

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

HALLINNON, POLITIIKAN JA KANSALAISYHTEISKUNNAN

YHTEISTÄ SÄVELTÄ ETSIMÄSSÄ

**kaupunginvaltuutettujen näkemyksiä ja arvioita legitimitetin
perusteista, nykytilasta ja tulevaisuuden uhkakuvista**

Hallintotiede

Pro gradu- tutkielma

Lokakuu 2014

Ohjaaja: Jari Stenvall

Annika Rajasalo

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	RAJASALO, ANNIKA
Tutkielman nimi:	Hallinnon, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä säveltä etsimässä – kaupunginvaltuutettujen näkemyksiä ja arvioita legitimitietin perusteista, nykytilasta ja tulevaisuuden uhkakuvista
Pro gradu -tutkielma:	93 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Lokakuu 2014
Avainsanat:	legitimitietti, politiikka, hallinto, kansalaisyhteiskunta

Taluskriisi on nostanut legitimitietti-kriisin käsitteen sekä edustuksellisen demokratian ongelmat esille ajankohtaiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jossa painottuu kansalaisten heikentynyt luottamus niin päätöksentekijöitä kuin olemassa olevaa päätöksentekojärjestelmääkin kohtaan. Tämän tutkielman perustana onkin demokratian kriisipuheisiin pohjaava politiikan, hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan sekä näiden välisten toimintasuhteiden tarkastelu niiden legitimitietin näkökulmasta. Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja tutkimuskohteesta kerättiin tietoa teemahaastatteluilla, joiden analysointimenetelmänä käytettiin sisällysanalyysia. Haastatteluaineisto kerättiin keväällä 2014 haastatteleamalla kahdeksaa Tampereen kaupunginvaltuuston jäsentä.

Tutkimuskysymykseni on: *Mikä on hallinnon legitimitietin tila Suomessa?* Tarkastelussa on paitsi hallinto itsenäisenä toimijana, myös suhteessa politiikan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoihin sekä näiden legitimitiettiin. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä tarkastellaan paitsi legitimitietin käsitettä ja sen muodostumista, myös politiikan, hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan käsitteitä ja niiden merkitystä legitimitietin kannalta. Esiin nostetaan paitsi legitimitiettiä heikentäviä tekijöitä myös sen vahvistamiseen pyrkiviä uuden julkisen hallinnan muotoja.

Tutkimus osoitti legitimitietin tilan olevan haastava etenkin poliittisen järjestelmämme osalta. Järjestelmään kohdistuva kritiikki ja epäluottamus paitsi itse järjestelmää myös järjestelmän tuotoksia kohtaan ovat tutkimuksen perusteella lisääntyneet, mitkä liitettiin osaltaan myös laajempaan yhteiskunnalliseen tyytymättömyyden ja kansalaisten eriarvoisuuden kasvuun. Legitimitietin kannalta merkittäväksi näyttäytyivät myös tulevaisuuden haasteet, ja yhteiskunnallisen tilanteen kehitys: Mikäli haasteellinen taloudellinen tilanne sekä epävakaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen tilanne jatkuvat, saattaa hyväksyttävyyden entisestäään heikentyä, sillä vaikeina aikoina välttämättömät vaikeat päätökset lisääntyvät ja heikentävät kansalaisten luottamusta entisestäään.

Merkittäviksi legitimitiettiä mahdollisesti vahvistaviksi toimenpiteiksi esitettiin avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja päätöksentekijöiden sekä kansalaisten välisen dialogin lisäämistä. Tässä mielessä Tampereen pormestarihallinnon nähtiin erinomaiseksi legitimitietin kannalta, sillä malli paitsi antaa poliittiselle johtajuudelle kasvot myös selkiyttää poliittisen johtamisen ja hallinnon toimintaa. Uuden julkisen hallinnan toimintatapojen lisäämisen ja verkostomaisen toiminnan politiikan, hallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan eri sektoreiden välillä nähtiin tarjoavan merkittävän legitimitiettiä vahvistavan voimavaran, jota tulisi hyödyntää enenevässä määrin ja aiempaa paremmin. Nykyisellään osallistuvan demokratian tarjoamia mahdollisuuksia ei katsottu riittävässä määrin hyödynnettävän, minkä vuoksi pohdittiin ovatko keinot oikeita. Ei nimittäin riitä, että keinoja on olemassa, niiden tulisi myös olla tarkoitukseensa sopivia ja riittävän lähellä kansalaisia ja heidän toimintatapojaan.

Sisällys

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen taustoitusta	1
1.2 Tutkimusaiheen relevanssi ja ajankohtaisuus	2
2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	6
2.1 Legitimiteetti-käsitteestä.....	6
2.2 Tutkimuksen rakenne	14
3 POLITIIKKA.....	15
3.1 Vallankäyttö ja sen legitimointi	16
3.2 Poliittiset virkanimitykset	18
3.3 Korruptio	20
3.4 Hyvä veli -verkostot	24
4 HALLINTO	26
4.1 Hyvä hallinto ja hallintolaki.....	27
4.2 Hyvän hallinnon perusteet ja periaatteet.....	28
4.3 Hyvän hallinnon merkityksistä	29
4.4 Poliitikka ja hallinto – poliittinen hallinto?	31
5 KANSALAISYHTEISKUNTA.....	38
5.1 Demokratia	39
5.2 Demokratian kriisi.....	41
5.3 Uusi julkinen hallinta	44
6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	46
6.1 Aineisto ja metodi	46
6.2 Aineiston analyysi	49
6.3 Legitimiteetti ja politiikka	52
6.3.1 Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet	56
6.3.2 Pormestarimalli legitimiteettiä luomassa	59
6.4 Legitimiteetti ja hallinto	62
6.4.1 Poliittiset virkanimitykset	64
6.4.2 Hyvä hallinto ja sen haasteet	67
6.5 Legitimiteetti ja kansalaisyhteiskunta	69
6.5.1 Kansalaisyhteiskunta politiikan kasvualustana	70
6.5.2 Muuttunut kansalaisuus ja media	71

7 LOPUKSI	75
7.1 Yhteenveto	75
7.2 Johtopäätöksiä ja pohdintaa	82
LÄHTEET	86
LIITE 1 Haastattelulomake	94
LIITE 2 Tutkimukseen osallistumis- ja suostumispyyntö	96

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustoitusta

Vuonna 2007 kaikki muuttui: Yhdysvalloissa alkanut asuntoluottojen subprime -kriisi aloitti maailmanlaajuisen finanssikriisiin johtaneen tapahtumaketjun. Subprime -kriisi sai alkunsa Yhdysvaltojen asuntomarkkinoilla vallinneesta asuntojen hintakuplasta (ks. esim. Engel & McCoy 2011, 70–71), joka johtui muun muassa keskuspankin pitkään keinotekoisesti ylläpitämästä matalasta korkotasosta, maksukyvyttömiä asiakkaiden holtittomasta asuntoluototuksesta, asuntolainoille vuonna 1997 säädettyistä veroeduista sekä rahoituslaitosten valtavasta riskihalukkuudesta ja se levisi nopeasti myös koko pankkisektorille. Taustalla vaikutti myös se tosiasia, että vuonna 2006 asuntojen hinnat kääntyivät ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin laskuun USA:ssa, jolloin asuntovelallisten lainanhoitokyky ja myös maksukyky olivat heikkoja. (Engel & McCoy 2011, 81; Hubbard & O'Brien 2012, 14–15; Kallinen & al. 2011, 50; Krugman 2012, 112.) Tästä seurasi useiden asuntolaina pankkien kaatuminen keväällä 2007, mikä vei mukanaan pohjan investointipankkien käymältä johdannaiskaupalta. Vuoden 2008 alkupuolella useat investointipankit seurasivat ja kriisi huipentui syksyllä 2008 Lehman & Brothers- investointipankin kaaduttua (Engel & McCoy 2011, 102–103; Hubbard & O'Brien 2012, 17, 24; Krugman 2012, 114). Maailmanlaajuiselta lamalta vältyäkseen sekä Yhdysvaltojen liittovaltio että monet EU-maat tukivat vuoden 2009 aikana hätään joutuneita pankkeja erilaisin avustuspaketein (Engel & McCoy 2011, 116–117).

Avustuspaketeista huolimatta Yhdysvalloista alkunsa saanut finanssikriisi painoi lopulta koko maailmantalouden taantumaan. Talouden liike hidastui, kun finanssikriisin kolhimat pankit tulivat varovaisemmiksi lainoja myöntäessään ja toisaalta myös yritysten investointihalukkuus väheni (ks. esim. Piironen 2012, 9.). Esimerkiksi viennistä riippuvaisessa Suomessa BKT supistui vuonna 2009 jopa kahdeksan prosenttia edellisvuodesta. Taantuma heijastui näin ollen väistämättä myös kansantalouksiin, sillä vaikka talouden seisahtuminen toisaalta vähensi valtioiden verotuloja, se myös lisäsi niiden menoja. Tiukennukset valtiontalouden sektoreilla eivät poistaneet lähes ennallaan säilyvää laina-rahoituksen tarvetta. Myös hankaluuksiin joutuneille pankeille myönnetty tukipaketit ovat osaltaan syventäneet valtioiden ahdinkoa.

Eurooppaan finanssikriisi iski täydellä voimalla vuoden 2009 lopulla, jolloin Kreikka ajautui umpikujaan. Kreikka oli elänyt yli varojensa eikä kyennyt selviytymään veloistaan. EU-maat myönsivät Kreikalle 45 miljardin euron tukipaketin, jota kuitenkin seurasi yhä uudet lainaoh-

jelmat ja lopulta myös uudet EU-maat ajautuivat avun tarvitsijoiden piiriin: Irlanti ja Portugali seurasivat pian perässä, lisäksi Italia sekä Espanja ajautuivat vaikeuksiin. Esimerkiksi talouskriisin seurauksena varsinkin Etelä-Euroopassa ennätys-korkealla olevan nuorisotyöttömyyden (esimerkiksi Espanja 57 %: Saario 2013, Italia 42 %: Burtsov 2013) ja tuota työttömyyttä seuraavan sosiaalisen ahdingon vaikutukset ulottunevat laajemminkin koko hallintojärjestelmän oikeutukseen ja hyväksyttävyyteen kansalaisten silmissä. Toisin sanoen, se, että vaikka hallinto toiminnassaan noudattaa lakia ja perustaa päätöksensä esimerkiksi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon mukaisiin toimintaperiaatteisiin, ei välttämättä takaa hallinnon legitimitettä kansalaisten silmissä, etenkin sosiaalisten kriisien piilissä taustalla. Finanssikriisin vaikutukset koko euroalueen politiikkaan ja poliittisen hallinnon legitimitettiin etenkin Suomessa ovat näin ollen mielestäni pohtimisen arvoisia asioita.

1.2 Tutkimusaiheen relevanssi ja ajankohtaisuus

Hallinnon legitimitettä on käsitelty useiden eri tieteenalojen kirjallisuudessa ja useista eri lähtökohdista. Yhteistä kaikille aihetta käsitteleville kirjoituksille ja julkaisuille on, että kaikki julkaisut alasta riippumatta kokevat legitimitetin merkityksen toiminnan kannalta hyvin merkittäväksi. Lähestytään legitimitettä sitten valtio-opin, oikeustieteen, sosiologian tai juuri hallintotieteen lähtökohdista käsin, on sen rooli merkittävä etenkin vallankäytön oikeuttajana. Nimenomaan valta ja vallankäyttö ovatkin legitimitetin kannalta olennaisia käsitteitä, sillä kun valtaa käytetään, on myös ensiarvoisen tärkeää, että tuolle vallankäytölle alistuvat yksilöt myös kokevat vallankäytön oikeutetuksi ja hyväksyttäväksi. Tuo valta ja vallankäyttö tulevat erityisen ilmeisiksi juuri finanssikriisin aikaisissa toimenpiteissä. EU-maille myönnetyt hätälainat ja Euroopan vakaustoimenpiteiden paketti, joka mahdollistaa tuen antamisen vaikeuksiin joutuneille euromaille, vaikka tämä nimenomaisesti kielletään EU:n perussopimuksen 125 artiklassa (SEUT 125 artikla), saattoivat osaltaan vaikuttaa esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaalien tulokseen: Eduskuntavaaleissa tukipaketteja ajaneet sekä vanhat perinteiset puolueet kokivat vaalitappion ja esimerkiksi perussuomalaisten eduskuntapuolue teki kaikkien aikojen parhaan tuloksensa ja nousi kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi, nostettuaan kannatustaan jopa 15,00 % -yksikköä. Kirjallisuuteen (ks. esim. Dahl 1971, 154–162) perustuen voidaan päätellä äänestystuloksen heijastavan vallitsevaan järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä, jolla pyrittiin muuttamaan vallitsevaa hallitsemiskulttuuria ja legitimoimaan sitä kansalaisten keskuudessa. Koska muutoksia ei juurikaan vaalituloksesta huolimatta saatu aikaan, on edelleen mahdollista nähdä syksyn 2012 kunnallisvaalien alhainen äänestysaktiivi-

suus kansalaisten keskuudessa lisääntyneen legitimizeettivajeen seurauksena. Taluskriisiä voidaan pitää näin ollen eräänlaisena alkusysäyksenä laajemmalle yhteiskunnan hallintoon ulottuvan legitimizeettivajeen synnylle.

Tässä tutkimuksessa haetaan vastauksia siihen, *millainen on hallinnon legitimizeetin tila Suomessa*. Tarkastelussa on paitsi hallinto itsenäisenä toimijana, myös sen suhde politiikan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoihin sekä näiden legitimizeettiin. Tutkimuksella pyritään vastaamaan myös siihen, miten legitimizeettiä on pyritty tai aktiivisesti pyritään vahvistamaan sekä siihen millaisia tulevaisuuden näkymiä tai mahdollisia uhkakuvia on yhteiskunnassamme legitimizeetin kannalta mahdollisesti havaittavissa. Legitimizeetin ja mahdollisen legitimizeettivajeen tutkimisen tekee mielenkiintoiseksi toisaalta myös se, että vaikka legitimizeetti sinänsä on abstrakti, immateriaali käsite, jonka olemassaolo pohjautuu pikemminkin yksilöiden subjektiivisiin mielipiteisiin ja tunteuksiin, on se kuitenkin merkittävä yhteiskunnallisen toiminnan perusta. Legitimizeetin puute voi jatkuessaan johtaa legitimizeettikriiseihin, joissa yhteiskunnan usko ja luottamus vallitsevaan järjestelmään sekä valtaapitäviin horjuu (ks. esim. Habermas 1976; Vartola 1979).

Julkishallinnon organisaatiot, poliittiset puolueet ja demokraattinen järjestelmämme ovat kaikki valtaa käyttäviä instituutioita, joiden toimintaa voidaan arvioida legitimizeetin lähtökohdista käsin. Taluskriisi aloitti tapahtumaketjun, jonka voidaan nähdä johtaneen Suomessa poliittisen hallinnon ja -pääöksenteon legitimizeettivajeeseen. Esimerkiksi Helsingin yliopiston valtiotieteellisestä tiedekunnasta valmistui keväällä 2013 pro gradu-tutkielma, jossa tarkastellaan poliittisen korruption todellisuutta ja sen asemoitumista Suomessa vuosien 1998–2011 välisenä aikana (Katila, 2013). Samaa aihepiiriä käsittelee Hanhimäki vuonna 2012 ilmestyneessä tutkielmassaan hyvän hallinnon, etiikan ja korruption olemuksesta 2010-luvun alussa. Myös Salminen & Mäntysalo (2013) käsittelevät Vaasan yliopiston tutkimusjulkaisussaan aihetta korruption ja hyvä veli -verkostojen lähtökohdista. Tutkimuksissa on havaittavissa täysin uudenlainen näkökulma Suomen hallintokulttuuriin ja sen todellisuuteen: Vuosia olemme saaneet nauttia mielikuvasta, jonka mukaan Suomi on maailman vähiten korruptoitunut maa, minkä puolesta puhuvat myös Transparency Internationalin vuosittaiset korruptiomittaukset, joiden kärjessä Suomi on totuttu näkemään. Tosin vuonna 2009 sijoituimme vasta viidensiksi, mutta palasimme kärkipaikalle jälleen vuonna 2012 (ks. esimerkiksi Talsa 2013).

Miten on siis mahdollista esittää, että maailman vähiten korruptoituneessa maassa olisikin korruptiota ja miten se liittyy hallinnon legitimizeettiin? Vastaus on yksinkertainen: Hyvä hallinto on useista eri periaatteista ja arvoista koostuva kokonaisuus, jossa tärkeää on hallinnon vuorovaikutus kansalaisten ja muiden hallinnon ulkopuolisten ryhmien kanssa. Avoimuus on erityisen tärkeä hyvän hallinnon periaate ja korruptio tai katseilta salassa toimivat verkostot heikentävät tuota avoimuutta. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella taasen luodaan pohjaa vallankäytön hyväksyttävyydelle. Mikäli vallankäyttöä ei koeta legitimeiksi, horjuu usko koko hallintokoneistoon. Tarkastelussa voi tällöin olla esimerkiksi perustuslain turvaamat kansalaisten oikeudet ja toisaalta esimerkiksi eduskunnan vallankäyttöön liittyvien perustuslain määräyksien noudattaminen. Perustuslaki (PL11.6.1999/731) ja sen määräysten noudattaminen ovatkin hallinnon legitimeetin kannalta merkittävässä roolissa, jolloin vaikkapa korruption rinnastettava toiminta aiheuttanee hallinnon legitimeetille yhä kasvavaa vajetta. Näin ollen on siis mahdollista tarkastella miten hallinto toimii suhteessa perustuslakiimme ja siihen kirjattuihin oikeuksiin sekä velvollisuuksiin, niin yksittäisen kansalaisen kuin koko hallintojärjestelmän osilta. Pohdittavaksi nousisi näin ollen myös se, nojaako hallintomme myös todellisuudessa perustuslakiimme ja toisaalta taas se takaako perustuslaillisten vaatimusten täyttäminen legitimeetin myös hallinnolle.

Legitimeettiä käsittelevä kirjallisuus painottuu legitimeetin käsitteen tarkasteluun osana poliittista toimintaympäristöä ja siinä ilmenevää moraalista legitimeettitaistelua. Tähän liittyvät myös yleisesti korruption ja yksityiskohtaisemmin poliittisen korruption sekä poliittisen toiminnan moraalisen ja eettisen arvoperustan tarkastelu (ks. esim. Coicaud 2002; Shapiro 2003; Bull & Newell 2003). Aiheen aiempi tutkimuskirjallisuus keskittyykin pääsääntöisesti legitimeetin tarkasteluun nimenomaan poliittisessa toimintaympäristössä, jolloin laajempi hallinnollinen toimintaympäristö, johon poliittinen toiminta nivoutuu, jää vähemmälle huomiolle. Mielestäni onkin tärkeää tarkastella politiikan ja hallinnon suhteita ja niiden yhteisvastuullista vaikutusta legitimeettikokemukseen ja -käsitykseen. Tutkielmassani toivon pystyväni tarjoamaan uudenlaisen lähestymistavan legitimeetin tutkimukseen, jossa on useimpien keskitytty poliittisen järjestelmän ehdoilla käytävään diskurssiin korruptiosta ja moraalista, niitä välttämättä laajempaan hallinnolliseen kontekstiin liittämättä.

On myös nähtävissä, että talouskriisin jälkeisenä aikana myös hallinnon osakseen saama kritiikki on lisääntynyt: korruptiota käsittelevät tutkimukset ovat lisääntyneet, mediassa esiintyy yhä enemmän kritiikkiä valtaapitävien toimintaa kohtaan ja esimerkiksi puolueiden kannatta-

vuuslukujen jatkuva tarkastelu ja niiden muutokset ovat nousseet yhä suurempaan rooliin talouskriisin aikana. Viimeaikaiset poliittisista virkanimityksistä nousseet kohut sekä hallitusrintaman yhtenäisyyden horjuminen ovat myös omiaan horjuttamaan kansalaisten uskoa hallitsevien toimintaan ja sen hyväksyttävyyteen. Mikäli hallituspuolueetkaan eivät kykene vetämään yhtä köyttä, miten kansalaisten tulisi luottaa niiden toimien hyväksyttävyyteen? Paitsi vasemmistoliiton lähtö hallituksesta, myös esimerkiksi Kataisen ero puolueensa puheenjohtajan ja pääministerin paikalta sekä SDP:n puheenjohtajan ja valtiovarainministerin vaihdokset heikentänevät kansalaisten luottamusta entisestään. Kun hallitusrintamalla tuulee ja vaihtuvuus keskeisten yhteiskunnallisten vaikuttajien paikoilla on tiheää, vaikuttaa se välttämättä myös näkemyksiin toiminnan legitimitetistä. Joka tapauksessa talouskriisin esiin nostamat yhteiskunnalliset ja koko EU:n laajuiset ongelmat ovat toimineet alkusysäyksenä koko järjestelmän kattavan kritiikin esiinnousulle ja hallinnon legitimitetin arvostelulle, minkä seuraukset ja vaikutukset ovat nähtävissä myös kotimaan poliittisella toimintakentällä.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tässä tutkielmassa tarkastellaan legitimizeettiä kolmen eri instituution, politiikan, hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmista. Eri näkökulmien huomioiminen on tärkeää, sillä legitimizeettiä, tarkemmin hallinnon legitimizeettiä, ei ole mahdollista rajata yksittäiseen hallinnon sisäiseen ilmiöön. Edellä mainitut kolme eri toimijaa luovat legitimizeetin pohjan yhteistoinnillaan ja esimerkiksi hallinnon politisoitumisen seurauksena ei ole edes mieluista yrittää tehdä selkeää jakoa näiden kahden välille. Kyseessä on siis yhtä lailla poliittinen, hallinnollinen kuin demokraattinenkin käsite, jota tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon niin hallinnon poliittinen ulottuvuus, kuin sen merkitys kansalaisyhteiskunnankin kannalta. Hallinnon legitimizeetin käsittely ja tarkastelu vaatii siis useiden erilaisten yhteiskunnallisten aspektien huomioon ottamista. Pohtimisen arvoista on esimerkiksi se, miten autonomista hallinto todellisuudessa suhteessa politiikkaan tai oikeuteen on, jos on.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaankin legitimizeetin käsitettä erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden lähtökohdista käsin, sillä tarkastelun rajaaminen ainoastaan hallintoon sivuuttaisi käsitteen kannalta merkittäviäkin toimintaympäristöjä: Ensinnä, koska jo hallinto käsitteenä kattaa monenlaisia ja erilaajuisia merkitysisältöjä, tulee sitä tarkastella osana laajempaa hallinnollista toimintaympäristöä, johon kuuluvat niin poliittiset toimijat kuin kansalaisyhteiskunnankin toimijat. Toiseksi, myös legitimizeetti -käsitteellä on monenlaisia ja erilaajuisia määritelmiä, joiden painopiste määräytyy valitun tarkastelunäkökohdan perusteella. Lisäksi hallintoa tarkasteltaessa on syytä pohtia myös hallinnon poliittista ulottuvuutta, sillä nämä kaksi esiintyvät usein yhdessä eikä edellä mainittua rajanvetoa näiden välille ole aina edes tarkoituksenmukaista tehdä. Huomionarvoista legitimizeetin kannalta ovat myös oikeusvaltioperiaatteen asettamat lain asettamat vaatimukset hallintoa kohtaan sekä näiden vaikutukset toisaalta hallinnon hyväksyttävyyteen ja toisaalta tuon hyväksyttävyyden mahdolliseen heikkenemiseen. Tarkastelun keskiössä on myös julkinen hallinto järjestelmänä ja tuon järjestelmän legitimizeetti kansalaisyhteiskunnan sekä demokratian näkökulmasta.

2.1 Legitimizeetti-käsitteestä

Tässä tutkielmassa legitimizeetin käsite pohjautuu ranskan kielen käsitteeseen *légitimité*, joka tarkoittaa laillista tai laillista oikeutusta, usein nimenomaan lakiin pohjautuvaa oikeutusta johonkin. Legitimizeetin lähikäsite, adjektiivi, *legitiimi*, puolestaan pohjautuu aina latinan kielen sanaan *legitimus* (> *lex genet. legis* 'laki') saakka, joka tarkoittaa laillista, lainmukais-

ta tai hyväksyttävää, oikeaa ja oikeutettua. (Turtia 2001, 551.) Legitimiteettiä pidetään yhtenä merkittävimmistä käsitteistä nykyaikaisen poliittisen tieteen kentällä ja käsite voidaan jäljittää aina Rousseauhun (Rousseau & Betts, 1994, [1762]) saakka, joka pohtii voiko legitiimiä hallintojärjestelmää ylipäättään olla olemassa.

Legitimiteetti -käsite kattaa sekä politiikan empiirisen että normatiivisen puolen ja sitä käytetäänkin usein vaihtoehtoisena käsitteenä poliittisen luottamuksen ja tuen kuvaamisessa, vaikka nämä kolme tulisikin erottaa toisistaan. Legitimiteetillä viitataan poliittisen toimijan oikeutukseen (rightfulness) toimia, jonka esimerkiksi Beethamin (1991) mukaan tulisi noudattaa kolmea periaatetta: Ensinnä, poliittisen toimijan toimien tulisi olla sopusoinnussa poliittisessa yhteisössä voimassaolevien sääntöjen ja lakien kanssa, toiseksi hänen tulisi toimia poliittisen yhteiskunnan arvojen ja moraalin mukaisesti ja kolmanneksi poliittisen toimijan tulisi omata poliittisen yhteisön vapaaehtoinen tuki ja suostumus toimintansa oikeuttamiseksi. (Kurian 2011.)

Legitimiteettikeskustelun aloittajana pidetään yleisesti Weberiä (1947, 297–300; 1976, 122–124), joka tunnetaan kuitenkin parhaiten byrokraattisen järjestelmän kuvaajana. Hänen legitimiteettikäsitteensä onkin yhteydessä byrokraattiseen järjestelmään, sillä Weber (1976, 125) katsoo niiden olevan läheisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa. Legitimiteetti on näin ollen toisaalta tuki hallinnolle ja toisaalta taas syy alistua hallinnon alamaiseksi (Weber 1947, 297–300; 1976, 122–125). Legitiimi valta, tai herruus, on modernille valtiolle välttämätöntä, sillä laaja ja kattava yhteiskunnallinen regulaatio edellyttävät legitiimiä hallitsemista. Weber (1947, 300–301; 1976, 124) jakaa legitiimin herruuden (*Herrschaft*) tai auktoriteetin (*Autorität*) kolmeen eri kategoriaan ja hänen näkemyksensä mukaan myös legaalinen erotetaan legitiimistä. Tällöin legitimiteetillä viitataan siihen, pitävätkö hallitut hallitsemista oikeutettuna (ks. esim. Weber 1947, 301). Nykypäivänä legitimiteetti-termin käyttö on kuitenkin usein laajentunut tuosta alkuperäisestä käyttöyhteydestään viittamaan esimerkiksi hallituksen tai hyvinvointivaltion hyväksyttävyyteen (Paloheimo & Wiberg 1996, 189). Legitimiteetin käsitteellä viitataan siis hallitsemisen, erityisesti jonkin hallitsemisperiaatteen tai -tavan hyväksyttävyyteen. Sekä legitimiteettiprosessin puolustajat että vastustajat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että legitimiteetti on kriittisen tärkeä väline tiettyjen poliittisten päämäärien säilyttämisessä.

Weberin (1947, 300–301; 1976, 124) legitiimin herruuden tai auktoriteetin kolme tyyppiä ovat traditio eli perinne, rationaalinen (legaalis-byrokraattinen) vallankäyttöjärjestelmä ja ka-

rismaattinen persoonallisuus. Auktoriteetti on valtaa käyttävän henkilön tai organisaation vallankäytön pohja. Weberin (1976, 19–20) mukaan vallankäyttö nojaa auktoriteettiin ja auktoriteetti on vuorostaan riippuvainen legitimitetistä. Auktoriteetti on myös yhteydessä ohjeiden ja määräysten noudattamisen todennäköisyyteen, jolloin ohjeita ja sääntöjä noudatetaan sitä todennäköisemmin, mitä vahvempi legitiimi pohja auktoriteetilla on. Auktoriteetti ilman legitimitettä johtaa päätösvallan horjumiseen, sillä kansalaisten tottelevaisuus vähenee, jos auktoriteetin asema ei kansalaisten silmissä ole riittävän vankalla pohjalla. (Mts. 122–125.)

Rationaalinen, tai laillinen, legitimitetin pohja perustuu näkemykseen, jonka mukaan lakien ja sääntöjen noudattaminen ovat yhteiskunnan keskiössä. Prosessien laillisuus ja yleinen hyväksyntä, kuin myös lakien ja sääntöjen mukainen auktoriteettisen vallan edelleen jakaminen ovat legitimitetin edellytyksiä. Valtaa voidaan siis jakaa muille, kunhan jakamisessa noudatetaan voimassaolevia lakeja ja sääntöjä. Useimmissa länsimaissa legitimitetin perusta lepää nimenomaan rationaalisessa järjestelmässä, sillä byrokraattinen järjestelmä pohjautuu rationaalisen herruuden legitiimille vallankäytölle. (Weber 1976, 124–125.) Rationaalinen legitimitetti perustuu viime kädessä järjen käyttöön ja auktoriteetin jakamisessa noudatettujen menettelytapojen hyväksyttävyyteen. Rationaalinen legitimitetti johtaa ammattimaiseen hallintoon perustuvaan järjestelmään, jossa valvotaan lakien noudattamista ja myös toimitaan voimassaolevien lakien ja säädösten edellyttämällä tavalla (Weber 1947, 302–305; 1976, 124–130).

Traditionaalinen tai perinteisiin perustuva legitimitetti pohjaa näkemykseen, että perinne ohjaa vallankäyttöä ja auktoriteetin jakautumista. Toisin sanoen toimintaa, hallitsemista tai vallankäyttöä pidetään legitiiminä, koska niitä on aina tehty samalla tavalla. Perinteisiin perustuva legitimitetti onkin konservatiivista, sillä se nojaa vahvasti perinteiden ja vanhojen säädösten sekä tapojen noudattamiseen. Perinteisiin pohjautuva legitimitetti on myös kovin tunnepohjaista ja perinteen ylläpitäminen perustuu pikemminkin vanhojen tapojen tuttuuteen sekä turvallisuuteen. Vallanpitäjänä tällaisessa järjestelmässä on tyypillisesti henkilö, jonka valta-asema perustuu perinteisiin, esimerkiksi voidaan mainita paavi, jonka asema ja auktoriteetti uskonnollisena johtajana perustuvat katolisen kirkon perinteisiin. Tämänkaltaisen järjestelmä toimii usein keskitetysti eikä järjestelmään useinkaan sisälly vahvoja yhteiskunnallisia organisaatioita saati hallintoa. (Weber 1947, 313–314; 1976, 130–140.)

Karismaattisen legitimitetin auktoriteetti perustuu yksinomaan jonkin tietyn henkilön kuviteltuun karismaan. Tällöin jokin on legitiimiä, koska kaikki mitä kyseinen karismaattinen

henkilö tekee, on legitiimiä. Karismaattisuus voi pohjautua esimerkiksi henkilön luonteenpiirteisiin, taustaan tai puhetaitoon. (Weber 1976, 140.) Karismaattisen auktoriteetin uskotaan edustavan esimerkiksi poikkeuksellista pyhyyttä, sankaruutta tai esimerkillisyyttä, minkä perusteella kyseisen henkilön vallankäytölle voidaan alistua ja omistautua. Myös karismaattinen legitimizeetti on tunnepohjaista ja auktoriteetti on luovutettu kyseessä olevalle karismaattiselle yksilölle tai hänen edustamalleen organisaatiolle. (Weber 1947, 329; 1976, 140.) Weberin (1976 140–146) näkemyksen mukaan karismaattinen legitimizeetti johtaa rutinoitumiseen, sillä karismaattisen henkilön ympärille rakentuu organisaatio, joka jakaa henkilön vaikutusvaltaa. Tällöin myös organisaatio, jota henkilö edustaa, nähdään legitiiminä. Rutinoituminen siirtää auktoriteettia tuolta yksittäiseltä henkilöltä häntä edustavalle organisaatiolle. (Weber 1947, 334–338; 1976, 140–146.)

Huomattavaa on kuitenkin, ettei mikään näistä kolmesta herruuden legitimeistä muodosta ole esiintynyt historiassa puhtaassa muodossaan. Kyseessä ovat teoreettiset ideaalimallit, joilla herruuden legitimeettiä voidaan käsitteellistää. Rationaalinen auktoriteetti perustuu persoonattomaan legitimeettiin. Toisin sanoen, legitimeetti perustuu lakeihin ja sääntöihin eikä yksittäisten ihmisten henkilösuhteisiin. Vastakohtana rationaalille legitimeetille on karismaattinen auktoriteetti, joka nojaa puhtaasti jonkin tietyn persoonan ominaisuuksiin ja perustuu yksinomaan yksittäisten ihmisten keskinäisiin henkilösuhteisiin. Perinteisiin perustuva legitimeetti, sen sijaan, voi olla sekä persoonatonta että persoonallista. (Weber 1976, 124–125.)

Paloheimo & Wiberg (1996, 189–190) muistuttavat, että legitimeetistä on itse asiassa keskusteltu jo ennen Weberiä, tosin eri termein, ja huomauttavat, että legitimeetti -termin nykyaikainen käyttö on laajentanut sen alkuperäistä merkitystään laajemmaksi. Alun perin termillä on siis viitattu hallitsemisen, erityisesti jonkin hallitsemistavan tai hallitsemisperiaatteen hyväksyttävyyteen, mutta Paloheimo & Wiberg (mts. 190) erottavat viisi erilaista kohdetta legitimeetin laajemman kontekstin ymmärtämiseksi:

1. alueelliset ja ei-alueelliset yhteisöt

Erilaiset yhteisöllisyyden tunteet vaikuttavat osaltaan siihen, koetaanko hallitsemistapa legitiiminä vai ei. Toisin sanoen, ihminen voi kokea itsensä suomalaisiksi, eurooppalaiseksi tai nähdä itsensä osana suurempaa kansainvälistä yhteisöä (esimerkiksi poliittinen puolue sen eurooppalaisine sisarpuolueineen), mikä vaikuttaa myös yksilön näkemykseen hallitsemista-

vasta ja sen legitimitetille asetetuista vaatimuksista. (Paloheimo & Wiberg 1996, 190.) Esimerkiksi itsensä suomalaiseksi kokeva ei välttämättä hyväksy kansainvälisten yhteisöjen tai Euroopan unionin vallankäyttöä eikä siis koe niiden harjoittamaa vallankäyttöä legitimiiksi. Toisaalta esimerkiksi jonkin poliittisen puolueen jäsen voi hyväksyä puolueensa eurooppalaisten sisarpuolueiden vallankäytön ja kokea sen legitimiiksi.

2. valtiollinen hallitsemistapa

Valtiollinen hallitsemistapa viittaa niihin regiiiminormeihin, joita hallitsemisessa noudatetaan. Demokratiassa kyse on kansanvallan komentoketjun yleisperiaatteista. Tällöin hallitsemistavan legitimitetti viittaa siihen, hyväksyvätkö kansalaiset olemassa olevan hallitsemistavan vapaasta tahdostaan, ilman pakkoa ja kokevatko he velvollisuudekseen tukea voimassa olevaa järjestelmää. (Paloheimo & Wiberg 1996, 191.)

3. organisoituneet poliittiset voimat

Organisoituneet poliittiset voimat, puolueet ja etujärjestöt kohtaavat yleensä suurempaa kritiikkiä kuin itse hallitsemistapa. Usein kuitenkin unohdetaan puolueiden ja etujärjestöjen tarpeellisuus demokratian kannalta: kansalaisten vaikutusmahdollisuudet perustuvat osaltaan myös siihen, että heillä on mahdollisuus vapaasti perustaa puolueita ja etujärjestöjä sekä olla mukana niiden toiminnassa. (Mts. 191–192.)

4. lait ja muut yksittäiset poliittiset ohjelmat

Poliittisten ohjelmien ja niiden sisällön hyväksyttävyydestä ollaan demokratioissa usein hyvin erimielisiä (Paloheimo & Wiberg 1996, 192), sillä poliittisten puolueiden erilaisuus jo itsessään johtaa siihen, että niiden ajamat asiat ja arvot poikkeavat toisistaan. Tällöin myös niitä kannattavat kansalaiset eroavat toisistaan vastaavasti. Se, mikä toisen (esimerkiksi äärivasemmisto) mielestä on hyväksyttävää, ei ole sitä toisen (esimerkiksi äärioikeisto) mielestä. Tämä erimielisyys ei sinänsä kuitenkaan heikennä itse demokraattisen hallitsemistavan legitimitettiä, sillä erimielisyydet rajoittuvat asiakysymyksiin, eivät hallitsemisperiaatteisiin.

Demokraattisen hallitsemistavan legitimitetin edellytyksenä on kansalaisten kyky erottaa toisistaan poliittisen päätöksenteon toimijat, instituutiot ja politiikan tuotokset. Mitä heikommin demokraattinen kansalaiskulttuuri on juurtunut yhteiskuntaan, sitä helpommin yksittäisiin poliitikkoihin kohdistuva tyytymättömyys muodostuukin koko hallitsemistapaa koskevaksi tyytymättömyydeksi. Legitiimiys rapautuu siis siksi, että joidenkin mielestä jotkin ihmiset

tekevät väärä päätöksiä tai että päättäjät tekevät väärä päätöksiä. Toisinaan ongelmana voi olla sekin, että väärät ihmiset tekevät oikeita päätöksiä. (Paloheimo & Wiberg 1996, 192.)

5. poliittiset toimijat, erityisesti johtajat

Poliittisiin toimijoihin ja johtajiin kohdistuva luottamus tai luottamuksen puute on Paloheimon & Wibergin (1996, 192) mukaan erotettava itse hallitsemistapaan tai poliittisiin organisaatioihin kohdistuvasta luottamuksesta. Vaalit nimittäin toimivat mittarina yksittäisten poliitikkojen ja puolueiden hyväksyttävyyden arvioinnissa, eikä tällöin välttämättä kyseenalaisteta lainkaan itse hallitsemistavan legitimitettä. Itse asiassa, vaaleissa äänestäminen voidaan nähdä hiljaisena suostumuksena vallankäytölle: äänestämällä kansalainen paitsi vahvistaa olemassa olevaa poliittista järjestelmää, myös tukee sen säilyttämistä ja voimassaoloa. (Mts. 193.)

Legitimitetillä on myös käytännöllinen (praktinen) sekä moraalinen puolensa. Edellisessä on kyse siitä, ovatko kansalaiset sisäistäneet hallitsemistavan regiminormit. Yksikään hallitus ei voi vain päättää, että kansalaiset kokevat sen toiminnan legitimiiksi, mutta ne pyrkivät usein toimimaan siten, että kansalaiset näin kokisivat. Kyse on siis sisäistetystä vallasta: Mikäli kansalaiset pitävät hallitsemista legitimiinä, he noudattavat voimassaolevia lakeja vapaaehtoisesti ja pitävät sitä myös velvollisuutenaan. (Paloheimo & Wiberg 1996, 193.) Hallitsemistavan legitimitetti voi perustua esimerkiksi uskontoon (islamistiset valtiot), perinteeseen (vanhanaikaiset yhteiskunnat), moraaliiin (mikä on oikein, mikä väärin?), menettelytapoihin (demokraattinen hallitsemistapa) sekä järjestelmien tuotoksiin (mitä arvoja tai etuja edistetään) (mts. 193–194). Kaikki edellä mainitut tekijät voivat olla yhteiskunnassa samaan aikaan relevantteja. Joku voi pitää hallintaa legitimiinä, koska se vastaa hänen uskonnollisia arvojaan, joku toinen sen moraaliperiaatteiden pohjalta ja kolmas vaikkapa päätöksenteon menettelytapojen perusteella. Vastaavasti kansalaiset voivat kiistää hallinnan legitimitetin näihin tekijöihin vedoten. (Mts. 194.)

Hallitsevien teot ja harjoitettava politiikka vaikuttavat siis siihen koetaanko valtio legitimiiksi ja keiden taholta, sekä toisaalta siihen, keiden taholta ei. Legitimitetin puuttuminen on valtiolliselle järjestykselle aina uhka, sillä se johtaa kansalaisten lainkuuliaisuuden heikkenemiseen. Tällöin viranomaisten on osaltaan käytettävä voimakkaitakin pakkokeinoja toimissaan, mikä toisaalta saattaa osaltaan heikentää luottamusta viranomaistoimintaan. Vallitseva valtiollinen järjestelmä voi jopa romahtaa legitimitetin puutteen vuoksi. (Paloheimo & Wiberg 1996, 194.)

Legitimiteetin moraalinen puoli perustuu siihen, voimmeko hyväksyä hallitsemistavan regii-minormien moraalisen perustan. Oikeus ja moraaali ovat erillisiä järjestelmiä, eivätkä ne ole identtisiä: Jotkin oikeudelliset asiat eivät ole moraalisia, eivätkä kaikki moraaliset asiat ole oikeudellisesti relevantteja. Periaatteessa oikeusnormit voivatkin olla joko moraalin mukaisia, moraalin vastaisia tai amoraaleja eli moraaliselta statukseltaan ”tyhjiä”. Jos poliittinen hallitseminen perustuu johonkin moraalisesti tuomittavaan normiin, on perusteltua sanoa, että hallitsemiselta puuttuu moraalinen oikeutus, toisin sanoen hallitsemista voidaan pitää moraalisesti illegitiiminä. Merkillä pantavaa on myös se, että hallitseminen voi olla käytännössä hyväksyttävää, vaikkei se sitä olisi moraalisesti (esimerkiksi totalitaariset/diktatoriset hallitsemisjärjestelmät ja aivopesu). (Paloheimo & Wiberg 1996, 195.)

Hallitsemisen moraalinen aspekti sisältää siis useita ongelmia. Esimerkiksi voidaan pohtia, onko moraalinen legitimitetti puhtaasti subjektiivista vai voiko ylipäätään olla olemassa jokin objektiivinen ja yleismaailmallinen käsitys moraalista periaatteista? Onko vallankumous joissakin olosuhteissa moraalisesti oikeutettua, ja jos on, niin milloin, ja milloin taas ei? Hallitsemisen moraalista oikeutusta leimaakin samat piirteet kuin moraalikeskustelua yleisesti: Ihmisillä ja jopa kansakunnilla on erilaisia moraalikäsitteitä, joten miten voisimme perustella oman moraalikäsitteemme paremmuuden. Millä perusteilla voimme sanoa olevamme enemmän oikeassa kuin joku toinen? Moraalinormien ja arvojen pätevyyttä tulisi näin ollen voida mitata objektiivisesti, mutta usein arvot ja moraalikäsitteet kuitenkin perustuvat subjektiivisiin näkökulmiin. (Paloheimo & Wiberg 1996, 195.)

Dahl (1971, 83–85) taas viittaa legitimitetti-käsitteellä kansalaisten uskoon ja luottamukseen päätöksentekijöitä sekä poliittista järjestelmää kohtaan. Dahlin mukaan länsimaisten edustuksellisten demokratioiden instituutiot ovat pääsääntöisesti onnistuneet julkisen vallan hajauttamisessa, mutta toisaalta vallan hajauttamisprosessi on jäänyt keskeneräiseksi, jolloin valta itse asiassa onkin keskittynyt harvoihin käsiin. (Dahl 1998, 113.) Tämä taas johtuu siitä, että kansalaisia ei ole riittävästi onnistuttu aktivoimaan osallistumaan päätöksentekoon, jolloin poliittisten instituutioiden ja kansalaisten välillä ei ole luonnollista yhteyttä (Dahl 1989, 30). Dahl näkee demokraattisten järjestelmien pohjautuvan legitimitettiin, jonka päälle valtio tai vastaava järjestelmä rakentuu. Mikäli tämä pohja murenee tai heikentyy, on itse järjestelmä vaarassa. Legitimitetti nähdään tällöin poliittisen järjestelmän ehdottomana vaatimuksena, joka esiintyy järjestelmän kaikilla tasoilla ja legitimitetin puute johtaa tällöin ni-

menomaan poliittisen järjestelmän kriisiin. (Dahl 1998, 37–38; Dahl 1989, 106–118, 250–258.)

Toisaalta legitimiteetin voidaan ajatella perustuvan myös kansalaisten luottamukseen voimassaolevaan järjestelmään, eli siihen miten kansalaiset kokevat järjestelmän toimivan etujensa mukaisesti – tai niitä vastaan. Etenkin edustuksellisessa demokratiassa legitimiteetti on merkittävässä määrin kokemassa inflaatiota – legitimiteettikriisi -käsitteen esiinnoitu kuvastanee laajemmaltikin poliittis-hallinnollisten järjestelmien kokemaa kritiikkiä, mikä näyttäytyy etenkin kansalaisten epäluottamuksessa järjestelmää kohtaan sekä yhä vähentyneenä kiinnostuksena esimerkiksi äänestämiseen. (ks. esim. Dahl 1971, 154–162.) Toisaalta esimerkiksi vuoden 2011 eduskuntavaalitulokset voidaan nähdä vallitsevaan järjestelmään kohdistuneena kritiikkinä, jolla pyrittiin muuttamaan vallitsevaa hallitsemiskulttuuria ja legitimoimaan sitä kansalaisten keskuudessa. Koska muutoksia ei juurikaan vaalituloksesta huolimatta saatu aikaan, on edelleen mahdollista ajatella syksyn 2012 kunnallisvaalien alhaisen äänestysaktiivisuuden johtuvan kansalaisten keskuudessa lisääntyneestä legitimiteettivajeesta.

Legitimiteettikriisistä puhuttaessa parannuskeinoiksi on usein nostettu suora vaikuttaminen ja päätöksenteon desentralisointi. Näillä toimenpiteillä kansalaiset saisivat keskeisemmän aseman päätöksenteossa ja kokisivat myös kykenevänsä vaikuttamaan päätöksentekoon (ks. esimerkiksi Habermas, 1976; Dahl 1971). Legitimiteettikriisin voidaan siis nähdä juontuvan kansalaisten ”avuttomuudesta”, toisin sanoen päätöksenteko on liian kaukana yksittäisestä kansalaisesta, jolloin ajatellaan, ettei kansalaisilla ole päätösvaltaa itseään koskevissa asioissa. Tämä johtaa usein apaattisuuteen ja toimimattomuuteen, mutta toisaalta saattaa myös toimia suurten yhteiskunnallisten liikkeiden toimeenpanijana (vrt. edellä: vaalikäyttäytyminen). Ongelmana viime vuosikymmeninä onkin ollut se, että eri eturyhmittymiä on noussut esiin ja kaikki ovat odottaneet vaikuttavansa päätöksentekoon. Kun näin ei ole tapahtunut, ovat osalliset menettäneet uskonsa poliittiseen järjestelmään, koska eivät koe voivansa vaikuttaa. Kansalaiset näkevät päätöksenteon olevan jotain, johon heillä ei ole vaikutusvaltaa. Tämän vuoksi on nostettu esiin tapoja, joilla pystyttäisiin korjaamaan tätä ongelmaa. Edellä mainittuja suoraa vaikuttamista ja päätöksenteon desentralisointia on esitetty legitimiteettiä vahvistaviksi täydentäviksi työkaluiksi.

2.2 Tutkimuksen rakenne

Pro gradu -tutkielmani teoreettisessa osuudessa tarkastellaan seuraavaksi luvussa 3 politiikan käsitettä, poliittista vallankäyttöä ja sen legitimoitua sekä poliittista legitimitettä mahdollisesti heikentäviä tekijöitä. Seuraavassa luvussa 4 keskitytään tarkastelemaan hallintoa ja hallintojärjestelmämme toimintaa legitimitetin kannalta, minkä lisäksi tarkasteluun nousee hallinnon politisoituminen ja sen mahdollisesti mukanaan tuomat ongelmat legitimitetin kannalta. Hallinnon politisoituminen on erityisen ajankohtainen ja tärkeä aspekti hallinnollisen järjestelmän laajempaa hyväksyttävyyttä arvioitaessa, sillä esimerkiksi ajankohtainen uutisointi poliittisista virkanimityksistä ja sitä seurannut kritiikki vaikuttanevat järjestelmän hyväksyttävyyteen syöden sen uskottavuutta kansalaisten silmissä. Luvussa 5 käsitellään kansalaisyhteiskuntaa ja sen suhdetta hallintoon ja poliittiseen päätöksentekojärjestelmään sekä sen hyödyntämismahdollisuuksia järjestelmää mahdollisesti legitimoivana tekijänä. Aineiston esittely, tutkimusote, metodi sekä itse tutkimusaineiston analyysi ovat vuorossa luvussa 6. Lopuksi, luvussa 7, tehdään yhteenveto keskeisistä tutkimustuloksista ja pohditaan tulosten mahdollisia vaikutuksia tutkimusaiheen tulevaisuuden näkymien kannalta ja nostetaan esille mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

3 POLITIIKKA

Politiikka ja hallinto voidaan mieltää joko kahdeksi erilliseksi ilmiöksi tai yhdeksi suureksi toisiinsa riippuvaissuhteessa olevaksi kokonaisuudeksi. Tästä syystä onkin tärkeää tarkastella näitä käsitteitä, paitsi erillisinä, myös yhtymäkohtiensa osalta. Poliitikalla viitataan tyypillisesti toimintaan, jonka lähtökohtana ovat yksilöiden erilaiset tavoitteet. Nämä tavoitteet perustuvat kyseisten yksilöiden erilaisuuteen niin heidän arvomaailmojensa kuin elämäntapojensa osilta. Poliitiikan avulla pyritäänkin siten ratkaisemaan näiden erilaiset arvolähtökohdat omaavien yksilöiden keskinäisiä ja usein myös ristiriitaisia etu- ja arvokonflikteja. (Crick 1993; MacKenzie 2009, 4–5; Paloheimo & Wiberg 1996, 42; Palonen 1998, 181.)

Paloheimo & Wiberg (1996, 15) määrittelevät politiikan hallitsemisena, vallankäyttönä, taisteluna vallasta, usein toisten ryhmien kustannuksella tapahtuvana omien etujen ajamisena ja erilaisten toimenpiteiden yhteensovittamisena. Se on myös neuvottelua, mielipidemuokkausta, lobbausta, päätösten valmistelua ja päätöksentekoa. Poliitiikka voi myös olla väkivaltaista hallintaa, jossa diktaattori tai pieni eliitti hallitsee väkivaltakoneiston avulla. Poliitiikkaa käsitteenä kuvaa erilaisten toimijoiden monenlaisten tavoitteiden edistämiseen tähtäävä yhteisten asioiden hoitaminen, niiden väliset konfliktit ja yhteistyö.

Politiikkaa voidaan kuvata myös ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa esiin nousevien ongelmien käsittelyinä, jossa toimijat pyrkivät tavoitteisiinsa yhteiskunnassa voimassa olevien rajoitteiden puitteissa. Myös politiikassa, kuten kaikessa ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, yhtälön merkittävässä roolissa on *vallan* käsite (vallasta myöhemmin luvussa 3.1), sillä kun ongelmia pyritään ratkaisemaan yhteisöllisesti, ei vallankäytön ongelmalta voida välttyä. (MacKenzie 2009, 4–5; Paloheimo & Wiberg 1996, 48–49.) Tällöin politiikka nähdään laajassa merkityksessä millä tahansa elämänalueella tapahtuvana poliittiseksi miellettyinä toimintana. Poliitiikka voidaan nähdä myös puhtaasti sen ahtaassa merkityksessä eli toimintana, jota tapahtuu poliittisiksi miellettyissä organisaatioissa. (Paloheimo & Wiberg 1996, 44.)

Politiikkaa luonnehditaan usein yhteisten asioiden hoitamiseksi, jolloin korostetaan yhteisvastuuta yhteiskunnan ylläpidon ja ohjauksen puitteissa. Poliitiikka voidaan kuitenkin nähdä myös yhteiskunnan eturyhmien väliseksi kirjoittamattomien ja kirjoitettujen sääntöjen ohjaamaksi poliittiseksi peliksi, jossa pyritään saamaan suurempi osuus yhteiskunnassa tarjolla olevista niukoista resursseista. Samansuuntaisia etuja ajavat yksilöt organisoituvat poliittisen pelin joukkueiksi, puolueiksi, jotka tavoittelevat hallitus- ja hallintovaltaa ajaakseen jäsenten-

sä ja muiden samanlaisia intressejä omaavien yksilöiden tavoitteita ja jakaakseen käytettävissä olevia voimavaroja näiden etujen mukaisesti. Vakiintuneissa kansanvaltaisissa yhteiskunnissa pelin säännöt koostuvat kirjoitetuista laeista, muista julkisista normeista sekä kirjoittamattomista mutta yleisesti hyväksytyistä säännöistä eli eettisistä moraalinormeista. (Laine 1993, 9.)

Valta ja vallankäyttö ovat siis keskeisissä rooleissa poliittisessa toiminnassa, ja mikäli politiikkaa ja poliittisia suhteita tarkastellaan vallan ja hallitsemisen näkökulmista, voidaan poliittinen järjestelmä nähdä jokaisessa inhimillisten suhteiden muodostelmassa, jossa valta, hallitseminen ja auktoriteetti sekä näiden väliset suhteet ovat keskeisiä tekijöitä (Dahl 1971, 18; Easton 1960, 132–134; MacKenzie 2009, 4). Tällä tavoin rajattuna politiikan käsite voitaisiin ulottaa esimerkiksi myös kerhojen, yhdistysten, järjestöjen ja liikeyritysten sisäisten voimasuhteiden ja toimintatapojen muotoutumiseen. Easton (1960, 129–131) mieltääkin poliittisen järjestelmän jokaisesta yhteiskunnasta löytyväksi vuorovaikutusjärjestelmäksi, jonka toiminnan kautta voidaan saada aikaan sitovia päätöksiä arvojen jakamisesta ja näiden päätösten täytäntöönpanoa (ks. myös MacKenzie 2009, 4–7).

3.1 Vallankäyttö ja sen legitimointi

”Vallalla on taipumus turmella ihmistä ja absoluuttinen valta turmelee absoluuttisesti”, kirjoitti lordi John Acton vuonna 1887 kirjoittamassaan kirjeessä (Paloheimo & Wiberg 1996, 82). Valtaa ja vallankäyttöä ilmenee yhteiskunnan kaikilla tasoilla jatkuvasti: Valtaa käytetään eri elämänalueilla kuten perheissä, yrityksissä, kaduilla ja kirkossa. Pankeilla on valtaa lainantajiin, opettajilla oppilaisiin, ja poliisilla rikollisiin. Poliittisessa toiminnassa vallalla on kuitenkin erityisen keskeinen rooli, sillä vallankäyttö on sen toiminnan ytimenä. Poliitiikka on jatkuvaa vallankäyttöä, taistelua siitä, toisen alistamista omaan valtaan, alistamista toisen valtaan ja toisen vallankäytön vastustamista. Poliitikolle valta on työkalu omien tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseksi. (Mts. 51.)

Demokraattisen valtion poliittisen johtamisen kannalta *vallan* ongelma on keskeisessä asemassa myös siksi, että sen lisäksi että valtiolla pitää olla valtaa, tulee tuolle vallalle myös voida asettaa rajat. Jos valtiolla ei olisi valtaa, olisi se voimaton yhteiskunnallisen elämän turvaajana ja järjestäjänä. Toisaalta myös yksilön itsemääräämisoikeus on kyettävä turvaamaan valtion liialliselta puuttumiselta. (Jyränki 2003, 49.)

Valta voidaankin ymmärtää suhdekäsitteeksi, jolloin se käsittää vaikuttamisen mahdollisuuden. Weber (1976, 28; 1947, 139) määritteli vallan mahdollisuuksiksi ajaa omaa tahtoaan sosiaalisissa suhteissa toisen tai toisten vastahakoisuudesta huolimatta. Jyrängin (2003, 49) mielestä määritelmää voisi edelleen laajentaa siten, että valta on myös mahdollisuutta päättää muiden elinoloista ja vaikuttaa niihin. Beetham (1991, 43–47) sen sijaan mieltää vallan laajemmin kykynä tuottaa vaikutuksia ympäröivään maailmaan ja toteuttaa omia tarkoituksia, kyseisten tarkoituksien sisällöstä riippumatta. Dahl (1971, 39) määrittelee vallan toimijan A kykynä toteuttaa tavoitteitaan kausaalisia keinoja käyttäen. Painopisteessä on siis toiminnan tavoitteellisuus ja tieto siitä millaisin välinein tavoitteet voidaan toteuttaa. Vallankäyttäjällä tulee siis olla realistinen käsitys omaamistaan välineistä, joilla juuri hän voi tavoitteet toteuttaa. (Paloheimo & Wiberg 1996, 53.) Toisaalta määritelmä sivuuttaa täysin vallankäytön kohteiden mahdollisen vastustuksen, sillä vallankäyttö on myös toimintaa, jolla on voitettava vallankäytön kohteena olevien yksilöiden vastustus. Dahl (1971, 41) määrittelee vallan tarkemmin vallankäyttäjän (A) kykynä saada vallankäytön kohde eli vallanalainen (B) toimimaan (A):n haluamalla tavalla (B):n mahdollisesta vastustuksesta huolimatta. On huomattava, että määritelmä ei vaadi aina aktiivista toimintaa (B):n osalta vaan myös passiivinen reaktio voi olla vallanalaisen toimintaa. Toisin sanoen, jos (A) saa (B):n pidättäytymään haluamastaan toiminnasta, on hän tällöinkin käyttänyt valtaa. Valtaa ja vallankäyttöä analysoidessaan Dahl (1971, 39–43) kiinnittää huomioita esimerkiksi seuraaviin asioihin:

- Kuka valtaa käyttää (vallankäyttäjä)?
- Millaisissa asioissa vallankäyttäjä valtaansa käyttää (vallan ala)?
- Kuka tai ketkä ovat vallankäytön kohteena (vallanalainen)?
- Millaisilla tavoilla valtaa käytetään (vallan lajit)?
- Mitä resursseja vallankäyttäjällä on hallussaan vallankäyttöään varten (valtaresurssit eli voimavarat)?
- Millaisia kannustimia ja resursseja vallankäytön kohteella on vallankäytön vastustamiseksi (vastavoima)?

Valta on siis mahdollisuutta vaikuttaa ja vallankäyttö tuon mahdollisuuden toimeenpanemista. Henkilöllä voi kuitenkin olla valtaa, vaikkei hän sitä käyttäisikään. Joka tapauksessa valta kattaa hyvin laajan spektrin erilaisia valtasuhteiden muodostelmia. (Paloheimo & Wiberg 1996, 54.)

Beethamin (1991, 43) näkemyksen mukaan henkilön valta (vallan laajimmassa merkityksessä) ilmenee hänen kyvyssään saada aikaan haluamiaan vaikutuksia ympäröivään maailmaan sekä hänen mahdollisuuksissaan toteuttaa päämääriään, mitä ne ikinä ovatkaan. Tässä merki-

tyksessä valta on riippuvainen tietyistä edellytyksistä: henkilön henkilökohtaisista kyvyistä tai voimavaroista (*powers*) kuten hänen terveydestään, vahvuudestaan, tiedoistaan tai taidoistaan. Toisaalta myös materiaalien voimavarojen hallinta, toimintavapaus sekä vapaus muiden henkilöiden alamaisuudesta ovat vallan edellytyksiä. Tässä yleisessä mielessä vallalle on tyydyttävää sen epätasainen jakautuminen yhteiskunnassa: Toisilla ihmisillä on enemmän valtaa kuin toisilla. Vallalla on kuitenkin myös relationaalinen ulottuvuutensa, joka ei rajoitu vain henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai kykyihin. Toisin sanoen, valta on myös kykyä vaikuttaa tai hallita toisten ihmisten toimintaa, saada heidät tekemään mitä me haluamme heidän tekevän ja mitä he muutoin eivät olisi tehneet. (Beetham 1991, 43.)

Beetham (1991, 47) painottaakin valtasuhteiden merkitystä valtaa tarkasteltaessa, jolloin on myös erotettava herruus (*dominance*) alamaisuudesta (*subordination*). Beetham nimeää erilaisia vallan välineitä, joita ovat materiaalien resurssien hallinta, yhteiskunnallisesti tarpeellisten toimintojen hallinta sekä niiden suorittamiseen vaadittavien taitojen omaaminen ja sellaisten asemien hallussapito, jotka tarjoavat mahdollisuuden hallita muita (Beetham 1991, 47–49). Ajatuksen voi kiteyttää myös seuraavasti: Tietyistä yhteiskunnallisista asemista tulee yhteiskunnallisen vallan välineitä jollekin ryhmälle sillä edellytyksellä, että pääsy niihin evätään muilta ryhmiltä. Jos pääsy näihin olisi kaikilla, valtasuhteet eivät todennäköisesti voisi rakentua niiden varaan. Olennaista vallan yhteiskunnalliselle organisoinnille on täten erilaiset poissuljentalprosessit, toisin sanoen, sellaisten sääntöjen asettaminen ja soveltaminen, jotka kieltävät noiden asemien yleisen hallinnan ja päättävät ketkä voivat ja millä keinoilla saada niitä haltuunsa (vallan säännöt). (Mts. 46–56.) Vallankäytön legitimointiin ei siis yksistään riitä auktoriteettiaseman suojin annetut säännökset (Beetham 1991, 56–58) vaan vallankäytön legalisuus on vain osa sen legitimitettiin. Legalisuus on näin ollen legitimitettiin välttämätön edellytys, muttei riittävä ehto. Toisin sanoen, toiminta voi olla legaalista olematta legitimiä. On siis huomattava erottaa hallinnan legitimitettiin hallinnan legalisuudesta. Jälkimmäisellä tarkoitetaan sitä, että hallitseminen on voimassaolevien oikeusnormien mukaista ja edellisellä sitä, pitävätkö kansalaiset hallintaa hyväksyttävänä vai eivät. (Paloheimo & Wiberg 1996, 189.)

3.2 Poliittiset virkanimitykset

Vallankäyttöön liittyy myös negatiivisia konnotaatioita, jotka saavat alkunsa usein vallan väärinkäytöstä tai epäilystä väärinkäytöstä. Tällaiseen vallan väärinkäyttöön liittyy läheisesti poliittiset virkanimitykset, jotka perustuvat taustalla vaikuttavien puoluepoliittisten näkökoh-

tien vaikutuksiin virkanimitysten yhteydessä. Vastakohtana on luonnollisesti Weberin ideaalibyrokraatin tapaisesti pätevyyden perusteella virkaan nimitetty virkamies. Sekä Suomen lainsäädännössä (Valtion virkamieslaki, 1994/750) että hallintokäytännössä on määritelty ja käytännön tasolla muodostettu yleiset ja osin myös hyvin yksityiskohtaiset virkanimitys- ja ylennysperiaatteet. Näiden periaatteiden taustalla on nähtävissä Weberin byrokratiateorian ja ideaalibyrokraatin vaikutukset. Puoluepoliittisen osallistumisen, siinä ansioitumisen tai siitä riippuvuuden ei ole katsottu vaikuttavan näihin perusteisiin. Toisaalta puoluepoliittisen osallistumisen ja aktiivisuuden voidaan katsoa vaikuttavan yhden virkaylennysperusteen, koetellun kansalaiskunnon, todentamiseen (Laine 1993, 17–18). Toisin sanoen, poliittinen virkanimitys on kyseessä silloin, kun poliittinen kriteeri syrjäyttää asiallisesti pätevemmän henkilön. Puhtaana poliittisena virkanimityksenä pidetään niin kutsuttua jäsenkirjanimitystä, jossa ensisijainen nimitysperuste on henkilön kuuluminen tiettyyn puolueeseen. (Hirvonen & Mäkinen 2006, 125). Poliittiset virkanimitykset voidaan tästä syystä nähdä myös perustuslain (PL 6 §) vastaisina, sillä kaikilla tulisi perustuslain mukaisesti olla tasa-arvoinen mahdollisuus päästä virkaan ja valinnan tulisi perustua puhtaasti pätevyyteen (PL 125 §), johon poliittinen puoluetusta ei kuulu. Lisäksi puhtaassa poliittisessä virkanimityksessä muodostuu myös kielletty syrjintäperuste (Yhdenvertaisuuslaki 21/2004), sillä tällöin toisen hakijan suosiminen aiheuttaa toisen syrjimisen.

Poliittisia virkanimityksiä tarkasteltaessa on merkille pantavaa, että poliittisin perustein virkaan nimitetyt tyypillisesti vähättelevät poliittisten ansioiden merkitystä valinnalleen ja korostavat muiden ansioidensa, kuten henkilökohtaisten kykyjensä merkitystä nimitykseensä. Usein nimityksen taustalla vaikuttaneita tekijöitä myös vähätellään tai salailtaan. Esimerkiksi viime vuonna Kuntien eläkevakuuttajan Kevan (nykyään entisen) toimitusjohtaja Merja Ailukseen liittyvän kohun ansiosta poliittiset virkanimitykset nousivat hetken hiljaiselon jälkeen jälleen julkisuuden keskustelunaiheeksi ja tälle pitkään kestäneelle ”maan tavalle” vaadittiinkin loppua laajalla rintamalla (Esa 2013). Jopa Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä vaati julkisesti loppua poliittisille virkanimityksille, mutta samalla muistutti, ettei poliittista taustaa saisi pitää kuitenkaan esteenä valinnalle (Lindqvist 2013). Erityisen mielenkiintoisen tästä ulostulosta tekee se, että Kevan toimitusjohtajan paikka on ollut tyypillisesti juuri Keskustalle paikoitettu. Pohdittavaksi jääkin, oliko Sipilän irtisanoutuminen tästä paikkajakoperinteestä vain Keskustan tahriintuneen maineen puhdistamiseen pyrkivää tietoista toimintaa, sillä käytännön tasolla puheet eivät muuttuneet teoiksi: Toimeen nimitettiin keskustan Jukka Männistö (Kiviranta 2014). Myös Kevan hallituksen puheenjohtajan nimitykseen liittyvä tuolileikki kiinnitti medi-

an huomiota kuluvana syksynä: Sosiaali- ja terveysministeriksi siirtyneen Laura Rädyn (kok) sijaiseksi esitettiin ensin kansanedustajaa, Kevan toimitusjohtaja Jukka Männistön poikaa, Lasse Männistöä (kok), mutta esityksestä nousseen kohun seurauksena Männistö päätyi itse kieltäytymään tehtävästä (Juvonen 2014). Seuraavana tehtävään esitettiin kokoomuksen entistä puoluesihteerä Taru Tujusta, joka kuitenkin myös pohdintojen jälkeen kieltäytyi kunniasta (Waris 2014). Lopulta luottamustehtävään nimitettiin Tampereen pormestari Anna-Kaisa Ikonen (kok) (Nieminen 2014). Poliittisissa virkanimityksissä ollaan kuitenkin kaukana 1970-luvun kulta-ajasta, jolloin toiminta oli yleistä, näkyvää sekä suhteellisen hyväksyttyä. On kuitenkin pohdittava, onko maan tapa tässä suhteessa todella muuttunut vai onko toiminta vain siirtynyt varjoihin yleisen kielteisen suhtautumisen vuoksi? Maan tapaahan käytetään yleisenä perusteena tällaiselle toiminnalle, mutta mikä oikeuttaa maan tavalla toimimisen, jos se on perustuslain vaatimusten vastaista ja estää pätevimpiä hakijoita saavuttamasta potentiaaliaan? Miten legitimoida toimintaa, jonka perusta lepää illegitiimillä pohjalla?

3.3 Korrupatio

Kuten luvun 3.1 avaussitaatissa todettiin, niin valta turmelee sen, jolla sitä on, minkä vuoksi korrupatio käsite on tärkeä poliittisen vallan ja vallankäyttäjien toiminnan arvioinnissa. Toisaalta John Steinbeckin kuuluisan sitaatin¹ mukaan se ei ole valta, joka korruptoi, vaan pelko vallan menettämisestä, minkä vuoksi vallankäyttäjä siis saattaa turvautua korruptiivisiin tekoihin valtansa säilyttääkseen.

Klassisen määritelmän mukaan korruptio on ”julkiseen rooliin liittyvistä velvollisuuksista poikkeava käytös henkilökohtaisen hyödyn saavuttamiseksi” (Nye 1967, 966). Korruptio-sana on peräisin latinan sanasta *corrumpere*, joka vapaasti käännettynä tarkoittaa turmelusta. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen ylläpitämä kielitoimiston sanakirja (MOT kielitoimiston sanakirja 2012) antaa korruptiolle seuraavanlaisia merkityksiä: ”moraalin yleinen rappeutuminen, lahjottavuus, lahjonta, lahjomisjärjestelmä”. Korruptio voidaan myös nähdä eräänlaisena yleiskäsitteenä, jossa erotetaan rikollinen toiminta, muu lainvastainen menettely, epäeettinen menettely ja rakenteellinen korruptio, tavoiteltaessa välillistä tai välitöntä henkilökohtaista etua valta-asemaa väärinkäyttäen (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 652–653; Salminen & Mäntysalo 2013, 12).

¹ “Power does not corrupt. Fear corrupts... perhaps the fear of a loss of power.” (John Steinbeck 1957. *The Short Reign of Pippin IV: A Fabrication*)

Korruptiota voidaan tarkastella myös esimerkiksi Arnold J. Heidenheimerin kolmen luokan typologian avulla, jossa korruption eri muodot erotellaan toisistaan sen perusteella, mitä niillä pyritään saavuttamaan (Heidenheimer 2011, 7–9; Philp 2011, 44–47):

1. *Public-office-centered*, korruptio virka-aseman väärinkäyttönä
2. *Market-centered*, korruptio tulojen maksimointina
3. *Public-interest-centered*, korruptio yleistä etua vastaan toimimisena

Ensimmäinen korruption muoto pohjaa siis yksilön henkilökohtaiseen oman edun tavoitteluun väärinkäyttämällä virka-asemaansa tuon edun saamiseksi. Toinen muoto perustuu lahjotun henkilön pyrkimykseen maksimoida tulonsa korruption avulla ja kolmas muoto siihen, että korruptoituneen henkilön toiminta aiheuttaa jonkinasteista haittaa yleiselle edulle. (Heidenheimer & Johnston 2011, 152–154; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 652.)

Korruption määrittelyyn voisi lisätä vielä yhden *public opinion* -näkökulman, joka perustuu yleiselle mielipiteelle tai asenteille, ja jonka lähtökohtana on se, miltä toiminta yleisölle näytetään ja hyväksyykö yleisö tuonkaltaisen toiminnan (Heidenheimer & Johnston 2011, 13). Korruptio voidaan myös luokitella edelleen mustaan, valkoiseen ja harmaaseen korruption. Ensimmäinen viittaa korruptiivisiin tekoihin, jotka ovat kaikkien yleisesti tuomitsemia; toinen korruption muotoihin, jotka yleisesti hyväksytään; ja kolmas korruption muotoihin, jotka eliitti hyväksyy, mutta tavallinen kansa tuomitsee. (Heidenheimer 2011, 152–154.) Toisin sanoen, korruptio määritellään sen perusteella, kuka katsoo toiminnan olevan korruptoitunutta: eliitti (harmaa), massat (harmaa), molemmat (musta) tai ei kumpikaan (valkoinen) (Bull & Newell 2003, 2).

Yksinkertaisimmillaan ja yleisimmillään poliittinen korruptio määritellään viranomaisen vallan väärinkäytöksi yksityisen edun saavuttamiseksi. Määritelmä sisältää ajatuksen vaaleilla valitusta (poliitikko) tai nimitetystä (virkamies) viranomaisesta julkisen vallan edustajana, joka käyttää valtaansa laittomasti tai illegitiimisti (Doig & Theobald 2000, 3), joista edellinen viittaisi mustaan korruption muotoon ja jälkimmäinen harmaaseen. Erottelu voidaan myös tehdä käsitteiden *grand corruption* (raskas korruptio) ja *petty corruption* (muu korruptio) välille, joista edellinen viittaa korkea-arvoisten henkilöiden asemansa väärinkäyttöön ja suurten lahjusten vastaanottamiseen ja jälkimmäinen pienimuotoisempaan korruption, kuten voitelu-rahoihin (Mts. 3–5). Tällä periaatteella esimerkiksi poliiseille sakkojen välttämiseksi maksettavat sakot kuuluisivat jälkimmäiseen luokkaan, kun taas esimerkiksi poliitikoille maksettavat

lahjukset vaikkapa liikeyrityksen toimesta tietynlaisen lainsäädännön vahvistamiseksi ja yrityksensä toimintaedellytyksien parantamiseksi kuuluisivat edelliseen luokkaan.

Toisaalta on huomattava, että toiminta voi näyttää moraalisesti arveluttavalta ja korruptoituneelta, vaikkei se sitä olisikaan ja päinvastoin. Tässä näkökulmassa kuitenkin painottuu kansalaisten mielikuvat toiminnan oikeutuksen perustana ja mikäli toiminta näyttäytyy tässä valossa epäilyttävältä, on epäilyksille kenties syytä. Ainakin tällöin tulisi pohtia toiminnan ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä, sillä kuten luvussa 3.1 todettiin toiminta voi olla legaalista olematta legitiimiä, jolloin legaalisuus ei ole legitimitetin riittävä ehto vaan hyväksyttävyyden perustuu myös muihin, esimerkiksi moraalisiin, aspekteihin. Korruptio nähdään siis yhtäältä toimintana, jossa rikotaan yhteisesti hyväksytyjä normeja, lakeja, velvollisuuksia ja julkista intressiä ja toisaalta se on epäeettistä toimintaa, koska se perustuu motiiveille, jotka palvelevat ainoastaan yksilön tai rajatun ryhmän etua väärillä keinoilla. Epäeettisyyden perustuvana toiminnan ei siis välttämättä tarvitse olla laitonta (vrt. Isaksson 1997; Salminen & Mäntyselä 2012). Korruption määritelmässä kuvataankin usein sitä, mihin korruption tuhoava tai turmeleva vaikutus kohdistuu. Nyen (1989, 966) määritelmä korostaa laillisuutta, jolloin korruption keskeinen ongelma liittyy lakien tai yhteisesti hyväksytyjen normien rikkomiseen, kun taas laajempi näkökulma nostaa esiin sen, miten korruptio loukkaa julkista etua tai yhteistä hyvää. Kysymys siitä, että toimintaa saatetaan pitää korruptoituneena, vaikka noudatetaan yhteisesti hyväksytyjä pelisääntöjä, kuten lakeja tekeekin korruption määrittelemisestä usein hyvin haastavaa, sillä mikäli laki ei tarjoa selkeitä kriteereitä, niin millä perusteella jokin asia voidaan määritellä korruptoituneeksi. Eettiset ja moraaliset kysymykset ovat kuitenkin paitsi aika-, paikka-, tilanne- kuin myös kulttuurisidonnaisiakin.

Korruption problematiikkaan liittyy siis myös käsitteen universaalius – tai sen universaali mahdottomuus: Se, mikä käsitetään korruptioksi vaihtelee kulttuureittain ja kansakunnittain, joten kuinka eri maiden korruptiota voitaisiin vertailla ja minkälaisen arvojen tai normien perusteella sitä tulisi tarkastella? Esimerkiksi jo luvussa 1.2 mainittu suomen loistava sijoitus Transparency Internationalin vuosittaisessa korruptiotutkimuksessa, ei välttämättä kerro koko kuvaa todellisuudesta, sillä Suomessa vallitseva ”maan tapa” ei olekaan perustunut maksettuihin lahjuksiin ja näkyvimpiin korruption muotoihin kuten ehkä vähemmän demokraattisissa ja kehitymättömissä valtioissa, mutta se ei tarkoita etteikö meillä olisi korruptiota. Kuten Kaasalainen toteaa poliittisiin virkanimityksiin liittyen: ”Missään nimessä ei voida sanoa, että Suomi ei olisi korruptoitunut maa. Tämähän on ihan selvää korruptiota.” (Koistinen 2012). Se, mitä pidetään korruptoituneena toimintana, vaihtelee siis maasta toiseen. Myös eri ihmis-

ryhmien näkemykset korruptiosta vaihtelevat ja lisäksi edellä mainittu julkinen mielipide korruption määrittäjänä vaikuttaa siihen mikä nähdään korruptioksi ja onko se todellisuudessa sitä. Esimerkiksi toimintatavat, joita on aiemmin pidetty hyväksyttävänä, voivatkin muuttua tuomittavaksi ja korruptoituneeksi miellelyksi toiminnaksi. Siitä tulisiko korruptiota tarkastella moraalisenä ilmiönä vai puhtaasti poliittisena tai taloudellisenä kysymyksenä ollaankin eri mieltä. Yhtä mieltä ollaan kuitenkin siitä, että korruptio ulottuu kaikille yhteiskunnan tasoille. (ks. esimerkiksi Caiden & al. 2001; de Graaf & Huberts 2008.)

3.4 Hyvä veli -verkostot

Suomen hallintojärjestelmän mahdollisen korruption tarkastelussa on nostettava esiin myös erityinen suomalaista yhteiskuntajärjestelmän toimintakentän mahdollista korruptiota kuvaava käsite: Hyvä veli -verkostot, jotka äärimmäisissä tapauksissa altistavat jopa lahjontaan eli raskaan korruption muotoihin. Myös erilaiset suosikkijärjestelmät luetaan kuuluviksi hyvä veli -verkostoihin ja näkyvät esimerkiksi jo käsiteltyinä (luku 3.2) poliittisina virkanimityksinä. Lähes poikkeuksetta korruptoituneet verkostot ilmentävät epäeettistä johtamisjärjestelmää, jolla on monenlaisia seuraamuksia: virkavelvollisuuksia laiminlyödään tai jätetään täyttämättä tai toimivaltuuksia ylitetään. Tässä yhteydessä raskaan korruption ja muiden korruption muotojen lisäksi huomioon otetaan myös korruptiota muistuttava epäeettinen ja huono hallinto (mismanagement, korruptiiviset piirteet). Viimeisen ryhmän kohdalla problemaattista on juuri toiminnan epämääräisyys. (Salminen & Mäntysalo 2013, 17.) Toisin sanoen, ei ole selvää onko kyseessä todella korruptio vai kenties vain epäeettinen toiminta.

Joka tapauksessa hyvä veli -verkostojen voidaan sanoa edustavan eräänlaista turmeltunutta verkottumista yhteiskunnassa, sillä ne aiheuttavat kansalaisten kannalta haitallisia tarkoituksia (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 652). Vastaavia verkostoja löytyy yleensä kahta eri tyyppiä: 1) tiukan sidonnaisuuden järjestelmiä (klikkejä/cliques), missä verkosto on pieni ja tiheä sekä 2) heikkojen sidonnaisuuksien (yritysmäisiä/entrepreneurial) verkostoja, joissa verkoston kontaktit ovat usein löyhiä ja hajanaisia. Jälkimmäinen on usein *ad hoc* -luonteinen, eli se perustetaan tiettyjä tilanteita varten, kun taas jälkimmäinen on pitkäaikainen ja sen toiminta voi olla myös passiivista. (Salminen & Mäntysalo 2013, 22.)

Hyvä veli -verkostoon liitetään usein kuusi lähikäsitettä, joista suosinta (*favoritism*), viittaa puolueelliseen ja suosivaan kohteluun perusteetta tai kyseenalaisin perustein. Yksi tällaisen suosinnan muoto on sukulaisten tai läheisten suosinta eli nepotismi. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 652.) Kronyismi (*cronyism*) eli ystävien, kollegoiden, tai vaikkapa puolueystävien suosinta ja nimittäminen korkeisiin asemiin tai tehtäviin liittyy myös läheisesti tällaiseen verkostotoimintaan ja kuten muitakin suosinnan muotoja myös kronyismia pidetään vastakohtana meriitti- ja ansioperusteiselle nimittämiselle tai rekrytoinnille. *Patronage*, sen sijaan viittaa eräänlaiseen poliittisen tuen järjestelmään tai poliittiseen nimitysoikeuteen, mikä perustuu joissakin maissa vallalla olevaan ministereiden poikkeuksellisen laajoihin nimitysvaltuuksiin, jolloin se kattaa myös poliittiset virkanimitykset tällaisissa tilanteissa. Klientelismillä (*clientelism*) viitataan sosiaaliseen ja poliittiseen hierarkiaan, jossa virkamiehillä on vasta-

vuoroisiin palveluksiin perustuvia henkilökohtaisia suhteita julkisen vallan ulkopuolisiin toimijoihin eli "klientteihin". Kleptokratialla (*kleptocracy*) kuvataan sellaista poliittista ja hallinnollista korruptiota, jossa koko järjestelmä palvelee harvainvaltaa demokratian puutteita ja heikkoa asemaa hyväksikäyttäen. Kleptokratiat ovatkin usein diktatuureja. (Salminen & Mäntysalo 2013, 23.)

On kuitenkin tähdennettävä, että hyvä veli -verkosto on monin tavoin sidoksissa omaan yhteiskuntaansa ja kulttuuriinsa, kuten edellä korruptiota (luku 3.3) käsiteltäessäkin todettiin. Lisäksi korruptoitunut verkosto tulisi erottaa käsitteellisesti muusta yhteiskunnassa tapahtuvasta verkostoitumisesta, sillä uusi julkinen hallinta ja johtaminen ovat yleisestikin muuttaneet yhteiskuntaa hierarkiaan perustuvista toimintamalleista kohti verkostomaisempaa toimintatapaa (Salminen & Mäntysalo 2013, 24). Jotta kyseessä olisi korruptoitunut hyvä veli -järjestelmä, tulee sen sisältää yhteiskunnalle haitallisia, korruptoituneita piirteitä ja sen toiminnan tulee jollain tavalla loukata yhteistä etua. Tiivistetysti hyvä veli -verkoston toimintaa voidaan kuvata seuraavasti:

- 1) Verkosto ajaa ja jakaa kohtuuttomia keskinäisiä etuja
- 2) Se on salainen, jäseniään suojeleva ja suljettu ulkopuolisilta
- 3) Verkostossa jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan
- 4) Verkosto jakaa muiden varoja omiin tarpeisiinsa
- 5) Turmeltuneessa verkostossa julkinen etu korvautuu yksityisellä edulla. (Salminen & Mäntysalo 2013, 25.)

Määritelmä on pelkistävä ja jättää pohdittavaa: Miten määritellään kohtuuton etu? Mitä jäsenten suojelulla tarkoitetaan? Miten osoittaa jäsenten lojaalius tai suosinta esimerkiksi virantäytössä? Miten tällainen salainen, piilossa oleva toiminta ja korruptio voidaan todentaa? Hyvä veli -verkosto on siis eräänlainen rakenteellisen korruption muoto, jossa henkilökohtaiset suhteet, toimintatavat ja käytännöt vaikuttavat pinnan alla, näkymättömissä, poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden päätöksiin, ratkaisuihin tai mielipiteisiin. Milloin verkoston toiminta on eräänlainen korruption muoto ja milloin normaalia ja hyväksyttävää toimintaa lienee pitkälti moraalikysymys: Se mikä näyttää moraalittomalta, luultavasti sitä myös on, mutta kuka määrittelee moraalittoman ja moraalisen rajat?

4 HALLINTO

Juridisessa tarkastelussa ja perinteisessä valtioteoreettisessa ajattelussa hallinto ymmärretään yleensä vallan kolmijako-opin mukaisesti. Tällöin lainsäädäntövalta ja tuomiovalta erotetaan toimeenpano-, täytäntöönpano- ja hallintovallasta. (Heuru 2003, 70.) Hallinnon klassisen määritelmän mukaan kaikki mikä ei ole lainsäädäntövaltaa eikä lainkäyttövaltaa, on hallintoa. Tällöin puhutaan hallinnosta laajasti ymmärrettyä kokonaisuutena. Hallinto voidaan kuitenkin jakaa myös tarkemmin tekemällä ero hallitustoiminnan ja varsinaisen hallintotoiminnan välille. Tällöin hallitustoiminta kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle, kun taas varsinainen hallintotoiminta kuuluu erinäisten hallintoviranomaisten toimialaan. (Mts. 71.)

Dunsire (1973, 1–2) huomauttaa, että varhaisimmissa muodoissaan hallinto (administration) on tarkoittanut puhdasta ja yksinkertaista palvelua ja auttamista tai pelkkää ohjaamista ja johtamista ilman palvelun ja auttamisen motivaatioita. Hallinnon käsitteellä on voitu viitata myös tietyn tarkoituksen tai lopputuloksen edellyttämän toiminnan täytäntöönpanon johtamiseen ja ohjaamiseen (Mts. 1–2). Hallintokäsitteellä voidaan toisinaan myös tarkoittaa vallanpitäjän luotettua edustajaa, joka ohjaa, panee täytäntöön tai ajaa jonkun muun kuin itsensä asiaa tai etua. Hallinnon voidaan nähdä myös edustavan eräänlaista valtion auktorisoimaa palvelua kansalaisilleen. (Mts. 3.) Hallinto voidaan ymmärtää edelleen virkamiesten muodostamana ei-juridisena organisaationa tai järjestelmänä, jonka tehtävänä on huolehtia lakien täytäntöönpanosta ja tuottaa uutta tietoa lainsäädännöllisiin tarpeisiin (mts. 11).

Hallinnon määritelmä voidaan myös ilmaista seuraavasti: ”Julkinen hallinto käsittää laajalaisesti kaiken hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyvän toiminnan, joka on luonteeltaan kollektiivista ja kansalaisia koskettavaa.” (Frederickson 1997, 225.) Fredericksonin (mts. 228–230) mukaan julkinen hallinto ulottuu näin ollen laajasti myös poliittisten päätösten toimeenpanoon, julkisten organisaatioiden tehokkaaseen organisointiin ja johtamiseen, julkisten organisaatioiden missioiden toteutumisen puolueettomaan edistämiseen ja sellaisten oikeuksien ja arvojen tuottamiseen kansalaisille, millaisiin yhteiskunta ja sen toimijat ovat sitoutuneet (ks. myös Heady 1984, 3–4). Rosenbloom (1986, 6) yhdistää julkisen hallinnon määritelmässään managerialismin, politiikan ja juridiikan ulottuvuudet. Tällöin julkinen hallinto koostuisi siis näiden kolmen ulottuvuuden teorioiden ja prosessien soveltamisesta yhteiskunnassa tai sen jollain osa-alueella. Käytännössä tämä tarkoittaisi määräysten ja ohjeiden mukaisten sekä palveluperusteisten toimintojen suorittamista siten, että lakiasäätävien, toimeenpanosta huolehtivien sekä tuomioistuinten valtuutus niiden toteuttamiseen mahdollistetaan.

Hallintoa ovat myös kaikki ne keinot, joiden avulla ennalta asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Hallinnollista toimintaa on aina tilanteessa, jossa hallinnon välttämättömät edellytykset toteutuvat. Toisin sanoen siellä, missä ihmiset toimivat yhteistyössä jonkin sellaisen asian tai tehtävän suorittamiseksi, joka on arvioitu yhteisen ponnistuksen arvoiseksi, on hallintoa. Julkinen hallinto sen sijaan on se osa hallintoa, joka toimii yhteistyössä poliittisen järjestelmän kanssa. Poliittisen auktoriteetin tekemien päätösten toteuttaminen onkin julkishallinnon muusta hallinnosta erottava piirre. (Heady 1984, 2; Paloheimo & Wiberg 1996, 163.)

On kuitenkin mainittava, että vaikka valtiovallan kolmijakoa toteutetaan kaikissa länsimaissa, puhdasoppista esikuvaa siitä tuskin löytyy enää mistään. Esimerkiksi Suomen uuden perustuslain pyrkimyksenä oli irrottautua jyrkästä valtiovallan kolmijaosta ja painopiste siirrettiin eduskunnan valtaa vahvistavaan suuntaan. Myös parlamentarismi, korporatismi, budjettivalta ja hallinnon luonne ovat tekijöitä, jotka rikkovat kolmijaon periaatetta. (Heuru 2003, 72–74.) Etenkin hallinnon luonteen viimeaikainen kehitys on johtanut sen yhä laajenevaan irtautumiseen perinteisestä kolmijako-opin mukaisesta ideasta. Heurun (mts. 70) mielestä Suomen nykyisen perustuslain perusteella ei enää voida puhua suoranaisestä valtiovallan jaosta, sillä vallankäyttö on monopolisoitu eduskunnan käyttöön. Hallinto ei enää ole pelkästään teknistä suorittamista, ”lain lukemista”, vaan laajaa ja itsenäistä harkintaa edellyttävää toimintaa, mutta tästä huolimatta kuitenkin myös lainalaista. Yhteiskunnan monipuolistuminen ja monimuotoistuminen onkin johtanut entistä väljempään sääntelyyn, jolloin harkintavallan siirtyminen hallinnolle on väistämätöntä ja perusteltavissa yhteiskunnan sisäisten olosuhteiden vaatimalla pakolla (Mts. 74). Toisaalta klassisen teorian mukainen valtiovallan jakautuminen on kuitenkin yhä näkyvissä suomalaisessa järjestelmässä ja muodolliset vaikeudet voidaan välttää puhumalla esimerkiksi eduskunnan vallasta, lainkäyttövallasta ja hallintovallasta (mts. 70).

4.1 Hyvä hallinto ja hallintolaki

Hallintolain (HL 6.6.2003/434) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Sekä hyvän hallinnon että oikeusturvan edistämisen tavoitteet perustuvat muodollisesti perusoikeussääntelyyn, lähinnä perustuslain 21 §:ään. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1 §). Oikeusturvan toteuttamiseksi tärkeää on menettelysääntelyn toiminta ja kattavuus. Viranomaisella on hallintotoiminnassa julkiseen valtaan pohjautuva vahva asema, joten menettelysäännösten ja muotosidonnaisuuden keskeisinä tehtävinä onkin taata nimenomaan yksilön oikeusturvan edellytykset ja varmistaa viranomaistoiminnan lainmukaisuus sekä ennakoita-

vuus. Ennalta määritellyillä säännöillä ja niiden noudattamisella pyritään vahvistamaan myös viranomaistoiminnan objektiivisuutta ja puolueettomuutta. (Mäenpää 2008, 58; Hautamäki 2004, 13.)

Nykyään ei kuitenkaan enää riitä ainoastaan hallinnon toiminnan muodollinen oikeellisuus ja mahdollisuus varmistaa muodollisten periaatteiden toteutuminen jälkikäteen. Tästä johtuen on nähty tarpeelliseksi luoda laadullisia ja aktiivista toimintaa edellyttäviä menettelysääntelyn keinoja asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon takaamiseksi. Kohonneet vaatimukset ja odotukset hallinnon toimintaa kohtaan etenkin kansalaisten taholta lienevät sääntelyn taustalla. Painopiste on siis siirtynyt ennalta turvattuun, laadultaan hyvään palveluun ja asianmukaiseen käsittelyyn, jälkikäteisten oikeusturvakeinojen sijasta. (Mäenpää 2008, 58–59.) Mäenpään (mts. 58–59) mukaan hallintolain keskeisimmät tavoitteet ovat kansalaisten oikeusturvan toteuttaminen, (viranomais-/hallinto) -menettelyn asianmukaisuus ja yksilön vuorovaikutusmahdollisuuksien edistäminen hallintomenettelyssä.

4.2 Hyvän hallinnon perusteet ja periaatteet

Hyvän hallinnon vaatimus on perusteltavissa eri syistä: Hyvää hallintoa tavoitellaan esimerkiksi siksi, että hallinto toimii liian byrokraattisesti ja kalliisti tai siksi, että ihmisten luottamus hallintoon on heikentynyt sen virkavaltaisuuden, etäisyyden tai huonon laadun vuoksi. Hyvä hallinto voi olla myös laadullinen tavoite sinänsä. Näkemys siitä, mistä hyvä hallinto koostuu, vaihtelee aina myös näkökulman mukaan. (Mäenpää 2008, 55; Niemivuo & Keravuori 2003, 88.)

Tämän tutkielman kannalta merkittävin hyvään hallintoon pyrkimisen peruste on hallinnon legitimititeettivaje. Legitimititeettivaje on nähtävissä useissa kehittyneissä länsimaissa ja vaikkapa EU:ssa luottamuskatona viranomaisten toimintaan sekä hallinnon uskottavuuteen (Mäenpää 2008, 55; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 648–649). Tuon heikentyneen luottamuksen vahvistamiseksi hallintoa on pyritty tietoisesti parantamaan, muun muassa lisäämällä sen avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta ja lähestyttävyyttä ja tehostamalla kansalaisten omia vaikutusmahdollisuuksia viranomaistoimintaan (Mäenpää 2008, 55).

Julkishallintoon kohdistuvat odotukset ovat myös saamassa uudenlaisia laadullis-sisällöllisiä piirteitä, jotka ulottuvat myös vakiintuneisiin hallintotoiminnan aloihin. Pelkkä lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltion turvaamien etujen ja palvelujen tuottaminen kansalai-

sille ei enää riitä, vaan viranomaisilta vaaditaan myös laadullisesti enemmän. Koska julkishallinto vaikuttaa toimillaan kansalaisten elämään ja yritysten toimintaan, on myös varmistettava tuon toiminnan asianmukainen ja laillinen perusta ja parannettava sen luottamusta (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 649–650). Hyvän hallinnon olennaisena osana on myös jo luvussa 4.1 mainittu viranomaisten objektiivinen ja ennakoitava toiminta. Lähtökohdasta riippuen hyvä hallinto saattaa tarkoittaa myös pelkästään toiminnan tehokkuuden lisäämiseen, toimintakulujen karsimista tai hallinnon koon minimointiin tähtäviä toimia. (Mäenpää 2008, 55–56.) Huomionarvoista kuitenkin on, että vaikka hyvä hallinto on sekä Suomessa että EU:ssa perusoikeussäätelyn kohteena, on käsite sisällöllisesti melko laaja-alainen. Näkökulmasta ja painotuksista riippuen sillä voidaan tarkoittaa jossain määrin toisistaan poikkeavia asioita. (Hautamäki 2004, 16; Niemivuo & Keravuori 2003, 88). Esimerkiksi se mikä on hyvää hallintoa tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta, ei välttämättä ole sitä yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta. (Mäenpää 2008, 56.)

4.3 Hyvän hallinnon merkityksistä

Hyvän hallinnon käsitteen monimuotoisuus ja erilaiset merkitysisällöt perustuvat myös kielellis-käsitteellisiin tekijöihin. *Hyvä*-sanalla on itsessään erilaisia ulottuvuuksia ja hallinnollakin voidaan tarkoittaa moninaisia eri asioita, kuten luvussa 4 on todettu. Suomenkielinen termi *hyvä hallinto* käsittää sellaiset englanninkieliset käsitteet kuin *good management*, *good governance* ja *good administration*. Näillä käsitteillä on yhtäläillä samankaltaisuuksia kuin merkittäviäkin merkityksellisiä eroja. (Mäenpää 2008, 56.)

Management-näkökulma liittyy yleensä hallinnon sisäisen toiminnan tehokkuuteen ja viraston tai viranomaisen omaan hallintoon, joten siinä ovat keskeisellä sijalla etenkin henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät hyvän hallinnon kriteerit. Sillä viitataan siis hallinnon hallintoon, josta vastuussa ovat hallinnon managerit. Management -pohjainen hallinto toimii kustannustehokkaasti ja sujuvuuden periaatteita noudattaen. Myös yritysmaailmasta kopioitavat tehokkuus- ja toimintamallit ovat yleistymässä management -pohjaisessa hallinnossa. Hyvin toteutettuna periaatteessa korostuvat siten erityisesti hallinnon tehokas ja tuloksellinen toimintatapa. (Mäenpää 2008, 56–57; ks. myös Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 650.)

Governance on merkitysisällöltään väljempi käsite: siihen sisältyvät niin julkishallinnon sisäiset laatukriteerit kuin hallinnon ja yksityisen välisen suhteen vaatimukset (Mäenpää 2008, 56). Hyvää hallintoa governance -näkökulmasta tarkasteltaessa korostuvat esimerkiksi hallin-

non luotettavuus, puolueettomuus ja korruptoitumattomuus (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 650). Hyvän hallinnon yleisiä minimivaatimuksia on pyritty määrittelemään aina OECD²:n tasolla asti. Vaatimuksissa korostetaan muun muassa julkisen hallinnon eettisiä perusarvoja, julkisen sääntelyn uudistamista (regulatory reform), virkamiesten toiminnan objektiivisuutta ja tehokkuutta sekä henkilöstöhallinnon laadullisia vaatimuksia. Good governance -käsitteellä voidaan siis viitata niin viranomaiskoneiston sisäisiin laatuvaatimuksiin ja virkamiestoiminnan kriteeristöihin, kuin yksilön ja hallinnon väliseen suhteeseen liittyviin hyvän hallinnon elementteihin. (Mäenpää 2008, 57; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010, 651; vrt. myös Nehl 1999, 5.) Management- ja governance -näkökulmissa korostuukin näkökulma hallinnosta uudistajana ja kehittäjänä, erityisesti hallintokoneiston pyrkimys itse kohentaa omaa toimintaansa, ottamalla huomioon niin epäkohdat kuin hallintoon kohdistetun kritiikinkin. Tavoitteena on siis hallinnon tehostaminen, kustannusten vähentäminen, hallinnon toimivuu-den parantaminen sekä hallinnon hyväksyttävyyden lisääminen. (Mäenpää 2008, 57.)

Kolmas hyvän hallinnon ulottuvuus, good administration, on sekä sävyltään että muotoilultaan korostetusti oikeudellinen ja siinä painopisteessä ovat asiakkaan ja hallinnon välinen suhde (Mäenpää 2008, 56–57). Tämän näkökulman mukainen hyvän hallinnon käsite ulottuu siis myös hallinnon ulkopuoliseen, kuten kansalaiseen tai asiakkaaseen sekä tämän oikeuteen saada laadukkaita palveluita sekä hyvän hallinnon mukaista kohtelua. Samoin kuin edellä mainitut management- ja governance -näkökulmat myös oikeudellisesti määritelty, administration -periaatteen mukainen hyvä hallinto korostaa niin hallinnon laatua, uskottavuutta, asianmukaista menettelyä kuin hyviä hallinnon arvojakin. Tämä näkökulma luo yksityiselle siis oikeuden edellyttää, ja toisinaan myös vaatia, että edellä mainitut laatuksiteerit myös tosi-asiallisesti täyttyvät hallinnollisessa päätöksenteossa ja julkisten palvelujen toteuttamistavoissa. Toisin sanoen, hallinnolla on juridinen velvollisuus hyvän hallinnon toteuttamiseen. (Mts. 58.) Suomessa hyvän hallinnon keskeisimmät laatu- ja vähimmäiskriteerit onkin määritelty normatiivisesti perustuslain tasolla ja hallintolaissa (PL 11.6.1999/731; HL 6.6.2003/434; ks. myös luku 4.1).

Hallinnon sisäiset toiminnot ja järjestelytavat vaikuttavat aina myös hallinnon ulkoisiin suhteisiin, joten on loogista, että nämä näkökulmat toimivat toisiaan täydentävinä elementteinä, vaikka niiden välillä onkin havaittavissa myös sisäisiä ristiriitoja. Esimerkiksi managementin näkökulmasta arvioiden hyvin johdetulla ja kustannustehokkaalla hallinnolla voidaan luoda

² Ks. kriteereistä yleisesti <http://www.oecd.org>.

pohja myös hyvälle hallintotavalle (governance). Tämä puolestaan mahdollistaa myös hyvän hallinnon (good administration) kriteerien täyttymisen. Sen sijaan manageriaalisesti kaikkein tehokkain ja kustannuksiltaan halvin hallinto todennäköisesti murentaa hyvän hallintotavan edellytyksiä ja voi jopa estää hyvän hallinnon kriteerien täyttymisen. Määriteltäessä hyvää hallintoa sen perusolottuvuuksina voidaan kuitenkin pitää edellä luonnehdittuja näkökulmia. Ne korostavat jossain määrin erilaisia asioita ja liittyvät myös hallinnon eri puoliin, jolloin myös se mikä nähdään hyvänä hallintona, vaihtelee lähestymistavan mukaan. (Mäenpää 2008, 56.)

4.4 Poliitiikka ja hallinto – poliittinen hallinto?

Hallinnon ja politiikan suhteen kuvaamisessa käytettiin 1800-luvulla tosiasiat/ intressi-mallia. Mallissa tiivistetään se, että poliittisessa päätöksentekoprosessissa on itse asiassa kyse kahden eri toimijan, poliitikkojen ja virkamiesten, välisestä toimintasuhteesta. Edellä mainitut tuovat prosessiin arvoperustan sekä intressit ja jälkimmäiset tuottavat päätöksentekoon tarvittavat tosiasiat ja tiedot. Poliitiikka ja hallinto nähtiin näin ollen yhtenäisenä toimintaprosessina. (Pekonen 1995, 37–38.) Myöhemmin, 1900-luvun puolivälissä, poliitikkojen ja virkamiesten suhteen kuvaamisessa käytettiin energia/ tasapaino-mallia. Tämän näkemyksen mukaan poliitikot ovat idealistisia, ideologioita toteuttavia ja asialleen omistautuneita eri puolueiden edustajia, joiden tehtävänä on tuoda julkisuuteen suuria ja laajoja intressikokonaisuuksia sekä toimia yhteiskunnallisten uudistushankkeiden alkuunpanijoina. Virkamiehet puolestaan huolehtivat siitä, että eri asiakasryhmien intressit välittyvät poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja siitä, että eri intressitahojen kesken saadaan aikaan kumpaakin osapuolta tyydyttävä kompromissi. Hallinnon merkitys on kuitenkin koko ajan kasvanut niin yhteiskunnassa kuin politiikassakin, ja hallinto on lähentynyt politiikkaa, ja toisaalta politiikka hallintoa, myös ajattelumalleissaan. (Mts. 38–39.)

Käytännössä hallinnon ja poliittisen päätöksenteon ero ei ole toteutunut edellä kuvatulla tavalla, vaan hallintoon on nimetty virkamiehiä poliittisin perustein, mikä on johtanut hallinnon politisoitumiseen. Hallinnon politisoitumisella tarkoitetaan hallintoon tunkeutuvaa puoluepoliittista vaikutusta, jossa puolueet ajavat erityisintressejään yhtenäisen valtion tahdon kustannuksella. Erityisen tarkastelun kohteena on tällöin usein kaksi toisaalta erillistä ja toisaalta yhteenkuuluvaa aspektia, poliittiset virkanimitykset ja virkamiesten puoluepoliittinen toiminta. (Merikoski 1968, 5.) Suomessa hallinnon politisoitumisen historia juontaa juurensa aina 1960–1970-luvuille, jolloin pyrittiin laajentamaan virkakoneistoa edustamaan kaikkia väestö-

ryhmiä. Tärkeisiin poliittisiin virkoihin pyrittiin valitsemaan henkilö, joka edusti samaa puoluepoliittista kantaa kuin valitsija. (Laine 1993, 9; Tiihonen & Ylikangas 1992, 256–263.) Politisoituminen saattaa näkyä myös esimerkiksi hallinnon toiminnassa tukea suosimiaan poliittisia puolueita erilaisin puoluepoliittisin avustuksin. Toisaalta se voi ilmetä myös poliittista vaikutusvaltaa omaavien yksilöiden yrityksinä taivuttaa hallintovirkamiehiä tekemään tietynlaisia toimenpiteitä tai ratkaisuja. (Merikoski 1968, 5.) Huomattavaa on, että periaatteessa poliittiset virkanimitykset eivät ole olleet hyväksytyjä, vaikka ne ovat olleet ”maan tapana” jo pitkään. Esimerkiksi 1970-luvulla virkaan ei välttämättä ollut edes mahdollisuutta päästä ilman poliittista kannanilmaisua. Vaikka julkinen mielipide, poliittinen oppositio, sitoutumattomat ja osa virkamiehistä onkin tuominnut poliittiset virkanimitykset, ovat ne tästä huolimatta vakiintuneet osaksi suomalaista hallintokulttuuria. Virkamiesten urakehitys saattaa määräytyä lähes yksinomaisesti sen mukaan, millä tavoin ja miten kaukaa viisaasti sitoutumiskohde on osattu valita. (Tiihonen & Ylikangas 1992, 256–263.)

Politisoitumisen näkyvimpiä seurauksia lienevät poliittisten virkanimitysten mukanaan tuomat sidonnaisuudet ja sen mukanaan tuoma hallinnollisen päätöksenteon poliittinen luonne. Mikäli päätöksenteossa ajetaan vain tiettyjen poliittisten eturyhmien etuja, ei päätöksenteossa välttämättä noudateta hyvän hallinnon periaatteita eikä kuunnella yhteiskunnan kaikkien osapuolien näkemyksiä. Toisin sanoen, hallinnon näkemykset kaventuvat edistämään vain tietyllä hetkellä vallassa olevien arvoja, näkemyksiä ja tavoitteita, jolloin yhteisten etujen ajaminen ja yhteiskunnan yhteisten asioiden hoitaminen, sekä tuon toiminnan läpinäkyvyys vaarantuvat ja mahdollisesti heikentävät hallinnon osakseen saamaa hyväksyttävyyttä ja yleistä kansalaismielipidettä hallinnon legitimitetistä.

Pekonen (1995, 38–39) huomauttaakin yhteiskunnan kompleksisuuden vaikutuksesta poliittiseen päätöksentekoon ja politiikan ja hallinnon suhteeseen. Poliitikoilla on käytössään vain rajallisia ajallisia resursseja, minkä vuoksi hallinnon tehtävänä on tuottaa hallinnan kannalta merkittävä informaatio poliitikkojen käyttöön. Poliitikot ovat myös tulleet toiminnassaan yhä riippuvaisemmiksi tuosta heille tuotetusta informaatiosta. Myös poliitikkojen kiinnostus lähinnä äänestäjensä miellyttämiseen vähentää heidän intressejään hallinnon suhteen. Käytännössä hallintojärjestelmän on siis toimittava ja tehtävä päätöksiä itsenäisesti yhteiskunnan käynnissä pitämiseksi. Tämä hallinnon itsenäisyys korostunee varsinkin silloin, jos hallinnonalojen keskeiset ministerit vaihtuvat usein. Myös kansanedustajien vaikutusmahdollisuudet suhteessa hallintoon ovat kaventuneet valtioneuvoston roolin korostumisen ansiosta. Tä-

mäkin on osaltaan lisännyt hallinnon itsenäistä roolia yhteiskunnassa. Myös hallinnon merkitys taloudellisessa päätöksenteossa on korostumassa, kun poliittisessa päätöksenteossa on jouduttu enenevässä määrin huomioimaan muun muassa talouden välttämättömyyksiä, kuten kilpailukykyä, inflaation torjuntaa sekä työttömyyden hoitoa. (Paloheimo & Wiberg, 1996, 349–353.)

Hallinnollisen ajattelun kannalta muutokset hallinnon ja politiikan suhteissa edellyttävät tulevaisuudessa yhteiskunnallisen ja poliittisen ajattelun lisääntymistä hallinnon organisaatioissa. Pekosen (1995, 43–45, 79–81) mielestä on pohdittava erityisesti sitä, mitä merkitystä hallinnon rooliin on sillä, että julkisessa hallinnossa tehdään poliittisesti tärkeitä päätöksiä ja että hallinnossa määritellään ja arvotetaan tosiasioita ja näin ollen luodaan siis myös intressejä ja ratkotaan eturistiriitoja. Pekosen mukaan (mts. 43) hallinnon poliittisen merkityksen myöntäminen johtaa ”välttämättömyyteen” eli mainituista tehtävistä kunnialla selviytyäkseen, on hallinnon ja hallintohenkilökunnan ”astuttava ulos yhteiskuntaan”. Tällä hän (mts. 43) tarkoittaa poliittisen ajattelun esimerkiksi lisäävän asioiden pohdintaa ja edesauttavan erilaisten näkemysten ja merkitysten löytämistä myös hallinnollisessa toiminnassa. Hallinto ja politiikka tulisikin siis nähdä rinnakkaisina ja toisiaan täydentävinä tekijöinä. Uudessa julkisessa hallinnassa politiikkaa ja hallintoa ei siis edes tulisi erottaa toisistaan, vaan vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto ja merkittävimmät sidosryhmät tulee nähdä yhteiseen päämäärään pyrkivänä yhteistyöorganina (Stoker 2011, 18).

Hallinnon poliittisen roolin korostuminen toisaalta kuitenkin vaatii hallinnon vastuualueen laajentamista arvojen, mielipiteiden ja ideologisen keskustelun alueille. Tästä seuraisi myös välttämättömiä muutoksia organisointiin, toisin sanoen tulisi siirtyä valvontaorganisaatiosta vastuuorganisaatioon. Käytännössä se merkitsisi myös sitä, että virkamies tulisi voida saattaa yhteiskunnalliseen ja poliittiseen vastuuseen asioita käsitellessään ja päätöksiä tehdessään, eikä viranhaltijan moitteeton virkatehtäviensä hoitaminen enää riittäisi virkavastuualueeksi. Toisaalta myös edustuksellisuuden ongelma nousisi hallinnossa esiin aivan uudella tavalla ja hallinnon vastuu korostuisi entisestään, sillä hallinnon olisi kyettävä todistamaan tarpeellisuutensa ja hyödyllisyytensä. Tässä yhteydessä uudenlainen edustuksellisuus ja poliittinen päätöksenteko tarkoittaa uusien tulkintojen, ajattelumallien, konfliktinratkaisukeinojen sekä käytännöllisen viisauden taitojen omaksumista hallinnolliseen ajatteluun, eikä niinkään puoluepoliittisia kannanottoja tai poliittisia virkanimityksiä. (Pekonen 1995, 43–45; 79–81.)

Legitimiteetin kannalta hallinnon edustuksellisuuden ongelma on ajankohtainen, sillä hallinnon hyödyllisyys asianosaisille ja edustamilleen kansalaisille ovat legitimiin hallinnon edellytyksiä. Yhteiskunta ja kansalaiset eivät kuitenkaan ole homogeeninen kokonaisuus, joten hallinnon edustuksellisuutta onkin erityisen helppoa kritisoida esimerkiksi siitä kenen etuja hallinto todellisuudessa toiminnallaan ajaa. Poliitiikan osaltahan edustuksellisuuden arviointi ja kontrolli näkyy esimerkiksi kansalaisten äänestyskäyttäytymisessä, mutta hallinnon osalta tuon edustuksellisuuden arvioinnin ja kontrollin keinot eivät ole yhtä selkeästi hahmotettavissa. (Pekonen 1995, 43–45; 79–81.)

Politiikan ja hallinnon suhde on siis merkittävä arvioitaessa hallinnon legitimiteettiä laajemminkin. On toisaalta otettava huomioon poliittisten päättäjien toimet ja toisaalta ne keinot, millä hallinnolliset toimijat voivat niitä toteuttaa tai vastustaa. Hallinnon politisoituminen tuonee uudenlaisia ongelmia hallinnon toimintaan myös legitimiteetin kannalta: Esimerkiksi poliittiset virkanimitykset voivat kaventaa hallinnon näkemyksiä ja ohjata virkamiehiä edistämään puoluepoliittisten elämäkatsomustensa mukaisia arvoja, olivat ne sitten hallinnon periaatteiden mukaisia tai eivät. Tällainen toiminta todennäköisesti heikentää kansalaisten uskoa virkamiehiin ja hallintokoneistoon yleisemminkin.

Politiikan ja hallinnon välisen suhteen käsitteellistäminen on tärkeää myös siksi, jotta olisi mahdollista arvioida kuinka autonomista hallinto itse asiassa on – jos on. Tähän autonomiaan vaikuttanee myös hallinnon suhde oikeuteen. Esimerkiksi Rosenbloom (1986, 14–18; 154–161) näkee politiikan ja hallinnon välisen läheisen suhteen aiheuttavan yhteiskuntaan korrumpiota, tehostomuutta ja epäpätevyyttä, minkä vuoksi nämä kaksi tulisikin voida erottaa riittävällä tasolla toisistaan. Mikäli politiikka ja hallinto erotetaan toisistaan, olisi myös hallintoorganisaation johtaminen liike-elämän pelisäännöin mahdollista. Tämä väite perustuu siihen oletukseen, että poliitikot eivät tällöin voisi vaikuttaa virkamiesten nimittämiseen eivätkä erottamiseen ja näin ollen heidän vaikutusmahdollisuutensa myös suhteessa hallinnon toimintaan olisivat heikot. Tällöin hallintoon olisi mahdollista valikoida alansa todellisia asiantuntijoita, jolloin myös toiminnan organisointi voitaisiin hoitaa mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti.

Toisaalta, Paul Applebyn näkemyksen mukaan hallintoa tulisi tarkastella osana politiikan prosesseja, sillä hänen käsityksensä mukaan hallintoa ja politiikkaa ei käytännössä ole mahdollista edes erottaa toisistaan (ks. Rosenbloom 1986, 154–161). Poliittisesta näkökulmasta hallintoa tarkasteltaessa lähtökohtana on usein käytännön arkitodellisuus. Käytännössä hallinto on

poliittinen vaikuttaja, jonka toiminnassa voi havaita edustuksellisuutta, toiminnan yhteneväisyyttä poliittisiin päätöksiin sekä joissakin demokratioissa myös virkamiesten vastuullisuutta vaalimenettelyn pohjalta. Hallinnon edustuksellisuus näkyy esimerkiksi poliittisina virkanimityksinä ja asioita valmistelevien työryhmien ja asiantuntijoiden kokoonpanoissa. (Mts. 154–161.)

Hallinnon ja poliittisen päätöksenteon yhteneväisyyttä kuvaa myös se, että kaikilla on tasavertaiset mahdollisuudet päästä työskentelemään hallintoon, aivan kuten kaikilla on mahdollisuus tulla vaaleilla valituksi poliitikoksi. Hallinnon ja politiikan välinen toiminnallinen yhteneväisyys ilmenee hallinnon pannessa toimeen poliittisia päätöksiä, jolloin hallinnon toiminnan koordinointi poliittisen päätöksenteon kanssa on olennaista. (Rosenbloom 1986, 19–21; 218–225.) Rosenbloom (1986, 21–22; 299–304) näkee, että jos hallintoa ohjaavat poliitikalle tyypilliset ominaisuudet, kuten edustuksellisuus, yhteneväisyys politiikan kanssa ja virkamiehen suora vastuu toiminnastaan valitsijoilleen, kehittyy hallinnosta eräänlainen poliittista pluralismia edustava organisaatiokokonaisuus. Tällöin hallinnon toimeenpanotehtävien onnistumiseksi edellytetään erilaisten poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten intressitahojen tarpeiden yhteensovittamista yhteiskunnassa hyvinkin laajalti. Tällainen laaja eri intressiryhmien välisten tarpeiden koordinointi lienee erityisen hankalaa ja todennäköistä onkin, että päätöksissä ja toimenpiteissä tyydyttäneen tällöin myös eriasteisiin kompromisseihin.

Ihannekäsityksen (ks. esim. Paloheimo & Wiberg 1996, 349; Weber 1976, 126–127) mukaan julkisen hallinnon virastot ovat poliittisten päätöksentekijöiden nöyriä palvelijoita. Vaaleilla valitut poliitikot eli kansanedustajat tekevät päätöksiä, joita julkisen hallinnon virastot eli byrokraatia, panevat täytäntöön. Virastojen tulee myös valmistella päätöksiä päätöksentekijöiden antamien ohjeiden mukaisesti (Paloheimo & Wiberg 1996, 349). Hallituksen ja julkishallinnon välinen ihannetila saattaa kuitenkin joskus haihtua, sillä virkamiehet voivat olla tyytymättömiä rooliinsa hallitusten päätösten ja esimiesten ohjeiden toimeenpanijoina. Virastoilla voi olla myös omaa politiikkaansa, jota ne pyrkivät edistämään esimerkiksi valikoimalla tietoa, jota poliittisille päättäjille annetaan päätöksenteon pohjaksi. (Mts. 168.) Edellä mainittu näkemys pohjanee Weberin (1976, 126–127; 1947, 305–306) byrokratian ideaalimalliin, jonka mukaan ideaali byrokraatti ei ole poliitikko, vaan puolueeton hallinnoija ja muualla päätettyjen asioiden neutraali ja tekninen toimeenpanija. Byrokraatti toteuttaa velvollisuutensa puolueettomasti ja kantaa ottamatta, sillä kannanottaminen olisi poliittista toimintaa. Byrokraatin kunnia on hänen kyvyssään alati toteuttaa poliitikkojen päätöksiä huolellisesti, omantunnon-

tarkasti, äärimmäisen tunnollisesti ja pikkutarkasti ottamatta huomioon sitä, ovatko hänen aiemmin mahdollisesti esittämänsä vastahuomautukset vaikuttaneet lopulliseen poliittiseen päätöksentekoon.

Todellisuudessa byrokraateilla on kuitenkin keinoja taistella myös poliitikkoja vastaan (Paloheimo & Wiberg 1996, 349–350), sillä julkisen hallinnon virastot eivät toimi ideaalimallin mukaisesti päätösten mekaanisina toimeenpanijoina. Virasto voi yleensä valita useamman toimintavaihtoehdon väliltä, joita rajoittaa kuitenkin ylemmällä tasolla sovitut päätöksentekoraamit (mts. 350). Hallinnollisilla virastoilla on siis myös itsenäistä harkintavaltaa ja niillä on myös omia intressejä. Jokainen valtion tai muun julkisen hallinnon virasto on eräänlainen etujärjestö, joka kilpailee muiden virastojen kanssa valtion budjettivaroista. Julkishallinnon virastot siis harjoittavat omaa politiikkaansa ja ajavat omia etujaan.

Virastoilla ja virkamiehillä on myös monenlaisia vaikutusmahdollisuuksia poliittiseen päätöksentekoon, sillä heillä on sellaista oman toimialansa asiantuntemusta ja informaatiota, jota poliitikoilla ei ole. Asiantuntijavaltaansa käyttämällä he voivat jossain määrin ohjata poliitikkojen toimintaa poliittisia päätöksiä valmisteltaessa. Virkamiehet voivat siis vaikuttaa päätöksentekoon esimerkiksi rajaamalla päätöksentekovaihtoehtojen joukkoa tai sillä, miten nuo vaihtoehdot esitellään tai muotoillaan. (Paloheimo & Wiberg 1996, 350–351.) Virastojen harjoittama omien etujensa ajaminen sekä se, etteivät virkamiehet todellisuudessa ole ideaalityyppisiä byrokraatteja johtavat siihen, että poliitikkojen ja virkamiesten väliset suhteet muodostuvatkin strategiseksi vuorovaikutukseksi, jossa molemmat osapuolet pyrkivät ajamaan omia etujaan. (Mts. 352.)

Aiemmat tutkimukset ovat osoittaneet hallinnon merkityksen kasvaneen niin yhteiskunnassa kuin politiikassakin. Samoin on osoitettu hallinnon lähestyneen politiikkaa ja politiikan hallintoa minkä vuoksi hallinnon politisoituminen on aiheuttanut uudenlaisia haasteita hallinnon ja politiikan välisen työnjaon määrittelyyn. (Paloheimo & Wiberg 1996, 349–350; Pekonen 1995, 37.) Etenkin länsimaiden parlamentaaris-demokraattisissa järjestelmissä hallinnon poliittinen rooli on korostunut viime aikoina eikä työnjako hallinnon ja politiikan välillä enää noudata Max Weberin (1976; 1947) byrokratian ideaalityyppiä, jolle oli ominaista selkeä työnjako näiden kahden välillä: Poliitikkojen tehtävänä oli tehdä politiikkaa eli päättää, virkamiesten tehtävänä taas oli hallinnoida eli toteuttaa päätöksiä käytännössä. Hallinto oli siis jo tehtyjen päätösten teknistä toteuttamista ja toimeenpanoa. Nykypäivänä hallinnon ja virkamielen rooli on kuitenkin laajentunut tuosta teknisen toimeenpanijan ideaaliroolista. Siihen

sisältyy kamppailua, suunnittelua, koordinoitua, projektien ideointia ja alkuun panemista ja vaikkapa erityisasiantuntijana toimimista. Virkamiehet joutuvat yhä enenevässä määrin vastaamaan ja ottamaan myös kantaa aiemmin pikemminkin poliittisiksi miellettyihin kysymyksiin siitä mitä pitäisi tehdä ja miten pitäisi toimia. (Pekonen 1995, 37.)

Politiikkaa voisikin nykyään kuvata hallinnon vastailmiönä, joiden vastakkaisuus syntyy hallinnon ja politiikan erilaisesta asemoitumisesta ja suhteesta valtaan ja vallankäyttöön. Poliittikka nähdään vallan tavoitteluna ja hallinto on jo saavutetun vallan käyttöä. Hallinnon ja politiikan välinen työnjako onkin nykypäivän yhä enemmän hybridi, vanhan työnjaon merkitys ja olemassaolo ovat uhattuina, sillä hallinnossa tehdään yhä enemmän niin yhteiskunnan kuin kansalaisten kannalta merkityksellistä ideointia, päätöksiä, suunnitelmia sekä käytännön toimintaa. Hallinnon poliittinen merkitys on siis kasvanut ennen näkemättömällä tavalla. (Pekonen 1995, 38.)

5 KANSALAISYHTEISKUNTA

Kansalaisyhteiskunnalla viitataan yleensä kaikkeen vapaaehtoisesti järjestäytyneeseen inhimilliseen toimintaan ja instituutioihin, jotka muodostavat pohjan toimivalle demokratialle julkisen sektorin toimijoiden rinnalla. Siihen kuuluu niin yksityiseen sektoriin kuuluvia liikkeitä, kuten kansalaisjärjestöjä, urheiluseuroja, liikeyrityksiä, uskonnollisia yhteisöjä kuin yksittäisiä perheitäkin. Kansalaisyhteiskunta on myös yhteinen nimitys kaikenlaisille organisaatioille ja järjestöille, jotka eivät kuulu valtion- tai kunnallishallintoon vaan edustavat ammattikuntia, eturyhmiä tai yhteiskunnan sektoreita, kuten erilaiset ammattiliitot, työnantajien edustajat, ympäristönsuojelijat sekä naisten, maanviljelijöiden ja vammaisten edunvalvojat. (OM 2009.) Kansalaisyhteiskuntaa pidetään eräänä merkittävimmistä välineistä demokratian kriisin ratkaisemiseksi, sillä sen toiminnalla koetaan olevan suuri merkitys valtion vallankäytön rajoittamisessa ja kontrolloinnissa (Paloheimo & Wiberg 1997, 148).

1980-luvulta lähtien on käyty keskustelua kansalaisyhteiskunnan käsitteen monnimerkityksellisyydestä. Huomiota on kiinnitetty demokratian, poliittisen osallistumisen, uusien kansalaisaloitteellisuuden muotojen, vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan sekä hyvinvointivaltion tulevien kehityssuuntien välisiin yhteyksiin. Nykyään kiinnostuksen kohteeksi on noussut myös julkishallinnon tai vaikkapa hyvinvointipalvelujen järjestämisen mahdollisuuksiin liittyviä näkökulmia ja kansalaisyhteiskunta -käsitteen on koettu antavan niille ikään kuin enemmän poliittista relevanssia. Nykyaikaisen kansalaisyhteiskuntakeskustelun edelläkävijöinä pidetään Hobbesia ja Hegeliä, joiden voidaan nähdä myös edustavan kahta erilaista näkemystä kansalaisyhteiskunnasta (ks. Lagerspetz 2009, 38): Edellisen näkemyksen mukaan kansalaisyhteiskunta sivilisoituneena yhteiskuntana toimii vastakohtana oletetulle luonnontilalle, jossa ihmisten välisten suhteiden perustaksi ei ole luotu erillistä laillista järjestystä. Jälkimmäinen sen sijaan näkee kansalaisyhteiskunnan valtiovallan ja perheen välimaastoon asettuvaksi omaksi ja erilliseksi elämänalueekseen. Toisin sanoen, kansalaisyhteiskunnan käsitteellä on kaksi pääasiallista käyttötapaa: kansalaisyhteiskunnalla voidaan viitata joko 1) tietyllä, sivilisoituneella tavalla järjestäytyneeseen yhteiskuntaan tai 2) tuon järjestäytyneen yhteiskunnan tiettyihin, erillisiin rakenteisiin.

Edellä mainituista kahdesta vakiintuneesta tavasta käyttää kansalaisyhteiskunnan käsitettä on Gellner (1994, 5–12) luonut eräänlaisen yhdistelmän, jossa kansalaisyhteiskunta koostuisi yhtäältä joukosta valtiovallasta suhteellisen riippumattomia instituutioita, joiden ansiosta valtio ei voisi joka suhteessa hallita yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Nämä instituutiot eroavat

paitsi valtiosta ja yksityisistä yrityksistä, myös traditionaalisista, jäykistä, yksilön annettuun asemaan perustuvista yhteisöistä (kuten suku, heimo, sääty jne.). Toisaalta laajemmassa merkityksessä sana viittaisi yhteiskuntaan ”kokonaisuutena, jossa poliittiset instituutiot eivät hallitse ei-poliittisia instituutioita, ja jossa myöskään yksilöt eivät ole alistetussa asemassa” (mts. 193). Toisin sanoen, instituutiot, joihin edellä mainittu kapeampi määritelmä viittaa ovatkin laiveammassa määritelmässä tarkoitettun yhteiskunnan osa. Kansalaisyhteiskunta sanana luonnehtii siis ”hyvää yhteiskuntaa”, joka on merkitykseltään lähes yhteneväinen demokratian kanssa. (Mts. 189).

Määritelmien erilaisista painotuksista huolimatta, voidaan todeta kansalaisyhteiskuntakeskustelun tyypillisesti keskittyvän järjestöihin, jotka ovat 1) vapaaehtoisia; ja jotka 2) eivät tavoittele taloudellista voittoa eli ns. kolmannen sektorin toimijoihin. Tällaisten vapaaehtoisjärjestöjen merkitystä voidaan perustella sillä, että ne vahvistavat yhteiskunnan sosiaalista pääomaa, eli yhteiskunnan jäsenten valmiuksia toimia yhdessä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi. (ks. esimerkiksi Putnam 1993, 167). Lisäksi järjestöt voivat toimia osallistuvan demokratian kanavana, edustamassa sellaisia arvoja ja intressejä, joita edustuksellisen demokratian instituutiot tai kapitalististen markkinoiden toimijat eivät riittävästi ota huomioon (Lagerspetz 2009, 39). On myös todettava, että tällainen vapaaehtoinen järjestäytyminen ja yhteiskunnallisten liikkeiden suosio kuvastanevat pikemminkin yhteiskunnan moninaisuutta, ei sen yhtenäisyyttä, mikä on myös havaittavissa sektorilla toimivien liikkeiden moninaisuudessa.

5.1 Demokratia

Sanalla ”demokratia” voidaan viitata monenlaisiin eri asioihin. Ensinnä, sillä usein viitataan tietynlaiseen muodolliseen päätöksentekotapaan eli tietynlaisten yhteiskunnallisten käytäntöjen kokonaisuuteen. Demokraattisen päätöksentekotavan edellytyksenä ovat yleiset ja salaiset vaalit, joissa jokaisella kansalaisella on yksi, ja vain yksi, ääni sekä vapaa ehdokasasettelu ja vapaus poliittiseen keskusteluun. Lisäksi edellytyksenä on, että keskeiset poliittiset päätökset tehdään joko tällaisilla vaaleilla valittujen elimien toimesta tai suoran kansanäänestyksen kautta, julkisesti, ja päätöksentekijöiden itsensä hyväksymän esityslistan pohjalta. On kuitenkin tärkeää huomata, että demokratialla on myös muodollinen merkityksensä: Esimerkiksi Pohjois-Korea voi nimittää itseään demokraattiseksi kansantasavallaksi, mutta koska maassa harjoitettava päätöksenteko ei täytä edellä mainittuja ehtoja, ei se sitä todellisuudessa ole. Toisaalta jokin järjestelmä voi muodollisesti täyttää edellä mainitut ehdot ja olla silti epäde-

mokraattinen, sillä demokratia on paitsi muodollinen päätöksentekojärjestelmä, myös eräänlainen ideaali yhteiskunnallinen järjestäytymisen malli. (Lagerspetz 1999, 33.)

Demokratialla tarkoitettiin aikaisemmin kansanvaltaa, mutta nykymerkityksessään se kattaa myös edustuksellisen demokratian, jossa kansalaisilla on edellä mainittu oikeus valita edustajansa vaaleilla. Jotta demokraattinen järjestelmä saisi oikeutuksensa, tulee yhteiskunnassa olla:

- 1) vapaat ja rehelliset vaalit
- 2) vastuunalainen hallitus
- 3) vapaus- ja poliittiset kansalaisoikeudet ja
- 4) demokraattinen kansalaisyhteiskunta (Paloheimo & Wiberg 1996, 145)

Demokratia jaetaan usein suoraan eli välittömään demokratiaan, edustukselliseen demokratiaan, puolivälittömään demokratiaan sekä pluralistiseen demokratiaan. Välittömässä demokratiassa kansalla on välitön valta päätöksentekoon (Jansson 1985, 142), kun taas edustuksellisessa demokratiassa tuo valta delegoidaan kansaa edustaville yksilöille, tyypillisesti poliitikoille, joiden uskotaan edustavan päätöksissään kansan tahtoa (Paloheimo & Wiberg 1996, 159). Puolivälittömässä demokratiassa kansanäänestykset sekä kansalaisaloitteet täydentävät edustuksellista päätöksentekoa (Sutela 2001, 100), minkä uskotaan paikkaavan edustuksellisen demokratian pahimpia sudenkuoppia, kuten kansalaisten osallistumismahdollisuuksien rajoittumista vain parlamentin valitsemiseen vaaleilla sekä tästä seuraavaa vallan ja päätöksenteon keskittymistä eliiteille (ks. esimerkiksi Huber, Rueschemeyer & Stephens 2003, 90). Kansalaisten valta näkyisi siis siinä, että he voivat vaaleissa vaihtaa johtajat, mikäli ovat petyneitä harjoitettuun politiikkaan ja päätöksentekoon. Pluralistisen demokratiakäsityksen mukaan yhteiskunnallinen valta jakautuu keskenään kamppailevien eliittien kesken. Kansalaisten on tällöin kuitenkin myös mahdollista käyttää valtaa esimerkiksi vaikuttamalla näiden keskenään kamppailevien ryhmien kautta. (ks. esimerkiksi Schumpeter 2003, 9; Miller, 2003 133–140; Manley 2003, 382.) Toisin sanoen yhteiskunnassa valtaa käyttävät paitsi eliitti myös osallistuvat kansalaiset.

Käytännössä demokratiassa on päädytty edustukselliseen demokratiaan, jota perustellaan tyypillisesti rajoitetulla rationaalisuudella (Lagerspetz 1999, 36), jonka mukaan kaikki päätöksenteon pohjana oleva tieto on vaillinaista, eikä ole edes mahdollista tietää kaikkia siihen liittyviä osatekijöitä. Näin ollen, massademokratia ei yksinkertaisesti tarjoa tavalliselle kansalaiselle riittävästi aikaa tai resursseja sen tietomäärän hankkimiseen, mitä yksityiskohtaisessa poliittisessa päätöksenteossa tarvittaisiin ja tämän vuoksi tarvitaan edustajia (mts. 36). Edustuksellisuuden ongelmana on kuitenkin se, että siihen sisältyy kansalaisten tahtoa potentiaali-

sesti vääristävä elementti, mitä perustellaan usein sillä, ettei kansan tahto toteudu. Tämä johdetaan edustuksellisuuden liittyvästä edustajien ja kansan vieraantumisesta: Koetaan, että päättäjät ovat vieraantuneet kansasta, eivätkä edusta todellista ”kansaa”. Edustuksellisuutta on tyyppillisesti perusteltu kahdella tavalla: elitistinen näkemys perustuu epäilyksiin siitä, ettei kansalaisilla ole riittävää kykyä tehdä ratkaisuja. Toisin sanoen kansalaisten älykkyys ei ole riittävä tekemään sisällöllisiä päätöksiä, jolloin valta päätösten ja ratkaisujen tekemiseen on luovutettava älykkäämmille edustajille. (Mts. 36.) Argumentti on kuitenkin paradoksaalinen: Miten kansan älykkyys riittäisi sen enempää edustajiensa valitsemiseen kuin päätösten tekemiseen? Lisäksi on otettava huomioon, että esimerkiksi Suomessa lähes kuka tahansa voi päästä kansanedustajaksi ilman minkäänlaista muodollista koulutusta, jolloin elitistinen näkemys edustajien älyllisestä paremmuudesta ei välttämättä toteudukaan, vaan edustajat voivat todella kuvastaa ”tavallista kansaa”.

Toinen perustelu liittyy siihen, että vaikka suora demokratia onkin ideaali, ei se käytännössä ole mahdollista, sillä kansalaisia ja myös käsiteltäviä asioita on yksinkertaisesti liikaa. Tästä syystä edustuksellisuus on ikään kuin välttämätön paha. Toisaalta on pohdittava, miksi juuri nykyisen tyyppinen edustuksellisuus olisi paras vaihtoehto: Mikäli suoraa demokratiaa pidetään ideaalina, niin eikö suoran vaikuttamisen keinoja voisi ottaa käyttöön myös edustuksellisuuden rinnalle? Kansanäänestysten tai vaikkapa mielipidemittausten perusteella (mts. 36) saataisiin kansan ääni nykyistä paremmin kuuluviin ja päättäjät voisivat myös kuunnella tuota kansan mielipidettä päätöksiä ja ratkaisuja tehdessään.

5.2 Demokratian kriisi

Edustuksellisen demokratian kriisistä on puhuttu jo jonkin aikaa, esimerkiksi Castellsin (2010, 343) mukaan paitsi julkinen mielipide myös kansalaisten henkilökohtaiset kannanotot kuvastavat kasvavaa ja perustavanlaatuista tyytymättömyyttä puolueisiin, poliitikkoihin sekä etenkin politiikan professionalisoitumiseen. Myöskään Dunnin (2005, 183) näkemys demokratiasta sen nykyisessä muodossaan, ei tarjoa kovin mairittelevaa kuvaa politiikan toimijoista ja heidän toimintatavoistaan:

“cannot hope to render professional politics ingratiating to most of us anywhere for any length of time; and it duly fails to do so. It guarantees a disconcerting combination of

shabbiness of motive and pretense to public spirit throughout most of the cohorts of practicing politicians.³” (Dunn 2005, 183.)

Toisin sanoen, politiikan ja edustuksellisen demokratian instituutioiden katsotaan pakenevan yhä kauemmas tavallisen kansalaisen ulottumattomiin, jolloin vallankäytön kohteena olevien kansalaisten tyytymättömyys vallankäyttäjiin lisääntyy. Tämä taas johtaa politiikan ammatimaistumiseen, mikä taas vie politiikkaa yhä kauemmas kansalaisista. Seurauksena kansalaiset ovat irrottautumassa perinteisistä demokratian poliittisista instituutioista, jotka näin ollen jäävät vain pienen sisäpiirin, eli eliitin, haltuun (ks. esimerkiksi Burnham 1982, Cappella & Jamieson 1997; Habermas 1991).

Toisaalta esimerkiksi Lagerspetz (1999, 34–35) esittää, että pettymys demokratiaan ja puheet demokratian kriisistä eivät ehkä liittyisikään siihen, että demokratia toimisi jollain tavalla huonommin kuin ennen vaan, että demokratian kriisipuheissa olisi pikemminkin kyse pettymyksestä demokratian lupaukseen. Toisin sanoen ihanteiden ja käytännön välisestä ristiriidasta: Demokratian ideaalin mukaan kansalaisen valinnat voivat perustua kattavaan poliittiseen harkintaan eli esimerkiksi äänestyspäätöstä tehdessään kansalaisilla olisi sekä kyky että motiivi punnita eri vaihtoehtojen välillä ja tehdä perusteltu valinta. Tätä kansalaisten kykyä perusteltujen ja harkittujen valintojen tekemiseen on kritisoitu kautta aikojen, mutta Lagerspetzin (1999, 35) mielestä ongelma ei ole siinä, vaan pikemminkin kansalaisten motiiveissa ja haluttomuudessa käyttää aikaansa tuon harkinnan tekemiseen. Esimerkiksi äänestämättömyyttä perustellaan usein sillä, ettei sillä kuitenkaan voi vaikuttaa, mikä osittain pitää myös paikkansa: Jos valta jaetaan tasan neljän miljoonan kansalaisen kesken, ei yhden kansalaisen vaikutusmahdollisuudet voi ollakaan kovin suuret. Toisaalta demokratian perusajatuksena onkin, ettei yksittäisellä henkilöllä saisikaan olla kovin paljon valtaa vaikuttaa kaikkia koskeviin ratkaisuihin. Tämän Lagerspetz (1999, 35) näkee aiheuttavan motivaatio-ongelman, sillä todennäköisyys sille, että yksittäinen ääni ratkaisisi jotain, on väistämättä häviävän pieni: Jos oma ehdokkaani tulee valituksi, tulisi hän valituksi omasta äänestäni huolimatta. Jos ei, ei oma ääneni riitä häntä valitsemaan. Miksi siis äänestää? (Mts. 35.)

Toisaalta, demokratian kriisiytymisen puolestapuhujia on paljon ja perusteluiksi on esitetty esimerkiksi demokraattista osallistumattomuutta ja apatiaa, jotka ovat havaittavissa globaalis-

³ ”Ammattimaisesti harjoitetulla politiikalla ei ole mahdollisuuksia miellyttää suurinta osaa kansalaisista – ei missään eikä milloinkaan. Se todellakin epäonnistuu siinä. Poliitikot tarjoavat vain hämmentävän yhdistelmän epämääräisiä motiiveja ja teeskentelyä yhteisen hyvän puolesta toimimisesta.” (Oma vapaa käänökseni)

sa mittakaavassakin esimerkiksi äänestysprosentin sekä puoluejäsenyyksien määrän laskussa ja vähentyneenä osallistumisena alueellisten ja julkisten toimintojen luomiseen (Stoker 2006). Syitä on haettu myös esimerkiksi yhteiskuntien individualisoitumisesta, politiikan professionalisoitumisesta, globalisaatiosta ja vaikkapa päätöksenteon teknistymisestä, joiden nähdään johtaneen huolestuttavaan kehitykseen demokraattisen legitimitetin kannalta, minkä vuoksi kaivattaisiin uudenlaisia demokraattisen osallistumisen muotoja tuota legitimitettiva-jetta korjaamaan. (ks. esimerkiksi Kaifeng, Yang & Bergrud 2008, 18.)

Samanaikaisesti demokratiaa heikentää myös laajalle levinnyt epäluottamus poliitikkoihin ja byrokratiaan. Eurooppalaisen Social Surveyn mukaan 40 prosenttia eurooppalaisista luottaa poliitikkoihin joko vähän tai ei lainkaan (Stoker 2006). Onkin esitetty, että itse asiassa edustuksellinen demokratia, jonka piti ratkaista ongelma aktiivisten kansalaisten osallistamisesta yhteiskunnan hallintaan, olisi muuttunut esteeksi tällaiselle demokratialle (Pitkin 2004). Nykypäivän Euroopassa ei juuri ole dialogia kansalaisten ja heitä edustamaan valittujen poliitikkojen välillä. Jälkimmäisen on vallannut poliittinen eliitti ja vahvat intressiryhmät ja edellisiä kohdellaan asiakkaina, jotka kommunikoivat valitun eliitin kanssa vain mielipidekyselyjen ja sähköisten markkinatutkimusten kautta. Lisäksi äänestäjien vaikutusvalta ulottuu vain poliittisen valtaryhmän muodostamiseen, jolloin politiikan tuotokset ja niihin osallistuminen jäävät kansalaisten ulottumattomiin. Edelleen demokratian perusteita heikentää myös politiikan ja hallinnan epäalueellistuminen, toisin sanoen, ”government of the people, by the people and for the people” -periaate ei ole enää kovin yksiselitteinen globalisaation, ylikansallisten instituutioiden, maahanmuuton ja maastamuuton seurauksena. (Kaifeng, Yang & Bergrud 2008, 18–19.)

Keskeisenä ongelmana voidaan myös pitää demokraattisen yksikön ongelmaa eli sitä, milloin jokin yhteenliittymä omaa vallan itsehallintoon tai itsenäiseen päätöksentekoon. (Dahl 1998, 48–61; Dahl 1989, 193–200). Tässä ilmenee edustavuuden ja legitimitetin ongelma: koska jokin yhteenliittymä voi sanoa edustavansa oikeutetusti koko kansakuntaa? Demokratian ja legitimitetin kannalta pienemmät yksiköt ovat usein parempia kuin suuret demokraattiset yksiköt, mutta toimivuuden kannalta suuremmat yksiköt ovat pieniä parempia (Dahl 1989, 215–220). Dahlin kuvailemassa demokratiassa aktiivisilla kansalaisilla on suuri merkitys eri yhteenliittymien toiminnassa ja kansalaistoiminta voidaan nähdä toimivan modernin demokratian ja legitimitetin perustana (Dahl 1998, 35–44; 84–94; 98; Dahl 1989, 108–109). Nykyisten länsimaisten demokratioiden osittainen epäonnistuminen olisi näin ollen vain looginen seuraus huonosti toteutetusta järjestelmästä, jossa tavallisten kansalaisten toimintaa ei

huomioida eikä siihen liioin kannusteta (Dahl 1998, 185–188). Dahlin (1998, 84–94; 98; Dahl 1989, 227) mielestä demokratiaa voitaisiin edistää esimerkiksi kansalaisjärjestötoiminnalla, mutta hän muistuttaa myös siitä, että aina edes aktiivinen kansalaistoiminta ei johda muutoksiin päätöksenteossa. Tätä hän (mts. 1989, 28–30; 225–231) pitääkin edustuksellisen demokratian perusongelmana, joka on johtanut päätöksenteon keskittymiseen pienelle eliitille.

Edellä kuvatut edustuksellisen demokratian ongelmat ovatkin avanneet tietä deliberatiivisille demokratiateorioille, joissa osallistuminen on tärkeässä roolissa. Kansalaisyhteiskunta demokratiaprosessiin osallistavana vaikuttamisväylänä on nostettu merkittävään rooliin ja erilaisia lähidemokratian, osallistuvan demokratian ja paikallisen vaikuttamisen muotoja, kuten vaikkapa erilaisia kyläyhdistyksiä ja asukasiloja, on pyritty lisäämään päätöksenteon legitimitettiin vahvistamiseksi (ks. esimerkiksi Kuntaliitto 2014a; Kuntaliitto 2014b).

5.3 Uusi julkinen hallinta

Uudella julkisen hallinnan käsitteellä pyritään paikkaamaan edustuksellisen demokratian heikkouksia ja korostamaan kansalaisten roolia yhteiskunnallisina toimijoina (Hakari 2013). Hallinnan nähdään liittyvän läheisesti nimenomaan kansalaisyhteiskunnan kautta vaikuttamiseen, jolloin hallintoa ohjaa kansalaisyhteiskunnasta kumpuavat intressit, eivätkä esimerkiksi kilpailu markkinoilla taikka tehokkuusvaatimukset (Box 1999, 40). Näin ollen julkisten toimintojen ja tavoitteiden asettaminen on kansalaisten, vaaleilla valittujen edustajien ja julkisten palvelujen tuottajien yhteinen tehtävä (Stoker 2011, 18). Hallinnalla on viitattu paitsi uudellaisiin julkisen toimintapolitiikan hallinnointitapoihin ja koordinoitukäytäntöihin (Virtanen & Stenvall 2010, 55) myös julkisen hallinnon avautumiseen vastaanottavaiseksi myös hierarkian ulkopuolelta tuleville vaikutteille (Stenvall & Airaksinen 2009, 25).

Uusi julkinen hallinta perustuu siis siihen, ettei se korvaa perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista, vaan täydentää niitä, keskittymällä organisaatioiden välisiin suhteisiin ja prosesseihin sekä palvelujärjestelmään (Osborne 2006, 384). Uuden julkisen hallinnan kaltaista toimintakäsitettä tarvitaan, koska katsotaan, ettei julkinen hallinto enää kykene yksin ohjaamaan yhteiskuntaa ja taloutta, vaan asioiden hallitsemiseksi tarvitaan yhteistyötä myös yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Tämä perustuu yhteiskuntien ja yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistumiseen, jonka seurauksena myös hierarkkiset järjestelmät ovat menettämässä merkitystään, jolloin tarve uusille ohjauksen muodoille on kasvussa (Haveri & Pehk 2008, 7).

Uusi julkinen hallinta kyseenalaistaakin perinteisen julkishallinnon toimintatavat: Valtion tai kunnan poliittis-hallinnollisilla instituutioilla ei enää automaattisesti olisikaan monopoliasemaa siihen asiantuntijuuteen tai resursseihin, joita tarvitaan yhteiskunnan ja talouden ohjaukseen (Pierre & Peters 2000, 82). Toisin sanoen, sekä valtio että kunnat nähdään entistä riippuvaisempina yhteiskunnan muista toimijoista, jolloin julkisen hallinnon rooli on muuttumassa eräänlaiseksi liikkeellepanijaksi ja koordinaattoriksi. Samalla pyritään myös saamaan aikaan entistä vuorovaikutteisempi hallintokulttuuri. (Hakari 2013, 35.)

Stokerin (2011, 18) näkemyksen mukaan uusi julkinen hallinta näkyy erityisesti politiikan ja hallinnon välisessä suhteessa, joita ei mallissa eroteta toisistaan: Vaaleilla valitut poliittiset johtajat, hallinto sekä merkittävimmät sidosryhmät sitoutuvat yhdessä etsimään ratkaisuja yhteisön ongelmiin ja tehokkaaseen palvelutuotantoon. Tehdyt ratkaisut voidaan haastaa ja arvioida esimerkiksi vaaleissa, kansanäänestyksissä sekä avoimilla keskustelufoorumeilla.

Kansalaisen aseman korostuminen on yksi merkittävimmistä tekijöistä uuden julkisen hallinnan ja perinteisempien hallintodikotomioiden välillä: Siinä missä perinteisessä julkishallinnossa kansalainen nähdään hallintoalamaisena, jonka vaikutusmahdollisuudet toteutuvat edustuksellisen demokratian ja äänestämisen avulla, uudessa julkisjohtamisessa asiakkaana ja palvelujen käyttäjänä, niin uudessa julkisessa hallinnassa kansalainen nähdäänkin aktiivisena yhteisön jäsenenä, joka osallistuu ja vaikuttaa verkostoissa, eikä pelkää edustuksellisen demokratian kautta tai asiakkaan roolissa. (ks. esimerkiksi Hakari 2013, 36.) Paikallistasolla uusi julkinen hallinta voi näyttäytyä esimerkiksi siirtymissä organisaatioiden kehittämisestä yhteisöjen kehittämiseen tai asiakastarpeiden määrittelystä yhteisön osallistamiseen päätöksentekoprosessiin. Poliitiikan ja hallinnon osalta painopiste siirtyy niiden väliseen vuorovaikutukseen, eikä niiden välisen rajan ylläpitämiseen. Lisäksi etenkin kuntalaisten luottamusta pyritään lisäämään uudenlaisten toimintatapojen, kuten läpinäkyvien prosessien ja demokraattisen dialogin avulla, jolloin paikallistasolla yhteisön jäsenille pyritään luomaan todellisia vaikuttamismahdollisuuksia heitä koskevien asioiden suunnitteluun, hallintaan sekä palvelujen tuottamiseen. (Bovaird & Löffler 2002, 21–23.)

Paikallistason demokratianäkökulmasta uusi julkinen hallinta nostaa siis kehittämisen kohteeksi kunnan suhteet sitä ympäröiviin muihin toimijoihin, minkä nähdään korostavan paitsi yhteisöllisyyttä, myös osallisuuden ja demokratian merkitystä. Lisäksi se haastaa perinteistä demokraattista päätöksentekojärjestelmäämme uudistumaan ja vastaamaan muuttuneen yhteiskunnan sille asettamiin haasteisiin entistä paremmin (ks. esimerkiksi Hakari 2013, 40).

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä tutkimuksessa haetaan siis vastauksia siihen, *millainen on hallinnon legitimitietin tila Suomessa*. Tarkastelussa on paitsi hallinto itsenäisenä toimijana, myös suhteessa politiikan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoihin sekä näiden legitimitettiin. Tutkimuksella pyritään vastaamaan myös siihen, miten legitimitettiin on pyritty tai aktiivisesti pyritään vahvistamaan sekä siihen millaisia tulevaisuuden näkymiä tai mahdollisia uhkakuvia on havaittavissa. Haastatteluissa käyttämäni teemat liittyvät tutkimukseni pääteemoihin eli hallinnon, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan oikeutukseen. Tutkimuskysymykseen pyritään löytämään vastaus tarkastelemalla legitimitietin muodostumista ja perusteita poliittis-hallinnollisessa viitekehyksessä ja keskeisiä käsitteitä ovat vallankäyttö ja sen legitimointi, sekä demokratia ja hyvän hallinnon periaatteet, joita tarkastellaan paitsi suhteessa yksittäiseen kansalaiseen, hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa myös järjestelmän osalta. Toisin sanoen tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia siihen, koetaanko järjestelmämme, sen tuotokset sekä päätöksentekoprosessit hyväksyttäväksi eli legitimeiksi ja millaisia legitimitettiin heikentäviä tekijöitä on mahdollista löytää. Legitimitietin tasoa arvioidaan tarkastelemalla hallintojärjestelmää kriittisesti ja nostamalla esiin legitimitettiin mahdollisesti heikentäviä, mutta toisaalta myös tukevia tekijöitä.

6.1 Aineisto ja metodi

Tutkimukseni on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen, jolloin tutkimustuloksilla ei pyritäkään tilastollisiin yleistyksiin ja ehdottomiin johtopäätöksiin, vaan tarkoituksena on ymmärtää ja kuvata tutkimuskohdetta aineiston mahdollistamien reunaehtojen puitteissa (Eskola & Suoranta 1998, 61). Tyypillistä laadulliselle analyysille on, että tutkimusongelma ja aineisto ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Aineistosta saadaan vain harvoin suoria vastauksia tutkimusongelmaan, vaan aineistoa tarkastelemalla ja analysoimalla luodaan uudenlaisia merkityksenantoja tutkimuskohteesta.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan hallinnon legitimitettiin teemahaastattelun keinoin. Teemahaastattelu on yleinen laadullisen tutkimuksen menetelmä, sillä sen avulla tutkittavasta aiheesta ja sitä ympäröivistä ilmiöistä on mahdollista saada hyvin paljon tietoa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelun muoto, jossa painottuvat haastateltavien omat tulkinnat käsiteltävistä asioista, heidän niille antamansa merkitykset ja näiden merkitysten syntyprosessit. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 77; Hirsjärvi & Hurme 2011, 48). Teemahaastattelu tarjoaa haasta-

teltavalle myös mahdollisuuden luonnolliseen ja vapaaseen reagointiin ja sitä voisikin kuvata eräänlaiseksi epäviralliseksi keskusteluksi tutkijan ja tutkittavan välillä. Myös haastateltavieni asiantuntijastatus aihepiirin asiantuntijoina sekä käsiteltävän aihepiirin ennalta määritelty teema osaltaan perustelevat metodin valintaa, sillä teemahaastattelu on jyrkästi strukturoidun lomakehaastattelun ja täysin vapaamuotoisen avoimen haastattelun välimuoto, joka soveltuu erityisesti ennakkoon mietittyjen teemojen ja kokonaisuuksien pohjalta suoritettavaksi haastattelumuodoksi. Teemahaastattelu saattaa siis olla hyvin vapaamuotoista keskustelua, joka voi sisältää sekä avoimia että suljettuja kysymyksiä, mutta kaikkien haastateltavien kanssa tulee kuitenkin käsitellä samat pääteemat. (Preece et al., 2002.)

Teemahaastattelussa edetään siis etukäteen määriteltyjen keskeisten pääteemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Tarkoituksena on pyrkiä löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja tutkimuskysymysten kannalta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 75.) Kysymysten muotoilua tai etenemisjärjestystä ei suunnitella etukäteen, sillä ne muotoutuvat haastattelun edetessä. Kukin haastattelu on siis uniikki. Teemahaastatteluun liittyy myös runsaasti epävarmuustekijöitä ja tutkijan on kyettävä reagoimaan haastattelutilanteessa mahdollisesti tapahtuviin yllättäviinkin tapahtumiin. Tästä syystä myöskään kysymykset eivät ole joka haastattelussa samoja vaan etenevät haastattelutilanteen ehdoilla. Toisaalta haastattelun pääteemat ja niihin liittyvät kysymykset esitetään kaikille haastateltaville samalla tavalla, jotta pääteemoista saataisiin kattava kuvaus. Kukin haastateltava saa kuitenkin laajentaa vastaustaan haluamaansa suuntaan, jolloin nousee esiin myös teemojen sisältöihin liittyvät mahdolliset erilaiset näkemykset samankin ilmiön tarkastelussa.

Jotta teemahaastattelulla voitaisiin saavuttaa riittävän merkityksellisiä ja kattavia tutkimustuloksia, tulisi kiinnittää huomiota myös haastateltavien taustaan ja heidän riittävään pätevytyksiensä tutkittavan ilmiön alalta. Haastateltavia ei siis voi valita satunnaisesti vaan tulee käyttää harkintaa tarkoituksenmukaisen vastaajajoukon aikaansaamiseksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 88.) Tässä tutkimuksessa haastateltavat valikoituivat eliittiotannalla, jossa haastateltaviksi valikoidaan henkilöitä joilla odotetaan olevan parhain tieto tutkittavasta ilmiöstä (Mts. 88). Tässä tutkimuksessa haastateltavat koostuvat Tampereen kaupunginvaltuuston jäsenistä, sillä poliittisen päätöksenteon toimijoina ja toisaalta myös kansalaisten etujen edistäjinä kaupungin hallinnossa on oletettavaa, että heillä on erityisen syvällisiä ja moniulotteisia näkemyksiä hallinnon legitimitetistä, paitsi Tampereella myös valtakunnan tasolla. Koska haastateltavat kuitenkin edustavat kaupungin luottamushenkilöinä myös organisaation so. Tampe-

reen kaupungin ylintä johtoa, on aineiston käsittelyssä kiinnitettävä erityistä huomiota tutkimusetiikkaan ja taattava haastateltavien anonymiteetti.

Eliittiotannan reunaehtojen sisällä, eli kaupunginvaltuuston jäsenten välillä haastateltavat valikoitiin osin satunnaisesti, toisin sanoen haastattelukutsuja lähetettiin aina yhdelle tietyn puolueen edustajalle. Mikäli kutsun saanut valtuustojäsen ei vastannut kutsuun, lähetettiin kutsu jollekin toiselle saman puolueen edustajalle. Haastateltaviksi haluttiin saada paitsi suurimpien puolueiden myös sekä valtakoalition (Kok., Sdp, Vihr., Vas.) että opposition edustajia. Haastatteluaineistossa on edustettuina keskustan, SDP:n, vihreiden, kokoomuksen, perussuomalaisten sekä vasemmistoliiton valtuustoryhmät. Aineiston analyysissä ei mainita haastateltavien poliittista taustaa, mikäli se ei ole erityisen merkityksellinen vastauksen kannalta, jotta haastateltavien anonymiteetti säilyisi. Tarpeen vaatiessa käytetään jaottelua vasemmistioikeisto tai valtakoalition-oppositio.

Tutkimushaastatteluita suoritettiin yhteensä kahdeksan aikavälillä 7.3.2014–29.4.2014. Haastateltavien ikäjakauma on suhteellisen edustava: Haastateltavien keski-ikä on 46,25 vuotta ja ikähaarukka on välillä 25–65 vuotta⁴. Myös haastateltavien sukupuolijakauma on tasainen, sillä kummankin sukupuolen edustajia on yhtä monta. Haastatteluaineisto on siis varsin kattava paitsi ikä- myös sukupuolijakaumaltaan. Yksittäisten haastattelujen kesto vaihteli hieman alle tunnista lähes kahteen tuntiin. Näin ollen litteroitavaa haastatteluaineistoa kertyi yli kymmenen tuntia. Teemahaastatteluissa käyttämäni kysymyspohja löytyy liitteenä (Liite 1).

Tässä vaiheessa on myös nostettava esiin eräs aineiston erityispiirre: Koska haastateltavat edustavat kaikki Tampereen kaupungin luottamushenkilöstöä, on otettava huomioon Tampereen ainutlaatuinen järjestelmä kansallisella tasolla tarkasteltuna. Tampereen kaupungissa käytössä olevan pormestarimallin vaikutukset kaupungin johtamisperiaatteisiin ja käytäntöihin nousivat esiin, niin hyvässä kuin huonossa, jokaisessa haastattelussa, minkä vuoksi on perusteltua lyhyesti kuvata mallin ideologiaa ja rakennetta:

Tampereen kaupunki on toteuttanut erään Suomen suurimmista hallinnonuudistuksista 2000-luvulla. Uudistus jakautui kolmeen osaan: 1) pormestarijärjestelmään, 2) tilaaja–tuottajamalliin sekä 3) asiakaslähtöiseen prosessiajatteluun. Ainutlaatuisen uudistuksesta teki sen kokonaisvaltaisuus, perinteisen vaiheittaisen kuntahallinnon uudistamisen sijaan. Uudistukse-

⁴ Haastateltavien tunnistettavuuden vuoksi ei anneta täsmällistä ikäjakaumaa vaan kyseessä on laajempi ikähaarukka, johon he kaikki kuuluvat. Tästä syystä sekä ala- että yläraja ovat vain viitteellisiä, eivätkä edusta haastateltavien todellisia ikäiä.

le ei ole toistaiseksi löydettävissä selkeitä vertailukohtia suomalaisessa kuntakentässä. (Stenvall & Airaksinen 2009, 13.) Pormestarimallin lähtökohtana oli tarve valtuuston poliittisen vallan vahvistamiseen ja poliittisen ohjauksen selkeyttämiseen. Kaupungin keskeisimmän johtotehtävän, eli pormestarin, tuli olla selkeämmin poliittisessa kontrollissa ja siitä myös vastuussa. Toisaalta haluttiin tuoda selkeästi esille se, että kaupungilla on poliittinen johtaja, joka on normatiivisesti ja poliittisesti vastuussa päätöksistä ja jonka kautta edustuksellisen demokratian edellyttämä vastuunjako toteutuu koko organisaation läpi. (Mts. 48–51.)

Pormestarimallin käyttöönotolla haluttiin myös tarjota aikaisempaa paremmat puitteet luottamushenkilöjohtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamiselle sekä päätöksenteon demokraattiselle ohjaamiselle (Hakari 2007, 11). Lisäksi koettiin, että perinteisessä kaupunginjohtajan tehtävässä virka- ja poliittinen johtajuus sotkeutuvat ei-toivotulla tavalla, mikä näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka kunnanjohtaja on tosiasiallisesti myös kuntansa poliittinen johtaja, hänellä ei tyypillisesti ole siihen tarvittavaa normatiivista poliittista valtaa ja vastuuta (Heuru 2000, 351), jolloin roolien selkiyttäminen olisi perusteltua. Näin ollen pormestarimallin tarkoitus on tuoda kaupungin poliittiselle johtajuudelle kasvot ja tuoda poliittinen päätöksenteko asioiden valmisteluun jo valmistelun alkuvaiheessa. Toisaalta tavoitteena on myös selventää virkamiestoiminnan ja politiikan välistä rajaa ja työnjakoa sekä tuoda tarkoituksenmukaisuusharkinta politiikan toimintakentälle. (Hakari 2009, 86.) Vaikka Tampereen pormestarimalli on vielä varsin tuore, on sitä kuitenkin tutkittu jo varsin paljon (mm. Hakari 2009 ja 2011; Häikiö 2007; Junnila & al. 2012; Kallio & al. 2006; Koski 2010; Rannisto & al. 2011; Ryytänen 2010; Stenvall & Airaksinen 2009) ja myös tämä tutkimus osaltaan kartuttaa näkemyksiä pormestarimallin toimivuudesta kaupungin johtamisjärjestelmänä, etenkin valtuuston toimijoiden näkökulmasta.

6.2 Aineiston analyysi

Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytetään sisällönanalyysia, joka mahdollistaa haastatteluaineiston systemaattisen ja mahdollisimman objektiivisen analyysin. Analyysimenetelmällä pyritään siis kuvaamaan tutkittava ilmiö tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.) Sisällönanalyysillä saadaan kerätty aineisto kuitenkin vain järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten (Grönfors 1982, 161), jolloin tutkijan tehtäväksi jää muodostaa aineistosta johtopäätökset ja perustella ne.

Olellaista on erottaa aineistosta samankaltaisuudet sekä eroavaisuudet ja luokitella aineisto johdonmukaisesti. Aineiston kuvailu on analyysin perusta, luokittelu taas luo pohjan aineiston tulkinnalle, jolloin aineiston sisältöjä voidaan myöhemmin vertailla, yksinkertaistaa ja tulkita loogisesti. Luokittelu siis jäsentää tutkittavaa ilmiötä ja yhdistelemällä pyritään löytämään samankaltaisuuksia ja säännönmukaisuuksia luokittelujen väliltä. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 145–150.) Aineistosta siis nousee tyypillisesti esiin selkeitä erillisiä teemoja ja näiden teemojen tarkastelu suhteessa toisiinsa onkin Hirsjärven & Hurmeen (2011, 174) mukaan ehkä analyysin olennaisin osa. Teemoittelussa laadullinen aineisto pilkotaan ja ryhmitellään aineistosta esiinnousevien aihepiirien eli teemojen mukaisesti, jolloin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä ja niiden välisiä suhteita aineistossa. Näkemysten yhteisiä ominaisuuksia paikallistamalla on mahdollista muodostaa aineiston kattavia yleistyksiä eli tyyppiesimerkkejä, joita voidaan havainnollistaa sitaatein. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 93.) Ääriyhmätarkastelussa sen sijaan muodostetaan aineistosta esimerkiksi jonkin ominaisuuden perusteella vastakkaisia ryhmiä, jolloin on mahdollista havaita merkittäviäkin kontrasteja aineiston sisällä (Hirsjärvi & Hurme 2011, 174–175). Näin ollen tyypittelemällä, teemoittelemalla ja ääriyhmätarkastelua soveltamalla on mahdollista saada aineistosta hyvin monipuolinen kuvaus ja analyysin perusta, jolla voidaan tuottaa mahdollisesti myös uutta teoreettista tietoa tutkittavasta ilmiöstä (ks. esimerkiksi Eskola & Suoranta 1998, 138).

Toisaalta aineistosta esiinnousseita teemoja on tarkasteltava kriittisesti, jotta tutkijan ennakkokäsitykset ja -odotukset eivät ohjaisi teemoittelua ja nostaisi aineistosta esille sellaisia teemoja, joita aineisto ei todellisuudessa sisällä. Joka tapauksessa aineistosta esiin nostetut teemat kuvastavat tutkijan omia näkemyksiä ja tulkintoja aineistostaan, erilaisella lähestymistavalla olisi mahdollista tuottaa hyvinkin erilaista tietoa samastakin aineistosta. (Ks. esimerkiksi Eskola & Suoranta 1998, 175–176; Hirsjärvi & Hurme 2011, 173; Moilanen & Räihä 2007, 45–55; Tuomi & Sarajärvi 2002, 93.) Alkuperäiset tutkimusteemat ohjaavat tutkimusta, mutta haastattelujen perusteella esille nousseet teemat on myös otettava huomioon, ettei tutkimus rajaa haastateltavien merkityksellisiä ajatuksia analyysin ulkopuolelle. Tässä tutkimuksessa teemoittelu noudattaa pääsääntöisesti teemahaastattelun runkoa, mutta sitä on rikastettu litteointivaiheessa haastatteluaineistosta nousseiden havaintojen pohjalta tunnistetuilla uusilla teemoilla, joita käsitellään erikseen analyysin edetessä.

Sisällönanalyysi voidaan jakaa kolmeen eri analyysimalliin: *aineistolähtöiseen* (induktiivinen), *teoriasidonnaiseen* (deduktiivinen) ja *teorialähtöiseen* (abduktiivinen) malliin. Aineisto-

lähtöisessä tutkimuksessa pääpaino on aineistossa, jolloin esimerkiksi analyysiyksiköt eivät ole ennalta määrättyjä ja teoria rakennetaan aineiston pohjalta. (Eskola & Suoranta 1998, 83.) *Teorialähtöisestä* tutkimuksesta puhutaan silloin, kun tutkimusaineiston analyysi perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin, jolloin tutkimuksessa pyritään testaamaan jo olemassa olevaa mallia tai teoriaa uudessa yhteydessä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 95–99). Teorialähtöisessä analyysissä päättelylogiikka yhdistetään usein deduktiiviseen päättelyyn, jolloin teoreettinen tausta määrittelee jo ennalta ilmiön peruseriaatteet ja tutkimuskysymykset asetetaan suhteessa valittuun teoreettiseen viitekehukseen (Tuomi & Sarajärvi 2009, 980). Kolmannen mallin, *teoriasidonnaisen* tutkimuksen, voisi ajatella olevan ikään kuin kahden edellä mainitun välimaastossa, sillä siinä aineiston analyysi ei suoraan perustu teoriaan, mutta siinä on havaittavissa vahvojakin kytkentöjä esiteltyyn teoriaan: Aineistosta tehdyille löydöksille ja tulkintoille etsitään tukea teoriasta ja tutkijan aikaisempi tieto ohjaa tulkintoja. Tässä analysointimuodossa voidaan siis yhdistää käytännössä saatu kokemusperäinen tieto teoreettiseen pohjaan. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98–99.) Aineistosta tehdyille löydöksille siis etsitään tulkintojen tueksi teoriasta selityksiä tai vahvistusta. (Eskola & Vastamäki 2001) Teoriasidonnaista lähestymistapaa aineistoon voidaan kutsua myös abduktiiviseksi päättelyksi (Tuomi & Sarajärvi 2002, 99).

Tässä tutkimuksessa lähestyn aineiston analyysiä teoriasidonnaisesti, jolloin aikaisempi tieto, tutkimus ja teoria toimivat analyysin tukena, mutta eivät ohjaa sitä. Analyysini kuitenkin kytkeytyy paikoitellen voimakkaastikin olemassa olevaan ja käsiteltyyn teoriaan, mutta tarkoituksena ei ole testata itse teoriaa vaan nostaa esille uudenlaisia ajattelumalleja ja tarkastelunäkökulmia. Toisin sanoen, vaikka tutkimuksen teoreettinen viitekehys toimi raamina teemahaastattelun jäsentelylle, ei tarkoituksena ole testata valitun teoreettisen viitekehysten pätevyyttä ja soveltuvuutta käyttötarkoitukseensa vaan nostaa aineistosta abduktiivisen päättelyn avulla uudenlaisia tarkastelumalleja ja etsiä teoriasta selityksiä ja vahvistusta aineistosta tehtyjen tulkintojen perustaksi. Teoriasidonnaista lähestymistapaa tukee myös se, että esimerkiksi puhtaasti aineistolähtöisen analyysin validiteetti on yleisestikin kyseenalainen: Yksittäisistä havainnoista yleisempiin väitteisiin etenevän tutkimuksen, jonka tarkoituksena ei ole teorioiden tai hypoteesien testaaminen, pätevyyttä rajoittaa esimerkiksi havaintojen teoriapitoisuuden käsite, jonka mukaan täysin objektiivisten havaintojen olemassaolo on kiistanlaista. Aikaisempi tieto, teoria ja käsitteet sekä tutkijan omat subjektiiviset näkemykset vaikuttavat aina myös tehtyihin tulkintoihin, jolloin puhtaasti aineistoon perustuvaa ja objektiivista analyysiä tuskin voi pitää mahdollisena saavuttaa. (Ks. esimerkiksi Tuomi & Sarajärvi 2002; 2009.)

6.3 Legitimiteetti ja politiikka

Legitimiteettiä voidaan siis tarkastella sekä yksittäisten poliittisten toimijoiden toiminnan oikeutuksena (Beetham 1991) että koko hallitusjärjestelmän oikeutuksena (Weber, 1947). Toisin sanoen tarkastelu voidaan kohdentaa sekä yksittäisten poliittisten toimijoiden vallankäyttöön ja sen oikeutukseen sekä heidän toimintakenttensä eli yhteiskunnassa vallassa olevan hallitusjärjestelmän vallankäytön perusteisiin ja niiden oikeutukseen. Miten sitten kaupunginvaltuutetut näkivät legitimiteetin? Mihin yhteiskunnallisen poliittisen järjestelmämme oikeutus perustuu?

”Poliittinen järjestelmä oikeuttaa itse itsensä.” (H6)

”Kaikki perustuu demokraattiseen hallintojärjestelmään, johon kuuluu kansanvalta, eli tarvitaan vaaleja edustuksellisuuden toteutumiseksi.” (H4)

Edelliset sitaatit tiivistävät haastateltavien näkemykset poliittisen päätöksentekojärjestelmämme oikeutuksesta. Tätä tukee haastateltavien mukaan muun muassa se, että päätöksentekojärjestelmämme perustuu pitkään, historialliseen traditioon, joka aikojen saatossa on havaittu toimivimmaksi hallitsemisen ja vallankäytön periaatteeksi. Osa haastateltavista pohti myös Eastonin (1960) ja Dahlin (1971) tapaan sitä mikä ylipäätään on politiikkaa. Toisin sanoen, politiikka nähtiin välttämättömäksi yhteiskunnalliseksi järjestelmäksi, joka esiintyy kaikkialla, missä on inhimillistä toimintaa.

”Mikä ylipäätään on poliittinen? Se on inhimillistä toimintaa, ei siitä pääse eroon. Ihmisten väliseen toimintaan liittyy aina vallankäyttöä ja siitä tulee täysin luonnollista. Siten sitä ei tarvi oikeuttaa, koska se on täysin luonnollista. Niin kauan, kun poliittista toimintaa tekee omien arvojen mukaisesti, se on hyväksyttävää, mutta kompromissit heikentää sitä hyväksyttävyyttä.” (H7)

Tarkasteltaessa edustukselliseen demokratiaan tyypillisesti liitettäviä mahdollisia ongelma-kohtia (ks. esimerkiksi luku 5.2 ja 5.3), kuten vallan jakautumista eliiteille ja vaikkapa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien suhteellista vähäisyyttä, nostivat haastateltavat esiin edustuksellisuuden liitetyn vaihtoehdottomuuden:

”Pakko olla jonkinlainen päätöksentekojärjestelmä, mutta onko olemassa parempaa kuin edustuksellisen demokratian järjestelmä? Siinäkin kuitenkin valta kumuloituu tiettyille henkilöille, miten sitten jossain muussa järjestelmässä. Aika pitkän kehityksen tulos, että ollaan tässä. Kun tehdään demokratian peruspilareihin nojautuvaa politiikkaa, niin se järjestelmä oikeuttaa itse itsensä. Se on pitkän kehityksen tulos, joka on todettu olosuhteisiin nähden parhaaksi tavaksi tehdä yhteiskunnallista päätöksentekoa.” (H6)

”Demokratia. Ei oo tiedossa parempaakaan vaihtoehtoo. Mikä se olis? Diktatuuri tai anarkia? En näe vaihtoehtoa monipuoluejärjestelmälle.” (H5)

”Niin siis ainahan sä voit esittää sen kysymyksen et onko kunnallisella päätöksenteolla nyt se oikeutus kun 50 % porukasta ei äänestä ollenkaa, sehän on nyt se suurin puolue. (--) Et edustatte hirveen pientä joukkoo, mut eipä täs parempaakaan järjestelmää oo keksitty.” (H4)

Toisin sanoen, vaikka järjestelmää kritisoidaan, niin käytettävissä olevien vaihtoehtojen nähden olevan marginaalisia, esimerkiksi H5 kärjistetyksi esittää, että olemassa on vain huonoja vaihtoehtoja, jotka heikentäisivät legitimizeettiä entisestään. Vaikuttaako taustalla vallassa olevien tahto pitää kiinni saavutetuista eduista ja vallasta?

Toisaalta yksi haastateltavista on Lagerspetzin (1999, 34–35) linjoilla siitä, onko järjestelmämme kohdistuva kritiikki ylipäättään todellista, vai onko kyseessä vain demokratian kriisipuheista alkunsa saanut todellisuuspohjaa vailla oleva mielikuva.

”Ainakin tällä hetkellä on sellainen oletamus, että demokratia ei välttämättä oo kauhean toimiva systeemi, mut tää on toimivimmaks havaittu tässä maailman historian myrskyissä. Legitimiteetin kannalta tilanne on erittäin vakaa, et merkittävä osa suomalaisista hyväksyy, pieniä marginaaliryhmiä lukuun ottamatta pitää tätä toimintajärjestelmää hyväksyttävänä (--) , et vaikka omat mielipiteet ei toteutuis, mut kuitenkin perusasiat toimii.” (H2)

Huomattavaa on kuitenkin, että ainoastaan edellä mainittu haastateltava kokee legitimizeetin tilan tällä hetkellä vakaaksi: Kaikki muut seitsemän haastateltavaa katsovat, että usko ja luottamus niin järjestelmämme kuin järjestelmässä toimivia poliitikkoja kohtaan on heikkoa, ellei jopa hyvin heikkoa. Olettaa voi, että kyseisen haastateltavan puoluetusta ja nuori ikä vaikuttavat hänen näkemyksiinsä. Poliittisen päätöksenteon oikeutukseen ja nykytilanteeseen esitettiin kaiken kaikkiaan hyvin kriittisiä näkemyksiä. Niin järjestelmämme kuin järjestelmässä toimivien poliitikkojen toiminnassa tunnistettiin heikkouksia ja ongelmia, jotka vaikuttavat legitimizeetin heikkenemiseen. Esimerkiksi Dunnin (2005) sekä Castellsin (2010) esittämät politiikan ammattimaistuminen ja poliittisen päätöksenteon loitoneminen yhä kauemmas tavallisen kansalaisten arjen ulottumattomiin koettiin paitsi edustuksellisuuden legitimizeettiä heikentäväksi, myös ei-toivottaviksi, suuntauksiksi.

”Erilaisia hallintotapoja on diktatuurista lähtien. Poliittinen päätöksenteko pyrkii ottamaan koko kansan mielipiteet huomioon yleisillä vaaleilla. Sillä hankitaan se hyväksyttävyyys tehdä niitä päätöksiä. Ongelma on se, että päättäjät elää omaa elämäänsä. (--) Sama näkyy myös valtakunnan tasolla: Se hyväksyttävyyys on kyseenalaista silloin, kun tavallisen kansalaisen käsitys on tietty, mutta poliitikot on eri mieltä. Syitä tähän haettiin esimerkiksi siitä, että politiikassa vallitsee yleisesti konsensuspolitiikka, jolloin vallassa olevat puolueet pyrkivät aina konsensukseen ja miellyttämään toisiaan, mikä saattaa sotia kansalaisten näkemyksiä ja mielipiteitä vastaan, jolloin myös koko järjestelmään kohdistuva kritiikki ja epäluottamus on kasvussa.” (H3)

Haastateltavat esittivät, että politiikan heikko hyväksyttävyyys johtuu paitsi edellä mainituista tekijöistä, myös politiikan toimijoiden itse itselleen aiheuttamasta negatiivisesta kuvasta. Toisin sanoen, niin kuin hyvän vitsin perustana on aina totuuden jyvä, myös politiikan huono maine perustuu ainakin osittain totuudenmukaiselle näkemykselle sen tekijöistä ja heidän toiminnastaan.

”Ei politiikan hyväksyttävyyys oo korkea, ei sitä koeta hirveen hyväksyttäväks... ihmiset jotka edustaa jotain aatetta niin samalle he usein vähättelevät politiikkaa, jonka koetaan ajavan vain omaa etuaan, oman ryhmän, yhteiskuntaluokan etua.. Poliitiikan keinot eivät ole kovin korkeassa suosiossa, mutta välineenä se on tullu pakolliseksi. (--) Poliitiikan toimijat ei oo kovin suosittuja ja tähän voi liittyä suhtautuminen politiikkaan, mutta myös politiikan tekijöihin, tekijöiden työn tuloksiin... Et jos joku asia näyttää joltakin se jossain määrin sitä myös on. Voi olla, et asiat ei oo sitä miltä näyttää, mut se jos julkisuudessa sanotaan että poliitikot on epärehellisiä, niin siellä on joku epärehellinen joukossa joka aiheuttaa sitä juttua. (--) Toinen on se, että on näitä todellisia ja kuviteltuja etuja, joita sitten ollaan kadehtimassa tai ajatellaan siihen politiikan tekoon liittyvän. Kolmas liittyy siihen menetelmään, et katsotaan et ne politiikan järjestelmät ei oo oikeita ja tehokkaita, niin hassua kuin se onkin politiikan toiminta ei aina oo edes lainmukaista... Mut siihen ei kukaan puutu vaan sen annetaan tapahtua, tän tapasia tekijöitä on varsin paljon. Suurin asia varmaan kunnallispolitiikassa on se historia, että siellä on saatu aikaan niitä ja näitä.” (H1)

Haastateltavien mukaan legitimiteetin heikkeneminen on selkeästi havaittavissa paitsi julkisuudessa käytävissä keskusteluissa, äänestysprosentin laskussa ja yleisessä kansalaisten aktiivisuuden vähenemisessä, mitkä liitettiin läheisesti aiemmin (ks. luku 5.2) esitettyihin edustuksellisen demokratian vajavaisuuksiin. Kun politiikka ei enää toimi roolissaan eivätkä vaaleilla valitut edustajat aja heitä äänestäneiden kansalaisten etua, heikkenee luottamus järjestelmään ja sen toimijoihin entisestään. Poliitiikan toimijoiden ajamien kansalaisten tahdosta riippumattomien intressien merkitys politiikan hyväksyttävyyden kannalta nähtiinkin yhdeksi legitimitettä merkittävästi heikentäväksi tekijäksi.

”Usko politiikkaan on aika vähäinen kansalaisten keskuudessa, se näkyy äänestysprosentissa, koska havaitaan että poliitikot ajavat omia asioitaan, eivät välttämättä kuuntele kansalaisten mielipiteitä. Legitimiteetti tai hyväksyttävyyys tulee siitä että kansalaiset kokee että heitä kuunnellaan riittävästi. Usein näin ei ole. (--) Nukkuvat äänestäjät menettää uskonsa politiikkaan, koska heitä on potkittu päähän niin paljon. (--) Ei heillä oo mielenkiintoa osallistua äänestämällä, kun mikään ei koskaan muutu.” (H3)

”Koko ajan sen näkee julkisuudessa, äänestysprosentista sen näkee, ettei siihen luoteta. kumpuaa tästä tyytymättömyydestä. Toisaalta äänestysprosentin lasku voikin johtua siitä, että asiat on niin hyvin, ettei tarvitse äänestää. Toisaalta asiat voi olla niin huonosti, ihmiset yhä enemmän syrjäytyneitä, ettei mennä äänestää. Näkisin polarisoitumisen suurimpana riskinä.” (H8)

Jälkimmäisen sitaatin pohdinta äänestysprosentin laskun mahdollisesti kuvaavan kansalaisten entistä parempaa hyvinvointia, kuvastanee lähinnä politiikan toimijoiden toivoa yhteiskunnallisen tilanteen vakaudesta. Tutkimukset (ks. esimerkiksi Dahl 1971; Stoker 2006) kuitenkin osoittavat, että äänestysprosentin lasku kertoo tyytymättömyyden kasvusta, ei tyytyväisyydestä. Kenties haastateltava toivoo, ettei näin olisi. Legitimiteetin parantamiseksi esitettiin esimerkiksi kansalaisten tahdon parempaa huomioonottamista.

”Poliittisen toiminnan hyväksyttävyyys politiikan kannalta tulee siitä, että tekee omasta mielestään ainoan oikean päätöksen kansalaisten kannalta. Ei-hyväksyttävää se on silloin kun toimitaan kansan tahdon vastaisesti. Ehkä puhutaan siitä mitä kansa haluaa ja mitä sit lopulta päätetään. Poliitikot oikeuttaa päätöksensä jollain tavalla, ja kansa on sitä mieltä ettei oikeutusta ole, vaan pitäis tehdä mitä he haluaa. Mitä kauemmas päätöksenteko menee, sitä vähemmän koetaan päätösten olevan oikeutettuja” (H3)

Toisaalta poliittisen toimintakentän muutos koettiin myös merkittävänä legitimiteetin heikkoa tasoa kuvaavana tekijänä: Luvussa 1.2 mainittu eduskuntavaalien ja sitä seuranneiden kunnallisvaalien tulos muutti Suomen poliittista toimintakenttää merkittävästi: Perussuomalaisten vaalimenestys molemmissa vaaleissa sai aikaan sen, ettei Suomessa enää olekaan kolmea suurta vaan neljä keskisuurta puoluetta. Tämä tosiasia vaikuttanee puolueiden toimintaan ja agendoihin merkittävästi kilpailun lisääntyttyä ja perinteisen vallanjaon horjuttua. Tämä näkyy myös kaupunginvaltuutettujen perussuomalaisia väheksyvissä ja kritisoivissa puheenvuoroissa. Kaikki valtakoalitiioon kuuluvat haastateltavat nostivatkin esille perussuomalaisten menestyksen, pääsääntöisesti hyvin kriittisesti. Pohtimisen arvoista kuitenkin olisi, tulisiko yhden puolueen kritisoinnin sijaan pohtia perusteellisemmin niitä syitä, jotka ovat puolueen menestykseen johtaneet. Osa haastateltavista pohtikin mahdollisia syitä tälle, mutta pohdinnat eivät ulottuneet nykyisen poliittisen järjestelmämme mahdollisiin ongelmakohtiin tai vanhojen suurten puolueiden oman toiminnan arviointiin, vaan niissä keskityttiin kansalaisten tyytymättömyyteen ja turhautumiseen sekä toisaalta populistisen retoriikan toimivuuden arviointiin. Pohdinta tulisi kuitenkin ulottaa myös oman toiminnan kriittiseen arviointiin, sillä mistä kansalaisten tyytymättömyys ja turhautuminen johtuisi, ellei poliittisten toimijoiden itsensä tekemistä päätöksistä ja virheistä. Vastaiskuna ”populismille” voisivat muutkin puolueet pohtia tarkemmin nykyistä politiikkaansa ja sen legitimiteettiä mahdollisesti heikentäviä tekijöitä ja pyrkiä kuuntelemaan kansalaisia enemmän.

”PS:n nousu johtuu köyhien ihmisten turhautumisesta. Jos menee hirveen huonosti, on helppo haukkua poliittisia päättäjiä. Jännä nähdä seuraavat vaalit, ei ne mitään oo saanu aikaseks, ei ne oo mikään vaihtoehto. Puolue rakoileekin... Suurin pelko on tietysti äärioikeiston nousu.” (H5)

”Populistien nousu kertoo suuresta tyytymättömyydestä ja ryhmät jotka koki kuuluvansa marginaaliin sai oman äänen. Poliittinen osallistuminen vaatisi kuitenkin poliittista lukutaitoa ja sivistystä. Ja onhan siinä sillon vaarana, et ihmiset kokee näitä asiat niin vaikeiksi, et sitte vasta kun joku tulee ja vääntää ne yksinkertaisesti rautalangasta, ni on helppo samastua semmoseen.” (H8)

Etenkin jälkimmäisessä lausunnossa kuvastuva, jo aiemmin (ks. luku 5.1) esitelty elitistinen näkemys politiikan tekemiseen vaadittavasta älykkyydestä ja sivistyksestä sekä kansalaisten kyvyttömyydestä tarkastella politiikkaa riittävällä asiantuntijuudella esitetään osittain perussuomalaisten menestyksen syyksi. Kuvastaako käytetty retoriikka eräänlaista pelkoa vallan menettämisestä uusien toimijoiden vallatessa poliittisesta toimintakentästä yhä suuremman osan? Poliittikkahan on jatkuvaa vallankäyttöä, taistelua vallankäytöstä, toisen alistamista omaan valtaan, alistamista toisen valtaan ja toisen vallankäytön vastustamista. Haastattelujen perusteella voisi päätellä, että vallassa tällä hetkellä olevat kokevat perussuomalaiset uhkaksi: Osin tätä perustellaan populismin ja äärioikeiston nousun pelolla, mutta vaikuttaisiko taustalla sittenkin poliittiselle historiallemme tyypillisen kolmen suuren puolueen pelko vallan menettämisestä ja sitä seuraavasta epävarmuudesta? Onko niin, että poliittinen konsensus on vaarassa?

6.3.1 Kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet

Pohdittaessa legitimitetin parantamisen keinoja, esimerkillisinä keinoina pidettiin esimerkiksi erilaisia alueellisen lähidemokratian keinoja, kuten Tampereella käytössä olevia Alue-Alvareita, Valma-valmistelufoorumia sekä vaikkapa paikallisia asukasiloja. Toisin sanoen, kun päätöksenteko ja päätöksenteon valmistelu tuodaan ajoissa riittävän lähelle kuntalaisia ja kuntalaisille myös todellisuudessa annetaan mahdollisuus vaikuttaa tuleviin päätöksiin, ovat päätökset myös hyväksyttävämpiä. Haasteeksi koettiin kuitenkin se, ettei kuntalainen pääse saman tiedon äärelle kuin päättäjät, jolloin päätöksenteon perusteet eivät ole jaettava todellisuutta, toisin sanoen, päättäjät ja kuntalaiset toimivat eri tiedon varassa.

”Niin sanottua keskustelevaa demokratiaa tarvittais lisää, tällasta ”pop up” -tyyppistä päätöksentekoa, nopealiikkeistä, alueellista ja tilanteista demokratiaa, joka ei mee neljän vuoden sykleissä. (--) Vuoropuhelua ihmisten kanssa ja alueiden lähelle menoa, se lisäisi sitä luottamusta, mutta vaatis kauheasti aikaa.” (H8)

”Heidän vastuuta myös kuntalaisille, et ne ei osallistu, mut silti kritisoi päätöksiä. Et ivataan sitä poliitikkoa, mut ei itse tehdä asialle mitään.” (H6)

Osallistuvan demokratian keinojen toimivuudesta, tai toimimattomuudesta, oltiin pääsääntöisesti samaa mieltä: Se, että osallistuvan demokratian keinoja ja vaikuttamismahdollisuuksia

luodaan, ei ole riittävää todellisen kansalaisten aktivoinnin kannalta. Vaikka haastateltavat kokivat kansalaisten osallistamisen tärkeäksi legitimitetin kannalta, koettiin, etteivät nykyisin käytössä olevat keinot ole välttämättä tarkoituksenmukaisia. Esimerkiksi asukasilloihin ja kansalaisraatien toimintaan osallistuu haastateltavien mukaan hyvin pieni, ja tyypillisesti sama, joukko kuntalaisia, jolloin osallistuvan demokratian edellytykset eivät itse asiassa toteutukaan. Toisin sanoen, välineitä osallistamiseen on käytössä, mutta ongelmaksi muodostuu välineiden soveltuvuus käyttötarkoitukseensa. Etenkin yhteiskunnan heikko-osaisimpien, kuten syrjäytyneiden, osallistaminen koettiin mahdottomaksi, sillä osallistuakseen, tulisi myös kansalaisilla itsellään olla halu ja tahto osallistua sen lisäksi, että heillä olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia.

Kansalaisia koskevasta retoriikasta nousikin esiin eräänlainen ”tyhmän kansalaisen” teema, joka liittyy läheisesti elitistiseen näkemykseen (ks. esimerkiksi Lagerspetz 1999) politiikan teossa vaadittavista älyllisistä resursseista. Toisin sanoen, kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ei koettu tarpeelliseksi lisätä, sillä kansalaisten ymmärrys politiikan ja päätöksenteon prosesseista ei ole riittävällä tasolla, jotta he kykenisivät tekemään valistuneita päätöksiä.

”Tavallinen kansalainen, kuntalainen jäsentää asioita niin eri tavalla. (--) Ne päätökset joita tehdään on valovuosien päässä siitä mitä tavallinen kuntalainen tietää.. (--) Kyl se päättäjä tietää, harvemmin kuntalaisilla on sitä tietoo, mitä päättäjillä. (--) Epäluottamus politiikkaan on myös sitä, että kun ne asiakokonaisuudet on niin isoja, nii kuntalaiset ja kansalaiset toimii niin erilaisen tiedon varassa, todellisuus tulisi saada jaetuks.” (H8)

”Kun nää asiat on niin laajoja ei voi olettaa, et tavalliset ihmiset pystyis ymmärtää ne. Niitä pitää yksinkertaistaa. (--) Osaako tavallinen kansalainen niin analyttisesti miettiä sitä järjestelmän ja valtasuhteiden prosesseja? Kun ei tunne sitä järjestelmää, niin sitä ei tavallinen kansalainen pysty näkemään että et mikä taho oikeesti päättää jostakin, et missä se valta oikeesti on.” (H6)

Haastateltavien näkemykset kansalaisten riittämättömästä sivistyneisyydestä tai kyvyttömyydestä ymmärtää politiikan prosesseja kuvastavat paitsi edustukselliseen demokratiaan (ks. luku 5.1) liitettäviä elitistisiä ja politiikan ammattimaistumista (vrt. Dunn 2005; Castells 2010) painottavia näkemyksiä, myös edustuksellisuuden paradoksia: Mikäli kansalaisella on valta äänestämällä vaikuttaa häntä edustaviin päätöksentekijöihin, eikö valittujen edustajien tulisi edustaa kansalaisen näkemyksiä? Haastateltavat eivät myöskään huomioineet sitä tosiasiaa, että etenkin viime aikoina tapahtunut poliittisten suhdanteiden muutos on aiheuttanut osaltaan myös sen, että yhä useammat vaaleilla valitut edustajat eivät kuulu tähän niin sanottuun ammattilaispoliitikkojen ryhmään. Lisäksi, kun jokaisella kansalaisella on ainakin peri-

aatteessa mahdollisuus hakeutua poliittiseen päätöksenteon piiriin, niin on hyvinkin mahdollista että juuri nämä ”tyhminä” pidetyt kansalaiset ovatkin päättämässä asioista, jolloin näkemys poliitikoista politiikan ammattilaisina horjuu. Muuttuuko kansalainen automaattisesti viisaammaksi, kun hän pääsee päätöksentekijän asemaan? Muuttuuko ensimmäisen kauden valtuutettu tai kansanedustaja uuden roolinsa myötä välttämättä päteväksi tuon tehtävän hoitamiseen? Toisaalta näkemyksissä heijastuu myös yksi Paloheimon ja Wibergin (1996, 145; 192) esittämistä demokraattisen päätöksenteon legitimitetin kannalta keskeisistä tekijöistä eli kansalaisten kyky (tai kyvyttömyys) erottaa toisistaan poliittisen päätöksenteon toimijat, instituutiot ja toisaalta politiikan tuotokset.

Toisaalta yksi haastateltava kritisoi voimakkaasti edellä esitetyn kaltaista kansalaisten kykyjen ja mielipiteiden aliarviointia, jonka hän kokee johtaneen kasvaneeseen tyytymättömyyteen poliittisia päätöksentekijöitä ja yksittäisten kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia kohtaan.

”Tavallinen kansa saa äänestää, muuta sen mielipiteellä ei oo väliä. Poliitiikan hyväksyttävyyys riippuu tehdyistä päätöksistä, kuvastaako ne kansan hyvinvointia vai luoko ne päätökset hyvinvointia jollekin muulle taholle tai yrityksille. Kansanäänestys kunnallisella ja valtakunnallisella tasolla, Sveitsin tapaan ois ihan hyvä asia. Täällä on usein niin, et päättäjät pelkää et kansa äänestää väärin, sehän on se ainoa pelko. Jos päättäjät tietäis, et kansa äänestää kuinka ne haluaa, totta kai ne kannattais kansanäänestyksiä.” (H3)

Toisin sanoen, vaikka haastateltavien yleinen mielipide oli, että kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja lähidemokratian keinoja tulisi lisätä ja ottaa entistä enemmän käyttöön, niin haastattelujen perusteella ei ole mahdollista esittää, että tällaisten keinojen käyttöönotto myös todella johtaisi tavoitteeseensa eli kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen. Tämä perustuu siihen, että yhtä lukuun ottamatta kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että tärkeitä päätöksiä ei voi antaa kansalaisten päätettäväksi, sillä kuten edellisessä sitaatissa todettiin, kansalaiset saattavat päättää väärin. Lisäksi, vaikka suurin osa haastateltavista vaati läpinäkyvyyttä sekä päättäjien ja kansalaisten yhteistyötä, todellisuus näyttäytyi toisenlaisena.

”Vallankäyttö voi näyttää kauheen ikävältä, ei kaikilta voi kysyä mielipidettä, tää on sitä välillistä demokratiaa. En hyväksy tällasia kansanäänestyksiä mitä vaaditaan, et mitä varten meidät on tänne valittu, jos me ei saada päättää. Esimerkiksi tunnelipäätös: Mitä yksittäinen kuntalainen voisi tästä päättää, meillähän se tieto siitä on?” (H5)

”Päätöksiä on voitu valmistella 10 vuotta, ei niitä enää voi perua.” (H8)

Esimerkiksi päätösten valmistelu saattaa olla aloitettu jo vuosikausia ennen kuin kansalaiset saavat tiedon siitä ja päätöksiä tehdään kysymättä kansalaisten mielipidettä. Kun kansalaisia

sitten pyydetään osallistumaan ja he ilmaisevat eroavan mielipiteensä, ei sillä ole merkitystä, koska päätös on jo tehty⁵. Kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta myös puolueiden harjoittama ryhmäkuri ja sen asettamat haasteet nähtiin luottamusta heikentävinä tekijöinä. Pääsääntöisesti ryhmäpäätöksistä ei kuitenkaan haluttu luopua, sillä niiden nähtiin olevan politiikan- ja päätöksenteon kannalta välttämättömiä. Jotta ratkaisuja syntyy, tulee olla valmis kompromisseihin ja joskus pitää kyetä tekemään myös omien näkemystensä vastaisia, puolueen edun mukaisia päätöksiä.

”Kansalaisten kannalta ryhmäkuri on tosi hämmäntävää, pitäis olla pokkaa poliitikoilla sanoo, et ei ne voi yksin vaikuttaa tai luvata asioita. Pitää olla rehellisiä. Mua huolestuttaa aina uudet poliitikot, et tajuaako ne mitä ne puhuu ja lupaa.. Sit osahan on mä-däntyny jo siinä matkalla.” (H6)

Haastateltavat olivat kuitenkin pääsääntöisesti Dahlin (1998, 35–44; 84–94; 98; Dahl 1989, 108–109) kuvaileman demokratian kannalla, jossa aktiivisilla kansalaisilla tulisi olla vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnan eri yhteenliittymien toimintaan ja jossa kansalaistoiminta voidaan nähdä toimivan modernin demokratian ja legitimitietin perustana. Päätöksentekovalan tulisi olla mahdollisimman lähellä kansalaisia ja kansalaisilla tulisi myös olla vaikuttamismahdollisuuksia.

”Sitä vahvempi legitimitetti mitä vähemmän julkisella sektorilla on valtaa eri asioihin, kun kansalaiset ja yhteiskunta saa ite päättää omista asioistaan sitä enemmän se lisää legitimitettiä. Mitä lähempänä päätöksentekovalta kansalaisia on, sitä legitimiimpää se on.” (H2)

Miksi siis sen käytännön toteuttamista vastustetaan? Eikö vaarana ole näennäisdemokratia? Pyritäänkö vain esittämään, että kansalaisilla olisi vaikutusmahdollisuuksia, jotta kansalaisten kritiikki saataisiin vaiennettua ja asioita voitaisiin edelleen hoitaa samaan malliin kuin ennenkin? Huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää niihin syihin, joita pidetään nykyisten länsimaisten demokratioiden osittaisen epäonnistumisen perustana, eli huonosti toteutettua järjestelmää, jossa tavallisten kansalaisten toimintaa ei huomioida eikä siihen liioin kannusteta (Dahl 1998, 185–188).

6.3.2 Pormestarimalli legitimitettiä luomassa

Toinen politiikan oikeutuksesta keskusteltaessa selkeästi esiin noussut teema oli Tampereen pormestarimalli, minkä lähes jokainen vastaaja nosti esille. Pormestarijärjestelmää pidettiin

⁵ Tampereen tunneli-hanketta kannatti vain joka viides tamperelainen. (ks. esimerkiksi Mäkinen, 2012)

yleisesti hallintoa legitimoivana tekijänä, jonka ansiosta poliittinen päätöksenteko ja poliittinen johtajuus ovat saaneet kasvot.

”Pormestarimalli antaa kasvot päätöksenteolle ja antaa aika hyvän oikeutuksen tälle systeemille, kun on vaaleilla valittu ihminen keskeisessä tehtävässä. Pormestarimalli lähtee siitä, et politiikan hyväksyttävyyttä ja ihmisten osallistumista pitäis lisätä. Onnistumisesta voidaan olla montaa mieltä.” (H4)

Toisaalta haastateltavat myös tunnistivat esimerkiksi aikaisemmissa tutkimuksissa (ks. esimerkiksi Stenvall & Airaksinen 2009; Kankaanpää 2010, Hakari 2013) esiin nousseet mallin mahdolliset heikkoudet, kuten hallinnon alistumisen politiikan valtaan, viranhaltijatyön ja politiikan välisen kuilun hälvenemisen sekä erityisesti vallan kapeutumisen pienen poliittisen eliitin haltuun.

Vaikka haastateltavat tunnistavat pormestarimalliin liittyvän poliittisen johtajuuden mahdolliset ongelmat vallan keskittymisen ja demokratiankin kannalta, nähdään malli pääsääntöisesti hyvänä ja merkittävästi poliittista legitimitettä lisäävänä johtamisjärjestelmänä. Toisaalta, tässäkään kuten edustuksellisen demokratian järjestelmän (ks. luku 6.3) kohdalla, ei löydetty vaihtoehtoja järjestelmän heikkouksien paikkaamiseksi.

”Tamperelaisessa politiikassa on hirveen hyvää ja mun mielestä se tuo sen hyväksyttävyyden et ihmiset on äänestäny ja syntyy tietyt voimasuhteet puolueiden ja erilaisten näkemysten välille ja sielä päätöksentekijöillä on yhä parempi vaikutusvalta asioihin koska apulaispormestarit voivat suoraan vaikuttaa poliittisina henkilöinä päätöksentekoon. (--) Samaan aikaan valta on aika kapealla, et apulaispormestari ja ryhmän puheenjohtaja yhdistelmä on ehkä semmonen, mikä ei välttämättä oo pidemmän päälle oikeutettua. (--) Mut muuten se [pormestarimalli] tuo poliittisen ohjauksen vahvemmin sinne. (--) Meidän heikkous on tällä hetkellä se, et se on päässy muodostumaan se valtakapeutuma. (--) Pormestarimalli lisää sitä läpinäkyvyyttä, lisää sitä poliittista ohjausta. (--) Valta kuitenkin sielä kapeutuu, mut mul ei oo vaihtoehtoja kertoo, et miten sen estää, et toisilla on kuitenkin enemmän valtaa kun toisilla.” (H6)

”Tampereella kaupunginjohtajan, pormestarin valta, on demokratian kannalta ehkä jopa huono.” (H2)

Poliittisen ohjauksen lisääntyminen ja poliittisen päätöksenteon ulottaminen mahdollisimman laajalle nähdään siis positiivisena ilmiönä, jota tulisi entisestäänkin lisätä, jotta politiikalla päästäisiin vaikuttamaan mahdollisimman laajalti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Poliitikkojen näkökulmasta tämä on ymmärrettävää, sillä valta ja vallankäyttö halutaan pitää hallussa, mutta mikäli politiikka tunkeutuu kaikkialle päätöksentekoon ja päätöksenteon valmisteluun, eikö vaarana ole kansalaisten kannalta politisoitunut ja polarisoitunut yhteiskunta, jossa päätöksenteko ja virkamiesvalmistelu perustuvat poliittisten päättäjien tahtotilaan, joka vaali-

tuloksesta riippuen vaihtelee valtuusto- tai eduskuntakaudesta toiseen. Onko virkamiesten asema hallinnon alamaaisina tällöin vaarassa?

”Poliittinen ohjaus ulottuu pormestarimallin ansiosta valmisteluun paremmin kuin ennen, mikä on hyvä. Meillä on kapea kärki, poliittinen eliitti, mutta heillä on kaikkein parhain tieto. Positiosta kiinni pääseekö vaikuttamaan valmisteluun. Pormestari voi ohjata paljonkin poliittisesti, mutta kapean kärjen uhkana on, että pormestari ja apulaispormestarit pääsevät päättämään ihan liian monista asioista keskenään. Etenki isot asiat pitäisi tuoda ajoissa kaupunginhallituksen tietoon. Vielä ei olla lähellä ideaalitulannetta tässä. Kyllä poliittinen ohjaus hallinnossa on ihan hyvä, vaikka byrokratia ja virkamiesvalta sielä on. Polarisaatio ja eriytyminen pätee myös tähän, et on ryhmiä jotka tätä vaatii ja harrastaa ja päinvastoin. Legitimiteetin kannalta myös luottamushenkilöillä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa tähän.” (H8)

Poliittisen ohjauksen ja hallinnon toiminnan välinen suhde ja niiden tuotokset sekä prosessit näyttäytyivätkin merkittäviksi tekijöiksi toiminnan legitimiteetin arvioinnissa. Toisin sanoen, olisi kyettävä erottamaan politiikan ja hallinnon tuotokset toisistaan ja toisaalta hallinnon tulisi toimissaan todella toimia poliittisen ohjauksen vaatimalla tavalla. Byrokraattisten rakenteiden asettamat reunaehdot ja ongelmat toiminnan oikeanlaisen ohjaamisen kannalta koettiin myös ongelmaksi ja kansalaisten tyytymättömyyden perustaksi.

”Politiikka syytetään usein asioista, missä politiikalla ei oo mitään osuutta. (-- Siis kun kuvitellaan et politiikka on se joka hallitsee asioita, niin politiikka hallitsee joskus ja joitain asioita, mut hyvin paljon on asioita joita sanotaan politiikan hallitsevan, mut politiikka ei tosiasialla pääse niihin käsiksi. Mun huoleni ei oo se, että politiikka toimis huonosti, vaan se että politiikka ei pääse vaikuttamaan kaikkiin tarvittaviin asioihin. (-- Poliittiseen päätöksentekoon suhtautuminen kuva tulee negatiivisista caseista, missä on tätä suhmurointia ja lahjontaa, 99,9 % jää vähemmälle. Pahan alku ja juuri ei ole poliittinen toiminta vaan rakenteet. Kansalaisten toimintatapoja tulisi lähestyä ja toimintatapoja pitäisi muokata. Jos kansalaiset ovat tyytymättömiä viranomaisten toimintaan ei se ole kansalaisten vika. Jos poliitikot on tyytymättömiä virkamiehiin, todennäköisesti siihen on syytä, jos virkamiehet on tyytymättömiä poliitikoihin joku on väärässä paikassa.” (H1)

Esiin nousi siis myös toiveita selkeämmästä rajanvedosta poliittisen valmistelun ohjaamisen ja virkamiesvalmistelun välille (ks. myös Stenvall & Airaksinen 2009, 50; 59–60), sekä vallan ja vastuun jakautumisen selkiyttämistä kahden edellä mainitun ryhmän välillä. Viranhaltijatyön ja politiikan välisen kuilun hälvenemisessä nähdään siis sekä positiivisia että negatiivisia puolia: Ymmärrys viranhaltijatyöstä on lisääntynyt, mutta politiikan koetaan liiaksi sotkeutuvan asioihin, jotka kuuluisivat viranhaltijoiden ammattitaitoon ja itsenäiseen työhön ja toisaalta, kuten edellinen sitaatti osoitti, huolta nähtiin myös siitä, ettei politiikka pääse vaikuttamaan kaikkiin tarpeellisiin asioihin.

*”Mun mielestä päätöksentekijöiden tulis ite asettaa rajat hallinnon poliittisuudelle: Val-
lan ja vastuun rajat tulis olla selkeet ja kulkee käsi kädessä. Ongelmia on ollu just liit-
tyen virkamiesvalmisteluun ja poliittiseen valmistelun ohjaamiseen, ku ne on sekoittunu
keskenään. (--) Päätöksentekoprosessin kannalta on voinu syntyä aika vastuuttomia
päätöksiä.” (H2)*

Lisäksi pormestarimallin ja valtuuston valtakoalitio vastaan oppositio asetelma aiheuttaa haas-
tateltavien mukaan haasteita toiminnalle ja sen hyväksyttävyydelle.

*”Ne asiat ei oo mustavalkosia, et asioista löytää aina perusteluja kummallekin puolelle.
Sit tulee näitä hassuja tilanteita, et valtakoalition ulkopuolelta tulee hyvä esitys ja sit
mietitään voiko sitä hyväksyä, kun se tulee koalition ulkopuolelta.” (H6)*

Toisin sanoen, vaikka pormestarimallin edut poliittisen johtajuuden esiintuojana tunnistetaan
yleisesti, myös aikaisemmissa tutkimuksissa (Stenvall & Airaksinen 2009; Kankaanpää 2010,
Hakari 2013) tunnistetut huolenaiheet, kuten vallan kapeutuminen sekä politiikan ja hallinnon
rajojen hälveneminen ovat edelleen ajankohtaisia. Lisäksi jälkimmäisen sitaatin valtuuston
todellisuus, jossa hyvää esitystä ei välttämättä voida hyväksyä, koska sen esittäjä on ”väärä”,
kuvastanee järjestelmän mahdollisia heikkouksia päätöksenteon kannalta. Eikö hyvä esitys ole
aina hyvä, riippumatta siitä kuka sen esittää?

Toisaalta, kuten aikaisemmissakin tutkimuksissa niin myös tässä tutkimuksessa, tutkimuksen
kohteena on ollut pääsääntöisesti poliittisten toimijoiden ja asiantuntijoiden näkemykset por-
mestarimallin vaikutuksista heidän omaan toimintaansa ja toimintaympäristöönsä, mutta poh-
timisen arvoista olisi kuitenkin myös kuntalaisten näkökulma: Ovatko kuntalaiset todella tie-
toisia pormestarimallin merkityksestä poliittisen ohjauksen tuojana kunnallishallintoon vai
samaistavatko he pormestarin edelleen kaupunginjohtajan kaltaiseksi toimijaksi? Toisin sano-
en, onko kuntalaisille tehty riittävän selväksi ero pormestarin ja kaupunginjohtajan toiminnan,
vallankäytön ja kaupungin johtamisen kannalta?

6.4 Legitimiteetti ja hallinto

Hallinnon legitimitettä arvioidessaan haastateltavien näkemykset eivät olleet niin yksiselit-
teisiä kuin politiikan kohdalla: Toisaalta haastavaksi osoittautui se, miten hallinto käsitetään
ja rajataan ja toisaalta se, mihin hallinnon tulisi perustaa toimintansa. Lähtökohtaisesti kuiten-
kin hallinnon oikeutus perustettiin hallinnolle laissa asetettuihin tehtäviin ja hyvän hallinnon
periaatteiden noudattamiseen sekä siihen, että hallinnossa tulisi entistä enemmän ottaa huomi-
oon poliittinen päätöksenteon ohjaus, josta jo pormestarimallin kohdalla oli puhetta.

”Lakiin perustuvaa toimintaa, jonka oikeutuskin tulee suoraan laista. Ei oo aina kansalaisten mielestä oikeutettua. Siinähan on ristiriitaa, suoraa vastakkainasettelua, joka tulee jossain vaiheessa purkautumaan, sen on pakko purkautua. Hallinto toimii niinku ennenkin, mutta kansalaisten valvetuneisuus parantunu. Puutteiden huomaaminen on helpompaa, eikä kehitys oo menossa oikein hyvään suuntaan. (--) Huonoo taloudellista tilannetta ei sais toivoo, muta samalla näyttää siltä, et se on ainoa keino saada nää prosessit uudelleen järjestettyä. (--) Ihmisten suhtautuminen hallintoon kriittisemmin on lisääntyny, koska ihmisten tietoisuus ja harkintakyky on lisääntyneet.” (H1)

”Hallinto on virkamiehistö. Toiminnan oikeutus lähtee siitä, että tarvittais poliittista päätöksenteon ohjausta. Tällä hetkellä Tampereella saatetaan toimia jonkun ryhmän, muttei koko valtuuston ohjaukses. Se vie sitä oikeutusta ainakin kansalaisten silmissä pois.” (H3)

Pääsääntöisesti hallinto miellettiin siis virkamieskoneistoksi, jonka tulisi toimia yhteistyössä poliittisen järjestelmän kanssa, jolloin haastateltavien näkemys hallinnosta kattaa lähinnä perinteisen julkishallinnoksi mielletyn kokonaisuuden hallinnosta (ks. esimerkiksi Heady 1984, 2; Paloheimo & Wiberg 1996, 163).

Toisaalta, esiin nousi myös Paul Applebyn näkemyksiin (ks. Rosenbloom 1986, 154–161) ja uuteen julkiseen hallintaan liittyvä kuva hallinnosta osana politiikkaa, jonka mukaan hallintoa ei ole edes mahdollista erottaa politiikasta. Tähän näkemykseen haastateltava liitti läheisesti vallan ja vallankäytön käsitteet, joiden hän näkee liittyvän kaikkeen yhteiskunnassa tapahtuvaan toimintaan. Toisin sanoen, puhdasta ja neutraalia hallintoa, päätöksentekoa tai vaikkapa päätöksenteon valmistelua, ei voi olla, sillä politiikka vaikuttaa kaikkialla, niin arjessa kuin aina hallinnon ylimmillä päätöksentekotasolla. Hallinnon ja politiikan välille ei siis ole mahdollista eikä tarpeellistakaan vetää rajaa, vaan kaikkien toimijoiden tulisi tunnistaa ja hyväksyä tämä tosiasia. Kun tämä kyetään tunnistamaan ja hyväksymään, voidaan myös itse toimintaa ymmärtää paremmin.

”Siinäkin on kyse vallasta, aina meidän yhdessä tekemissä päätöksissä on. Hallinto on poliittista, koska kaikessa on politiikkaa. On hölmöä olettaa et se ois puhdasta, ihmisten pitäis tietää se miten eri ideologiat vaikuttaa hallintoon. Kun se tiedostetaan, siitä tulee neutraalia.” (H7)

Weberiläinen (1976, 126–127; Weber 1947, 305–306) ideaalimalli virkamiehestä puolueettomana hallinnoijana ja muualla päätettyjen asioiden neutraalina ja teknisenä toimeenpanijana nousi esiin siten, että virkamiesten toimintaa arvosteltiin paikoin hyvinkin kriittisesti. Useat haastateltavat kokivat, että virkamiesvalmistelu ja -esittely eivät riittävässä määrin ota huomioon poliittisten päätöksentekijöiden ohjausta vaan virkamiehet pyrkivät omalla toiminnallaan ohjaamaan päätöksentekoa johonkin muuhun suuntaan. Tämä näkemys viittaa Paloheimon &

Wiberginkin (1996, 168) kuvamaan ihannetilän järkkymiseen, jolloin esimerkiksi virastoilla voi olla omaa politiikkansa, jota ne pyrkivät edistämään vaikkapa valikoimalla tietoa, jota poliittisille päättäjille annetaan päätöksenteon pohjaksi. Tällöin virkamies ei enää noudata velvollisuuksiaan vaan harjoittaa itse asiassa poliittista toimintaa, sillä kannanottaminen itsessään on poliittista toimintaa (ks. esimerkiksi Weber 1976, 126–127; Weber 1947, 305–306). Tällaista hallinnon politisoitumista haastateltavat pitivät negatiivisena ja valitettavan yleisenä suuntauksena, jonka ratkaisuksi esitettiin esimerkiksi poliitikoille mahdollisuutta virkamiehistön vaihtoon.

”Valmistelevien virkamiesten tulis tuoda esille oikeita vaihtoehtoja, nyt se vaihtoehto on se mitä heidän taustaryhmänsä ajaa. Eli heidän esityksensä on vaihtoehdottomia. (--) Virkamiehet pystyy ohjaamaan poliittista päätöksentekoa hyvin tehokkaasti, tuodaan vain tietyt asiat päätöksentekijän tietoon, ei tuoda niitä epäedullisia, vain hyvin tarkkaan mietityt vaihtoehdot, ei oikeita tai todellisia vaihtoehtoja. Sehän vie sen legitimitetin täysin pois, koska silloin ei oo poliittista vaihtoehtoo, se on sanelu politiikka.”(--)

Poliitikkojen pitäis ottaa asioiden valmistelu ja valmistelun ohjaaminen hallintaansa ja jos virkamiehet ei siihen suostu, virkamiehet pitää voida vaihtaa.” (H3)

”Hallinto on välttämätön politiikan toveri, hallinto tekee perusteltuja esityksiä ja poliitikoilla on vastuu niihin perehtyä ja tehdä päätökset. Toisaalta kun tietää tästä järjestelmästä, niin on aika pelottavaa ajatella mitä kaikkea paskaa sielä on menny läpi.” (H6)

Haastateltavien esittämä huoli siitä, ettei poliitikoille anneta oikeaa ja riittävää tietoa päätöksenteon pohjaksi, jolloin poliitikoilla itselläänkään ei ole varmuutta päätösten itseasiallisesta sisällöstä, antaa huolestuttavan kuvan hallinnon toimintatavoista: Miten luottaa hallinnon toimivan oikein ja lainmukaisesti, kun itse päätöksentekijätäkään eivät siihen luota? Mihin yksittäinen kansalainen perustaa luottamuksensa tai epäluottamuksensa, kun periaatteessa yhteistyössä toimivat päätöksenteko-organitkaan eivät luota toiminnan oikeellisuuteen? Miten legitimoitua toimintaa, joka ei toimijoiden itsensä mielestäkään ole legitiimiä?

6.4.1 Poliittiset virkanimitykset

Hallinnon legitimitetistä keskusteltaessa nousi esiin myös selkeä teema, ”ei meillä, mutta muualla” liittyen poliittisiin virkanimityksiin ja mahdolliseen poliittiseen korruptioon. Osa haastateltavista totesi, ettei Tampereella tapahdu poliittisia virkanimityksiä, mutta jatkoi niiden olevan hyvinkin yleisiä eräissä muissa kunnissa. Mielenkiintoisen tästä temasta tekee nimenomaan se, että haastateltavat vähätelivät Tampereella tapahtuvan tällaista toimintaa, jonka kuitenkin totesivat olevan edelleen valitettavan yleistä muualla. Jos toiminta on yleistä

muualla, miksi Tampere olisi poikkeus tähän sääntöön? Tällainen retoriikka on ainakin epäilyksiä herättävää, jolloin myös luottamus toiminnan läpinäkyvyyteen kärsii.

”Mikä on se raja, et millä perusteella ihminen pätevytyy tehtävään oman luottamustehdänsä kautta, et mikä on pätevyyttä ja mikä on sen poliittisen taustan merkitys? Mut poliittinen toiminta tuo verkostoja ja kokemusta ym. ja sen takia mä ymmärrän, mut toisaalta suosimista tai sorsimista en. (--) Nyhän sitä on voimakkaasti julistettu, ettei näitä enää haluta ja sit kun niitä on tehty, niin sit perustellaan et henkilö oli kuitenkin pätevin ja näin. Mun mielestä eikä perustuslain mielestä se saa olla mikään este, jos sä oot jonku puolueen toiminnas ollu, ei se saa tehdä susta kelvotonta tulla valituks johonki virkaan. On myös niin, ku mä oon täs kuvannu Suomes niinku kansainvälisestikin, että kysymys on suhteista hirveen paljon. Siitä että tunnet ihmisiä, pääset neuvottelemaan, sut tunnetaan, pääset ylipäätään keskustelemaan ihmisten kans. Se on elinkeinoelämäs, politiikas, julkisessa hallinnossa kautta linjan. Pitää tuntee ihmisiä, et asioita voidaan hoitaa. Toinen näkökulma on se, et pitää ymmärtää miten tää hallinto pyörii. Tämösisist mandaattipaikoista pitää luopua ja musta niistä on aika pitkälle luovuttuki. Niinku mä sanoin tää meidän systeemi näyttäytyy, et sitä on aika vaikee ymmärtää. Täntyyppistä asianhoitoo aika huonosti ymmärretään julkisuudessa, musta tuntuu et media ymmärtää sitä aika huonosti, voi olla et siä ois kykyä ymmärtää, mut sitä ei haluta ymmärtää.” (H4)

”Sit siinä on tää korruptionäkökulma, et (--) poliittisen vallan kasvaessa epäpätevät ihmiset päätyvät ohi sen työkokemusta omaavan portaan ja se johtaa päätöksenteon laadun heikkenemiseen. (--) Riippuu kunnasta. On hyvin paljon eroja kuntien välillä, mut kyllähän meil on valtionhallinnos tällasia nimityksiä, mut ei tää samanlaista oo ku 70-luvulla, joka oli aivan täynnä niitä.” (H2)

Toisaalta, osa haastateltavista vetosi maan tapaan, toisin sanoen siihen, että kyseessä on vuosikymmenien mittainen perinne, josta ei noin vain pääse eroon. Lisäksi esiin nousi nimenomaan jo edellä pohtimani toiminnan läpinäkyvyyteen liittyvät ongelmat, toisin sanoen se, että ehkäpä puhe siitä, ettei poliittisia virkanimityksiä enää tehtäisi, olisi vain pyrkimys peitellä tällaista toimintaa kansalaisilta. Huolestuttavaa on etenkin se, ettei tällaisesta toiminnasta haastateltavien mukaan edes keskustella rehellisesti.

”Se on pitkä perinne, siis sukupolvien mittanen asia ja kun sanotaan, että ei oo poliittisuutta, ehkä sillä halutaan jotain peittää. Jos on poliittisesti valittuja virkamiehiä niin se on tietty valinta, niinku Tampereen kaupungissa, sielä on tiettyjen puolueiden edustajia, tiettyjen puolueiden edustajia ei valita koskaan. Toinen kysymys on se lojaliteetti siitä poliittista päätöksentekoa kohtaan. Jos meillä on tällainen virkamies, jolla on tietyn puolueen leima otsassa niin se ei välttämättä haittaa jonkin muun asian läpiviemistä, jos se virkamies ymmärtää roolinsa, toteuttaa sitä poliittista päätöksentekoa. Osalla on tätä lojaliteettia, osalla ei ole.” (H1)

”Moraalipuhetta, ettei näitä tulis enää. Tampereella näistä ei juuri edes keskustella, se on huolestuttava asia.” (H8)

Osasyiksi poliittisten virkanimitysten olemassaoloon esitettiin myös valtaa ja vallankäyttöön liittyviä tekijöitä: Valtahan on kykyä tuottaa vaikutuksia ympäröivään maailmaan ja toteuttaa omia tarkoituksia, kyseisten tarkoituksien sisällöstä riippumatta (Beetham 1991, 43–47), jolloin poliittiset virkanimitykset voidaan nähdä vallankäyttäjän pyrkimyksinä ulottaa valtaansa entistä laajemmalle ja saada yhä useampi toimimaan haluamallaan tavalla. Valta siis korruptoi ja saa yksilöt tavoittelemaan entistä suurempaa valtaa. Tämän haastateltava tunnistaa ongelmaksi, mutta toisaalta ymmärtää sen ”välttämättömyyden”. Toisin sanoen, mikäli jollakulla on valtaa ja mahdollisuuksia toimia jollakin tavalla, miksei hän niin toimisi?

”Tottakai. Tampereella tietyt valtaryhmät saavat virat, myös esimerkiksi ympäristöministeriössä on tällaisia palkkiovirkoja. Aina välillä tulee näitä, ettei meillä oo enää poliittisia virkanimityksiä, mut koko ajan ollu niitä kaiken aikaa. Poliittiset virkanimitykset on järjetön tapa palkita, ei se oo oikein, mut totta kai jos jollakin on valtaa, ei kukaan halua antaa valtaa pois, ei ne oo hyväntekijöitä. Ne tietää, et ku niillä on valtaa ne saa hyötyä omille sidosryhmilleen tai omalle porukalleen.” (H3)

On kuitenkin muistettava, ettei tämä kuitenkaan tarkoita, että tuo toiminta olisi oikein tai hyväksyttävää, sillä kuten aiemmin (ks. luku 3.1) on mainittu, liittyy vallankäytön legitimointiin myös moraalinen puolensa. Toiminta voi siis olla legaalista olematta legitiimiä, jolloin esimerkiksi poliittisissa virkanimityksissä voidaan noudattaa näennäisesti lain vaatimia edellytyksiä ja vaikkapa viran vaatimia pätevyyssehtoja, vaikka todellisuudessa näin ei olisi toimittu. Se, *näyttäytyykö* toiminta hyväksyttävänä, riippuu lopulta aina siitä, mitä tietoa julkisuuteen annetaan: Mikäli julkisuuteen päätyy epäilyksiä herättävää informaatiota, kärsii toiminnan hyväksyttävyyksinkin. Silloinkin, kun siihen ei todellisuudessa välttämättä edes olisi perusteita.

”Usein kysymys ei oo siitä mitä se todellisuudessa on, vaan miltä se näyttää, tarvitaan sosiaalista ja julkista hyväksyntää asioille, jotta se miltä se näyttää on oikein sen lisäksi että se on laillista.” (H1)

Moni haastateltava esittikin, että tilanteen parantamiseksi olisi tärkeää, että esimerkiksi avoimiin virkoihin tulisi olla myös todellisuudessa järjestää avoimet haut, jotta pätevillä hakijoilla olisi mahdollisuuksia tulla valituksi virkaan. Toisaalta, etenkin perinteisiin poliittisia virkanimityksiä suosiviin puolueisiin kuulumattomat valtuutetut olivat myös huolissaan oman poliittisen suuntautumisensa mahdollisista vaikutuksista heidän oman tulevaisuutensa kannalta. Toisin sanoen, huolenaiheena oli johonkin tiettyyn poliittiseen puolueeseen kuulumisen mahdolliset kielteiset vaikutukset viranhaussa. haastateltavat jopa esittivät, että saattaisi olla järkevää valita oma puolueensa ikään kuin taktisin perustein, tulevaisuuden uranäkymien parantamiseksi.

”Toisaalta poliittiset virkanimitykset aiheuttaa myös poliitikoissa epäluottamusta, kun joutuu miettiä omaa taustaa, et onko se dismeriitti ku hakee jotain virkaa. (--) Se aiheuttaa epäluottamusta myös sen oman poliittisen kentän ulkopuolella. Kaikki avoimeen haakuun, suhmurointi pois!” (H6)

”Kannattais ajatella taktisesti mihin puolueeseen hakee, koska puoluetäustasta voi olla valitettavasti haittaa.” (H8)

Taktikointi puoluesuuntautumisen valinnassa ja oman poliittisen taustan tulevaisuuden vaikutusten pohdinta kuitenkin aiheuttavat entistä enemmän epäluuloa järjestelmän toiminnasta: Mikäli poliittisia virkanimityksiä ei harjoitettaisi, niin ei silloin olisi myöskään tarpeellista pohtia tällaisia asioita. Toisin sanoen, vaikka suurin osa haastateltavista esittää käytännön olevan jo pääsääntöisesti historiaa, on edellä kuvatun kaltaisten lausuntojen perusteella vaikea uskoa tällaisiin vakuutteluihin.

6.4.2 Hyvä hallinto ja sen haasteet

Hallinnosta keskusteltaessa etenkin hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen ja läpinäkyvyyden pyrkimys aiheuttivat ristiriitaisia kommentteja. Pääsääntöisesti katsottiin, että periaatteita noudatetaan, onhan kyseessä lakiin kirjatut vaatimukset, mutta osa haastateltavista esitti yksityiskohtaisiakin esimerkkejä⁶ lain noudattamatta jättämisestä sekä hyvän hallinnon periaatteiden rikkomisesta. Huolestuttavaa oli myös se, että haastateltavat totesivat, kuinka naivisti oletetaan ja ovat myös itsekin olettaneet näitä periaatteita noudatettavan ja toiminnan olevan vaikutuksilta vapaata sekä lainmukaista.

”Hyvän hallinnon periaatteisiin vedotaan usein ja siihen pyritään. Suuri enemmistö luottaa siihen, joskus tyhmästäkin, että asiat hoidetaan oikein.” (H5)

”En olis huolissani, mä uskon, et on puhdasta, mut toisaalta sitten niitä kuitenkin on ja paljastuu, esimerkiksi tämä Aarnio -case. En olis ikinä uskonu, et sellasta vois olla, mut oli silti.” (H6)

Kyseessä on kuitenkin lakiin kirjatut periaatteet, joiden noudattamisessa ei pitäisi olla vaihtoehtoja, mutta käytännössä näin siis haastateltavien kuitenkin tapahtuu.

”Hallinto ei välttämättä noudata lakia, esimerkiksi Tampereen kaupunki on saanut korkeimmalta hallinto-oikeudelta tuomioitakin tästä asiasta. Lähtökohtana vois olla se, et kaupunki noudattais lakia.” (H3)

Hyvän hallinnon periaatteiden sivuuttaminen ja erilaisten poliittisten kytköksiä merkitys hallinnon toimintaan aiheuttanee myös hyväksyttävyyden laskua ja epäluottamuksen lisää-

⁶ Tutkimuseettisistä syistä johtuen ei ole mahdollista esittää kyseisten esimerkkien yksityiskohtia

tymistä. Esimerkiksi läpinäkyvyyden vaatimus nousi esille usein etenkin liittyen hallinnon poliittisiin kytköksiin, lobbaukseen sekä hyvä veli-järjestelmän kaltaisiin toimintapuitteisiin.

”On ollut yllättävää, kuinka poliittista se on. En oo aiemmin tajunnu, mikä merkitys poliittisilla kytköksillä virkamieskoneistossa on. (--) Se ei oo läpinäkyvää se on hienova-raista, et sitä [poliittisia kytköksiä] on hankala tunnistaa. Sitä korttia käytetään kuitenkin myös silloin ku sitä ei pitäis käyttää... Et.. Kuka vaikuttaa ja käyttää valtaa todellisuudessa? Ja onko väärin käyttää sitä valtaa? Mut miltä se näyttää paperilla, ei oo ole-massa mitään oppikirjaa mis näkyis missä se raja menee.” (H6)

”Mä ymmärrän sen tosi hyvin, ettei ihmiset ymmärrä. Eihän se hyvältä vaikuta, ja se-hän on se asia, minkä takia äänestysinto on alhainen ja ihmiset epäilee, et niitä asioita kähmitään tai junaillaan. Siel on tietynlaista junailua jos näin haluaa sanoa, koska niitä päätöksiä pitää vaan syntyä. (--) Tää on se asia mitä ihmiset ei lähtökohtasesti ymmär-rä, et ku kaupunginvaltuusto jotain päättää niin ei se päätös siellä synny, vaan kyllä se on syntyny jossain muualla – sama on eduskunnassa. Ei ne ihmiset ymmärrä, et ei se suuri sali mitään päättä, kyl se päätös on syntyny jo etukäteen niis neuvotteluis.” (H4)

Edellisten ja seuraavan sitaatin sisältämä pohdinta siitä, miltä asiat näyttävät ja mitä ne todel-lisuudessa ovat, liittyy jo aiemmin (ks. luku 6.4.1) esitettyyn näkemykseen siitä, että toiminta voi olla legaalista olematta legitiimiä, jolloin se miltä toiminta ulospäin katsojan silmiin näyt-täytyy, määrittäisi sen hyväksyttävyyden tai hyväksyttävyyden puutteen.

”Millaista on se päätöksenteko, jossa ei ole lobbauksia? Onko mahdollista että koskaan ei lobata laisinkaan? (--) Hyvä veli-järjestelmihän on olemassa kaikkialla, ei siitä mi-hinkään pääse (--) Usein kysymys ei oo siitä mitä se todellisuudessa on, vaan miltä se näyttää, tarvitaan sosiaalista ja julkista hyväksyntää asioille, jotta se miltä se näyttää on oikein, sen lisäksi että se on laillista.” (H1)

”Tarvitaan keskustelua siitä kuinka paljon erilaiset verkostot vaikuttaa asioihin... Mus-ta on aikamoista jeesustelua jos sanotaan et.. ei näil asioil voi olla tai saa olla min-käänlaista vaikutusta, et ihmiset kuitenkin näitä päätöksiä tekee ja virikkeitä päätöksen-tekoon tulee niistä erilaisista viiteryhmistä minkä kanssa seurustellaan.” (H4)

Toisin sanoen, osa haastateltavista piti erilaisten verkostojen ja kytkösten olemassaoloa vält-tämättömänä. Voidaan esimerkiksi vedota Dahlin (1971) sekä Eastonin (1960) näkemysiin siitä, että koska myös kaikessa inhimillisessä toiminnassa on politiikkaa, myös inhimillisen toiminnan perusteena olevat suhteet ja verkostot ovat myös välttämätön osa tuota poliittista toimintaympäristöä. Toisin sanoen verkostojen ja ulkopuolisten vaikuttajien olemassaoloa ei voi välttää, mutta voidaan tuoda asiat riittävän selkeästi ja ajoissa esille, jotta toiminta voidaan oikeuttaa.

6.5 Legitimiteetti ja kansalaisyhteiskunta

Kansalaisyhteiskunnan oikeutukseksi esitettiin esimerkiksi sen toimintaa edustuksellisen demokratian puutteiden paikkaajana ja toisaalta uudenlaisena vaikuttamisen muotona, joka on noussemassa poliittiseen toiminnan tilalle ja rinnalle. Lisäksi merkittävänä toimintaa oikeuttavana tekijänä pidettiin laissakin määriteltyjä kansalaisten vapauksia ja oikeuksia, joiden perusteella kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on periaatteellinen oikeus toimia etujensa ja asioidensa puolestapuhujina. Kansalaisyhteiskunta nähtiin pääsääntöisesti tärkeäksi ja merkittäväksi kansalaisten toimintaa ohjaavaksi vaikuttamiskanavaksi, jonka merkitys myös poliittisten toimijoiden tulisi paremmin ottaa huomioon päätöksiä tehdessään ja valmistellessaan. Näin ollen, kansalaisyhteiskunta toimisi eräänlaisena osallistuvan demokratian muotona tuomassa hyväksyttävyyttä päätöksentekoon.

”Poliittiset toimijatkin on kansalaisyhteiskuntaa, toiminnan oikeutus on yhdistymisen vapaus ja mielipidevapaus. Erilaisten kansalaisyhteiskunnan muotojen muodostuminen on välttämätöntä suuntaamaan ihmisten energiaa yhteiskunnassa, kunhan ne ei oo rikkollisia.” (H6)

”On tietynlainen vallankäytön mahdollisuus. En erottais kansalaisyhteiskuntaa edustuksellisesta demokratiasta, mut jos tarkotetaan tämmöstä edustuksellisen demokratian prosessien ohi, vapaaehtoisuuteen perustuvaa, hierarkiasta vapaata toimintaa ni sehän on sinällään oikeen hyvä. Eihän siinä tätä edustuksellista demokratiaa tarvita ollenkaa jos ihmiset itse organisoituu.” (H2)

”Kansalaisyhteiskunta tuo monet asiat hyväksyttävämmäks kuin poliittinen toiminta. Poliittisessa toiminnassa ei nähdä sitä voimavaraa, joka siellä on. Sitä tulis hyödyntää, yhteiskunta vois hyötyä tästä aktiivisesta toiminnasta. Mutta oleellista olis se, ettei kyse ole vain mielipiteistä, vaan tekemisestä ja toiminnasta. Tää osallistuminen ja tekeminen yhä osittain puuttuu. Vaikuttamisen oikeutus tulee siitä tekemisestä tavalla tai toisella... Se on sellanen mahdollisuuksien maailma, paikallispolitiikkaan liittyvä.” (H1)

Toisaalta kansalaisyhteiskunta nähtiin paitsi itsenäisenä toimijana ja vaikuttamisen muotona, myös kasvualustana tuleville poliittisille toimijoille.

”Tavallaan ne on eräs lobbauksen muoto, ne ymmärtää politiikan ja demokratian toiminnan, mut ei halua ite lähteä mukaan. (--) Poliitiikka tarvitsee tällasia herättäjiä ja on kiva, et ne sit joskus lähtee myös mukaan politiikkaan.” (H5)

”Se on sellanen kasvualusta poliitikoille.” (H4)

Erityisen mielenkiintoista oli haastateltavien positiivinen suhtautuminen kansalaisyhteiskunnan toimijoihin ja toiveet tällaisen toiminnan lisäämisestä, sillä kuten luvussa 6.3 todettiin, eivät haastateltavat esittäneet vastaavanlaisia toimintamalleja ja niiden mahdollisuuksia politiikan legitimiteetin parantamiseksi. Koetaanko kansalaisyhteiskunta eräänlaisena näennäisenä

ja politiikan kannalta vaarattomana vaikuttamisen muotona? Paradoksaalista on, ettei yksikään haastateltava esittänyt kansalaisyhteiskunnan tarjoamia voimavaroja helpottamaan demokratian kriisiä ja politiikan heikkoa hyväksyttävyyttä, mutta kun asia nostettiin erikseen esille, niin sen tarjoamat voimavarat kansalaisten äänen esiin tuojana nähtiinkin merkittävänä. Mikäli toiminta todella olisi niin merkittävää, eikö se olisi nostettu jo aikaisemmin esille pohdittaessa poliittisen toiminnan oikeutusta ja sen hyväksyttävyyden parantamista?

6.5.1 Kansalaisyhteiskunta politiikan kasvualustana

Perinteisen puoluepolitiikan kiinnostavuus on haastateltavien mukaan laskenut merkittävästikin ja erilaiset liikkeet, ryhmittymät ja organisoituneet paikalliset toimijat ovat kansalaisten mielikuvissa kiinnostavampia kuin perinteinen poliittinen toiminta. Kansalaisyhteiskunnasta puhuttaessa haastatteluista nousi esiin oravanpyöräksi nimetty teema, jonka mukaan aikaisemmista kansalaisyhteiskunnan toimijoista tulee lopulta osa poliittista toimintakenttää. Tämä nähtiin sekä positiivisena, että negatiivisena asiana: Poliitiikan kannalta tendenssi on positiivinen, sillä sen kautta on mahdollista saada uusia, päteviä ja aktiivisia toimijoita mukaan myös puoluepolitiikkaan, mutta kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kannalta negatiivinen, sen toiminnan imeytyessä politiikan ja byrokratiakoneiston osaksi, joita vastaan se alun perin oli toimimassa.

”Toki monilla ihmisillä, jotka on osa kansalaisyhteiskuntaa on intressejä saada vaikka valtio tukemaan tätä toimintaa (--), et on varmaan oma lehmä ojassa siinä. Jos ajatellaan kansalaisyhteiskuntaa tällasena vapaaehtosena orgaanina niin parhaiten valtionhallinto ja julkinen sektori tukee sitä sillä, et vähentää lakeja ja sääntöjä, antaa kansalaisten ite päättää asioistaan. (--) Kansalaisyhteiskunta on mielikuvamarkkinointia, se imeytyy lopulta tähän byrokraattiseen prosessiin ja tulee osaks sitä julkisen sektorin toimintaa, silloin se alkuperäinen idea katoaa ja pidemmän päälle ne, jotka on ollu osana sitä pettyy. Eli häntä alkaa heiluttaa koiraa.” (H2)

”Kansalaisyhteiskunnan toiminta on käsitteenä ensinnäkin yhteiskunnallisesti hyväksyttävää ja ryhmittelee ihmisiä jonkin asian ympärille, jolloin on kyse taas eduista, joita sitten tullaan lobbaamaan ja joka johtaa tähän samaan rulettiin. Mutta se tuo esille asioita, jotka muuten ei tulis esille ja päätöksentekoon.” (H1)

Näin ollen, kansalaisyhteiskunnan toimijat nähdään ikään kuin välitilassa oleviksi toimijoiksi, jotka eivät vielä ole uskaltaneet mukaan politiikkaan, vaan pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa politiikan prosessien ulkopuolella, mutta lopulta ajautuvat kuitenkin osaksi poliittista toimintaa, mikä johtaa pettymykseen ja kenties uusien vastaavien toimintamuotojen muodostumiseen.

Uhkakuvina nähdään myös kansalaisyhteiskunnan toiminnan eriytyminen erilliseksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi politiikan ja virallisten päätöksentekojärjestelmien ulkopuolelle ja toisaalta tällaisten kytkösten mahdolliset negatiiviset vaikutukset harjoitettavaan politiikkaan ja päätöksenteon tuloksiin., sekä hallinnon kyvyttömyys ottaa huomioon tällainen toiminta.

”Eri kansalaisyhteiskunnan sektoreilla on omat poliittiset kytköksensä, joka on omalla tavallaan hyvä, eräänlainen positiivinen lobbauksen muoto. Mut jos miettii puolueen roolia tässä niin esimerkiksi demareilla, joilla järjestötaso päättää ja ohjaa kovin paljon tätä kovaa politiikkaa, niin... Se on mätä, mun mielestä. Se on ongelma toiminnan hyväksyttävyyden kannalta ku raha ohjaa, toisaalle kummarrat ja toisaalle pyllistät. Kytköksistä voi syntyä jopa enemmän yhteiskunnallista haittaa, kun itse asia mitä tavoitellaan häviää sieltä ja se näyttäytyy sekopäiseltä kansalaisille.” (H6)

”Kansalaisyhteiskunnan suurin vastus on byrokrania. Poliitikka sen vielä jotenkin ottaa vastaan, mutta hallinto ei.” (H1)

Toiminnan eriytyminen johtaakin seuraavan haastatteluissa toistuneeseen teemaan, muuttuneeseen kansalaisuuteen ja mediaan.

6.5.2 Muuttunut kansalaisuus ja media

Kansalaisyhteiskuntakeskustelussa nousi esille myös toinen selkeä teema, muuttunut kansalaisuus ja media: Muuttunut kansalaisuus viittaa jo edellä mainittuun kansalaisten vähentyneeseen kiinnostukseen puoluepolitiikkaan sekä kansalaisten uudenlaiseen yhteiskunnalliseen aktivoitumiseen. Poliitikkaa ja sen toimintatapoja ei enää mielletä oikeanlaiseksi vaikuttamisen väyläksi, vaan kansalaiset ovat löytäneet uudenlaisia, omien henkilökohtaisten mielenkiinnon kohteiden ympärille sijoittuvaa toimintaa. Kansalaisyhteiskunta nähtiinkin politiikan prosesseista erilliseksi itsenäiseksi toiminta-alueeksi, jonka yhtymäkohdat perinteiseen poliittiseen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen ovat vähentyneet. Tämä kansalaisyhteiskunnan toiminnan eriytyminen ja kansalaisten mielenkiinnon kohteiden arkipäiväistyminen nähtiinkin ikävänä suuntauksena, jonka seurauksena kansalaiset ajautuvat yhä kauemmas politiikasta. Vai olisiko sittenkin niin, että politiikka on ajautumassa yhä kauemmas kansalaisten arjesta, minkä vuoksi ihmiset keskittyvät yhä enemmän muunlaiseen heitä miellyttävään toimintaan?

”Kansalaisyhteiskunta on tavallaan nykyään paikallisia yhden asian liikkeitä, edustuksellinen demokratia ja päätöksenteko on siitä hirveen kaukana... Tärkeetä työtä siellä tehdään, mut yhtymäkohdat muuhun päätöksentekotoimintaan on hyvin vähäiset. Kootaan et kunta ja yhteiskunta on muualla ja heidän asiansa ei oo tärkeitä. On huolestuttavaa, jos kansalaisyhteiskunta alkaa elää omaa elämäänsä eikä toimi enää ideoiden synnyttäjänä päätöksentekoportaan vaan ajaa ihan omia erilaisia näkemyksiään. Niiden tehtävänä ois kuitenkin tuoda asioita päätöksentekoon. Mut millä mandaatilla ne

toimii, kuten edustuksellinen demokratia, jossa äänestysprosentti on pieni, jolloin pieni eliitti päättää asioista, et mikä se mandaatti on?” (H8)

Kuten sanottu haastateltavat näkivät kansalaisyhteiskunnan toiminnan ajautuneen ja olevan ajautumassa yhä kauemmas poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä, jolle tällaisella toiminnalla kuitenkin olisi paljonkin annettavaa. Syitä haettiin paitsi kansalaisten uudenaikaisesta, jopa itsekkästä ajatusmaailmasta, myös politiikan teosta ja poliitikoista itsestään. Poliitiikan maineen ja aseman heikkeneminen nähtiin osasyynä toiminnan kiinnostavuuden vähenemiseen.

”Ihmiset ei halua sitoutua mihinkään tiettyyn ideologiaan, se on ehkä romuttunu. Halutaan tehdä itselle mielekkäitä asioita omista lähtökohdista käsin, nuorempi sukupolvi on ylipäättään kasvanu eri lailla. Kaikki, heti, mulle, nyt! Puolueiden pitää yhä enemmän taistella oikeutuksestaan ja kiinnostavuudestaan suhteessa muihin yhteiskunnallisiin toimijoihin, mut ei niiden tarvis olla toisiaan poissulkevia. Niitä pitäis osata käyttää, ne voi toimia alkusysäyksenä poliittiselle toiminnalle. Poliittisen toiminnan kautta pääsee nopeasti käsiksi niihin väyliin, millä vaikuttaa, mut politiikka leimaa, se on tosi raivosuttavaa... Aikasemmin poliitikot oli arvostettuja, nyt koko kansan sylkykuppeja.. Ne yrittää liikaa miellyttää ihmisiä, ei sano suoraan asioita, jolloin ihmiset pettyy.” (H6)

Toisin sanoen, miksi kukaan haluaisi lähteä mukaan toimintaan, jossa altistaa itsensä jatkuvalle kritiikille? Ehkäpä kansalaiset kokevat mielekkäämmäksi muunlaisen aktiivisen toiminnan, nimenomaan siksi, että politiikan ja poliitikkojen arvostus on niinkin heikolla tasolla, ei ainoastaan itsekkäiden lähtökohtiensa vuoksi. On myös mahdollista, että politiikka kiinnostaisi yhä suurempaa osaa kansalaisista, mutta he kokevat, etteivät pääse politiikan sisälle.

”Se [kansalaisyhteiskunta]ei sulje ketään ulos, mikä on oleellista. Koska samalla, kun poliittinen toiminta tuo jonkun sisään, samalla se sulkee jonkun ulos.” (H1)

Haastatteluissa ilmeni, että politiikkaan mukaan lähteminen on kova tie: Poliittinen toimija altistaa itsensä jatkuvan tarkastelun ja kritiikin alaiseksi ja menettää yksityisyytensä. Lisäksi suhteiden ja verkostojen merkitys mainittiin oleelliseksi politiikassa menestymisen kannalta, kun tunnet oikeita ihmisiä, pääset mukaan vaikuttamaan. Tällöin tavallisen kansalaisen mukaanpääsyn mahdollisuudet vaikuttavat melko pieniltä, mikä myös osaltaan voisi selittää muun kaltaisten aktiviteettien suosiota.

”Yhä enemmän kiinnostaa vapaa-aika, voi olla et politiikka menee yhä kauemmas. Mut toisaalta esimerkiks nää kiekkovieraat – eihän se oo sattumaa et ne sattuu just tänä aikana. Onko se viesti siitä et demokraattinen järjestelmä ei toimi tai siitä et ihmiset hakee vaihtoehtoja? Tai siitä, et meillä syntyy uudelleen voimakasta yhteiskunnallista keskustelu? Mut miten sen vois kanavoida, ettei syntyis vastakkainasettelua mellakoitsijoiden ja järjestelmän välille. Tietyllä lailla nää on aikansa kuvia, mut en osaa sanoa mihin suuntaan mennään. Vaarallista on se, et eriarvoisuus edelleen lisääntyy. Meil on ihmisiä jotka kokee, ettei saa ääntänsä kuuluviin ja he ovat valmiita toimimaan yhteis-

kuntaa vastaan ei sen puolesta. Onko kehitys menossa siihen suuntaan et lähestytään muuta maailmaa? Et ihmiset ei miellä äänestämistä oikeaksi kanavaksi toimia.. Onkse sittenkin se radikalisoituminen vaan pahan olon purkamista, ei kritiikkiä järjestelmää kohtaan?” (H6)

”Eivät [kansalaiset] kuitenkaan nouse kapinaan siinä mielessä, ku jossain muissa mais- sa... Voi se jonain päivänä tulla eteen.” (H2)

Haastateltavat pohtivat myös tulevaisuuden uhkakuvia, kuten radikalisoitumisen ja jopa kapi- noimisen mahdollisuutta, joista Kiekkovieraat mainittiin esimerkkinä useammassa haastatte- lussa. Tämä aiheutti huolta paitsi yhteiskunnassa tapahtuneesta radikalisoitumisesta, myös sen syistä: Eriarvoisuuden lisääntyminen ja tyytymättömyyden kasvu nähtiin merkittävinä osate- kijöinä tällaiseen toimintaan, mutta toisaalta pohdittiin myös toiminnan todellista tarkoitusta. Onko kyseessä sittenkin vain joidenkin marginaaliryhmien pahan olon purkamista, eikä todel- lista kritiikkiä järjestelmäämme kohtaan. Edellisessä tapauksessa olisi pohdittava keinoja tä- mänkaltaisen tendenssin taittamiseksi, jälkimmäisessä taas voitaisiin jatkaa kuin ennenkin. Tavallaan tällaisen toiminnan aliarvioinnilla voi olla arvoa politiikan tekijöiden omasta näkö- kulmasta, mutta toisaalta se voitaisiin nähdä myös eräänlaisena ”pää pensaaseen” -suojamekanismina: Mikäli kritiikkiä ei oteta todellisena ja oman toiminnan oikeutuksen pe- rusteita ei riittävässä määrin arvioida ja paranneta, saattaa se tulevaisuudessa johtaa entistä suuremman joukon vastustukseen. Tietysti on helppoa olla toimimatta, mutta toimimattomu- den kustannukset voivat olla suuremmat kuin mitä vaadittavat korjausliikkeet edellyttäisivät. Toisaalta politiikan roolin muuttumisen ja kansalaisten muunkaltaisen aktivoitumisen syitä haettiin myös esimerkiksi median välittämästä negatiivisesta mielikuvasta poliitikoista sekä myös poliitikkojen henkilökohtaisista ominaisuuksista.

”Poliittinen toiminta instituutiolähtöisenä on tosi huonossa huudossa, enkä ihmettele si- tä yhtään, kun valtuustossa nyt nähnyt sitä toimintaa. Yksi syy on se, et se on menny tie- tynlaiseks ja sinne on valikoitunut tietynlaisia ihmisiä...ja tulee menemään koko ajan huonompaan suuntaan.--) Toisaalta vois ajatella et media on muuttunu, asioista on helpompi ottaa selvää jos haluaa. Toisaalta on helppo valikoida se tieto, mitä suodat- ta. Mitä enemmän ihmiset on kartalla, sitä hyväksyttävämpää se on.--) Media ei toimi riittävällä tavalla vallan vahtikoirana. Monilla yritys on varmaan hyvä, ollaan vaan menty siihen lööppijournalismiin. Pitäis keskittyä siihen journalismin etiikkaan, koska niillä on melkoinen valta käsissään.” (H7)

”Valitettavasti median rooli on muuttunut yhä enemmän, et objektiivista journalismia ei valitettavasti oo aina, on tällaista lööppihakuisuutta.” (H8)

Kuten haastateltavien kommentaateista on havaittavissa, vastuuta politiikan heikolle maineelle haettiin myös median toiminnasta. Haastateltavat kokivat paitsi kansalaisten myös median muuttuneen. Jälkimmäisen kohdalla muutos esitettiin hyvin negatiivisessa valossa, jolloin

jopa median rooli vallan vahtikoirana on uhattuna: Lööppihakuisuuden ja keltaisen lehdistön uhkana nähtiin paitsi politiikan arvostuksen ja oikeutuksen heikkeneminen, myös se, ettei media välttämättä tuo julkisuuteen oikeita asioita. Toisin sanoen lööppihakuisuudella viedään pohjaa todelliselta yhteiskunnalliselta uutisoinnilta ja asialliselta kritiikiltä, kun esiin nostetaan tunteita ja voimakasta vastakkainasettelua herättäviä päätöksiä ja toimia. Lisäksi valtuutetut kokivat, että lööppihakuisuudella luodaan entistä huonompaa mielikuvaa paitsi politiikan teosta yleisesti myös yksittäisistä poliittisista toimijoista, mikä vaikuttaa kansalaisten näkemyksiin puolueiden ja heidän edustajiensa toimista. Muutama haastateltava kritisoi myös median puoluepoliittista sitoutuneisuutta, mikä näkyy myös uutisoinnissa:

”Joka puolueessa on omat hörhönsä.. (--). Mutta se kokoomuksen tai SDP:n hörhö ei pääse lööppeihin, niiltä siellä on Katainen tai Urpilainen.” (H3)

Esimerkiksi esitettiin Vasemmistoliiton hallituksesta lähdöstä nousutta kohua ja sitä kuvannutta uutisointia, jossa puolueen hallituksesta lähtö esitettiin vaalitaktikoinniksi ja kansalaisten miellyttämisyrietykseksi, kun taas Kataisen jätettyä puolueen johto ja pääministerin paikka, uutisoinnissa keskityttiin Jyrkin jaksamiseen ja sankarilliseen toimintaan sekä kokoomukselta tämän seurauksena odotettavaan erinomaiseen vaalitulokseen. Miksei Arhinmäki ja vasemmistoliitto olleet sankareita tehtyään niin kuin lupasivat? Miksi toinen on sankari ja toinen taktikoija sekä äänenkalastelija? Media siis ruokkii haastateltavien mukaan erilaista julkisuuskuvaa sen mukaan, minkä puolueen edustajasta uutisoidaan. Tämä on ongelmallista, sillä median tehtävä olisi toimia puolueettomana tiedonvälittäjänä, ilman puoluepoliittisesti värittyneitä taustaa. Mikäli media toiminnallaan luo erilaista kuvaa puolueiden toiminnasta on se myös poliittisen legitimitietin kannalta negatiivinen suuntaus, sillä tällöin kansalaisten näkemykset eivät perustuisikaan enää todellisuuteen vaan jonkun näkemyksen läpi esitettyihin värittyneisiin mielikuviin. Toisin sanoen, legitimitietin pohja ja perusteet ovat tällöin vaarassa, sillä kansalaisille välitetty tieto ei ole objektiivista.

”Sit ku vasemmistoliitto tekee niinku se on sanonu [lähtee hallituksesta], alkaa semmonen hirveen mediaryöpytys, et puhutaan taktikoinnista. Se taktikointi on ihan ymmärrettävä peruste antaa, mut se, et sivuutetaan ihan täysin ne aikasemmin annetut [perusteet]. Mut sitten Jyrki Katainen päättää ministerinpestin, koska hän haluaa elämänmuutoksen. Suomalainen media viestii tän asian ulos silleen että kyllä nyt oli semmonen uutinen kokoomukselta, et kyllä nyt tulee jysähtävä eurovaalitulos. Kaikilla ei oo semmonen tiedostettu ideologinen motiivi miettiä se asia loppuun, ku ne on saanu sen hegemonian, et tosi monet asiat mitä he (kokoomus) tekee ei vaan voi olla väärin.” (H7)

Kuten sanottu, asiat voidaan saada näyttämään legitimeiltä, mutta ovatko ne sitä todellisuudessa, jos legitimitietti perustuu jollain tavalla värittyneelle tai puolueelliselle näkemykselle.

7 LOPUKSI

7.1 Yhteenveto

Hallinto ja sen legitimiteetti rakentuu siis monista päällekkäisistä ja osin ristiriitaisistakin tekijöistä, joiden erottaminen toisistaan ei aina ole mahdollista eikä tarpeellistakaan. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin hallinnon, politiikan ja kansalaisyhteiskunnan legitimiteettiä asiantuntijahaastattelujen keinoin. Tavoitteena oli löytää vastauksia siihen, mistä hallinto ja sen legitimiteetti muodostuvat, miksi siihen pitäisi kiinnittää huomiota, miten sitä voisi parantaa sekä kehittää ja mikä on legitimiteetin tilanne yhteiskunnassamme. Aihetta käsittelevässä kirjallisuudessa ollaan yksimielisiä siitä, että legitimiteetin merkitys niin (hyvän) hallinnon, politiikan, kuin demokratiinkin kannalta on merkittävä: Mikäli jonkin edellä mainitun toiminnalla ei ole riittävän legitimiä pohjaa, murentuu samalla myös muiden osatekijöiden legitimiteetin perusteet.

Tarkasteluun nousi paitsi politiikan yleinen hyväksyttävyys ja oikeutus myös sitä kohtaavat uhkakuvat sekä järjestelmämme mahdolliset heikkoudet. Myös lähikäsitteiden, kuten *politiikan* ja *hallinnon* sekä niiden erojen ja yhtäläisyyksien käsittely on tärkeää esimerkiksi hallinnon politisoitumisen asteen arvioimiseksi. Lisäksi *vallan* käsite sekä *vallankäytön* oikeutuksen keinot ovat merkittävässä roolissa tarkasteltaessa hallinnon ja poliittisten toimijoiden päätösten ja toimenpiteiden legitimiteettiä etenkin kansalaisten oikeusturvan ja toisaalta kansalaisten niin poliittisiin päätöksentekijöihin kuin myös virkamieshallintoa kohtaan esittämien kriittisten näkemysten ymmärtämiseksi. Hyvän hallinnon periaatteita onkin kehitetty nimenomaan suojaksi kansalaisten kritiikkiä kohtaan ja tuon kritiikin perusteiden hälventämiseksi. Hyvä hallinto ja sen perusteiden laintasoinen sääntely pyrkivät siis osaltaan vastaamaan kansalaisten taholta esiin nousseeseen legitimiteettivajeen ongelmaan.

Hallinnon osalta keskiöön nousi etenkin hallinnolle laissa asetettujen toimien ja toimintatapojen merkitys sekä hallinnon suhde poliittiseen päätöksenteon ohjaukseen. Kansalaisyhteiskuntakeskusteluun liitettiin läheisesti kansalaisten aktivoituminen ja uudenlainen osallistumisen kulttuuri, jossa perinteiset päätöksenteon väylät, kuten politiikka, ovat jäämässä uudenlaisen kansalaisen varjoon, joka osallistuu lähinnä itselleen mielekkääseen toimintaan, eikä ole poliittisesti kovinkaan aktiivinen saati sitoutunut.

Tutkimuksen perusteella voidaan esittää, että poliittisen järjestelmämme legitimizeetti sekä politiikan arvostus ovat tällä hetkellä yhteiskunnassamme hyvin heikot: Poliitiikan tekemistä karsastetaan ja poliitikkojen arvostus sekä yhteiskunnallinen asema ovat laskeneet merkittävästi aiemmasta. Poliitiikan ja edustuksellisen demokratian järjestelmälle ei kuitenkaan koeta olevan vaihtoehtoja, sillä ne ovat pitkän historiallisen kehityksen tulos, joka on aikojen saatossa parhaaksi havaittu yhteiskunnallisen päätöksenteon ja hallitsemisen muoto sekä demokraattisen yhteiskunnan edellytys. Toisin sanoen, järjestelmä legitimoit itse itsensä, eikä näin ollen ole edes tarpeellista pohtia tuon legitimizeetin perusteita ja muodostumista sen tarkemmin.

Paloheimon & Wibergin (1996, 192) mukaan poliittisiin toimijoihin ja johtajiin kohdistuva luottamus tai luottamuksen puute olisi kuitenkin erotettava itse hallitsemistapaan tai poliittisiin organisaatioihin kohdistuvasta luottamuksesta. Haastateltavatkin pohtivat sitä, onko järjestelmäämme kohdistettu kritiikki todella suunnattua järjestelmäämme kohtaan, vai onko kyse pikemminkin järjestelmän tuotoksiin, prosesseihin sekä politiikan tuloksiin suunnattua kritiikistä (ks. myös Lagerspetz 1999, 34–35). Toisin sanoen, itse järjestelmän legitimizeetti ei ole välttämättä heikkoa ja kritiikin kohteena, vaan kyseessä saattaa olla järjestelmän toimijoihin itseensä suunnattu kritiikki, joka kuitenkin näyttäytyy esimerkiksi yleisenä epäluottamuksena koko hallitsemistapaa kohtaan johtuen olemassa olevista vaikuttamisväylistä ja järjestelmän luomista puitteista: Koska kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ovat edustuksellisessa demokratiassa rajattuja lähinnä vain eduskunta- ja kunnallisvaaleissa äänestämiseen, on myös kaikki mahdollinen kritiikki nähtävissä äänestystuloksissa, on se sitten suunnattua yksittäisiä poliitikkoja, puolueita tai koko järjestelmää kohtaan. Kuitenkin vastakohtaksi edelliselle näkemykselle, esimerkiksi Dahl (1971, 83–85) esittää, ettei politiikan toimijoiden kohtamaa kritiikkiä tulisi erottaa järjestelmään kohdistuvasta kritiikistä: Legitimizeetti nähdään poliittisen järjestelmän ehdottomana vaatimuksena ja sen puute johtaa tällöin nimenomaan poliittisen järjestelmän kriisiin (Dahl 1998, 37–38; Dahl 1989, 106–118, 250–258), sillä mikäli järjestelmässä toimivilla yksilöillä ei ole riittävää legitimizeettiä toiminnalleen, ei koko järjestelmälläkään voi sitä olla. Järjestelmä ei toisin sanoen olisi enemmän kuin osiensa summa.

Rajanveto kritiikin kohteen tunnistamiseksi on siis hankalaa olemassa olevissa puitteissa ja on myös mahdollista esittää, että äänestämisen ylipäättään on tulkittavissa vallassa olevan järjestelmän tueksi ja hyväksymiseksi (ks. esimerkiksi Paloheimo & Wiberg 1996, 193). Tosin tällöin voidaan myös pohtia äänestysprosentin merkitystä legitimizeetille: Mikäli äänestysprosentti kuvastaa kansalaisten hyväksyntää järjestelmän toiminnalle, mistä kertoo se, että vaikka

eduskuntavaalien 2011⁷ äänestysprosentti nousi edellisistä vaaleista (67,9 % → 70,5 %), niin seuraavien vaalien (2012⁸ kunnallisvaalit) äänestysprosentti (61,2 % → 58,2 %) oli selkeästi matalampi kuin aikaisemmissa kunnallisvaaleissa? Miksei sama kansalaisten aktivoituminen jatkunutkaan seuraaviin vaaleihin? Lisäksi, jos äänestysprosentilla voidaan mitata järjestelmän hyväksyttävyyden tasoa, voidaan sen ajatella olevan melko heikkoa etenkin kunnallistaloudella, kun yli 40 % kuntalaisista ei äänestä lainkaan. Myös haastateltavat olivat tiedostaneet tämän ongelman (ks. luku 6.3) kunnallisen päätöksenteon oikeutuksessa, mutta vaihtoehtoisen järjestelmän puuttuessa, ei ongelman korjaamiseksi osattu juurikaan esittää toimenpiteitä.

Myös muut edustukselliseen demokratiaan usein liitettävät ongelmat, kuten kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien vähäisyys, tunnistettiin legitimizeettisiä heikentävinä tekijöinä ja haastateltavat kokivatkin uudenlaisten demokraattisen osallistumisen muotojen (ks. esim. Kaifeng, Yang & Bergrud 2008, 18) lisäämisen ja käyttöönoton tärkeiksi legitimizeettisiä vahvistaviksi keinoiksi. Toisaalta haastateltavat eivät jakaneet demokratian kriisipuheiden mukaista näkemystä politiikan ammattimaistumisesta, eliitin vallasta ja kansalaisten irrottautumisesta perinteisen demokratian poliittisista instituutioiden toiminnasta ja näitä seuraavasta kasvavasta legitimizeettivajeesta (ks. esimerkiksi Burnham 1982), vaan halusivat pitää päätöksenteon jatkossakin (ammattilais)poliitikkojen hallussa.

Haastateltavien näkemykset olivat siis kahtalaiset: Yhtäältä, erilaisia lähidemokratian, paikallisen osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja, kuten alueellisia asukasiloja tai vaikkapa Valma-valmistelufoorumien kaltaisia osallistumismahdollisuuksia, pidettiin merkittävänä kuntalaisten osallistamiseksi päätöksentekoon ja päätöksenteon valmisteluun, mutta toisaalta kuntalaisille (tai kansalaisille) ei haluttu antaa päätösvaltaa esimerkiksi sitovien kansanäänestysten muodossa. Ainoastaan yksi oppositiovaltuutettu toivoi sitovia kansanäänestyksiä merkittävien päätösten perustaksi, muut valtuutetut halusivat pitää päätösvalan käsissään. Legitimizeetin kannalta vaarana onkin lumedemokratian riski: Esitetään, että kuntalaisilla, tai kansalaisilla yleisesti, on tällaisten lähidemokratian välineiden kautta mahdollisuus vaikuttaa tuleviin päätöksiin, mutta kuten haastateltavat totesivat, valtuusto sen lopullisen päätöksen tekee ja se päätös voi olla täysin kuntalaisten mielipiteiden vastainen. Esimerkiksi muutama haastateltava mainitsi Tampereen tunnelihankkeen, josta on vaadittu kansanäänestystäkin, mutta jonka toteutumisesta ei haastateltavien mukaan kuntalaisten tulisi edes saada päättää, sillä riittävä tieto ja kyky päätösten tekemiseen on heidän mielestään vain valtuustolla. Tämänkaltaiset näke-

⁷ Tilastokeskus 2011. http://tilastokeskus.fi/til/evaa/2011/evaa_2011_2011-04-29_tie_001_fi.html

⁸ Tilastokeskus 2012. http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tie_001_fi.html

mykset vievät siis pohjaa aiemmin esitetyltä lähidemokratian merkityksellisyydeltä: Se, että keinoja on olemassa, ei vielä riitä. Keinoilla pitäisi pystyä myös todellisuudessa vaikuttamaan, mikä nykyisellään ei valitettavasti näyttäisi olevan mahdollista.

Koska haastateltavat edustavat Tampereen kaupungin valtuustoa, on huomioitava Tampereella käytössä olevan pormestarimallin merkitys tutkimustulosten yleistettävyyden kannalta: Pormestarimalli eroaa perinteisestä kunnan johtamisesta etenkin siinä, että sillä pyritään tuomaan kunnan poliittinen johtajuus selkeämmin esille. Tästä syystä saatuja tuloksia politiikan, hallinnon taikka kansalaisyhteiskunnan legitimiteetistä ei ole mahdollista yleistää koskemaan koko Suomen kuntakenttää. Haastateltavat näkivät Tampereen pormestarimallin merkityksellisenä poliittisen toiminnan ja päätöksenteon legitimoijana, niin politiikan kuin myös hallinto-toiminnan kannalta: Etenkin laajempi sekä selkeämpi poliittinen johtajuus ja pormestarin tuolle poliittiselle johtajuudelle antamat kasvot koettiin olevan mallin erityisiä vahvuuksia. Johtamisjärjestelmän heikkouksiksi koettiin jo aikaisemmissa tutkimuksissa (ks. esimerkiksi Stenvall & Airaksinen 2009; Kankaanpää 2010, Hakari 2013) esiin nousseet hallinnon liiallinen alistuminen politiikan valtaan, viranhaltijatyön ja politiikan välisen kuilun hälveneminen sekä erityisesti vallan kapeutuminen pienen poliittisen eliitin haltuun. Etenkin mallin seurauksena syntyvä valtakapeutuma nähtiin myös pidemmän päälle demokratian kannalta jopa ongelmallisena ja legitimizeettiä heikentävänä tekijänä, jonka vaikutuksia tulisi tulevaisuudessa arvioida tarkemmin esimerkiksi pohtimalla onko valtuustoryhmän puheenjohtaja-apulaispormestari- malli kestävä demokratian kannalta.

Tutkimuksen tulokset tarjoavat siis lisätietoa niin pormestarimallin positiivisista kuin negatiivisistakin vaikutuksista kunnallisen johtamisjärjestelmän legitimizeetin kannalta. Toisaalta pohdittavaksi jää kuitenkin se, miten hyvin itse kuntalaiset ovat sisäistäneet mallin vaikutukset kuntansa johtamiseen: Niin aikaisemmissa tutkimuksissa kuin tässäkin painopisteessä ovat olleet järjestelmän toimijat, jolloin kuntalaisnäkökulma on jäänyt pienemmälle huomiolle. On selvää, että itse järjestelmän osallisina niin valtuutetut, apulaispormestarit kuin muutkin asiantuntijat osaavat arvioida järjestelmää omien näkemystensä ja käytännön kokemuksensa ansiosta, mutta mikä on kuntalaisten näkemys järjestelmästä ja sen toimivuudesta? Onko kuntalaisilla todellisuudessa sama tieto ja ymmärrys järjestelmän tavoitteista ja vaikkapa pormestarin merkityksestä esimerkiksi kunnallisen päätöksenteon poliittisena ohjaajana?

Hallinnollisen toiminnan legitimizeetin arvioinnissa merkittäväksi koettiin hallinnon ja politiikan välisen suhteen toimivuus. Toisin sanoen, hallintoa pidettiin välttämättömänä politiikan

kumppanina, jonka toiminnan tulisi alistua poliittiselle ohjaukselle. Näin ollen, selkeää eroa politiikan ja hallinnon välille ei haluttukaan tehdä, vaan uudelle julkiselle hallinnalle tyypillinen näkemys hallinnosta ja politiikasta (ks. esimerkiksi Rosenbloom 1986, 154–161; Stoker 2011, 18) toisiaan täydentävinä ja rinnakkaisina tekijöinä, kuvastaa myös haastateltavien ajatuksia. Toisaalta, esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta haastateltavat esittivät hyvinkin kriittisiä näkemyksiä: Kokemuksen mukaan hallinto ei välttämättä aina noudata sille lain puitteissa määriteltyjä toimintatapoja eivätkä esimerkiksi virkamiehet välttämättä noudata poliittisen ohjauksen heille asettamia reunaehtoja. Toisin sanoen, weberiläinen virkamiehen ideaalimalli virkamiehestä puolueettomana hallinnoijana sekä muualla päätettyjen asioiden neutraalina ja teknisenä toimeenpanijana, ei haastateltavien mukaan läheskään aina toteudu. Tällöin myös valmistelun objektiivisuus kärsii ja tarjotut vaihtoehdot kuvastavat virkamiesten omia subjektiivisia näkemyksiä, jolloin virkamies itse asiassa astuu politiikan toimintakentälle ja harjoittaa poliittista toimintaa, ei virkamiestyötä (ks. esimerkiksi Paloheimo & Wiberg 1996, 168; Weber 1976, 126–127; 1947, 305–306).

Hallinnon politisoituminen näkyi haastateltavien mukaan paitsi edellä mainitussa virkamiesten poliittisessa toiminnassa, joka siis nähtiin hyvin negatiivisena tendenssinä, myös poliittisten suhteiden sekä erilaisten verkostojen vaikutuksessa virastoissa harjoitettavaan hallintotoimintaan. Osa haastateltavista totesikin olleensa erityisen yllättyneitä siitä, kuinka suuri vaikutus erilaisilla poliittisilla kytköksillä hallinnon toimintaan itse asiassa on. Tällaisten poliittiseen toimintaan vaikuttavien verkostojen ei kuitenkaan nähty millään tavoin korruptoivan hallintotoimintaa tai heikentävän sen legitimitettiä, sillä vastaavanlaisia verkostoja on kaikkialla yhteiskunnassamme ja ne ovat lähes välttämättömiä politiikan ja hallinnon toiminnan kannalta: Verkostojen nähtiin tuottavan päätöksentekijöille runsaasti merkittävää tietoa päätöksenteon pohjaksi, mutta tuottaako monta subjektiivista näkemystä todella yhden riittävän objektiivisen näkemyksen päätöksenteon perustaksi. Lisäksi verkostojen toimintaa perusteltiin esimerkiksi inhimillisiä tekijöitä, kuten sillä tosiasialla, että objektiivisuutta ei ole koskaan mahdollista saavuttaa, sillä yksilöiden erilaiset viiteryhvät, kasvatus, koulutus, perhe, sekä häntä ympäröivä yhteiskunta itsessäänkin vaikuttavat hänen maailmankatsomukseensa ja näkemyksiinsä. Goethen sanoin:

”Sage mir, mit wem du umgehst, so sage ich dir, wer du bist; weiß ich, womit du dich beschäftigst, so weiß ich, was aus dir werden kann⁹.“

⁹ ”Kerro minulle keiden kanssa seurustelet, niin kerron kuka olet; tiedän, mitä teet, ja tiedän, mitä sinusta voi tulla.” (Oma käänökseni) Johann Wolfgang von Goethe, 1821. *Wilhelm Meisters Wanderjahre*.

Inhimillisistä lähtökohdista tarkasteltuna perustelut verkostojen vaikutusvallalle ovat siis ymmärrettäviä, mutta erityisen tärkeää olisi kuitenkin arvioida vaikutusten mahdollisia seurauksia legitimitetin kannalta. Kuten haastateltavat itsekin totesivat, legitimitetin kannalta merkityksellistä ei ole ainoastaan se miten asiat todellisuudessa ovat, vaan se, miltä ne ulospäin näyttävät. Toisin sanoen, mikäli ulospäin saatava kuva näyttää siltä, että päätöksiin tai esityksiin on vaikutettu jonkun ulkopuolisen tahon toimesta, eivät myöskään tehdyt päätökset tai esitykset vaikuta hyväksyttäviltä, vaikka tosiasiallista vaikuttamista ei välttämättä olisi-kaan tapahtunut. Tässä piilee kenties verkostojen suurin ongelma legitimitetin kannalta: Ne voivat saada toiminnan näyttämään illegitiimiltä, vaikkei se sitä olisikaan ja päinvastoin. Verkostojen toiminnan läpinäkymättömyyden ansiosta täyttä varmuutta niiden mahdollisista vaikutuksista on tuskin koskaan mahdollista saada.

Hallinnon politisoitumiseen usein liitettävät poliittiset virkanimitykset nähtiin harvinaisina ja haastateltavat olivatkin lähes yhtä mieltä siitä, ettei Tampereella tällaisia harjoiteta. Pohjaa haastateltavien esittämältä väitteeltä vie kuitenkin se tosiasia, että he myönsivät tällaisen toiminnan olevan yleistä paitsi muissa kunnissa myös valtakunnan tasolla ja haastattelusta toiseen toistuva mantra olikin: ”Ei meillä, mutta muualla”. On kuitenkin syytä pohtia, mikä tekisi juuri Tampereesta niin ainutlaatuisen, ettei täällä tällaista maan tapana ollutta toimintaa harjoitettaisi. Lisäksi haastateltavien vetoaminen maan tapaan, poliittisten virkanimitysten pitkään historialliseen traditioon, sulle-mulle-politiikkaan, sekä huoli oman puoluekannan mahdollisista vaikutuksista tulevaisuuden uranäkymien kannalta, antavat syytä skeptisyydelle: Mikäli puoluekannalla ei olisi vaikutusta virkanimityksissä, miksi osa haastateltavista huolehtii oman puoluekantansa mahdollisia negatiivisia vaikutuksia oman urakehityksensä kannalta ja esittää, että kansalaisten tulisi taktikoida valitessaan poliittista puoluettaan. Miten puoluekannalla voisi taktikoida, jos sillä ei olisi merkitystä?

Kansalaisyhteiskunnan oikeutuksesta kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä: kansalaisyhteiskunta on demokraattisen valtion tunnusmerkki, jonka toiminnan oikeutus perustuu lain takaamiin yhdistymisen- ja sananvapauteen. Kansalaisyhteiskunnan toimintaa pidettiin tärkeänä kansalaisten aktivoijana ja politiikan ”herättäjänä”, tuomassa poliitikkojen päätöksentekoon ja tietouteen asioita, joita sinne ei muuten välttämättä tulisi. Haittapuolena nähtiin esimerkiksi se, että kansalaisyhteiskunnan toiminta johtaa usein sen oman legitimitettinsä kannalta ikävään oravanpyörään: Kansalaisyhteiskunta toimii tyypillisesti vastavoimana ja herättelijänä poliittiselle päätöksentekoprosessille, mutta ajan saatossa se kuitenkin lopulta imeytyy mukaan byrokraattiseen prosessiin, eikä enää toimikaan alkuperäisessä tarkoituksessaan. Tällöin

myös sen toiminnan legitimitetti heikkenee. Joka tapauksessa kansalaisyhteiskunnan merkittävänä antina pidettiin etenkin sitä, että sen toimintapiiristä nousee myös politiikkaan uusia kasvoja ja mahdollisia tulevaisuuden vaikuttajia.

Kansalaisyhteiskunnan eri sektoreiden aktivoituminen aiheutti kuitenkin myös huolta siitä, että kuilu perinteisen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja kansalaisyhteiskunnan välillä kasvaisi edelleen. Tällöin kansalaisyhteiskunta alkaisi elää täysin omaa elämäänsä, irrallaan muusta yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta, joka edelleen johtaisi poliittisen toiminnan arvostuksen ja hyväksyttävyyden heikkenemiseen. Toisin sanoen, perinteinen politiikka menettäisi merkitystään kansalaisten silmissä ja vaihtoehtoiset toiminnan ja vaikuttamisen muodot veisivät kansalaisten huomion. Eriytymisen syiksi esitettiin esimerkiksi muuttunutta kansalaisuutta, jossa kansalaisten nähtiin aktivoituneen etenkin erilaisten yhden asian liikkeiden toiminnassa, joiden nähdään tarjoavan paitsi mielekää sisältöä myös ”kaikki, mulle, heti, nyt!”-asenteen edellyttämää pikaista tyydytystä, jollaista pitkäjänteinen poliittinen puolue toiminta ei siis nykyisellään kykenisi osallisilleen tarjoamaan.

On kuitenkin pohtimisen arvoista, johtuuko poliittisen toiminnan kiinnostavuuden lasku niinkään kansalaisten muuttumisesta, vai vaikuttaako taustalla myös politiikan tekemiseen ja poliitikkojen omaan toimintaan liittyvät tekijät: Haastateltavat kokivat poliitikkojen altistuvan jatkuvan tarkastelun ja kritiikin kohteeksi, jolloin toimintaan lähteminen vaikuttaisi laajasti koko elämään. Tämä voi myös osaltaan vähentää kiinnostusta, sillä kaikki eivät ole valmiita luopumaan yksityisyydestään ja altistamaan itseänsä, kuten eräs haastateltava kuvasi, ”koko kansan sylkykupin” rooliin. Myös verkostoilla ja suhteilla on haastateltavien mukaan merkitystä puoluepolitiikkaan mukaan pääsemisessä, joten on myös mahdollista, ettei kiinnostunut kansalainen pääse mukaan toimintaan, vaikka hän haluaisikin. Toisin sanoen, puoluepolitiikan todellisuus ei kohtaa kansalaisen todellisuutta, jolloin vaihtoehtoiset toiminnan muodot saattavat viedä mukanaan, politiikan ollessa tällä tavoin ”sulkeutunutta” ja pienen sisäpiirin hallussa. Tällaisen toiminnan eriytymisen uhkana on kuitenkin edelleen kasvava polarisaatio kansalaisten ja ammattipoliitikkojen välillä. Poliitiikan ammattilaistumisen ja siirtymisen yhä kauemmas kansalaisten arjesta on jo todettu (ks. luku 5.2) aiheuttavan haasteita edustuksellisen demokratian järjestelmän legitimitetille (Castells 2010, 343; Dunn 2005, 183), minkä vuoksi tulisikin kiinnittää erityistä huomiota järjestelmän kaikkien toimijoiden saumattomaan yhteistyöhön ja toistensa huomioimiseen, vaikkapa kehittämällä uudenlaisia vaikuttamisen keinoja.

Pohdittaessa legitimiteetin tulevaisuuden näkymiä ja mahdollisia haasteita haastateltavat nostivat esille erilaisia siihen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä: Esimerkiksi haastattelujen aikana alkutekijöissään oleva Ukrainan kriisi ja sen mahdolliset vaikutukset laajempaankin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön nähtiin joko legitimiteettiä mahdollisesti vahvistavana tai heikentävänä tekijänä. Toisin sanoen, kriisin aikana yhteiskunta joko yhdistyy ja lähentyy, jolloin myös vallassa olevien legitimiteetti vahvistuu, tai päinvastoin eriytyy kriisin aiheuttaman taloudellisen tilanteen heikkenemisestä johtuvan eriarvoisuuden kasvun vuoksi. Taloudellisen tilanteen kehitys nähtiinkin yhdeksi merkittävimmäksi tekijäksi tulevaisuuden tilanteen kannalta: Mikäli heikko taloudellinen tilanne edelleen jatkuu tai entisestään heikkenee, heikkenee myös legitimiteetti ja usko järjestelmään, sillä vaikeina aikoina pitää tehdä vaikeita päätöksiä, jotka saattavat sotia kansalaisten oikeustajua vastaan. Esimerkiksi esitettiin esimerkiksi lapsilisien leikkauksista nousutta kohua, joka haastateltavien mukaan välitti entistä ikävämpää kuvaa poliitikoista omaa etuaan ajavina ja kansalaisten tarpeita vähättelevinä toimijoina.

7.2 Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Legitimiteetin tulevaisuus niin politiikan, hallinnon kuin kansalaisyhteiskunnan lähtökohdista näyttää siis melko haastavalta: Heikko taloudellinen tilanne ja sitä mahdollisesti edelleen pahentava Ukrainan kriisi, suurtyöttömyys, sekä vaikkapa hallitusrintaman rakoilu voivat kaikki osaltaan vaikuttaa legitimiteetin tulevaisuuteen. Ensi keväänä järjestettävien eduskuntavaalien äänestysprosentti ja tulokset ovat vielä täysin arvailujen varassa: Mikäli kansalaiset kokevat entistä suurempaa tyytymättömyyttä johtaa se joko äänestysprosentin laskuun tai edellisten eduskuntavaalien kaltaiseen oppositiopuolueiden ja/tai perussuomalaisten menestyksen jatkumiseen. Esimerkiksi maahanmuuttovastaisten ruotsidemokraattien nousu Ruotsin valtiopäivävaalien vaalivoittajaksi on herättänyt huolta tulevaisuudesta, sillä se vahvistaa pelkoa ääri-liikkeiden noususta myös Suomessa. Mikäli yhteiskunnan polarisaatio ja eriarvoistuminen jatkuu, vaikuttaa se todennäköisesti negatiivisesti legitimiteetin tilanteeseen, jolloin mahdollista olisi, että ruotsidemokraattien kaltaiset liikkeet saisivat jalansijaa myös meillä. Päättäjien tulisikin tehdä entistä enemmän töitä korjatakseen kansalaisten horjuvaa uskoa niin hallinnon kuin hallitsevienkin legitimiteettiin, jotta tämänkaltaisen tendenssi saataisiin taitettua.

Myös etenkin viime aikoina julkisuuteen nousseiden poliittisten kohujen ja mahdollisten väärinkäytösten vaikutuksia hallinnon hyväksyttävyyden arviointiin ei tulisi vähätellä, erityisesti koska ne ovat osin ristiriidassa myös perustuslain pykälien kanssa. Suhtautuminen kansan-

edustajien ja ministerien rikkeisiin ja/tai rikoksiin verrattuna yksityisen kansalaisen vastaaviin on ristiriidassa yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6§) kanssa: Esimerkiksi kehitysyhteistyöministeri Heidi Hautalan (vihr.) oviremonttikohu (ks. esim. Hakahuhta & Salokorpi 2013), Antti Kaikkosen (kesk.) luottamusaseman väärinkäytöstä saama ehdollinen tuomio (Mölsä 2013), sekä entisen puolustusministeri Stefan Wallinin (RKP) suoranainen valehtelu puolustusvoimauudistukseen liittyvistä poliittisista tekijöistä (HS 2012) ja näitä seuranneet lievät sanktiot, ovat paitsi kansalaisten oikeustajun vastaisia myös osin perustuslaillisten (ks. esim. PL 29 §) velvollisuuksien noudattamatta jättämistä. Millaisia vaikutuksia kansalaisten oikeustajulle ja hallinnon legitimitetille on sillä, että jopa ministeritasolla on ”sallittua” valehdella niin kansalaisille kuin eduskunnallekin päätöksentekoon vaikuttaneista periaatteista ja kantaa vastuuta anteeksipyyttämällä? Riittäisikö myös tavalliselle kansalaiselle ministerien tavoin vain anteeksipyyntö vastaavanlaisissa tilanteissa?

Edellä mainittu perustuslain pykälä (PL 29 §) kansanedustajan riippumattomuudesta onkin ollut yhteiskunnassamme jo pitkään ongelmallinen. Puolueiden harjoittama ryhmäkuri, niin valtuusto- kuin valtakunnan tasollakin, on ristiriidassa perustuslain vaatimuksen kanssa, jonka mukaan kansanedustaja on velvollinen noudattamaan toimissaan oikeutta ja totuutta, sillä edustaja saatetaan jopa erottaa ryhmästään, mikäli ei noudata ryhmäpäättöstä vaan toimii omantuntonsa mukaan. Ryhmäkuri ja sen rikkomisesta seuraavat sanktiot, kuten erottaminen eduskunta- tai valtuustoryhmästä, asettavat haasteita paitsi poliitikoille itselleen myös poliitikkojen toimintansa legitimoinnille: Mikäli poliitikot eivät riittävän selkeästi tuo esille puoluepolitiikan vaikutusta toimintaansa ja päätöksiinsä, seurauksena voi olla uskonsa menettäneitä ja pettyneitä äänestäjiä.

Myös yhteiskunnallinen muutos, joka vaikuttaa paitsi kansalaisten elämään myös poliitikkojen toimintaan ja asemaan, on merkittävässä roolissa legitimitetin arvioinnissa, sillä yhteiskunta on muuttunut monisäikeiseksi ja vaikeasti ennakoitavaksi niin Suomessa kuin maailmallakin, jolloin myös poliitikkojen ja hallinnon kohtaamat haasteet ovat monimutkaistuneet. Esimerkiksi elämän yleisen varmuuden katkeaminen, työttömyyden ja hyvinvointivaltion paineiden kasvu, väestön ikääntyminen, tietoyhteiskunnan haasteet ja teknologian kasvu, globaali uusi työnjako, työntekijöiden ja yritysten liikkuvuuden lisääntyminen, yrity maailman ja työmarkkinoiden verkottuminen, kansainvälisen kilpailun kiristyminen sekä alueellinen keskittyminen (Kattelus & al. 2002; Himanen 2004) vaikuttavat kaikki osaltaan legitimitetin kehittymiseen. Voidaan myös pohtia, onko tämänkaltainen yhteiskunnallinen muutos osateki-

jänä perinteisen puoluepolitiikan kiinnostavuuden laskulle, sillä epävarmuus omasta tulevaisuudesta hankaloittanee pidempiaikaista sitoutumista jonkin yhteiskunnallisen aatteen toimintaan.

Sosiaalisen median nousu, tiedonkulun nopeutuminen ja tiedonsaannin helppous sekä ajan-tasaisuus vaikuttanevat myös hallinnon ja poliittisen toiminnan legitimizeettiin, sillä tietoa niiden toiminnasta on nykyään saatavilla enemmän kuin koskaan. Toisaalta myös kansalaisten medialukutaidon tulisi olla ajan tasalla, sillä lööppien ja todellisten merkittävien uutisten erottaminen toisistaan on entistä hankalampaa, sillä tietoa välittäviä lehtiä, verkkosivustoja ja vaikkapa televisio- ja internetkanavia on lukemattomia, jolloin lukijoista kilpaillaan räikeillä sekä huomiota herättävillä otsikoilla, jotka saattavat toisinaan olla journalistin etiikan kannalta arveluttavia (ks. esimerkiksi Karvonen 2002). Koko yhteiskunta, ja politiikka sen osana, on siis muuttunut: Vielä joitakin vuosia sitten ei olisi voitu kuvitella nykyisentapaista pääministerin esiintymistä viihdeohjelmissa, seikkailupuiston avajaisissa tai twiittaavan budjettineuvotteluista, mutta tietoyhteiskunnan kehitys sekä sosiaalisen median nousu ovat mahdollistaneet tämänkin. Toisaalta, se että se on mahdollista ja että sitä tapahtuu, ei välttämättä tarkoita, että se olisi hyväksyttävää: Esimerkiksi kaksi viidestä suomalaisesta kokee pääministerin arvovallan laskeneen Stubbin noustua Kataisen tilalle pääministeriksi (Yle, 2014). Pohdittavaksi jää, liittyykö arvovallan lasku pääministerin ahkeraan sosiaalisen median käyttöön ja uudelleenlaiseen julkisuuskuvaan vai vaikuttavatko taustalla täysin toisenlaiset tekijät.

Legitimizeetti on siis tärkeää paitsi yhteiskunnallisen tilanteen arvioinnissa myös kansalaisten tasa-arvon kannalta. Kun hallintoon luotetaan ja sen vallankäyttö on riittävän legitimiillä pohjalla, myös kansalaisten usko hallintoon ja poliittisiin päättäjiin on vankkaa. Viimeaikaiset poliittiset kriisit, poliittiset virkanimitykset, kytkökset ja epäilyt virkamiesten väärinkäytöksistä ovat saaneet Suomessa aikaan aivan uudenlaista poliittista ja yhteiskunnallista liikehdintää. Myös kansalaismielipide hallituksen ja poliitikkojen toimia kohtaan on kriittisempää kuin aikoihin, eikä hallitus ministereineen ole toimillaan kyennyt vastaamaan kritiikkiin riittävällä uskottavuudella. Toisin sanoen, hallinnon legitimizeetti heikkenee entisestään, mikäli poliitikot eivät jatkossakaan toiminnallaan vahvista legitimizeetin peruspilareita. Osin myös talouskriisin seurauksena lisääntyneet työttömyys, eriarvoisuus ja epäluottamus poliitikkojen toimintaan saattavat jatkossa vaatia laajempiakin yhteiskunnallisia muutosprosesseja hallinnon legitimizeettivajeen korjaamiseksi ja kansalaisten hallintoa kohtaan kokeman luottamuksen lisäämiseksi ja vahvistamiseksi. Jatkossa tutkimuksissa tulisikin kiinnittää enemmän huomio-

ta kansalaisten taholta tuleviin näkökulmiin, sillä kuten tässä, myös aikaisemmissa tutkimuksissa on pitkälti keskitytty tarkastelemaan legitimizeettiä hallinnon toimijoiden näkökulmasta, jolloin kansalaisten kokema todellisuus on jäänyt vähemmälle huomiolle. Koska kuitenkin legitimizeetillä viitataan kansalaisten uskoon ja luottamukseen vallitsevaan järjestelmään ja vallankäyttäjien toimintaan, tulisi legitimizeettiä tarkastella myös tästä lähtökohdasta. Toistaiseksi kansalaisten ääni on noussut kuuluviin lähinnä vaalitulosten arvioinnissa ja äänestysprosentin tarkastelussa, aivan kuten demokraattisessa järjestelmässämme, jossa kansalaisten mielipidettä kysytään vain vaaleissa ja he voivat vaikuttaa vain äänestämällä. Tällainen kansalaisten aliarviointi voidaan kuitenkin nähdä merkittäväksi legitimizeettiä heikentäväksi tekijäksi, sillä mikäli vallankäytön kohteiden mielipidettä ja näkemyksiä ei kysytä eikä kuunnella ja vallankäyttäjät saavat itse sanella legitimizeetin aseman ja tilanteen, saattavat näkemykset erota merkittävästikin vallanalaisten näkemyksistä. Esimerkiksi Tampereen pormestarimallin kannalta järjestelmän sisäisten toimijoiden näkemykset ja kokemukset mallin toiminnasta ja käyttökelpoisuudesta saattavat erota merkittävästikin kuntalaisten vastaavista. Tuntevatko kuntalaiset todella mallin sisällön, tavoitteet ja merkityksen kunnallisen johtamisjärjestelmän kannalta?

Legitimeetin vaatimusten täyttämisen tulisi siis olla jatkuva hallintotoiminnan sisäinen prosessi, johon tulisi pyrkiä kaikilla hallinnon osa-alueilla. Toisin sanoen, legitimizeettiä tulisi edistää niin poliittisen, hallinnollisen kuin demokraattisenkin järjestelmän kaikilla tasoilla, mikäli tulevaisuuden näkymät hallintojärjestelmämme vakaudesta ja kansalaisten luottamuksesta sitä kohtaan halutaan säilyttää. Lisäksi on tarpeen muistuttaa, että pelkkä lainmukainen toiminta ja lain edellyttämien toimenpiteiden ja toimintaprosessien noudattaminen ei sinänsä vielä takaa hallinnolle legitimizeettiä, sillä kuten jo luvussa 3.1 todettiin, toiminta voi olla legaalista, olematta kuitenkaan legitimeettiä. Näin ollen proaktiivinen toiminta legitimeetin edellytysten luomiseksi olisikin tärkeämpää kuin pelkkä legitimeetiksi miellettyjen periaatteiden sokea noudattaminen. Edellä mainittua proaktiivista toimintaa ja legitimeetin vahvistamista tulisi mielestäni pyrkiä toteuttamaan nykyistä selvästi hanakammin epäilyttävän toiminnan hiljaisen hyväksynnän sijasta, sillä myös legitimeetin kannalta pätee ilmaus: Kaikki, mikä on laillista, ei ole sallittua. Toisin sanoen, vaikka jokin olisi laillista, ei se välttämättä tee siitä hyväksyttävää. Tähän periaatteeseen hallinnon ja politiikan toimijoiden tulisikin kiinnittää entistä enemmän huomiota.

LÄHTEET

Tutkimuskirjallisuus

- Beetham, David 1991. *The Legitimation of Power*. London. Macmillan.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke 2002. Moving from excellence models of service delivery to benchmarking of good local governance. *International Review of Administrative Sciences*. 67. 21–23.
- Box, Richard C. 1999. Running Government like a Business. *Implications for Public Administration Theory and Practice*. Vol. 29 (1): 19-43.
- Bull, Martin J. & Newell, James 2003. *Corruption in Contemporary Politics*. USA. Palgrave Macmillan.
- Burnham, Walter Dean 1982. *The current crisis in American politics*. New York. Oxford University Press.
- Caiden, Gerald; Dwivedi, O.P. & Jabbra, Joseph 2001. *Where corruption lives*. Bloomfield. Kumarian Press.
- Cappella, Joseph N. & Jamieson, Kathleen Hall 1997. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. New York. Oxford University Press.
- Castells, Manuel. *Power of Identity: Economy, Society, and Culture (2nd Edition)*. Hoboken, NJ, USA: Wiley-Blackwell, 2009. ProQuest ebrary. Web. 3.9.2014.
- Coicaud, Jean-Marc 2002. *Legitimacy and Politics*. NY, USA. Cambridge University Press.
- Crick, Bernard 1993. *In defence of politics*. 4. painos. London : Penguin.
- Dahl, Robert A. 1971. *Johdatus Poliittikan Tutkimukseen*. Helsinki. Tammi.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven. Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven. Yale University Press.
- Dunn, John 2005. *Democracy: A history*. New York. Atlantic Monthly Press.
- Dunsire, Andrew 1973. *Administration, the Word and the Science*. Great Britain. Western Printing Services.
- Doig, Alan & Theobald, Robin. 2000. Introduction: Why Corruption? Teoksessa Doig, Alan & Theobald, Robin (toim.), *Corruption and Democratisation*. Lontoo. Frank Cass.
- Easton, David 1960. *A Systems Analysis of Political Life*. New York. John Wiley.
- Engel, Kathleen C. & McCoy, Patricia A. 2011. *The subprime virus: reckless credit, regulatory failure, and next steps*. New York. Oxford University Press.

- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana 2001. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aalto-
la, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*. Jyväskylä. PS-kustannus. 24–
42.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere.
Vastapaino.
- Frederickson, George 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco. Jossey – Bass
Publishers.
- Gellner, Ernest 1994. *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*. London. Penguin
- de Graaf, G. & L.W.J.C. Huberts 2008. Portraying the Nature of Corruption using an explora-
tive case study design. *Public Administration Review*. 68:4. 640–653.
- von Goethe, Johann Wolfgang 1821. *Wilhelm Meisters Wanderjahre*.
- Grönfors M. 1982. *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. Helsinki. WSOY.
- Habermas, Jürgen 1991. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a
category of bourgeois society*. Cambridge. MIT Press.
- Habermas, Jürgen 1976. *Legitimation Crisis*. Käänt. McCarthy, Thomas. Lontoo. Heinemann.
- Hakari, Kari 2013. *Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto? Tut-
kimus Tampereen toimintamallista*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Aka-
teeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis: 1871.
- Hakari, Kari 2009. Tampereen toimintamallin uudistus – vastaus tulevaisuuden haasteisiin.
Teoksessa Haveri, A. & Majoinen, K. & Jäntti, A. (toim.), *Haastava kuntajohtaminen*.
84–92. Helsinki. Suomen Kuntaliitto.
- Hakari, Kari 2007. *Tuore Tampere – luovasti uuteen. Tampereen kaupungin toimintamallin
uudistus 2002–*. Tampere. Tampereen kaupunki, tietotuotanto ja laadunarviointi
A1/2007.
- Hanhimäki, Karita 2012. *Hyvä hallinto, etiikka ja korruptio valtionhallinnossa 2010-luvun
alussa: ministeriön virkamiesten näkemyksiä*. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tie-
dekunta. Pro gradu -tutkielma. Rovaniemi.
- Hautamäki, Veli-Pekka 2004. *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Helsinki. Edita Publishing Oy.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele 2008. Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. *Kun-
nallistutkimuksia*. Tampere.
- Heady, Ferrel 1984. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York. Dekker.
- Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael 2011. Introduction to Part I. Teoksessa: Hei-
denheimer, Arnold J. & Johnston, Michael 2011. *Political Corruption: Concepts and
Contexts*. 3. painos. Lontoo. Transaction Publishers.
- Heuru, Kauko 2003. *Hyvä hallinto*. Helsinki. Edita.

- Heuru, Kauko 2000. *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Tampereen yliopisto. Taloudellishallinnollinen tiedekunta. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 760.
- Himananen, Pekka 2004. Välittävä, kannustava ja luova Suomi. Katsaus tietoyhteiskuntamme syviin haasteisiin. *Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja* 18. Eduskunnan kanslian julkaisu 4/2004.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki. Helsinki University Press.
- Hirvonen, Kalervo & Mäkinen, Eija 2006. *Kunnallinen viranhaltija: oikeudellisen aseman sääntely*. Helsinki. Edita Prima.
- Hubbard, R. Glenn. & O'Brien, Anthony P. 2012. *Money, banking, and the financial system*. Boston. Pearson Education.
- Huber, Rueschemeyer & Stephens 2003. The Impact of Economic Development on Democracy. Teoksessa: Dahl, Robert Alan, Shapiro, Ian, and Cheibub, José Antonio, eds. *Democracy Sourcebook*. Cambridge. MIT Press.
- Häikiö, Liisa 2007. Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja-tuottajamallissa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, Vol. 35. No. 2. 147–160.
- Isaksson, Paavo. 1997. *Korruptio ja julkinen valta*. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja.
- Jansson, Jan-Magnus 1985. *Politiikan Teoria*. Helsinki. Tammi.
- Junnila, M. & Aho, T. & Fredriksson, S. & Keskimäki, I. & Lehto, J. & Linna, M. & Miittinen, S. & Tynkkynen, L-K. 2012. *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudissa*. THL, raportti 42/2012. Helsinki.
- Jyränki, Antero 2003. *Valta ja vapaus*. 3. laajennettu ja uudistettu painos. Helsinki. Talentum.
- Kaifeng, Yang & Bergrud, Erik 2008. *Civic engagement in a network society*. Charlotte. Information Age.
- Kallinen, Yrjö; Koivisto, Juha; Lahikainen, Lauri & Ronkainen, Antti. 2011. *Kurssi kohti konkurssia. Taluskriisin syyt ja seuraukset*. Toimitettu teos. Tampere. Vastapaino.
- Kallio, O. & Martikainen, J-P. & Meklin, P. & Rajala, T. & Tammi, J. 2006. *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista*. Tampereen yliopisto. Kunnallistutkimuksia.
- Katila, Laura 2013. *Maan tapa muutoksessa? Poliittisen korruption ja toimintatilan muutos Suomessa vuosina 1988–2011*. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma. Helsinki.
- Kattelus, Ritva & Tammeaid, Marika & Jokinen, Tom 2002. *Uraopas – omasta urastaan kiinnostuneille*. Helsinki. Primacarrera.

- Koski, Kirsi 2010. *Konsernijohtamisen kehittäminen –Case Tampereen kaupunki*. Tampere. Tampereen kaupunki A 12/2011.
- Krugman, Paul 2012. *End this depression now!* New York. Norton.
- Lagerspetz, Eerik 1999. Demokratian hautajaiset. *Tiedepolitiikka*. 1/99. Helsinki. Edistysellinen tiedeliitto. 33–44.
- Lagerspetz, Mikko 2009. Kansalliset identiteetit ja kansalaisyhteiskunta. *Tiedepolitiikka*. 4/09. Helsinki. Edistysellinen tiedeliitto. 37–42.
- Laine, Jarmo 1993. *Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto: poliittiset virkanimitykset maan tapana*. Helsinki. Art House.
- MacKenzie, Iain. 2009. *Key Concepts in Philosophy: Politics*. London. Continuum International Publishing.
- Manley, John F. 2003. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. Teoksessa: Dahl, Robert Alan, Shapiro, Ian, and Cheibub, José Antonio, eds. *Democracy Sourcebook*. Cambridge. MIT Press.
- Merikoski, Veli 1968. *Hallinnon politisoituminen*. Porvoo. WSOY.
- Miller, 2003 133-140. Pluralism and Social Choice. Teoksessa Dahl, Robert Alan, Shapiro, Ian, and Cheibub, José Antonio, eds. *Democracy Sourcebook*. Cambridge. MIT Press.
- Moilanen, Pentti & Räihä, Pekka 2007. Merkitysrakenteiden tulkinta. Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä. PS-kustannus.
- Mäenpää, Olli 2008. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 3. painos. Helsinki. Edita.
- Nehl, Hanns Peter 1999. *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Hart Publishing. Oxford.
- Niemivuo, Matti & Marietta Keravuori 2003. *Hallintolaki*. WSOY. Helsinki.
- Nye, Joseph S. 1989. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. Teoksessa Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael & LeVine, Victor T. (toim.), *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers. 963–983.
- Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*. Vol. 8 (3): 377–387.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti 1996. *Politiikan perusteet*. 1. painos. Helsinki. WSOY.
- Palonen, Kari 1998. Ovatko käsitteet jäädyttäjiä vai jäänsärkijöitä? Teoksessa Parvikko, Tuija, Palonen, Kari & Eräsaari, Leena (toim.), *Politiikka pois paikoiltaan. Sakari Hännisen juhlaKirja*. Jyväskylä. Jyväskylän yliopisto.
- Pekonen, Kyösti 1995. *Kohti Uutta Hallintoajattelua Julkisessa Hallinnossa*. Helsinki. Painatuskeskus.

- Philp, Mark 2011. *Conceptualizing Political Corruption*. Teoksessa: Heidenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael 2011. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 3. painos. London. Transaction Publishers.
- Pierre, Jon & Peters, Guy B. 2000. *Governance, politics and the state*. Basingstoke. Macmillan.
- Piironen, Pekka 2012. *Epävarmuuden talous*. Helsinki. Tutkijaliitto.
- Pitkin, Hanna Fenichel 2004. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*. Volume 27, Issue 3. 335–342.
- Preece, J., Rogers, Y. & Sharp, H. 2002. *Interaction Design: Beyond Human-Computer Interaction*. New York. Wiley.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. Princeton University Press
- Rannisto, Pasi-Heikki, Stenvall, Jari & Juusenaho Riitta (toim.) *Enemmän kuin osiensa summa. Sopimusohjaus ja moniääninen johtaminen Tampereella*. Tampere. Tampereen kaupunki A13/2011. s. 75–101.
- Rosenbloom, David 1986. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. USA. Random House.
- Rousseau, Jean-Jacques & Betts, Christopher 1994 [1762]. *Oxford World's Classics: Discourse on Political Economy and the Social Contract*. Cary, NC, USA. Oxford University Press. UK. ProQuest ebrary. Web. 12.9.2014.
- Ryynänen, Aimo 2010. *Pormestari*. Oy UNIPress Ab.
- Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla 2013. *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla 2012. Hyvä veli -verkostot suomalaisen korruption muotona. Raportissa *Korruptio Suomessa: tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Toim. V. Mäntysalo & S. Nazarenko. Transparency Suomi. 6–9.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna 2010. Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 23 (7). 647–668
- Salminen, Olavi 2005. *Joustava urakehitys: miten johtaa sitä?* Edita. Helsinki.
- Schumpeter, Joseph 2003. Capitalism, Socialism and Democracy. Teoksessa: Dahl, Robert Alan, Shapiro, Ian & Cheibub, José Antonio. *Democracy Sourcebook*. Cambridge. MIT Press.
- Shapiro, Ian 2003. *Moral Foundations of Politics*. New Haven. Yale University Press.
- Steinbeck, John 1957. *The Short Reign of Pippin IV: A Fabrication*.

- Stoker, Gerry 2011. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, Vol. 89. No. 1. 15–31.
- Stoker, Gerry 2006. *Why politics matters: making democracy work*. Basingstoke. Macmillan.
- Sutela, Marja 2001. Kuntalainen osallistujana ja vaikuttajana. Teoksessa: *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Tampere University Press.
- Tiihonen Seppo & Ylikangas Heikki 1992. *Virka, valta, kulttuuri*. Helsinki. VAPK-kustannus.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki. Tammi.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki. Tammi.
- Turtia, Kaarina 2001. *Sivistyssanat*. Helsinki. Otava.
- Vartola, Juha 1979. *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta: tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa*. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari 2010. *Julkinen johtaminen*. Helsinki. Tietosanoma.
- Weber, Max 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Käänt. Henderson, A. R. & Parsons, Talcott. Toim. Parsons, Talcott. London. Hodge.
- Weber, Max 1976. (1922) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 1. ja 2. nide. Toim. Winckelmann, Johannes. 5. uudistettu painos. Tübingen. Mohr.

Elektroniset lähteet

- Burtsow, Petri 2013. Italian nuorisotyöttömyys on ennätyskorkealla. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www muodossa:
http://yle.fi/uutiset/italian_nuorisotyottomyys_on_ennatyskorkealla/6701580. Luettu 27.8.2014.
- Esa, Miia 2013. Asiantuntija muistuttaa: Poliittiset virkanimitykset rikkovat perustuslakia. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa:
http://yle.fi/uutiset/asiantuntija_muistuttaa_poliittiset_virkanimitykset_rikkovat_perustuslakia__video/6943951. Luettu 27.8.2014.
- Hakahuhta, Ari & Salokorpi, Jussi 2013. Hautala pyysi anteeksi pimeän työn teettämistä. *Yle Uutiset*. 14.3.2013 Saatavilla www-muodossa:
http://yle.fi/uutiset/hautala_pyysi_anteeksi_pimean_tyon_teettamista/6538026. Luettu 6.5.2013.
- HS 2012. Laaninen: Wallinin valehtelusta vahvempi näyttö kuin Jätteenmäen valehtelusta. *Helsingin Sanomat*. 16.3.2012. Saatavilla www-muodossa:
[http://www.hs.fi/politiikka/Laaninen+Wallinin+valehtelusta+vahvempi+n%C3%](http://www.hs.fi/politiikka/Laaninen+Wallinin+valehtelusta+vahvempi+n%C3%9C)

A4ytt%C3%B6+kuin+J%C3%A4%C3%A4tteenm%C3%A4en+valehtelusta/a1305557985824. Luettu 6.5.2013.

Juvonen, Anna 2014. Lasse Männistö peruu eropyyntönsä eduskunnasta. *Kauppalehti*. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.kauppalehti.fi/etusivu/lasse+mannisto+peruu+eropyyntonsa+eduskunnasta/201409697248>. Luettu 5.10.2014

Karvonen, Erkki 2002. *Viestinnän historiaa*. Internetix. Saatavilla www-muodossa: http://oppimateriaalit.internetix.fi/fi/avoimet/0viestinta/tiedotusoppi/johdatus_viest.tieteisiin/5_viestinnan_historia/5.5_sanomalehdisto. Luettu 10.9.2014.

Kiviranta, Varpu 2014. Kiistelty Jukka Männistö Kevan toimitusjohtajaksi. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa:

http://yle.fi/uutiset/kiistelty_jukka_mannisto_kevan_toimitusjohtajaksi/7251970. Luettu 5.10.2014.

Koistinen, Antti 2012. Poliittiset virkanimitykset ovat suomalaista korruptiota. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa:

http://yle.fi/uutiset/poliittiset_virkanimitykset_ovat_suomalaista_korruptiota/5052411. Luettu 28.8.2014

Kuntaliitto 2014a. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/demokratiapaiva/Sivut/default.aspx>. Luettu 18.8.2014.

Kuntaliitto 2014b. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/osallistuminen/lahidemokratia/Sivut/default.aspx>. Luettu 18.8.2014.

Kurian, George T. 2011. Encyclopedia of political science. Verkkoaineisto:

<http://knowledge.sagepub.com/view/the-encyclopedia-of-political-science/SAGE.xml>. Luettu 27.8.2014

Lindqvist, Olli 2013. Sipilä luopuisi poliittisista virkanimityksistä – vaitonainen Kevakohusta. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa:

http://yle.fi/uutiset/sipila_luopuisi_poliittisista_virkanimityksista__vaitonainen_kevakohusta/6944142. Luettu 27.8.2014

MOT Kielitoimiston sanakirja 2012. 'Korruptio'. © 2012 Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy.

Mäkinen, 2012. Näin kävi Rantaväylän tunnelin Tamperelaisen vaalikoneessa. *Tamperealainen*. Saatavilla www-muodossa. <http://www.tamperealainen.fi/artikkeli/166872-nain-kavi-rantavaylan-tunnelin-tamperealaisen-vaalikoneessa>. Luettu 8.9.2014.

Mölsä, Ari 2013. Kaikkoselle ehdollista vaalirahajutussa - "Oma kuppi on kyllä jo aika täynnä tätä aihetta". *Yle Uutiset*. 30.1.2013. Saatavilla www-muodossa:

http://yle.fi/uutiset/kaikkoselle_ehdollista_vaalirahajutussa_-_oma_kuppi_on_kylla_jo_aika_taynna_tata_aihetta/6472239. Luettu 6.5.2013.

- Nieminen, Elina 2014. Anna-Kaisa Ikonen valittiin Kevan hallituksen puheenjohtajaksi. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa: http://yle.fi/uutiset/anna-kaisa_ikonen_valittiin_kevan_hallituksen_puheenjohtajaksi/7479487. Luettu 20.9.2014.
- OM 2009. 'Kansalaisyhteiskunta'. *Demokratiasanasto*. Saatavilla www-muodossa: <http://www.termipankki.fi/ext/demokratiasanasto/netmot.exe?UI=figr&height=173>. Luettu 3.9.2014
- Stenvall, Jari & Airaksinen Jenni 2009. Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. *Kuntaliiton verkkojulkaisu*. Acta nro 211. Saatavilla pdf-muodossa: http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tampere.fi%2Fmaterial%2Fattachments%2Fm%2F51UhitEs0%2FManse_mallillaan-raportti2009.pdf&ei=dP0GVOC6GYjOygOa8ICYBQ&usq=AFQjCNFikWvlnNVlo3yskR7K-rKISubBhQ&sig2=q4K8hbVvtDrzKDYYQkwdVw&bvm=bv.74115972,d.bGQ. Luettu 3.9.2014.
- Talsa 2013. Suomen korruptio muhii hyvä veli -verkostoissa. *Taloussanommat*. 26.2.2013. Saatavilla www-muodossa: <http://www.taloussanommat.fi/kotimaa/2013/02/26/suomen-korruptio-muhii-hyva-veli-verkostoissa/20133105/12>. Luettu 6.5.2013.
- Tilastokeskus 2012. Tilastot > Vaalit > Kunnallisvaalit > 2012 > Ennakkotieto: *Kokoomus säilytti asemansa suurimpana puolueena, Perussuomalaiset lisäsivät kannatustaan eniten kunnallisvaaleissa 2012*. Saatavilla www-muodossa: http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tie_001_fi.html. Luettu 12.9.2014.
- Tilastokeskus 2011. Tilastot > Vaalit > Eduskuntavaalit > 2011 > *Perussuomalaiset vaalien suurvoittaja, Kokoomus nousi suurimmaksi puolueeksi eduskuntavaaleissa 2011*. Saatavilla www-muodossa: http://tilastokeskus.fi/til/evaa/2011/evaa_2011_2011-04-29_tie_001_fi.html. Luettu 12.9.2014.
- Yle, 2014. Lehdet: Kaksi viidestä kokee pääministerin arvovallan laskeneen Stubbin aikana. *Yle. Uutiset*. Saatavilla www-muodossa: http://yle.fi/uutiset/lehdet_kaksi_viidesta_kokee_paaministerin_arvovallan_laskeneen_stubbin_aikana/7442843. Luettu 9.9.2014.
- Waris, Olli 2014. Tujunen vetää nimensä pois: "Olen jättämässä politiikan". *Iltalehti*. Saatavilla www-muodossa: http://www.iltalehti.fi/uutiset/2014091718670783_uu.shtml?utm_source=leiki&utm_medium=iltalehti&utm_campaign=kontekstuaalinen. Luettu 7.10.2014.

Lait ja sopimukset

SEUT = Sopimus Euroopan Unionin Toiminnasta

PL = Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Yhdenvertaisuuslaki 20.1.2004/21

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750

Hallintolaki 6.6.2003/434

LIITE 1 Haastattelulomake

Teemahaastattelurunko

Taustatiedot:

Nimi

Asuinpaikkakunta

Ikä

Koulutus

Työpaikka/ammatti

Kerro näkemyksiäsi legitimiteetistä; miten käsität legitimiteetin, mitä siihen sisältyy?

1 Hallinnon politisoituminen ja legitimiteetti

- Kerro politiikan/poliittisesta legitimiteetistä (hyväksyttävyydestä): Mikä oikeuttaa politiikan/poliittisen toiminnan? Millä perusteilla poliittinen päätöksenteko on oikeutettua ja/tai hyväksyttävää?
- Mitkä tekijät tähän hyväksyttävyyteen/oikeutukseen vaikuttaa?
- Millaisena näet poliittisen legitimiteetin kehityksen? Onko siinä havaittavissa muutoksia? Jos on, niin millaisia ja millä perusteilla näin väität?
- Mikä on mielestäsi ratkaisevaa poliittisen legitimiteetin kannalta? Mihin suuntaan kehitys on menossa?
- Missä määrin (suomalainen) hallinto on mielestäsi poliittista tai politisoitunutta?
- Miten voidaan oikeuttaa poliittinen päätöksenteko hallintotoiminnassa?
- Pitäisikö hallinnon toiminnalle ja poliittisten toimijoiden välille asettaa selkeät rajat: Missä määrin poliittinen vaikuttaminen on oikeutettua? Missä menee raja poliittisen vaikuttamisen hyväksyttävyydelle?
- Onko politisoituminen hyväksyttävä tendenssi (millä perusteilla, jos on)?
- Näkemyksiäsi poliittisiin virkanimityksiin: Ovatko ne hyväksyttäviä? Kerro yleinen mielipiteesi tästä, so nimitysten yleisyydestä?

2 Kansalaisyhteiskunta ja legitimiteetti

- Kerro kansalaisyhteiskunnan suhteesta legitimiteettiin? Miten näet kansalaisyhteiskunnan suhteessa poliittiseen toimintaan/hallintotoimintaan ja sen hyväksyttävyyteen?
- Mikä oikeuttaa poliittisen toiminnan kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta?
- Mitkä tekijät mielestäsi vaikuttavat kansalaisasenteisiin? Onko kansalaisyhteiskunnan taholta havaittavissa ilmapiirin muutoksia hyväksyttävyyden/oikeutuksen suhteen?
- Mihin suuntaan kehitys on menossa ja mikä on mielestäsi ratkaisevaa kansalaisasenteiden ja politiikan sekä hallinnon suhteissa legitimiteetin kannalta?

3 Hallinto ja legitimiteetti

- Kerro hallinnon legitimiteetistä/ Miten ymmärrät hallinnon, mitä siihen sisältyy? Mikä oikeuttaa hallinnon/sen toiminnan?

- Mikä tekee hallinnosta/sen toiminnasta legitiimiä eli hyväksyttävää? Mitkä tekijät vaikuttavat hallinnon legitimizeettiin? Mitkä seikat mahdollisesti heikentävät tuota legitimizeettiä?
- Mitkä tekijät ovat hallinnollisessa toiminnassa merkittäviä/ratkaisevia legitimizeetin ja oikeutuksen kannalta? Mihin suuntaan kehitys on menossa?
- Millaisena näet hallinnon legitimizeetin Suomessa? Mitkä tekijät vaikuttavat näkemykseesi (positiivinen/negatiivinen)?
- Millaisia toimia vaaditaan legitimeerin hallinnon kokemuksen aikaansaamiseksi? Miten legitimizeettiä voi vahvistaa?
- Millaiset toimet kenties heikentävät em.? Miten sellaista toimintaa voisi estää?
- Oletko havainnut muutoksia kansalaisten suhtautumisessa hallintoon/poliittiseen päätöksentekoon? (Jos olet, niin mistä luulet muutosten johtuvan?)
- Näyttäytyvätkö valta ja vallankäyttö oikeutettuina? Näyttäytyykö hallinnon toiminta hyväksyttävänä ja hyvän hallinnon periaatteita noudattavana?
- Millaisia toimia tulisi tehdä, jotta luottamus hallintoon paranisi vai onko luottamus hyvällä tasolla?
- Koetko kansalaisten puolelta painostusta toimia ”toisin”? Onko hallinnon toiminta joskus ollut ristiriidassa omien (so myös kansalaisten) arvojesi kanssa?
 - o Jos on, niin oletko toiminut arvojesi vastaan? Jos olet, niin, miten oikeutit toiminnan?
- Mitkä hallinnon piirteet ovat mielestäsi hallinnon hyväksyttävyyden kannalta oleellisia? Mitkä piirteet heikentävät hyväksyttävyyttä eniten?

4 Muuta hallinnosta ja sen hyväksyttävyydestä, vapaa sana

- Mitä haluaisit sanoa hallinnon nykytilasta? Onko tilanne hyvä vai kaipaanko muutoksia? Jos kaipaat, niin millaisia?

LIITE 2 Tutkimukseen osallistumis- ja suostumispyyntö

Hyvä Tampereen kaupunginvaltuuston jäsen!

Opiskelen hallintotieteitä Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa ja kirjoitan pro gradu -tutkielmaani hallinnon legitimitetistä. Tutkimukseni ohjaajana toimii Jari Stenvall. Hallinto ja hallintotoiminnan hyväksyttävyyden ja esimerkiksi poliittisten päätösten oikeutus ovat ajankohtaisia teemoja valtakunnan mediassa, mikä onkin osasyynä tutkimukseni aihevalintaan. Tutkimukseni toteuttamiseen tarvitsisin kuitenkin Sinun osaamistasi, asiantuntemustasi ja näkemystäsi hallinnon ja politiikan asiantuntijaedustajana!

Tutkimukseni empiirinen osa toteutetaan teemahaastatteluin, jollaiseen toivoisinkin Sinun osallistuvan. Olet valikoitunut haastateltavien joukkoon taustasi ja edustamasi puolueen ansiosta ja näkemyksesi olisivat tutkimuksen kannalta tärkeitä.

Teemahaastattelussa toivon sinun kertovan mielipiteitäsi esimerkiksi politiikan oikeutuksesta ja poliittisen toiminnan hyväksyttävyydestä sekä kansalaisyhteiskunnasta ja sen vaikutuksesta poliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon sekä tuon päätöksenteon oikeutukseen. Kolmantena teemana haastatteluissa on hallinto käsitteenä ja hallinnon oikeutukseen vaikuttavat tekijät.

Tutkimus on luottamuksellinen ja tutkimustulokset raportoidaan siten, että osallistujien henkilöllisyys ei paljastu. Tutkimukseen kuuluvat teemahaastattelut nauhoitetaan ja nauhoitukset hävitetään työn valmistuttua, loppukesästä. Mikäli olet suostuvainen osallistumaan tutkimukseen niin ota minuun yhteyttä mahdollisimman pian ja ehdota juuri Sinulle sopivaa haastatteluaikaa ja paikkaa! Voit ottaa yhteyttä sähköpostilla tai puhelimitse. (--)

Ps. Teemahaastatteluun kuluu aikaa noin puolesta tunnista kahteen tuntiin, omasta panoksestasi ja mielipiteidesi paljoudesta riippuen.

Voin tulla tekemään haastattelun Sinulle sopivassa paikassa. Haastattelusta ei aiheudu Sinulle muita kustannuksia kuin aikasi antaminen, mutta toivottavasti saat haastattelusta myös paljon irti.

Kiitos jo etukäteen mahdollisesta osallistumisestasi!

Ystävällisin terveisin

Annika Rajasalo