

HEIKKI HEIKKILÄ

## Monimutkaiseen päiväjärjestykseen Julkisuuden taistelevat agendat ja median politisoituminen EY-kysymyksessä

*Artikkelissa tarkastellaan tiedotusvälineiden käyttäytymistä EY-keskustelussa vuoden 1991 alun ja elokuun 1992 välillä. Tarkastelussa vertaillaan medioiden päiväjärjestyksiä ja merkityksenantoja sekä niihin liittyviä strategioita. Lopuksi ennakoidaan EY-prosessin kehitystä ja esitetään hypoteesi medioiden politisoitumisesta.*

■ Kokemukset EY-integraatioprosessista ovat Pohjoismaissa 1990-luvulla järkyttäneet poliitikkojen ja kansalaisten välistä suhdetta. Kun tanskalaiset kaatoivat kesällä 1992 kertaalleen Maastrichtin sopimuksen, sitä pidettiin osoituksensa poliittisen johdon ja kansan välisen yhteyden katkeamisesta. Sama epäily voidaan liittää mielipidetiedustelujen perusteella myös Suomeen ja Ruotsiin, joissa EY-kriittisyys kasvoi etenkin jäsenhakemuksen jättämisen jälkeen siitä huolimatta, että maiden hallitukset ovat tiukasti ilmoittaneet pyrkivänsä EY-jäsenyyteen (vrt. Lindahl 1992).

Julkisuudessa Tanskan kansanäänestyksen tulosta on selitetty ainakin kolmella tavalla. Ensimmäinen taso koskee EY:tä instituutiona ja sen kehitykseen liittyvää epävarmuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että kenellekään ei ole selvää, mihin integraation syventäminen johtaa eikä mitä siitä seuraa valtioille ja niiden kansalaisille. Toisella tasolla arvostelu on koskenut politiikan legitimitettiin ja kansanäänestysten toimivuutta. Tanskalaisten mielipiteen ilmaus on tässä mielessä tulkittu osoitukseksi poliitikkojen luotettavuuden katoamisesta ja kansanäänestysinstituution arvaamattomuudesta.

Kolmanneksi EY-prosessin takaiskuille on etsitty syitä tiedottamisen epäonnistumisesta ja etenkin tiedotusvälineiden käyttäytymisestä. Tähän kysymykseen sisältyy yleisemminkin esitetty ajatus siitä, että tiedotusvälineet olisivat asettuneet vastakkain poliittisten päättäjien kanssa ja ryhtyneet itse edustamaan kansalaisia (esim. Aula 1991; K. Pietilä 1991).

Tiedotusvälineiden pyrkimys edustaa kansalaisia on syytä nähdä EY-kysymystä laajempänä ilmiönä, joka liittyy median logiikan laajenemiseen tai politiikan medialisoitumiseen (Altheide 1991; Asp 1986). Sen vaikutuksesta kansalaisten edustaminen ja sen oikeuttaminen ratkaistaan yhä keskeisemmin mediajulkisuudessa.

Politiikan medialisoitumisessa on kyse siitä, että poliittiset toimijat pyrkivät saamaan joukkoviestimien kautta yhteyden kansalaisiin. Tämä synnyttää tilanteen, jossa poliittiset toimijat hallitsevat informaatiota ja ovat kiinnostuneita julkisuudesta. Tiedotusvälineet taas kontrolloivat julkisuuden kanavia ja ovat kiinnostuneita informaatiosta.

Symbioottinen asetelma muuttuu kilpailuksi kansalaisten edustamisesta, koska mediat voivat varjella kansalaisia poliittisten toimijoiden manipulointiyrityksiltä ja edistää itse 'yleisen edun' mukaisiksi katsomiaan tavoitteita. Tämä merkitsee sitä, että politiikan medialisoitumisen rinnalla myös mediat politisoituvat. Siihen, miten tämä on nähtävissä EY-kysymyksessä ja mitä se voi merkitä yleisimminkin, palataan artikkelin lopussa.

## Empiria ja tarkastelun rajoitukset

Esitelen aluksi lyhyesti artikkelin taustalla olevan esitutkimuksen (Heikkilä 1993) ja sen näkökulmiin sisältyvät rajoitukset. Sen jälkeen pohdin empiirisen tutkimuksen tulosten perusteella sitä, asettuivatko tiedotusvälineet EY-jäsenyyshakemuksen jättämisen molemmin puolin poliittisia toimijoita vastaan.

Esitutkimuksessa analysoitiin kymmenen tiedotusvälineen (Helsingin Sanomat, Aamulehti, Ilta-Sanomat, Iltalehti, Suomen Kuvalehti, Apu, Yle-radio, Yle-tv, MTV:n uutiset ja STT) EY-raportointia 20 kuukauden ajalta. EY oli koko tutkimuskauden ajan yksi keskeisimmistä julkisuudessa esiintyneistä poliittisista kysymyksistä. Aineiston lähes hallitsemattoman laajuuden ja heterogeenisyyden takia analyysi jaettiin kahteen vaiheeseen, jolloin myös aineistokin jaettiin kahteen osaan.

Ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin tiedotusvälineiden EY-päiväjärjestyksiä, toisessa osassa analysoitiin 'EY-agendojen' ulkopuolelle jäävää merkityksenantoa. Tämä artikkeli noudattaa paljolti samaa jäsenystä, joskin esitutkimukseen sisältyneitä rinnakkaisia jaotteluja on pyritty ymmärtämisen helpottamiseksi purkamaan. Samoin joitakin esitutkimuksen tuloksia on arvioitu uudelleen.

Päiväjärjestyksellä oli esitutkimuksessa oma määritelmänsä. Sen mukaan EY-päiväjärjestyksestä verrattiin itseensä eikä muihin samaan aikaan medioissa esiintyneisiin kysymyksiin. Toiseksi EY-agenda määrittyi viestintien kontekstissaan 'tärkeiksi' merkityksellistämistä tapahtumista. Toisin sanoen EY-agenda muodostuu EY-prosessein solmukohdista eikä kaikista EY-aiheisista jutuista.

Tapahtumien 'tärkeyden' mittarit olivat pääasiassa sisällöllisiä; toisin sanoen päiväjärjestyksanalyysiin valittiin jutut, jotka määrittyivät asiayhteydessä ja suhteessa aikaisempaan raportointiin merkityksellisiksi ja jotka mediat itse määrittelivät 'tärkeiksi'.

Tämän vuoksi analyysin tuottama EY-agenda ei kuvaa vain tiedotusvälineiden ulkopuolisia tapahtumia, vaan myös medioiden itse luomat aloitteet otettiin huomioon. Esitutkimuksessa pyrittiin etsimään tilanteita, joissa asiat tulevat ensimmäistä kertaa julkisiksi. Juuri tällaisen tarkastelun puutetta on pidetty yhtenä agenda setting -tutkimuksen yhtenä ongelmana (esim. Whitney 1992).

Esitutkimuksen toisessa vaiheessa selvitettiin 'tärkeiden' tapahtumien ulkopuolelle jäänyttä aineistoa, joka toi jotakin 'lisää' tiedotusvälineen tarjoamaan EY-kuvaan. Agendaa täydentävä EY-raportointi luokiteltiin tutkimuksessa erikseen merkityksenannoksi. Se jaettiin puolestaan viestintien hallitsemaksi *sisäiseksi* merkityksenannoksi ja ulkopuolisten toimijoiden hallitsemaksi *ulkoiseksi* merkityksenannoksi.

Agendojen ja merkityksenannon erottamiseen toisistaan liittyy varaus. Ero 'tärkeiden' tapahtumien ja merkityksenannon välille on keinotekoinen, koska kaikki puhe

EY:stähän on pohjimmiltaan merkityksellistämistä. Esitutkimuksessa eron tekemisellä haluttiin ensisijaisesti saada laaja aineisto hallittavaan muotoon. Vaikka agendan ja merkityksellistämisen erottelun kriteerinä käytettiin aineiston kontekstointia, se edustaa silti enemmän tai vähemmän analysoijien henkilökohtaista tulkintaa<sup>1</sup>.

### **EY-agendat: Eta-kriisistä EY-keskusteluun**

Päiväjärjestystutkimuksen kulmakivenä on ollut jo pari vuosikymmentä toteamus, jonka mukaan tiedotusvälineet eivät voi vaikuttaa ihmisten mielipiteisiin, mutta kylläkin siihen, mistä asioista ihmisillä on mielipiteitä (esim. McCombs & Shaw 1972). Koska EY-kysymys on esiintynyt hyvin laajasti tiedotusvälineissä, voidaan olettaa, että ihmisillä tulisi olla myös mielipiteitä siitä. Tästä voidaan pyrkiä eteenpäin selvittämällä, mitä trendejä EY-päiväjärjestyksistä on löydettävissä ja ketkä ovat kulloinkin hallinneet niiden luomista.

EY-raportoinnin heterogeenisyydestä huolimatta tiedotusvälineiden kuva EY-prosessista näyttää päiväjärjestyksen tasolla varsin yhtenäiseltä. Tutkituissa viestimissä EY-prosessi jakautui varsin selkeästi viiteen periodiin. Medioiden mukaan Suomessa siirryttiin vuoden 1991 alkuvaiheessa hajanaisten aloitteiden kaudesta Eta-kriisiin, EY-jäsenyyskeskustelun käynnistymiseen, päätöksentekoon ja lopulta kesällä 1992 EY:n uudelleen arvioinnin vaiheeseen.

Toki osallistumisessa EY-keskusteluun medioiden välillä ilmeni eroja. Etenkin iltapäivälehdet, mutta myös Yleisradio ja MTV:n uutiset, aktivoituivat EY-kysymyksessä vasta päätöksentekovaiheessa tammi-maaliskuussa 1992. Tuolloinkin erityisesti sähköiset viestimet seurasivat ulkopuolisten äänten aloitteita (vrt. Hyvärinen 1992). Niiden päiväjärjestys muovautui siis suurelta osin poliittisen johdon ohjailmana.

Sitä vastoin päivälehdet, Helsingin Sanomat ja Aamulehti, sekä aikakauslehdistä Suomen Kuvalehti nostivat EY-kysymyksen yhdeksi pääteemaksi jo ennen poliittisen keskustelun tiivistymistä syksyllä 1991. Niiden aloitteista EY-jäsenyys pulpahti julkisuudessa esiin vieläkin aikaisemmin; aikana jolloin poliittinen johto kielsi vielä edes keskustelemasta siitä. Ensimmäisten aloitteiden vaiheessa EY-jäsenyys näyttyi ensisijaisesti taloudellisena kysymyksenä, silti joissakin kirjoituksissa ennakoitiin myös integraation poliittisia ulottuvuuksia.

Viestimien aktiivisuus tuki etenkin artikkeleissa ja kolumneissa selkeästi Suomen EY-jäsenyyttä (Helsingin Sanomat, Aamulehti ja Iltalehti ilmoittivat pääkirjoituksissaan kannattavansa Suomen EY-jäsenyyttä maaliskuussa ja Iltalehti heinäkuussa). Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että ne olisivat kriittikömmästä ajaneet Suomea EY:n jäseneksi.

Painettujen medioiden EY-myönteisyys kohdistuikin poliittista johtoa vastaan siksi, että se ei pitänyt kysymystä ajankohtaisena eikä halunnut keskustella siitä. Poliittisten toimijoiden ja viestimien välinen antagonismi ei näyttäytynyt niinkään mielipide-eroina EY-myönteisten toimittajien ja EY-vastaisten poliitikkojen välillä kuin ”ennakko-luulottomien journalistien” ja ”jahkailevien poliitikkojen” välisenä dikotomiana (vrt. Hellsten 1993).

Medioiden EY-myönteisyyteen vaikuttivat vuonna 1991 voimakkaasti Eta-neuvotteluiden vaikeudet. Medioissa Eta muuntui vähitellen poliittisen johdon korostamasta

mahdollisuudesta suoranaiseksi esteeksi "Eurooppaan pääsulle". Myös monet muut uutistapahtumat alkoivat saada merkityssisältönsä EY-kysymyksen kautta. Kun huh-tikuussa virkaanastunut Ahon hallitus ilmoitti pyrkivänsä yhä Eta-sopimukseen, viesti-met tulkitsivat hallituksen pitävän jo ovea auki EY-jäsenyydelle.

Poliitikot yhtyivät viestimien käsitykseen Eta-kriisistä vasta syksyllä 1991. Tuolloin ryhdyttiin keskustelemaan mm. siitä, milloin mahdollinen EY-ratkaisu tulisi tehdä. EY-jäsenyydestä tehtiin syksyn kuluessa suomalaisten 'yhteistä asiaa' myös maan rajo-jen ulkopuolelta. Etenkin EY:n komission lausuntoja voidaan pitää paitsi viesteinä Suo-men poliittiselle johdolle, myös houkuttimena kansalaiskeskustelulle.

Poliittisen johdon kääntymisen pitkän taivuttelun jälkeen EY-keskusteluun antaisi aiheen olettaa, että tiedotusvälineet olisivat nostaneet itsenäisesti EY-jäsenyyden päi-väjärjestykseen ja onnistuneet siirtämään sen lopulta myös politiikan asialistalle. Asia ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen. On toki mahdollista, että poliittinen johto mukau-tui medioiden keskustelualoitteisiin. Yhtä hyvin voitaisiin kuitenkin väittää, että Suo-men EY-kanta olisi muuttunut ilman viestinten aloitteitakin.

Joka tapauksessa EY-keskustelun aloite siirtyi loppuvuodesta 1991 ulkopuolis-ten toimijoiden haltuun. Toisaalta tiedotusvälineiden EY-raportointi alkoi saada uusia ulottuvuuksia. Aikaisemmin keskeisiksi koettujen taloudellisten vaikutusten, länteen kuulumisen ja maatalouden tulevaisuuden rinnalla ryhdyttiin pohtimaan integraation vaikutusta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. EY-vastustajien aktivoituminen nosti esiin mm. itsenäisyys- ja demokratia-argumentit, joiden merkitys nousi vahvaksi myös Tans-kassa ja Ruotsissa (Siune ym. 1992; Lindahl 1992).

## **Päätöksestä päätöksen kritiikkiin**

Euroopan yhteisön poliittisen ja taloudellisen unionin suuntaviivat vahvistanut Maast-richtin huippukokous käynnisti joulukuussa 1991 muutamaksi kuukaudeksi tapahtumi-en vyöryn, jossa medioille jäi paljolti vain reagoijan osa. Niinpä EY-jäsenyysha-kemuskeskustelun päiväjärjestys sai muotonsa vuoden 1992 alussa ulkopuolisilta toi-mijoilta. Presidentti Koivisto julisti keskustelun avatuksi uudenvuodenpuheessaan. Sen jälkeen hallituksen selonteko ja tiedonanto loivat puitteet, joiden pohjalta EY-toi-veita ja uhkia sekä mahdollisia seurauksia tulkittiin.

EY-keskustelun käynnistymisen vaiheessa alkanut tiedotusvälineiden ja poliitikko-jen rinnakkaiselo alkoi haihtua jo päätöksenteon porteilla. Medioiden kriittisyys kohdis-tui ensisijaisesti päätöksentekotapaan. EY-jäsenyyshakemuksen ratkaisusta eduskuntaäänestystä luonnehdittiin mm. arvottomaksi näytelmäksi (Suomen Kuvalehti 27.3.1992).

Jäsenyyshakemuksen jättämisen jälkeen tiedotusvälineet asemoivatkin itsensä taas poliitikkojen vastustajiksi. Vuotta aikaisemmin EY-keskustelua virittäneet toimitta-jat ryhtyivät siis esittämään hankalia kysymyksiä siitä, mitä heidän liikkeelle patista-mansa poliitikot olivatkaan menneet tekemään. Samanlainen trendi oli havaittavissa myös Ruotsissa, jossa medioiden argumentaatio kääntyi EY-kriittiseksi EY-jäsenhake-muksen jättämisen jälkeen (Wallin 1992).

Vähitellen kritiikkiä alettiin suunnata myös päätösten sisältöön ja perusteluihin, joskin temaattinen vastakkaisuus medioiden ja poliittisen johdon kanssa terävöityi vas-

ta kesäkuussa järjestetyn Tanskan kansanäänestyksen jälkeen. Maastrichtin sopimuksen kokema takaisku käynnisti tuolloin koko EY-prosessin uudelleen arvioinnin. Siihen liittyen aikaisemmin vallitsevat taloudelliset argumentit väistyivät itsenäisyyttä, turvallisuuspolitiikkaa ja etenkin demokratiaa koskevien merkityksenantojen tieltä taustalle.

Tanskan tulos tuli suomalaisillekin viestimille yllätyksenä. Yllättyneisyyttä kuvaase, että esimerkiksi Helsingin Sanomat muutti pääkirjoituksissaan nopeasti kantansa kansanäänestyksiin. Juuri ennen äänestystä (2.6.1992) lehti piti kansanäänestystä ehkäpä ainoana keinona estää kansalaisten vieraantumista päätöksenteosta. Äänestystuloksen selvittyä pari päivää myöhemmin se arvioi Tanskan tuloksen osoittaneen, että kansanäänestys on liian hurja tapa tehdä kansallisia linjavalintoja. Pääkirjoituksen mukaan tanskalaiset olivat antaneet näpäytyksen poliitikoilleen tajuamatta tekojensa seurauksia. Kansanäänestyskritiikki kohdistui kuitenkin samalla myös Suomeen. HS arvioi, että *"tavalliset ihmiset eivät ehdi pysyä henkisesti mukana Euroopan viimeaikaisessa muutoksessa. Tilaisuuden tullen he haluavat painaa jarrua"*.

### **Päiväjärjestys, mutta kenen...**

Päiväjärjestysten vertaileminen kuvaa yhdellä tasolla sitä, missä vaiheessa EY-kysymys nousi esiin tiedotusvälineissä ja miten eri teemat vaihtelivat prosessin eri vaiheissa. Tässä valossa viestimet näyttävät hallinneen julkisuuden agenda vuodel 1991 alun ja loppusyksyn välillä sekä uudelleen EY-jäsenyyshakemuksen jättämisen jälkeen keväällä 1992.

Mediat nostivat EY-jäsenyyden keskustelun kohteeksi, ne myös asettivat Eta-neuvotteluiden vaikeuksien myötä poliittisen johdon tavoitteet kyseenalaisiksi. EY-keskustelun käynnistyttyä aloitteet näyttivät kuitenkin siirtyneen ratkaisuvaiheissa ulkopuolisille toimijoille.

Samansuuntainen trendi vallitsi myös Ruotsin ydinvoimakeskustelussa (Asp 1986). Aspin mukaan viestimillä oli ydinvoimakysymyksen ensimmäisessä aalossa vuosina 1973-75 valtaa sekä omiin sisältöihinsä että kansalaisten mielipiteisiin. 1980-luvun taitteessa ydinvoiman noustua uudestaan julkisuuden agendaan viestimien valta supistui vain yleiseen mielipiteeseen (emt., 366-368 ja 380-381).

Vaikka Asp nähdäkseen aliarvioikin medioiden mahdollisuuksia tulkita ulkoisia tapahtumia, johtopäätös sisältää myös EY-kysymyksen kannalta keskeisen huomion. Medioilla näyttäisi nimittäin olevan keskeinen rooli määriteltäessä vielä pinnan alle kätkeytyviä puheenaiheita, mutta sen merkitys vähenisi asian tullessa viralliseen käsittelyyn. Näin ollen, kun poliittinen johto määrittelee kysymyksen päätöksentekoa varten, se myös luo määrittelyä siitä, mistä ja miten keskustellaan.

Ulkopuolisten toimijoiden valta sisältöihin on vahvinta silloin kun keskustelu edellyttää asioiden määrittelemistä. Tällöin yksi määrittely sysää syrjään toisia. Näin ollen keskustelua hallitsee se, kenen kielellä asiasta keskustellaan (Pekonen 1986, 39).

EY-kysymyksessä päätöksenteon lähestyessä poliittinen johto todennäköisesti pyrki juuri mediajulkisuuden hallintaan. Presidentti avasi keskustelun, hallitus laati selonteon, keskustan maakuntakerros tarjosi puitteet kansalaismielipiteen määrittelylle jne. Näin ollen tiedotusvälineiden itse rakentamille asiakysymyksille ei löytynyt tuolloin

juurikaan tilaa viestimien päiväjärjestyksissä.

Tiedotusvälineiden agendojen tarkastelu antaa helposti kuvan politiikan ja viestimien päiväjärjestyksen välisestä pelistä. Pelin hallinta-asema näyttää vaihtelevan, mutta ratkaisuvaiheessa ulkopuoliset äännet pääsevät voitolle. Tämä johtopäätös voi jopa mairitella medioita, sillä niiden itsenäisyys saattaa olla todellisuudessa vieläkin rajatumpaa. Niiden aktiivisuuden taustalta voi löytyä tarkoituksellista manipulointia ja vuo-toja, jotka siirtävät aloitteen viestinten ulkopuolelle.

Toisaalta ulkopuolisten ääntenkään suvereenisuus ei ole musertavaa. Edes päiväjärjestyksen hallinta prosessin ratkaisuvaiheissa ei kavenna monimutkaisten kysymysten tulkintamahdollisuuksia, muutenhan poliittisen johdon ei tarvitsisi edes pelätä yhteyden menettämistä kansalaisiin.

### Viestinten agendastrategiat

Edellä tiedotusvälineiden päiväjärjestyksiä on käsitelty tavallaan yksikössä. Tosiasias-sa viestimien strategiat erosivat joiltakin osin selvästi toisistaan. EY-agenda-analyysin perusteella medioiden strategioita voi kuvata *reagoiviksi*, *valikoiviksi* tai *aktiivisiksi*.

Päiväjärjestyksen tasolla medioita erottavat mm. ilmestymiseen liittyvät tekijät sekä viestinten ja niiden yleisöjen väliset kirjoittamattomat sopimukset. Ilmestymisen aikajänne heijastuu agendastrategioihin siten, että välittömästi ajan hermolla elävillä sähköisillä viestimillä, etenkin radiolla ja STT:lla, on suhteellisesti vähiten mahdollisuuksia määritellä omaa agendaansa.

Niiden yleisösuhdetta taas leimaa vaatimus 'kaikkien' tapahtumien kattamisesta. Koska sähköisten viestimien tulee samanaikaisesti pyrkiä reaaliaikaisuuteen ja toisaalta kattavuuteen, ne pääasiassa reagoivat tapahtumiin.

Reagoivasta agendastrategiastaan huolimatta ne eivät voi luonnollisestikaan katta-kaa kaikkia uutisaiheita. Karkeistaen voidaan väittää, että radion strategiana on koros-taa 'kovia uutisia' (vrt. Kunelius 1993a) ja STT taas pyrkii olemaan uutisten keskus-tukkukauppa (Kivikuru ym. 1992, 17). Toki niillä on mahdollisuus journalistisen vä-lineistön puitteissa tulkita ja arvottaa tapahtumia, mutta niiden mahdollisuudet poliitsoi-da uusia asiakysymyksiä ovat rajalliset.

Päivälehtien agendastrategia poikkeaa sähköisistä välineistä, vaikka niiden aika-jänne ei ole ratkaisevasti pidempi kuin sähköisillä viestimillä. Päivälehdet erottuvatkin sähköisistä viestimistä suuremman käytettävissä olevan tilansa ja sen jakamiseen lii-tyvien sosiaalisten sopimusten perusteella.

Päivälehtien jakaantuminen erilaisiin osastoihin antaa niille mahdollisuuden käsi-tellä samaa kysymystä tai tapahtumaa hyvin eri tavoin (Reunanen 1991, 55). Osasto-jen ja genrejen eroihin liittyy ajatus siitä, että päivälehdet myös kertoisivat asioista mo-nista eri näkökulmista ja yrittäisivät tuoda esiin myös sellaisia kysymyksiä, jotka eivät muuten nousisi esiin.

Tässä valossa päivälehtien agendastrategiaa voidaan luonnehtia aktiiviseksi. Toi-sin sanoen ne pyrkivät vaikuttamaan tietoisesti siihen, mistä ne raportoivat. Tämä mer-kitsee sitä, että ne määrittelevät itse, mikä on yhteiskunnassa kunakin aikana tärkeä-tä. Arviointitehtävän haltuunoton takia niiltä edellytetään myös pinnan alla olevien ilmi-

öiden havaitsemista. Toisaalta tärkeyden määrittelyoikeus antaa niille myös vapauden vaieta asioista, jotka eivät sovi niiden tilanneanalyysiin.

Aikakaus- ja iltapäivälehtien aikaviive on vielä suurempi kuin päivälehdillä. Tämä estää niitä reagoimasta kaikkiin tapahtumiin. Päivälehdistä niitä erottaa erilainen yleisösopimus, mikä edellyttää niiltä muita enemmän viihdyttävyyttä. Viihdyttämistarpeeseen vastataan tarjoamalla lukijoille ”sitä, mitä he haluavat” 0.

Agendan tasolla tämä merkitsee sitä, että ne valikoivat uutistarjonnasta aiheet, joiden ne katsovat kiinnostavan yleisöjään. Valikointiin kuuluu myös se, että tapahtumat käännetään yleisön ’omalle kielelle’, joka on Suomen Kuvalehdessä, Avussa ja iltapäivälehdeissä kussakin erilainen.

### **Toinen taso: sisäinen ja ulkoinen merkityksenanto**

Viestinteen koko EY-aineistosta 40-60 prosenttia koostui kontekstissaan ’tärkeistä’ tapahtumista. Jäljelle jäävä osa muodostui jutuista, jotka toivat jotakin ’lisää’ EY-kuvaan. Merkityksenantojen suuri määrä kertoo siitä, että EY-raportointi on ollut laajaa ja heterogeenistä. Se antaa jossain määrin aiheen olettaa myös, että raportointi on ollut moniulotteista; nimenomaan siinä mielessä, että mikään yksittäinen taho ei ole pystynyt suvereenisti hallitsemaan EY-raportoinnin sisältöjä.

Merkityksenantojen vaikutusta kansalaisten omiin EY-määrittelyihin ja kannanmuodostuksiin on vaikea arvioida. On kuitenkin selvää, että ’tärkeiden’ tapahtumien ulkopuolella annettavat merkitykset lisäävät aineksia, joiden pohjalta kansalaiset muodostavat käsityksensä EY:stä.

Vähäisiltä mutta läheisiltä vaikuttavat merkityksenannot voivat olla joillekin ihmisille ratkaisevampia kuin suuret, mutta kaukaiset tapahtumat. Esimerkiksi haastattelussa välittyvä maanviljelijän pelko siitä, mihin kilpailu eurooppalaisten viljelijöiden kanssa voi johtaa, saattaa olla jonkun EY-kannan määrittelyssä ratkaisevaa. Toisille taas henkilökohtaisissa päätelmissä voi painaa eniten paikallisen teollisuusjohtajan varoitus EY:n tullirajan pystyttämisestä Tornionjoelle.

Kun tarkastellaan EY-merkityksenantoa tiedotusvälineissä ja pohditaan poliittisten toimijoiden ja medioiden välistä suhdetta, on luontevaa eritellä merkityksellistämistä sen perusteella, kenen aloitteesta se tapahtuu. Koska joukkoviestimissä puhujat ovat lähes poikkeuksetta ulkopuolisia toimijoita, tiedotusvälineiden sisäisen merkityksenannon erotteluun vaatii tulkintaa.

Esitutkimuksessa tulkintaoperaatio oli varsin pelkistetty. Siinä pyrittiin selvittämään, merkityksellistikö media aktiivisesti EY-kysymystä itse valitsemastaan näkökulmasta ja loiko se omia kysymyksenasetteluja vai raportoiko se ulkopuolisten äänten kannanotoista ja tilanteen tulkinnoista. Merkittävämpänä erottavana kriteerinä oli se, kuinka vahvasti juttu perustui ulkopuolisiin tapahtumiin. Mitä kauempaan juttu tai siinä esitetty tulkinta oli konkreettisista tapahtumista, sitä vahvemmin se sijoittui sisäiseen merkityksenantoon.

*Sisäiseen merkityksenantoon* kuuluu esimerkiksi uutinen EY:n kaavailemista pakokaasudirektiiveistä. Uutisessa merkityksenanto koskee samanaikaisesti ainakin kahden kysymystä. Uutinen viittaa ensinnäkin siihen, miten EY-jäsenyys vaikuttaisi autojen

päästöihin ja mitä kustannuksia se vaatisi meiltä. Toiseksi uutinen kertoo yleisölle jotakin siitä, millainen järjestö EY pohjimmitaan on. Uutisessa journalisti voi tulkita EY:n ympäristönpelastajaksi tai kaikkien elämäntilanteiden sääntelyyn pyrkiväksi byrokratiaksi. Myös yleisöt voivat tehdä tämänsuuntaisia tulkintoja, vaikka uutinen rajoittuisikin vain pakokaasusäännösten konkreettisten seurausten tarkasteluun.

*Ulkoisen merkityksenanto* koskee yleensä jotakin tiettyä tapahtumaa, jossa jokin ulkopuolinen toimija, esimerkiksi ammattiliiton puheenjohtaja tai ministeri, esittää oman tulkintansa. Viestimet kontekstoivat puhetta ja nostavat sen keskeisimmän sisällön kärkeen, mutta niiden valta valita näkökulmia ja käyttää puheen ulkopuolisia lähteitä on silti yleensä rajattu.

Ulkoisen merkityksenannon erityispiirteisiin kuuluu, että se kohdistuu samanlaisesti omaan erityisyleisönsä, esimerkiksi puhetilaisuuden kuuntelijoihin, ja suureen yleisöön, johon vedotaan puheen uutisoinnin välityksellä.

Tiedotusvälineiden merkityksellistämisen tavat poikkesivat EY-kysymyksessä jopa enemmän kuin edellä kuvatut agendastrategiat. Merkityksenannon suhteiden vertailu osoittaa, että sisäinen merkityksenanto oli hallitsevaa päivä-, iltapäivä- ja aikakauslehdissä. Vastaavasti STT:n merkityksenanto oli lähes yksinomaan ulkoista.

Sähköisissä viestimissä sisäisen ja ulkoisen merkityksenannon suhdetta leimaa jatkuva tasapainottelu. Yle-radiossa ulkoiset merkityksenannot olivat niskan päällä suurimman osan ajasta elokuusta 1991 lähtien. Televisiossa taas merkityksenannon aloite oli pääasiassa sen omassa hallussa.

Myös viestimien merkityksenannot voidaan kuvata agendojen tavoin erilaisilla strategioilla. Merkityksellistämistavat voidaan periaatteessa jakaa reagoivaan, valikoivaan ja aktiiviseen strategiaan. EY-kysymyksessä tosin kaikki tutkitut mediat tulkittiin joko *reagoiviksi* tai *aktiivisiksi*.

Painettujen välineiden roolia voidaan nimittää aktiiviseksi, kun taas sähköisten viestimien merkityksellistämistapa on televisiota lukuunottamatta reagoiva. Aktiivisessa strategiassa mediat pyrkivät pitämään merkityksellistämisen vallan omissa käsissään. Näin ollen ne kompensoivat ulkopuolisten toimijoiden määräysvaltaa sen suhteen, mistä asioista julkisuudessa keskustellaan.

Reagoivan strategian pohjalta STT ja radio pyrkivät välittämään laajasti ulkopuolella esitettyjä EY-merkityksenantoja. Televisio erottautui merkityksenannossa esimerkiksi radiosta siinä, että se pyrki vahvasti pilkkomaan ja kontekstualisoimaan esitettyjä merkityksiä ja niiden motiiveja, tosin usein ulkoa luoduissa puitteissa. Tästä asetelmasta johtuen TV korosti ehkä muita selvemmin EY-prosessin peliluonnetta ja toimijoiden vastakkaisuuksia. Agenda ja merkityksenannon strategiat voidaan esittää oheisena kaaviona:

<b>Väline</b>	<b>suhde agendaan</b>	<b>suhde merkityksenantoon</b>
päivälehdet	aktiivinen	aktiivinen
iltapäivälehdet	valikoiva	aktiivinen
aikakauslehdet	valikoiva	aktiivinen
Yle-tv	reagoiva	aktiivinen
Yle-radio ja STT	reagoiva	reagoiva



Merkityksellistämistä voidaan pitää yhtenä tiedotusvälineiden keinona oikaista keskustelussa havaitsemiaan vinoutumia. Ne antavat puheoikeuden niille toimijoille, jotka muuten jäisivät niiden mielestä vaille huomiota ja nostavat esiin tulkintoja, joista muuten valettaisiin. Tämä voi laajentaa merkitysten kirjoa, mutta ei välttämättä. Uusien näkökulmien esiintuominen voi myös vahvistaa hallitsevan uloskoodausaseman muodostumista. Hallitseva koodikaan ei estä poikkeavien näkökulmien esiintuomista, mutta ne jäsenyivät tietoisesti tai tiedostamatta helposti sille alistetuiksi (Hall 1992, 145-146). Voidaan väittää, että EY-myönteisyys ja etenkin talouteen liittyvät argumentit muodostivat vuoden 1991 syksyyn saakka hallitsevan koodin. Prosessin jatkuessa se kuitenkin heikkeni. EY-kysymyksen komplisoiduttua EY-raportoinnissa onkin vaikea havaita mitään yhtä hallitsevaa näkökulmaa.

### **Median politisoituminen ja 'uusi politiikka'**

EY-raportoinnin erittely antaa aiheen olettaa, että tiedotusvälineet ja poliittiset toimijat käyvät kilpailua hallitsevasta EY-koodista. Vaikka EY-koodi hajosikin asian monimutkaisuuteen viimeistään EY-jäsenyyshakemuksen jättämisen jälkeen, medioiden vaikutus näyttää jääneen päätöksenteon näkökulmasta rajalliseksi. Johtopäätöstä tukevat myös kokemukset Ruotsin ydinvoimaprozessista (Asp 1986).

Vaikka journalistien asettuminen vastakkain poliittisten toimijoiden kanssa nähdään usein jo itsessään tavoitteena (Aula 1991), sitä voidaan pitää myös joukkoviestintien keinona vaikuttaa julkisiin puheenaiheisiin ja niistä luotaviin merkityksiin. Tätä keinoa mediat myös käyttivät. Kun tiedotusvälineiden ja poliittisen johdon vastakaisuus lientyi muutamaksi kuukaudeksi vuoden 1992 vaihteen tienoilla, journalistit etsivät uuden position, jossa ne asettuivat taas poliittista johtoa vastaan.

Molemmat johtopäätökset, medioiden vallan rajallisuus ja sen kytkeytyminen vastakkainasetteluun, pitävät ainakin osittain paikkansa. Väitän kuitenkin, että vastakkainasettelu on etenkin monimutkaisissa kysymyksissä vain strategista. Oletukseni on nimittäin, että yleisellä tasolla tiedotusvälineiden merkitys politiikassa kasvaa nimenomaan siksi, että journalismin ja politikoinnin muodot samankaltaistuvat. Vastakkainasettelun lientymistä voidaan nimittää median politisoitumiseksi tai journalismin sulautumiseksi osaksi 'uutta politiikkaa' (Schudson 1982, 106).

Politikoinnin ja journalismin muotojen samankaltaistuminen johtuu Schudsonin mukaan politiikan muuttumisesta narratiiviseksi. Mediat ovat ajan myötä vaikuttaneet politiikan muuttumiseen kertomukselliseksi luomalla käsitystä politiikasta ensisijaisesti henkilökysymyksinä ja konflikteina. Toinen syy narratiivien tunkeutumiseen politikoinnin välineeksi on maailman monimutkaistuminen. Kompleksisia kysymyksiä voidaan määritellä ja ymmärtää vain niitä jäsentävien kertomusten avulla. Erityisen selvästi narratiivisuuden vaatimus koskee EY:n tapaista kysymystä, jonka vaikutukset realisoituvat aikaisintaan vasta vuosien kuluttua.

Edellä on kuvattu, kuinka kaikki merkityksenannot luovat määritelmää sille, mistä EY:ssä on kyse. Tästä seuraa kysymys, kuinka medioiden merkityksenannot ylipäättään eroavat politikoinnista.

Muotojen yhtenäistymistä voidaan yrittää vielä vastustaa pohtimalla politikoinnin

ja journalismin periaatteellisia eroja. Perinteisesti poliittisten puhetekojen tarkoituksena pidetään kannatuksen hankkimista omille ajatuksille ja vastustajan ulospelaamista. Medioiden rooli on taas nähty sille tyystin vastakkaisena. Niiden tulee nimenomaisesti välttää politisoitumista ja välittää tietoa syistä ja seurauksista sen sijaan, että ne loisivat niitä itse (Schudson 1991, 175).

Ulkopuolisten toimijoiden puheet tiedotusvälineissä ovat kiistattomasti politiikointia, koska ne tekevät eroja erilaisten ryhmien välille; ne jakavat ihmisiä ystäviin ja vihollisiin. Mediat tekevät itse asiassa samoin, koska ne antavat omilla valinnoillaan, painotuksillaan ja erotteluillaan merkityksiä EY:lle ja luovat näin prosessin syitä ja seurauksia. Medioiden politisoitumisen huippuna voidaan pitää asetelmaa, jossa tiedotusvälineet määrittävät itsensä ja yleisönsä 'meiksi', jotka toimivat vastavoimana ulkopuolisille 'niille' (vrt. K. Pietilä 1991, 236).

Median politisoitumista tukee myös se, että journalistit eivät enää näe velvollisuudekseen tarjota foorumia poliittisille toimijoille. Sen sijaan he välittävät kriittistä kuvaa poliittisesta todellisuudesta kansalaisille, joita he edustavat (Kunelius 1993b).

Journalisteilla on näin ollen käsitys ulkopuolisten toimijoiden kyvyistä, kyvyttömyydestä, intresseistä sekä asiaan liittyvistä taustatekijöistä. Kun he kertovat tiedoistaan edustamilleen kansalaisille, he luovat merkityksiä asioista ja toimijoista. Toisin sanoen he organisoivat yleisöjään ystäviin ja vihollisiin.

Medioiden politisoitumista voidaan pitää epätodennäköisenä siksi, että tiedotusvälineet tavoittelevat mahdollisimman suuria yleisöjä, joten ne ennemminkin pyrkisivät estämään yleisöjen jakaantumisen. Yleisöjen jakamista ei ole kuitenkaan syytä nähdä pysyvänä erotteluna. Sen sijaan poliittisuus on jatkuvasti olemassaoleva ja häilyvä prosessi, jossa aikaisemmat erottelut purkaantuvat uusien tieltä.

Olennaista on huomata, että poliittisten toimijoiden ja tiedotusvälineiden käyttäytyminen on pohjimmiltaan samanlaista, vaikka niiden välillä vallitsee toki eroja. Väite medioiden politisoitumisesta ei siis ylenkatso esimerkiksi journalismin muotokielen, professionaalisuuden ja toimitusorganisaatioiden merkitystä tiedotusvälineiden sisältöjen muotoutumisessa.

Joka tapauksessa paineet medioiden politisoitumiseksi lisääntyvät samalla kun mediajulkisuuden rooli EY-kysymyksessä kasvaa lähestyttäessä kansanäänestystä. Tämä merkitsee sitä, että taistelu medioiden hallinnasta kiristyy. Osa tiedotusvälinejulkisuuden hallinnasta ratkaistaan päiväjärjestyksen tasolla. Tässä taistelussa poliittiset toimijat ottanevat jatkossa käyttöön uusia strategioita. Toisaalta mediat käyttävät varmasti entistä laajemmin merkityksellistämiskaavansa ja luovat omia kertomuksiaan ja agendojaan.

Kun joukkoviestimet 'vapautuvat' pakonomaisesta erottautumisesta poliittisista toimijoista, EY-kysymyksessä ollaan kulkemassa kaksijakoisesta agendasta kohti monimutkaista päiväjärjestyksiä.

## Viite

1. EY-aineiston analyysit tekivät Heikki Heikkilä ja Iina Hellsten. Materiaalin alustavaan kartoitukseen osallistuivat myös Petra Haavisto, Johanna Häkkinen, Minna Koskelainen, Satu Miettinen, Heini Määttänen ja Juha Piippo.

## Kirjallisuus

- ALTHEIDE, David L. & SNOW, Robert P. *Media Worlds in the Postjournalism Era*. New York, Aldine de Gruyter 1991.
- ASP, Kent. *Mäktiga Massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm, Förlaget Akademilitteratur 1986.
- AULA, Maria Kaisa. *Poliitikkojen ja toimittajien suhteet murroksessa?* Helsinki, Yleisradion tutkimusraportti 5/1991.
- HALL, Stuart. *Sisäänkoodaus/uloskoodaus*. Teoksessa: HALL, Stuart. *Kulttuurin ja politiikan murroksia*. Tampere, Vastapaino 1992, 132-148.
- HEIKKILÄ, Heikki. *EY-kysymys ja tiedotusvälinejulkisuus*. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, julkaisu B38/1993.
- HELLSTEN, Iina. *Pilapiirroksien poliittisen kysymyksen konkretisoinnina. — EY-aiheisten pilapiirrosten semioottista analyysiä*. Tiedotusopin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. 1993.
- HYVÄRINEN, Reija. *Suomen EY-hakemuksen jättäminen TV-uutisissa*. Tiedotusopin pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. 1992.
- KIVIKURU, Ullamaija ja 56 opiskelijaa. *Uutismyly pyöri*. Helsingin yliopisto, viestinnän laitos, julkaisu, sarja 2 C/1/1992.
- KUNELIUS, Risto. *Uskottavuuden anatomia*. Tiedotustutkimus 16(1993):2, 33-45 (1993a).
- KUNELIUS, Risto. *"My Fellow citizens..." Changes in the Genre of Political News*. Alustus XI Pohjoismaisessa viestinnän tutkijoiden konferenssissa 8-11.8.1993, (1993b).
- LINDAHL, Rutger. *När opinionen vände*. Teoksessa: HOLMBERG, S. & WEIBULL, L. *Trenbrott. Samhälle Opinion Massmedia*. Göteborgs Universitet 1992, 103-131.
- MCCOMBS, Maxwell & SHAW, Donald. *The Agenda-Setting Function of the Press*. *Public Opinion Quarterly* 36(1972), 176-187.
- PEKONEN, Kyösti. *Imagon merkitys modernissa parlamentaarisessa politiikassa*. Teoksessa: NOUSIAINEN Jaakko & WIBERG Matti (toim.). *Kansalaiset ja politiikka 1980-luvun Suomessa*. Turun yliopiston julkaisu, sarja C 57/(1986), 36-60.
- PIETILÄ, Kauko. *Kaksi ideaa yleisen mielipiteen luonteesta*. Teoksessa: KOIVISTO Juha & MEHTONEN Lauri (toim.). *Otteita ideologiasta*. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, sarja A 75/(1991), 221-237.
- REUNANEN, Esa. *Merkitysympäristö ja uutisgenren säännöt*. Tampereen yliopisto, tiedotusopin laitos, julkaisu sarja A76/(1991).
- SCHUDSON, Michael. *The Politics of Narrative Form: The Emergence of News Conventions in Print and Television*. *Daedalus* 1982(4), 97-112.
- SCHUDSON, Michael. *Historical Approaches to Communication Studies*. Teoksessa: BRUHN JENSEN K. & JANKOWSKI N. (eds.). *A Handbook of Qualitative Methodologies for Mass Communication Research*. London, Routledge 1991, 175-189.
- SIUNE, Karen & SVENSSON, Palle, TONSGAARD, Ole. — *det blev et nej*. Århus, Politica 1993.
- WALLIN, Ulf. *EG — hot eller löfte? Argument i dagspress, radio och TV för och mot svenskt EG-medlemskap*. Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs Universitet 1992.
- WHITNEY, D. Charles. *Public, Media and Policy Agenda-Setting: Elaborating a Model*. Paper presented to the IAMCR, Guarujá, Brazil, August 1992, (julkaisematon).