

Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

PÄÄTÖKSENTEON AVOIMUUS JA MEDIOITUMINEN SUOMEN KONSENSUSDEMOKRATIASSA

Juho Vesa

Väitöskirja esitetään Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi yliopiston päärakennuksen salissa 13 (Fabianinkatu 33, 3 krs.) lauantaina 13. elokuuta klo 12.

Helsinki 2016

Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 24(2016)
Viestintä

Painettua julkaisua myy ja välittää:
Unigrafia
<http://shop.unigrafia.fi/>
books@unigrafia.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 Helsingin yliopisto

ISSN 2343-273X (painettu)
ISSN 2343-2748 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-951-51-1093-0 (nid)
ISBN 978-951-51-1094-7 (pdf)

Unigrafia, Helsinki 2016

TIIVISTELMÄ

Suomen konsensusdemokratiassa julkisella keskustelulla on ollut perinteisesti ohut rooli poliittisessa päätöksenteossa. Yhteisymmärrystä ja kompromisseja on rakennettu päättäjien pienessä piirissä suljetuin ovin, ja virkamiesten, presidentin ja etujärjestöjen vahva asema ovat rajoittaneet julkista keskustelua. Institutionaaliset ja kulttuuriset muutokset ovat kuitenkin luoneet päättäjille uudenlaisia paineita toimia mediajulkisuudessa. Avoimuuden normi on vahvistunut yhteiskunnassa eli päätöksenteolta odotetaan aiempaa suurempaa läpinäkyvyyttä, politiikka on medioitunut eli median merkitys politiikassa näyttää kasvaneen, komiteoiden rooli päätösvalmistelussa on pienentynyt ja parlamentarismia on vahvistettu.

Väitöskirja tutkii, miten avoimesti suomalaiset päättäjät eli poliitikot, virkamiehet ja etujärjestöt suhtautuvat julkiseen keskusteluun. Se tarkastelee, miten päättäjät osallistuvat mediajulkisuudessa käytävään keskusteluun, millaisia julkiseen viestintään liittyviä sääntöjä päätöksentekoinstituutioissa on, ja miten instituutiot ovat reagoineet avoimuuden normin vahvistumiseen. Tutkimus kysyy myös, miten vahvasti poliittinen päätöksenteko on medioitunut eli mikä merkitys mediajulkisuudella on päätöksenteossa ja missä määrin uutismedia vaikuttaa päätöksentekoon. Artikkeliväitöskirja pohjautuu kahteen tapaustutkimukseen sekä kansanedustajakyselyyn. Tapaustutkimukset käsittelevät Sosiaaliturvan uudistamiskomiteaa (2007–2009) ja valtion tuottavuusohjelmaa (2002–2011), ja niiden aineistona on käytetty päättäjien ja toimittajien haastatteluja, mediajuttuja, tiedotusmateriaalia sekä asiakirjoja. Kansanedustajakysely käsitteli uutismedian agenda setting -valtaa eli median vaikutusta poliittisten instituutioiden asialistoihin.

Tutkimus osoittaa, että konsensuksen etsimisen perinne rajoittaa julkisen keskustelun avoimuutta Suomessa. Päättäjät eivät mielellään tuo neuvottelujen yksityiskohtia julkisuuteen, koska julkisuus voi lukkiuttaa neuvotteluasetelmia. Monipuoluehallitusten jäsenten harjoittama julkisuudenhallinta voi heikentää tilivelvollisuutta vähentämällä kansalaisten mahdollisuuksia arvioida poliitikkojen toimintaa. Päättäjät hallitsevat julkisuutta yhteisten julkisuussääntöjensä avulla. Esimerkiksi ministereiltä ei yleensä toivota julkisia kannanottoja kolmikantaisen valmistelun aikana. Kansalaiset ja media kuitenkin odottavat avoimuutta, joten päättäjät eivät voi täysin vetäytyä julkisuudesta. He ovat luoneet tiedotuskäytäntöjä, jotka samanaikaisesti vastaavat avoimuuden vaatimuksiin ja turvaavat valmistelulle ”työrauhan”. Esimerkiksi valmistelusta voidaan tiedottaa aktiivisesti, mutta niin yleisellä tasolla, että julkista keskustelua ei synny. Neutraalisti esiintyvillä virkamiehillä on usein keskeinen rooli tiedottamisessa, mikä voi kaventaa julkisuutta ja läpinäkyvyyttä. Kansanedustajien enemmistön mielestä uutismedian toiminta vaikuttaa huomattavasti enemmän julkiseen

keskusteluun kuin valtioneuvoston ja eduskunnan tekemiin päätöksiin ja päätöksentekoprosesseihin.

Tulokset osoittavat, että poliittisen päätöksenteon ydin on edelleen usein varsin eristetty julkisuudelta. Mediajulkisuus vaikuttaa enemmän symboliseen politiikkaan eli poliitikkojen kilpailuun äänestäjistä kuin varsinaisiin päätöksiin. Päätöksentekoinstituutiot ovat kehittäneet keinoja suojella päätöksentekoprosesseja mediajulkisuudelta ja avoimuuden vaatimuksilta. Tulokset tukevat aiempien tutkimusten johtopäätöstä, että medioituminen on melko pinnallista: se on muuttanut enemmän symbolista politiikkaa ja tiedotustoimintaa kuin päätöksentekoa.

ABSTRACT

In the Finnish consensus democracy, public discussion has traditionally played a small role in policymaking. Consensus and compromises have been built within small circles of policymakers behind closed doors, and the strong position of civil servants, president and interest organizations has limited public discussion. Institutional and cultural changes have, however, created new pressures for policymakers to act in media publicity. The norm of openness has been strengthened in society (i.e. policymaking is expected to be more transparent than before); politics has been mediatized (i.e. the significance of media in politics seems to have increased); the role of committees has been reduced in policy preparation; and parliamentarism has been strengthened.

This thesis examines how openly Finnish policymakers (i.e. politicians, civil servants and interest organizations) act towards public discussion. It studies how policymakers participate in discussions taking place in media publicity, what kind of rules on public communication policymaking institutions include and how institutions have reacted to the strengthening of the norm of openness. The study also asks how strongly policymaking is mediatized – i.e. what is the significance of media publicity in policymaking and to what extent does the news media affect policymaking. The article-based thesis is based on two case studies and a survey of members of parliament (MPs). The case studies focus on a social security reform committee (2007–2009) and a government’s programme to increase productivity in state administration (2002–2011). Case study data consists of interviews with policymakers and journalists, media articles, government information material and policy documents. MPs were surveyed on the news media’s agenda-setting power (i.e. the media’s influence on political institution agendas).

The results show that the tradition of looking for a consensus constrains the openness of public discussion in Finland. Policymakers prefer not to talk about policy negotiations in detail in public because publicity can freeze negotiations. The way that members of the multi-party government manage the news can weaken accountability by reducing citizens’ possibilities to evaluate politicians’ behaviour. Policymakers manage publicity through common publicity rules. For instance, ministers are not usually expected to make public statements during tripartite policy preparation. Citizens and the media, however, presume openness. Thus, policymakers cannot withdraw completely from publicity. They have created public information practices that simultaneously meet the expectations of openness and secure “working peace” for policy preparation. For instance, policymakers can publish information regarding policy preparation actively but on such a general level that it does not lead to public discussion. Civil servants, who act in a neutral way regarding

publicity, often have a central role in informing the public, which can narrow publicity and transparency. Moreover, the majority of MPs think that the news media's behaviour affects public discussions much more than policy processes and decisions made by the government and parliament.

Results indicate that the core of policymaking is often still rather isolated from publicity. Media publicity affects symbolic politics (i.e. politicians' competition for voters) more than actual decisions. Policymaking institutions have developed means to protect policy processes against media publicity and the demands for openness. Results support conclusions of earlier research, suggesting that mediatization is rather shallow: it has changed symbolic politics and public information activities more than policymaking.

KIITOKSET

Ensimmäinen kiitos kuuluu työn ohjaajille, Anu Kantolalle ja Juha Herkmanille. Ilman Anua en olisi päässyt tässä työssä alkuun enkä varmaan loppuunkaan. Olen erittäin kiitollinen siitä, että hän otti minut töihin, antoi aikaa ja inspiraatiota väitöskirjan tekemiseen ja ohjasi sitä taitavasti koko matkan. Esimiehenäni hän on kenties opettanut eniten esimerkillään. Ohjaajana Anu on mielestäni osannut tuoda harvinaisen selkeästi esille, mikä työssäni ja teksteissäni on ollut hyvää ja huonoa ja miten niitä on voinut parantaa. Juha on alusta asti valanut luottamusta työhöni ja epäilyksen hetkinä palauttanut asiat oikeisiin mittasuhteisiin. Hänen kommenttinsa ovat vieneet työtä hyvin eteenpäin ja parantaneet merkittävästi sen laatua. Kiitos molemmille ammattitaitoisesta ja erittäin sitoutuneesta ohjaustyöstä!

Pääsin heti työn alussa mukaan Helena Blombergin johtamaan *Power Shifts in Agenda Setting* -tutkimusprojektiin, mistä olen kiitollinen. Yhteistyö Helenan ja Christian Krollin kanssa syveni kansanedustajakyselyn parissa. Kiitos molemmille luottamuksesta, opista ja tinkimättömästä asenteesta! Christianille erityiskiitos terävästä kritiikistä!

Johannes Kananen on ollut minulle tärkeä yhteistyökumppani. Kiitos mainiosta poikkitieteellisestä yhteistyöstä ja hyvistä keskusteluista!

Kiitän väitökseni esitarkastajia, Esa Reunasta ja Ilkka Ruostetsaarta tarkasta työstä ja hyödyllisistä huomioista. Risto Kuneliukselle kiitos vastaväittäjänä toimimisesta!

Viestinnän oppiaine ja sen jatkokoulutusseminaari tarjosivat työlle erinomaiset puitteet. Kiitos erityisesti Esa Väliverroselle ja Hannu Niemiselle seminaarin vetämisestä ja työtä edistävästä kommentteista! Seminaarin kaikkia osallistujia kiitän hyödyllisistä ja hauskoista sessioista. Kiitos myös viestinnän oppiaineen koko väelle.

Juri Mykkäsen antama tuki oli tärkeää työn monessa vaiheessa. Kiitos erityisesti johduksesta eliittihaastatteluun!

Kiitän Koneen Säätiötä ja Suomen Akatemiaa (132031), jotka rahoittivat väitöskirjan tekemistä. Koneen Säätiön neljän vuoden rahoitus teki mahdolliseksi pitkäjänteisen työskentelyn väitöskirjan parissa.

Saara Talvialle ja Katarina Rehnströmille kiitos tärkeästä työstä kansanedustajakyselyssä! Kiitos myös Tutkimustyölle ja sen ahkerille litteroijille sekä Suomen Media-arkistolle pääsystä aineistoihin.

Kiitän kaikkia haastateltavia sekä kyselyyn vastanneita kansanedustajia.

Graduani ohjanneet Ullamaija Kivikuru ja Johanna Jääsaari antoivat minulle hyvät eväät jatko-opintoihin. Kiitos! Johannaa kiitän myös erityisesti siitä, että hän suositteli minua Anun projektiin, juuri ratkaisevalla hetkellä.

Kiitän Teemu Turusta henkisestä tuesta ja lounastauoista, jotka ovat olleet minulle erityisen tärkeitä. Kiitän myös seuraavia ystäviä, kollegoja ja yhteistyökumppaneita, jotka ovat olleet työn aikana tärkeitä: Elias Eronen,

Antti Gronow, Salli Hakala, Matias Laine, Petro Poutanen, Markus Ojala, Peter Van Aelst (thanks!), Sampo Vesa. Kiitos myös muille kollegoille, ystäville ja läheisille, jotka ovat tukeneet minua esimerkiksi kommentoimalla tekstejäni.

Vanhempiani kiitän vakaasta tuesta ja kannustuksesta. Tuulille kiitos rakkaudesta. Tuuli on palauttanut jalat maan pinnalle, kun ajatukset ovat karkailleet.

Pellisenrannassa juhannuksena 2016,
Juho Vesa

SISÄLLYS

Tiivistelmä	3
Abstract.....	5
Kiitokset.....	7
Artikkelien julkaisutiedot.....	11
1 Johdanto	12
2 Teoria	18
2.1 Suomen poliittinen järjestelmä ja niukan julkisuuden perinne	18
2.1.1 Suomalainen konsensusdemokratia.....	18
2.1.2 Virkamiesten asema ja rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri	20
2.1.3 Presidentin asema.....	22
2.1.4 Niukan julkisuuden perinne	22
2.2 Poliitiikan medioituminen.....	24
2.2.1 Median agenda setting -valta.....	28
2.2.2 Päätöksenteon medioituminen: syvää vai pinnallista?	31
2.2.3 Lisääkö medioituminen päätöksenteon avoimuutta ja julkista keskustelua?.....	32
2.3 Avoimuuden normi.....	33
2.4 Poliittisten instituutioiden muutokset	35
2.5 Institutionaalinen näkökulma päätöksenteon julkisuuteen .	38
2.5.1 Instituutiot	38
2.5.2 Instituutioiden vaikutus päättäjien toimintaan mediajulkisuudessa	42
2.6 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	45
3 Osatutkimukset: menetelmät ja aineistot	48
3.1 Tapaustutkimukset	50

3.1.1	Tapausten valitseminen ja tavoitteet.....	50
3.1.2	Tapaustutkimusten analysointimenetelmät ja aineistot.....	51
3.2	Kansanedustajakyselyn tavoite ja analysointimenetelmät	52
4	Yhteenveto ja pohdintaa.....	53
4.1	Konsensuksen rakentaminen rajoittaa valmistelun läpinäkyvyyttä	53
4.2	Mediajulkisuus ja monipuoluehallitusten tilivelvollisuus	54
4.3	Päätäjät hallitsevat julkisuutta keskinäisten sääntöjensä avulla.....	54
4.4	Virkamiesten rooli julkisuudessa	56
4.5	Valtiovarainministeriön virkamiesten valta ja julkisuusstrategiat.....	57
4.6	Media vaikuttaa enemmän symboliseen politiikkaan kuin päätöksiin	60
4.7	Seremoniallista läpinäkyvyyttä.....	62
4.8	Instituutiot sopeutuvat luovasti median ja avoimuuden normin muutoksiin	63
4.9	Medioituminen on vahvaa mutta pääosin pinnallista.....	64
4.10	Kohti avoimempaa päätöksentekoa?.....	66
5	Lähteet	67

ARTIKKELIEN JULKAISUTIEDOT

Väitöskirja perustuu seuraaviin artikkeleihin:

- I Vesa, Juho (2013) Päätöksenteon julkisuus Suomen konsensusjärjestelmässä: tapaustutkimus valtion tuottavuusohjelmasta. *Politiikka* 55:1, 3–20.
- II Vesa, Juho & Kananen, Johannes (2014) Kolmikantaisten valmisteluryhmien julkisuussäännöt: tapaustutkimus Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta. *Media & viestintä* 37:4, 3–21.
- III Vesa, Juho (2015) Nordic Openness in Practice: Loose Coupling of Government Communication and Policy-Making in Finland. *Nordicom Review* 36:2, 129–142.
- IV Vesa, Juho; Blomberg, Helena, & Kroll, Christian (2015) Minimal and Massive! Politicians' Views on the Media's Political Agenda-Setting Power Revisited. *The International Journal of Press/Politics* 20:3, 279–296.

1 JOHDANTO

Mediajulkisuus eli uutismedian luoma julkinen tila on moderneissa demokratioissa tärkeä – ellei jopa tärkein – paikka, jossa kansalaiset ja poliittisten päätösten valmistelijat ja tekijät kohtaavat toisensa. Siksi on tärkeä tutkia, miten poliittiseen päätöksentekoon osallistuvat päättäjät kuten ministerit, virkamiehet ja etujärjestöt suhtautuvat julkiseen keskusteluun poliittisista päätöksistä ja niiden valmistelusta. Osallistuvatko päättäjät julkiseen keskusteluun avoimesti siten, että kansalaisille välittyy totuudenmukainen kuva päätöksenteosta¹ ja kansalaiset voivat ottaa kantaa ja yrittää vaikuttaa valmisteilla oleviin päätöksiin? Entä välittääkö mediajulkisuus kansalaisten mielipiteitä päättäjille? Käydäänkö mediajulkisuudessa siis avointa keskustelua poliittisesta päätöksenteosta?

Suomessa päätöksentekoon liittyvä mediajulkisuus on ollut perinteisesti niukkaa ja kapeaa. Avoimen julkisen keskustelun merkitys erityisesti päätösten valmistelussa on ollut vähäinen. Päättäjät ovat pyrkineet rajoittamaan julkista keskustelua keskeneräisistä asioista (esim. Kantola 2002a). Kun päätöksiä on tehty perinteisesti pienessä piirissä ja neuvotellen yhteisymmärrystä erisuuntaisten intressien välille, julkisuus on usein nähty tarpeettomana tai jopa vaarallisena (Kantola 2002a; Ruostetsaari 2003; Kunelius ym. 2010). Suomalaiselle poliittiselle kulttuurille oli sodan päättymisestä 1980-luvulle asti tyypillistä autoritaarisuus, byrokraattisuus ja presidentin vahva asema (Tiihonen 2006a: 85). Usein tämä tarkoitti sitä, että valtion johtajat pyrkivät hillitsemään ja kaventamaan julkista keskustelua. Media suhtautui pääosin alistuvasti maan hallitsijoihin, ja poliittisen eliitin näkemyksiä ja toimintatapoja ei juuri kyseenalaistettu (esim. Herkman 2009; Kantola 2013; Kantola & Vesa 2013). Hyvinvointivaltiota rakennettiin komiteoissa, joissa yhteiskunnan eri intressiryhmät sovittelivat yhteen näkemyksiään (vrt. Temmes 2001: 17). Komiteoita on kritisoitu siitä, että asioista päätettiin pienessä piirissä suljettujen ovien takana (Rainio-Niemi 2014).

Sittemmin yhteiskunnalliset muutokset ovat luoneet päättäjille uudenlaisia ja osin ristiriitaisia paineita – ja toisaalta mahdollisuuksia – toimia mediajulkisuudessa ja hyödyntää sitä. Utismedia otti 1980-luvun alusta lähtien etäisyyttä poliittiseen eliittiin ja alkoi vaatia siltä uudenlaista avoimuutta (Aula 1991; Kantola & Vesa 2013; vrt. Esser 2013). Avoimuuden vaatimukset ovat vahvistuneet yhteiskunnassa laajemminkin.

¹ Käytän termiä ”pätöksenteko” laajasti siten, että viitataan sillä koko päätöksentekoprosessiin. Tällöin termi kattaa esimerkiksi päätöksentekoprosessin aloitevaiheen, valmisteluvaiheen ja päätöksentekovaiheen (tutkimukseni pääpaino on kuitenkin valmisteluvaiheessa). Samoin käytän termiä ”päättäjät” laajasti viittaamalla sillä valtaeliittiin eli poliittisten päättäjien (kansanedustajien ja ministerien) lisäksi myös päätöksiä valmisteleviin virkamiehiin ja valmisteluun osallistuviin etujärjestöihin.

Lakimuutoksilla on pyritty lisäämään erityisesti päätösvalmistelun avoimuutta ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Kansalaiset toivovat, että poliittisista päätöksistä käytäisiin laajaa kansalaiskeskustelua (Bengtsson & Christiansen 2012). Käsittelen avoimuuden normin vahvistumista tarkemmin luvussa 2.3.

Samalla kun media on ottanut etäisyyttä poliittiseen eliittiin ja puoluepolitiikkaan, erityisesti poliitikot myös tarvitsevat mediaa entistä enemmän. Suurin osa kansalaisista saa tietonsa politiikasta uutismedian välityksellä (Moring & Mykkänen 2012; Herkman 2011), ja siksi liikkuvia ja nukkuvia äänestäjiä tavoittelevia poliitikkoja kiinnostaa, miltä niiden toiminta näyttää mediassa. Poliitikan on väitetty medioituneen eli uutismedian valta ja merkitys politiikassa näyttäisi kasvaneen (esim. Mazzoleni & Schulz 1999). Tämän seurauksena mediajulkisuus ja julkinen keskustelu saattaa vaikuttaa entistä enemmän myös poliittiseen päätöksentekoon. Vahvan tulkinnan mukaan ”mediajulkisuus on murentanut perinteistä puolue- ja kabinettivaltaa” (Pekonen 2011: 125).

Myös poliittisia päätöksentekoinstituutioita on muutettu. Komitealaitos on lakkautettu, ja eturyhmien kuuleminen päätösten valmistelussa on aiempaa epäsystemaattisempaa ja monimuotoisempaa (esim. Rainio-Niemi 2010; Temmes 2001; Pakarinen 2011). Tämä on voinut lisätä mediajulkisuuden merkitystä eturyhmien käyttämänä vaikuttamiskanavana (vrt. Öberg & Svensson 2012). Presidentin valtaoikeuksia kavennettiin 1980-luvulta lähtien, mikä on lisännyt kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa hallitusten kokoonpanoon. Samalla ylisuuret koalitiollahitukset kuitenkin vaikeuttavat äänestäjien mahdollisuuksia ”palkita ja rangaista” poliitikkoja vaaleissa. (Raunio 2004: 133–134.)

Tätä taustaa vasten väitöskirjani tutkii, (1) miten avoimesti keskeisissä suomalaisissa poliittisissa instituutioissa suhtaudutaan julkiseen keskusteluun mediajulkisuudessa. Tarkastelen myös kysymyksiä siitä, (2) onko päätöksentekoinstituutioissa vakiintuneita julkisuussääntöjä ja millaisia ne ovat, (3) miten päätöksentekoinstituutiot reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen yhteiskunnassa ja (4) onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti. Tutkimukseni fokuksessa on neljä Suomen poliittisen järjestelmän instituutiota: kolmikantainen komiteavalmistelu, valtiovarainministeriö, valtioneuvosto sekä eduskunta.

Kolmikantainen valmistelu on kiinnostava instituutio, koska se on hyvä esimerkki konsensusdemokratiaan kuuluvasta pyrkimyksestä rakentaa neuvottelemalla yhteisymmärrystä ja kompromisseja erisuuntaisten intressien välille. Kolmikantaiseen työryhmävalmisteluun liittyvää julkisuutta ei ole Suomessa juuri tutkittu (ks. kuitenkin Pulkkinen 2011). Tutkin kolmikantaista valmistelua tekemällä tapaustutkimuksen Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta eli Sata-komiteasta (2007–2009). Se oli Matti Vanhasen II hallituksen kärkihanke, joka tavoitteli laajaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Tutkin Sata-komitean kautta ensinnäkin sitä, miten kolmikantaisessa valmistelussa suhtaudutaan mediajulkisuuteen eli millä

tavoin päättäjät osallistuvat julkiseen keskusteluun. Toiseksi tutkin, onko päätöksentekoinstituutioissa vakiintuneita julkisuusääntöjä ja millaisia ne ovat. Julkisuussäännöillä tarkoitan päättäjien keskinäisiä sääntöjä siitä, miten julkisuudessa saa toimia päätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä. Tällaiset säännöt on mainittu monissa aiemmissa tutkimuksissa (Kantola 2002a: 287; Kriesi 2004: 203; Kunelius ym. 2010: 419; Reunanen ym. 2010: 304; Brown 2011: 67–69), mutta niitä ei ole tutkittu systemaattisesti. Kolmanneksi, tutkin Sata-komitean kautta myös sitä, miten päätöksentekoinstituutiot reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen yhteiskunnassa. Vastaamalla näihin kysymyksiin saadaan lisäksi tietoa siitä, onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti: mikä merkitys julkisuudella on päätöksenteossa ja miten päättäjät reagoivat median muutoksiin?

Tekemällä tapaustutkimuksen valtion tuottavuusohjelmasta tutkin, miten avoimesti valtiovarainministeriön (VM) virkamiehet ja ministerit suhtautuvat julkiseen keskusteluun, ja onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti. VM on kiinnostava instituutio siksi, että erityisesti siellä virkamiesten vallan on sanottu olevan suurinta (Murto 2014: 82). VM:n kautta voidaan tarkastella, miten Suomessa perinteisesti vahva ja komitealaitoksen hiipumisen jälkeen todennäköisesti vahvistunut virkamiesvalta näkyy päätöksenteon julkisuudessa. VM:n virkamiesten roolista julkisuudessa ei juuri ole tehty tutkimusta (Heikkinen & Tiihonen 2010: 477). Vuonna 2002 käynnistyneen valtion tuottavuusohjelman tarkoituksena oli tehostaa työntekoa valtionhallinnossa ja vähentää sen työpaikkoja erityisesti eläköitymisen kautta. Tuottavuusohjelma kertoo myös valtioneuvostosta ja sen suhteesta julkisuuteen. Ohjelma koski kaikkia ministeriöitä ja on kiinnostavaa katsoa, millainen kuva ministerien toiminnasta välittyi julkisuuteen. Tämä on tärkeä kysymys, koska perustuslain uudistukset ovat pyrkineet vahvistamaan hallituksen tilivelvollisuutta eduskunnalle ja sitä kautta kansalaisille. Viestivätkö ministerit kannoistaan ja esityksistään avoimesti julkisuuteen vai vähentääkö medioitumisen myötä mahdollisesti lisääntynyt pyrkimys mielikuvien muokkaamiseen avoimuutta?

Tutkin myös kansanedustajille suunnatun kyselyn avulla, onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti. Tarkastelen kyselyn avulla, missä määrin medialla on valtaa suhteessa eduskunnan ja hallituksen agendoihin eli asialistoihin. Kysyn erityisesti, miten syvälle median valta ulottuu varsinaiseen päätöksentekoon.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Miten avoimesti keskeisissä suomalaisissa poliittisissa instituutioissa suhtaudutaan julkiseen keskusteluun mediajulkisuudessa?
- 2) Onko päätöksentekoinstituutioissa vakiintuneita julkisuussääntöjä ja millaisia ne ovat?
- 3) Miten päätöksentekoinstituutiot reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen?
- 4) Onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti?

Miksi kysymys siitä, millainen rooli mediajulkisuudella on poliittisessa päätöksenteosta, on tärkeä? Siksi, että se vaikuttaa päätöksenteon avoimuuteen, jolla tarkoitan sekä päätöksenteon läpinäkyvyyttä että sen responsiivisuutta. Läpinäkyvyys viittaa siihen, mitä päättäjät kertovat kansalaisille: se merkitsee kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa päätöksistä ja päätöksentekoprosesseista. Läpinäkyvyys edistää demokratiaa ensinnäkin vahvistamalla päättäjien ja päätöksenteon tilivelvollisuutta (ks. esim. Bühlmann & Kriesi 2013) eli kansalaisten mahdollisuuksia arvioida päättäjien toimintaa ja asettaa heidät siitä vastuuseen esimerkiksi äänestämällä. Lisäksi läpinäkyvyys voi vahvistaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Kun kansalaiset saavat tietoa valmistelun tavoitteista ja valmistelijoiden harkitsemista päätösvaihtoehdoista, he voivat pyrkiä vaikuttamaan valmistelun lopputulokseen esimerkiksi mediajulkisuuden kautta tai ilmaisemalla muuten mielipiteensä. Mediajulkisuudella on keskeinen rooli läpinäkyvyyden toteutumisessa. Suurin osa suomalaisista saa politiikkaa koskevan informaationsa ensisijaisesti uutismedian välityksellä. Siksi päätöksenteon läpinäkyvyys toteutuu sitä paremmin, mitä laajemmin uutismedia levittää päätöksentekoa koskevaa tietoa kansalaisille. Esimerkiksi julkisuuslaissa määritellyt tiedonsaantioikeudet eivät sinänsä takaa vahvaa läpinäkyvyyttä, ellei media aktiivisesti välitä julkista tietoa kansalaisille (vrt. Lindstedt & Naurin 2010). Päättäjien oma toiminta puolestaan vaikuttaa olennaisesti siihen, mitkä poliittiset kysymykset ylipäätään nousevat esille uutismediassa (esim. Bennett 1990; Mörä 1999; Reich 2006).

Avoimuuden toinen puoli eli responsiivisuus viittaa siihen, miten päättäjät kuuntelevat kansalaisia: miten ja missä määrin päättäjät saavat tietoa kansalaisten mielipiteistä ja ottavat ne päätöksissään huomioon. Mediajulkisuus voi – ainakin teoriassa – edistää päätöksenteon responsiivisuutta välittämällä kansalaisten mielipiteitä päättäjille (esim. Besley & Burgess 2001; Herkman 2011: 185). Moni päättäjä nimittäin ajattelee mediajulkisuuden edustavan kansalaisten yleistä mielipidettä, ja päättäjät saattavat reagoida mediajulkisuuteen ottaakseen yleisen mielipiteen toiminnassaan huomioon (esim. Walgrave & Van Aelst 2006; Herbst 1998). Jos päätöksenteko olisi sekä mediajulkisuuden suuntaan läpinäkyvää että responsiivista julkiselle keskustelulle, parhaimmillaan mediajulkisuudessa voisi toteutua deliberatiivisen demokratiakäsityksen ideaali julkisesta yhteisöllisestä harkinnasta, jonka perusteella muodostunut julkinen mielipide vaikuttaa poliittisiin päätöksiin (vrt. esim. Strömbäck 2005; Ettema 2007; Habermas 1996: 341).

Väitöskirjani pyrkii osallistumaan tieteellisiin keskusteluihin median, julkisen keskustelun ja päätöksenteon suhteesta ainakin neljällä tavalla. Ensimmäiseksi, tuotan lisää tietoa siitä, miten päättäjät Suomessa toimivat mediajulkisuudessa valmistellessaan ja tehdessään päätöksiä. Aiheesta on tehty Suomessa tutkimuksia (esim. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010), ja pyrin antamaan oman panokseni tähän kumuloituvan tieteelliseen tietoon.

Samalla osallistun myös kansainväliseen tieteelliseen keskusteluun siitä, miten päättäjät suhtautuvat mediajulkisuuteen Suomen kaltaisessa konsensusdemokratiassa (vrt. Kriesi 2004; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010; Brown 2011; Van Dalen & Van Aelst 2014).

Toiseksi yritän päästä käsiksi niihin rakenteellisiin syihin ja sosiaalisiin mekanismeihin, jotka vaikuttavat suomalaisten päättäjien toimintaan mediajulkisuudessa ja viime kädessä päätöksenteon avoimuuteen. Eri järjestelmiä vertaileva poliittisen viestinnän tutkimus on usein määrällistä (esim. Van Dalen 2012; Van Dalen & Van Aelst 2014) eikä aina pureudu kovin syvälle yksittäisten maiden järjestelmiin ja erityisesti niihin mekanismeihin – esimerkiksi instituutioihin –, jotka tuottavat maiden välisiä eroja päättäjien poliittisessa viestinnässä (ks. kuitenkin Brown 2011).

Kolmanneksi pyrin myös teoretisoimaan eli rakentamaan teoriaa empiiristen tutkimustulosten valossa liittämällä tutkittavan ilmiön ”keskitason [...] teoriaan” (Ojala & Saikkonen 2014: 94; ks. myös esim. Swedberg 2012). Mielestäni ei ole riittävästi teoreettisia työkaluja, joiden avulla voitaisiin selittää ja ymmärtää päättäjien toimintaa julkisuudessa nimenomaan päätöksenteon kontekstissa. Esimerkiksi poliittisen viestinnän tutkimuksessa perusoletuksena on usein käsitys päättäjistä rationaalisina ja strategisina toimijoina, ja vähemmälle huomiolle ovat jääneet esimerkiksi toiminnan normatiivinen ulottuvuus ja vakiintuneiden toimintatapojen ja institutionaalisten sääntöjen merkitys (ks. kuitenkin Kantola 2002a; Kriesi 2004; Kunelius ym. 2010; Brown 2011). Teoretisoin päättäjien suhtautumista julkisuuteen osoittamalla instituutioteoriaan (ks. Hodgson 2006, 2007) nojaten, että päättäjät hallitsevat julkisuutta keskinäisten, vakiintuneiden julkisuussääntöjensä avulla.

Toinen tärkeä teoreettinen kysymys koskee sitä, millä tavoin päätöksentekoinstituutiot reagoivat median toimintatapojen ja julkisuutta koskevien normien muutoksiin. Yhtäältä on mahdollista, että päätöksentekoinstituutiot sopeutuvat voimakkaasti ja kokonaisvaltaisesti median sääntöihin ja sen vahvistamiin ja ylläpitämiin yhteiskunnallisiin normeihin: päätöksentekoinstituutioiden säännöt korvautuvat uutismedian säännöillä, ja media kolonisoi politiikan (Meyer 2002; Strömbäck 2008). Toisaalta päätöksentekoinstituutiot saattavat suojautua median muutoksilta kehittämällä erilaisia ”puskureita”, joiden avulla median vaikutusta päätöksentekoprosesseihin ja politiikkaan hillitään (Marcinkowski & Steiner 2014). Osallistun tähän päätöksentekoinstituutioiden ja median suhdetta koskevaan keskusteluun soveltamalla teorioita siitä, miten organisaatiot reagoivat sosiaalisen ympäristönsä institutionaalisiin ja kulttuurisiin muutoksiin (esim. Meyer & Rowan 1977; Binder 2007; Bromley & Powell 2012).

Neljänneksi, tutkimukseni kertoo myös laajemmin politiikan medioitumisesta. Osatutkimukset kertovat siitä, millä tavoin päätöksentekoinstituutiot reagoivat median muutoksiin ja toisaalta siitä, miten voimakasta median valta on politiikassa. Osallistun erityisesti

keskusteluun median agenda setting -vallasta, jonka voimakkuudesta on saatu eri menetelmien avulla ristiriitaisia tuloksia (Van Aelst & Walgrave 2011).

2 TEORIA

Tarkastelen kirjallisuuskatsauksen kautta ensin Suomen poliittista järjestelmää ja sitä, miten suomalaiset päättäjät ovat perinteisesti suhtautuneet mediajulkisuuteen. Seuraavaksi tarkastelen median, yhteiskunnan normien ja poliittinen järjestelmän muutoksia, jotka ovat luoneet päättäjille uudenlaisia paineita ja houkutuksia toimia julkisuudessa. Sen jälkeen luon katsauksen instituutioteoriaan, joka auttaa ymmärtämään sitä, miten instituutiot vaikuttavat päättäjien toimintaan mediajulkisuudessa. Lopuksi tarkennan ja kertaan väitöskirjani tavoitteet ja tutkimuskysymykset.

2.1 SUOMEN POLIITTINEN JÄRJESTELMÄ JA NIUKAN JULKISUUDEN PERINNE

2.1.1 SUOMALAINEN KONSENSUSDEMOKRATIA

Suomen poliittinen järjestelmä voidaan luokitella konsensusdemokratiaksi (Lijphart 2012). Arend Lijphartin (2012) luokittelussa konsensusdemokratiat eroavat enemmistödemokratioista kymmenellä eri tavalla. Niistä viisi ensimmäistä ja tämän väitöskirjan kannalta tärkeintä² liittyvät hallitukseen ja puolueisiin (executives-parties dimension). Konsensusdemokratioissa on tyypillisesti monipuoluehallitukset, monipuoluejärjestelmä, sitä ylläpitävä suhteellinen vaalitapa, tasaväkinen valta-asetelma eduskunnan ja hallituksen välillä sekä korporatistinen eturyhmäjärjestelmä (emt. 3).

Suomen puoluejärjestelmä on erittäin hajautunut, ja Suomessa ei ole ollut yhtä dominoivaa puoluetta (Raunio 2011: 113). Sellaisia puolueita, joilla on eduskunnassa vaikutusvaltaa ja merkitystä tehtyjen päätösten kannalta (effective number of parties), on Suomessa varsin paljon verrattuna moneen muuhun maahan (Lijphart 2012: 74–75). Monipuoluejärjestelmää pitää Suomessa kuten monissa muissakin konsensusdemokratioissa yllä suhteellinen vaalitapa (emt. 36), jossa eduskuntapuolueiden kansanedustajien määrä määräytyy suhteellisen ääniosuuden perusteella.

Konsensusjärjestelmän ydin on siinä, että kun puoluejärjestelmä hajauttaa valtaa monelle eri puolueelle, puolueet joutuvat neuvottelemaan ja sopimaan asioista keskenään tehdessään poliittisia päätöksiä hallituksessa ja eduskunnassa. Kun millään yhdellä puolueella ei ole enemmistöä eduskunnassa, puolueiden täytyy rakentaa koalitioita saadakseen päätöksiä

² Muut viisi enemmistödemokratioita ja konsensusdemokratioita erottavaa piirrettä liittyvät siihen, missä määrin järjestelmässä on muita kilpailevia valtakeskittymiä (kuten itsenäinen keskuspankki ja liittovaltiot) ja perustuslain asemaan (Lijphart 2012: 3–4). Jätän nämä ulottuvuudet käsittelemättä, koska ne eivät mielestäni ole olennaisia tutkimukseni kannalta.

tehtyä. Kolmas konsensusdemokratialle tyypillinen piirre ovatkin koalitio- eli monipuoluehallitukset, jossa moni eri puolue jakaa hallitusvallan (Lijphart 2012: 79–104). Itsenäisessä Suomessa on ollut vain muutama yksipuoluehallitus, ja suurin osa hallituksista on ollut enemmistökoalitioita eli hallituspuolueilla on ollut eduskunnassa kansanedustajien enemmistö (Raunio 2011: 122–124).

Konsensusdemokratioissa myös eduskunnan ja hallituksen valta-asetelma on tasaväkisempi kuin enemmistodemokratiassa: eduskunnalla on enemmän valtaa ja hallituksen pitää neuvotella myös opposition kanssa saadakseen päätöksiä tehtyä. Arend Lijphartin (2012: 116–117) mukaan erityisesti hallitusten kestävyys kertoo eduskunnan ja hallituksen välisestä valtasuhteesta: mitä helpommin hallitukset kaatuvat ja mitä lyhytikäisempiä ne siis ovat, sitä suurempi vaikutusvalta eduskunnalla on. Tämän indikaattorin perusteella Suomessa eduskunnan valta suhteessa hallitukseen oli 1980-luvun alkuun asti suurta, koska hallitukset olivat eurooppalaisessa vertailussa erittäin lyhytikäisiä (Raunio & Wiberg 2008: 588). Vuoden 1983 jälkeen hallitukset ovat sen sijaan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta olleet pystyssä koko vaalikauden (emt.). Opposition vaikutusvaltaa edesauttoi 1990-luvun alkuun asti voimassa ollut määräenemmistösääntö, jonka mukaan kolmannes kansanedustajista saattoi lykätä lain hyväksymisen seuraavaan vaalikauteen (Raunio 2011: 138). Määräenemmistösäännöksestä luopuminen vahvisti hallituksen asemaa, ja nykyään poliittista päätöksentekoa voi pitää vahvasti hallitusvetoisena (emt.). Suomen poliittisen järjestelmän nykytilaa kuvaakin hyvin paradoksaalinen ilmaisu ”konsensuaalinen enemmistöhallinta” (Nousiainen 2000). Konsensuaalisuus toteutuu siis erityisesti laajapohjaisten enemmistöhallitusten sisällä eli hallituspuolueiden kesken.

Viimeinen konsensus- ja enemmistodemokratioita toisistaan erottava piirre liittyy siihen, millainen rooli etujärjestöillä on poliittisessa päätöksenteossa. Konsensusdemokratialle on tyypillistä (demokraattinen³) korporatismi ja enemmistodemokratialle puolestaan pluralistinen kilpailu etujärjestöjen välillä (Lijphart 2012: 158). Korporatismi tarkoittaa keskittynyttä intressiedustusta, jossa etujärjestöt ovat usein järjestäytyneet hierarkkisesti keskusjärjestöihin ja niiden alajärjestöihin, ja hallitus ottaa varsinkin suurimmat järjestöt kiinteästi mukaan poliittisten päätösten valmisteluun (emt.). Valtiovalta on siis antanut tietyille järjestöille – usein keskusjärjestöille – etuoikeutetun aseman poliittisten päätösten valmistelussa (esim. Christiansen ym. 2010: 24). Pluralistisessa järjestelmässä puolestaan on tyypillisesti paljon pieniä järjestöjä, jotka kilpailevat keskenään pääsystä vallanpitäjien puheille (vrt. Lijphart 2012: 159).

Perinteisesti monissa konsensusdemokratioissa erityisesti *kolmikannalla* on ollut vahva asema. Korporatismiin kuuluu nimittäin usein se, että

³ Lijphartin (2012: 158) tavoin viittaa sanalla korporatismi demokraattiseen korporatismiin, mikä on erityyppistä kuin autoritääristen järjestelmien korporatismi.

esimerkiksi palkoista, sosiaaliturvasta ja työlainsäädännöstä on sovittu kolmikantaisesti palkansaajien, työnantajien ja hallituksen välisissä neuvotteluissa (vrt. Lijphart 2012: 159). Suomessa kolmikantainen päätöksenteko käynnistyi verrattain myöhään (Rainio-Niemi 2010: 250) ja vasta vuonna 1968 solmittiin ensimmäinen tulopoliittinen kokonaisratkaisu (Kiander ym. 2009: 259). Tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin on usein liittynyt myös niin sanottuja sosiaalipaketteja eli työmarkkinajärjestöt ovat saaneet neuvoteltua jäsentensä kannalta edullisia muutoksia sosiaaliturvalainsäädäntöön (Pekkarinen 1990: 34). Kolmikannan asema on Suomessa edelleen vahva ainakin työlainsäädännön, sosiaaliturva- ja eläkepolitiikan valmistelussa (Tiitinen 2007; Saari 2009; Hannikainen & Vauhkonen 2012). On kuitenkin tärkeä huomata, että korporatismi ei rajoitu kolmikantaan eli työmarkkinajärjestöihin ja niiden vahvaan rooliin talous- ja sosiaalipolitiikassa vaan sitä voi esiintyä myös esimerkiksi asunto- ja ympäristöpolitiikassa (Christiansen ym. 2010: 26). Esimerkiksi luonnonsuojelijoilla voi olla omat kattojärjestönsä, joilla voi olla etuoikeutettu asema ympäristöpolitiikan valmistelussa.

Korporatistisille järjestelmille on tyypillistä, että järjestöt ovat edustettuina erilaisissa valtiovallan asettamissa komiteoissa, toimikunnissa, neuvottelukunnissa ja neuvostoissa, joita on käytetty muun muassa poliittisten päätösten valmistelussa (esim. Christiansen ym. 2010). Tällaisissa yhteistyöelimissä konkretisoituu korporatismiin ydin: muutama järjestö pääsee etuoikeutetusti mukaan komiteoihin, ja osa järjestöistä taas jätetään niiden ulkopuolelle (emt. 29). Suomen *komitealaitos* juontaa juurensa ruotsinvallan ajalta, mutta esimerkiksi vielä 1800-luvun jälkimmäisellä puoliskolla komiteoiden jäseneksi pääsi ensisijaisesti asiantuntemuksen perusteella ja yhdistysten jäsenyydestä saattoi muodostua jopa komiteaan pääsyn este (Rainio-Niemi 2010: 245–246). Sen sijaan toisen maailman sodan päättymisestä 1970-luvun puoliväliin komiteoista noin 40–60 prosentissa oli työmarkkinajärjestöjen, elinkeinoelämän, maatalouden, kuntien sekä kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöjen edustajia (Helander 1979: 41, 57). Komiteoilla on ollut keskeinen rooli myös kolmikantaisissa neuvotteluissa, ja komiteoita käytettiin 1960-luvun lopulta alkaneiden tulopoliittisten kokonaisratkaisujen valmistelussa (Rainio-Niemi 2010: 250).

2.1.2 VIRKAMIESTEN ASEMA JA RATIONAALIS-LEGAALINEN HALLINTOKULTTUURI

Konsensuaalisten päätöksentekoinstituutioiden lisäksi suomalaiselle poliittiselle järjestelmälle on ollut perinteisesti tyypillistä virkamiesten vahva asema (esim. Stenvall 2000: 23–24; Tiihonen 2006b: 46–48). Virkamiesten vahvan vallan yhtenä syynä on pidetty Venäjän vallan aikaa 1800-luvulla, jolloin virkamieseliitti käytännössä johti Suomen suurruhtinaskuntaa (Stenvall 2000: 23–24; Tiihonen 2006b: 47). Myöhemmin 1990-luvulle asti virkamiesten valtaa piti yllä presidentin vahva asema (Tiihonen 2006b: 47).

Virkamiesten valtaa lujitti muun muassa se, että hallitukset olivat 1980-luvulle asti usein lyhytikäisiä ja siksi ministerien ote alaisiinsa jäi helposti heikoksi (Heikkinen & Tiihonen 2010: 474; Murto 2014: 58). Virkamieskulttuurissa on ollut vahva weberiläinen juonne, jossa ”virkamiehet ovat enemmänkin lojaaleja perustuslaille kuin istuvalle hallitukselle” (Tiihonen 2006b: 47). Itsenäisyyden alun hallitusmuoto turvasi virkamiehille ”itsenäisen aseman, johon ’kansan ailahtelevaa poliittista tahtoa’ edustavat ministerit eivät saaneet puuttua” (emt. 47–48).

Erityisen vahva asema on väitetty olleen valtiovarainministeriön virkamiehillä. Valtiovarainministeriön (VM) asema alkoi vahvistua toisen maailmansodan aikana, ja se on ollut erityisen vahvaa lamakausina (Heikkinen & Tiihonen 2010: 487). Vuonna 2012 tehdyssä laajassa päättäjäkyselyssä valtiovarainministeriö nähtiin ministeriönä, jossa virkamiesten valta oli ylivoimaisesti suurinta (Murto 2014: 82). Esimerkiksi 1990-luvun lamassa VM:n virkamiehillä oli aloitteellinen rooli finanssipolitiikassa (Kantola 2002b: 258). 1990-luvun alkupuolelta lähtien käyttöön otettu kehysbudjetointi, jossa ministeriöiden menoille asetetaan pitkälle aikavälille katto, on myös vahvistanut VM:n asemaa (Kantola & Kananen 2013: 816–817). VM:n virkamiehillä onkin erityisesti vahva rooli juuri budjetin valmisteluvaiheessa, jossa ”valtion varoja ei irtoa mihinkään ilman valtiovarainministeriön virkamiesten myötävaikutusta” (Murto 2014: 89). VM:n virkamiesten valta on näyttänyt kuitenkin jonkin verran vähentyneen lamavuosista 2000-luvun puoliväliin tultaessa (emt. 93).

Suomalainen virkamieskulttuuri on ollut legalistinen eli toiminta on perustunut vahvasti lakiin ja virkamiesetiikassa sääntöjen noudattaminen on keskeinen hyve (vrt. Tiihonen & Ylikangas 1992: 208–213; Raunio 2011: 140; Tiihonen 2006b: 47). Tämä virkamieskäsitys haastettiin 1970-luvulta lähtien, kun puoluepoliittiset näkökohdat alkoivat vaikuttaa virkamiesten rekrytointiin (Tiihonen 2006b: 48–49). Politisoituminen alkoi kuitenkin hiipua 1980-luvulta alkaen (emt. 51), ja legalistinen virkamieskulttuuri on jälleen vahvistunut. Viimeistään 1990-luvulta lähtien virkamiesten puoluepoliittisista sitoumuksista on tullut tabu, ja korkeimmat virkamiehet ovat kiistäneet tai pitäneet piilossa omat mahdolliset sitoumuksensa (Mälkiä & Stenvall 1998: 238–239; ks. myös Tiihonen & Ylikangas 1992: 261). Poliittisia virkanimityksiä on kuitenkin tehty tämän jälkeenkin aina 2010-luvulle asti (Murto 2014: 216–242), vaikka asiaa ei siis enää yleensä virallisesti myönnetä. Normia virkamiesten epäpoliittisuudesta on vahvistanut erityisesti uuteen julkisjohtamiseen (New Public Management) liittyvät tuloksellisuutta korostavat johtamisopit, jotka yleistyivät hallinnossa 1990-luvun alusta lähtien (Tiihonen 2006b: 67; Raunio 2011: 141).

Daniel Hallin ja Paolo Mancini (2004: 191) esittävät, että Suomessa vallitseva rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri on tyypillinen (demokraattisesti) korporatistisissa maissa. Rationaalis-legaalinen kulttuuri tulee lähelle Max Weberin (1970a, 1970b: 95) muotoilemaa byrokratian ideaalityyppiä ja jo edellä mainitsemani legalistista hallintokulttuuria.

Rationaalis-legaalisessa kulttuurissa hallinto perustuu lakiin ja muihin selkeisiin sääntöihin ja virkamiehillä ei ole puoluepoliittisia sitoumuksia (Hallin & Mancini 2004: 55–58, 191–195). Rationaalis-legaaliseen kulttuuriin kuuluu vahvasti ajatus siitä, että virkamiesten tulee toimia objektiivisesti ja puolueettomasti ja palvella koko maata eikä vain kapeita ryhmäkohtaisia intressejä (emt. 193).

Hallin ja Mancini tulkitsevat, että objektiivisilla ja puolueettomilla virkamiehillä on konsensusjärjestelmissä ja erityisesti korporatismeissa erityinen rooli konsensuksen rakentamisessa (emt. 192). Virkamiehet toimivat teknisinä asiantuntijoina, jotka helpottavat konsensuksen rakentamista tuottamalla objektiivista faktatietoa, jonka kaikki neuvotteluosapuolet voivat hyväksyä (vrt. Katzenstein 1985: 88). Esimerkiksi Suomessa VM:n virkamiehet ovat toimineet ”power brokereina”, joiden aktiivinen rooli on helpottanut ideologisesti kirjaviiden hallitusten toimintaa (Kantola & Kananen 2013: 817). Tätä välittäjäroolia lienee helpottanut se, että VM:ää on pidetty puoluepoliittisesti neutraalina ministeriönä (ks. Heikkinen & Tiihonen 2010: 475).

2.1.3 PRESIDENTIN ASEMA

Presidentin valta oli 1980-luvulle asti suurta monella politiikan osa-alueella. Vanhassa 1980-luvun lopulle voimassa olleessa perustuslaissa presidentillä oli ”ylin toimeenpanovalta” (Raunio 2011, 142). Käytännössä valtaoikeuksia ei kuitenkaan kaikilta osin ollut määritelty tarkasti, ja presidentit käyttivät tätä liikkumavaraa hyväkseen (emt. 142). Ennen parlamentarismien vahvistumista 1980-luvun lopulta lähtien presidentillä oli muun muassa valta nimittää maan hallitus ja lykätä uuden lain hyväksyminen seuraavaan vaalikauteen (emt. 143). Presidentin vahva valta-asema henkilöityi näyttävimminkin yli 20 vuotta presidenttinä toimineeseen Urho Kekkoseen. Kekkosen ”vallan kulmakivi” oli idänpolitiikka, jonka hoitaminen toi hänelle myös huomattavaa valtaa sisäpolitiikassa (Hallberg ym. 2009: 228, 240). Hän vaikutti vahvasti muun muassa hallituksen kokoonpanoihin, lainsäädäntöön ja tulopolitiikkaan (emt.). Presidentin valtaoikeuksia vähennettiin 1990-luvulla osittain juuri vastareaktionä Kekkosen poikkeuksellisen vahvaan valta-asemaan (Raunio 2011: 142). Valtaoikeuksien kaventuminen huipentui vuoden 2000 uuteen perustuslakiin ja sen muutoksiin 2012.

2.1.4 NIUKAN JULKISUUDEN PERINNE

Monien tutkimusten ja tulkintojen mukaan Suomen poliittiselle kulttuurille on ollut tyypillistä julkisen keskustelun välttäminen tai ainakin sen rajoittaminen. Päättäjät ovat suhtautuneet verrattain nuivasti varsinkin keskeneräisiä päätöksentekoprosesseja koskevaan julkiseen keskusteluun. Kuten Ilkka Ruostetsaari (2003: 317) kuvaa, Suomessa perinteisesti julkinen ”keskustelu on tyypillisesti ollut ennenaikaista aina siihen saakka kun se on jo

myöhäistä”. Tutkijat ovat esittäneet monia tulkintoja siitä, miten tämä niukan julkisuuden perinne liittyy suomalaiseen konsensusdemokratiaan sekä presidentin ja virkamiesten vahvaan valta-asemaan.

Seppo Tiihonen (2006b: 85) kuvailee suomalaista poliittista kulttuuria sodan päättymisestä 1980-luvulle presidenttijohtoiseksi, autoritääriseksi, byrokraattiseksi ja esivaltaiseksi. Tämä näkyi julkisuudessa vaihtoehdottomuutena: ”Poliittisen järjestelmän ja ulkopoliittikan suurissa kysymyksissä ei ollut vaihtoehtoja tai ainakaan niistä ei puhuttu julkisuudessa” (emt. 85). Vaihtoehdottomuus oli erityisen vahvaa idänpolitiikassa, jossa poliittinen eliitti varoi kritisoimasta julkisesti Suomen virallista ulkopoliittista linjaa, ja presidentti Kekkonen paimensi mediaa kirjoittamaan siitä myötäsukaisesti (Salminen 1996; Kantola 2002a: 294; Luostarinen & Uskali 2006: 181–182).

Anu Kantola (2002a) on osoittanut, että siinä missä 1970-luvulla julkista keskustelua suitsittiin sillä perusteella, että kriittinen keskustelu olisi vaarantanut maan turvallisuuden, sama perinne jatkui 1990-luvun laman talouspoliittisessa keskustelussa (Kantola 2002a; 2002b). Tuolloin julkista keskustelua hillittiin vetoamalla siihen, että markkinoita ei saa ärsyttää esittämällä vaihtoehtoja talouskuria korostavalle talouspoliittiselle linjalle (vrt. Kantola 2002a: 291). Sama pyrkimys yksimielisyyteen ja julkisen keskustelun välttämiseen näkyi myös EU-kansanäänestykseen liittyvässä julkisuudessa (Heikkilä 1996: 69) ja vuosituhannen vaihteen globalisaatiokeskustelussa (Lounasmeri 2010).

Monet tutkijat ovat myös huomauttaneet, että suomalaisen eliitin suhteellisen pieni koko ja päättäjien välisen epävirallisen vuorovaikutuksen ja tiiviiden henkilösuhteiden merkitys päätöksenteossa on ollut keskeinen syy sille, miksi päättäjien on ollut helppo välttää julkista keskustelua keskeneräisistä asioista (ks. esim. Ruostetsaari 2003: 306–308, 2007: 187; Reunanen ym. 2010; Kunelius ym. 2010). Esimerkiksi vuonna 2009 tehdyssä laajassa eliittikyselyssä 92 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että ”epävirallisilla henkilökontakteilla on huomattava vaikutus yhteiskuntapoliittisen vallan käytössä” (Kunelius ym. 2010: 243). Eliitin pientä kokoa ja sen jäsenten mutkattomia suhteita on selitetty yksinkertaisesti sillä, että Suomi on pieni maa (emt. 243). Myös korporatismilla on merkitystä: asioista on helppo sopia ilman julkisuutta pienessä piirissä hallituksen ja keskusjärjestöjen edustajien kesken (vrt. Koch-Baumgarten & Voltmer 2010: 222). Epävirallisten kontaktien toimivuutta lieenee parantanut myös se, että eliitti on ollut ideologisesti verrattain koherenttia eli eliitin jäsenet ovat suhtautuneet verrattain yksimielisesti tiettyihin yhteiskuntapoliittisiin kysymyksiin (ks. Kantola 2002a: 292; Ruostetsaari 1992: 298). Toisaalta tätä asenteellista yksimielisyyttä voi pitää myös konsensuksen hakemiselle perustuvien instituutioiden ja vuorovaikutuskäytäntöjen seurauksena, ei syynä.

Neuvotteleminen on keskeinen päätöksenteon muoto konsensusdemokratiassa, jossa haetaan usein kompromisseja ja

yhteisymmärrystä erisuuntaisten intressien välille. Konsensusdemokratiaa voikin kutsua myös ”neuvotteludemokratiaksi” (Lijphart 2012: 2 [viittaa Kaiseriiin 1997]). Aiemman tutkimuksen perusteella neuvottelemisen tyypillisenä päätöksenteon muotona saattaa rajoittaa julkista keskustelua konsensusdemokratioissa. Neuvotteluihin osallistuvat päättäjät mieluummin välttävät kovin avointa julkista keskustelua neuvoteltavista asioista, koska julkinen keskustelu saattaa jäykistää neuvotteluasetelmia (vrt. Kantola 2002a: 287; Kunelius ym. 2010: 431–436; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010). Neuvotteluasemien jäykistyminen johtuu erityisesti siitä, että päättäjien on vaikea peräännyä tai joustaa julkisuuteen esittämistään näkemyksistä ja tavoitteista menettämättä kasvojaan taustaryhmänsä silmissä (Kunelius ym. 2010: 431–436; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010: 8). Kompromissin saavuttaminen kuitenkin usein edellyttää juuri alkuperäisistä tavoitteista joustamista ja myönnytysten tekemistä.

Suomen konsensusdemokratiassa on siis perinteisesti vallinnut poliittinen kulttuuri, jossa päättäjät ovat suhtautuneet verrattain torjuvasti erityisesti keskeneräisiä päätöksentekoprosesseja koskevaan julkiseen keskusteluun. Päätöksenteon avoimuus mediajulkisuuden suuntaan on siis ollut varsin vähäistä. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin tapahtunut institutionaalisia ja kulttuurisia muutoksia, jotka näyttäisivät luoneen päättäjille paineita ja toisaalta kannustimia muuttaa suhtautumistaan mediajulkisuuteen. Näistä muutoksista ensimmäinen on politiikan medioituminen eli median merkityksen kasvu politiikassa. Toiseksi avoimuuden normi on vahvistunut yhteiskunnassa. Kolmanneksi, päätöksentekoinstituutioita on muutettu 1980-luvulta lähtien tavalla, jolla saattaa olla vaikutuksia päätöksenteon avoimuuteen.

2.2 POLITIIKAN MEDIOITUMINEN

Politiikan medioituminen viittaa muutokseen, jossa uutismedian valta tai ainakin sen merkitys politiikassa kasvaa. Kyse on siitä, että mediasta on muodostunut aiempaa itsenäisempi instituutio, jonka sääntöihin muut poliittiset instituutiot ja toimijat jollain tavalla sopeutuvat (esim. Mazzoleni & Schulz 1999; Strömbäck 2008). Uutismedialla on instituutiona kohtalaisen vakiintuneita sääntöjä, jotka koskevat esimerkiksi uutisaiheiden valintaa (esim. Galtung & Ruge 1965; Helfer & Van Aelst 2016) ja uutisten esitystapaa (esim. Altheide & Snow 1979; Esser ym. 2012). Teorian mukaan politiikan medioituminen merkitsee muun muassa sitä, että uutismedian säännöt alkavat vaikuttaa entistä enemmän päättäjien toimintaan.

Päättäjät sopeutuvat median toimintatapoihin, koska he joko tarvitsevat mediajulkisuutta (ks. esim. Isotalus & Almonkari 2014: 296) tai haluavat syystä tai toisesta välttää sitä. Esimerkiksi poliitikot tarvitsevat julkisuutta hankkiakseen ja ylläpitääkseen kannatustaan. Medioitumista ovatkin kiihdyttäneet paitsi median muutokset myös samanaikaiset muutokset

äänestyskäyttäytymisessä, joiden seurauksena julkisuus kuvasta ja julkisista esiintymisistä on tullut erityisesti poliitikoille ja puolueille aiempaa tärkeämpiä. Kun äänestäjistä on tullut aiempaa liikkuvampia eli he äänestävät eri puolueita eri vaaleissa, poliitikoille tulee paine houkutella äänestäjiä markkinoimalla itseään julkisuudessa (Mazzoleni & Schulz 1999: 252–254; Kantola 2015: 23). Suomessa 1970-luku oli käännekohta, jolloin äänestäjien liikkuvuus lisääntyi (Raunio 2011: 113). Vuodesta 1975 lähtien liikkuvien äänestäjien määrä on vaihdellut eduskuntavaaleittain 20–32 prosentin välillä (Moring & Mykkänen 2012: 131).

Jesper Strömbäck (2008) on erottanut toisistaan teoreettisesti neljä medioitumisen vaihetta. Mallin avulla voidaan tarkastella, miten pitkälle medioituminen on edennyt poliittisissa järjestelmissä. Strömbäckin malli tulee ymmärtää medioitumisen tarkastelun teoreettisena työkaluna – ei historiallisena argumenttina siitä, että medioituminen etenisi aina vääjäämättä ensimmäisestä vaiheesta neljälle. Strömbäckin mukaan poliittisessa järjestelmässä voidaan esimerkiksi myös palata taaksepäin edellisiin vaiheisiin.

Strömbäckin kuvaamassa ensimmäisessä vaiheessa mediasta tulee tärkein politiikkaa koskevan informaation kanava kansalaisille. Torikokousten ja tupailtojen tilalle tulevat sanomalehdet, radio ja televisio. Ensimmäisessä vaiheessa poliittiset instituutiot kuitenkin pitkälti kontrolloivat mediaa. Esimerkiksi puolueet viestivät kansalaisille puoluelehdistön kautta. Suomessa media on jo pitkään ollut kansalaisten pääasiallinen poliittisen tiedon lähde. Nykyään suurin osa kansalaisista pitää eri medioita tärkeimpinä tiedonlähteinä, kun he etsivät tietoa äänestyspäätöksen tueksi (Moring & Mykkänen 2012: 67–68). Perinteisen median merkitys on kuitenkin hieman vähenemässä, koska varsinkin nuoret hankkivat tietoa myös suoraan ehdokkaiden ja puolueiden omilta verkkosivuilta (emt. 67).

Medioitumisen toisessa vaiheessa media ottaa instituutiona etäisyyttä poliittisiin instituutioihin, ja poliittisten toimijoiden pitää ottaa huomioon median toimintatavat saadakseen viestinsä esille mediassa. Journalismi ammatillistuu, ja se noudattaa omia, poliittisista puolueista riippumattomia normeja (Strömbäck 2008: 237). Kuten monessa muussa korporatistisessa maassa, myös Suomessa ammatillinen ja puoluepoliittisesti sitoutunut journalismi ovat eläneet perinteisesti rinnakkain. Medioitumisen toiseen vaiheeseen Suomen voidaan tulkita siirtyneen kuitenkin vasta, kun lähes kaikki sanomalehdet olivat 1990-luvun puoliväliin tultaessa luopunut puoluepoliittisista sidonnaisuuksistaan (Tommila & Salokangas 1998: 304–309).

Medioitumisen kolmannessa vaiheessa median itsenäisyys poliittisista instituutioista kasvaa entisestään, ja päättäjillä on aiempaa vähemmän suoraa valtaa kontrolloida median sisältöjä. Media toimii erittäin (mutta ei täysin) autonomisesti, ja mediasisältöihin vaikuttaa erityisesti medialogiikka (ks. Altheide & Snow 1979; Esser 2013) eli median vakiintuneet tavat valikoida ja esittää politiikan aiheita. Kuten kriitikot ovat huomauttaneet (ks. yhteenveto

medialogiikan kritiikistä Ampuja ym. 2014: 116), ei ole olemassa mitään yhtä ja yhtenäistä medialogiikka. Medialogiikka kannattaa pikemminkin ymmärtää kattokäsitteenä, jonka alle mahtuu median erilaisia median tapoja valikoida ja esittää poliittisia uutisaiheita. Nämä valikoinnin ja esittämistavan logiikat juontuvat sekä journalismin ammatillisista käytännöistä ja normeista sekä toisaalta kaupallisen median pyrkimyksestä miellyttää yleisöä (Esser 2013).⁴ Journalismin ammattikäytäntöihin kiinnittyvä medialogiikka näkyy muun muassa poliitikkoja kyseenalaistavana ja vahvasti tulkinnallisena journalismina ja siinä, että uutiskriteerit määrittävät uutisaiheita (emt. 170). Kaupallinen medialogiikka merkitsee muun muassa median taipumusta dramatisoida ja henkilöidä sekä viihteellistä politiikkaa (emt. 171–172).

Kun medialogiikka puretaan näin osiin, sen eri osa-alueita voidaan tutkia empiirisesti. Esimerkiksi Melanie Maginin (2015) tutkimus osoitti, että sellaiset medialogiikan osa-alueet kuten tulkitseva uutisointi ja henkilöiminen eivät Itävallan ja Saksan vaaliuutisoinnissa itse asiassa lisääntyneet lineaarisesti 1950-luvulta nykypäivään. Samoin suomalainen tutkimus paljasti, että medialogiikan osa-alueet neutraali uutisointi, keskittyminen poliittiseen peliin ja tulkitsevuus eivät olleet lisääntyneet Helsingin Sanomien uutisoinnissa 1960-luvulta 2000-luvun alkuun (Väliverronen & Kunelius 2009). Sen sijaan on vahvaa näyttöä siitä, että medialogiikkaan liittyvä vahtikoirajournalismi, jossa päättäjiltä vaaditaan avoimuutta ja tilivelvollisuutta (ks. Esser 2013: 170), lisääntyi Suomessa 1980-luvun alusta lähtien (Aula 1991; Herkman 2009; Kantola 2013). Tämä näkyy konkreettisesti esimerkiksi siinä, että päättäjiin kohdistuvien mediaskandaalien määrä kasvoi huomattavasti tultaessa 1980-luvulta 1990- ja 2000-luvuille (Kantola & Vesa 2013).

Strömbäckin mukaan medioitumisen kolmannessa vaiheessa medialogiikasta on tullut niin tärkeä, että poliittiset toimijat ja instituutiot sopeutuvat siihen voimakkaammin kuin toisessa vaiheessa. Poliitikka ei kuitenkaan ole vielä täysin alistunut medialogiikkaan vaan poliittinen järjestelmä medioituu vain sen verran kuin on ”välttämätöntä” (Strömbäck 2008: 239).

Medioitumisen neljännessä vaiheessa mediasta on tullut poliittisille toimijoille niin tärkeä, että ne eivät enää vain sopeudu medialogiikkaan vaan sisäistävät sen. Mediasta tulee kiinteä osa kaikkea poliittista toimintaa kampanjoinnista poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi poliittisessa päätöksenteossa yleistyy mediajulkisuuteen menemisen strategia, jossa päättäjät hakevat yleisestä mielipiteestä tukea omille tavoitteilleen poliittisissa neuvotteluissa (Kernell 1997). Näin vahvasta medioitumisesta ei kuitenkaan ole empiiristä näyttöä (ks. myös Herkman 2011: 27). Laajan tutkimuksen mukaan suomalaiset päättäjät ottavat median ja julkisen mielipiteen huomioon päätöksiä tehdessään, mutta median vaikutus ei ulotu kovin syvälle

⁴ Esser (2013: 173–174) erottaa myös kolmannen, mediateknologiaan liittyvän medialogiikan aspektin. Jätän sen käsittelemättä, koska se ei mielestäni ole olennainen oman tutkimukseni kannalta.

eikä kaikkeen päätöksentekoon (Kunelius & Reunanen 2012): päättäjistä moni kertoo, että media vaikuttaa esimerkiksi päätösten perusteluihin ja julkisiin kannanottoihin, mutta harva myöntää, että media ja sen reaktiot saisivat heidät esimerkiksi luopumaan vaikeista päätöksistä (emt.). Myös tutkimus median agenda setting -vallasta tukee tulkintaa siitä, että Strömbäckin neljännen vaiheen vahva medioituminen ei vastaa todellisuutta. Median on esimerkiksi havaittu vaikuttavan vain melko vähän varsinaisiin poliittisiin päätöksiin ja julkisuuden ulkopuolella tapahtuviin neuvotteluihin (Walgrave & Van Aelst 2006; Walgrave ym. 2008). Käsittelen median agenda setting -valtaa tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Strömbäckin esitys medioitumisesta vaiheina, jossa aina yhden vaiheen saavuttaminen toimii seuraavan vaiheen edellytyksenä, on mielestäni kolmannen ja neljännen vaiheen osalta epäuskottava. Strömbäck näyttäisi ajattelevan, että vasta kun kolmas vaihe, jossa medialogiikka määrää mediasisällöt, on saavutettu, mediasta tulee kiinteä osa kaikkea politiikkaa. Toisaalta voidaan ajatella, että esimerkiksi Strömbäckin tästä esimerkkinä mainitsema julkisuuteen menemisen strategia on päättäjille sitä houkuttelevampi, mitä enemmän mahdollisuuksia päättäjillä on vaikuttaa mediasisältöihin, eli mitä heikommin medialogiikkaa niihin vaikuttaa. Kun tutkitaan sitä, mikä merkitys medialla ja julkisella keskustelulla on poliittisessa päätöksenteossa, onkin tärkeämpää kiinnittää medialogiikan sijasta huomiota erityisesti päätöksentekoinstituutioihin sinänsä. Ovatko päätöksentekoinstituutiot sellaisia, että päättäjillä on tarve hyödyntää mediaa päätöksenteossa? Palaan tähän kysymykseen instituutioita käsittelevässä luvussa 2.5.

Medioitumisen ydin on siis ajatus siitä, että poliittiset toimijat, organisaatiot ja instituutiot tavalla tai toisella sopeutuvat tai reagoivat mediaan ja sen muutoksiin. Frank Marcinkowski ja Adrian Steiner (2014: 80) erottavat toisistaan kolme medioitumisen ulottuvuutta, joissa poliittinen järjestelmä reagoi mediaan eri tavoin.

Yksinkertainen medioituminen ("simple mediatization") viittaa mediasisältöjen suoriin ja lyhytaikaisiin vaikutuksiin. Kyse on esimerkiksi median agenda setting -vallasta, jossa poliitikot reagoivat median esille nostamiin asioihin (ks. myös Esser & Strömbäck 2014: 230). Medioituminen merkitsee siis esimerkiksi sitä, että uutismedian uutisaiheiden valintaa koskevat säännöt alkavat entistä enemmän ohjata julkista poliittista keskustelua.

Refleksiivinen medioituminen ("reflexive mediatization") viittaa toimintaan, jolla päättäjät pyrkivät ennakoimaan median reaktioita. Kyse on esimerkiksi julkisuuden hallinnasta, jossa poliittiset viestit puetaan mediaa kiinnostavaan muotoon, esimerkiksi uutiskriteerejä ja median esitystapoja myötäillen. Median ennakointi voi ulottua myös varsinaiseen päätöksentekoon, jos esimerkiksi päätösten perustelut (Kunelius & Reunanen 2012) tai jopa päätösten sisältö muotoillaan julkisuutta ennakoiden (Davis 2007: 104–106).

Medioitumisen vaikutukset ("consequences of mediatization") viittaavat politiikan ja median välisen suhteen rakenteellisiin vaikutuksiin (Marcinkowski & Steiner 2014: 80). Käsittääkseni tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poliittiset instituutiot muuttuisivat median muutosten myötä. Kyse voi olla myös esimerkiksi uusien tiedotusyksiköiden perustamisesta poliittisiin organisaatioihin.

Poliittiset toimijat ja instituutiot eivät sopeudu median toimintatapoihin pelkästään saadakseen julkisuutta ja päästääkseen mediassa esille vaan myös julkisuuden välttäminen voi medioitua eli edellyttää sitä, että päättäjät ottavat medialogiikan huomioon (Strömbäck & Van Aelst 2013: 350; Marcinkowski & Steiner 2014: 86; Vesa 2012). Poliittiset toimijat voivat haluta suojautua mediajulkisuudelta esimerkiksi suojellakseen keskeneräisiä neuvotteluja julkisuuden ei-toivotuilta vaikutuksilta (ks. luku 2.1.) ja suojautuakseen median pyrkimyksiltä läpivalaista kulissien takaisia poliittisia prosesseja ja vaatia päättäjiltä tilivelvollisuutta (vrt. Strömbäck & Van Aelst 2013; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010). Refleksiivisen medioitumisen tasolla tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että päättäjät välttävät julkisessa viestinnässään medialogiikkaa eli viestivät julkisuuteen sellaisella tavalla, että viestit eivät esimerkiksi täytä uutiskriteereitä. Tällaisen eräänlaista käänteistä medialogiikka noudattavan poliittisen viestinnän tarkoituksena on siis se, että media ei kiinnostuisi sellaisista poliittista prosesseista, joille päättäjät eivät halua julkisuutta. (Kunelius ym. 2010: 459; Strömbäck & Van Aelst 2013: 350; Vesa 2012.) Medioitumisen pitkäaikaisten rakenteellisten vaikutusten tasolla poliittiset organisaatiot voivat suojautua medialta esimerkiksi luomalla "organisatorisia puskureita", jotka ehkäisevät median ei-toivottuja vaikutuksia organisaatioiden toimintaan (Marcinkowski & Steiner 2014: 86). Esimerkkinä puskureista voidaan mainita strategia, jossa jokin yksi henkilö harhauttaa median keräämällä huomion itseensä ja siten suojelee varsinaisia päätöksentekoprosesseja (emt. 86). Pitkäaikaisia muutoksia organisaatioiden rakenteisiin voivat siten olla esimerkiksi uuden viestintäyksikön perustaminen, jonka yhtenä tehtävänä on juuri toimiminen puskurina julkisuuden ja organisaation sisäisen toiminnan välillä.

2.2.1 MEDIAN AGENDA SETTING -VALTA

Yksi konkreettinen esimerkki politiikan medioitumisesta on median *agenda setting -valta* ("agenda-setting power"). Agenda setting -vallassa on kyse median vaikutuksesta siihen, mihin asioihin ihmiset kiinnittävät huomiota. Alun perin tutkimus keskittyi tarkastelemaan, miten median uutisaiheet vaikuttavat siihen, mitä poliittisia kysymyksiä ja yhteiskunnallisia ongelmia kansalaiset kulloinkin pitävät tärkeimpinä (McCombs & Shaw 1972). Myöhemmin teoriaa alettiin soveltaa poliittisiin instituutioihin, ja havaittiin, että median uutisaiheet vaikuttivat myös päättäjien toimintaan kuten esimerkiksi siihen, mitä kysymyksiä parlamenteissa käsitellään (esim. Walker 1977; Pritchard & Berkowitz 1993; Walgrave ym. 2008; ks. yhteenvedo

Walgrave & Van Aelst 2006). Tässä väitöskirjassa keskityn jälkimmäiseen eli päättäjiin kohdistuvaan median agenda setting -valtaan.

Agenda setting -valtaa voidaan pitää esimerkkinä politiikan yksinkertaisesta⁵ medioitumisesta (Esser & Strömbäck 2014: 230; ks. myös Van Aelst ym. 2014). Agenda setting -valta nimittäin edellyttää jonkin asteista medioitumista eli että media toimii riittävän itsenäisesti suhteessa poliittisiin instituutioihin, ja että toisaalta poliittisilla päättäjillä on tarve reagoida median esille nostamiin kysymyksiin. Poliitikot saattavat reagoida median uutisaiheisiin esimerkiksi hyökätäkseen toisiaan vastaan ja pyrkiäkseen muokkaamaan median heistä välittämää kuvaa (Thesen 2013) ja kommunikoidakseen muiden päättäjien kanssa (Walgrave & Van Aelst 2006). Päätöksenteon avoimuuden kannalta olennaista on se, että poliitikkojen reaktiot mediaan voivat myös olla merkki poliitikkojen responsiivisuudesta: poliitikot voivat reagoida median uutisointiin siksi, että he ajattelevat median heijastavat kansalaisten mielipiteitä (Walgrave & Van Aelst 2006; Cook ym. 1983; Herbst 1998; ks. kuitenkin Tresch ym. 2013).

Median agenda setting -valtaa tutkittaessa on tehtävä ero *symbolisten agendojen* (symbolic agendas) ja *päätöksentekoagendojen* (substantial agendas) välille (Walgrave & Van Aelst 2006). Poliitikot voivat reagoida median esille nostamiin asioihin vain symbolisesti: esimerkiksi oppositio voi viitata ajankohtaisiin uutisaiheisiin hiillostaessaan hallitusta eduskunnan kyselytunnilla. Tai poliitikot voivat reagoida median esille nostamiin yhteiskunnallisiin ongelmiin vain luodakseen mielikuvaa siitä, että he ovat responsiivisia kansalaisten huolenaiheille (emt. 101). Esimerkiksi eduskunnan kyselytunnin agendaa voi pitää lähes täysin symbolisena, koska siellä käydyt keskustelut on suunnattu lähinnä äänestäjille ja medialle, ja niillä on vain harvoin todellista vaikutusta poliittisiin päätöksiin. Päätöksentekoagendoja puolestaan ovat sellaiset agendat, jotka ”vaikuttavat suoraan poliittisiin päätöksiin tai ovat poliittisia päätöksiä” (Thesen ym. 2013: 10, kursivointi alkuperäisessä). Esimerkiksi eduskunnan valiokuntien asialistat ovat pääosin päätöksentekoagendoja, koska niissä käsitellään usein hallituksen esityksiä laeiksi. Agendojen luokittelu päätöksentekogendoihin ja symbolisiin agendoihin ei ole aina yksiselitteistä vaan kyseessä on pikemminkin jatkumo, jolla agendat ovat enemmän tai vähemmän symbolisia agendoja tai päätöksentekoagendoja (Walgrave & Van Aelst 2006). Aiempi uutisaiheita ja poliittisia agendoja määrällisesti vertaillut tutkimus on viitannut siihen, että median agenda setting -valta näkyy voimakkaammin symbolisilla kuin päätöksentekoagendoilla (Pritchard & Berkowitz 1993; Walgrave & Van Aelst 2006; Walgrave ym. 2008).

⁵ Periaatteessa agenda setting -valta voi olla esimerkki myös refleksiivisestä medioitumisesta, jos uutiskriteerien ja mediajulkisuuden ennakointi vaikuttaa siihen, mihin kysymyksiin poliitikot kiinnittävät huomiota. Empiirisessä tutkimuksessa median agenda setting -valta kuitenkin yleensä ymmärretään esimerkiksi yksinkertaisesta medioitumisesta eli siitä, että poliitikot reagoivat median esille nostamiin asioihin (ks. Van Aelst & Walgrave 2011).

Symbolisten ja päätöksentekoagendojen välistä erottelua voidaan edelleen selventää tekemällä ero *symbolisen politiikan* (politics aspect)⁶ ja *päätöksenteon* (policy aspect) välillä (Esser 2013: 164–165; ks. myös Meyer 2002: 11–13). Symbolisessa politiikassa on kyse ensisijaisesti poliitikkojen viestinnästä äänestäjien suuntaan: poliitikot hyökkäävät toisiaan vastaan tai muulla tavoin keräävät ”irtopisteitä” (Kunelius ym. 2010: 449) tulevia vaaleja silmällä pitäen. Päätöksenteossa on kyse esimerkiksi lakien tai budjettipäätösten valmistelusta ja tekemisestä. Päätöksentekoagendat voidaan siten määritellä sellaisiksi agendoiksi, joilla korostuu päätöksenteko, ja symboliset agendat sellaisiksi agendoiksi, joilla korostuu symbolinen politiikka (vrt. Van Aelst ym. 2014: 212). Teoriassa nämä kaksi eri politiikan aspektia eivät sulje toisiaan pois vaan poliitikot voivat myös esimerkiksi päätöksenteossa ottaa huomioon kansalaisten toiveet ja siten pyrkiä miellyttämään äänestäjiä. Käytännössä kuitenkin tiedetään, että nämä politiikan eri osa-alueet korostuvat eri tavalla eri tilanteissa ja politiikan tekemisen eri areenoilla. Esimerkiksi eduskunnan täysistuntokeskustelu on pääosin symbolista politiikkaa, jolla ei ole vaikutusta päätösten sisältöön (Pekonen 2011).

Se, miten paljon media vaikuttaa poliittisiin agendoihin, voi riippua monella tavalla päätöksentekoinstituutioista (esim. Walgrave & Van Aelst 2006). Teorian ja aiemman tutkimuksen perusteella päädytään ristiriitaiseen kuvaan siitä, miten Suomen ja samankaltaisten konsensusjärjestelmien päätöksentekoinstituutiot saattavat vaikuttaa median agenda setting -valtaan.

Yhtäältä kyselytutkimusten perusteella juuri konsensusjärjestelmissä median agenda setting -valta näyttäisi olevan varsin voimakasta (Van Aelst & Walgrave 2011; Van Dalen & Van Aelst 2014). Arjen Van Dalen ja Peter Van Aelst (2014) selittävät havaintoa sillä, että konsensusdemokratiassa poliittinen valta hajautuu useammalle toimijalle⁷: kun hallituksessa ja eduskunnassa on enemmän puolueita, yksittäisen puolueen vaikutusvalta on pienempi, ja siksi poliitikot käyttävät mediaa herkemmin eräänlaisena vipupartena saadakseen omia tavoitteitaan läpi puolueiden välisissä neuvotteluissa.

Toisaalta teorian perusteella näyttäisi siltä, että juuri konsensuksen rakentamiselle perustuvat päätöksentekoinstituutiot saattavat rajoittaa median agenda setting -valtaa politiikassa. Monipuoluehallituksilla on enemmän rajoitteita ja vähemmän kannustimia reagoida kansalaismielipiteen muutoksiin vaalien välillä (Wlezien & Soroka 2012), mikä voi vähentää myös median agenda setting -valtaa, joka perustuu paljolti sille, että päättäjät tulkitsevat median aihevalintojen heijastavan kansalaisten mielipiteitä (Walgrave & Van Aelst 2006). Neuvottelemisen tyypillisenä

⁶ Englannin ”politics aspect” kääntyy suomeksi huonosti suoraan, joten käytän käsitettyä symbolinen politiikka, joka mielestäni kuvaa hyvin käsitteen sisältöä (Esser 2013: 165).

⁷ Toinen selitys liittyy mediaan: konsensusmaissa myös media on usein riippumattomampi poliittisesta ohjailusta (Van Dalen & Van Aelst 2014).

päätöksentekotapana konsensusdemokratioissa voi myös rajoittaa median vaikutusta. Neuvotteleminen vie aikaa, mikä saattaa hillitä poliitikkojen nopeita reaktioita mediassa kulloinkin esillä oleviin aiheisiin (vrt. emt.). Myös konsensusdemokratioille tyypillinen (ks. Hallin & Mancini 2004) rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri voi vähentää median agenda setting -valtaa, jos päättäjät kokevat että median myötäily heikentää rationaalista päätöksentekoa (vrt. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010).

Koska juuri konsensusmaissa on saatu kyselytutkimusten avulla viitteitä median suuresta agenda setting -vallasta, mutta toisaalta teoria on tältä osin ristiriitaista, asiaa on syytä tutkia tarkemmin juuri konsensusmaissa. Kyselytutkimukset ovat tarkastelleet poliitikkojen käsityksiä median agenda setting -vallasta varsin yleisellä tasolla (esim. Walgrave 2008; Van Aelst & Walgrave 2011; Van Dalen & Van Aelst 2014), joten on syytä tutkia aiempia kyselyjä tarkemmin, mitä poliitikot vastauksillaan tarkoittavat. Yksi selitys tälle empiiristen havaintojen ja teoreettisten oletusten ristiriidalle voi olla se, että konsensusmaissa median agendavalta saattaa olla voimakasta erityisesti suhteessa symbolisiin agendoihin mutta ei niinkään suhteessa päätöksentekoagendoihin. Tätä oletusta tukee Esa Reunasen ja kumppanien (2010) tulkinta, että juuri konsensusmaissa päättäjät pyrkivät tekemään selvän eron julkisuudessa tapahtuvan symbolisen politiikan ja varsinaisen päätöksenteon välillä.

2.2.2 PÄÄTÖKSENTEON MEDIOITUMINEN: SYVÄÄ VAI PINNALLISTA?

Edellä olevasta teoreettisesta pohdinnasta voidaan erottaa karkeasti kaksi yleisempää juonetta, jotka liittyvät poliittisen päätöksenteon medioitumisen syvyyteen (ks. myös Kunelius ym. 2010: 64–67; Herkman 2011; Esser 2013). Sikäli kuin päätöksenteon medioitumista ylipäättään tapahtuu, se voi olla pinnallista tai syvää (Taulukko 1).

Syvä medioituminen viittaa tilanteeseen, jossa medialla on todellista vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon. Yksinkertaisen medioitumisen (vrt. Marcinkowski & Steiner 2014) kannalta kyse on esimerkiksi siitä, että median uutisointi vaikuttaa päätöksentekoon eli esimerkiksi siihen, mistä asioista poliitikot tekevät päätöksiä. Medialla on siis esimerkiksi agenda setting -valtaa suhteessa päätöksentekoagendoihin. Refleksiivisen medioitumisen (emt.) näkökulmasta kyse on siitä, että päättäjien omalla toiminnalla mediajulkisuudessa on merkitystä päätöksentekoprosessien etenemisen ja lopputuloksen kannalta: päättäjät viestivät päätöksentekoprosesseista julkisuuteen tavalla, joka vaikuttaa päätöksentekoprosessien lopputulokseen – joko pyrkimällä nostamaan päätösvalmistelua avoimesti julkiseen keskusteluun tai edistämään omia tavoitteitaan päätösvalmistelussa julkisuuden kautta. Julkisella keskustelulla ja median uutisoinnilla on tällöin todellisia vaikutuksia poliittisiin päätöksentekoprosesseihin ja niiden lopputuloksiin. Tässä skenaariossa medioituminen on siis lisännyt median

merkitystä yhtäältä avoimen päätösvalmistelun ja toisaalta strategisen vaikuttamisen välineenä.

Pinnallinen medioituminen tarkoittaa tilannetta, jossa media vaikuttaa siihen, millä tavoin päättäjät viestivät julkisuudessa, mutta ei varsinaiseen päätöksentekoon. Yksinkertaisen medioitumisen kannalta kyse on siitä, että poliitikot reagoivat median agendaan julkisissa kannanotoissaan ja puheissaan, mutta median agendavalta ei ulotu varsinaisiin päätöksiin (Walgrave & Van Aelst 2006). Media vaikuttaa siis symboliseen politiikkaan mutta ei päätöksentekoon. Refleksiivisen medioitumisen kannalta kyse on siitä, että päättäjät viestivät julkisesti aiempaa aktiivisemmin, mutta vain täyttääkseen avoimuuden vaatimuksia tai tavoitellakseen äänestäjiä – julkinen viestintä on irrallaan varsinaisesta päätöksenteosta. Medioitumisen myötä tapahtuvat mahdolliset muutokset poliittisissa instituutioissa koskevat siis lähinnä sitä tapaa, joilla instituutiot viestivät julkisuuteen, mutta varsinaisen päätöksenteko ei medioidu.

Tätä karkeaa jaottelua voi pitää teoreettisena lähtökohtana, jonka avulla voidaan tarkastella empiiristä todellisuutta eri maissa ja eri aikakausina. Jaottelua ei tule ymmärtää kategorisena vaan pikemminkin jatkumona, jossa yhdessä ääripäässä on syvä ja toisessa pinnallinen medioituminen.

Taulukko 1. *Päätöksenteon medioitumisen ulottuvuuksia*

	<i>Yksinkertainen medioituminen</i>	<i>Refleksiivinen medioituminen</i>
<i>Pinnallinen medioituminen</i>	Mediasisällöt vaikuttavat symboliseen politiikkaan	Julkisuudenhallinta mukautetaan median toimintatapoihin
<i>Syvä medioituminen</i>	Mediasisällöt vaikuttavat poliittisiin päätöksiin	Päätöksentekoprosessit mukautetaan median toimintatapoihin

2.2.3 LISÄÄKÖ MEDIOITUMINEN PÄÄTÖKSENTEON AVOIMUUTTA JA JULKISTA KESKUSTELUA?

Medioitumisella voi olla monen suuntaisia vaikutuksia päätöksenteon avoimuuteen (vrt. Väliaverron & Kunelius 2009: 226). Yhtenä ääripäänä on skenaario, jossa medioituminen lisää päätöksenteon avoimuutta. Läpinäkyvyys ja ylipäätään julkisuuden merkitys päätöksenteossa voi vahvistua, jos päättäjät tarvitsevat mediajulkisuutta aiempaa enemmän. Ensinnä, liikkuvia äänestäjiä houkuttelevat poliitikot ja puolueet saattavat tuoda poliittisia tavoitteitaan kernaammin julkiseen keskusteluun saadakseen positiivista julkisuutta ja näkyvyyttä. Toiseksi, julkisista kannanotoista voi

tulla aiempaa toimivampi strategia, jolla päättäjät pyrkivät ajamaan omia tavoitteitaan läpi poliittisissa päätöksentekoprosesseissa. Julkisuuteen menemisen yleistyminen voi tällöin lisätä läpinäkyvyyttä (Jones & Wolfe 2010: 21). Lisäksi aiempaa kriittisemmät toimittajat voivat kaivaa itsenäisesti päättäjien toimintaa näkyviin silloin, kun päättäjät pyrkivät vetäytymään julkisuudesta (Väliverronen & Kunelius 2009: 226). Medioituminen voi lisätä myös päätöksenteon responsiivisuutta, jos median kasvanut valta merkitsee sitä, että päättäjät ottavat median välittämän yleisen mielipiteen aiempaa enemmän huomioon (vrt. esim. Walgrave & Van Aelst 2006; ks. kuitenkin Tresch ym. 2013).⁸

Toisessa ääripäässä on skenaario, jossa avoimuus vähenee. Medioituminen voi johtaa päättäjien julkisten esiintymisten ja varsinaisen päätöksenteon eriytymiseen (Reunanen ym. 2010: 302; vrt. myös Esser 2013: 175): päättäjät saattavat viedä varsinaisen päätöksenteon entistä syvemmälle kabinetteihin ja osallistua mediajulkisuuteen vain manipuloidakseen päätöksenteosta kansalaisille välittyvää kuvaa. Tai poliittiset organisaatiot saattavat muodostaa ”organisatorisia puskureita”⁹ (Marcinkowski & Steiner 2014: 86), jotka ehkäisevät toimittajien pyrkimyksiä avata päätöksentekoprosesseja ja vaatia tilivelvollisuutta. Tässä tapauksessa medioituminen saattaa ”kasvattaa ritualistista, vallankäyttöä hämärtävää näytöksellisyyttä” (Väliverronen & Kunelius 2009: 226). Samoin responsiivisuus median välittämälle yleiselle mielipiteelle voi olla vain symbolista eli poliitikot voivat reagoida median esille nostamiin yhteiskunnallisiin ongelmiin vain luodakseen mielikuvaa siitä, että he ottavat kansalaisten huolenaiheet huomioon (Walgrave & Van Aelst 2006).

2.3 AVOIMUUDEN NORMI

Medioitumisen lisäksi myös avoimuuden normin vahvistuminen Suomessa on voinut luoda päättäjille paineita avata päätöksentekoa ja osallistua julkiseen keskusteluun aiempaa aktiivisemmin. Avoimuuden normin vahvistuminen näkyy lainsäädännössä ja viranomaisten ohjeissa, kansalaisten mielipiteissä sekä median toimintatavoissa.

Lainsäädännössä avoimuuden normi on ollut Suomessa poikkeuksellisen vahva perinteisestäkin, mutta normi on entisestään vahvistunut 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Normi kiteytyy julkisuusperiaatteessa eli ajatuksessa, että viranomaisten toiminnan tulee olla julkista ja avointa. Suomi otti käyttöön lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta toisena maana maailmassa

⁸ Median vallan kasvu politiikassa ei toki automaattisesti merkitse responsiivisuuden kasvua. Media ei nimittäin välttämättä tosiasiallisesti heijasta kansalaisyhteiskunnan vaan usein pikemminkin poliittisen eliitin näkemyksiä (esim. Bennett 1990; Möra 1999; Lounasmeri 2010).

⁹ Tällainen puskuri voi olla esimerkiksi organisaation työntekijä, joka ”houkuttelee suurimman medianhuomion itseensä ja siten ehkäisee sen kohdistumista varsinaisiin prosesseihin” (Marcinkowski & Steiner 2014: 86).

vuonna 1951 (Erkkilä 2010: 8). Taustalla voidaan nähdä ruotsinvallan vaikutus. Ruotsissa virallisten asiakirjojen julkisuudesta oli säädetty ensimmäisenä maailmassa jo vuonna 1766, ja itsenäistymisen jälkeen Suomi ottikin Ruotsista mallia monille valtiollisten instituutioiden toimintaa sääteleville laeille (emt. 8–10). Vuoden 1951 julkisuuslain ei kuitenkaan voi sanoa juuri vahvistaneen valmistelun avoimuutta. Valmisteluasiakirjojen julkisuus oli viranomaisten omassa harkinnassa (Mäenpää 2006: 59).

Vuonna 1999 voimaan tullessa uudessa julkisuuslaissa näkyi valmisteluvaiheen avoimuutta koskevan normin vahvistuminen. Jo lain tarkoituksena on lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua heitä koskevien asioiden valmisteluun (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta, luku 1, kappale 3). Uusi laki määritteli osan aiemmin harkinnanvaraisesti julkisista valmisteluasiakirjoista julkisiksi (esim. selvitykset, joissa pohditaan vaihtoehtoja ja päätösten perusteluja). Lainmuutoksilla myös kannustettiin virkamiehiä osallistumaan julkiseen keskusteluun, koska valmisteluasiakirjojen julkistaminen dekriminalisoitiin eli virkamiehet eivät enää joudu siitä rikosoikeudelliseen vastuuseen. (Mäenpää 2006: 65–66.)

Uusi julkisuuslaki toi myös viranomaisille velvollisuuden aktiivisesti jakaa tietoa ja edistää kansalaisten tiedonsaantia. Vanhassa laissa tietoa oli annettava vain pyydettyä. (Hynninen 2000: 35–37, 40.) Tämä lainmuutos heijastaa aatteellista muutosta, jonka mukaan virkamiesten tulee aktiivisesti edistää kansalaisten osallistumista julkisen vallan päätöksentekoon. Ajatus näkyy myös julkisuuslain kanssa samoihin aikoihin voimaan tullessa valtionhallinnon viestintäsuosituksessa, jonka mukaan hallinnon tulee edistää julkista keskustelua muun muassa informoimalla mediaa keskeneräisistä asioista (VNK 2002: 15).

Avoimuuden normin vahvistuminen näkyy myös kansalaisten mielipiteissä. Monissa länsimaissa kansalaisten kriittisyys edustuksellisen demokratian perinteisiä instituutioita kuten puolueita kohtaan on kasvanut ja kansalaiset haluavat osallistua politiikkaan aiempaa suuremmin (Norris 1999; Dalton ym. 2003: 1–3). Kriittisesti auktoriteetteihin suhtautuvat kansalaiset (ks. myös Väliaverron 2011) edellyttävät päättäjiltä aiempaa suurempaa avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Kansalaisten laaja enemmistö haluaisi, että kansalaisilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua tärkeisiin poliittisiin päätöksiin ja keskustella niistä (Bengtsson & Christensen 2012: 261).

Myös medioituminen on kiihdyttänyt avoimuuden normin vahvistumista. Ammatillisen journalismin logiikkaan kuuluu päättäjien toimintaa kriittisesti tarkasteleva journalismi, joka vaatii päättäjiltä läpinäkyvyyttä (Esser 2013: 170). Kuten Doreen Spörer-Wagner ja Frank Marcinkowski (2010: 9) kirjoittavat, ”medialla on taipumus provosoitua törmätessään suljettuihin oviin”. Suomessa media alkoi suhtautua aiempaa kriittisemmin poliittiseen eliittiin 1980-luvun alkupuolelta lähtien (Aula 1991; Kantola 2013). Tämä näkyy esimerkiksi poliittiseen eliittiin kohdistuvissa skandaaleissa, joiden määrä moninkertaistui 1970-luvulta 2000-luvulle (Kantola & Vesa 2013).

Esimerkiksi elinkeinoelämän ja politiikan kytkeäjä paljastaneet skandaalit osoittavat, että päättäjien toiminnalta odotetaan aiempaa suurempaa läpinäkyvyyttä, ja media uskaltaa sitä päättäjiltä vaatia. Suurin osa skandaaleista käynnistyi juuri toimittajien julkaisemisesta paljastuksista. (Emt.)

Myös päättäjät itse pitävät avoimuutta tärkeänä asiana – ainakin puheiden ja julkilausumien tasolla. Kyselyissä, joissa ihmisillä on tunnetusti taipumus antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia arvolatautuneisiin kysymyksiin, eliitin jäsenet pitävät avoimuutta ja julkisuutta erittäin tärkeänä asiana. Vuoden 2011 kyselyssä 89 prosenttia vastanneista eliitin jäsenistä piti vähintään melko tärkeänä sitä, että ”päästösten valmistelu on julkista”, ja 73 prosenttia sitä, että ”media virittää monipuolisesti julkista keskustelua ja asioiden valmisteluvaiheessa” (Ruostetsaari 2014: 212). Vuoden 2009 päättäjäkyselyssä jopa 96 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että heidän oman organisaationsa viestintä on avointa ja että se pyrkii toiminnassaan läpinäkyvyyteen (Kunelius ym. 2010: 428).

2.4 POLIITTISTEN INSTITUUTIOIDEN MUUTOKSET

Myös poliittisissa instituutioissa on tapahtunut muutoksia, jotka saattavat vaikuttaa siihen, miten päättäjät suhtautuvat mediajulkisuuteen. Päästösten valmistelussa suuri muutos on komitealaitoksen hiipuminen 1990-luvun alkupuolelle tultaessa. Siinä missä vuonna 1970 asetettiin 253 komiteaa, vuonna 1995 niitä asetettiin enää 11 (Helander & Johansson 1998: 36). Vuonna 1994 vielä 14 prosenttia hallituksen esityksistä valmisteltiin komiteoissa mutta vuonna 2009 enää kaksi prosenttia (Pakarinen 2011: 31). Muutoksen taustalla on nähty monia syitä. Komiteoita kritisoitiin 1970-luvun lopulta lähtien teknokraattisiksi ja byrokraattisiksi järjestelmiksi, ja niiden katsottiin antavat liikaa valtaa etujärjestöille ja siten kaventavan parlamentarismia (Rainio-Niemi 2010: 260–261). Komiteoista luopumista siivitti myös pyrkimys tehostaa päätösvalmistelua ja vähentää sen kustannuksia (emt. 261). Taustalla on managerialististen oppien rantautuminen Suomeen 1990-luvulla. Niihin liittyi pyrkimys purkaa jäykkää byrokratiaa ja lisätä hallinnon tehokkuutta. (Temmes 2001: 16.) Temmes tulkitsee, että komiteat liittyivät hyvinvointivaltion rakentamisen aikaan, kun taas esimerkiksi 1990-luvun lama edellytti nopeaa valmistelua (emt. 17).

Komiteoista luopuminen merkitsee sitä, että ministeriöiden itsenäisyys valmistelussa on kasvanut, kun valmistelun organisointi on siirtynyt entistä enemmän ministeriöiden omaan harkintaan. Ministeriöt tekevät valmistelua komiteoiden sijasta virkavalmisteluna, työryhmissä tai asettavat selvitysmiehiä. (Temmes 2001: 15.) Muutos on todennäköisesti vahvistanut virkamiesten valtaa valmistelussa (vrt. Raunio 2011: 141). 1990-luvun puolivälistä 2010-luvulle noin 60 prosenttia hallituksen esityksistä valmisteltiin pelkkänä virkatyönä ilman työryhmää, komiteaa tai yhteistyötä

sidosryhmien kanssa, ja virkatyönä valmisteltujen esitysten määrä kasvoi hieman tänä aikana (Slant & Rantala 2013: 20).

Vaikka asiasta ei ole saatavilla tutkimusta, näyttää siltä, että komitealaitoksesta luopuminen on ainakin jonkin verran vähentänyt päätösvalmistelun korporatistisuutta (vrt. Rainio-Niemi 2010: 262), jos korporatismi määritellään laajasti kattojärjestöjen etuoikeutetuksi asemaksi päätösvalmistelussa. Komiteoiden aikakaudella suuret etujärjestöt otettiin systemaattisesti mukaan niihin komiteoihin, joissa niillä oli intressi vaikuttaa, mutta nykyään ne joutuvat turvautumaan aiempaa enemmän epäviralliseen vaikuttamiseen eli lobbaamiseen tullakseen kuulluiksi (emt. 262). Järjestöt tosin pääsevät ainakin lainvalmistelussa edelleen hyvin mukaan työryhmiin (Vehka 2015: 65), joiden toiminta ei suurimpien etujärjestöjen mielestä juurikaan eroa komiteoista (Pakarinen 2011: 32). Nykyään kuitenkin vain noin viidennes laeista valmistellaan työryhmissä (Slant & Rantala 2013: 20).

Näillä muutoksilla voi olla monenlaisia vaikutuksia siihen, miten avointa päätöksenteko on ja millainen rooli julkisella keskustelulla on päätösvalmistelussa. Yhtäältä voi olla, että komitealaitoksen hiipuminen lisää julkisen keskustelun merkitystä. Stig Hjarvard (2013: 49) kuvaa pohjoismaisen korporatismiin suljettuna järjestelmänä, jossa uutismedialle jäi ulkopuolisen raportoijan rooli, ja julkisuuden merkitys päätöksenteossa oli pieni. Korporatismiin vähentyminen voi siten lisätä median merkitystä vaikuttamisen keinona, kun järjestöt joutuvat lobbaamaan tavoitteitaan aiempaa enemmän julkisuuden kautta (Öberg & Svensson 2012). Tämä ei tosin välttämättä merkitse avoimuuden parantumista vaan voi näkyä esimerkiksi vain lisääntyneinä pyrkimyksinä vaikuttaa toimittajiin, mikä voi tapahtua myös julkisuudelta piilossa esimerkiksi vuotojen ja luottamuksellisten taustakeskustelujen kautta (emt.).

Toisaalta komitealaitoksesta luopuminen voi myös merkitä avoimuuden vähenemistä. Komiteoiden toimintaa dokumentoitiin tarkasti, ja niissä mukana olevat toimijat oli helppo selvittää ja tunnistaa (Kuusela & Ylönen 2013: 134–135; Öberg & Svensson 2012: 263). Nykyisessä verkostomaisessa ja epäviralliseen vuorovaikutukseen perustuvassa valmistelukulttuurissa vallankäyttö hämärtyy (Rainio-Niemi 2010: 262). Johanna Rainio-Niemi (emt. 241) on myös esittänyt, että Suomessa komiteoiden toimintaan liittyi usein laajaa julkista keskustelua erityisesti erimielisissä asioissa.

Siitä, mitä korporatismiin muutokset ovat merkinneet julkisuuden kannalta, on siis erisuuntaisia näkemyksiä. Tämä saattaa ainakin osittain johtua siitä, että ei ole tehty systemaattista tutkimusta siitä, miten korporatistisissa komiteoissa suhtaudutaan julkisuuteen (ks. kuitenkin Pulkkinen 2011).

Toinen merkittävä muutos poliittisessa järjestelmässä on parlamentarismiin vahvistuminen. Suomi oli 1980-luvulle asti puolipresidentillinen järjestelmä, jossa presidentti ja hallitus jakoivat toimeenpanovallan (Raunio & Wiberg 2008: 585). Perustuslain muutokset 1980-luvulta lähtien heikensivät presidentin ja vahvistivat eduskunnan valtaa

(esim. Raunio & Wiberg 2008; Raunio 2004). Kun aiemmin presidentti ohjasi hallitusneuvotteluja, nykyisessä vuonna 2000 voimaan tulleessa perustuslaissa hallituksen muodostaminen on eduskunnan vastuulla, ja hallituksen pitää saada ohjelmalleen eduskunnan hyväksyntä (Raunio 2004: 136–137). Myös presidentin valtaa lykätä lakien hyväksymistä on kavennettu (Raunio & Wiberg 2008: 586).

Parlamentarismien vahvistamisen keskeisenä tarkoituksena on ollut kansanvallan edistäminen. Poliitiikan tilivelvollisuus eli kansalaisten mahdollisuudet arvioida ja vaihtaa päättäjiä ovat – ainakin teoriassa – vahvistuneet (Raunio 2004: 133). Tapio Raunio kuitenkin toteaa, että käytännössä ylisuuret koalitiohallitukset ja niiden harjoittama poliittinen kaupankäynti ”tekee äänestäjille vaikeaksi palkita ja rangaista edustajiaan” (emt. 143). Koska media on tärkein politiikkaa koskevan tiedon lähde monille äänestäjille, paljon riippuu myös siitä, miten selkeästi eri poliitikkojen ja puolueiden vastuu eri päätöksistä näkyy mediajulkisuudessa. Medioituminen voi vaikuttaa tähän, jos se merkitsee sitä, että hallituspuolueet pyrkivät julkisuuden hallinnan avulla manipuloimaan ja vääristelemään sitä kuvaa, joka niiden toiminnasta välittyi julkisuuteen.

Tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta on myös olennaista, miten hyvin oppositiopuolueet pystyvät läpivalaisemaan hallituksen toimintaa esimerkiksi suullisten, kirjallisten ja välilyksymysten avulla. Median agenda setting -valta (ks. luku 2.3.) voi vaikuttaa tähän. Yhtäältä media, joka ei ole virallinen poliittinen instituutio eikä poliitikkojen tavoin vastuussa äänestäjille, voi haitata edustuksellisuuden toteutumista pakottamalla poliitikot reagoimaan median näkyvästi esille nostamiin kysymyksiin ja siten vääristämällä eduskuntakeskustelujen asialistaa (vrt. Esser 2013: 156). Toisaalta, jos media saa poliitikot kiinnittämään huomiota erityisesti kansalaisten tärkeinä pitämiin asioihin, median kasvanut agenda setting -valta voi vahvistaa tilivelvollisuutta ja jopa päätöksenteon responsiivisuutta. Jos ajatellaan, että media todella tuo edustavasti esille kansalaisten näkemyksiä, poliitikkojen taipumus reagoida median agendaan voidaan nähdä hyvänä tai huonona asiana riippuen siitä, millaista edustuksen tyyliä pidetään tavoiteltavana. Jos ajatellaan *valtuutusmallin* mukaisesti, että kansanedustajan tulisi toimia kansalaisten parhaaksi itsenäisen harkintansa pohjalta eikä tarvitse jatkuvasti selvittää kansalaisten mielipiteitä eri asioihin (ks. Wass & Bengtsson 2009), median agenda setting -valta ei välttämättä vahvista demokratiaa, vaikka se toisi kansalaisten näkemyksiä päättäjien tietoon. Jos taas ideaalina pidetään *edunvalvontamallia*, jossa kansanedustajan tulee jatkuvasti selvittää äänestäjiensä näkemyksiä eri kysymyksiin pystyäkseen edistämään niitä (emt.), median agenda setting -valta voi edistää edustuksellisuuden toteutumista. Tällöin media voi toimia yhtenä tiedonlähteenä, jonka avulla kansanedustajat selvittävät äänestäjien toiveita ja huolenaiheita.

Median, lainsäädännön, kansalaisten mielipiteiden ja poliittisten instituutioiden muutokset näyttäisivät siis luoneen päättäjille monenlaisia ja osin ristiriitaisia paineita ja houkutuksia toimia julkisuudessa: Media ja kansalaiset odottavat entistä suurempaa avoimuutta, ja lainsäädännön muutokset ovat pyrkinneet vahvistamaan demokratiaa ja siihen liittyvää läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Erityisesti poliitikoille mediasta on tullut entistä tärkeämpi paikka äänestäjien kohtaamiseen ja poliitikoilla on tarve näyttää hyvältä potentiaalisten äänestäjien silmissä. Toisaalta mediasta on saattanut tulla myös vaikuttamisen väylä, jossa päättäjät voivat pyrkiä valjastamaan yleisen mielipiteen omien poliittisten tavoitteidensa tueksi. Samalla kuitenkin suomalaisen konsensusjärjestelmän perusrakenteet, kuten monipuoluehallitukset, neuvotteluun perustuva päätöksentekokulttuuri, korporatismi joissain kysymyksissä ja rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri, ovat säilyneet suhteellisen ennallaan. Nämä *instituutiot* saattavat edelleen luoda päättäjille tarpeen pyrkiä suojelemaan päätöksentekoprosesseja julkisuuden vaaroilta kuten esimerkiksi julkisen keskustelun taipumukselta vaikeuttaa poliittisia neuvotteluja. Jotta voisimme ymmärtää näitä päättäjien toimintaan kohdistuvia paineita ja niiden vaikutusta päättäjien toimintaan, on hyödyllistä seuraavaksi selvittää, mitä instituutiot ovat ja miten ne vaikuttavat organisaatioiden ja ihmisten toimintaan – erityisesti siihen, miten päättäjät toimivat julkisuudessa.

2.5 INSTITUTIONAALINEN NÄKÖKULMA PÄÄTÖKSENTEON JULKISUUTEEN

2.5.1 INSTITUUTTIOT

Instituutiot ovat rakenteita, jotka tuovat sosiaaliseen elämään ”vakautta ja merkitystä” (Scott 2008: 48). Richard W. Scott (mt.) on vetänyt yhteen instituutioteoriaa. Hän on erottanut toisistaan kolme elementtiä, joista instituutioiden on nähty koostuvan. Scottin (2008: 51) mukaan instituutiot voivat koostua regulatiivisista, normatiivisista ja kulttuuris-kognitiivisista elementeistä. Elementit muodostavat jatkumon, jonka toisessa päässä toiminta nähdään enemmän tietoisena ja lakeihin sekä muihin selkeisiin sääntöihin perustavana (regulatiivinen elementti) ja toisessa päässä enemmän kulttuurisiin, jaettuihin käsityksiin ja uskomuksiin perustavana (kulttuuris-kognitiivinen elementti) (Scott 2008: 50). Elementit eivät kuitenkaan välttämättä sulje toisiaan pois, vaan yksi ja sama instituutio saattaa rakentua usean elementin varaan.

Instituutioiden regulatiivinen elementti viittaa virallisiin tai epävirallisiin sääntöihin (Scott 2008: 52–54). Ihmiset noudattavat sääntöjä, koska niiden

rikkominen johtaa selkeästi määriteltyihin sanktioihin (emt. 52). Hyvä esimerkki säännöstä on laki, jonka rikkominen johtaa rangaistukseen.

Instituutioiden normatiivinen elementti tarkoittaa, että instituutioissa ihmisten käyttäytyminen perustuu usein myös arvoihin, normeihin ja velvollisuuden tunteeseen. Arvot määrittävät mikä on hyvää ja tavoiteltavaa, ja normit miten on sopivaa ja hyväksyttävää toimia. Normeja noudatetaan, koska niiden rikkominen johtaa häpeään ja toisaalta niiden noudattamisesta tunnetaan ylpeyttä. (Scott 2008: 51, 54–56.) Normeja korostavan näkemyksen mukaan instituutiot eivät edellytä poikkeavan käyttäytymisen sanktiointia. Toiminnan yhdenmukaisuus perustuu siihen, että ihmiset ovat sisäistäneet yhteisönsä arvot ja normit, ja käyttäytyvät niiden mukaisesti. (Gronow 2008: 357.) Toimintaa ei ohjaa *seurausten logiikka* ("mitä hyödyn, jos toimin näin?") vaan *sopivuuden logiikka* ("onko hyväksyttävää toimia näin?") (March & Olsen 1989: 23).¹⁰

Instituutioiden kulttuuris-kognitiivinen elementti koostuu jaetuista käsityksistä ja yleisistä uskomuksista. Toiminta perustuu itsestään selvänä pidettyihin rutiineihin ja tapoihin. Ihmiset toimivat tietyllä tavalla, koska he eivät osaa kuvitella muita vaihtoehtoja. (Scott 2008: 56–59.) Vakiintuneita toimintatapoja pidetään itsestään selvinä. Tämän näkökulman mukaan ihmisillä on tietoisessa tai esitietoisessa ajattelussaan instituutioista tai sen säännöistä eräänlainen "mentaalinen representaatio", joka vaikuttaa siihen, miten ihmiset havainnoivat sosiaalista maailmaa ja toimivat siinä (Hodgson 2006: 4 [viittaa Searleen 1995, 2005]; Scott 2008: 57).

Antti Gronow (2008) on täydentänyt Scottin erottelemia elementtejä vielä neljännellä, habituaalisella elementillä. Gronowin mielestä sääntöjen, normien, arvojen ja kulttuuristen käsitysten lisäksi instituutiot perustuvat myös toiminnan tavanmukaistumiselle. Suuri osa ihmisten käyttäytymisestä perustuu toimintatapumuksille eikä edellytä esimerkiksi kulttuurisia symboleita tai kognitiivisia käsityksiä.

Varsinkin normatiivisista ja kulttuuris-kognitiivisista elementeistä koostuvat instituutiot voivat olla toimijoiden tavoitteiden kannalta tehottomia (Hall & Taylor 1996: 949): Toimintatavat saatetaan omaksua niiden hyväksyttävyyden vuoksi, vaikka ne eivät olisi hyödyllisiä tai tehokkaita (mt.). Kulttuuris-kognitiiviset käsitykset voivat puolestaan olla niin juurtuneita, että toimijoiden mieleen ei tule sellaisia vaihtoehtoisia toimintatapoja, joista saattaisi olla heille enemmän hyötyä (ks. Gronow 2008: 358).

Geoffrey Hodgson (2006, 2007) on pyrkinyt luomaan yleistä määritelmää instituutiosta. Hänen mukaansa instituutiot ovat "vakiintuneiden ja juurtuneiden sosiaalisten sääntöjen järjestelmiä, jotka tuovat rakennetta sosiaaliseen vuorovaikutukseen" (2007: 96). Nämä säännöt ovat "sosiaalisesti

Sopivuuden ja seurausten logiikka voidaan erottaa käsitteellisesti, mutta tosiasiasatodellisuudessa ne toki voivat myös kietoutua toisiinsa ja niitä voi olla empiirisesti vaikea erottaa toisistaan. Esimerkiksi Seurausten seurausten logiikka voi olla sopivuuden logiikan taustalla (kiitokset väitöskirjan esitarkastajalle Esa Reunaselle tästä ja monesta muusta oivaltavasta huomiosta^{10!}).

välittyneitä ja tavanmukaisia normatiivisia velvoitteita tai immanentisti normatiivisia taipumuksia tehdä Y olosuhteissa X” (emt.). Määritelmä on sen verran yleinen, että mielestäni se kattaa kaikki edellä mainitut instituutioiden elementit. Vaikka Hodgson puhuu säännöistä, mikä viittaa regulatiiviseen elementtiin, hän määrittelee ne normatiivisiksi velvoitteiksi tai taipumuksiksi, mikä taas viittaa instituutioiden normatiiviseen ja habituaaliseen elementtiin.

Hodgsonin määritelmä instituutioista sääntöinä, jotka ovat taipumuksia tai velvoitteita toimia tietyllä tavalla tietyssä tilanteissa, on mielestäni käyttökelpoinen erityisesti instituutioiden tunnistamiseksi ja tutkimiseksi. Instituutioita voidaan siis tutkia erittelemällä niiden sääntöjä, jotka havaitaan havainnoimalla ihmisten käyttäytymistä (vrt. Hodgson 2006: 3) tai kysymällä instituutioiden puitteissa toimivilta ihmisiltä millaisia taipumuksia ja velvoitteita heillä on toimia tietyssä tilanteessa. Tämä ei tarkoita, etteikö myös instituutioiden eri elementtien erottelemisesta olisi hyötyä empiirisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi lakien ja ylös kirjoitettujen sääntöjen identifioiminen voi auttaa ymmärtämään, mihin jonkin instituution toiminta perustuu.

Hodgsonin määritelmässä olennaista on se, että ollakseen institutionalisoituneita sääntöjä, toimintatapojen pitää olla myös olla tietyssä ryhmässä vallitsevia eli laajasti ryhmään kuuluvien ihmisten sisäistämiä (vrt. Hodgson 2006: 6). Lisäksi on huomattava, että mikä tahansa vakiintunut toimintatapa ei ole institutionalisoitunut sääntö vaan toimintatavalla pitää olla ainakin jossain määrin normatiivinen, velvoittava luonne. Toisin sanoen kyse on institutionalisoituneesta säännöstä silloin, kun tiettyyn ryhmään kuuluvat ihmiset ovat laajasti sisäistäneet, että jokin ryhmän jäsenten noudattama vakiintunut toimintatapa on oikea ja hyvä.

Instituutioiden säännöt eivät kuitenkaan ole pakottavia vaan ne jättävät usein jonkin verran tilaa myös yksilölliselle käyttäytymiselle: säännöt ovat usein tulkinnanvaraisia ja monimerkityksisiä, ja niistä ei siten voi yleensä suoraan ennustaa käyttäytymistä (March & Olsen 1989: 22, 24; ks. myös Lawrence ym. 2011: 54). Lisäksi instituutioissa on eroja siinä, miten vahvasti ne vaikuttavat yksilöiden käyttäytymiseen (Hodgson 2006: 16–17). On myös tärkeää huomata, että instituutioiden säännöt eivät ole aina samat kaikille toimijoille, vaan säännöt voivat olla myös roolikohtaisia (ks. esim. Scott 2008: 55, 58).

Säännöt voivat olla joko kirjoitettuja ja ääneen lausuttuja (kuten esim. lait tai muut kirjalliset sopimukset) tai kirjoittamattomia, pelkästään jaettuihin käsityksiin tai toimintatapoihin perustuvia. Hodgsonin (2006: 6) mukaan esimerkiksi pelkkä lain (ja niissä määriteltujen sanktioiden) olemassaolo ei vielä tee siitä institutionaalista sääntöä. Lakia voidaan pitää institutionaalisenä sääntönä vasta, kun ihmisillä on taipumus noudattaa sitä. Sääntö ei kuitenkaan lakkaa olemasta, vaikka sitä silloin tällöin rikottaisiin.

Miten instituutiot sitten syntyvät, muuttuvat ja leviävät paikasta toiseen? Miksi esimerkiksi jokin organisaatio ottaa jonkin instituution käyttöönsä? Karkeasti jaotellen voidaan erottaa toisistaan kaksi mekanismia.

Rationaalisen valinnan teorian mukaan toimijat luovat ja ottavat käyttöönsä sellaisia instituutioita, joista on heille hyötyä (Hall & Taylor 1996: 941–946). Usein jouduttaisiin ongelmiin, jos kaikki ihmiset tavoittelisivat omaa etuaan millä keinolla tahansa. Siksi toimijat luovat sääntöjä, joiden noudattamisesta kaikki (tai ainakin vaikutusvaltaisimmat) toimijat hyötyvät. (Emt.)

Monien mielestä tämä selitysmalli ei kuitenkaan riitä. Varsinkin sosiologiassa on korostettu instituutioiden syntyminen ja muuttumisen normatiivista ulottuvuutta (Hall & Taylor 1996: 946–950). Esimerkiksi organisaatiot saattavat omaksua institutionaalisia käytäntöjä siksi, koska ne ovat yhteiskunnassa laajasti arvostettuja ja siten niiden käyttöönotto lisää organisaation legitimitettä eli hyväksyttävyyttä. Organisaatiot saattavat omaksua tällaisia institutionaalisia käytäntöjä siitä huolimatta, että ne ovat haitallisia organisaation virallisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. (Emt. 949.)

Toisaalta on esitetty, että organisaatioiden sopeutuminen sosiaalisen ympäristönsä normatiivisiin odotuksiin ei välttämättä johda organisaatioiden toiminnan tehottomuuteen silloinkaan, kun normatiiviset odotukset ovat ristiriidassa organisaation tehokkuusvaatimusten kanssa (Meyer & Rowan 1977). Organisaatiot pystyvät siis ottamaan keskenään ristiriitaisia institutionaalisia normeja ja sääntöjä toiminnassaan huomioon (esim. Meyer & Rowan 1977; Binder 2007; Bromley & Powell 2012). Organisaatiot voivat omaksua institutionaalisia käytäntöjä ”*seremoniallisesti*” (Lowrey & Erzikova 2010: 278, kursivointi JV) eli sopeutua ristiriitaisiin yhteiskunnallisiin normeihin ilman, että ne joutuvat olennaisesti muuttamaan ydintoimintaansa (Meyer & Rowan 1977). Seremoniallisen toiminnan merkitys on siis rituaalinen eli se pyrkii luomaan ja ylläpitämään organisaation toiminnasta moitteetonta kuvaa ulospäin (vrt. emt. 355). Tämä voi edellyttää eräänlaista organisatorista eriytymistä (loose coupling), jossa organisaation varsinainen toiminta eriytyy sen virallisesta rakenteesta (emt.) tai organisaation eri yksiköt vastaavat eri normatiivisiin odotuksiin (emt. esim. Binder 2007). Tätä eriytymistä voidaan kuvata eräänlaiseksi organisaation eri yksiköiden tai toimintojen välisten ”siteiden höllentämiseksi” (Lowrey & Erzikova 2010: 278).

Wilson Lowreyn ja Elina Erzikovan (2010) tutkimus venäläisestä paikallislehdistöstä tarjoaa hyvän esimerkin siitä, mitä organisaatioiden seremoniallinen sopeutuminen instituutioihin voi tarkoittaa. Paikallislehdet ovat taloudellisesti riippuvaisia paikallisesta poliittisesta eliitistä. Koska sanomalehteen instituutiona kuitenkin kuuluu ajatus siitä, että lehtien pitää tarkkailla kriittisesti poliittista eliittiä, lehdet eivät voi vain myötäillä eliittiä. Jotta lehdet eivät katkaisisi suhteitaan paikalliseen eliittiin ja siten menettäisi merkittävää tulonlähdettä, ne harjoittavat kriittisyyttä kuitenkin vain näennäisesti, pinnallisesti, esimerkiksi kritisoiden paikallishallinnon verkkosivuilla olevia kirjoitusvirheitä. (Emt.)

2.5.2 INSTITUUTIOIDEN VAIKUTUS PÄÄTTÄJIEN TOIMINTAAN MEDIAJULKISUUDESSA

Kun asiaa tarkastellaan hyvin yleisellä tasolla, instituutiot voivat nähdäkseni vaikuttaa päättäjien toimintaan julkisuudella kahdella eri tavalla. Ensinnä, instituutiot ovat sosiaalisia rakenteita, jotka vaikuttavat siihen, millä tavoin päättäjien *kannattaa* toimia julkisuudessa. Ne siis tekevät joistain strategioista ja käytännöistä toimivia ja toisista toimimattomia. Esimerkiksi se, miten media toimii instituutiona, voi vaikuttaa siihen, miten päättäjien kannattaa muotoilla viestinsä saadakseen sen näkyvästi esille julkisuudessa (esim. Mazzoleni & Schulz 1999; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010). Samansuuntaisesti myös päätöksentekoinstituutioiden on nähty kannustavan päättäjiä toimimaan mediajulkisuudessa tietyillä tavoilla: esimerkiksi se, miten instituutiot hajauttavat tai keskittävät valtaa, voi vaikuttaa siihen, mikä merkitys julkisuudessa on päätöksenteossa (esim. Sigal 1973; Cook 1998; Kriesi 2004).

Instituutiot saattavat vaikuttaa päättäjien toimintaan julkisuudessa myös toisella tavalla, joka on mielestäni jäänyt vähemmälle huomiolle aiemmassa tutkimuksessa. Poliittisten instituutioiden säännöt saattavat koskea suoraan julkisuudessa toimimista. Niissä saattaa olla siis päättäjien keskinäisiä sääntöjä siitä, millaista toimintaa julkisuudessa pidetään sopivana ja sallittuna. Tällaiset *julkisuussäännöt* on mainittu ohimennen muutamissa tutkimuksissa tai teoreettisissa katsauksissa (esim. Kantola 2002a; Kriesi 2004; Kunelius ym. 2010; Brown 2011), mutta sääntöjä sinänsä ei ole aikaisemmin tutkittu systemaattisesti.

Nämä kaksi tapaa, joilla instituutiot voivat vaikuttaa päättäjien toimintaan julkisuudessa, eivät kuitenkaan ole toisistaan irrallisia. Siihen, millaiseksi päätöksentekoinstituutioiden julkisuussäännöt muodostuvat ja ovat muodostuneet, voi vaikuttaa se, millaista julkisuudessa toimimista päättäjät pitävät strategisesti järkevänä. Tämä on strategisen valinnan teorian (ks. Hall & Taylor 1996) mukainen käsitys instituutioiden synnystä: päätöksentekoinstituutioihin on laadittu sellaiset julkisuussäännöt, jotka hyödyttävät instituution luoneita tai niitä ylläpitäviä toimijoita. Julkisuussäännöt kytkeytyvät siis vallankäyttöön, ja erityisesti sen yhteistoiminnalliseen aspektiin eli poliittisten toimijoiden pyrkimykseen edistää tavoitteitaan rakentamalla koalitioita ja tekemällä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (vrt. Kunelius ym. 2010: 21–22). Yhteistyötä tekevien päättäjien keskinäiset julkisuussäännöt auttanevat hallitsemaan mediaa niin, että mediasta on hyötyä päättäjien yhteistoiminnassa tai että se ei ainakaan pääse sitä vaikeuttamaan (vrt. Kunelius ym. 2012: 22; Ruostetsaari 2003: 306).

Toisaalta poliittisten instituutioiden julkisuussääntöjen muovautumiseen ovat voineet vaikuttaa myös normatiiviset seikat (vrt. Hall & Taylor 1996). Joitain julkisuussääntöjä on saatettu ottaa käyttöön siksi, että ne parantavat instituutioiden ja organisaatioiden legitimitettiin eli hyväksyttävyyttä

kansalaisten silmissä – siitäkin huolimatta, että ne saattavat heikentää päätöksentekoprosessien tehokkuutta ja sujuvuutta.

Tarkastelen seuraavaksi ensin strategisen valinnan teorian mukaisia selityksiä päättäjien toiminnalle julkisuudessa ja sitä säätelevien julkisuusäntöjen muotoutumiselle. Sen jälkeen käsittelem normatiivisia näkökohtia.

Strategisen valinnan teorian mukaisesti päätöksentekoinstituutiot voivat ensinnäkin vaikuttaa monella tavalla siihen, miten ja missä määrin päättäjät haluavat osallistua julkiseen keskusteluun. Miten esimerkiksi ministeriöiden kannattaa tiedottaa keskeneräisistä päätöksentekoprosesseista tai kannattaako päättäjien ottaa julkisesti kantaa valmisteilla oleviin asioihin?

Tähän voi vaikuttaa ensinnäkin se, millä tavalla päätökset tehdään. Aiempi tutkimus viittaa siihen, että erityisesti kompromissien etsiminen neuvottelemalla voi vähentää päätöksentekijöiden halua osallistua avoimesti julkiseen keskusteluun (esim. Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010). Julkinen keskustelu nimittäin saattaa jäykistää neuvotteluasetelmia ja julkisuuteen meneminen saattaa siksi olla päättäjille huono strategia silloin, kun heidän tavoitteenaan on konsensuksen tai kompromissin saavuttaminen (vrt. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010).

Toiseksi julkisuuteen voi vaikuttaa myös se, millaisia vaihtoehtoisia viestintäkanavia päättäjillä on. Esimerkiksi korporatistisissa järjestelmissä päättäjien voi olla helpompi keskustella asioista keskenään pienessä piirissä kuin julkisuuden kautta (esim. Koch-Baumgarten & Voltmer 2010). Sen sijaan silloin kun päätöksentekojärjestelmä on hajautunut, ja päätöksenteko edellyttää hyvin monen toimijan hyväksyntää, mediajulkisuudesta voi olla päättäjille enemmän hyötyä päätöksentekoprosessien koordinoinnissa (vrt. Cook 1998).

Päättäjien halu ja tavat osallistua julkiseen keskusteluun voivat johtua myös siitä, missä määrin poliittisen järjestelmän instituutiot hajauttavat tai keskittävät valtaa. Esimerkiksi Hanspeter Kriesi on esittänyt, että monipuoluehallituksissa julkisuuteen meneminen ei ole välttämättä pääministerille toimiva strategia, koska valta ei ole niin keskittynyt pääministerille että tällä olisi riittävää arvovaltaa käyttää mediajulkisuutta hyväkseen (Kriesi 2004: 202). Se, missä määrin toimeenpanovalta on keskittynyt yhdelle tai monelle puolueelle voi vaikuttaa myös siihen, millaisia mahdollisuuksia hallituspuolueilla ja ministereillä on vaikuttaa siihen kuvaan, joka hallituksen toiminnasta välittyy julkisuuteen. Monipuoluehallituksissa vastuu hajautuu monen puolueen kesken, ja kansalaisten on vaikea arvioida, mikä puolue on mistäkin päätöksestä vastuussa (Powell 2000). Hallituspuolueet saattavat käyttää tätä vastuun hämärtymistä hyväkseen ja pyrkiä manipuloimaan sitä kuvaa, joka hallituksen toiminnasta välittyy mediajulkisuuden kautta äänestäjille.

Pätöksentekoinstituutiot eroavat toisistaan myös sen suhteen, millainen rooli niissä on erityyppisillä toimijoilla: missä määrin ja millä tavoin

esimerkiksi virkamiehet, järjestöt ja poliitikot osallistuvat päätösten valmisteluun? Esimerkiksi poliitikot tarvitsevat yleisesti ottaen enemmän julkisuutta kuin virkamiehet (Kunelius & Reunanen 2012; Esser 2013). Siten päätösvalmisteluun liittyvää julkista keskustelua voi vähentää se, jos virkamiehillä on vahva rooli valmistelussa.

Entä miten instituutiot vaikuttavat päättäjien haluun ja mahdollisuuksiin olla responsiivisia julkiselle keskustelulle eli kiinnittää toiminnassaan huomiota mediassa esille nouseviin kysymyksiin? Myös tässä voi olla olennaista, miten konsensuaalisia instituutiot ovat. On esimerkiksi esitetty, että monipuoluejärjestelmissä poliitikot reagoivat median agendaan herkemmin, koska yksittäisen puolueen vaikutusvalta on pienempi, ja siksi poliitikot käyttävät mediaa herkemmin eräänlaisena vipuvartena saadakseen omia tavoitteitaan läpi puolueiden välisissä neuvotteluissa (Van Dalen & Van Aelst 2014).

Teoria on kuitenkin tältä osin ristiriitaista. Toisaalta nimittäin juuri neuvottelemisen tyypillisenä päätöksentekotapana konsensusjärjestelmissä voi myös rajoittaa median agenda setting -valtaa. Neuvottelemisen vie aikaa, mikä saattaa estää poliitikkoja reagoimasta nopeasti mediassa kulloinkin esillä oleviin asioihin (vrt. Walgrave & Van Aelst 2006). Lisäksi monipuoluehallituksilla on yhden puolueen enemmistöhallituksia enemmän rajoitteita ja vähemmän kannustimia reagoida kansalaismielipiteen muutoksiin vaalien välillä (Wlezien & Soroka 2012), mikä voi vähentää median agenda setting -valtaa. Sehän perustuu paljolti sille, että päättäjät tulkitsevat median aihevalintojen heijastavan kansalaisten mielipiteitä (Walgrave & Van Aelst 2006). Myös konsensusjärjestelmille tyypillinen (ks. Hallin & Mancini 2004) rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri voi vähentää median agenda setting -valtaa, jos päättäjät kokevat että median myötäily heikentää rationaalista päätöksentekoa (vrt. Kantola 2002a).

Instituutiotason selitykset eivät toki aina ole tyhjentäviä, vaan on syytä huomata, että päättäjien suhtautuminen julkisuuteen riippuu todennäköisesti myös siitä, millaista asiaa kulloinkin ollaan valmistelemaan ja päättämässä (esim. Kriesi 2004; Koch-Baumgarten & Voltmer 2010). Esimerkiksi monimutkaisissa ja teknisissä asioissa mediajulkisuuden kautta vaikuttaminen ei välttämättä ole päättäjille toimiva strategia (Koch-Baumgarten & Voltmer 2010; Binderkrantz & Krøyer 2012). Samoin julkisuutta voidaan haluta välttää ikävien päätösten yhteydessä, jotta kansalaiset eivät ymmärtäisi rangaista niistä poliitikkoja (Lindbom 2010). Myös median agenda setting -vallan voimakkuus voi riippua median esille nostamien kysymysten luonteesta (Soroka 2002).

Strategisia valintoja korostavan lähestymistavan lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota niihin normatiivisiin seikkoihin, jotka vaikuttavat päättäjien ja poliittisten organisaatioiden toimintaan julkisuudessa ja niiden omaksumiin julkisuussääntöihin. Esimerkiksi julkisuuslaki määrittää tietyt asiakirjat julkisiksi, ja päättäjillä on ainakin periaatteessa velvollisuus noudattaa näitä sääntöjä siitäkin huolimatta, että siitä saattaisi olla haittaa

päätöksentekoprosessien sujuvuuden tai esimerkiksi päättäjän oman vaikutusvallan kannalta. Normatiivista painetta päättäjille kohdistaa myös media, joka usein demokratiaan vedoten vaatii päättäjiltä läpinäkyvyyttä ja avoimuutta (Esser 2013). Myös kansalaiset odottavat päättäjiltä avoimuutta.

Keskityn tässä läpinäkyvyyden normiin, joka luvussa 2.3 esitetyn kirjallisuuskatsauksen valossa on keskeinen päättäjien julkisuudessa toimimiseen Suomessa kohdistuva, pitkään voimassa ollut ja viime vuosikymmeninä entisestään vahvistunut normi. Koska normi on vahva, moni päättäjä todennäköisesti haluaa ottaa sen toiminnassaan huomioon. Läpinäkyvyyden normin täydellinen sivuuttaminen voisi johtaa paheksuntaan ja päätöksentekojärjestelmän legitimitietin heikentymiseen. Julkisessa hallinnossa on laaja uskomus siitä että ”avoimuus lisää päätöksenteon koettua legitimitettä” (De Fine Licht ym. 2014: 112). Toisaalta avoimuus voi haitata päätöksentekoprosesseja ja esimerkiksi vaikeuttaa neuvotteluja, jos niistä käydään kovin yksityiskohtaista keskustelua julkisuudessa (Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010; Kunelius ym. 2010; Kantola 2002a).

Avoimuuden normiin sopeutuminen voi siis johtaa instituutioteoriasta tuttuun ristiriitaan, jossa institutionaaliset normit ovat ristiriidassa organisaation tavoitteiden saavuttamisen kanssa (Meyer & Rowan 1977; Hall & Taylor 1996). On mahdollista, että tämä johtaa organisatoriseen eriytymiseen (Meyer & Rowan 1977; Lowrey & Erzikova 2010), jossa päättäjät ottavat läpinäkyvyyden vaatimuksen julkisessa viestinnässään huomioon vain seremoniaalisesti. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että päättäjät noudattaisivat läpinäkyvyyden normia vain pinnallisesti siten, että he viestivät aiempaa aktiivisemmin, mutta sellaisella tavalla, joka ei todella ole läpinäkyvää (vrt. Sanders & Canel 2013: 311). Esimerkiksi poliittisista neuvotteluista voidaan tiedottaa vain niin yleisellä tasolla, että avoimuuden vaatimukset täyttyvät, mutta neuvottelurauha säilyy (Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010: 10). Tämä tulee lähelle medioitumiskeskustelussa esitettyä ajatusta siitä, että poliittiset organisaatiot voivat suojautua median muutoksilta esimerkiksi luomalla ”organisatorisia puskureita”, jotka ehkäisevät medialogiikan ja esimerkiksi siihen liittyvien avoimuuden vaatimusten ei-toivottuja vaikutuksia (Marcinkowski & Steiner 2014: 86). Mikäli tämä teoria pitää paikkansa, medioituminen ja siihen liittyvä avoimuuden normin vahvistuminen eivät välttämättä johda läpinäkyvyyden parantumiseen päättäjien julkisessa viestinnässä.

2.6 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tätä taustaa vasten väitöskirjani tutkii, miten avoimesti eräissä 2000-luvun Suomen keskeisissä poliittisissa instituutioissa suhtaudutaan julkiseen keskusteluun mediajulkisuudessa. Tarkastelen myös, onko päätöksentekoinstituutioissa vakiintuneita julkisuussääntöjä ja millaisia ne

ovat, miten päätöksentekoinstituutiot reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen ja onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti. Tutkimukseni fokuksessa on neljä Suomen poliittisessa järjestelmässä keskeistä instituutiota: kolmikantainen komiteavalmistelu, valtiovarainministeriö, valtioneuvosto sekä eduskunta.

Kolmikantaiseen työryhmävalmisteluun liittyvää julkisuutta ei ole Suomessa juuri tutkittu (ks. kuitenkin Pulkkinen 2011). Kolmikantainen valmistelu on kiinnostava tutkimuskohde, koska se on tyyppiesimerkki konsensusdemokratiaan kuuluvasta pyrkimyksestä rakentaa neuvottelemalla yhteisymmärrystä ja kompromisseja erisuuntaisten intressien välille. Se on hyvä tutkimuskohde erityisesti päätöksentekoinstituutioiden julkisuussääntöjen tutkimiseen, jotka on mainittu useissa tutkimuksissa (Kantola 2002a: 287; Kriesi 2004: 203; Kunelius ym. 2010: 419; Reunanen ym. 2010: 304; Brown 2011: 67–69), mutta joista ei ole tehty systemaattista tutkimusta. Koska julkisuus näyttäisi olevan erityisen riskialtis paikka juuri tämän tyyppisissä neuvotteluinstituutioissa (Kunelius ym. 2010: 427, 431–436; Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010), juuri niihin on voinut muodostunut sääntöjä, joilla säädellään mediajulkisuudessa toimimista ja siten hallitaan julkisuuteen liittyviä riskejä. Se tarjoaa lisäksi mahdollisuuden tarkastella, miten tällaisessa neuvotteluinstituutiossa reagoidaan Suomessa vahvistuneeseen avoimuuden normiin. Onko normin vahvistuminen johtanut avoimuuden parantumiseen ministeriöiden päätöksentekoinstituutioiden julkisessa viestinnässä vai onko avoimuuden normi otettu huomioon siinä vain seremoniaalisesti eli pinnallisesti ja näennäisesti?

Valtiovarainministeriö on kiinnostava instituutio, koska erityisesti siellä virkamiesten vallan on nähty olevan suurinta (esim. Murto 2014). Tutkimalla VM:n toimintaa, voidaan tarkastella, miten Suomessa perinteisesti vahva ja komitealaitoksen hiipumisen jälkeen todennäköisesti vahvistunut virkamiesvalta näkyy päätöksentekoon liittyvässä julkisessa keskustelussa. Virkamiesten roolia tutkimalla voidaan analysoida myös Suomessa ja vastaavissa korporatistisissa maissa vahvan rationaalis-legaalisen hallintokulttuurin (Hallin & Mancini 2004; ks. luku 2.1) vaikutusta julkiseen keskusteluun. VM:n virkamiesten osallistumisesta julkiseen keskusteluun on usein puhuttu julkisuudessa, mutta siitä ei juuri ole tehty tutkimusta (Heikkinen & Tiuhonen 2010: 475–483).

Perustuslain uudistukset ovat pyrkineet vahvistamaan hallituksen tilivelvollisuutta eduskunnalle ja sitä kautta kansalaisille. Toisaalta kansalaisten voi olla vaikea arvioida, ketkä ministerit ja mitkä hallituspuolueet ovat vastuussa mistäkin päätöksestä. (Vrt. Raunio 2004.) On kiinnostavaa tutkia, miten läpinäkyvä kuva hallituksen toiminnasta ja sen jäsenten roolista päätöksissä välittyy kansalaisille median välityksellä. Viestivätkö ministerit kannoistaan ja esityksistään avoimesti julkisuuteen vai vähentääkö medioitumisen myötä mahdollisesti lisääntynyt pyrkimys mielikuvien muokkaamiseen avoimuutta? Onko julkisuus hallituksen toiminnan peili vai

sumuverho, jonka tarkoituksena on jatkuva kampanjointi (vrt. Blumenthal 1980) tulevia vaaleja ajatellen?

Tutkin myös, miten media vaikuttaa eduskunnan ja hallituksen asialistaan eli miten responsiivisia poliitikot ovat mediassa käydylle julkiselle keskustelulle. Median agenda setting -valtaa politiikassa eli vaikutusta politiikan asialistoihin on tutkittu aiemmin Suomessa vain vähän (ks. kuitenkin Kunelius ym. 2010). Kirjallisuuskatsaus osoitti, että erityisesti kansanedustajien käsityksiä median agenda setting -vallasta olisi syytä tutkia aiempaa tarkemmin konsensusdemokratioissa, joissa on toisaalta havaittu, että kansanedustajat pitävät median valtaa suurena, mutta teoreettisesti median vallan määrästä konsensusdemokratioissa voidaan muodostaa ristiriitaisia oletuksia (Walgrave & Van Aelst 2011; Walgrave & Van Aelst 2006; Van Dalen & Van Aelst 2014; Wlezien & Soroka 2012). Erityisen kiinnostavaa on tutkia, kohdistuuko median valta konsensusdemokratioissa vain symbolisiin agendoihin eli poliitikkojen väliseen julkisuuskamppailuun ja kilpailuun äänestäjistä vai ulottuuko se syvemmälle päätöksentekoagendoihin eli varsinaiseen päätöksentekoon.

Edellä mainittujen kysymysten tarkasteleminen antaa tietoa myös medioitumisesta: mikä merkitys mediajulkisuudella on poliittisessa päätöksenteossa? Onko medialla merkitystä varsinaisissa päätöksentekoprosesseissa vai onko vain politiikan julkinen pinta medioitunut? Vaikuttaako media siihen, mistä poliitikot tekevät päätöksiä vai vain siihen, mistä asioista he keskusteleivat esimerkiksi eduskunnan suullisella kyselytunnilla? Onko median merkityksen kasvu yhteiskunnassa johtanut siihen, että median rooli päätöksentekoprosesseissa on kasvanut vai onko mediaan reagoitu vain lisäämällä ja muokkaamalla julkista tiedotustoimintaa?

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Miten avoimesti keskeisissä suomalaisissa poliittisissa instituutioissa suhtaudutaan julkiseen keskusteluun mediajulkisuudessa?
- 2) Onko päätöksentekoinstituutioissa vakiintuneita julkisuussääntöjä ja millaisia ne ovat?
- 3) Miten päätöksentekoinstituutiot reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen?
- 4) Onko poliittinen päätöksenteko medioitunut ja miten vahvasti?

3 OSATUTKIMUKSET: MENETELMÄT JA AINEISTOT

Väitöskirjani koostuu neljästä artikkelista, joista kolme perustuu tapaustutkimuksiin valtion tuottavuusohjelmasta ja Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta (Sata-komitea) ja yksi suomalaisille kansanedustajille tehtyyn kyselyyn. Artikkelit I *Päätöksenteon julkisuus Suomen konsensusjärjestelmässä: tapaustutkimus valtion tuottavuusohjelmasta* käsittelee tapaustutkimusta valtion tuottavuusohjelmasta. Artikkelit II *Kolmikantaisten valmisteluryhmien julkisuussäännöt: tapaustutkimus Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta* käsittelee Sata-komiteaa ja tarkastelee erityisesti kolmikantaisen valmistelun julkisuussääntöjä. Myös artikkeli III *Nordic Openness in Practice: Loose Coupling of Government Communication and Policy-Making in Finland* käsittelee Sata-komiteaa. Se keskittyy kysymykseen siitä, miten päätöksentekoinstituutit reagoivat avoimuuden normin vahvistumiseen. Artikkelit IV *Minimal and Massive! Politicians' Views on the Media's Political Agenda-Setting Power Revisited* raportoi kansanedustajakyselyn tuloksia ja tarkastelee kansanedustajien käsityksiä median agenda setting -vallasta politiikassa.

Taulukossa 2 on vedetty yhteen, mitä menetelmiä ja aineistoja artikkeleissa on hyödynnetty. Alaluvussa 3.1. avaan tarkemmin tapaustutkimuksia ja niiden aineistoja sekä menetelmiä ja alaluvussa 3.2. käsittelen kyselytutkimusta.

Taulukko 2. Artikkeleissa käytetyt tutkimusmenetelmät ja aineistot

Artikkeli	Menetelmä	Aineisto
I Päätöksenteon julkisuus Suomen konsensusjärjestelmässä: tapaustutkimus valtion tuottavuusohjelmasta	Tapaustutkimus: Haastattelut Media-analyysi Asiakirja-analyysi	Sanomalehtijutut: AL ja HS (2002–2011) 11 päättäjä- ja 3 toimittajahaastattelua Valmistelu- ja päätösasiakirjat
II Kolmikantaisten valmisteluryhmien julkisuussäännöt: tapaustutkimus Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta	Tapaustutkimus: Haastattelut Media-analyysi Asiakirja-analyysi	22 päättäjähaastattelua Sanomalehtijutut: AL, HS ja KSML (2007–2009) Viestintään liittyvät asiakirjat
III Nordic Openness in Practice: Loose Coupling of Government Communication and Policy-Making in Finland	Tapaustutkimus: Haastattelut Media-analyysi Asiakirja-analyysi	20 päättäjähaastattelua Sanomalehtijutut: AL, HS ja KSML (2007–2009) Viestintään liittyvät asiakirjat
IV Minimal and Massive! Politicians' Views on the Media's Political Agenda-Setting Power Revisited	Kyselyaineiston suorien jakaumien kuvailu, keskiarvot, korrelaatiokertoimet, T-testit, regressioanalyysit	Kysely suomalaisille kansanedustajille (marraskuu 2013 – tammikuu 2014)

3.1 TAPAUSTUTKIMUKSET

3.1.1 TAPAUSTEN VALITSEMINEN JA TAVOITTEET

Tein tapaustutkimuksen kahdesta laajasta päätöksentekoprosessista 2000-luvun Suomessa: valtion tuottavuusohjelmasta (2002–2011¹¹) ja Sosiaaliturvan uudistamiskomiteasta eli Sata-komiteasta (2007–2009). Tulokset on raportoitu artikkeleissa I, II ja III. Tapaukset valikoituivat tutkittavaksi siksi, että ne olivat tutkimuskohteena hankkeessa *Power Shifts in Agenda Setting*¹², johon pääsin mukaan vuonna 2010. Minua kiinnosti tutkia näitä prosesseja ensinnäkin siksi, että ne olivat merkittäviä päätöksentekoprosesseja. Valtion tuottavuusohjelmassa vähennettiin tuntuvasti valtionhallinnon työpaikkojen määrää. Sata-komitea tavoitteli poikkeuksellisen laajaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, ja vaikka kokonaisuudistus ei toteutunut, komiteassa ja siihen liittyvissä neuvotteluissa tehtiin isoja päätöksiä kuten Kela-maksun poisto työnantajilta ja pienimpien eläkkeiden korottaminen (ns. takuueläke).

Prosessit tarjoavat myös mahdollisuuden tarkastella kahta Suomessa tärkeää poliittista instituutiota. Sata-komitea oli kolmikantainen komitea, jossa työmarkkinajärjestöillä oli vahva rooli (Saari 2009: 245). Tuottavuusohjelma puolestaan valmisteltiin valtiovarainministeriössä. Virkamiehillä oli sen valmistelussa keskeinen rooli ja etujärjestöt jätettiin pääosin valmistelun ulkopuolelle. Valtion tuottavuusohjelma on lisäksi kiinnostava siksi, että se on esimerkki talouskurista ja säästöpolitiikasta. Millä tavoin ja miten avoimesti poliitikot viestivät julkisuudessa kovista säästöpäätöksistä (vrt. esim. Elmelund-Praestaeker ym. 2015)?

Tapaustutkimuksilla on väitöskirjassani kaksi tavoitetta. Ensimmäiseksi, ne tuottavat *kuvailevaa* tietoa siitä, miten avointa päätöksenteko on Suomessa. Tämä kuvaileva tieto tuottaa yhdessä aiemmin tehtyjen tapaustutkimusten kanssa (erit. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010) kumuloituvaa tietoa suomalaisten päättäjien suhtautumisesta mediajulkisuuteen. Toiseksi, tapaustutkimusten avulla voidaan *ymmärtää* miksi päättäjät käyttäytyvät julkisuudessa niin kuin käyttäytyvät. Tapaustutkimukset siis kertovat ilmiöiden syistä ja kontekstista (vrt. Flyvbjerg 2006). Ne tuovat tietoa niistä mekanismeista, jotka poliittisessa järjestelmässämme tuottavat julkisuutta.

¹¹ Tuottavuusohjelman lakkautti virallisesti Jyrki Kataisen hallitus 2011, joka korvasi sen uudella ”vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla”.

¹² Suomen Akatemian rahoittamaa projektia johti Helena Blomberg, ja siinä olivat mukana muun muassa Johannes Kananen, Anu Kantola, Christian Kroll ja Juri Mykkänen.

3.1.2 TAPAUSTUTKIMUSTEN ANALYSOINTIMENETELMÄT JA AINEISTOT

Tapaustutkimusten aineisto koostuu päättäjien (ja muutaman toimittajan) haastatteluista, mediajutuista, valmistelu- ja päätösasiakirjoista sekä päättäjien julkisesta viestinnästä (esim. tiedotteet, eduskuntakeskustelut).

Tapausten analysointi noudatti suunnilleen samaa kaavaa, jossa ensin tutkin, millä tavoin päätöksentekoprosesseja käsiteltiin mediajulkisuudessa ja miten päättäjät osallistuivat julkiseen keskusteluun. Tämän jälkeen muodostin haastattelujen ja asiakirja-aineiston avulla käsityksen siitä, miten valmisteluprosessit etenivät päätöksentekoinstituutioiden sisällä (esim. ministeriöissä ja niiden asettamissa työryhmissä): miten asiat valmisteltiin, ketkä osallistuivat ja vaikuttivat valmisteluun, ja mitä lopulta päätettiin? Vertaamalla toisiinsa julkista keskustelua ja varsinaista päätöksentekoa ministeriöissä, hallituksessa, työryhmissä ja eduskunnassa muodostin seuraavaksi kuvan siitä, miten avoimesti päätöksentekoprosesseista keskusteltiin julkisuudessa. Etsin vastauksia esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin: Tuotiinko valmisteilla olevia asioita julkisuuteen jo valmisteluvaiheessa? Mitä julkisuuteen kerrottiin ja mitä ei? Välittyikö mediajulkisuuteen todenmukainen kuva eri päättäjien roolista päätöksentekoprosessissa?

Analyysin toisessa vaiheessa¹³ tarkastelin haastateltujen päättäjien omia kertomuksia siitä, miten he toimivat julkisuudessa ja suhtautuvat päätösvalmisteluun liittyvään julkiseen keskusteluun. Haastateltavat esimerkiksi kertoivat omista motiiveistaan osallistua (tai olla osallistumatta) julkiseen keskusteluun. Minua kiinnostivat myös haastateltavien tulkinnat muiden päättäjien motiiveista. Ne kertovat siitä, miten päätöksentekokulttuurissa suhtaudutaan julkisuuteen. Tämä haastattelupuheen analysointi auttoi vastaamaan erityisesti tutkimuskysymyksiin julkisuussäännöistä, instituutioiden reagoimisesta avoimuuden normin vahvistumiseen sekä medioitumisesta. Paikoitellen myös trianguloin haastattelupuhetta esimerkiksi viestintään liittyvien asiakirjojen avulla (esim. Sata-komitean viestintäsuunnitelma) eli valaisin samaa tutkittavaa asiaa kahden tai useamman tyyppisen aineiston avulla.

Erityisesti tapaustutkimuksessa Sata-komiteasta (artikkelit II ja III) pyrin *teoretisoimaan* päättäjien toimintaa julkisuudessa. Teoretisoinnissa on kyse ”ilmiön paikallisesta selittämisestä ja sen kytkemisestä yleisempiin kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin virtauksiin” (Ojala & Saikkonen 2014: 94). Markus Ojalan ja Sampsa Saikkosen (emt. 94) mukaan teoretisoinnissa ”tutkittu ilmiö pyritään liittämään keskitason tai jopa korkean tason teoriaan”. Artikkeleissa II ja III pyrin liittämään Sata-komiteaan liittyneen päättäjien julkisen viestinnän keskitason teorioihin instituutioista (erit. Hodgson 2006, 2007; Meyer & Rowan 1977). Käytännössä teoretisointi eteni Richard Swedbergin (2012) kuvaamalla tavalla siten, että tein ensin esitutkimuksen

¹³ Vaiheiden kuvaus on kronologinen, mutta todellisuudessa vaiheet menivät lomittain.

alustavan aineiston perusteella, jonka perusteella muodostin teorian (esimerkiksi teorian julkisuussäännöistä, ks. artikkeli II), jota sitten testasin ja kehittelemään edelleen keräämällä ja analysoimalla lisää aineistoa. Satakomitean haastattelut ja muu aineistonkeruu tehtiin kolmessa eri aallossa siten, että testasin ja kehittelemään aina seuraavilla aalloilla aiempien aaltojen myötä syntyneitä ideoita.¹⁴

3.2 KANSANEDUSTAJAKYSELYN TAVOITE JA ANALYSOINTIMENETELMÄT

Artikkelissa IV raportoidaan suomalaisille kansanedustajille suunnatun kyselyn tuloksia. Aineistona on suomalaisille kansanedustajille vuodenvaihteessa 2013–2014 tehty kyselytutkimus. Kyselyyn vastasi 96 kansanedustajaa, joten vastausprosentti oli 48.

Kyselyn tarkoituksena oli luoda aiempia samankaltaisia kyselyjä (esim. Walgrave 2008; Lengauer ym. 2014) tarkempi kuva siitä, mitä kansanedustajat ajattelevat median agenda setting -vallasta. Kyselyä motivoi aiemmassa tutkimuksessa havaittu ristiriita: kun median agenda setting -valtaa on tutkittu objektiivisella aineistolla eli vertaamalla mediasisältöjä poliittisen instituutioiden käsittelemiin asioihin, medialla näyttäisi olevan vain varsin vähän agenda setting -valtaa politiikassa (Van Aelst & Walgrave 2011). Kun taas on tutkittu kansanedustajien subjektiivisia käsityksiä kyselyillä, on päädytty havaintoon siitä, että median agenda setting -valta olisi erittäin suurta (emt.). Tämä metodologinen ristiriita innoitti tutkimaan aiempia kyselyjä tarkemmin ja moniulotteisemmin sitä, mitä kansanedustajat ajattelevat median vallasta. Teimme tämän esittämällä kysymyksiä median vallasta suhteessa erityyppisiin agendoihin (symboliset agendat vs. päätöksentekoagendat), median vallan eri muodoista (agenda setting -valta, kehystysvalta, vaikutukset vaalituloksiin) sekä katsomalla, riippuvatko kansanedustajien näkemyksen median vallasta siitä, luottavatko he mediaan ja siitä, onko kansanedustaja toiminut ministerinä (ks. artikkeli IV). Tutkimus eteni hypoteettis-deduktiivisesti eli teoriavetoisesti siten, että testasimme kyselyn avulla ennalta muodostamiani hypoteeseja siitä, mitä kansanedustajat ajattelevat median vallasta. Analysoimme kyselyaineistoa kuvailemalla suoria jakaumia, laskemalla keskiarvoja ja korrelaatiokertoimia sekä tekemällä t-testejä ja regressioanalyseja.

¹⁴ Artikkelit II edellytti kaksi aaltoa ja artikkeli III edellytti kolme aaltoa. Työekonomisesti prosessia helpotti se, että Johannes Kananen toteutti ensimmäisen aallon haastattelut sillä aikaa, kun itse vielä tutkin valtion tuottavuusohjelmaa.

4 YHTEENVETO JA POHDINTAA

4.1 KONSENSUKSEN RAKENTAMINEN RAJOITTA VALMISTELUN LÄPINÄKYVYYTTÄ

Suomen konsensusdemokratiassa ovat tyypillisiä laajapohjaiset monipuoluehallitukset, ja lisäksi monet tärkeät uudistukset sovitaan kolmikantaisesti hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Monipuoluehallituksissa ja kolmikannassa poliittiset päätökset tehdään usein konsensusperiaatteella: hallituspuolueet neuvottelevat keskenään sekä työmarkkinajärjestöjen kanssa sellaisista ratkaisuisista, jotka kaikki osapuolet voivat hyväksyä. Kyse on erisuuntaisten intressien sovittelusta, jossa konsensuksen saavuttaminen edellyttää yleensä sitä, että osapuolet ovat valmiita ymmärtämään toistensa näkemyksiä ja joustamaan omista tavoitteistaan.

Tapaustudkimukset valtion tuottavuusohjelmasta ja Sata-komiteasta (artikkelit I, II ja III) vahvistavat sitä aiempien suomalaisten tutkimusten (esim. Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010) havaintoa, että konsensuksen rakentaminen voi heikentää päätösvalmistelun läpinäkyvyyttä. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että päätösvalmistelijat usein välttävät liian yksityiskohtaista julkista keskustelua, koska se jäykistää neuvotteluasemia ja siten vaikeuttaa konsensuksen saavuttamista. Päätösvalmistelijat eivät yleensä halua antaa julkisuuteen kovin yksityiskohtaista tietoa valmistelusta, ja toisaalta omia tarkkoja tavoitteita ei usein tuoda oma-aloitteisesti julkisuuteen varsinkaan silloin, kun toisen osapuolen tiedetään niitä vastustavan (artikkeli II). Neuvotteluosapuolet pyrkivät menemään julkisuuteen kernaammin silloin, kun konsensuksen rakentaminen ei näytä onnistuvan (artikkelit I ja II; ks. myös Kunelius ym. 2010). Näin konsensuksen etsimiselle perustuva päätöksentekotapa siis vähentää päätösvalmistelun läpinäkyvyyttä mediajulkisuudessa.

Ulkomainen tutkimuskirjallisuus (esim. Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010; Esser 2013; Lijphart 1968) viittaa siihen, että kyseessä ei ole ainoastaan suomalainen ilmiö, vaan että ristiriitaisten intressien sovitteluun päätöksenteon muotona voi vähentää valmistelun läpinäkyvyyttä muissakin maissa. Toisaalta Suomen poliittisen järjestelmän konsensuaalisuus on erittäin vahvaa verrattuna moneen muuhun maahan koska eduskuntapuolueita on paljon, hallitukset ovat usein ylileveitä koalitioita ja korporatismi on verrattain voimakasta (Lijphart 2012). Siksi voi olla, että tällaiset valmistelun läpinäkyvyyden ongelmat korostuvat Suomessa.

4.2 MEDIAJULKISUUS JA MONIPUOLUEHALLITUSTEN TILIVELVOLLISUUS

Päätöksenteon läpinäkyvyys on tärkeää myös poliittisen tilivelvollisuuden näkökulmasta. Äänestäjien on hyvä tietää, ketkä poliitikot ja mitkä puolueet ovat mistäkin päätöksestä vastuussa. Suomessa parlamentarismia vahvistaneet perustuslain muutokset pyrkivät 1980-luvun lopulta lähtien parantamaan kansalaisten mahdollisuuksia arvioida päättäjiä ja ”rangaista tai palkita” heitä vaaleissa (esim. Raunio 2004). Monipuoluehallitukset kuitenkin lähtökohtaisesti vaikeuttavat tilivelvollisuuden toteutumista, koska kansalaisten on vaikea tietää, mitkä puolueet ovat ehdottaneet, ajaneet ja kannattaneet mitään päätöksiä hallituksen sisällä (Powell 2000; Raunio 2004). Tämä puolueiden vastuuta koskevan tiedon lähtökohtainen niukkuus voi houkutella puolueita manipuloimaan sitä kuvaa, joka hallituksen toiminnasta välittyy mediajulkisuuteen. Tämä näkyi varsinkin valtion tuottavuusohjelmassa (artikkeli I). Hallituspuolueet pitivät tuottavuusohjelmaan liittyntä valtion työpaikkojen vähentämistä ikävänä päätöksenä ja ne eivät markkinoineet sitä julkisuudessa: mikään puolue ei ottanut päätöstä omalle agendalleen. Tällöin mediajulkisuudessa ei syntynyt selvää kuvaa siitä, kuka on päätöksestä poliittisessa vastuussa, ja julkinen keskustelu oli ylipäättään vähäistä prosessin alkuvaiheessa.

Toisaalta yksittäiset poliitikot ja puolueet toivat julkisuuteen eriäviä mielipiteitään ohjelman toteuttamisesta ja esimerkiksi ehdotuksia työpaikkojen vähentämistavoitteen pienentämisestä. Näin puolueet myös erottuivat toisistaan. Näillä puolueiden ja poliitikkojen profiloitumispyrkimyksillä ei kuitenkaan aina ollut kovin vahvaa sidettä siihen, mitä hallituksen sisällä kulloinkin tapahtui: julkinen kamppailu poliittista pisteistä (vrt. Kunelius ym. 2010) ja varsinainen päätöksenteko elivät jossain määrin omaa elämäänsä. Havainnot tukevat teoriaa, jonka mukaan medioituminen voi johtaa julkisuuteen suuntautuvan symbolisen politiikan ja varsinaisen päätöksenteon eriytymiseen (vrt. Reunanen ym. 2010; Esser 2013). Tämä ilmiö on ongelmallinen poliittisen tilivelvollisuuden kannalta, erityisesti konsensusdemokratioissa.

4.3 PÄÄTTÄJÄT HALLITSEVAT JULKISUUTTA KESKINÄISTEN SÄÄNTÖJENSÄ AVULLA

Olen tarkastellut myös astetta yleisempää kysymystä siitä, miten päätöksentekoinstituutiot vaikuttavat päättäjien toimintaan julkisuudessa. Fokuksessa ovat olleet erityisesti päättäjien keskinäiset mediajulkisuudessa toimimista koskevat säännöt eli julkisuussäännöt (artikkeli II). Julkisuussääntöjä ei ole aiemmin tutkittu systemaattisesti, ja päättäjien toimintaa julkisuudessa on selitetty pääosin muilla tekijöillä.

Artikkeli II osoittaa, että kolmikantapäätäjillä on keskinäisiä julkisuussääntöjä, joista osa on vahvasti vakiintuneita. Kolmikantaisten valmisteluryhmien julkisuussäännöt koskevat esimerkiksi keskustelujen ja asiakirjojen julkisuutta, ja sitä, millä tavoin ja missä määrin eri rooleissa toimivien päättäjien odotetaan osallistuvan julkiseen keskusteluun. Osa säännöistä on kirjoittamattomia ja osa niistä voi olla kirjoitettu esimerkiksi valmisteluryhmien viestintäsuunnitelmaan tai vastaavaan asiakirjaan. Kolmikantaiseen valmisteluun liittyvien julkisuussääntöjen olemassaoloa näyttäisi selittävän rationaalisen valinnan mukainen teoria instituutioiden synnystä (ks. Hall & Taylor 1996). Säännöt pääosin hyödyttävät päätösvalmistelijoita, koska ne hillitsevät julkisuutta ja siten auttavat hallitsemaan julkiseen keskusteluun liittyviä vaaroja (artikkeli II). Vaikka julkisuussäännöt näyttävät olevan tärkeä päättäjien toimintaa selittävä tekijä, niiden selitysvoimaa ei pidä liioitella: kaikki säännöt eivät ole täysin vakiintuneita, ja päättäjät myös rikkovat sääntöjä tarpeen vaatiessa. Sääntöjä rikotaan esimerkiksi vuodattamalla luottamuksellisia valmisteluasiakirjoja toimittajille (artikkeli II) tai kertomalla toimittajille hallituksen päätöksen sisällöstä pari päivää ennen sen julkistamista (artikkeli I: 11).

Julkisuussääntöjen merkitys todennäköisesti korostuu juuri kolmikannan kaltaisissa neuvotteluinstituutioissa. Vakiintuneet ja selkeät säännöt ovat nimittäin erityisen tärkeitä neuvottelemisessa, koska ne auttavat rakentamaan luottamusta osapuolten välille (vrt. Spörer & Marcinkowski 2010, 8 [viittaavat Scharpfiin 1997]). Tämän vuoksi kolmikantapäätäjien jonkinasteinen erimielisyys (artikkeli II) muutamista julkisuussäännöistä voi olla merkki siitä, että kun päätöksentekoliitin asenteellinen yhtenäisyys on heikentynyt (ks. Ruostetsaari 2014: 244), myös päättäjien keskinäinen luottamus on samalla vähentynyt. Kolmikantaista päätöksentekoa on kritisoitu Suomessa enenevässä määrin (ks. esim. Rainio-Niemi 2014). Erityisesti virkamiesten ja työmarkkinajärjestöjen osittainen erimielisyys julkisuussäännöistä (artikkeli II) voi kertoa esimerkiksi siitä, että nämä toimijat eivät ole keskenään samaa mieltä valmisteltavista asioista tai siitä, millainen rooli työmarkkinajärjestöillä tulisi olla sosiaalipolitiikan valmistelussa.

Vakiintuneempien julkisuussääntöjen olemassaolo taas kertoo vahvasta jatkuvuudesta siinä, miten päättäjät suhtautuvat julkisuuteen. Haastatteluisia tuli ilmi, että moni sääntö on ollut voimassa pitkään, ja säännöt otetaan usein itsestäänselvyyksinä, joista ei yleensä tarvitse erikseen sopia neuvottelujen käynnistyessä. Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen aikana julkisuudessa hämmästeltiin Vanhasen linjausta, jonka mukaan ministerien ei tulisi ottaa julkisuudessa kantaa keskeneräisiin asioihin (ks. linjauksesta Talvitie 2011: 29–44; Uimonen 2011: 332–333). Tutkimukseni kuitenkin viittaa siihen, että ainakin kolmikantaisissa asioissa tämä ministerien ulostulokielto on vanha pelisääntö, joka on ollut olemassa jo monta vuosikymmentä (artikkeli II) – se ei siis ole pääministeri Vanhasen innovaatio.

Toisaalta – ja kuten sääntöjen rikkominenkin osoittaa – se, miten tiukasti sääntöjä tulkitaan ja noudatetaan saattaa riippua kulloisestakin poliittisesta

tilanteesta. Esimerkiksi Sata-komiteassa asetelma, jossa ”porvarihallitus” neuvotteli sosiaaliturvasta ay-liikkeen kanssa, saattoi merkitä sitä, että varsinkin hallituksen edustajat pyrkivät välttämään julkisuutta, jotta ristiriidat eivät kärjisty. Toisaalta juuri ristiriitojen kärjistyminen komitean sisällä johti lopulta vuotoihin ja julkisen riitelyyn.

Jatkossa olisi kiinnostavaa tutkia myös muiden instituutioiden, kuten esimerkiksi eduskunnan valiokuntien ja ministerivaliokuntien julkisuussääntöjä. Erityisen kiinnostavaa olisi tutkia, ovatko päätöksentekoinstituutioiden säännöt muuttuneet pitkällä aikavälillä esimerkiksi median muutosten myötä. Esimerkiksi kyselyjen avulla voisi myös vertailla vaikkapa parlamenttien julkisuussääntöjä eri maissa.

4.4 VIRKAMIESTEN ROOLI JULKISUUDESSA

Molemmissa tutkimissani päätöksentekoprosesseissa virkamiehillä oli tärkeä rooli julkisuudessa (artikkelit I ja II). Tuottavuusohjelmassa valtiovarainministeriön virkamiehet ottivat julkisuudessa tietoisesti näkyvän roolin hallituksen päätösten perustelijoina ja puolustajina (artikkeli I), ja Sata-komiteassa virkamiestaustainen puheenjohtaja vastasi vakiintuneen käytännön mukaisesti komitean virallisesta tiedotustoiminnasta (artikkeli II). Virkamiehet pyrkivät käyttäytymään julkisuudessa neutraalisti (vrt. myös Kantola 2014) ja korostamaan objektiivisia faktoja selkeiden poliittisten – erityisesti ministerien näkemysten kanssa ristiriidassa olevien – kannanottojen sijasta (erityisesti artikkeli II). Tässä näkyy Suomen virkamieskulttuurille tyypillinen vahva rationaalis-legaalisuus: se tarkoittaa kulttuuria, jossa virkamiesten odotetaan käyttäytyvän neutraalisti ja sääntöihin tukeutuen, virkamiesten ja poliitikkojen roolit on selkeästi erotettu toisistaan, ja teknistä asiantuntemusta ja objektiivista tietoa pidetään tärkeänä (esim. Weber 1970a; Hallin & Mancini 2004). Havainto ei tue käsitystä, että virkamiesten harjoittaman julkisuuden hallinta johtaisi virkamiesten politisoitumiseen, ja siten uhkaisi ”perinteisiä byrokraattisia arvoja” (Thorbjørnsrud 2015: 180). Tutkimukseni viittaavat siihen, että Suomessa virkamiehet eivät välttämättä anna periksi yksinkertaistuksia ja poliittisia ristiriitoja korostavalle medialogiikalle vaan pitävät kiinni roolistaan neutraaleina ja epäpoliittisina asiantuntijoina.

Se, että virkamiehet suhtautuvat julkisuuteen tällä tavalla, saattaa vaikuttaa päätöksenteon avoimuuteen ainakin kolmella tavalla. Ensinnäkin, virkamiesten neutraali ja korostuneen epäpoliittinen esiintyminen julkisuudessa voi antaa väärän kuvan virkamiesten todellisesta roolista päätösten valmistelussa. Poliittiset virkanimitykset ovat Suomessa edelleen yleisiä (Murto 2014: 197–248). Esimerkiksi Vanhasen toinen ja Kataisen hallitus nimittivät kymmeniä virkamiehiä, jotka olivat tai olivat aiemmin olleet hallituspuolueiden ja usein nimenomaan nimityksen esittelleen ministerin puolueen jäseniä (emt. 232–239). Saattaa olla, että neutraali

esiintyminen julkisuudessa joskus kätkee virkamiesten tosiasiallisen poliittisuuden, jos he eivät julkisuudessa tuo esille mielipiteitään ja kannanottojaan yhtä avoimesti kuin suljettujen ovien takana. Viimeistään 1990-luvulta lähtien virkamiesten poliittisuudesta onkin tullut tabu, ja korkeimmat virkamiehet ovat yleensä kiistäneet tai pitäneet piilossa omat puoluepoliittiset sitoumuksensa (vrt. Mälkiä & Stenvall 1998; ks. myös Tiihonen & Ylikangas 1992: 261).

Toiseksi, virkamiesvetoinen julkisuudenhallinta voi vähentää valmistelun läpinäkyvyyttä ehkäisemällä poliitikkojen ja etujärjestöjen välisten ristiriitojen nousemista julkisuuteen. Kun tiedottaminen ja haastattelujen antaminen toimittajille on neutraalisti esiintyvien virkamiesten harteilla, on epätodennäköisempää, että julkisuudessa syntyy poliitikkojen ja muiden eturyhmien julkista nokittelua. Tiedotuksen virkamiesvetoisuutta voi siten pitää julkisuudenhallinnan strategiana, jonka avulla päättäjät voivat hillitä houkutusta käyttää mediaa strategisesti hyväksi päätösvalmistelussa (vrt. Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010).

Kolmanneksi, virkamiesvetoinen julkisuuden hallinta voi heikentää päätöksenteon responsiivisuutta vähentämällä poliitikkojen houkutusta toimia median reaktioita ennakoivasti. Äänestäjien ulottumattomissa olevien virkamiesten on poliitikkoja helpompi puolustaa julkisuudessa yleisen mielipiteen vastaisia päätöksiä. Kun virkamiehet puolustavat päätöksiä poliitikkojen sijasta, poliitikot voivat tehdä ikäviä päätöksiä joutumatta niistä julkisuudessa vastuuseen.

4.5 VALTIOVARAINMINISTERIÖN VIRKAMIESTEN VALTA JA JULKISUUSSTRATEGIAT

Julkisuusstrategia, jossa virkamiehet ottavat poliitikkojen sijasta julkisuudessa ikävät päätökset harteilleen, näyttäisi olevan tyypillinen erityisesti valtiovarainministeriön (VM) virkamiehille (Kantola 2014: 99–100; Kantola & Kananen 2013). Tämä strategia näkyi selvästi valtion tuottavuusohjelmassa. VM:n virkamiehet puolustivat ministereiden ja hallituksen päätöksiä ja linjauksia mielipidepalstoilla ja toimittajille antamissaan haastatteluissa. Tekemäni tutkimushaastattelut viittasivat siihen, että kyse oli ainakin osittain tietoisesta strategiasta, jossa VM:n virkamiehet tekevät vaikeiden päätösten tekemisen poliitikoille helpommaksi ottamalla julkisuudessa syytökset omille niskoilleen (ks. myös Kantola 2014: 99). (Artikkeli I.)

VM:n virkamiesten julkisuusstrategioista on käyty paljon keskustelua. Siinä keskeinen kysymys on ollut se, onko virkamiesten aktiivinen rooli julkisuudessa osoitus siitä, että virkamiehet ovat kaapanneet tai saaneet

sellaista valtaa, jonka tulisi kuulua poliitikoille.¹⁵ (Vrt. Heikkinen & Tiihonen 2010: 474–483.) Tästä näyttäisi olevan ainakin kahdenlaisia näkemyksiä. Yhtäältä on tulkittu, että VM:n virkamiesten näkyvä rooli julkisuudessa *heijastaa* virkamiesten perinteisesti vahvaa asemaa Suomessa (esim. Kantola 2014: 100). Virkamiesten julkisuusstrategiat siis osoittavat, että virkamiehillä on paljon valtaa. Toisaalta on ajateltu, että virkamiesten julkisuusstrategiat saattavat osittain *vahvistaa käsitystä* VM:n virkamiesten suuresta vallasta (Heikkinen & Tiihonen 2010: 476; Murto 2014: 98). Esimerkiksi Eero Murto (2014: 98) esittää, että virkamiehistä tuli lamassa ”median lempilapsia” ja ”siitä lähtien virkamiesvalta on ollut julkisuudessa lähes sinetöity, vaikka totuus saattaakin olla toisenlainen”. Jälkimmäisinä mainituista kirjoittajista kukaan ei näytä kyseenalaistavan sitä, etteikö VM:n virkamiehillä olisi talouspolitiikassa keskeinen rooli ja suuri vaikutusvalta, mikä juontuu erityisesti VM:n asemasta talouspolitiikkaa koordinoivana ministeriönä (esim. Murto 2014). Argumentissa on kyse nähdäkseni vain siitä, että virkamiesten julkisuusstrategioiden vuoksi heidän vaikutusvaltansa saattaa näyttää vieläkin suuremmalta kuin mitä se todellisuudessa on.

Tutkimukseni valtion tuottavuusohjelmasta (artikkeli I) tukee jälkimmäistä tulkintaa, jonka mukaan VM:n virkamiesten aktiivinen esiintyminen julkisuudessa ei välttämättä aina ole osoitus heidän suuresta vallastaan vaan saattaa pikemminkin johtaa siihen, että virkamiesten valta näyttää suuremmalta kuin mitä se todellisuudessa aina on. Tuottavuusohjelmasta vallitsi hallituksen ja erityisesti valtiovarainministerin ja pääministerin kesken melko vahva yhteisymmärrys, ja tuottavuuden lisäämisestä oli päätetty jo hallitusohjelmassa (artikkeli I: 10). Ministerit myös ohjasivat ohjelmaa melko vahvasti. Esimerkiksi hallitus muutti valtiovarainministeri Eero Heinäluoman johdolla huomattavasti virkamiesten esitystä vähennettävien työpaikkojen määrästä (artikkeli I: 11). VM:n virkamiehet olivat julkisuudessa näkyvästi esillä, mutta he olivat julkisuudessa lojaaleja poliitikoille ja puolustivat ministerien hyväksymiä linjoja ja päätöksiä (emt.).

Virkamiehet eivät siis käyttäneet julkisuutta hyväkseen ajaakseen omia tavoitteitaan poliitikkojen ohi vaan kyse oli pikemminkin strategiasta, joka piilotti ministerien roolin päätöksentekoprosessissa: kyse oli työnjaosta, jossa virkamiehet tekivät likaisen työn poliitikkojen puolesta puolustaessaan julkisuudessa ohjelmaa, jonka takana oli keskeisten ministerien vahva tuki. Virkamiehet eivät ottaneet aktiivista roolia julkisuudessa siksi, että ministerit olisivat vastustaneet heidän tavoitteitaan vaan siksi, että ministerit eivät halunneet ottaa julkisuudessa ikäviä päätöksiä omiin nimiinsä. Näin virkamiesten esiintyminen julkisuudessa saattoi luoda harhaanjohtavan

¹⁵ Tässä keskustelussa on nähdäkseni siis kyse siitä, ovatko virkamiehet ottaneet poliitikoille kuuluvaa poliittista valtaa ja toimivatko he siten sellaisessa roolissa, joka kuuluisi poliitikoille. Kyse ei ole siitä, onko VM:n virkamiehillä ylipäättään esimerkiksi sellaista valtaa, joka perustuu heidän asiantuntemukseensa ja viralliseen asemaansa talouspolitiikan valmistelijoina.

käsityksen siitä, että virkamiehet ajaisivat päätöksiä poliitikkojen mielipiteestä huolimatta. Tällainen käsitys virkamiesten keskeisestä roolista näkyi myös tuottavuusohjelmaa käsittelevissä mielipidekirjoituksissa (artikkeli I: 15).

Havainnot tukevat siis sitä tulkintaa, että strategia, jossa VM:n virkamiehet ottavat ikävät päätökset julkisuudessa hartioilleen, saattaa ainakin jossain määrin johtaa siihen, että virkamiesten valta näyttää suuremmalta kuin mitä se todellisuudessa on. Strategian tarkoitushan on nimenomaan pitää piilossa poliitikkojen rooli päätöksenteossa.

Toisaalta voi myös olla, että VM:n virkamiesten julkisuusstrategioiden merkitys on muuttunut. 1990-luvun lamassa VM:n virkamiesten vallan on nähty olleen erityisen suurta (esim. Kantola 2002b; Murto 2014). Tuolloin virkamiesten näkyvä rooli julkisuudessa saattoi aidosti heijastaa heidän suurta (vaikutus)valtaansa. Esimerkiksi kuuluisan Sailaksen listan laatiminen oli vahvasti virkamiesvetoinen prosessi, ja VM:n budjettipäällikkö Raimo Sailas puolusti sitä julkisuudessa jopa pääministeri Esko Ahon vastustuksesta huolimatta (vrt. Murto 2014: 105–106). 2000-luvun puoliväliin tultaessa VM:n virkamiesten valta näytti vähentyneen (emt. 93), mistä kertonee myös artikkelissa IV raportoitu kansanedustajakysely, jossa VM:n virkamiesten valtaa ei pidetty läheskään yhtä suurena kuin ministerien tai puolueiden valtaa. Tutkimus tuottavuusohjelmasta osoittaa, että VM:n lamassa omaksumat julkisuusstrategiat ovat kuitenkin edelleen käytössä (artikkeli I). Nykyään nämä strategiat eivät siis kuitenkaan välttämättä ole merkki virkamiesten suuresta vallasta vaan saattavat pikemminkin pitää yllä käsitystä heidän suuresta vallastaan siitä huolimatta, että se ei ole enää yhtä voimakasta kuin laman aikana.

Toki toisaalta voi olla myös niin, että VM:n virkamiesten aktiivisuus julkisuudessa kuitenkin jossain määrin lisää heidän vaikutusvaltaansa, jos virkamiehet saavat ministerit helpommin suostumaan ehdotuksiinsa, kun he lupaavat ottaa päätöksistä vastuun julkisuudessa. Lisäksi sikäli kuin julkisuusstrategiat pitävät yllä VM:n mainetta superministeriönä, tuo maine saattaa epäsuorasti vahvistaa myös VM:n virkamiesten tosiasiallista vaikutusvaltaa: virkamiesten maine peräänantamattomina vallankäyttäjinä saattaa johtaa eräänlaiseen poliitikkojen itsesensuuriin, jos poliitikot jättävät tekemättä aloitteita, joille he eivät oleta saavansa virkamiesten hyväksyntää. Ylipäätään näyttää siltä, että tarvittaisiin edelleen lisää tutkimusta VM:n virkamiesten vallasta. Kyselyjen lisäksi (Murto 2014; artikkeli IV) tarvittaisiin lisää tapaustutkimuksia päätöksentekoprosesseista.

4.6 MEDIA VAIKUTTA ENEMMÄN SYMBOLISEEN POLITIIKKAAN KUIN PÄÄTÖKSIIN

Tutkimukseni tukee aiempia tulkintoja, joiden mukaan median agenda setting -valta ei ulotu kovin syvälle varsinaiseen päätöksentekoon (esim. Walgrave & Van Aelst 2006; Walgrave ym. 2008). Artikkelin IV osoittaa, että vaikka medialla on kansanedustajien mielestä paljon vaikutusta esimerkiksi julkisen keskustelun aiheisiin ja näkökulmiin sekä kansanedustajien vaalimenestykseen, kansanedustajat kokevat median vaikuttavan huomattavasti vähemmän poliittisiin päätöksiin ja päätöksentekoprosesseihin. Media vaikuttaa siis paljon enemmän symboliseen politiikkaan eli poliitikkojen kilpailuun äänestäjistä kuin päätöksentekoon. Avoimuuden kannalta tämä merkitsee sitä, että poliitikkojen responsiivisuus kansalaisten mielipiteelle on usein symbolista eli poliitikot reagoivat *julkisissa kannanotoissaan* usein median esille nostamiin asioihin osoittaakseen, että he kuuntelevat kansalaisia (ks. myös Walgrave & Van Aelst 2006). Sen sijaan päättäjät ottavat median ja sen mahdollisesti heijastaman yleisen mielipiteen paljon harvemmin huomioon esimerkiksi *laki- ja budjettipäätöksiä* tehdessään.

Suomalaisten kansanedustajien näkemykset ovat tältä osin hyvin samansuuntaisia kuin median uutisointia ja poliittisten instituutioiden asialistoja vertailevan tutkimuksen tulokset esimerkiksi Belgiassa ja Yhdysvalloissa (Walgrave & Van Aelst 2006; Walgrave ym. 2008). Nämä tutkimukset osoittavat, että media nostaa asioita useammin symbolisille politiikan agendoille kuten esimerkiksi julkisiin eduskunnan täysistuntokeskusteluihin kuin päätöksentekoagendoille kuten esimerkiksi hallituksen kokouksiin. Kyseessä ei siis näyttäisi olevan vain suomalaiselle politiikalle tyypillinen ilmiö. Silti saattaa olla, että Suomessa ja vastaavissa konsensusdemokratioissa symbolisten agendojen ja päätöksentekoagendojen ero siinä, miten responsiivisia ne ovat median agendalle, on suurempi kuin esimerkiksi joissain kaksipuoluejärjestelmissä. Niissä hallituksella on enemmän kannustimia ja vähemmän rajoitteita reagoida kansalaismielipiteiden muutoksiin vaalien välillä (vrt. Wlezien & Soroka 2012). Myös Esa Reunanen ja kumppanit (2010) esittävät, että julkinen keskustelu ja varsinaisen päätöksenteko saattavat irtautua toisistaan herkemmin juuri konsensusdemokratioissa, joissa media on helppo pitää loitolla, kun päätöksistä voidaan sopia pienessä piirissä tiiviiden henkilökohtaisten kontaktien avulla.

Miksi median toiminta sitten vaikuttaa vain melko vähän varsinaiseen päätöksentekoon? Tähän lienee ainakin neljä syytä. Ensinnäkin, median ja päätöksentekoinstituutioiden aikajänteet ja tavat käsitellä informaatiota poikkeavat toisistaan. Media kiinnittää yhteen poliittiseen kysymykseen huomiota usein vain muutaman päivän tai viikon kerrallaan, kun taas päätöksentekoprosessit ovat tavallisesti pitkäjänteisempiä ja kestävät vuosia: tietty kysymys ei välttämättä ole ajankohtainen päätöksentekoinstituutioiden

agendalla juuri silloin, kun se nousee hetkellisesti esille mediassa (vrt. Walgrave & Van Aelst 2006). Koska medialogiikka eli median tavat valikoida ja esittää uutisaiheita (ks. Altheide & Snow 1979; Esser 2013) suosii yksinkertaistuksia, poliittisten toimijoiden ei myöskään usein kannata vaikuttaa julkisuuden kautta päätösten valmisteluun silloin, kun asiat ovat erittäin monimutkaisia ja vaikuttaminen perustuu vahvaan asiantuntemukseen (vrt. esim. Koch-Baumgartner & Voltmer 2010; Binderkrantz & Krøyer 2012).

Toiseksi, median vähäinen vaikutus päätöksiin voi johtua myös valmistelun läpinäkymättömyydestä. Artikkelit I, II ja III osoittavat, että päättäjät eivät mielellään tuo varsinkaan neuvotteluissa esillä olevia asioita kovin avoimesti julkiseen keskusteluun, jotta julkinen riitely ei haittaisi päätöksentekoa. Kun päättäjät eivät tuo valmistelussa olevia asioita julkiseen keskusteluun, julkisen keskustelun sävy ja julkisuudessa painottuvat näkökulmat eivät pääse vaikuttamaan siihen, millaisen painoarvon eri näkökulmat saavat valmistelussa (vrt. Robinson 2002).

Kolmanneksi, monesta valmistelussa olevasta asiasta ei todennäköisesti käydä julkista keskustelua myös siitä syystä, että media kiinnittää uutiskriteeriensä vuoksi laajaa huomiota vain harvaan päätöksentekoprosessiin. Suomessa asiasta ei ole tarkkaa tietoa, mutta esimerkiksi Alankomaissa vain hyvin pieni osa lainvalmistelusta saa mediassa paljon huomiota (Van Aelst ym. 2015).

Neljänneksi, median vaikutusta päätöksiin saattaa pienentää erityisesti Suomen kaltaisissa järjestelmissä rationaalis-legaalinen hallintokulttuuri, jossa korostuu vahva luottamus asiantuntemukseen ja objektiiviseen tietoon (Hallin & Mancini 2004). Päättäjät saattavat siis paheksua median myötäilyä, jos he kokevat, että se vähentää päätöksenteon rationaalisuutta. Tätä tulkintaa tukee se havainto, että päättäjät saattavat suhtautua julkiseen keskusteluun torjuvasti, koska he pitävät sitä irratiionaalisena (Kantola 2002a; Kunelius ym. 2010).

Kiinnostavaa on, että kansanedustajat ovat median vaikutuksesta poliittisiin päätöksiin varsin eri mieltä kuin suomalaiset yleensä. Vuonna 2007 tehdyssä kansalaiskyselyssä peräti 57 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että media vaikuttaa paljon tärkeisiin poliittisiin päätöksiin, ja vain neljäsosa vastaajista oli asiasta eri mieltä (Karppinen ym. 2010: 18). Demokratian kannalta voi olla ongelmallista, jos kansalaisilla on epärealistisia käsityksiä siitä, missä määrin politiikkaan voi vaikuttaa osallistumalla julkiseen keskusteluun. Jatkotutkimuksen aihe voisi olla, miten kansalaisten uskomukset median vallasta vaikuttavat kansalaisten poliittiseen osallistumiseen.¹⁶ Hypoteesina voisi esimerkiksi esittää, että uskomus median

¹⁶ Poliittisen viestinnän tutkimuksessa on pitkä perinne, jossa tutkitaan median valtaan liittyvien uskomusten vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen (esim. Gunther & Storey 2003). Näissä tutkimuksissa tarkastellaan yleensä kansalaisten uskomuksia median vaikutuksesta tavallisen ihmisten mielipiteisiin. Uskomuksia median vallasta poliittisiin päätöksiin ei tietääkseni ole tässä tutkimusperinteessä tarkasteltu.

vallasta lisää kansalaisten pyrkimyksiä vaikuttaa politiikkaan juuri julkisen keskustelun kautta – esimerkiksi kirjoittamalla yleisönosastokirjoituksia. Toisaalta vaihtoehtoinen hypoteesi voisi olla, että uskomus median vallasta yhdistettynä suomalaisten melko vahvaan luottamukseen valtamediaa kohtaan voi aiheuttaa myös kansalaisten passivoitumista, jos se johtaa käsitykseen siitä, että media toimii kansalaisten puolesta tehokkaasti eräänlaisena yleisenä edunvalvojana.

4.7 SEREMONIALLISTA LÄPINÄKYVYYTTÄ

Artikkelit I, II ja III osoittavat, että julkisen keskustelun koetaan usein vaikeuttavan valmisteluprosesseja. Näin on erityisesti silloin, kun päättäjillä on vastakkaisia intressejä, mutta he kuitenkin pyrkivät sopuun (vrt. Kunelius ym. 2010). Tämä on Suomen kaltaisessa konsensusdemokratiassa (Lijphart 2012) tyypillistä: vahvoja ja erilaisia intressejä edustavat puolueet sekä keskusjärjestöt neuvottelevat päätöksistä toistensa kanssa. Erityisesti ministeriöiden virkamiehet, jotka ovat vastuussa valmisteluprosessien etenemisestä ja läpiviemisestä, kokevat julkisen keskustelun tällöin vaaralliseksi (artikkelit II ja III). Media ja kansalaiset kuitenkin toivovat ministeriöiden toimivan avoimesti ja tiedottavan myös keskeneräisistä asioista (esim. Spörer-Wagner & Marcinkowski 2010; Kantola & Vesa 2013; Esser 2013).

Tarkastelin erityisesti artikkelissa III, miten tämä salailun tarpeen ja avoimuuden normin välinen ristipaine otetaan huomioon ministeriön tiedotustoiminnassa. Artikkelin tulokset osoittavat, että tämä ristipaine voi johtaa *seremonialliseen läpinäkyvyyteen* valtionhallinnon viestinnässä. Tällöin ministeriö viestii aktiivisesti julkisuudessa, jotta avoimuuden odotuksen täytyvät. Jotta julkisuus ei pääsisi häiritsemään neuvotteluja, ministeriön julkinen viestintä kuvaa valmisteluprosessia sen verran yleisellä tasolla, että se ei synnytä niin laajaa ja relevanttia julkista keskustelua, jolla voisi olla merkitystä valmistelun lopputuloksen kannalta.¹⁷ Ilmiössä ei ole kyse mistään suuresta ”sumutuksesta” tai salaliitosta vaan siitä, että virkamiehet ja poliitikot pyrkivät luovimaan ristiriitaisten vaatimusten ja tavoitteiden keskellä.

En väitä, että ministeriöiden tiedotustoiminnassa olisi aina – tai välttämättä edes usein – kyse seremoniallisesta läpinäkyvyydestä. Viestinnällä varmasti myös usein aidosti pyritään avoimuuteen tai toisaalta luomaan maineenhallinnan keinoin positiivista mielikuvaa ministeriöstä ja sen toiminnasta (vrt. Hakala 2015). Voisi kuitenkin olla hyvä pohtia, missä määrin ministeriöiden tiedotustoiminnan kasvun (ks. emt.) taustalla on aito pyrkimys

¹⁷ Ilmiö näkyi myös valtion tuottavuusohjelmassa (artikkeli I). Hallituspuolueet eivät halunneet ohjelman valmistelulle laajaa julkisuutta. Valmisteluvaiheessa tuottavuusohjelmasta kuitenkin tiedotettiin, mutta niin epämääräisesti, että media ei valmistelusta kiinnostunut.

avoimuuteen ja missä määrin kyse on itsetarkoituksellisesta toiminnasta, jossa tiedotetaan tiedottamisen vuoksi vain, koska sitä koetaan odotettavan. Tätä tiedotetehtäviä todennäköisesti kiihdyttää se, että sektoriministeriöt raportoivat valtiovarainministeriölle vuosittain julkaisemiensa tiedotteiden ja lehdistötilaisuuksien lukumäärän tuloksellisuuskertomuksessaan (vrt. Erkkilä 2012: 204–207). Ministeriöitä kannattaisi ehkä pikemminkin kannustaa panostamaan viestinnän laatuun määrän sijasta. Lisäksi sen sijaan, että tiedotetaan näennäisen läpinäkyvästi, tiedottamisen yhteydessä voisi olla hyvä avoimesti kertoa, mitä valmisteluun liittyviä tietoja ei ole voitu julkistaa ja miksi. Olisi hienoa, jos journalismin trendi, jossa toimituksellisia prosesseja avataan yleisölle ja siten lisätään journalismin läpinäkyvyyttä (esim. Hellmueller ym. 2013), rantautuisi myös julkishallinnon viestintään.

Nämä havainnot tukevat käsitystä, että myös mediajulkisuuden välttäminen voi medioitua. Silloin kun media on kiinnostunut valmisteluprosessista, ja kun avoimuuden normi on vahva, päättäjät eivät voi välttää julkista keskustelua vetäytymällä julkisuudesta kokonaan. Sen sijaan julkisuuden hillinnästä tulee tällöin hienovaraisempaa ja sikäli medioitunutta, että siinä pitää ottaa myös huomioon median toimintatavat kuten uutiskriteerit (vrt. Kunelius ym. 2010; Strömbäck & Van Aelst 2013; Vesa 2012). Julkisuuden välttämisen voidaan ajatella olevan medioitunutta esimerkiksi silloin, kun medialle annetaan valmisteluprosessin kannalta epäolennaisia tietoja tai valmistelusta tiedotetaan niin epämääräisesti, että uutiskriteerit eivät täyty.

4.8 INSTITUUTTIOT SOPEUTUVAT LUOVASTI MEDIAN JA AVOIMUUDEN NORMIN MUUTOKSIIN

Väitöskirjani tavoitteena oli myös tarkastella, miten päätöksentekoinstituutiot ylipäätään reagoivat median muutoksiin sekä siihen liittyvään avoimuuden normin vahvistumiseen. Edellä esitellyt tutkimustulokset ovat jo antaneet asiasta alustavan käsityksen: vaikka median merkitys yhteiskunnassa on kiistatta kasvanut ja se vaikuttaa politiikkaan monella tavalla, varsinainen päätöksenteko näyttäisi olevan melko heikosti medioitunut ja suojassa avoimuuden vaatimuksilta. Julkisuudella ei ole usein suurta merkitystä päätöksenteossa, ja avoimuuden normin vahvistumisesta huolimatta valmistelu ei aina ole avointa. Havainnot tukevat sitä käsitystä, että päätöksentekoinstituutiot ovat varsin ”vastustuskykyisiä” medioitumiselle (Kunelius ym. 2010: 448). Medioituminen ei siis väistämättä johda merkittäviin muutoksiin päätöksentekoinstituutioiden toiminnassa. Tämä näkyy hyvin esimerkiksi julkisuussäännöissä, joista monet ovat varsin vakiintuneita ja säilyneet median muutoksista huolimatta (artikkeli II).

Mikä selittää päätöksentekoinstituutioiden vastustuskykyä medioitumiselle ja avoimuuden normin vahvistumiselle? Yksi selitys löytyy instituutioteoriasta. Organisaatiot ja instituutiot voivat sopeutua luovasti

sosiaalisen ympäristönsä muutoksiin, ja ne kykenevät ottamaan keskenään ristiriitaisia normeja ja sääntöjä toiminnassaan huomioon (esim. Meyer & Rowan 1977; Binder 2007; Bromley & Powell 2012). Päätöksentekoinstituutiot voivat eriyttää julkisen viestintänsä varsinaisesta päätöksenteosta, jolloin varsinainen päätöksenteon ei tarvitse alistua median säännöille (artikkeli III). Organisaatiot voivat sopeutua median toimintatapoihin luovasti kehittämällä ”organisatorisia puskureita”, jotka suojaavat organisaatioita median epätoivotuilta vaikutuksilta (Marcinkowski & Steiner 2014: 86). Tällaisina puskureina voivat toimia esimerkiksi organisaatioiden erilliset viestintäyksiköt tai virkamiehet, jotka tiedottavat keskeneräisestä valmistelusta tai puolustavat hallituksen päätöksiä julkisuudessa (artikkelit I ja II). Näin päätöksentekoinstituutiot voivat suojautua median suunnasta niihin kohdistuvalta kahdenlaiselta paineelta – sekä toimittajien pyrkimyksiltä lisätä läpinäkyvyyttä nostamalla keskeneräisiä päätösprosesseja julkisuuteen että päättäjien ”sisäiseltä” paineelta myötäillä mediaa ja ennakoita sen reaktioita päätöksiä tehdessään.

4.9 MEDIOITUMINEN ON VAHVAA MUTTA PÄÄOSIN PINNALLISTA

Tutkimukseni tukevat aiempia tulkintoja, joiden mukaan medioituminen ei ulotu politiikassa kovin syvälle (esim. Walgrave & Van Aelst 2006; Kunelius ym. 2010; Herkman 2011; Esser 2013). Ensinnä, median vaikutus poliittisten päätösten sisältöön näyttäisi olevan melko pieni ja jokseenkin harvinaista. Toiseksi, medioituminen ei näytä juuri muuttaneen varsinaisia päätöksentekoinstituutioita ja niiden (julkisuus)sääntöjä. Se on pikemminkin johtanut julkisuudenhallinnan ja päätöksenteon institutionaaliseen eriytymiseen, jossa julkisuudenhallinnan tehtävänä on suojata päätöksentekoa julkisuuden ei-toivotuilta vaikutuksilta. Näyttäisi siis siltä, että media ei ole olennaisesti muuttanut varsinaisia päätöksentekoprosesseja vaan median vaikutus ulottuu ennen kaikkea julkisuudessa tapahtuvaan symbolisen politiikan ja tiedotustoiminnan määrälliseen kasvuun. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö medialla olisi koskaan vaikutusta poliittisiin päätöksiin ja päätöksentekoprosesseihin. Esimerkiksi tutkimus Sata-komiteasta osoitti, että päättäjät saattavat tarvittaessa pyrkiä vaikuttamaan valmisteluun julkisuuden kautta (artikkeli II). Kyse on pikemminkin siitä, että median vaikutus poliittisiin päätöksiin ja varsinaisiin päätöksentekoinstituutioihin näyttäisi olevan melko harvinaista ja pientä.

Tutkimukseni tukee siis myös tulkintaa, jonka mukaan avoimuuden normin vahvistuminen ja julkisuuden muutokset eivät ole Suomessa merkittävästi lisänneet päätöksenteon avoimuutta (Herkman 2009). Suomalaiset poliittiset instituutiot näyttäisivät olevan varsin vastustuskykyisiä medioitumiselle (Kunelius ym. 2010). Artikkelit I, II ja III

ovat tuoneet tähän keskusteluun uutta tietoa erityisesti siitä, *miten* tämä instituutioiden vastustuskyky ilmenee ja mistä se johtuu.

Siinä missä medialla näyttäisi olevan melko vähäinen merkitys varsinaisessa päätöksenteossa, julkisuuteen suuntautuvaan symboliseen politiikkaan se vaikuttaa tutkimukseni perusteella sitäkin enemmän. Medioituminen on siis pinnallista mutta voimakasta. Esimerkiksi lähes kaikki kansanedustajat kokevat, että media vaikuttaa paljon tai erittäin paljon eduskunnan täysistunnon puheenaiheisiin (artikkeli IV). Aiempi kansainvälinen tutkimus viittaaakin siihen, että median valta tällaisiin julkisiin poliittisiin keskusteluihin olisi kasvanut 2000-luvulle tultaessa. Alankomaissa, Belgiassa ja Iso-Britanniassa median agenda setting -valta suhteessa eduskunnan symbolisiin asialistoihin kasvoi 1990-luvun alusta 2000-luvun alkuun tultaessa (Van Noije ym. 2008; Vliegenhart & Walgrave 2011; mutta ks. Van Aelst & Vliegenhart 2013). Poliitikkojen julkiset keskustelut eivät toki ole irrelevantteja ja saattavat vaikuttaa esimerkiksi vaalituloksiin ja sitä kautta pidemmällä aikavälillä ja epäsuorasti myös poliittisiin päätöksiin. Median muutosten laajempi rakenteellinen vaikutus voi lisäksi olla juuri se, että symbolinen politiikka ja varsinainen päätöksenteko eriytyvät toisistaan aiempaa voimakkaammin (vrt. Reunanen ym. 2010).

Mitä tämä merkitsee demokratian kannalta? Onko hyvä vai huono asia, että medioituminen ulottuu selvästi enemmän symboliseen politiikkaan kuin päätöksentekoon? Edustuksellisen demokratian näkökulmasta voidaan pitää jopa hyvänä asiana, että median agenda setting -valta ei ulotu sen vahvemmin varsinaiseen päätöksentekoon. Media voidaan pitää ulkoparlamentaarisena, löyhästi säänneltynä epävirallisena poliittisena instituutiona, joka toimii edustukselliseen demokratiaan kuuluvan tilivelvollisuuden ketjun ulkopuolella (vrt. Mazzoleni & Schulz 1999; Esser 2013). Toisin kuin kansanedustajat, media ei siis ole vastuussa äänestäjille. Jos taas ajatellaan, että edustuksellista demokratiaa on hyvä täydentää erilaisilla osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian muodoilla, median vähäistä vaikutusta voi pitää huonona asiana. Mediahan voisi ainakin teoriassa olla yksi väylä, jonka kautta kansalaisten ja intressiryhmien näkemykset ja toiveet päätyvät suoraan päättäjien tietoon. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että median valta ei aina merkitse päätöksenteon responsiivisuutta kansalaisten mielipiteille. Siinä voi olla kyse myös mediayhtiöiden omistajien vallasta tai muiden, mediajulkisuutta strategisesti hyödyntävien organisaatioiden tai toimijoiden vallasta.

Riippumatta siitä, pitääkö median vähäistä valtaa päätöksentekoon hyvänä vai huonona asiana, ongelmallisena voi nähdä tilanteen, jossa päätöksenteko ja julkinen symbolinen politiikka eriytyvät toisistaan (vrt. Reunanen ym. 2010). Erityisesti poliittisen tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta on ongelmallista, jos julkisuus antaa vääristyneen kuvan eri päättäjien roolista päätöksentekoprosesseissa.

4.10 KOHTI AVOIMEMPAA PÄÄTÖKSENTEKOA?

Tutkimukseni kertoo myös siitä, että päätöksenteon läpinäkyvyyden lisääminen ei ole yksinkertaista. Pelkkä tiedotustoiminnan määrän lisääminen ei riitä vaan avoimuuden parantuminen edellyttäisi perustavanlaatuisempia muutoksia päätöksentekojärjestelmään. Esimerkiksi niin kauan kuin sosiaali- ja eläkepolitiikkaa valmistellaan kolmikantaisesti, lienee turha odottaa, että valmistelu voisi olla yhtä aikaa erittäin läpinäkyvää ja tuloksellista sekä tehokasta. Läpinäkyvyysvaatimukset johtavat tällöin lähinnä päälle liimatun oloisiin viestintämanöövereihin.

Korporatistinen valmistelu on kuitenkin vähentynyt viime vuosikymmeninä, kun komiteoiden ja vastaavien laajapohjaisten työryhmien käyttö valmistelussa on vähentynyt. Voidaanko olettaa, että avoimuus on lisääntynyt? Tästä ei ole kattavaa tietoa. Paljon riippuu siitä, millaisia valmistelumuotoja on tullut komiteoiden ja laajapohjaisten työryhmien tilalle. Sikäli kun komitealaitoksen hiipuminen johtaa siihen, että järjestöjen ja muiden sidosryhmien osallisuus valmistelussa heikkenee, myös julkinen keskustelu saattaa kaventua. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelma valmisteltiin varsin pienessä piirissä ja nopeasti (ks. myös Kuusela & Ylönen 2013: 123), ja julkista keskustelua ei valmisteluvaiheessa ollut käytännössä ollenkaan. Toisaalta komitealaitoksen tilalle on tullut uusia tapoja ottaa järjestöt, asiantuntijat ja kansalaiset mukaan valmisteluun. Siinä määrin kun järjestöt ja muut eturyhmät otetaan aktiivisesti mukaan valmisteluun esimerkiksi julkaisemalla keskeneräisiä valmisteluasiakirjoja internetissä ja järjestämällä avoimia kuulemistilaisuuksia, julkinen keskustelu ja valmistelun avoimuus saattavat parantua. Voi kuitenkin olla, että näin toimitaan vain silloin, kun vaikeneminen ja julkisen keskustelun rajoittaminen ei ole poliittisesti tarkoituksenmukaista.

5 LÄHTEET

- Altheide, David & Snow, Robert (1979) *Media Logic*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Ampuja, Marko; Koivisto, Juha & Väliverronen, Esa (2014) Strong and Weak Forms of Mediatization Theory. A Critical Review. *Nordicom Review* 35:Special issue, 111–123.
- Aula, Maria Kaisa (1991) *Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa? Tutkimus Yleisradion politiikan toimittajien ammatti-identiteetistä 1980-luvulla*. Helsinki: Yleisradio.
- Bengtsson, Åsa & Christensen, Henrik Serup (2012) Medborgarnas förväntningar på politiskt beslutsfattande. Teoksessa Sami Borg (toim.) *Muutosvaalit* 2011. Helsinki: Oikeusministeriö, 255–274.
- Bennett, Lance W. (1990) Toward a theory of press-state relations in the United States. *Journal of Communication* 40:2, 103–127.
- Besley, Timothy & Burgess, Robin (2001) Political agency, government responsiveness and the role of the media. *European Economic Review* 45:4-6, 929–640.
- Binder, Amy (2007) For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics. *Theory and Society* 36:6, 547–571.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær & Krøyer, Simon (2012) Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies. *Interest Groups & Advocacy* 1:1, 115–138.
- Blumenthal, Sidney (1980) *The permanent campaign: inside the world of elite political operatives*. Boston: Beacon Press.
- Bromley, Patricia & Powell, Walter W. (2012) From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals* 6:1, 483–530.
- Brown, Robin (2011) Mediatization and news management in comparative institutional perspective. Teoksessa Kees Brants & Katrin Voltmer (toim.) *Political communication in postmodern democracy: challenging the primacy of politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 59–74.
- Bühlmann, Marc & Kriesi, Hanspeter (2013) Models for Democracy. Teoksessa Hanspeter Kriesi ym. (toim.) *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 44–68.
- Christiansen, Peter Munk; Nørgaard, Asbjørn Sonne; Rommetvedt, Hilmar; Svensson, Torsten; Thesen, Gunnar & Öberg, PerOla (2010) Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas* 21:1, 22–40.
- Cook, Fay Lomax; Tyler, Tom; Goetz, Edward; Gordon, Margaret; Protes, David; Leff, Donna & Molotch, Harvey (1983) Media and agenda setting: Effects on the public, interest group leaders, policy makers, and policy. *Public Opinion Quarterly* 47:1, 716–735.
- Cook, Timothy E. (1998) *Governing with news: the news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dalton, Russell; Scarrow, Susan & Cain, Bruce (2003) New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. Teoksessa Bruce Cain, Russell Dalton & Susan Scarrow (toim.) *Democracy*

- Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1–22.
- Davis, Aeron (2007) *The Mediation of Power. A Critical Introduction*. London and New York: Routledge.
- De Fine Licht, Jenny; Naurin, Daniel; Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael (2014) When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance* 27:1, 111–134.
- Elmelund-Præstekær, Christian; Klitgaard, Michael Baggesen & Schumacher, Gijs (2015) What Wins Popular Support? Communicating or Obfuscating Welfare State Retrenchment. *European Political Science Review* 7:3, 427–450.
- Erkkilä, Tero (2010) *Reinventing Nordic Openness. Transparency and State Information in Finland*. Acta Politica 40. Helsingin yliopisto.
- Erkkilä, Tero (2012) *Government Transparency. Impacts and Unintended Consequences*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Esser, Frank; Strömbäck, Jesper & de Vreese, Claes (2012) Reviewing key concepts in research on political news journalism: Conceptualizations, operationalizations, and propositions for future research. *Journalism* 13:2, 139–143.
- Esser, Frank (2013) Mediatization as a Challenge: Media Logic Versus Political Logic. Teoksessa Hanspeter Kriesi ym. (eds.) *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 155–176
- Esser, Frank & Strömbäck, Jesper (2014) A Paradigm in the Making: Lessons for the Future of Mediatization Research. Teoksessa Frank Esser & Jesper Strömbäck (toim.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 223–242.
- Ettema, James (2007) Journalism as Reason-Giving: Deliberative Democracy, Institutional Accountability, and the News Media’s Mission. *Political Communication* 24:2, 143–160.
- Flyvbjerg, Bent (2006) Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12:2, 219–245.
- Galtung, Johan & Ruge, Mari Holmboe (1965) The Structure of Foreign News The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research* 2:1, 64–90.
- Gronow, Antti (2008) Not by rules or choice alone: a pragmatist critique of institution theories in economics and sociology. *Journal of Institutional Economics* 4:3, 351–373.
- Gunther, Albert C. & Storey, Douglas J. (2003) The Influence of Presumed Influence. *Journal of Communication* 53:2, 199–215.
- Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Policy Press.
- Hakala, Salli (2015) *Vallan merkilliset tiedottajat*. Helsinki: Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2015:1.
- Hall, Peter & Taylor, Rosemary (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44:5, 936–957.
- Hallberg, Pekka; Martikainen, Tuomo; Nousiainen, Jaakko & Tiikkainen, Päivi (2009) *Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009*. Helsinki: WSOY.
- Hallin, Daniel C. & Mancini, Paolo (2004) *Comparing media systems: three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi (2012). *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: SKS:
- Heikkilä, Heikki (1996) ”Teemmepä kumman päätöksen tahansa...” EU-keskustelun rakentuminen valtavirtamediassa 1992-1994. Teoksessa Ullamaija Kivikuru (toim.) *Kansa euromyllyssä*. Helsinki: Yliopistopaino, 65–106.
- Heikkinen, Sakari & Tiihonen, Seppo (2010) *Hyvinvoinnin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3*. Helsinki: Edita.
- Helander, Voitto (1979) *Etujärjestöt ja komitealaitos. Tutkimus etujärjestöjen korporatiivisuudesta osallistumisesta valtioonhallintoon komitealaitoksen kautta toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa*. RESPO 33/ 1979. Turku: Turun yliopisto.
- Helander, Voitto & Johansson, Jan (1998) *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*. Turku: Åbo Akademi.
- Helfer, Luzia & Van Aelst, Peter (2016) What Makes Party Messages Fit for Reporting? An Experimental Study of Journalistic News Selection. *Political Communication* 33:1, 59–77.
- Hellmueller, Lea; Vos, Tim & Poepsel, Mark (2013) Shifting Journalistic Capital? Transparency and objectivity in the twenty-first century. *Journalism Studies* 14:3, 287–304.
- Herbst, Susan (1998) *Reading Public Opinion: Political Actors View the Democratic Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herkman, Juha (2009) The structural transformation of the democratic corporatist model: the case of Finland. *Javnost-The Public* 16:4, 73–90.
- Herkman, Juha (2011) *Politiikka ja mediajulkisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Hjarvard, Stig (2013) *The Mediatization of Culture and Society*. London and New York: Routledge.
- Hodgson, Geoffrey (2006) What are institutions? *Journal of Economic Issues* XL:1, 1–25.
- Hodgson, Geoffrey (2007) Institutions and individuals: Interaction and evolution. *Organization Studies* 28:1, 95–116
- Hynninen, Asko (2000) *Periaatteessa julkista. Julkisuusperiaatteen käytäntö EU-Suomen päätöksenteossa ja journalismissa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Isotalus, Pekka & Almonkari, Merja (2014) Mediatization and Political Leadership. *Journalism Studies* 15:3, 289–303.
- Jones, Bryan & Wolfe, Michelle (2010) Public policy and the mass media: an information processing approach. Teoksessa Sigrid Koch-Baumgarten & Katrin Voltmer (toim.) *Public Policy and Mass Media. The interplay of mass communication and political decision making*. London: Routledge, 215–227.
- Kantola, Anu (2002a) Se keskustelu jäi käymättä. Poliittinen eliitti ja talouskriisin julkisuus. Teoksessa Ullamaija Kivikuru (toim.) *Laman julkisivut. Media, kansa ja eliitit 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Palmenia-kustannus, 263–300.
- Kantola, Anu (2002b) *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-Kirjat.
- Kantola, Anu (2013) From Gardeners to Revolutionaries: The Rise of Liquid Ethos in Journalism. *Journalism* 14:5, 606–626.
- Kantola, Anu & Kananen, Johannes (2013) Seize the Moment: Financial Crisis and the Making of the Finnish Competition State. *New Political Economy* 18:6, 811–826.

- Kantola, Anu, & Vesa, Juho (2013) Mediated scandals as social dramas: Transforming moral order in Finland. *Acta Sociologica* 56:4, 295–308.
- Kantola, Anu (2014) *Matala valta*. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, Anu (2015) *Muuttuuko maan tapa? Miten Suomessa käytetään talouspoliittista valtaa*. Muistio Sitralle. www.sitra.fi/julkaisut/Muut/Muuttuuko_maan_tapa_SITRA_muistio.pdf
- Karppinen, Kari; Jääsaari, Johanna & Kivikuru, Ullamaija (2010) *Media ja valta kansalaisten silmin*. 2/2010 SSKH Notat.
- Katzenstein, Peter (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kernell, Sam (1997) The theory and practice of going public. Teoksessa Shanto Iyengar ja Richard Reeves (toim.) *Do the media govern?: politicians, voters, and reporters in America*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 323–333.
- Kiander, Jaakko; Sauramo Pekka & Tanninen, Hannu (2009) Suomalainen tulopolitiikka poliittisena vaihdantana: sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen palkan kehittyminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 256–267.
- Koch-Baumgarten, Sigrid & Voltmer, Katrin (2010) Conclusion: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making – Policy Matters! Teoksessa Sigrid Koch-Baumgarten ja Katrin Voltmer (toim.) *Public Policy and Mass Media. The interplay of mass communication and political decision making*. London: Routledge, 215–227.
- Kriesi, Hanspeter (2004) Strategic political communication: mobilizing public opinion in "audience democracies". Teoksessa Frank Esser & Barbara Pfetsch (toim.) *Comparing political communication: theories, cases and challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 184–212.
- Kunelius, Risto; Noppari, Elina & Reunanen, Esa (2010) *Media vallan verkoissa*. Julkaisuja/ Sarja A 112/2009. 2. painos. Tampere: Tampereen yliopisto, Tiedotusopin laitos.
- Kunelius, Risto & Reunanen, Esa (2012) Media in political power: A parsonian view on the differentiated mediatization of Finnish decision makers. *The International Journal of Press/Politics* 17:1, 56–75.
- Kuusela, Hanna & Ylönen, Matti (2013) *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. 21.5.1999/621.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>
- Lawrence, Thomas; Suddaby, Roy & Leca, Bernard (2011) Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry* 20:1, 52–58.
- Lengauer, Günther; Donges, Patrick & Plasser, Fritz (2014) Media Power in Politics. Teoksessa Barbara Pfetsch (toim.) *Political Communication Cultures in Europe. Attitudes of Political Actors and Journalists in Nine Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 171–195.
- Lijphart, Arend (1968) *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press.
- Lijphart, Arend (2012) *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2nd edition. New Haven and London: Yale University Press
- Lindbom, Anders (2010) Media News Evaluation and Welfare Retrenchment: The Untransparent Cutbacks of the Housing Allowance. *Scandinavian Political Studies* 33:3, 207–223.

- Lindstedt, Catharina & Naurin, Daniel (2010) Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review* 31:3, 301–322.
- Lounasmeri, Lotta (2010) *Kansallisen konsensuskulttuurin jäljillä. Globalisaatioajan Suomi Helsingin Sanomissa*. Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2010:6. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Lowrey, Wilson & Erzikova, Elina (2010) Institutional Legitimacy and Russian News: Case Studies of Four Regional Newspapers. *Political Communication* 27:3, 275–288.
- Luostarinen, Heikki & Uskali, Turo (2006) Suomalainen journalismi ja yhteiskunnan muutos. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus, 179–201.
- Magin, Melanie (2015) Shades of Mediatization. Components of Media Logic in German and Austrian Elite Newspapers (1949–2009). *The International Journal of Press/Politics* 20:4, 415–437.
- March, James & Olsen, Johan (1989) *Rediscovering. Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York/London.
- Marcinkowski, Frank & Steiner, Adrian (2014) Mediatization and Political Autonomy: A Systems Approach. Teoksessa Frank Esser & Jesper Strömbäck (toim.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 74–92.
- Mazzoleni, Gianpetro & Schulz, Winfried (1999) “Mediatization” of politics: A challenge for democracy? *Political Communication* 16:3, 247–261.
- McCombs, Maxwell E. & Shaw, Donald L. (1972) The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly* 36:2, 176–187.
- Meyer, John, & Rowan, Brian (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83:2, 340–363.
- Meyer, Thomas (2002) *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Moring, Tom & Mykkänen, Juri (2012) Vaalikampanjat ja viestinnällistyminen. Teoksessa Sami Borg (toim.) *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Oikeusministeriö, 62–78.
- Murto, Eero (2014) *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- Mäenpää, Olli (2006) Openness and Access to Information in Finland. Teoksessa *The World’s First Freedom of Information Act. Anders Chydenius’ Legacy Today*. Kokkola: Anders Chydenius Foundation, 58–73.
- Mälkiä, Matti & Stenvall, Jari (1998) Contradictions between the political and professional roles of higher civil servants. *Hallinnon tutkimus* 3/1998.
- Mörä, Tuomo (1999) *EU-journalismin anatomia. Mediasisältöjä muokanneet tekijät ennen kansanäänestystä 1994*. Viestinnän laitos. Sarja 1A/2/1999. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Norris, Pippa (1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, Jaakko (2000) Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. *Politiikka* 42:2, 83–96.

- Ojala, Markus & Saikkonen, Sampsa (2014) Dikotomian tuolle puolen: teoretisointi tutkimuskäytäntönä. *Media & viestintä* 37:2, 89–95.
- Pakarinen, Auri (2011) *Lainvalmistelu vuorovaikutuksena. Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta.* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253.
- Pekkarinen, Jukka (1990) *Corporatism and Economic Performance in Sweden, Norway and Finland.* Helsinki: Työväen taloudellinen tutkimuslaitos.
- Pekonen, Kyösti (2011) *Puhe eduskunnassa.* Tampere: Vastapaino.
- Pfetsch, Barbara (2004) From Political Culture to Political Communications Culture: A Theoretical Approach to Comparative Analysis. Teoksessa Frank Esser & Barbara Pfetsch (toim.) *Comparing political communication: theories, cases and challenges.* Cambridge: Cambridge University Press, 344–366.
- Powell, G. Bingham (2000) *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions.* New Haven and London: London: Yale University Press
- Pritchard, David & Dan Berkowitz (1993) The Limits of Agenda-Setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950–1980. *International Journal of Public Opinion Research* 5:1, 86–91.
- Pulkkinen, Titta (2011) *Lainvalmistelijoiden näkökulma julkisuuteen. Satakomitean lainvalmistelijoiden käsitykset julkisesta keskustelusta ja heidän julkisuuskäytäntönsä.* Tiedotusopin pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/82217/gradu04783.pdf?sequence=1
- Rainio-Niemi, Johanna (2010) State committees in Finland in historical comparative perspective. Teoksessa Risto Alapuro & Henrik Stenius (toim.) *Nordic associations in a European perspective.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 241–268.
- Rainio-Niemi, Johanna (2014) A Nordic Paradox of Openness and Consensus? The Case of Finland Teoksessa Norbert Götz & Carl Marklund (toim.) *The Promise of Openness: Cultures and Paradoxes.* Leiden: Brill, 27–49
- Raunio, Tapio (2004) The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints. *Scandinavian Political Studies* 27:2, 133–152.
- Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (2008) The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak? *West European Politics* 31:3, 581–599.
- Raunio, Tapio (2011) Finland. Moving in the Opposite Direction. Teoksessa Torbjörn Bergman & Kaare Strøm (toim.) *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe.* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Reich, Zvi (2006) The Process Model of News Initiative: Sources Lead, Reporters Thereafter. *Journalism Studies* 7:4, 497–514.
- Reunanen, Esa, Kunelius, Risto & Noppari, Elina (2010) Mediatization in context: consensus culture, media and decision making in the 21st century, the case of Finland. *Communications* 35:3, 287–307.
- Robinson, Piers (2002) *The CNN effect: the myth of news foreign policy and intervention.* New York: Routledge.
- Ruostetsaari, Ilkka (1992) *Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä.* Helsinki: Gaudeamus.

- Ruostetsaari, Ilkka (2003) *Valta muutoksessa*. Helsinki: WSOY.
- Ruostetsaari, Ilkka (2007) Nordic Elites in Comparative Perspective. *Comparative Sociology* 6:2007, 158–189
- Ruostetsaari, Ilkka (2014) *Vallan sisäpiirissä*. Tampere: Vastapaino.
- Saari, Juho (2009) Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 74:3, 239–255.
- Salminen, Esko (1996) *Vaikeneva valtiomahti?* Helsinki: Edita.
- Sanders, Karen, & Canel, María José (2013) Government Communication in 15 Countries: Themes and Challenges. Teoksessa Karen Sanders & María José Canel (toim.) *Government Communication. Cases and Challenges*. London: Bloomsbury, 277–312.
- Scott, Richard W. (2008) *Institutions and organizations: Ideas and interests*. 3rd edition. Thousand Oaks: Sage.
- Sigal, Leon V. (1973) *Reporters and Officials. The Organisation and Politics of Newsmaking*. Lexington: D.C. Heath and Company.
- Slant, Outi & Kati Rantala (2013) *Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä*. OPTL:n tutkimustiedonantoja 122.
- Soroka, Stuart (2002) Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research* 14:3, 264–285.
- Spörer-Wagner, Doreen & Marcinkowski, Frank (2010) Is talk always silver and silence golden? The mediatisation of political bargaining. *Javnost-The Public* 17:2, 5–26.
- Stenvall, Jari (2000) *Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehien pätevyyden arvostusten kehitys suurruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Strömbäck, Jesper (2005) In Search of a Standard: four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism Studies* 6:3, 331–345.
- Strömbäck, Jesper (2008) Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13:3, 228–246.
- Strömbäck, Jesper & Van Aelst, Peter (2013) Why political parties adapt to the media: Exploring the fourth dimension of mediatization. *The International Communication Gazette* 75:4, 341–358.
- Swedberg, Richard (2012) Theorizing in Sociology and Social Science: Turning to the Context of Discovery. *Theory and Society* 41:1, 1–40.
- Talvitie, Eveliina (2011) *Matti Vanhanen. Mies joka halusi olla asia*. Helsinki: WSOY.
- Temmes, Markku (2001) *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001.
- Thesen, Gunnar (2013) When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting. *European Journal of Political Research* 52:3, 364–389.
- Thesen, Gunnar; Van Aelst, Peter; Vliegenthart, Rens & Walgrave, Stefaan (2013) So What, Why Not and What Now? Agenda-Setting and the Concept of Media Influence on Politics. Paper prepared for the Annual Conference of the Comparative Agendas Project (CAP), Antwerp, June 27th–29th, 2013.

- Thorbjørnsrud, Kjersti (2015) Mediatization of Public Bureaucracies: Administrative versus Political Loyalty. *Scandinavian Political Studies* 38:2, 179–197.
- Tiihonen, Seppo & Ylikangas, Heikki (1992) *Virka, valta, kulttuuri. Suomalaisen hallintokulttuurin kehitys*. Helsinki: VapK-Kustannus, Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Tiihonen, Seppo (2006a) Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Teoksessa Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio (toim.) *Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.
- Tiihonen, Seppo (2006b) *Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere: Tampere University Press.
- Tiitinen, Kari-Pekka (2007). Työlainsäädännön kolmikantaisesta valmistelusta. Teoksessa Pekka Orasmaa & Tarja Kröger (toim.) *Työoikeudellisen yhdistyksen vuosikirja 2006*. Helsinki: Työoikeudellinen Yhdistys, 211–248.
- Tommila, Päiviö & Salokangas, Raimo (1998) *Sanomia kaikille. Suomen lehdistön historia*. Helsinki: Edita.
- Tresch, Anke; Sciarini, Pascal & Varone, Frédéric (2013) The Relationship between Media and Political Agendas: Variations across Decision-Making Phases. *West European Politics* 36:5, 879–918.
- Uimonen, Risto (2011) *Pääministerin puhuva pää*. Helsinki: WSOY.
- Van Aelst, Peter & Walgrave, Stefaan (2011) Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *The International Journal of Press/Politics* 16:3, 295–313.
- Van Aelst, Peter & Vliegenhart, Rens (2013) Studying the Tango. An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies* 15:4, 392–410.
- Van Aelst, Peter; Thesen, Gunnar; Walgrave, Stefaan & Vliegenhart, Rens (2014) Mediatization and Political Agenda-Setting: Changing Issue Priorities? Teoksessa Frank Esser & Jesper Strömbäck (toim.) *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 200–222.
- Van Aelst, Peter; Melenhorst, Lotte; Van Holsteyn, Joop & Veen, Joeri (2015) Lawmaking and News Making: Different Worlds after all? A Study on News Coverage of Legislative Processes in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies* 21:4, 534–552.
- Van Dalen, Arjen (2012) Structural bias in cross-national perspective: how political systems and journalism cultures influence government dominance in the news. *The International Journal of Press/Politics* 17:1, 32–55.
- Van Dalen, Arjen & Peter Van Aelst (2014) The Media as Political Agenda-Setters: Journalists' Perceptions of Media Power in Eight West European Countries. *West European Politics* 37:1, 42–64.
- Van Noije, Lonke, Kleinnijenhuis, Jan & Oegema, Dirk (2008) Loss of Parliamentary Control Due to Mediatization and Europeanization: A Longitudinal and Cross-Sectional Analysis of Agenda Building in the United Kingdom and the Netherlands. *British Journal of Political Science* 38:3, 455–478.
- Vehka, Mika (2015) *Intressiryhmien mukaan pääsy poliittisen päätöksenteon valmisteluun Suomessa. Intressiryhmäkohtaisten tekijöiden ja ympäristön vaikutuksen analyysiä*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.

- Vesa, Juho (2012) The flip-side of mediatised politics: 'Unpackaging' politics to avoid publicity. Teoksessa Tomanić Trivundža, I., Carpentier, N., Nieminen, H., Pruulmann-Venerfeldt, P., Kilborn, R., Sundin, E. & Olsson, T. (toim.). *Critical Perspectives on the European Mediasphere. The intellectual work of the 2011 ECREA European media and communication doctoral summer school*. Ljubljana: Založba FDV, 145–156.
- VNK (2002) *Valtionhallinnon viestintäsuositus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/6.
- Väliaverronen, Jari & Kunelius, Risto (2009) Poliitiikan journalismi medioitumisen aikakaudella. Teoksessa Esa Väliaverronen (toim.) *Journalismi murroksessa*. Helsinki: Gaudeamus, 225–247.
- Väliaverronen, Jari (2011) Kansalaisuus liikkeessä. Teoksessa Anu Kantola (toim.) *Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus, 142–163.
- Walgrave, Stefaan & Van Aelst, Peter (2006) The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication* 56:1, 88–109.
- Walgrave, Stefaan (2008) Again, the Almighty Mass Media? The Media's Political Agenda-Setting Power According to Politicians and Journalists in Belgium. *Political Communication* 25:4, 445–459.
- Walgrave, Stefaan; Soroka, Stuart & Nuytemans, Michael (2008) The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament and Government in Belgium (1993–2000). *Comparative Political Studies* 41:6, 814–836.
- Walker, Jack (1977) Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection. *British Journal of Political Science* 7:4, 423–445.
- Wass, Hanna & Bengtsson, Åsa (2009) Äänestäjien edustusta koskevat odotukset. *Politiikka* 51:3, 187–207.
- Weber, Max ([1921] 1970a) Bureaucracy. Teoksessa Hans Gerth, & C. Wright Mills (toim.) *From Max Weber. Essays in sociology*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 196–262. (Julkaistu alunperin v. 1921 saksankielisessä teoksessa *Wirtschaft un Gesellschaft*, 650–678).
- Weber, Max ([1921] 1970b) Politics as a vocation. Teoksessa Hans Gerth & C. Wright Mills (toim.) *From Max Weber. Essays in sociology*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 196–262. (Julkaistu alunperin v. 1921 saksankielisessä teoksessa *Gesammelte Politische Schriften*, 396–450).
- Wlezien, Christopher & Soroka, Stuart N. (2012) Political Institutions and the Opinion–Policy Link. *West European Politics* 35:6, 1407–1432.
- Öberg, PerOla & Svensson, Torsten (2012) Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics? *Scandinavian Political Studies* 35:3, 246–271.

