

## AATTEELLISTEN KANSALAIJÄRJESTÖJEN ULKOPOLIITTISET FUNKTIOT:

### Järjestöjen funktionaalisen jaon vaikutuksesta johtajiston rekrytointiin

Aira Kalela

---

Seuraavassa tarkastellaan minkälainen funktio aatteellisilla kansalaisjärjestöillä on ulkopoliittikan muotoutumisprosessissa Suomessa. Aatteellisilla kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan tässä sellaista järjestöä, jonka toiminnan tarkoituksena ei ole aineellisen edun hankkiminen ja joka myöskään ei ole jossain yhteiskunnan roolissa toimivien yhteenliittymä. Tällaisten järjestöjen jäseniä yhdistävänä siteenä on jonkin aatteen edistäminen.<sup>1</sup> Tässä tutkimuksessa on rajoitettu sellaisiin huomattavampiin järjestöihin, joiden toiminnan pääpaino on ulkopoliittisissa kysymyksissä. Kuitenkaan Pohjola-Nordenia lukuunottamatta eivät eri maiden ystävyysseurat ole tarkastelussa mukana. Tällaisia järjestöjä toimi aineiston keräämisen ajankohtana vuonna 1968 maasamme 17.<sup>2</sup>

Edelleen tässä tutkimuksessa tarkastellaan miten erilaisten järjestöryhmien asema ja funktiot poikkeavat toisistaan, ja mitä vaikutuksia tällä funktionaalisella työnjaolla on johtajiston rekrytointiin. Rekrytoinnin tutkimus on usein kohdistunut itse prosessin lopputuloksen tarkasteluun; tutkitaan millaisia henkilöitä organisaatioon on valittu tai valikoitunut.<sup>3</sup> Tässä yhteydessä huomio on kiinnitetty lähinnä sosiaaliseen taustaan ja asemaan laajasti ymmärrettynä. Sosiaalinen asema onkin ulkopoliittisen päätöksentekoprosessin tarkastelun yhteydessä varsin merkittävä tekijä. Ensinnäkin se vaikuttaa mahdollisuuksiin osallistua itse päätöksentekoprosessiin ja toisaalta prosessiin osallistuvien asenteiden rakenteeseen ja tätä kautta päätöksen sisältöön. Alestalo on osoittanut, että eliittiorientoituneen diplomatian vallitessa sosiaalinen asema on ollut varsin huomattava epävirallinen valintakriteeri, tosin diplomatian rakennemuutokset ovat jossain määrin alkaneet vaikuttaa demokratisoivasti virkamiesten sosiaaliseen edustavuuteen. Myös eri maiden virallisten ulkopoliittisten päätöksentekijäin sosiaalinen asema ja tausta ovat erittäin korkeita.<sup>4</sup> Galtung puolestaan on osoittanut, kuinka sosiaalisessa hierarkiassa korkealla olevien ulkopoliittisten asenteiden rakenne ratkaisevasti eroaa sosiaalisen periferian asenteista.<sup>5</sup>

### **Aatteellisten kansalaisjärjestöjen asema ulkopoliittisessa päätöksentekoprosessissa**

Virallisesti ulkopoliittisia päätöksiä voivat tehdä vain henkilöt, joilla on tähän muodollinen kompetenssi. Suomessa valtiosääntö antaa käytännöllisesti katsoen lähes kaiken vallan presidentille ja hänen lähimmille avustajilleen. Parlamentaarisen valvonnan vaatimus on ulkopoliittikan alalla jäänyt tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimusten varjoon. Tärkeimmissä ulkopoliittikkaa koskevista kysymyksissä presidentti kuitenkin on riippuvainen eduskunnan hyväksymisestä eikä hän myöskään voi pysyvästi asettua vastustamaan eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen kantaa.<sup>6</sup>

Muodollisiin päätöksentekijöihin kohdistuva tarkastelutapa tarjoaa kuitenkin liian suppean lähtökohdan ulkopoliittisen päätöksentekoprosessin tutkimiselle. Ensinnäkin se sulkee pois tarkastelusta tärkeimmän: päätöksentekijöiden ulkopuolella olevien **ulkoisten ja sisäisten tekijöiden ja toimijoiden vaikutuksen**. Suomen ja myös muiden pienten maiden ulkopoliittiset ratkaisut ovat suuresti ulkoisista tekijöistä riippuvia. Maan asema kansainvälisessä järjestelmässä, sotilaallinen ja taloudellinen riippuvuus määräävät suoraan ulkopoliittisia ratkaisuja. Ne vaikuttavat myös siihen millaista informaatiota valtio saa kansainvälisestä järjestelmästä ja näin päätöksentekijäin kuvaan tästä järjestelmästä. Tätä kuvaa voidaan pitää osana ulkoisten tekijöiden epäsuorasta vaikutuksesta. Esim. Helge H v e e m kiinnittää ulkoisten tekijöiden ohella huomiota usein tutkimuskohteena laiminlyötyyn informaation määrään, sisältöön ja kontrollointiin liittyvään vaikutusvallan muotoon.<sup>7</sup> Mielenkiintoinen tässä yhteydessä on myös vastaanottajien, so. päätöksentekijäin maailmankuva ja siihen liittyvä vastaanottokyky (attentiveness). Tietyn-tyyppiseksi muotoutunut kuvahan suosii vastaavanlaista informaatiota. Erityisesti voimakkaiden muutosten aikana sopeutumaton maailmankuva ja huono vastaanottokyky häiritsevät informaation perille pääsyä. Diplomaattisen koneistomme eräänä päätehtävänä on kerätä informaatiota ulkopoliittisten päätösten valmistelua varten. Kansainvälisen järjestelmän ohella myös diplomaattisen koneiston erikoispiirteet vaikuttavat informaation selektoitumiseen. Parhaillaan käynnissä oleva muutos eliittidiplomatiasta rakennediplomatiaan ja kahdenkeskeisistä suhteista multilateraaliin vaikuttaa kerättävien tietojen lähteiden valintaan, sisältöön ja analyysimenetelmiin.<sup>8</sup>

Vaihtoehtoista informaatiota ja ratkaisumalleja tarjoavat erilaiset intressiryhmät. Käsiteltävästä asiasta (asian sisällöstä, tärkeysasteesta, salaisuudesta, asiaan käytetyn valmisteluajan pituudesta) vaikuttamaan pyrkivän ryhmän resursseista (taloudellisista voimavaroista, joukkovoimasta, asiantuntijaresursseista, omaperäisestä, uudesta ja luotettavasta informaatiosta, käytettävissä olevista kanavista ja suhteista) ja tarjotun vaihtoehdon luonteesta

(konkreettisuudesta, reaalisuudesta, soveltuvuudesta aikaisemmin noudatettuun poliittiseen linjaan) riippuu millaiset mahdollisuudet ryhmällä on tulla kuulluksi.<sup>9</sup>

Taloudellisten etujärjestöjen, erikoisesti tuonti- ja vientipiirejä sekä tuotaja- ja työnantajapiirejä edustavien järjestöjen, resurssit ovat huomattavat. Usein niiden esittämät vaihtoehtokaan eivät periaatteessa poikkea noudatetusta ulkopoliittisesta linjasta. Ne ovat myös niin kiinteässä yhteydessä päätöksen valmisteluprosessiin, ettei valmistelujen salaisuus estä niiden osallistumista. Näin ne muodostavat ryhmän, jolla on varsin huomattavat potentiaaliset ja myös faktiset mahdollisuudet vaikuttaa päätösten sisältöön. Näiden ryhmien intressit onkin tunnustettu virallisestikin, sillä niiden edustajia on usein ollut maamme neuvotteluvaltuus kuntien jäseninä.<sup>10</sup>

Aatteellisten kansalaisjärjestöjen potentiaalisetkin mahdollisuudet ovat edellisiä huomattavasti vähäisemmät. Ensinnäkin niiden resurssit ovat suhteellisen vaatimattomat. Joillakin kansalaisjärjestöillä saattaa olla laajan jäsenistön tuomaa joukkovoimaa takanaan, mutta taloudellisten resurssien puuttuessa ei joukkovoimalla ole ratkaisevaa merkitystä. Usein myös aatteellisten järjestöjen vaihtoehdot poikkeavat ratkaisevasti noudatetusta linjasta ja tällöin niiden kuulluksi tuleminen todennäköisyys on minimaalinen. Päätöksiä salaisesti valmisteltaessa oikeiden kanavien puuttuminen poistaa kansalaisjärjestöiltä myös potentiaalisen vaikutuksen mahdollisuuden. Aatteellisten kansalaisjärjestöjen vaikutusta harvoin voidaan havaita yksityisissä ulkopoliittisissa päätöksissä. Sen sijaan ne voivat pitkällä tähtäyksellä vaikuttaa sekä päätöksentekijäin että yleiseen mielipiteeseen. Tällaisesta toiminnasta esimerkkinä voidaan mainita esim. kansainvälisen rauhanliikkeen, meillä erikoisesti Sadankomitealiiton ja Rauhanpuolustajien panos maanpuolustuksesta käytyyn keskusteluun. Samalla tavoin myös joukkotiedotusvälineet vaikuttavat pitkäaikaisiin muutosprosesseihin. Toisaalta niitä voidaan pitää vain vallassa olevien ryhmien välineinä, mutta ne voivat luoda myös itsenäisesti ulkopoliittista mielipidettä. Samoin kuin aatteellisilla kansalaisjärjestöillä niillä voi olla suoraa vaikutusta vain kysymyksissä, jotka ovat herättäneet laajaa pitkäaikaista keskustelua.

Tärkeiden sisäisten ja ulkoisten tekijöiden ja toimijoiden vaikutuksen lisäksi muodolliseen päätöksentekoon kohdistuva tarkastelutapa rajoittaa myös ajan ja paikan päätöksen viralliseen kirjaamistilanteeseen, ja tällöin itse päätöksentekoprosessin tutkiminen menettää *dynaamisen luonteensa*. Joissakin alaa koskevissa tutkimuksissa on painotettu eroa käsitteiden »decision-making» ja »policy-making» välillä.<sup>11</sup> Näistä jälkimmäinen tarjoaa selvästi laajemman ja hedelmällisemmän lähtökohdan ulkopoliitiikan tutkimiselle.

Jokapäiväisiä rutiiniasioiden hoitoa lukuunottamatta päätöksiä harvem-

min tehdään yhdessä hetkessä. Tärkeimpien ratkaisujen valmisteluihin osallistuu useinkin monien intressipiirien edustajia (komiteatyöskentely, kauppasopimusvaltuuskunnat) ja lopullinen päätös on useiden toimijoiden ja toimijaryhmien vuorovaikutuksen tulosta.

Dynaamisen päätöksentekoprosessin tarkasteleminen kiinnittää huomion kaikkiin niihin tekijöihin, jotka tässä prosessissa tosiasiallisesti tai potentiaalisesti vaikuttavat; tällöin mielenkiinto kohdistuu myös kansalaisjärjestöihin.

Kolmanneksi muodollinen tarkastelutapa rajoittaa *ulkopolitiikan käsitteen* vain valtion viralliseen ulkopoliittikkaan. Ulkopoliitiikan käsite on ymmärretty hyvinkin eri tavoin tutkimuksissa. Usein siihen kuitenkin lasketaan varsinaisen suppeimman »ulkopolitiikan» käsitteen lisäksi myös ulkomaankauppa- ja puolustuspolitiikka. Myös valtiovallasta riippumattoman toiminnan sisällyttämistä ulkopoliitiikan käsitteeseen voidaan pitää perusteltuna. Esim. integraatioteoreetikot ovat kiinnittäneet huomiota kansalaisjärjestöjen ulkopoliittisen toiminnan merkitykseen integraatiokehityksessä. Esimerkkinä voi mainita Norden-yhdistysten vaikutuksen pohjoismaiseen yhteistyöhön.<sup>12</sup> Tämä on myös hyvä esimerkki niistä harvoista tapauksista, joissa laajat kansalaispiirit yhdessä hallituksen kanssa osallistuvat muutoin niin elitistisen ulkopoliitiikan hoitamiseen. Tässä yhteydessä on luonnollisesti kiinnostavaa kansalaisjärjestöjen vuorovaikutus vastaavien ulkomaalaisten ryhmien kanssa ja se mitä funktioita tällaisella toiminnalla on maan virallisen ulkopoliitiikan kannalta. Toiminnan funktioista kuitenkin tarkemmin seuraavassa.

### Aatteellisten kansalaisjärjestöjen funktio ulkopoliittisessa päätöksenteossa

Aatteellisten kansalaisjärjestöjen funktioita ulkopoliittisessa päätöksenteossa tarkastellaan tässä ensisijaisesti niiden päätöksentekoon osallistumisen muodon ja toiminnan päämäärien avulla. Näiden kahden muuttujan mukaan järjestöt voidaan jakaa kolmeen funktionaaliseen ryhmään.<sup>13</sup> Näiden kullekin ryhmälle luonteenomaisen ja tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmän funktion lisäksi kaikilla järjestöillä on myös yhteisiä funktioita, joiden saama paino toiminnassa on kuitenkin riippuvainen tästä erityisfunktiosta.

**Taulukko 1. Aatteellisten kansalaisjärjestöjen funktionaalinen jaottelu**

	osallistuminen ulkopoliittiseen päätöksentekoprosessiin ja toimeenpanoon	
suhtautuminen nykyiseen ulkopoliittiseen linjaan	+	—
	+ toimeenpaneva	legalisoiva
	— epätodennäköinen	kritisoiva

1) Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat järjestöt, jotka ovat ottaneet tai joille valtiovalta on delegoinut omaan toimialaansa kuuluvia julkisia tehtäviä. Näin tapahtuu esim. silloin kun valtiovalta päättää luovuttaa määrätyn summan pakolaisten avustamiseksi, mutta ei itse pane toimeen päätöstään, vaan jättää sen jonkin kansalaisjärjestön tehtäväksi. Tällaisten kansalaisjärjestöjen edustajat osallistuvat hyvin todennäköisesti niiden toimialaan kuuluvien ulkopoliittisten päätösten valmisteluun ja vaikuttavat tätä kautta päätöksentekoprosessiin. Suuremmassa määrin ne kuitenkin vaikuttavat päätösten todelliseen sisältöön suorittamalla niiden toimeenpanon. Näin niiden pääasiallinen funktio päätöksentekoprosessissa on eksekutiivinen. Tällaisen järjestelyn hyöty on molemminpuolinen. Ensinnäkin se on valtiovallan kannalta hyvin joustava. Tarvittaessa voidaan toimeenpanokapasiteettia lisätä järjestöjen avulla. Valtiovalta ei myöskään joudu virallisesti sitoutumaan tietyissä ulkopoliittisissa kysymyksissä, ellei se sitä tahdo, koska esim. joidenkin avustuskohteiden tukeminen voidaan näin suorittaa kansalaisjärjestöjen kautta. Kuitenkin järjestöjen toimintaa tukemalla saadaan yleisen mielipiteen taholta tulevat vaatimukset täytetyiksi. Järjestöille puolestaan yhteistyössä valtiovallan kanssa toimiminen merkitsee arvokasta tukea niiden työlle. Olennaista tälle järjestöryhmälle on, että niiden päämäärät eivät radikaalisti poikkea virallisesta ulkopoliitiikasta. Valtiovalta tuskin tukee omasta toiminnastaan poikkeavaa, eikä myöskään ulkopoliittista linjaa vastustava järjestö ryhdy toimimaan yhteistyössä valtiovallan kanssa. Tällaisia järjestöjä voidaan niiden funktion mukaan nimittää puolivirallisiksi hallinnollisiksi järjestöiksi. Näinkin pitkän nimityksen käytön aiheuttaman hankaluuden vuoksi kutsun niitä seuraavassa vain toimeenpaneviksi järjestöiksi.

2) Sellaisten järjestöjen pääasiallinen funktio, jotka tukevat virallista ulkopoliittista linjaa, mutta eivät pyri vaikuttamaan varsinaiseen päätöksentekoprosessiin, on legitimoiva. Ne informoivat kansalaispiirejä ulkopoliittisissa kysymyksissä ja hankkivat näiden kannatusta yleiselle ulkopoliittiselle linjalle tai yksityisille päätöksille. Järjestöt toimivat myös valtiovallan tai vieraiden valtioiden edustajien puolivirallisena foorumina. Nämä järjestöt ovat valtiovaltaa lähellä olevien arvovaltaisten piirien tai intellektuellien ja toisaalta huomattavien kansalaisjärjestöjen edustajien muodostamia. Toiminnan ja jäsenkunnan luonteen mukaan tähän ryhmään kuuluvia kutsutaan *establishment-järjestöiksi*. Niiden toiminta on valtiovallan kannalta erittäin tärkeä vaikutusvaltaisten piirien ja toisaalta yleisen mielipiteen tuen saavuttamiseksi. Arvovaltaisten jäsentensä ja näiden kontaktien avulla tähän ryhmään kuuluvilla kansalaisjärjestöillä olisi myös huomattavat potentiaaliset mahdollisuudet osallistua päätöksentekoprosessiin, mutta se ei kuulu järjestöjen luonteeseen. Koska ne on perustettu virallista ulkopoliitiikkaa tukemaan, ei niillä ole tarvetta muuttaa sen sisältöä.

3) Sellaisten kansalaisjärjestöjen pääasiallinen funktio, jotka eivät kannata nykyistä ulkopoliittista linjaa tai vastustavat joitakin yksityisiä päätöksiä, on kriittisen kansalaismielipiteen luominen ja vaihtoehtojen esittäminen. Kriittinen suhtautuminen noudatettuun ulkopoliittiseen linjaan aiheuttaa sen, että valtiolta ei suhtaudu kovinkaan positiivisesti näihin järjestöihin, ainakaan niille ei tarjota siinä määrin osallistumismahdollisuuksia itse päätöksentekoprosessiin kuin kahdelle edelliselle. Tällaisten järjestöjen ainoaksi mahdollisuudeksi jää siis yleiseen mielipiteeseen vetoaminen ja valtiovallan suora tai epäsuora painostaminen. Tämän vuoksi tätä ryhmää nimitetäänkin jatkossa **painostusjärjestöiksi**. Funktionaalisesti tarkasteltuna tämän ryhmän asema poikkeaa ratkaisevasti edellisistä. Valtiolta ei ole delegoinut näille järjestöille mitään tehtävää ulkopoliittikan hoitamisessa. Kuitenkin koko yhteiskunnan kannalta painostusjärjestöillä on erittäin tärkeä tehtävä, ne toimivat protestiliikkeenä, niiden kansalaispiirien edustajana, jotka eivät kannata noudatettavaa politiikkaa ja jotka eivät muutoin voi saada ääntänsä kuuluville. Edelleen ne ovat tärkeitä vaihtoehtoisen informaation levittäjiä. Näin ne ehkä saattavat onnistua jossain määrin demokratian laajentamisyrittämissä.

Neljännän funktionaalisen ryhmän, joka vastustaisi nykyistä ulkopoliittista linjaa mutta osallistuisi kuitenkin päätöksentekoprosessiin, esiintyminen on epätodennäköinen. Jotta tällainen ulkoparlamentaarinen organisaatio voisi osallistua päätöksentekoprosessiin, sen tulee omaksua päätöksentekijäin linja, ja tällöin järjestö luokiteltaisiin toimeenpaneviin organisaatioihin. Konformististen ryhmien esiintyminen tämän tyyppisessä kansalaistoiminnassa on epätodennäköistä.

Erikoisfunktioiden lisäksi tarkastellaan tässä lyhyesti myös yhteisiä funktioita. Kotimaassa tapahtuvasta toiminnasta tärkeimpiä ovat kansalaisten informointi ja kouluttaminen. Ulkopoliittiset ja kansainvälispoliittiset kysymykset ovat perinteisesti olleet etäisiä tavalliselle kansalaiselle. Kommunikaation leviämistä koskevista tutkimuksista tiedämme, että tieto ei leviä suoraan lähettäjältä vastaanottajalle vaan leviäminen tapahtuu monivaiheisesti. Tässä prosessissa ulkopoliittiset kansalaisjärjestöt toimivat omalla sektorillaan tiedon leviämisen välirenkaina. Edelleen tutkimukset ovat osoittaneet, että tällaisten järjestöjen toimintaan osallistuminen aktivoi poliittisesti kansalaisia. Kolmanneksi järjestöt toimivat asenteellisten muutosten foorumina.<sup>14</sup>

Maan rajojen yli ulottuvasta toiminnasta järjestöjen oman ulkopoliittikan ajaminen ja kansainvälisten suhteiden hoitaminen ovat tärkeimpiä vaikutuksiltaan. Esim. Galtung on pitänyt valtiovallasta riippumatonta kansalaistoimintaa huomionarvoisena integraatiokehitystä tutkittaessa. Integraatiosta puhuttaessa on kuitenkin muistettava, että kansainvälinen järjestelmä ei ole mikään homogeeninen kokonaisuus. Vaihtoehtoiset solidaarisuuden kohteet eivät useinkaan ole oma kansa ja ihmiskunta, vaan erilaiset toisensa poissul-

kevat alajärjestelmät. Yhteistyöstä eristyvä kansallinen yhteisö on erikoistapaus jälkimmäisestä. Järjestelmän valinta riippuu kunkin järjestön arvo-päämäärästä.<sup>15</sup>

### **Funktionaalisen erikoistumisen vaikutus johtajiston rekrytointiin**

Johtajistolla tarkoitetaan tässä järjestöjen hallitusten puheenjohtajia sekä muita jäseniä, palkatut toimihenkilöt eivät kuulu tutkimuksen piiriin.

Rekrytointin tutkimuksessa on usein kiinnitetty huomiota vain prosessin lopputuloksen tarkasteluun. Valintakriteerien asettamisen ja itse prosessin tarkastelu on jäänyt vähemmälle huomiolle. Etzioni näkee tämän ongelman vielä laajempaan, kun hän lukee organisaation jäsenten sosiaalistamisen rekrytointiin kuuluvaksi.<sup>16</sup> Kansalaisjärjestöjen johtajiston valinta tapahtuu jäsenistöstä. Tällöin johtajiston sosialisatio on jo tapahtunut, itse asiassa se sisältyy valintakriteerien asettamiseen. Tuskin johtajistoon valitaan henkilöä, joka ei hyväksy järjestön toiminnan tavoitteita ja keinoja. Tällainen tilanne voi syntyä vain silloin, kun oppositiossa oleva ryhmä pyrkii syrjäyttämään vallassa olevan johtajiston, tällöinkin uudet johtajakandidaatit ovat sisäistäneet opposition päämäärät ja keinot.

Johtajiston virallista valintaprosessia koskevat määräykset löytyvät jokaisen rekisteröidyn kansalaisjärjestön säännöistä. Yleensä johtajiston valinta tapahtuu jäsenistön suorittamalla vaalilla yleiskokouksessa. Tällaisen prosessin tuloksena on, että johtajisto edustaa toimivan ja vaikutusvaltaisimman jäsenistön enemmistöä.

Rekrytointia koskevissa tutkimuksissa valintakriteerit on jaettu virallisiin ja epävirallisiin.<sup>17</sup> Kansalaisjärjestöjen tapaisissa organisaatioissa ei virallisia valintakriteerejä useinkaan ole. Ainoastaan yhdistyslaki edellyttää, että hallituksen jäsenten tulee olla Suomen kansalaisia ja yhdistyksen nimenkirjoittajien tämän lisäksi täysivaltaisia.

Tämäntyyppisissä organisaatioissa kuitenkin ainoastaan epävirallisten valintakriteerien tarkastelu on mielenkiintoista. Valintakriteerejä voitaisiin johtaa useilta tahoilta, esim. johtajiston valintatavasta lähtien (kuinka hyvin johtajisto edustaa jäsenistön enemmistöä jne.) mutta tässä keskitytään tarkastelemaan vain funktionaalisen eriytymisen asettamia kriteerejä. Jotta järjestöt pystyisivät täyttämään sille asetetut tehtävät, niiden tulee olla jatkuvassa vuorovaikutuksessa oman viiteryhmänsä kanssa. Tässä viiteryhmällä tarkoitetaan yhteisöä, jota järjestö edustaa tai jonka delegoimia tehtäviä se hoitaa.

Toimeenpanevien järjestöjen viiteryhmä on ulkoministeriön tai vastaavien virkamieskunta. Jotta järjestöjen vuorovaikutus ulkoasiain hallinnon virkamiesten kanssa olisi joustavaa, niiden johtajisto pyrkii muistuttamaan vii-

meksi mainittuja. Asiaa voidaan tarkastella Galtungin esittämän rankiteorian valossa. Galtungin mukaan sosiaalinen vuorovaikutus on vilkkainta yhteiskunnan korkeimmissa sosiaalisissa asemissa. Korkea asema muodostaa yhdistävän linkin, jonka kautta vuorovaikutus tapahtuu.<sup>18</sup> Ulkoasiainhallinnon virkamieskunta on Alestalon tulosten mukaan sosiaaliselta asemaltaan varsin korkeaa.<sup>19</sup> Vuorovaikutuksen onnistumiseksi myös toimeenpanevien järjestöjen johtajiston aseman tulee olla korkea ja tasapainossa. Edelleen sosiaalisen keskustan ulkopoliittisilla asenteilla on määrätynlainen rakenne. Toimeenpanevien järjestöjen johtajiston asenteet eivät myöskään saa poiketa ratkaisevasti tästä orientoitumiskaavasta.

Establishmentjärjestöjen viiteryhmä on poliittiset päätöksentekijät. Poliittisiin päätöksentekijöihin luetaan tässä presidentin ja ulkoministerin lisäksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan jäsenet. Nämä ovat sosiaaliselta asemaltaan myös erittäin korkeita, jopa vielä korkeampia kuin virkamieskunta, koska ulkoasiainvaliokuntaa pidetään yhtenä merkittävimmistä eduskunnan valiokunnista ja sinne pyritään valitsemaan kustakin puolueesta huomattavimmat henkilöt. Establishmentjärjestöjen johtajisto on siis todennäköisesti sosiaaliselta asemaltaan korkeampaa kuin toimeenpanevien järjestöjen johtajisto ja asemaltaan tasapainoista. Ulkopoliittiselta orientoimiseltaan establishmentjärjestöjen johtajiston tulee myös muistuttaa sosiaalisen keskustan orientoitumistapaa. Asenteiden substantiaalin sisältö saa kuitenkin selvästi toisenlaisen luonteen. Virkamieskuntahan on joko poliittisesti sitoutumatonta tai selvästi konservatiivista linjaa edustava, esim. SKDL:ään kuuluvia ei virkamieskunnassa ole useita. Sen sijaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunta heijastaa kullakin hetkellä vallitsevia poliittisia voimasuhteita. Tästä johtuen voidaan esittää hypoteesi, jonka mukaan toimeenpanevien järjestöjen johtajiston poliittiset ja ulkopoliittiset asenteet ovat konservatiivisia, kun taas establishmentjärjestöjen johtajistossa ne pyrkivät muistuttamaan eduskunnan vastaavaa jakautumaa.

Painostusryhmät pyrkivät vaikuttamaan poliittisiin päätöksentekijöihin ja hallinnollisiin virkamiehiin, mutta sen viiteryhmänä ei toimi kumpikaan näistä. Painostusryhmät pyrkivät muuttamaan nykyisin noudatettua linjaa, eivät toimimaan nykyisen ulkopoliittisen keskustan ehdoilla. Tällöin eivät myöskään sen edustajat voi toimia näiden järjestöjen viiteryhmänä. Tällaisena toimivat yhteiskunnassa ylöspäin kohoavat ryhmät, jotka ovat päätöksentekoprosessin ulkopuolella, mutta pyrkivät vaikuttamaan siihen. Tällaisista ryhmistä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita opiskelijajärjestöt, joita painostusryhmistä onkin tässä tutkimuksessa muodollisesti neljä ja tosiasiallisesti viisi. Näiden johtajiston ranki on epätasapainoinen, osa saavutetuista rangeista on korkeita, mutta osa on matalia. Epäonnistuminen rankitasapainon saavuttamisessa aiheuttaa aggressiivista käyttäytymistä. Ainakin osa painostusryhmien käyttämisestä ulkoparlamentaari-



sista keinoista ja muuttavasta asennoitumisesta voidaan selittää rankiepätasapainosta johtuvaksi. Kaikki painostusryhmien käyttäytyminen ei kuitenkaan ole aggressiivista, myös neuvotteluteitse pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin ja virkamiehiin. Jotta edes jonkinlainen kontakti saataisiin aikaan täytyy näidenkin ryhmien välillä löytyä linkkejä. Painostusryhmien johtajiston ulkopoliittinen tiedollinen ja taidollinen kompetenssi voi esimerkiksi toimia tällaisena linkkinä. Onhan painostusryhmillä usein hallussaan omaperäistä ja uutta informaatiota, jota he voivat tarjota päätöksentekijäin käyttöön. Voidaan esittää hypoteesi, jonka mukaan painostusryhmien johtajiston sosiaalinen kokonaisuus on suhteellisen korkea, mutta kuitenkin epätasapainoinen. Painostusryhmien ulkopoliittinen asennoituminen on radikaalia, poliittisesti painostusryhmien johtajisto rekrytoidaan pääasiallisesti vasemmistosta.

### Rekrytointiprosessin tulosten tarkastelua

Seuraavassa tarkastellaan miten edellä esitettyjen epävirallisten rekrytointikriteerien voidaan nähdä vaikuttavan itse prosessin lopputulokseen.

#### *Sosiaalinen asema ja tausta*

Vertailukohteina käytettäviä ulkoministeriön virkamiehiä koskevia tietoja on saatu Alestalon tutkimuksesta ja poliittisia päätöksentekijöitä koskevat tiedot on julkaisusta Suomen eduskunta 1966—1969 sekä vuoden 1968 valtiopäiväkalenterista.<sup>20</sup>

**Taulukko 2. Johtajisto ja viiteryhvät sukupuolen mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV <sup>21</sup>
Naisia	7	20	12	14	27	3
Miehiä	93	80	88	86	73	97
N	29	45	49	123	26	174 <sup>22</sup>

Kansalaisjärjestöjen johtajisto on kokonaisuudessaan varsin miesvoittoista. Ainoastaan toimeenpanevien järjestöjen johtajistossa on viidesosa naisia. Näiden järjestöjen (esim. Pakolaisavun ja Punaisen Ristin) toiminta on luonteeltaan humanitaarista. Tämän toiminnan luonne selittää sen miksi johta-

jistosta on enemmän naisia kuin muissa järjestöryhmissä. Naisten ulkopoliittisen kiinnostuksen laimeutta ja osallistumisen passiivisuutta tukevat myös aikaisemmat tutkimustulokset.<sup>23</sup> Tässä yhteydessä voidaan viitata myös tuloksiin, joiden mukaan toisaalta kasvatuksesta johtuva heikko motivaatio ja toisaalta yhteiskunnan institutionalisoituneet arvot estävät naisia hakeutumasta johtaville paikoille yhteiskunnassa.<sup>24</sup>

Naisia ei ole suosittu karriäärivirkamiehinä myöskään ulkoasiainministeriössä, jossa naisten osuus on huomattavasti alhaisempi kuin vastaavasti toimeenpaneuvissa järjestöissä. Sensijaan poliittisista päätöksentekijöistä on muihin ryhmiin ja tässä tapauksessa erikoisesti establishmentjärjestöjen johtajistoon verrattuna huomattavan suuri osa naisia. Yllättävä on ulkoasiainvaliokunnan naisten osuus myös koko eduskunnan jakautumaan verrattuna, josta vain 16 % oli naisia.

**Taulukko 3. Johtajisto ja viiteryhvät iän mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
alle 20 v	0	2	0	1	0	0 <sup>25</sup>
20—29 v	17	22	67	39	0	22
30—39 v	31	18	8	17	8	38
40—49 v	17	9	8	11	11	22
50—59 v	21	36	6	20	35	14
60—69 v	10	11	6	9	42	
yli 70 v	3	2	4	3	4	
ei tietoa						4

Kansalaisjärjestöjen johtajiston ikä vaihtelee huomattavasti. Nuorin jäsen on alle 20 vuotias ja vanhin yli 80. Johtajistoon on kuitenkin kokonaisuutena ottaen rekrytoitu suhteellisen nuoria henkilöitä, 57 % on alle 40 vuotiaita. Tämä johtuu siitä, että muodollisesti neljä ja tosiasiallisesti kuusi järjestöistä on opiskelijajärjestöjä. Keski-ikäisyys on yksi Galtungin sosiaalisen aseman osatekijöistä. 40—60 vuoden ikää mittapuuna käyttäen establishment- ja toimeenpaneuvien järjestöjen johtajisto muistuttaa suurin piirtein viiteryhmiään.<sup>26</sup> Ulkoasiainministeriön virkamieskunnassa nuorempien henkilöiden osuus on tällä hetkellä varsin suuri, 60-luvulla virkamieskunnan lisäys on ollut 63 % ja tämä on tapahtunut pääasiallisesti alemmissa viroissa. Establishmentjärjestöjen johtajistossa keski-ikäisten määrä on jonkin verran alhaisempi kuin poliittisilla päätöksentekijöillä. Sosiaaliselta asemaltaan epästabilleille ja potentiaalisesti kohoaville ryhmille tyypillinen piirre on nuoruus, painostusjärjestöjen johtajistosta selvä enemmistö onkin alle 30-vuotiaita.

Ulkopoliittinen kansalaistoiminta on selvästi keskittynyt pääkaupunkiin. Tosin useilla järjestöillä on paikallisosastoja muualla maassa, mutta kaikkien katto-organisaatio sijaitsee kuitenkin Helsingissä. Joidenkin järjestöjen johtajistossa on myös muilla paikkakunnilla sijaitsevien alajärjestöjen edustajia, mutta johtajiston asuinpaikassa ei kuitenkaan ole mainittavampaa variaatiota. Myös kaikkien ei-diplomaattisten ulkoministeriön virkamiesten asuinpaikka on luonnollisesti Helsinki, mutta yllättävintä on kuitenkin se, että myös poliittisten päätöksentekijäin enemmistö asuu pääkaupungissa. Viimeksi mainitun ryhmänhän pitäisi periaatteessa demokraattisesti edustaa koko maata.

Syntymäpaikan suhteen kuitenkin on jo havaittavissa suurempaa variaatiota.

**Taulukko 4. Johtajisto ja vertailuryhmät synnyinpaikan mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
Helsinki	69	47	29	45	19	35
Muu kaup. as yli 50 000	0	9	16	10	16	19
Muu kaup. as alle 50 000	3	13	20	14	15	38
Maaseutu	28	31	35	31	50	8

Synnyinpaikankin mukaan ulkopoliittiset ryhmät ovat vielä hyvin kaupunkikeskeisiä, paiostusryhmiä ja poliittisia päätöksentekijöitä lukuunottamatta kaikkien muiden ryhmien enemmistö on syntyisin maamme kolmesta suurimmasta kaupungista ja Etelä-Suomesta, siis maan kehittyneimmistä osista. Establishment järjestöjen johtajisto on tällä muuttujalla viiteryhmänsä elitistisempää. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto muistuttaa suurempien kaupunkien osalta virkamiesten vastaavaa jakautumaa. Järjestöryhmien keskinäinen järjestys on hypoteesin mukainen, painostusryhmien johtajistossa on eniten pikkukaupungeista ja maaseudulta tulleita.

Sosiaalista taustaa kuvaamaan käytetään isän sosiaalista asemaa ammatin mukaan mitattuna.

**Taulukko 5. Johtajisto ja vertailuryhmät isän sosiaalisen aseman mukaan (ammatin mukaan luokiteltuna)**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
1—3	55	42	35	42	19	51
4—6	35	53	51	48	73	30
7—9	101	5	14	10	8	19

Ammattien luokittelussa on käytetty R a u h a l a n yhdeksänluokkaista asteikkoa ja muunnettu se sitten kolmiluokkaiseksi muuttujaksi.<sup>27</sup> Alestalon esittämä virkamiesten luokittelu ei ole kuitenkaan täysin yhtenevä edellisen kanssa. Hänen käyttämästä neljäloukkaisesta muuttujasta (yläluokka, keski-luokka, maanviljelijät ja työväestö) olen sijoittanut kaksi viimeistä luokkiin 7—9. Ammattitaitoisen työväestön kohdalla tämä luokittelu kuitenkin ei ole yhtäpitävä Rauhalan saaman tuloksen kanssa, joten täysin vertailukelpoi-sia ovat vain yläluokka ja Rauhalan luokat 1—3. Samoin myös poliittisten päätöksentekijäin kohdalla luokittelu on alemmissa sosiaaliryhmissä puutteel-linen Eduskunnan kalenteritietojen epätäydellisyyden vuoksi.

Establishmentjärjestöjen johtajiston enemmistö on lähtöisin ylemmistä yhteiskuntaluokista. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto on syntyperäl-tään keskiluokkaista tai yläluokkaista. Painostusryhmien sosiaalisen taustan jakauma on kaikkien demokraattisin, mutta sielläkin työväestön osuus on vain 14 %. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto muistuttaa jossain määrin ver-tailuryhmäänsä, mutta establishmentjärjestöjen johto on selvästi elitistisempää kuin poliittiset päätöksentekijät.

**Taulukko 6. Johtajisto ja viiteryhvät ammatin mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
1	17	11	4	10	23	14
2	10	11	2	78	12	14
3	45	44	16	33	46	25
4	21	18	35	25	19	19
5	7	16	43	24	0	28

Taulukossa 6 johtajiston ammattien luokittelussa on käytetty edelleen Rauhalan sosiaalisen kerrostuneisuuden mittaria, myös ulkoministeriön virka-miehet on saatu luokitelluksi tämän mukaan. Mittaria on käytetty tässä yhdeksänluokkaisena, koska aineisto on kasautunut viiteen ensimmäiseen ker-rokseen, ja kolmiluokkainen muuttuja ei olisi riittävän hyvin kyennyt erotte-lemaan aineistoa.

Ammatin mukaan tarkasteltuna johtajiston sosiaalisessa asemassa on tapahtunut kohoamista kaikissa järjestöryhmissä. Voimakkainta kohoami-nen on ollut establishmentjärjestöjen johtajistossa, heikointa painostusryhmien johtajistossa. Tämä vahvistaa esittämäämme hypoteesia johtajiston sosiaali-sen aseman tasapainosta. Establishment ja toimeenpanevien järjestöjen joh-tajiston asema on vakiintunut, painostusryhmien johtajisto sen sijaan edustaa yhteiskunnassa kohoavia ryhmiä, niiden asema on epävakaa eivätkä ne ole

vielä kohonneet lopulliseen paikkaansa hierarkiassa. Establishment ja toimeenpanevien järjestöjen johtajisto on erittäin yläluokkaista: kolmeen ylimpään kerrokseen kuuluu kaksi kolmasosaa johtajistosta. Myös aseman korkeutta ja keskinäistä järjestystä koskevat hypoteesit vahvistuvat tällä muuttujalla.

**Taulukko 7. Johtajisto ja viiteryhvät koulutuksen mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
Väitellyt	17	7	4	8	27	6
Akateeminen loppututkinto	59	53	22	42	31	92
Ylioppilas	14	22	59	35	11	2
Muu koulutus	10	18	14	15	31	—

Johtajiston koulutustaso on varsin korkea, tämän vuoksi taulukossa 7 onkin koulutustaso eritelty vain ylioppilastutkinnosta ylöspäin. Järjestöryhmien keskinäinen järjestys on hypoteesien mukainen ja myös jakautumat muistuttavat vertailuryhmiä. Toimeenpanevista järjestöistä ja virkamiehistä on samansuuruinen määrä väitelleitä, muilta osin virkamieskunta ei voi toimia vertailuryhmänä, koska sen virallisiin rekrytointikriteereihin kuuluu akateemisen loppututkinnon suorittaminen. Establishmentjärjestöjen johtajistosta on jonkin verran vähemmän väitelleitä kuin poliittisista päätöksentekijöistä, ensinmainitussa ryhmässä kasautuminen tapahtuu kuitenkin kahteen ylimpään luokkaan, kun jakautuma jälkimmäisessä on tasaisempi.

Johtajiston sosiaalista asemaa kuvaavien muuttujien yhteisvaikutuksen selvittämiseksi laskettiin sosiaalisen aseman indeksi käyttäen edellä kuvatuista muuttujista ikää, sukupuolta, koulutustasoa, ammattia ja synnyinpaikkaa. Pistemäärät kullakin osiolla määrättiin siten, että tutkittavat jakautuivat kullakin muuttujalla lähes kahteen yhtä suureen joukkoon saaden pistemäärän 0 tai 1. Indeksi muistuttaa Galtungin sosiaalisen aseman indeksiiä, mutta jakautuma kuvaa vain aineiston sisäisiä suhteita.<sup>28</sup> Kuusiluokkainen indeksi muutettiin lopullista tarkastelua varten kaksiluokkaiseksi.

**Taulukko 8. Johtajisto ja viiteryhvät sosiaalisen aseman mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP	UV
korkea	62	54	16	57	69	53
matala	38	46	84	43	31	47

Ulkoministeriön virkamiehille ei voitu muodostaa sosiaalisen aseman indeksiä, heidät on tässä luokiteltu kahteen ryhmään indeksin tärkeimmän muuttujan, ammatin mukaan. Johtajiston jakautumaa sosiaalisen aseman indeksillä tarkasteltaessa voidaan havaita muuttujien vaikutuksen kumuloituvan voimakkaasti. Järjestöjen keskinäinen järjestys indeksillä on selvästi hypoteesin mukainen. Myös jakautuma indeksillä vastaa hyvin vertailuryhmien vastaavaa jakautumaa. Sosiaalista kokonaisuasemaa ei tällä indeksillä voida kuitenkaan absoluuttisesti tarkastella, koska indeksin osioiden luokkarajat on määrätty tätä aineistoa erottelevaksi. Jos tälle aineistolle sovellettaisiin koko kansalle laadittua indeksiä, niin lähes kaikki johtajiston, myös painostusryhmien jäsenet saisivat korkean pistemäärän. Näin siis myös kokonaisuaseman korkeutta koskeva hypoteesi vahvistuu.

#### *Johtajiston poliittinen kanta ja ulkopoliittiset asenteet*

Ulkopoliittiset asenteet ja poliittinen kanta korreloivat keskenään. Suomen puolueideologioita tutkiessaan Borg on todennut, että vasemmiston ideologia on pasifistista ja suhtautuu myönteisesti kansainväliseen yhteistyöhön korostaen kuitenkin samalla itsemääräämisoikeutta ja kansallisia kulttuuriarvoja. Oikeiston ideologia puolestaan on patrioottista, se korostaa kansallisen armeijan tukemista, suhtautuu kielteisesti pasifistisiin vaihtoehtoihin eikä kannata niin innokkaasti kansainvälistä yhteistyötä.<sup>29</sup>

**Taulukko 9. Johtajisto ja poliittiset päätöksentekijät puoluekannan mukaan**

	EJ	TJ	PJ	YHT	UP
KOK	17	36	0	17	11
RKP	21	16	8	14	4
LIB	7	13	12	11	8
KESK	10	9	8	9	27
Oikeisto yht.	55	74	28	51	50
SDP	28	16	43	29	27
TPSL	3	4	6	5	4
SKDL	10	4	25	14	19
Vasemmisto yht.	41	24	74	48	50
Puolueen jäsen	72	37	59	55	100

Taulukosta yhdeksän on ensiksikin huomautettava, että johtajistolta ei tiedusteltu suoraan puoluekantaa, vaan minkä puolueen ohjelma lähinnä vastasi heidän mielipiteitään. Jotkut vastanneista ilmoittivat useampia ja jotkut

eivät yhtään, siksi summaksi ei missään ryhmässä tule sata. Päällekkäisyys ei kuitenkaan kasaudu oikeistoon tai vasemmistoon vaan sitä esiintyi tasa-puolisesti.

Oikeiston ja vasemmiston voimasuhteet ovat suhteellisen tasaiset koko johtajistossa. Järjestöryhmittäin poliittinen jakautuma poikkeaa kuitenkin huomattavasti toisistaan. Hypoteesin mukaisesti toimeenpanevien järjestöjen johtajisto on konservatiivisinta. Establishmentjärjestöjen jakautuma muistuttaa pääpiirteittäin poliittisten päätöksentekijäin vastaavaa jakautumaa. SKDL ja Keskustapuolue ovat hieman aliedustettuja ja tämä on koitunut kokoomuksen ja RKP:n hyväksi. Keskustapuolueen aliedustus johtuu siitä, että johtajisto lähes kokonaisuudessaan asuu Helsingissä, jossa keskustapuolueen kannatus on heikko. Ruotsalaisen kansanpuolueen yliedustus kuvastaa puolestaan ruotsinkielisen sivistyneistön perinteisesti osoittamaa aktiivista mielenkiintoa ulkopoliittisiin kysymyksiin. Myös painostusryhmien johtajiston poliittinen jakautuma on hypoteesin mukainen, se on selvästi vasemmistoenemmistöinen.

Taulukossa 10 on esitetty järjestöryhmien koheesio tärkeimmissä ulkopoliittikkaan liittyvissä kysymysryhmissä. Koheesio voi vaihdella +1 ja -1 välillä, ensimmäisessä tapauksessa johtajisto kannattaa yksimielisesti jotain kysymystä, jälkimmäisessä tapauksessa se vastustaa sitä. Nollaa lähellä oleva arvo merkitsee täydellistä yksimielisyyden puutetta. Indeksi on saatu vähentämällä positiivisten kannanottojen määrästä negatiiviset ja jakamalla erotus sadalla.<sup>30</sup> Ei-osaa-sanoa-vastausten poisjättämistä voidaan perustella järjestöjen ulkopoliittisen funktion pohjalta. Päätöksiä toimeenpannessaan tai yleisöä informoidessaan tai päätöksien sisältöön vaikuttamaan pyrkiessään järjestöt joutuvat ottamaan kantaa ulkopoliittisiin kysymyksiin. Tällöin järjestön politiikan määräävät johtajiston aktiiviset kannanotot. Lopputulos on positiivisten ja negatiivisten asenteiden summa, ja se voi heijastua myös implisiittisesti toiminnan sisällössä, vaikka järjestö järjestönä ei eksplisiittisesti otakaan kysymykseen kantaa. Vain tapauksessa, jossa ei-osaa-sanoa-vastanneiden ryhmä on enemmistönä tai lähellä tätä, tämän ryhmän mielipide voi olla vaikuttava, tällaisia tapauksia ei kuitenkaan esiintynyt.

Taulukossa 10 on ryhmiteltyinä kansainvälistä yhteistyötä, nationalismia, militarismia, itä-länsi-suhteita ja kehitysmaita koskevia kysymyksiä.

Toimeenpanevien järjestöjen johtajiston ulkopoliittinen ideologia on selvästi nationalistista: johtajisto suhtautuu kielteisesti kansainväliseen yhteistyöhön maailmanvaltion tai hallituksen tasolla, ja vastustaa yksipuolista aseistariisunaa. Se kannattaa puolestaan pohjoismaisen valtioliiton edistämistä ja EEC:n kanssa käytäviä neuvotteluja. Edelleen tämä ryhmä suhtautuu muita kielteisemmin kehitysmaihin.

**Taulukko 10. Johtajiston koheesio ja asennoituminen tärkeimmissä ulkopoliittisissa kysymysryhmissä**

	EJ	TJ	PJ
Maailmanvaltion perustaminen	.05	—,55	.23
Maailman hallituksen perustaminen	—,30	—,70	.36
Kansall. perinteiden vaaliminen	.00	.44	—,37
Suomen kielen opettaminen	.48	.48	—,04
Kokonaiskoheesio	.21	.54	.25
Yksipuolinen aseistariisunta	—,30	—,67	.42
Sotilasmäärärahojen kaksinkert.	—,65	.03	—,96
Ulkopuolisen sot. avun käyttö	—,60	—,48	—,19
Kokonaiskoheesio	.52	.39	.52
Pohjoismaisen valtiol. edistäm.	.35	.75	—,02
Ruotsi 1. kieleksi peruskouluun	.49	.19	—,12
Neuvottelut EEC:n kanssa	—,22	.56	—,38
Itä-Saksan tunnustaminen	—,14	—,37	.86
Kokonaiskoheesio	.40	.47	.34
1 % kansantuotteesta keh.maille	.15	—,08	.70
Tullihelpotuksia keh.maille	.69	.36	.96
Keh.maiden vapautustaist. oikeutett.	—,16	—,44	.69
USA pois Vietnamista asteittain	1,00	.77	.79
Kokonaiskoheesio	.50	.41	.79
Kokonaiskoheesio	.37	.46	.47

Establishmentjärjestöjen johtajisto suhtautuu indifferentisti maailmanvaltioajatuksen ja negatiivisesti maailmanhallituksen perustamiseen. Kokonais- asennoituminen nationalismia mittaavalla ulottuvuudella on positiivinen. Edelleen johtajisto suhtautuu negatiivisesti yksipuoliseen aseistariisuntaan, mutta vastustaa myös sotilasmäärärahojen voimakasta lisäämistä. Itä—Länsi ulottuvuudella se pyrkii tasapainoilemaan suhtautumalla negatiivisesti sekä Itä-Saksan tunnustamiseen että neuvotteluihin EEC-maiden kanssa (huom. aineisto kerätty -68). Kuitenkin establishmentjohtajisto suhtautuu positiivisesti pohjoismaisen valtioliiton edistämiseen. Pohjoismaista yhteistyötä voidaan pitää länteen suuntautuvana ja tässä mielessä tätä ryhmää voidaan pitää kuitenkin jossain määrin länsiyhtävällisenä. Kehitysmaille myönnettävät tullihelpotukset saavat paljon suuremman kannatuksen kuin kehitysavun korottaminen 1 %:iin kansantuotteesta. Merkillepantavaa on kuitenkin establishmentjohtajiston ehdoton yksimielisyys Vietnamin kysymyksessä.

Painostusjärjestöjen ideologia on kaikkein radikaaleinta ja samalla myös selvästi vasemmistolaisista. Ne kannattavat ainoana ryhmänä maailmanvaltion



ja hallituksen perustamista sekä yksipuolista aseistariisuntaa. Ulkopuolisen sotilaallisen avun käyttö militarismiulottuvuudella ei mittaa itse asiassa sotilaalliseen apuun suhtautumista, vaan kansallista riippumattomuutta/riippuvuutta. Tällä osiolla painostusjärjestöt saavat selvästi matalimman kertoimen. Itä—Länsi ulottuvuudella painostusryhmien vasemmistolaisuus tulee selvästi esille. Tämä ryhmä on myös kaikkein kehitysmaaystävällisin. Vietnania koskevassa kysymyksessä kaikki olivat ehdottomasti sitä mieltä, että USA:n on aloitettava vetäytyminen, mutta osan mielestä sen piti tapahtua kokonaisuudessaan välittömästi ja tämä ryhmä ei ollut siis yhtä mieltä asteittaista vetäytymistä koskevan väittämän kanssa.

Borgin antama kuva porvarillisesta ja vasemmistolaisesta puolueideologiasta muistuttaa peruspiirteiltään toimeenpanevien järjestöjen ja painostusryhmien vastaavia profiileja. Painostusryhmien ideologia poikkeaa traditionaalista suomalaisesta vasemmistolaisesta ideologiasta kuitenkin siten, että se ei ole kansallisia arvoja korostavaa. Päin vastoin se suhtautuu kielteisesti nationalismiin, mikä onkin ollut tyyppinen piirre suomalaiselle uusvasemmistolaiselle liikkeelle.

Ryhmien asenteellisen koheesion voi havaita vaihtelevan asenneulottuvuudelta toiselle. Alikehittyneitä maita koskevista kysymyksistä ollaan kuitenkin kaikkein yksimielisimpiä. Ryhmien sisäinen koheesio on korkein painostusjärjestöissä ja toimeenpaneveissa järjestöissä. Tämä vastaa täysin järjestöjen puoluejakautumasta saamaamme kuvaa. Koska establishmentjärjestöt tasapuolisimmin edustavat kaikkia puolueita, niiden ulkopoliittinen ideologia on heterogeenisinta.

Järjestöryhmien ulkopoliittinen ideologia noudattaa selvästi niiden funktionaalista työnjakoa. Sekä establishment että toimeenpanevien järjestöjen ulkopoliittinen asennoituminen on säilyttävää, nykyistä linjaamme tukevaa ja pyrkii muistuttamaan niiden ryhmien asenteita, joiden kanssa ne ulkopoliittisessa päätöksentekoprosessissa joutuvat vuorovaikutukseen. Painostusryhmien asenteet eroavat säilyttävien ryhmien asenteista selvästi. Myös ulkopoliittisia asenteita ja poliittista jakautumaa koskevat hypoteesit vahvistuvat.

#### *Johtajiston ulkopoliittinen aktiivisuus*

Lopuksi tarkastellaan vielä kuinka aktiivisia henkilöitä rekrytointiprosessin tuloksena johtajistoon on valikoitunut. Epäviralliset rekrytointikriteerit sisältävät myös odotuksia johtajiston aktiivisuudesta. Taulukossa 11 olevien neljän muuttujan avulla tarkastellaan tiedollisen ja sosiaalisen ulkopoliittikan harrastuksen määrän ja laadun vaihtelua järjestöryhmissä. Muuttuja yksi on johtajiston jäsenyyksien lukumäärä ulkopoliittisiin kysymyksiin keskitty-

**Taulukko 11. Johtajisto ulkopoliittisen aktiivisuuden mukaan**

	jäsenyys ulkop. järjestöissä					aktiivisuus ulkopol. järjestöissä					osall. ulko- pol. keskust.				ulkopol. mater. lukeminen		
	1	2	3	4	5	I	II	III	IV	V*	1	2	3	4	I	II	III
EJ	t. us.										t. us.						
EJ	7	14	21	14	45	34	28	14	14	10	14	41	31	14	38	45	17
TJ	24	33	20	9	13	15	36	18	13	18	33	40	20	7	78	20	2
PR	14	22	14	6	43	25	31	18	12	14	42	25	22	10	45	47	8
YHT	16	24	18	9	23	23	32	17	13	15	32	34	24	10	55	37	8

\* I = alle 10, II = 10—19, III = 20—29, IV = 30—39, V = yli kolmekymmentä

neissä kansalaisjärjestöissä, muuttuja kaksi puolestaan kuvaa kuinka monta kertaa vuodessa tutkitut ovat keskimäärin osallistuneet tällaisten järjestöjen tilaisuuksiin. Muuttuja kolme ilmoittaa niiden sosiaalisten pienryhmien lukumäärän (perhe, ystäväpiiri, työpaikka), joissa vastaajat ovat ilmoittaneet keskustelewansa ulko- tai kansainvälispoliittisista kysymyksistä. Edelliset kolme ovat luonteeltaan sosiaalisia muuttujia, neljä on tiedollisen kiinnostuksen muuttuja ja ilmoittaa kuinka monesta koti- tai ulkomaisesta sanoma- tai aikakauslehdestä vastaaja seuraa kansainvälispoliittisia tapahtumia.

Establishmentjärjestöjen johtajisto on jäsenenä varsin monessa järjestössä, jäsenyys on kuitenkin joissain tapauksissa passiivista, koska tämän ryhmän henkilöt osallistuvat vähiten järjestöjen toimintaan. Ulkopoliittisiin kysymyksiin kohdistuva tiedollinen kiinnostus on korkeinta myös tässä ryhmässä. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto on jäsenenä harvemmissä järjestöissä mutta osallistuu kaikkein aktiivisimmin näiden toimintaan. Tiedollinen kiinnostus on kaikkein laimeinta tässä ryhmässä. Edellä esitetty vertailu on vain ryhmien keskinäisiä eroja kuvaavaa, absoluuttisesti tarkasteltuna kaikkien järjestöryhmien johtajisto on erittäin aktiivista.

### Johtopäätöksiä

Edellä on tarkasteltu aatteellisten ulkopoliittisten kansalaisjärjestöjen osallistumista ulkopoliittiseen päätöksentekoprosessiin ja tässä tapahtuneen funktionaalisen jaon vaikutuksia johtajiston rekrytointiprosessin lopputulokseen. Järjestöt jakautuivat pääasiallisen funktionsa mukaan kolmeen ryhmään: establishmentjärjestöt, toimeenpanevat järjestöt ja painostusjärjestöt. Tätä jakoa käytettiin analyysin lähtökohtana.

Ensinnäkin voitiin todeta, että kaikkien järjestöryhmien johtajat oli rekrytoitu erittäin elitistisesti. Heidän sosiaalinen taustansa oli erittäin korkea ja enemmistö oli syntyisin Suomen kolmesta suurimmasta kaupungista, tällä hetkellä lähes kaikki asuvat pääkaupungissa. Myös johtajiston oma sosiaalinen asema on erittäin korkea, sukupuolen, koulutuksen ja ammatin mukaan mitattuna. Rauhalan mukaan luokiteltuna johtajistosta 51 % kuului ylimpään luokkaan, koko Suomen väestöstä vastaava luku on vain 10.8. Koulutuksen mukaan mitattuna epäsuhte on kaksikymmenkertainen, ylioppilastutkinnon suorittaneita johtajistossa on 85 % koko väestöstä 4.2 %.<sup>31</sup>

Kuitenkin eri järjestöryhmien välillä oli rekrytointiprosessin lopputuloksissa suuriakin eroja. Järjestön funktio määräsi ilmeisen selvästi epävirallisten rekrytointikriteerien asettamista. Galtungin esittämästä sosiaalista asemaa ja vuorovaikutusta koskevasta teoriasta johdetut hypoteesit vahvistuivat tässä aineistossa. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto, jolle toimintansa pääfunktioita toteuttaessa vuorovaikutus ulkoasiainhallinnon virkamiesten kanssa on tärkeää, pyrkii muistuttamaan näitä. Establishmentjärjestöjen johtajisto puolestaan pyrkii muistuttamaan poliittisia päätöksentekijöitä ja painostusryhmien johtajisto yhteiskunnassa kohoavia ryhmiä. Kahden ensiksi mainitun ryhmän johtajiston kokonaisuus on vakaa ja suhteellisesti korkeampi kuin painostusryhmien johtajiston, jonka kokonaisuus on lisäksi epätasapainoinen.

Järjestöjen funktionaalinen erikoistuminen heijastuu myös niiden yleisessä ja ulkopoliittisessa ideologiassa. Kunkin ryhmän ideologia ja poliittinen jakautuma on kongruentti vastaavan vertailuryhmän ideologian kanssa. Toimeenpanevien järjestöjen ja establishmentjärjestöjen asennoituminen on säilyttävää. Toimeenpanevien järjestöjen johtajisto on kuitenkin selvästi konservatiivisempaa, kun taas establishmentjärjestöjen johtajiston poliittinen jakautuma pyrkii muistuttamaan päätöksentekijäin vastaavaa jakautumaa. Painostusryhmien johtajistoon rekrytoidaan vasemmistolaisia henkilöitä, jotka ajavat nykyisestä linjasta radikaalisti poikkeavaa ulkopoliitiikkaa.

Oman toimintansa kannalta funktionaalisesti tarkasteltuna järjestöt rekrytoivat johtajansa hyvin tarkoituksenmukaisesti. Koko ulkopoliittisen päätöksentekijärjestelmän kannalta järjestöjen rekrytointiprosessilla on stabiloiva vaikutus. Jos kuitenkin funktionaalisen lähestymistavan asemasta tarkastelemme tätä prosessia demokraattisen osallistumisen ja allokoinnin näkökulmasta osallistumismahdollisuuksien epätasainen jakautuminen olisi silmiinpistävä jyrkkä.

## LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Vertaa esim. Grame C. Moodien ja Gerald Studdert-Kennedyn määritelmää aatteellisesta painostusjärjestöstä, Grame C. Moodie — Gerald Studdert-Kennedy, *Opinions, Publics and Pressure Groups*, 60—71, Lontoo 1970.

<sup>2</sup> Järjestöjä koskeva aineisto kerättiin vuonna 1968. Tutkimusta varten analysoitiin seuraavaa kirjallista materiaalia: järjestöjen 1) toimintakertomuksia, 2) toimintasuunnitelmia, 3) sääntöjä, 4) julkilausumia ja vetoamuksia sekä 5) lehtiä tai tiedotteita. Lisäksi suoritettiin hallituksen jäseniä ja puheenjohtajia koskeva kysely, joka postitettiin 150 vastaajalle. Lomakkeen palautti 127 henkilöä. Vastausprosentiksi tuli näin 85, jota voidaan pitää riittävän edustavana. Lopullisessa analyysissä käytettiin kuitenkin vain 123 henkilön antamia tietoja.

<sup>3</sup> Matti Alestalo, *Muuttuva diplomatia ja diplomaatit*, Helsingin Yliopiston Sosiologian laitoksen tutkimuksia 136/1969, 46, Helsinki 1969.

<sup>4</sup> Diplomaattien sosiaalisesta taustasta ks. Alestalo, mt. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan, presidentin ja ulkoministerin sosiaalista asemaa ja taustaa koskevia tietoja on käytetty vertailuaineistona tässä artikkelissa. Tiedot perustuvat teoksiin: Eduskunnan kanslia (toim.) *Suomen Eduskunta 1966—69*, Helsinki 1966 ja *Valtiopäiväkalenteri vuodelta 1968*, Helsinki 1968. Esim. Norjassa Hellevik on tutkinut parlamentin ulkoasiainvaliokunnan jäseniä, ks. Ottar Hellevik, *Recruitment to the Position of Foreign Policy Specialists in the Norwegian Parliament*, IPRA:n toista yleiskokousta varten valmistettu paperi 1967.

<sup>5</sup> Johan Galtung, *Foreign Policy Opinions as a Function of Social Position*, *Journal of Peace Research* 2/1964, 95—120, Oslo 1964.

<sup>6</sup> Jaakko Nousiainen, *Suomen Poliittinen järjestelmä*, 256—266, Helsinki 1959.

<sup>7</sup> Helge Hveem, *Kommentti Jens A. Christophersenin artikkeliin*, *International Politikk* 7/1968, 741—50, Oslo 1968.

<sup>8</sup> Johan Galtung — Mari Holmboe Ruge, *Patterns of Diplomacy*, *Journal of Peace Research* 6/1969, 101—107, Oslo 1969.

<sup>9</sup> Graeme C. Moodie — Gerald Studdert-Kennedy, mt. 64—77.

<sup>10</sup> Väinö Huuska, *Etujärjestöjen painostuspolitiikka Suomessa 168—203*, Porvoo 1968.

<sup>11</sup> Helge Hveem, mt.

<sup>12</sup> Amitai Etzioni, *Political Unification*, 212—214, New York 1965.

<sup>13</sup> Tutkituista järjestöistä viisi luokiteltiin establishmentjärjestöihin kuuluvaksi: Nuoren Polven Ulkopoliittinen Yhdistys, Paasikiviseura, Pohjola-Norden, Suomen YK-Liitto ja Utrikespolitiska Samfundet i Finland. Suomen YK-liitto olisi voitu luokitella myös toimeenpaneviin järjestöihin kuuluvaksi koska se on alkanut myös toimia puolivirallisena YK-poliittisena tiedotustoimistona. Viime aikoina se on alkanut harjoittaa myös painostustoimintaa Suomen YK-politiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Seuraavat viisi järjestöä luokiteltiin toimeenpaneviksi järjestöiksi: Amnesty Internationalin Suomen Osasto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Suomen Reserviupseeri Liitto ja Suomen Ulkomaankauppaliitto. Viimeksi mainittu ei ole puhdas aatteellinen yhdistys, mutta toisaalta sitä ei voida pitää myöskään taloudellisena etujärjestönä. Se on lähinnä vientiä harjoittavien piirien yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on koulutustoiminta ja informaation levittäminen.

Painostusjärjestöihin luokiteltiin: Etelä-Afrikka Toimikunta, FNL-ryhmä, Kreikan Demokratian puolesta -yhdistys, Suomen Opiskelijain YK-liitto, Suomen Sadankomitealiitto, Suomen Rauhanliitto, YK-yhdistys ja Suomen Rauhanpuolustajat.

Kyselyyn vastannut johtajisto jakautui näiden ryhmien kesken seuraavasti: establishmentjärjestöt 29, toimeenpanevat järjestöt 45 ja painostusjärjestöt 49.

<sup>14</sup> William O. Chittick, *State, Press and Pressure Groups*, 220—234, Yhdysvallat 1970.

- <sup>15</sup> Aira ja Jaakko Kalela, Nuorisojärjestöjen kansainvälinen toiminta Suomessa 1970, Helsingin Yliopiston Yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia 21/1971, Helsinki 1971.
- <sup>16</sup> Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, 157, New York 1967.
- <sup>17</sup> Matti Alestalo, mt. 46—49.
- <sup>18</sup> Hannu Ussitalo, Rankiteoriasta ja tasapainoprosesseista, Helsingin Yliopiston Sosiologian laitoksen tutkimuksia 146/1970, Helsinki 1970.
- <sup>19</sup> Matti Alestalo, mt. 46—147.
- <sup>20</sup> Matti Alestalo, mt. Eduskunnan keskuskanslia (toim. 3) mtt. Jatkoanalyysissä käytetään mainittuja aineistoja vertailussa viittaamatta enää lähteisiin.
- <sup>21</sup> Taulukoissa säännöllisesti käytetyt lyhenteet: EJ = establishmentjärjestöt, TJ = toimeenpanevat järjestöt, PJ = painostusjärjestöt, UP = ulkopoliittiset päätöksentekijät, UV = ulkoasiainhallinnon virkamiehet.
- <sup>22</sup> Niiden henkilöiden lukumäärä, joita taulukoissa esitettävät tiedot koskevat, on kaikissa taulukoissa sama, ja tämän vuoksi lukumääriä ei toisteta jokaisessa taulukossa.
- <sup>23</sup> Johan Galtung, mt.
- <sup>24</sup> Päivi Elovainio, Naisopiskelijat ja akateemiset naiset, Helsingin Yliopiston Sosiologian laitoksen tutkimuksia 95/1966, 18.
- <sup>25</sup> Alestalon käyttämät luokkarajat poikkeavat hieman tässä artikkelissa käytetyistä ja ovat: 1) alle 30 vuotiaat, 2) 31—40 v, 3) 41—50, 4) yli 50 ja 5) ei tietoa.
- <sup>26</sup> Johan Galtung, mt.
- <sup>27</sup> Urho Rauhala, Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalinen kerrostuneisuus, Helsinki 1966.
- <sup>28</sup> Johan Galtung, mt.
- <sup>29</sup> Olavi Borg, *Basic Dimensions of Finnish Party Ideologies: A factor analytical study*, *Scandinavian Political Studies* 1/1966, 94—117, Helsinki.
- <sup>30</sup> Ks. myös Galtungin perusteluja indeksin käytölle, Johan Galtung, *Images of the World in the Year 2000, A synthesis of the ten nation-study*, European Coordination Centre in Social Sciences, 7—8, Wien 1970.
- <sup>31</sup> Urho Rauhala, mt. 191, ja Suomen Tilastollinen Vuosikirja 1968, Helsinki 1968.