

# **KANSALAISKIRJEET POLIITTISENA OSALLISTUMISENA**

Ruut Pylvänäinen  
Maisterintutkielma  
Yhteiskuntapolitiikka  
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos  
Jyväskylän yliopisto  
Kevät 2021

# JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Ruut Pylvänäinen	
Työn nimi KANSALAISKIRJEET POLIITTISENA OSALLISTUMISENA	
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka	Työn laji Maisterintutkielma
Aika Kevät 2021	Sivumäärä 74 + 2
<p>Tiivistelmä</p> <p>Äänestys- ja puolueaktiivisuuden heikkeneminen on ollut länsimaisten demokratioiden yhteinen huoli jo pitkään. Myös kansalaisten luottamus poliitikkoihin on vähentynyt monissa maissa. Näitä kehityskulkuja on kutsuttu poliittisen osallistumisen ja demokratian kriisiksi. Ratkaisuja on hallinnon taholta etsitty kehittämällä uusia osallistumistapoja, ja kansalaiset ovat uuden teknologian tukemana luoneet niitä itse.</p> <p>Kansalaisten yhteydenotto hallitsijoihin ja poliitikkoihin on vuosisatojen ajan tunnettu ilmiö. Se tunnistetaan määritelmässä yhtenä niin kutsutun institutionaalisen poliittisen osallistumisen indikaattorina kansalaisten omiin ilmoituksiin perustuen. Ilmiön sisältöä, sitä, mitä kontaktin ottaminen käytännössä tarkoittaa, ei sellaisenaan ole juurikaan tutkittu Suomessa tai kansainvälisesti.</p> <p>Tämän tutkielman tavoitteena on nostaa esille ministeriöihin saapuvat kansalaiskirjeet, antaa tietoa niiden määrästä ja kuvata niiden sisältöä. Tutkielmassa vastataan kysymyksiin mitkä ovat kansalaiskirjeiden mahdollisuudet toimia poliittisen osallistumisen muotona, ja millä ehdoin niitä voidaan käyttää poliittisen osallistumisen ja demokratian tutkimisessa. Tutkielman empiirisenä aineistona on ministeriöihin ja ministereille 1.1.- 30.6.2020 saapuneiden kirjeiden rekisteritiedot kahdestatoista ministeriöistä. Analyysissä on laadullinen ote, ja osana tulosten raportointia testataan kahta arviointikehikkoa kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittämiseksi.</p> <p>Tarkastelujakson aikana ministeriöihin ja ministereille saapui 12 500 kirjettä, joista suurin osa covid-19 -pandemian hoidon kannalta keskeisimpiin ministeriöihin. Kirjeiden sisällöt vaihtelevat ministeriön toimialan mukaan ja niissä näkyy pandemian vaikutus. Kirjeillä ilmaistaan poliittisia mielipiteitä ja ehdotetaan ratkaisua niin akuutteihin kuin pitkäkestoisempiinkin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Kansalaiskirjeet ovat poliittista kommunikaatiota, jotka toimivat väylänä poliittiselle osallistumiselle. Kansalaiskirjeiden mahdollisuus toimia osana kaksisuuntaista vuorovaikutusta tukisi niiden vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon ja siten vahvistaisi niiden merkitystä poliittisen osallistumisen keinona.</p>	
Asiasanat Kansalaiskirje, kirjoittaminen, poliittinen osallistuminen	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

## KUVIOT

KUVIO 1	Demokratian ja kansalaistaitojen kehitysvaiheita Suomessa
KUVIO 2	VAHVA-järjestelmään rekisteröidyt ministeriöille osoitetut kansalaiskirjeet 1.1.-30.4.2020 (Lähde: Kampus 2020b.)
KUVIO 3	Kansalaisosallistumisen spektri (mukailtu Nabatchi 2012; IAP2 2007)
KUVIO 4	Kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittely (mukailtu Meriluoto & Litmanen 2019, 272)

## TAULUKOT

TAULUKKO 1	Yhteydenotto poliittisiin päätöksentekijöihin 2011–2019 (Lähde: Bäck & Christensen 2020, 445.)
TAULUKKO 2	Tietoa ministeriöihin ja ministereille 1.1.-30.6.2020 lähetetyistä kirjeistä
TAULUKKO 3	Tietoa ministeriöihin 1.1.-30.6.2020 lähetetyistä covid-19 -aiheisista kirjeistä

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Kansalaiskirjeet tutkimuskohteena .....	1
1.2	Kansalaiskirjeet poikkeusoloissa .....	4
1.3	Tutkielman rakenne .....	5
2	TUTKIMUKSELLISET VALINNAT .....	7
2.1	Tutkimustehtävät .....	7
2.2	Tutkimuksen käyttöteoria.....	8
2.2.1	Kontekstiin siirtäminen .....	10
2.2.2	Rutiinien kyseenalaistaminen.....	11
3	KIRJOITTAMISEN MERKITYKSET .....	13
3.1	Kirjoittaminen kansalaistaitona .....	13
3.2	Kansalaiskirje poliittisena kommunikaationa .....	16
3.2.1	Kirjekäytäntöjen ja demokratian kehitys .....	16
3.2.2	Kommunikaation asymmetriset asetelmat .....	17
3.2.3	Kansalaiskirje yhdistää henkilökohtaisen ja poliittisen.....	19
3.2.4	Kansalaiskirjeen demokraatiopotentiali.....	20
4	KANSALAISKIRJEET HALLINNOSSA .....	23
4.1	Kansalaiskirjeiden käsittely Suomen ministeriöissä.....	23
4.2	Kansalaiskirjeiden käsittely poikkeusoloissa.....	25
4.3	Vertailua saksalaisiin kansalaiskirjeiden käsittelykäytäntöihin .....	27
5	POLIITTINEN OSALLISTUMINEN.....	29
5.1	Politiikka ihmisten välisenä vuorovaikutuksena .....	30
5.2	Osallisuus, toimijuus ja osallistuminen .....	32
5.3	Poliittinen osallistuminen politiikkaan vaikuttamisena.....	34
5.4	Poliittisen osallistumisen muutokset, vaihtelut ja rajat.....	40
5.5	Poliittinen osallistuminen Suomessa.....	42
6	TUTKIMUSTEHTÄVIEN RATKAISUT .....	44
6.1	Kansalaiskirjeiden määrä ja sisältö.....	44
6.1.1	Kansalaiskirjeet kansalaisten viesteinä kriisioloissa .....	45
6.1.2	Kansalaiskirjeiden aikaulottuvuudet .....	48
6.2	Kansalaiskirjeet poliittisen osallistumisen muotona .....	49
6.2.1	Politiikka, kommunikaatio ja osallistuminen kansalaiskirjeissä .....	49
6.2.2	Kaksi tapaa arvioida poliittista osallistumista kansalaiskirjeissä.....	52

6.3	Kansalaiskirjeiden tutkiminen .....	56
7	KANSALAISKIRJEILMIÖN KOKOAVA TARKASTELU .....	58
7.1	Kansalaiskirjeet ilmiönä .....	58
7.2	Tutkimuksen kuvaus ja arviointi.....	60
7.3	Jatkotutkimusaiheet .....	65

LÄHTEET .....	67
---------------	----

LIITTEET

# 1 JOHDANTO

Tavis voi saada yhteyden ministeriin tunnissa, uutisoi päivälehti vuoden 2019 lopulla. Toimittaja oli halunnut selvittää, kuinka hyvin kansalainen saa vastauksen kysymykseensä ministereiltä, ja oli lähettänyt peitenimellä Rinteen hallituksen 19 ministerille sähköpostitse kysymyksen näiden vastuualueeseen liittyen. Nopeimmin kysymykseen vastasi maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä (kesk.), jolta vastaus ”Johanna Mäkiselle” oli tullut alle tunnissa. Ministeri Leppä oli kertonut toimitukselle pyrkivänsä vastaamaan viesteihin itse. Henkilökohtaisesti kansalaisen sähköpostiin oli vastannut hänen lisäksi kolme muuta ministeriä. (Valkama 2019, Aamulehti 22.12.2019, A12).

Yksittäinen ministeri voi saada viikoittain satoja suoria yhteydenottoja, ja joka kuukausi sadat tai tuhannet ihmiset saavat ministeriltä vastauksen kysymykseensä tai palautteeseensa. Oli poikkeuksellista, että Aamulehti nosti kansalaiskirjeet esille uutisessaan. Yleensä mediassa seurataan kansalaisaloitteiden etenemistä tai muita kansalaisten suoran vaikuttamisen keinoja silloin kun suomalaisesta demokratiasta ja sen toteutumisesta uutisoidaan muuten kuin vaalien yhteydessä. Jostakin syystä myös tutkijat ja hallinto jättävät huomiotta tämän varsin yleisen ilmiön (kansalaisten suorat yhteydenotot poliittikkoihin ja viranomaisiin kirjeiden kirjoittamisen muodossa) keskittyessään etsimään uusia demokraattisia innovaatioita.

## 1.1 Kansalaiskirjeet tutkimuskohteena

On kiehtovaa tajuta, että kuka tahansa kansalainen voi luoda itselleen haluamansa tilan demokratiaan kirjoittamalla päättäjälle vapaamuotoisen kirjeen silloin kun itselle sopii. Yleensä demokratia toimii toisin: ennalta sovittuina aikoina avautuu erimuotoisia aukkoja, joiden kautta kansalainen voi osallistua demokratian toteutumiseen määrämuotoisilla tavoilla.

Suomessa on ajankohtainen huoli demokratian tilasta, ei niinkään sen perustasta, vaan ihmisten osallistumisesta. Kansalaiskirje on tätä taustaa vasten ajankohtainen tutkimusaihe. Kansalaiskirjeen kirjoittaminen on kansalaisen osallistumista

aidoimmillaan. Se on tekona täysin omaehtoinen, koska mikään määräys tai ohje ei rajoita kansalaiskirjeen sisältöä tai muotoa, ei myöskään sen lähettämisaikajakohtaa tai -tapaa. Kansalaiskirjeen lähettäminen on ehkä ilmiön tuntemattomuuden vuoksi jäänyt politiikan ja demokratian tutkijoiden kiinnostuksen ulkopuolelle. Kaikki kansalaisten poliittisen toiminnan ja suoran osallistumisen muodot olisi kuitenkin demokratian kannalta hyvä tunnistaa potentiaalisina vaikuttamismahdollisuuksina.

Tämän tutkimuksen lähtöolettamus on, että kansalaiskirje on jollakin vielä piilossa olevalla tavalla tärkeä poliittisen osallistumisen muoto. Sen todistaminen edellyttää kansalaiskirjeiden näkyväksi tekemistä käsitelmäärityksen avulla muillekin kuin hallinnon toimijoille, ja empiirisen tilannekuvan muodostamista kansalaiskirje-ilmiöstä. Kun kansalaiskirjeitä tarkastellaan vakiintuneesta tavasta poiketen hallinnollisen kehikon (arkistointi, viranomaisvelvoitteet) ulkopuolelta (kirjoittaminen kansalaistaitona, kansalaisten osallistuminen, kirje poliittisena kommunikaationa), kansalaiskirjeiden merkitys demokratiaan kuuluvana poliittisena osallistumisena voi tulla entistä selkeämmin esille.

Kansalaiskirje-käsite on valtioneuvoston (=ministeriöiden) sisällä vakiintuneessa käytössä, mutta kuitenkin sille ei ole virallista määritelmää. Valtioneuvoston sisällä kansalaiskirjeiden käsittelylle on yksityiskohtaiset ohjeet asianhallinnan ja tietojärjestelmien näkökulmasta (VNK 2020a ja VNK 2020b). Kansalaiskirjeillä on myös oma tehtäväluokkansa valtioneuvoston tiedonohjaussuunnitelmassa, mutta valtioneuvoston termipankissa (VALTER) käsitettä ei ole. Vaikuttaa siltä, että hallinnon laillisuutta valvovat viranomaisetkin joutuvat ilmiötä käsitellessään etsiskelemään oikeaa sanaa. Toukokuussa 2020 tekemässään ratkaisussa Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020) käyttää ilmaisua ”niin sanottu kansalaiskirje”, ja viittaa toisaalla ratkaisussa ”tähän kansalaiskirjeeksi luonnehdittavaan asiakirjaan.”

Ennen koronakriisiä kansalaiskirje-sana yhdistyi tietohauilla kansalaisten ministeriöihin lähettämiin kirjeisiin. Huhtikuussa 2020 Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos lähetti kaikille Suomessa asuville ihmisille koronapandemiaa käsittelevän valistuskirjeen. Tämän jälkeen kansalaiskirje-sana muuttui mediassa synonyymiksi valtion viraston kansalaisille lähettämälle korona-aiheiselle kirjeelle, ja täten kansalaiskirje-sana yhdistyy nykyisin tietohauissa sen julkisuudessa tunnetumpaan käyttöyhteyteen kansalaisten saamana (ei kirjoittamana) kirjeenä.

Tässä tutkimuksessa kansalaiskirje-käsitteellä tarkoitetaan kansalaisen täysin oma-aloitteisesti kirjoittamaa kirjallista viestiä, jonka hän on lähettänyt hallintoon (ministeriöön) ja/tai poliittiselle päättäjälle (ministerille) sähköisenä tai paperisena kirjeenä tai jossain muussa viestim muodossa. Tässä merkityksessä kansalaiskirje ja sen kirjoittaminen ovat sekä muodoltaan että sisällöltään täysin kansalaisen omaehtoinen osallistumisteko vailla mitään standardoitua muotoa tai vastaanottajatahon ohjausta.

Alamaisten kirjeet hallitsijoilleen ovat vuosisatoja vanha universaali ilmiö. Varhaismodernin ajan Keski- ja Pohjois-Euroopassa (myös Ruotsi-Suomessa) luku- ja kirjoitustaidoton väestönosa käytti ammattimaisia kirjureita saattaakseen viestinsä ruhtinaiden ja kuninkaiden tietoon. (Fenske 2013, 27; Jutikkala 1958, 99.)

Toisin kuin USA:ssa, jossa kansalaisten kirjoittamiin kirjeisiin perustuvilla dokumentaarisilla julkaisuilla on ollut oma asemansa jo 1930-luvulta alkaen<sup>1</sup>, Euroopassa kansalaiskirjeaineistoja ryhdyttiin nostamaan viranomaisten arkistoista julkisuuteen myöhemmin<sup>2</sup>. Useimmissa julkaisuissa näkökulma kansalaiskirjeisiin on historiallinen<sup>3</sup>, mutta aikalaistarkastelu ei myöskään ole harvinainen. Presidentti Barack Obaman saamista kansalaiskirjeistä julkaisiin kirja jo hänen ensimmäisenä virkavuonnaan (Walton 2009).

Saksassa tutkimuksellinen mielenkiinto vapaamuotoisiin kansalaiskirjeisiin mahdollistui Marburgin yliopistossa vuonna 2000 käynnistetystä etnologian tutkimusprojektista (Zimmerman 2005). Sittenkin kansalaiskirjeistä on julkaistu väitöskirjatutkimuksia niin kulttuuritieteiden (Manke 2008) kuin politiikkatieteiden (Fenske 2013) näkökulmasta. Kansalaisten vetoamuksia (saksaksi *Petition*, suomeksi vrt. *adressi/kansalaisaloite*) on Saksassa tutkittu eri näkökulmista (oikeustiede, biografia, kieli- ja kirjallisuustiede). Kuitenkaan varsinaiset vapaamuotoiset kansalaiskirjeet (saksaksi: *Bürgerbrief*) poliittisille vastaanottajille eivät tutkijoiden mukaan ole saaneet ansaitsemaansa julkisuutta ja ovat olleet tieteellisten intressien sokea piste. (Fenske 2013, 16, 28–29, Manke 2008, 21, 85.)

Kansalaiskirjeitä ei ole Suomessa aiemmin tutkittu aikalaisilmiönä. Kansalaisten valtaa pitävälle lähettämät kirjeet on kuitenkin tunnustettu poliittisen historiatutkimuksen aiheena (Suodenjoki 2014). Pohjoismaisen kirjoitustaito-konferenssin julkaisussa esitelty, niin kutsuttuun *History from Below* -tutkimus-traditioon liittyvä artikkeli käsittelee maalaisväestön alimpien kerrosten keisarinhallinnolle lähettämiä kirjeitä 1898–1905. Tutkimuksen tavoitteena on ollut luoda kuvaa näistä suomalaisista historiallisina toimijoina. (Kauranen 2013, 22–23; Nordlund 2013, 112; Suodenjoki 2014, 281.)

Artikkelissa käytetyn aineiston muodostaa 206 kirjettä, joista väestönosan sen aikainen kirjoitustaitotilanne huomioiden suuri osa oli avustajien muotoilemia.

---

<sup>1</sup> Esimerkkejä dokumentaarisista aineistoista ovat Whitehurst (Ed.): "Dear Mr. President" vuodelta 1937 ja vuodelta 1961 Bill Adler (Ed.): *Kid's Letters to President Kennedy*. Fiktiivisistä kirjeistä kootut julkaisut muodostavat USA:ssa oman kirjeromaani-tyylilajinsa (Manke 2008, 85).

<sup>2</sup> Varhaisimpia eurooppalaisia esimerkkejä ovat julkaisut saksalaislasten kirjeistä liittokansleri Willy Brandtille (Winkel 1973) ja 1700-luvun perhe-elämän ongelmia käsittelevistä ranskalaisten kirjeistä kuninkaalleen (Farge & Foucault 1989).

<sup>3</sup> Keisari Wilhelm II:lle lähetetyistä kansalaiskirjeistä julkaistiin teos 2000-luvun alussa (Bender 2009). Moskovalaisista arkistoista löydettyihin dokumentteihin perustuvista Hitlerin saamista kansalaiskirjeistä julkaistiin teos samana vuonna (Eberle 2009).



Aineiston avulla on osoitettavissa, että suomalaisten suhtautuminen ensimmäisen kauden venäläistämispyrkimyksiä kohtaan on ollut paljon nyansoidumpaa kuin aikalaislehdistön ja -historiikkien kuvauksista voi päätellä. Kirjeissä vaaditaan viranomaisten interventioita tai anotaan materiaalisia helpotuksia tilanteeseen, mutta osoitetaan myös lojaliteettia venäläishallinnolle raportoimalla muiden suomalaisten vastarinnasta sitä kohtaan. (Suodenjoki 2014, 279 – 281, 291.)

Tässä tutkimuksessa kyse on kartoittavasta ja kuvailevasta tutkimuksesta, joka nostaa esille vähän tunnetun ilmiön ja dokumentoi sen keskeiset piirteet. Näkökulma ei ole historiallinen, vaan nykyisyyttä tarkasteleva ja tulevaisuuteen suuntaava.

Äänestäminen on yleisin ja tutkituin kansalaisten poliittisen osallistumisen muoto. Poliittisen osallistumisen muotoja on paljon, ja niitä kehitetään koko ajan lisää. Mielipiteen kertominen ja julkiseen keskusteluun osallistuminen ovat myös poliittista osallistumista. (Luhtakallio & Mustranta 2017, 25.) Kansalaiskirjeen kirjoittamisessa on kyse mielipiteen kertomisesta. Tässä tutkimuksessa poliittista osallistumista pyritäänkin tarkastelemaan mahdollisimman laajasti siten, että kansalaiskirjeiden asema kyetään määrittelemään muiden poliittisen osallistumisen muotojen joukossa.

Kansalaiskirjeitä tarkastellaan yksilölähtöisen poliittisen käyttäytymisen, poliittisen osallistumisen näkökulmasta, joten keskiöön nousevat osallisuuden, toimijuuden ja osallistumisen käsitteet sekä osallistumisen muuttuminen. Koska poliittinen osallistuminen on keskeinen osa edustuksellista demokratiaa, demokratia voi toimia vain jos osallistuminenkin on toimivaa. Toisaalta, kansalaisten poliittisen osallistumisen mahdollisuudet ovat riippuvaisia demokratian muodosta. Demokratian kannalta toimiva osallistuminen ei ole arvioitavissa vain aktiivisuuden (määrä) perusteella, tarvitaan myös tietoa erilaisista osallistumismuodoista (laatu) ja niiden vaikutuksista poliittiseen päätöksentekoon. (Alenius 2000a, 144–145; Bäck & Christensen 2020, 441; Raiskila & Wiberg 2017, 33.) Kun kansalaiskirjeitä tutkitaan poliittisena osallistumisena, kyse on samalla demokratian tutkimisesta.

## 1.2 Kansalaiskirjeet poikkeusoloissa

Marraskuun 2019 lopulla alkanut Aamulehden toimituksen testijakso osui keskelle pääministerin ja hallituksen vaihtumiseen johtanutta hallituskriisiä, silti puolet ministereistä ehti vastata testikansalaiselle. Kuvatekstissä toimittaja nimitti operaatiotaan kansalaiskirjetestiksi ja kirjoitti olevansa myönteisesti yllättynyt sen tuloksista, koska puolet ministereistä vastasi kolmen viikon sisällä toimittajan sanoin ”akuutista hullunmyllystä” ja tiukasta aikataulusta huolimatta. Testin

perusteella kansalainen voi saada yhteyden ministeriin myös poikkeuksellisissa oloissa. (Valkama 2019, Aamulehti 22.12.2019, A12).

Koronavirus kaikkine seurannaisvaikutuksineen pakotti koko valtioneuvoston toimimaan keväällä 2020 kriisitilanteessa (Mörttinen 2021). Laaja yhteiskunnallinen kriisi sai myös kansalaiset reagoimaan, mikä aiheutti massiivisen kansalaiskirjeiden tulvan ministeriöihin. Kansalaiskirjeisiin on ministeriöissä aina vastattava, mutta erityisesti kriisioloissa kansalaisten kysymykset ja hätä on pystyttävä ottamaan vastaan ja käsittelemään. Koronakriisin aiheuttaman kansalaiskirjeiden määrän huomattava lisääntyminen vaikutti ministeriöiden työprosesseihin monella tavalla.

Yhteiskunnallisen kriisin vaikutukset kansalaisten kirjoittamisaktiivisuuteen eivät saksalaisten tutkimusten mukaan ole yksiselitteisiä. Välittömästi toisen maailmansodan jälkeen kansalaisilla kesti joitakin vuosia sodan kauhuista toipumiseen ennen kuin kirjoittaminen aktivoitui, se näytti edellyttävän tietynasteista yhteiskunnallista vakautta (Fenske 2013, 397.) Toisaalta yksittäiset tapahtumat ovat nostaneet yhteydenottojen määrää nopeastikin: vuoden 1972 hallituskriisi kärjistyi luottamusänessykseen Willy Brandtia vastaan. Tuolloin liittokanslerin virastoon saapui yhdeksän päivän aikana kymmeniätuhansia kirjeitä, kortteja ja sähköitä. (Manke 2008, 14, 55.)

Aamulehden tekemä kansalaiskirjetesti ajoittui Suomessa loppusyksyn 2019 hallituskriisin aikaan. Keväällä 2020 alkanut koronakriisi ei ole ollut vain hallituksen, vaan koko yhteiskunnan kriisi kaikilla tasoilla. Suomalaiset tutkijat ovatkin todennet COVID-19 -pandemian olevan yksi niistä viimeaikaisista ilmiöistä, jotka ovat tuoneet politiikan agendalle ratkaistavaksi useita uusia kysymyksiä. Ja samalla korostanut poliittisen päätöksenteon merkitystä ja osoittanut järjestelmän toimintakyvyn rajallisuuden. (Borg, Kestilä-Kekkonen & Wass 2020, 45.)

Yhteiskunnallinen kriisi on demokratian toimivuudesta. Poikkeustilanteissa edustuksellisen ja välillisen demokratian keinot voivat olla liian jäykkiä. Siksi tässä tutkimuksessa halutaan pitää yhtenä näkökulmana esillä kansalaiskirjeen mahdollisuutta toimia poliittisen osallistumisen ja demokratian väylänä kriisioloissa.

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Kansalaiskirjeet ovat ministeriöiden arkipäivän näkökulmasta osa viranomaistoiminnan hallinnollisia käytäntöjä. Yhteiskunnallisena ilmiönä kansalaiskirjeet ovat osa yhteisöjen kirjallista kulttuuriperinnettä ja poliittista kommunikaatiota. Kansalaiskirjeet ovat harvinainen tutkimuskohde Suomessa. Tutkimukselliset valinnat: tavoitteet, tehtävät sekä tutkimusta ohjannut ja tätä tutkimusta varten rakennettu tutkimuksellinen käyttöteoria on esitelty tämän tutkielman toisessa luvussa. Käyttöteoria on yritys

kuvata paradoksaalisen ilmiön tutkimusmenetelmää. Sellaisen ilmiön tutkimista, joka on yhtä aikaa vanha ja vieras.

Kansalaiskirjeet ovat yhteiskunnallinen ja historiallinen ilmiö, joka syntyäkseen vaatii ja edellyttää tiettyjä käytännöllisiä reunaehtoja. Tutkittavan ilmiön sijoittaminen käytännölliseen kontekstiinsa toteutuu tutkielman kolmannessa ja neljännessä luvussa. Kansalaiskirjeiden tutkimiseksi on ensin selvitettävä kansalaiskirjeiden taustalla olevia käytännön rakenteita ja prosesseja (kirjoittaminen kansalaistaitona, kirje poliittisena kommunikaationa sekä kansalaiskirjeiden hallinnollinen käsittely), jotka toimivat edellytyksinä kansalaiskirjeiden olemassaololle.

Kun kansalaiskirjeiden käytännölliset asiayhteydet ja edellytykset on tunnistettu ja kuvattu, seuraava vaihe kansalaiskirjeiden tutkimisessa on tämän yhteiskunnallisen ilmiön teoreettinen tarkastelu suhteessa politiikkaan, poliittiseen toimintaan ja osallistumiseen. Tämä tapahtuu tutkielman viidennessä luvussa, joka alkaa kahden yhteiskuntateoreetikon, saksalaisen Hannah Arendtin ja suomalaisen Ele Aleniuksen poliittisen ajattelun kuvaamisella. Tutkielman teoreettisen kontekstin esittelyn päättää lyhyt katsaus poliittisen osallistumisen tilaan Suomessa.

Tutkimustehtävien ratkaisut esitellään kuudennessa pääluvussa siten, että kunkin tutkimustehtävän ratkaisu esitellään omana alalukunaan. Erillistä johtopäätösosiota ei ole, vaan sellaisena toimii seitsemännen luvun kokoava tarkastelu. Se sisältää kansalaiskirjeilmiötä kaikista näkökulmistaan (teoria, käytäntö, tutkimus) tarkastelevan yhteenvedon lisäksi tutkimuksen kuvauksen ja arvioinnin sekä pohdintoja kansalaiskirjeisiin liittyvistä mahdollisista jatkotutkimusaiheista.

## 2 TUTKIMUKSELLISET VALINNAT

Vaikka suurimman osan niin sanotusta tieteellisestä tutkimuksesta voidaan ilmaista koostuvan maalaisjärjestä ja aiemmista kokemuksista, hyvä tutkimus edellyttää muutakin: muun muassa tutkimuskohteen käsitteellistä pohdintaa ja asianomaiseen tutkimusongelmaan soveltuvia menetelmiä. (Eskola & Suoranta 2014, 14–15, 21.)

Tutkimuksen tekeminen on valintojen tekemistä kaikissa tutkimusprosessin vaiheissa, alkaen tutkimustehtävien määrittelystä, ja jatkuen aineiston hankinnan ja menetelmävalintojen kautta tulkintasääntöjä ja raportointitapaa koskeviin valintoihin. Hyvässä tutkimuksessa tutkija kertoo kaikista tekemistään valinnoista ja ratkaisuista.

### 2.1 Tutkimustehtävät

Tämä maisterintutkielma koostuu kolmesta osakokonaisuudesta. Ensimmäiseksi tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva ministeriöihin ja ministereille lähetetyistä kansalaiskirjeistä hallinnon ja osallistumisen ilmiönä. Toisen kokonaisuuden muodostaa suuntaviivojen muodostaminen kansalaiskirjeiden vaikuttavuuden arvioinnille poliittisen osallistumisen näkökulmasta. Kolmannessa osassa tavoitteena on kuvata sitä, miten kansalaiskirjeiden tarkempaa tutkimusta suomalaisessa yhteiskunnassa olisi perusteltua jatkaa tätä tutkielmaa laajemmin.

Tutkielman tavoitteet pyritään saavuttamaan seuraavien tutkimustehtävien avulla:

1. Mitä ministeriöihin ja ministereille lähetetyt kansalaiskirjeet ovat ja mistä kansalaiset niissä kertovat ?
2. Mitkä ovat kansalaiskirjeiden edellytykset ja mahdollisuudet toimia poliittisen osallistumisen muotona ja keinona ?
3. Millä ehdoin ministeriöihin ja ministereille lähetettyjä kansalaiskirjeitä voidaan käyttää poliittisen osallistumisen tutkimisessa ?

## 2.2 Tutkimuksen käyttöteoria

Yhteiskuntatieteen voidaan ajatella kertovan mitä yhteiskunnassa tapahtuu tai mitä me yhteiskunnasta ja sosiaalisista ilmiöistä tiedämme (Alasuutari 2007, 162). Kun tutkimuskohteena on ilmiö, josta tutkijalla on aavistus, mutta jota ei yleisemmin ilmiöksi ole vielä edes tunnustettu, tutkimuskohteen teoreettisten ja menetelmällisten peruskysymysten pohdinta haastaa perinteiset ajattelutavat. Tutkimuskohteen olemusta, sitä käsittelevää tietoa ja tutkimuksen tapoja on osittain tarkasteltava tätä taustaa vasten ja löydettävä juuri tätä tutkimusta varten käyttökelpoisia ratkaisuja.

Tässä maisterintutkielmassa on kyse kansalaiskirjeiden tutkimisesta uudella tavalla. Toisin kuin harvoissa aihetta käsitelleissä muissa tiedossa olevissa tutkimuksissa, tässä ei aikalaistutkimuksen<sup>4</sup> luonteesta johtuen ole käytössä kirjeitä sellaisenaan, vaan empiiriset havainnot perustuvat ministeriöiden diaaritietoihin<sup>5</sup>. Tällaisessa rekisteriaineistoja hyödyntävässä tutkimuksessa voidaan ajatella olevan kyse uudesta menetelmällisestä paradigmasta, jossa yhdistyy laadullisen ja määrällisen tutkimuksen elementit ja joka edellyttää eri teorioiden ja käsitteiden luovaa yhdistelyä operationalisoidun maailman havaintoihin (Sund 2003, 501–504; Sund, Nylander & Palonen 2004, 374).

Eri tutkimustyyppisiä (laadullinen/määrällinen) kuvataan tutkimusoppaissa usein poissulkevan vastakkainasettelun avulla, mutta käytännössä erilaisia tutkimuksia voidaan yhdistää, ja monissa oppaissa vastakkainasettelua pidetäänkin jo turhana. Useimmat ihmiset pohtivat arjessaankin ongelmia sekä sanojen että lukujen kautta, tutkijakin voi ratkaista tutkimusongelmansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Ei ole mitään aukottomasti opittavia sääntöjä tai tieteellistä metodologiaa, joka varmuudella takaisi totuuden löytämisen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 54, 59–60, 86.)

Varsinkin silloin kun tutkimuksen tekijä uskaltautuu ennestään tuntemattomalle alueelle, tutkijan itsensä on tuotettava analyysinsä viisaus. Tällöin tarvitaan tutkimuksellista mielikuvitusta, kekseliästä logiikkaa sekä herkkää ja terävää oivalluskykyä, jossa myös arkijärjellä ja intuitiolla on sijansa. (Eskola & Suoranta 2014, 20; Sund 2003, 503–504; Tuomi & Sarajärvi 2018, 86.) Olennaista on aina, että tutkija tietää, mitä hän tekee, ja että hän pystyy kääntämään tekemisensä ja näkemyksensä tieteessä ymmärrettävälle kielelle (Eskola & Suoranta 2014, 20; Tuomi & Sarajärvi 2018, 56).

---

<sup>4</sup> Kansalaiskirjeiden tietosuojan ja säilyttämisaikoihin liittyviä asioita käsitellään 4.1 kappaleessa

<sup>5</sup> Julkisuuslain perusteella viranomaisilta edellytetään virastoon saapuvien ja sieltä lähtevien asiakirjojen luettelointia (diaari/diaario). Diaarijärjestelmät ovat nykyisin sähköisiä asianhallintajärjestelmiä, ministeriöissä yleisimmin käytössä on VAHVA-järjestelmä (tarkemmin 4.1).

Sen, tietääkö hän mitä tekee, tutkija voi osoittaa ja kuvata monella tavalla. Tässä maisterintutkielmassa kuvas on kirjoitettu erillisen käyttöteorian<sup>6</sup> muotoon, koska monet käsitteisiin, aineistoon, menetelmiin ja analyysiin liittyvät ratkaisut ovat juuri tätä tutkimusta varten löydettyjä ja käyttökelpoisiksi osoittautuneita.

Käyttöteorialla tarkoitetaan tässä tutkijan tutkimuksellisiin taitoihin liittyvää reflektiota, jonka auki kirjoittamalla tutkija voi tehdä näkyväksi intuitiotaan ja arkipäätelyään sekä argumentoida tutkimuksellisia valintojaan. Tämän tutkimuksen käyttöteoria koostuu seuraavista elementeistä: tutkimusotteen määrittely, tutkijan suhde tutkimusaiheeseen, hypoteesien ja teorian asema tutkimuksessa sekä tutkimusta ohjaavat periaatteet. Havainto-aineiston ja sen käsittelyn menetelmien kuvaus on kuvattu erillisenä osiona tutkimuksen lopussa, koska niiden kuvaamisella on yhteys tutkimuksen arviointiin.

Kansalaiskirjeiden tutkiminen on ihmistieteellistä yhteiskuntatutkimusta. Tutkimuskohteena on ihmisten käyttäytyminen, kansalaiskirjeiden kirjoittaminen. Tutkimuskohteesta ei kuitenkaan tehdä havaintoja suoraan ihmisten käyttäytymisestä, vaan välillisesti, tarkastelemalla niitä hallinnollisia rekisteriaineistoja, joihin osa tuosta inhimillisestä käyttäytymisestä on dokumentoitunut. Ihmistä/ihmisiä ei tutkita suoraan eikä yksilöinä, kansalaiskirjeiden kirjoittamista tarkastellaan tässä tutkimuksessa yhteiskunnallisena ilmiönä. Yhteiskunnalliset käytännöt tutkimuskohteena ovat olemassa aina vain ihmisen kautta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 29).

Tutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan heikosti tunnettua ja tiedettyä, mutta pitkään olemassa ollutta empiiristä ilmiötä ja löytämään sille mielekäs teoreettinen tulkinta. Yhteiskunnallisia ilmiöitä tutkivaa ja niitä ymmärtämään pyrkivää tutkimusotetta kutsutaan hermeneutiikaksi, yhdeksi laadullisen tutkimuksen perinteeksi. Laajan määritelmän mukaan hermeneutiikka on ymmärtämisen ja tulkinnan teoria, jonka mukaisesti ymmärtäminen tarkoittaa ilmiöiden merkityksen oivaltamista. Hermeneuttisen tutkimuksen tavoitteena on nostaa tietoiseksi ja näkyväksi kaikki se, minkä tottumus on häivyttänyt huomaamattomaksi ja itsestään selväksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 28–29, 31–32, 74–75.)

Hermeneutiikkaan kuuluvia avainkäsitteitä ovat esiymmärrys ja hermeneuttinen kehä. Ymmärtäminen on aina tulkintaa, eikä se koskaan ala tyhjästä. Tässä tutkimuksessa jo tutkimusaiheen valinta perustuu tutkijan esiymmärrykseen. Kansalaiskirjeiden tunnistaminen yhteiskunnalliseksi ilmiöksi edellyttää mahdollisuutta havainnoida niiden määrää ja käsittelyn vaatimaa työaikaa vastaanottajaorganisaation sisällä. Tutkija on havainnoinut ilmiötä etäältä, ei kansalaiskirjeiden käsittelijänä,

---

<sup>6</sup> Käyttöteoria-käsitteen juuret ovat klassisissa organisaatioteorioissa (Argyris & Schön 1974 ja 1996), joissa ihmisen toimintaa katsottiin ohjaavan käyttöteoriat (englanniksi: theories in use) ja julkiteoriat (~omaksutut teoriat, englanniksi: espoused theories).

vaan kansalaiskirjeiden hallinnollisen käsittelyprosessin ohjaamisen näkökulmasta, ilman mahdollisuutta tutustua kirjeiden sisältöön. Monipuolisen tutkimuksellisen tarkastelukulman edellyttämä etäisyys tutkimusaiheeseen on täten ollut mahdollista säilyttää. Esiymmärrys on kuitenkin johtanut työhypoteesin<sup>7</sup> määrittämiseen tutkimukselle. (Eskola & Suoranta 2014, 34–35, Tuomi & Sarajärvi 2018, 31.)

Hermeneuttinen kehä on tutkimuksen etenemiseen liittyvä käsite. Ymmärtäminen on jatkuvaa kehämäistä liikettä, jossa tutkittavan kokonaisuuden ymmärtäminen edellyttää sen osien tarkastelua, ja jossa osien ymmärtäminen vaikuttaa kokonaisuuden tarkasteluun. Kehämäinen eteneminen tarkoittaa tässä tutkimuksessa myös vuorovaikutteista etenemistä käsitteiden ja niiden keskinäisten suhteiden määrittelyyn perustuvan teoreettisen viitekehyksen sekä aineistosta tehtävien havaintojen välillä. (Alasuutari 2011, 60–61; Tuomi & Sarajärvi 2018, 31.)

Vaikka hermeneuttiseen tutkimukseen sisältyy tavoitteena lupaus nostaa näkyväksi tottumuksen itsestään selväksi ja huomaamattomaksi häivyttämä todellisuus (Tuomi & Sarajärvi 2018, 32), keinot lupauksen täyttämiseksi eivät tule tutkimusotteen mukana, vaan ne on tutkijan itse löydettävä. On eri asia tutkia jo tunnistettua ja tutkittua ilmiötä (esimerkiksi kouluväkivalta, ylivelkaantuminen), silloin tutkija voi aloittaa melkein suoraan näkökulman valinnasta. Kun tutkimuskohde pitää ensin nostaa esiin reaali maailmasta, tutkimuksen aiemmatkin vaiheet saavat suuremman merkityksen. Seuraavaksi kuvaan kaksi tämän tutkimuksen tekemistä tietoisesti ohjannutta periaatetta: kontekstiin sijoittamista ja rutiinien kyseenalaistamista.

### **2.2.1 Kontekstiin siirtäminen**

Kun yhteiskuntatieteiden tutkimuskohde ymmärretään laajasti inhimillisenä todellisuutena, sen kuvaaminen jonkun ristiriidattoman teoreettisen järjestelmän mukaisesti on Alasuutarin (2007, 12–13) mukaan mahdollista vain jos jättää tietoisesti huomioimatta tuohon todellisuuteen liittyviä olennaisia seikkoja. Tämän tutkimuksen kohde, kansalaiskirjeet, ei ole ilmiön tuntemattomuuden ja tutkimattomuuden vuoksi kuvattavissa minkään yhden teoreettisen järjestelmän mukaisesti. Tärkeää on pyrkiä huomiomaan kaikki tuohon ilmiöön liittyvät olennaiset seikat, tätä olennaisten seikkojen tunnistamista tapahtuu tutkimuksissa aina. Sitä voidaan kutsua kontekstiin sijoittamiseksi. Tässä tutkimuksessa toteutuu yhtenä tutkimuksellisenä valintana kontekstiin sijoittamisen lisäksi toiseen kontekstiin vaihtaminen, sitä kutsutaan tässä kontekstiin siirtämiseksi.

---

<sup>7</sup> Tämän tutkimuksen lähtöolettaimus on kuvattu kohdassa 1.1 (sivu 2)

Inhimillinen todellisuus on erittäin monimutkainen. Syy inhimillisen todellisuuden monimutkaisuuteen on kieli, joka on sekä havainnonnin että vuorovaikutuksen väline. Yhteiskuntatieteissä kieli on aina osa tutkimuskohdetta. Kielellä on aktiivinen rooli yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamisessa ja muuntamisessa. Sukupolvien kokemukset ja tietämys säilyvät ja siirtyvät kielen ja vakiintuneiden käyttäytymismallien ansiosta. (Alasuutari 2007, 12, 15, 18, 21, 28– 30.) Kansalaiskirjeet on tässä tutkimuksessa sijoitettu kielelliseen kontekstiin siten, että kyse on kirjoitetusta kielestä, kirjoitustaidon ylisukupolvisesta kehittämisestä sekä kirjeen kirjoittamiseen liittyvien vakiintuneiden käyttäytymismallien kuvaamisesta.

Merkityksen käsite on keskeinen osa laadullista tutkimusta. Asioiden, tekojen ja toimintojen merkitykset ovat varsin kulttuurisidonnaisia. Ne syntyvät aina jossain tietyssä kontekstissa tai suhteessa, asia- tai merkitysyhteydessä. Asiat voidaan sijoittaa moneen erilaiseen yhteyteen ja ne voidaan nähdä erilaisissa merkitysyhteyksissä, konteksteissa, jotka voivat vaihdella läheisistä vuorovaikutuskonteksteista laajempiin tilannekonteksteihin. Laajempi tilannekonteksti voi olla esimerkiksi jokin episodiluonteinen kulttuurinen tai poliittinen tilanne. Asian, tekojen ja toimintojen konteksti voi myös muuttua, jolloin kontekstin muuttuessa muuttuu myös niiden käyttöarvo, joka on osa merkitystä. (Eskola & Suoranta 2014, 50-51.)

Kansalaiskirjeet ovat vakiintuneesti osa hallinnollista kontekstia. Hallinnollisen kontekstinsa lisäksi kansalaiskirjeet kuvataan tässä tutkimuksessa poliittisen osallistumisen kontekstissa. Tämän, toiseen kontekstiin siirtämisen kautta tutkitaan muuttuuko kansalaiskirjeiden käyttöarvo ja sitä kautta myös niiden merkitys. Hallinnollinen konteksti ja poliittisen osallistumisen konteksti ovat tässä tutkimuksessa tilannekontekstia laajempia. Tilannekontekstina tässä tutkimuksessa otetaan huomioon koronakriisi, koska se sosiaalisena episodina voi antaa kansalaiskirjeille oman merkityksensä.

### **2.2.2 Rutiinien kyseenalaistaminen**

Inhimillisen todellisuuden monimutkaisuudesta huolimatta me ihmiset kuitenkin käsittelemme sitä vaivattomasti, usein paljonkaan miettimättä. Tämä perustuu sosiaalisten käytäntöjen institutionalisoitumiseen eli vakiintumiseen, jonka tuloksena käytäntöjä aletaan pitää niin itsestään selvinä, että asioiden oletetaan aina olleen samalla tavalla. Rutiinit eli kulttuurisesti tiedostamattomat käyttäytymismallit ovatkin ihmiskunnan sopeutumiskyvyn ja menestyksen salaisuus. Rutiinien tarkastelu ja kyseenalaistaminen on keskeinen osa Alasuutarin esittelemää inhimillisen todellisuuden yhteiskuntateoriaa (Alasuutari 2007, 15, 18, 31.)

Rutiinit ovat kulttuurisesti tiedostamattomia ja ei-diskursiivisiä eli kielellistämättömiä todellisuuden aspekteja. Rutinoituneet sosiaaliset käytännöt



perustuvat sanattomiin oletuksiin, kulttuuriseen alitajuntaamme. Suurin osa näistä sosiaalisten käytäntöjen taustalla olevista yhteisistä oletuksista voidaan tarvittaessa helposti paljastaa ja pukea sanoiksi. Kun rutinoitunut sosiaalinen käytäntö tulee tällä tavoin huomion kohteeksi, se vaikuttaa siihen miten rutiini havaitaan ja määrittää uudelleen sen paikan ja aseman. (Alasuutari 2007, 15, 31, 38–39.)

Sosiaalisten käytäntöjen alkuperäiset syyt ovat saattaneet kauan sitten unohtua, tai niistä on voinut tulla rituaaleja, joiden merkitys ei piile niiden välittömässä sisällössä tai muodossa, vaan siinä mitä ne kokonaisuutena tarkoittavat. Rituaaleja voidaan noudattaa, vaikka niiden symbolista merkitystä ei tarkemmin tiedettäisi tai niihin ei koettaisi tarvetta kiinnittää erityistä huomiota. (Alasuutari 2007, 42.)

Kun kättely muuttui koronapandemian vuoksi epidemiologiseksi ongelmaksi, tämä aiemmin suuremmista huomiotta jääneeseen, länsimaissa kohteliaisuutta osoittavaan sosiaaliseen käytäntöön tuli tarvetta kiinnittää erityistä huomiota. Nykyään kättelyn merkitys sosiaalisena käytäntönä on jouduttu määrittelemään uudelleen etsimällä uusia symbolisia tapoja kohteliaisuuden osoittamiselle ihmisten tavatessa toisiaan.

Kun jokin todellisuuden aspekti tuodaan diskurssin piiriin, eli kun tullaan tietoiseksi jostakin aikaisemmin huomiotta jääneestä asiasta ja reflektoidaan sitä keskustelun avulla, tällainen reflektio muodostaa kohteensa uudelleen ja vaikuttaa toimijoihin. Juuri diskurssin avulla kohde on tunnistettavissa. Jatkuva vuorovaikutus rutiinien ja refleksiivisyyden (merkityksen tavanomaisuuden vastakohtaa) välillä on olennainen osa inhimillistä todellisuutta. (Alasuutari 2007, 36, 38, 45.)

Tässä maisterintutkielmassa on tarkoitus tuoda tieteellisen diskurssin piiriin ministeriöihin lähetetyt kansalaiskirjeet. Alasuutarin inhimillisen todellisuuden yhteiskuntateoriaa mukaillen kansalaiskirjeiden käsittely ministeriöissä voi nykyisin olla rutinoitunut sosiaalinen käytäntö, hallinnollinen rituaali, jonka alkuperäinen syy ja merkitys on voinut kauan sitten unohtua. Kansalaiskirjeiden käsittely ministeriöissä voi olla pitkälle automatisoitunut hallinnollinen käytäntö, jota virkamiehet noudattavat symbolisen tavan tasolla hallinnollisena eleenä vailla yhteyttä sen syvälliseen, demokratiaan liittyvään todelliseen merkitykseen.

Inhimillisen todellisuuden yhteiskuntateoriaa mukaillen rutinoitunut virkamieskäytäntö voi sekin perustua sanattomiin oletuksiin, hallinnolliseen alitajuntaamme. Nämäkin sanattomat oletukset pitäisi tarkistaa, jotta saataisiin selville ymmärtävätkö kaikki toimijat kansalaiskirjeiden demokraattisen merkityksen samalla tavoin. Parhaassa tapauksessa kansalaiskirjeiden käsittelyyn liittyvien hallinnollisten rutiinien reflektointi voi johtaa uusien käytäntöjen muodostamiseen ja määrittää kansalaiskirjeiden paikan ja aseman uudella tavalla poliittisen osallistumisen ja demokratian tutkimuskohteena.

### **3 KIRJOITTAMISEN MERKITYKSET**

Sulkakynän vapaus on kansan oikeuksien ainut tuki ja turva, on todennut jo Immanuel Kant (Habermas 2004, 168), ja nostanut esille jotain hyvin oleellista kirjoittamisesta ja sen merkityksestä osana demokratian toteutumista. Sulkakynä korvautui 1800-luvulla terästerällä varustetulla mustesäiliöllisellä täytekyntällä. Samanaikaisesti kun sulkakynä oli mahdollista vaihtaa mustetäytekyntään, tapahtui kirjoittamisen teknologiassa suurempi muutos: keksittiin mekaaninen kirjoituskone, jollaisia Suomeenkin jotkut hankkivat jo 1870-luvulla (Leskelä-Kärki & Vainio-Korhonen 2011, 272.)

Nykyisellä tietoteknologian aikakaudella Suomessa oletettavasti yleisimmin käytetty kirjoitusväline on taskuun mahtuva, alun perin puhumiseen tarkoitettu mobiililaitte, jonka kautta on mahdollista lähettää eripituisia viestejä reaaliaikaisesti vastaanottajan luettavaksi. Kirjoitusvälineiden kehittämisestä huolimatta kirjoitustaidon merkitys on pysynyt samana: se on väylä asioiden hoitamiseen, ajatusten ja mielipiteitten julkaisuun sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Kirjoitustaito ei ole synnynäinen taito, siksi kirjoitustaidon opettamisella on oma merkityksensä demokratian ja poliittisen osallistumisen kannalta.

#### **3.1 Kirjoittaminen kansalaistaitona**

Arkielämässä usein ajatellaan luku- ja kirjoitustaidon olevan ikään kuin saman kolikon kaksi eri puolta. Sosiaalishistoriallisesti kyse on eri taidoista, jotka ainakin Ruotsi-Suomessa opittiin eri aikoina ja eri tavoilla. Lukutaito alkoi yleistyä noin 150 vuotta kirjoitustaitoa aikaisemmin, tämän osoitti ruotsalainen historioitsija Johansson vuonna 1977 julkaistussa tutkimuksessaan (Kauranen 2013, 24).

Kirjallinen kulttuuri levisi Suomeen keskiajalla 1100–1200-lukujen aikana. Taustalla oli katolisen kirkon ja Ruotsin hallinnon laajeneminen Suomen alueelle. Ruotsin kieli oli jo tuolloin yksi kirjoitetuista kielistä, mutta suomen kirjoitetun kielen loi Mikael Agricola uskonpuhdistuksen ”oheistuotteena” vasta 1500-luvulla. Ruotsin vallan aikana kirjoitettu kieli kehittyi lähinnä uskonnollisten ja hallinnollisten tekstien suomennoton avulla. (Heininen 2007, 95, 163; Kauranen 2013, 29.)

1600-luvulla kirkko toteutti Ruotsin valtakunnan ydinalueilla lukutaitokampanjoita, joiden tavoitteena oli opettaa ihmisille kristinuskon keskeiset opinkohdat ja antaa sisälukutaito. Lukutaidolla ei ollut itsenäistä arvoa, vaan sitä tarvittiin kristillisen opin perillemenon varmistamiseksi. Tässä tarkoituksessa kirjoitustaidolla ei ollut merkitystä, koska kansalle oli varattu passiivisen vastaanottajan rooli. Kun tavoitteena ei ollut ihmisten toimiminen aktiivisina osallistujina ja tiedon tuottajina, kirjoitustaidon opetukseen ei tuolloin vielä kiinnitetty huomiota valtiovallan tai kirkon taholta. (Kauranen 2013, 29–30.)

Vaatus lukutaidosta kirjattiin ensimmäisen kerran vuoden 1686 kirkkolakiin, kuitenkin lukutaidon opettamisessa oli suuria ongelmia 1600-luvulta 1800-luvulle. Kouluja oli erilaisia, niiden perustaminen oli vapaaehtoista ja toiminta usein lyhytkaista. Lisäksi niiden maantieteellinen kattavuus oli heikko ja myös opettajien taso vaihteli. Pappien velvollisuudeksi säädetty rippikoulun pitäminen vaikutti suomalaisten lukutaidon yleistymiseen merkittävästi, rippikoulu oli koulun ainoa pakko- muoto 1920-luvulle asti. (Kauranen 2013, 30.)

Yhteiskunnat, joissa kaikilta odotetaan luku- ja kirjoitustaitoa, ovat varsin tuore ilmiö maailmassa. Kirjoittaminen oli Ruotsin valtakunnan aikana Suomessa pitkään erityistaito, jonka hallitsevat toimivat kirjureina toisten puolesta. Kirjoitustaidottomuus ei täten merkinnyt pakollista alistumista säätyläisjohtoisen hallinnon passiiviseksi kohteeksi. (Kauranen 2013, 33, 38.) Jo 1500-luvulta lähtien kansa pystyi olemaan kirjurien välityksellä myös aktiivinen osallistuja. Kirjurit laativat rahvaan anomuksia tai valituksia viranomaisille tai suoraan kuninkaalle. (Jutikkala 1958, 99–100.)

Kirjoitustaito yleistyi toisella tavalla kuin lukutaito, jonka taustalla oli kansalle ylhäältä päin annettu pakko. Kirjoitustaidon hankkimiseen liittyi henkilön oma tarve tai halu oppia kirjoittamaan. Vaikka jo 1800-luvun alkupuolella kaupungeissa oli kirjoittamista opettavia kouluja, ja kirjoittaminen kuului kansakoulujen opetusohjelmaan niiden alusta lähtien, vasta vuoden 1921 oppivelvollisuuslaissa tavoitteeksi asetettiin järjestelmällinen kirjoittamisen opetus kaikille lapsille. (Kauranen 2013, 33, 37.)

Kirjoitustaidon yleistymisen harvojen erityistaidosta kohti kaikkien kansalaistaitoa oli pitkä kehityskulku, jossa oli monia eri vaiheita. Lehdistössä teemasta keskusteltiin 1800-luvun alusta lähtien. Kansanopetusta ei varsinaisesti uskallettu vastustaa, mutta kirjoitustaidon leviämisen nähtiin olevan myös haitallisia sivuvaikutuksia.

Kirjoitustaidon leviäminen hämmensi säätyjen välisiä suhteita, ja kirjoitustaitoa opet-  
televalla oli voitettavanaan monia esteitä paperin ja kirjoitusvälineiden puutteista ky-  
nän käytön hienomotoriisiin haasteisiin ja kanssaihmissen kummeksuntaan (Kaura-  
nen 2013, 36–37; Leino-Kaukiainen 2011, 196–197; Melin 1989, 91–93.)

Eräs merkittävä muutosagentti kirjoitustaidon leviämisessä oli Suomen talousseu-  
ran sihteeri C.Ch. Böcker. Hänen ansiostaan vuoden 1825 almanakkaan oli painettu  
kirjoituskirjaimet ja mallikirjoitusta, samaisessa allakassa hän myös kuvaili laajasti  
kirjoitustaidon etuja. Valveutuneena tilastomiehenä Böcker selvitti jo 1830-luvulla kir-  
joitustaidon yleisyyttä Suomessa. Papeille ja paikallisille virkamiehille ympäri maata  
osoittamallaan kyselyllä hän selvitti, kuinka monta kirjoitustaitoista miestä paikka-  
kunnalla oli sataa asukasta kohden. Kirjoitustaitoisten miesten osuus vaihteli suuresti  
maan eri osissa, nolasta jopa 35 prosenttiin. Luvut olivat suuntaa antavia ja lähelläkin  
sijainneiden paikkakuntien välillä saattoi olla merkittäviä eroja. (Kauranen 2013, 35.)

Kun kirjoitustaito oli harvinainen, yksittäisenkin opettajan paikallinen vaikutus  
saattoi olla huomattava kirjoitustaidon leviämisessä. Suomettaressa vuodelta 1847  
kerrotaan Kangasniemen kirkkoherran (H. von Pfaler) kuuluttaneen jumalanpalve-  
luksen yhteydessä kirkossaan: ”jotka haluavat oppia kirjoittamaan, tulkoot luokseni  
pappilaan”. Parikymmentä halukasta oli ilmoittautunut, ja kirkkoherra oli hankkinut  
heille omalla kustannuksellaan kirjoitusoppaita ja sulkakyniä. (Kauranen 2013, 35;  
Leino-Kaukiainen 2007, 420–438.) Uudenkaupungin seudulla eräiden talonpoikais-  
laivurien tiedetään 1800-luvulla opettaneen kirjoittamaan sekä omiaan että naapurei-  
den lapsia (Iisalo 1992, 12–13, Keravuoren 2015, 83 mukaan.)

Kirjoitustaidon yleistymistä voi tarkastella myös kirjoittamisen motiivien kautta.  
Minkä vuoksi kirjoitustaito hankittiin ja mihin sitä käytettiin? Aineistoja tutkimalla on  
voitu todeta, että kirjoitustaito tarjosi ihmisille uuden väylän hoitaa asioitaan, kertoa  
ajatuksistaan, tuoda julki mielipiteitään, osallistua yhteiskunnallisesti tai ilmaista it-  
seenään runon ja fiktion keinoin. Kauranen (2013, 40) on tunnistanut kuusi erilaista kir-  
joittamisen motiiviryhmää, joista tähän tutkimukseen liittyviä ovat taloudelliset ja  
elinkeinon harjoittamiseen liittyvät kirjoitusmotiivit sekä halu vaikuttaa yhteisössä tai  
yhteisöllisesti. (Kauranen 2013, 28, 39–40.)

Kirjoitustaito tai sen puute ovat ajankohtaisia aiheita edelleen. EU on kiinnittänyt  
luku- ja kirjoitustaito-ongelmiin huomiota kymmenien miljoonien ihmisten syrjäyty-  
misriskinä Euroopassa (Euroopan komissio 2016, 2.) Suomessa osalla nykyopis-  
kelijoista on todettu olevan huomattavia vaikeuksia tuottaa ymmärrettävää tekstiä.  
Kirjoitustaidon rapautumisen vuoksi kirjoitustaitoa vaativien ammattien (esimerkiksi  
poliisien on kyettävä laatimaan juridisesti sitovia asiakirjoja) valintakriteereitä on  
jouduttu muuttamaan. (YLE 17.12.2019.) Kirjoitustaidolla on edelleen laaja merkitys  
sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien että oikeusturvan takeena.

## 3.2 Kansalaiskirje poliittisena kommunikaationa

Kirjeiden kirjoittaminen ja tyytymättömyys valtion virkamiesten käytökseen olivat molemmat tunnettuja ihmiselämän ilmiöitä Euroopassa ainakin jo 2000 vuotta sitten (Rissanen 2011, 31; Torkki 2020, 46). Tiedetään, että keskiajan Suomessa kirje oli väline saattaa kuninkaan tietoon kansalaisten kokemia viranomaisten mielivaltaa tai elinolosuhteiden kurjuutta. Valtiopäivämiehillä oli mahdollisuus tuoda mukanaan valtiopäiville edustamansa säädyn ja paikkakunnan ”valitukset”, asiakirjan, jossa ”kerrottiin mitä erilaatuisimmista epäkohtina pidetyistä seikoista ja pyydettiin kuninkaalta niihin korjausta” (Jutikkala 1958, 99.)

Toisin kuin useimmat aikalaisensa, Mikael Agricola pystyi kirjoittamaan kuninkaalle suoraan ilman kirjureita. Agricola kirjoitti vuonna 1537 Kustaa Vaasalle vapisevansa ujoudesta, mutta rohjenneensa silti kirjoittaa Majesteetille kertoen opinnoistaan ja varattomuudestaan, rukoillen häneltä hyväntahtoista avustusta voidakseen kääntää Uuden testamentin Suomen kansan kielelle. Latinankielisen kirjeen kirjoittaessaan Agricola oli opiskelemassa Wittenbergissä Lutherin oppilaana. (Heininen 2007, 77–79.)

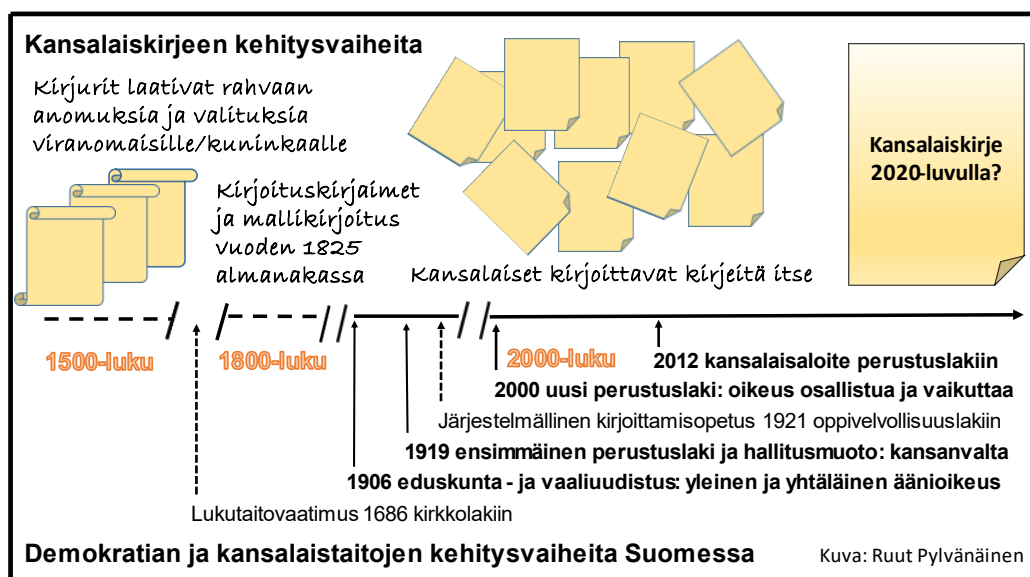
### 3.2.1 Kirjekäytäntöjen ja demokratian kehitys

Kirjeiden kirjoittaminen on yksi ihmisyhteisöjen laajimmalle levinneistä kirjallisista aktiviteeteista (Barton ja Hall 2000, 1, Nordlundin 2013, 111 mukaan). Jo 1100-luvulla alkoi Italiasta levitä muualle Eurooppaan ohjeistus (Ars Dictaminis) kirjeen rakenteen jakautumisesta viiteen osaan: tervehdys (salutatio), hyvän voinnin toivottaminen (captatio benevolentiae), kuvaus kirjeen aiheesta (narratio), pyyntö tai vaatimus (petitio tai dispositio), lopetus (conclusio). Vuosisatojen kuluessa kirjeiden kirjoittamiskäytännöt muokkautuivat eri tavoin, mutta suomalaisten kirjeiden voidaan todeta jatkaneen eurooppalaista perinnettä. (Nordlund 2013, 139.)

Vuosisatojen kuluessa ovat kehittyneet kirjekäytäntöjen lisäksi länsimaisen demokratian käytännöt. Suomalaisen demokratiakehityksen tärkein käännekohta on säätyvaltiopäivien korvautuminen yksikamarisella eduskunnalla sekä yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen siirtyminen (1906). Muita merkittäviä demokraattisia uudistuksia ovat maamme ensimmäinen perustuslaki ja hallitusmuodon säätäminen demokratiaksi vuonna 1919 (”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle”) sekä perustuslain uudistukset (2000 ja 2012), joilla vahvistettiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Suomen poliittinen järjestelmä on luonteeltaan edustuksellinen demokratia. (Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen 2016, 8; Wilhelmsson 2017, 10-11.)

Edustuksellista demokratiaa, ennen kaikkea äänestämistä ja puolueiden kautta vaikuttamista, käytetään Suomessa sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Sen rinnalla on kuitenkin monia muita kansalaisosallistumisen muotoja. Kansallisella tasolla tällaisia ovat esimerkiksi neuvoa-antavat kansanäänestykset (käytetty Suomessa vain 1931 ja 1994) ja kansalaisaloitteet, joihin molempiin mahdollisuus on tarjottu perustuslain tasolla. (Christensen ym. 2016, 8; Wilhelmsson 2017, 10–11.) Nämä ja muut (esimerkiksi demokratia.fi -portaalin palvelut) edellyttävät kuitenkin yhden tai useamman seuraavan ehdon täyttymistä: ulkoapäin annetun aikataulun noudattamista, rakenteen/alustan olemassaoloa, minimiosallistujamäärää tms. Kirjeen kirjoittaminen ei edellytä mitään näistä, ja kirjoittaa saa vaikka sulkakynällä.

Suomalainen demokratia on noin kymmenen vuotta vanhempi kuin itsenäinen Suomi, mutta kansalaiskirje on ollut suomalainen suoran demokratian muoto (rahvaankin käytössä kirjureiden välityksellä) jo 400 vuotta ennen suomalaisen kansanvallan syntymistä. Suomen itsenäistymisestä kului neljä vuotta siihen, kun järjestelmällinen kirjoittamisen opetus asetettiin tavoitteeksi kaikille lapsille. Seuraavassa kuviossa samalle aikajanelle on asetettu suomalaisen demokratian merkkipaalu sekä kansalaiskirjeen ja kansalaistaitojen kehitysvaiheet.



KUVIO 1 Demokratian ja kansalaistaitojen kehitysvaiheita Suomessa

### 3.2.2 Kommunikaation asymmetriset asetelmat

Vaikka demokratiateorioissa kieli yleensä sivuutetaan muutoin kuin demokratian käytäntöjen kritiikeissä, yhteiskunnallinen kommunikaatio on demokratian arvojen ja käytänteiden ydintä. Kielen rooli on edustuksellisessa demokratiassa keskeinen,

koska politiikka perustuu kielenkäyttöön. (Ekberg 2017, 12–13.) Kieli on politiikassa kaikki kaikessa: se ei ole vain politiikan teon väline, kieli on myös politiikan tapahtumapaikka. Kukaan kielenkäyttäjä ei voi olla politiikasta vapaa, joten kielenkäyttäjänä olemme väistämättä poliittisia toimijoita (Heikkinen & Pajunen 2016, 323, 327). Voidakseen toimia yhdessä mielekkäästi ihmisten täytyy ymmärtää, miten kukin toimintaan osallistuva henkilö käsittää sen tilanteen, jossa on tarkoitus yhdessä toimia. Tämä ymmärrys välittyy puolin ja toisin kielen avulla. (Alhanen 2016, 73.)

Poliittisille vuorovaikutustilanteille on ominaista informationaalinen asymmetria, koska jokainen kansalainen tietää asioita, joita toiset kansalaiset eivät tiedä (Wiberg 2017, 180). Kun kansalaiskirjeitä tarkastellaan poliittisena kommunikaationa, niihin liittyy muitakin, tiedon lisäksi esimerkiksi valtaan, aikaan ja paikkaan liittyviä asymmetrisiä asetelmia. Kun kansalainen ottaa kirjeitse yhteyttä poliittiseen päättäjään (ministeriin) tai hallintoon (ministeriö), demokratian ideaaleista huolimatta kyse on erilaisesta valta-asemasta. Päättäjällä ja hallinnolla sitä on käytännössä enemmän kuin kansalaisella.

Kansalaiskirjeet ilmiönä kiistatta sisältävät informationaalista asymmetriaa, mutta se ei kuitenkaan toimi itsestäänselvästi jomman kumman eduksi: ministerillä voi olla enemmän tilastotietoa ja tietoa esimerkiksi lakipykäliden perusteista, mutta kansalaisella on enemmän tietoa pykäliden toimivuudesta. Usein juuri lain toimimattomuus joissakin erityistilanteissa onkin motiivi ottaa yhteyttä ministeriin ja kertoa koetusta epäkohdasta.

Oleellisempaa kuin informationaalinen asymmetria, saattaa olla episteeminen epäoikeudenmukaisuus (Isola, Kaartinen, Leeman, Lääperi, Schneider, Valtari & Keto-Tokoi 2017, 17 mukaan käsitteen on luonut Fricker 2007). Kaikilla syrjityillä ja valtaa vailla olevilla ihmisillä ei ole oikeita termejä ja käsitteitä kuvaamaan epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiaan ja tullakseen huomioiduksi ja ymmärretyksi. Kirjallista yhteydenottoa voidaanakin käyttää ensisijaisesti henkilökohtaisen tapaamismahdollisuuden tiedusteluun, koska monet pystyvät esittämään asiansa helpommin suullisesti kuin kirjallisesti (Fenske 2013, 48).

Kirje vuorovaikutuksen muotona sisältää jo sinällään ajallisesti ja paikallisesti asymmetrisen asetelman. Riippumatta siitä onko kyse paperisesta, postin kautta, vai sähköisestä, verkon yli kulkevasta kirjeestä, kirjoittajan tarkoitus on kirjoittamansa kielen avulla luoda ajan ja välimatkan yli yhteinen kommunikatiivinen tila vastaanottajan kanssa (Nordlund 2013, 111). Tähän kommunikatiiviseen tilaan liittyy kansalaiskirjeissä rajoitteita, joista osa liittyy kirjemuotoon yleensä. Myös se, että kansalaiskirje-ilmiö toteutuu poliittis-hallinnollisessa tilassa asettaa oman rajoitteen.

Toisin kuin kirjeiden kirjoittajat yleensä, kansalaiskirjeen kirjoittaja, vaikka vastausta odottaakin, ei toivo varsinaisen kirjeenvaihtosuhteen syntymistä. Yleensä

kansalaiskirjeen lähettämisen seurauksena syntyvä kommunikatiivinen tila jää sen poliittis-hallinnollisen luonteen vuoksi parhaimmillaankin vain kertaluontoiseksi. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö lyhytkin ja ainutkertaiseksi jäävä dialogi voi olla kansalaisen kannalta palkitseva. Ministeri Leppä yllätti Aamulehden toimittajan iloisesti. Angela Merkeliltä vastauskirjeen saanut saksalainen iloitsi siitä, että liittokansleri ei pelkästään vastannut hänelle, vaan hän myös otti kantaa kansalaisen omassa kirjeessään esittämiin argumentteihin (Fenske 2013, 409).

Koska kirjeen synnyttämä kommunikatiivinen tila syntyy vain ajan ja paikan yli, viestin lähettäjä ei voi havainnoida vastaanottajan reaktioita ja tapaa ymmärtää viesti. Tämän vuoksi (ja sen lisäksi että heikkojen kulkuyhteyksien vuoksi kirjeiden perillemeno oli epävarmaa) Itämeren alueen poliittisten toimijoiden keskinäistä kirjeenvaihtoa 1500-luvulla tutkittaessa on todettu, että he luottivat suulliseen kieleen kirjoitettua kieltä enemmän (Ijäs 2011, 76.) Kansalaiskirjeen kirjoittaja voi nykyaikana luottaa viestinsä perillemenoon, mutta silti hän voi tilanteessa vaikuttaa vain lähettämiseen, vastauksen saamiseen hän ei voi vaikuttaa. Laajoja kansalaiskirjeaineistoja tutkittaessa niiden sisällöstä ilmeneekin usein kansalaisten malttamattomuus vastauksia odottaessaan (Fenske 2013, 105–106).

Kirjeitä kirjoittavat kaikki ikäryhmät, tosin lasten ja nuorten voidaan todeta ot-tavan yhteyttä poliitikkoihin aikuisia harvemmin. Poliitikot käyttävät mielellään lap-silta ja nuorilta saamiaan kirjeitä oman mainontansa edistämiseen. Maiden välillä on kuitenkin eroja näissä käytännöissä, esimerkiksi Saksassa on oltu tämän suhteen USA:ta pidättyväisempiä (Fenske 2013, 62–64.) Toisin kuin äänestämällä, kirjeen kir-joittamisella ei ole ikärajaa. Vaikka kirjeisiin perustuva poliittinen kommunikaatio on mahdollista ja helppoa kaikenikäisille, kyky arvioida kommunikaation kaikkia ulot-tuvuuksia on kuitenkin ikäsidonnaista. Täten ikä voi myös luoda asymmetriaa kirjei-siin perustuvaan kommunikaatioon.

### **3.2.3 Kansalaiskirje yhdistää henkilökohtaisen ja poliittisen**

Kun kansalainen kirjoittaa kirjeen ministerille tai ministeriöön, kirjeiden kirjoit-tamisen sosiaalinen käytäntö muuttuu samalla hetkellä poliittisesti vaikuttavaksi. Al-lekirjoituskin on sosiaalinen käytäntö, sillä on monissa asiayhteyksissä juridista mer-kitystä. Kansalaiskirjeen lähettäminen antaa allekirjoitukselle poliittisen merkityksen ja muodostaa välittömästi yhteyden yksittäisen kansalaisen sekä hallituksen ja hallin-non toimijoiden välille. Kansalaiskirjeiden poikkeuksellinen piirre kommunikaationa onkin niiden sijoittuminen yksityis- ja viranomaiskirjeenvaihdon välimaastoon. (Fenske 2013, 30–31; Seibert 2012, 271.) Riippumatta siitä, kuinka henkilökohtainen kirjeen sisältö on, se muuttuu vastaanotettaessa viranomaisen asiakirjaksi, johon koh-distuu lainsäädännön ja ohjeiden mukaiset rekisteröinti- ja käsittelytoimet. Toisin



kuin määrämuotoinen hallinnollinen kommunikaatio, kansalaiskirjeet päätyvät kirjoittajiensa antamassa muodossa ja hahmossa välittömästi ja sellaisenaan osaksi poliittisen vallan ja logiikan systeemeitä, yksityisestä ja arkisesta tulee osa hallituksen ja parlamentin toimintaa. (Fenske 2013, 21, 31, 33, 102, 375; Manke 2008, 51; VNK 2020a).

Pelkästään tekninen yhteys hallintoon/politikkaan ei kuitenkaan tee kansalaiskirjeistä poliittisen kommunikaation välineitä. Sen tekee niiden sisältö. Sen lisäksi, että kirjeissä otetaan kantaa poliittiseen tilanteeseen, neuvotaan poliitikkoja tai annetaan heille henkilökohtaista palautetta, kirjeissä kerrotaan henkilökohtaisesta hädästä, valitetaan viranomaisilta saadusta palvelusta ja pyydetään apua mitä moninaisimpiin tilanteisiin. Joissakin tapauksissa kirjeissä voidaan poliitikkoon tukeutua kuin asianajajaan, riidan ratkaisijaan tai tuomariin. Yksilöllisissä elämänkriiseissä poliitikoista voi tulla joidenkin kansalaisten mielessä kriisisosiaalityöntekijöitä, joilta pyydetään tukea, jos sitä ei saada ystäviltä, sukulaisilta tai naapureilta. (Fenske 2013, 226–250.)

Kirjoittaminen jo tekona saattaa auttaa monin tavoin. Se on fyysisempi ja siten intensiivisempi kielen tuottamisen muoto kuin puhuminen (Morgenroth, Stingelin & Thiele 2012, 7–8). Kansalaiskirjeellä voi olla myös niin kutsuttu venttiilifunktio, koska kirjoittaminen helpottaa ja vapauttaa ikävistä ajatuksista. Omia ajatuksia kirjalliseen muotoon jäsentämällä ongelmat selkiytyvät, ja kirjoittaminen mobilisoi omien voimavarojen käyttöönottoa tilanteen ratkaisemiseksi. Kirjeen lähettäminen toimii omalta osaltaan kiinnittymisenä yhteiskuntaan, ja siirtää kirjoittajan olosuhteiden uhrin asemasta aktiivisen toimijan rooliin. Omaan kirjeeseen poliitikoilta saaduissa vastauksissa olennaisinta ei ole ollut akuutin tilanteen ratkaiseminen, vaan yleisempi kokemus kuulluksi ja ymmärretyksi tulemisesta oman hädän, huolten, ajatusten ja kysymysten keskellä. (Fenske 2013, 292–293, 374–375.)

Vaikka kirjeen kirjoittaminen perustuu kansalaisten aloitteellisuuteen, yhteydenotot poliitikkoihin ovat heidänkin näkökulmastaan hyödyllisiä. Kansalaiskirjeet tukevat poliitikkojen työtä, koska niiden välityksellä he saavat tietoa äänestäjien elämänpiiristä, ajatuksista, tunteista ja kirjoittajan persoonasta. Kansalaiskirjeiden lähettäjät pystyvät omalta osaltaan täyttämään sitä ymmärtämisen kuilua, joka helposti syntyy elämyksellisen ja hallinnollis–poliittisen logiikan välille. (Fenske 2013, 398, 404.)

### **3.2.4 Kansalaiskirjeen demokratia-potentiaali**

Kansalaiskirje eroaa oleellisesti monista muista poliittisen kommunikaation muodoista. Poliittisiin lauluihin, lakkoihin ja mielenosoituksiin verrattaessa kirje on äänetön ja häiriötön poliittisen kommunikaation muoto. Kansalaiskirjeiden vaikutus syntyy hiljaisuudessa lukemisen ja ymmärtämisen välillä. Graffitien, poliittisen kuvaston ja julisteiden tarkoitus on saada syntymään haluttu vaikutus julkisuuden kautta. Kansalaiskirjeiden vaikutus on ensisijaisesti tarkoitettu syntymään

persoonalliseen kontaktiin perustuvassa kommunikaatiossa. (Fenske 2013, 404–405.) Juuri tässä kommunikaation henkilökohtaisuuden tavoittelussa on kansalaiskirjeiden potentiaali.

Demokraattisissa yhteiskunnissa ihmisillä on lähtökohtainen oikeus saada äänensä kuuluviin (Meriluoto & Litmanen 2019, 273). Kansalaiskirjeen kirjoittamalla yksittäinen kansalainen erottuu joukosta yksilöllisellä kannanilmaisullaan ja liittyy poliittiseen toimintaan, ei vain antamalla ääntään, vaan tosiasiallisesti nostamalla sen itse esiin (Manke 2008, 51). Samalla henkilökohtaisesti kirjoitettu viesti toimii vastalääkkeenä poliittisen vallan ja hallinnon kasvottomuudelle ja byrokraattisuudelle, ja laajentaa parlamentaarisen demokratian ahtaita kommunikaatiopuitteita kansalaisten ja poliitikkojen välillä (Fenske 2013, 375–397.)

Kun kansalainen tällä tavoin päättää itse kommunikaation sisällöstä, muodosta, ajasta ja paikasta ja raivaa oma-aloitteisesti itselleen tilaa demokratiaan moittimalla poliitikkojen päätöksiä tai viranomaisilta saamaansa palvelua, tapahtuu toisin kuin mistä hallintovetoisesti ohjatun osallistumisen (osallistamisen) kritiikissä varoitetaan (Lappalainen 2017, 117, 131; Lappalainen 2019, 123). Kansalaiskirje-ilmiössä demokratia paljastaa epäorganisatoriset ja informaalit muotonsa, kansalaiskirjeiden lähettäminen ja vastaanottaminen antaa poliittista tilaa konflikteille ja ihmisten kokemuksille sekä toteuttaa demokratian ideaa ei vain rakenteina, vaan ihmisten välisinä suhteina.

Silti kansalaiskirjeissäkin on demokratian kannalta omat haasteensa. Kansalaisten yhteydenottoja, varsinkin kun niiden määrä on ajoittain täysin hallitsematon, on vaikea täysin ongelmitta integroida demokraattisen massayhteiskunnan poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden toimintaan. (Manke 2008, 51.)

Oikeuskanslerin ratkaisuihin perustuen (OKV 2010, 180–181, 204) suomalaisissa ministeriöissä työskenteleviä virkamiehiä ohjaa tavoite: jokaiseen kansalaiskirjeeseen on pyrittävä vastaamaan viipymättä. Samanlainen ilmaus löytyy myös saksalaisten kollegoiden lausumana ”Jokaiseen kirjeeseen vastaus” (”Jeder Brief eine Antwort”) (Fenske 2013, 100). Tämä hallinnollinen imperatiivi johtaa moneen, sekä hallinnon että kansalaisten kannalta epätoivottuun lopputulemaan. Kun määräävää tavoitetta ei huomioida resurssisuunnittelussa, virkamiehet joutuvat itse keksimään keinot voidakseen liittää kansalaiskirjeiden käsittelyn muuhun työhönsä. (Manke 2008, 51.)

Kaikella on aina hintansa, demokraattialakin. Kansalaiskirjeillä voidaan kuormittaa hallintoa täysin turhaan, ja usein sitä tehdään ihan tarkoituksellisesti niin kutsuttujen ammattivalittajien (saksaksi : Querulanten) toimesta. Sama kuormittava vaikutus on vilpittömillä, mutta asiaan tai vastaanottajan toimivaltaan kuulumattomilla kansalaisten viesteillä, joita lähettäessään he eivät ymmärrä viestiensä hallinnollisia seurausvaikutuksia. Kun jokaiseen kirjeeseen on vastattava, seurauksena on, paitsi virkamiesten kohtuuton työkuorma jos työvoimaresursseista ei huolehdi, myös

häiriöitä hallinnon sujuvuudessa. Riskinä tällöin on, että kansalaiskirjeiden ruuhkassa hyväntahtoiset ihmettelyt peittävät alleen kansalaisten akuutista häädystä kertovat tärkeät viestit ja kehityskelpoiset aloitteet. (Fenske 2013, 21, 398; Manke 2008, 51-52.)

1990-luvulta alkanut digitaalinen kehitys on muuttanut oleellisesti kommunikaatiota kaikissa tilanteissa. Teknologia on vaikuttanut kansalaisten ja hallinnon väliin suhteisiin palveluiden tarjoamisen ja käyttämisen näkökulmasta, ja se on vaikuttanut myös poliittiseen vuorovaikutukseen kansalaisten ja poliitikkojen välillä. Kansalaiskirjeiden lähettäminen on helpottunut ja nopeutunut. Lyhyessä hetkessä ehtii kirjoittaa vaikka kaikille ministereille, ja on mahdollista, että viesti saavuttaa vastaanottajansa reaaliaikaisesti.

Samalla jotakin on osittain menetetty. Käsialojen sekä kirjepaperien ja postimerkkien variaatit ovat hävinneet. Standardoidut, poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden omilla servereillä toimivat yhteydenottolomakkeet muokkaavat kirjeiden rakenteenkin toisiaan muistuttavaksi. Kansalaisten suorat yhteydenotot poliitikkoihin eivät kuitenkaan digitaalisena aikanakaan ole menettäneet merkitystään. Kahden inhimillisen persoonan välillä kulkeva sähköpostikirjekin tarjoaa edelleen omaleimaisia mahdollisuuksia poliittiselle kommunikaatiolle. (Fenske 2013, 405–406, 409.)

Toisin kuin digitaalisilla keskustelualustoilla, joissa poliittiset mielipiteet jauhautuvat kritiikkimyllyssä pieniksi palasiksi ja sotkeentuvat lopulta yhdeksi sekavaksi tekstimassaksi, josta kukaan ei lopulta tunnista enää omiaankaan mielipiteitä, kirjeessä on toisenlainen kommunikaation voima: yhä edelleenkin se kuljettaa yhden ihmisen autenttisen äänen poliitikon kuultavaksi.

Tätä voimaa, kansalaiskirjeiden demokratiapotentialia kommunikaatioon perustuvana osallistumismuotona ei ole aikalaistutkimuksissa lainkaan käsitelty, joten tämän potentiaalın arviointiinkaan ei ole kehitetty nykyaikaan sopivia välineitä.

## **4 KANSALAISKIRJEET HALLINNOSSA**

Kansalaiskirjeet ja niiden käsittely on olennainen ja itsestään selvä osa ministeriöiden arkityötä. Vaikka kansalaiskirje-käsitteestä ei löydy virallista määritelmää, kirjeiden käsittely ministeriöissä on virallista ja systemaattista. Menettelyt perustuvat lainsäädäntöön ja valtioneuvoston ohjeisiin (VNK 2020a ja VNK 2020b) sekä oikeuskanslerin (OKV 2010) ja Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2020) ratkaisuihin. Vuonna 2010 antamissaan ratkaisuissa oikeuskansleri on vuonna 2010 todennut Suomen perustuslakiin viitaten hyvän hallinnon vaatimusten edellyttävän, että asiallisiin kansalaiskirjeisiin vastataan ministeriöissä ilman aiheetonta viivytystä.

Kansalaiskirjeiden käsittely ei ole kuitenkaan pelkkää hallinnollista byrokratiaa. Ministeriöön saapuvat kansalaiskirjeet ja niiden käsittely voivat olla hyvinkin merkityksellinen osa työn sisältöä, riippumatta siitä työskenteleekö ministeriössä korkeakouluharjoittelijana vai ministerin asemassa. Korkeakouluharjoittelussa ministeriössä ollut oikeustieteen opiskelija voi opiskelutovereilleen harmitella, ettei päässyt osallistumaan kansalaiskirjeiden käsittelyyn niin paljon kuin harjoittelijat toisella osastolla (Lindfors 2018). Jotkut vaikuttavimmista kansalaiskirjeistä voivat olla ministereiden mielessä vielä vuosikymmenien kuluttua (Liikanen 2017).

### **4.1 Kansalaiskirjeiden käsittely Suomen ministeriöissä**

Ministeriöihin saapuu kahdenlaisia kansalaiskirjeitä, osa suoraan ministereille osoitettuna, toiset ministeriöihin osoitettuna. Kansalaiskirjeiden käsittelyä ohjaavat useat eri säädökset, joista keskeisimmät liittyvät hallintolain lisäksi julkisuuslakiin sekä arkistointia ja tietosuojaa koskeviin säädöksiin. Kirjeiden käsittelyyn vaikuttaa myös käytössä olevat tietojärjestelmät. Valtioneuvoston yhteinen VAHVA-asianhallintajärjestelmä ei vielä ole käytössä kaikissa ministeriöissä, mikä aiheuttaa

joitakin käytännön eroja kansalaiskirjeiden käsittelyssä. Hallintoon ja oikeusturvaan liittyvät peruseriaatteen eivät kuitenkaan ole tietojärjestelmäsidonnaisia.

Ministeriöille ja ministereille saapuvat kansalaiskirjeet, vastauksen valmistelun asiakirjat sekä vastaukset kirjeisiin arkistoidaan. Käytännössä kyse on sähköisestä arkistosta, joten arkistointi tapahtuu tallentamalla kirje VAHVAAan tai muuhun asiakirjahallinnon järjestelmään. Ministeriöiden tiedonhallintayksikkö (kirjaamo) rekisteröi<sup>8</sup> kansalaiskirjeen antamalla sille kirjeen sisältöä koskevan otsikon. Kansalaiskirjeen lähettäjän nimeä ei saa tietosuojasyistä sisällyttää otsikkoon. (VNK 2020a ja VNK 2020b.)

Valtioneuvoston kanslian kansalaiskirjeitä koskevien ohjeiden mukaisesti nimettömiä kirjeitä tai herjaavia kirjeitä ei tarvitse käsitellä, rekisteröidä tai tallentaa arkistoon. Myös joissakin muissa tilanteissa ministeriöön saapunut kansalaiskirje ei aiheuta toimenpiteitä. (VNK 2020a ja VNK 2020b.) Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset kirjeet, joihin vastaaminen ei edellytä erillistä vastauksen laatimista, jos tiedot ovat kysyjälle jo sellaisenaan osoitettavissa kaikkien ulottuvilla olevissa julkisissa lähteissä.

Kun kansalaiskirje rekisteröidään ministeriön kirjaamossa, se muuttuu julkisuuslain (621/199, 5 §) mukaiseksi viranomaisen asiakirjaksi. Kirjaamo siirtää kirjeen kyseisessä asiassa toimivaltaiseen ministeriöön, joka huolehtii vastuuvirkamiehen nimittämisestä kirjeen käsittelemiseksi. Ministereiden tehtävien hoidossa syntyneet tai vastaanotetut asiakirjat (myös kansalaiskirjeet ja vastaukset niihin) ovat osa kunkin hallituksen aineistoja, jotka siirretään hallituksen erottua Kansallisarkistoon yhtenä kokonaisuutena. Kesken hallituskautta tapahtuvissa ministerinvaihdoksissa kansalaiskirje ja siihen saapunut vastaus arkistoidaan kirjeeseen vastanneen ministerin asikirjoihin. (VNK 2019, 160–161; VNK 2020a.)

Julkisuuslaissa on sovitettu yhteen viranomaistoiminnan julkisuus ja henkilötietojen suoja tavalla, joka keskeisesti ohjaa kansalaiskirjeiden käsittelyä ministeriössä. Kansalaiskirjeitä rekisteröitäessä ne joudutaan yleensä määrittelemään salassa pidettäväksi kirjeiden sisältämien arkaluonteisten henkilötietojen (esimerkiksi henkilön terveydentilaa koskevat tiedot) vuoksi. Kansalaiskirjeiden salassapitoaika on 100 vuotta, jos ne sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Asian metatiedot (esimerkiksi otsikko) ovat julkisia. (VNK 2019, 162; VNK 2020a.)

Kansalaiskirjeen vastaus on yleensä julkinen, se pyritään laatimaan siten, ettei se sisällä arkaluonteisia henkilötietoja. Ministerin harkinnassa on vastaako hän saamaansa kansalaiskirjeeseen henkilökohtaisesti vai antaako hän vastaamisen jonkun virkamiehen tehtäväksi (KHO 2020). Ministeriöön saapuneen kansalaiskirjeen vastauksen laatimiseen voi kirjeen aiheesta ja laajuudesta riippuen osallistua useita ministeriön virkamiehiä (VNK 2020a).

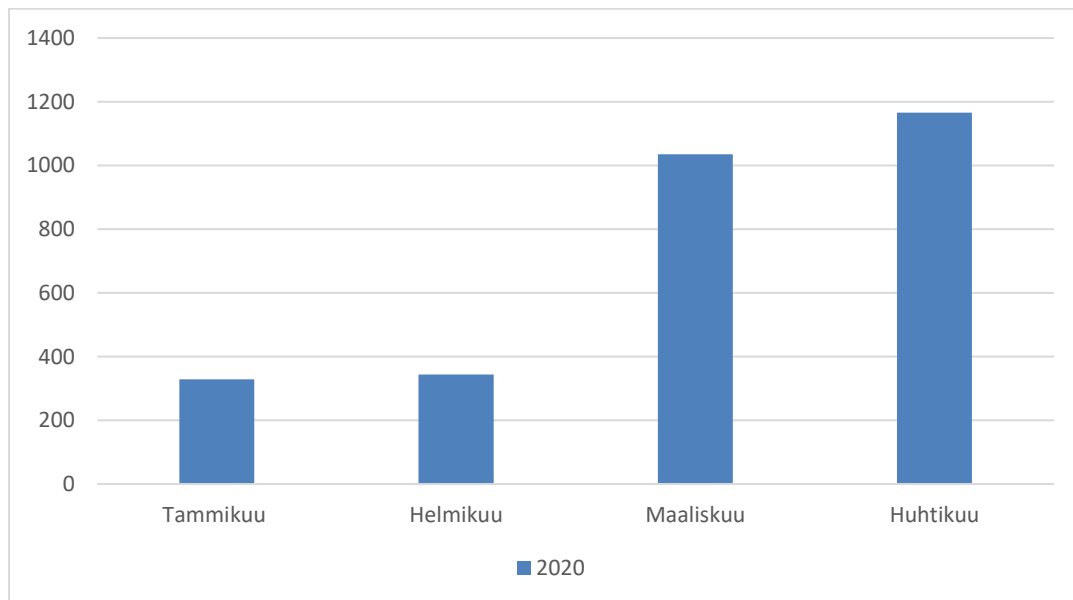
---

<sup>8</sup> Keväällä 2021 kansalaiskirjeiden rekisteröinnissä on siirrytty robotiikkaan (Kampus 2021b).

## 4.2 Kansalaiskirjeiden käsittely poikkeusoloissa

Ministeriöihin saapuvien kansalaiskirjeiden määrä vaihtelee normaalioloissakin hallituskauden vaiheesta, meneillään olevista lainsäädäntöuudistuksista, ministereiden medianäkyvyydestä tai muista syistä (esimerkiksi mediassa muuten aktiivisesti käsiteltävänä olevista asioista) riippuen. Laskennallisesti arvioituna voidaan kuitenkin todeta, että kansalaiskirjeiden käsittelyyn käytetään vuosittain yhteenlaskettuna 1 – 3 virkamiehen työpanos jokaisessa ministeriössä.

Koronakriisi aiheutti keväällä 2020 ministeriöihin kansalaiskirjeiden vyöryn. Koronakriisin alun jälkeen ministeriöihin saapuneiden kansalaiskirjeiden määrän kasvua havainnollistaa alla oleva kuva, joka perustuu valtioneuvoston yhteistä VAHVA-asianhallintajärjestelmää tuolloin käyttäneiden ministeriöiden tietoihin.



KUVIO 2 VAHVA-järjestelmään rekisteröidyt ministeriöille osoitetut kansalaiskirjeet 1.1.–30.4.2020 (Lähde: Kampus 2020b)

Kuvan tiedot kansalaiskirjeiden kokonaismäärästä ovat suuntaa antavia, koska siihen sisältyy vain ministeriöihin lähetetyt (ei ministereille osoitetut) kirjeet. Lisäksi kaikkien ministeriöiden tietoja ei ole edes ministeriöille osoitettujen kirjeiden osalta, johtuen VAHVA-järjestelmän vaiheittaisesta käyttöönotosta. Todellinen kansalaiskirjeiden lukumäärä on kuvassa ilmenevää selvästi suurempi. Kuvasta käy kuitenkin tällaisenaankin selvästi ilmi koronakriisin aiheuttama kansalaiskirjeiden määrän dynaaminen kasvu.

Kansalaiskirjeiden tulvan lisäksi koronakriisi aiheutti samanaikaisesti säädösvalmistelutarpeen yhtäkkisen suuren kasvun. Poikkeustilan perusteella säädettyjen valmiuslain käyttöönottoasetusten valmistelu tehtiin ministeriöissä ylitöinä. Saapuneiden kansalaiskirjeiden määrä ruuhkautti niiden rekisteröinnin, ja kun kansalaiskirjeiden vastaamiseen osallistuvat virkamiehet olivat monesti mukana myös kiireellisissä säädösvalmistelutehtävissä, ministeriöiden työkuorma keväällä 2020 oli henkilöstöresursseihin nähden ennen kokematon.

Huomattavasti lisääntynyt kansalaiskirjeiden määrä oli osasy s siihen, että valtioneuvoston kanslia julkaisi huhtikuussa 2020 ohjeistuksen poikkeusolojen toimintatavoista tiedonhallinnassa. Ohjeiden lähtökohtana oli toteamus siitä, että poikkeusoloissa tiedon luotettavuuteen, käytettävyyteen ja saatavuuteen kohdistuu erityisistä vaatimuksia. Toimintatapaohjeistuksessa kuitenkin korostettiin, että poikkeusoloissakin syntyy samoja asiakirjoja kuin normaaliloissa ja niitä on käsiteltävä voimassa olevien ohjeiden ja menettelytapojen mukaan. Vain olosuhteet ovat epänormaali t. (Kampus 2020a; COVID-19.)

Poikkeusolojen toimintatapoja koskevat ohjeet vaikuttivat myös kansalaiskirjeiden käsittelyyn ministeriöissä. Kansalaiskirjeiden otsikoinnissa oli käytettävä covid-19 -aihetunnistetta ja kirjeiden rekisteröintiä oli tarvittaessa joissakin tapauksissa mahdollista tehdä kootusti. Terveysten tai omaisuuteen liittyvät huolet ja kansalaisten avunpyynnöt ohjeistettiin priorisoimaan, mutta kiireettömien kansalaiskirjeiden ja niiden vastausten rekisteröintiä oli tarvittaessa mahdollista tehdä jälkikäteen. (COVID-19.)

Poikkeusolojen tiedonhallintaa koskeneiden toimintatapaohjeiden taustalla vaikutti osaltaan viranomaisten asiakirjojen pysyvistä säilyttämisestä vastaavan Kansallisarkiston arvonmäärityisperiaatteet, joiden mukaan asiakirjatietoa tulee säilyttää tavallista enemmän poikkeuksellisilta ajoilta. Tällaisiksi poikkeusajoiksi katsotaan sota, kriisi, lama ja muut organisaatioiden toimintaedellytyksiin olennaisesti vaikuttavat poikkeusajat kuten pandemia. (Kansallisarkisto 2020.)

Poikkeusolot huomioiviin valtioneuvoston tiedonhallintaohjeisiin sisältyvä covid-19 -aihetunnisteen käyttö tehosti kansalaiskirjeiden käsittelyä ruuhkatilanteessa kun ne erottuivat vaivattomasti muusta kansalaiskirjeiden massasta. Samalla aihetunnisteen käyttö huomioi Kansallisarkiston linjauksen poikkeusolojen tavallista laajemmasta tiedon talteenotosta. Koronakriisiin liittyvät kansalaiskirjeet löytyvät jatkossakin helposti hakusanalla, mikä mahdollistaa kansalaiskirjeiden luotettavan jälkikäteistarkastelun, tapahtuupa se sitten virkamiesten ja kansalaisten oikeusturvaan tai tutkimuksellisiin intresseihin liittyvistä lähtökohdista.

### 4.3 Vertailua saksalaisiin kansalaiskirjeiden käsittelykäytäntöihin

Aamulehden toimittajan mukaan ei ole itsestään selvää, että tavallinen kansalainen saa suoran yhteyden valtion ylimpään johtoon. Suomessa se on hänen testinsä mukaan mahdollista. (Valkama 2019, Aamulehti 22.12.2019, A12). Koska asiaa ei ole laajemmin tutkittu, vertailutiedot ovat Saksaa lukuun ottamatta vähäisiä. Länsimaisissa demokratioissa yhteys valtion johtoon lienee mahdollista muuallakin.

“Kansalaisten kirjeet ja yhteydenotot otetaan vakavasti” (Fenske 2013, 20). Tämä saksalaisen osavaltiohallinnon virkamiehen haastattelulausunnon asenne on tuttu myös suomalaisten ministeriöiden virkamiehille, joiden työtä ohjaa oikeuskanslerin velvoite jokaiseen asialliseen kansalaiskirjeeseen vastaamisesta (OKV 2010).

Sekä Saksan että Suomen hallinnollisissa käytännöissä kansalaisten yhteydenottoja ryhmitellään eri tavoin, osittain juridisin perustein. Saksassa käsitellään vapaamuotoisempia kansalaiskirjeitä (Bürgerbriefe) ja perustuslaissa määriteltyyn oikeuteen<sup>9</sup> perustuvia vetoomuksia (Petitionen) (Manke 2008, 48–49). Suomessa tehdään ero kansalaiskirjeiden ja julkisuuslakiin perustuvien asiakirja- ja tietopyyntöjen välillä, koska niiden hallinnollinen käsittely poikkeaa toisistaan.

Vetoamus-käsitettä käytetään suomalaisissakin hallinnollisissa ohjeissa (VNK 2019, 162)<sup>10</sup>, mutta sille (asiakirjana ja/ tai prosessina) ei kuitenkaan löydy kansallista määritelmää. Euroopan unionin tasolla käsite on määritelty, koska jokaisen unionin kansalaisen perusoikeus on esittää vetoamus<sup>11</sup> Euroopan parlamentille joko yksin tai yhdessä muiden kanssa. Tieto- ja asiakirjapyyntöjä saapuu ministeriöihin erityisesti medialta, mutta myös kansalaiset lähettävät niitä. Pyyntöihin on julkisuuslain mukaan vastattava 14 vrk:n kuluessa, kielteisen ratkaisun on perustuttava lakiin ja ratkaisusta on annettava pyydettyä valituskelpoinen päätös (Kampus 2021a).

Tämän tutkimuksen näkökulma on tulevaisuuteen suuntautuva, joten suomalaisen kansalaiskirjeiden käsittelykäytännön historian selvittäminen ei ole ollut tutkimustehtävänä. Käytetty lähdekirjallisuus antaa kuitenkin monin tavoin viitteitä siitä, että suomalaisetkin hallinnolliset käytännöt ovat yhteiseurooppalaista alkuperää.

Saksassa kansalaiskirjeiden nykymuotoisten käsittelykäytäntöjen alku voidaan liittovaltiotasolla ajoittaa viimeistään vuoteen 1952. Tuolta vuodelta on tiedossa ohje kansalaispostin käsittelystä, joka on annettu kolmelle liittokanslerin virastossa

---

<sup>9</sup> Artikel 14 des Grundgesetzes: “Jederman hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und and die Volksvertretung zu wenden” (Seifert & Hömig 2003, 224).

<sup>10</sup> “Jos ministerille saapuu useita satoja tai jopa tuhansia vetoomuksia tiettyyn aiheeseen liittyen, voidaan niistä hävittää heti suurin osa ja säilyttää vain muutaman kappaleen otanta.”

<sup>11</sup> <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/petitions>



kansalaiskirjeiden parissa päätoimisesti työskennelleelle virkamiehelle. Yhtenä heidän tehtävänä oli laatia liittokanslerille kuukausittain raportti (Trendbericht) kansalaispostin sisällöstä ja määrästä. Tämä käytäntö<sup>12</sup> on voimassa edelleen, vaikkakin 1970–1980 -luvulla raportteja laadittiin välillä harvemmin. (Manke 2008, 54 – 55, 69.)

Vetoomusten ja kansalaiskirjeiden käsittely on edelleenkin ohjattu liittokanslerin virastossa näitä tehtäviä varten erikseen nimetyille virkamiehille (tilanne vuonna 2005 Manke 2008, 66 mukaan). Kansalaispostin valtava määrä pakottaa ryhmittelemään postia sen sisällön mukaan eri tavoin. Yksinkertaisimmin sen voi tehdä jakamalla kansalaispostin poliittisiin ja henkilökohtaisiin (esimerkiksi onnittelutervehdykset) viesteihin. Vaihtoehtoisen jaottelun mukaan kansalaisilta saapuvat kirjeet käsitellään kolmena erilaisena ryhmänä: varsinaisina vetoomuksina, muina vetoomuksina ja massaviesteinä. Varsinaiset vetoomukset sisältävät kansalaisen avunpyynnön ja/tai käsittelevät poliittista tai yhteiskunnallista teemaa. Muut vetoomukset sisältävät poliittisia neuvoja, mielipiteen ilmauksia, nimikirjoituspyyntöjä jne. Massaviestit ovat kampanjanomaisia kirjeitä, joita yhdistää sama sisältö ja tavoite. (Manke 2008, 66 – 67.)

Viestityyppien jaottelu auttaa omalta osaltaan hallitsemaan kansalaiskirjeiden käsittelyn työpainetta. Sitä helpottamaan on myös kehitetty erilaisia vastausrutiineja. Liittokanslerinvirastossa osaan kirjeistä voivat vastata kansalaiskirjeiden käsittelytoimiston (Petitionsreferat) virkailijat suoraan, vaativammat kysymykset lähetetään vastattavaksi substanssivirkamiehille (Fachreferat). Vastauksissa voidaan hyödyntää erilaisia mallitekstejä ja tekstipankkeja, joista viime mainitut ovat erityisen tarpeen moniteemakirjeiden (Mehrthemenbrief) käsittelyssä. (Manke 2008, 66–67.) Myös liittovaltion hallinnossa tiedetään käytetyn osittain standardoituja vastauksia. Vastaukset käsiteltiin eritasoisina päätöksinä: huomioitavaksi, harkittavaksi, materiaalina, tiedoksi. Näistä ensin mainittu päätös oli kirjoittajalle suotuisin, koska se tarkoitti hänen viestinsä ottamista käsittelyyn välittömästi. (Fenske 2013, 101–103.)

Saksalaisissa käytännöissä on joitakin eroja riippuen tutkitusta hallinnon tasosta (liittovaltiotaso/osavaltiotaso) ja ajanjaksosta. Työmäärän ruuhkautumista ja kansalaispostiin vastaamisen rationalisointikäytäntöjä koskevat havainnot ovat kuitenkin yhtenäisiä, ja tuttuja suomalaisinakin käytäntöinä ja kokemuksina (Suomessa kansalaiskirjehallintoa ei ole tutkittu). Myös kansalaiskirjeiden kirjoittajiin liittyvä yleinen piirre, jatkuvasti viestejä lähettävä kansalainen (Vielschreiber) tunnustetaan tutkimuksissa yleisesti (Fenske 2013, 129 ; Manke 2008, 43), hän on tuttu Suomessakin.

---

<sup>12</sup> Tässä yhteydessä huomion arvoista on historiallinen tieto varhaisen uuden ajan Ruotsi-Suomen aikaisesta käytännöstä, jonka mukaan kansalaisten yhteen kootuista epäkohtina pidetyistä ja korjausta vaativista seikoista koottiin asiakirja ("valitukset"), josta hallitus antoi päätöksen. Joskus päätöksessä suostuttiin valtiopäivämiesten esittämään anomukseen, mutta useimmiten päätös oli välttelevä tai torjuva. (Jutikkala 1958, 99.) Eräänlaisen kansalaiskirjeisiin vastauskäytännön voidaan siten katsoa olleen olemassa "Suomessa" jo 1500-luvulla.

## 5 POLIITTINEN OSALLISTUMINEN

Politiikka ja demokratia ovat molemmat arkikielessä usein käytettyjä sanoja. Käsitteiden historia yltää latinan kielen välityksellä lähes 2 500 vuoden taakse antiikin Kreikkaan, josta ne ovat levinneet lukuisiin nykyisiin kieliin helposti tunnistettavina variaatioina. Käsitteiden yleisyys lienee syynä siihen, että niiden perusmuotojen määrittely on tiedekirjallisuudessa harvinaisempaa kuin niiden johdannaiskäsitteiden (poliittinen osallistuminen, demokraattinen innovaatio jne.) määrittely. Nämä kaksi sivistyssanaa, politiikka ja demokratia, on hyvä määritellä perusmuodoissaankin.

Nykyisen Kielitoimiston sanakirjan mukaan ”politiikka on toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan valtiollisiin, valtioiden välisiin tai yhteiskunnallisiin asioihin tai hoidetaan niitä.” Klassisen kreikan adjektiivi+substantiivi -sanaparissa ”politikḗ tékhnē” ensimmäisen osan merkitys on ’kansalaista koskeva, valtiollinen’, jälkimmäisen osan merkitys on ’taito, taide’. Mielenkiintoista on, että alkuperäiskäsitteessä on lähtökohtaisesti siis tunnistettu yhteiskunnallisten asioiden hoitamisen ja/tai niihin vaikuttamisen edellyttävän osaamista/taitoa. Demokratia-käsitteen taustalla on alun perin myös kaksi antiikin kreikan sanaa: kansaa tarkoittava ”dēmos”-substantiivi ja hallitsemista tarkoittava ”krateîn”-verbi. Demokratia suomennetaan yleisimmin kansanvallaksi. (KOTUS)

Politiikalla voidaan yleiskielen sanana viitata sekä sisältöihin (poliittiset ideologiat, ulkopolitiikka jne.) että käytäntöihin (päätöksenteko, vaalit jne.). Tässä tutkimuksessa näkökulmana on yksittäisten ihmisten rooli osana politiikkaa ja sen käytäntöjä, yksilö ja hänen tekonsa poliittisena toimijana, yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttajana.

## 5.1 Poliitikka ihmisten välisenä vuorovaikutuksena

Saksalaisen teoreetikon Hannah Arendtin ja suomalaisen käytännön poliitikon Ele Aleniuksen ajattelussa on kansalaiskirjeiden tutkimisen kannalta merkittäviä yhteisiä, erityisesti yksilön näkökulmaa korostavia sisältöjä. Arendtin historiaan perustuva poliittis-filosofinen ja Aleniuksen enemmän nykyaikaan keskittyvä, käytännöllisempi yhteiskunta-analyysi täydentävät toisiaan. Koska yhtenä tutkimustehtävänä on selvittää millä tavoin kansalaiskirjeitä voidaan käyttää poliittisen toiminnan tutkimisessa, olennaista on kuvata miten he määrittelevät poliittisen toiminnan.

Yhteistä molemmille on, että politiikalla on heidän ajattelussaan fundamentaalinen luonne. Arendtin (2002, 15) mukaan kaikki ihmisenä olemisen ehdot liittyvät tavalla tai toisella politiikkaan. Alenius (2000a, 144–145) pitää politiikkaa demokratian ehtona, korostaen ettei ole olemassa demokratiaa ilman politiikkaa, ja todeten demokratian olemuksen edellyttävän laajaa poliittista toimintaa. Yhteistä molemmille on myös politiikan ja demokratian haasteiden tunnistaminen ihmisyyden ja moninaisuuden haasteina (Alenius 2000a, 65 ja 2000b, 106–107; Arendt 2002, 15 ja Arendt 2020, 9–10).

Alenius kytkee demokratian ja politiikan toisiinsa, ja korostaa niissä etenkin päätöksentekoa ja tahdonmuodostusta. Demokratiassa on kaksi tasoa: arkipäivän asioista päättäminen ja yhteiskunnan kehityksen yleisen suunnan valitseminen. Päätöksiä ja valintoja tehdään yhteiskunnassa jatkuvasti molemmilla tasoilla. Poliitiikkaa on kaikki se, mitä päätetään, ja minkä kriteereiden mukaan päätöksiä tehdään. Tahto yhteiskuntaa koskeissa asioissa on poliittinen kysymys, ja siihen tai sen puuttumiseen vaikuttaa ratkaisevasti ideologiset näkemykset. Nykypäivän yhteiskuntien monimutkaiset ongelmat vaikeuttavat sekä yksittäisten ihmisten että heitä edustamaan valittujen vallankäyttäjien tahdon muodostamista, mikä luo pohjaa puoluevallalle ja populismille. Tahdon muodostamisen vaikeus heikentää osaltaan luottamusta demokratian toimivuuteen. Alenius (2000a, 69, 142–145.)

Arendtille politiikka on mahdollisuus käynnistää jotakin uutta, se perustuu puheeseen ja toimintaan, ihmisten kykyyn ymmärtää toisiaan ja suunnitella yhdessä tulevaisuutta. Arendtin näkemys poliittisen toiminnan luonteesta perustuu hänen luomaansa kolmijakoon ihmisen perusaktiviteeteista: työ (ihmisen biologiset prosessit), valmistaminen (ihmisen tuottama esineiden maailma) ja toiminta (ainoa suoraan ihmisten välillä tapahtuva aktiviteetti). Näistä toiminta on poliittinen aktiviteetti, se on ihmisten välistä vuorovaikutusta jonkun korkeamman tavoitteen, viime kädessä elämän varmistamisen hyväksi (Arendt 2020, 36–37). Vain ihminen pystyy olemaan ainutlaatuisen yksilöllinen (ilmaisemaan itseään eikä vain asioita) ja paljastamaan tämän muille toiminnassa sanojen ja tekojen kautta. Toiminta vaatii sekä

puhetta että aloitteellisuutta: toiminta ilman puhetta ei ole toimintaa eikä inhimillinen olento voi olla ihminen, jollei hän tee aloitetta. (Arendt 2002, 15–17, 178–181.)

Politiikka ja poliittinen toiminta ihmisten välisenä vuorovaikutuksena on keskeinen piirre sekä Aleniuksen että Arendtin ajattelussa. Kyse ei heidän mukaansa voi olla yhdestä totuudesta, vaan useista erilaisista mielipiteistä, niiden esittämisestä ja argumentoinnista sekä asettamisesta toisiaan vastaan kontaktissa toisiin ihmisiin osana ihmisten välistä vuorovaikutusta. Yksilöiden kokema vapaus ja rohkeus/pelko tulevat molempien ajattelussa ilmi tekijöinä, jotka määrittelevät vuorovaikutuksen luonnetta, sen rajoja ja onnistumista. (Arendt 2020, 52; Alenius 2000a, 75.)

Arendtille vapaus on politiikan olennainen sisältö ja merkitys, ilman sitä ei ole tilaa poliittiselle toiminnalle. Arendt analysoi ja tunnistaa erilaisia vapauden lajeja: vapaus mielipiteen ilmaisuun, spontaanisuuteen ja yhdessä puhumiseen (*„die Freiheit der Meinungsäußerung“*, *„die Freiheit der Spontaneität“*, *„die Freiheit des Miteinander-Redens“*). Spontaanisuus on Arendtin mukaan luonteeltaan esipoliittista (*„präpolitisch“*), sillä sen puuttuminen heikentää muiden poliittisten vapauksien tehoa. (Arendt 2020, 50–52.)

Rohkeutta Arendt pitää varhaisimpana poliittisena hyveenä, ja yhä edelleenkin yhtenä harvoista politiikan perushyveistä. Rohkeus on edellytys siirtyä yksityisestä julkiseen, kaikille avoimeen ja yhteiseen maailmaan, siihen tilaan, jossa poliittinen toiminta tapahtuu. (Arendt 2020, 45.) Alenius osoitti oman poliittisen toimintansa aikana harvinaista rohkeutta pitäessään kiinni mielipiteistään silloinkin kun tuli painostetuksi vieraan valtion taholta. Silti hänkin, ja ehkä juuri siksi, tunnistaa poliittisessa toiminnassa ilmenevät, sekä näkyvät että yksilön psyykeen vaikuttavat näkymättömät rajat. Alenius tunnisti poliittisiin valintoihin liittyviä vapauden rajoittumisen uhkia myös oman poliittisen liikkeensä sisällä. Alenius kytkee vapauden ja sen puutteen arendtilaiseen yksilölliseen itsensä ilmaisuun (Arendt 2002, 178–181): *„Vaikka olen aina pyrkinyt olemaan oma itseni, en silti ole voinut aina olla kokonaan sitä, mitä olisin halunnut olla“*. (Alenius 2000b, 106–107.)

Vapauden ja rohkeuden lisäksi myös vaihtoehtojen puute voi olla este poliittiselle toiminnalle ja siihen osallistumiselle. Alenius muistuttaa, että yhteiskunnalliset totuudet ovat aina suhteellisia ja varoittaa vaihtoehdottomuuden harhasta. Vaihtoehdottomuus näyttää passivoivan ihmisiä pysähtyneisyyden tilaan. Jos yhteiskuntaa ei voi mitenkään muuttaa, miksi osallistua? Tällainen asenne voi ajan mittaan synnyttää sellaisia vastavoimia, jolle demokratian arvoilla ei ole mitään merkitystä. (Alenius 2015, 131–132, 189–192, 220.)

Huomionarvoista Aleniuksen ja Arendtin ajattelussa on se, että yhdessä puhuminen on heille molemmille poliittisessa toiminnassa arvo sinänsä. Arendt

korostaa yhdessä puhumisen vapautta<sup>13</sup> ja pitää sitä edellytyksenä tarkastella maailmaa mahdollisimman objektiivisesti ja vielä enemmän: ellei (puhumisen) vapautta ole, ei ole tilaa varsinaiselle politiikalle. (Arendt 2020, 52.)

Myös Alenius toteaa, että eri katsantokantoja omaavien henkilöiden vuoropuhelulla on itseisarvo. Kertoessaan tapaamisesta erään, itselleen vastenmielistä järjestelmää edustavan eurooppalaisen presidentin ja puoluejohtajan kanssa, hän muistelmissaan toteaa: ”Kaikki oli viileätä vuoropuhelua. Tapaamisen päätyttyä totesin mielessäni, että sillä ei oikeastaan muuta tarkoitusta ollutkaan kuin se, että se voitiin molemmin puolin kirjata tapahtuneeksi. Sekin on joskus ja aika usein politiikkaa.” (Alenius 2000b, 279-280.)

## 5.2 Osallisuus, toimijuus ja osallistuminen

Edellä määriteltiin kahden yhteiskuntateoreetikon ajatteluun nojaten poliittinen toiminta ihmisten väliseksi vuorovaikutukseksi, jossa sanoilla ja puhumisella on tärkeä rooli. Poliittista toimintaa todettiin säätelevän tietyt yksilön ominaisuudet (rohkeus, tahto ja aloitteellisuus) ja kokemukset elinympäristöstään (vapauden kokemus ja vaihtoehtojen olemassaolo). Yhteenvetona näistä ajatuksista voidaan tässä tutkimuksessa esittää seuraava tulkinta: kun rohkeat, tahtovat ja aloitteelliset yksilöt kokevat toimintavapautta ja tunnistavat vaihtoehtojen mahdollisuuden, he osallistuvat ja toimivat omissa yhteiskunnissaan. Laajempi ymmärrys poliittisesta toiminnasta ja sen merkityksestä edellyttää aiheen tarkastelua osallistumisen, osallisuuden ja toimijuuden käsitteiden kautta.

Käsitteitä osallisuus ja osallistuminen käytetään usein synonyymeinä, vaikka niillä kuvataan sisällöltään erilaisia asioita. Kyse on kääntämisen ongelmista (englannin ”participation” voidaan kääntää kahdella tavalla), ja käsitteiden analyttisestä ja teoreettisesta heikkoudesta. Osallisuus ja osallistuminen ovat molemmat laaja-alaisia käsitteitä erilaisista merkityksistä ja tulkinnoista, ja siksi ne sopivat monenlaisiin käyttötarkoituksiin. Yhteiskuntatieteissä osallisuus määritellään useimmiten kokemuksena, osallistuminen aktiivisuutena tai toimintana. (Siisiäinen 2015, Stenvall 2018, 28, 36, Stenvall 2020, 20.)

Joskus myös osallistamista käytetään synonyymien omaisesti osallisuuden ja osallistumisen kanssa. Osallistaminen käsitteenä ja toimintana rajautuu tämän tutkimusaiheen ulkopuolelle, koska sillä on oma sisältönsä ja merkityksensä.

---

<sup>13</sup> Yhdessä puhumisen vapaudesta Arendt käyttää alkukielessä useita rinnakkaisilmaisuja ”die Freiheit des Miteinander-Redens”, ”die Freiheit mit den Vielen redend zu verkehren”, ”das freie Miteinander-über-etwas-Reden” (Arendt 2020, 52-53).

Osallisuutta käsitteleviä yhteiskuntatieteellisiä teorioita tiivistävässä suomalaisessa katsauksessa osallisuus-käsitteellä todetaan olevan sekä sosiaalipoliittinen että sosiaalipsykologinen perusta. Ensin mainittu nostaa esiin kokemuksen hyvinvoinnista ja pahoinvoinnista, osattomuudesta ja syrjäytymisestä, mutta tarkastelee myös yksilön voimavaroja ja toimintamahdollisuuksia. Osallisuus-käsitteen sosiaalipsykologinen perusta nostaa esille tahtomisen, motivaation, ja tunteen elämän hallittavuudesta<sup>14</sup>. (Isola ym. 2017, 9–10, 15–16.) Tässä tutkimuksessa osallisuus-käsitettä käytetään sekä sosialipoliittisessa että sosiaalipsykologisessa<sup>15</sup> merkityksessään.

Kokemus osallisuudesta ei suoraan johda osallistumiseen, toimintaan. Välittävänä elementtinä tarvitaan toimijuutta, joka edellyttää ensin osallisuuden kokemusta (Isola ym. 2017, 18, Stenvall 2018, 61). Kuten osallisuudella, toimijuudellakin on teoreettisissa analyyseissä (mm. Sen 2009 ja Nussbaum 2011) nähty yhteys hyvinvointiin ja toimintavalmiuksiin. Sen lisäksi toimijuuden käsite kytketään vapauteen tavoitella arvostamia asioita, omaa tai toisten hyvinvointia. (Hirvilammi 2015, 25–27, Isola ym. 2016, 9.)

Isola ym. (2017) toteavat moniin toimijuutta käsitteleviin yhteiskunnallisiin teksteihin sisältyvän ajatuksen toimijuudesta tulevaisuuteen orientoitumisena, ja sen lisäksi joissakin teorioissa toimijuuden edellytyksenä nostetaan esille luovuus, tiedostaminen tai reflektio<sup>16</sup>. Ihminen muuttuu toimijaksi kun hän kykenee irrottautumaan välittömästä hetkestä, omista tunteistaan tai vastoinkäymisistään, tulee niistä tietoiseksi tai päättää tehdä toisin. (Isola ym. 2016, 18.) Toimijuuden määrittelyissä erityisesti viittaukset tulevaisuuteen orientoitumiseen sekä toisin tekemiseen ovat tämän tutkimusaiheen kannalta merkityksellisiä.

Siisiäinen (2015) on tarkastellut osallisuuden ja toimijuuden suhdetta nelikenttään perustuvalla ideaalityypittelyllä, jossa osallisuuden muodot vaihtelevat sen mukaan kuinka aktiivinen/passiivinen toimija itse on, ja mikä on toimintaan motivoiva, kiinnostuksen herättävä taho: toimija itse vai jokin muu taho. Näin muodostuvat abstraktiot osallisuudesta ovat: osallistuminen, osallistaminen, mukautuva/suostuva osallisuus ja pakottaminen/holhoaminen. Osallistuminen-käsitteen Siisiäinen varaa vain "aidoksi" nimeämälleen osallisuuden tyyppille, toiminnalle, jossa toimija itse, tietoisesti ja vapaasti päättää osallistua omien intressiensä ja kiinnostuksien kohteidensa mukaisesti. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävää on, että toimijan

---

<sup>14</sup> Osallisuuden lähtökohtia tahtomisen, motivaation ja elämän hallittavuuden näkökulmista ovat käsitelleet mm. Juti (1999), Deci & Ryan (1985) ja Antonovsky (1987).

<sup>15</sup> Rotterin (1966) "Locus of Control"-teorian voidaan ajatella olevan yksi osallisuutta taustoittavista psykologisista teorioista. Sen mukaan yksilöitä erottavat uskomukset siitä, kuinka paljon he voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa ympäristöönsä ja siihen mitä heille elämässä tapahtuu.

<sup>16</sup> Yhteiskuntatieteilijöitä ajatusten takana ovat mm. Heiskala (2000), Lister (2004) ja Hogget (2001)

oman intressin ja kiinnostuksen lisäksi Siisiäinen määrittelee aidon osallistumisen ominaispiirteeksi pohtimisen ja kyseenalaistamisen.

Osallistuminen siis syntyy osallisuuden kokemuksesta toimijuuden kautta. Yhteistä näille kolmelle käsitteelle on niiden kytkeytyminen joko suoraan tai välillisesti valtaan ja vaikuttamiseen. Tämä näkyy sekä yhteiskunta- ja sosiaalitieteissä että kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.

*”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”<sup>17</sup>*

*”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. »<sup>18</sup>*

Edellä siteerattujen, ihmisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin suoraan viittaavien perustuslain momenttien lisäksi tämän tutkimusaiheen kannalta merkittävä on perustuslain asiakirjajulkisuutta koskeva säädös. Sekin luo osaltaan edellytyksiä osallistumiselle.

*”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.”<sup>19</sup>*

Perustuslain ohella kuntalaki on toinen yleislaki, joka sisältää osallistumiseen liittyviä tavoitteita (muun muassa kuntalaisille oikeuden tehdä kuntalaisaloitteita). Muussakin kansallisessa lainsäädännössä on velvoitteita, jotka takaavat ihmisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaana ollessaan. Tällaisia säädöksiä on muun muassa potilaslaissa, mielenterveyslaissa, sosiaalihuoltolaissa sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa.

### **5.3 Poliittinen osallistuminen politiikkaan vaikuttamisena**

Poliittisessa osallistumisessa on kysymys samoista asioista kuin politiikassa: erilaisista mielipiteistä ja näkemyksistä sekä niiden välittymisestä päätöksentekoon ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Yksinkertaisimmillaan poliittisen osallistumisen voidaan määritellä olevan kaikkea sitä toimintaa, jolla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan politiikkaan (Bäck & Christensen 2020, 441). Tässä tutkimuksessa yleisluontoinen poliittisen osallistumisen määritelmä ei riitä, koska tavoitteena on

---

<sup>17</sup> Suomen perustuslaki 2.2 § (1999/731)

<sup>18</sup> Suomen perustuslaki 14.4 § (1999/731)

<sup>19</sup> Suomen perustuslaki 12.2 § ja 12.3 § (1999/731)

tutkia onko kansalaiskirjeet mahdollista määritellä yhdeksi poliittisen osallistumisen muodoksi. Ensin on syytä tarkastella poliittisen osallistumisen lähikäsitettä, politiikkaan kiinnittymistä.

Edellä tarkasteltiin osallisuutta (kokemus) ja osallistumista (toiminta) yleisellä tasolla yhteiskuntatieteellisinä käsitteinä. Osallisuus on osallistumisen edellytys, joka muuttuu osallistumiseksi toimijuuden kautta. Vastaava käsiteyhteys politiikkatieteissä voidaan ajatella olevan politiikkaan kiinnittymisen ja poliittisen osallistumisen välillä. Poliitiikkaan kiinnittymisen käsitteeseen liittyy paljon kokemuksiin (vrt. osallisuus) viittaavia elementtejä, eikä politiikkaan kiinnittymisenkään voida ajatella muuttuvan poliittiseksi osallistumiseksi ilman välittävää tekijää, toimijuutta. Poliitiikkaan kiinnittymisen katsotaan olevan yhteydessä siihen, miten ja missä määrin ihmiset osallistuvat politiikkaan; kiinnittymisaste on yhteydessä poliittisen osallistumisen vaikuttavuuden asteeseen (Rapeli & Koskimaa 2020, 420–421).

Poliitiikkaan kiinnittymisen kolme keskeistä indikaattoria ovat itsearvioitu kiinnostus politiikkaa kohtaan, kansalaispätevyys ja tyytyväisyys demokratian toimivuuteen omassa maassa. Poliittiseen osallistumiseen vahvimmin näistä ovat yhteydessä poliittinen kiinnostuneisuus ja kansalaispätevyyden tunne (Levy 2013, Rapelin & Koskimaan 2020, 422 mukaan). Kansalaispätevyys on käsitteenä jaettu ulkoiseen ja sisäiseen kansalaispätevyyteen, joista viime mainittu viittaa yksilön subjektiiviseen käsitykseen siitä kuinka hyvin hän itse kokee ymmärtävänsä politiikkaa (Morrell 2003, Rapelin & Koskimaan 2020, 421–422 mukaan). Ulkoista kansalaispätevyyttä voidaan pitää poliittisen vaikutuskyvyn indikaattorina. Mitä heikompaa ulkoinen kansalaispätevyys on, sitä vähemmän yksilö uskoo omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin. (Rapeli & Koskimaa 2020, 420–422.) Ulkoisen kansalaispätevyyden voidaan ajatella olevan lähellä aiemmin esiteltyä (kohta 5.2) osallisuus-käsitteen sosiaalipsykologista perustaa<sup>20</sup>.

Poliittinen osallistuminen on suuren muutoksen, ja sen vuoksi myös laajan tutkimuksen kohteena. Poliittisen osallistumisen analysoinnin helpottamiseksi se on totuttu jakamaan institutionaaliseen ja ei-institutionaaliseen toimintaan. Institutionaalinen poliittinen toiminta kohdistuu poliittiseen päätöksentekojärjestelmään, edustuksellisen demokratian instituutioihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin, ja se on viranomaisen valvonnassa. Ei-institutionaalista poliittista toimintaakin suojaavat kansalaisoikeudet ja poliittiset perusoikeudet, mutta sen käytännöt ovat usein kansalaisten alulle panemia ja kohteena voi poliittisten järjestelmien lisäksi olla muutkin organisaatiot kuten yritykset ja yhdistykset. (Bäck & Christensen 2020, 439, 442–443.)

---

<sup>20</sup> Osallisuutta ja yhdenvertaisuutta kansalais-valtiosuhteissa on politiikkatieteissä käsitelty myös inhimillisen pääoman käsitteen kautta (Christensen, Aarøe, Baekgaard, Herd & Moynihan 2019).



Poliittista osallistumista käsitteenä on määritelty useasta eri näkökulmasta. Tämän tutkimusaiheen kannalta käyttökelpoinen on poliittisen osallistumisen käsitekartta, jonka van Deth (2014a) esitteli ratkaisuna tieteellisen keskustelun haasteisiin. Käytetty käsite vaikuttaa demokraattisten yhteiskuntien muutoksista tehtäviin johtopäätöksiin, ja yhdenmukaisella tavalla tulkitun käsitteen puute hankaloittaa poliittiseksi osallistumiseksi määriteltävien tekojen rajaamista tilanteessa, jossa erilaiset osallistumisen muodot laajenevat yhä uusille alueille (van Deth 2014a, 350). Van Dethin luoman käsitekartan avulla on mahdollista tunnistaa ne lähtökohdat, joiden perusteella jokin toiminta/teko on luokiteltavissa poliittiseksi osallistumiseksi.

Kansalaiskirjeitä on tutkittu jonkin verran kulttuuri- ja kielihistoriallisesta näkökulmasta, mutta vähän poliittisen osallistumisen ja demokratian näkökulmasta. Sen vuoksi kansalaiskirjeiden asemaa poliittisten osallistumismuotojen joukossa on vaikeaa määritellä abstrakteilla ja laajoihin yleistyksiin perustuvilla poliittisen osallistumisen käsitteillä. Tarvitaan mahdollisimman konkreettinen määritelmä. Van Dethin poliittisen osallistumisen käsitekartta on yksityiskohtaisuudessaan tähän tarkoitukseen erittäin sopiva.

Van Dethin (2014a, 351–352) mukaan neljä lähtökohtaa ovat yhteisiä suurimmalle osalle poliittisen osallistumisen määritelmiä. Ensimmäiseksi: poliittinen osallistuminen nähdään käyttäytymiseen liittyvänä toimintana. Poliitikka-aiheisen TV-ohjelman seuraaminen tai verkkosivun selailu ei riitä poliittiseksi aktiivisuudeksi. Toinen määritelmä yhdistävä piirre on toimijoiden rajaaminen tavallisiin kansalaisiin, poliitikkojen tai ammattimaisten lobbareiden harjoittama poliittinen aktiivisuus ei siis tämän lähtökohdan mukaisesti ole poliittista osallistumista. Kolmantena yhteisenä lähtökohdana on toiminnan vapaaehtoisuus, se ei voi olla lakien, sääntöjen tai painostuksen aikaansaamaa. Neljäs poliittista osallistumista yleisesti määrittävä lähtökohhta on toiminnan sijoittuminen poliittisen järjestelmän (hallitus tai valtio) tai poliittisten prosessien puitteisiin (prosessin tasosta, vaiheesta tai sisällöstä riippumatta).

Edellä olevat lähtökohdat van Deth tiivistää käsitekartassaan neljäksi päättelysäännöksi: 1) onko kyse käyttäytymisestä, 2) onko toiminta vapaaehtoista, 3) ovatko tavalliset kansalaiset toimijoina ja 4) onko toiminta sijoitettavissa valtiovallan/politiikan piiriin. Näiden ehtojen täytyminen on van Dethin (2014a, 353–356) mukaan poliittisen osallistumisen lyhyin ja yksinkertaisin mahdollinen määritelmä (= Poliittinen osallistuminen I). Määritelmään sisältyy tämän tutkimusaiheen kannalta oleellisia, tyypillisesti perinteisiksi ja/tai institutionaalisiksi poliittisen osallistumisen muodoiksi luokiteltuja tekoja kuten äänestämien, puolueen jäsenyys ja yhteydenotto poliitikkoon (van Deth 2014a, 361).

Käsitekartta sisältää edellisten lisäksi päättelysääntöjä, jotka liittyvät toiminnan kohdentamiseen, tavoitteiden sisältöön sekä toiminnan intentionaalisuuteen ja

motivaatioon: 5) onko toiminta kohdennettu valtiovaltaan/politiikkaan, vaikka ei tapahtuisikaan sen piirissä, 6) onko toiminta tarkoitettu kollektiivisten tai yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi ja 7) harjoitetaanko toimintaa ilmaisemaan osallistujien poliittisia päämääriä tai aikomuksia? Nämä laajennetut päättelysäännöt muodostavat perustan käsitekartan kolmelle muulle poliittisen osallistumisen tyypille (Poliittinen osallistuminen II – Poliittinen osallistuminen IV). (van Deth 2014a, 357–360.)

Käsitekarttaa on kritisoitu monin eri tavoin. Hooghe (2014, 339) peräänkuuluttaa operationaalisen määritelmän taustaksi vahvempaa teoreettista pohjaa, kyseenalaistaa toiminnan vapaaehtoisuuden korostamista (jos äänestäminen on pakollista, onko tällainen ääni vähemmän arvokas?) ja kiinnittää huomion poliittisen osallistumisen intentionaalisuuden (päämäärien ja aikomusten) määrittelyn vaikeuteen. Hosch-Dayican (2014, 343–345) pohtii digitaalisen ajan poliittista käyttäytymistä ja erityisesti poliittisten tekojen mahdollista hierarkiaa online/offline –akselilla. Hän toteaa online-tekojen sijoittamisen van Dethin käsitekartalle olevan erittäin tulkinnanvaraista ja vaativan huolellista analyysia siitä missä kulkee raja poliittisen kommunikaation ja poliittisen osallistumisen välillä. Perinteinen tai sähköinen kirje poliitikolle sijoittuu hänen mukaansa ensimmäiseen kategoriaan (Poliittinen osallistuminen I), kun taas twiitti pääministerille on laajemman yleisönsä vuoksi sijoitettava käsitekartalla toisaalle (Poliittinen osallistuminen IV). (Hosch 2014, 344–345; van Deth 2014b, 348.)

Hosch jatkaa pidemmälle poliittisen kommunikaation ja poliittisen osallistumisen suhteen pohtimista. Se, että van Dethin käsitekartta huomioi inhimillisen käyttäytymisen motivationaaliset tekijät, mahdollistaa online-aktiiviteettien määrittelyn poliittiseksi osallistumiseksi niissäkin tilanteissa, jotka pääasiallisesti on tulkittu enemmän yksilöllisten mielipiteiden ilmaisuiksi kuin varsinaisiksi yrityksiksi vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon (Hosch-Dayican 2014, 345). Ohme, de Vreese ja Albæk (2018, 385), operationaalistettuaan van Dethin käsitekartan laajalla tanskalaisella aineistolla, totesivat tiiviin yhteyden teoreettisen käsitekartan ja oman empiirisen mallinsa välillä. Poliittisen itseilmaisun ja poliittisen osallistumisen välisen suhteen tarkemman tarkastelun he kuitenkin toivoivat tulevan huomioiduksi jatkotutkimuksissa.

Yhteydenotto poliittisiin päätöksentekijöihin, tässä tutkimuksessa kirjeen kirjoittaminen ministerille tai ministeriöön, tunnustetaan yhdeksi institutionaalisen poliittisen osallistumisen/toiminnan muodoksi (Bäck & Christensen 2020, 445; van Deth 2014a, 361). Rajojen tunnistaminen poliittisen kommunikaation ja poliittisen osallistumisen sekä yksilöllisen poliittisen mielipiteen ilmaisun ja poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen välillä on tämän tutkimusaiheen kannalta merkittävä. Kansalaiskirjeitä tutkitaan sekä politiikan että edustuksellisen demokratian viitekehyksessä, ja varsinkin jälkimmäinen nostaa esille päätöksenteon näkökulman. Kaikki

osallistumismuodot eivät anna tasa-arvoisia mahdollisuuksia sen suhteen, miten niiden avulla voidaan vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon.

Kansalaiskirje on samalla sekä kommunikaation että poliittisen osallistumisen muoto, joka pyritään suhteuttamaan edustuksellisen demokratian päätöksentekoprosessiin. Tässä tutkimuksessa käytettäväksi poliittisen osallistumisen määritelmäksi sopii tarkoituksenmukaisesti Tina Nabatchin (2012) muokkaama, alkujaan IAP2 (International Association for Public Participation) -järjestön vuonna 2007 kehittämä kansalaisosallistumisen kuvaus. Alkuperäinen kuvio yhdistää päätöksenteon ja osallistumisen tasot spektriin, johon Nabatchi on sijoittanut erilaiset kommunikaation muodot (kuvio 2.). Juuri kommunikaation sisällyttäminen tähän jäsenyykseen tekee kuvioista käyttökelpoisen kansalaiskirjeiden arvioimiseksi poliittisen osallistumisen ja demokratian kannalta.



KUVIO 3 Kansalaisosallistumisen spektri (mukailtu Nabatchi 2012; IAP2 2007)

Yllä oleva Nabatchin jäsenyys on sopiva määritelmä käytettäväksi poliittisen osallistumisen määritelmänä tässä maisterintutkielmassa. Kuitenkin kun on tarkoitus, ei vain kuvata poliittista osallistumista sinänsä, vaan tutkia voidaanko kansalaiskirjeet tulkita poliittiseksi osallistumiseksi ja millä ehdoin, Nabatchin tapa tarkastella kommunikaatiota arvioimalla sitä vain kolmen kommunikaation

suuntautuvuuden kautta (yksisuuntainen, kaksisuuntainen, deliberatiivinen<sup>21</sup>) osoittautuu rajoittuneeksi. Osana aiheen teoreettista tarkastelua on aiemmin kuvattu runsaasti useita näkökulmia, joista kirjettä voi poliittisena kommunikaationa tarkastella. Jotta kansalaiskirjeiden merkitystä poliittisena osallistumisena voitaisiin arvioida paremmin, myös kommunikaation laatua on arvioitava moniulotteisemmin.

Kansalaiskirjeiden arvon määrittelyyn poliittisena osallistumisena erityisesti kommunikaation näkökulmasta sopii demokratiaa palvelevan osallistamisen ydintee- moista koostuva kysymyssarja. Se on alun perin kehitetty osallistamistoimia suunnit- televien ihmisten avuksi ja osallistojen demokraattisen arvon lisäämiseksi (Meri- luoto & Litmanen 2019, 271–272). Poliittiseen kommunikaatioon muokattuna kysy- myksiä voidaan soveltaa kansalaiskirjeiden ”poliittisen osallistumisarvon” analysoin- tiin seuraavasti.

### **Kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymykset kommunikaation näkökulmasta**

- 1. Mikä poliittisen kommunikaation tavoite on?**  
(Tiedon, mielipiteiden, kokemusten, näkemysten välittyminen?  
Konsultaatio? Osallisuus? Yhteistyö? Päätöksenteko?)
- 2. Ketkä voivat kommunikoida?**  
(Ikä? Ammatillinen asema? Kansalaisuusstatus?)
- 3. Onko kommunikaatiossa osallistujilla erilainen asema/rooli?**
- 4. Millä tavoin (ml. milloin) on mahdollista kommunikoida?**
- 5. Kuka päättää mikä kommunikaation sisältö on?**
- 6. Onko kommunikaatiolla vaikutusta päätöksentekoon?**

KUVIO 4 Kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittely (mukailtu Meri- luoto & Litmanen 2019, 272)

<sup>21</sup> Deliberatiivinen -käsitteelle ei ole vakiintunutta suomennosta, ja sitä käytetäänkin demokra- tiakirjallisuudessa usein sellaisenaan. Merkitys viittaa puntarointiin, yhteiseen keskusteluun.

## 5.4 Poliittisen osallistumisen muutokset, vaihtelut ja rajat

Demokratia on yksi vallankäytön muoto. Demokraattisesti voidaan hallita muitakin kuin poliittisia yhteisöjä (=valtioita), mutta silloinkin (esimerkiksi työpaikka- ja kouludemokratiassa) on kyse yhteisistä asioista ja niitä koskevasta päätöksenteosta. Länsimaiset demokraattiset valtiot perustuvat ajatukseen edustuksellisesta kansanvallasta, joka toteutuu kun kansalaiset, äänestämällä vaaleissa, valitsevat edustajansa tekemään päätöksiä puolestaan.

Äänestys- ja puolueaktiivisuuden heikkeneminen on ollut länsimaisten demokratioiden yhteinen huoli jo parin vuosikymmenen ajan. Samalla kansalaisten luottamus poliitikkoihin on vähentynyt monissa maissa. Näitä kehityskulkuja on kutsuttu poliittisen osallistumisen ja demokratian kriisiksi tai demokratiavajeeksi. (Caluwaerts & Reuchamps 2015, 151–152; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 5–6; Åström, Jonsson & Karlsson 2016, 1–3.)

Poliittisen osallistumisen muutos on vaikea tutkimuskohde, sillä tutkijatkaan eivät ole yksimielisiä siitä miten sen suuntaa, esimerkiksi tilastojen selvästi osoittamaa vaaleihin osallistumisen vähenemistä pitäisi tulkita. Vaaleissa äänestämisen rinnalla korostuvat tilannesidonnainen aktiivisuus ja henkilökohtaisuus, arjen valinnat ja elämänpolitiikka sekä poliittinen kuluttaminen. Kansalaisten poliittisen osallistumisen kohteet eivät rajoitu vain valtioinstituutioihin, uusina kohteina ovat mm. yritykset. Poliittisen osallistumisen muutosta arvioitaessa on osattava valita oikeat mittarit. Pelkästään äänestysosallistumista tarkastelemalla voidaan ajautua turhan negatiivisiin arviointeihin demokratian tilasta. Toisaalta voidaan päätyä aliarvioimaan demokratian riskejä, jos mikä tahansa poliittinen toimeliaisuus tulkitaan kansanvaltaan sitoutuneisuudeksi. (Bäck & Christensen 2020, 441; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 8, 11–12; Rinne 2011, 16–18.)

Teknologian kehitys on laajentanut demokratiaa mahdollistamalla uudenlaista osallistumista, mutta toisaalta sen merkitystä ei kuitenkaan kannata tulkita yksipuolisesti. Sosiaalisen median kautta organisoidut manipulointikampanjat ovat yleistyneet, ja niitä on todistettavasti käytetty myös vaalihäirintään. Verkon kautta toimivia protestiliikkeitä on autoritäärissä valtioissa lakkautettu helpommin kuin perinteisesti organisoituneita. Internetin demokratialupaukseen joudutaan 2010-luvun optimismin jälkeen suhtautumaan epäillen, eikä vielä tiedetä onko digitaalisista teknologioista demokratioille enemmän hyötyä kuin haittaa. (Ikäheimo & Vahti 2021, 11 – 12; Kestilä-Kekkonen & Korvela 2017, 8, 11 – 12; Rinne 2011, 16 – 18.) Teknologian merkitystä poliittisen osallistumisen muutokseen ei pidä yliarvioida. Poliittinen osallistuminen on pohjimmiltaan pyrkimystä vaikuttaa joko asiantilan muuttumiseen tai sen pysymiseen ennallaan. Olennaista on nähdä poliittinen osallistuminen

ensisijaisesti tavoitesuuntautuneena toimintana, jolloin osallistumisen muoto (online/offline) voidaan nähdä toissijaisena. (Nanz, Heiss & Matthes 2020.)

Vaikka poliittisen osallistumisen vaikutukset ilmenevät pääosin yhteisötasolla, poliittinen osallistuminen perustuu yksilöiden toimintaan ja tarkimmat havainnot siitä voidaan tehdä yksilötasolla. Koulutusta pidetään yleensä yhtenä tärkeimmistä poliittista osallistumista ennakoivista tekijöistä. Korkean koulutustason on todettu Suomessakin lisäävän äänestämisasiivisuutta ja puolueosallistumista eduskunta-vaaleissa, ja selittävän siten yhtenä tekijänä poliittisen osallistumisen eriytymiskehitystä (Wass & Grönlund 2016, 30). Yksilöllisen koulutustason lisäksi asuinympäristön kouluttautuneisuusasteella on norjalaisessa kunta-aineistoon perustuvassa tutkimuksessa todettu olevan aktivoiva vaikutus etenkin yksilölliseen poliittiseen osallistumiseen perustuvissa toiminnoissa kuten yhteydenotoissa poliitikkoihin (Aars & Christensen 2020, 98 – 99).

Yksilön tilannekohtaisten tekijöiden lisäksi on tutkittu myös yhteiskunnallisten olosuhteiden vaikutusta poliittiseen osallistumiseen. Vuoden 2008 eurooppalaisen talouskriisin on todettu vaikuttaneen kansalaisten poliittiseen osallistumiseen. Vaikutuksista ei kuitenkaan voi tehdä selviä johtopäätöksiä perinteisten ja uusien osallistumismuotojen välillä. Hollantilaisessa aineistossa (Linssen, Scheepers, te Grotenhuis & Schmeets 2018, 298) perinteisten osallistumistapojen todettiin vähentyneen talouskriisin aikana. Yhdeksän eurooppalaisen maan aineistoon perustuvassa tutkimuksessa selvitettiin myös osallistumisen taustatekijöitä. Tulosten mukaan talouskriisin todeta vaikuttaneen ihmisten poliittiseen osallistumiseen, mutta moniulotteisella tavalla, mikä vaatii jatkotutkimuksilta metodologisesti pidättäytymistä edustuksellista ja suoraa osallistumista erottelevan kahtiajaon ulkopuolella. (Giugni & Grasso 2019a, 367–368; Giugni & Grasso 2019b, 344.)

Poliittisen osallistumisen yhteiskunnallista ideaalitasoa on vaikea määrittää. Osallistuminen on tavoiteltavaa yksilön ja yhteiskunnan kannalta, mutta kansalaisten jatkuva ja täysimääräinen osallistuminen ei ole mahdollista. Yhteiskunta romahtaisi jos kansalaisilla ei olisi aikaa ja voimavaroja myös olennaisen infrastruktuurin ylläpitoon ja tuotannolliseen toimintaan. Osallistumisella voi hyödyllisten vaikutusten lisäksi olla haitallisiakin, kolmansiin osapuoliin kohdistuvia ulkoisvaikutuksia (mielenosoitusten aiheuttama melu, ruuhkat jne.), eivätkä kaikki (väkivaltaiset yms.) osallistumismuodot ole toivottavia. Kaikkien kansalaisten aktiivisella osallistumisella voidaan laskennallisesti osoittaa olevan myös ajankäytölliset rajat<sup>22</sup>. (Wiberg 2017, 162, 165, 170, 178.)

---

<sup>22</sup> Wiberg (2017, 162) havainnollistaa laskennallisen aikabudjetin kautta mitä seuraisi, jos jokainen suoma lainen äänioikeutettu ottaisi vaalikauden aikana yhden kerran yhteyttä sähköpostilla kaikkiin kansanedustajiin (ajankäyttö 10 s) ja kukin heistä vastaisi (ajankäyttö 5 s) jokaiseen saamaansa sähköpostiin. Näillä alimitoitetuillakin ajankäyttöoletuksilla kuluisi 2,14

Osallistumisen rajojen määrittely on vaikeaa, onko ylipäätään olemassa rajaa sille mistä osallistuminen alkaa ja mihin se päättyy. Erityisen vaikeaa se on silloin kun on kyse käytöksestä (esimerkiksi äänestämättömyys vaaleissa), joka yleensä tulkitaan osallistumattomuudeksi. Poliittinen osallistuminen on käyttäytymistä. Osallistumisen rajojen määrittelyn kannalta on tärkeä todeta, että käyttäytymistä on paitsi toimiminen, myös pidättäytyminen toiminnasta (van Deth 2014a, 354). Äänestämättömyys epäpoliittisuuden nimissä saattaa merkitä niiden vallan lisäämistä, jotka ajattelevat toisella tavalla kuin asianomainen. Epäpoliittisuudellakin voi siis demokratian vallitessa olla oma poliittinen luonteensa. (Alenius 2000, 145.)

## 5.5 Poliittinen osallistuminen Suomessa

Suomen poliittinen järjestelmä on luonteeltaan edustuksellinen demokratia. Tyypillisimpiä edustuksellisen poliittisen osallistumisen muotoja ovat äänestäminen ja puolueiden toimintaan osallistuminen. (Christensen, Jäske, Setälä & Laitinen 2016, 8; Wilhelmsson 2017, 10-11.) Etenkin puolueosallistumisen muodossa tapahtuvan edustuksellisen poliittisen osallistumisen on todettu 2000-luvun alussa vähenneen (Bengtsson & Christensen 2009 mukaan), mutta toisaalta tarkkoja tietoja viime vuosien kehityksestä ei ole olemassa. Kehitys on voinut kääntyä puolueiden välisen polarisaation kasvusta ja aiempaa syvempien erojen näkymisestä hallituksen ja opposition välillä. (Bäck & Christensen 2020, 440.) Suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteinä on politiikan kokeminen liian monimutkaiseksi ja asiantuntijoiden roolin kasvaminen varsinkin kansallisessa päätöksenteossa (Borg & Kestilä-Kekkonen 2017, 66; Murto 2014, 291–296; Rapeli & Koskimaa 2020, 427).

Kansallisten vaalitutkimusaineistojen perusteella (koottu vuosina 2011, 2015 ja 2019) suomalaisten institutionaalisen poliittisen osallistumisen muodot ovat hiukan laskeneet tai pysyneet suunnilleen samana. Äänestysaktiivisuuden tason lasku on havaittavissa, mutta kuitenkin esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaalien äänestysprosentti nousi edellisistä, vuoden 2015 vaaleista. Kansalaisaloitteesta on tullut suosittu osallistumistapa: vuonna 2011 sitä ei vielä ollut käytössä, mutta jo vuonna 2019 lähes 52% tutkimukseen osallistuneista oli kirjoittanut nimensä kansalaisaloitteeseen viimeisen neljän vuoden aikana (vuoden 2015 aineistossa 35%). (Bäck & Christensen 2020, 443–445.)

Kansalaiskirjeet voidaan van Dethin (2014a, 361) poliittisen osallistumisen käsittekartan mukaan sijoittaa institutionaaliseen osallistumiseen. Myös suomalaisissa

---

vuotta/kansanedustaja/vaalikausi. Jokaisen äänioikeutetun 10 s osallistuminen voisi lamaannuttaa eduskunnan.

vaalitutkimusaineistoissa yhteyden ottaminen poliittisiin päätöksentekijöihin on yksi institutionaaliseen poliittiseen toimintaan osallistumisen indikaattoreista. Seuraava taulukko kertoo millaisia suomalaiset ovat aktiivisuudeltaan ja asenteiltaan suhteessa yhteyden ottamiseen poliittisiin päätöksentekijöihin.

TAULUKKO 1 Yhteydenotto poliittisiin päätöksentekijöihin 2011–2019 (Lähde: Bäck & Christensen 2020, 445)

Ottanut yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin (%)	2011	2015	2019
En tekisi missään tapauksessa	15,74	28,6	25,52
En ole tehnyt, mutta saattaisin tehdä	59,19	51,15	56,89
Olen tehnyt viimeksi kuluneiden neljän vuoden aikana	25,07	20,26	17,59

Edellä olevaa tilastoa tarkasteltaessa on todettava, ettei siitä käy ilmi toteutuneen yhteydenoton muoto (kirjallinen viesti/puhelu) tai kohde (paikallisen/valtakunnallisen tason poliitikko). Vuosittaisia eroja tarkasteltaessa aktiivisuuden (toteutuneiden yhteydenottojen) lasku on selvää, mutta asenteissa on vuosien 2015–2019 välillä huomattavissa käännekohtiin positiivisempaan suuntaan vuosien 2011 ja 2015 välisen notkahduksen jälkeen. Yksi mahdollinen tulkinta vuoden 2011 jälkeen tapahtuneelle aktiivisuuden vähenemiselle saattaa olla kansalaisaloitteen käyttöönotto, ja sen mahdollistama uusi kanava poliittisten mielipiteiden ilmaisulle vaalien ulkopuolella.

Kiinnostavan näkökulman tilastojen taakse tarjoaa suomalainen selvitys, jossa tunnistettiin kuusi erilaista kansalaisvaikuttamisen ryhmää, vaikuttajaprofiilia. Vaikuttajaprofiilit eroavat toisistaan vaikuttamistekojen määrän ja vaikuttamiseen osallistumisen motivaatioiden mukaan. Eniten vaikuttamistekoja ja uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin on selvityksen mukaan ”Aktiiviseksi rakentajaksi” nimettyyn vaikuttajaprofiiliin kuuluvilla henkilöillä. Heillä on myös eniten halua vaikuttaa omalle lähipiirille tärkeiden asioiden lisäksi rakenteellisiin, kansallisiin ja globaaleihin asioihin. (Ojajärvi, Tuomisto, Olkkonen & Tikkanen 2020, 8–10.)

Tähän Aktiivinen rakentaja -vaikuttajaprofiiliin kuuluvia henkilöitä oli 20 % selvityksessä haastatelluista. He ovat tyypillisesti projektien ja yhdistysten perustajia ja aktiiveja, kiinnostuneita puoluepolitiikasta, pitävät blogeja ja laativat kansalaisaloitteita. Kyseisen vaikuttajaprofiilin sisällä tunnistettiin erityinen ryhmä (osuus 6 %) ”Superaktiiviset raivaajat”, jotka rakentavat myös muille mahdollisuuksia ja tilanteita osallistua ja vaikuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on, että heidän toimintatapoihinsa mainitaan kuuluvaksi myös oman näkemyksen viestiminen päättäjille ja sosiaalisessa mediassa. (Ojajärvi ym. 2020, 9–10, 24–25.)



## 6 TUTKIMUSTEHTÄVIEN RATKAISUT

### 6.1 Kansalaiskirjeiden määrä ja sisältö

Suomessa ministeriöihin lähetetyt kansalaiskirjeet jaetaan kahteen ryhmään: ministeriölle viranomaisena osoitetut kirjeet ja ministereille osoitetut kirjeet. Molemmista puhutaan ministeriöiden sisäisessä arkityössä kansalaiskirjeinä.

Vuoden 2020 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana kansalaiset lähettivät ministeriöihin ja ministereille yhteensä ainakin 12 500 kirjettä.

TAULUKKO 2 Tietoa ministeriöihin<sup>23</sup> ja ministereille 1.1.-30.6.2020 lähetetyistä kirjeistä

Ministeriö	Vastaanottajana ministeriö	Vastaanottajana ministeri	Yhteensä
VNK	25	391	416
UM	tiedot puuttuvat	192	192
OM	300	569	869
SM	459	1229	1688
PLM	18	19	37
VM	106	39	145
OKM	507	1100	1607
MMM	113	37	150
LVM	435	48	483
TEM	571	532	1103
STM	1635	4000 <sup>24</sup>	5635
YM	68	56	124
<b>Yhteensä</b>	<b>4237</b>	<b>8212</b>	<b>12 449</b>

<sup>23</sup> Ministeriöistä käytetään vakiintuneita lyhenteitä (selitykset Liite 1) ja ne esitetään valtioneuvoston sisällä noudatettavan tavan mukaan ministeriöiden istoriallisessa "ikäjärjestyksessä".

<sup>24</sup> STM:stä ilmoitettu luku on laskennallinen ja perustuu havaintoihin (ei rekisteritietoihin)

Edellisen sivun taulukon luvut ovat suuntaa antavia, koska pandemian aiheuttaman kirjeruuhkan vuoksi kirjeiden vienti asianhallintajärjestelmiin ei ole ollut reaaliaikaista. Todellinen yhteismäärä voi olla 1 000 – 3 000 kpl suurempi. Monet niistä ministeriöistä, joilla oli keskeinen rooli pandemian hoidossa ilmoittivat tämän tutkimuksen tarkastelujakson päätyttyä, että rekisteröimättömien kansalaiskirjeiden vienti järjestelmiin tulee kestämään kuukausia.

Pandemia ei vaikuttanut pelkästään kansalaiskirjeiden määrään, se myös leimasi niiden sisältöä. Liitteessä 2 on kuvattu neljän eniten kansalaiskirjeitä vastaanottaneen ministeriön (STM, SM, OKM ja TEM) useimmin toistuvat teemat kansalaiskirjeiden sisällössä. Viiden yleisimmän teeman joukkoon mahtuu kaikissa ministeriöissä jokin pandemiaan liittymätönkin teema (työttömyys, lastensuojelu, virkanimitykset, valtionavustuspäätökset). Havaintoaineiston perusteella on mahdollista, että joidenkin teemojen runsas käsittely kansalaiskirjeissä saattaa perustua hyvin organisoituun massaviestintään.

### 6.1.1 Kansalaiskirjeet kansalaisten viesteinä kriisioloissa

Seuraavaksi tarkasellaan covid-19 -aiheisten kirjeiden määrää ja sisältöä. Lähimpänä todellisuutta oleva valtioneuvostotason kokonaiskuva covid-19 -aiheisten kirjeiden suhteellisista määristä syntyy tarkasteltaessa vain ministeriölle osoitettuja kansalaiskirjeitä, koska erityisesti ministereille osoitettujen kirjeiden diaarioinneissa ilmoitettiin olevan merkittäviä viiveitä useissa ministeriöissä.

TAULUKKO 3 Tietoa ministeriöihin 1.1.–30.6.2020 lähetetyistä covid-19 -aiheisista kirjeistä

Ministeriö	Ministeriölle osoitetut kirjeet,	joista covid-19 -aiheisiä kirjeitä
VNK	25	14
UM	tiedot puuttuvat	tiedot puuttuvat
OM	300	50
SM	459	15
PLM	18	6
VM	106	30
OKM	507	278
MMM	113	30
LVM	435	121
TEM	571	220
STM	1635	1125
YM	68	3
<b>Yhteensä</b>	<b>4237</b>	<b>1892</b>

Pandemia ja sen vuoksi käyttöön otettu poikkeuslainsäädäntö vaikutti joidenkin ministeriöiden toimialaan erittäin paljon, toisissa ministeriöissä toiminta ei muuttunut juuri lainkaan. Tämä näkyi covid-19 -aiheisten kansalaiskirjeiden

absoluuttisessa ja suhteellisessa määrässä edellä olevan taulukon kuvaamalla tavalla. Joillakin ministeriöillä niin kutsuttuja koronakirjeitä oli muutama (ympäristöministeriö: 3 kpl, puolustusministeriö: 6 kpl), ja kun kirjeiden kokonaismääräkin oli joitakin kymmeniä, pandempia ei vaikuttanut lainkaan kansalaiskirjeiden käsittelyyn.

Pandemian kannalta keskeisimmässä roolissa toimivassa sosiaali- ja terveysministeriössä oli heinäkuussa 2020 rekisteröity 1635 ministeriölle osoitettua kirjettä, joista noin 70% (1125) covid-19 -aiheisia. Ministereille alkuvuoden aikana saapuneita kansalaiskirjeitä oli rekisteröimättä vielä noin 4 000, joista oletettavasti suuri osa on covid-19 -aiheisia kirjeitä. Tällaisen oletuksen suuntaan ohjaa yllä olevan taulukon tietojen lisäksi tieto sisäministerille tulleiden kirjeiden määrästä (1229 kpl), joka oli moninkertainen ministeriön kirjemäärään verrattuna. Covid-19 -aiheisia sisäministerin saamista kansalaiskirjeistä oli 38% (462 kpl).

Seuraavaksi covid-19 -aiheisten kansalaiskirjeiden sisältöä tarkastellaan koko havaintoaineiston, sekä ministeriöille että ministereille osoitettujen kirjeiden otsikointien perusteella.

”Ei varmaan yllätys, mutta kysymykseni liittyy Korona-virukseen ja karanteeniin.” Näin oli otsikoinut eräs sosiaali- ja terveysministeriölle kirjeen kirjoittanut kansalainen. STM:lle alkuvuonna 2020 lähetetyissä kansalaiskirjeissä näkyi akuutin kriisin hätä, joka osittain on pandemiaan sopeutumisen ja tilanteen yleisen helpottumisen myötä jo yhteiskunnasta poistunut. Tuolloin oltiin vielä huolissaan hengityskoneiden riittävydestä ja olisiko maskeja mahdollista saada yksityiskäyttöön. Kaikki keinot haluttiin käyttöön, syljeskelyn kieltämisestä alkaen. STM sai myös paljon palautetta jokaiseen suomalaiseen kotiin lähetetyn korona-aiheisen infokirjeen epäonnistuneesta sisällöstä, taitosta ja jakelusta.

STM:n lisäksi neljä muuta ministeriötä sai vastattavakseen niin kutsuttuja koronakirjeitä satamäärin. Sairauden hoidon ja taruntariskin lisäksi kansalaisiin vaikuttivat muun muassa koulujen yhtäkkinen siirtyminen etäopetukseen ja lyhyellä varoitusajalla tapahtuneet muutokset ylioppilaskirjoitusten toteuttamisessa ja korkeakoulujen valintakoejärjestelyissä. Opetus- ja kulttuuriministeriö sai näiltä osin vastattavakseen noin 300 covid-19 -aiheista kansalaiskirjettä. Pääsykokeiden järjestämiseen ehdotettiin mallia Etelä-Koreasta ja jollekin koronakriisi oli aihe ottaa ministeriöön yhteyttä varhaiskasvatuksen unikavereista. Monet OKM:öön kansalaiskirjeen lähettäneistä odottivat erityisesti kirjastojen avautumista.

Lentojen yhtäkkinen lopettaminen ja rajojen sulkeutuminen Euroopassa aiheutti mittavaa huolta ja hätää, kymmenet ihmiset kysyivät keinoja palata Suomeen tai lupaa yksittäisen laivalipun ostoon suoraan liikenne- ja viestintäministeriöstä, jonne covid-19 -aiheisia kansalaiskirjeitä saapui noin 120 kpl. Myös autojen katsastuksen määräaikojen noudattaminen ja siihen liittyvä tartuntavaara huoletti montaa

LVM:öön kirjoittanutta kansalaista. Sisäministeriöön kirjoittaneet kansalaiset käsittelivät covid-19 -aiheisissa kirjeissään (noin 150 kpl) Uudenmaan sulkemista ja pohtivat muodostaako nuohoussäädösten noudattaminen terveysriskin. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaanotti noin 220 kpl covid-19 -aiheista kirjettä kansalaisilta. Niissä otettiin kantaa muun muassa ravintoloiden ja muiden yritysten sulkemiseen sekä niille annettavaan erityistukeen.

Ministeriörajat ylittäviä, pandemiaan liittyviä huolenaiheita kansalaisilla oli myös. Erovanhempien tai muuten kahdessa kodissa asuvien lasten tapaamisoikeuden toteutuminen poikkeusoloissa, sairaaloiden vierailukieltojen vaikutus isien mahdollisuuksiin osallistua lastensa synnytykseen ja ikäihmisten tilanteen suhteuttaminen sosiaalisten kontaktien välttämissuositukseen olivat aiheita, jotka vaikuttivat aiheuttaneen ongelmia tai sellaista huolta, joka näkyi useissa ministeriöissä.

Edellisiin teemoihin liittyneekin monta näkökulmaa, jotka sijoittuvat eri ministeriöiden toimialoille. Toisaalta kun kyse oli sairauden aiheuttamasta kriisistä, sosiaali- ja terveysministeriöön saatettiin kirjoittaa sellaisistakin asioista, jotka olisivat ehkä kuuluneet toisen ministeriön toimialaan. Monissa STM:öön lähetetyissä covid-19 -aiheisissa kirjeissä kiinnitettiin paljon huomiota taloyhtiön isojen remonttien ja kiirettömien huoltotöiden aiheuttamaan mahdolliseen tartuntariskiinkin kodin asukkaille. Osa näistä kirjeistä olisi ehkä ollut tarkoituksenmukaisempaa lähettää suoraan ympäristöministeriöön.

Kuten yleensäkin, avunpyyntöjen lisäksi kansalaiset tarjoavat myös apuaan. Koronakriisin ratkaisuksi ehdotettiin mitä moninaisempia ideoita alkaen ikäihmisille järjestettävistä skype-päivällisistä päätyen vaippojen hyödyntämiseen hengityssuojaimina tai viruksen torjumiseen otsonivedellä tai eteerisillä öljyillä. Ehdottipa joku kansalainen sosiaali- ja terveysministeriölle kansalaisten auttamisideat keräävän sivuston perustamista. Mielenkiintoinen, mutta tuntemattomaksi jäänyt ehdotus koski uutta nimeä koronavirukselle. Aineiston laadusta johtuen jäi valitettavasti epäselväksi mikä nykyistä parempi nimi koronavirukselle olisi ollut, se ei kansalaiskirjeelle kirjatusta otsikosta valitettavasti ilmennyt.

Kysymys, kiitos, moite, kannanotto, avunpyyntö tai kehittämissuositus ovat tyypillisimpiä funktionaalisia motiiveita ottaa yhteyttä hallintoon tai poliittisiin päätöksentekijöihin. Tältä osin covid-19 -aiheiset kirjeet eivät poikenneet muista ministeriöihin ja ministereille lähetettävistä kirjeistä. Kriitikki suojainhankinnoista, kysymykset pääsystä Suomeen autolla Euroopan halki ajaen, kannanotto koulujen oikea-aikaiseen avaamiseen, moitteet tietyn alueen asukkaiden huonosta koronakurista, tai joskus myös kiitos asioiden hyvästä hoitamisesta ovat kaikki tyypillisiä kirjeiden funktionaalisia näkökulmia mistä tahansa muustakin aiheesta.

## 6.1.2 Kansalaiskirjeiden aikaulottuvuudet

Kansalaiskirjeet ovat ajassa elävä ilmiö. Vaikka niiden rekisteröinti ei olisi reaaliaikaista tutkimuksen näkökulmasta, hallinnolle ja poliittisille päätöksentekijöille ne kertovat reaaliaikaisesti kansan mielipiteet lainsäädännössä vireillä olevista tai muuten ajankohtaisista asioista. Koronakriisin lisäksi kansalaiskirjeitä kirjoitettiin runsain mitoin muistakin poliittisesti pinnalla olevista aiheista kuten esimerkiksi ministeriön kansliapäällikön virkaan nimittämisestä (SM), vanhemmuutta koskevasta terminologiasta (isä- ja äiti-sanat) perhevapaa uudistuksen yhteydessä (STM) ja naisvihamieliseksi tulkittavasta erään ajatuspajan julkaisusta ja sitä koskevan valtionavustuksen perumisesta (OKM).

Kansalaiskirjeet elävät ajassa moneen suuntaan. Pandemia on akuutti kriisi, mikä ilmeni kansalaiskirjeiden sisällössä tutkittavana ajanjaksona. Se ei peittänyt kuitenkaan kokonaan alle muita, tulevaisuuteen liittyviä (ilmastonmuutos, luonnon säilyminen, kansantalouden kestävyys) aiheita, joista myös paljon kirjoitettiin. Kansalaiskirjeiden kirjoittajien mielessä aika kulki myös toiseen suuntaan. Otsikoiden perusteella joillekin kansalaiskirjeiden lähettäjästä motiivi kirjoittamiseen on ollut kauempana menneisyydessä olleet henkilökohtaiset kokemukset, esimerkiksi lastenkotielämästä 1950-luvulla (STM) tai poliisiväkivallasta ja kotiin tehdystä ratsiasta 1980-luvulla (SM). Yleisellä tasolla menneseen aikaan palattiin pandemiaan liittyen: eräs kansalainen halusi kertoa elinkeinoministerille kulkutautien historiasta ja toinen lähetti postia sosiaali- ja terveysministeriöön neuvoakseen Espanjantaudin hoitamisesta saatavista opeista.

Kansalaiskirjeiden sisältöjen koko kirjo käy ehkä parhaiten kuitenkin esille sellaisista aiheista, jotka ovat tulkittavissa joko täysin ajattomiksi tai jonkinlaisiksi kestoaiheiksi ilman kytkentää esimerkiksi lainsäädännön uudistamiseen. Oikeusministeriöön kirjoitetaan paljon velallisten asemaan ja ulosottoon liittyvistä asioista, oikeusministerille ehdotetaan yhdessä kirjeessä uuden pääkaupungin perustamista ja toisessa kirjoitetaan kirkkoherran sängystä (otsikko ei kerro enempää). Sisäministerille kirjoitetaan erittäin paljon pakolaisuudesta, mutta sisäministeriöön lähetyissä yksittäisissä kirjeissä pohditaan juhannuskokon sytyttämistä ja lottoarvonnan plusnumeron lainmukaisuutta.

Pääministerille ilmoitetaan kirjeessä laulusta, jossa on pätkiä hänen puheestaan. Hiusten pituus varusmiespalvelun aikana on aiheena puolustusministeriöön kirjoittaneelle kansalaiselle. Elinkeinoministeri on saanut yksittäisiltä kansalaisilta kirjeitä pallosalamoiden sisältämästä energiasta ja Sibeliukseen liittyvän matkailutarjonnan lisäämisestä Helsinkiin, ja samanaikaisesti erilaisten keksintöjen

esittely ja niille mahdollisesti ministeriöstä saatava tuki on saanut usemman kansalaisen lähettämään kirjeen aiheeseen liittyen.

Nykyisin jo ajattomaksi luokiteltava aihe on valkuposkihanhet, joista kirjoitettiin tarkasteluajankana niin ympäristöministerille kuin maa- ja metsätalousministeriöön. Monet opetus- ja kulttuuriministeriöön lähetetyt kansalaiskirjeet on otsikoitu rekisteröintivaiheessa koulukiusaamiseen liittyväksi, yksittäisissä kansalaiskirjeissä pohditaan yhtenäisiä koulupukuja tai siivouksen opettamista peruskoulussa. On kiehtovaa, että lähes samana päivänä yksi kansalainen kirjoittaa yhteen ministeriöön (OKM) kysyäkseen perinneneuleiden tekijänoikeuksista ja toinen toiseen ministeriöön (LVM) ehdottaen, että valtio tai YLE voisi tehdä oman deittisovelluksen. Tämä osoittaa, että kansalaiskirjeet ovat samalla kertaa sekä ajaton että aikansa ilmiö.

## **6.2 Kansalaiskirjeet poliittisen osallistumisen muotona**

Mikael Agricolan kirjettä kuningas Kustaa Vaasalle vuonna 1537 (aiemmin kohta 3.2) voitaneen pitää keskiaikaisena opintotukihakemuksena, ja siten yhtenä varhaisena esimerkkinä kirjeestä (sosiaali)poliittisena kommunikaationa. Tällaisen tulkinnan voi tehdä kahdella perusteella: kirjeen sisällön (yksityinen hätä, jolla ylempää merkitystä) ja valta-asetelman (hallitsija-alamainen) perusteella. Edellinen päätelmä jättää kuitenkin vielä auki tämän tutkimuksen ydinkysymyksen: onko kirjeitse tapahtuva poliittinen kommunikaatio myös poliittista osallistumista.

Seuraavaksi tarkastellaan suomalaisiin ministeriöihin lähetettyjä kansalaiskirjeitä tutkimuksen aiemmin esitellyssä teoreettisessa kontekstissa. Havaintoaineistoa tarkastellaan ensin suhteessa politiikan käsitteeseen ja sitten suhteessa kommunikaation luonteeseen ja osallistumisen prosessiin. Lopuksi kansalaiskirjeaineistoa tarkastellaan suhteessa aiemmin esitettyihin kahteen arviointikehikkoon (kansalaisosallistumisen spektri ja kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymykset).

### **6.2.1 Poliitikka, kommunikaatio ja osallistuminen kansalaiskirjeissä**

Arendtin ja Aleniuksen ajatteluun viitaten on aiemmin todettu kaikkien ihmisenä olemisen ehtojen liittyvän tavalla tai toisella politiikkaan, ja että politiikan ja demokratian haasteet ovat pohjimmiltaan ihmisyyden ja moninaisuuden haasteita. Poliitikassa ei ole kyse yhdestä totuudesta, vaan useista erilaisista mielipiteistä, ja kyse on aloitteellisuudesta ja rohkeudesta paljastaa itsensä sanojen kautta. (kohta 5.1)

Ihmisten moninaisuus ja erilaisten mielipiteiden kirjo tuli todistetuksi edellä (kohta 6.1) kun kuvattiin kansalaiskirjeiden määrää ja sisältöä. Aloitteellisuudesta ja rohkeasta omana itsenään esiin tulemisesta kertovat esimerkkeinä seuraavat havaintoaineiston kansalaiskirjeiden otsikot, jokainen omalla laillaan: "Huuto väliinputoajan kuilusta", "uudesta EU tasoisesta dronelennätys säännöstöstä pieni utelu...", "Hyvät päättäjät herätkää, miten verottajaa huijataan". Kansalaiskirjeissä on kyse politiikasta, itsensä paljastamisesta sanojen kautta.

Kommunikaatiota yleensä pidetään sitä parempana mitä kaksisuuntaisempaa se on. Poliitikassa vuorovaikutus erilaisten ihmisten ja mielipiteiden välillä voi olla joskus arvo sinänsä, riippumatta toteutuuko sen kaksisuuntaisuus (kohta 5.1) Ei voi kuitenkaan vähätellä ihmisten kokemusta kuulluksi tulemisen tärkeydestä (kohta 3.2.2), tätä ilmentävät seuraavat havaintoaineiston otsikoinnit: "Olen katkera tällaisista vastauksista, jotka kumotaan ...", "Did you get my message" ja "Outoa valikointia - kelle vastataan". Osasta ministeriöistä tuli tiedot sekä saapuneista että vastatuista kansalaiskirjeistä. Suurimpaan osaan on pyritty ruuhkaisenaikin aikana vastaamaan.

Kansalaiskirjeiden merkitys poliittisen kommunikaation välineenä ei perustu niiden tekniseen yhteyteen hallintoon ja poliittisiin päättäjiin, vaan niiden sisältöön. Kansalaiskirjeissä henkilökohtaisesta tulee, kuluneen sanonnan mukaan, poliittista. (kohta 3.2.3). Havaintoaineiston kirjeiden henkilökohtaisuus puhuttelee, vaikka niihin ei voi tutustua otsikkotasoa enempää: "Viimeinen oljenkorsi", "Yksinasuvan ja riskiryhmään kuuluvan ruoka-asiat, kansanosamurha Suomessa karanteenin johdosta", "Elma-äitini kuolee pian!" ja "Käännyn teidän puoleenne kun en ole saanut apua mistään".

Aiemmin on todettu, että osallistuminen syntyy osallisuuden kokemuksesta toimijuuden kautta ja että nämä kaikki käsitteet kytkeytyvät joko suoraan tai välillisesti valtaan tai vaikuttamiseen (kohta 5.2). Havaintoaineiston sisältämien kansalaiskirjeiden otsikointien perusteella kirjoittajat tiedostavat yhteytensä valtaan, joissakin hyvinkin selvästi: "Tiedustelu miten lait saa muutettua", "Suomi ei ole oikeusvaltio", "Miten voidaan saada lakeja toimimaan", "Perus- ja ihmisoikeuksista valtionhallinnossa" ja "Äänestämisen ilmaisuus, mistä lisätietoa?" Omien vaikuttamismahdollisuuksien tiedostaminen näkyy hyvin myös niissä kymmenissä kansalaiskirjeissä, jotka koskevat jo tehtyjä (taksilaki, sähkönsiirtohinnot) tai tekeillä olevia (ympäristöasiat, perhevapaaudistus) poliittisiä päätöksiä ja niiden koettuja tai ennakoitavissa olevia vaikutuksia.

Osallistumista ei synny ilman toimijuutta. Toimijuudessa on kyse yksilön voimavaroista, kyvystä irrottautua vastoinkäymisistään ja suuntautua tulevaisuuteen omien tekojensa kautta (kohta 5.2). Tällaista toimijuutta kansalaiskirjeissä ilmenee

niiden otsikointien perusteella paljon. Osallistumisen kannalta kaikki toimijuus on yhtä arvokasta on sitten kyse yrityksestä korjata oman elämäntilanteen esille nostamaa epäkohtaa tai pyrkimyksestä parantaa laajemmin yhteiskunnallista tilannetta. Monesti näitä pyrkimyksiä ei voi edes erottaa toisistaan.

Esimerkkeinä oman tilanteen korjaamisyhteyksistä seuraavat kansalaiskirjeisiin viittaavat otsikot: "Kuulovammaisen kokemuksia terveyskeskusten ja sairaaloiden puhelinvastaajien jonotusäänistä" ja "Lomautusaika ja Kelan asumistuen laskuperusteet". Molemmissa kirjeissä taustalla on myös muita kuin kirjoittajaa itseään koskeva ongelma, jonka esille nostamalla voi auttaa itsensä lisäksi muitakin.

Kelan asumistuen myöntämisperusteista ja niiden aiheuttamista ongelmista koronakriisin vuoksi lomautetuille lähetettiin tarkastelujakson aikana lukuisia kansalaiskirjeitä. Täten taustalla saattoi olla tilanne, johon hallinto ei ollut osannut lainkaan varautua. Muutokset palveluiden järjestelyissä ja niiden aiheuttamat ongelmat ovat hyvin yleisiä kansalaiskirjeiden aiheita. Ilmeisesti erään sairauden hoitokäytännöt olivat muuttuneet HUS-poliklinikalla, koska useat sairautta potevat kansalaiset olivat kirjoittaneet elämäntilanteestaan ja siihen tarjolla olevasta hoidosta.

Esimerkkeinä sisällöltään ja rakenteeltaan kahdesta erilaisesta pyrkimyksestä parantaa laajemmin jotakin yhteiskunnallista tilannetta ovat kirjeet karkeista ja tiedon käsittelystä. Karkkipussien epäterveellisyyttä ja niiden kalorimerkintöjä koskeva kirje oli ensin lähetetty sosiaali- ja terveysministeriöön, josta se oli diaaritietojen perusteella siirretty käsiteltäväksi maa- ja metsätalousministeriöön. Kirjeen oletettuna taustana lienee huoli kansanterveydestä. Oikeusministeriölle lähetetty kansalaiskirje sisälsi otsikoinnin muukaan ehdotuksen big data-analyysimenetelmien käyttämisestä eri tuomioistuinten käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Oletettuna taustana tässä voi olla pyrkimys parantaa kansalaisten oikeusturvaa sekä yhdenmukaisempien ratkaisujen että nopeampien oikeusprosessien kautta.

Kansalaiskirjeen sisältö voi olla poliittinen monesta eri näkökulmasta tarkasteltuna. Kansalaiskirjeen kirjoittaminen voi ilmentää osallisuutta, toimijuutta ja osallistumista monin eri tavoin. Mutta voiko kansalaiskirjeen arvoa poliittisena osallistumismuotona arvioida jollain tavoin? Ja pitäisikö sitä arvioida? Poliittisella osallistumisellakin on rajansa (kohta 5.4). Sillä on myös ongelmansa. Kansalaiskirje on poliittisen osallistumisen väylä, jonka kautta kansalaiset voivat ilmaista mielipiteitään täysin itse haluamallaan tavalla. He voivat myös päättää itse, miten ja milloin he osallistuvat. On kuitenkin väärin tulkita kaikki kansalaiskirjeet poliittiseksi osallistumiseksi, joskus kyse voi olla enemmän vain tunteen ilmaisusta tai yksinkertaisesti pelkämästä huonosta käytöksestä.

Raja poliittisen kommunikaation ja poliittisen itseilmaisun sekä poliittisen osallistumisen välillä on vaikea vetää, ja juuri siksi se vaatii huolellista analyysia



(Hosch-Dayican 2014, 345; Ohme, de Vreese ja Albæk 2018, 35). Tämä raja on olennaisen tärkeä kansalaiskirjeiden merkitystä arvioitaessa (tarkemmin sivulla 37).

Omaehtoisessa poliittisessa osallistumisessa on riskejä edustuksellisen demokration toimivuuden kannalta. Vaikka ihmisten osallistumisella olisikin poliittinen motiivi, heidän tavoitteensa saattavat olla epämääräisiä ja heidän tavoittelemansa vaikutukset vaikeasti ymmärrettäviä. Tällaisessa tilanteessa poliittisten päättäjien on vaikea tietää mitä ihmiset oikeasti haluavat ja se voi heikentää päättäjien valmiuksia ottaa vastaan kansalaisten vaatimuksia. Kansalaiskirjeet voivat toimia sitä paremmin poliittisen osallistumisen muotona, mitä tiiviimpi niiden kytkös poliittiseen päätöksentekoon on. Edustuksellisen demokration ydinidea on siinä, että kansalaisten vaatimukset kanavoituvat päätöksentekoon. (Bäck & Christensen 2020, 439–440.)

## 6.2.2 Kaksi tapaa arvioida poliittista osallistumista kansalaiskirjeissä

Aiemmin (kohta 5.3) kuvattu kansalaisosallistumisen spektri toimii ensimmäisenä väljänä arviointikehikkona kansalaiskirjeiden arvioimiseksi poliittisen osallistumisen muotona. Kun tarkastelee kansalaisille annettua lupauksia ja tavoitteita, kansalaiskirjeet toimivat jaetun päätöksenteon toisella tasolla, jossa kansalaisten huolia kuullaan ja heiltä saadaan ratkaisuja koskevaa palautetta sekä heille kerrotaan kansalaisten tavoitteiden vaikutuksista päätöksiin. Kommunikointi on ylittänyt kaksisuuntaisuuden rajan, siihen pyritään ja se toteutuukin osittain.

Kuitenkin jaetun päätöksenteon taso jää kuitenkin vain konsultoinnin tasolle, vaikka seuraavaakin tasoa (=osallisuus) jo lähestytään. Tässä arviointikehikossa osallisuus edellyttäisi, että kansalaisten kanssa työskennellään suoraan koko prosessin ajan. Osallisuudenkin ehdot täyttäviä prosesseja ministeriöissä on, ja jopa yhteistyön tasolle yltäviä, mutta kansalaiskirjeet ja niitä koskevina hallinnollisina käytäntöineen eivät tämän arviointikehikon mukaan osallisuuden tasolle yllä.

Kansalaiskirjeiden ja muiden, syvemmälle päätöksenteon tasolle yltävien prosessien ero on siinä, että muut ovat ministeriön taholta suunniteltuja ja ohjattuja. Kansalaiskirjeet eivät. Huomioiden kuinka suuren ja täysin ennakoimattomissa olevan työmäärän kansalaiskirjeet ministeriöissä aiheuttavat ja millaiseen, osittain kaotettaiseen tilanteeseen kansalaiskirjeiden ennakoimaton vyöry voi ministeriöiden toiminnan saada, voidaan jopa puhua käänteisestä osallistamisesta. Kansalaiset osallistavat hallinnon (ministeriöt) ja päätöksentekijät (ministerit) ja tekevät tavalla, joka muisuttaa anarkiaa. Onkin helppo yhtyä Manken (2008, 51)

ajatteluun siinä, että kansalaiskirjeitä on vaikea täysin ongelmitta integroida poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden toimintaan (kohta 4.3).

Kansalaiskirjeiden arvoa poliittisena osallistumisena voi arvioida tarkemmin tavalla, joka ottaa kansalaisosallistumisen spektriä paremmin huomioon kommunikaation moniulotteisuuden. Tällaisena tarkempana arviointikehikkona toimii kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymykset, jotka on muokattu kommunikaation näkökulmasta. Kysymysten pohjana on käytetty demokratiaa palvelevan osallistamisen ydintemoista koostuvaa kysymyssarjaa (esitelty aiemmin kohdassa 5.3).

Seuraavaksi käydään kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymykset läpi yksi kerrallaan peilaten vastauksia sekä kansalaiskirjeiden teoreettiseen kontekstiin että tässä tutkimuksessa käytössä olleeseen havaintoaineistoon. Ensimmäiseen kysymykseen (**Mikä poliittisen kommunikaation tavoite on?**) on vaikeaa tietää todellista vastausta kysymättä tavoitteita kirjeiden lähettäjiltä itseltään. Vaikka tuoreen suomalaisen selvityksen perusteella (kohta 5.5) voidaan päätellä millaisen vaikuttajaprofiiliryhmään osa kansalaiskirjeiden kirjoittajista todennäköisesti kuuluu ja mitkä heidän motivaationsa vaikuttamiseen ovat, siitä ei voida päätellä mitään yleistä kansalaiskirjeiden kirjoittajien tavoitteista.

Tämän tutkimuksen havaintoaineisto kuitenkin antaa joitakin viitteitä kirjeiden kirjoittajien tavoitteista. Joissakin kansalaiskirjeiden otsikoinneissa ilmenee selvästi myös sen lähettämisen tavoite, onko esimerkiksi kyse avunpyynnöstä ("Hätä!"), kokemusten välittämisestä ("Vanhustenhoidosta Suomessa ja siihen liittyvistä haasteista vanhuksen näkökulmasta", "Valitus kiinteistönmuodostamislain puutteista"), kysymyksestä ja lisätietojen saamisesta ("Onko Suomessa neljä vai viisi liikennemuotoa? EU:ssa on viisi.") vai tavoitteesta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ("Huomioikaa tämä ennen kuin päätätte yliopistojen pääsykokeiden peruuttamisesta").

Toiseen kysymykseen (**Ketkä voivat kommunikoida?**) antaa vastauksia sekä lainsäädäntö ja ohjeistus (niiden puute) että havaintoaineiston sisältämät tiedot. Kansalaiskirjeitä saa kirjoittaa kuka tahansa, joka osaa kirjoittaa ja saa idean kirjeen lähettamisestä. Toisin kuin esimerkiksi äänioikeus, kirjeen kirjoittamisen oikeus ei ole sidottu ikään, asuinpaikkaan tai kansalaisuuteen liittyviin ominaisuuksiin.

Havaintoaineiston perusteella kirjeitä kirjoitetaan eri puolilta Suomea: "Jätehuolto Varsinais-Suomessa", "Henkilötietojen keräämisestä Tornion ja Haaparannan välillä", "Etelä-Pohjanmaan ulosotto", "Lohjan sairaala", "Harvainvallan diktatuuri-demokratiaa Lappeenrannassa" ja "Ahvenanmaalla suojavarusteista annetuista ohjeista". Kansalaiskirjeitä kirjoitetaan kotimaisten kielten lisäksi paljon myös englanniksi. Saamenkielistä kirjettä ei ollut havaintoaineistossa yhtään, mutta yksi

saksankielinen ja yksi ranskankielinen kirje oli opetus- ja kulttuuriministeriöön lähetettyjen kirjeiden joukossa.

Kansalaiskirjeitä kirjoittavat kaikenikäiset. Havaintoaineiston perusteella kaikki lasten lähettämät kirjeet oli osoitettu suoraan jollekin ministerille. Pääministeri on saanut vetoomuksen 10-vuotiaalta Sisiltä, myös seuraavissa kirjeissä ikä ilmenee suoraan havaintoaineistosta: "Nelli 9v terveisiä" ja "8-vuotiaan kirje Lille". Useimmiten ikä on pääteltävissä otsikoinnista asiasisällön perusteella kuten seuraavista esimerkeistä käy ilmi: "Koululaisen hätähuuto koronan ajalta", "Kuudesluokkalaisen ehdotus kirjastojen osittaiseksi avaamiseksi Tampereella", "Avata ammatikouluja - please!" ja "Ysiluokka ja pelkään kouluun menoo". Kansalaiskirjeen lähettäjän ikä oli pääteltävissä myös niissä tapauksissa, joissa otsikoinnista kävi ilmi että kirjoittaja on vanhus tai ikäihminen.

Kolmanteen (**Onko kommunikaatiossa osallistujilla erilainen asema/rooli?**) ja viidennen (**Kuka päättää mikä kommunikaation sisältö on?**) kysymykseen on kaikkein yksiselitteisintä vastata. Kansalaiskirjeiden lähettäjällä (kansalainen) ja vastaanottajalla (hallinto, poliittinen päättäjä) on selvästi erilainen asema ja rooli, ja kommunikaation sisällöstä päättää (tai ainakin sen teeman valitsee) kansalainen. Kommunikaatio on monin tavoin asymmetristä kuten aiemmin (kohta 3.2.2) on kuvattu. Erilainen rooli liittyy ennen kaikkea poliittiseen/hallinnolliseen valtaan ja päätöksenteko-oikeuteen. Tämän vuoksi kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymyksistä kolmas ja kuudes (**Onko kommunikaatiolla vaikutusta päätöksentekoon?**) liittyvät arvioinnin kannalta kiinteimmin yhteen. Tietoa kansalaiskirjeiden vaikutuksista poliittiseen päätöksentekoon ei ole saatavissa teoria- tai havaintoaineistosta.

Kansalaiskirjeiden muotoa ei ole millään tavoin ohjattu tai rajattu. Niitä voi lähettää sähköpostein tai paperisina kirjeinä, ja havaintoaineistossa on kirjattu ministereiden vastauksia myös tekstiviesteihin tai ministeriöiden palvelusivujen kautta tullessiin kansalaisten palautteisiin. Neljänteen kysymykseen (**Millä tavoin on mahdollista kommunikoida?**) voikin vastata: kaikin mahdollisin ja kuviteltavissa olevin tavoin, sillä muodon lisäksi myös tyyli on täysin vapaa. Havaintoaineistosta löytyy "tyylinäytteitä" joka lajista. Voi kirjoittaa juhlallisesti "Ärade Minister", tuttavallisesti "Hei, asiaa teille", rehvakkaasti "Terve Tuula Haataiselle", pateettisesti pilkutta ja pienillä kirjaimilla "vain hyvä jumala voi antaa avun suomen kansalle hallitukselle, eduskunnalle, poliisille" ja hyväntuulisella slangilla "Takaus jutska 😊".

Kansalaiskirjeitä kirjoittavat ihmiset kaikenlaisissa elämäntilanteissa. Niitä kirjoittavat niin harrastuksensa jatkumisesta huolissaan olevat golfinpelaajat kuin kadonneesta omaisesta huolissaan olevat läheiset. Otsikoinnin perusteella esimerkkejä voi poimia muitakin. Sosiaali- ja terveysministeriöön on kirjoittanut

kodittomien suojan ruoka-apua koskevaan päätökseen tyytymätön henkilö. Elinkeinoministerille kirjoittanut henkilö haluaa ilmoittaa yhdysvaltaistoimijoiden olevan kiinnostuneita hänen keksinnöstään. Omasta elämäntilanteestaan voi kirjoittaa juuri silloin kun haluaa, ilman määräaika. Kattava vastaus neljanteen kysymykseen onkin: kansalaiskirjeitä voi kirjoittaa millä tavoin tahansa, myös milloin tahansa.

Kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymysten perusteella kansalaiskirjeet ovat yksi poliittisen kommunikaation omaleimainen muoto. Kaikki kansalaiskirjeiksi rekisteröidyt yhteenotot eivät kuitenkaan täytä poliittisen kommunikaation tunnusmerkkejä. Esimerkiksi ministereiden nimikirjoituspyynnöt ovat selkeimmin esimerkkejä tällaisista yhteydenotoista. Havaintoaineiston perusteella ministerit saavat paljon asiattomia viestejä ja he ovat usein myös massapostituskampanjoiden kohteena. Oma kysymyksensä ovat ne kansalaiset, jotka jatkuvasti ja toistuvasti lähettävät sisällöltään epäselviä tai varsin monitulkintaisia kirjeitä. Koska havaintoaineistossa oli pelkät otsikot ilman lähettäjä tietoja, se ei sellaisenaan antanut tietoa siitä kuinka moni tai mitkä epäselvistä viesteistä olivat saman henkilön kirjoittamia. Tässä mielessä huomiota kiinnitti kuitenkin joidenkin ministeriöiden käyttämä kirjaustapa: "Useita aiheita", ilman ainuttakaan muuta sisältöviittausta (vaikka rivin merkkimäärä olisi sallinut).

Ehkä noin neljännes kansalaiskirjeistä on otsikkotietojen perusteella valituksia tai moitteita jonkun viranomaisen toiminnasta, avunpyyntöjä tai tiedusteluja, joiden yhteys poliittiseen päätöksentekoon voi jäädä ohueksi. Ministeriöihin lähetetään paljon myös ystävällisiä tervehdyksiä ja kiitoksia ja ministerit saavat jonkin verran henkilökohtaisiakin tervehdyksiä ja muistamisia. Joskus kiitosviesti laajenee kattamaan koko valtionhallintoa kuten tästä erään ministerin toukokussa 2020 saamasta kansalaiskirjeen otsikosta ilmenee: "Suuri kiitos Presidentille, Pääministerille ja koko hallitukselle".

Kansalaiskirjeiden merkityksen poliittisena osallistumisena ratkaisee lopulta kaksi asiaa: kuinka paljon painotetaan arviossa politiikkaa (ihmisten moninaisuutta erilaisine mielipiteineen ja niiden esittämistä) vai demokratiaa (edustuksellista päätöksentekoa ja pyrkimystä vaikuttaa siihen kansalaiskirjeen avulla). Tämän tutkimuksen havaintoaineiston perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä kansalaiskirjeiden vaikutuksesta poliittiseen päätöksentekoon. Sen sijaan viitteitä kansalaiskirjeistä poliittisena kommunikaationa, osallisuutena ja toimijuutena havaintoaineisto antoi runsaasti. Samoin siitä, että kirjeiden kirjoittajat ovat tietoisia omasta asemastaan, ja he myös tietoisesti käyttävät tuota asemaansa ja pyrkivät vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

### 6.3 Kansalaiskirjeiden tutkiminen

On vaara, että demokratiaa ja poliittista osallistumista tarkastellaan ja tutkitaan katkoksellisena kertomusrakenteena, joka jättää historiaa näkymättömiin ja tuottaa nykyhetkestä vääristynyttä käsitystä (Keränen 2017, 138). Kansalaiskirjeiden osalta demokratiakertomus on katkennut kenties jo vuosisatoja sitten, ja niistä on kerrottu vain hallinnollista tarinaa. Yksi kansalaiskirjeiden tutkimisen ehto on tutkia niitä aina osana historiallista ja eurooppalaista kehitystä. Tämän tutkimuksen perusteella se on mahdollista ja hyödyllistä poliittisen osallistumisen tutkimisen kannalta.

Kansalaiskirjeiden tutkiminen aikalaistutkimuksena on haaste. Tietosuoja edellyttäisi tutkimuslupaa, jotta kansalaiskirjeitä voisi tutkia muuten kuin otsikkotasolla, esimerkiksi sisällönanalyysin keinoin. Silloinkin kun tutkimusta tehdään otsikkotasolla, kirjeiden rekistöimisviiveestä johtuen eheän rekisteriaineiston muodostumiseen kuluu kuukausia. Mikäli tarpeen, kansalaiskirjeiden tutkimisen etiikkaan ja tietosuojaan liittyviä haasteita voitaneen ratkaista suostumusmenettelyn sekä aineistojen anonymisoinnin ja pseudonymisoinnin avulla.

Kansalaiskirjeiden tutkiminen rekisteritutkimuksena tarkoittaa käytännössä sitä, että aineistossa on analyysin kannalta vain yksi niin kutsuttu vakaa käsite, joka on helppo tunnistaa ”yhden rivin” säännöllä (Sund ym. 2004, 374.) Tämä vakaa käsite on kirjeiden määrä. Muilta osin rekisteriaineiston analysointi menee väistämättä laadullisen tutkimuksen alueelle ja ajautuu helposti tulkintaongelmiin. Tärkeää on muistaa, että aineisto on tuotettu vain hallinnollista tarkoitusta varten. Jokaisella otsikkoriveillä näkyy kirjeen rekisteröinnin tehneen virkamiehen työtapa.

Otsikkorivin voi kirjoittaa oikein ja ohjeen mukaisesti kymmenillä eri tavoilla, kunhan noudattaa kahta sääntöä: kirjoittajan nimeä ei merkitä otsikkoriville ja kirjeen julkisuusluokan oletusarvona on ”salassa pidettävä”. Erilaiset variaatit otsikkorivien tuottamisessa suhteessa alkuperäissisältöön heikentävät niiden informaatioarvoa ja vaikeuttavat otsikoiden merkityksen tulkintaa tutkimusongelman kannalta. Rekisteriaineistojen käyttö edellyttää tutkijalta suurta tarkkuutta, josta esimerkki.

Käytössä olleessa havaintoaineistossa oli kolme golfinpelaajaa ja kolme aktiivista saunojaa, jotka olivat lähestyneet eri ministeriöitä koronakriisin vuoksi. Heräsi kysymys: eikö 8 500 rivin aineistossa ole kuorolaulajia, vai eivätkö he vain ole kirjeitä rekisteröitäessä identifioituneet otsikkoriveille? Onhan kuorolaulu Suomessa yksi laajimmin levinneistä, mutta pahiten pandemian vuoksi rajoitetuista harrastuksista. Ja lisää kysymyksiä: Onko kyse sattumasta vai onko tästä jotain pääteltävissä?

Poliittisen osallistumisen tutkimisessa rekisteriaineistojen käyttöä auttaisi jos rekisteröintiohjeisiin lisättäisiin kolmas sääntö: otsikkorivillä on aina oltava sekä kirjeen funktiota (kysymys, kannanotto, idea, kritiikki jne.) että sisältöä koskevia

tietoja. Tätä ohjeistuksen muutosta ei luonnollisestikaan voi resurssisyistä tehdä minkään alan tutkimustarkoituksia varten. Oletettavasti tällainen käytäntö auttaisi ja tehostaisi myös sisäisesti ministeriöiden hallinnollista työtä, koska se ohjaisi niiden käsittelyn kiireellisyyttä. Nähtäväksi jää millaista kirjaamiskäytäntöä robotti tulee jatkossa noudattamaan eli mitä hänelle kansalaiskirjeiden otsikoinnista opetetaan.

Rekisteriaineistojen käyttö on aina perusteltua esitutkimuksena. Tarkempi tutkimussuunnitelma kannattaa laatia ja mahdollinen tutkimuslupaa hakea vasta sitten kun on tutustunut aineistoon ensin rekisteritietojen perusteella. Rekisteriaineistoon tutustuminen, varsinkin jos se on riittävän laaja, auttaa tutkimusongelmien hahmottamisessa ja tuottaa helposti myös lisää uusia tutkimusaiheita.

## 7 KANSALAIKIRJEILMIÖN KOKOAVA TARKASTELU

Kansalaiskirjeet ovat universaali ilmiö, jolla on pitkä historiallinen tausta. Yhtä historiallista artikkelia lukuun ottamatta kansalaiskirjeitä ei ole Suomessa aiemmin tutkittu, joten aikalaisnäkökulmaan perustuva kansalaiskirjetutkimus tuo uutta tietoa ilmiöstä. Kansalaiskirje käsitteenäkin on tiettävästi määritelty ensimmäisen kerran tässä tutkimuksessa. Kansalaisten yhteydenotot päättäjiin on yksi politiikan ja demokratian, erityisesti osallistumista käsittelevän tutkimuksen indikaattoreista, mutta tilastoja syvemmin tätä yhteydenotto-prosessin muotoa ja sisältöä ei ole avattu.

Tässä tutkimuksessa kansalaiskirjeet on kuvattu demokratiaan kuuluvana ilmiönä ja poliittisen osallistumisen muotona. Seuraavaksi kansalaiskirjeitä tarkastellaan ensin yhteenvedonomaaisesti kolmesta tutkimuksessa käytössä olleesta näkökulmasta: teoriasta, käytännöstä ja kansalaiskirjeiden tutkimisen näkökulmasta. Sen jälkeen yksi näkökulma tutkimuksen arviointiin ja lopuksi ehdotuksia jatkotutkimusaiheiksi.

### 7.1 Kansalaiskirjeet ilmiönä

Tässä tutkimuksessa kansalaiskirje-käsitteellä tarkoitetaan kansalaisen täysin oma-aloitteisesti kirjoittamaa kirjallista viestiä, jonka hän on lähettänyt hallintoon (ministeriöön) ja/tai poliittiselle päättäjälle (ministerille) sähköisenä tai paperisena kirjeenä tai jossain muussa viestimuodossa. Tässä merkityksessä kansalaiskirje ja sen kirjoittaminen ovat sekä muodoltaan että sisällöltään täysin kansalaisen omaehtoinen osallistumisteko vailla mitään standardoitua muotoa tai vastaanottajatahon ohjausta.

Kirjeiden kirjoittaminen on yksi ihmisyyhteisöjen laajimmalle levinneistä kirjallisista aktiviteeteista. Kirjallinen kulttuuri levisi Suomeen 1100–1200 -luvulla. Kirjoittaminen oli ensin erityistaito, jota ammattikirjurit harjoittivat toisten puolesta. 1800-luvun alkupuolella suomalaisissa kaupungeissa oli kirjoittamista opettavia

kouluja. Monet kuitenkin opettelivat kirjoitustaidon lähiympäristössään jonkin kirjoitustaitoisen henkilön ohjaamana. Vuoden 1921 oppivelvollisuuslaissa tavoitteeksi asetettiin järjestelmällinen kirjoittamisen opetus kaikille.

Suomalainen demokratia syntyi vuonna 1906 kun säätyvaltiopäivät korvautuivat yksikamarisella eduskunnalla ja siirryttiin yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Suomalainen demokratia on noin kymmenen vuotta vanhempi kuin itsenäinen Suomi, mutta kansalaiskirje on ollut suomalainen suoran demokratian muoto jo 400 vuotta aiemmin. 1500-luvulta lähtien suomalaiset ovat olleet kirjallisten viestien välityksellä yhteydessä hallitsijoihinsa, ensin kirjurien välityksellä ja myöhemmin suoraan itse.

Politiikka on ihmisten ja mielipiteiden moninaisuutta, ja asioiden yhteistä hoitamista. Demokratia tarvitsee poliittista osallistumista. Poliittinen osallistuminen syntyy osallisuuden kokemuksesta toimijuuden kautta. Se on käyttäytymistä, jossa ihminen pyrkii vaikuttamaan yhteisten asioiden hoitamiseen. Kirjettä voi käyttää mielipiteiden ilmaisuun, ja sillä voi yrittää vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon joko kertomalla omia kokemuksiaan lainsäädännöstä tai palveluiden toimivuudesta, tai esittämällä ratkaisuehdotuksia johonkin yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Kirjeen kirjoittaminen on osoitus toimijuudesta.

Suomalaiset lähettävät ministeriöihin ja ministereille kymmeniätuhansia kirjallisia viestejä vuodessa, suurin osa niistä on nykyisin sähköpostitse lähetettäviä kirjeitä. Ajankohtaiset päätöksenteossa käsiteltävät asiat tai nopeasti muuttunut yhteiskunnallinen tilanne heijastuu välittömästi kansalaiskirjeiden määrään ja sisältöön, ja niiden käsittely ministeriöissä helposti ruuhkautuu. Kaikkiin asiallisiin kansalaisten yhteydenottoihin pyritään vastaamaan.

Kansalaiskirjeet on vähän tunnettu ja tutkittu ilmiö Koska kirjeet sisältävät henkilötietoja, ne käsitellään hallinnossa ei-julkisina asiakirjoina. Vaikka kirjeiden sisältöä ei sellaisenaan pääse ilman tutkimuslupaa tutkimaan, kirjeiden otsikkotiedot ovat kuitenkin julkisia. Ne antavat suurena aineistona tietoja kansalaiskirjeiden sisällöistä ja joitakin viitteitä myös kirjeiden tavoitteista ja kirjoittajien motiiveista.

Kansalaiskirjeet on ilmiönä paradoksaalinen, yhtä aikaa vanha ja vieras. Tällaisen ilmiön tutkimiseksi rakennettiin kaksiosainen käyttöteoria, jonka elementit olivat kontekstiin siirtäminen ja rutiinien kyseenalaistaminen. Kun ilmiö lisäksi on tutkimusaiheena uusi, ilmiökontekstin teoreettisten elementtien määrittely vaati aikaa ja ajattelun etäännyttämistä kansalaiskirjeiden operatiivisesta maailmasta.

Kansalaiskirjeet sijoitettiin sekä tuttuun hallinnolliseen kontekstiinsa, jonka lisäksi ne siirrettiin uuteen, poliittisen osallistumisen kontekstiin. Tutkimus osoitti, että tällainen kontekstin vaihtaminen muutti kansalaiskirjeiden käyttöarvoa ja sitä kautta niiden merkitystä. Tutkimuksessa huomioitiin tilannekontekstina koronakriisi, mikä antoi kansalaiskirjeille lisämerkityksen.



Vuoden 2020 kuutena ensimmäisenä kuukautena kansalaiset lähettivät ministeriöihin ja ministereille osoitettuna noin 12 500 kirjettä. Eniten kirjeitä lähetettiin covid-19 -pandemian hoidon kannalta keskeisimpiä toimenpiteitä toteuttaneisiin ministeriöihin. Kirjeiden sisältöä ja määrää koskevat tulokset perustuvat rekisteriaineistoihin ja kansalaiskirjeiden otsikointitietoihin. Sisällöt vaihtelivat ministeriön toimialan mukaan, mutta niissä näkyi pandemian vaikutus.

Havaintoaineiston perusteella on todettavissa, että suurin osa kirjeen kirjoittajista haluaa kirjeen avulla ilmaista poliittisia mielipiteitään tai ehdottaa ratkaisua yhteiskunnalliseen epäkohtaan. Kirjeen kirjoittaminen on toimijuuden osoitus. Kun yhteiskunta toimii kriisioloissa, tunnistetut demokratian keinot voivat olla liian hitaita ja jäykkiä. Kansalaiskirjeet helppona ja nopeana poliittisen osallistumisen muotona oli vaihtoehto, jota vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla käytettiin ahkerasti.

Kansalaiskirjeitä kirjoittavat kaikenikäiset, erilaisissa elämäntilanteissa olevat ihmiset eri puolilta Suomea. Niiden aiheet ja käsittelytapa vaihtelevat kirjoittajasta riippuen. Helppouden ja nopeuden lisäksi kansalaiskirje on autenttisuudessaan ainutlaatuinen poliittisen kommunikaation muoto. Viesti voi kulkea sellaisenaan ja aitona suoraan kansalaiselta ylimmille poliittisille päättäjille.

Kansalaiskirjeiden kommunikaation vastavuoroisuutta on tarpeen tutkia enemmän, koska se tukee kansalaiskirjeiden vaikuttavuutta suhteessa poliittiseen päätöksentekoon. Kytkeä poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamiseen on edellytys sille, että käyttäytymisessä (=kansalaiskirjeen kirjoittamisessa) on kyse poliittisen kommunikaation lisäksi myös poliittisesta osallistumisesta.

Tässä tutkimuksessa testattiin kahta arviointikehikkoa kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon mittaamisen. Kansalaiskirjeillä on potentiaalia toimia poliittisen osallistumisen väylänä. Kansalaiskirjeitä onkin syytä jatkossa tarkastella hallinnollisen näkökulman lisäksi enemmän myös poliittisen osallistumisen näkökulmasta.

## 7.2 Tutkimuksen kuvaus ja arviointi

Laadullisessa tutkimuksessa aineisto ei koskaan itsessään kerro mitään. Aineiston tehtävä on auttaa tutkijaa rakentamaan käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tämä on mahdollista vasta kun aineisto on järjestetty sellaiseen muotoon, josta on mahdollista etsiä vastauksia tutkimusongelmiin. (Eskola & Suoranta 2014, 62, 226.) Kun tutkitaan vähän tutkittua ilmiötä, sitä varten ei ole olemassa mitään valmista teoreettista näkökulmaa, josta aihetta lähestyä. Ilmiöön liittyvää teoreettista tietoa pitää tunnistaa, keksiä ja löytää, mutta sekään tieto ei vielä yksin kerro mitään.

Tällä tutkimuksella on kaksi aineistoa, ilmiön teoreettisten kontekstien kuvaukset (historiallis-hallinnollinen konteksti ja poliittisen osallistumisen konteksti) ja tutkimuksen empiirinen aineisto, jota tässä nimitetään havaintoaineistoksi. Molempia aineistoja on käytetty tutkimustehtävien vastausten etsimiseen. Seuraavaksi kuvataan aineistojen rakentuminen ja analyysin vaiheet pääpiirteissään.

Teoreettisten kontekstien määrittely ja niiden kuvaaminen alkoi toukokuussa 2020. Ensin määriteltiin kansalaiskirjeiden nykyinen teoriakonteksti historiallis-hallinnollisesta näkökulmasta. Havaintoaineisto saatiin käyttöön ja sitä ryhdyttiin järjestelemään analyysiä varten syksyllä. Poliittisen osallistumisen teoriakontekstin rakentaminen alkoi alkuvuonna 2021, siinä auttoi alustava tutustuminen havaintoaineistoon ja hallinnollisen teoriakontekstin rakentamisvaiheessa syntyneet oivallukset toimijuuden käsitteen merkityksestä tutkimusaiheen kannalta. Havaintoaineiston analysointi tapahtui suhteessa tutkimustehtäviin ja molempiin teoriakonteksteihin, se alkoi keväällä 2021.

Tutkimuksen arvioinnin kannalta on tärkeää tässä keskittyä havaintoaineiston rakentamiseen ja analysointiin. Tämän maisterintutkielman havaintoaineisto on luonteeltaan niin kutsuttu sekundaari-aineisto, joka perustuu valmiina olevaan, jo muuta tarkoitusta varten koottuun informaatioon. Kyse on ministeriöiden asiantuntijajärjestelmiinsä taltioimista, ministeriöön ja ministereille aikavälillä 1.1. - 30.6.2020 saapuneiden kansalaiskirjeiden diaaritiedoista.

Aineiston kokoaminen perustui valtioneuvoston kansliaan 15.6.2020 lähetettyyn alustavaan tietopyyntöön, jota oli tarkoitus täsmentää yhteistyössä tiedonhallintayksikön asiantuntijan kanssa neuvottelemalla käytettävissä olevan aineiston rakenteesta ja sen mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta toimitustavasta.

Varsinainen tietopyyntö oli tarkoitus lähettää tutkimusajanjakson päätyttyä (30.6.2020 jälkeen) lopullisessa muodossaan sisältäen tiedon mahdollisuudesta sovitella tietopyyntöön vastaamisen määräaika ministeriön työtilanteen mukaan. Tarkoituksesta ja esitetystä toiveesta poiketen tietopyyntö välitettiin kuitenkin välittömästi ja sellaisenaan kaikkiin ministeriöihin. Tämä aiheutti kyselyitä ministeriöistä, ja johti aineistojen toimittamiseen epäyhtenäisessä muodossa, osittain vaillinaisina ja turhan aikaisin.

Vaikka ministeriöille toimitetun tietopyynnön viimeistelemättömyys omalta osaltaan lisäsi toimitettujen aineistojen epäyhtenäisyyttä, siihen vaikutti kuitenkin eniten ministeriöiden erilainen tilanne valtioneuvoston yhteisen VAHVA-asiantuntijajärjestelmän käyttöön siirtymisessä. VAHVA-järjestelmän käyttöönotto on toteutettu ministeriöissä vaihteittain. Kahdella ministeriöllä (opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö) siirtymisaika ajoittui kesken tarkastelujakson, joten nämä ministeriöt joutuivat toimittamaan aineistoja kahdesta

eri tietojärjestelmästä. Ulkoministeriö ei käytä VAHVA-järjestelmää eikä omassa diaarissaan kansalaiskirje-asiasanatunnistetta. Sen vuoksi ministeriö ei voinut toimittaa tietoja ministeriöön lähetetyistä kansalaiskirjeistä.

Havaintoaineiston muodostaa 8 500 riviä kansalaiskirjeiden otsikkotietoja eri ministeriöistä joko suoraan asianhallintajärjestelmän rekisteritulosteina tai muuhun tallennusmuotoon muutettuina. Tarkasteluajanjakson kokonaismäärässä (Taulukko 2) on mukana sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä erikseen ilmoitettu lukumäärätieto (4 000 kpl) ministereille lähetetyistä kansalaiskirjeistä, joita ei oltu ehditty viemään asianhallintajärjestelmään. Tämän vuoksi havaintoaineiston kokoa kuvaava luku poikkeaa kohdassa 6.1 ilmoitetusta kansalaiskirjeiden kokonaismäärästä.

Aineistoista muodostettiin ensin ministeriöaineistot. Samasta ministeriöstä eri aikoina tai eri lähteistä (kahdesta eri tietojärjestelmästä) tulleet tiedot yhdistettiin siten, että kustakin ministeriöstä oli vain kaksi osa-aineistoa: erilliset rekisteritiedot ministeriöille ja ministereille lähetetyistä kirjeistä. Sitten aineistoja muokattiin kahden periaatteen mukaan. Kirjeen otsikkotietoihin lisättiin covid-19 -tunnus jos se puuttui, vaikka otsikossa oli maininta poikkeusoloista, liikkumisrajoituksista, käsidesistä tai Uudenmaan sulkemisesta. Lisäksi lopullisesta havaintoaineistosta poistettiin sellaiset kirjeiden otsikot, joista ilmeni lähettäjän olevan joku yhteisö (yhdistys tai edunvalvontajärjestö). yhtenäiseen tallennusmuotoon pidettiin erillään.

Seuraavaksi aineistot muokattiin yhtenäiseen tallennusmuotoon excel-  
taulukoiksi, ja ne koodattiin ministeriötä kuvaavalla numerotunnuksella ja vastaanottajaa kuvaavalla kirjantunnuksella (A=ministeriö, B=ministeri). Lisäksi nämä erillisaineistot käsiteltiin Alan Reedin kehittämällä SCP-ohjelmalla, joka on kielitieteellinen ilmaisohjelma sanojen ilmaantuvuuden ja niiden esiintymisyhteyden laskemiseksi. SCP-ohjelma tuotti aineistokohtaiset aakkostetut sanalistat, joista pystyi tarkistamaan mitä sanoja jollekin ministeriölle tai jollekin ministerille tulneiden kirjeiden rekisteriotsikoihin sisältyy ja kuinka monta kertaa ne aineistossa esiintyvät.

Aineiston järjestelyn jälkeen alkoi analyysivaihe. Ensimmäinen analyysiin liittyvä päätös koski havaintoaineiston tulkintaa näytteenä. Näytteenäkökulman valinta tarkoittaa, että näyte on tutkittavan todellisuuden osa. Näytteen edustavuus tai tekninen laatu ei vaikuta sen tarjoaman tiedon oikeellisuuteen. (Alasuutari 2011, 89.). Kun tarkoituksena on tuntemattoman ilmiön ensimmäinen kuvaus, käytössä ollut materiaali, otsikkotiedot 8 500 kirjeestä, oli laaja ja erittäin edustava tähän tarkoitukseen. Lisäksi tutkimussuunitelma sisälsi ajatuksen siitä, että tuntematonta ja aiemmin tutkimatonta aihetta varten rakennetut teorettiset kontekstit toimivat toisena tutkimusaineistona tutkimustehtävien ratkaisujen etsimisessä.

Toinen analyysiin liittyvä päätös koski arviota siitä, mikä vaikutus on ministeriöiden ilmoittamalla rekisteröintiviiveellä. Kun paljastui, että kolmasosa

ministeriöistä pystyi toimittamaan tiedot kokonaan reaaliaikaisesti ja muut ilmoittivat aineistoa koskevista puutteistaan rekisteröintiviiveiden vuoksi, oli arvioitava vaikuttaako tieto mahdollisuuteen selvittää aiotut tutkimustehtävät aineiston avulla.

Nopeasti oli todettavissa, ettei kirjeiden täsmällisellä, todellisuutta vastaavalla määrällä ole merkitystä kun tutkitaan poliittista osallistumista eikä hallinnon prosessia. Enemmän on merkitystä on sillä, antaako materiaali tietoa kirjeiden analysoimiseksi poliittisen osallistumisen teoriakontekstissa. Ei siis ole tarkoitus tutkia ensisijaisesti paljonko kirjeitä tuli, vaan mitä kansalaiset kirjoittivat.

Määrällisistä analyysitavoitteista oli luovuttava myös kirjeisiin vastaamista koskien. Rekisteritiedot eivät sellaisenaan antaneet kaikista ministeriöistä tilastoja vastaamattomien ja vastattujen kirjeiden suhteesta tai kirjeiden määrän vaihtelusta/kasvusta ajan suhteen. Tähän vaikuttivat monet seikat: asianhallinta-järjestelmän tekniset ominaisuudet, sen käyttötavat ja muut hallinnolliset käytännöt, sekä ennen kaikkea koronakriisistä johtunut kiire sekä kirjeiden että niihin annettujen vastausten rekisteröimisessä.

Tässä tutkimuksessa on kyse poliittiseen kommunikaatioon (ei äänestämiseen) liittyvästä osallistumisesta, ja siksi olisi ollut tärkeää saada tietoa kommunikaation vastavuoroisuudesta/kaksisuuntaisuudesta (=kirjeisiin vastaamisesta). Kommunikaation kaksisuuntaisuus luo edellytyksiä sille, että kansalaiskirjeillä voi olla vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon. Monet ministeriöt toimittavatkin tietoja vastausvolyymistä, mutta kun tiedossa oli, että tiedon perusteella tehtävät johtopäätökset olisivat vääristyneitä, niiden käytöstä luovuttiin. Kirjeiden määrän muutokset eri aikoina olisivat antaneet tietoa poliittisen osallistumisen dynaamisesta vaihtelusta ja sen mahdollisesta yhteydestä poliittisiin tapahtumiin.

Kuten laadullisessa tutkimuksessa yleensä, etenkin tässä tutkimuksessa, jossa aihetta ei ole jurikaan tutkittu, hyvää ja uutta tietoa tuottavaan analyysiin ja johtopäätöksiin voidaan päästä monta kautta. Analyysi on kaikissa vaiheissaan uusien merkitysten rakentamista ja perustuu keksijän logiikkaan, sen viisaus riippuu enemmän tutkijasta kuin aineistosta. Teoreettinen herkkyyys kohdeilmiöistä on merkitysten etsimisessä ja löytämisessä tutkijan apuna. (Eskola & Suoranta 2014, 62, 226; Tuomi & Sarajärvi 2018, 92.)

Kolmas analyysin liittyvä päätös koski luopumista kirjeiden luokittelusta niiden funktion (kysymys, kannanotto, avunpyyntö, ehdotus, valitus, vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon) mukaan. Osa havaintoaineistosta sisälsi tiedot kirjeiden funktiosta, mutta suurin osa ei. Olisi ollut tuloksia vääristävää luokitella vain ne kirjeet, joiden otsikoista kirjoittamisfunktio oli selvästi havaittavissa. Jos koko kirjeen lukeminen olisi ollut mahdollista, suurimmasta osasta muistakin kirjeitä olisi voinut todennäköisesti päätellä niiden funktion.

Neljäs analyysiin liittyvä päätös koski tietoista keskittymistä analysoimaan havaintoaineistoa ja teoreettista aineistoa (molemmat teoreettiset kontekstit) rinnakkain ja toisiinsa peilaten. Koska havaintoaineisto ei koostu kokonaisista teksteistä, vaan ennemminkin performatiivisista, deklarativisia tai operatiivisia lauseista (Austin 2016, 17), mitkään sisältöanalyttiset menetelmät eivät aineiston analyysissä tulleet kyseeseen.

Havaintoaineisto analysoitiin kolmen teoriakontekstiin sisältyvän teeman (politiikan käsite, kommunikaation luonne ja osallistumisen prosessi) sekä kahden teoriakontekstiin sisältyvän arviointikehikon (kansalaisosallistumisen spektri ja kansalaiskirjeiden poliittisen osallistumisarvon määrittelykysymykset) avulla. Aineiston analysointi perustui materiaalin tarkkaan ja useaan kertaan toistuneeseen lukemiseen, jonka aikana tehdyt havainnot kirjattiin muistiin analyysin elementtien (politiikka, kommunikaatio, osallistuminen, arviointi) mukaista jakoa noudattaen. Muistimerkinnät olivat käytännössä aineistoihin viittavia koodeja mukaisen jaon (esimerkiksi 10B2, 36 = ministeri Lintilän kirjeiden otsikot, excelrivi 36), joiden perusteella otsikkorivit pystyi nopeasti hakemaan tulosten kirjoittamisvaiheessa.

Analysointiprosessi ei rajoittunut vain ennalta määriteltyihin näkökulmiin, vaan uusia näkökulmia syntyi ohi teoriakonteksteista nousevien jäsenysten. Tärkeimpänä niistä kansalaiskirjeiden aikanäkökulma. Tiedossa olevat eurooppalaiset kansalaiskirjeitä koskevat julkaisut käsittelevät vain vanhoja aineistoja, mikä oli jo aiemmin johtanut pohtimaan aika- ja tutkimuksen tarvetta. Havaintoaineistosta löytyneet pari otsikkoa kirjeistä, joissa selvästi oli käsitelty vuosikymmenien takaisia asioita, herättivät pohtimaan kansalaiskirjeiden suhdetta aikaan laajemminkin. Tästä pohdinnasta ja sen tuloksista on kerrottu kohdassa 6.1.

SCP-ohjelman käyttö oli menetelmäkokeilu, josta olisi ollut enemmän hyötyä mikäli käytössä olisi ollut kokonaisia kansalaiskirjeitä. Nyt ohjelmalla tehtyjä raportteja käytettiin tukena aineiston analysoinnissa. Niitä käytettiin tarkistuslistojen tapaan kartoittamaan onko aineistoissa mahdollisesti sellaisia sanoja, joiden toistuvuusaste olisi jäänyt aineistoja lukiessa huomioimatta ja joiden tarkasteluun olisi syytä paneutua tarkemmin.

Laadullisen tutkimuksen lähtökohta on myöntää tutkijan rooli tutkimuksen keskeisenä työvälineenä. Laadullisen tutkimuksen arviointi pelkistyy kysymykseksi tutkimusprosessin luotettavuudesta. Luotettavuutta voidaan arvioida neljästä näkökulmasta: realistiselta kannalta sekä vakuuttavuuden, yhteistoiminnan ja kritiikin kannalta. (Eskola & Suoranta 2014, 211, 213.) Kun edellä on kuvattu tutkimuksen etenemistä ja sen aikana tehtyjä valintoja, kuvauksen tarkoituksena on ollut tuottaa aineksia tämän tutkimuksen luotettavuuden arvioinnille vakuuttavuuden näkökulmasta.

Kun luotettavuutta tarkastellaan vakuuttavuutena, teksti on viimesijainen osoitus tutkimuksen luotettavuudesta. Teksti, joka on monien havaittujen, koettujen, luettujen ja pohdittujen aineksien kudoksenomainen yhteenliittymä. Teksti, joka on itsenään merkityksiä luova todellisuus, ja jolla on voimaa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. (Eskola & Suoranta 2014, 220–221.). Näitä tekstintuottamiskriteereitä on vaikea saavuttaa, mutta tavoitella niitä kannattaa aina.

### 7.3 Jatkotutkimusaiheet

Kirjoitustaitoa tarvittiin alun perin kaupankäyntiin ja kirjanpitoon, nykyään kaupankäynti ja pankkitoiminnot hoidetaan sähköisellä tunnisteella. Kuitenkin kynä ja kirjoittaminen ovat demokratian kovaa ydintä edelleen. Vain kynällä voi äänestää.

Äänestämistä lukuun ottamatta digitaalinen teknologia on laajentanut poliittista osallistumista, se on olettavasti myös helpottanut kansalaiskirjeiden lähettämistä. Kansalaiskirjeilmiön tutkiminen historiallisesta näkökulmasta pitkänä aikasarjana nostaisi esiin muutokset ja vaihtelut kansalaiskirjeaktiivisuudessa ja auttaisi analysoimaan kansalaiskirjeiden merkitystä ja vaikuttavuutta.

Jos kansalaiskirjeistä ollaan laajemmin kiinnostuneita poliittisena osallistumisena, tarvittaisiin tutkimusta kommunikaation vuorovaikutuksellisuudesta nykyoloissa. Vaikka kirjeenvaihtosuhde ei ole tavoiteltavaa eikä mahdollista, kaksisuuntainen kommunikaatio ja sen varmistaminen parantaisi kansalaisten osallisuuden kokemuksia ja johtaisi toimijuuden kautta aktiivisempaan poliittiseen osallistumiseen. Tavoitteena olisi oltava (työvoiman lisäresurssitarve huomioiden), että jokainen kirjeen lähettäjä varmasti saa vastauksen.

Edelliseen liittyen kansalaiskirjeitä kannattasi tutkia ministereiden näkökulmasta. Mihin kirjeisiin vastattiin ja mihin jätettiin vastaamatta, millä kriteereillä valinnat tehtiin, kuinka usein vastauksen kirjoittaa ministeri itse, kuinka usein hänen avustajansa. Tässä yhteydessä kiinnostavaa olisi tietää myös onko kansalaiskirjeillä ollut vaikutusta ministereihin poliittisen päätöksenteon tasolla tai henkilökohtaisesti. Tämä voisi myös olla entisten ministereiden haastattelututkimuksen aihe.

Meillä on paljon tietoa äänestäjistä ja yhdistystoimintaan osallistuvista, mutta kansalaiskirjeen kirjoittajista (ikä, koulutus, asuinpaikka) emme tiedä mitään. Emme tiedä kirjoittajien motiiveista, emmekä siitä miten he osallistuvat muuhun poliittiseen toimintaan tai kuinka usein he kansalaiskirjeitä kirjoittavat. Ennen kaikkea olisi hyvä saada tietoa kirjeiden lähettäjän näkökulmasta niiden vaikuttavuudesta poliittiseen

päätöksentekoon. Kirjeiden kirjoittajien tutkiminen antaisi lisävalaistusta ilmiöön, joka on läsnä joka päivä, mutta josta emme kuitenkaan tiedä juurikaan mitään

Kansalaiskirjeiden tutkimusta pitäisi jatkaa sekä poliittisen osallistumisen näkökulmasta että suomalaisen arjen tutkimisena. Suomalaista arkea voisi havainnoida poikkileikkaustutkimuksin normaalioloissakin ottamalla tietyn ajanjaksolta kirjeitä tarkasteluun eri ministeriöistä. Korona-ajan kirjeissä on mittava aineisto suomalaisen arjen kuvausta poikkeusoloissa. Oli hämmästyttävää huomata kuinka pelkästään kirjeiden otsikkotietojen perusteella oli laskettavissa kymmeniä arjen osa-alueita, joihin poikkeusolot vaikuttivat. Tällä tavoin kerättyä tietoa voisi hyödyntää valmiussuunnittelussa seuraavia mahdollisia kriisitilanteita varten. Joka tapauksessa aineisto olisi merkittävä lisä korona-ajan aikalaiskuvausten koontiin.

Kansalaiskirjeiden käsittelyn hallinnolliset käytännöt voisivat olla oma tutkimuskohteensa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamisen näkökulmasta, sekä historian että nykyisyyden tutkimuskohteena. Saksassa on ollut ainakin vielä 2000-luvulla käytäntö, jossa kirjeiden sisällöstä on tehty yhteenvetoja poliittisille päättäjille. Tätä muistuttava käytäntö on Jutikkalan (1958) mukaan ollut myös Ruotsi-Suomessa 1500-luvulla. Onko perinne edelleen olemassa Suomessa jossakin ministeriössä? Koetaanko tai koettaisiinko se hyödylliseksi? Olisiko muita keinoja, joilla kansalaisten viesteistä voisi muodostaa jatkuvasti päivittyvää kokonaiskuvaa?

Miksi kansalaiskirjeitä kannattaisi jatkossakin tutkia? Kansalaiskirjeiden ydin on täydellinen omaehtoisuus, ja siksi niissä on poliittisen osallistumisen aitous puhtaimmillaan. Sitä kannattaa arvostaa. Kansalaisille täytyy olla tarjolla edes yksi poliittisen osallistumisen muoto, jossa ei ole mitään määräaikoja tai määrämuotoja. Tällaista mahdollisuutta pitää tukea. Kansalaiskirjeessä on kysymys siitä, että kansalainen ottaa itselleen vallan ”pyytämättä ja yllättäen”. Näin on oltava jatkossakin. Kansalaiskirjeissä syntyy käänteistä osallistamista: kansa osallistaa hallinnon.

Toisin kuin väkivallan välineitä, valtaa ei voida säilyttää hätätilanteiden varalle. Valta on olemassa ainoastaan toteutuessaan. Valta toteutuu vain siellä, missä sanoja käytetään todellisuuden paljastamiseen ja tekoja suhteiden ja uusien todellisuuksien luomiseen. (Arendt 2002, 202.)

Kansalaiskirjeissä tämä vallan määritelmä voi toteutua sekä sanoissa että teoissa. Kansalaiset käyttävät kirjeissään sanoja todellisuuden paljastamiseen, kirjeen kirjoittaminen on teko suhteiden luomiseksi, ja kirjeen vastaanottaminen siihen paneutuen voi parhaimmillaan luoda uusia suhteita ja todellisuuksia päättäjien ja kansalaisten välille. Tällainen kansanvallan mahdollisuus on erityisen arvokasta poikkeusoloissa.

## LÄHTEET

- Aars, Jacob ja Dag Arne Christensen (2020): Education and political participation: the impact of educational environment. *Acta Politica* 55:1, 86–102.
- Adler, Bill (Ed.) (1961): *Kid's Letters to President Kennedy*. New York: William Morrow & Company.
- Alasuutari, Pertti (2007): *Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus*. Helsinki. Gaudeamus Oy. *Alkuteos Social Theory and Human Reality* (London: Sage 2004)
- Alasuutari, Pertti (2011): *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Alenius, Ele (2000a): *Että olisimme humaenin sivilisaation planeetta*. Edita: Helsinki.
- Alenius, Ele (2000b): *Salatut tiet. Muistelmat*. Helsinki: Edita
- Alenius, Ele (2015): *Maailmankehityksen suuri käänne*. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Alhanen, Kai (2016): *Dialogi demokratiassa*. Helsinki: Gaudeamus Oy.
- Antonovsky, Aaron (1987): *Unraveling the Mystery of Health. How People Manage Stress and Stay Well*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Arendt, Hannah (2002): *Vita Activa. Ihmisenä olemisen ehdot*. Tampere: Vastapaino.
- Arendt, Hannah (2020): *Was ist Politik? 7. painos. Ensijulkaisu 1993*. München: Piper Verlag GmbH.
- Argyris, Chris ja Donald Schön (1974): *Theory in Practice. Increasing professional effectiveness*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Argyris, Chris ja Donald Schön (1996): *Organizational learning II*. Addison-Wesley.
- Austin, John L. (2016): *Näin tehdään sanoilla*. Tampere: niin & näin Eurooppalaisen filosofian seura ry.
- Barton, David and Nigel Hall (2000): *Letter Writing as a social Social Practice. Studies in Written Language and Literacy 9*. Amsterdam: John Benjamins.
- Bender, Steffen (Hg.) (2009): *Und darum wage ich es, zur Feder zu greifen. Briefe von Privatpersonen an Kaiser Wilhelm II*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Bengtsson, Åsa & Henrik Christensen (2009): *Politisk deltagande i Finland - spriding och drivkrafter*. *Politiikka* 51(2), 77–95.
- Borg, Sami & Elina Kestilä-Kekkonen: *Viisi väitettä osallistumisesta*. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. SoPhi, Jyväskylä 2017, 52–75.
- Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass: *Johdanto: Mikä politiikan ilmastonmuutos?* Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.): *Politiikan ilmastonmuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön julkaisu 5/2020. Oikeusministeriö, Helsinki 2020: 45–65.
- Bäck, Maria ja Henrik Christensen: *Minkälaisia poliittisia osallistujia suomalaiset ovat kansainvälisessä vertailussa?* Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.): *Politiikan ilmastonmuutos*.



- Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön julkaisuja 5/2020. Oikeusministeriö, Helsinki 2020: 439–460.
- Caluwaerts, Didier & Min Reuchamps (2016). Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Distrustiveness. *Representation* 52:1, 13–27.
- Christensen, Henrik, Maija Jäske, Setälä Maija ja Laitinen Elias (2016): Demokraattiset innovaatiot Suomessa – käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016
- Christensen, Julian, Lene Aarøe, Martin Baekgaard, Pamela Hard and Donald Moynihan (2019): Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions. *Public Administration Review* 80:1, 127–136.
- Deci, Edward L and Ryan, Richard M. (1985): *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.
- Eberle, Henrik (Hg.) (2009): *Briefe an Hitler. Ein Volk schreibt seinem Führer. Unbekannte Dokumente aus Moskauer Archiven - zum ersten Mal veröffentlicht*. Bergisch Gladbach: Lübbe.
- Ekberg, Stiina (2017): *Kieli ja demokratia: tutkimus kansalaisten ja politiikan ammattilaisten energiapoliittisesta puheesta. Pro gradu -tutkielma*. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu.
- Eskola, Jari ja Juha Suoranta (2014): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 10.painos. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan parlamentti <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fi/be-heard/petitions>
- Euroopan komissio 2016. European Commission 2016 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-381-EN-F1-1.PDF>
- Farge, Arlette ja Michel Foucault (Hg.) (1989): *Familiäre Konflikte. Die "Lettres de cachet" aus den Archiven der Bastille im 18. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fenske, Michaela (2013): *Demokratie erschreiben. Bürgerbriefe und Petitionen als Medien politischer Kultur 1950 – 1974*. Campus Verlag GmbH.
- Fricker, Miranda (2007): *Epistemic injustice. Power and the ethics of knowing*. New York: Oxford University Press.
- Giugni, Marco ja Maria T. Grasso (2019a): Blame and Contention: how perceptions of the government's role in the economic crisis shape patterns of political action. *Acta Politica* 54:3, 346-370.
- Giugni, Marco ja Maria T. Grasso (2019b): Citizen Politics in Times of Crisis. *Acta Politica* 54:3, 343–345.
- Habermas, Jürgen (2004): *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Tampere: Vastapaino.
- Heikkinen, Vesa ja Tapio Pajunen (2016): *Kansalaistaito. Miten politiikkaa voi ymmärtää, jos sitä voi ymmärtää?* 2. p. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

- Heininen, Simo (2007): Mikael Agricola. Elämä ja teokset. Helsinki: Edita.
- Heiskala, Risto (2000): Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti yhteiskuntateoreettista synteesiä. Tampere: Vastapaino.
- Hirvilampi, Tuuli (2015): Kestävän hyvinvoinnin jäljillä. Ekologisten kysymysten integroiminen hyvinvointitutkimukseen. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 136, 2015. Tampere: Juvenes Print.
- Hogget, Paul (2001): Agency, rationality and social policy. *Journal of Social Policy* 30:1, 37– 56.
- Hooghe, Marc (2014): Defining political participation: How to pinpoint an elusive target? *Acta Politica* 49:3, 338–341.
- Hosch-Dayican, Bengü (2014): Online political activities as emerging forms of political participation: How do they fit in the conceptual map? *Acta Politica* 49:3, 342–346.
- IAP2. International Association for Public Participation (2007): IAP2 Spectrum of Public Participation. Saatavilla [https://www.iap2canada.ca/Resources/documents/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](https://www.iap2canada.ca/Resources/documents/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf), > luettu 25.4.2021.
- Iisalo, Taimo (1992): Merimies piirsi nimensä: havaintoja Uudenkaupungin seudun merimiesväestön kirjoitustaidosta 1800-luvulla. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisusarja152. Turku: Turun yliopisto.
- Ijäs, Miia: Kirjeet politiikassa, politiikka kirjeissä. Poliittinen toiminta ja verkostot 1500-luvun Puola-Liettuassa ja Itämerellä. Teoksessa Leskelä-Kärki, Maarit, Anu Lahtinen ja Kirsi Vainio-Korhonen (toim.): Kirjeet ja historiantutkimus. SKS, Helsinki 2011, 56–82.
- Ikäheimo, Hannu-Pekka ja Jukka Vahti (2021): Mediavälitteinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen. *Murros ja tulevaisuus. Sitran selvityksiä* 178. PunaMusta, Helsinki. Saatavilla <<https://media.sitra.fi/2021/01/27093057/mediavälitteinen-yhteiskunnallinen-vaikuttaminen.pdf>>, luettu 30.4.2021.
- Isola, Anna-Maria, Heidi Kaartinen, Lars Leeman, Raija Lääperi, Taina Schneider, Salla Valtari ja Anna Keto-Tokoi (2017): Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpäpaperi* 33/2017. Helsinki: Suomen Yliopistopaino Oy.
- Juti, Riku: Tahtoa ja uskoa. Teoksessa Niiniluoto Ilkka ja Matti Sintonen: Tahto. *Filosofisia tutkimuksia Tampereen yliopistosta* 61. Tampereen yliopistopaino, Tampere 1999, 212–221.
- Jutikkala, Eino. 1958. Suomen talonpojan historia. SKS, Helsinki: (Turku 1958, Turun sanomalehti ja kirjapaino osakeyhtiö)
- Kansallisarkisto 2020: Poikkeusaikana viranomais tietoa otetaan laajemmin talteen. Saatavilla <https://arkisto.fi/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2605&cntnt01returnid=61>>, luettu 22.4.2020.
- Kauranen, Kaisa: Mitä ja miksi kansa kirjoitti? Teoksessa Laitinen Lea ja Kati Mikkola (toim.): Kynällä kyntäjät. *Kansan kirjallistuminen 1800-luvun Suomessa*. SKS, Helsinki 2013, 19–54.

- Keravuori, Kirsi (2015): "Rakkaat poikaiset!" Simon ja Wilhelmiina Janssonin perhekirjeet egodokumentteina (1858 - 1887). Akateeminen väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, osa 411. Turku: Scripta Lingua Edita.
- Keränen, Merja: Hallinnallistuuko kansalaistoiminta? Valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteet hallinnan ja paradigmojen muutoksessa. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul Korvela (toim.): Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. SoPhi, Jyväskylä 2017, 134–159.
- Kestilä-Kekkonen, Elina ja Paul-Erik Korvela: Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.): Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. SoPhi, Jyväskylä 2017, 8–29.
- KHO (2020): Vuosikirjapäätös KHO:2020:48. Saatavilla <<https://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1589206009960.html>>, luettu 19.5.2020.
- KOTUS: demokratia <<https://www.kotus.fi/haku?searchterms=demokratia>> ja politiikka <<https://www.kotus.fi/haku?searchterms=politiikka>>, luettu 26.12.2020.
- Lappalainen, Pertti: Hallinto- ja kansalaisaloitteinen osallistaminen, demokratia ja politiikka. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul-Erik Korvela (toim.): Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. SoPhi, Jyväskylä 2017, 110–133.
- Lappalainen, Pertti: Osallistamispolitiikalla hallinnoidaan kansalaisia ja asukkaita. Teoksessa Meriluoto Taina ja Tapio Litmanen (toim.): Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? Vastapaino, Tampere 2019, 123–144.
- Leino-Kaukiainen, Pirkko (2007): Suomalaisten kirjalliset taidot autonomian kaudella. Historiallinen aikakauskirja 4/2007, 420 – 438.
- Leino-Kaukiainen, Pirkko: Lukijoista kirjoittajiksi. Teoksessa Leskelä-Kärki, Maarit, Anu Lahtinen ja Kirsi Vainio-Korhonen (toim.), Kirjeet ja historiantutkimus. SKS, Helsinki 2011, 192–193.
- Leskelä-Kärki, Maarit ja Kirsi Vainio-Korhonen: Kirjoituspöydät ja kirjoitusvälineet. Teoksessa Leskelä-Kärki, Maarit, Anu Lahtinen ja Kirsi Vainio-Korhonen (toim.): Kirjeet ja historiantutkimus. SKS, Helsinki 2011, 272.
- Levy, Brett L.M. (2013): An Empirical Exploration of Factors related to Adolescents' Political Efficacy. Educational Psychology 33 :3, 357–390.
- Liikanen, Erkki (2017): Kansalaiskirje, joka ei unohdu. Saatavilla <<https://vm.fi/-/kansalaiskirje-joka-ei-unohdu>>, luettu 25.5.2020.
- Lindfors, Harriet (2018): Korkeakouluharjoittelijana ministeriössä. Lapin ylioppilaslehti. Saatavilla <<http://lapinylioppilaslehti.fi/2018/10/07/korkeakouluharjoittelijana-ministeriossa/>>, luettu 25.5.2020.
- Linssen, Rik, Peer Scheepers, Manfred te Grotenhuis and Hans Schmeets (2018): Conventional and unconventional political participation in times of financial crisis in the Netherlands, 2002–2012. Acta Politica 53:2, 283–304.
- Lister, Ruth (2004): Poverty. Cambridge: Polity Press.

- Luhtakallio, Eeva ja Marja Mustranta (2017): *Demokratia suomalaisessa lähiössä*. Helsinki: Into Kustannus Oy.
- Manke, Sabine (2008): *Brandt anfeuern. Das Misstrauensvotum 1972 in Bürgerbriefen an den Bundeskanzler. Ein kulturwissenschaftlicher Beitrag zu modernen Resonanz-und-Korrespondenzphänomenen*. Marburg: Tectum Verlag.
- Melin, Vuokko (1989): *Lukutaidon opetus Suomessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Meriluoto Taina ja Tapio Litmanen: *Lopuksi: Voiko osallistamisesta tulla demokratiaa palvelevaa?* Teoksessa Meriluoto Taina ja Tapio Litmanen (toim.): *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* Vastapaino, Tampere 2019, 267–275.
- Morgenroth, Claas, Martin Stingelin und Matthias Thiele: *Politisches Schreiben. Einleitung*. Teoksessa Morgenroth, Claas, Martin Singelin und Matthias Thiele (Hg): *Die Schreibszene als politische Szene 2012, 7–33* Serie: *Zur Genealogie des Schreibens, Volume 14*. E-book ISBN 9783846751572. Paderborn/Leiden: Wilhelm Fink Verlag / BRILL.
- Morrell, Michael (2003): *Survey and Experimental Evidence for a Reliable and Valid Measure of Internal Political Efficacy*. *The Public Opinion Quarterly* 67:4, 589–602.
- Murto, Eero (2014): *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampere University Press.
- Mörttinen, Matti (2021): *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19 -pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Sitra muistio. Saatavilla <<https://media.sitra.fi/2021/01/13105819/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf>>, luettu 30.4.2021.
- Nabatchi, Tina (2012): *Putting the "public" back in public values research: designining participation to identify and respond to values*. *Public Administration Review* 72:5, 699–708.
- Nanz, Andreas, Raffael Heiss ja Jörg Matthes (2020): *Antecedents of intentional and incidental exposure modes on social media and consequences for political participation: a panel study*. *Acta Politica* 55:4.
- Nordlund, Taru: *Kirjeet. Keskustelua yli ajan ja paikan*. Teoksessa Laitinen Lea ja Kati Mikkola (toim.): *Kynällä kyntäjät. Kansan kirjallistuminen 1800-luvun Suomessa*. SKS, Helsinki 2013, 107–138.
- Nussbaum, Martha (2011): *Creating Capabilities: The human development approach*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Ohme, Jakob, Claes H. de Vreese ja Erik Albæk (2018): *From theory to practice: how to apply van Deth's conceptual map in empirical political participation research*. *Acta Politica* 53:3, 367–390.
- Ojajärvi, Anni, Topias Tuomisto, Jussi Olkkonen ja Saana Tikkanen (2020): *Suomalaiset kansalaisvaikuttajina. Kuinka edistää osallisuutta ja osallistumista 2020-luvulla? Sitran selvityksiä 166*. Helsinki: PunaMusta Oy. Saatavilla <<https://media.sitra.fi/2020/03/18123803/suomalaiset-kansalaisvaikuttajina.pdf>>, luettu 30.4.2021.

- OKV (2010): Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009. Saatavilla < [https://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/arkisto\\_1997-2011/k\\_18\\_2010\\_vp.pdf](https://www.okv.fi/media/uploads/kertomukset/arkisto_1997-2011/k_18_2010_vp.pdf) >, luettu 22.5.2020.
- Raiskila, Miira ja Wiberg, Matti: Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul Korvela (toim.): Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. SoPhi, 2017, 30–51.
- Rapeli, Lauri ja Koskimaa Vesa: Kansalaisten kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.): Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön julkaisuja 5/2020. Oikeusministeriö, Helsinki 2020, 420–438.
- Reed, Alan. SCP. Simple Concordance Program. Saatavilla <<http://www.textworld.com/scp/>>, otettu käyttöön 28.2.2021.
- Rinne, Jarmo (2011): Henkilökohtaistuva politiikka. Tutkimusmatkoja refleksiiviseen kansalaistoimintaan. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1587. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.
- Rissanen, Vel-Matti: Amicorum colloquia absentium. Kirjeenkirjoittamisen konventiot Rooman tasavallan ajan lopulla. Teoksessa Leskelä-Kärki, Maarit, Anu Lahtinen ja Kirsi Vainio-Korhonen (toim.): Kirjeet ja historian tutkimus. SKS, Helsinki 2011, 30 - 55.
- Rotter, J.B. (1966): Generalized Expectancies for Internal versus External control of Reinforcement. Psychological Monographs 80 (1), 1–28. American Psychological Association.
- Seibert, Thomas-Michael: Politik der Unterschrift. Teoksessa Morgenroth, Claas, Martin Singelin und Matthias Thiele (Hg): Die Schreibszene als politische Szene 2012, 271–289. Serie: Zur Genealogie des Schreibens, Volume 14. E-book ISBN 9783846751572. Paderborn/Leiden: Wilhelm Fink Verlag / BRILL.
- Seifert & Hömig (Hg.) (2003): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar. Baden-Baden.
- Sen, Amartya (2009): The idea of justice. Cambridge: Harvard University Press.
- Siisiäinen, Martti (2015): Osallisuus ja osallistuminen. Suuntaaja 3/2015. Saatavilla <<https://www.aspa.fi/fi/suuntaaja/suuntaaja-32015-osallisuus-ja-osallistuminen>>, luettu 4.1.2021.
- Stenvall, Elina (2018): Yhteiskunnallinen osallisuus ja toimijuus. Lasten osallistuminen, kansalaisuus ja poliittisuus arjen käytäntöinä. Acta Universitatis Tamperensis 2407. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print
- Stenvall, Elina (2020): Osallisuutta ja osallistumista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:27. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö
- Sund, Reijo (2003): Utilisation of administrative registers using scientific knowledge discovery. Intelligent Data-Analysis 7(2003), 501–519.

- Sund, Reijo, Olli Nylander ja Tuula Palonen (2004): Raa'asta rekisteriaineistosta terveystoliittisesti relevanttiin informaatioon. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:4, 372–379.
- Suodenjoki, Sami: Whistleblowing from Below. Finnish Rural Inhabitants Letters to the Imperial Power at the Turn of the Twentieth Century. Teoksessa Edlund Ann-Catrine, Lars-Erik Edlund ja Susanne Haugen (ed.): *Vernacular Literacies. Past, Present and Future*. Umeå: Umeå University and Royal Skyttean Society 2014, 279–293.
- Torkki, Juhana (2020): *Plutarkhos Mielen tyyneydestä*. Helsinki: Otava.
- Tuomi, Jouni ja Anneli Sarajärvi (2018): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos*. Helsinki: Tammi.
- Valkama, Vanessa (Aamulehti 22.12.2019, A12): Tavis saa yhteyden ministeriin. VALTER: Valtioneuvoston termipankki. [www.valter.fi](http://www.valter.fi)
- van Deth, Jan(2014a): A conceptual map of political participation. *Acta Politica* 49:3, 349–367.
- van Deth, Jan (2014b): Rejoinder. *Acta Politica* 49:3, 347–348.
- VNK (2019): Ministerin käsikirja. Tietoa valtioneuvoston toiminnasta. Saatavilla <[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161646/Ministerin\\_kasikirja\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161646/Ministerin_kasikirja_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>, luettu 28.4.2021
- Walton, Hanes Jr.(Ed.) (2009): *Letters to President Obama. Americans Share Their Hopes and Dreams with the First African-American President*. New York: Skyhorse Publishing.
- Wass, Hanna ja Kimmo Grönlund (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Wiberg, Matti: Paljonko osallistumista tarvitaan? Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Paul Korvela (toim.): *Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. SoPhi, Jyväskylä 2017, 161–189.
- Whitehurst, Ben (Ed.) (1937): "Dear Mr. President". New York: E. P. Dutton & Co.
- Wilhelmsson, Niklas: Sata vuotta suomalaista kansanvaltaa. Teoksessa: *Demokratiassa kuplii. Dialogin mahdollisuus suomalaisessa digiyhteiskunnassa*. 2017. Oikeusministeriö, Helsinki. Sivut 10–14.
- Winkel, Jürgen (Hg.) (1973): "Lieber Bundeskanzler, ich bin acht Jahre alt und möchte deine Freundin sein." *Kinderbriefe an Willy Brandt*. Frankfurt am Main: S.Fischer.
- YLE (17.12.2019): Huonoa suomea kirjoittava ei pääse enää poliisiksi - Valintakokeen kirjallisesta kokeesta tulee karsiva. Kirjoittaja: Marcus Ziemann. Saatavilla <<https://yle.fi/uutiset/3-11122058>>, luettu 25.5.2020.
- Zimmermann, Harm-Peer (2005): Stimmen aus dem Volk. Bürgerbriefe an Helmut Schmidt anlässlich des Konstruktiven Misstrauensvotums 1982. *Vokus* 15:1, 4–38.
- Åström, Joachim, Magnus Jonsson & Martin Karlsson (2016): Democratic Innovations: Reinforcing or Changing Perceptions of Trust?. *International Journal of Public Administration*, 40:7, 575 – 587.

## **Julkaisemattomat lähteet**

- COVID-19: Poikkeusolojen toimintatavat tiedonhallinnassa. Valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikön ohje 2.4.2020.
- Kampus 2020a: Poikkeusolojen toimintatavat tiedonhallinnassa. Uutinen valtioneuvoston sisäisessä verkossa 20.4.2020.
- Kampus 2020b: Kansalaiskirjeet ja tietopyynnöt VAHVAssa lisääntyneet alkuvuonna. Uutinen valtioneuvoston sisäisessä verkossa 18.5.2020.
- Kampus 2021a: Tunnistatko kansalaiskirjeen ja tietopyynnön eron? Uutinen valtioneuvoston sisäisessä verkossa 22.4.2021.
- Kampus 2021b: Kirjaamorobotti rekisteröimään kansalaiskirjeitä. Uutinen valtioneuvoston sisäisessä verkossa 21.5.2021.
- VNK (2020a): VAHVAn käyttö hallitusten aineistojen käsittelyssä. Valtioneuvoston kanslian ohje 18.5.2020.
- VNK (2020b): VAHVAn käyttö ministeriöille saapuvissa kansalaiskirjeissä. Valtioneuvoston kanslian ohje 27.3.2020.

## **Lainsäädäntö**

- Hallintolaki 2003/434
- Kuntalaki 2015/410
- Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 1992/785
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 2003/13
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621
- Mielenterveyslaki 1990/1116
- Sosiaalihuoltolaki 2014/1301
- Suomen perustuslaki 1999/731

## LIITE 1 MINISTERIÖIDEN NIMET JA LYHENTEET

<b>Ministeriölyhenne</b>	<b>Ministeriön nimi</b>
VNK	Valtioneuvoston kanslia
UM	Ulkoministeriö
OM	Oikeusministeriö
SM	Sisäministeriö
PLM	Puolustusministeriö
VM	Valtiovarainministeriö
OKM	Opetus- ja kulttuuriministeriö
MMM	Maa- ja metsätalousministeriö
LVM	Liikenne- ja viestintäministeriö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
YM	Ympäristöministeriö



## LIITE 2 USEIMMIN TOISTUVAT TEEMAT ENITEN KANSALAIKIRJEITÄ VASTAANOTTANEISSA MINISTERIÖISSÄ

<b>Sosiaali- ja terveysministeriö: kansalaiskirjeiden teema (kirjeitä yhteensä 5635* kpl)</b>	<b>lkm</b>
Hengityssuojaimien ja kasvomaskien käyttäminen ja riittävyys	94
Riskiryhmien määrittely ja riskiryhmäläisten tilanne	47
Suositus yli 70-vuotiaiden karanteeninomaisista olosuhteista	36
Lastensuojelu	33
Työttömyys ja työttömyysturva	32
Perhevapaaudistuksen terminologia (äiti- ja isä-sanojen käyttäminen)	28
Hoivakotien ja muiden ympärivuorokautisen hoivan organisaatioiden vierailukiello	24
Koronasta tiedottaminen (koteihin jaettu koronatiedot, tehohoitopotilaiden määrät)	22
Eläkeasiat	20
*=luvussa mukana ministerille lähetettyjen kirjeiden laskennallinen määrä 4 000 kpl, joten teema-analyysi perustuu ministeriölle lähetettyjen 1635 kansalaiskirjeen otsikointitietoihin	

<b>Sisäministeriö: kansalaiskirjeiden teema (kirjeitä yhteensä 1688 kpl)</b>	<b>lkm</b>
Maahanmuutto ja pakolaisuus	124
Liikkumisrajoitukset ja Uudenmaan sulkeminen	97
Oleskeluluvat ja turvapaikkapäätökset	74
Maahanmuuttoviraston, poliisin tai muun viranomaisen toiminta	67
Käännytykset ja pakkopalautukset	40
Kansliapäällikön nimittäminen	12

<b>Opetus- ja kulttuuriministeriö: kansalaiskirjeiden teema (kirjeitä yhteensä 1607 kpl)</b>	<b>lkm</b>
Korkeakoulun valintakoemuutokset koronapandemian vuoksi	90
Koulujen avaaminen kahdeksi viikoksi ennen lukukauden päättymistä keväällä 2021	71
Suomen Perustan julkaisema ”Totuus kiihottaa” -pamfletti, valtionavustuksen käyttö	52
Kirjastojen avaaminen	37
Hallituksen linjaus 1-3 -luokkalaisten lähiopetusta koskien	35
Ylioppilaskirjoitusten koepäivien osittainen aikaistaminen koronapandemian vuoksi	11

<b>Työ- ja elinkeinoministeriö: kansalaiskirjeiden teema (kirjeitä yhteensä 1103 kpl)</b>	<b>lkm</b>
Erilaiset yritystuet koronaviruksen aiheuttamien ongelmien korvaamiseksi yrityksille	120
Työttömyys, opiskelu ja työllistymismahdollisuudet	93
Kausityön tekeminen/teettäminen ja ulkomaisten kausityöntekijöiden saapuminen	47
Hengityssuojainten/hengityskoneiden hankinnat ja kotimainen valmistus	15
Sähkömarkkinoihin, erityisesti sähkönsiirtohintoihin liittyvät asiat	15
Euromaiden taloudellinen yhteisvastuu ja EU:n elpymispaketti	8