

ALUEHALLINNON LEGITIMITEETIN RAKENTUMINEN SOSIAALI- JA
TERVEYDENHUOLLON UUDISTUKSESSA

Pro gradu -tutkielma

Moona Harju

Valtio-oppi

Lapin yliopisto

Ohjaaja: Petri Koikkalainen

2021

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Aluehallinnon legitimiteetin rakentuminen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

Tekijä: Moona Harju

Koulutusohjelma/oppiaine: Poliittikatieteet, valtio-oppi

Työn laji: Pro gradu -työ_x_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__

Sivumäärä: 89

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Suomessa on yritetty saada läpi aluehallinnon uudistusta jo 1800-luvun loppupuolelta asti. Uudistusversiot ovat muuttaneet muotoaan hallitusvastuussa olevien puolueiden mukaan, mutta yritys toisensa jälkeen on kaatunut. Viimeisin kaatunut versio oli Sipilän hallituksen yhdistetty maakunta- ja sote-uudistus, joka kaatui perustuslaillisiin ongelmiin naistenpäivänä 8.3.2019. Nykyinen Sanna Marinin johtama hallitus on tekemässä omaa versiotaan, jossa sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnallisten hyvinvointialueiden vastuulle. Vaiheittain etenevän uudistuksen lopputuloksena on integroida monialaisten maakuntien vastuulle sote-palveluiden lisäksi myös nykyisten maakuntien liittojen sekä ELY-keskusten tehtäviä.

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan aluehallinnon legitimiteetin rakentumista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Tutkimuskysymyksenä on: millä tavoin tulevan aluehallinnon legitimiteettiä rakennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa? Menetelmänä käytän teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Teoriapohjan luo legitimiteettiteoria sekä van Leeuwenin legitimaatiokategoriat, jotka ovat auktorisointi, moraalinen evaluointi, rationalisointi sekä tarinallistaminen.

Aineisto koostuu monipuolisesta sote-uudistuksen valmisteluaineistosta, perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista sekä puolueiden sote-kannanotoista etenkin niiltä osin, mitkä käsittelevät aluehallintoa sekä uudistuksen demokratiavaikutuksia. Mukana on myös joiltain osin Sipilän hallituksen aikaisia valmisteluasiakirjoja, jotka ovat toimineet muuttumattomina Marinin uudistuksen valmistelussa. Analyysi on toteutettu teorialähtöisenä sisällönanalyysinä luokittelemalla aineistosta löytyneet legitimaatiokategoriat. Tavoitteena on löytää selkeästi yhden legitimaatiokategorian kautta tapahtuvaa legitimointia. Mahdolliset päällekkäisyydet huomioidaan ja tuodaan julki.

Pro gradu -tutkielman tuloksissa kategorioiden esiintyminen suhteessa analysoitavaan aineistoon osoittaa, että kussakin aineistotyypissä korostuu tietty kategoria. Yhteys kategorian ja aineiston välillä ei ole absoluuttinen, mutta osoittaa tiettyjä painotuksia. Esimerkiksi puolueet käyttivät paljon moraalista evaluointia, kun taas asiantuntijalausunnoissa painotettiin auktorisointia. Rationalisointia, etenkin saavutettaviin hyötyihin ja toimintaympäristön muutoksiin viittaamista käytettiin tasapuolisesti kaikissa aineistotyypeissä. Tarinallistamista, eli tarinankerronnan kautta legitimointia harjoittivat pääsääntöisesti puolueet. Yhteenvetona voi todeta, että aluehallinnon legitimiteettiä rakennettiin sote-uudistuksen valmisteluaineistoissa monipuolisesti van Leeuwenin eri kategorioiden kautta. Jokaisesta kategoriasta löytyi sekä uudistusta puolustavia että vastustavia argumentteja.

Avainsanat: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, aluehallinnon uudistus, aluevaalit, legitimiteetti, Van Leeuwen, teorialähtöinen sisällönanalyysi

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuksen aihe ja taustaa	4
1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet	5
1.3 Tutkimusasetelma ja -rajaus	7
2 RAKENNEUUDISTUKSET SUOMESSA	9
2.1 Rakenneuudistusten historia ja nykytila Suomessa	9
2.2 Eurooppalaiset versiot	15
2.3 Kainuun hallintokokeilu	17
2.4 Maakuntavaalit	18
3 AINEISTO JA MENETELMÄ	21
3.1 Tutkimuksen aineisto	21
3.2 Tutkimusmenetelmä	22
4 LEGITIMITEETIN RAKENTUMINEN	24
4.1 Legitimiteetikäsitteen historia	24
4.2 Keskeiset legitimiteetikäsitteet sekä -teoriat	26
4.3 Legitimiteetin rakentuminen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa	31
4.4 Legitimaation kategoriat	34
5 AUKTORISOINTI	39
5.1 Lait ja säädökset	40
5.2 Tavat ja perinteet	43
5.3 Henkilön tai instituution auktoriteetti	47
6 MORAALINEN EVALUOINTI	51
6.1 Arvottavat sanavalinnat	51
6.2 Abstraktio	54
6.3 Analogia	56
7 RATIONALISOINTI	59
7.1 Tavoitteet	60
7.2 Saavutettavat hyödyt	62
7.3 Toimintaympäristön muutokset	64
8 TARINALLISTAMINEN	67
8.1 Palkitsevat ja symboliset tarinat	67
8.2 Rankaisevat ja varoittavat tarinat	70
9 JOHTOPÄÄTÖKSET	73
LÄHDELUETTELO	82

1 JOHDANTO

Vuonna 2030 joka neljäs suomalainen on yli 65-vuotias ja maamme väestönkasvu keskittyy vain muutamalle alueelle (Rissanen et.al. 2020, 7). ”Väki vähenee ja pidot paranee” -lausahdus ei tässä tilanteessa pidä paikkaansa, sillä väestön vanheneminen ja alhainen syntyvyys kuormittavat jo nyt sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän lisäksi myös maamme huoltosuhdetta. Kuntatalous ympäri maan on ollut jo vuosia ongelmissa kasvavien sote-menojen myötä. Myös sosiaali- ja terveystalouden järjestelmämme on hyvin pirstaleinen, sillä palveluita järjestävät niin kunnat, kuntayhtymät kuin yksityinen sektori. Tähän ongelmaan on pyritty löytämään ratkaisua eri hallitusten toimesta jo vuosikymmeniä, mutta tuloksetta. Myös nykyinen hallitus on valmistelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta, joka tulisi voimaanastuessaan siirtämään sote-palvelut sekä pelastustoimen laajemmille hartioille, hyvinvointialueille, tavoitteenaan selkeyttää palvelurakennetta ja helpottaa kuntien tukalaa taloustilannetta.

1.1 Tutkimuksen aihe ja taustaa

Pro gradu -tutkielmassa tarkoitukseni on tutkia Sanna Marinin hallituksen sote- ja aluehallinnon uudistuksen legitimitetin rakentamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on yritetty saada maaliin jo vuosikymmeniä, mutta tuloksetta. Nykymuotoinen Sanna Marinin hallituksen reformi valmistuttuaan siirtäisi sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen suuremmille hartioille, hyvinvointialueille. Nämä suunnitelmassa olevat sote-maakunnat ovat Suomen hallintojärjestelmässä aivan uusia hallinnonaloja, joilla nähdään olevan paljon sananvaltaa kyseisten sote- ja pelastustoimen alojen päätöksenteossa.

Olen aina ollut kiinnostunut yhteiskunnallisista asioista ja etenkin siitä, miten ihmiset pääsevät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja miten tämä osallisuus oikeutetaan. Pitkään vatvotun sote-uudistuksen uusimman version yhteydessä huomasin, että perustettavilla sote-maakunnilla sekä niiden korkeinta päätösvaltaa käyttävillä aluevaltuustoilla on yllättävän paljon ja isoja asiakokonaisuuksia päätettävänä. Aluevaltuustojen edustajat tullaan valitsemaan suoraan täysin uuden järjestelmän kautta. Näiden näkökulmien myötä kiinnostuin siitä, miten sote-uudistuksen legitimitettiin rakennetaan juuri demokraattisen aluehallinnon kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus on hallinnut niin politiikantutkimuksen kuin muidenkin tieteenalojen keskustelujakin jo vuosikymmeniä. Aihe on mielestäni valtiopoliittisesti relevantti, sillä uudistuksen toteutuessa Suomen perinteinen hallintorakenne tulee muuttumaan. Kunta- ja valtakunnallisen sektorin välille syntyy uusi hallinnon taso, jonka edustajat valitaan suoraan vaaleilla, eikä välillisesti kunnan- tai kaupunginvaltuustojen kautta, kuten nykyisessä maakuntatason päätöksenteossa tehdään.

Valtio-opin tieteenalalla mielenkiintoa tutkimusaihetta kohtaan nostattaa myös puoluenäkökulma; jokaisella puolueella on omanlaisensa näkemys, miten sosiaali- ja terveyspalveluja tulisi uudistaa ja siirtää yhtenäisemmille toimijoille. Monet eri hallitukset ovat yrittäneet helpottaa kuntien ahdinkoa alati kasvavien sosiaali- ja terveyspalvelujen menojen kasvun suhteen, kuitenkin tuloksetta. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana vuonna 2005 käynnistynyt kunta- ja palvelurakenneuudistus, eli Paras-hanke, jonka tavoitteena oli vahvistaa kuntien kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään, etenkin sote-palveluiden tuotannosta. Uudistus jatkui myös Vanhasen toisen hallituksen sekä Mari Kiviniemen hallituskautena, minkä myötä kuntien määrä väheni vuosina 2007–2011 kaiken kaikkiaan 45 kunnalla. (Sutinen 2019.) Vuonna 2011 Kokoomuksen noustessa pääministeripuolueeksi Jyrki Kataisen kuuden puolueen hallitus päätti ryhtyä suunnittelemaan kuntauudistusta, joka perustuisi niin sanottuihin vahvoihin peruskuntiin. Tämä uudistustavoite kaatui kuitenkin hallituskumppani SDP:n perääntymiseen. (Emt.) Tuoreimpana tapauksena muistamme Juha Sipilän maakuntauudistuksen, joka kaatui perustuslaillisiin ongelmiin ja valinnanvapauskiistaan keväällä 2019. Uudistus on siis muuttanut muotoaan tekijöidensä poliittisten intressien mukaan. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan Marinin hallituksen sote-uudistus tulee olemaan edeltäjiinsä verrattuna pelkistetympi. Alueuudistusta on yritetty tehdä Suomessa jo 1860-luvulta lähtien, mutta nykymuotoisena sote-palvelut sisältävän uudistuksen historian katsotaan yltävän niin ikään Vanhasen PARAS-hankkeeseen.

1.2 Tutkimusongelma ja keskeiset käsitteet

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on selvittää, miten Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä perustettavien sote-maakuntahallintojen legitimitetti rakennetaan uudistuksen valmisteluvaiheessa

aluehallinnon näkökulmasta. Tavoitteen saavuttamiseksi pyrkimyksenä on löytää teorialähtöisen sisällönanalyysin menetelmin tekijöitä, joiden myötä sote-uudistusta sekä uudistuksen tarvetta oikeutetaan aluehallinnon näkökulmasta. Ensisijaiseksi tutkimuskysymykseksi on muotoutunut:

Millä tavoin tulevan aluehallinnon legitimeettiä rakennetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa?

Tutkimuksen rungon muodostavaa pääkysymystä tulee tarkentamaan ja tukemaan niin sanotut alakysymykset, joiden avulla on tavoite muodostaa vastaus siihen, millä tavoin aluehallinnon legitimeettiä kokonaisvaltaisesti rakennetaan.

Millä tavoin hallituspuolueet perustelevat uudistuksen rakennetta sekä tämän tarvetta?

Millä tavoin oppositiopuolueet vastustavat uudistusta?

Miten aluevaalien järjestämistä sekä näiden tarpeellisuutta perustellaan asiantuntijalausunnoissa?

Mitä kielellisiä keinoja on käytetty aluehallinnosta puhuttaessa?

Perustellaanko tulevan aluehallinnon poliittista toimintaa tarinankerronnan avulla? Jos kyllä, niin miten tämä ilmenee aineistossa?

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on kulkenut vuosikymmeniä eri nimillä tekijöidensä puoluepoliittisten taustojen ja intressien myötä. Myös nykymuotoisen Sanna Marinin hallituksen version yhteydessä on kiistelty sote-uudistusta koskevista termeistä sekä niiden käytöstä. Syksyllä 2020 päättynyt sote-lausuntokierroksen palautteiden perusteella uudistuksen keskeisessä osassa olevien hallinnonyksiköiden nimi muutettiin sote-maakunnista hyvinvointialueiksi. Tätä nimimuutosta perusteltiin siirtymäajan ratkaisuna ja sillä, ettei perustettava sote-maakuntahallinto sekoittuisi nykyisiin hallinnollisiin maakuntaliittoihin. (Koivisto & Pilke 2020.) Tulen tässä tutkimuksessani käyttämään tulevista sotehallinnoista pääsääntöisesti termiä sote-maakunta. Käsite on omasta mielestäni sekä uudistuksen lähtökohtaiseen tavoitteeseen peilattaessa hyvinvointialuetta kuvaavampi käsite. Sote-etuliite tulee erottamaan tarpeeksi selkeästi maakuntahallinnon nykymuotoisista maakuntain liitoista, joista käytän termiä maakunta. Toiston välttämiseksi työssäni esiintyy edelleen termi hyvinvointialue, mikä tulee ymmärtää sote-maakunnan synonyymiksi. Uudistuksen virallisen nimen, sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen rakenneuudistus, tulen lyhentämään pääsääntöisesti muotoon sote-uudistus. Uudistuksen

myötä rakentuvista sote-hallinnon maakuntavaltuustoista käytän vastaavasti termiä aluevaltuusto. Sote-aluehallinnon vaaleista puhun joko alue- tai maakuntavaaleina.

1.3 Tutkimusasetelma ja -rajaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta on tutkittu suhteellisen paljon, etenkin sosiaalipolitiikan puolella, kun taas viestinnän tieteenalalla on perehdytty etenkin sote-uudistusten viestinnällisiin näkökulmiin. Kainuun maakunnassa vuosien 2005–2012 aikana toteutettu ”Kainuun hallintokokeilu” on myös ollut suosittu tutkimuskohde, etenkin maakuntavaalien ja aluehallinnon osallisuuden näkökulmasta. Sote-uudistukseen ja Kainuun hallintokokeiluun liittyviin graduihin peilaten olen valinnut ja rajannut omaa tutkimusasetelmaa itselle sopivan ja mielenkiinnon muotoiseksi. Koen, että sote-uudistusta on tutkittu jo todella paljon ja monesta eri näkökulmasta katsottuna. Merkittävänä huomiona tutkimusasetelmaa laatiessani huomasin, että aluehallinnon osuuden käsittely on melkein aina tutkimusten ja selvitysten marginaalissa. Tämän havainnon myötä koen hyvinkin relevantiksi asiaksi tutkia sote-uudistusta juuri aluehallinnon näkökulmasta.

Olen rajannut tutkimuksen koskemaan yksinomaan Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta, tämän ajankohtaisuuden vuoksi. Koska uudistus on vasta valmisteilla, tulen käyttämään niin aineistossa kuin taustalukemistossa paljon aiempien hallitusten sote-uudistusten materiaaleja. Valinta on perusteltu, sillä Marinin hallituksen uudistus nojaa pitkälti aiempien valmisteluaineistojen pohjalle. Tulen hyödyntämään etenkin Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen valmistelumateriaaleja maakuntahallintoa ja -vaaleja koskevin osin.

Tutkimusasetelma on muotoutunut juuri oman mielenkiinnon mukaan aluehallinnon sekä tulevan aluevaltuuston demokratiavaikutusten ympärille. Voimaan astuessaan Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulee luomaan maahamme täysin uuden hallintojärjestelmän. Sote-maakuntavaltuustojen valtuutetut tullaan valitsemaan demokraattisesti suoraan aluevaalien kautta, eikä välillisesti kunnallisvaalien kautta kuten nykyiset maakuntaliittojen alaiset maakuntavaltuustot sekä kuntayhtymäorganisaatiot valitaan. Tulen siis perehtymään siihen, miten Marinin hallituksen sosiaali- ja

terveydenhuollon uudistusta oikeutetaan aluehallinnon kautta ja miten tulevan sote-
maakunnan legitimizeettiä rakennetaan juuri suunnitteilla olevan hallintorakenteen kautta.

2 RAKENNEUUDISTUKSET SUOMESSA

Suomen nykymuotoinen hallintojärjestelmä on suurimmalta osin perua Venäjän vallan ajalta 1800-luvun puolivälistä (Tiihonen 2016, 32). Yhteiskunta on muuttunut paljon viimeisen 150 vuoden aikana ja viime vuosien aikana on nähty tarpeelliseksi uudistaa tätä vanhaa järjestelmää. 2000-luvun alkua voidaankin pitää Suomessa rakenneuudistusten vuosikymmenenä, sillä erilaiset kunta- ja maakuntauudistukset ovat olleet ajankohtaisia monen eri hallituksen toimesta. Yhdistävänä tekijänä näille eri uudistusversioille on ollut nykyisen kuntapohjaisen järjestelmän siirtäminen laajemmille hartioille. Seuraavaksi perehdyn rakenneuudistusten sekä aluehallintojärjestelmän historiaan ja siihen, minkälainen nykyinen Marinin hallituksen sote-uudistus on.

2.1 Rakenneuudistusten historia ja nykytila Suomessa

Alueuudistuksen historia Suomessa ulottuu aina 1800-luvun loppupuolelle. Nykymuotoisena sote-palvelut sisältävän uudistuksen historian katsotaan yltävän niin ikään Vanhasen I hallituksen Paras-hankkeeseen, joka polkaistiin käyntiin 2000-luvun alussa. Suomessa on puhuttu eri tavoin valtion ja kuntien väliin jäävästä maakuntaitsehallinnosta sekä tämän tarpeesta siis jo yli 150 vuoden ajan. Perustuslaissa tätä kolmatta hallinnontasoa on nimitetty *kuntaa laajemmaksi ylemmänasteiseksi itsehallinnoksi*. Venäjän vallan aikana 1850-luvulla maakuntahallinnon toteuttaminen tuli useaan otteeseen esille säätyvaltiopäivillä. Tätä edesauttoi Venäjän suurruhtinaskunta ja Suomen autonomisen päätösvallan lisääntyminen. (Tiihonen 2016, 32; Sippola 2016, 9–10.) Itsenäisen Suomen alkuvaiheilla maakuntaitsehallintoa suunniteltiin perustettavaksi monella eri poliittisten päättäjien kokoonpanolla, mutta tuloksetta.

Yhteiskuntamme ja maamme demokratiamalli ovat perustuneet itsenäistymisestä lähtien itsehallinnollisten kuntien vahvaan asemaan (Rautiainen, Taskinen & Rissanen 2020, 18). Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden aikakauden voidaan katsoa alkaneeksi itsenäisyyden alkua ajoilta, jolloin siirtyminen vaivashoidosta sosiaaliturvaan tapahtui. Suomen itsenäistyttyä valtion rooli kasvoi sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa. Tätä aiemmin köyhäin- ja vaivashoidosta olivat vastanneet paikalliset itsehallintoalueet.

(Luukkonen 2018, 21, 25.) Sotavuosien aikana suomalainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä keskittyi turvaamaan yhteiskuntaa terveydenhoidon puolella. Sotien jälkeen alkoikin suuri murrosten aika, mikä näkyi etenkin sosiaaliturvan ja sosiaalipolitiikan alojen yleistymisenä. 1950-luvulla Suomessa alettiin puhua sosiaalihuollosta köyhäinhoidon sijaan ja kunnallinen terveydenhoitojärjestelmä laajeni merkittävästi niin kaupungeissa kuin maalaiskunnissa. Myös lapsilisäjärjestelmä ja äitiysavustukset voitiin nähdä tämän vuosikymmenen yhtenä sosiaalipoliittisena merkkipaaluna. (Luukkonen 2018, 28–29; Rauhala 1996, 87)

1970- ja 1980-luvut olivat kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden laajentumisen kulta-aikaa. Vuonna 1972 voimaantulleen kansanterveyslain myötä Suomeen kehittyi koko maan kattava terveyskeskusverkosto (Luukkonen 2018, 33–34). 1990-luvun laman jälkeen Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä tapahtui joitain muutoksia. Yleinen 90-luvun aluehallinnon myllerrys kosketti osaltaan myös sote-alaa, kun vuoden 1991 erikoissairaanhoidolaki muutti keskussairaalaapiirit sairaanhoitopiireiksi. Perustettiin 20 sairaanhoitopiiriä, joihin kuulumisen oli kunnille pakollista. Tämä sairaanhoitopiirien jako muistuttaa pääosin nykyistä maakuntajakoa. (Ks. esim. Lehtiniemi 2014, 26; Luukkonen 2018, 37.)

Itse sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voidaan katsoa alkavaksi nykymuotoisenaan 2000-luvun alkupuolella Matti Vanhasen I hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Tämän Paras-hankkeeksi nimetyn uudistuksen tavoitteena oli tarjota ratkaisua kuntasektorin taloudellisiin ongelmiin. Arkadianmäellä oli noussut vuonna 2004 huoli siitä, ettei osa Suomen peruskunnista pystyisi tulevaisuudessa turvaamaan hyvinvointipalveluitaan taloudellisten ongelmien vuoksi. Muuttoliike syrjäseuduilta kasvukeskuksiin oli vahvaa, väestö vanhenee ja tämän myötä velkaisten kuntien määrä lisääntyy. (Sipponen 2016, 117; Raivio 2006, 186.) Paras-hankkeen tavoitteena oli vahvistaa kuntien kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään, etenkin sosiaali- ja terveystalouden tuotannosta. Tämän tuli tapahtua suunnitelmien mukaan vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalta. Uudistus jatkui myös Vanhasen toisen hallituksen sekä Mari Kiviniemen hallituskautena, minkä myötä kuntien määrä väheni vuosina 2007–2011 kaiken kaikkiaan 45 kunnalla. (Raivio 2006, 186; Sutinen 2019.) Kuntaliitoksien lisäksi voidaan katsoa, että Paras-hankkeen seurauksena vapaaehtoisten kunnallisten kuntayhtymien määrä Suomessa lisääntyi juuri tämän hankkeen myötä.

Vuonna 2011 kokoomus nousi pääministeripuolueeksi ja puolue alkoi puheenjohtajansa Jyrki Kataisen johdolla muodostamaan kuuden puolueen hallitusta. Vaalikauden päätavoitteeksi nousi kuntauudistus, joka perustui Tanskan mallin mukaisesti työssäkäyntialueisiin sekä vahvoihin peruskuntiin pohjautuvaan kuntarakennejärjestelmään. Vahvat peruskunnat olisivat vastanneet esimerkiksi terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta sekä osasta erikoissairaanhoidosta. (Sipponen 2016, 122; Sutinen 2019.) Kataisen vahvan peruskunnan kuntauudistusmallin kulmakivinä olivat väestöpohja sekä yhtenäinen alue, joka olisi toiminut suurten kasvukeskusten ympärillä. Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuille alueille ei olisi pystytty millään tavalla rakentamaan riittävän suuria, vähintään 20 000 asukkaan, sekä taloudellisesti toimeentulevia suurkuntia. Itä- ja Pohjois-Suomen alueelle olisi tullut pinta-alaltaan valtavia suurkuntia, jotka olisivat olleet sisäisesti ristiriitaisia epätasa-arvoisine palveluineen sekä pitkin välimatkoineen. (Vartiainen 2013, 44–45.) Kataisen kuntasektorin uudistustavoite kaatui kuitenkin hallituskumppani SDP:n perääntymiseen (Sutinen 2019).

Tuoreimpana tapauksena muistamme Juha Sipilän hallituksen yhdistetyn maakunta- ja soteuudistuksen. Sipilän uudistus olisi voimaantullessaan siirtänyt sosiaali- ja terveystoimet kunnilta 18 maakunnan vastuulle. Maakuntien tehtäväkenttään olisi kuulunut sote-palveluiden lisäksi myös pelastustoimi, maakuntaliittojen tehtävät, aluekehittämistehtävät ja elinkeinojen edistäminen sekä ympäristöterveydenhuolto. Palvelutuotannossa olisi sovellettu kokoomuksen ajamaa valinnanvapauteen perustuvaa tilaaja-tuottaja -mallia. (Kaasalainen 2019, 12.) Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistus kaatui perustuslaillisiin ongelmiin sekä valinnanvapauskiistaan keväällä 2019. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan Marinin hallituksen sote-uudistus tulee olemaan edeltäjiinsä verrattuna pelkistetympi. Aika kuitenkin näyttää, miten tämä niin sanottu pelkistetympi versio tulee toimimaan tulevaisuudessa. Voi siis todeta, että sote-uudistus on muuttanut muotoaan kuluneen 15 vuoden aikana. Muutoksen voidaan nähdä johtuvan valmistelua laatineiden puolueiden poliittisista intresseistä.

Reilun 15 vuoden aikana Suomessa on yritetty saada sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta läpi kunkin hallituskokoonpanon poliittisten intressien mukaan. Kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen tavoitteena oli vuosien 2005–2012 aikana oli elinvoimainen, toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Kokoomuksen kuntauudistuksen tavoitteena oli tehdä koko maan laajuinen kuntarakenneuudistus, jonka tavoitteena oli vahvoihin peruskuntiin perustuva kuntarakenne. Nämä alueet olisivat rakentuneet luonnollisista työssäkäymisalueista.

(Sipponen 2016, 118, 123.) Sipilän yhdistetyssä sote- ja maakuntauudistuksessa palvelurakenne suunniteltiin nykyisen maakuntahallinnon pohjalle. Keskusta on vannoutunut maakuntahallinnon pohjalta tehdyn sote-palvelurakenneuudistuksen tekoon, kun kokoomus puolestaan kannattaa vannoutuneesti kuntamallipohjaista uudistusta.

2000-luvulla on yritetty eri hallituskokoonpanoin erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kuntasektorin uudistuksia, mutta huonolla menestyksellä. Mikään näistä uudistuksista ei ole päässyt kokonaisuena maaliin. Kaikkia uudistusmalleja on yhdistänyt kuitenkin yhteinen tavoite; parantaa kuntien taloudellista kantokykyä ja mahdollistaa tasavertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut kattavasti koko maahan. Uudistuksien tavoite on siis ollut pääsääntöisesti samanlainen, poliittisten puolueiden intressit huomioon ottaen. Keskustalle on ollut tärkeää saada maakuntamallinen ratkaisu, kokoomus on taas vannoutunut kuntapohjaiseen uudistukseen, ja SDP peräänkuuluttanut ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta hallintorakenneuudistuksen sijaan. Eri puolueiden malleissa on siis eroja etenkin demokratiavaikutuksien kesken. Paras-hanke ja Kataisen kuntauudistus nojasivat tiukkaan valtiolliseen ohjaukseen, kun taas Sipilän maakuntauudistuksen myötä maakunnilla olisi ollut itsehallinnollinen asema valtiohallintoon verrattuna. Rahoitus olisi kaikissa uudistuksissa tapahtunut pääsääntöisesti valtiotasolta käsin, lukuun ottamatta Sipilän mallin maakuntaveroa. Maakuntaveron onkin ollut yksi itsehallinnollisen aseman avaintekijä, mutta samalla myös yksi isoimpia kynnyskysymyksiä sote-maakuntauudistuksissa. Myös kolmannen portaan, eli aluehallinnon, päätöksenteon näkökulmasta uudistukset jakautuvat kahteen leiriin sen mukaan, miten päätöksentekijät valitaan. Paras-hankkeen sekä Kataisen kuntauudistuksen kuntapohjaisessa mallissa päätöksenteko olisi tapahtunut vahvoissa peruskunnissa välillisesti kunnallisvaalien kautta. Sipilän sekä tulevassa Marinin sote-uudistuksessa päätöksenteko tapahtuisi maakuntavaltuustoissa, joihin valitaan edustajat koko sote-maakunnan alueelta suorilla demokraattisilla vaaleilla. Yhteenvetona voi todeta, että sosiaali- ja terveydenhuollon erilaiset uudistusversiot ovat olleet jokainen tekijöidensä intressien ja toiveiden näköisiä, mutta taustalla on kuitenkin yhteinen tavoite helpottaa nykyisen järjestelmän toimijoita, eli kuntasektoria näiden taloudellisten vaikeuksien keskellä.

Rakennemuutoksen tämänhetkinen tila

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on tuotettu pääsääntöisesti paikallistason, eli kuntien ja kaupunkien vastuulla. Kunnallisen itsehallinnon aikakausi alkoi Suomessa 1800-luvun loppupuolella, valtion siirtäessä vastuutehtävääalueitansa rahapulan takia pienemmille hallinnontasolle, kunnille (Tiihonen 2016, 36). 2000-luvulle tultaessa nykyinen väestönkehitys on kuitenkin aiheuttanut vääjäämättä sen, että tietyillä alueilla väestö vanhenee ja vähenee, mikä puolestaan lisää kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitusta. Vaikka väestön keskuudessa terveydentila on yleisesti ottaen parantunut, on alueiden sekä yksilöiden väliset sosioekonomiset erot siitä huolimatta kasvaneet. Kuntien taloustilanne on heikentynyt, sillä alati kasvavat sosiaali- ja terveysmenot ovat isoin menoerä kuntataloudelle.

2000-luvulla kuntien rinnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestäjiksi ovat tulleet kuntayhtymät sekä vastuukuntamallilla toimivat yhteistoiminta-alueet. (Rissanen et al. 2020, 7, 9.) Voimakkaasta kehityksestä on olemassa selkeitä tilastoja. Esimerkiksi vuonna 2020 perusterveydenhuollon sekä sosiaalipalvelut itsenäisesti järjesti 74 kuntaa. 220 kuntaa järjestivät sote-palvelut yhteistoiminta-alueiden, kuten kuntayhtymien tai vastuukuntien kautta. Kuntayhtymä sote-palveluiden osalta on kuntien yhteenliittymä, jolle kunnat ovat luovuttaneet kunnallisia tehtäviä. Vastuukuntamallissa puolestaan yksi kunta hoitaa tietyn toimialan tehtäviä sopimuksen nojalla myös muiden kuntien puolesta. (Kuntaliitto 2020.) Palveluntuottajia on siis paljon ja jokaisella kunnalla on omanlainen järjestelmä. Maamme sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjäkenttä on hyvin hajanainen, mikä on koettu ongelmalliseksi.

Suomessa, kuten muuallakin Pohjoismaissa, sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvavat ja pienet harvaanasutut kunnat autioituvat. Sosiaali- ja terveyspalveluja on yritetty uudistaa vuosikymmeniä, ja uudistuksia yhdistävänä tekijänä on ollut tavoite turvata sote-palvelut yhdenvertaisesti ympäri Suomea. Tämänhetkinen hallitus pääministeri Marinin johdolla on tekemässä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen uudistusta, mikä toteutetaan edellisten uudistusten valmistelujen pohjalta vaiheittain pelkistetyllä mallilla.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskeisenä tavoitteena on kaventaa hyvinvointi ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaan sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten

kasvua. Palvelujärjestelmän haasteet ovat erilaisia eri puolilla maata. Väestöä menettävillä, ikääntyvillä alueilla sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa on ongelmia. (Hallitusohjelma 2019, 153.)

Yllä oleva lainaus on pätkä sote-uudistusta koskevasta hallitusohjelman kirjauksesta. Uudistusten yhteydessä on puhuttu suuremmista hartioista, jotka tulisivat huolehtimaan sote-palveluiden järjestämisestä. Tässä Marinin uudistusversiossa nämä suuremmat hartiat muodostuisivat 21 sote-maakunnasta sekä Helsingin kaupungista. Maakuntajako tulee vastaamaan suurimmalta osin nykyistä maakuntajakoa. Poikkeuksena on kuitenkin Uudenmaan erillisratkaisu, jossa alue on jaettu Helsingin kaupungin sekä neljän sote-maakunnan kesken. Nämä alueet ovat Länsi-Uusimaa, Keski-Uusimaa, Vantaa-Kerava sekä Itä-Uusimaa. (Mäki & Strömberg 2019.) Erikoissairaanhoidon tullaan järjestämään nykykuotoisena, nojautuen viiteen yliopistosairaaloitten muodostamiin erityisvastuu- eli ERVA-alueisiin. Uudistuksen toteutuessa sote-maakunnat tulisivat siis tulevaisuudessa vastaamaan omien alueidensa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden tuotannosta. Myöhemmin sote-maakunnille on suunniteltu nykyisten maakuntaliittojen aluekehitys- ja maakuntakaavoitustehtävien siirtämistä. Porrastetun tehtäväsiirron jälkeen voitaisiin puhua kokonaisvaltaisista aluehallinnon toimijoista, maakunnista, sote-maakuntien sijaan. Tämänhetkisen suunnitelman mukaan nykyinen kuntapohjainen rahoitusjärjestelmä lakkaa ja sote-maakunnista tulee terveystalouden järjestäjiä, rahoittajia sekä tuottajia 1.1.2023 alkaen. Demokraattisesta päätöksenteosta sote-maakunnassa vastaavan aluevaltuuston jäsenet valitaan aluevaaleissa, jotka on määrä toimittaa alkuvuodesta 2022. (www.soteuudistus.fi 2020.)

Sote-uudistuksen astuessa voimaan vuonna 2023 nykykuotoinen kuntapohjainen rahoitusjärjestelmä siis lakkautetaan ja sote-maakunnista tulee sosiaali- ja terveystalouden järjestäjiä, rahoittajia sekä tuottajia. Sote-maakunnan toimintaa johtaa aluevaltuusto, joka valitaan demokraattisesti aluevaalien kautta. (Linden 2018, 402; ks. esim. Valli-Lintu 2020.) Aluevaltuusto tulisi käyttämään sote-maakunnan ylintä päätösvaltaa valvoen esimerkiksi nimeämässä sote-maakuntahallituksen toimintaa. Suomessa ei ole aiemmin ollut demokraattisesti valittua aluetason parlamenttia. Ainoa kokemus kuntaa laajemmalla alueella toimitettavista alueellisista vaaleista on vuosien 2005–2012 aikana Kainuun hallintokokeilun yhteydessä järjestetyistä maakuntavaaleista (sotelakiluonnos 6/2020, 25). Ero nykykuotoisiin maakuntavaluustoihin on siis demokraattinen valintatapa, sillä nykykuotoiset maakuntien liittojen alaisuudessa toimivat

maakuntavaltuustot toimivat niin sanotusti välillisen demokratian toteuttajina. Valtuustojen jäsenet ovat sekundäärisiä toimijoita oman kotipaikkakuntansa kuntavaalien kautta. Sote-uudistuksen ja aluevaalien myötä sote-maakunnan asema tulee olemaan demokraattisesti oikeutettu, sillä edustajat valitaan maakunnan alueelta suorilla vaaleilla. Uuden hallinnontason perustaminen ja siitä johtuvia todellisia demokratiavaikutuksia on kuitenkin hankala arvioida etukäteen. On vaikea ennustaa esimerkiksi maakunnan asukkaiden äänestysaktiivisuutta sote-maakuntavaaleissa tai yleistä halukkuutta olla osallisena sote-maakunnan toimintaan. (Sote-lakiluonnos 6/2020, 278.)

2.2 Eurooppalaiset versiot

Suomen hallintojärjestelmä on eurooppalaisesta näkökulmasta tarkasteltuna hyvin poikkeuksellinen. Suomessa kuntasektorilla on Euroopan mittapulla varsin laaja lakisääteinen tehtäväkenttä ja maastamme puuttuu kokonaan eurooppalaiselle hallinnolle tyypillinen väliportaan hallinto; suoraan kansanvaaliin perustuva alueellinen parlamentti. Suomen nykyinen aluehallinto on pirstaleinen ja työnjako valtion sekä itsehallintojärjestelmän välillä on häilyvä. (Matikainen 2011, 23; Sandberg 2016, 20.) Suomen liittyessä Euroopan unioniin 1990-luvun puolivälissä perustettiin maahan nykymuotoiset maakuntien liitot, jotka hoitavat alueiden kehittämistä koskevan lain mukaan aluekehitysviranomaisen toimia. Maakuntaliitot ovat demokraattisesti välillisiä toimijoita, sillä niiden toiminnan perustuessa kuntayhtymäperiaatteeseen, maakuntaliittojen valtuustojen ja -hallitusten jäsenet on nimittäin valittu välillisesti kunnallisvaalien kautta. (ks. esim. Sippola 2016, 16; Sandberg 2016, 20.)

Usein sote- ja aluehallinnon uudistuksen tarvetta on Suomessa perusteltu eurooppalaistyyllisen välihallinnon puuttumisella. Aluehallinto yhdistäisi suomalaisen hallintokentän lähemmäksi länsieurooppalaista hallintomallia. Tämä on kuitenkin joiltain osin virheellinen argumentti, sillä tarkemmin katsottuna Euroopan maiden välillä ei ole yhtä absoluuttista yhtenäistä aluehallintomallia. Jokaisella Euroopan unionin jäsenmaalla on omanlaisensa hallintorakenne. Niin sanottuja Länsi-Euroopan aluehallintoja yhdistävät samat itsehallinnon tuntomerkit, kuten verotusoikeus ja demokraattisesti suorilla vaaleilla valittu parlamentti. Aluehallinnon legitimitetissä sekä alueellisen itsehallinnon asemassa on löydettävissä suuria eroja eri maiden kesken. (Sandberg 2016, 21.) Esimerkiksi Luxemburgilla ja Irlannilla ei ole ollenkaan varsinaista toisen asteen alueellista itsehallintoa.

Sen sijaan Italiassa ja Norjassa on muodollisesti heikko toiseen asteen itsehallinto, jolla on suhteellisen vähän lakiin kirjattuja tehtäviä. Italiassa aluehallinnon demokraattista legitimitettä heikennettiin sillä, että aluetason päättäjät nimetään välillisesti alueiden valtuutettujen kesken suoran kansanvaalin sijaan. Ranskasta ja Ruotsista löytyy Euroopan mittakaavalla vaikutusvaltaisimmat alueelliset itsehallinnot, jotka ovat muodollisesti vahvoja toisen asteen itsehallintoja laajalla lakiin perustuvalla tehtäväkentällä. (Emt., 24–27.)

Suomen sote- sekä alueuudistuksien tarpeellisuutta on usein verrattu pohjoismaisiin naapurimaihin. Esimerkkinä on käytetty niin sanottua ”skandinaavista aluehallintomallia”, jossa verotusoikeudella ja demokraattisilla vaaleilla valittu alueparlamentti vastaa muun muassa julkisen sairaanhoidon järjestämisestä (Sandberg 2016, 21). Pohjoismaat ovat samankaltaisia niin maantieteellisen saavutettavuuden, elinkeinoelämän rakenteen kuin väestöjakauman suhteen. Pohjoismaille tyypillinen vahva itsehallinnollinen kuntasektori on myös yhdistävä tekijä, sillä kuntien keskimääräisellä asukasluvulla mitattuna Suomi ja Norja painivat samassa kokoluokassa Tanskan ja Ruotsin kuntien ollessa hieman väkirikkaampia. (Lähtenmäki-Smith 2002, 10.)

Tanskassa tehtiin reilu kymmenen vuotta sitten suuri aluehallinnonuudistus, minkä seurauksena maahan muodostui 98 kuntaa ja viisi aluetta, joiden suurimpana tehtävänä on huolehtia terveydenhuollosta. Näitä viittä aluetta hallinnoi vaaleilla valitut valtuustot, mutta niillä ei ole vahvaa itsehallinnollista asemaa, esimerkiksi verotusoikeuden puuttumisen vuoksi. Tanskan kunnilla on puolestaan vastuu ennaltaehkäisevästä perusterveydenhuollosta sekä sosiaalitoimesta. (Kettunen & Sandberg 2014, 218.) Vuonoma-Norjassa tehtiin vuonna 2002 suuri aluereformi, jonka myötä erikoissairanhoidon järjestämisvastuu siirtyi maakunnilta valtiolle. Kunnilla on puolestaan vastuu perusterveydenhuollosta sekä sosiaalitoimesta Tanskan mallin mukaisesti. Lähinaapurimme Ruotsissa puolestaan maakuntahallinnolla, maakäräjillä, on suuri vastuu maan terveydenhuollosta. Kuntien tehtävälisillä on puolestaan sosiaalitoimi sekä vanhustenhuolto, perusterveydenhuollosta ja erikoissairanhoidosta vastuun ollessa maakäräjillä. (Kettunen & Strandberg 2014, 217–218; Viita & Mäkinen 2018.). Yhteisenä tekijänä kaikille pohjoismaisille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmille on aluetason demokraattisesti vaaleilla valittu päätöksentekoeelin, alueparlamentti, mikä Suomen hallintojärjestelmästä tällä hetkellä puuttuu. Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus

voimaantullessaan liittäisi Suomen osaksi tätä yhtenäistä pohjoismaista, demokraattisesti valittua aluehallinnon tasoa.

2.3 Kainuun hallintokokeilu

Vuosien 2005–2012 aikana järjestettyä Kainuun hallintokokeilua voidaan pitää yhtenä suomalaisen hallintorakennemuutoksen merkkipaaluna. Kokeilun tarkoituksena oli testata käytännössä, miten maakunnallinen itsehallinto toimisi Suomen hallintorakennemuutoksessa. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) tuli voimaan 1.6.2003 ja itse kokeilu alkoi vuoden 2005 alusta (Luukkonen 2018, 38). Uusi maakuntayhtymä vastasi silloisien kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Tämän lisäksi Kainuun maakunnan vastuulla olivat aluekehittäminen, maakunnan suunnittelutehtävät sekä alueen elinkeinopolitiikan kehittämistyö. (Suhonen & Paasivaara 2004, 50; Laki Kainuun hallintokokeilusta 2003, 4§.)

Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. - - Ylintä päätösvaltaa maakunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä käyttäisi kokeilun alueen asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto. (HE 198/2002).

Toisin sanoen Kainuun maakunnalle siirrettiin alueen kunnilta sosiaali- ja terveystalvet, maakuntien liitoilta maakuntasuunnittelu ja Euroopan unionin aluekehitysviranomaisen tehtävät sekä Kainuun koulutuskuntayhtymän opetustoimen tehtävät. Tätä suurta tehtäväpakettia sekä sen toimintaa johti Kainuun maakuntavaltuusto, joka valittiin kunnallisvaalien yhteydessä järjestettyjen maakuntavaalien kautta (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, §24). Kainuun hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa, kun Puolangan kunnanvaltuusto päätti olla osallistumatta kokeilun jatkokaudelle, joka olisi jatkunut aina vuoteen 2016 asti (YLE 2011b).

Vuosina 2004 ja 2008 toimitetut maakuntavaalit ovat tähän mennessä ainoa kokeilu aluehallinnon demokraattisesti valitun parlamentin valinnasta. Myös Kainuun maakuntahallinnon alaisuudessa vuosien 2005–2012 aikana ollut laaja tehtäväkenttä ja tämän käytännön pyörittäminen sekä jälkikäteiset selvitykset palautteineen ovat toimineet

taustamateriaaleina esimerkiksi Sipilän hallituksen maakuntauudistukselle. Kainuun hallintokokeilulla ja tästä saaduilla kokemuksilla on ollut merkittävä asema myöhempien sote- ja alueuudistusten selvitystyöhön. Hallintokokeilun tarpeellisuutta on perusteltu muun muassa maakunnan kuntien taloudellisen kantokyvyn heikkenemisellä, väestörakenteen muutoksella, työpaikkojen vähenemisellä sekä yritystoiminnan supistumisella. Tampereen yliopiston vuonna 2010 tehdyn tutkimuksen mukaan Kainuun maakuntakokeilu toimi hyvin juuri Kainuun kaltaisella, vähenevän ja vanhenevan väestön alueella (YLE 2011a). Kokeilun tarpeellisuusperustelut ovat tuttuja vielä 2020-luvulla, yhä useamman kunnan kamppaillessa alati kasvavien sosiaali- ja terveystenonjen takia talousongelmien kanssa. Tarve sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle on 2020-luvulla valtakunnallinen, sillä tilanne on sama nyt koko Suomessa, kuin se oli 2000-luvun alussa Kainuun seudulla.

2.4 Maakuntavaalit

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystenonjen järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Itsehallinnollisia maakuntia on 18. Maakuntien toiminnasta, taloudesta ja hallinnosta säädetään erillisellä lailla. Alueiden päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Asukkaiden osallisuutta ja käyttäjädemokratiaa vahvistetaan. (Hallitusohjelma 2019, 154.)

Kuten hallitusohjelman kirjauksessa määritellään, tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa uusien itsehallinnollisten maakuntien päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut. Demokraattisesti valitun, koko maan kattavasta alueparlamenttien verkostosta ei ole Suomessa aiempaa käytännön kokemusta. Ainoa tapaus niin sanotusta kuntaa laajemmalla alueella toimitettavista alueellisista vaaleista on vuosien 2005–2012 aikana toteutetun Kainuun hallintokokeilun yhteydessä järjestetyistä maakuntavaaleista (Sote-lakiluonnos 6/2020, 25).

Kainuun hallintokokeilun yhteydessä järjestettiin kahdet maakuntavaalit. Nämä vaalit toimitettiin kuntavaalien yhteydessä vuosina 2004 ja 2008. Vaalit toimitettiin välittöminä, salaisina sekä suhteellisina, äänioikeutettujen yhtäläisellä äänioikeudella Kainuun maakunnan toimiessa vaalipiirinä. Vaalien tuloksena valittiin 39 maakuntavaltuutettua, jotka toimivat kokeiluna olevan maakuntahallinnon ylimpänä päätöksentekuelimenä. (Ks. Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, 8§, 24§.)

”Kunkin kunnan asukasluku jaetaan kokeilun alueen asukasluvulla ja kerrotaan saatu luku luvulla 39. Kunkin kuntaan tulee laskutoimituksen osoittama kokonaisluku vastaava määrä maakuntavaltuutettuja. -- . Jokaiseen kuntaan tulee kuitenkin vähintään yksi maakunta-valtuustopaikka ” (Laki Kainuun hallintokokeilusta 343/2003, 32§).

Kainuun maakunta koostuu yhdestä selkeästä keskuskaupungista, Kajaanista, sekä erikokoisista pienemmistä kunnista. Hallintokokeilun maakuntavaaleissa käytettiin kuntakohtaista valtuustopaikkakiintiötä, jotta jokaisella kunnalla olisi tasavertainen mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toimintaan edes yhdellä valtuutetulla. Kainuun maakunnassa järjestettyjen maakuntavaalien äänestysprosentti jäi todella alhaiseksi (49,6–58,8 prosenttia). Tämä on siitäkin huolimatta lähes suoraan verrannollinen maakuntavaalien yhteydessä pidettyjen kuntavaalien äänestysprosenttiin, mikä jäi sekin suhteellisen alhaiselle tasolla vuosina 2004 sekä 2008 (50,9–59,8 prosenttia). (Sote-lakiluonnos 6/2020, 280; ks. myös YLE Uutiset 2008.) Vuoden 2004 maakuntavaaleissa ilmeni vaalimenetelmällisiä ongelmia, joiden myötä vuoden 2008 vaaleihin poistettiin kuntakiintiöt ja nostettiin maakuntavaltuutettujen lukumäärä 59 edustajaan. Kuntakiintiöistä luopuminen toteutettiin paremmin maakunnan asukkaiden tahdon toteutumista ja noudattaa samalla kuntalain säännöksiä kunnanvaltuuston koosta. (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010, 157.)

Edellä käsitelty Kainuun hallintokokeilu kaksine maakuntavaaleineen on siis ainut käytännön kosketus Suomen maaperällä kunta- ja eduskuntavaalien väliselle sektorille sijoittuvasta aluevaalista. Hallituksen tämänhetkisen sosiaali- ja terveystieteiden uudistus suunnitelman mukaan ensimmäiset aluevaalit järjestettäisiin jo 23. tammikuuta 2022 ja aluevaltuustojen toimikausi alkaisi maaliskuussa 2022. Vuodesta 2025 alkaen aluevaalit on tarkoitus integroida käytäväksi yhtä aikaa kuntavaalien kanssa. (HE 241/2020 vp, 361; Soteuudistus 2020.) Sote-maakuntavaltuustojen koko tulee määräytymään sote-maakuntien asukaslukujen mukaan. Enintään 200 000 asukkaan sote-maakunnissa valtuustoon valittaisiin vähintään 59 valtuutettua. Enintään 400 000 asukkaan alueilla 69, alle 600 000 asukkaan alueilla 79 ja yli 600 000 asukkaan alueilla valtuuston koko olisi 89 valtuutettua. (HE 241/2020 vp, 192.) Kuten kuntien kunnanvaltuustot, myös aluevaltuustopäättäjät tulevat operoimaan suurten asiakokonaisuuksien parissa ja käyttävät sote-maakunnissa ylintä päätösvaltaa. Kansanvallan toteutumisen kannalta on tärkeää, että valtuustojen toimijat ovat demokraattisesti valittu vaalien kautta.

Maakuntavaalien äänestysaktiivisuutta sekä ihmisten mielenkiintoa uusia aluevaaleja kohtaan on todella vaikea ennakoita etukäteen. Ihmisten äänestyskäyttäytymiseen

vaikuttavat monet asiat, kuten puoluejärjestelmä, institutionaaliset-, sosioekonomiset- sekä sosiodemografiset tekijät (Sote-lakiluonnos 6/2020, 280). Voidaanko odottaa, että tulevien sote-maakuntavaalien äänestyskäyttäytyminen tulee noudattelemaan alueen keskimääräistä kuntavaaliprofiilia? Esimerkiksi Kainuun hallintokokeilun aikana maakuntavaltuustopaikoista enemmistö jakautuivat odotetusti keskustan sekä vasemmistoliiton välille. Vuoden 2004 maakuntavaaleissa keskusta sai 19 paikkaa 39-paikkaiseen maakuntavaltuustoon, vuonna 2008 maakuntavaltuuston koon ollessa 59 sai keskusta 24 edustajaa. (YLE 2008.)

Vuonna 2022 järjestettävissä aluevaaleissa koko sote-maakunta tulee olemaan samaa vaalipiiriä. Näin ollen erillisiä kuntakiintiöitä ei tulevissa vaaleissa tule olemaan. Tämä herättää kysymyksen sote-maakuntavaalien alueellisen edustettavuuden tasapainosta. Mitkä ovat pienten kuntien mahdollisuudet saada aluevaltuustoon edustaja, jos maakunnan keskuskaupunki dominoi vaaleja? Kuntakiintiön puuttuessa tulee aluevaltuuston valtuutettujen toiminnassa korostua entistä enemmän se, että he edustavat koko maakuntaa, eivätkä kotikuntaansa. Ajatuksen tasolla tämä on jalo ele, mutta todellisuudessa se tuskin tulee toimimaan kovinkaan tehokkaasti, sillä päätöksentekoon vaikuttavat vääjäämättä maakuntavaltuutettujen taustatekijät, joista yksi vahva tekijä on juuri kotipaikka. (Ks. Jäntti, Airaksinen, Haveri 2010, 162–163.) Kainuun hallintokokeilun loppuraportissa todetaan alueellisen edustettavuuden tasapuolisuuden tarve, mutta korostetaan myös maakuntavaltuutettujen vastuuta. Maakuntavaltuuston tapaisessa päätöksentekuelimessä, jonka toimialue on kokonainen maakunta, korostuu valtuutettujen halu edistää koko maakunnan asioita pelkästään oman kotikunnan edunvalvonnan sijaan. (Emt., 165.) Tämä on mielestäni hyvin tärkeää myös tulevien aluevaltuustojen toiminnassa, sillä ensimmäisten vuosien aikana sote-maakuntien tulee vakuuttaa ja vakiinnuttaa oma asemansa osana suomalaista hallintojärjestelmää. Koska sote-uudistus ja tämän myötä aluevaltuustojen toiminta on jotain aivan uutta, tulee jo uudistuksen valmisteluvaiheessa viestinnän avulla tuoda ilmi tulevien aluevaalien agenda sekä aluevaltuustojen toimintakenttää ja vaikutusalueita. Aluevaltuustojen legitiimi, eli oikeutettu, päätöksenteko tulee siis sote-maakunnan alueen asukkailla tietyllä tapaa hyväksyä jo uudistuksen valmisteluvaiheessa, jotta aluevaltuustojen toiminnalla ja toimijoilla olisi mahdollisimman oikeutettu asema lähteä työstämään sote-maakunnan päätöksentekoa. (Härkönen et al. 2015, 6; ks. Kiljin & Edelenbos 2012, 632.)

3 AINEISTO JA MENETELMÄ

3.1 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen materiaaleista, mitä löytyy soteuudistuksen nettisivuilta (www.soteuudistus.fi) sekä 8.12.2020 julkaistusta hallituksen esityksestä (HE 241/2020 vp) niiltä osin, mitkä koskevat sote-maakuntien hallintoa sekä aluevaaleja. Tulen käyttämään myös puolueiden kannanottoja sekä yksittäisiä asiantuntijoiden analyysejä, jotka käsittelevät tulevia sote-maakuntia sekä niiden aluevaltuustoja ja -vaaleja. Vaikka tutkin pääsääntöisesti Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, tulen hyödyntämään suhteellisen paljon aiempien sote- ja maakuntauudistusten valmisteluaineistoja, etenkin aluehallinnon osalta. Tämä sen takia, että Marinin uudistus nojaa suurimmalta osin edellisten hallitusten uudistusyritysten valmistelumateriaaleihin.

Asiantuntijoiden analyysejä ovat muun muassa Heikki Paloheimon (2017) *Maakuntavaaleissa poliittinen suhteellisuus toteutuu kunta- ja eduskuntavaaleja paremmin* -artikkeli sekä Hanna Wassin (2017) artikkeli *Sote uhkaa vahvistaa poliittisen osallisuuden eriytymistä*. Nämä analyysit käsittelevät kattavasti maakuntahallintoa sekä etenkin suunnitteilla olevia maakuntavaaleja. Tämän takia pidän kyseisiä tiedostoja relevanttina aineistona. Puolueiden periaateohjelmista olen poiminut sote-uudistusta sekä aluevaaleja koskevat kohdat jokaiselta eduskuntapuolueelta, niin hallituksesta kuin oppositiosta. Näiden lisäksi olen pyrkinyt etsimään niin sanotusti ”vapaamuotoisempia” kannanottoja tai blogikirjoituksia sote-uudistuksesta puolueiden edustajilta, kuten puheenjohtajilta. Kannanottoja löytyy muun muassa Vihreiden puheenjohtajalta Maria Ohisalolta (2020) otsikolla *Sote-uudistus vähentää eriarvoisuutta* sekä kokoomuksen (2020) *Jonoista hoitoon! Kokoomuksen keskustelualoite sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseksi*.

Tulen käyttämään aineistonani aiempien uudistuksien pohjalta valmisteluvaiheen asiantuntijalausuntoja. Nämä asiantuntijalausunnot ovat pääasiassa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntoja vuosilta 2017–2019. Asiantuntijoina äänessä ovat tunnetut suomalaiset valtiotieteilijät ja oikeusoppineet, kuten esimerkiksi Heikki Paloheimo, Hanna Wass, Arto Jääskeläinen ja Juha Lavapuro. Asiantuntijalausunnoista on valittu ne, mitkä käsittelevät maakuntahallintoa, aluevaaleja sekä sote-maakuntien asukkaiden poliittista

osallistumista. Viimeinen aineisto-osuus koostuu Yle Areenasta löytyvästä radio-ohjelmasta *Liekola & Lähde* (2017), jonka yhdessä jaksossa maakuntavaaleja ovat käsittelemässä keskustan ja sosiaalidemokraattien puoluesihteerit Jouni Ovaska sekä Antton Rönholm, ja niin ikään Yle Areenasta löytyvästä radiokuunnelmasta Yle Ykkösaamu (2018) *Pienille kunnille kylmää kyytiä maakuntavaaleissa*.

Olen rajannut tutkimusaineiston ajallisesti koskemaan vuosia 2017–2021. Koska tutkin Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta aluevaalien näkökulmasta, on täysin relevanttia ja perusteltua käyttää myös aikaisempien maakuntauudistusten valmistelumateriaaleja. Marinin hallituksen uudistus on vielä sen verran pahasti valmisteluvaiheessa, joten esimerkiksi yksinomaan nykymuotoisen uudistuksen aluehallinnosta ei ole tarpeeksi aineistoa pro gradu -tutkielman laajuiseen työhön. Siksi tulen hyödyntämään paljon Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen materiaaleja, etenkin aluehallintoa koskevilta osin. Sipilän hallituksen valmisteluaineiston hyödyntäminen mahdollistaa saamaan kattavan aineiston tutkimustulosten analysointivaiheeseen. Aineiston ajallisen rajauksen olen päättänyt aloittaa vuodesta 2017, jolloin Sipilän maakuntauudistuksella oli jo iso vaihe silmässä eduskunnan valiokuntakäsittelyiden sekä asiantuntijalausuntojen suhteen. Aineistorajauksen päätän helmikuun 28.päivään 2021. Vaikka uudistus on pahasti kesken, joudun kuitenkin tekemään rajavedon tähän päivämäärään, sillä en voi odottaa mehevämpää aineistoa loputtomiin gradun aikataulullisista syistä.

Aineistoni koostuu osittain lakiehdotuksista, hallituksen esityksistä sekä perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista. Näistä käytän aineistoviittauksissa lyhenteitä HE 198/2002 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta) ja asiantuntijalausunnoista muotoa: ”nimi/vuosisiluku, mahdollinen sivunumero” Numeroyhdistelmä lyhenteiden viittausten perässä kertoo aineistona olevan dokumentin julkaisuvuoden, säädösnumero sekä mahdollisesti sivu- tai pykälänumeron.

3.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen teoriapohja rakentuu van Leeuwenin legitimaatiokäsityksen sekä tämän kategoriajaon ympärille. Analyysimenetelmänä käytän teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineiston analyysin luokittelu perustuu aiempaan

käsitejärjestelmään, joka voi olla teoria, malli, käsitejärjestelmä tai muu vastaava. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineiston analyysia ohjaa aikaisempaan tietoon perustuva, valmis analyysirunko tai käsitejärjestelmä, mikä on määritelty aikaisemman tiedon perusteella. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 127, 131.) Tämän aikaisemman käsitejärjestelmän tutkimuksessani muodostaa legitimaation kategoriajako. Van Leeuwen on jakanut legitimaation neljään eri kategoriaan, jotka perustuvat osittain Habermasin vastaavalle teoriajaolle. Nämä van Leeuwenin kategoriat ovat *auktorisointi*, *moraalinen evaluointi*, *rationalisointi* sekä *tarinallistaminen*. Auktorisointi sisältää auktoriteettia omaavan tai sitä saaneen henkilön, lain ja säädökset sekä tavat, perinteet ja mallinnukset. Moraalinen evaluointi lähestyy legitimaatiota arvojärjestelmien ja moraaliseen pohjaan viittaamisen kautta. Rationalisointi tarkastelee legitimaation rakentumista sen saavutettavien hyötyjen sekä toimintaympäristön muutoksiin mukautumisen tavoitteiden valossa. Viimeisenä kategoriana on tarinallistaminen, joka sisältää legitimaatiota luovat varoittavat tai symboliset, palkitsevat tai rankaisevat tarinat. (van Leeuwen 2007, 91–92.) Nämä neljä legitimaatiokategoriaa muodostavat tutkimuksessani teorialähtöisen sisällönanalyysin aikaisempaan käsitejärjestelmään perustuvan rungon rakenteen, minkä pohjalta tulen toteuttamaan analyysitulosten ryhmittelyn.

Tulen analysoimaan käyttämästäni aineistosta van Leeuwenin neljälle legitimaatiokategorialle tyypillisiä legitimizeetin rakentamistapoja. Nämä neljä kategoriaa tulevat toimimaan tuloslukujen ryhmittelyn suuntaviivoina. Ryhmittelyn apuna tulen käyttämään tutkimuskysymyksen alaisia analyysikysymyksiä, joiden avulla ryhmittely *auktorisointiin*, *moraaliseen evaluointiin*, *rationalisointiin* sekä *tarinallistamiseen* olisi selkeämpää. Tutkimusasetelman mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aluehallinnon legitimizeetti voi rakentua monella eri tavalla, ja yksittäinen tekijä voi kuulua joko yhteen tai ryhmittäytyä useampaan eri legitimaatiokategoriaan (ks. van Leeuwen 2007, 92). Tämä voi omalta osaltaan vaikeuttaa legitimizeetin rakentamiseen liittyvien tekijöiden selkeää kategorisoimista. Koen kuitenkin, että jokaiseen neljään legitimaatiokategoriaan tulee löytymään riittävästi erilaisia legitimizeetin rakennuspalikoita tutkimustulosten monipuolisuuden ja miellyttävän tulosluku-kokonaisuuden saamiseksi.

4 LEGITIMITEETIN RAKENTUMINEN

Tutkimusongelmani rakentuu legitimizeettikäsitteen ympärille, ja teoriapohjan luo van Leeuwenin legitimaatiokäsitys sekä tämän kategoriajako. Legitimizeettikäsiterheeseen liittyy itse legitimizeetin lisäksi myös legitimaatio sekä legitimointi. Tulen määrittelemään nämä termit teoreettisen viitekehyksen alussa, sillä tämä auttaa niin itseäni kuin muita ymmärtämään termien yhtäläisyydet sekä eroavaisuudet. Käsitteiden määrittelyn jälkeen aloitan vuoropuhelun teorian ja tutkittavan aihealueen välille. Miten Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen aluehallinnon legitimizeetin rakentuminen tapahtuu? Miksi legitimizeetin saaminen on tärkeää sote-uudistuksen kaltaisessa hallinnonuudistuksessa?

4.1 Legitimizeettikäsitteen historia

Enemmistön äänivallan muodostuminen on yleisesti nähty demokratian ytimenä. Tämä tapa on yleisesti hyväksytty ja perustuu vallan legitimoinnille. (Rosanvallon 2013, 11.) Legitimizeetin määrittely voidaan jäljittää aina antiikin Kreikan filosofeihin ja Machiavelliin. Legitimizeetti (*legitimacy*) on intellektuellin länsimaisen historian yksi vanhimmista käsitteellisistä kysymysmerkeistä niin filosofian, valtio-opin kuin sosiologian tieteenaloilla. Kysymysmuotoisena asia on kulkenut alkuajoista lähtien muodossa: mikä tekee vallankäytöstä moraalisesti hyväksyttävää? (Morris 2001, 33–34.) Tämä vallankäytön hyväksyttävyyden kansalaisten näkökulmasta on ollut pohjana legitimizeettitutkimukselle, ja antiikin Kreikan filosofien vaikutus näkyy selvästi vielä 2000-luvun tutkimuksissa. Legitimizeettikäsitetä on verrattu myös Aristoteleen perinteeseen retoriikkajakoon, jonka perusteella logos käsittää logiikan ja järkeen vetoamisen, paatos moraalin, arvot sekä tunteet ja eetos henkilön luonteeseen tai auktoriteettiin vetoamisen (Erkaman & Vaaran 2010, 816, 817 mukaan Aristoteles 1954.)

Aivan ensimmäisen määrittelyn legitimizeetti-ilmiolle teki jo Aristoteleen *Politiikka*-teos, jossa ongelmaa lähestyttiin konsensusteorian kautta. Aristoteles perusteli legitimizeetin lain säännöllisyydellä, vapaaehtoisella suostumuksella sekä yleisön mielenkiinnolla. Suostumus on legitimizeetin toiminnan edellytys, joka pohjautuu yhteisymmärrykseen, yleisön intresseihin tai molempiin. Konsensusteorian pohjalta ensimmäisen kuvainnollisen teorian

legitimiteetistä teki 1500-luvulla Niccóló Machiavelli, jonka mukaan legitimitetin tehtävänä on naamioida hallitsevan luokan todelliset intressit ja legitimitetti on ehdoton edellytys kaikelle sosiaaliselle sekä yhteiskunnalliselle järjestykselle. (Morris 2001, 41, 42–43.)

Legitimiteetti on käsitteenä monitulkintainen, ja jokaisella koulukunnalla tuntuu olevan omat määritelmänsä kyseiselle termille. Legitimiteettiä ovat tutkineet aikoinaan suuret yhteiskuntafilosofit kuten Rawls, Habermas sekä Locke. Legitimiteetti (*legitimacy*) termiä verrataan usein termiin *justification*, eli oikeuttamiseen. Nämä termit liittyvätkin olennaisesti toisiinsa, ja osa pitääkin niitä toisiinsa verrannollisina, samaa tarkoittavina termeinä. Valtion toimien oikeuttaminen, legitimitetin rakentuminen sekä enemmistön äänivallan muodostuminen ovat kaikki demokratian peruspilareita, joiden kehittämistä esimerkiksi John Locke edisti omana aikakautenaan (Rosanvallon 2013, 45). Legitimiteetti liitetään usein valtiovaltaan sekä tämän toiminnan oikeuttamiseen sekä hyväksynnän saamiseen. Locken mukaan valtion legitimitettiin on tämän yksinomainen oikeus määrittää sille kuuluvat tehtävät ja saada niille kansalaisten hyväksyntä (Simmons 1999, 752). Valtion oikeuttaminen tarkoittaa puolestaan Rawlsin mukaan etupäässä pakkokeinon kautta tarjottua vaihtoehtoa niille, jotka ovat jo hyväksyneet tarpeellisuuden asua jossain tietyssä paikassa. Oikeutusta tarjotaan ihmisille, jotka ovat jo hyväksyneet, että valtion toimet tulee oikeuttaa jollain keinoin. (Eml., 758–759.)

”As Rawls puts it: ‘The exercise of political power is legitimate only when it is exercised in fundamental cases in accordance with a constitution, the essentials of which all reasonable citizens as free and equal might reasonably be expected to endorse.’” (Simmons 1999, 759.)

Ylhäällä oleva lainaus kuvastaa Rawlsin käsitteellistä erottelua legitimitetin ja oikeuttamisen välille. Poliittisten voimien käyttöönotto, oli se sitten uuden hallintojärjestelmän perustaminen tai valtion toimien oikeuttamista, on legitiimiä vain silloin, kun kaikki kansalaiset ovat hyväksyneet tämän toiminnan. Legitimiteetin rakentuminen ja legitimaatio vaativat siis aina niin sanotusti yleisön hyväksynnän toiminnalleen. Oikeuttaminen, tapahtui se joko toiminnalle, strategialle, sopimukselle tai instituutiolle, toteutuu osoittamalla oikeuttamisen kohde järkeväksi sekä moraalisesti hyväksyttäväksi (ks. esim. Simmons 1999, 740).

Myös Jürgen Habermas on myös käsitellyt legitimitettiin sekä tämän moninaisuutta. Habermasin (1973, 36–37) mukaan legitimitetin tarvetta edeltää kaksi erilaista edellytystä.

Ensimmäinen on kansalaisten privatisaatio, eli poliittinen pidättäväisyys yhdistettynä uraan, vapaa-aikaan sekä kuluttamiseen. Toiseksi rakenteellinen politiikan muutos itsessään vaatii oikeuttamista, mikä luo tarpeen legitimitteetille sekä legitimaatioprosessille. (Habermas 1973, 36–37.) Poliittiset sekä yhteiskunnalliset rakennemuutokset vaativat yleisön, eli yleensä kansalaisten, hyväksynnän, jotta uudistukset voisivat tulla voimaan oikeutetusti ja demokraattisella mandaatilla. Tässä demokraattisen mandaatin hankkimisessa legitimitteettiteorioilla on suuri rooli. Jokaisella yhteiskuntafilosofilla on ollut omanlaisensa teorit ja määritelmät termeille *legitimacy* ja *justification*. Yhteinen tekijä näille kuitenkin on, että oikeuttaminen tapahtuu suoraa ylhäältä alaspäin, kun taas legitimitteetti saadaan alhaalta ylöspäin tapahtuvalla vallankäytön hyväksymisellä.

Suomen hallintojärjestelmässä *justification* tapaiseksi oikeuttamiseksi voidaan katsoa esimerkiksi valtioneuvoston korona-aikana antamat määräykset matkustusrajoituksista. Nämä tapahtuivat suoraan ylhäältä alaspäin, rajoitustoimenpiteitä oikeutettiin ja perusteltiin terveysturvallisuuteen sekä yhteiseen hyvään vedoten. Oikeuttaminen-termiä voidaan pitää niin sanottuna yläkäsitteenä, joka sisältää myös legitimitteetin. Sosiaali- ja terveydenhuollon- sekä aluehallintojärjestelmän uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan riitä pelkkä valtiohallinnon ylhäältä alas tapahtuva oikeutus, sillä tulevat aluehallinnot aluevaltuustoiineen tulevat olemaan aktiivisia ja pitkäaikaisia poliittisia toimijoita, joilla on paljon poliittista vaikutusvaltaa sote-maakunnan alueen asioissa. Tämän vuoksi tulevien sote-maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttävien aluevaltuustojen toiminnan tulee saada legitimaation kautta yleisön, tässä tapauksessa sote-maakunnan alueen asukkaiden, hyväksyntä. Uudistuksen legitimitteetti rakentuu alhaalta ylöspäin hyväksymällä vallankäyttöä. Edellä tekemäni määrittelyeron myötä keskityn tutkielmassani käsittelemään legitimitteettiä sekä tämän ilmentymistä, sillä se on tiiviimmin yhteydessä demokraatiailmiöön kuin pelkkä yläkäsitteenä pidetty *justification*-termi.

4.2 Keskeiset legitimitteetikäsitteet sekä -teorit

Demokratian toteutumiseen liittyy olennaisena osana termit legitimointi, legitimaatio sekä legitimitteetti. Legitimitteetti tarkoittaa sääntöjen, normien sekä vallankäytön sosiaalista hyväksymistä (Deephouse & Carter 2005, 332). Nykyaikana pelkistetyimmän ja yksinkertaisimman määrittelyn tekee van Leeuwen (2007, 93), jonka mukaan legitimitteetti on yksinkertaisimmillaan vastaus kysymykseen ”miksi?”. Miksi esimerkiksi jokin teko on

oikeutettu? Oman tutkielman temasta voisi kysyä, miksi vaikkapa aluevaalit pitäisi järjestää? Pohjimmiltaan legitimizeetti perustuu siis vallankäytön hyväksymiseen. Instituutio tai organisaatio tarvitsevat legitimizeettiä, eli olemassa olevan instituution hyväksymisen tai organisaation toiminnan oikeuttamista voidakseen toimia kansan silmissä vakaalla pohjalla. Legitimeetti vastaa poliittista velvoitetta, esimerkiksi sitä, että valtion asema on saanut kansalaisten hyväksynnän kunnioittavana toimijana eri henkilöiden toimesta (Cushing 2003, 218).

Legitiimi päätöksenteko voidaan hyväksyä yleisesti jopa ennen kuin tiedetään, mitä päätöksenteon kohteena on. Organisaation tai instituution saama legitimizeetti muuttaa toimijoiden auktoriteetin viralliseksi, jolloin heillä on oikeus käyttää oikeutetusti valtaa. (Suchman, 1995, 574; Kyösti et al. 2017, 7.) Ennalta annettu legitimizeetti tulee näyttämään isoa roolia Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutuessa. Tulevat demokraattisesti aluevaalien kautta valittavat aluevaltuustot käyttävät uusien sote-maakuntien ylintä päätäntävaltaa. Tämä poliittisen päätöksenteon tekeminen oikeutetusti kuitenkin edellyttää, että aluevaltuustoilla on legitiimi asema toimia. Eli toisin sanoen sote-maakunnan päätösvaltaa käyttävän aluevaltuuston toiminta tulisi olla hyväksytty demokraattisesti niin kansalaisten kuin päätöksentekijöiden osalta. Aluevaltuustojen suhde uutena hallintotasona suomalaisessa yhteiskunnassa edellyttää, että legitiimi päätöksenteko tulee hyväksyä jo uudistuksen valmisteluaikana ennen valtuustojen toiminnan aloittamista. Toiminnan oikeuttamista tehdään muun muassa demokraattisesti toteutettujen aluevaalien myötä. (Härkönen et al. 2015, 6; ks. Kiljin & Edelenbos 2012, 632.)

”Perinteinen tapa tarkastella hallintorakenteiden legitimizeettiä on yhdistää se edustukselliseen demokratiaan. Perusajatuksena on se, että vaaleissa saamansa mandaatin turvin edustajat päättävät yhteiskunnallisista asioista kansalaisten puolesta.” (Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen 2015, 7.) Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tutkiminen juuri maakuntavaalien legitimizeetin rakentamisen näkökulmasta sopii hyvin legitimizeetin piiriin tutkittavaksi ilmiöksi. Maakuntavaalit tulevat luomaan Suomen hallinnon kentälle aivan uudenlaisen alueellisen päätöksentekokokonaisuuden, jonka toiminnasta ei voida olla täysin varmoja ennen kuin ensimmäiset vaalit on käyty ja aluevaltuustot aloittaneet toimintansa. Uudistus tulee luomaan ihan uudenlaisen hallinnon tason Suomeen, minkä myötä tulevien sote-maakuntien legitimizeetti lähdetään rakentamaan ihan tyhjästä. Tämän vuoksi onkin erittäin tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntamallinen uusi aluetason päätöksentekojärjestelmä

saavat legitimizeetin ennen toimintansa alkua. Legitimizeetin antaminen merkitsee vallankäytön hyväksymistä. Siis sitä, että sote-maakuntien aluevaltuustoille annetaan mandaatti käyttää valtaa sote-maakunnan vaikutuspiiriin kuuluvissa asioissa. (Ks. Suchman, 1995, 574; Kyösti et al. 2017, 7.)

Legitimizeettiä ei kuitenkaan pidä terminä sekoittaa legitimaatioon. Legitimaatiolle on monia eri määritelmiä, mutta yleisesti se voidaan määritellä prosessiksi, minkä seurauksena legitimizeetti syntyy. Rodney Barkerin (2007) mukaan legitimaatio on ymmärtämisen ja oikeuttamisen yhtenäinen luomus. Legitimaatio on määritelty myös sosiaalisesti toiminnaksi, jonka myötä yhteiskunnan normien sisällä sanelee toimijat ja heidän tekonsa oikeutetuiksi sekä hyväksytyiksi (Rojo & Dijk 1997, 560). Yksinkertaisesti legitimaatiota voi siis kutsua tekojen ja toimien oikeuttamiseksi. Legitimaatiota tutkiessa ei voida kysyä, onko jollain henkilöllä tai organisaatiolla oikeutettu asema tai että onko jokin järjestelmä legitiimi. Termiä tulisi lähestyä mieluummin kysymyksillä siitä, minkälaista legitimizeetti on, kenen taholta se syntyy ja missä muodoissa se ilmenee. (Barker 2007, 33.) Tässä tutkielmassa keskitytään legitimizeetin rakentumiseen, mutta tulen käsittelemään myös legitimaatio-termiä, sen liittyessä olennaisena osana legitimizeetin rakennusprosessiin.

Keskeiset legitimizeetti- ja legitimaatioteoriat

Legitimizeetti ja sen rakentuminen voidaan perinteisen kaavan mukaan joko myöntää passiivisesti organisaatiolle tai se voidaan hankkia strategisesti. Passiivisesti myönnetty legitimizeetti on saavutettu niin sanotusti organisaation muun toiminnan ohella valmiina. (Roundy 2010, 90.) Tutkimusasetelmani myötä tulen käsittelemään pro gradu -tutkielmassani legitimizeetin hankkimisen erityisesti strategista näkökulmaa. Legitimizeetti nähdään tässä tapauksessa resurssina, mikä pyritään hankkimaan strategisesti. Tätä tapahtuu sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa, kun uudelle hallintorakenteelle pyritään rakentamaan legitiimiä asemaa.

Suchman (1995, 576) tarkastelee legitimizeetin rakentumista niin strategisesta kuin institutionaalista näkökulmasta. Strategisessa näkökulmassa legitimointi tapahtuu päämäärätietoisesti ja laskelmoidusti. Se saattaa herättää myös jonkin verran vastarintaa. Strateginen näkökulma legitimointiin näkee organisaation johdon eräänlaisena hallittavissa

olevana ja organisaation sisäisiä tekijöitä ohjailevana voimana. (Suchman 1995, 575–576; Suchmanin 1995, 576 mukaan Dowling & Pfeffer 1975; Pfeffer 1981; Pfeffer & Salancik 1978.) Sote-uudistuksen yhteydessä voidaan puhua strategisesta näkökulmasta siinä tilanteessa, kun hallituspuolueet lähtevät viemään itse tekemäänsä ja omanlaisensa näköistä uudistusta eteenpäin. Tähän prosessiin liittyvät juuri edellä mainitut laskelmointi, päämäärätietoisuus sekä se, että oppositio asettuu vastarintaan. Legitimoinnin institutionaalinen näkökulma puolestaan perustuu organisaation kulttuurisen ja sosiaalisen luonteen kautta rakentuneelle käsitykselle. Ympäristön toimintakulttuuri määrittelee sen, miten organisaatio rakentuu, miten siinä toimitaan ja miten organisaatiota ymmärretään. Tähän nojaten voidaan sanoa, että institutionalisoituminen ja legitimaatio ovat toistensa synonyymejä. Molemmat ilmiöt oikeuttavat organisointia tekemällä siitä mielekästä. (Suchman 1995, 576.)

Suchman jakaa organisaation legitimaation myös pragmaattiseen, moraaliseen sekä kognitiiviseen osa-alueeseen. Kaikki nämä kolme osa-aluetta sisältävät yleisluonteisen oletuksen siitä, että organisaation toimet ovat tavoiteltavia, kunnollisia tai sopivia johonkin sosiaalisesti rakennettuun normien, arvojen, uskomusten sekä määritelmien järjestelmään (Suchman 1995, 577). Pragmaattinen legitimizeetti rakentuu organisaation sidosryhmien ja yleisön harkintaan. Toimijoiden mielestä organisaatiolla on legitiimi asema, kun he kokevat jollain tapaa hyötyvän organisaatiosta. (Emt 1995, 577.) Tämä pragmaattisen legitimizeetin rakentaminen voidaan yhdistää Suomessa sote- ja pelastustoimen uudistuksen hyötysuhteeseen. Jos tulevien sote-maakuntien asukkaat kokevat jollain tapaa hyötyvän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen myötä voimaan tulleista palvelujärjestelmistä, voidaan heidän katsoa pitävän sote-maakuntia legitimeinä organisaatioina. Moraalinen legitimizeetti rakentuu pragmaattiseen verrattuna erilaisesta tavasta ajatella oman edun tavoittelua. Moraalinen legitimizeetti rakentuu organisaation toimintaa tai käytäntöä arvioidessa sosiaalisesti. Suchmanin näkökulmasta moraalinen legitimizeetti rakentuu yleensä julkisessa keskustelussa, johon myös organisaation on osallistuttava. (Suchman 1995, 585.) Moraalinen legitimizeetti voisi sote-uudistuksen tapauksessa rakentua esimerkiksi uudistuksen ympärillä käydyin julkisen keskustelun kautta. Hallituspuolueet ovat puolustaneet viestinnässään uudistuksen tavoitteita ja saavutuksia, jotka ovat osaltaan rakentaneet moraalista legitimizeettiä (Kinnunen et al. 2020). Kognitiivisen legitimizeettityypin ajattelutapaan sisältyy käsitys siitä, kun organisaation toiminta sekä organisaatorakenne ovat välttämättömiä yhteiskunnalle, tällöin legitimaatio

perustuu itsestäänselvyyksiksi koettuihin olettamuksiin. Kognitiivinen legitimizeetti on teoreetikon mukaan alitajuista, minkä vuoksi siihen on hankala vaikuttaa tietoisin toimin ulkopuolelta käsin (Suchman 1995, 582.)

Legitimizeettiteorioihin liittyy olennaisena osana viestintä myös sekä tämän kautta tapahtuva legitimointi. Viestinnän keinoin instituutio tai organisaatio pyrkii saamaan riittävän hyväksynnän toiminnalleen. Tätä voidaan kutsua myös oikeuttamiseksi. Breeze (2012, 4) mukaan legitimaatio tapahtuu ylhäältä alaspäin, ja legitimizeettiä havitteleva taho tuo esiin argumentteja sekä perusteluja oman päämääränsä puolustamiseksi. Legitimoivan viestinnän kautta tavoitteena on saavuttaa organisaatiolle toiminnalle legitimizeetti, eli yleisön hyväksyntä (Breeze 2012, 4). Etenkin muutostilanteiden yhteydessä viestinnän rooli korostuu. Sote-uudistus voidaan katsoa niin sanotun muutosviestinnän kohteeksi, sillä uudistuksessa luodaan aivan uudenlainen hallintojärjestelmä Suomeen. Näin ollen tällaista legitimoivan viestinnän taktiikkaa voidaan nähdä myös Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä, kun valmisteluvaiheessa pyritään hankkimaan yleisön hyväksyntää tulevalle uudistukselle.

Delegitimaatio

Legitimaation vastakohtana on delegitimaatio, joka tarkoittaa organisaation toiminnan ongelmakohdat esiin tuovaa prosessia. Delegitimaation myötä voi seurata eräänlainen muutostila, minkä tarkoituksena on saada takaisin menetetty oikeudellinen, eli legitimi asema. Tämän muutoksen aikaansaaman lopputuloksen on oltava aiempaa legitimiämpää, jotta se voisi vakiinnuttaa paikkansa. (Tost 2011, 686.) Delegitimaatio voi tarkoittaa myös negatiivisen, moraalisen tai sietämättömän teon ilmi tuontia organisaation legitimaatioprosessia vastustavana toimena (Vaara & Monin 2010, 6). Delegitimaation tavoitteena on asettaa legitimizeetin kohde huonoon valoon, jolloin tämän toimintaa ei yleisön puolelta hyväksyttäisi. Delegitimaatio oman tutkimusalueen piirissä näyttäytyy muun muassa opposition yrityksinä mustamaalata ja kaataa hallituksen ajamaa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen uudistusta. Esimerkiksi oppositiopuolue kokoomus puheenjohtajansa johdolla on toistuvasti kritisoinut Marinin hallituksen sote- ja pelastustoimen uudistusta sekä tämän läpimenoa. Kritiikin kohteeksi ovat joutuneet niin mahdollinen sote-maakuntaverot, aluehallinnon rakenne kuin yksityisen sektorin asema

(Sundman 2019). Samanlaista delegitimaatiota harjoitti Sipilän hallituskauden aikana oppositiopuolue SDP, joka vastusti vahvasti maakuntamalliin pohjautuvaa aluehallinnonuudistusta ja etenkin sote-uudistuksen yhteyteen kaavailtua valinnanvapautta.

Illegitimiteetti

Illegitimiteetti-termi puolestaan tarkoittaa legitimitetin puutetta. Tämä voi tulla ilmi tilanteessa, jossa henkilön tai organisaation toimintaa pidetään negatiivisena eikä sitä nähdä yhdenmukaisena yhteiskunnan arvojen ja normien kanssa (Deephouse & Suchman 2008, 50; Tost 2011, 687). Voidaan siis sanoa, että henkilön tai organisaation toiminnan illegitiimiksi osoittaminen on prosessina delegitimaatiota (ks. Vaara & Tienar 2008). Legitimitetin puute voi johtaa siihen tilanteeseen, että henkilön tai organisaation on pyrittävä hankkimaan menetetty legitimitetti takaisin. Tämänlainen illegitimiteetti-tapaus voi olla Marinin hallituksella ja tämän ajamalla sote-uudistuksella edessä, jos uudistus ei saa tarvitsemaansa legitimitettiä. Yhdestä näkökulmasta nykymuotoisella sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on jo lähtökohtaisesti legitimitetin puute, sillä edellisten hallitusten uudistusten kaatumiset ja epäonnistumiset ovat omalta osalta määritelleet tulevan uudistuksen mainetta. Näin ollen nykymuotoisen uudistuksen valmisteluvaiheeseen kohdistuu normaalia enemmän paineita siitä, miten uudistuksen tarve ja mahdollinen valmistuminen oikeutetaan.

4.3 Legitimitetin rakentuminen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa

On näet muistettava, että mikään yritys ei ole yhtä vaikeasti käynnistyvä, yhtä varoen suoritettava ja tuloksiltaan yhtä epävarma kuin uuden hallintojärjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja nimittäin saa vastaansa kaikki ne, joille vanha järjestelmä oli edullinen, ja nekin, jotka katsovat hyötyvänsä uudesta järjestelmästä, kannattavat häntä melko vaimeasti. Puoltajien penseys johtuu osaksi siitä, että he pelkäävät vastustajiaan, joilla on tukenaan vanhat lait, osaksi siitä, että ihmiset ovat epäluuloisia eivätkä täysin luota uudistuksiin ennen kuin pitkällisen kokemuksen jälkeen. (Machiavelli 1995.)

Machiavelli toi esiin jo 1500-luvulla tehdyssä *Ruhtinas*-teoksessaan hallintojärjestelmän uudistuksen voimaansaattamisen vaikeuden. Mielestäni Machiavellin teksti hallintojärjestelmän uudistuksesta on hyvin kuvainnollinen ja samaistuttava vielä 2020-

luvullakin. Uuden hallintorakenteen suunnittelu, luominen sekä tämän toiminnan hyväksyttäminen yleisölle ei ole mikään helppo juttu, etenkin jos vastaavasta ei ole aiempaa kokemusta. Kuka tahansa meistä epäilee omassa arjessaan asioita, joista ei ole vielä kyllään kokemusta. Miksei sama siis voisi päteä suuriin yhteiskunnallisiin rakennemuutoksiin? Machiavellin hallintojärjestelmän kaltaiseksi uudistukseksi voidaan katsoa myös Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Uudistuksen legitimitettä tulee rakentaa valmisteluvaiheessa, sillä legitiimi päätöksenteko tulee hyväksyä jo ennen kuin tiedetään, mitä päätöksenteon kohteena oikeastaan on (Ks. esim. Suchman 1995, 574; Kyösti et.al. 2017, 7). Tähän legitimitetin hankkimiseen sekä hallintaan on erilaisia tapoja, joihin syvennyn seuraavaksi.

Suchman (1995) on määritellyt erikseen legitimitetin hallinta- ja hankintatavat, jotka kuvaavat sitä, miten legitimitettä hallitaan ja hankitaan eri tilanteissa eri tavoin. Nämä vaiheet ovat legitimitetin hankkiminen, sen ylläpitäminen sekä korjaaminen tai palauttaminen. Legitimitetin hankintavaihe kytkeytyy yleensä sellaiseen tilanteeseen, missä yritetään saada yleisöltä hyväksyntä uudelle toiminnalle (Suchman 1995, 586). Tämä hankintavaihe on ajankohtainen myös sote-uudistuksen legitimitetin rakentamisprosessissa, sillä kyse on aivan uudenlaisen hallintotason ja -järjestelmän luomisesta. Hankintavaiheen strategiat voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen. Nämä osa-alueet ovat yleisön ja ympäristön vaatimukset, omaa toimintaa tukevat yhteisöt sekä ympäristöön uusien yleisöjen luominen, mitkä legitimoivat ja uskovat hankintavaiheessa olevan legitimitetin rakentumiseen. (Emt., 587.) Legitimitetin ylläpitovaihe pitää puolestaan sisällä nimensä mukaisesti pyrkimyksen ylläpitää saatua legitimitettä. Aina legitimitetin ylläpito ei ole helppoa, sillä ympäristö voi luoda legitimitettä horjuttavia vaikutuksia, kuten esimerkiksi ulkoiset tekijät sekä niiden aiheuttamat yllätykset. Strategiat, joilla legitimitettä yritetään ylläpitää mahdollisimman tasaisena ovat tulevaisuuden muutosten ennakointi sekä aiempien saavutusten turvaaminen. (Emt., 593, 594.) Kolmantena ja viimeisenä hankinta- ja hallintatapana on legitimitetin korjaaminen tai palauttaminen. Legitimitetin korjaamistoimet liittyvät usein legitimitetikriisiin sekä sitä ennakoiviin ja parantaviin toimiin (emt., 597).

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuspalvelun uudistuksessa korostuu legitimitetin hankinta- ja hallintavaihe. Uudistuksen tuoreuden ja uutukaisen olemuksen myötä legitimitetin rakennusprosessissa korostuu sen ensimmäinen, eli hankintavaihe. Hankintavaiheen strategiat, kuten yleisön ja ympäristön vaatimukset sekä omaa toimintaa

tukevat yhteisöt nousevat legitimiteetin rakentamisprosessissa suureen rooliin (Suchman 1995, 587). Näitä strategioita voi havaita jo nyt uudistuksen valmisteluvaiheissa. Esimerkiksi yleisön ja ympäristön vaatimukset ovat omalta osaltaan olleet käynnistämässä koko uudistuksen valmistelua. Legitimiteetin rakentuminen uudistuksen valmistelijoiden toimesta tapahtuu niin sanotusti proaktiivisen, eli ennakoivan toiminnan kautta. Valmistelijat tiedostavat uudistuksen uutukaisen luonteen sekä tämän legitimoinnin tarpeen, mitä ne viestinnän keinoin yrittävät rakentaa ennakoivasti jo sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa. Legitimoiva viestintä kohdistuu median ja sidosryhmien suuntaan, ja sen tavoitteena on saavuttaa organisaatiolle legitimiteetti, eli yleisön hyväksyntä. Legitimaatio voidaan nähdä toteutuvan ylhäältä alaspäin, ja legitimiteettiä havitteleva taho tuo esiin syitä, argumentteja ja perusteluja oman päämääränsä puolustamiseksi. (Breeze 2012, 4.)

Hankintavaiheen lisäksi legitimiteettiä voi sote- ja pelastustoimen uudistuksessa rakentaa myös ylläpidon ja korjaamisen kautta. Uudistuksen voidaan katsoa olevan jo niin sanotusti toimeenpanovaiheessa, jossa legitimiteettiä hankitaan uudelle toimijalle ja jo saavutettua uudistuksen legitimiteettiä pyritään ylläpitämään esimerkiksi vahvalla tiedottamisella, opposition hyökkäysyrityksistä huolimatta. Legitimiteetikriisi ja sen myötä myös legitimiteetin korjaaminen ja palauttaminen ovat myös olleet jo läsnä Sanna Marinin hallituksen sote- ja pelastustoimen uudistuksessa. Oppositio, eri alojen asiantuntijat sekä uudistuksen kohteena olevien sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen henkilöstö ovat omalta osaltaan kritisoineet uudistusta mediassa. Tämä kritiikki voidaan katsoa kuuluvaksi legitimiteetin korjaamisprosessiin, jossa legitimiteettiä pyritään korjaamaan näissä tapauksissa viestinnällisin keinoin. Tästä hyvänä esimerkkinä on lokakuun alun tapahtumat, jossa perhe- ja peruspalveluministeri Kiuru kävi uudistuksen legitimiteetin rakennukseen liittyvää debattia Hyvinvointialojen liitto Halin kanssa sote-uudistuksen lausuntokierroksen päätyttyä (Sutinen 2020).

Legitimiteetti voidaan katsoa rakentuvaksi yleisön mielipiteen kautta. Tällöin legitimiteetti muodostuu pääsääntöisesti viestinnän kautta, jossa viestintää käytetään legitimiteetin rakentumisen työkaluna. Oikeuttaminen voi tapahtua viestinnän keinoin monella eri tapaa. (Van Leeuwen 2007, 91.) Leung (2019, 98–99) on puolestaan korostanut tutkimuksessaan viestinnän suurta roolia legitimiteetin saavuttamisprosessissa. Demokratian periaatteiden mukaisesti olisi hyvä, että julkisen hallinnon tekemällä hallinnon- ja palvelurakenteen uudistuksella olisi kansalaisten silmissä legitimiteetti ja tulevien sote-maakuntien

vallankäyttö hyväksytyä. Sote- ja pelastustoimen kaltaisessa uudistuksessa viestinnän keinoin pyritään levittämään tietoa tulevasta rakenneuudistuksesta ja näin ollen rakentamaan tämän legitimizeettiä jo valmisteluvaiheessa.

4.4 Legitimaation kategoriat

Kuten edellä tuli jo ilmi, legitimaatio on moniulotteinen käsite, jolla on monia eri määritelmiä. Yksi määritelmä legitimaatiolle on sosiaalinen toiminta, minkä myötä yhteiskunnan normien sisällä toimijat ja heidän tekonsa koetaan oikeutetuiksi sekä hyväksytyiksi (Rojo & Dijk 1997, 560). Theo van Leeuwen on jakanut legitimaation neljään kategoriaan, jotka ovat auktorisaatio, moraalinen evaluointi, rationalisaatio sekä mytopoeesi eli tarinallistaminen (van Leeuwen 2007, 92). Nämä kaikki neljä kategoriaa edesauttavat legitimizeetin kokonaisvaltaista rakentumista. Tällä kategoriajaolla voidaan eritellä ne kielelliset keinot, joiden avulla legitimizeettiä rakennetaan (Aggerholm & Thomsen 2016, 198). Tämä kategorisointi auttaa hahmottamaan siis legitimizeettikäsitteen monimuotoisuutta. Legitimizeetin kategoriajaosta voi löytää yhtäläisyyksiä Aristoteleen retoriikkaan ja tämän legitimaation osiin; logokseen, paatokseen ja eetokseen (Erkama & Vaara 2010, 817; Van Leeuwen 2007). Auktorisaatio, moraalinen evaluointi, rationalisaatio sekä tarinallistaminen rakentavat siis jokainen tahollaan legitimizeetin syntymistä.

Auktorisointi

Ensimmäinen van Leeuwenin kategoria on auktorisointi, eli toimijan toiminnan valtuuttaminen. Tässä legitimaatio tapahtuu perinteen, tavan, perinteen tai lain luoman auktoriteetin vaikutuksesta (van Leeuwen 2007, 94). Auktorisoinnissa legitimaatio voi rakentua yksittäisen henkilön, instituution tai lakipykälän kautta. Valtuutus voi muodostua joko henkilön kautta, joka on saavuttanut niin sanotun institutionaalisen auktoriteettiaseman. Persoonallinen valtuutus voi tapahtua myös eräänlaisen asiantuntijuuden sekä roolimallina toimimisen kautta. Auktorisaatio voi ilmentyä myös ”ei-persoonallisesti” esimerkiksi lakipykälän, sääntöjen tai ohjeiden muodossa. Tapoihin perustuvassa valtuutuksessa

perustelut tapahtuvat tapojen, tottumusten, perinteiden sekä muihin vertailun ja mallin ottamisen kautta. (van Leeuwen 2007, 94–97.)

Auktorisointi-esimerkkinä Van Leeuwen (2007, 94) esittää lastenkirjasta lainauksen äiti–lapsi -keskustelusta. Lauseessa ”’*It’s time to go home’ she said*” äiti henkilökohtaisen auktoriteetin avulla legitimoii lapselle kotiinlähtöä. Esimerkkilauseen tapaista äidiltä lapselle tapahtuvaa auktorisointia tuskin tulee näkymään sote-uudistuksen aluevaaleja koskevasta aineistosta. Ennako-oletuksena kuitenkin on, että persoonaan kytkeytyvää auktorisointia löytyy aineistosta muun muassa asiantuntijuuden ja roolimallina toimimisen kautta. Persoonatonta auktoriteettia voi aluehallintoa käsittelevästä aineistosta esiintyä muun muassa lakien, sääntöjen sekä ohjeistusten yhteydessä. Perinteeseen ja yhdenmukaisuuden kautta rakentuva auktorisointi voisi tutkimusasetelmani suhteen tarkoittaa sote-uudistuksen sekä maakuntahallinnon perustamisen yhteydessä jatkuvia vertauksia eurooppalaiseen ”aluehallinnon malliin”, josta Suomen nykyinen hallintojärjestelmä poikkeaa. (Ks. Esim. emt. 94–97.)

Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksen yhteydessä uskon, että auktoriteettiin perustuvaa legitimitietin rakentamista tapahtuu runsaasti. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus sekä demokraattisen aluehallinnon perustaminen ovat pohjimmiltaan lainsäädännön- sekä hallintorakenteen uudistuksia, jotka vaativat kestäväällä tavalla toteutuakseen vahvan auktoriaseman. Auktoriteetti sekä auktoriasema antavat siis oikeuden tehdä jokin tietty teko, ja auktoriteetin toimijan tekemä teko on tämän oikeudenhaltijan luvalla tai toimesta tehty. (Hobbes 1999, 151.) Tämä auktoriasema rakentuu juuri edellä mainituista van Leeuwenin tavoista auktorisoida, ja tätä kautta legitimoida koko uudistusta sekä sen tarvetta.

Moraalinen evaluointi

Moraalinen evaluointi tulee ilmi eksplisiittisesti esimerkiksi moraalisten diskurssien tai arvottavien sanavalintojen kautta. Näitä arvottavia sanavalintoja voi olla vaikka sanojen *luonnollinen*, *hyödyllinen*, *hyvä* tai *paha* käyttö. Esimerkkinä arvottavasta sanavalinnasta van Leeuwen (2007) esittää Yhdysvaltain presidentti George H. Bushin käyttämää ”*axis of evil*” -termiä vihollisistaan. Usein moraalinen evaluointi linkittyy keskusteluun moraalista arvoista, mikä tässäkin Bushin tapauksessa tulee ilmi arvottavien sanavalintojen kautta. (van

Leeuwen 2007, 97.) Kokonaiskuvassa voidaan siis puhua moraalista legitimaatiosta, jonka sisälle moraalinen evaluointi katsotaan kuuluvaksi.

Moraalisen evaluoinnin ymmärtäminen vaatii usein tutkittavan tai tarkasteltavan ilmiön historiantuntemusta, jotta diskurssien takana olevat arvomaailman avautuvat parhaalla mahdollisella tavalla (van Leeuwen 2007, 98). Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistusta tutkittaessa on siis tunnistettava niin uudistuksen historiaa, kuin taustatietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä poliittisesta järjestelmästä. Moraalisen evaluoinnin tavat rakentaa legitimizeettia edellyttävät kyseisen arvomaailman tuntemista. Ennako-oletuksena on, että aluehallintoa käsittelevät, puolueiden käsialaa olevat, pätkät aineistosta tulevat rakentumaan ja legitimoimaan uudistusta vahvasti moraalisten arvojärjestelmien kautta. Hallituspuolueet puolustavat, kun taas oppositio tulee mitä todennäköisimmin vastustamaan, delegitimoimaan, tulevaa hallintouudistusta. Tämän kategorian tunnistaminen aineistoanalyysistä tulee varmasti vaatimaan tarkkaa työtä sekä syvempää perehtymistä moraalisen evaluoinnin muodostamaan kokonaisuuteen.

Moraalisen evaluoinnin kategoriaan liittyvät arvottavien sanavalintojen lisäksi myös abstraktio sekä analogia. Abstraktio määritellään moraalisen evaluoinnin kategoriassa siten, että tietty toiminta oikeutetaan osana isompaa, moraalisesti hyväksyttyä kokonaisuutta. Analogia puolestaan tarkoittaa rinnastusta tai vertailua johonkin sellaiseen, joka on jo saavuttanut legitimiin aseman. (Van Leeuwen 2007, 97, 99.) Sote-uudistus kiinnittyy osaksi yhteiskuntamme kriisiä väestörakenteen ja huoltosuhteen heikkenemisen suhteen, mikä voidaan katsoa abstraktion kategorian alaiseksi. Analogia puolestaan voi esiintyä tutkimuksen kontekstissa rinnastuksena eurooppalaiseen hallintomalliin tai kuntahallintoon. Kolmantena moraalisen evaluoinnin alakategoriana on positiivinen ja negatiivinen *comparison*, eli suomennettuna vertailu tai rinnastus. Tutkimuksessani rinnastaminen tai vertailu voisi mahdollisesti tapahtua johonkin, jo legitimizeetin ansainneeseen toimijaan. (Emt., 99.)

Rationalisointi

Kolmantena legitimaation kategoriana on rationalisointi, eli järkeistäminen. Rationalisointi on legitimaatiota institutionalisoituneen sosiaalisen toiminnan tavoitteisiin tai käyttötapoihin. Se on myös tiettyjen toimien hyödyllisyyteen tai tarpeellisuuteen

viittaamista. Van Leeuwen on jakanut rationalisoinnin sekä instrumentaaliseen että teoreettiseen rationalisointiin. Instrumentaalinen rationalisointi lähestyy legitimaation tarkoitusta sosiaalisten tapojen järkeistämisen kautta. Mikä on esimerkiksi kouluun menon tarkoitus? Mikä on ollut tarkoituksena, kun on annettu koululaitokselle yhteiskunnassamme sellainen rooli mikä sillä on? Teoreettinen rationalisointi puolestaan lähestyy legitimaatiota teoreettisen selittävästä näkökulmasta. Miksi asiat ovat niin kuin ne ovat? (van Leeuwen 2007, 100–101, 103–104.)

Uudistuksen rationalisointi voi olla joko tavoite-, seurausorientoituneita tapoja, tieteeseen tai kokemuspäähän viittaamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen sekä aluehallinnon legitimitietin rakentumisen kannalta rationalisointi voisi mahdollisesti esiintyä ensinnäkin järkeistämisen tapaisilla perusteluilla siitä, miksi uudistus on ylipäättään tarpeellinen. Perustelut uudistuksen tuomista hyödyistä sekä siitä, miten tämä mahdollisesti tulisi parantamaan vaikkapa kuntien taloustaakkaa siirtämällä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset sote-maakunnille liittyvät myös olennaisesti rationalisoinnin kategoriaan. Kokemuspäähän viittaaminen voisi tapahtua esimerkiksi vertailulla Marinin hallituksen uudistuksen edeltäjien epäonnistumisiin. Tämä olisi legitimitietiasemaa heikentävää, illegitimitietä toimintaa. Tieteeseen vetoamisen ilmentyminen on oletettavissa tapahtua asiantuntijalausunnoissa sekä niiden tieteellisissä viittauksissa.

Tarinallistaminen

Viimeisenä kategoriana toimii tarinallistaminen. Legitimaatio voidaan myös saavuttaa tarinankerronnan avulla, jolloin voi ilmetä legitiimejä toimia palkitsevien ja ei-legitiimejä toimia rankaisevien narratiivien kautta. Tarinat voivat olla myös varoittavia esimerkkejä tai symbolisia tekoja, jotka voivat kuitenkin edustaa useampia sosiaalisen toiminnan institutionaalisia muotoja ja näyttää sosiaalisen toiminnan 'mystisiä toimia'. (van Leeuwen 2007, 106.) Tutkielmani aineiston kannalta koen jo tässä vaiheessa, että tarinallistaminen ei tule esittämään analyysituloksissani kovinkaan suurta roolia suhteessa muihin kategorioihin. Aineisto koostuu pääosin monotonisesta virkamiesten tekemistä valmisteluaineistoista, joka ei oletusarvoisesti sisällä hirveän rikasta tai narratiivisia kertomuksia sisältäviä tarinoita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä tulevia aluehallinnon vaaleja käsittelevästä aineistosta voisi löytyä esimerkiksi varoittavina esimerkkeinä ilmeneviä narratiiveja, eli

tarinankerrontaa. Nämä narratiivit voivat kuvailla vaikka sitä, mitä käy, jos uudistusta ei toteuteta. Toinen mahdollinen vaihtoehto on, että oppositio pyrkii varoittavien esimerkkitarinoiden avulla estämään tai hidastamaan hallituksen ajamaa uudistusta. Uudistuksen vastustajat voivat käyttää myös symbolista tai varoittavaa tarinankerrontaa mustamaalatakseen tulevaa sote-maakunnan hallintoa esimerkiksi aluevaltuustojen puoluejakojen tai asemoimalla uudistuksen kuntahallinnon vaikeuksien aiheuttajaksi.

Legitimaation kategoriat

AUKTORISOINTI	MORAALINEN EVALUOINTI	RATIONALISOINTI	TARINALLISTA- MINEN
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lait ja säädökset ✓ Tavat ja perinteet ✓ Henkilön tai instituution auktoriteetti 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Arvottavat sanavalinnat ✓ Abstraktio ✓ Analogia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tavoitteet ✓ Saavutettavat hyödyt ✓ Toimintaympäristön muutokset 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Palkitsevat ja symboliset tarinat ✓ Rankaisevat ja varoittavat tarinat

(van Leeuwenia 2007 mukaillen)

5 AUKTORISOINTI

Tässä tuloslukukokonaisuudessa käsittelen analyysitulosten ensimmäistä kohtaa, auktorisointia. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen legitimizeettiä rakennetaan aineistossa monipuolisesti auktorisoinnin eri keinoin. Koska kyseessä on rakenne- ja palvelujärjestelmän muutos, korostuu sen valmistelussa etenkin lainmukaisuus sekä lakimuutoskeskeisyys. Hallitusohjelman (2019, 154) mukaan ”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa kootaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille”, mikä tarkoittaa suurta hallintojärjestelmän muutosta, kun sote- ja pelastustoimen tehtävät siirtyvät sote-maakuntien vastuulle. Näin suuri muutos tarvitsee tuekseen järeät perustelut, jotta se voisi saada valtakunnallisesti yleisön hyväksynnän, eli legitimiin aseman (ks. esim. van Leeuwen 2007, 93).

Mielestäni van Leeuwenin määritelmä legitimaatiolle on oiva lähtökohta tutkia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen asemaa yleisön silmissä. Van Leeuwenin mukaan legitimaatio on yksinkertaisimmillaan sama asia kuin vastaus kysymykseen ”miksi?”. Miksi meidän pitäisi tehdä jokin asia? Miksi meidän tulisi tehdä se juuri tuolla tavalla? (Van Leeuwen 2007, 93.) Tämä määritelmä sekä van Leeuwenin legitimaatiokategoriat ovat potentiaalinen yhdistelmä lähteä tutkimaan, millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen legitimizeettiä rakennetaan aluehallinnon näkökulmasta uudistuksen valmisteluvaiheessa. Aineistosta löytyy hyvin van Leeuwenin eri kategorioita, joilla sote-uudistuksen legitimizeettiä rakennetaan. Kategoriat ilmenivät usein myös pareittain, eli legitimizeettiä rakennetaan yhtä aikaa usealla eri tavalla. Esimerkiksi tulevaa sote-aluehallintoa sekä tämän toimintaa voidaan perusteella samassa virkkeessä sekä auktorisoinnin säädöksiin että rationalisoinnin toimintaympäristön muutoksiin vetoamalla. Olen kuitenkin pyrkinyt käyttämään sellaisia aineistoesimerkkejä, jotka voi luokitella selkeästi yhteen kategoriaan. Mahdolliset päällekkäisyydet olen avannut tarkemmin.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä demokraattisen aluehallinnon perustaminen ovat pohjimmiltaan lainsäädännön- sekä hallintorakenteen uudistuksia, jotka vaativat kestäväällä tavalla toteutuakseen vahvan auktoriaseman. Auktoriteetti sekä auktoriasema antavat siis oikeuden tehdä jokin teko, jossa auktoriteetin toimijan toimesta tehty teko on tämän oikeudenhaltijat luvalla tai toimesta tehty. (Hobbes 1999, 151.) Valtioneuvostolla on itsessään institutionaalinen auktoriteettiasema, mikä on saavutettu demokraattisesti parlamenttivaalien välityksellä. Tästä johtuen kaikilla valtioneuvoston alulle panemilla

uudistuksilla on lähtökohtaisesti auktorisoinnin kaltainen asema legitimitietin rakentamisessa. Haluan kuitenkin mennä niin sanotusti pintaa syvemmälle ja katsoa, että millä eri tavoin auktorisointia on hyödynnetty sote-uudistuksen valmisteluaineistoissa legitimiin aseman rakentamiseksi. Legitiimin aseman rakentuminen uudistukselle edellyttää auktorisoitua ja tämän alakategorioita. Seuraavaksi esittelen auktorisoinnin kategoriaan liittyvät osa-alueet, jotka esiintyvät sote-uudistuksen valmisteluaineistossa. Näitä ovat lait ja säädökset, tavat, perinteet sekä henkilöön tai instituutioon sitoutunut auktoriteetti (ks. esim. kuvio s. 38).

5.1 Lait ja säädökset

Auktorisoinnin ensimmäiseksi alaluvuksi voidaan erotella lakien ja säädösten, sekä näiden kautta tapahtuva auktorisointi. Sanna Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on itsellään jo hyvin auktoriteettinen asema, uudistuksen ollessa valtioneuvoston organisoima. Aineistosta lakien ja säädösten kautta auktorisointia löytyi eniten perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista sekä itse hallituksen sote-esityksestä, mikä annettiin eduskunnalle 8.12.2020. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista eniten lakiin ja säädöksiin vetoamista tapahtui valtiosääntöoikeuteen perehtyneiltä asiantuntijoilta, kun taas valtio-opin tieteenalan asiantuntijat perustelivat uudistusta enemmän muilla keinoin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaatii onnistuakseen paljon muutoksia niin lakeihin, palveluihin kuin hallintorakenteisiin. Tämä ei onnistu ilman laajoja lakimuutoksia, jotka tässä vaiheessa uudistusta on koottu saman katon alle niin sanotuksi Sote100-lakipaketiksi. Tähän lakipakettiin kuuluvat muun muassa laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä, laki hyvinvointialueesta sekä hyvinvointialueen rahoituslaki. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020.) Nimensä mukaisesti Sote100-lakipaketti pitää sisällään lukuisia eri lakeja, jotka tulevat muuttumaan jollain tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen voimaantullessa. Lakipakettiin kuuluu paljon palvelurakenteeseen, palveluiden sisältöihin, hallintorakenteeseen sekä vaaleihin liittyviä muutoksen alla olevia lakeja. Uudistuksen rakenteita uudistavan luonteen vuoksi onkin luontevaa, että sote-rakennemuutosta perustellaan ja oikeutetaan lakeihin ja säädöksiin vetoamalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta johdetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimesta. Normaalin lainsäätämisyksikön mukaan eduskunnan lainsäädäntötyö käynnistetään hallituksen esityksellä. ”Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi” -esitys on tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä ja lainsäädäntöprosessi täydessä vauhdissa. Hallituksen esitys jo itsessään on hyvin laki- ja säädöspainotteinen, mutta yli 1600-sivuisesta tiedostosta löytyy myös muita tapoja rakentaa uudistukselle legitimitiä:

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit toimitetaan suhteellisella vaalitavalla. Vastaavaa sääntelyä koskien muita vaaleja ei perustuslaissa ole. Niinpä kuntavaalien suhteellisuudesta säädetään kuntalaissa ja aluevaalien suhteellisuudesta ehdotetaan säädettäväksi laissa hyvinvointialueesta. - - . Suhteellisuuden toteutumiseen vaikuttaa valittavien aluevaltuutettujen lukumäärä. Laissa hyvinvointialueesta säädettäisiin, että kullakin hyvinvointialueella olisi sen asukasluvun mukaan määräytyvä vähimmäiskoko (59–89 valtuutettua), mutta aluevaltuusto voisi itse päättää kokonsa vähimmäismäärää suuremmaksi. (HE241/2020 vp, 1181.)

Tässä HE 241/2020 vp aineistopätkässä puhutaan sote-uudistuksen voimaantumisen myötä Suomen vaalikentälle tulevasta uudesta tulokkaasta, aluevaaleista. Esimerkissä ehdotetaan aluevaaleja koskevan lainsäädännön paikkaa lakiin hyvinvointialueesta, samalla sapluunalla kuin kuntavaalit ovat kuntalaissa. Hallituksen esitys käy koko ajan vuoropuhelua perustuslain kanssa ja perustelee esityksessään, mitkä osa-alueet esimerkiksi käyvät yhteen perustuslain pykälien kanssa ja mitkä vaativat lainsäädännöllisiä uudistuksia. Tämä antaa osviittaa muun muassa siitä, että uudistuksen valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa korostetaan valmistelijoiden toimesta uudistuksen lainmukaisuutta ja yhteensopivuutta esimerkiksi perustuslain tai kuntalain kanssa. Tähän lakien ja säädösten kautta auktorisointiin sekä sen korostamiseen vaikuttanee edellisten, perustuslaillisiin ongelmiin kaatuneiden, sote-uudistusten raskas verenperintö.

Perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyn kansanvaltaisuuden toteutumisen näkökulmasta on kuitenkin olennaista, että välittömällä vaaleilla valittava maakunnan valtuusto käyttää maakunnan ylintä päätösvaltaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kannalta keskeistä päätösvaltaa ja että lailla turvataan asianmukaisesti maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet maakunnan päätöksenteossa. (Wilhelmsson 2017.)

Yllä olevassa kappaleessa oikeusministeriön neuvotteleva virkamies perustelee Sipilän rakenneuudistuksen maakuntavaaleja perustuslain 2, 14 sekä 121 §:llä. Perustuslain 2§ käsittelee kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta, 14 § vaali- ja osallistumisoikeuksia ja 121 § kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa (Suomen perustuslaki 1999). Näihin lakipykäliin vetoaminen yhdistettynä oikeusministeriön virkamiehen henkilökohtaiseen sekä institutionaaliseen auktoriteettiin on vahvalla mandaatilla legitimoimista. Tässä tapauksessa kuitenkin suurin rooli on perustuslain pykäliin vetoamisella, mikä juontaa juurensa Suomen lainsäätämisyjärjestyksestä ja -järjestelmästä.

Aluehallintoa sekä demokratian kannalta tärkeinä pidettyjä aluevaaleja käsitellään hallituksen esityksessä etenkin vaalilain sekä hyvinvointialueesta annettavan lain yhteydessä (ks. www.soteuudistus.fi 2020). Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen voimaantulo tarkoittaa Suomen vaalikentille myös uusia aluehallinnon vaaleja. Demokratian kannalta tämä on merkittävä askel, sillä nykymuotoisissa maakuntaliittojen alaisissa maakuntavaltuustoissa sekä esimerkiksi alueellisissa sote-kuntayhtymissä kansanvalta toteutuu välillisesti kuntavaalien kautta. Edustajat ovat ensisijaisesti valittu edustajiksi kuntien valtuustoihin, ei alueelliselle tasolle. Sote-maakuntien aluevaalit tulevat siis olemaan merkittävä askel kohti yleisskandinaavista, kolmitasoista hallintojärjestelmää (ks. esim. Sandberg 2016, 21.)

1 §. *Lain soveltamisala.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin aluevaalit. Lisäksi pykälän rakennetta muutettaisiin siten, että maininnat perustuslain, hyvinvointialueesta annettavan lain ja kuntalain vaaleja koskevista säännöksistä erotettaisiin omaksi 2 momentikseen. Nykyinen 2 momentti siirtyisi 3 momentiksi ja sitä täsmennettäisiin mainitsemalla siinä Ahvenanmaan maakunnan maakunnalliset ja kunnalliset vaalit.

2 §. *Äänioikeus.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että äänioikeudesta aluevaaleissa säädetään hyvinvointialueesta annettavassa laissa. (HE 241/2020 vp, 1068.)

On luonnollista, että näin suuri hallintojärjestelmän muutos vaatii paljon muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Yllä olevassa aineistoesimerkissä hallituksen sote-lakiesitys esittää muutoksia voimassa olevaan vaalilakiin. Tulevaa hyvinvointialuetta sekä tämän hallinnollisten elinten valitsemista vaalien kautta esitetään lisättäväksi vaalilain 1§:ään, jossa luetellaan kaikki tällä hetkellä Suomessa järjestettävät viralliset vaalit (Vaalilaki 2.10.1998/714, 1§). Tällä perusteella tulevat aluevaalit rinnastettaisiin muun muassa kunta-

ja eduskuntavaalien saman arvoiseksi. Säädösten ja lakipykälien perusteella toteutetulla legitimoinnilla on vahva mandaatti Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa ja juuri tämäntapainen vahva lakien ja momenttien kautta auktorisoinnilla luodaan sote-uudistukselle vahvaa legitiimiä asemaa kansan keskuudessa.

Lainsäädäntöjärjestelmän vuoksi sote-uudistuksen lakimuutokset eivät saa olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Yksi tärkeimmäksi ja suurimmaksi puheenaiheeksi sote-uudistuksen nykymuotoisen version yhteydessä perustuslain 6§, joka käsittelee perusoikeuksiin kuuluvaa yhdenvertaisuutta. ”Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” (Suomen perustuslaki 1999, 6§).

Maakuntia ei ehdoteta jaettaviksi sisäisiin vaalipiireihin. Kun valtuuston jäsenet valitaan yhdestä vaalipiiristä, he edustavat silloin korostetusti koko maakuntaa. Jos maakunnan alue jaettaisiin sisäisiin vaalipiireihin, saattaisi seurauksena olla se, että eri vaalipiireistä valitut edustajat pyrkisivät toimimaan valtuustossa pääasiassa oman vaalipiirinsä edunvalvojina, mikä saattaisi hankaloittaa maakunnan kokonaisedun huomioimista valtuuston toiminnassa. (Jääskeläinen 2017.)

Tässä aineistopätkässä oikeusministeriön vaalijohtaja Arto Jääskeläinen perustelee maakuntavaalien järjestämistä sekä maakuntien sisäisten vaalipiirien puuttumista yhdenvertaisuudella. Vaikka perustuslakivaliokunnalle annettu lausunto on Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen ajoilta, on se kuitenkin vielä 2021 vuonna relevantti, sillä Marinin sote-uudistus mukailee Sipilän hallituksen aluevaltuuston valintaperusteita oman uudistusversionsa pohjana. Kyseinen esimerkki voisi kategorisoida auktorisoinnissa myös henkilön kautta rakentuvaan auktoriteettiin, sillä kyseessä on Suomen johtava vaaliasiantuntija. Tässä kappaleessa Jääskeläinen kuitenkin oikeuttaa tulevien aluevaalien vaalipiirejä alueellisen yhdenvertaisuuden kautta, mikä voidaan katsoa osaksi perustuslain perusoikeuksien yhdenvertaisuuspykälää.

5.2 Tavat ja perinteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rinnalla on vuosikymmenien aikana kulkenut tiiviisti hallinnon rakenneuudistus. Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus ei poikkea tästä kaavasta, sillä tässä versiossa tavoitteena on siirtää

vastuu sote-palveluista sekä pelastustoimesta kuntaa suuremmille hallinnon alueille, sote-maakunnille (Hallitusohjelma 2019, 154). Hallituksen esityksessä perustellaan moneen otteeseen, miksi ja millä tavalla sote-uudistus tulisi toteuttaa. Uudistusta oikeutetaan paljon tapoihin sekä perinteisiin vedoten.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. (HE241/2020 vp, 190.)

Tässä hallituksen esityksen *4.1.2 hyvinvointialueet, aluejako ja niiden hallinnon ja talouden järjestäminen* -kohdassa rinnastetaan tulevat hyvinvointialueet valtioon ja kuntaan. Tämä rinnastus hallituksen toimesta nostaa sote-uudistuksen voimaantullessa syntyvien hyvinvointialueiden mandaatin toimia tasavertaisena itsehallinnollisena toimijana kuin esimerkiksi tällä hetkellä kunnallishallinto toimii. Kyseinen aineistoesimerkki voidaan siis katsoa kuuluvaksi sekä perinteen että tavan kautta tapahtuvaan auktorisointiin. Hallituksen esitys ei perustele hyvinvointialueiden perustamista sekä näiden julkisoikeudellista asemaa pelkästään sillä, että ”meidän mielestämme näin on hyvä”, vaan tulevien hyvinvointialueiden mandaatit rinnastetaan jo legitimiin aseman saaneisiin hallintotasoihin; valtioon sekä kuntiin (ks. esim. van Leeuwen 2007, 96).

Aineistossa perustellaan legitimitietin rakentamista auktorisoinnin kategoriassa tavan kautta, jolloin aihetta usein käsitellään uudistuksen käytännön toteutuksen näkökulmasta. Tulevaa aluehallintoa on perusteltu aiemmin tässä tutkimuksen aineistoesimerkeissä esimerkiksi rinnastamalla sote-maakuntien hallintorakenteet jo olemassa oleviin, hyväksytyin aseman kansan keskuudessa saaneisiin valtio- ja kunnallishallintoon. Demokraattisesta aluehallinnosta puhuttaessa on kuitenkin tärkeä muistaa myös itse kansanvallan toteutuminen. Sote-uudistuksessa tämä tarkoittaa aluevaaleja, sekä niiden järjestämistä ja toteutumista.

Suhteellisuus toteutettaisiin maakuntavaaleissakin ns. d’Hondt’in menetelmällä, jota meillä käytetään jo eduskuntavaaleissa, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa (Jääskeläinen 2017).

Oikeusministeriön vaalijohtaja Arto Jääskeläinen perustelee perustuslakivaliokunnalle tekemässään lausunnossaan Sipilän hallituksen maakunta- ja soteuudistusta maakuntavaalien sekä kansanäänestyksen näkökulmasta. Vaikka tässä välissä on hallituskoalitio vaihtunut, ja sote-uudistuksenkin raamit vaihtuneet hallituspuolueiden

kompromissin näköiseksi, on kuitenkin maakunta-aluevaaleja koskevat ajatuksen ja näkökulmat samanlaisia entä edeltäjällä. Jääskeläinen kertoo maakuntavaalien vaalitavan olevan sama d'Hondtin menetelmä, mitä käytetään muissakin suurissa vaaleissa, kuten eduskunta- ja kuntavaaleissa. Vaalitapaan vetoaminen, varsinkin kun vaalitapa on jo ennestään tuttu, on tavan kautta legitimitetin rakentamista.

Uudet vaalit, verot tai hallintovirat eivät paranna palveluja (kokoomus 2020a).

Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa oppositioon palannut kokoomus toi julkisuudessa heti Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistuksen kaaduttua esiin omat näkemyksensä parhaasta versiosta järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut. Kokoomus on koko sote- ja aluehallintouudistuksen historian vastustanut erillistä aluehallinnon rakennetta ja puhunut suurkuntamallin puolesta (ks. esim. Sipponen 2016, 118, 123). Voi todeta, että kokoomuksen kärkeä arvostelu Marinin hallituksen maakuntapohjaista sote-ratkaisua kohtaan ei ole tullut yllätyksenä. Tässäkin aineistoesimerkissä kokoomus yrittää delegitimoida nykymuotoista, valmisteilla olevaa uudistusta. Sote-uudistuksen yhteydessä tehtäviä hallintorakennemuutoksia kritisoidaan sillä, että ne tulevat vaikuttamaan negatiivisesti ihmisten saamiin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä näiden tarjontaan. Kauhukuvien maalaus, uudistuksen vastustaminen ja hallitusten toimien kritisoiminen kaikki ovat oppositiopuolueen tapoja delegitimoida, eli vastustaa sote-uudistuksen valmistelijoiden tavoitetta saavuttaa uudistukselle yleisön, eli kansan hyväksyntä (Vaara & Monin 2010, 6).

Perinteen kautta tapahtuvaa auktorisointia ilmeni muun muassa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntoja kirjoittaneet henkilöt, politiikan tutkijat sekä puolueiden kannanotot.

Kunnallisen demokratian suurimpiin haasteisiin kuuluu kuntavaalien matala äänestysaktiivisuus. Jo alhainen äänestysaktiivisuus vähentää päätöksenteon legitimitettiä. - -. Olen huolissani siitä, että äänestysaktiivisuus (maakunta)vaaleissa jää alhaiseksi, mikäli emme yhdessä pysty viestimään ja kannustamaan mahdollisimman monia vaaliurnille. (Häkkänen 2018.)

Tässä aineistoesimerkissä silloinen oikeusministeri Antti Häkkänen vertailee tulevien maakuntavaalien odotettavissa olevaa alhaista äänestysaktiivisuutta kuntavaalien vastaavanlaiseen perintöön. Kuntavaaleilla on Suomen historiassa pitkät perinteet, ja maakuntavaalien rinnastaminen näihin korostaa tulevien aluetason vaalien suurta demokraattista merkitystä. Häkkäsen huoli niin alhaisesta äänestysaktiivisuudesta kuin

päätöksenteon legitimitietin vähenemisestä voidaan katsoa kuuluvaksi silloisen maakuntauudistuksen legitimitietin hankintavaiheeseen. Maakuntavaalien vertaaminen kuntavaaleihin samankaltaisten ongelmien kautta kuuluu legitimitietin hankintavaiheeseen, missä yleisöltä yritetään saada hyväksyntä uudelle toiminnalle (Suchman 1995, 586).

Myös hallituksen esityksestä löytyy paljon perinteeseen pohjautuvaa auktorisointia. Kuten edellisessä kappaleessa kävi ilmi, soteuudistuksen kaltaisessa täysin uudenlaisen hallintorakenteen luonnin yhteydessä korostuu legitimitietin hankintavaihe. Perinteisiin vetoaminen on auktorisoinnin yksi osa-alue, jota käytetään paljon erityisesti legitimitietin hankintavaiheessa. Myös muualta tutkimusaineistosta löytyi perinteeseen nojautuvaa oikeuttamista sote-uudistukselle.

Kansalaisten ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat joko edustuksellisuuden kautta (ääni- ja äänestys-oikeus) tai vaikuttamalla suoraan. (HE 241/2020 vp, 32.)

Hallituksen esityksestä eduskunnalle käy ilmi, että hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet tulevat noudattelemaan samoja perinteitä entä nykyiset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet. Tämä perinteen kautta auktorisointi on van Leeuwenin (2007, 96) mukaan vanhojen ja hyväksi todettujen traditioiden kautta muodostettavaa legitimitietin rakentamista. Kuntahallinnon ja kunnallisen demokratian osallistumis- ja vaikuttamiskeinoihin vertaaminen on van Leeuwenin määritelmän mukaan juuri perinteen kautta tapahtuvaa auktorisointia.

Tampereen yliopiston tekemän Kainuun hallintokokeilun arvioinnin mukaan Kainuun asukkaiden kiinnostus maakuntapolitiikkaa kohtaan oli vähäisempää kuin kiinnostus kuntapolitiikkaan ja myös suhtautuminen maakunnan päätöksentekoon oli kielteisempää kuin suhtautuminen kuntien päätöksentekoon. (HE 241/2020 vp, 359.)

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä puhutaan aluehallinnosta sekä aluevaaleista, on mahdoton välttyä Kainuun hallintokokeilulta. Kainuun maakunnan hallintokokeilu on nimittäin Suomessa ainoa käytännön kokemus aluetason vaaleista. Vuosina 2004 ja 2008 järjestettyjä maakuntavaaleja voidaan pitää sen verran relevantteina, että niihin viittaava aineistopätkä voidaan luokitella perinteen kautta tapahtuvaksi auktorisoinniksi. Kyseinen aineistoesimerkki voisi luonteensa puolesta käydä myös institutionaalisen auktoriteetin tai moraalisen evaluointiin kuuluvaan analogian kategoriaan,

sillä selvityksen tekijänä on Tampereen yliopisto ja tulevat aluevaalit rinnastetaan Kainuun maakuntavaaleihin. Olen kuitenkin valinnut aineiston tähän perinteeseen vetoavaan auktorisoinnin kategoriaan, sillä mielestäni esimerkkipätkä kuvaa hyvin Kainuun hallintokokeilun kautta rakentuvaa legitimoitua. Virketasolla voi katsoa, että hallituksen esityksen aineistoesimerkistä paistaa huoli maakuntahallinnon legitimitetistä, tai tarkemmin sanottuna tämän puutteesta. Perinteeseen vertaus ei tässä tapauksessa ole aina positiivinen juttu, sillä hallintokokeilun maakuntapolitiikan vähäinen kiinnostus voidaan katsoa periytyväksi myös valtakunnallisessa uudistuksessa, mikä on organisaation toiminnalle negatiivista legitimitetin puutetta. (Deephouse & Suchman 2008, 50; Tost 2011, 687.)

5.3 Henkilön tai instituution auktoriteetti

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on valtioneuvoston organisoima palvelujärjestelmän reformi, joten tämä luo uudistukselle itsessään jo institutionaalisen auktoriteetin. Valtioneuvostolla on jo valmiiksi legitiimi auktoriteetin asema, joka jo omalta osaltaan vahvistaa sote-uudistuksen hyväksynnän saamista yleisön, eli kansan silmissä. Tämä institutionaalinen auktoriteettiasema on muodostunut demokraattisten parlamenttivaalien myötä. Aineistosta löytyi runsaasti niin henkilön kuin instituution auktoriteetin kautta auktorisoivia tuloksia. Tähän saattoi kylläkin vaikuttaa myös aineistoksi valittujen lausuntojen ja tekstipätkien luonne, sillä suurin osa aineistosta koostuu joko hallituksen, perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden, puolueiden tai politiikan toimittajien kirjoittamista teksteistä.

Hallitus esittää hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistamista. Ehdotuksen mukaiset hyvinvointialueet perustettaisiin mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen. Lait tulisivat voimaan porrastetusti, osa 1.heinäkuuta 2021 ja viimeiset 1.tammikuuta 2023. Kokonaisuuden voimaantulo vaatii eduskunnan hyväksynnän. Hallitus on antanut esityksensä eduskunnalle 8.joulukuuta. (www.soteuudistus.fi 2020.)

Tässä sote-uudistusta legitimoidaan kokonaisuutena jo legitiimin aseman saavuttaneen instituution, hallituksen toimesta. Oikeastaan tässä aineistoesimerkissä on kaksi erilaista institutionaalista auktoriteettia; valtioneuvosto sekä eduskunta. Normaalin lainsäätämisyjärjestyksen mukaan yleensä hallitus valmistelelee sekä esittää, ja vastaavasti

eduskunta hyväksyy lakiesitykset. Näin ollen molempien instituutioiden asema korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kaltaisessa palvelurakennemuutuksessa. Hallintorakenteen, kuten esimerkiksi eduskunnan tai sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän, legitimitetti syntyy, kun kansa on suorittanut ennalta määritellyn sekä luotettavaksi todetun äänestysmenetelmän kautta edustuksellisen elimen valinnan (ks. esim. Klijn & Edelenbos 2013, 632; Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen 2015, 7). Eduskunta on valittu kansan toimesta demokraattisten parlamenttivaalien kautta. Valtioneuvosto on puolestaan verrannollinen yhdistyksen hallitukseen, joka on valittu jäsenistön, tässä tapauksessa eduskunnan, keskuudesta yhteistuumin. Näin ollen voidaan todeta, että institutionaalinen auktorisointi rakentaa hallintorakennemuutuksen legitimitettiä vahvalla mandaatilla.

Valtioneuvoston sekä eduskunnan ohella vahvaa institutionaalista auktoriteettia sote-uudistuksen sekä tulevan aluehallinnon toimien oikeuttamisessa käytti perustuslakivaliokunta:

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 8 §:n mukaan maakunnan päätösvaltaa käytti maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuuston vaalit toimitettiin samanaikaisesti kunnallisvaalien kanssa. Vaaleilla valittua valtuustoa perusteltiin merkittävillä tehtävillä ja niitä koskevan päätöksenteon kansanvaltaisuuden turvaamisella. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 65/2002 – HE 198/2002 vp) korostettiin, että hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kokeilun alueen kunnissa. (HE241/2020 vp, 31.)

Kyseinen aineistoesimerkki voisi käyää myös muihinkin legitimaatiokategorioihin, kuten lakiperusteiseen auktorisointiin tai moraalisen evaluoinnin rinnastukseen. Aineistopätkästä käy ilmi, kuinka hallituksen esitys eduskunnalle oikeuttaa tulevan aluehallinnon toimintaa vertaamalla sitä Kainuun hallintokokeiluun. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunto on melkein 20 vuotta vanha, on se edelleen ajankohtainen sote-uudistuksen kaltaisessa hallintojärjestelmän uudistuksessa. Vanhasta lausunnosta huolimatta perustuslakivaliokunnan institutionaalinen asema on edelleen vahva, vaikkakin sitä on viime vuosien aikana kyseenalaistettu sen puoluepoliittisten kytkentöjen sekä valiokunnan jäsenten objektisuuden vuoksi (ks. esim. Hakahuhta 2020). Koen, että perustuslakivaliokunnan kaltaisen lainvartijan mandaatti on sen verran uskottava, että vanhentunuttakin lausuntoa voidaan pitää relevanttina institutionaalisen auktoriteetin toimijana, kuten tässä Kainuun hallintokokeiluun vertauksessa. Tässä tapauksessa sote-uudistuksen yhteydessä tapahtuvaa

hallintorakenteenuudistusta aluevaaleineen oikeutetaan vertaamalla tilannetta jo toimivaksi havaittuun hallintokokeiluun Kainuun maakunnasta.

Myös henkilöön sitoutunutta auktoriteettiasemaa ilmeni analyysin pohjalta monipuolisesti. Henkilökohtaista auktoriteettia käyttivät muun muassa puolueiden kannanotoissa eduskuntapuolueiden puheenjohtajat, valtio-opin- sekä valtiosääntöoikeuden asiantuntijat sekä esimerkiksi ministeriön virkamiehet perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnon antajien roolissa.

Ehdotettu hallintomalli (PeVL 26/2017 vp) vähintäänkin lähenee perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtion aluehallintoa. Pidän jokseenkin selvänä, että jos maakuntien päätöksentekoa ei olisi kytketty maakunnan asukkaat vaaleilla valitseman maakuntavaltuuston toimintaan, kyse ei enää olisi niinkään maakunnan itsehallinnosta vaan valtion aluehallinnosta. Tämänkin vuoksi kansanvaltaisuuden toteutumiselle tulee antaa asiassa erityistä merkitystä. Tämä koskee varsinkin vaalien järjestämistä. (Lavapuro 2019, 3.)

Aineistoesimerkissä henkilökohtaista auktoriteettiasemaa käyttää hyväkseen perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnon kirjoittanut Juha Lavapuro. Lavapuro toimii Turun yliopiston oikeustieteen professorina, ja hän on johtanut valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) ”Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin – Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle” -hanketta (Moliis 2019). Voidaankin todeta, että Lavapurolla on vahva henkilökohtainen auktoriteetti ottaa kantaa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnon muodossa hallituksen sosiaali- ja terveydenhoitouudistukseen.

Lavapuro pohtii esimerkissään Sipilän hallituksen maakuntauudistusta sekä tulevien maakuntien perustuslaillista suhdetta valtioon. Sama problematiikka nousee esiin myös Marinin hallituksen versiossa, jossa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestäminen kootaan sote-maakunnille (Hallitusohjelma 2019). Lavapuro korostaa aluehallinnon kansanvaltaisuuden toteutumisen tärkeyttä. Henkilökohtaisen auktoriteetin käyttäminen perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoissa oikeustieteen professorin roolissa näyttäytyy vahvana auktorisoinnin tapahtumana.

Henkilökohtaista auktoriteettia käyttivät asiantuntijoiden lisäksi niin politiikan arvostetut toimijat kuin puolueiden puheenjohtajat:

Köyhyystutkijataustaisena terveys- ja hyvinvointierojen kärjistymisen huolestuttaa minua paljon. Nyt tehtävässä sote-uudistuksessa huolehdimme siitä, että kaikilla olisi mahdollisuus yhtä laadukkaaseen, saavutettavaan ja oikea-aikaiseen tukeen ja hoitoon. (Ohisalo 2020.)

Kyseinen aineistopätkä on osa vihreiden puheenjohtaja Maria Ohisaloon ”Sote-uudistus vähentää eriarvoisuutta” blogitekstiä. Kyseisessä tekstipätkässä Ohisalolla on oikeastaan kolme eri roolia, joilla hän käyttää henkilökohtaista auktoriteettiaan puolustaessaan sote-uudistusta sekä tämän tarvetta. Nämä ovat köyhyystutkijan, sisäministerin sekä puolueen puheenjohtajan roolit. Asemoidessaan itsensä köyhyystutkijan identiteettiin, Ohisalo tuo esille omaa tietämystään terveys- ja hyvinvointierojen kärjistymisen aihealueesta, mikä liittyy puolestaan olennaisena osana sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistukseen. Yhden hallituspuolueen puheenjohtajana sekä tämänhetkisenä sisäministerinä Ohisaloon henkilökohtainen auktoriteetti on vahvaa, mikä omalta osaltaan luo vakuuttavuutta sote-keskusteluihin sekä tulevan palvelurakenneuudistuksen oikeuttamiseen.

Ensimmäiset maakuntavaalit ovat tärkeä ”sisäänheittotuote” maakuntavaltuustojen poliittiselle tunnettuudelle (Wass 2017).

Henkilökohtaisen auktoriteetin käyttöä esiintyy politiikan tutkijoiden keskuudessa, kuten yllä olevassa esimerkissä akatemitutkija, Helsingin yliopiston yliopistolehtori Hanna Wass. Hän otti kantaa *Politiikasta.fi* -sivustolla Sipilän hallituksen maakuntauudistukseen etenkin tämän poliittisen osallisuuden näkökulmasta. Wassin henkilökohtaisen auktoriteetin asema on vahva, sillä hän on erikoistunut politiikan tutkimukseen erityisesti vaalitutkimukseen sekä poliittiseen osallisuuteen (ks. esim. Miettinen 2017). Näin ollen Wassin henkilökohtaista auktoriteettiä sote-uudistuksessa sekä erityisesti maakuntavaaleihin liittyvissä lausunnoissa voidaan pitää hyvinkin vahvana.

6 MORAALINEN EVALUOINTI

Toinen tuloslukukokonaisuus käsittää moraalisen evaluoinnin kategorian. Tämä kategoria rakentaa legitimizeettiä moraalisten arvojärjestelmien kautta (van Leeuwen 2007, 92). Kirjoittajan ennako-oletuksien vastaisesti moraalisen evaluoinnin kategoriaan perustuvaa legitimizeetin rakentamista löytyi muihin kategorioihin verrattuna aika lailla samansuuruisesti. Virketasolla moraalisen evaluoinnin havaitseminen on tämän hienovaraisten ulostulojen takia haastavaa. Moraalisen evaluoinnin ymmärtäminen vaatii usein tutkittavan tai tarkasteltavan ilmiön historiantuntemusta, jotta diskurssien takana olevat arvomaailman avautuvat parhaalla mahdollisella tavalla (emt., 98). Tutkimukseni viitekehyksessä tutkittavan ilmiön historiantuntemus tarkoittaa sote-uudistuksen historian tuntemista, taustatietoja suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä Suomen poliittisesta järjestelmästä, joita käsiteltiin tarkemmin luvussa 2. Oikeuttamisen takana olevien arvomaailmojen havaitsemisessa on otettu huomioon tutkittavan ilmiön historia- ja puoluepoliittinen näkökulma, jota on hyödynnetty analyysiprosessissa sekä tulosten luokittelussa.

Moraalisen evaluoinnin kategoriassa legitimizeetti voi rakentua esimerkiksi arvottavien sanavalintojen, abstraktion tai analogian, eli rinnastamisen kautta. Seuraavaksi syvennyn näihin kolmeen osa-alueeseen tarkemmin ja selvitän, millä eri tavoin legitimizeettiä voidaan rakentaa moraalisen evaluoinnin alle lukeutuvien alakategorioiden kautta.

6.1 Arvottavat sanavalinnat

Arvottavat sanavalinnat moraalisen evaluoinnin kategoriassa esiintyvät pääsääntöisesti hienovaraisesti diskurssien kautta. Van Leeuwenin (2007, 97) mukaan legitimizeettiä rakentavat arvottavat sanavalinnat, kuten adjektiivit, ovat moraalisten arvojen piilossa olevan jäävuoren huippu. Moraalisen evaluoinnin kategoriaan liittyviä diskursseja on helpompi havainnoida kuvaavien adjektiivien avulla ja löytää tätä kautta moraalisiin arvoihin pohjautuvaa legitimointia sote-uudistuksen tiimoilta.

Uudistus on aivan välttämätön, jotta voimme turvata yhdenvertaiset ja laadukkaan sosiaali- ja terveystalvet suomalaisille (SDP 2020a).

Pääministeripuolue SDP legitimoi sote-uudistuksen kokonaisuutta käyttäen vahvoja adjektiiveja, kuten *välttämätön*, *yhdenvertainen* sekä *laadukas*. Käytetyistä adjektiiveista voi huomata, kuinka sosiaalidemokraatit perustelevat tämänhetkistä sote-uudistusta yhdenvertaisuudella sekä laadukkailla palveluilla ympäri maan. Myös sanalla *välttämätön* on suuri painoarvo esimerkkivirkkeessä. Sen avulla pyritään luomaan skenaariota, jossa uudistuksen tekemättä jättämisellä olisi negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi suomalaisten pääsyyn terveydenhuollon palveluihin.

Sosiaalidemokraattien arvot näkyvät vahvasti sote-uudistuksen valmistelussa. Uudistuksen tavoitteena on, että kaikki suomalaiset saisivat laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja yhdenvertaisesti (www.soteuudistus.fi 2020). SDP:n periaateohjelmassa (2020b) puolestaan kuvataan seuraavaa: ”Katsomme, että jokainen ihminen syntyy arvoltaan ja oikeuksiltaan yhdenvertaisena ja ainutlaatuisena yksilönä.” SDP puolueena arvottaa soteuudistusta paljolti oman puolueen arvojen mukaisesti, mikä on täysin odotettavissa. Olisi outo tilanne, mikäli sosiaalidemokraatit lobbaisivat sote-uudistusta puolueen periaatteellisten arvojen vastaisesti, kuten esimerkiksi markkinaliberalismin kautta.

Uudistuksen lähtökohtana ei saa olla hallinto. On keskityttävä parempiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä niiden saatavuuteen. Palveluihin on päästävä oikea-aikaisesti, nopeasti ja yhdenvertaisesti. Jokaiselle palveluja tarvitsevalle tulee turvata laadukas ja vaikuttava palvelu, hoito ja inhimillinen hoiva. (Kokoomus 2020a.)

Kuluvalla eduskuntakaudella oppositiossa vaikuttanut kokoomus puolestaan toimii päinvastaisesti entä edellisessä esimerkissä oleva SDP. Kokoomus nimittäin yrittää delegitimoida hallituksen sote-uudistusta käyttämällä jyrkeviä adjektiiveja, kuten *paremmin*, *oikea-aikaisesti*, *vaikuttava* sekä *inhimillinen*. Näiden vahvasti kuvaavien adjektiivien kautta puolue yrittää saada hallituksen valmistelemaa sosiaali- ja terveydenhuollonuudistusta huonoon valoon. Toisin sanoen kokoomus yrittää osoittaa hallituksen toiminnan sote-uudistuksen suhteen illegitiimiksi, mikä on legitimitietin rakentamisen vastakohta, delegitimaatioprosessi (ks. Vaara & Tienar 2008).

Jotta voisi ymmärtää, millä tavoin kokoomus delegitimoi sote-uudistusta arvottavien sanavalintojen kanssa esimerkiksi yllä olevassa aineistopätkässä, tulee tiedostaa puolueen historia sote-uudistuksen parissa. Kokoomus on pitkän historian aikana muuttanut kantaansa maakuntahallintoon pariinkin otteeseen. Heti Suomen itsenäistymisen jälkeen puolue kannatti maakuntaitsehallintoa, samoin 1970- ja 1980-luvun alussa, mutta 1980-luvun

loppupuolella kelkka kääntyi nykyiseen uomaansa. Tähän vaikuttivat ja vaikuttavat edelleenkin puolueen vahva kannatus maakuntien keskuskaupungeissa. (Sippola 2016, 18.) Kokoomus siis kokee mahdollisen maakuntaitsehallinnon uhkaksi, minkä vuoksi puolueen valta-asema olisi vaarassa nykyisillä, vahvoilla kannatusalueilla keskuskaupungeissa.

Nykyisestä sote-uudistuksesta puhuttaessa oppositiopuolue kokoomus on asettunut vahvasti vastustamaan maakuntahallintoa sekä siihen nojautuvaa uudistusmallia. Argumentointia on nähty paljon esimerkiksi siitä, miten tuleva maakuntaitsehallinto tulisi lisäämään suomalaisen hallintojärjestelmän byrokratiaa entisestään. Tämän voi havaita myös aineistoesimerkistä, jossa ensimmäisessä virkkeessä torpataan uudistuksen hallintopainotteisuus täysin. Tämän jälkeen kokoomus esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja adjektiivien kautta. Näitä adjektiiveja ovat muun muassa *parempi*, *oikea-aikainen* sekä *inhimillinen*. Tällä tavoin puolue pyrkii esittämään oman sote-versionsa paremmassa valossa kuin hallituksen uudistuksen, mikä osaltaan delegitimoi tällä hetkellä valmistelussa olevaa palvelurakennemuutosta.

Puolueiden väliset erot perustuvat pitkälti arvoihin sekä arvopohjaan, joten perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausuntoa kirjoittavan henkilön on helpompi lähteä rikkomaan perinteitä ja hieman jopa haastaa perinteisiä arvojärjestelmiä ehdottamalla muutoksia nykyjärjestelmään. Tälle muutosehdotukselle luodaan legitiimiä asemaa aloittamalla niin sanottu muutostyö käyttämällä vahvoja adjektiiveja, joiden perimmäinen tarkoitus on puhutella kuulijaansa.

Vaalidemokratia on jatkossakin Suomen kansanvallan kulmakivi, mutta nyt meille tarjoutuu ainutlaatuinen mahdollisuus olla innovatiivisia (Grönlund 2017, 2).

Yllä oleva aineistoesimerkki kuvaa sitä, miten tuleva aluehallinto luo aivan uudenlaisia mahdollisuuksia vaalidemokratian toteutukseen. Tätä huomiota tukevat innostavat adjektiivit, kuten *ainutlaatuinen* sekä *innovatiivinen*. Kyseisen aineistopätkän on tuottanut Turun yliopiston yhteiskuntatieteiden professori Kimmo Grönlund. Puolueiden arvioiviin sanavalintoihin liittyviin esimerkkeihin verrattuna politiikan tutkijan mielipiteen taustalta voi havaita erilaisempaa arvopohjaa. Grönlund tuo innostavien adjektiivien avulla esiin sitä, miten nyt olisi mahdollisuus kokeilla jotain uusia demokratiamuotoja. Sote-uudistus nähdään optimistisena, mahdollisuuksia tarjoavana tilaisuutena uudistaa vanhoja perinteitä ja luoda uusia toimintatapoja. Toisaalta kehitysehdotusten esittäminen voidaan katsoa myös delegitimaation kaltaiseksi kritisoimiseksi. Tässä tapauksessa uudistusta itsessään ei

vastusteta, sillä kehitysehdotukset voidaan katsoa hienovaraisiksi vinkeiksi kehittää hallituksen nykymuotoista sote-esitystä.

6.2 Abstraktio

Abstraktion kautta tapahtuva legitimointi tarkoittaa tutkimukseni aihepiirissä aluehallinnonuudistuksen legitimointia osana suurempaa moraalisesti hyväksyttyä kokonaisuutta (van Leeuwen 2007, 97). Tutkimusasetelmani kannalta tällainen suurempi kokonaisuus, johon sote-uudistusta sekä aluehallinnon tarvetta perustellaan, ilmenee esimerkiksi suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden tulevaisuuden haasteet, demokratian läheisyysperiaate tai alueellinen eriarvoisuus.

Palvelujärjestelmän haasteet ovat erilaisia eri puolilla maamme. Väestöä menettävillä, ikääntyvillä alueilla sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa on ongelmia. Muun muassa pääkaupunkiseudulla väestönkasvu ja maahanmuuttajien määrän kasvu aiheuttavat haasteita sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. (Hallitusohjelma 2019, 153.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä sote-uudistuksen tarvetta perustellaan abstraktion näkökulmasta vetoamalla sosiaali- ja terveystalouksjärjestelmien haasteisiin. Harvaan astutuilla alueilla palveluiden saatavuudessa on ongelmia, kun taas pääkaupunkiseudulla alati kasvava väestö aiheuttaa haasteita sote-palveluiden järjestämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tarjoaisi molempiin ongelmiin ratkaisun luomalla maahan sote-maakunnat, joiden myötä sosiaali- ja terveystalouden saanti voitaisiin taata yhdenvertaisesti ympäri Suomen. Hallitusohjelmaa voidaan pitää hallituksen toimintasuunnitelmana, hallituskauden tavoite- ja suunnitelma kirjauksineen. Se, että hallitusohjelman kaltaisessa dokumentissa vedotaan ja perustellaan uudistuksen tarvetta osana isompaa moraalista kokonaisuutta, perustuu hallituspuolueiden yhteisiin päämääriin.

Hallitusohjelman lisäksi abstraktion tapaista legitimaatiota harjoittavat myös muut tahot:

Keskusta taisteli neuvottelujen loppuun saakka myös sen puolesta, että maakunnan saama rahoitus perustuu tarpeisiin. Meidän mielestämme ei voi olla oikein, että Suomen terveen ja hyvätuloihin väestö hyötyy uudistuksesta. Rahaa pitää ohjata sinne, missä sairastavuus on korkeaa, väestö ikääntynyt, alueen tulotaso matalaa ja alue harvaanasuttua. (Keskusta 2020.)

Keskustapuolue perustelee tulevaa sote-uudistusta alueellisten haasteiden pelastajana, niin rahoituksen kuin palveluiden osalta. Puolueen kannanotto voidaan katsoa osaksi hallituksen yhteistä linjaa argumentoida uudistuksen puolesta. Keskusta vetoaa alueelliseen yhdenvertaisuuteen, mikä ilmenee etenkin rahoituspuheista. Abstraktion ilmeneminen Marinin hallituksen materiaaleista keskittyy pääpiirteittäin paljon legitimoimaan tulevaa uudistusta palvelurakenteiden sekä alueellisten terveyshaasteiden kautta. Suoraa aluehallintoon liittyvää, abstraktion kautta tapahtuvaa legitimitietin rakentamista löytyi vähän, mikä johtunee maamme aluehallinnonuudistuksen historiasta. Aluehallinnonuudistusta on yritetty tehdä jo vuosikymmeniä, siinä kuitenkin onnistumatta. Tästä johtuen on vaikea rakentaa nykyisen uudistuksen legitimitettä osana suomalaista aluehallintojärjestelmää, sillä Suomessa ei ole ollut aiemmin ollenkaan alueellista itsehallintoa, vaan valtion aluehallintoa (ks. esim. Lavapuro 2019).

Vuoden 2015 eduskuntatutkimuksessa havaittiin, että mitä pohjoisemmaksi mennään, sitä enemmän äänestäjät painottavat äänestyspäätöksissään ehdokkaan asuinpaikkaa. Toisin sanoen pohjoisemmassa ihmiset haluaisivat äänestää lähellä asuvaa ehdokasta. Etelä-Suomessa sen sijaan ihmiset äänestäisivät suhteellisesti enemmän suurten kaupunkien laajemmin tunnettuja ehdokkaita. Etelä-Suomessa tämä tarkoittaa, että kaupungeista tulee suhteellisesti vahvempia verrattuna maaseutukuntiin, kun taas Pohjois- ja Itä-Suomen maakunnissa maaseutukuntien valtuutetuilla on enemmän vaikutusvaltaa. (Railo 2018b.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä politiikan toimittaja Erkki Railo legitimoii Sipilän uudistuksen maakuntavaaleja suomalaisen vaalijärjestelmän kautta. Vaikka Railon kannanotto on Sipilän hallituksen aikainen, on se kuitenkin vielä relevantti, sillä Marinin uudistus pohjautuu aluehallintojärjestelmän puolesta täysin edeltäjänsä. Maakuntavaalien tuloksen spekulointi ja vertaus vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimukseen liittyy Railon väitteet osaksi abstraktion kautta tapahtuvaa legitimaatioprosessia. Suomalaisella vaalijärjestelmällä on vakiintunut, arvostettu asema yhteiskunnassa maamme vahvan demokratiaperinteen myötä. Myös eduskuntavaalitutkimuksia pidetään vakuuttavina ja vakavasti otettavina vaalianalyyseina, sillä ne on toteutettu yleensä yhteistyössä yliopistojen sekä maan johtavien vaali- ja valtio-oppiasiantuntijoiden kanssa. Maakuntavaalien sidonta osaksi suomalaista vaalijärjestelmää sekä eduskuntavaalitutkimusta on selkeä abstraktion kautta tapahtuva legitimointi.

Lähestulkoon kaikissa Länsi-Euroopan maissa on maakuntahallinto. On kolmiportainen hallinto, missä on kunnat, maakunnat ja valtio. Mut Suomeen, kun 1860-luvulla on tällainen kunnallishallinto luotu, nii on sillä menty. (Liekola & Lähde 2017.)

Kyseinen aineistoesimerkki Liekola & Lähde -radiokuunnelmasta rakentaa aluehallintouudistuksen legitimizeettiä abstraktion kautta liittämällä Suomen osaksi Länsi-Euroopan hallintojärjestelmää. Van Leeuwenin (2007, 97) määritelmää soveltaen Suomen maakuntauudistus voidaan nähdä legitimaation näkökulmasta osana suurempaa, moraalisesti hyväksyttyä kokonaisuutta, joka tässä tapauksessa on länsieurooppalainen, kolmiportainen hallintojärjestelmä. Radiokuunnelmassa ilmaistaan hyvinkin suorapuheisesti, miten suomalaista maakuntauudistusta verrataan eurooppalaiseen malliin ja että demokraattista aluehallintoa tulisi käsitellä tämän myötä vakavasti otettavana vaihtoehtona (ks. esim. van Leeuwen & Wodak 1999, 108).

6.3 Analogia

Analogialla tarkoitetaan rinnastusta tai vertausta sellaiseen asiaan tai instituutioon, joka on jo saavuttanut legitiimin aseman (van Leeuwen 2007, 99). Analogia voi ilmentyä myös negatiivisen vaikutuksen kautta, jolloin vertaillaan kohdetta, joka ei ole saanut legitiimiä asemaa, delegitimaatioprosessin tavoin (ks. esim. Vaara & Monin 2010, 6). Aineistosta analogian tapaista moraalista arviointia löytyi jonkin verran. Sote-uudistusta sekä tulevia hyvinvointialueita ja aluehallintoa rinnastettiin paljon jo olemassa-olevaan instituutioon niin valtiorajojen sisä- kuin ulkopuolella.

Tosiasiassa nyt suunniteltu maakuntahallinto toteuttaa poliittista suhteellisuutta paremmin kuin päätöksenteko kunnissa tai eduskunnassa. Se perustuu siihen, että maakuntavaltuustot ovat kooltaan suurempia kuin eduskuntavaalien vaalipiirit ja useimpien kuntien kunnanvaltuustot. (Paloheimo 2017.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä politiikan tutkija Heikki Paloheimo vertaa maakuntahallinnon poliittisen päätöksentekoa sekä kuntiin että eduskuntaan. Kunnanvaltuustoilla ja eduskuntalaitoksella on Suomen hallintojärjestelmässä pitkä historia. Kunnallinen itsehallinto kehittyi jo 1860-luvulla, ja vastaavasti nykyinen eduskuntalaitos perustettiin 1900-luvun alkuvuosina (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011, 27). Suomalaisella hallintojärjestelmällä on pitkät perinteet. Asema on vakiintunut kansan keskuudessa, minkä vuoksi sekä kunnan että eduskunnan päätöksentekojärjestelmät ovat saaneet kansan silmissä hyväksynnän, eli legitiimin aseman. Paloheimo rinnastaa tulevan aluehallinnon nykyisiin päätöksentekojärjestelmiin pitäen silti tulevaa, kolmatta päätöksentekotasoa parempana

järjestelmänä. Tämä voidaan katsoa sote-uudistuksen yhteydessä syntyvän aluehallinnon kehumiseksi. Edeltäjiin vertaaminen ja parempana järjestelmänä pitämisen taustalla on uuden järjestelmän hyväksynnän hakeminen.

Samantyylistä legitimizeetin rakentamista toteuttaa myös edellisen hallituksen oikeusministeri Antti Häkkänen, joka vertaa tulevaa aluehallintoa kuntiin korostaen kuntien aseman tärkeyttä myös uudistuksen jälkeen:

Asukkaiden näkökulmasta kuntien ja maakuntien palvelujen ja osallistumisjärjestelmien tulisi muodostaa saumaton ja selkeä kokonaisuus. Kunnille jää merkittävää päätösvaltaa ja niiden tulee tarjota asukkaille kanavia vaikuttaa paikallisiin palveluihin ja kuntien vastuulla oleviin asioihin. (Häkkänen 2018.)

Kyseisessä aineistoesimerkissä silloinen oikeusministeri Häkkänen legitimoii aluehallintouudistusta rinnastamalla kunnat ja maakunnat samantasoisiksi, yhdenvertaisiksi toimijoiksi. Tällä kannanotolla pyritään oikaisemaan sitä skenaariota, missä maakuntauudistus nähdään polkevan jo legitimiin aseman saanutta kuntahallintoa. Häkkäsen rooli oikeusministerinä tukee tätä kannanottoa, joten puhujan puolesta tämä aineistoesimerkki voisi sopia myös henkilökohtaisen auktoriteetin kautta legitimointiin.

Toki voi todeta, että Ruotsissa kunta-, maakunta ja parlamenttivaalit järjestetään samaan aikaan, ja ihan toimivalta demokratialta se näyttää. Tämä on totta, mutta Ruotsissa maakunnat ovat olleet olemassa jo pitkään ja kansalaiset ymmärtävät valmiiksi, mistä instituutiosta on kyse. (Railo 2018a.)

Politiikan toimittaja Erkki Railo vertaa Suomen tulevia aluehallinnon vaaleja länsinaapuriruotsiin, jossa aluehallinto on vakiinnuttanut vuosien saatossa vaikutusvaltaisen aseman maan poliittisessa järjestelmässä (ks. esim. Sandberg 2016, 28). Ruotsin järjestelmällä on legitimi asema, sillä se on toiminut nykymuotoisena pitkään ja epäilemättä todettu hyvin toimivaksi. Tätä esimerkkiä tarkasteltaessa on ymmärrettävä konteksti. Yllä oleva lainaus liittyy laajempaan keskusteluun siitä, milloin Suomessa pitäisi järjestää maakunta-/aluevaalit. Tulisiko ne järjestää yhdessä kunta- tai eduskuntavaalien kanssa? Keskustelu maakuntavaalien ajankohdasta itsessään voi olla delegitimaatiota, mikäli maakuntavaaleja sekä niiden järjestämistä kritisoidaan jollain tavalla. Kritiikki voi toisin kohdistua myös itse vaalien aikatauluun. Vaaliaikataulukeskustelu kärjistyi etenkin Sipilän hallituskauden aikana, kun maakuntavaaleja siirrettiin moneen otteeseen uudistuksen hitaan etenemisen vuoksi (ks. esim. Railo 2018a).

Aluehallintouudistus on ollut Suomessa puheenaiheena jo vuosikymmeniä. Usein uudistusta sekä tämän tarvetta verrataan pohjoismaisiin naapureihin. Puhutaan niin sanotusta skandinaavisesta hallintomallista, jossa verotusoikeudella ja demokraattisilla vaaleilla valitut alueparlamentit vastaavat muun muassa julkisen sairaanhoidon järjestämisestä (Sandberg 2016, 21).

Perussuomalaisille lähipalvelut ovat tärkeitä. Sote-vastuun siirtämistä kunnilta maakunnille ei saa käyttää tekosyynä lähipalveluiden alasajoon. Ruotsissa käytännön kokemukset ovat osoittaneet, ettei palveluiden keskittäminen johda automaattisesti laadun paranemiseen tai kustannussäästöihin ja suuren volyymin sijasta tärkeämpää on noudattaa yliopistollisen sairaalan määrittämiä hoidon standardimenettelyitä. (Suomen Uutiset 2020.)

Edellä oleva aineistoesimerkki on oppositiopuolue perussuomalaisten kannanotto hallituksen sote-uudistusta vastaan. Perussuomalaiset pyrkivät delegitimoimaan hallituksen aikeita analogian keinoin rinnastamalla uudistuksen naapurimaan käytännön kokemuksiin. Aluehallinnonuudistuksen tarvetta on usein perusteltu sillä, että Suomea lukuun ottamatta kaikissa muissa pohjoismaissa on käytössä niin sanottu kolmiportainen hallintojärjestelmä, paitsi Suomessa. Tässä tapauksessa perussuomalaiset käyttävät Ruotsi-vertausta, jossa käytännön kokemuksia tehtävien siirrosta kuntatasolta maakunnille pidetään negatiivisena. Aineistoesimerkissä pyritään osoittamaan Ruotsin malli illegitiimiksi. (Ks. esim. Deephouse & Suchman 2008, 50; Tost 2011, 687; Vaara & Tienar 2008.) Jo legitiimin aseman omaavan instituution negatiiviseen valoon asettaminen on tehokas tapa artikuloida omien mielipiteiden kanssa ja delegitimoida toisen tahon intressejä. Juuri näin tekee perussuomalaiset, jotka yrittävät asettaa hallituksen sote-uudistuksen negatiiviseen valoon vertaamalla uudistusta Ruotsissa tehtyyn, ja siellä ongelmalliseksi todettuun instituutioon.

7 RATIONALISOINTI

Kolmantena van Leeuwenin legitimaation kategoriana on rationalisointi, eli järkeistäminen. Rationalisointi on legitimaatiota institutionalisoituneen sosiaalisen toiminnan tavoitteisiin tai käyttötapoihin. Se on myös tiettyjen toimien hyödyllisyyteen tai tarpeellisuuteen viittaamista. (Van Leeuwen 2007, 100–101.) Rationalisoinnin kategoriassa legitimizeerattua voidaan rakentaa kolmella eri tavalla; tavoitteiden, saavutettavien hyötyjen sekä toimintaympäristön muutoksiin mukautumisen kautta. Uudistuksen tavoitteet ovat havaittavissa selkeästi aineistosta. Saavutettavat hyödyt sekä toimintaympäristön muutoksiin mukautuminen ilmenivät usein käsi kädessä.

Rationalisoinnin kategoriaa ilmeni aineistossa monipuolisesti. Tähän vaikuttanee valikoituneiden tiedostojen luonne. Aineisto koostuu pääosin hallituksen sote-esityksestä eduskunnalle (HE 241/2020vp) sekä esimerkiksi puolueiden sote-uudistuksen kannanotoista. Aineisto kohdentuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelijoille, eduskunnan päätöksentekijöille sekä yleisesti asiasta kiinnostuneille tahoille. Puolueiden kannanotot puolestaan pyrkivät oikeuttamaan tai päinvastoin vastustamaan tulevaa uudistusta. Näin ollen sote- ja aluehallinnonuudistuksen taustalla olevat tavoitteet sekä saavutettavat hyödyt on tuotu selkeästi esille aineistossa, sillä uudistuksen legitimizeerattujen rakentuminen lähtee tämän tavoitteiden sekä saavutettavien hyötyjen esiintuomisella.

Rationalisoinnin kategorian monimuotoinen ilmeneminen aineistossa kertoo paljon uudistuksen luonteesta. Kun ollaan luomassa jotain aivan uudenlaista rakennetta, kuten sote-uudistuksessa, korostuu legitimaatioprosessissa uudistuksen tavoitteiden ja saavutettavien hyötyjen ilmi tuonti. Uudenlainen hallintorakenne pitää pohjimmiltaan myydä yleisölle, ja hyvä myyntipuhehan alkaa yleensä hyvien puolien esittelyllä. Suomen hallinto- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää on tarkoitus uudistaa ennennäkemättömässä mittakaavassa (ks. esim. Tiihonen 2016, 32). Nyt valmistelussa oleva sote-uudistus on valtioneuvoston organisoima, mikä näkyy esimerkiksi uudistuksen sisällöllisissä painopisteissä. Nykyisen vaalikauden hallituspuolueiden koalitioita luonnehditaan niin sanottuna punamultana sen suurempien puolueiden ollessa SDP sekä keskusta (ks. esim. Hakahuhta & Tikka 2019). Sote-uudistus on yksi hallituksen suurimmista kärkihankkeista, jota on lähdetty valmistelemaan aiempien uudistusten

valmisteluaineistojen pohjalta. Kun Sipilän hallitus nosti sote-uudistuksen rinnalle maakuntaitsehallinnon rakentamisen, on Marinin hallitus lähtenyt valmisteluissaan maltillisemmin liikkeelle keskittymällä ennen muuta palvelurakennemuutokseen. Tämä näkyy konkreettisesti esimerkiksi rationalisoinnin kategorian painopisteessä, mikä on vahvasti sote-palveluissa enemmän entä aluehallinnossa.

7.1 Tavoitteet

Sote-uudistuksen kaltaisessa hallinto- ja palvelurakennemuutoksessa legitimitietin rakentuminen voidaan katsoa alkavaksi uudistuksen esittelystä. Legitimitietin hankintavaihe kytkeytyy yleensä sellaiseen tilanteeseen, missä yritetään saada yleisöltä hyväksyntä uudelle toiminnalle (Suchman 1995, 586). Sote-uudistuksen yhteydessä tämä hankintavaihe korostuu erityisesti rationalisoinnin kategoriassa. Ensimmäinen askel legitimitietin hankintavaiheessa on tulevan uudistuksen tavoitteiden sekä saavutettavien hyötyjen informointi. Tavoitteiden kautta rakentuva legitimitietti kuuluu instrumentaaliseen rationalisointiin, jossa legitimointi tapahtuu tavoitteiden, käyttötarkoitusten sekä vaikutuksien kautta (van Leeuwen 2007, 101).

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua (Hallitusohjelma 2019, 153).

Hallitusohjelman kirjauksia voidaan pitää eräänlaisena ohjenuorana koko hallituksen nelivuotiskaudelle. Uudistuksen tavoitteita tuodaan ilmi ekplisiittisinä viittauksina asetettuihin tavoitteisiin. Näin ollen yllä oleva aineistoesimerkki sote-uudistuksen tavoitteista voi pitää vahvana tavoitteiden kautta tapahtuvasta legitimitietin rakentamisesta. Hallitusohjelmassa kuvataan, miten tulevassa soteuudistuksessa tavoitteena on muun muassa kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset palvelut sekä vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin. Tavoitteiden auki kirjoittaminen heti sote-uudistusta koskevan luvun ensimmäisissä kappaleissa osoittaa mielestäni painoarvoa uudistuksessa tavoitettavalle toteutumistavalle. Kaikki

hallitusohjelmassa kirjatut sote-uudistuksen tavoitteet mainitaan yhdessä virkkeessä. Tavoitteiden jälkeen hallitusohjelmassa alkaa uudistuksen tarkempi esittely.

Hallitusohjelman kirjaukset voidaan katsoa nimensäkin mukaisesti koskettavan hallitukseen sitoutuneita hallituspuolueita. On perusteltua odottaa, että kaikki hallituspuolueiden edustajat perustelevat tulevaa sotea ja aluehallintoa hallitusohjelman suuntaviivojen mukaisesti, ja vastaavasti hallitusohjelmaan sitoutumattomat oppositiopuolueet pyrkivät vastustamaan hallitusohjelman mukaisia kirjauksia:

Kokoomuksen ensisijaisena tavoitteena on koota järjestämisvastuu sote-palvelujen kokonaisuudesta eli sosiaalipalveluista, perusterveydenhuollosta ja erikoissairaanhoidosta samalla taholle riittävän suurissa aluekokonaisuuksissa. (kokoomus 2020a).

Oppositiopuolue kokoomus vastustaa hallituksen sote-uudistuksen versiota esittämällä puolueen tavoitteita parempana vaihtoehtona. Puolueen omien näkökulmien ja tavoitteiden julkituonnilla on tarkoitus heikentää uudistusversion legitimiteetin rakentamista. Kokoomus delegitimoi nykyistä sote-uudistusta sekä tämän valmistelua omiin tavoitteisiin vetoamalla. Puolue vastustaa sote-uudistuksen hallintorakennemuutoksen myötä syntyviä sote-maakuntia ja ehdottaa omassa versiossaan vaihtoehtoista tapaa järjestää sote-palvelujen kokonaisuus. Kokoomuksen toiminta on illegitiimiä, sillä se pitää hallituksen toimintaa negatiivisena eikä sote-uudistusta nähdä yhdenmukaisena yhteiskunnan arvojen ja normien kanssa. (ks. esim. Deephouse & Suchman 2008, 50; Tost 2011, 687).

Tavoitteiden kautta sote-uudistuksen legitimiteettiä rakennetaan myös implisiittisemmin, eli epäsuoremmin perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoissa.

Maakuntauudistus pyrkii selkiyttämään moniportaisia hallintorakenteita, vähentämään kuntien tehtäviä ja keventämään niiden hallinnon organisaatiota. (Wass 2017).

Yllä olevassa esimerkissä Hanna Wass käsittelee Sipilän hallituksen maakuntauudistuksen tavoitteita. Aineistoesimerkissä Wass tuo esiin maakuntauudistuksen tavoitteet, joita ovat muun muassa moniportaisen hallintorakenteen selkiyttäminen sekä kuntien tehtävien ja hallinnon keventäminen. Kunnat ja kuntatalous ovat olleet vuosia otsikoissa epätasa-arvoisuuden sekä moninaisten ongelmien takia. Ikärakenteen muutos lisää palveluiden tarvetta ja tätä kautta myös kuntien sote-kustannuksia. (www.soteuudistus.fi 2020.) Wass

esimerkiksi perustelee aluehallinnonuudistuksen tavoitteita kuntien taloudellisen ahdingon poistamisella, tai ainakin helpottamisella.

Nykyistä, valmisteilla olevaa, uudistusta on lähdetty tekemään edeltäjiinsä verrattuna palvelut edellä hallinnon sijaan. Tämä näkyy selkeästi myös uudistuksen tavoitteiden kertomisessa, sillä tavoitteista tuodaan ensimmäisinä esille sosiaali- ja terveyserot sekä laadukkaat palvelut (ks. esim. Hallitusohjelma 2019, 153). Palvelurakennemuutos pitää kuitenkin sisällään myös hallintorakennemuutoksen, kun nykyisten kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevat sosiaali- ja terveyspalvelut siirretään uuden hallintotason vastuulle, sote-maakunnille. Tämän takia pidän Wassin kannanottoa hyvin relevanttina uudistuksen legitimitetin rakentamisen näkökulmasta, sillä hän ottaa kantaa tulevan uudistuksen tavoitteisiin juuri hallinnon näkökulmasta.

7.2 Saavutettavat hyödyt

Edellä on käynyt jo ilmi, kuinka legitimitettä voidaan rakentaa rationalisoinnin kautta tavoitteiden avulla. Tavoitteiden rinnalla instrumentaalisen rationalisoinnin työkalupakkiin kuuluu myös saavutettavat hyödyt (ks. van Leeuwen 2007, 101). Kansan silmissä sote-uudistuksen hyväksynnän saaminen edellyttää tietoa siitä, mitä uudistus pitää sisällään. ”Ei osteta sikaa säkissä” -sanonta onkin suhteellisen kuvaava, kun sote-uudistuksen tulisi saada legitimi asema jo ennen uusien sote-maakuntien toiminnan alkamista. Tässä kohtaa tulevan uudistuksen sekä siitä saatavien hyötyjen esittäminen nousee suureen rooliin. Tuomalla julki asioita, jotka paranevat ja joita tuleva muutos voi tuoda tullessaan, luodaan uudistukselle positiivista kuvaa, joka täten auttaa legitimitetin kokonaisvaltaisessa rakentamisessa.

Saavutettavien hyötyjen julkittomisen motiivina on esittää tuleva uudistus parempana vaihtoehtona nykyiselle järjestelmälle.

Hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekuelimen, aluevaltuuston, valinta suorilla vaaleilla vahvistaisi hallinnon kansanvaltaisia piirteitä. Kansanvaltaisuuden vahvistuminen tapahtuisi erityisesti verrattuna nykyisiin kuntayhtymiin, joissa kunnan asukkaiden demokraattinen päätöksentekijöitä koskeva valinta on välillistä. Nykyisten kuntayhtymien toiminnan siirto aluevaaleilla valitun hyvinvointialueen hallintoon vahvistaisi asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia nykyiseen nähden. (HE 241/2020 vp, 359.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä hallituksen esitys kuvailee hyvinvointialueen ylimmän päätöksentekokoelimen demokratiavaikutuksia. Sote-uudistuksen myötä syntyvien hyvinvointialueiden päätöksenteko tapahtuisi vaaleilla valittavan aluevaltuuston kautta, mikä katsotaan paremmaksi vaihtoehdoksi nykyiselle välilliselle kansanvallan toteutumiselle esimerkiksi kuntayhtymien kautta. Aluevaltuuston valinta suorilla vaaleilla toisi sosiaali- ja terveydenhoitoa sekä pelastustoimea koskevan päätöksenteon lähemmäksi ihmisiä, mikä tulisi mitä todennäköisemmin vahvistamaan uuden palvelurakennearjestelmän legitimiä asemaa kansalaisten silmissä.

Hallituksen sote-esityksen lisäksi uudistuksen legitimizeettiä aluehallinnon muutoksien sekä niistä saavutettavien hyötyjen kautta rakentavat muutkin toimijat:

Maakuntahallinto tuo kansalaisia koskevat päätökset näkyville pois kuntahimmeleiden sokkeloista. Huoli oman alueen sosiaali- ja terveyspalveluiden säilymisestä voi saada ihmisiä kiinnostumaan politiikasta. (Railo 2018b.)

Politiikan toimittaja Erkki Railo ottaa myös kantaa sote-uudistuksen aluehallinnon muutoksiin saavutettavien hyötyjen näkökulmasta. Kuntahimmeleiden sokkeloilla Railo tarkoittanee tämänhetkistä sote-järjestäjien suurta joukkoa, joka koostuu niin 74 itsenäisesti sote-palvelut järjestävistä kunnasta kuin 220 erilaisesta yhteistoiminta-alueesta (ks. Kuntaliitto 2020). Railokin mukaan sekavalta tuntuvan sote-palvelujärjestäjien siirtyminen selkeiden aluehallintoyksiköiden alle selkeyttäisi ja toisi lähemmäksi kansalaisia heitä koskevaa päätöksentekoa.

Myös sote-uudistuksesta keskustelu itsessään voi lisätä ihmisten kiinnostusta aluetason päätöksentekoa kohtaan, onhan kyseessä kuitenkin ihmisten perustarpeiden ympärillä käytävä keskustelu muun muassa perusterveydenhuollon järjestämisestä alueella. Näin ollen viittaaminen päätöksenteon siirtymisestä pois kuntahimmeleiden sokkeloista suoraan vaaleilla valitun maakuntahallinnon vastuulle sekä ihmisten kiinnostusten herääminen maakuntatason päätöksentekoa kohtaan ovat molemmat saavutettavien hyötyjen kautta tapahtuvaa legitimizeetin rakentamista.

Maakuntademokratian toimivuus riippuu merkittävästi siitä, missä määrin maakunnan asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua maakunnan toimintaan ja siitä, missä määrin maakunnissa otetaan käyttöön maakuntalain mahdollistamia vaikuttamisen ja osallistumisen tapoja. (Wilhelmsson 2017.)

Oikeusministeriön virkamies perustelee aluehallinon uudistusta saavutettavien hyötyjen kautta hieman implisiittisemmin kuin esimerkiksi hallitusohjelma. Wilhelmssonin mukaan maakuntademokratian toimivuus on riippuvainen siitä, miten maakunnan asukkaat saadaan kiinnostumaan uudesta päätöksenteon tasosta. Aluedemokratian toiminnan tulee olla hyvinvointialueiden asukkaille tiedossa, jotta uudistus voisi saada legitiimin aseman. Kyse on loppujen lopuksi siitä, mikä tekee tulevan palvelu- sekä hallintojärjestelmä uudistuksen vallankäytöstä moraalisesti hyväksyttävää (Morris 2001, 33–34). Näin ollen sote- sekä aluehallinon uudistuksen legitimitetin rakentuminen saavutettavien hyötyjen kautta edellyttää sitä, että hyvinvointialueiden asukkaat tietävät, mitä uudistuksessa tapahtuu ja mikä tulee muuttumaan uudistuksen myötä. Etenkin tulevan aluehallinnon toiminnan legitiimin aseman takaaminen edellyttää sitä, että ihmiset tietävät mitä aluevaltuustot toimivat ja mitä niiden tehtäväkenttiin kuuluvat.

7.3 Toimintaympäristön muutokset

Kolmantena rationalisoinnin kategorian tapana rakentaa legitimitettiä on viittaukset toimintaympäristön muutoksiin. Legitimitetin rakentuminen vaatii sitä, että henkilön tai instituution on kyettävä mukautumaan vakuuttavasti toimintaympäristön muutoksiin (Aggerholm & Thomsen 2016, 202). Sote-uudistuksen tapauksessa toimintaympäristön muutoksiin mukautumista perustellaan esimerkiksi Suomen kuntatalouden heikolla tilanteella, terveyserojen lisääntymisellä sekä sote-hallintorakenteiden ja -järjestäjien runsaudella.

Palvelujärjestelmän haasteet ovat erilaisia eri puolilla maata. Väestöä menettävillä, ikääntyvillä alueilla sosiaali- ja terveystalouden saatavuudessa on ongelmia. Muun muassa pääkaupunkiseudulla väestönkasvu ja maahanmuuttajien määrän kasvu aiheuttavat haasteita sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. (Hallitusohjelma 2019, 153.)

Hallitusohjelman kirjauksessa sote-uudistuksen tarvetta perustellaan palvelujärjestelmän haasteilla. Tutkimusten mukaan vuonna 2030 joka neljäs suomalainen on yli 65-vuotias ja maamme väestönkasvu keskittyy vain muutamaan suurimpaan maakuntakeskukseen (Rissanen et al. 2020, 7). Väestö ikääntyy, jolloin sosiaali- ja terveystalouden tarve ja kustannukset kasvavat. Marinin hallituksen valmistelema sote-uudistus on siis edeltäjiensäkin tavoin ratkaisuyritys negatiiviseen suuntaan kehittyvien sote-palveluiden

pelastamiseksi. Voimaan tultuaan sote-uudistus vastaisi näihin toimintaympäristön muutoksiin sekä niistä aiheutuviin ongelmiin, joiden tiedetään vaivanneen suomalaista sote- ja hallintojärjestelmää jo vuosikymmeniä. Kun sosiaali- ja terveystalvet kootaan yhdenvertaisten sote-maakuntien harteiden alle, on se juuri rationalisoinnin kaltaista toimintaympäristön muutoksiin mukautumista.

Hallitusohjelma käsittelee hyvin yleisellä tasolla sote-uudistuksen taustoja sekä uudistuksen intressejä. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 241/2020vp) käsittelee tarkemmin sitä, millä tavoin sote-uudistus on vastaus toimintaympäristön muutoksiin:

Vaaleilla valitut aluevaltuustot merkitsisivät luottamushenkilömäärän kasvua, koska olisi todennäköistä, että aluevaaleissa asettuisi ehdolle ja valituiksi tulisi useita sellaisia luottamushenkilöitä, jotka samanaikaisesti eivät olisi ehdolla tai tulisi valituksi kuntavaaleissa. Tällä, samoin kuin hyvinvointialueesta annettavaan lakiin ehdotetuilla säännöksillä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeuksista voidaan arvioida olevan päätöksenteon etäännyttäminen hillitsevä vaikutus. (HE 241/2020 vp, 363.)

Hallituksen esitys perustelee vaaleilla valittavien aluevaltuustojen toimintaa positiivisilla demokratiavaikutuksilla. Tämä aineistoesimerkki voisi hyvin sopia luonteensa vuoksi myös saavutettavien hyötyjen kategoriaan, sillä aluetasolla asukkaiden osallistumisoikeudet tulevat hillitsemään päätöksenteon etäännyttäminen erilaisiin välillisiin hallintohimmeleihin. Uusien vaalien syntymistä kunta- ja eduskuntavaalien välimaastoon pidetään hyvänä asiana luottamushenkilöiden näkökulmasta. Viime vuosina on paljon kritisoitu sitä, kuinka samat edustajat edustavat kansalaisia niin kunta-, maakunta- kuin valtakunnallisella tasolla. Esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaaleissa valituista kansanedustajista peräti 171 toimi kuntansa kunnanvaltuutettuna. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2019 valituista uusista kansanedustajista vain 29 kansanedustajaa ei toimi paikallispolitiikan parissa valtuustotyön kautta. (Pekola-Sjöblom 2019.)

Aluevaalit voisivat olla yksi ratkaisu tähän moniedustajuuden ongelmaan. Odotuksissa on hallituksen esityksen mukaan, että aluevaltuustoissa tulisi vaikuttamaan sellaisiakin luottamushenkilöitä, jotka eivät olisi esimerkiksi kunnanvaltuutettuja. Uuden hallintotason syntyminen edustuksellisen päätöksentekuelimen kanssa tulisi muuttamaan poliittisen päätöksenteon kenttää. Ero nykyisiin maakuntaliittojen alaisiin maakuntavaltuustoihin konkretisoituisi suoralla vaalitivalla suhteessa nykyiseen välilliseen malliin. Suomalaisen päätöksentekojärjestelmään on odotettavissa niin sanottuja toimintaympäristön muutoksia sote-uudistuksen aluevaalien ja aluevaltuustojen myötä.

Politiikan tutkijat sekä perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntojen kirjoittajat käsittelevät uudistuksen legitimitetin rakentumista toimintaympäristön muutoksiin mukautumisen kautta spesifisemmin.

Päätöksenteon selkeyden näkökulmasta maakuntien päätöksenteon keskittyminen maakuntavaltuustoon on merkittävä askel. Kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta on keskeistä, että ylin päättävä elin on edustuksellinen, eli sen jäsenet valitaan vaaleilla. (Wass 2017.)

Politiikan tutkija Hanna Wass ottaa kantaa toimintaympäristön muutoksiin mukautumiseen tulevan aluehallinnon päätöksenteon demokraattisuuden kautta. Kuten aiemminkin tässä tutkimuksessa on tullut esille, sote-uudistuksen tarpeellisuutta perustellaan paljon hallinnon selkeyttämisellä ja niin kutsuttujen hallintohimmeleiden purkamisella. Näin tekee myös Wass, joka on samoilla linjoilla edellä käsitellyn hallituksen esityksen aineistopätkän kanssa päätöksenteon keskittymisestä edustuksellisten vaalien myötä maakuntavaltuustoihin. Wassin lausunto on Sipilän hallituksen aikainen, joten siinä esiintyvää maakuntavaltuustoa ei pidä sekoittaa nykyisiin maakuntaliittojen maakuntavaltuustoihin. Aineistoesimerkissä peräänkuulutetaan aluetason hallinnon kansanvaltaisuutta, mikä nykyisissä maakuntavaltuustoissa toteutuu vain välillisesti, ilman suoria vaaleja.

8 TARINALLISTAMINEN

Viimeisenä van Leeuwenin legitimaatiokategoriana on tarinallistaminen. Legitimaatio voidaan myös saavuttaa tarinankerronnan avulla, joka voi ilmetä legitiimejä toimia palkitsevien ja ei-legitiimejä toimia rankaisevien narratiivien kautta. Tarinat voivat olla myös varoittavia esimerkkejä tai symbolisia tekoja, jotka voivat kuitenkin edustaa useampia sosiaalisen toiminnan institutionaalisia muotoja ja näyttää sosiaalisen toiminnan mystisiä toimia. (van Leeuwen 2007, 106.) Olen jakanut tässä tutkimuksessa tarinallistamisen kahteen alakategoriaan, jotka ovat *palkitsevat ja symboliset tarinat* sekä *rankaisevat ja varoittavat tarinat*.

Tarinankerronnan avulla tapahtuvaa legitimointia löytyi yllättävänkin paljon aineistosta. Mielenkiintoisen tästä kategoriasta tekee tulosluvun alakategorioiden suhteellisen suuri epätasainen jakautuminen. Palkitsevat ja symboliset jäivät määrällisesti varoittavien sekä rankaisevien tarinoiden jalkoihin. Tämä voi viestiä siitä, että uudistusta yksinkertaisesti perustellaan enemmän varoittavien esimerkkien kautta kuin symbolisten narratiivien kautta. Alakategorioiden voimasuhteisiin voi vaikuttaa myös aineistoksi valikoituneiden dokumenttien luonne, aineiston koostuessa pääsääntöisesti asiantuntijateksteistä ja puolueiden sote-kannanotoista. Etenkin puolueiden kannanotot sisälsivät paljon narratiiveihin tukeutuvia oikeuttamisen keinoja, kun taas hallituksen sote-esitys niukanlaisesti.

8.1 Palkitsevat ja symboliset tarinat

Tarinallistamisen kategorian palkitsevat ja symboliset tarinat sote-uudistuksen aluehallinnosta voivat esimerkiksi olla narratiiveja siitä, miten tuleva aluehallinto tulee parantamaan ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia. Positiivisten tarinoiden joukosta löytyi niin sanottuja puhuttelevia tapoja rakentaa legitimitettä, joita voidaan pitää niin sanotusti symbolisina:

Sote-uudistuksesta on saatu aikaan ratkaisu, joka pystytään saamaan valmiiksi. Ja se pitää saada valmiiksi. Suomalaisten vuoksi. Suomen vuoksi. Tässä uudistuksessa on vain voittajia. (Keskusta 2020.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä hallituspuolue keskusta oikeuttaa tulevaa palvelurakennemuutosta symbolisin narratiivein. Sanavalinnat *suomalaisten vuoksi* ja *Suomen vuoksi* pyrkivät nostattamaan kansallistunnetta ja sitä, että uudistuksen maaliin saattaminen on universaali, kaikkia suomalaisia hyödyttävä asia. Arvottavien sanavalintojen kautta tämä aineistopätkä voisi hyvin liittyä myös moraalisen evaluoinnin kategoriaan, mutta konteksti huomioon ottaen tämä edustaa enemmän symbolista tarinankerrontaa. Kansallistunnetta sisältävällä narratiivisella puhuttelulla on symbolinen merkitys, sillä siinä tarjotaan toiminnalle sosiaalisesti hyväksyttävä muoto (Van Leeuwen 2006;106 mukaan Wright 1975, 188). Siksi keskustan puhutteleva tapa legitimoida sote-uudistuksen tarvetta voidaan katsoa kuuluvaksi symbolisen tarinankerronnan kategoriaan.

Nyt aikaansaadulla ratkaisulla pystytään pelastamaan hyvinvointiyhteiskunta, saamaan ihmisille tasa-arvoisemmat palvelut ja samalla säästämään myös yhteisiä veroeuroja. Nykyisten maakuntien pohjalle rakentuva vaihtoehto on myös ainoa malli, joka on hyväksyttävissä perustuslain kannalta. (Keskusta 2020.)

Tässä hallituspuolue keskusta legitimoii moraalisen tarinan sekä onnellisen lopun kautta tulevaa hallintomuutosta (ks. esim. van Leeuwen & Wodak 1999, 110). Sote-uudistuksen toteutuessa uudet, nykyisten maakuntien pohjalle rakentuvat sote-maakunnat tulevat koreasti sanottuna pelastamaan koko hyvinvointiyhteiskunnan ja takaamaan yhdenvertaiset palvelut kaikille alueen asukkaille. Keskustapuoluetta on pidetty pitkään maakuntahallinnon puolestapuhujana, ja tämä oletus näkyy myös aineistossa. Muut puolueet keskittyvät kannanotoissaan oikeuttamaan sote-uudistusta yhdenvertaisten palveluiden sekä kuntatalouden vaikeuksien pohjalta keskustan tuodessa esille myös aluehallinnon näkökulmaa. Keskusta myös käyttää paljon legitimitietin rakentamisessa aluehallintoa esimerkkinä.

Puolueiden lisäksi positiivisia tarinallistamisen keinoja käyttivät myös muut toimijat. Sipilän hallituksessa oikeusministerinä toiminut Antti Häkkänen perustelee moraalisen tarinan kautta sitä, miten kuntien tehtävien siirto maakuntahallinnolle vaikuttaa positiivisesti kunnanvaltuutettujen tehtävien mielenkiintoon:

Esimerkiksi koulutuksesta ja elinvoimasta kiinnostuneiden halukkuus hakeutua kuntapäätäjiksi voi kasvaa, elinvoimanäkökulman noustessa kunnan päätöksenteon keskiöön. (Häkkänen 2018).

Yllä olevassa aineistoesimerkissä silloinen oikeusministeri Häkkänen rakentaa maakuntauudistuksen legitimizeettiä esittelemällä uudistuksen positiivisia vaikutuksia suhteessa kunnallispolitiikan houkuttelevuuteen. Kyseinen virke liittyy olennaisesti suurempaan keskusteluun siitä, miten kuntien päätöksentekoareenat menettävät mahdollisesti mielenkiintonsa kansan keskuudessa suurien tehtäväkokonaisuuksien siirtyessä maakuntahallinnolle. Häkkäsen toteama on esimerkki syy-seuraussuhteeseen perustuvasta moraalista tarinasta, minkä lopputuloksena legitimiin toiminnan myötä saavutetaan onnellinen loppu (Van Leeuwen & Wodak 1999, 110). Tässä aineistoesimerkissä perinteisen syy-seuraussuhteen jaottelu on seuraavanlainen; syynä voidaan pitää itse edustuksellisen aluehallinnon päätöksentekojärjestelmän syntyä, kun taas seurauksena tästä on kuntapäätäjiksi hakeutuvien motiivien mahdollinen muutos. Häkkänen siis rakentaa maakuntauudistuksen legitimizeettiä tarinankerronnan avulla kertomalla, kuinka kunnilta siirtyvät tehtävät maakunnille tulisi nähdä positiivisena mahdollisuutena saada uusia henkilöitä kiinnostumaan kunnallisesta päätöksenteosta, kun kuntien suurimmiksi tehtäviksi rakentuu uudistuksen jälkeen koulutus ja elinvoimapolitiikka.

Hallitusohjelman soteuudistus-kirjaukset sekä hallituksen sote-esitys sisälsivät suhteellisen vähän tarinankerrontaan pohjautuvaa legitimoitua. Seuraavaksi esimerkki hallituksen esityksessä ilmenevästä tarinallistamisesta:

Esityksen lähtökohtana on, että hyvinvointialueen asukkailla olisi mahdollisimman laaja oikeus osallistua hyvinvointialueelle kuuluvien asioiden hoitoon sekä asukkaana että toimimalla luottamushenkilönä. Asukkaiden kiinnostus hyvinvointialueen asioita ja esimerkiksi aluevaltuustoa kohtaan ratkaisisi käytännössä sen, millainen äänestysaktiivisuus aluevaaleissa tulisi olemaan. (HE 241/2020vp, 361.)

Yllä olevan aineistoesimerkin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota virkkeen kontekstiin. Aineistoesimerkki on hallituksen sote-esityksessä *ehdotukset ja niiden vaikutukset* -otsikon alla kohdassa 4.2.4.2.2 *Vaaliosallistuminen, luottamushenkilötyö, poliittinen järjestelmä ja kansalaisyhteiskunta*. Tarinankerronnan avulla hallituksen esityksessä symbolisoidaan tulevien aluehallinnon, hyvinvointialueen, poliittisen järjestelmän toimivuutta. Mahdollisimman laajat oikeudet osallistua hyvinvointialueen päätöksentekoon nähdään niin ikään palkitsevana narratiivina, etenkin siinä tapauksessa, kun asukkaiden kiinnostus alueen

asioita ja aluevaltuustoa kohtaan tulee nostamaan tulevien aluevaalien kiinnostusta ja samalla näiden äänestysprosenttia. Palkitseva tarinankerronta siitä, miten maakunnan asukkaiden kiinnostus aluetason päätöksentekoa kohtaan tulee nostamaan aluevaalien äänestysprosenttia. Hallituksen esitys rakentaa alueuudistuksen legitimizeettiä palkitsevalla tavalla hyvinvointialueiden poliittisen osallisuuden kautta.

8.2 Rankaisevat ja varoittavat tarinat

Palkitsevien ja symbolisten tarinoiden vastakohtana voidaan pitää rankaisevia ja varoittavia tarinoita. Varoittavat tarinat kertovat mitä tulee tapahtumaan, jos ei mukaudu sosiaalisiin normeihin. Yleensä varoittavissa tarinoissa ei ole onnellista loppua, vaan tiedossa on traaginen tai ongelmallinen lopputulos. (Van Leeuwen 2007, 106.) Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta sekä suunnitelmissa olevasta aluehallinnosta puhuttaessa varoittavat tarinat esimerkiksi keskittyvät siihen, mitä tulee tapahtumaan, jos uudistusta ei toteuteta. Vaihtoehtoisesti uudistuksen puolustajat kertovat tragikoomisia narratiiveja siitä, mitä saattaisi tapahtua, jos vastustajien kaavailemat uudistusversiot toteutuisivat.

Orpo ja Ikonen sanovat, että hallituksen esittämän uudistuksen vaikutukset kuntiin ovat kestävämmällä pohjalla. Esitys käytännössä tuhoaisi kaupunkien toimintamahdollisuudet heikentämällä niiden tulorahoitusta ja investointikykyä. (Kokoomus 2020b.)

Yllä olevissa aineistoesimerkeissä oppositiopuolue kokoomus käyttää sekä varoittavia että rankaisevia narratiiveja delegitimoidakseen hallituksen sote-uudistusta. Siinä missä hallituspuolue keskusta oikeuttaa uudistusta symbolisen tarinankerronnan avulla, kokoomus pyrkii asettamaan uudistuksen negatiiviseen valoon. Kirjoittajien puolesta kyseinen esimerkkipätkä voisi sopia myös henkilökohtaisen auktoriteetin kautta auktorisoimiseen, mutta tässä tapauksessa keskitymme varoittavien narratiivien maailmaan. Ensimmäisessä virkkeessä varoitetaan hallituksen uudistuksen negatiivisista vaikutuksista kuntiin. Orpon ja Ikonen mukaan hallituksen sote-esitys tuhoaisi kaupunkien toimintamahdollisuudet. Vahvan *tuhota* sanan kautta oppositiopuolue pyrkii luomaan sellaisen kuvan, että hallitus yrittäisi romuttaa nykyisten kaupunkien mahdollisuudet investoida. Tämä on selkeä yhdistelmä rankaisevaa sekä varoittavaa narratiivia.

Kokoomusta on pidetty tämän hallituskauden opposition ”pääpuolueena”, mutta myös perussuomalaiset ovat aktivoituneet kritisoimaan hallituksen sote- ja aluehallinnon uudistusta:

Päätöksenteko siirtyy kunnista maakuntavaltuustoihin, ja pienet terveyskeskukset on helppo lakkauttaa, kun joka kunnasta ei maakuntavaltuustossa ole välttämättä edustajia ja päätöksentekijät ovat kaukana. Keskustapuolue vaikenee tähän liittyen jostain syystä kuin muuri, Juvonen, Juuso ja Reijonen ihmettelevät. (Suomen Uutiset 2021.)

Kyseisessä aineistoesimerkissä oppositiopuolue perussuomalaiset kritisoivat, eli toisin sanoen delegitimoiivat, hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollonuudistusta. Perussuomalaisten argumentointi on sekoitus varoittavaa ja rankaisevaa narratiivia puolueen maalaillessa kauhukuvia tulevien aluevaltuustojen toiminnasta sekä vyöryttäessä syyt hallituspuolue keskustan niskaan. Tavoitteena on saada yleisö uskomaan, että mikäli yksittäinen kunta ei saa edustajaa tulevaan aluevaltuustoon, on kunnassa sijaitseva terveyskeskus lakkautumassa. Myös päätöksenteon ja päätöksentekijöiden kaukaisuutta kritisoidaan ja demonisoidaan. Aineistopätkä on sekoitus varoittavaa tarinaa siitä, mitä tulee tapahtumaan sote-uudistuksen valmistuttua ja rankaiseva siltä osin, miten aluehallinnon edustuksellisuus tulee vaikuttamaan mahdollisesti pienien kuntien edustukseen. Oppositiopuolue pyrkii osoittamaan hallituksen uudistuksen ongelmakohdat ja tällä tavoin asettamaan uudistuksen negatiiviseen valoon. (Ks. esim. Tost 2011, 686.)

Itse uudistuksen vastustamisen lisäksi varoittavia tarinoita käyttävät myös hallituspuolueet uudistuksen legitimitetin rakentamisen yhteydessä. Oppositiopuolueiden lisäksi myös hallituksessa istuvat tahot legitimoivat uudistustansa varoittavien sekä rankaisevien narratiivien kautta:

Onhan sotelle nytkin olemassa vaihtoehto. Se on se, että ei tehdä mitään. Silloin ihmisten ja alueiden eriarvoisuus jyllää kahta kovemmin. Ihmiset eivät saa hoitoa, kuntatalous on kuralla vuodesta toiseen ja valtiontalouden velka vain kasvaa. (Keskusta 2020.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä keskusta luo kauhukuvia siitä, mitä tulee tapahtumaan, jos uudistusta ei nyt saada maaliin. Varoittavina esimerkkeinä toimii ihmisten eriarvoisuuden kasvamisesta, hoitoon pääsyn ongelmista, kuntatalouden heikkenevästä tilanteesta sekä valtiovelan kasvusta. Piirrettävät kauhukuvat ovat yksittäinkin suuria ongelmia, saati sitten

kun ne on yhdistetty samaan asiayhteyteen. Tällä tavoin hallituspuolue argumentoi, että nyt valmisteilla oleva uudistus on avain siihen, että esimerkiksi kuntien talousongelmiin saataisiin helpotusta siirtämällä iso vastuualue aluetason sote-maakunnille. Tätä keskustan kannanottoa voisi pitää vastalauseena edellä tässä kappaleessa käsitellyille oppositiopuolueiden arvosteluille hallituksen sote-uudistuksesta. Sote-uudistuksen vaihtoehdon sanotaan olevan se, ettei tehdä mitään. Tämä voidaan lukea niin sanotuksi rankaisevaksi narratiiviksi, jossa uudistuksen tekemättä jättäminen nähdään rankaisevana toimena ihmisten hoitoon pääsyn ja valtiontalouden velan kasvun näkökulmasta.

Poliittisten puolueiden lisäksi varoittavien ja rankaisevien narratiivien kautta tulevaan aluehallintoon kantaa ottivat myös asiantuntijat:

Kun valtuuston jäsenet valitaan yhdestä vaalipiiristä, he edustavat silloin korostetusti koko maakuntaa. Jos maakunnan alue jaettaisiin sisäisiin vaalipiireihin, saattaisi seurauksena olla se, että eri vaalipiireistä valitut edustajat pyrkisivät toimimaan valtuustossa pääasiassa oman vaalipiirinsä edunvalvojina, mikä saattaisi hankaloittaa maakunnan kokonaisedun huomioimista valtuuston toiminnassa. (Jääskeläinen 2017.)

Yllä olevassa aineistoesimerkissä oikeusministeriön vaaliasiantuntija Arto Jääskeläinen pohtii aluevaalien vaalipiiriratkaisua sekä tulevien valtuutettujen intressejä yhteisten asioiden hoitoon varoittavin narratiivein. Kyseinen pohdinta liittyy maakuntauudistuksen yhteydessä käytyihin vaalipiirijakokeskusteluihin. Vaalijohtaja oikeuttaa nykymuotoista yhden vaalipiirin mallia per sote-maakunta tulevien aluevaltuutettujen edustuksellisuudella. Kun koko maakunta on yhtenä vaalipiirinä, ovat valitut edustajat yhdenvertaisemmassa asemassa hoitamassa koko alueen asioita sen sijaan, että alue jakautuisi moneen eri vaalipiiriin. Samalla se on varoittavaa kerrontaa siitä, miten sote-maakuntien sisäisillä vaalipiirijaoilla aluevaltuutetut ajaisivat oman kuntansa tai alueensa asioita koko maakunnan sijaan legitimoimalla nykymuotoista, suunnitteilla olevaa järjestelmää.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän pro gradu -tutkielman tavoitteena on ollut selvittää van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden avulla, miten aluehallinnolle rakennetaan legitiimiä asemaa sosiaali- ja terveydenhuollonuudistuksessa. Legitimaatioprosessin klassisena tavoitteena on antaa selitys erilaisille käytännöille, joilla esimerkiksi organisaatiot oikeuttavat toimintaansa (ks. esim. Rojo & Dijik 1997, 560). Tässä tutkielmassa olen tarkastellut, miten legitimaation eri kategorioita on hyödynnetty perustelun tukena sote-uudistuksen yhteydessä kaavaillassa aluehallinnon rakenneuudistuksessa.

Marinin hallituksen sote-uudistusversio poikkeaa edeltäjistensä etenkin valmistelun painopisteiden myötä. Nykymuotoista sote-uudistusta pidetään ennen muuta palvelurakenneuudistuksena. Hallintorakenne tulee muuttumaan tulevien sote-maakuntien myötä, mutta uudistusta ei ole lähdetty tekemään hallinto, vaan palvelut edellä. Onkin mielenkiintoista, miten eri hallituskoalitioden intressit uudistuksen sisällöstä näkyy kansalaisille. Viime hallituskaudella keskustan ollessa pääministeripuolueena sote-uudistuksen kylkeen valmisteltiin näkyvästi maakuntahallintoa, kun taas kokoomus omalla pääministerikaudellaan vannoi suurkuntien ja työssäkäyntialueiden perään. Nykyinen Marinin versio on ainakin paperilla ottanut opiksi edeltäjiensä virheistä, sillä tarkoituksena on tehdä uudistus vaiheittain. Ensimmäisenä on tarkoitus siirtää sote-palvelut sekä pelastustoimi demokraattisesti valittujen sote-maakuntien vastuulle, myöhemmin suunnitteilla on laajempaa tehtävänsiirtoa uuden aluehallinnon vastuulle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tulee voimaantullessaan muokkaamaan suomalaista hallintojärjestelmää. Hallintorakenteiden legitimizeetistä puhuttaessa on melkein mahdoton välttyä tämän yhteydestä edustukselliseen demokratiaan. Hallintorakenteen asemaa voidaan pitää legitiiminä, mikäli hallinnon päätöksentekijät on valittu kansan tahdon mukaisesti demokraattisien vaalien kautta. (Härkönen, Nyholm, Haveri & Airaksinen 2015, 7.) Olen keskittynyt sote-uudistuksessa juuri aluehallintoon sekä tämän demokratiavaikutuksiin. Koska hyvinvointialueista on tavoitteena tehdä tulevaisuudessa vaiheittain monialaisia maakuntia laajoine tehtäväkenttineen, pidin perusteltuna lähteä tutkimaan Marinin palvelurakenneuudistusta juuri aluehallinnon legitimizeetin rakentumisen näkökulmasta. Onhan tämä sote-uudistus niin sanottu ensimmäinen sisäänheittotuote demokraattisesti aluevaalien kautta valituille sote-maakunnan päätöksentekijöille, joiden päätösvaltaa on tarkoitus kasvattaa tulevaisuudessa.

Tutkimuksen aineisto koostui monipuolisista sote-uudistuksen valmisteluasiakirjoista. Tarkastelun kohteena olivat hallituksen sote-esitys (HE 241/2020 vp) sekä perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnat niiltä osin, mitkä käsittelivät aluehallintoa sekä maakuntavaaleja. Käytin myös puolueiden kannanottoja sekä sote-uudistusta etenkin aluehallinnon näkökulmasta käsitteleviä lehtiartikkeleja. Menetelmänä hyödynsin teorialähtöistä sisällönanalyysiä ja teoriana van Leeuwenin legitimaatioteoriaa tämän kategorijakoineen. Analyysi on toteutettu teorialähtöisesti luokittelemalla ja koodaamalla aineistosta löytyneet legitimaatiokategoriat omien päälukujensa alle. Analyysissä keskityttiin aineistopätkiin, joissa ilmeni selkeästi vain yhtä legitimaation kategoriaa. Mahdolliset kategorioiden päällekkäisyydet on pyritty avaamaan erikseen.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että aluehallinnon legitimeettiä rakennetaan aineistossa monipuolisesti eri legitimaatiokategorioiden kautta. Tutkimuksessa käytetyllä aineistolla näytti olevan jonkin verran vaikutusta kategorioiden runsaaseen esiintymiseen aineistotyypeittäin. Esimerkiksi puolueet painottivat enemmän moraalisen evaluoinnin ja tarinallistamisen kategorioita, kun taas hallituksen esityksessä käytettiin enemmän auktorisoinnin sekä rationalisoinnin kategorioita. Samanlainen ilmiö oli havaittavissa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoissa. Auktorisoinnin kategoria korostui etenkin perustuslaki ja julkisoikeuden asiantuntijoiden teksteissä, kun taas yhteiskunta- tai valtiotieteellistaustaiset kirjoittajat painottivat muita kategorioita, kuten rationalisointia.

Tuloksia esittelevät tulosluvut on ryhmitelty van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden mukaan *auktorisointiin, moraaliseen evaluointiin, rationalisointiin* sekä *tarinallistamiseen* (van Leeuwen 2007, 92). Auktorisoinnin kategoriassa legitimeettiä rakennettiin etenkin lakeihin ja säädöksiin viittaamisen kautta. Uudistuksen puolesta argumentoitiin usein viittaamalla perustuslakiin, mikä voidaan katsoa edellisten uudistusten perinnöksi, kaatuivathan edelliset yritykset jokainen vuorollaan perustuslaillisiin ongelmiin. Lakien ja säädöksien lisäksi legitimeettiä rakennettiin myös tapoihin ja perinteisiin viittaamisen avulla. Delegitimaatiota tapahtui paljon juuri tämän alakategorian parissa. Esimerkiksi oppositiopuolue kokoomus kritisoi tavan kautta hallituksen sote-esityksen hyvinvointialueilla tapahtuvaa aluehallinnon järjestämistä. (vrt. Vaara & Monin 2010, 6.) Sote-uudistuksen legitimointi suomalaisen hallintojärjestelmän perinteisiin vedoten rakensi legitimeettiä varmallalla otteella. Myös henkilökohtaisen ja instituutioon sitoutuneen auktoriteetin kautta perusteltiin sote-uudistuksen ja etenkin tulevan aluehallinnon toimintaa ja asemaa. Henkilökohtaista auktoriteettia käyttivät muun muassa perustuslakivaliokunnan

lausunnossa oikeustieteen ja valtio-opin professorit sekä sisäministeri. Instituutioon liittyvää auktoriasemaa voidaan katsoa käytettävän valtioneuvoston kuin itse perustuslakivaliokunnan toimesta.

Moraalisen evaluoinnin kategoriassa korostuivat auktorisointia enemmän puolueiden kannanotot sekä politiikan toimittajien ja -asiantuntijoiden tekstit. Tässä tutkielmassa olen jakanut moraalisen evaluoinnin kategorian kolmeen alakategoriaan, jotka ovat *arvottavat sanavalinnat*, *abstraktio* sekä *analogia*. Arvottavia sanavalintoja löytyi etenkin puolueiden kannanotoissa, jotka perustelivat tulevaa uudistusta vahvojen, tunnelatautuneiden adjektiivien kautta. Sanat *välttämätön*, *yhdenvertainen* sekä *laadukas* olivat suosittuja hallituspuolueiden kannanotoissa, ja vastaavasti oppositio käytti *parempi*, *vaikuttava* ja *inhimillinen* tyylisiä adjektiiveja vahvistamaan omaa viestiä. Abstraktion kautta tapahtuva legitimointi ilmeni aineistossa monipuolisesti niin hallitusohjelmassa, puolueiden kannanotoissa kuin politiikan asiantuntijoiden teksteissä. Uudistuksen legitimointia osana suurempaa kokonaisuutta hyödynnettiin niin palvelujärjestelmän haasteilla, alueellisella eriarvoisuudella sekä länsieurooppalaisella hallintojärjestelmällä. Vetoaminen suurempaan kokonaisuuteen antaa sellaisen kuvan, että uudistus tulee vastaamaan johonkin suureen ongelmaan tai tulee osaksi jotain suurta. Kolmantena moraalisen evaluoinnin alakategoriana on analogia, jossa legitimitetin rakentuminen tapahtuu rinnastuksena johonkin sellaiseen, joka on jo saavuttanut legitiimin aseman. Tällaisia tilanteita olivat aluehallinnon vertaaminen suomalaiseen kunnallis-, Ruotsin alue- tai muihin länsi-Euroopan aluetason hallintoihin.

Rationalisoinnin kautta tapahtuvaa legitimaatiota löytyi aineistosta monipuolisesti, kategoriata ilmeni laajasti jokaisessa aineistoryhmässä. Rationalisointi on jaettu edelleen kolmeen osaan, jotka ovat *tavoitteet*, *saavutettavat hyödyt* sekä *toimintaympäristön muutoksiin mukautuminen*. Uudistuksen tavoitteita tuotiin esille niin hallituksen taholta, kuin opposition puolelta vaihtoehtoisten versioiden kautta. Hallitusohjelman kirjaukset kuuluivat suurimmalta osin tähän rationalisoinnin kategoriaan. Tähän vaikuttanee hallitusohjelman luonne niin sanottuna toimintasuunnitelmana valtioneuvoston toimille. Oppositio puolue kokoomus puolestaan avasi omassa kannanotossaan oman sote-versionsa tavoitteita, mikä voidaan katsoa delegitimaatioksi. Saavutettavia hyötyjä käytettiin legitimitetin rakentamisprosessissa etenkin hallituksen sote-esityksessä sekä asiantuntijalausunnoissa. Etenkin esiin nostettiin tulevien sote-maakuntien ylimmän päätöksentekokoelimen valinta suoraa vaaleilla, mikä nähtiin hyvänä asiana kansanvallan

toteutumisen näkökulmasta. Tässä osiossa legitimizeettiä rakennettiin myös hallintorakenteiden selkeyttämisen kautta. Toimintaympäristön muutoksiin mukautumisen kategoriassa puolestaan legitimoitua tapahtui niin palvelujärjestelmän haasteiden helpottumisella kuin maakuntien päätöksenteon keskittyminen sote-asioissa yhden tahon vastuulle, aluevaltuustoille.

Viimeisenä kategoriana käsiteltiin tarinallistamista, joka ilmeni aineistossa palkitsevien ja symbolisten sekä varoittavien ja rankaisevien tarinoiden kautta. Tarinankerronnan käyttäminen legitimizeetin rakentamisessa oli yllättävän yleistä sotea ja aluehallintoa käsittelevässä tutkimusaineistossa. Tässä kategoriassa korostui puolueiden kannanotot, kun taas valtioneuvoston taholla tarinankerronnan hyödyntäminen oli harvinaisempaa. Palkitsevat ja symboliset tarinat rakentuivat symbolismin ja osittain myös moraalisen evaluoinnin kategorian arvottavien sanavalintojen kautta. Tarinankerronnan avulla argumentoitiin esimerkiksi aluevaltuustojen vaikutuksia kunnallispolitiikkaan, aluetason asukkaiden osallisuutta sekä soteuudistuksen tuomien muutoksien positiivista vaikutusta hyvinvointiyhteiskunnalle. Varoittavia tai rankaisevia narratiiveja käyttivät niin oppositiopuolueet kuin osa asiantuntijoista. Oppositiopuolue keskittyi tuomitsemaan negatiivisin narratiivein hallituksen sote-esitystä, etenkin aluehallinnon asemaa. Perussuomalaiset puolestaan loivat kielellisellä tasolla uhkakuvia hallituksen sote-esityksen vaikutuksista kunnille. Yllättävää oli kuitenkin se, että myös hallituspuolueiden taholta käytettiin rankaisevia sekä varoittavia narratiiveja legitimizeetin rakentamiseen. Esimerkkinä keskusta, joka käytti varoittavaa tarinankerrontaa legitimoitua uudistuksen puolesta maalaamalla uhkakuvia siitä, mitä tulee tapahtumaan, mikäli sote-uudistusta ei tulla tekemään.

Tutkimustuloksista voi huomata, että jokaisesta legitimaatiokategoriasta löytyi suhteellisen paljon myös vastustavia argumentteja sote-uudistukselle. Legitimizeetin rakentamisprosessin, eli legitimaation vastakohtana voidaan pitää delegitimaatioprosessia, jossa pyritään asettamaan organisaatio tai instituutio negatiiviseen asemaan ja tällä tavoin estämään tämän toimintaa (Vaara & Monin 2010, 6). Tutkimustulokset osoittavat, että tulevaa aluehallintoa vastustettiin etenkin oppositiopuolueiden kannanotoissa. Kokoomus pyrkii systemaattisesti asettamaan hallituksen sote-uudistuksen negatiiviseen valoon kritisoimalla etenkin suunnitteilla olevaa aluehallintoa. Perussuomalaisten sote-kannanotot olivat puolestaan harvemmassa. Puoluetta onkin kritisoitu selkeiden vaihtoehtoisten sote-versioiden puutteesta. Siinä missä kokoomus keskittyi delegitimoimaan uudistusta

aluehallinnon kautta, perussuomalaiset keskittyivät kuntatalouden sekä palveluiden karkaamisen kautta argumentointiin. Opposition lisäksi delegitimaatiota harjoittivat myös osa perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnon kirjoittajista. Asiantuntijat kritisoivat hallituksen uudistusta oppositiopuolueita hienovaraisemmin.

Graduprosessin alkumetreillä mietin paljon sitä, miten valittu teoria sopii yhteen tutkimusaiheen ja -asetelman kanssa. Lähdin alusta alkaen hyvin määrätietoisesti toteuttamaan tutkimusta van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden luomalle perustalle teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Mitä enemmän legitimizeettikäsitteeseen ja legitimaatioon perehtyi, sitä oikeammalta oma teoriavalinta tuntui. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kaltainen palvelujärjestelmän muutos, joka tulee alueellisten sote-palveluiden lisäksi muuttamaan radikaalilla tavalla myös suomalaista hallintojärjestelmää, osoittautui oivaksi aiheeksi legitimaation näkökulmasta. Legitimizeetin rakentuminen kun on yksinkertaisimmillaan yleisön hyväksynnän saamista jollekin tietylle toiminnalle. Juuri tällaista legitimaationprosessin kaltaista hyväksynnän hakemista sote-uudistuksen valmistelijatahot joutuvat toteuttamaan saadakseen tulevalle toiminnalle kansan silmissä hyväksytyn, legitimiin aseman.

Miksi sitten päädyin tutkimaan aluehallinnon legitimizeetin rakentumista enkä tulevaa aluehallintoa oikeuttamisen näkökulmasta? Kuten teoreettisessa viitekehyksessä kävi ilmi, oikeuttamis-termiä voidaan pitää niin ikään pääkäsitteenä ja legitimizeettiä alakäsitteenä (ks. esim., s. 25–26). Käytännön esimerkkinä käsitteiden eroista voisi pitää hallituksen koronatoimia sekä niiden oikeuttamista. Esimerkiksi perusoikeuksiin kuuluvan liikkumisvapauden rajoittamista on korona-aikana oikeutettu terveysturvallisuuteen vedoten. Näin ollen pelkkä auktorisoinnin kaltainen lakiperustainen argumentointi on riittänyt koronatoimien oikeuttamiseen. Mutta kun käsitellään sote-uudistuksen kaltaista palvelujärjestelmäuudistusta, joka tulee voimaan tullessaan muuttamaan radikaalilla tavalla suomalaista hallintojärjestelmää, ei pelkkä perustuslain kautta oikeuttaminen riitä. Uudistus vaatii yleisön, eli tässä tapauksessa kansan, hyväksyntää, jotta tulevan hallintorakenteen asema olisi mahdollisimman vakaa. Ja tämän hyväksynnän saaminen vaatii monipuolisesti uudistuksen puolesta argumentointia, esimerkiksi legitimaatiokategorioiden avulla. Tämän termien erottelun perusteella tein valinnan lähteä tutkimaan legitimizeetin rakentumista oikeuttamisen sijaan.

Tutkimusprosessin aikana pohdin paljon myös tutkimusasetelmaa ja etenkin sitä, käytetäänkö aineistossa van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden tapaista legitimointia tiedostetusti vai tiedostamattomasti. Onko tällöin sote-uudistuksen aluehallintoon liittyvä perustelu ja argumentointi legitimizeerauksesta vai rakentumisesta? Mikäli jokainen taho tiedostaa omat aikeensa, siinä tapauksessa legitimizeerausta rakennetaan tietoisesti, muussa tapauksessa kyseessä on rakentuminen. Aineistotyyppien väliltä löytyi eroavaisuuksia legitimoinnin motiiveista. Voisi kuvitella, että hallituspuolueet pyrkivät rakentamaan tietoisesti legitimeerausta asemaksi uudistukselle, kun taas oppositio tiedostetusti yrittää vastustaa hallituksen toimia delegitimeerauksen kautta. Myös hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) mitä luultavammin pyrkii rakentamaan uudistuksen legitimizeerausta tietoisesti. Toisaalta tuskin mikään aineistotaho on tietoisesti käyttänyt juuri van Leeuwenin kaltaisia legitimaatiokategorioiden pohjautuvaa legitimointia. Enemmän on käytetty tuttuja retorisia keinoja, kuten vahvoja tunteisiin vetoavia sanavalintoja, vertaamista sekä tarinankerrontaa. Kaikki nämä retoriset keinot voidaan kuitenkin lukea legitimaatiokategorioiden; tunteeseen vetoavat sanavalinnat moraalisen arvioinnin arvottaviin sanavalintoihin, vertaaminen analogiaan ja tarinankerronta tarinallistamiseen. Aineistotyyppien erilaisuuden vuoksi kuitenkin päädyin loppujen lopuksi käyttämään tässä tutkielmassa yhtenäisesti legitimizeerausta rakentamis-sanasta sijasta.

Aineisto on koottu erilaisista valmisteluasiakirjoista, jotka on pääsääntöisesti kohdennettu uudistuksen valmistelijoille. Täten herää esiin kysymys, mille taholle aluehallinnon legitimizeerausta oikein rakennetaan? Keneltä on pyrkimys saada hyväksyntä tulevalle aluehallinnolle? Asiantuntijalausunnat ovat kaikki kohdennettu perustuslakivaliokunnalle. Puolueiden kannanotot ovat julkisia, joten kohderyhmänä voidaan pitää tavallisia kansalaisia. Aineisto on siis sopivanlainen sekoitus aluehallinnon legitimizeerausta rakentamisen puolesta puhuvia ja vastustavia dokumentteja, jotka on kohdennettu joko sote-uudistuksen valmistelijoille tai kansalaisille. Legitimointia ja delegitimeerausta tapahtuu niin valmistelijoiden kuin lainsäätäjien kautta, sekä myös suoraan kansalle puolueiden kannanottojen välityksellä. Tämä on varmasti tehokas tapa, sillä on tosiasia, että uudistus tulee ensin legitimeoida valmistelijoille ja lainsäätäjille, ennen kuin sille voidaan hakea laajempaa yleisön, eli kansan, hyväksyntää.

Alkuperäisenä hypoteesina tutkimukselle oli, että uudistuksen valmistelijat sekä hallituspuolueiden edustajat legitimoivat sote-uudistusta aluehallinnon kautta, kun taas oppositio edustajat vastustavat niin suunnitteilla olevaa aluehallintoa kuin koko sote-

uudistuksen kokonaisuutta. Tämä hypoteesi osoittautui suurimmalta osin oikeaksi. Hallitustahot legitimoivat uudistusta eri van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden kautta, kun taas oppositio keskittyi vastustamaan uudistusta etenkin tämän aluehallinnon näkökulmasta. Yllättävintä aineistoanalyysissä oli se, miten monipuolisesti aineistotyypeistä löytyi erilaisia eri legitimaatiokategorioiden mukaista legitimointia. Myös perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntojen legitimointitavat poikkesivat ennako-oletuksesta. Useampi asiantuntija samaan aikaan sekä legitimoivat, että delegitimoi uudistusta. Uudistuksen puolesta puhuminen ja samaan aikaan hienovarainen kritisointi sekä kehitysehdotusten esittäminen voidaan katsoa sekoitukseksi legitimaatiota sekä delegitimaatiota. Olikin yllättävää, että muutamalle asiantuntijalle tuli legitimaatioprosessin kautta niin sanottu kaksoisrooli.

Sote-uudistuksen pitkä historia jo kertoo, että kyseessä on hyvin mielipiteitä jakava uudistus. Tuorein käytännön esimerkki sote-uudistuksen hallitus–oppositio vastakkainasettelusta nähtiin Ylen kuntavaalivierailun puoluejohtajaintervjuissa, kun keskustan Saarikko ja kokoomuksen Orpo kävivät kiivasta debattia sotesta (Toivonen 2021). On siis myönnettävä, että ei ole olemassa absoluuttista, ihanteellista sote-mallia, joka miellyttäisi kaikkia eduskuntapuolueita. Aina on jokin taho, joka tulee pettymään tehtyihin ratkaisuihin sekä lopputulokseen. Sote-esitys on hallituspuolueiden yhteinen kompromissi, joten tällä hetkellä häviäviä osapuolia ovat ensisijaisesti oppositiopuolueet kokoomuksen johdolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän sekä kuntatalouden ongelmien näkökulmasta jonkinlainen sote-uudistus on kuitenkin tehtävä tilanteen helpottamiseksi. Tärkeintä on, että hallituksen sote-uudistusversio toteutuu oikeudenmukaisella tavalla olemassa olevan lainsäädännön raameissa. Tämä perustuslainmukaisuus ja oikeaoppisen lainsäätämisympäristön kautta tehty uudistus rakentaa jo itsessään reformille legitiimiä asemaa.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus on eduskunnan valiokuntien käsittelyssä. Tavoitteena on saada niin sanottu *Sote100*-lakipaketti hyväksytyä kesään mennessä, minkä jälkeen alkaa hyvinvointialueiden väliaikaisten hallintoelinten valmistelutyö voi alkaa. Aluevaalit ovat suunnitelmassa pitää 23. tammikuuta 2022 ja aluevaltuustojen toimikausi alkaisi maaliskuussa 2022. (HE 241/2020 vp, 361; Soteuudistus 2020.) Jos uudistus etenee suunnitellusti, tulee sote-maakuntien toiminta aluevaltuuston johdolla olemaan täydessä vauhdissa jo vuoden päästä. On siis ollut hyvinkin ajankohtaista

tarkastella tässä pro gradu -tutkielmassa uudistuksen legitimiteetin rakentumista sote-uudistuksen valmisteluaineistoissa.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty pääpiirteittäin sote-uudistusta aluehallinnon näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on ollut valtiohallinnon tason valmisteluaineisto. Marinin uudistus on painottanut alusta asti vahvaa alueellista valmistelua ja toimeenpanoa. Tämäkin linjaus jo itsessään lisää legitimiteetin rakentamisen mahdollisuutta pelkän oikeuttamisen sijaan, sillä valmistelu hoidetaan monella eri tasolla sen sijaan, että valmistelu hoituisi pelkästään valtiotasolta. Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe olisi alueellisen valmistelun ja toimeenpanon legitimaatioprosessi. Millä tavoin alueilla rakennetaan sote-uudistukselle legitimiä asemaa? Toteutuessaan kun uudistus tulee siirtämään kuntien tehtäviä maakunnallisille hyvinvointialueille, olisi mielestäni hyvinkin relevanttia tutkia sitä, millä tavoin tämä valmisteluprosessi toteuttaa legitimaatiota aluetasolla valmistelijoiden toimesta.

Miten aluehallinto voisi sitten saada mahdollisimman legitimiin aseman sote-uudistuksen valmisteluvaiheessa? Poliittisten voimien käyttöönotto, oli se sitten uuden hallintojärjestelmän perustaminen tai valtion toimien oikeuttaminen, on legitimiä vain silloin, kun kaikki kansalaiset ovat hyväksyneet tämän toiminnan. Tämä legitimointi toteutuu osoittamalla legitimoinnin kohde järkeväksi ja moraalisesti hyväksyttäväksi. (Ks. esim. Simmons 1999, 740.) Aluehallinnon legitimiteetin rakentumisessa ehkä merkittävin rooli on viestinnällä. Uudistuksen valmistelijoiden yhteisenä haasteena on onnistua viestimään yleisölle uudistuksesta, niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla. Viestinnän tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. (Van Leeuwen 2007, 91; Holkeri & Savolainen 2017.)

Tämän tutkielman tulosten perusteella voi väittää, että kaikista tehokkain tapa legitimoida tulevaa aluehallintoa olisi käyttää van Leeuwenin legitimaatiokategorioiden kaltaisia argumentointitapoja. Auktorisoinnin mukaisesti tulisi luoda vaikutelma lainmukaisuudesta viittaamalla esimerkiksi lakiin ja säädöksiin sekä tapaan, millä uudistus toteutetaan. Moraalisen evaluoinnin kaltaiset arvottavat sanavalinnat ja vertailu jo legitimiin aseman saaneeseen tahoon vakuuttavat yleisöä siitä, että uudistus on moraalisesti hyväksyttävää toteuttaa. Rationalisoinnin mukaiset toimintaympäristön muutoksiin sekä saavutettaviin hyötyihin vetoaminen tuo esiin sen, miksi uudistus on tarpeellinen toteuttaa ja mitä positiivista se saisi aikaan. Tarinankerronnan hyödyntäminen on oivallinen tapa kertoa esimerkkitarinoita siitä, miten alueuudistus parhaimmillaan vaikuttaisi positiivisesti

ihmisten demokratiaan. Myös varoittavat ja rankaisevat tarinat ovat tehokas tapa luoda skenaarioita uudistukseen liittyen. Kaikkien näiden kategorioiden hyödyntäminen viestinnässä luo tulevalle aluehallinnolle mahdollisimman legitiimiä asemaa kansan keskuudessa.

On kuitenkin todettava, että van Leeuwenin legitimaatiokategoriat eivät ole ainoa, absoluuttinen tapa toteuttaa tehokkaasti sote-uudistuksen legitimizeetin rakentumisprosessia. Todennäköisesti jo retoristen keinojen laaja-alainen hyödyntäminen toisi samanlaisen lopputuloksen, mutta van Leeuwenin kategorijako on varteenotettava vaihtoehto tämän monimuotoisuuden ja vakuuttavuuden myötä.

Tutkielman tulosten valossa aluehallinnon uudistuksen legitimizeetin rakennusprosessi saisi parhaan mahdollisimman tuloksen, kun se toteutettaisiin monipuolisesti hyödyntämällä esimerkiksi juuri van Leeuwenin kaltaista kategorijärjestelmää. Loppupeleissä aluehallinnon legitiimi asema rakentuu viestinnän kautta. Legitimoivan viestinnän tulisikin suuntautua valmistelijoiden ja lainsäätäjien lisäksi myös tavallisiin kansalaisiin, sillä uudistuksen voimaantullessa tulevien aluehallintojen toimintaedellytyksiin vaikuttaa merkittävästi se, miten sote-maakuntien asukkaat hyväksyvät uuden hallintotason ja -järjestelmän.

LÄHDELUETTELO

Aggerholm, Helle Kryger & Thomsen, Christa (2016) Legitimation as a Particular Mode of Strategic Communication in the Public Sector. *International Journal of Strategic Communication*. 10:3. 195–206. <https://www-tandfonline-com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1080/1553118X.2016.1176570?needAccess=true>. Haettu 25.11.2020.

Airaksinen, Jenni; Haveri, Arto & Jäntti, Anni (2017) Osallistuminen julkishallinnon legitimitteettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*. Tampere; Tampere University Press. 34–56.

Barker, Rodney (2007) Democratic Legitimation: What Is It, Who Wants It, and Why? Teoksessa Hurrelmann, Achim; Steffen Schneider & Steffek, Jens (toim.) *Legitimacy in an Age of Global Politics*. New York; Palgrave Macmillan. 19–34. <https://urly.fi/1PGG>. Haettu 25.11.2020.

Breeze, Ruth (2012) Legitimation in corporate discourse: Oil corporations after Deepwater Horizon. *Discourse & Society*, 23(1). 3–18. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/0957926511431511>. Haettu 25.11.2020.

Cushing, Simon (2003) Justification, Legitimacy, and Social Embeddedness: Locke and Rawls on Society and the State. *The Journal of Value Inquiry* 37/2003. 217–231.

Deephouse, David & Carter, Suzanne (2005) An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation. *Journal of Management Studies* 42(2). 329–360.

Deephouse, David & Suchman Mark (2008) Legitimacy in Organizational Institutionalism. Teoksessa Greenwood, Royston; Oliver, Christine; Lawrence, Thomas & Meyer, Renate (toim.) *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Lontoo; Sage Publications. 49–77. <https://urly.fi/1Q0R>. Haettu 11.11.2020.

Erkama, Niina & Vaara, Eero (2010) Struggles Over Legitimacy in Global Organizational Restructuring: A Rhetorical Perspective on Legitimation Strategies and Dynamics in a Shutdown Case. *Organization studies*, 31(7). 813–839. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/0170840609346924>. Haettu 11.11.2020.

Grannas, Mikael (2018) Pienille kunnille kylmää kyytiä maakuntavaaleissa. YLE *Ykkösaamu audio-tallenne* 17.5.2018. <https://areena.yle.fi/audio/1-4397564>. 25:38 →. Haettu 18.4.2021.

Habermas, Jürgen (1979) *Legitimation Crisis*. Lontoo; Heinemann Educational Books Ltd.

Hakahuhta, Ari (2020) Analyysi: Perustuslakivaliokunnassa on kriisipalaverin paikka – perustuslain vartijaa uhkaavat politisoituminen ja vuodot. *YLE* 9.12.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11689981>. Haettu 9.10.2021.

Hakahuhta, Ari & Tikkala, Hannu (2019) Näin keskusta kääntyi oppositiosta kohti hallitusta – SDP sai jo vapun jälkeen tietoja keskustan kentän haluista hallitusneuvotteluihin. *YLE* 12.5.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10776779>. Haettu 19.4.2021.

- HE (198/2002) Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta 343/2003. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020198>. Haettu 13.2.2021.
- HE (241/2020 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. 8.12.2020.
- Heuru, Kauko; Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo (2011) *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere; Tampere University Press.
- Hobbes, Thomas (1999) *Leviathan eli kirkollisen ja valtiollisen yhteiskunnan aines, muoto ja valta*. Tampere; Vastapaino.
- Hyndman, Noel; Liguori, Mariannunziata; Myer, Renate; Polzer, Tobias; Rota, Silvia; Seiwald, Johann & Steccolini, Ileana (2017) Legitimizing change in the public sector: the introduction of (rational?) accounting practices in the United Kingdom, Italy and Austria. *Public Management Review* 20(9). 1–27.
- Härkönen, Helena, Nyholm, Inga, Haveri, Arto & Airaksinen, Jenni (2015) Legitimaation lähteet metropolirakenteissa. *Hallinnon tutkimus* 34 (1). 5–26.
<http://elektra.helsinki.fi.ezproxy.ulapland.fi/se/h/0359-6680/34/1/legitima.pdf>. Haettu 11.11.2020.
- Jäntti, Anni; Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010) Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010.
- Kaasalainen, Silvo (2019) *Sote hallinnon himmelissä. Demokratian ja sote-uudistuksen vaikea liitto*. Helsinki; Into Kustannus Oy.
- Kettunen, Pekka & Sandberg, Siv (2014) SOTE-uudistus pohjoismaisesta näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2014.
<http://elektra.helsinki.fi.ezproxy.ulapland.fi/se/k/0356-3669/42/2/soteuudi.pdf>. Haettu 20.1.2021.
- Kiljin, Erik & Edelenbos, Jurian (2012) The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society* 45(6). 627–650.
<https://journals-sagepub-com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/0095399712454113>. Haettu 25.11.2020.
- Kinnunen, Pekka; Tolkki Kristiina; Toivonen, Terhi; de Fresnes, Tulikukka & Hanhinen, Hanna (2020) Hallitus pääsi sopuun sote-uudistuksen sisällöstä: Selvitys eduskuntaryhmille ensi viikon alussa. *YLE* 9.10.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11586740>
Haettu 30.11.2020.
- Koivisto, Matti & Pilke, Antti (2020) Sote-maakuntien nimi muuttuu hyvinvointialueiksi, rahoitukseen muutoksia – Yle seurasi sote-tiedotustilaisuutta hetki hetkeltä. *YLE* 13.10.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11592183>. Haettu 25.2.2021.
- Kuntaliitto (2020) Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen 2020. <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveydenhuollon-jarjestaminen-2020>. Haettu 24.2.2021.

- Kyösti, Anni, Airaksinen, Jenni, Parkkinen, Jonne & Kolehmainen, Jari, (2017). *Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä*. Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu KAITSE-hanke. Kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto. Väliraportti 11/2017.
- Lehtimäki, Teija (2014) *Terveyttä kaikille – keskussairaalat 1940-luvulta 1980-luvulle*. Arkkitehtitoimisto Hanna Lyytinen Oy.
- Leung, Tiffany C. H (2019) Legitimacy-seeking strategies in the gambling industry: The case of responsible gambling. *Sustainability accounting, management and policy journal 10(1)*. 91–125. <https://www-emerald-com.ezproxy.ulapland.fi/insight/content/doi/10.1108/SAMPJ-04-2018-0121/full/pdf?title=legitimacy-seeking-strategies-in-the-gambling-industry-the-case-of-responsible-gambling>. Haettu 27.11.2020.
- Linden, Mika (2018) Terveysmenot maakunnittain 1993–2026: Aikasarjaennusteet kunta-aineistolla. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 113. vsk 3/2018. 402–420.
- Luukkonen, Jouko (2018) *Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveystalouteihin. Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveystaloutenkuntayhtymien syntyprosessista*. Tampere; Tampere University Press.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa (2002) *Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspuheet*. Tukholma; Nordregio – the Nordic Centre for Spatial Development.
- Machiavelli, Niccoló (1995) *Ruhtinas*. Juva; WSOY.
- Matikainen, Tanja (2011) Kuntarakennemuutos vai uusi tehtävienjako? Mallia Pohjoismaista. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.) *Kuntakirja–uudistusajatuksia*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 81. Sastamala; Vammalan Kirjapaino Oy.
- Miettinen, Ville (2020) Maakuntavaalit kuntavaalien yhteyteen aikaisintaan 2025 – Helsingissä toimitettaisiin vain kuntavaalit. *Kuntalehti*. 28.1.2020. <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteko/maakuntavaalit-kuntavaalien-yhteyteen-aikaisintaan-2025-helsingissa-toimitettaisiin-vain-kuntavaalit/>. Haettu 4.2.2021.
- Miettinen, Ville (2017) Sosiaalinen eriarvoisuus kiihdyttää poliittisen osallisuuden eliittikehää. *Kuntalehti 8.3.2017*. <https://kuntalehti.fi/uutiset/sote/sosiaalinen-eriarvoisuus-kiihdyttaa-poliittisen-osallisuuden-eliittikehaa/>. Haettu 12.4.2021.
- Moliis, Pekka (2019) Professori Lavapuro: Perustuslaki ei estä Uudenmaan sote-erillisratkaisua – kuntien ja maakuntien tehtäviä voidaan eriyttää. *Kuntalehti* 4.12.2019. <https://kuntalehti.fi/uutiset/professori-lavapuro-perustuslaki-ei-esta-uudenmaan-sote-erillisratkaisua-kuntien-ja-maakuntien-tehtavia-voidaan-eriyttaa/>. Haettu 7.4.2021.
- Morris, Zelditch Jr. (2001) Theories of Legitimacy. Teoksessa Jost, John T & Major, Brenda (toim.) *The Psychology of Legitimacy. Emerging perspectives on ideology, justice, and intergroup relations*. Lontoo; Cambridge University Press. 33–53.
- Mäki, Markus & Strömberg, Jari (2019) Uudenmaan soteratkaisu julki – ministeri Kiuru: Malli huomioi alueen erityispiirteet. *YLE* 19.12.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-11128168> Haettu 19.1.2021
- Pekola-Sjöbolm, Marianne (2019) Kuntapuolue eduskunnassa, eduskuntapuolueet kunnissa. *Kuntaliitto blogiteksti 17.4.2019*.

<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2019/kuntapuolue-eduskunnassa-eduskuntapuolueet-kunnissa>. Haettu 26.4.2021.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma (2019) *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. 3.6.1 Sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos. 153–156.

Rautiainen, Pauli; Taskinen, Helena & Rissanen, Sari (2020) Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa Huilaja, Anneli & Taskila, Helena (toim.) *Uudistuva sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutos*. Tampere; Tampere University Press. 15–45.

Rissanen, Pekka; Parhiala, Kimmo; Hetemaa, Tiina; Kekkonen, Raimo; Knape, Nina; Ridanpää, Hannele, Rintala, Eija; Sihvo, Sinikka; Suomela, Tuuli & Kannisto, Ritva (2020). Sosiaali- ja terveystalouden Suomessa 2018 – Asiantuntija-arvio. *Päätöksenteon tueksi 2/2020*. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139289/URN_ISBN_978-952-343-474-5.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Haettu 19.1.2021.

Rojo, Luisa Martin & van Dijk, Teun A. (1997). “There was a Problem, and it was Solved!”: Legitimizing the Expulsion of ‘Illegal’ Migrants in Spanish Parliamentary Discourse. *Discourse & Society*, 8(4). 523–566.

Rosanvallon, Pierre (2013) *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, reflektisyys, läheisyys*. Tampere: Vastapaino.

Roundy, Philip (2010) Gaining legitimacy by telling stories: The power of narratives in legitimizing mergers and acquisitions. *Journal of Organizational Culture, Communication and Conflict, Volume 14(1)*. 89–105. <https://search-proquest-com.ezproxy.ulapland.fi/docview/521187450>. Haettu 23.11.2020.

Sandberg, Siv (2016) Länsi-Euroopan palapeli. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.) *Maakuntatsehallinto*. Helsinki: KAKS–Kunnallisan kehittämiskeskus.

Simmons, John (1999) Justification and Legitimacy. *Ethics 109* (Jyly 1999) 739–771.

Sippola, Matti (2016) Itsehallinnon tarina. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.) *Maakuntatsehallinto*. Helsinki: KAKS–Kunnallisan kehittämiskeskus.

Sipponen, Kauko (2016) *Se suuri kuntauudistus*. Kunnallisan kehittämiskeskus Polemia-sarjan julkaisu nro 100. Sastamala; Vammalan Kirjanpaino Oy.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) ”Sote100” -lakipaketti lausuntokierrokselle 1.2.–26.2.2021. Sosiaali- ja terveysministeriö; Uutinen 1.2.2021. <https://stm.fi/-/sote100-lakipaketti-lausuntokierrokselle-1.2.-26.2.2021>. Haettu 31.3.2021.

Sote-lakiluonnos (2020) Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. 16.6.2020.

Soteuudistus (2020) <https://soteuudistus.fi/etusivu>. Haettu 14.4.2021.

Suchman, Mark (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20: 3. 571–610.

<http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.ulapland.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=64bf57df-70bb-46cd-8180-9bfeacaa067c%40sessionmgr4007>. Haettu 12.4.2021.

- Suhonen, Marjo & Paasivaara, Leena (2004) Maakuntalaisten osallistaminen Kainuun hallintokokeilun suunnitteluvaiheessa. *Hallinnon tutkimus* (3)2004. 48–60.
- Sundman, Robert (2019) Kokoomus esittää sote-uudistuksen jatkamista kuntapohjalta: ”On tärkeää torjua maakuntaverot”. *YLE*. 20.3.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10698367>. Haettu 30.11.2020.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Haettu 14.3.2021.
- Sutinen, Teija (2019) Jättimäistä sote-uudistusta on tehty neljätoista vuotta, eikä loppua näy vielä. *Helsingin sanomat*. 9.2.2019. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006029410.html>. Haettu 11.11.2020.
- Sutinen, Teija (2020) Hallituksen sote-valmistelu saa kritiikkiä terveysyrityksiltä, neuvottelut tulevasta ratkaisusta yhä kesken: ”Savua nousee tai sitten ei”. *Helsingin sanomat*. 9.10.2020. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006664106.html>. Haettu 25.11.2020.
- Tiihonen, Paula (2016) Kauan ja hartaasti. Teoksessa Mykkänen, Antti (toim.) *Maakuntaitsehallinto*. Helsinki: KAKS–Kunnallisanalan kehittämissäätö.
- Toivonen, Terhi (2021) Puoluejohtajienten parhaat palat: Saarikko ja Orpo kiivailivat sotesta, Halla-aho syytti ulkomaalaisia työntekijöitä halpatyövoimaksi – video. *YLE* 12.5.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11926933>. Haettu 12.5.2021.
- Tost, Leigh (2011) An Integrative Model of Legitimacy Judgments. *The Academy of Management review*, 36(4). 686–710. <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.ulapland.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=792a9e11-8b26-494e-881a-8ac7a46f39cd%40sessionmgr103>. Haettu 27.11.2020.
- Tuomi, Jouni & Sarajarvi, Anneli (2018) *Laadullinen Tutkimus Ja Sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vaalilaki 2.10.1998/714. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980714>. Haettu 14.3.2021.
- Vaara, Eero & Monin, Philippe (2010) A Recursive Perspective on Discursive Legitimation and Organizational Action in Mergers and Acquisitions. *Organization Science*, Vol 21(1). 3–22. https://www-jstor-org.ezproxy.ulapland.fi/stable/27765949?seq=1#metadata_info_tab_contents. Haettu 30.11.2020.
- Vaara, Eero & Tienar, Janne (2008) A Discursive Perspective on Legitimation Strategies in Multinational Corporations. *The Academy of Management review*, 33(4). 985–993. <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.ulapland.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=5ee6f331-f386-406c-bda1-51a85b4aab50%40pdc-v-sessmgr04>. Haettu 30.11.2020.
- Valli-Lintu, Auli (2020) Sote-maakuntarakennelaki ja sote-maakuntalaki – Aluejako ja hallinto -diaesitys. Valtioneuvosto. https://soteuudistus.fi/documents/1271139/22728740/Auli+Valli-Linnun+diat+_15.6.pdf/1cd84968-c4a8-e19e-7b72-2e715017f84a/Auli+Valli-Linnun+diat+_15.6.pdf. Haettu 28.1.2021
- Van Leeuwen, Theo (2016). Legitimation in discourse and communication. *Discourse & communication*, 1(1). 91–112. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.ulapland.fi/doi/pdf/10.1177/1750481307071986>. Haettu 11.11.2020.

Vartiainen, Perttu (2013) Muutama näkökohta kuntauudistuksen tilasta. Teoksessa Paasi, Anssi; Rannila, Päivi & Tani, Sirpa (toim.) *Matkalla: Pauli Tapani Karjalaisen 60 vuotisjuhlakirja*. Oulu; Multiprint. 39–47.

Viita, Johanna & Mäkinen, Annukka (2018) Pohjoismaiden kunta- ja alueuudistukset kulkevat omia polkujaan. Kuntaliiton blogiteksti 20.11.2018.
<https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/pohjoismaiden-kunta-ja-alueuudistukset-kulkevat-omia-polkujaan>

Wodak, Ruth & van Leeuwen, Theo (1999) Legitimizing immigration control: a discourse-historical analysis. *Discourse Studies* Vol 1 (1). 83–118.

YLE Kainuu (2011a) Kainuun hallintokokeilun hyödyt todellisia. *YLE* 2.9.2011.
<https://yle.fi/uutiset/3-5416895>. Haettu 28.1.2021.

YLE Kainuu (2011b) Kainuun hallintokokeilu kaatuu. *YLE* 19.12.2011.
<https://yle.fi/uutiset/3-5470288>. Haettu 28.1.2021.

YLE Uutiset (2008) Keskusta menetti kannatustaan Kainuun maakuntahallituksessa. 27.10.2008. <https://yle.fi/uutiset/3-6116853> Haettu 3.2.2021.

AINEISTO

Grönlund, Kimmo (2017) Asiantuntijalausunto HE 15/2017 vp. 10.5.2017.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-124124.pdf>.

Hammarsten, Heidi (2018) Sote-valmistelijat: Maakuntavaalit siirtyvät kolmannen kerran. *Mustread* 22.10.2018. <https://www.mustread.fi/artikkelit/sote-valmistelijat-maakuntavaalit-siirtyvat-kolmannen-kerran/>. Haettu 8.2.2021.

HE (241/2020 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. 8.12.2020.

Hiden, Mikael (2017) Asiantuntijalausunto HE 15/2017 vp. 4.4.2017.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-117303.pdf>.

Holkeri, Katju & Savolainen, Suvi (2017) Lausunto – Demokratiapoliittinen toimintaohjelma O18/2017, 21.9.2017.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-141542.pdf>.

Jääskeläinen, Arto (2017) Asiantuntijalausunto HE 15/2017 vp. 31.3.2017.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-116836.pdf>.

Kansan Uutiset (2020) Vasemmistoliiton Sarkkinen: Sote-uudistus varmistaa julkisten terveystalveluiden toimintakykyä ja riittävyttä kaikissa oloissa. 13.10.2020.
<https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/4343554-vasemmiston-sarkkinen-sote-uudistus-varmistaa-julkisten-terveystalveluiden-toimintakykyja-ja-riittavytta-kaikissa-oloissa>.
 Haettu 28.11.2020.

- Keskusta (2020) *Tavallisten ihmisten sote-uudistus*. 13.10.2020. <https://keskusta.fi/ajankohtaista/uutiset/tavallisten-suomalaisten-sote-uudistus/>. Haettu 28.11.2020.
- Kokoomus (2020) Kokoomus sote-esityksestä: Maakuntauudistuksella ei saavuteta nopeampaa hoitopääsyä eikä ihmislähtöisiä palveluita. 8.9.2020. <https://www.kokoomus.fi/kokoomus-sote-esityksesta-maakuntauudistuksella-ei-saavuteta-nopeampaa-hoitopaasya-eika-ihmislahtoisia-palveluita/>. Haettu 28.11.2020.
- Kokoomus (2020) Jonoista hoitoon – Kokoomuksen linjaukset suomalaisten sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseksi. <https://www.kokoomus.fi/kokoomuksen-nakemys-sote-palveluiden-kehittamiseksi/>. Haettu 28.11.2020.
- Kristillisdemokraatit (2020a) KD eduskuntaryhmä: Poliittiset ideologiat eivät saa jyrätä järkeviä sote-ratkaisuja. 27.8.2020 <https://www.kd.fi/2020/08/27/kd-eduskuntaryhma-poliittiset-ideologiat-eivat-saa-jyrata-jarkevia-sote-ratkaisuja/>. Haettu 28.11.2020.
- Kristillisdemokraatit (2020b) KD eduskuntaryhmä lausunnossaan: Sote-alueiden oltava riittävän suuria, yksityissektorin palveluja ei saa rapauttaa. 25.9.2020 <https://www.kd.fi/2020/09/25/kd-eduskuntaryhma-lausunnossaan-sote-alueiden-oltava-riittavan-suuria-yksityissektorin-palveluja-ei-saa-rapauttaa/>. Haettu 28.11.2020.
- Lavapuro, Juha (2019) Asiantuntijalausunto HE 15/2017 vp. 17.1.2019. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-238896.pdf>.
- Leikola, Markus & Lähde, Jussi (2017) Millaiset ovat maakuntavaalit? YLE Areena Audio-radiokuunnelma 20.10.2017. <https://areena.yle.fi/audio/1-4215076>. Haettu 8.2.2021.
- Ohisalo, Maria (2020) Sote-uudistus vähentää eriarvoisuutta. Blogikirjoitus 13.10.2020. <https://www.vihreat.fi/ajankohtaista/sote-uudistus-vahentaa-eriarvoisuutta/>. Haettu 8.2.2021.
- Paloheimo, Heikki (2017) Maakuntavaaleissa poliittinen suhteellisuus toteutuu kunta- ja eduskuntavaaleja paremmin. *Politiikasta.fi* 27.4.2017. <https://politiikasta.fi/maakuntavaaleissa-poliittinen-suhteellisuus-toteutuu-kunta-ja-eduskuntavaaleja-paremmi/>. Haettu 8.2.2021.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma (2019) *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. 3.6.1 Sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus. 153–156.
- Railo, Erkki (2018a) Professori yllättää: Maakuntahallinto tulee vähentämään keskustan valtaa. *Mustread* 29.1.2021. <https://www.mustread.fi/artikkelit/professori-yllattaa-maakuntahallinto-tulee-vahentamaan-keskustan-valtaa/>. Haettu 8.2.2021.
- Railo, Erkki (2018b) Vaalitutkija Sami Borg: ”Kiire on törkeä.” Maakuntavaaleja tutkija ei silti enää siirtäisi. *Mustread* 2.5.2018. <https://www.mustread.fi/artikkelit/vaalitutkija-sami-borg-kiire-on-torkea-maakuntavaaleja-tutkija-ei-silti-ena-siirtaisi/>. Haettu 14.1.2021
- Railo, Erkki (2018c) Yhdet vaalit kerralla vai kolmet vaalit erikseen? *Mustread* 3.7.2018. <https://www.mustread.fi/artikkelit/yhdet-vaalit-kerralla-vai-kolmet-vaalit-erikseen/> (Haettu 14.1.2021)
- SDP (2020) Sosiaali- ja terveystalouden demarit: Hallituksen sote-uudistus turvaa palvelut ja yhdenvertaisuuden. Blogikirjoitus 5.6.2020 <https://sdp.fi/fi/blog/sosiaali-ja-terveysvaliokunnan-demarit-hallituksen-sote-uudistus-turvaa-palvelut-ja-yhdenvertaisuuden>.

terveysvaliokunnan-demarit-hallituksen-sote-uudistus-turvaa-palvelut-ja-yhdenvertaisuuden/. Haettu 28.11.2020.

Suomen Uutiset (2020) Perussuomalaiset soteuudistuksesta: ”Rahat annetaan muille maille vierahille – tätäkö on suomalainen soteuudistus?” *Suomen Uutiset* 14.12.2020. <https://www.suomenuutiset.fi/perussuomalaiset-soteuudistuksesta-rahat-annetaan-muille-maille-vierahille-tatako-on-suomalainen-soteuudistus/>. Haettu 19.4.2021.

Wass, Hanna (2017) Sote uhkaa vahvistaa poliittisen osallisuuden eriytymistä. *Politiikasta.fi* 24.5.2017. <https://politiikasta.fi/sote-uhkaa-vahvistaa-poliittisen-osallisuuden-eriytymista/>. Haettu 8.2.2021.

Wilhelmsson, Nilkas (2017) Asiantuntijalausunto HE 15/2017 vp. 11.5.2017. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-124123.pdf>.

YLE Ykkösaamu (2018) Pienille kunnille kylmää kyytiä maakuntavaaleissa. YLE Areena Audio -radiokuunnelma 17.5.2018. <https://areena.yle.fi/audio/1-4397564>. Haettu 8.2.2021.