

PERUSTUSLAILLISESTA DIKTATUURISTA

Kauko Sipponen

1. Eräille valtioksi organisoituneen yhteisön ylimmille toimielimille kuuluu valtiossa harjoitettavan vallankäytön peruskirjan eli valtiosäännön perusteella alkuperäistä, itsenäistä ja riippumatonta toimivaltaa. Puheena olevan toimivallan jakautuminen eri toimielinten kesken samoin kuin sen käyttämisen oikeudellis-tekninen järjestäminen ovat valtion järjestysmuodon peruskysymyksiä, joilla on laaja oikeudellinen ja poliittinen kantavuus. Etenkin valtiosäännön vahvistaman lainsäädännöllisen toimivallan jaon muutokset tuntuvat järkyttävän tai ainakin uudistavan valtiojärjestystä, minkä takia ne ovat erityisen kiinnostavia.

Viranomaisten vallankäyttö ei voi aina pysyä niissä rajoissa, jotka valtiosääntö vahvistaa, koska muuttuvat ja poikkeukselliset olot näyttävät yleisesti edellyttävän muutoksia myös viranomaisten toimivallassa. Valtion olemassaoloon kohdistuva ulkoinen uhka kuten sota, sisäiset levottomuudet, edellä mainituista tai muista syistä aiheutunut valtioelinten tosiasiallinen toimintakyvyttömyys, taloudellinen kriisi, virkamieslakko ja lakot tärkeillä tuotantoaloilla, vaikeudet väestön huollossa, luonnon katastrofit kuten tulva, kuivuus, tautiepidemia, maanjäristys ym. syyt voivat aikaansaada poikkeuksellisen tilanteen.¹ Tämä johtaa tavallisesti hallintoviranomaisten toimivallan kasvuun, kun viranomaisten ja nimenomaan sotilasviranomaisten toimivaltaa hallinnon tai lainkäytön alalla laajennetaan tai siirretään lainsäädännöllistä toimivaltaa hallintoviranomaisille. Näissä tapauksissa voi olla kysymys valtiosäännön tuntemasta tai sille vieraasta menettelystä; hätä- tai poikkeustilanteeseen voidaan näet varautua sisällyttämällä sitä koskevia säännöksiä valtiosääntöön tai ainakin säätämällä valtiosäännön puitteissa riittävän ajoissa po. tilanteita koskevaa lainsäädäntöä.

Hätä- ja poikkeustilat saattavat realistisesti tarkastellen johtaa sellaiseen toimivallan kasaantumiseen hallintoviranomaisille ja näiden joukossa tietyille henkilöille tai toimielimille, että vallanjakovaltion takeet toimivallan keskittämistä ja keskitetyn toimivallan väärinkäyttöä vastaan ainakin osittain tilapäisesti kumotaan. Nimitys perustuslaillinen dik-

Kirjoittaja on suorittanut ylemmän oikeustutkinnon 1950, valmistunut valtiotieteen kandidaatiksi 1951, väitellyt oikeustieteen tohtoriksi 1965 ja toimii oikeustieteellisen tiedekuntakirjaston hoitajana.

tatuuri, jota Clinton Rossiter² käyttää hätä- tai poikkeusvaltuuksien nojalla toimivasta kansanvallasta, on luonnollisestikin oikeudellisesti epätarkka. Termin sisäinen ristiriitaisuus ilmaisee kuitenkin sattuvasti valtiosäännön ja valtioelämän tarpeiden välistä jännitystä sekä sen ratkaisutapaa.

Vaikka jo Aristoteles kirjoittaa Poliitiikka-teoksessaan Kreikan kaupunkivaltioissa valituista tyranneista, joiden tehtävänä oli palauttaa oikeus ja laillinen järjestys valtioon,³ niin vasta tasavallan ajan Roomassa diktatuuri hyväksyttiin valtiosäännön mukaiseksi järjestelmäksi.⁴ Senaatti ja konsulit kutsuivat yhteistoimin diktaattorin. Tällä oli kriisitilanteessa enintään kuuden kuukauden ajan asiallisesti rajoittamaton toimivalta valtion vapauden ja valtiosäännön puolustamiseksi. Diktaattorin toimivaltaan eli imperiumiin ei kuitenkaan kuulunut valtaa antaa varsinaista lainsäädäntöä, mutta hänen vallassaan oli antaa dekreettejä, joilla oli lain voima. »Quod dictator placuit legis habet vigorem.» Diktatuuri oli valtiosäännön hyväksymä tilapäinen ja hallittaville vastuunalainen tehtävä.⁵ Mikäli diktatuuriin tässä muodossa, jolle oli ominaista sen kuuluminen osana valtiosäädäntöön, mahdollisuus puuttua lailla suojattuihin oikeuksiin, määräaikaisuus sekä valtiosäännön mukaisten korkeimpien valtioelinten toimivallan palautuminen diktatuuriin päätyttyä, vielä 1900-luvulla turvaudutaan, voidaan puhua perustuslaillisesta diktatuurista. Kannattaa panna merkille, että vasta ensimmäisen maailmansodan jälkeen on diktatuuri-termiä alettu yleisesti käyttää merkitsemään samaa kuin absolutismi tai autokratia, so. on alettu korostaa diktaattorin toimivallan itsenäisyyttä ja rajoittamattomuutta.

Keskiajan kansallisvaltioiden syntyyn ja feodaalisen yhteiskuntarakenteen murtamiseen liittyy komissaarin tehtävä, jonka jo glossaattorit samoin kuin kanoninen oikeus tunsivat.⁶ Absolutismin aikakautena suvereenit ruhtinaat lähettivät erityistehtäviä varten komissaareja huolehtimaan määräystensä toteuttamisesta. Komissaareja käytettiin esimerkiksi virkamiesten väärinkäytösten lopettamiseksi, kapinoiden kukistamiseksi tai verojen keräämiseksi. Komissaarin tehtävä ja toimivalta oli kokonaan sidottu ruhtinaan antamaan käskyyn eikä voimassa oleviin yleisiin oikeussäädöksiin.⁷ Komissaari voi puuttua välittömästi ruhtinaan antaman valtuutuksen perusteella kansalaisten oikeuksiin. Kun komissaarin käsky oli itse asiassa suvereenin ruhtinaan määräys, eivät tavalliset oikeuskeinot olleet sitä vastaan käytettävissä. Näin ollen komissaari erosi olennaisesti virkamiehestä, joka oli valtioidean pysyvä edustaja ja vain tiettyjen pysyvien tehtävien suorittaja.

Carl Schmitt erottaa toisistaan suvereenin ja komissaarisen diktatuuriin.⁸ Suvereeni diktatuuri ei perustu valtiosäädäntöön ja on sikäli aina

kumouksellisen menettelyn seuraamus. Sitä voi vallananastajan ohella käyttää myös esim. perustuslakia säätävä kansalliskokous, jolle kuuluu ns. »pouvoir constituant». Komissaari ja myös komissaarinen diktaattori on taas voimassa olevan valtiosäännön mukaisen ylimmän toimielimen tahdon toteuttaja tietyllä alueella ja tietyissä asioissa. Tehtävien laadun ja merkityksen nojalla voidaan erottaa erilaisia komissaareja. Kuten Jean Bodin myös Schmitt katsoo, että roomalainen diktaattori oli komissaarinen diktaattori eikä virkamies, magistratus.⁹

Kansanvallan periaatteen leviäminen Ranskan suuren vallankumouksen ja Yhdysvaltojen vapaustaistelun jälkeen johti kansansuvereniteetin hyväksymiseen ja lainsäädännön voimakkaaseen kasvuun. Komissaari ei Ranskan vallankumouksen jälkeen enää ollutkaan absoluuttisen ruhtinaan tahdon toteuttaja, vaan komissaarin tehtävä, joka aina oli suvereeniteetin omaavan valtuutuksesta riippuvainen, soveltui myös kansanvallan palvelukseen. Niinpä Ranskassa jo konventti käytti jakobiinihallituksen aikana komissaareja murtaakseen tyystin entisen yhteiskuntajärjestyksen.¹⁰ Monissa maissa toimii tätä nykyäkin komissaariksi nimitettyjä virkamiehiä tai virkamiehiä, jotka suorittavat komissaarisia tehtäviä.¹¹ Oli täysin historiallisen perinteen mukaista, että Neuvostoliitossa nimitettiin vuosina 1917—1947 ministereitä kansankomissaareiksi.

2. Länsimaisen kansanvaltaisen oikeusvaltion tunnusmerkkinä on muun muassa se, että kaikki valtiovallan käyttö tapahtuu valtiosääntölakien ja muiden lakien määräämissä muodoissa ja näiden säädösten kullekin valtielimelle määräämän toimivaltapiirin sisällä, jotta yksilön ja valtion välinen taidokkaasti rakennettu valtasuhde ei järkkäyisi. Kansanvaltainen valtiojärjestys on kuitenkin kirjoitettu lähinnä niin sanottuja normaalioloja varten eivätkä sen nojalla hallintoviranomaisille säännöllisiin tarpeisiin myönnetty toimivaltuudet tunnu riittävältä sodan, kapinan, talouskriisin tai muun vastaavanlaisen poikkeuksellisen tilanteen aikana. Kaikkialla on jouduttu turvautumaan perustuslailliseen diktatuuriin, mikä on — ainakin väliaikaisesti — merkinnyt hallintoviranomaisten hallinnollisten ja lainsäädännöllisten toimivaltuuksien lisäämistä delegoinnilla tai muulla tavoin sekä kansalaisten perusoikeuksien kaventamista ja loukkaamistakin. Kriisitilanteen päätyttyä on yleensä pyritty palauttamaan status quo. Henkilökohtainen diktatuuri tai komissaarien nimittäminen yhtä laajoin valtaoikeuksin kuin absoluuttisessa valtiossa ei kansanvallassa käy päinsä.

Miten hallitus kykenee olemaan yhtäaikaa riittävän vahva torjuakseen uhkaavan vaaran, mutta samalla niin heikko, että se ei erityisiä valtaoikeuksia käyttäessään murskaa pysyvästi niitä kansalaisen perusoikeuksia, joita suojellakseen se joutuu tilapäisesti turvautumaan perustuslailliseen diktatuuriin? Kykeneekö kansanvaltainen oikeusvaltio osoittamaan elinvoimansa

ja näyttämään, että sen luopumus puolustamistaan periaatteista ei ole pysyvä? Onko ja millä edellytyksillä hallintoviranomaisilla valtaa murtaa voimassa oleva oikeusjärjestys ja antaa uusia lainsäädännön alaan kuuluvia normeja toimenpiteidensä tueksi?

Jos valtion olemassaolo on uhattuna tai ainakin tärkeiden valtion toimintojen suorittaminen estynyt, hallituksen ja hallintoviranomaisten on ehkä olojen pakosta otettava vastuulleen valtiosäännön mukaisen toimivaltansa ylittäminen, jotta valtiota uhkaava vaara saataisiin poistetuksi.¹² Häätä- tai poikkeustila voidaan pyrkiä ennakolta hallitsemaan valtuuttamalla hallintoviranomaiset ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ulottuvat niiden valtiosäännön mukaisen toimivallan ulkopuolelle, taikka antamaan sellaisia säädöksiä, joita lainsäätäjäkunta itse ei eri syistä kykene laisinkaan antamaan tai ei kykene antamaan tarpeeksi nopeasti. Mikäli tarvittavia valtuuksia ei ole etukäteen myönnetty, hallintoviranomainen joutuu jälkikäteen pyytämään parlamentin hyväksymistä toimenpiteilleen sekä vapautusta rikosoikeudellisesta ja vahingonkorvausvastuusta.¹³ Tässäkin tapauksessa on kysymys perustuslaillisesta diktatuurista, so. valtiosäännön mukaisen toimivallan ylittänyt toimielin alistaa toimintansa valtiosäännön mukaisen valtion ylimmän elimen hyväksyttäväksi. Jos taas valtiosäännön sallimia toimivaltuuksia jatkuvasti ylitetään, mutta toimivallan ylitys tapahtuu parlamentin tahdosta riippumatta ja tavallisesti sitä vastaan, ei enää olekaan kysymys perustuslaillisesta diktatuurista, vaan periaatteellisesti katsoen vallankumouksesta, entisen perusnormiston murtamisesta kokonaan tai ainakin tärkeiltä osin.¹⁴

3. Valtion omiin kansalaisiin kohdistuva keino on piiritystilan (*Belagerungszustand*, *l' état de siège*) julistaminen.¹⁵ Siviiliviranomaisten toimivaltaa siirretään piiritystilaan julistetuilla alueilla sotilasviranomaisille. Piiritystilaan liittyy yleensä perusoikeuksien kuten sananvapauden, kotirauhan, kokoontumisvapauden ym. kaventaminen. Siviilihenkilötkin joutuvat sota-tuomioistuinten alaisiksi ja asianomaisella sotilaskomentajalla saattaa olla toimivaltaa antaa alueella noudatettavia yleisiä sääntöjä. Piiritystila on tarkoitettu yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi; esimerkiksi sodan käymiseksi tarvitaan laajempia valtuuksia. Englannissa on piiritystilaa vastaavan instituutin nimenä »*martial law*».¹⁶ Sen säilyminen Englannissa näyttää epävarmalta, mutta mikäli sen katsottaisiin olevan ainakin sodan aikana voimassa, sotilasviranomaisista kokoonpantu tribuncali ei ole sisäistä järjestystä ylläpitäessään tavallisen lain eikä tavallisten menettelymuotojen sitoma.

Piiritystilalle tai sitä vastaavalle instituutille olennaisena pidetään anglosaksisissa maissa sitä, että tavalliset tuomicistuimet, jotka ovat kansalaisten perusoikeuksien vartijoita, eivät pysty toimimaan.¹⁷ Ranskassa

taas ministerineuvosto julistaa piiritystilaa, mutta vain parlamentti voi laajentaa sen kestoaikaa yli kahdentoista päivän.¹⁸

Kaikkien maiden oikeuteen ei sisälly piiritystilaa koskevia säännöksiä, mutta tiettyjen säännösten soveltaminen on saatettu tehdä riippuvaksi siitä, että sota tai sodanuhka vallitsee. Monissa maissa on säädetty erityisiä lakeja, joita sovelletaan ainoastaan tietyissä tapauksissa kuten juuri sodan, sodanuhkan, taloudellisen kriisin jne. vallitessa.¹⁹ Anglosaksisissa maissa ja etenkin Englannissa katsottiin pitkälle 1900-luvulle saakka, että valtion päämiehen prerogatiiviin eli hänelle *common law'n* perusteella kuuluvaan alkuperäiseen, hierarkkisesti korkeimpaan ja sitomattomaan toimivaltaan sisältyi myös oikeus antaa tarpeellisia säännöksiä kriisitilanteissa. Tästä käsityksestä on nyttemmin luovuttu²⁰ ja kaikkialla säännellään poikkeus-, hätä- tai sotatila (*Ausnahmezustand*, *Staatsnotstand*) kirjoitettuun lakiin sisältyvien erityisten valtuuksien perusteella. Poikkeus-, hätä- tai sotatila — viimeksi mainittu on tietenkin erotettava kansainvälisoikeudellisesta käsitteestä — laajentaa tavallisesti lähinnä siviilihallintoon kuuluvien viranomaisten toimivaltaa; heidät oikeutetaan toimimaan tai antamaan säädöksiä sen estämättä mitä eräistä perusoikeuksista on määrätty sekä/tai olemaan noudattamatta joitakin valtiosääntöön tai muihin lakeihin sisältyviä organisatorisia määräyksiä. Poikkeus- ym. tiloista sekä piiritystilasta voidaan antaa säännöksiä samassa laissa, ja sotatila on usein piiritystilaa julistamisen edellytys.

Sota-, hätä- tai poikkeustilan julistaminen jää yleensä hallituksen tehtäväksi, joskin usein parlamentin hyväksyttäväksi.²¹ Mikäli hallintoviranomaisille siirtyy poikkeuksellista toimivaltaa lainsäädännön alaan kuuluvien säädösten antamiseen, nämä säädökset on tavallisesti jätettävä parlamentin tarkastettavaksi.²² Hallintoviranomaisille myönnettyjen valtuuksien ei tarvitse olla pitkäaikaisia, vaan niiden käyttö voi olla hyvinkin tiukasti ajallisesti sidottu. Niinpä esim. Italian valtiosäännön 77.2 artikla myöntää hallitukselle toimivallan antaa erityisissä kiireellisen hätäoikeuden tapauksissa ns. »*provvedimenti provvisori*», jotka on antamispäivänä jätettävä parlamentin tarkastettavaksi.²³ Ellei parlamentti hyväksy niitä 60 päivän kuluessa, ne kumoutuvat takautuvasti. Monien muidenkin maiden valtiosäännöt tuntevat poikkeus- ja hätätilassa annettavat tilapäiset asetukset.²⁴

Valtion päämiehen prerogatiivi ei enää riitä perustuslaillisen diktatuurin pystyttämiseen, vaan siihen tarvitaan valtiosäännön taikka lainsäätäjäkunnan ennalta tai jälkikäteen antama nimenomainen valtuutus tai suostumus. Valtuutuksessa määritellään usein varsin yksityiskohtaisesti poikkeuksellisen toimivallan käytön edellytykset, tarkoitukset ja keinot sekä valtuuden voimassaoloaika. Perustuslailliseen diktatuuriin kuuluvat keinot ovat muuttumassa oikeudellisesti entistä selväpiirteisemmäksi instituutiksi. Varsinkin

ne erilaiset oikeuskeinot, joilla lainsäädännöllistä toimivaltaa on myönnetty hallintoviranomaisille, ovat yhtenäistymässä: lainsäädäntövallan delegoiminen on muodostunut tärkeimmäksi välikappaleeksi lainsäädännöllisen toimivallan siirtämisessä hallintoviranomaisille mitä erilaatuisimpia tarkoituksia varten.²⁵ Kun tarpeiden välttämättömyys on murtanut tieltään delegoinnin henkiset ja asialliset esteet, on yhä selkeämmin alettu huomata sen monet avut: toimivallan myöntäminen tapahtuu nimenomaisesti ja avoimesti, päämäärät ja keinot voidaan osoittaa yksityiskohtaisesti, valtuutuksen nojalla annetut säädökset ovat parlamentin tarkastettavissa ja kumottaviksi määrättävissä.

4. Suomen hallitusmuodon 16 § sisältää oikeudellisen perusteen sotatilasta annetun lain 26.9.1930/303 säätämiseen tavallisessa säätämisyjärjestyksessä, koska po. pykälän mukaan kansalaisten yleisiin oikeuksiin voidaan lailla säätää sellaisia rajoituksia, jotka ovat sodan tai kapinan aikana välttämättömiä. Hätä- tai poikkeustilaa varten tarpeellisia valtuuksia sisältyi esim. vuosina 1930 ja 1935 säädettyihin tasavallan suojelulakeihin sekä vuonna 1941 säädettyyn ns. taloudelliseen valtalakiin, jotka käsiteltiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Monia muitakin samaan aihepiiriin kuuluvia kysymyksiä säänneltiin erityisillä laeilla, ks. esim. lakia hallinnon järjestämisestä sodan aikana 7.7.1941/528. Perustuslailliseen diktatuuriin kuuluvat valtuudet on näin ollen sisällytetty useaan valtuuttavaan lakiin.²⁶ Säännökset sotaväen kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä mitä silloin on vartenotettava sisältyvät kuitenkin Nikolai Toisen Jumalan armosta muun muassa Suomen Suuriruhtinaan, senaatin talousosaston esityksen johdosta 20.1.1896 antamaan julistukseen. Tätä säädöstä katsottiin tietävästi periaatteellisesti mahdolliseksi soveltaa esim. 1940-luvun loppupuolella Kemian mellakoiden aikana. Kuitenkin olisi välttämätöntä, että tämänlaatuinen vallankäyttö tapahtuisi kansanvallassa ainoastaan lainsäätäjäkunnan hyväksymän lain perusteella. Ilkikurinen lukija voisi jopa huomauttaa, että vuoden 1896 julistusta ei tarkkaan ottaen ole mahdollista sovelluttaa ennen kuin joukko-osasto ottaa soittokunnan mukaansa. Julistuksen 10 §:n mukaan näet aseellinen toiminta alkaa vasta »niinpian kuin torvella tai rummulla on kolmasti annettu merkki».

Englantia lukuunottamatta ovat edellä mainittujen valtioiden valtiosäännöt jäykkiä, so. niiden muuttaminen tai poikkeusten tekeminen niistä edellyttää parlamentissa määränemmistöä ja yleensä asian lopullista ratkaisemista vasta uusien vaalien jälkeen kokoontuvassa parlamentissa.²⁷ Oman maamme valtiosääntöön sisältyy ns. kiireellinen perustuslainsäätämismenettely, jonka ansiosta poikkeus- tai hätätilassa tarpeellinen valtuuttava laki voidaan saada aikaan asiallisesti yhtä nopeasti kuin mikä muu laki tahansa. Tämä harvinaislaatuinen menettelytapa on osoittautunut erittäin

onnistuneeksi ja siihen on turvauduttu satoja kertoja.²⁸ Sen olemassaolo merkitsee sitä, että toimintaa ilman lainsäädännöllistä valtuutta ei yleensä eduskunnan koolla ollessa voida pitää valtiosäännön mukaisena, koska tarvittavat valtuudet ovat riittävän nopeasti saatavissa.

Länsi-Saksassa parhaillaan valmisteltava poikkeus- ja hätätilalainsäädäntö on joutunut ankaran kritiikin alaiseksi.²⁹ Näyttää siltä että ammattiyhdistykset ja yliopistopiirit suhtautuvat pahoin aavistuksiin sen säätämiseen — kuten meillä vasemmisto 1920-luvulla. Perustuslaillisen diktatuurin poliittinen merkitys vaistotaan herkästi. Vuosisatojen halki on korkeinta valtaa käyttävien toimielinten — kansan ja sen edustajien, valtion päämiehen ja hallituksen — välisten valtasuhteiden ydinkysymys ollut sama kuin perustuslaillisen diktatuurinkin: auktoriteetin ja vapauden yhteen sovittaminen.

LÄHDEVIITTEITÄ JA HUOMAUTUKSIA

¹ Hans-Ernst Folz, *Staatsnotstand und Notstandsrecht*, Köln 1962 s. 28 antaa seuraavan määritelmän: »Der Begriff Staatsnotstand bezeichnet dann also die Situation, in der das Einheitsgefüge Staat entweder unmittelbar als Ganzes oder mittelbar durch Bedrohung eines seiner Elemente, des Volkes, des Gebietes und der Zwangsgewalt gefährdet ist.« Vrt. Carl Schmitt, *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1). Berlin & Leipzig 1924 s. 83 s.

Kansanvaltaisen hallitusjärjestelmän ensimmäisiä lainsäädännöllisiä reaktioita poikkeus-tilassa oli Ranskassa 27. 9. 1793 hyväksytty rajahintalaki.

Yleisluontoisesta kirjallisuudesta ks. *Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 31), Köln 1955; *Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande* (Frankreich, Belgien, Niederlande, Italien, England, Irland), sama sarja Heft 9, Berlin & Leipzig 1928; Ot. meld. nr. 1 (1950), *Opplysninger om krigs- og unntakslovgivning i enkelte fremmede land m.v.*

² Ks. Clinton L. Rossiter, *Constitutional dictatorship*. Princeton 1948 s. 3—5.

Ks. myös Gerhard Leibholz, *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, München & Leipzig 1933 s. 77 s. Leibholz nimittää demokraattiseksi diktatuuriksi sellaista tapausta, että enemmistö käyttää valtion mahtikeinoja tiettyä vastustajaa vastaan. Hän huomauttaa, että ns. proletariaatin diktatuuri on suvereenia diktatuuria vastustajaa eli porvaristoa vastaan.

Kuten Schmitt, *Die Diktatur* s. 87 s. lausuu, diktatuuri on oikeusvaltiossa jotain epätavallista, sillä diktatuurin hallintoviranomaisten toimivallan laajuus jää riippuvaksi asian laadusta. Tästä syystä diktatuurista on pyritty muodostamaan oikeudellinen instituutti määrämällä vallankäytön edellytykset, vaatimalla lain muoto poikkeus- tai hätätilan julistami-

seen, luettelemalla ne oikeudet, joihin hätätilassa voidaan puuttua, asettamalla toimivallan käytölle aikarajoitus, myöntämällä parlamentille tarkastusoikeus hallintoviranomaisten antamiin säädöksiin nähden jne. Peter Lerche, *Übermass und Verfassungsrecht*, Köln 1961 s. 302 s. pitää tärkeänä, että oikeusvaltiossa ei hätätilanteissakaan käytetä liikaa valtaa.

³ Ks. Rossiter, m.t. s. 15.

⁴ Yleisesitys asiasta on Theodor Mommsen, *Römisches Staatsrecht II. 1. Nachdruck der dritten Auflage*. Basel 1952 s. 141—172.

⁵ Viimeiset perustuslailliset diktaattorit toimivat suunnilleen v. 200 e.Kr. Sulla ja Caesar eivät enää olleet diktaattoreja siinä merkityksessä, missä sanaa tekstissä käytetään.

⁶ Komissaarista ks. yleisesti esim. Otto Hintze, *Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte*. Staat und Verfassung. 2. Auflage. Göttingen 1962 s. 251—254, s. 264 s. ja s. 273. Schmittin käsityksistä ks. Peter Schneider, *Ausnahmestand und Norm. Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte Band 1)*. Stuttgart 1957 s. 66—69.

⁷ Ks. alaviitteessä 6 mainittua kirjallisuutta sekä Heinrich Triepel, *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine Kritische Studie*. Stuttgart & Berlin 1942, 1. kappale.

⁸ Ks. esim. Carl Schmitt, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924—1954*. Berlin 1958 s. 319 ss.

Weimarin valtiosäännön 48 artikla ei perustanut valtion päämiehelle suvereenin hallitsijan asemaa, so. presidentille ei kuulunut plenitudo potestatis. Kysymyksessä ei ollut myöskään perustuslakia säätävän kansalliskokouksen suvereeni diktatuuri, koska valtiosääntö oli jo säädetty. Oikeusvaltiossa on vain komissaarinen eikä suvereeni diktatuuri mahdollinen, so. diktaattorin valtuuksien käytön edellytykset ja sisältö kuvataan ja tunnusmerkit luetaan. »Es ist ein Kriterium des Rechtsstaates, alle staatlichen Funktionen in Zuständigkeiten abzugrenzen und die staatliche Allmacht in einem System von Kompetenzen zu regulieren, sodass niemals an irgendeinem Punkt die Fülle der Staatsgewalt hemmungslos in unvermittelter Konzentration auftreten kann» (Schmitt, *Die Diktatur* s. 86 s.).

⁹ Ks. Rossiter, m.t. s. 16 alaviite 2.

Komissaaria käytettiin esim. virkamiesten väärinkäytösten lopettamiseksi, kapinan kukittamiseksi tai verojen keräämiseksi. Schmitt erottaa erilaisia komissaareja tehtävän laadun ja merkityksen mukaan.

¹⁰ Komissaari ei Ranskan vallankumauksesta lähtien ole absoluuttisen ruhtinaan vaan kansanvallan väline esim. absolutismin murtamiseksi jakobiinien ollessa vallassa, Schneider, m.t. s. 91. Komissaareista Ranskan vallankumouksen aikana ks. Octave Aubry, *Ranskan suuri vallankumous I—II*. Porvoo 1962 esim. I s. 342 ja 350 sekä II s. 160 ss.

¹¹ Ks. Fritz Stier-Somlo, *Komissar und Komissariate*. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft III. Berlin & Leipzig 1928 s. 631—633.

¹² Ks. esim. Lerche, m.t. s. 302.

Schmittin käsityksestä ks. Jürgen Fijalkowski, *Die Wendung zum Führerstaat*. Köln & Opladen 1958 s. 25—27 ja s. 54—56.

¹³ Miltei kaikissa sotaikäyvissä maissa jouduttiin I ja II maailmansodan aikana siirtämään lainsäädännöllistä toimivaltaa hallintoviranomaisille, mutta vallansiirto perustui yleensä valtuuttavaan lakiin. Ranskassa ja Englannissa säädettiin yleiset valtuuslait, Yhdysvalloissa laajennettiin useilla erityislajeilla presidentin lainsäädännöllisiä valtuuksia tietyillä aloilla. Norjan valtiopäiväasiakirjoissa (Ot. prop. 78/1950 s. 4) huomautetaan, että monissa tapauksissa valtuuslaki ei olisi tarpeen, vaan hallitus voisi käyttää perustuslaillista hätäoikeutta toimenpiteidensä oikeusperusteena. Kansanvallassa on kuitenkin soveliainta, että lainsäätäjät ratkaisee kantansa po. toimivaltakysymyksiin ennen hätätilan aikaansaamaa pakkoa. Kun hätäoikeuden olemassaolo on aina jossain määrin epävarma, hallituksen asema on paljon vahvempi, jos sen toimivalta hätätilanteessa on etukäteen vahvistettu.

Yhdysvalloissa on presidentin valtoikeuksien piiri yleisten valtuuslakien puuttuessa suhteellisen epämääräinen. Vuonna 1952 presidentti Harry Truman määräsi uhkaavan terästeollisuuden lakon johdosta kansallisen puolustuksen edun nimessä kauppaministerin ottamaan valtion hallintoon ja käyttöön yli 80 alan johtavaa teollisuuslaitosta. Määräyksellä ei ollut laissa nimenomaista perustetta. Korkein oikeus hylkäsi äänin 6—3 (Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. s. 579 ss., 1952) käsityksen, että presidentillä olisi virkansa puolesta sinänsä tiettyä toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin aina kun hätätila sitä yleisen edun vuoksi vaati, ks. Bernard Schwartz, *American constitutional law*, Cambridge 1955 s. 187 ss. Eri asia on (Schwartz, m.t. s. 196—198), että hallintoviranomaisten tulee sota-aikana ryhtyä toimenpiteisiin sotaa koskevien kongressin päätösten toteuttamiseksi.

¹⁴ Valtiosäännön ulkopuolista hätäoikeutta tuntui syntyneen Ranskassa I maailmansodan aikana, kun hallitus oli parlamentin vastahakoisen asenteen johdosta pakotettu laajentamaan toimivaltaansa niin yksityistapauksellisten kuin yleisten normien antamiseksi. Osa annetuista dekreeteistä ei koskaan saavuttanut parlamentin hyväksymistä. Conseil d'Etat piti kuitenkin normeja lain mukaisina, ks. Folz, m.t. s. 45.

⁵ Ranskan laki piiritystilasta oli peräisin vuodelta 1849. Viidennen tasavallan valtiosäännön 36 artiklassa on uudet määräykset piiritystilasta.

¹⁶ Ns. courts martial, military courts ovat olleet tälläkin vuosisadalla toiminnassa Irlannissa ja siirtomaissa, mutta Englannissa itsessään niitä ei ole käytetty lähes kahteen vuosisataan. Ks. Rossiter, m.t. s. 135—150, s. 215—217 ja s. 291 s.

¹⁷ Ks. Rossiter, m.t. s. 147.

¹⁸ Ks. alaviitettä 15.

¹⁹ Ks. esim. Ruotsin Allmän förfogandelag 26. 5. 1954/279 ja Allmän ransoneringslag 26. 5. 1954/280. Norjassa on säädetty Lov om Saerlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold 15. 12. 1950.

²⁰ Ks. Kauko Sipponen, Lainsäädäntövallan delegoiminen. *Vammala* 1965 s. 147—149.

²¹ Ks. *Das Staatsnotrecht* s. 17, 91, 97 ja 146.

²² Ks. Sipponen, m.t. s. 225—229; Lov om saerlige rådgjerder 15. 12. 1950, 2 ja 3 §; Weimarin valtiosäännön 48.3 art.; Emergency Powers Act, 1920 (10 & 11 Geo. V ch. 55), 2.4 art.

²³ Ks. 77 artiklan 2 mom.; »Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il Giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere...»

²⁴ Ks. Norjan valtiosäännön 17 art.; Ranskan V tasavallan valtiosäännön 16 art.; Sveitsin valtiosäännön 89 bis artikla. Ks. myös Hans Marti, *Dringlichkeit und Notrecht*. Basel 1950.

²⁵ Delegation merkityksestä ks. tätä hakusanaa teoksessa *Das Staatsnotrecht*.

²⁶ Kun Suomen yhteydessä puhutaan perustuslaillisesta diktatuurista, tarkoitetaan muiden maiden esikuvan mukaan tiettyjä mahdollisuuksia toimivaltajärjestelmän tilapäiseen muuttamiseen. Eduskunta on osoittanut kykenevänsä vaikeimmissakin tilanteissa tehokkaasti valvomaan valtuuksien käyttöä.

²⁷ Suomen valtiosääntö on tässä asiassa täysin sui generis.

²⁸ Tarkemmin sanoen suunnilleen 600 kertaa.

²⁹ Sebastian Haffner on viimeksi kirjoittanut asiasta, ks. *Stern* 22/1965 ja 25/1965.

POLIITTINEN KOMMUNIKAATIO

Martti Noponen

Poliittiselle kommunikaatiolle käsitteenä on tällä hetkellä ominaista toisaalta epämääräisyys ja monet ilmenemismuodot, toisaalta taas suuri merkitys käytännön politiikassa, mikä kaikki on tehnyt tämän ongelma-alueen kartoittamisen tarpeelliseksi. Tämä termi tulee sitä paitsi verraten harvoin esille jokapäiväisessä kielenkäytössä tai lehtien palstoilla ja lienee sen vuoksi monelle melko tuntematon. Kommunikaatio-käsitteen suomenkielinen vastinsana tässä yhteydessä on *tiedonvälitys*, jolla tarkoitetaan omakohtaisten tietojen, ajatusten, tunteiden ja uskomusten saattamista yhteisiksi, yleisiksi.¹ Poliittinen kommunikaatio taas voidaan rajoittaa tarkoittamaan sitä tiedonvälityksen osaa, joka on sisällöltään poliittista tai esiintyy poliittiseen toimintaan liittyvänä.

Poliittisen kommunikaation leviämismuodot

Edellä mainitun käsitteellisen epämääräisyyden aiheuttajana on se, että poliittista kommunikaatiota ilmenee ja se leviää hyvin monissa muodoissa ja monilla tasoilla, joiden liittäminen kokonaisuudeksi ei ole helppoa, ei liioin niiden vaikutusten eristäminen toisistaan. Poliittisessa kommunikaatiossa voidaan ensiksikin pelkistään erottaa kaksi muotoa: 1) tavallinen jokapäiväinen keskustelu ryhmän piirissä, jolloin kommunikaatio tapahtuu henkilökohtaisen tiedonvälityksen muodossa, 2) epäpersoonallinen tiedonvälitys, jossa tiedottaja ei ennalta tiedä, ketkä yksityiset henkilöt tulevat tiedotuksen kohteiksi, ja jota tavallisesti nimitetään *joukkotiedotukseksi*.

Henkilökohtainen tiedonvälitys tapahtuu spontaanisesti pienryhmissä, jolloin tietojen (uutisten, informaation yms.) levittäminen ja hankkiminen tapahtuu puheen välityksellä. Joukkotiedotus sen sijaan useimmiten käyttää apunaan erilaisia tiedotusvälineitä, kuten lehdistöä, poliittista ohjelma-kirjallisuutta tai muuta kielellistä kommunikaatiota, radiota sekä televisiota tai elokuvaa ym. audiovisuaalisia välineitä. Tähän tyyppiin on kuitenkin

Kirjoittaja on väitellyt valtiotieteen tohtoriksi vuonna 1964 ja toimii yleisen valtiopin laitoksen yp. assistenttina Helsingin yliopistossa.

luettavissa myös sellainen välittömästi tapahtuva vuorovaikutus kuin suurissa yleisötilaisuuksissa tapahtuva tiedonvälitys. Joukkotiedotus pystyy tavoittamaan monin verroin laajemman yleisön kuin henkilökohtainen ja on samalla julkisempaa, joten se saa helposti tavallista näkyvämmän sijan käytännön politiikan tapahtumissa. Sen monilla lajeilla, joista käytetään mm. sellaisia nimityksiä kuin propaganda, tiedotus- tai valistustoiminta tai mainonta, mutta joilla ei itse asiassa ole kovin suurta eroa keskenään, pyritään saamaan aikaan tietynlainen vaikutus kommunikaation kohteissa — ts. saamaan heidät käyttäytymään toisin kuin he ehkä muuten tekisivät — eikä vain levittämään tietoja. Poliittiseen elämään liittyvän joukkotiedotuksen näkyvimpiä ilmenemismuotoja on erilaisten joukkotiedotusvälineiden kautta harjoitettu vaalipropaganda. Sen vaikutukseen kohdistunut tutkimus onkin tuonut esille suurimman osan poliittista kommunikaatiota koskevasta tietämyksestämme.²

Kommunikaation suuntautuminen

Poliittisen kommunikaation muotoja voidaan eritellä tiedon leviämistavan lisäksi myös sen mukaan, mihin suuntaan kommunikaatio tapahtuu. Tavallisimpana esiintyy jo perinteellisen aseman omaava alaspäin suuntautuva kommunikaatio, jollaista ovat ennen kaikkea poliittisen vallanpitäjän tai puoluejohdon pyrkimykset vaikuttaa suuren yleisön asenteisiin. Samanlaisia ovat myös päätöksentekijän toimenpiteet asiantietojen, informaation saamiseksi alhaalta päin päätöksen valmisteluvaiheessa. Yhtä mahdollista on kuitenkin kommunikaation tapahtuminen päinvastaisessa suunnassa, ylöspäin useassakin mielessä. Ensiksikin on mahdollista, että silloin kun tiedotusvälineen avulla pyritään vaikutuksen tekemiseen, tämä väline samalla heijastaa yleisön toivomukset ja reaktiot takaisinpäin toimien siten yleisen mielipiteen tulkinakin (ns. feedback-ilmiö, »takaisinsyöttö»). Luonteeltaan samanlainen on myös se vaikutus, joka tiedottajan kuvitellulla, subjektiivisella mielikuvalla vastaanottajasta on tiedotuksen sisältöön. Vielä kuuluu ylöspäin suuntautuvan poliittisen kommunikaation piiriin sellaisia tapauksia, joissa ei varsinaisesti ole kysymys vastareaktiosta jonkin sanoman johdosta vaan alhaalta käsin tapahtuvasta oma-aloitteisesta vaikutusyrityksestä. Tällainen on esim. jonkin etujärjestön pyrkimys vaikuttaa päätöksentekijäin (hallituksen tai eduskunnan) ratkaisuihin, jotta sen edut tulisivat huomioonotetuiksi. Tällaisen ylöspäin suuntautuvan kommunikaation vaikutus on usein välittömämpää kuin alaspäin suuntautuvan. Kolmas nyt puheena olevista muodoista on vaaka-suorassa tasossa tapahtuva kommunikaatio. Tällainen erityisen tärkeä mutta toistaiseksi vielä miltei tutkimaton ongelma-alue on esim. kahden

tai useamman poliittisen päätöksentekijän tai poliittisen ryhmän välinen vuorovaikutus, jonka laajuudella saattaa niinkään olla käytännön politiikassa suuntaa-antava merkitys. Valaisevan esimerkin tästä tarjoaa kahden suuren poliittisen puolueen pysyminen viime vuosina sivussa päätöksentekoon liittyvästä kommunikaatiosta omissa maassamme.

Politiikan tiedotusväylien monipuolistuminen

Joukkotiedotus ja sen merkitys poliittisessa elämässä on jo kauan ollut tutkimuksen valokeilassa, ja koko kommunikaatiotutkimuskin rajoittui pitkään tämän ongelman selvittämiseen. Nykyään sen sijaan ei kommunikaatio-ongelmasta esim. vaaliprosessin osana enää voida saada täyttä kuvaa ilman henkilökohtaisen vuorovaikutuksen huomioonottamista. Päätöksentekoprosessiin viime aikoina suuntautunut lisääntyvä mielenkiinto puolestaan on tuonut esille vielä uuden, tärkeän sektorin poliittisen kommunikaation piiristä.

Ratkaisevan sysäyksen poliittisen kommunikaation merkityksen kasvulle sen alkuperäisessä muodossa antoi valitsijakunnan voimakas kasvu useissa maissa vuosisadan vaihteen molemmin puolin toteutettujen suurten äänioikeusuudistusten seurauksena. Tällöin syntyneet ensimmäiset nykyaikaiset joukko- ja puolueet havaitsivat tarvitsevansa vakinaisen toimihenkilöstön ja propagandavälineistön valitsijain poliittisiin mielipiteisiin vaikuttamiseksi. Ensi vaiheessa tiedotusvälineet rajoittuivat vain sanomalehtien ja vaalijulisteiden tai -kirjasten käyttöön, joiden mahdollisuuksia tehokkaaseen vaikutukseen edistivät julkaisujen levikkiä lisäämällä myös sellaiset väestön kehityksen piirteet kuin kaupunkimaistuminen ja lukutaidon leviäminen. Joukkotiedotusta levittivät erityisesti työväestön keskuudessa alusta alkaen myös kiertävät vaalipuhujat, joiden harjoittamasta agitaatiosta kaunokirjallisuuskin tarjoaa värikkäitä kuvauksia.³ Aivan uudet näköalat avautuivat kuitenkin vasta ensiksi radion ja viime aikoina myös television yleisyydessä, mikä teki mahdolliseksi yhtäaikaisen ja välittömän lähestymisen suurta vastaanottajien ryhmää myös joukkotiedotusvälineiden avulla. Poliittisen kommunikaation hyväksikäyttöä rajoittamassa ovat kuitenkin olleet joukkotiedotusvälineiden monimutkaisuus ja niiden käytöstä aiheutuvat suuret kustannukset, jotka ovat olleet omiaan keskittämään näiden välineiden käytön harvoin käsiin. Rajoittava vaikutus on ollut erityisesti valtion monopolisoimien radion ja television pysyttelemisellä useimmissa maissa kommunikaatiosisällöltään puolueettomina, ts. sillä että niiden ohjelma-aika on pyritty jakamaan tasapuolisesti eri puolueiden kesken. Lehdistön huomattavalle osalle sen sijaan on ollut oleellista joko trustiutuminen — tiedotusvälineistön omistuksen keskittyminen samoihin yksityisiin käsiin —

tai puoluesidonnaisuus, jotka molemmat antavat mahdollisuudet kommunikaatiovirran yleisävyn yhdenmukaistamiseen, propaganda-aineiston liittämiseen sen joukkoon ja tämän tiedotusvälineen muuttumiseen varsinkin vaalien edellä puolueiden propagandavälineeksi.

Kommunikaatioprosessin kulkua tarkasteltaessa on tavallisesti otettu huomion kohteeksi joitakin seuraavista viidestä aspektista: 1) kommunikaation lähettäjä eli tiedottaja ja hänen tavoitteensa, motiivinsa, 2) välitettävän sanoman sisältö ja ulkoasu (esim. uutisen sijoitus ja värit), 3) sen vastaanottaja (lukija, kuuntelija tai katselija) sekä olosuhteet, joissa sanoman vastaanottaminen tapahtuu ja jotka vaikuttavat sen tehoon, 4) tiedotusväline (tiedotuksen muoto ja kanava, jota myöten se välitetään) sekä 5) kommunikaation vaikutus vastaanottajaan. Kommunikaatiotutkimuksen alullepanijoihin lukeutuva amerikkalainen Harold D. Lasswell on koonnut mainitut kohteet tunnetuksi iskulauseeksi, joka hieman täydennettynä kuuluu: »Kuka sanoo kenelle, mitä, miten ja millä vaikutuksella». Tutkimuksen keskeisiin kohteisiin voitaisiin lisätä vielä 6) tiedotusvälineiden keskinäisten suhteiden selvittäminen, johon samalla liittyvät monet vaikeimmista ongelmista. Kommunikaatio on erittäin monitahoista, sen eri muodot täydentävät toisiaan, ja oletukset poliittisen kommunikaation suora-vaivaisesta vaikutuksesta jättävät helposti huomioonottamatta myös vastaanottajien yksilölliset eroavuudet ja asenteiden vaihtelevuuden.⁴

Poliittisen joukkotiedotuksen tehokkuus

Erialaisten tiedotusvälineiden vaikutusta poliittisessä elämässä on viime vuosikymmeninä laajasti tutkittu, mutta kuten edellä jo todettiin, eri välineiden vaikutusten eristäminen toisistaan kommunikaatiovirrassa on ollut vaikeata. Yleishavaintona voidaan sanoa, että lehdistön merkitys poliittisen mielipiteen muodostajana on nyttemmin havaittu paljon vähäisemmäksi kuin aikaisemmin oli esitetty. Osoituksena tästä on pidetty esim. useissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja, etteivät lehtien levikkiluvut ja vaaleja koskevat puolueiden äänimäärät ole läheskään vastanneet toisiaan, eivät Suomessa enempää kuin muissa Pohjoismaissa tai Yhdysvalloissa ja Isonsa-Britanniassa.⁵ Tämän tiedotusvälineen etuihin kuuluu mm. se, että ajankohtaisen tekstin joukkoon on mahdollista sijoittaa propaganda-aineistoa ja että lukijan mielenkiintoa voidaan ohjata tiettyyn suuntaan esim. otsikoinnilla ja sanoman toistolla tai muunlaisella jonkin piirteen korostamisella. Rajoittavia tekijöitä on kuitenkin voitu osoittaa ehkä vielä enemmän. Pertti Pesonen on kiteyttänyt kolme tärkeintä syytä siihen, miksei lehdistön poliittinen aineisto tavoita äänestäjiä, seuraaviksi: 1) Osa, tosin hyvin pieni osa, valitsijoista ei seuraa lehtiä lainkaan. 2) Sitä paitsi lukevankin

yleisön subjektiivinen valikointi lehden sisällön joukosta johtaa helposti varsinkin poliittisluonteisen uutisaineuksen tai tilanneanalyysin sivuuttamiseen. 3) Tärkein lehdistöpropagandan vaikutuksen rajoituksista on kuitenkin se, että äänestäjät ovat osoittautuneet taipuvaisiksi lukemaan ainoastaan sellaisia lehtiä, joiden poliittiset kannanotot vastaavat heidän omaa yleistä asennoitumistaan. Tämä on johtanut siihen, että juuri sitä osaa valitsijakunnasta, joka ei vielä vaalitaistelun alkaessa ole tehnyt lopullista äänestyspäätöstä eikä puoluevalintaa ja johon näin ollen ilmeisesti lähinnä voitaisiin vaikuttaa, ei lainkaan tavoiteta lehdistön välittämän poliittisen informaation avulla, koska he ovat samalla vähiten kiinnostuneita politiikasta.⁶ Kiinnostusta on yleensäkin pidettävä yhtenä tiedonvälityksen tapahtumisen perusedellytyksistä.

R a d i o l l a on tässä suhteessa se etu, ettei sen ohjelmien seuraaminen edellytä edes lukutaitoa ja että se on tiedotusvälineenä nopeampi ja laajaluottuvaisempi. Merkittävimmän muutoksen kommunikaatioprosessin vaikutusmahdollisuuksissa on kuitenkin tutkimustulosten mukaan aiheuttanut **t e l e v i s i o n** yleistyminen ja vaalivalistuksen ulottaminen myös sen kanavilla tapahtuvaksi. Kuvallisella esityksellä ja vaivattomasti tapahtuvilla audiovisuaalisilla havainnoilla on todettu olevan tehokkaampi vaikutus kuin muilla joukkotiedotusvälineillä, koska tällaisen, useasti samalla tunnepitoisen tiedonvälityksen omaksuminen ei vaadi samalla tavoin pitkäjänteistä sulatuskykyä kuin painetun sanan.⁷ Huomionarvoisin esim. Yhdysvalloissa ja Ruotsissa tehdyistä havainnoista on se, että juuri televisio on voinut saada vaikutuspiiriinsä nekin, joita muilla joukkotiedotusvälineillä ei ole voitu tavoittaa. Toisaalta on esim. Yhdysvaltain presidenttiehdokkaiden TV-väittelyjä seurattaessa todettu, että tällaiset »vaalitentit» ovat tuoneet aivan uudet piirteet ehdokkaiden persoonasta etualalle ja ratkaiseviksi tekijöiksi katselijoihin vetoamisessa.

Lehdistö on kuitenkin television läpimurron jälkeenkin yhä säilyttänyt asemansa tärkeimpänä valitsijakunnan informaatiolähteenä. Erikoisjulkaisujen, joilla ei juuri ole mahdollisuuksia vaikuttaa suuren yleisön mieliteisiin, on sitä paitsi todettu voivan toimia oman alansa ammatinharjoittajien luotettuina ja vaikutusvaltaisina äänenkannattajina tai tarjota valitusta ja keskustelufoorumin myös poliittisille päätöksentekijöille.⁸

Poliittisten vaikuttajajaksilöiden osuus

Joukkotiedotuksen välittömän merkityksen äänestyspäätösten suuntaan vaikuttavana tekijänä on havaittu kuitenkin useimmissa tapauksissa rajoittuvan äänestäjäkunnan aktivoimiseen tai epävarman aikomuksen vahvistamiseen, kuten jo Erie Countyn tutkimus neljännesvuosisadan takaa osoitti.

Tällaisen kommunikaation käännyttävä vaikutus on osoittautunut hyvin harvinaiseksi. Välillisesti joukkotiedotuksella sen sijaan voidaan päästä tuloksiin ns. kaksivaiheisen tiedonvälityksen yhteydessä. Suomessa kuten muuallakin suoritetuissa tutkimuksissa on voitu todeta, että jokin poliittinen informaatio usein ensin tavoittaa joukkotiedotusvälineen kautta sellaiset henkilöt, jotka seuraavat kiinnostuneesti poliittista propagandaa. Vasta tämän jälkeen tieto leviää ns. mielipidejohtajien tai mielipiteen välittäjien, so. pienryhmien vaikutusvaltaisimpien jäsenten henkilökohtaisten kontaktien kautta edelleen ryhmän muille jäsenille. Tällä tavoin henkilökohtainen kommunikaatio samalla sekä kilpailee joukkotiedotuksen kanssa että täydentää sen tehokkuutta. Molempiin niihin saattaa sen ohessa liittyä vastakkaiseenkin suuntaan tapahtuvaa kommunikaatiota. Voidaan näet ainakin olettaa yleisen mielipiteen puolestaan vaikuttavan varsinkin painetussa sanassa ilmenevän poliittisen kommunikaation laatuun ja sisältöön, kuten aikaisemmin jo mainittiin. Kysymys on tällöin siitä, missä määrin kommunikaation lähettäjä (poliittinen puolue, toimittaja, julkaisija, tuottaja, kustantaja tms.) pyrkii tarjoamaan sellaista ohjelmaa tai sellaisia tietoja politiikasta kuin yleisö nimenomaan haluaisi. Myös henkilökohtaisen tiedonvälityksen tehokkuutta lisää se, että sekin voi tapahtua kahteen suuntaan: mielipiteen välittäjällä on jo alusta alkaen mahdollisuus sovittaa sanansa kulloisenkin tiedotuksen kohteen mukaan, ja myöhemmin hänellä on lisäksi mahdollisuus antaa täydentävää informaatiota pienryhmässä tapahtuvan keskustelun aikana.⁹

Poliittinen kommunikaatio päätöksentekoprosessin yhteydessä

Edellä esitetyistä informaation levittämisestä ja tulkitsemisesta sekä yleisen mielipiteen muokkaamisesta liittyvistä poliittisen kommunikaation muodoista ja niiden vaikutuksista ei tähänastisten tutkimustulosten perusteella voida luoda täsmällistä kuvaa, mutta vielä selvemmin on näin asiantilaita puhuttaessa poliittisen kommunikaation asemasta päätöksentekoprosessin yhteydessä. Joitakin ulkomaisia tutkimuksia on olemassa päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä ulkopoliittikan, hallinnon ja lainsäädännön aloilla, mutta päätöksenteon malleja tai yleistä teoriaa ei vielä ole pystytty aikaansaamaan. Varsinkin Suomen osalta puuttuvat oikeastaan täysin tutkimukset siitä, missä määrin valtion viralliset päätöksentekuelimet ovat joutuneet kommunikaation vaikutuksen alaisiksi. Tärkeätä olisi erityisesti selvittää, millaisella kommunikaatiolla saattaisi olla vaikutusta myös ylöspäin siinä määrin, että se pystyisi esim. painostuksella ja yleisen mielipiteen tulkitsemisella ohjaamaan hallituksen, eduskunnan ja muiden päätöksentekuelinten poliittisia ratkaisuja lakien säätämisen ja toimeenpanemisen

yhteydessä, sekä miltä taholta ja millaisilla välineillä tällaista vaikutusta voi tapahtua. Vähän oikeastaan tiedetään siitäkkin, millaiset tekijät vaikuttavat päätöksentekijäin mahdollisuuksiin saada riittävästi tosiasia-aineistoa päätöstensä perustaksi.

Päätöksenteolla tarkoitetaan lyhyesti sanottuna menettelyä, jossa useiden vaihtoehtoisten toimintamahdollisuuksien joukosta valitaan yksi, tarkoituksenmukaisin toimintatapa. Pelkistään esitettynä voidaan koko yhteiskuntaa koskevassa päätöksentekoprosessissa erottaa seuraavat päävaiheet:

- 1) Päätöstä edeltävä valmisteluvaihe, johon kuuluvat ennen kaikkea sellaiset toimenpiteet kuin päätöksentekotilanteen tutkiminen ja toimintasuunnitelman laatiminen, tietojen hankkiminen ja järjestäminen vaihtoehtoiksi, tilanteen arvioiminen sekä eri vaihtoehtojen seurausten ennustaminen ja arvostaminen päätöksentekijän omien preferenssien perusteella;
- 2) varsinainen päätöksen tekeminen eli valinnan suorittaminen todettujen vaihtoehtojen pohjalta; sekä
- 3) päätöksen täytäntöönpano ja sen seurausten havainnoiminen mahdollisesti tarvittavia uusia päätöksiä silmälläpitäen.¹⁰

Päätöksentekijän informaationtarve

Kommunikaation osuus tulee esille ennen kaikkea, mutta ei yksinomaan päätösten valmisteluvaiheessa, jolloin päätöksentekijä joutuu asiantuntijain avulla ja hankkimansa informaatioaineiston perusteella luomaan henkilökohtaisen käsityksensä päätöksentekohetkellä vallitsevasta tilanteesta. Tämä ympäristöstä luotu kuva ei kuitenkaan tavallisesti ole varsinaista objektiivista tietoa vaan ainoastaan subjektiivinen mielikuva tilanteesta. Informaatio päätöksentekijää ja hänen ympäristöään yhdistävänä siteenä määrällään ja laadullaan vaikuttaa siihen, miten paljon tämä mielikuva poikkeaa todellisuudesta. Tässä yhteydessä on kiinnostava erityisesti se tutkijain selitys, että alemmalla järjestöhierarkian tasolla olevan päätöksentekijän on suhteellisen helppo luoda totuudenmukainen kuva ympäristöstään, kun taas korkeassa asemassa oleva joutuu tässä nojautumaan kommunikatioon ja informaatioaineistoon. Mitä korkeammalla tasolla päätöksentekijä toimii, sitä suurempi on Joseph F r a n k e l i n mukaan hänen sosiaalinen etäisyytensä todellisesta ympäristöstä, informaatiolähteistä, ja sitä helpommin informaatio joutuu virhelähteille alttiiksi.¹¹ Tutkijan ongelmana on, pyrkiikö hän uudelleenrakentamaan päättävien yksilöiden ympäristön sellaiseksi, jollaisena nämä itse ovat sen nähneet, vaiko ratkaisun hetkellä vallinneen todellisen tilanteen mukaiseksi. Richard C. S n y d e r pitää edellistä vaihtoehtoa tavoitteena sillä perusteella, että vain päätöksentekijän itse havaitsemat tekijät ovat voineet vaikuttaa hänen päätöksiinsä, mutta

Frankel sen sijaan ottaa huomioon molemmat katsoen, että objektiivinen ympäristö puolestaan saattaa vaikuttaa päätöksentekoa seuranneen toiminnan tuloksiin.¹²

Kommunikaatioon päätöksenteon yhteydessä sisältyvä informaatio esiintyy muussakin muodossa kuin itse päätöksentekemiseen tarvittavina tietoina. Tällaisia ovat esim. järjestelmän ylläpitämistä ja tehokkuutta edistävät tiedot, joiden laatu riippuu mm. asiantuntijain pätevydestä ja koulutuksesta, samoin tiedot, joita päätöksentekijä saa päätösten toimeenpanon vaikutuksista (feedback). Jatkuvan informaatiovirran avulla päättävällä yksilöllä on hyvät mahdollisuudet saada luotettava kuva toimenpiteitensä menestyksellisyydestä tai epäonnistumisesta.¹³ Kommunikaation ja informaation puuttuessa tai sen ollessa harhaanjohtavaa (esim. alaisten antaessa miellyttämishalusta kaunistelevaa informaatiota) päätöksentekijän kohtalona sen sijaan on jäädä yksin huipulle.

Varsinkin valtion tehtävien lisääntyminen, sen huolenpidon ulottuminen koskemaan yhä useampia sosiaalisen elämän aloja on johtanut siihen, etteivät päätöksentekijäin omat kyvyt enää riitä asioiden ratkaisemiseksi, vaan asiantuntijain hyväksikäyttö ja objektiivisten asiantietojen hankkiminen kommunikaation avulla on käynyt välttämättömäksi. Vielä on syytä viitata siihen mielenkiintoiseen ilmiöön, että poliittinen päätöksentekokin on viime aikoina joutunut yhä yleisemmin riippuvaiseksi siitä, millaisen mielikuvan päätöksentekijät ovat onnistuneet luomaan pyrkimyksistään äänestäjäkunnassa. Tätä osoittaa oivallisesti tapahtunut kehitys siihen, että pitkään perinteellisesti eristäytyneinä pysyneet valtion virastot ovat viime aikoina katsooneet tarpeelliseksi ryhtyä pitämään huolta yhteyksistään asiakkaisiin, yleisöön ja julkiseen sanaan mm. tiedotuspalvelua, PR-toimintaa tehostamalla.

L Ä H D E V I I T T E E T

¹ Kommunikaatiota yleisenä ilmiönä on käsitelty useissa ulkomaisissa ja kotimaisissa teoksissa tai artikkeleissa, joista mainittakoon Katz, Elihu — Lazarsfeld, Paul, *Personal Influence*, Glencoe, Ill. 1956; Piepponen, Paavo, *Harrastusten valinta*, Porvoo 1960, s. 7—16; Allardt, Erik — Littunen, Yrjö, *Sosiologia*, kolmas, tarkistettu laitos, Porvoo 1964, s. 313—320, ja Piepponen, Paavo, *Tiedonvälitys, Yhteiskuntatieteiden Käsikirja II*, Porvoo 1964, s. 790—793.

² Kommunikaation leviämismuodoista ja suuntautumisesta yleensä ks. edellisten lisäksi etenkin Schramm, Wilbur (edit.), *Mass Communications*, 2:nd ed. Urbana, Ill. 1960; Boalt, Gunnar, *Mass communication, forskningsmetoder och resultat*, Stockholm 1965; erityisesti hallinnon kannalta Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, 2:nd ed., New York 1957, s. 154—171.

³ Eläviä esimerkkejä tällaisista Punaisen viivan »rakutaattoreista» tarjoavat monien työväenliikkeen veteraanien elämäkerrat, joista useasti ilmenee toistuvien agitaatiomatkojen vaalipiirin »joka kylään olleen lopulta pääsyynä terveyden murtumiseenkin, ks. Noponen, Martti, *Kansanedustajien sosiaalinen tausta Suomessa*, Porvoo 1964, s. 300. Runsaasti poliittista kommunikaatiota on täytynyt sisältyä esim. Otto Toivosen, suutarin, sittemmin nuorisojärjestön, piirijärjestön ja lopulta puolueen pitkäaikaisen kiertävän luennoitsijan ja kansanedustajan toimintaan: henkilötiedoissa vuodelta 1922 mainitaan hänen pitäneen 6875 esitelmää tai luentoa ja v. 1951 tämä luku oli kohonnut jo 12 175:een, ks. Suomen eduskunta 1951—1953 s. 115.

⁴ Lasswell, Harold D., *The Structure and Functions of Communication in Society*, teoksessa Bryson, Lyman (edit.), *The Communication of Ideas*, New York 1948. Yleiskatsaus kommunikaatioprosessin tutkimuksen kysymyksenasetteluun on esitetty mm. Olavi Borgin teoksessa *Suomen puolueideologiat*, Porvoo 1964, s. 112—113.

⁵ Esimerkkejä tutkimustuloksista esittää mm. Onni Rantala artikkelissaan *Suomen puoluelehdistön kehityksestä ja merkityksestä*, *Politiikka* 1/1964, s. 31—33.

⁶ Pesonen, Pertti, *Pressen som politiskt propagandamedium*, *Informasjon fra Nordisk sommeruniversitet* 2/1965, s. 73 ja 75.

⁷ Lane, Robert, *Political Life*, Glencoe, Ill. 1961, s. 293; Sjöden, Rune, *Sveriges första TV-val*, Stockholm 1962, s. 19; Piepponen, Paavo, *Propaganda, Yhteiskuntatieteiden käsikirja I*, Keuruu 1963, s. 504—506.

⁸ Berelson, Bernard — Janowitz, Morris (eds.), *Reader in Public Opinion and Communication*, Glencoe, Ill. 1953, s. 452—453; Pesonen, main. art., s. 74 ja 76.

⁹ Em. yleisesitysten lisäksi ks. Lazarsfeld, Paul — Berelson, Bernard — Gaudet, Hazel, *The People's Choice*, New York 1948, s. 49—51 ja 150—158; Berelson — Janowitz, main. teos, s. 449; Pesonen, main. art., s. 74—75; Pesonen, Pertti, *The Role of Influentials in Political Communication*, Asla 2/1965.

¹⁰ Kommunikaatiosta päätöksenteon yhteydessä ks. Snyder, Richard C. — Bruck, H. W. — Sapin, Burton, *Foreign Policy Decision Making*, Glencoe, Ill. 1962, s. 57—58 ja 90—92.

¹¹ Gross, Feliks, *Foreign Policy Analysis*, New York 1954, s. 161; Frankel, Joseph, *The Making of Foreign Policy*, London 1963, s. 98 ja 105.

¹² Snyder ym., main. teos, s. 101; Frankel, main. teos, s. 4.

¹³ Snyder ym., main. teos, s. 130—132.