. Näin ollen tulkitseisin tämänkin indikaattorin paljastamat havainnot parlamenttiosan vahvistumista tukeviksi

6.1.4. Puolueen toimintakulttuurin muutos

On selvää, että puolueessa toimineiden henkilöiden erilaisiin historiallisiin tapahtumiin liittämiä käsityksiä on mahdotonta arvioida samaan tapaan kuin muita tässä tutkimuksessa sovellettuja indikaattoreita. Joitain varovaisia arvioita voidaan kuitenkin esittää.

1960-luvulla puolueessa käytiin sisäisiä kamppailuja. Nähdäkseni sisäiset kamppailut johtuivat kuitenkin suurimmalta osin puoluehajaannuksen aiheuttaman valtatyhjiön täyttämisyrittämisestä, eivätkä esimerkiksi puolueen toimielinten välisistä konflikteista.

Toimielinten välisiltä konflikteilta vaikuttaneet tilanteet, kuten vuoden 1966 vaalien jälkeiseen hallituksen muodostamiseen liittyneet erimielisyydet ja pääministerin ja puolueen johtajan päällekkäisroolista syntynyt selkkaus, saivat lähemmässä tarkastelussa varsin henkilökohtaisen luonteen. Luotettavin tulkinta 1960-luvun tapahtumista onkin luultavasti se, että SDP:n ”puoluedemokraattisin” komponentti oli puheenjohtaja Paasio itse, jolle aikalaisten mukaan oli poikkeuksellisen tärkeää, että asiat puolueessa tehtiin harkiten, demokraattisesti ja ennen kaikkea sääntöjen mukaisesti. Koska Paasio oli myös hyvin kunnioitettu ja keskeinen hahmo SDP:ssä 1960- ja 1970-luvuilla, uskonkin, ettei hänen aikanaan olisi voitu soveltaa kovin räikeästi puoluedemokratian ihanteesta poikkeavia toimintamalleja. Tulkintaani tukee Rauli Mickelssonin käsitys, minkä mukaan puoluekokous, jolla katsottiin olevan eduskuntaryhmään nähden ensisijainen asema suhteessa politiikkalinjauksiin, oli puoluedemokratian kehto 1960-luvun SDP:ssä³⁵¹.

1970-luvulla SDP vahvistui niin sisäisesti kuin ulkoisestikin. Keskeiset päätökset, kuten hallitukseen osallistuminen, alistettiin kaikille puolue-elimille. Puolueperustainen henki välittyi myös sääntökehityksen perusteluissa. Vakaata puoluejohtoista järjestystä ei asetettu kyseenalaiseksi, mutta tämä ei tarkoittanut sitä, että puolue-elimet olisivat eläneet täydessä harmoniassa. Erityisesti kansanedustajien taholta kritisoitiin sitä, että puoluetoimikunta tekee keskeiset päätökset ja eduskuntaryhmän tehtäväksi jää vastuiden kantaminen. Koska puoluehajaannus oli kuitenkin edelleen hyvässä muistissa ja sen uusiutumista ei toivottu, pyrittiin puolueessa välttämään voimakkaita erimielisyyksiä. Käsiteltyjen tapahtumienkin perusteella Kalevi Sorsan tekemä kiteytys kahden toimeenpanoelimen, eduskuntaryhmän ja puoluetoimikunnan suhteista 1970- ja 1980-luvuilla vaikuttaa nähdäkseni osuvalta: tuolla ajalla puoluetoimikunta johti poliittista toimintaa.

Ensimmäiset merkit jonkinasteisesta toimintatapojen muutoksesta tapahtuivat nähdäkseni 1980- ja 1990-lukujen taitteessa: 1987 vaalien ja 1991 ylimääräisen puoluekokouksen jälkeisellä aikajaksolla. Keskeinen tapahtuma oli vuoden 1987 vaalit. Vaikka aluksi näytti siltä, että oppositio olisi SDP:lle täysin ilmeinen valinta, lähdettiin hallitusneuvotteluihin puoluetoimikunnan ja Sorsan johdolla. Puheenjohtaja Sorsa perusteli hallitukseenmenoa muun

³⁵¹ Mickelsson 1999, 106-107.

muassa sillä, että vaaleihin mentiin ”hallitusneuvottelut tähtäimessä”. Vielä 1970-luvulla yhteistyötä Kokoomuksen kanssa pidettiin luonnottomuutena. Hallitukseen kuitenkin mentiin, siitäkkin huolimatta, että kentällä ratkaisua vastustettiin kiivaasti. Toinen mielenkiintoinen murroskauden episodi oli Pertti Paasion lyhyehkön puheenjohtajauran päätös, johon liitettiin vahvasti Paasion heikon mediakuvan vaikutus. Jonkinlaisesta muutoksesta mielestäni kertoo se, että poliittis-järjestölliseltä hengenmaisemaltaan hyvin paljon isäänsä muistuttavasta Paasiosta hankkiuduttiin eroon niiden syiden vuoksi, jotka nähdäkseni tekivät – satunnaisesta vastustuksesta huolimatta – hänen isästään kunnioitetun hahmon, jonka vaalimia toimintatapoja ei ainakaan kovin avoimesti ja laajasti haastettu.

Myös Paasion omat näkemykset kertovat mielestäni jotain olennaista puolueen järjestökulttuurin ylimmillä portailla tapahtuneesta muutoksesta. Paasio on nimittäin useammassa paikassa korostanut, että demokraattinen päätöksenteko puolueessa edellyttää aikaa, eikä sovellu tilanteeseen, minkä reunaehtona on kova kiire. Paasio onkin todennut, että jos päätöksentekoon käytettävä aika on ratkaistavien ongelmien määrän nähden liian vähäinen, tehdään päätökset jollain muulla tavalla.³⁵² Tapahtumien tasolla Paasio kritisoi erityisesti Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen muodostamista, minkä yhteydessä ei hänen mukaansa lainkaan noudatettu puolueessa aikaisemmin noudatettua harkitsevaa ja punnitsevaa tyyliä, vaan asiat ajettiin läpi mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Tulkitsen nämä muutokset siten, että yleisdemokratian mukaiset mediakeskeisyyteen liittyvät vaatimukset ja työmäärään ja työn tempoon vaikuttavat realiteetit on koettu myös puolueen sisällä. Koska niihin on myös selkeästi reagoitu, tulkitsen tapahtumahistoriallisessa tarkastelussa tehtyjen havaintojen tukevan Maninin yleisdemokratiateesiä.

6.1.5. Onko eduskuntaryhmän asema vahvistunut puolueen kustannuksella?

Tässä tutkielmassa tehtyjen havaintojen perusteella voidaan tutkielman johdannossa asetettuun ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, onko puolueen osien suhteessa tapahtunut muutoksia, vastata yksiselitteisesti kyllä. Vastaus otsikossakin esitettyyn, tutkielman toiseen tutkimuskysymykseen on niin ikään yksiselitteinen kyllä. Niin oikeudellis-normatiivisella,

³⁵² Paasio 1998, 170, 210-211.

taloudellisella kuin myös toimielinten jäsenpäällekkäisyyksiin keskittyneillä ulottuvuuksilla tehdyt havainnot puoltavat tutkimuksessa asetettua hypoteesia: eduskuntaryhmän asema on vahvistunut puolueen muiden osien kustannuksella.

Toinen mielenkiintoinen tutkimuksessa esiinnoussut havainto, joka osaltaan myös tukee ryhmän suhteellista vahvistumista, on puolueen keskushallinnon (puoluehallitus) ja aluehallinnon (puoluevaltuusto) jonkinasteinen erkaantuminen, mikä näkyy puoluehallituksen toimivaltuuksien heikkenemisenä ja sen asemasta käytettyjen sanamuotojen vahvistumisena, sekä puoluevaltuuston tehtävissä ja määritelmässä tapahtuneena lähes päinvastaisena kehityksenä. Mitä tästä voitaisiin päätellä?

Aluksi on syytä palauttaa mieleen se, mitä Maurice Duverger kirjoitti puolueen sisäisen demokratian ja ulkoisten vaatimusten (”realiteettien”) suhteesta. Duvergerin argumentin mukaan puolueeseen on pystytettävä demokraattinen fasadi sen vuoksi, koska länsimaissa se on ainut legitiimin poliittisen hallinnan muoto. Duvergerin argumentti kohdistuu toisin sanoen puoluedemokratian tekoluonteeseen, jota hän kuvasi myös valepukuisen autokratian (disguised autocracy) käsitteellä.³⁵³ Puolueessa, kuten missä tahansa länsimaisessa poliittisessa organisaatiossa on oltava demokraattiselta näyttäviä piirteitä, jotta se voisi kukoistaa. Tämä vaatimus sisältyy myös puolue- ja yhdistyslakeihin.

Katz ja Mair toivat esille, että 1990-luvulle tultaessa on jossain puolueissa ryhdytty osallistamaan jäsenistöä erilaisin, esimerkiksi jäsenäänestyksiin liittyvin keinoin. Heidän mukaansa hankkeita suoritetaan kuitenkin lähinnä sen vuoksi, että vanhat puolueet tahtovat pitää kiinni perinteistään.³⁵⁴ Näiden huomioiden kautta herää kysymys voisivatko puoluevaltuuston muodollisessa tehtäväkuvassa tapahtuneet vahvistukset ja puolueen tehtävämääritelmässä tapahtunut kallistus kenttäjäsenistön suuntaan kertoa ainoastaan siitä, että puoluevaltuuston vahvistuminen on vain näennäistä?

³⁵³ Duverger 1967, 133-151.

³⁵⁴ Katz & Mair 2002, 126-128.

Ilmiö saa mielenkiintoisen piirteen kun kuvaan liitetään puoluehallitus. On nimittäin syytä muistaa, että tehtävät, joissa puoluehallitus on eniten heikentynyt (ehdokasasettelu, hallituskysymys) koskettavat sen ja eduskuntaryhmän välisiä suhteita, jotka jäsenpäällekkäisyyksien perusteella ovat olleet koko tarkasteluajanjaksolla hyvin läheiset. Hallitukseen osallistumisen esteiden purkautumisen myötä toimijoiden suhteet ovat itse asiassa lähentyneet entisestään. 1990-luvun alkuun saakka puolueen parlamentissa toimivan osan ja ulkoparlamentaarisesta puolueen hallituksen päällekkäisyyttä rajoitettiin hallitustoiminnan osalta. Nykyisin tätä estettä ei enää ole. Nykyisin on mahdollista, että hallituksessa ollessaan koko sosialidemokraattinen ministeriryhmä koostuu henkilöistä, jotka ovat sekä puoluehallituksen että eduskuntaryhmän jäseniä.

Kun ilmiöt yhdistetään herää kysymys siitä, voisiko kehitystä pitää merkinä puolueen parlamenttitason ja keskushallintotason funktionaalisesta yhdistymisestä, missä aluehallinto jää toissijaiseksi toimijaksi³⁵⁵? Nähdäkseni voi, sillä kuten puolueen historiaa tarkastellessa havaittiin, erityisesti Kalevi Sorsan esittämien puolueen ylimpien toimeenpanoelinten keskinäisiä suhteita kuvaavien selontekojen yhteydessä, on puolueen keskeinen ulkoparlamentaarinen toimija ainakin 1970- ja 1980-luvuilla, yhtenäisen puolue toiminnan vuosikymmeninä, ollut puoluehallitus, ei puoluevaltuusto.

Näyttäisikin siltä, että ulkoparlamentaarisesta puolueen politiikan veturina toiminut puoluehallitus on siirtynyt lähemmäksi eduskuntaryhmää samalla kun puoluevaltuuston rooli alueellisena ”yhteistyöfoorumina” on vahvistunut. Kun nämä havainnot yhdistetään siihen, että eduskuntaryhmä on vahvistunut, voidaan todeta, että Katzin ja Mairin parlamenttiryhmän ja keskushallinnon yhteensulautumista ja aluehallinnon ”periferisointumista” korostava teesille on löydetty tässä tutkimuksessa tukea.

6.2. Eduskuntaryhmän vahvistumista selittävät tekijät

Selityksiä havaitulle muutokselle voidaan hakea teoriakirjallisuudessa esitettyjen kehityskulkujen kautta, joita tarkastelin tutkielman teorialuvussa. Nyt tarkastelen lyhyesti niiden toteutumista

³⁵⁵ Katz & Mair 2002, 122-126.

Suomessa tutkimuskirjallisuuden kautta. Olen tiivistänyt tekijät kahteen luokkaan, jotka ovat politiikan mediavaltaistuminen ja henkilöityminen, sekä parlamenttityön luonteen muutos ja politiikan professionalisoituminen. Luokat eivät ole toisiansa poissulkevia, vaan monilta osin, erityisesti henkilöitymisen ja ammattimaistumisen käsitteiden osalta, päällekkäisiä. Ero tulee esiin siinä, että ensimmäinen luokka kiinnittyy vahvemmin institutionaalisen politiikan ”ulkoiseen” todellisuuteen ja jälkimmäinen sen sisäpuolelle.

6.2.1. Poliitiikan mediavaltaistuminen ja henkilöityminen

Politiikan mediavaltaistuminen ja henkilöityminen viittaavat osittain samaan ilmiöön; eli siihen, että politiikan julkisuus on länsimaissa noussut keskeiseksi poliittisen todellisuuden luonnetta määrittäväksi tekijäksi³⁵⁶. Vaikka ilmiön olemassaolo tunnutaan hyväksyvän varsin yleisesti, ei sen vaikutuksesta politiikanteon käytäntöihin olla yksimielisiä.

Ville Pernaan mukaan joukkotiedotuskompleksi on viimeisen 50 vuoden aikana haastanut lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan³⁵⁷. Julkisuuden merkitys politiikassa alkoi Pernaan mukaan kasvaa jo 1960-luvulla, kun television käyttö yleistyi ja henkilökohtainen vaalimainonta lisääntyi. Samanaikaisesti tapahtui myös toinen merkittävä muutos. Puolueiden asema vahvistui, mikä aiheutti sen, että politiikasta tuli monelle ammatti ja kilpailu mediajulkisuudesta kiihtyi. Televisiokamerat saavuttivat nopeasti eduskunnan, minkä toimintaa ryhdyttiin aiempaa tarkemmin seuraamaan. Tämän seurauksena poliitikot joutuivat aiempaa tarkemmin kiinnittämään huomiota esiintymiseensä. Myös vaaligallupit, jotka lisäsivät julkisuuden merkitystä vaalikampanjoinnissa olennaisella tavalla, syntyivät niin ikään 1960-luvulla. Edustajien keskuudessa muutoksiin suhtauduttiin vaihtelevilla tavoilla, mutta vain harva kiisti sen merkityksen.³⁵⁸

³⁵⁶ Ks. esim Caprara 2007.

³⁵⁷ Tämä ilmenee hänen tutkimuskysymystensä kysymyksenasettelusta. Perna (2007, 14) kysyy ”Miten ja milloin neljäs valtiomahti haastoi toden teolla kaksi ensimmäistä?” ja ”Miten ja miksi mediajulkisuus alkoi säädellä politiikan tekemistä poliitikkojen toimia?”

³⁵⁸ Perna 2007, 12-14, 32-34, 37-39, 47-50, 113.

1970-luvulla mediajulkisuus tasaantui. Yleisradio ajautui tiukan poliittisen kontrollin alle ja monet sanomalehdistä julistautuivat puolueettomiksi. Puolueellisina pysyneidenkin kirjoittelu muuttui poliittisesti avoimemmaksi ja ne osallistuivat laajasti päivänpoliittiseen keskusteluun. Televisio piti kuitenkin pintansa poliittisen julkisuuden keskeisenä välineenä. Sen sisältö ja tuotanto muuttuivat lähemmäksi nykypäiväisiä malleja, mutta poliitikkojen esiintyminen pysyi vielä 1970-luvulla varsin kankeana. Se ei kuitenkaan haitannut, sillä Pernaan mukaan ”television perusasenne oli politiikan puolella”. Toisin sanoen politiikan julkisuus oli vielä varsin vähän kriittistä, mikä luonnollisesti antoi liikkumavaraa poliitikoille ja puolueille.³⁵⁹

1980-luvun alkuvuosina valtion tiedotusmonopolit murtuivat ja seurauksena syntyivät mainostelevisio ja iltapäivälehdistön sähköistänyt Ilta-lehti. Uudet mediat haastoivat taantumuksellisen ilmapiirin ja poliittisen julkisuuden agendalle alkoi tulla säröjä. Kriittisyys lisääntyi ja ”rötösherrajahtien” kautta poliitikkoihin alettiin ottaa etäisyyttä. Julkisuudesta tuli Pernaan mukaan yhä vahvemmin politiikan teon arena. Vaikka viihteellisemmät poliittisen journalismin muodot saivat 1980-luvulla sijaa, säilytti eduskunnan toiminta kuitenkin asemansa keskeisenä arvostelun kohteena. Valtiopäivätoimintaa kunnioitettiin, mutta sitä myös kritisoitiin kasvavassa määrin. Poliittikka henkilöityi entisestään. ”Rötösherrajahtien” lisäksi persoonan merkitys korostui. Yhä useammin poliitikot nousivat politiikan tilalle.³⁶⁰

Viimeisin poliittisen julkisuuden murros sijoittuu Pernaan mukaan 1980- ja 1990-lukujen taitteeseen, jolloin poliittisen julkisuuden sisällöt ja esittämisformaatit sekoittuivat perustavalla tavalla. Poliittikkaa ja erityisesti poliitikkoja käsittelevää mediasisältöä alkoi suuremmissa määrin löytyä sellaisista paikoista ja sellaisissa muodoissa, missä sitä ei aiemmin ollut tavattu. Henkilöitymisen ohella voimistui tietynlainen kategorisoimisen ja keskittämisen trendi: puolueet jaettiin ”pääpuolueisiin” ja ”muihin”, hallituspolitiikassa keskityttiin pää- ja valtionvarainministereihin ja vaalitaisteluita ryhdyttiin yhä vahvemmin käymään ”kolmen suuren” kesken. Vuoden 2003 vaaleissa puhuttiin ensimmäisen kerran avoimesti pääministerivaaleista.³⁶¹

³⁵⁹ Pernaa 2007, 57-65.

³⁶⁰ Pernaa 2007, 72-77, 90, 95-96.

³⁶¹ Pernaa 2007, 97-98, 106-110.

Ville Pitkänen toteaa kartellipuolue teoriaa kritisoineen Ruud Koolen³⁶² hengessä, että puolueiden kyky hallita niitä koskevaa mediajulkisuutta on 2000-luvulle tultaessa olennaisella tavalla heikentynyt ja valta on siirtynyt erityisesti kaupallisille viestimille, jotka yhä suuremmissa määrin hallitsevat sitä julkisuutta, jonka kautta äänestäjät yhä selvemmin muodostavat kuvansa poliitikoista. Pitkäsen mukaan puolueet ovat erityisesti 1990- ja 2000-luvuilla alkaneet sopeuttaa toimintaansa median toimintalogiikkaan. Tämä näkyy esimerkiksi puheenjohtajan roolissa, mikä ei enää pidä sisällään ainoastaan puolueen poliittisten linjamäärittelyjen tekemistä, vaan myös puheenjohtajan oman persoonan kautta tapahtuvaa puolueen arvomaailman ja imagon edustamista.³⁶³

Pernaan ja Pitkäsen tutkimusten valossa voi ainakin todeta sen, että kartellipuolue teorian toinen osa, eli väite siitä, että puolueiden vahvistunut ote valtakunnan mediasta olisi jollain tapaa parantanut niiden asemaa median hallintaan liittyvissä kysymyksissä, on vähintään selkeästi liioiteltu. Edellä kuvattu kehitys kuvastaa sen sijaan varsin hyvin Ruud Koolen näkemyksiä, minkä mukaan poliittisen julkisuuden hallinta on pikemminkin kadonnut puolueiden hallinnasta. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö mediamaisen muutos olisi voinut vaikuttaa parlamenttiosan ja ulkoparlamentaarisin puolueiden suhteisiin.

Mediavaltaistumiseen toisinaan liitetty³⁶⁴ perinteisemmän valtio-opin kentällä tutkittu rinnakkaisilmiö on politiikan henkilöityminen (personalisation). Ian McAllister viittaa henkilöitymisen käsitteellä länsidemokratioissa viime vuosikymmeninä yleistyneeseen ilmiöön, missä politiikasta puhuessa viitataan yhä useammin johtohenkilöihin, eikä esimerkiksi puolueisiin³⁶⁵. Suomessa asiaa tutkinut Lauri Karvonen kiteyttää personalisaatioteesin ytimen toteamalla, että se viittaa muutosluonteiseen ilmiöön, jossa yksittäisten poliitikkojen merkitys on kasvanut suuremmaksi kuin puolueiden ja kollektiivien merkitys³⁶⁶.

Mediavaltaistumisen lisääntyminen vaikuttaisi Pernaan ja Pitkäsen tutkimusten mukaan olevan selviö. Entä onko henkilöitymistä havaittu tapahtuneen? Vuoden 2007

³⁶² Koole 1996.

³⁶³ Pitkänen 2009, 132, 143-145.

³⁶⁴ Ks. esim Swanson & Mancini 1996 ja Campus 2010.

³⁶⁵ McAllister 2007, 571-580.

³⁶⁶ Karvonen 2010, 4-5; Karvonen 2009, 94.

eduskuntavaalitutkimuksen yhteydessä suorittamassaan tutkimuksessa Karvonen tarkasteli asiaa äänestäjien käsityksiin kautta. Hän havaitsi, että henkilöitymisteesi sai tukea erityisesti 2000-luvulle tultaessa. Toisaalta muutosta ei voida hänen mukaansa pitää erityisen dramaattisena tai nopeana. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen havainto on se, että Karvonen havaitsi puoluejohtajien merkityksen kasvaneen. Hän toteaa, että puolueilla on edelleen keskeinen asema suomalaisessa politiikassa, mutta yksittäisten poliitikkojen asema on entistä tärkeämpi.³⁶⁷

Uudemmassa samaa teemaa käsittelevässä tutkimuksessaan Karvonen tarkasteli henkilöitymistä äänestäjänäkökulman lisäksi myös institutionaalisesta ja medianäkyvyyttä painottavista näkökulmista. Yhteensä neljää henkilöitymisilmiön ulottuvuutta analysoituaan Karvonen toteaa, että yleisellä tasolla mitään selkeärajaista henkilöitymistrendiä ei usean maan vertailussa voida havaita. Mitä Suomen tapaukseen tulee, niin äänestäjien käsitysten osalta asia ei edelliseen tutkimukseen verrattuna muutu: puoluejohtajien merkitys on korostunut. Uutena Suomea koskevana havaintona Karvonen esittää, että myös suomalaiset vaalimainokset ovat henkilökeskeistyneet. Muutos ei tosin ole Karvosen mukaan erityisen dramaattinen.³⁶⁸ Näin ollen voidaan todeta, että henkilöitymistä on ainakin jossain määrin tapahtunut, vaikka Karvonen onkin varsin skeptinen asian suhteen.

Vaikuttaisi siltä, että sekä mediavaltaistumista että henkilöitymistä on havaittu tapahtuneen myös Suomessa. Minkälaiseksi voitaisiin arvioida näiden kehityskulkujen yhteys tässä tutkimuksessa tarkasteltuun ilmiöön? Uskoakseni se on positiivinen: sekä mediavaltaistumisen että henkilöitymisen siinä mittakaavassa ja niillä ulottuvuuksilla kuin millä Karvonen on sen havainnut, voidaan ajatella vaikuttaneen eduskuntaryhmän aseman vahvistumiseen etenkin molempien kehityskulkujen manifestoiman johtajakeskeistymisen kautta. On varsin loogista ajatella, että näkyvyyden lisääntyminen, etenkin jos se liittyy vaaleihin, missä parlamentissa toimivat henkilöt ovat keskeisessä asemassa, vahvistaa parlamenttiryhmän asemaa kokonaisuudessaan. Tämä johtuu nähdäkseni ennen kaikkea siitä, että puolueen riippuvuus vetovoimaisista henkilöistä kasvaa. Kyse on siis hieman samantyyppisestä ilmiöstä, mihin Michels viittasi aiemmin valtiollisen retoriikan ymmärtämisen ja ymmärtämättömyyden

³⁶⁷ Karvonen 2009, 112.

³⁶⁸ Karvonen 2010, 21-22, 101-103.

aiheuttamalla riippuvuussuhteella: jos puolueen kukoistus olennaisella tavalla riippuu parlamenttiryhmän jäsenten mediajulkisuuden saannista ja sen hallinnasta, voidaan päätellä – jos puolueen menestys on sen jäsenistölle tärkeää – että puolueen riippuvuus parlamenttiryhmästä kasvaa.

6.2.2. Eduskuntatyön muutos ja politiikan professionalisoituminen

Toinen eduskuntaryhmän aseman vahvistumiseen potentiaalisesti vaikuttanut tekijä, joka korostuu erityisesti Maninin yleisdemokratiateesissä, on kansanedustajatyön luonteen muutos puolueohjelmapainotteisesta intressien ajamisesta kohti kompleksista ja luonteeltaan reaktiivisempaa edustajuutta, mitä ulkoparlamentaarisena puolueena on todennäköisesti vaikeampi hallita. Voidaanko tällaiselle kehitykselle löytää tukea suomalaisesta parlamenttitutkimuksesta?

Ainakin eduskunnan työmäärä on olennaisella tavalla kasvanut. Sekä hallituksen esitysten että eduskunnan aloitteiden määrät ovat 1960-luvulta 1990-luvulle tultaessa suunnilleen kaksinkertaistuneet. Eduskunnan työteho ei kuitenkaan ole samanaikaisesti kasvanut, vaikka valtiopäivien istuntokaudet ovat pidentyneet lähes ympärivuotisiksi – mikä on Jaakko Nousiaisen mukaan yhä selvemmin tehnyt kansanedustajista ammattipoliitikkoja. Lainsäädäntötehtävät ovat Nousiaisen mukaan muuttuneet luonteeltaan kompleksisemmiksi ja niiden määrä on kasvanut merkittävästi: vuonna 1995 säädettiin yli viisinkertainen määrä lakeja vuoteen 1960 verrattuna ja määrä on 1990-luvullakin lähes kaksinkertaistunut.³⁶⁹ Matti Wiberg on mitannut eduskunnan aktiviteetin kehitystä tarkastelemalla täysistuntopöytäkirjojen sivumääriä. Wibergin esittämästä kuvasta käy ilmi, että pöytäkirjojen sivumäärä on jatkuvasti kasvanut 1970-luvun lopusta lähtien.³⁷⁰

Toisenlaisen näkökulman edustajatyön muutokseen esittää kansanedustajien haastatteluja analysoinut Anne Ollila, jonka mukaan eduskunnan istuntokausien pidentyminen ja työmäärän lisääntyminen on muuttanut kansanedustajatyön luonnetta. Eräs kansanedustajuuden ammatillistumiseen merkittäväällä tavalla vaikuttanut seikka oli Ollilan mukaan erityisesti 1990-

³⁶⁹ Nousiainen 1998, 195-196, 344.

³⁷⁰ Wiberg 2006, 191.

luvulla kansainvälistyneen ja monimutkaistuneen lainsäädäntötyön vahvistama erikoistumisen vaatimus. Koska kokonaisuuden hallinta muuttui käytännössä mahdottomaksi, oli kansanedustajien ryhdyttävä valikoimaan kiinnostuksen kohteitaan. Joidenkin kansanedustajien mielestä tämä aiheutti sen, että eduskuntatyö alkoi poliitikon työn sijasta muistuttaa virkamiehen työtä. Ollila toteaaakin, että useat kansanedustajat ovat ajan myötä omaksuneet virkamiestyylin: aatteellisuus on vähentynyt ja tilalle on tullut asiantuntijuus, mikä on yhtenäistänyt kansanedustajia suhteessa toisiinsa.³⁷¹

Näiden havaintojen perusteella Maninin näkemykset edustajatyön muutoksesta vaikuttavat varsin osuvilta: työmäärä on lisääntynyt, asiat ovat muuttuneet monimutkaisemmiksi ja edustajan työ on muun muassa erikoistumisen kautta ammattimaistunut. Miten tällaisen kehityksen voitaisiin ajatella vaikuttavan eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteisiin? Ensimmäinen huomio tuli esiin jo aiemmin: jos eduskuntatyön määrä ja käsittelytahti nopeutuu, sen on pakko ainakin jollain tasolla johtaa siihen, että puhtaan demokraattinen asioiden valmistelu puolueessa muuttuu vaikeammaksi. Pertti Paasion työmäärää ja demokratiaa käsittelevät kommentit viittaavat uskoakseni juuri tähän. Asiassa on nähdäkseni myös toinenkin parlamenttiryhmän ”irtautumista” vahvistava tendenssi: asiantuntijuuden roolin lisääntyminen eduskuntatyössä. Jos parhaimmillaan vuosikymmeniä eduskunnan tietyissä valiokunnissa toimineet ja asiansa syvällisesti taitavat edustajat kohtaavat eri mieltä olevan ja vähemmän harjaantuneen puoluetoimiston näkökulman, on vaikea kuvitella, että ryhmän edustaja taipuisi ainakaan yhtä helposti, kuin ”syvistä riveistä” irrotettu puoluedelegaatti. Tätäkin näkemystä voidaan verrata erääseen jo Michelsin tekemään huomioon, nimittäin työväen edustajien porvarillistumiseen. Jos asiantuntijuuden ja erikoistumisen lisääntymisen voidaan ajatella ajavan samoista asioista kiinnostuneita ihmisiä läheisemmiksi toisiaan, on vaarana, että he tulevat liiankin läheisiksi. Kalevi Sorsalta poimittu lainaus tiivistää ajatukseni: ”Tultuamme valituiksi noiden 200 valitun eliittiin aloimmekin tuntea ensisijaista tarvetta päteä toistemme ja asiantuntijain edessä ja kielenkäyttömme muuttui sen mukaiseksi.”³⁷²

³⁷¹ Ollila 2007, 97, 100, 171.

³⁷² Sorsa 2003, 439.

6.3. Lopuksi: Eduskuntaryhmän ja ulkoparlamentaarisien puolueiden suhteiden tulevaisuudennäkymät ja niiden vaikutukset edustuksellisen demokratian käytäntöihin

Tässä tutkimuksessa havaittiin, että eduskuntaryhmä on viimeisen 50 vuoden aikana vahvistunut ulkoparlamentaarisien puolueiden kustannuksella. Duvergerin, sekä Katzin ja Mairin teorioihin pohjaten päätelin myös, että puoluehallitus ja eduskuntaryhmä ovat lähentyneet toisiaan samalla kun puoluevaltuusto on yhä enemmän määrätty – 80-luvulta lähtien pienentyneen³⁷³ – kenttäjäsenistön edustukseksi, mitä se myös kokoonpanonsa puolesta on koko tarkasteluajanjakson ollutkin.

Kun havaintojani ja päätelmiäni tulkitaan tässä luvussa tarkasteltujen kehityskulkujen rinnalla, on kovin vaikea ajatella, että kehitys tulisi lähiaikoina kääntymään siihen suuntaan, että ulkoparlamentaariset puolueet jälleen vahvistaisivat otettaan eduskuntaryhmästä. Tämän takaavat etenkin merkittävästi kasvaneet taloudelliset resurssit, joiden turvin eduskuntaryhmä kykenee toimimaan varsin riippumattomasti. Ja mikäli Katzin ja Mairin esittämät kyyniset argumentit 1990-luvulla suoritettuja osallistamishankkeita kohtaan pitävät paikkansa, voidaan kenttäjäsenistön toimintaa pitää nykypäivänä korkeintaan jonkinlaisena harrasteena, johon puoluejohto osallistuu, koska perinteet niin velvoittavat.

Silti on kuitenkin syytä palauttaa mieleen, että niin kauan kun ulkoparlamentaariset puolueet vastaa ehdokasasettelusta, sillä on mahdollisuus vaikuttaa siihen, ketkä tulevat valituksi eduskuntaan. Toisaalta jos puoluehallituksen ja ryhmän sulautuminen pitää paikkansa, on ryhmäläisillä nykypäivänä tehokas keino ohittaa jäsenvaalin tulos – ja nykyäänöillä koko jäsenvaali, sillä vaihdettavien ehdokkaiden ei enää tarvitse olla ehdolla jäsenvaalissa. Täydellinen yhteensulautuminenkaan ei kuitenkaan täysin poista ulkoparlamentaarisien puolueiden ja eduskuntaryhmän/puoluehallituksen välistä linkkiä, sillä puolueiden jäsenistö valitsee puoluehallituksen. Vaikka se onkin tähän mennessä suhtautunut varsin suopeasti toimijoiden päällekkäisyyteen, on tulevaisuuden puoluekriisin todennäköisin siemen siinä, että eräällä hetkellä puoluekokousedustajat päättävät valita sellaisen puoluehallituksen, jossa on istuvat henkilöt ovat lähempänä kenttäjäsenistöä kuin eduskuntaryhmää.

³⁷³ Mickelsson 2007, 404.

Jos puheet puolue toiminnan ideologisuuden vähenemisestä otetaan tosissaan, ja siis uskotaan, että se on perusjäsenistön osalta muuttunut lähinnä jonkinlaiseksi harrastustoiminnaksi, eikä Michelsin kuvaamaa riippuvuussuhdetta edustajan ja edustettavan välillä enää ole, saattaa puolueen perusjäsenistö jossain vaiheessa todellakin haastaa eduskuntaryhmään ja puoluehallitukseen ankkuroituneen puoluejohdon, tosin vain harrastusmielessä. Näillä näkymin se ei kuitenkaan vaikuta kovin todennäköiseltä.

Entä sitten edustuksellisen demokratian mahdolliset kehitysaskeleet, joita edustajien ja heidän sidosryhmiensä suhteissa tapahtuneet muutokset voisivat edesauttaa? Tässä luvussa tehtyjen havaintojen perusteella saattaa tulevaisuuden eduskunta muodostua erilaisiin asiakokonaisuuksiin keskittyneiden asiantuntijaedustajien löyhistä yhteenliittymistä, joiden päätöksenteossa ideologiaa tai vastaavaa enemmän painaa ryhmän asiantuntijajäsenen näkemys kulloisestakin ongelmasta. Tällöin ryhmät toimisivat edelleenkin yhtenäisesti, mutta yhtenäisyyden perustana ovat täysin muut tekijät kuin parlamentin ulkopuolelta annetut ohjeet. Jos muutos varhaisesta edustuksellisesta demokratiasta puoluedemokratiaan aiheutti sen, että julkinen harkinta ja henkilökohtainen luottamussuhde korvautuivat intressien edustamisella ja responsiivisuudella, voitaisiin tässä tutkielmassa havaitun muutoksen ajatella korvaavan edelliset jonkinlaisella asiantuntija-auktoriteetillä, minkä nojalla eduskuntaryhmät tekevät päätöksiä tietämättömän kansan puolesta. Tällaisen järjestelmän demokraattisuus tosin asettuu hieman kyseenalaiseksi. Kyynikko voisikin todeta, että tulevaisuudessa kuulumme kaikki michelsiläisen joukkopuolueen perusjäsenistöön.

LÄHTEET

Primääriaineisto

SDP:n XXV puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 16.-18.4.1960)
SDP:n XXVI puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 15.-17.6.1963)
SDP:n XXVII puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 26.-28.11.1966)
SDP:n XXVIII puoluekokouksen pöytäkirja (Turku 6.-9.6.1969)
SDP:n XXIX puoluekokouksen pöytäkirja (Tampere 1.-4.6.1972)
SDP:n XXX puoluekokouksen pöytäkirja (Jyväskylä 5.-8.6.1975)
SDP:n XXXI puoluekokouksen pöytäkirja (Espoo 8.-11.6.1978)
SDP:n XXXII puoluekokouksen pöytäkirja (Pori 3.-7.6.1981)
SDP:n XXXIII puoluekokouksen pöytäkirja (Lahti 6.-10.6.1984)
SDP:n XXXIV puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 4.-7.6.1987)
SDP:n XXXV puoluekokouksen pöytäkirja (Lappeenranta 6.-10.6.1990)
SDP:n ylimääräisen puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 16.-17.11.1991)
SDP:n XXXVI puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 3.-6.6.1993)
SDP:n XXXVII puoluekokouksen pöytäkirja (Helsinki 6.-9.6.1996)
SDP:n XXXVIII puoluekokouksen pöytäkirja (Turku 26.-30.5.1999)
SDP:n XXXIX puoluekokouksen pöytäkirja (Tampere 6.-8.6.2002)
SDP:n XL puoluekokouksen pöytäkirja (Jyväskylä 9.-11.6.2005)
SDP:n 41. puoluekokouksen pöytäkirja (Hämeenlinna 5.-7.6.2008)

SDP:n eduskuntaryhmän säännöt 1966

SDP:n eduskuntaryhmän säännöt 1990

SDP:n eduskuntaryhmän säännöt 2005

SDP:n eduskuntaryhmän kokoonpanotiedot 1958-2007

Valtion talousarvioesitykset 2005-1020

Kirjallisuus

Appleton, Andrew M. ja Daniel S. Ward (1994): Measuring Party Organization in the United States: An Assessment and a New Approach. *Party Politics*, 1:1, s. 113-131.

Bachrach, Peter ja Morton Baratz (1962): Two faces of power. *American Political Science Review*, 56, s. 947-952.

Beyme, Klaus von (1983): Governments, Parliaments, and the Structure of Power in Political Parties. Teoksessa Daalder, Hans ja Peter Mair (toim.): *Western European Party Systems: Continuity & Change*. Sage Publications, Lontoo.

Beyme, Klaus von (1985): *Political Parties in Western Democracies*. Gower, Aldershot.

Beyme, Klaus von (1996): Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State? *Government and Opposition*, 31: 2, s. 135.

Biezen, Ingrid van (2000): On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies. *Party Politics*, 6:4, s. 395-417.

Bryce, James (1922): Preface. Teoksessa Ostrogorski, Moisei: *Democracy and the Organization of Political Parties*. The MacMillan Company, New York.

Campus, Donatella (2010): Mediatization and Personalization of Politics in Italy and France: The Cases of Berlusconi and Sarkozy. *The International Journal of Press/Politics*, 15:2, s. 219-235.

Caprara, Gian Vittorio (2007): The Personalization of Modern Politics. *European Review*, 15:2, s. 151-164.

Carty, R. Kenneth (2004): Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, 10:1, s. 5-24.

Dalton, Russel J. ja Martin P. Wattenberg (2002): *Unthinkable Democracy*. Teoksessa Dalton, Russel J. ja Martin P. Wattenberg (toim.): *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, Oxford.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*. Teoksessa Downs Anthony (1998): *Political Theory and Public Choice, The Selected Essays of Anthony Downs Volume One*. Edward Elgar, Cheltenham.

Downs Anthony (1998): *Political Theory and Public Choice, The Selected Essays of Anthony Downs Volume One*. Edward Elgar, Cheltenham.

Duverger, Maurice (1967): *Political Parties: their organization and activity in the modern state*. Methuen, Lontoo.

Eldersveld, Samuel J. ja Hanes Walton jr. (2000): *Political parties in American society*. Bedford/St. Martins, Boston.

Gibson, Rachel ja Robert Harmel (1998): Party Families and Democratic Performance: Extraparliamentary vs. Parliamentary Group Power. *Political Studies*, XLVI, s. 633-650.

Gunther, Richard ja Larry Diamond (2001): Types and Functions of Parties. Teoksessa Diamond, Larry ja Richard Gunther (toim.): *Political parties and democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Heidar, Knut ja Ruud Koole (2000a): Introduction: representative democracy and parliamentary party groups. Teoksessa Heidar, Knut ja Ruud Koole (toim.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. Routledge, Lontoo.

Heidar, Knut ja Ruud Koole (2000b): Approaches to the study of parliamentary party groups. Teoksessa Heidar, Knut ja Ruud Koole (toim.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. Routledge, Lontoo.

Hidén, Mikael (2006): Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Teoksessa Hidén, Mikael ja Helena Honka-Hallila: *Miten eduskunta toimii*. Edita, Helsinki.

Iivari, Ulpu (2007): *Kansanvallan puolustajat: Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä 100 vuotta*. Otava, Keuruu.

Karvinen, Vesa (1992): *Työn ja aatteen toverit*. Suomen sosialidemokraattinen puolue, Eno.

Karvonen, Lauri (2009): Poliitiikan henkilöityminen. Teoksessa Borg, Sami ja Heikki Paloheimo (toim.): *Vaalit yleisödemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere University Press, Tampere.

Karvonen, Lauri (2010): *The Personalisation of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*. ECPR Press, Colchester.

Katz, Richard S. ja Peter Mair (1992): Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations. Teoksessa Katz, Richard S. ja Peter Mair (toim.): *Party Organizations: A Data Handbook*. Sage Publications, Lontoo.

Katz, Richard S. ja Peter Mair (1993): The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. Teoksessa Crotty, William (toim.): *Political Parties in a Changing Age*. American Review of Politics –lehden erikoisnumero, 14 , s. 593-617.

Katz, Richard S. ja Peter Mair (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1:1, s. 5-28.

Katz, Richard S. ja Peter Mair (2002): The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in 20th-Century Democracies. Teoksessa Gunther, Richard, José Ramón Montero ja Juan J. Linz (toim.): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

Keskinen, Tuomas (1978): *Aika sotia - aika sopia: Väinö Leskinen 1917-1972*. Tammi, Helsinki.

Kiljunen, Kimmo (1998): *Nahkurin orsilla: kansanedustajana Suomessa*. WSOY, Juva.

Kirchheimer, Otto (1966): The Transformation of the Western European Party Systems. Teoksessa LaPalombara, Joseph ja Myron Weiner (toim.): *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, Princeton.

Kitschelt, Herbert (2000): Citizens, politicians, and party cartellization: Political representation and state failure in post-industrial democracies. *European Journal of Political Research*, 37, s. 149–179.

Koole, Ruud A. (1994): The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands. Teoksessa Katz, Richard S. ja Peter Mair (toim.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, Lontoo.

Koole, Ruud A. (1996): Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. *Party Politics*, 2:4, s. 507-523.

LaPalombara, Joseph ja Myron Weiner (1966): The Origin and Development of Political Parties. Teoksessa LaPalombara, Joseph ja Myron Weiner (toim.): *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, Princeton.

Lipset, Seymour Martin ja Stein Rokkan (1967): *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Free Press, New York.

Mair, Peter (1994): Party Organizations: From Civil Society to the State. Teoksessa Katz, Richard S. ja Peter Mair (toim.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Sage Publications, Lontoo.

Manin, Bernard (1997): *The principles of representative government*. Cambridge University Press, New York.

McAllister, Ian (2007): The Personalization of Politics. Teoksessa Dalton, Russell J. ja Hans-Dieter Klingemann (toim.): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford University Press, Oxford.

Michels, Robert (2001): *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Batoche, Kitchener.

Mickelsson, Rauli (1999): *Samanlaiset ja erilaiset puolueet: retoriikka- ja diskurssianalyttinen tutkimus kokoomuslaisten ja sosialidemokraattien jäsenlehdissä ilmaisemista käsityksistä omista puolueistaan vuosina 1965-1995*. Väitöskirja. Turun yliopisto, Turku.

Mickelsson, Rauli (2007): *Suomen puolueet: Historia, muutos ja nykypäivä*. Vastapaino, Tampere.

Montero, José Ramón ja Richard Gunther (2002): Introduction: Reviewing and Reassessing Parties. Teoksessa Gunther, Richard, José Ramón Montero ja Juan J. Linz (toim.): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, Oxford.

Nousiainen, Jaakko (1998): *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Juva.

Nousiainen, Jaakko (2006): Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa Jyränki, Antero ja Jaakko Nousiainen: *Eduskunnan muuttuva asema*. Edita, Helsinki.

Ollila, Anne (2007): Ammattina kansan edustaminen. Teoksessa Ollila, Anne ja Heikki Paloheimo: *Kansanedustajan työ ja arki*. Edita, Helsinki.

Ostrogorski, Moisei (1922): *Democracy and the Organization of Political Parties*. The MacMillan Company, New York.

Paasio, Pertti, (1996): *Minä ja Mr Murphy*. Gummerus, Jyväskylä.

Paasio, Pertti (1998): *Punatulku ja sikarodeo*. Gummerus, Jyväskylä.

Paloheimo, Heikki ja Tapio Raunio (2008): Puolueiden rooli ja tehtävät demokratiassa. Teoksessa Paloheimo, Heikki ja Tapio Raunio (toim.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.

Palonen, Kari (1988): *Tekstistä politiikkaan: johdatusta tulkintataitoon*. Vastapaino, Tampere.

Panebianco, Angelo (1988): *Political Parties: Organization & Power*. Cambridge University Press, New York.

Pernaa, Ville (2007): Neljäs valtiomahti haastaa ensimmäisen. Teoksessa Pernaa, Ville, Tuula H. Laaksovirta ja Pentti I. Lumme: *Ensimmäinen ja neljäs valtiomahti*. Edita, Helsinki.

Peters, B. Guy (1998): *Comparative Politics: Theory and Methods*. MacMillan Press, Lontoo.

Peters, B. Guy (1999): *Institutional theory in political science: the 'new institutionalism'*. Continuum, Lontoo.

Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The concept of representation*. University of California Press, Berkeley.

Pitkänen, Ville (2009): Puolueiden tulevaisuus mediamarkkinoilla. Teoksessa Mickelsson, Rauli (toim.): *Puolueiden tulevaisuus*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6.

Rantala, Onni (1982): *Suomen puolueiden muuttuminen 1945-1980*. Gaudeamus, Helsinki.

Raunio, Tapio (2002): Why European Integration Increases Leadership Autonomy Within Political Parties. *Party Politics*, 8:4, s. 405–422.

Roscoe, Douglas D. ja Shannon Jenkins (2007): *Party Organizational Culture in the US States*. Online. Presentation at the annual meeting of the American Political Science. Viitattu 9.5.2010. URL:http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/1/0/2/2/pages210226/p210226-1.php.

Salovaara, Kyösti (toim.) (1997): *Tovereiden tasavalta*. Tammi, Helsinki.

Sartori, Giovanni (2005): *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. ECPR Press, University of Essex.

Sivonen, Lauri (1985): *Viimeinen proletaari, Rafael Paasio*. Karisto, Hämeenlinna.

Sorsa, Kalevi (1995): *Muistikuvia, mielikuvia*. Otava, Keuruu.

Sorsa, Kalevi (1998): *Sisäänajo: Poliitiikan kuvioita 1969-72*. Otava, Keuruu.

Sorsa, Kalevi (2003): *Kansankoti ja punamulta*. Otava, Keuruu.

Sundberg, Jan ja Christel Gylling (1992): Finland. Teoksessa Katz, Richard S. ja Peter Mair (toim.): *Party Organizations: A Data Handbook*. Sage Publications, Lontoo.

Sundberg, Jan (2006): *Parties as organized actors: the transformation of the Scandinavian three-front parties*. Finnish Society of Sciences and Letters, Helsinki.

Sundberg, Jan (2008): Puolueiden organisaatiot ja suhteet etujärjestöihin. Teoksessa Paloheimo, Heikki ja Tapio Raunio (toim.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.

Swanson, David L. ja Paolo Mancini (toim.) (1996): *Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*. Praeger, Westport.

Valtioneuvosto (2010): *Valtion talousarvion valmistelu*. Online. Viitattu 10.5.2010. URL:<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/talousarvio/fi.jsp>.

Ware, Alan (1996): *Political parties and party systems*. Oxford University Press, Oxford.

Venho, Tomi (2008): *Piilotettua julkisuutta: Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä*. Väitöskirja. Turun yliopisto, Turku.

Wiberg, Matti (2000): The partyness of the Finnish Eduskunta. Teoksessa Heidar, Knut ja Ruud Koole (toim.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*. Routledge, Lontoo.

Wiberg, Matti (2006): *Politiikka Suomessa*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.

Wiberg, Matti (2008): Puolueet eduskunnassa ja hallituksessa. Teoksessa Paloheimo, Heikki ja Tapio Raunio (toim.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. WSOY Oppimateriaalit Oy, Helsinki.

Wolinetz, Steven B. (1988): Introduction: Party Systems and How They Change. Teoksessa Wolinetz, Steven B. (toim.): *Parties and party systems in liberal democracies*. Routledge, Lontoo.

Zuckerman, Alan (1975): Political Cleavage: A Conceptual and Theoretical Analysis. *British Journal of Political Science*, 5:2, s. 231-248.