

Taavi Heinonen

**INFORMAATIOVAIKUTTAMINEN JULKISHALLIN-  
NOSSA - VIRKAMIESNÄKÖKULMA**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO  
INFORMAATIOTEKNOLOGIAN TIEDEKUNTA  
2023

# TIIVISTELMÄ

Heinonen, Taavi

Informaatiovaikuttaminen julkishallinnossa - virkamiesnäkökulma

Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2023, 87 s.

Tietojärjestelmätiede, pro gradu -tutkielma

Ohjaaja: Moilanen, Panu

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkasteltiin sitä, kuinka suomalaisessa julkishallinnossa työskentelevät virkamiehet kokevat informaatiovaikuttamisen, joka kohdistuu julkishallintoa sekä sen toimijoita kohtaan. Lisäksi tutkielmassa perehdyttiin siihen, kuinka informaatiovaikuttamista torjutaan julkishallinnon toimesta. Tutkielma toteutettiin laadullisin menetelmin ja sen aineistonkeruussa hyödynnettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Tutkielman aineisto kerättiin haastattelemalla suomalaisessa julkishallinnossa työskenteleviä sekä työskennelleitä virkamiehiä, jotka olivat perehtyneet aihepiiriin. Tutkielman tulokset analysoitiin käyttämällä laadullista sisällönanalyysiä. Tutkielman tulosten perusteella voidaan todeta, että verkostomainen yhteistyömalli on tällä hetkellä pääasiallinen toimintatapa, jolla informaatiovaikuttamisen vastaista työtä toteutetaan suomalaisessa julkishallinnossa. Tutkielmassa havaittiin myös, että näkemykset informaatiovaikuttamisen muodostamasta uhasta voivat vaihdella eri hallinnonalojen välillä. Tulokset osoittivat myös, että pääasialliseksi tahoksi, jonka koettiin pyrkivän vaikuttamaan suomalaiseen julkishallintoon, miellettiin Venäjä. Suomalaisella yhteiskunnalla nähtiin olevan lukuisia vahvuuksia, jotka luovat sille resilienssiä suhteessa informaatiovaikuttamiseen.

Asiasanat: informaatiovaikuttaminen, virkamiehistö, julkishallinto, sosiaalinen media, hybridivaikuttaminen

## ABSTRACT

Heinonen, Taavi

Information Influencing Operations at Public Administration – Civil Servants  
Viewpoint

Jyväskylä: University of Jyväskylä, 2023, 87 pp.

Information Systems Science, Master's Thesis

Supervisor: Moilanen, Panu

In this master's thesis the goal was to find out how the civil servants who work in the Finnish public sector experience information influence operations directed towards the Finnish public administration. In addition, it was intended to find out how information influence operations are being countered by the Finnish public administration. The research was conducted by using qualitative methods and semi-structured interview was utilized in collecting the research material. The research material was gathered by interviewing Finnish civil servants who are working or had worked in the Finnish public administration and were familiar with the subject. The results of the research were analyzed by utilizing qualitative content analysis. Based on the results of the study, it can be stated that the main method through which information influencing operations are countered in the Finnish public administration is network-centric co-operation model. In the study it was also found out that the views concerning the threat posed by information influencing operations may vary between the different administrative branches. The results indicated also that the main actor that was perceived to be trying to influence the Finnish public administration was Russia. The Finnish society was perceived to possess several strengths that make it resilient towards the information influencing operations.

Keywords: influencing operations, civil servants, public administration, social media, hybrid operations

## KUVIOT

KUVIO 1 Informaatiovaikuttamisen menetelmät (Pamment ym., 2018, s. 31-32) .....	22
KUVIO 2 Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen valtiollisesta näkökulmasta (Pamment ym., 2018, s. 85) .....	29
KUVIO 3 Perustellun toiminnan teoria (Fishbein & Ajzen, 2010) .....	35
KUVIO 4 Asenteen jatkumo (Infante ym., 1997, s. 164-167) .....	36

## TAULUKOT

TAULUKKO 1 Pääteemat sekä alateemat .....	57
---	----

# SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

KUVIOT JA TAULUKOT

1	JOHDANTO.....	7
1.1	Tutkielman keskeiset käsitteet.....	8
1.2	Tutkimusmenetelmä ja tulokset.....	8
2	INFORMAATIOVAIKUTTAMINEN.....	11
2.1	2010-luku ja toimintaympäristön muutos.....	11
2.2	Aikaisempi tutkimus.....	14
2.3	Toimijat.....	16
2.4	Sosiaalinen media informaatiovaikuttamisen areenana.....	17
2.5	Informaatiovaikuttamisen menetelmiä.....	21
2.5.1	Suoraan ihmismieleen vaikuttavat tekniikat.....	22
2.5.2	Disinformaatiotekniikat.....	23
2.5.3	Sosiaaliseen mediaan keskittyvät tekniikat.....	25
2.5.4	Muuta menetelmistä.....	27
2.6	Informaatiovaikuttamisen vastatoimet.....	28
2.7	Informaatiovaikuttamisen vaikuttavuus.....	32
2.8	Asenteet.....	34
2.9	Vaikuttaminen.....	36
3	VIRKAMIEHISTÖ.....	38
3.1	Virkamies: neutraali byrokraatti vai aktiivinen toimija.....	38
3.1.1	Virkamiehistö weberiläisittäin.....	38
3.1.2	Virkamiesvalta.....	40
3.1.3	Virkamiesten toiminnan päämäärät.....	43
3.2	Virkamiehistö kansainvälisesti.....	45
3.3	Suomi: luottamusyhteiskunta.....	47
4	TUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA TOTEUTUS.....	51
4.1	Valitut menetelmät.....	51
4.2	Aineisto.....	52
4.3	Haastattelututkimus.....	52
4.4	Tutkimusetiikka.....	54
4.5	Tutkimuksen luotettavuus.....	55
4.6	Aineiston analyysi.....	56
5	TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	58
5.1	Informaatiovaikuttaminen ja suomalainen julkishallinto.....	58
5.1.1	Julkishallintoon kohdistuvan informaatiovaikuttamisen muodot.....	58

5.1.2	Toimijat informaatiovaikuttamisen takana .....	59
5.1.3	Informaatiovaikuttamisen vastatoimet .....	61
5.1.4	Informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuus .....	64
5.2	Virkamiehistö ja informaatiovaikuttaminen .....	66
5.2.1	Virkamiesten kokemus informaatiovaikuttamisesta .....	66
5.2.2	Virkamiehen rooli ja virkamies viestijänä .....	67
5.2.3	Virkamiesten rooli informaatiovaikuttamisen torjunnassa .....	68
5.3	Suomalainen yhteiskunta ja informaatiovaikuttaminen.....	68
5.3.1	Suomalaisen yhteiskunnan resilienssi.....	68
5.3.2	Suomalaisen yhteiskunnan haavoittuvuudet .....	69
6	TULOSTEN TARKASTELU JA POHDINTA.....	71
7	YHTEENVETO .....	76
	LÄHTEET .....	78
	LIITE 1 TUTKIMUSHAASTATTELUN RUNKO .....	86

# 1 JOHDANTO

Informaatiovaikuttamisen tutkimus on noussut merkittäväksi ilmiöksi 2010-luvun aikana maailmanpoliittisten kehityskulkujen seurauksena. Ilmiö on myös ollut laajalti esillä julkisessa keskustelussa ja sen on koettu olevan välillä jopa yhteiskuntajärjestystä horjuttava. Informaatiovaikuttamisen tähänastisessa tutkimuksessa painopiste on kohdistunut lähes yksinomaan autoritaaristen valtioiden sekä äärijärjestöjen harjoittamaan toimintaan, jättäen vähäiselle huomiolle ilmiön esiintymisen tarkastelun demokraattisten yhteiskuntien omien valtionhallintojen toimijoiden kannalta. Tämä havainto on toiminut merkittävänä motivaation lähteenä tämän pro gradu -tutkielman toteuttamiselle. Tutkielma pyrkii tarkastelemaan ilmiön esiintymistä suomalaisen julkishallinnon sisällä, sen omien toimijoiden näkökulmasta. Tarkastelun kohteena onkin se, että miten ilmiö esiintyy suomalaisten virkamiesten näkökulmasta. Virkamiehet ovat tärkeitä toimijoita julkishallinnon sisällä, sillä nämä vastaavat julkisen vallan käytön toteutuksesta sekä lainvalmistelusta. Tätä taustaa vasten ilmiön tarkastelu koettiin mielekkääksi juuri virkamiehistön kannalta. Lisäksi tutkimus palvelee myös omalta osaltaan yhteiskunnallisen läpinäkyvyyden toteuttamista, sillä se valottaa aikaisemmin vähän tutkittua ilmiötä demokraattisen yhteiskunnan rakenteiden sisällä.

Tutkielman keskeinen tutkimusongelma on se, että kuinka suomalaista julkishallintoa vastaan kohdistuva informaatiovaikuttaminen näyttäytyy virkamiehille. Tutkielman keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat:

- "Minkälaista informaatio- sekä mielipidevaikuttamista Suomen valtioon koetaan kohdistuvan virkamiesten näkökulmasta"
- "Minkä tyyppistä informaatiovaikuttamista sekä mielipiteenmuokkausyrityksiä virkamiehiin itseensä kohdistuu"
- "Miten informaatiovaikuttamista pyritään torjumaan julkishallinnon toimesta"
- "Miten virkamiehet kokevat suomalaisen julkiseen hallintoon kohdistuvan informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuuden"

## 1.1 Tutkielman keskeiset käsitteet

Tutkielmassa esiintyy kaksi keskeistä käsitettä, *informaatiovaikuttaminen* sekä *virkamies*, jotka määritellään seuraavalla tavalla:

- Käsitteellä informaatiovaikuttaminen tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään tietoisesti vaikuttamaan tietyn ihmisryhmän mielipiteen muodostamisprosessiin sekä näiden käyttäytymiseen.
- Termillä virkamies tarkoitetaan siviili- tai sotilashenkilöä, joka toimii julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa joko valtion ministeriössä tai virastossa.

Näiden kahden edellä mainitun käsitteen lisäksi tutkielmassa esiintyy erityisesti informaatiovaikuttamisen yhteydessä sosiaalisen median käsite. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa käsitteelle on esitetty useita erilaisia määritelmiä, joissa voidaan havaita esiintyvän keskinäisiä eriävyyksiä. Selkeää konsensusta käsitteen tarkan määritelmän osalta ei ollakaan vielä saavutettu akateemisissa kontekstissa. Tässä tutkielmassa se määritellään seuraavalla tavalla:

- Sosiaalinen media tarkoittaa ihmisten kesken harjoitettua teknologiavälineistä viestintää, jota toteutetaan erilaisten internetpohjaisten sovellusten, sivustojen sekä palvelujen kautta.

## 1.2 Tutkimusmenetelmä ja tulokset

Tutkielma toteutettiin laadullisin menetelmin ja siinä hyödynnetty aineisto kerättiin käyttämällä puolistrukturoitua teemahaastattelua. Tutkielman aineisto koostui suomalaisten virkamiesten haastatteluista. Kerätty aineisto analysoitiin sisältölähtöisesti. Tutkielman teoriaosuus toteutettiin opinnäytetyön kirjallisuuskatsauksena, joskin siihen sisällytettiin myös piirteitä systemaattisesta kirjallisuuskatsauksesta. Systemaattiselle kirjallisuuskatsaukselle tyypillisiä piirteitä tutkielman kirjallisuuskatsauksessa on esimerkiksi se, että tutkimuksen aineistonkeruuprosessin toteutusta on selostettu käytettyjen hakutermien sekä tietokantojen osalta (Templier & Paré, 2015). Lisäksi valikoidun aineiston karsintaa on perusteltu. Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen piirteiden sisällyttäminen tutkielman kirjallisuuskatsaukseen synnyttää omalta osaltaan sen hyödyn, että voidaan esittää kattavasti tiivistetyssä muodossa aikaisempaa tutkimusta, mahdollistetaan tutkielman teon toistettavuus sekä parannetaan myös laaditun



tutkielman tieteellistä uskottavuutta. Kirjallisuuskatsauksen aineiston keräämisessä hyödynnettyjä hakutermejä olivat informaatiovaikuttamisen osalta:

- Information Operations OR Influencing Operations
- Informaatiovaikuttaminen

Virkamiehistöä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta puolestaan etsittiin hakutermeillä:

- Civil Servant AND Public Administration
- Bureaucrat Power
- Influence AND Civil Servant
- Information Operations AND Public Administration
- Virkamies AND Julkishallinto

Kirjallisuuskatsauksessa hyödynnetty aineisto kerättiin seuraavista tietokannoista:

- JSTOR
- Elsevier
- SAGE Journals
- ProQuest
- Business Source Elite
- Wiley Online Library
- Jykdok
- Taylor & Francis Online

Tutkielman toisessa luvussa tarkastellaan informaatiovaikuttamisen käsitettä, sen aikaisempaa tutkimusta sekä tutkimusaukkoja. Lisäksi esitellään asenteiden sekä vaikuttamisen saralla menneisyydessä suoritettua tutkimusta. Kolmannessa luvussa perehdytään virkamiehen käsitteeseen, aikaisempaan virkamiehistöä ja sen roolia käsittelevään tutkimukseen sekä virkamiehistöön Suomen julkishallinnon kontekstissa. Neljännessä luvussa kuvataan käytetty tutkimusmenetelmä, aineisto ja tutkielman toteutustapa. Viidennessä luvussa perehdytään tutkimuksessa saatuihin tuloksiin. Kuudennessa luvussa pohditaan tutkielman tuloksia, arvioidaan toteutettua tutkimusta itseään sekä viitotetaan suuntaa tuleville aihepiiriä koskeville tutkimuksille.

Tutkielman keskeisinä tuloksina havaittiin, että suomalaiset virkamiehet kokevat pääasiallisena toimijana, joka pyrkii harjoittamaan informaatiovaikuttamista, olevan Venäjä, joskin muitakin tahoja koettiin olevan. Lisäksi todettiin, että suomalaisen julkishallinnon sisällä informaatiovaikuttamista torjutaan ja siihen varaudutaan verkostomaisen yhteistyön kautta. Verkostomaisen yhteistyön miellettiin olevan pääosin hyvä ja toimiva malli suomalaisessa kontekstissa, ollen näin parempi kuin keskitetympi ratkaisu. Informaatiovaikuttamisen vastaisessa toiminnassa keskeiseksi katsottiin se, että siinä noudatetaan demokraattisen sekä

avoimen yhteiskunnan peruseriaatteita ja arvoja. Kaikilla pyrkimyksillä harjoittaa informaatiovaikuttamista ei nähty aina olevan kovinkaan mainittavaa tuloksellisuutta, joskin katsottiin, että ilmiöön tulisi aina suhtautua vakavasti. Informaatiovaikuttamisen psykologinen aspekti yksilönäkökulmasta nousi esille tekijänä, jota on toistaiseksi tarkasteltu verrattain vähän ja joka kaipaisi lisätutkimusta.

## 2 INFORMAATIOVAIKUTTAMINEN

Tässä luvussa perehdytään informaatiovaikuttamisen käsitteeseen. Luvussa taustoitetaan käsitteen tähänastista tutkimusta, sen tutkimusprofiilin nousua 2010-luvun globaalien poliittisten kehityksen seurauksena sekä sen käyttöä eri konteksteissa. Luvussa tarkastellaan myös sosiaalisen median roolia informaatiovaikuttamisen kanavana. Lisäksi perehdytään informaatiovaikuttamisen menetelmiin, sen vastatoimiin sekä sen havaittuun vaikuttavuuteen. Luvussa käsitellään myös teoriaa koskien asenteita sekä vaikuttamista. Asenteiden muodostumisen tarkasteluun valittiin perustellun toiminnan teoria. Vaikuttamista puolestaan tarkasteltiin sosiaalisen arvioinnin teorian näkökulmasta. Perustellun toiminnan teoria sekä sosiaalisen arvioinnin teoria ovat molemmat kehitetty sosiaalipsykologian piirissä, mutta niitä hyödynnetään laajalti myös muiden tieteenalojen tutkimuksessa. Esimerkkejä näistä tieteenaloista ovat esimerkiksi kauppa-, viestintä- sekä terveystieteet. Teorioiden laaja levinneisyys kertookin omalta osaltaan niiden laajasta sovellettavuudesta hyvinkin toisistaan poikkeavien ilmiöiden tarkasteluun. Tutkielman aihealueen johdosta katsottiin mielekkääksi valita juuri näitä kahta konseptia käsitteleviä teorioita, sillä juuri ne ovat informaatiovaikuttamisen käytännön ilmenemisen tarkastelun kannalta oleellisia. Informaatiovaikuttamisen pyrkiessä ensisijaisesti vaikuttamaan ihmisten mielipiteiden sekä asenteiden muodostumisprosessiin, ja sitä kautta myös näiden ulkoiseen käytökseen.

### 2.1 2010-luku ja toimintaympäristön muutos

2010-luvun aikana globaali maailmanjärjestys, joka on vallinnut 1990-luvun alusta lähtien, kylmän sodan päätyttyä ja Neuvostoliiton romahdettua, on horjunut erilaisten uusien maailmanlaajuisten ilmiöiden sekä kehityskulkujen edessä. Tälle ajanjaksolle tyypilliseksi miellettyjä piirteitä ovat olleet liberaalin demokration ja markkinatalouden leviäminen maailmanlaajuisesti sekä informaatioteknologian kehitys ja sen yleistyminen tavallisten kansalaisten käytössä. Lisäksi

tällä ajanjaksolla pääasiallisiksi turvallisuusuhiksi, erityisesti länsimaisesta näkökulmasta katsottuna, miellettiin ei-valtiollisten toimijoiden, kuten esimerkiksi Al-Qaidan, harjoittama asymmetrinen sodankäynti, jota vastaan toimittaisiin ulkomailla käyttäen verrattain pientä määrää joukkoja rauhanturva- sekä kriisinhallintatehtävissä (Raitasalo, 2019). Tutkimuskirjallisuudessa puhutaankin kylmän sodan jälkeen tapahtuneesta turvallisuuskäsitteen laajentumisesta, jossa terrorismi, ilmastonmuutos sekä kansainvälinen rikollisuus korostuivat akuutteina turvallisuusuhkina, perinteisen valtioiden välisen konfliktin sijasta (Vilander, Pulkka, Erkkilä, Saarikoski & Norri-Sederholm, 2019). Omalta osaltaan tämä kylmän sodan jälkeen vallinnut käsitys uudenlaisista uhkakuvista, johti eripuolilla Eurooppaa perinteisten sotilaallisten sekä yleisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyvien kyvykkyyksien alasajoon. Monet oletukset, jotka liittyivät kylmän sodan jälkeiseen maailmaan, kuten globaali demokratiakehitys sekä lisääntyvän keskinäisriippuvuuden positiiviset vaikutukset ovat kuitenkin osoittautuneet vääriksi 2010-luvulta alkaen erilaisten kriisien, niin taloudellisten, poliittisten kuin epidemiologisten myötä. Erityisesti helmikuussa 2022 eskaloitunut Ukrainan sota on muuttanut kansainvälistä turvallisuusympäristöä huomattavalla tavalla. Tietyissä mielessä voitaisiinkin todeta, että olemme siirtyneet kylmän sodan jälkeisen ajan jälkeiseen maailmaan, jossa vallitsevia ilmiöitä ovat valtioiden välisen geopoliittisen sekä taloudellisen kilpailun paluu, globalisaatiokehityksen heikkeneminen sekä yleinen epävarmuus tai ainakin tunne siitä, että turvallisuusympäristön kehitystä sekä siihen liittyvien tapahtumien kulkua on haastavaa ennakoida.

Tässä uudessa vallitsevassa maailmanjärjestyksessä informaatiovaikuttaminen on noussut esille uutena uhkaavana hybridiuhkana sekä hybridivaikuttamisen menetelmänä, joka vaikuttaa negatiivisella tavalla niin yhteiskuntajärjestykseen kuin myös kansalaisyhteiskunnassa käytävään julkiseen diskurssiin. Informaatiovaikuttamisen mielletty uhka on vaikuttanut organisaatioiden toimintaan siten, että esimerkiksi julkishallintojen piirissä on globaalisti alettu kiinnittämään yhä enemmän huomiota siihen, että näiden työntekijät osaisivat tunnistaa informaatiovaikuttamisen eri ilmenemismuotoja sekä pyrkimyksiä sen harjoittamiseen. Lisäksi myös tavallisia kansalaisia on alettu valtiovallan toimesta valistamaan ja saattamaan entistä tietoisemmiksi informaatiovaikuttamisesta yhä enenevässä määrin (Pamment, 2021; Turvallisuuskomitea, 2017). Suomessa hybridivaikuttamisen synnyttämä haaste on vaikuttanut myös pyrkimykseen uudistaa kansallista lainsäädäntöä siten, että erilaisiin hybridiuhkiin kyettäisiin julkisen vallan toimesta reagoimaan aikaisempaa nopeammin sekä joustavammin. Vuonna 2022 laadittu hallituksen esitys valmius- sekä asevelvollisuuslakien muuttamisesta (HE 63/2022 vp) tavoittelee kummankin lain uudistamista tavalla, joka mahdollistaa erilaisiin hybridiuhkiin vastaamisen julkisen vallan toimesta Suomessa entistä nopeammin sekä joustavammin. Vanhan lainsäädännön ongelmiksi on koettu se, että siinä ei oteta huomioon uudenlaisia turvallisuusuhkia, joita hybridivaikuttaminen on synnyttänyt. Esimerkiksi lainsäädännön sisältämä määrittely poikkeusoloille ja niiden toteutamiselle ottaa huomioon sotatilanteen sekä luonnonkatastrofit, mutta ei tilannetta, jossa valtioon kohdistuu

hybridivaikuttamista. Vanha lainsäädäntö ei myöskään tarjoa viranomaisille riittäviä toimivaltuuksia hybridivaikuttamistilanteissa. Valmiuslain (2011/552) sekä asevelvollisuuslain (2007/1438) muuttamispyrkimys tähtääkin siihen, että suomalainen lainsäädäntö tunnistaisi uudenlaiset uhkakuvat sekä tarjoaisi paremmat välineet niihin vastaamiseen. Pyrkimys häiritä hybridivaikuttamisen keinoin toisen valtion sisäisiä demokraattisia prosesseja, kuten esimerkiksi vaaleja, on myös ollut eräs uhkakuva, johon suomalaisen julkishallinnon piirissä on koettu tarvetta varautua. Tätä varten oikeusministeriön toimesta onkin vuonna 2020 perustettu useita eri hallinnonaloja kattava vaalivarautumisen yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on seurata sekä torjua vaaleihin kohdistuvia hybridiuhkia kuin myös jakaa siihen liittyvää tietoa (Oikeusministeriö, 2020).

Informaatiovaikuttamisen torjuntaan sekä informaatioturvallisuuden edistämiseen keskittynyttä viranomaistahoa ei ole suomalaisen julkishallinnon piirissä ollut, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa tehtävää on hoitanut vuosina 2009–2021 maan oikeusministeriön alainen yhteiskuntasuojelu- ja valmiusvirasto (*Myndigheten för samhällskydd och beredskap*). Vuodesta 2022 alkaen informaatiovaikuttamisen vastainen työ on ollut Ruotsissa uuden viranomaisen, psykologisen puolustuksen viraston (*Myndigheten för psykologiskt försvar*) vastuulla, joka keskittyy erityisesti ulkomaisten toimijoiden toteuttamien disinformaatiokampanjoiden torjuntaan sekä väestön resilienssin kasvattamiseen. (*Myndigheten för psykologiskt försvar*, 2022). Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön alainen huoltovarmuuskeskus on kuitenkin nostanut omaa profiiliaan tällä saralla, ja sen vuonna 2021 laatimassa informaatiovaikuttamisen torjuntaa käsittelevässä esiselvityksessä nostettiin esiin useita puutteita, joita suomalaisen julkishallinnon sisällä esiintyy kansallisen informaatioturvallisuuden toteuttamisen saralla (Huoltovarmuuskeskus, 2021). Esiselvityksen tulokset vaikuttivatkin omalta osaltaan siihen, että huoltovarmuuskeskus on perustanut syksyllä 2022 informaatioturvallisuuden osaamiskeskuksen, jonka tavoitteena on olla kansallinen toimija, joka kehittää informaatioturvallisuutta edistäviä työkaluja sekä käytänteitä sekä tukee muita yhteiskunnan toimijoita informaatiovaikuttamisen kohtauksissa sekä siihen vastaamisessa (Huoltovarmuuskeskus, 2022).

Vilander ym. (2019) havaitsivat omassa tutkimuksessaan, että tavallisten kansalaisten kokemana uhan tunne, jota hybridiuhat aiheuttavat, on todellisudessa suurempi verrattuna perinteisempiin turvallisuusuhkiin, kuten valtioiden väliseen aseelliseen konfliktiin. Tätä he perustelevat siten, että kyber- sekä informaatiovaikuttamisen kaltaisilla hybridiuhilla on välittömiä vaikutuksia kansalaisiin itseensä sekä näiden arkielämään, kun taas aseellisen konfliktin uhka kohdistuu ensisijaisesti valtiovaltaa vastaan. He huomauttavat, että nykyisessä tietoyhteiskunnassa, jossa informaatio leviää nopeasti, kansalaisten turvallisuudentunne on tietyissä määrin heikentynyt verrattuna menneisyyteen. On omalta osaltaan haastavaa suojautua tai eristäytyä informaatiovaikuttamisen kaltaiselta toiminnalta, sen nojatessa moniin arkielämän normaalin toiminnan kannalta tärkeisiin mekanismeihin sekä palveluihin. Yhteiskuntien muuttuessa verkostomaisemmiksi ja niiden toiminnan nojautuessa yhä enenevässä määrin informaatio-tekniikan varaan, syntyy erinäisiä lieveilmiöitä, jotka tekevät

informaatiovaikuttamisen toteuttamisesta helpompaa ja mahdollistavat sen vaikutusten laaja-alaiseen leviämiseen yhteiskunnan sisällä (Dufva, 2020). Informaatiovaikuttamisen voidaankin nähdä juurtuneen 2010-luvun aikana kiinteäksi osaksi kansainvälistä uhkakuvastoa ja se herättää säännöllisesti keskustelua niin julkishallinnon, median kuin myös kansalaisyhteiskunnan piirissä. Samalla menetelmiä sen ehkäisyyn sekä torjuntaan etsitään jatkuvasti, kuin myös kiistellään itse ilmiön luonteesta. Oletettavaa on, että keskustelu informaatiovaikuttamisen suhteen tulee jatkumaan niin kauan, kunnes maailmanlaajuisesti on siirrytty uudelleenlaiseen vallitsevaan status quo -tilaan, jossa maailmanpoliittinen tilanne on muuttunut vakaammaksi tai teknologisen kehityksen myötä on löydetty uudenlaisia tapoja vastata informaatiovaikuttamisen sekä muiden hybridiuhkien muodostamaan haasteeseen.

## 2.2 Aikaisempi tutkimus

Pamment, Nothhaft, Agardh-Twetman ja Fjällhed (2018) määrittelevät informaatiovaikuttamisen tutkimusraportissaan yhdeksi hybridivaikuttamisen menetelmäksi, jossa pyritään hyödyntämään sekä hyväksikäyttämään länsimaisten demokraattisten yhteiskuntien avointa julkista mielipiteenmuodostusprosessia. Näin ollen yhteiskunnallinen tekijä, joka on mielletty länsimaisten yhteiskuntien perinteiseksi vahvuudeksi, muutetaan heikkoudeksi. Wigell (2019) toteaa olevan neljä länsimaisten demokratioiden ominaispiirrettä, joita vastaan hybridivaikuttamisen menetelmien avulla hyökätään: maltillinen voimakeinojen käyttö, pluralismi, vapaa media sekä taloudellinen avoimuus. Hybridivaikuttamisen terminä voidaan katsoa syntyneen vuonna 2014 tapahtuneen Krimin niemimaan miehityksen jälkeen länsimaissa, kun julkisessa keskustelussa pyrittiin käsitteellistämään niitä menetelmiä, joita Venäjä oli käyttänyt toimenpiteen toteuttamiseen (Raitasalo, 2019). Yleensä informaatiovaikuttamista käytetään yhdenaikaisesti muiden hybridivaikuttamisen käsittämien hybridiuhkien kanssa - erityisesti kybersodankäynnin - suuremman yhtenäisvaikutuksen aikaansaamiseksi. Informaatiovaikuttaminen voi tapahtua useilla eri tasoilla, sillä se voi kohdistua kokonaiseen kansakuntaan, tiettyihin ihmisryhmiin tai yksittäisiin ihmisiin. Informaatiovaikuttamista on tarkasteltu tutkimuskirjallisuudessa sosioteknisenä ilmiönä, johtuen siitä, että se on useiden ihmisten keskinäistä, informaatioteknologian fasilitoimaa sosiaalista toimintaa (Bergh, 2019; Starbird, Arif & Wilson, 2019).

Informaatiovaikuttamista erottaa normaalista julkisesta diskurssista se, että se tähtää lähtökohtaisesti pahantahtoisiin tarkoitukseen. Pamment ym. (2018) mainitsevat neljä tekijää, joiden perusteella informaatiovaikuttamisen voidaan katsoa selkeästi rikkovan julkisen keskustelun sääntöjä:

- Informaatiovaikuttaminen sisältää harhaanjohtamiseen pyrkiviä elementtejä, joiden tarkoituksena on peittää jotain, hämätä tai informoida vastaanottajansa väärin

- Informaatiovaikuttamisen tarkoituksena ei ole muodostaa ratkaisuja ongelmiin, vaan sillä pyritään tuottamaan vahinkoa lähtökohtaisesti
- Informaatiovaikuttaminen on luonteeltaan häiritsevää, sillä se aiheuttaa tosiasiallista vahinkoa, eikä vain ainoastaan pyri siihen
- Informaatiovaikuttamisessa sekaannutaan demokraattisiin prosesseihin sekä valtioiden itsemääräämisoikeuteen

Informaatiovaikuttamisen tutkimus on kasvanut määrällisesti merkittävästi vuonna 2014 tapahtuneen Krimin niemimaan miehityksen jälkeen. Tähän on vaikuttanut omalta osaltaan Venäjän sekä eri autoritaaristen maiden pyrkimykset vaikuttaa niin omien maidensa kansalaisten kuin myös ulkomaalaisten väestöjen mielipiteisiin koskien joko omaa tai muiden maiden toimintaa (Alafuzoff, Blom, Kurvinen, Pyykönen, Luoma-aho & Tsetsura, 2020). Vuoden 2016 Yhdysvaltain presidentinvaali nosti omalta osaltaan informaatiovaikuttamisen tutkimusprofiilia sekä yleistä kiinnostusta ilmiötä kohtaan kansainvälisesti, useiden syytösten noustua sen suhteen, että vaalien aikana olisi harjoitettu laajamittaisesti informaatiovaikuttamista ja että se olisi vaikuttanut oleellisesti äänestystuloksiin (Schroeder, 2019; Prier, 2017). Informaatiovaikuttamista voitaisiinkin luonnehtia erityisesti 2010-luvun tutkimusilmiöksi, kyseisen ajanjakson poliittisten sekä kulttuurillisten ilmiöiden vaikuttaessa huomattavalla tavalla sen tutkimuksen toteuttamiseen sekä motivoimiseen.

Informaatiovaikuttaminen ei itsessään ole ilmiönä uusi, sillä historiallisesti tarkasteltuna on mahdollista löytää useita esimerkkejä toiminnasta, jolla on pyritty samankaltaisiin tavoitteisiin jo ihmiskunnan varhaisista vaiheista lähtien (Raitasalo, 2019; Valtioneuvoston kanslia, 2019). Ennen käsitteiden hybridivaikuttaminen sekä -sodankäynti yleistymistä tutkimuskirjallisuudessa, on toimintaan, joka yhdistelee keskenään useita erilaisia menetelmiä, tavoitteenaan saada aikaiseksi haluttu vaikutus vastustajassa kutsuttu muun muassa termillä *Compound Warfare* (Huber, 2002). Hybridivaikuttamisen käsitteellä onkin näin ollen pidempi historia, joka ulottuu jo aikaan ennen 2010-lukua, jolloin se on noussut laajempaan yleiseen tietoisuuteen. Prier (2017) huomauttaa omassa tutkimuksessaan, että ihmisten käyttäytymisen muuttamiseen pyrkivää viestintää on harjoitettu vuosisatoja ja massamedian synnyn jälkeen se näkyi erityisesti propagandan levittämisen muodossa 1900-luvun aikana. Sample, McAlaney, Bakdash ja Thackray (2018) sekä Rege (2014) toteavat kuitenkin, että sosiaalinen media on omalta osaltaan nykypäivänä helpottanut propagandan levittämiseen sekä vaikuttamiseen tähtäävien kampanjoiden toteuttamista. He huomauttavat, että sosiaalista mediaa hyödyntämällä on mahdollista levittää haluamaansa viestiä huomattavasti laajemmalle ihmisjoukolle, menneisyyteen verrattuna alhaisin kustannuksin.

Informaatiovaikuttamisen käsitteen sisällössä voidaan havaita tapahtuneen selkeä muutos tutkimuskirjallisuudessa siirryttäessä 2000-luvun alusta 2010-luvulle. 2000-luvun alussa termeillä *information operations* sekä *influencing operations* on viitattu pääasiassa sotilasoperaatioiden yhteydessä tapahtuviin yrityksiin muokata ihmisjoukkojen mielipiteitä (Davies, 1999; Rege, 2014). Sosiaalisen median rooli informaatiovaikuttamisen välineenä ei myöskään korostu

tutkimuksessa, joka on tehty ennen 2010-lukua. 2010-luvulle tultaessa informaatiovaikuttaminen on alettu nähdä pääasiassa hybrdivaikuttamisen menetelmänä, eikä enää vain sotilaallisessa kontekstissa tapahtuvana toimintana. Terminologian kannalta tarkasteltuna on syytä myös todeta, että esimerkiksi englannin kielessä ei esiinny yhtä yksittäistä termiä informaatiovaikuttamiselle, toisin kuin esimerkiksi suomessa sekä ruotsissa (*informationspåverkan*). Informaatiovaikuttamiseen viitataan englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa usealla eri termillä, kuten edellä mainituilla *information* sekä *influencing operations*, joilla on merkityksessään tiettyjä aste eroja. *Information operations* viittaa omalta osaltaan enemmän sotilaalliseen toimintaan, kun taas *influencing operations* puolestaan valtiota sekä kansalaisyhteiskuntaa vastaan suuntautuvaan toimintaan.

## 2.3 Toimijat

Informaatiovaikuttamista on tähän asti tarkasteltu huomattavissa määrin kahden autoritaarisen valtion, Venäjän ja Kiinan näkökulmasta. Venäjän tapauksessa informaatiovaikuttamisen tutkimus on keskittynyt pääasiassa siihen, kuinka maa on viimeisen vuosikymmenen aikana pyrkinyt harjoittamaan informaatiovaikuttamista länsimaisissa yhteiskunnissa, tavoitteenaan häiritä niiden toimintaa (Cinelli ym., 2019). Kuten Kari ja Hellgren (2021) huomauttavat, Venäjällä on jo Neuvostoliiton aikana 1920-luvulla syntyneet perinteet informaatiovaikuttamisen käytöstä. Tämä selittää omalta osaltaan sitä, miksi informaatiovaikuttamisen tutkimuksessa Venäjän harjoittama toiminta on painottunut vahvasti. Kiinan tapauksessa informaatiovaikuttamisen tutkimus taas on suurilta osin keskittynyt siihen, kuinka maa käyttää sitä sisäisen kontrollin välineenä omaa kansalaisyhteiskuntaansa kohtaan (Xu, 2018). Lisäksi Kiinan tapauksessa on tarkasteltu sitä, kuinka maa on pyrkinyt lisäämään omaa poliittista sekä taloudellista vaikutusvaltaansa informaatiovaikuttamisen avulla toisissa valtioissa, hyödyntämällä erityisesti demokraattisille yhteiskunnille ominaisia haavoittuvaisuuksia (Newlin, Conley, Searight, Kostelancik, Ellehuus, Mankoff & Stewart, 2020). Voidaan sanoa, että informaatiovaikuttamisen tutkimuksen painopiste on ollut merkittävässä määrin ilmiön tarkastelussa valtiojohtoisena toimintana, joka on tarkkaan suunniteltua ja pyrkii näin ollen saavuttamaan selkeän tavoitteen, joka hyödyttää sen takana olevaa valtiollista toimijaa.

Valtiollisten toimijoiden lisäksi ilmiötä on myös tutkittu viime vuosina erilaisten ääriliikkeiden, kuten jihadistien sekä äärioikeiston näkökulmasta. Ei-valtiollisten toimijoiden tapauksessa erityisiä mielenkiinnon kohteita ovat tutkimuskirjallisuudessa olleet ISIS-järjestö sekä pohjoismainen vastarintaliike (Malkki ym., 2021; Schroeder, 2019). Ilmiötä tutkittaessa länsimaisten demokraatioiden kontekstissa, keskitytään lähes yksinomaan poliitikkoihin ja näiden harjoittamaan toimintaan, erityisenä esimerkkinä - joskaan ei täysin ainutlaatuisena - Yhdysvaltain presidenttinä 2017–2020 toiminut Donald Trump sekä tämän harjoittama viestintä sosiaalisessa mediassa (McDermott, 2019; Ross & Rivers, 2018).



Pamment ym. (2018, s. 21–23) ovat jaotelleet aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella informaatiovaikuttamista harjoittavat vihamieliset toimijat neljään eri kategoriaan:

- Väkivaltaiset ekstremistit (esim. ISIS)
- Vihamieliset valtiolliset toimijat
- Rikolliset toimijat (esim. huumekartellit)
- Hakkerit

Tätä jaottelua tarkastellessa on huomionarvoista mainita, että se ei ota huomioon tapauksia, joissa demokraattisten yhteiskuntien sisäiset toimijat harjoittavat informaatiovaikuttamista. Valtioneuvoston kanslian oppaassa viestijöille (2019) todetaan puolestaan, että muutkin kuin valtiolliset tai valtiojohtoiset toimijat harjoittavat informaatiovaikuttamista ja että näitä toimijoita voi olla usein vaikeaa määritellä. Aihepiirin osalta laaditussa tutkimuskirjallisuudessa tarkastellaan kuitenkin verrattain usein sellaisia toimijoita, jotka eivät mahdu esimerkiksi Pammentin ym. (2018) esittämään määritelmään informaatiovaikuttamisen harjoittajista, esimerkiksi poliitikkoja. Evolvi (2019) tarkasteleekin aihetta länsimaisten populististen poliitikkojen näkökulmasta ja erityisesti sitä, kuinka nämä ovat levittäneet islamofobisia narratiiveja sosiaalisen median välityksellä. Sample ym. (2018) ovat teorioineet, että kulttuurilliset ominaispiirteet saattavat vaikuttaa omalta osaltaan siihen, minkälaiset toimijat hyödyntävät informaatiovaikuttamista. He esittävätkin, että maskuliinisissa kilpailuhenkisissä yhteisöissä informaation hyödyntäminen kilpailullisen edun saamiseksi, käyttämällä informaatiovaikuttamista, olisi muun tyyppisiä yhteisöjä yleisempää.

Informaatiovaikuttamista harjoittavien toimijoiden tunnistamisen sekä toimintaan syyllistymisen osoittamisen vaikeuksista puhuttaessa käytetään termiä ”attribuutio-ongelma”. Attribuutio-ongelmalla viitataan siihen, kuinka informaatiovaikuttamista harjoittavaa tahoaa on haastavaa saattaa oikeudelliseen vastuuseen toiminnastaan, sillä tämän on verrattain helppoa kiistää oma osallisuutensa kyseiseen toimintaan. Koska informaatiovaikuttaminen tapahtuu suurissa määrin tietoverkkojen välityksellä, eikä ilmene suoraan fyysisessä maailmassa, sen toteuttajalla on hyvät edellytykset peittää oma toimintansa. Attribuutio-ongelma ilmenee myös muiden hybridivaikuttamisen muotojen yhteydessä, erityisesti kyberoperaatioiden tapauksessa, jotka sidostuvat usein läheisesti informaatiovaikuttamiseen. (Wigell, 2019.)

## 2.4 Sosiaalinen media informaatiovaikuttamisen areenana

Sosiaalinen media on toiminut merkittävässä määrin pääasiallisena kanavana, jonka kautta eri toimijat ovat harjoittaneet informaatiovaikuttamista ja sekä kyenneet tavoittamaan kohdeyleisönsä (Sample ym., 2018). Sosiaalisen median roolia informaatiovaikuttamisen sekä -sodankäynnin kanavana on pyritty tarkastelemaan aikaisemmassa tutkimuksessa (Prier, 2017), kuin myös yhä enenevässä

määrin sen käyttöä poliittisena työkaluna sekä vallankäytön välineenä (Chan, Chen & Lee, 2021). Teknologinen kehitys on tarjonnut uudenlaisia mahdollisuuksia eri tahoille viestiä yhä suurempien ihmisjoukkojen kanssa ja samalla julkisen vallan sekä suurten yhtiöiden perinteinen monopoli tiedonvälitystä kohtaan on rapautunut. Norri-Sederholm, Riikonen, Moilanen ja Huhtinen (2020) huomauttavat sosiaaliseen mediaan ja sen käyttöön liittyvän useita negatiivisia ilmiöitä ja nostavatkin esille, että sosiaalisen median välityksellä pahantahtoinen toimija voi muokata sosiaalisten verkostojen sekä yhteisöjen sisäistä dynamiikkaa haitallisella tavalla.

Eräs sosiaaliseen mediaan liittyvä piirre on, että se antaa käyttäjänsä valikoida tarkasti, minkälaista sisältöä hänelle tarjotaan sen välityksellä. Onkin teorioitu, että sosiaalinen media saattaa synnyttää ”tietoa suodattavia kuplia” (*filter bubble*), joissa sosiaalisen median käyttäjät kuluttajat lähes yksinomaan sellaista uutisisältöä, joka tukee näiden olemassa olevia mielipiteitä sekä poliittisia näkökantoja. Tällöin katsotaan syntyvän eräänlainen ”kaikukammio” (*echo chamber*), jossa yksilön vanhat asenteet sekä mielipiteet voimistuvat, niitä vahvistavan tiedon vaikutuksesta ja niiden kanssa ristiriidassa olevan tiedon puuttuessa (Mustapha & Omar, 2020; Kitchens, Johnson & Gray, 2020; Steppat, Castro Herrero & Esser, 2021). Ilmiöstä, jossa yksilö pyrkii valikoivasti keräämään sellaista tietoa, joka tukee tämän olemassa olevia ennako-oletuksia sekä hypoteeseja, käytetään nimitystä ”vahvistusharha” (*confirmation bias*) (Knobloch-Westerwick, Mothes & Polavin, 2020). Vahvistusharhaa sekä sen synnyttämiä kognitiivisia vinoumia, voidaan pitää sosiaalisen median tahattomina sivuvaikutuksina, joita kyetään hyödyntämään informaatiovaikuttamisen toteuttamiseen (Moravec, Minas & Dennis, 2019; Pamment ym., 2018). Agur ja Gan (2021) esittävät omassa tutkimuksessaan, että näin aiheutuva altistuksen puute poliittisille näkökannoille, jotka ovat vastakkaisia suhteessa yksilön omiin, on synnyttänyt yhteiskunnallista polarisaatiota Yhdysvalloissa viime vuosien aikana. Tätä havaintoa tukee myös Knobloch-Westerwickin ym. (2020) tutkimus, jossa tarkasteltiin yhdysvaltalaisen sosiaalisen median käyttäjien uutisten kulutusta sekä näiden poliittisten asenteiden vaikutusta tähän. Schroederin (2019) tutkimuksessa perehdytään sosiaalisen median vaikutukseen koskien populististen liikkeiden menestystä, käyttäen tapausesimerkkeinä Yhdysvaltoja sekä Ruotsia. Hän toteaa sosiaalisen median hyödyntämisen populististen liikkeiden toimesta molemmissa maissa muokanneen huomattavalla tavalla niiden perinteisiä mediamaisemia, kuin myös vaikuttaneen maiden poliittisiin kenttiin, mikä on näkynyt perinteisen oikeisto-vasemmisto -jaottelun merkityksen vähentymisenä.

Tutkimuskirjallisuudessa on myös esitetty kriittisiä mielipiteitä koskien sitä, kuinka paljon sosiaalinen media on tosiasiasa aiheuttanut yhteiskunnallista polarisaatiota ja rapauttanut luottamusta julkisiin instituutioihin sekä jaettuihin yhteiskunnallisiin arvoihin. Magin, Geiß, Stark ja Jürgens (2021) tarkastelivat omassa tutkimuksessaan sosiaalisen median käyttäjien poliittisten asenteiden kärjistymistä Saksassa, eivätkä havainneet sosiaalisen median algoritmien tuottaman yksilöidyn uutisisällön kuluttamisen vaikuttavan merkittäväällä tavalla mielipiteiden tai asenteiden kärjistymiseen. Sen sijaan he havaitsivat

henkilökohtaisilla suhteilla sekä keskusteluilla olevan huomattavasti enemmän vaikutusta yksilöiden asenteiden kärjistymiseen. He huomauttavat kuitenkin, että heidän tutkimuksensa tulokset kuvastavat tilannetta Saksan kaltaisessa verrattain vähän polarisoituneessa yhteiskunnassa. Tietynasteinen sosiaalinen koheesio on Magin ym. mukaa edellytyksenä toimivalle demokratialle sekä yhteiskunnalliselle vakaudelle ja toteavatkin, että sosiaalisen median aiheuttama rapautuminen koskien jaettua näkemystä yhteiskunnallisista ongelmakohdista voi synnyttää yhteiskunnallista epävakautta. Ristiriitaisia tuloksia on saatu myös aikaisemmassa tutkimuksessa sen osalta, millä tavoin sosiaalisen median käyttö vaikuttaa ihmisten poliittiseen käyttäytymiseen sekä aktiivisuuteen. Osassa tutkimuksissa onkin argumentoitu sen puolesta, että sosiaalisella medialla ei tosiasiassa ole kovinkaan suurta vaikutusta tähän, johtuen siitä, että sosiaalista mediaa käytetään laajalti vain sosiaalisen vuorovaikutuksen toteuttamiseen sekä viihdesisällön kulutukseen (Mustapha & Omar, 2020). Chan ym. (2021) havaitsivat omassa tutkimuksessaan, että vallitseva poliittinen järjestelmä, median vapaus sekä yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat siihen, kuinka aktiivisesti ihmiset osallistuvat poliittiseen keskusteluun tai etsivät sosiaalisesta mediasta politiikkaa käsittelevää tietoa. Tätä havaintoa vasten voidaan arvioida, että sosiaalisen median avulla toteutetut informaatiovaikuttamiseen tähtäävät kampanjat eivät välttämättä johda käytännön tason poliittiseen toimintaan.

Informaatioteknologian sekä sen eri sovellusten, kuten sosiaalisen median on nähty yhteiskunnallisessa diskurssissa 90-luvun alusta lähtien edistävän demokratian leviämistä globaalilla tasolla sekä tarjoavan tavallisille kansalaisille uudenlaisia tapoja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja harjoittaa kansalaisvaikuttamista (Doyle, 2021; Rishel, 2011). Sosiaalisen median on erityisesti nähty tarjoavan yhteiskuntien marginalisoiduille ryhmille sekä nuorisolle väylän, jonka kautta näiden on mahdollista saada oma äänensä kuuluviin yhteiskunnassa (Mustapha & Omar, 2020). Viimeistään 2010-luvulla on kuitenkin osoittautunut, että käsitykset informaatioteknologian perinteisiä hierarkkisia valtarakenteita rikkovasta voimasta sekä demokratisoivasta vaikutuksesta eivät ole pitäneet paikkaansa, vaan on havaittu, että sitä hyödyntämällä voidaan ajaa myös autoritaarisia pyrkimyksiä sekä kansalaiskeskustelun rajoittamista. Doyle (2021) tarkastelee tätä ilmiötä omassa tutkimuksessaan käyttäen Kaakkois-Aasiassa sijaitsevaa Kambodzhaa esimerkkinä. Hänen havaintojaan olivat, että vaikkakin paikalliset demokratiapyrkimyksiä edistävät oppositioaktivistit ovat hyödyntäneet omassa toiminnassaan sosiaalista mediaa merkittävässä määrin, ovat nämä epäonnistuneet tavoitteissaan. Samalla on ollut havaittavissa, että maan autoritaarinen johto on itse omaksunut sosiaalisen median työkalukseen, jolla se kykenee olemaan yhteydessä omiin kannattajiinsa sekä levittämään omia narratiivejaan. Eräs Doylen (2021) havainto oli, että johtuen siitä, että valtaosa uutisista kulutetaan Kambodzhassa sosiaalisen median kautta, on paikallisten vallanpitäjien keskuudessa katsottu oleelliseksi hallita siellä leviävää uutisisältöä. Rao (2018) on havainnut samanlaisia tuloksia omassa tutkielmassaan, jossa hän tarkasteli sosiaalisen median käyttöä nationalisen retoriikan levittämisen sekä eri yhteiskuntaryhmien välisen vastakkainasettelun luomisen välineenä Intiassa

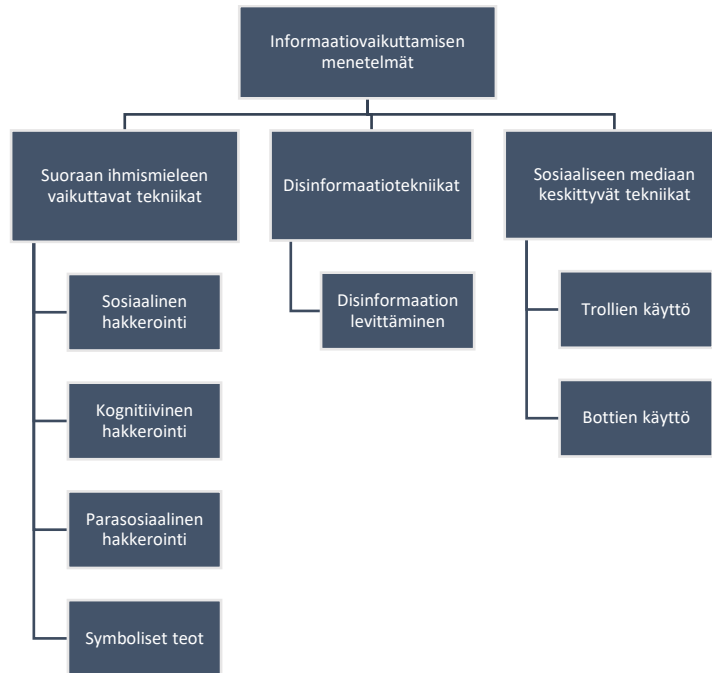
paikallisten vallanpitäjien toimesta. Sekä Doylen (2021) että Raon (2018) tutkimuksissa nousee esille uusi sosiaalisen median mahdollistama ilmiö, jossa autoritaariset hahmot harjoittavat sen avulla henkilökohtaista brändäystä ja viestivät suoraan omille kannattajilleen. Länsimaissa useiden populististen liikkeiden johtohahmojen on havaittu harjoittavan tämänkaltaista toimintaa, kuuluisimpana esimerkkinä Yhdysvaltain entinen presidentti Donald Trump, joka hyödynsi oman vaalikampanjansa sekä virkakautensa aikana sosiaalista mediaa omassa viestinnässään (Ross & Rivers, 2018). Rao (2018) esittää syyksi tälle kasvaneelle sosiaalisen median hyödyntämiselle osana omaa poliittista kampanjointia sen, että usein poliitikot saattavat tuntea epäluottamusta perinteistä mediaa kohtaan ja haluavatkin siksi saada enemmän valtaa omaan viestintäänsä. Hemsley (2019) sekä Schroeder (2019) esittävät samankaltaisen havainnon, että poliitikot saattavat kokea sosiaalisen median hyödyntämisen tavaksi ohittaa eräänlaisessa portinvartijan roolissa oleva perinteinen media ja saada näin omat näkemyksensä välitettyä suoraan kannattajilleen. Tutkimuskirjallisuudessa on myös katsottu, että sosiaalista mediaa hyödyntävät poliitikot voivat itse omaksua perinteiseltä medialta portinvartijan roolin, ja vaikuttaa itse omalta osaltaan siihen, kuinka eri tietosisällöt leviävät sosiaalisen median alustojen välityksellä (Hemsley, 2019).

Eri sosiaalisen median palveluista sekä viestintäkanavista erityisesti pika-viestipalvelu Twitter on noussut esille alustana, jossa harjoitetaan informaatiovaikuttamista sekä yrityksiä muokata käyttäjien mielipiteitä. Erityisesti poliitikot sekä erilaiset valtiolliset toimijat ovat hyödyntäneet alustaa omassa viestinnässään viime vuosien aikana (Rao, 2018; Rooney, Connelly, Hurley, Kirwan & Power, 2015). Yhdysvalloissa Twitter onkin saavuttanut aseman yhtenä suosituimmista paikallisten poliitikkojen käyttämistä sosiaalisen median palveluista (Agur & Gan, 2021). Myös muissa maanosissa Twitteriä käytetään laajalti erilaisen poliittisten vaikuttajien toimesta mielipidevaikuttamista varten, Euroopassa erityisesti populistit, mikä nähtiin selvästi Britanniassa Brexit-kampanjan yhteydessä (Evolvi, 2019). Poliitikkojen näkökulmasta tarkasteltuna Twitterin on havaittu olevan houkutteleva alusta käytettäväksi, koska se tarjoaa kanavan, jonka avulla oman seuraajakunnan kanssa on mahdollista olla varsin suorassa vuorovaikutuksessa, ja näin ollen antaa enemmän valtaa esimerkiksi oman imagon muokkausta varten. Lisäksi Twitterin avulla poliitikkojen on mahdollista saada oman seuraajakuntansakin ulkopuolista näkyvyyttä, sillä esimerkiksi journalistit jotka seuraavat itse poliitikkoja, hyödyntävät näiden viestejä laatimissaan perinteisen median julkaisuissa (Rooney ym., 2015). Informaatiovaikuttamisen tutkimuksessa Twitter onkin alusta, jonka kautta ilmiön esiintymistä usein tarkastellaan, koska kyseistä alustaa hyödynnetään eri tahojen toimesta laajamittaisesti. Prier (2017) käsittelee omassa tutkimuksessaan Twitterin käyttöä informaatiovaikuttamiseen pyrkivissä sotilaallisissa operaatioissa ja toteaa alustan suosion syyksi erityisesti pahantahtoisten toimijoiden näkökulmasta sen, että se on luonteeltaan ideoiden sekä informaation nopeaan ja laajamittaiseen levittämiseen pyrkivä. Peilattuna informaatiovaikuttamisen tavoitteita vasten, Twitter onkin monessa mielessä ihanteellinen alusta käytettäväksi. Twitterin ohella myös Facebook mainitaan usein sellaisena sosiaalisen median alustana, jonka kautta

informaatiovaikuttamista on havaittu harjoitettavan - joskaan ei yhtä usein ja samassa mittakaavassa kuin Twitterin välityksellä. Koska Facebook on yksi suurimmista sosiaalisen median alustoista käyttäjämääränsä osalta tarkasteltuna, olisi intuitiivista olettaa, että sitä hyödynnettäisiin lähes yhtä suurissa määrin kuin Twitteriä. Siihen miksi näin ei kuitenkaan tosiasiallisesti ole vaikuttanut se, että kahden alustan välillä esiintyy toiminnallisia eroja, jotka aikaansaavat sen, että Twitter soveltuu näistä kahdesta paremmin informaatiovaikuttamiseen. Tietosisältöä on mahdollista levittää huomattavasti laajemmalle yleisölle Twitterissä kuin Facebookia käyttämällä, ja tämä voidaan toteuttaa verrattain lyhyen ajan sisällä. Lisäksi Facebookia käytetään tavallisesti yhteydenpitoon pääasiassa oman ystäväpiirin kanssa, kun taas Twitterin välityksellä kommunikoidaan huomattavasti monipuolisemman ihmisjoukon kanssa (Prier, 2017; Rooney ym., 2015). Starbird ym. (2019) havainnollistavat omassa tutkimuksessaan, kuinka monet nykyisten sosiaalisen median alustojen sisältävät ominaisuudet tekevät niistä hyödyllisiä informaatiovaikuttamisen harjoittamiseen. Useihin alustoihin on sisällytetty alun perin mainostamisen tehostamiseksi laadittuja ominaisuuksia, joiden avulla on mahdollista tunnistaa suuresta käyttäjäjoukosta ominaisuuksiltaan halutunlaisia yleisöjä, viestinnän kohdentamiseksi juuri näille. Lisäksi sosiaalisen median uutissyötteen sekoittavat usein keskenään hyvin erilaisia uutissisältöä, jolloin on haastavaa erottaa sitä, mitä tarkoituksena varten jokin sisältö on mahdollisesti laadittu. Erityisesti juuri nämä alustoihin sisäänrakennetut ominaisuudet tekevät niistä houkuttelevia, sillä kyseisiä ominaisuuksia hyödyntämällä voidaan tavoittaa haluttu yleisö, kuin myös kätkeä oma toiminta.

## 2.5 Informaatiovaikuttamisen menetelmiä

Informaatiovaikuttamista voidaan toteuttaa käytännön tasolla hyödyntämällä useita erilaisia menetelmiä. Valtiollisilla toimijoilla on käytettävissään tyypillisesti laajemmat resurssit verrattuna yksittäisiin toimijoihin, mikä mahdollistaa muun muassa erilaisten teknologioiden hyödyntämisen laajamittaisia informaatiovaikuttamiskampanjoita varten. Pamment ym. (2018, s. 31–32) jakavat informaatiovaikuttamisessa hyödynnetyt menetelmät kolmeen eri kategoriaan: suoraan ihmismieleen vaikuttavat tekniikat, disinformaatiotekniikat sekä sosiaaliseen mediaan keskittyvät tekniikat (Kuvio 1). Tämä jaottelu on toteutettu sen perusteella, millaisia mielipiteenmuodostamisprosessin heikkouksia menetelmät käyttävät hyväkseen. Suoraan ihmismieleen vaikuttavia tekniikoita ovat sosiaalinen, kognitiivinen ja parasosiaalinen hakkerointi sekä symboliset teot. Disinformaatiotekniikoita on disinformaation levittäminen. Sosiaaliseen mediaan keskittyviä tekniikoita ovat puolestaan bottien sekä trollien käyttö.



KUVIO 1 Informaatiovaikuttamisen menetelmät (Pamment ym., 2018, s. 31-32)

### 2.5.1 Suoraan ihmismieleen vaikuttavat tekniikat

Sosiaalinen, kognitiivinen sekä parasosiaalinen hakkerointi ja symboliset teot ovat informaatiovaikuttamisen menetelmiä, jotka hyödyntävät kohteidensa sosiaalisia suhteita sekä näiden kognitiivisia ajatteluprosesseja. Sosiaalinen hakkerointi on toimintaa, jossa hyväksikäytetään ihmismielen luontaisia sosiokognitiivisia piirteitä, erityisesti taipumusta konformistisuuteen sekä omaksua muiden oman ryhmänsä jäsenten uskomuksia. Sosiaalista hakkerointia voidaan toteuttaa eri menetelmillä. Eräs on se, että sen kohteelle pyritään luomaan yksilöity viesti, perustuen tämän henkilökohtaisiin mieltymyksiin sekä näkökantoihin. Tämä edellyttää sitä, että kohdehenkilöistä on kerätty tietoa ja sitä analysoimalla on muodostettu käsitys näiden mahdollisista reaktioista erityyppisiin sisältöihin. Sosiaalisessa hakkeroinnissa hyödynnetään ihmisten luontaista taipumusta muokautua havaittuun enemmistön mielipiteeseen sosiaalisessa mediassa, antamalla vaikutelma siitä, että jokin sisältö on suosittua, esimerkiksi sen saamien tykkäysten sekä jakojen kautta. Kognitiivinen hakkerointi puolestaan on luonteeltaan toimintaa, jossa pyrkimyksenä on vaikuttaa yksilöihin peiteltyllä tavalla, hyödyntäen näiden kognitiivisia haavoittuvuuksia. Kognitiivisella hakkeroinnilla manipuloidaan kohdetta ja synnytetään tässä voimakkaita tunteita, vetoamalla esimerkiksi tämän pelkoihin, vihaan, ahdistukseen tai kunniaan. Eräs esimerkki kognitiivisesta hakkeroinnista on huhujen levittäminen sosiaalisessa mediassa, koskien maahanmuuttajien toteuttamia rikoksia länsimaissa (Schroeder, 2019). Parasosiaalinen hakkerointi taas on toimintaa, joka hyödyntää ihmisten välisiä parasosiaalisia suhteita. Parasosiaalisilla suhteilla tarkoitetaan ihmisten kokemusta siitä, että näiden yksipuoliset vuorovaikutussuhteet eri mediapersoonien sekä julkisuuden henkilöiden kanssa ovat tosiasiaa kaksipuolisia, ja että ne

olisivat näin ollen huomattavasti läheisempiä kuin ne todellisuudessa objektiivisesti tarkasteltuna ovat (Infante, Rancer & Womack, 1997; Rooney ym., 2015). Nykyaikana sosiaalinen media on mahdollistanut parasosiaalisten suhteiden merkittävän kasvun ja samalla myös niiden hyödyntämisen osana informaatiovaikuttamista. Tieto, joka on sosiaalisen median käyttäjän seuraaman julkisuuden henkilön levittämää tai saadaan vaikuttamaan sellaiselta, muuttuu uskottavammaksi käyttäjän kannalta, ja se vaikuttaakin todennäköisemmin tämän mielipiteenmuodostukseen. Symbolisilla teoilla taas tarkoitetaan sellaisten tekojen toteuttamista, jotka omaavat symbolista arvoa ja pyrkivät aiheuttamaan näin ollen tunnereaktion halutussa kohdeyleisössä. Symboliset teot tapahtuvat fyysisessä todellisuudessa, mikä luo eron suhteessa muihin suoraan ihmismieleen vaikuttaviin tekniikoihin, mutta niiden vaikutukset ilmenevät merkittävässä määrin välitteisen vuorovaikutuksen (perinteinen media, sosiaalinen media) kautta. Tällaisia tekoja ääritapauksissa voivat olla esimerkiksi terrori-iskut, jotka synnyttävät usein voimakkaita tunteita, ahdistusta, pelkoa sekä vihaa kohdeyleisönsä keskuudessa. Symboliset teot voivat myös olla luonteeltaan huomattavasti hienovaraaisempia, eikä niihin tarvitse välttämättä sisältyä väkivallan käyttöä. Hienovaraaisia symbolisia tekoja ovat esimerkiksi sellaisten kulttuurisymboleiden käyttö, jolla on merkitystä vain tietyille tarkkaan määritellyille kohdeyleisöille. Symbolisten tekojen vaikutus on yleensä sitä suurempi, mitä paremmin ymmärretään omaa suunniteltua kohdeyleisöä. (Pamment ym., 2018; Valtioneuvoston kanslia, 2019.)

## 2.5.2 Disinformaatiotekniikat

Termi *fake news* eli valeuutiset on noussut usein esille keskusteltaessa informaatiovaikuttamisen ilmenemisestä, erityisesti Yhdysvaltain vuosien 2016 sekä 2020 presidentinvaalien yhteydessä (Hannah, 2021; McDermott, 2019). Valeuutisten käyttö on esimerkki erään informaatiovaikuttamisen menetelmän, disinformaation levittämisen käytöstä. Disinformaation levittäminen on toimintaa, jossa pyritään tietoisesti levittämään valheellista tietosisältöä (disinformaatio), tavoitteena harhaanjohtaa sekä hämätä sen kuluttajaa. Disinformaatio voi olla tietyissä tapauksissa muotoiltu siten, että se kuvastaa sellaista tietosisältöä, jonka sen vastaanottaja haluaisi olevan totta ja jota tämä aktiivisesti etsii (Bergh, 2019). Wigell (2019) määrittelee disinformaatiokampanjoille keskeisiksi tavoitteiksi polarisaation lisäämisen kohdeyhteiskunnissa. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä hänen mukaansa hyödyntämällä yleisiä ahdistuksen aiheita sekä lietsomalla epäluottamusta vallanpitäjiä kohtaan. Usein disinformaatio on pyritty muotoilemaan sisältönsä osalta niin, että se herättää kohdeyleisössään mahdollisimman voimakkaan sekä disinformaation laatijan kannalta suotuisan reaktion (Evolvi, 2019). Eräs piirre, joka on disinformaatioon viime vuosien aikana liittynyt, on ollut se, että sen avulla on pyritty leimaamaan eri medialähteitä epäluotettaviksi ja valheellista tietoa levittäviksi. Tämä on ollut nähtävillä erityisesti Yhdysvalloissa, jossa monia medialähteitä on eri ryhmittymien toimesta määritelty valeuutisten levittäjiksi (Ross & Rivers, 2018). Disinformaation levittämistä voidaan toteuttaa eri tavoilla riippuen siitä, minkä tasoiseen vaikuttamiseen sillä pyritään. Matalan

tason disinformaation levittämiseksi voisi katsoa jo olemassa olevien tietosisältöä muokkaaminen harhaanjohtaviksi, esimerkiksi kuvamanipulaatiota hyödyntämällä ja on tyypillistä yksittäiselle toimijalle, sillä sen toteuttamiseen ei vaadita paljon resursseja. Korkeamman tason disinformaation levittämistä puolestaan olisi valheellista sisältöä levittävien medialähteiden luominen, joka edellyttää yleensä valtiollisia resursseja (Pamment ym., 2018). Termi *misinformaatio* esiintyy usein disinformaation yhteydessä, ja sillä tarkoitetaan sellaista tietosisältöä, joka on valheellista, mutta jota levitetään ilman tarkoitusta harhaanjohtaa. Misinformaatiota levittävät yleensä tavalliset ihmiset, jotka eivät ole tietoisia tiedon oikeasta luonteesta. Misinformaatio onkin usein ollut alun perin informaatiovaikuttamiseen pyrkivän tahon levittämää disinformaatiota, joka muuttuu misinformaatioksi siinä vaiheessa, kun sitä jaetaan eteenpäin sellaisen tahon toimesta, joka ei tiedä sen olevan valheellista ja harhaanjohtavaa (Pamment, 2021). Tutkimuksessaan Hannah (2021) osoittaa, että informaation visualisoimista voidaan myös hyödyntää disinformaation levittämisessä ja havainnollistaakin, kuinka suurten tietomassojen pohjalta harhaanjohtavasti laadittuja visualisointeja, esimerkiksi tilastoja sekä graafeja, on käytetty valheellisen tiedon levittämiseksi sosiaalisessa mediassa. Tämän kaltaista informaatiota, joka koostuu muunnelluista tai kontekstistaan irrotetuista tilastoista tai muusta faktatiedosta, kuten sitaateista, käytetään nimitystä *malinformaatio*. Malinformaatio johtaa tahallisesti harhaan, muuntamalla totuus pohjaisen informaation merkitystä (Pamment, 2021). Klein (2020) havainnollistaa artikkelissaan, kuinka visuaalisia kuvamanipulaatioita on käytetty poliittisten puolueiden toimesta malinformaation levittämiseen sosiaalisessa mediassa. Hän huomauttaa, että erityisesti kuvien käytön on havaittu olevan tehokas mielipiteeseen vaikuttamisen väline, sillä ne ovat helpommin ymmärrettäviä sekä käsiteltäviä suurelle yleisölle, kuin tekstipohjainen sisältö, jonka käsittely vaatii aikaa sekä kognitiivisia resursseja. Tämä on Kleinin (2020) mukaan näkynyt meemien suosion kasvussa erilaisten ryhmittymien harjoittamassa poliittissävytteisessä viestinnässä. Hän toteaa meemien käytön tarjoamia etuja olevan se, että ne ovat helpommin jaettavia tekstipohjaiseen sisältöön verrattuna sekä lisäksi herättävät usein suurempia tunnereaktioita. Hakoköngäs, Halmesvaara ja Sakki (2020) puolestaan havaitsivat artikkelissaan meemien käytön olevan hyödyllistä narratiivien sekä ryhmäidentiteetin rakentamisessa poliittisia tarkoituspäriä varten, tarkastellessaan meemien käyttöä suomalaisten äärioikeistolaisten ryhmien viestinnässä. Heidän mukaansa eräs meemeihin liittyvä ominaisuus on se, että niiden avulla on helppoa välittää omaa viestiään humoristisella tavalla ja näin ollen niiden viestisisällöstä helposti lähestyttävämpää. Lisäksi he toteavat, että huumorin avulla voidaan tehokkaasti rakentaa omaa sisäryhmäidentiteettiä sekä saattaa muita ryhmittymiä naurunalaiseksi. Meemien visuaalinen luonne mahdollistaa myös mytologian ja symboleiden hyödyntämisen niissä, ja erityisesti kansallisesti merkittävien käyttö herättääkin mahdollisesti voimakkaita tunteita kohdeyleisössä. Klein (2020) esittää tutkimuksessaan, että malinformaatio saattaa olla tehokkaampi tapa vaikuttaa ihmisten asenteisiin kuin disinformaatio. Tätä näkemystä hän perustelee sillä, että aikaisemmassa propagandan tutkimuksessa on havaittu, että sellainen tietosisältö, josta edes osa



on totta, vaikuttaa ihmisten asenteiseen enemmän kuin täysin valheellinen sisältö. Nämä havainnot saattavatkin olla hänen mukaansa analogisia suhteessa informaatiovaikuttamisen tutkimukseen.

Tutkimuskirjallisuudessa nousee usein esille teknologisen kehityksen mahdollistama ilmiö: ”syvävaleet” (*deepfakes*), jolla tarkoitetaan joko digitaalisesti muokattua tai kokonaan tuotettua sisältöä, joka näyttäytyy hyvin uskottavana. Yksi yleisimpiä esimerkkejä syvävaleesta on videoleike, jossa poliitikko pitää fiktiivistä puhetta. Voidaankin todeta, että kyky tuottaa syvävaleita on helpottanut valheellisen sekä muunnellun tiedon käyttämistä informaatiovaikuttamisen toteuttamiseen. (Klein, 2020; Valtioneuvoston kanslia, 2019). McDermott (2019) nostaa artikkelissaan esille, että valheellisen tiedon tunnistaminen voi olla ihmisille haastavaa, johtuen näiden sisäsyntyisistä psykologisista prosesseista, joita käytetään ympäröivän maailman sekä sen osatekijöiden hahmottamiseen ja jäsentelyyn. Hän toteaa erityisesti sekä tarinoilla että tarinankerronnalla olevan huomattava rooli sen suhteen, kuinka ihmiset siirtävät informaatiota toisilleen. Tarinat kykenevät luomaan vahvoja sosiaalisia siteitä yksilöiden välille ja edistävät ryhmien sisäistä koheesiota, ympäröivää maailmaa koskevan tiedon välittämisen lisäksi. McDermott (2019) toteaaakin tarinoiden olevan tästä syystä hyvin voimakas työkalu valheellisen tiedon levittämiseen. Tämä havainto korostaakin omalta osaltaan sitä, että disinformaation torjunta on haastavaa, sillä ihmiset ovat taipuvaisia uskomaan mukaansatempaavia ja huolella laadittuja narratiiveja, eivätkä välttämättä loogista sekä faktoihin pohjautuvaa tietoa. McDermott (2019) huomauttaakin, että valheellisen tiedon kumoamisen ja oikaisun kannalta toimiva strategia saattaisi olla totuuden esittäminen tavalla, joka vetoaa ihmisiin yhtä voimakkaasti kuin tieto, jota yritetään osoittaa virheelliseksi.

### 2.5.3 Sosiaaliseen mediaan keskittyvät tekniikat

Internetin aikakaudella bottien käyttö informaatiovaikuttamisen välineenä on yleistynyt yhä enenevässä määrin. Botteilla tarkoitetaan yksinkertaisia ohjelmistoja, jotka suorittavat sarjaa itseään toistavia toimintoja algoritmiin pohjautuen. Nykyaikana koneoppimisen sekä tekoälyjen kehityksen ansiosta, ne ovat tulleet yhä kyvykkäämmiksi entistä monimutkaisempien toimintojen suorittamisessa (Pamment ym., 2018). Botteja voidaan hyödyntää myös täysin laillisia tarkoituksia varten, esimerkiksi tiedonkeruuseen sekä asiakaspalveluun chatbottien muodossa. Informaatiovaikuttamista varten luodut botit pyrkivät usein imitoimaan ihmiskäyttäjiä palvelujen sisällä ja vakuuttamaan näin muut käyttäjät siitä, että ne olisivat tosiasiaa myös inhimillisiä toimijoita. Teknologian kehitys on mahdollistanut sen, että botit kykenevät aiempaa uskottavammin antamaan keskustelukumppanilleen vaikutelman siitä, että ne olisivat ihmiskäyttäjiä. Prier (2017) toteaa bottien käytön olevan yleistä erityisesti Twitterissä suoritettavissa informaatiovaikuttamiseen pyrkivissä operaatioissa. Twitterissä botteja hyödynnetään automatisoitujen käyttäjätilien muodossa, joita käytetään esimerkiksi viestien tai linkkien jakamiseen mahdollisimman laajamittaisesti alustan sisällä. Suuria bottiverkostoja hyödyntämällä kyetään levittämään huomattavia määriä

disinformaatiota, kuin myös ohjaamaan ihmisiä sen luokse. Tämänkaltaisen bottien käytön synnyttämä hyöty on se, että se luo illuusion sen osalta, että niiden levittämä sisältö olisi laajalti jaettua alustan käyttäjien keskuudessa, vaikka se on tosiasiaa vain bottien itsensä levittämää. Ominaisuuksiltaan edistyneempiä botteja voidaan myös käyttää siten, että ne esiintyvät ihmiskäyttäjinä ja levittävät disinformaatiota suoraan, käymällä keskusteluja oikeiden ihmiskäyttäjien kanssa. Boteista, joita hyödynnetään yksinomaan informaation levittämiseen käytetään nimitystä ”spämmibotti” (*Spammer bot*) kun taas suoraan ihmiskäyttäjien kanssa vuorovaikutuksessa oleviin botteihin viitataan termillä ”imitoiva botti” (*Impersonator bot*) (Valtioneuvoston kanslia, 2019). Bottien yhteydessä esiintyy myös usein termi ”haamuhenkilö” (*Sockpuppet*), jolla tarkoitetaan sosiaalisen median valetiliä, jota hallinnoi oikea ihminen. Teknisesti haamuhenkilöä ei voida luokitella botiksi, koska sen takana on oikea ihmiskäyttäjä, mutta se esitellään usein tutkimuskirjallisuudessa bottien yhteydessä, näiden monien keskinäisten samankaltaisuuksien takia. Pamment ym. (2018) huomauttavat että imitoivaa bottia sekä haamuhenkilöä voi olla vaikeaa erottaa toisistaan, sillä niitä käytetään suorittamaan keskenään samankaltaisia toimintoja. Suurin heikkous, joka bottien käyttöön liittyy, on se, että ne ovat huomattavan alttiita paljastumiselle. Usein tietyt käyttäjätilin ominaisuudet voivat paljastaa sen, onko kyseessä botti vai oikea käyttäjä. Käyttäjätilin tuoreus, automaattisesti generoitu käyttäjänimi, henkilökohtaisten tietojen puute sekä muualta internetistä varastettu profiilikuva ovat eräitä piirteitä, jotka liittyvät usein botin ohjaamaan käyttäjätiliin. Lisäksi tämänkaltaisen tilin julkaisutahti on huomattavasti korkeampi kuin keskimääräisellä tilillä ja julkaisut ajoittuvat tasaisesti tiettyihin vuorokaudenaikoihin. Boteille on tyypillistä myös hyödyntää internetin käännöspalveluita omien viestisisältöjensä kääntämisessä eri kielille, josta aiheutuu usein erinäisiä käännösvirheitä.

”Trollien” (*Troll*) hyödyntäminen on myös eräs menetelmä, jota käytetään harjoitettaessa informaatiovaikuttamista. Termillä trolli viitataan sosiaalisen median anonyymiin käyttäjään, joka tahallisesti pyrkii julkaisemalla sisällöllään provosoimaan, loukkaamaan sekä häiriköimään. Tähän toimintaan viitataan usein sanalla ”trollaaminen” (*Trolling*) (Bergh, 2019). Trollit toteuttavat osin samankaltaisia toimia bottien kanssa, mutta ne erottaa boteista se, että niiden takana on aina oikea ihmiskäyttäjä. Pamment ym. (2018) jakavat trollit kahteen eri kategoriaan: ”klassisiin trolleihin” (*Classic trolls*) sekä ”hybriditrolleihin” (*Hybrid trolls*). Klassinen trolli on itsenäinen toimija, joka ei tietoisesti pyri ajamaan toiminnallaan minkään suuremman ryhmittymän tai tahon agendaa. Klassinen trolli toimiikin täysin oman henkilökohtaisen motivaationsa ajamana. On kuitenkin mahdollista, että klassinen trolli voi omalla toiminnallaan hyödyttää informaatiovaikuttamiseen pyrkivää tahoja, esimerkiksi levittämällä tämän laatimaa disinformaatiota. Hybriditrolli puolestaan on lähtökohtaisesti jonkin toisen toimijan, esimerkiksi organisaation tai valtiollisen tahon ohjauksessa. Hybriditrolli pyrkii omalla toiminnallaan levittämään systemaattisesti tätä ohjaavan tahon haluamaa viestiä tietyille kohdeyleisölle. Hybriditrollit voivat toimia suurempana joukkona organisoidusti niin kutsutuissa ”trollitehtaissa” tai yksilöinä. Trollien

perimmäisenä tarkoituksena on provosoimalla pyrkiä lisäämään yhteiskunnassa esiintyvää polarisaatiota, jonka saavuttamiseksi nämä omaksuvat hyvin äärimmäisiä näkökantoja sekä asenteita niissä keskusteluissa, joihin osallistuvat. Tällä tavalla toimimalla saadaan aikaiseksi voimakkaita tunnereaktioita keskusteluun osallistuvien keskuudessa, ja käytyä keskustelua on mahdollista ohjata haluttuun suuntaan (Bergh, 2019).

#### 2.5.4 Muuta menetelmistä

Informaatiovaikuttamisen menetelmistä puhuttaessa käytetään myös tiettyjä tapauskohtaisia termejä, joista yhtenä esimerkkinä toimii Venäjän harjoittaman informaatiovaikuttamisen kohdalla käytetty ”aktiiviset toimenpiteet” (*активные мероприятия*). Aktiivisilla toimenpiteillä viitataan Neuvostoliiton sekä myöhemmin Venäjän federaation tiedusteluorganisaatioiden harjoittamaan toimintaan, jossa pyritään levittämään disinformaatiota globaalilla tasolla, omien valtiollisten geopoliittisten intressien ajamiseksi sekä vastustajien yhteiskuntien epävakauttamiseksi (Starbird ym., 2019). Kari ja Hellgren (2021) havainnollistavat Venäjän ulkomaihin suuntautuvan informaatiovaikuttamisen yksiä tärkeimpiä kohteina olevan ”kansalliset tarinat” eli kansakuntien historiasta, kulttuurista sekä henkisyydestä koostuvat narratiivit. Raitasalo (2019) toteaa artikkelissaan, että monien länsimaisten yhteiskunnallisten narratiivien voisi katsoa olevan nykyisin Venäjän informaatiovaikuttamisen kohteena, mikä omalta osaltaan toimii esimerkkinä siitä, kuinka maa harjoittaa aktiivisia toimenpiteitä nykyaikana. Eräs termi, joka myös esiintyy usein venäläisen informaatiovaikuttamisen yhteydessä, on ”refleksiivinen kontrolli” (*рефлективный контроль*). Refleksiivisellä kontrollilla viitataan Neuvostoliitossa kehitettyyn psykologian teoriaan, jonka mukaan vaikuttamista harjoittava taho kykenee informaatiota levittämällä ohjaamaan vaikuttamisen kohteen päätöksentekoa sekä käyttäytymistä itselleen mieluisaan suuntaan (Vasara, 2020).

On syytä havainnoida, että monet informaatiovaikuttamisen menetelmät, joita nykyisin hyödynnetään valtiollisten toimijoiden sekä näihin läheisesti sidoksissa olevien tahojen käytössä, ovat alun perin syntyneet tavallisten internetin sekä sosiaalisen median palveluiden käyttäjien keskuudessa. Valtiolliset toimijat ovatkin omaksuneet omaan käyttöönsä hyödylliseksi havaitsemiaan menetelmiä, eivätkä olekaan kehittäneet kaikkia toimintatapojaan itsenäisesti. Hyvä esimerkki tästä on länsimaissa hyvin suosittu, kuvalauta-formaattia edustava verkkosivusto 4chan, jonka käyttäjäkunnan parissa kehitetyt erilaiset informaatiovaikuttamisen menetelmät on omaksuttu myös valtiollisten toimijoiden taholta. Esimerkkinä tästä toimii disinformaatiokampanjoiden käyttö. Lisäksi myös trollien hyödyntäminen on alun perin tavallisilta internetin käyttäjiltä valtiollisen tason toimintaan omaksuttu menetelmä. (Anderson & Revers, 2018; Krafft & Donovan, 2020; Pamment ym., 2018.)

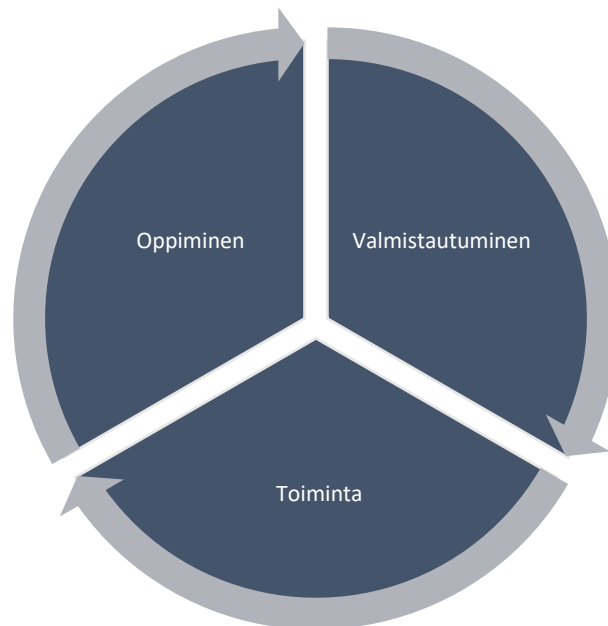
## 2.6 Informaatiovaikuttamisen vastatoimet

Informaatiovaikuttamisen on koettu olevan erityisen haitallista länsimaisille yhteiskunnille ja siitä syystä sitä vastaan on ehdotettu erilaisia vastatoimia. Sosiaalisen median yritykset, joiden alustoja hyödynnetään informaatiovaikuttamisen toteuttamiseksi ovat omalta osaltaan toteuttaneet toimenpiteitä, joiden avulla informaatiovaikuttamisen yrityksiä sekä sen harjoittajia kyetään tunnistamaan aikaisempaa tehokkaammin ja ovatkin esimerkiksi poistaneet alustoiltaan sisältöä sekä käyttäjätilejä (Starbird ym., 2019). Erityisesti Covid-19 pandemian aikana harjoitetulla informaatiovaikuttamisella on havaittu olleen huomattavia seurauksia länsimaisissa yhteiskunnissa, sen synnyttäessä yhteiskunnallista epävakautta sekä epäluottamusta julkista valtaa kohtaan esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä levitettyjen salaliittoteorioiden kautta (Gagliardone, Diepeveen, Findlay, Olaniran, Pohjonen, & Tallam, 2021). Onkin siis erityisesti julkisen vallan näkökulmasta oleellista yhteiskunnallisen vakauden säilyttämiseksi ottaa huomioon informaatiovaikuttamisen synnyttämät haasteet sekä pyrkiä ehkäisemään sen luomia ongelmia. Valtioneuvoston vuoden 2021 puolustuselonteossa luetellaankin informaatiotoimintaympäristö uutena ympäristönä, joka tulee ottaa huomioon valtion turvallisuusratkaisuja suunnitellessa ja josta kumpuaa uudenlaisia informaatiouhkia (Valtioneuvosto, 2021).

Pamment ym. (2018) ehdottavat omassa tutkimusraportissaan erinäisiä vastatoimia, joilla julkinen valta kykenisi suojautumaan informaatiovaikuttamista vastaan sekä vähentämään sen haitallisia vaikutuksia. Kansalaisten valistaminen informaatiovaikuttamista koskien esitetään eräänä keinona tähän. Kansalaisten valistamista suositellaan myös Hannahin (2021) tutkimuksessa, erityisesti tiedon tulkinnan sekä lähdekritiikin harjoittamisen osalta. Vastatoimien toteuttaminen informaatiovaikuttamista vastaan ei ole aikaisemman tutkimuksen valossa täysin ongelmaton, sillä kehitys, jota informaatioteknologian sekä informaatiovaikuttamisessa hyödynnettyjen tekniikoiden parissa on nopeaa ja usein vastatoimet eivät kehity tarpeeksi nopeasti pysyäkseen niiden tahdissa (Pamment ym., 2018). Lisäksi, kuten Moravec ym. (2019) toteavat artikkelissaan, oikean sekä valheellisen tietosisällön erottaminen toisistaan on sosiaalisen median käyttäjien kannalta hyvin haastavaa, ensinnäkin valheellisen sisällön alati kasvavan määrän sekä teknologisten ratkaisujen puutteen vuoksi. Wigell (2019) katsoo omassa tutkimusraportissaan informaatiovaikuttamiseen vastaamisen olevan haastavaa länsimaisille liberaaleille demokratioille siitä syystä, että ne eivät voi käyttää valtiovallan laajamittaista ulottamista yhteiskunnallisen elämän eri osa-alueille sekä voimatoimia tähän tarkoitukseen, vaarantamatta omia demokraattisia arvojaan. Tästä syystä demokratioiden on kyettävä löytämään keinoja vastata informaatiovaikuttamiseen tavalla, joka ei kavenna kansalaisten vapauksia tai rajoita yhteiskunnallisten instituutioiden, kuten median toimintaa. Myös Smith (2020) korostaa länsimaisten yhteiskuntien sitoutumisen liberaaleihin arvoihin, kuten sananvapautteen, vaikuttavan keinovalikoimaan, joka näillä on käytettävissään informaatiovaikuttamisen torjunnassa.

Pamment ym. (2018) esittävät tutkimusraportissaan informaatiovaikuttamiseen vastaamisen julkisen vallan sekä organisaatioiden näkökulmasta jatkuvana iteratiivisena prosessina (Kuvio 2), jossa toistuvat kolme vaihetta:

- valmistautuminen (*preparation*)
- toiminta (*action*)
- oppiminen (*learning*)



KUVIO 2 Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen valtiollisesta näkökulmasta (Pamment ym., 2018, s. 85)

Ensimmäinen vaihe eli valmistautuminen on heidän mukaansa tärkein sekä eniten aikaa vievä. Valmistautumisessa olennaista on informaatiovaikuttamisen huomioiminen organisaation valmiussuunnitelmassa sekä riskienhallinnassa, kuin myös tietoisuuden levittäminen organisaation sisällä, koskien erilaisia informaatiovaikuttamisen uhkia ja menetelmiä. Valmistautumisen yhteydessä olennaista on myös se, että pyritään aktiivisesti kehittämään ja ottamaan käyttöön erilaisia toimintamalleja, työkaluja sekä koulutussuunnitelmia, joiden avulla voidaan vähentää informaatiovaikuttamisen vaikutuksia sekä myöskin ennaltaehkäistä sitä. Julkishallinnon osalta valmistautumiseen voi kuulua myös Pammentin ym. (2018) mukaan hallinnollisia sekä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, esimerkiksi sellaisten sosiaalisen median alustojen tiukempaa säätelyä, joilla harjoitetaan informaatiovaikuttamista. Lisäksi julkinen valta voi pyrkiä kasvattamaan yhteiskunnallista resilienssiä, jonka Pamment ym. (2018) toteavat olevan tehokkain keino informaatiovaikuttamisen torjumiseen. Heidän mukaansa yhteiskunnallisen resilienssin kasvattamisen tulisi tapahtua kokonaisuutenaan puolustuksen (*Total Defence*) kontekstissa, siten että siinä kaikki yhteiskunnan toimijat valtioneulimistä yksittäisiin kansalaisiin osallistuvat siihen. Myös Wiggell (2019) esittää omassa tutkimusraportissaan ajatuksen siitä, että

informaatiovaikuttamisen torjunnan tulisi olla koko yhteiskunnan kattava prosessi, jossa valtion lisäksi myös muut tahot osallistuvat turvallisuuden tuottamiseen.

Toinen vaihe eli toiminta viittaa tilanteeseen, jossa organisaatio huomaa olevansa informaatiovaikuttamisen kohteena ja käsittää erilaisia toimenpiteitä, joilla se voi vastata siihen välittömästi. Toiminta vaiheeseen sisältyy neljä eri tasoa: arviointi (*assess*), informointi (*inform*), puolesta puhuminen (*advocate*) sekä puolustautuminen (*defend*). Arviointia harjoitetaan silloin, kun organisaatio epäilee joutuneensa informaatiovaikuttamisen kohteeksi, mutta sillä ei ole vielä täyttä varmuutta asian suhteen. Arvioinnissa organisaatio pyrkii muodostamaan selkeän kokonaiskuvan kohtaamastaan tilanteesta, jotta se voi päättää seuraavista toimenpiteistä. Seuraavassa tasossa, informoinnissa organisaatio pyrkii viestimään ulkoisille tahoille kohtaamastaan tilanteesta, korjaten samalla mahdolliset valheelliset viestit, joita osana informaatiota on levitetty. Puolesta puhumisen yhteydessä organisaatio pyrkii hyödyntämään erilaisia tekniikoita, kuten virallisia julkilausumia, dokumentteja sekä keskusteluja käyttäen levittämään omaa narratiiviaan. Puolesta puhuminen kohdistuu julkista yleisöä sekä tärkeitä sidosryhmiä kohtaan. Neljännellä tasolla eli puolustautumisessa organisaatio toteuttaa informaatiovaikuttamisen harjoittajaa vastaan kohdistuvia puolustusellisia toimenpiteitä. Organisaatio voi tällöin esimerkiksi halutessaan jättää siihen itseensä kohdistuvan hyökkäyksen kokonaan huomiotta, raportoida tapahtuneesta viranomaisille, estää hyökkääjän toiminnan tai paljastaa tämä identiteetti.

Kolmas ja viimeinen vaihe informaatiovaikuttamiseen vastaamisessa eli oppiminen tapahtuu siinä vaiheessa, kun organisaatio on kokenut itseään vastaan suunnatun informaatiovaikuttamiskampanjan, ja pyrkii dokumentoimaan sen mahdollisimman tarkasti. Tämä dokumentointi suoritetaan tulevaisuutta varten, jotta organisaatio kykenisi arvioimaan sitä, mitkä olivat informaatiovaikuttamiskampanjan tavoitteet, kuinka niiden saavuttamisessa onnistuttiin ja olivatko organisaation vastatoimenpiteet tehokkaita. Kaikkia tätä tietoa voidaan omalta osaltaan hyödyntää valmistauduttaessa tulevaisuudessa tapahtuviin informaatiovaikuttamiskampanjoihin.

Wigell (2019) tarkastelee erilaisten hybridiuhkien torjuntaa, informaatiovaikuttaminen mukaan lukien, länsimaisten liberaalien demokratioiden näkökulmasta ja toteaa, että eräs suurimmista haasteista, jonka ne tämän suhteen kohtaavat on se, että hybridiuhat hyödyntävät monia niiden avoimuuden piirteitä. Lisäksi hybridiivaikuttaminen on helposti kiistettävää ja sitä toteuttanutta tahoja on usein vaikea yksiselitteisesti todistaa. Wigellin (2019) ehdottama ratkaisu on ”demokraattisen pelotteen” -konsepti (*democratic deterrence*), jolla hän tarkoittaa hybridiuhkien torjunnan viitekehystä, jossa kaikki yhteiskunnan toimijat osallistuvat yhdessä hybridiuhkien torjuntaan käyttäen luonteeltaan ei-sotilaallisia pehmeitä toimenpiteitä. Hänen mukaansa hybridiuhkien torjunta tulisi nähdä samalla tavalla kuin rikosten torjunta, toimintana, joka on jatkuvaa ja keskittyy ilmiön aiheuttamien haittojen vähentämiseen. Tämän lähestymistavan hyödyllisyyttä hän perustelee sillä, että valtiovallan on lähes täysin mahdotonta pysäyttää itseään vastaan suunnattua hybridiivaikuttamista kokonaan, sillä se voi ilmentyä useissa

eri muodoissa, hyödyntäen erilaisia kanavia. Hybridiuhat kehittyvät myös jatkuvasti ja saavat uusia muotoja tavalla, jota on haastavaa ennakoida. Valtiovallan tulisikin näyttien syitten takia suunnata voimavaransa omien haavoittuvaisuuksiensa vähentämiseen, jonka voidaan nähdä olevan hedelmällisin lähestymistapa hybridi vaikuttamiseen vastaamiseen.

Informaatiovaikuttamisen torjuntaa on tarkasteltu demokraattisten yhteiskuntien ohella myös autoritaaristen valtioiden näkökulmasta. Autoritaaristen valtioiden lähestymistapa prosessiin tähän on kuitenkin usein hyvin erilainen. Kari (2019) nostaa esimerkkinä tästä esiin Venäjän federaation, jonka valtiojohdolle oman kansallisen informaatiotilan hallinta sekä sitä vastaan kohdistuvien uhkien torjunta on keskeinen prioriteetti. Venäläisessä määritelmässä informaatiotila käsitetään toimintaympäristönä, joka liittyy informaation luontiin, muokkaukseen, välittämiseen, varastointiin sekä sen käyttöön. Venäjän federaation valtiollisessa tietoturvallisuutta käsittelevässä doktriinissa informaatiotilassa tapahtuvan sodankäynnin sekä vaikuttamisen katsotaan jakautuvan kahteen tyyppiin: ”informaatiotekniseen” sekä ”informaatiopsykologiseen”. Informaatiotekninen pyrkii vaikuttamaan vastustajan tietojärjestelmiin sekä tietoliikenteeseen. Venäläisessä määrittelyssä informaatiopsykologisen vaikuttamisen sekä sodankäynnin tavoitteina puolestaan mielletään olevan vastustajan henkiseen maailmaan, poliittisiin mielipiteisiin sekä päätöksentekokykyyn vaikuttaminen. Verrattaessa näitä kahta käsitettä länsimaiseen termistöön, voidaan todeta informaatioteknisen vastaavan kybersodankäyntiä sekä -vaikuttamista, kun taas informaatiopsykologinen puolestaan vastaa informaatiosodankäyntiä sekä -vaikuttamista. Tästä käsitteen määrittelystä onkin vedettävissä se johtopäätös, että venäläisestä näkökulmasta katsottuna informaatio- sekä kybervaikuttaminen ovat keskenään hyvin läheisessä, jopa symbioottisessa suhteessa keskenään.

Informaatiopsykologisesta vaikuttamisesta koetaan seuraavan uhka erityisesti Venäjän valtiolliselle yhtenäisyydelle, yhteiskuntajärjestykselle sekä äärimmäisissä olosuhteissa myös maan itsenäisyydelle. Taho, joka tähän pyrkii, on maan valtaeliitin käsityksen mukaan ensisijaisesti länsimaat, jotka toimivat peiteltysti ja hyödyntävät siinä muun muassa Venäjän sisäisiä ryhmittymiä sekä yksittäisiä kansalaisia. Venäläisen julkisen hallinnon piirissä tätä vastaan pyritään suojautumaan demokraattisista yhteiskunnista poikkeavalla keinovalikoimalla, jonka maan autoritaarinen hallintojärjestelmä mahdollistaa. Tiedotusvälineiden tiukka kontrolli kuin myös internetissä tapahtuvan tiedonjaon rajoittaminen ovat esimerkkejä siitä, kuinka informaatiovaikuttamiseen pyritään vastaamaan eristämällä oma kansallinen informaatiotila muusta maailmasta (Kari & Hellgren, 2021). Informaatiovaikuttamiselta suojautuminen sekä siihen vastaaminen ovat toimenpiteitä, joita toteutetaan mitä suurimmissa määrin venäläisen julkishallinnon toimesta internetissä sekä tietoverkoissa. Tämä johtuu osaltaan siitä, että kyberulottuvuuden katsotaan venäläisestä näkökulmasta olevan pääasiallinen väylä informaatiovaikuttamisen toteutukselle. Internetin käyttäjien massavalvonta sekä pääsyn estäminen näiltä hallinnon näkökulmasta ei-toivotuille sivustoille ja palveluihin ovat esimerkkejä siitä, kuinka venäjän kaltainen toimija

katsoo ehkäisevänsä tehokkaasti informaatiovaikuttamista, joka kohdistuu sen omiin kansalaisiin sekä yhteiskuntaan laajemmin. (Kari, 2019.)

## 2.7 Informaatiovaikuttamisen vaikuttavuus

Tarkasteltaessa informaatiovaikuttamisen havaittua tosiasiallista vaikuttavuutta aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta, voidaan huomata aiheesta esiintyvän useita erilaisia näkemyksiä ja kuten Starbird ym. (2019) toteavatkin, siihen liittyy vielä runsaasti epävarmuuksia sekä spekulatioita. Osassa tutkimuksia korostetaan demokratioiden erityistä haavoittuvuutta sen edessä, kun taas toisissa näitä huolia pidetään liioiteltuina ja demokraattisten yhteiskuntien nähdään pikemminkin olevan hyvin vastustuskykyisiä informaatiovaikuttamista kohtaan. Sample ym. (2018) esittävät kulttuurillisten tekijöiden vaikuttavan omalta osaltaan siihen, millaisia seurauksia informaatiovaikuttaminen tuottaa eri väestöissä ja teorioivatkin sen olevan tehokkaampaa suunnattuna avoimia yhteiskuntia kohtaan, joissa ei ole totuttu pahantahtoisiin vaikuttamisyrityksiin. Suljetuissa yhteiskunnissa, joissa on perinteisesti harjoitettu vaikuttamisyrityksiä sekä propagandan levittämistä, tunnistetaan taas vaikuttamisyritykset helpommin. Sample ym. (2018) toteavatkin, että suunniteltaessa vastatoimia informaatiovaikuttamiselle, tulisi ottaa huomioon sen väestön kulttuurilliset erityispiirteet, jota vastaan se kohdistuu. Osassa tutkimuksista on esitetty vastakkaisia näkemyksiä koskien avointen sekä demokraattisten yhteiskuntien haavoittuvuutta informaatiovaikuttamisen edessä. Newlin ym. (2020) havaitsivat omassa tutkimusraportissaan, että demokraattisen yhteiskunnan toiminnot, kuten vapaa lehdistö loivat yhteiskunnallista resilienssiä sekä auttoivat paljastamaan yrityksiä harjoittaa informaatiovaikuttamista. Myös autoritaarisia valtioita kohtaan rivi-kansalaisten keskuudessa tunnettu epäluottamus heikensi omalta osaltaan niiden informaatiovaikuttamisen tehokkuutta.

Raitasalo (2019) esittää omassa artikkelissaan kritiikkiä informaatiovaikuttamisen miellettyä vaikuttavuutta kohtaan. Hän toteaaakin, että vielä toistaiseksi tutkimuksessa on jäänyt osoittamatta se, kuinka paljon valeuutisten leviäminen on tosiasiasa muuttanut länsimaiden kansalaisten sekä päätöksentekijöiden asenteita koskien esimerkiksi politiikkaa tai omaa yhteiskuntaa. Informaatiovaikuttamisen yhtenä pyrkimyksenä pidetään hänen mukaansa yhteiskunnallisten narratiivien muuttamista, mutta näiden on havaittu olevan todellisuudessa hyvin resilienttejä ulkopuolisia vaikuttamispyrkimyksiä kohtaan ja muuttuvan aikojen saatossa hyvin hitaasti. Näin ollen informaatiovaikuttamista voidaan pitää ainakin lyhyellä tähtäimellä varsin tehottomana työkaluna tätä tarkoitusta varten. Lisäksi hän korostaa sitä, että ilmiönä informaatiovaikuttaminen on ollut vuodesta 2014 lähtien runsaasti esillä julkisessa keskustelussa ja tästä syystä joh-tuen olisi oletettavaa, että medialukutaidon sekä -kriittisyyden tärkeys tiedostettaisiin tavallisten kansalaisten keskuudessa. Raitasalo (2019) argumentoi myös, että julkisessa keskustelussa monet länsimaisten yhteiskuntien sisäsyntyiset ongelmat saatetaan virheellisesti nähdä informaatiovaikuttamisen aikaansaamina.



Esimerkkinä tästä hän mainitsee Yhdysvalloissa havaitun yhteiskunnallisen polarisaation, jonka hän toteaa johtuvan enemmänkin pitkäaikaisesta sisäpoliittisesta kehityskulusta maan sisällä, kuin minkään ulkopuolisen toimijan harjoittamasta informaatiovaikuttamisesta.

Myös Newton (2021) esittää omassa tutkimuksessaan seikkoja, jotka asettavat kyseenalaiseksi sen, kuinka tehokasta informaatiovaikuttaminen sekä ihmisten mielipiteiden muokkaus ylipäänsä ovat. Hän argumentoi, että digitaalisten medioiden kuten sosiaalisen median vaikutus poliittisen mielipiteen muodostukseen on huomattavissa määrin liioiteltu. Tämä perustuu hänen tutkimuksessaan tekemälle havainnolle sen osalta, että mikäli tarkastellaan sitä, kuinka ihmiset keskimäärin kuluttavat erilaisia medialähteitä, voidaan todeta valtaosan ihmisistä käyttävän verrattain suurta määrää monipuolisia eri lähteitä. Valtaosa kansalaisista ei myöskään käytä uutisia pääasiassa politiikan seuraamiseen, vaan kuluttavat ei-poliittista sisältöä, kuten talous-, viihde- sekä urheilu-uutisia. Lisäksi hän havaitsi, että sosiaalista mediaa kohtaan tunnetaan enemmän epäluottamusta, verrattuna perinteisempiin medialähteisiin, mikä korostuu entisestään kriisiaikoina. Myös nuoremmat ikäpolvet suhtautuvat kriittisemmin sosiaalisen median kautta saatuun tietoon, verrattuna perinteisemmistä medialähteistä saatuun, huolimatta siitä, että näiden keskuudessa sosiaalisen median käyttö on huomattavaa. Newton (2019) kritisoi perinteisenkin median oletettua vaikuttavuutta mielipiteenmuodostukseen ja toteaa, että lukuisissa kokeellisen psykologian tutkimuksissa yli 60 vuoden ajalta on havaittu, että ihmisten mielipiteet ja asenteet ovat huomattavan vastustuskykyisiä erilaisia vaikuttamisyrityksiä kohtaan. Näissä tutkimuksissa saatujen havaintojen pohjalta vaikuttaisikin siltä, että kulutettuja medialähteitä enemmän mielipiteenmuodostukseen sekä asennoitumiseen vaikuttavat ihmisten subjektiiviset kokemukset omasta arkielämästään, kuten esimerkiksi keskustelut muiden ihmisten kanssa. Tämän subjektiivisen kokemuksen on myös todettu vaikuttavan siihen, kuinka median kautta saatuun uuteen tietoon suhtaudutaan tai miten aktiivisesti siihen kiinnitetään ylipäänsä huomiota. Newton (2019) esittää myös, että medialähteillä saattaa olla suurempi vaikutus mielipiteiden muodostukseen tuoreiden sekä ennestään tuntemattomien asioiden suhteen, kun taas jo muodostuneiden mielipiteiden muuttamisen suhteen ne olisivat vähemmän tehokkaita. Näin ollen selkeä ero mielipiteen muodostuksen sekä sen muutoksen välillä toisistaan erillisinä prosesseina, joissa vaikuttavat erilaiset dynamiikat sekä muuttujat, korostuu. Hän havainnollistaa myös sen, että median vaikutuksia on ylipäänsä haastavaa todentaa. Tämän hän selittää johtuvan siitä, että koska eri mediat uutisoivat eri tavoin ja eri perspektiiveistä, on niiden harjoittamalla uutisoinnilla myös joukko useita keskenään erilaisia vaikutuksia. Tästä syystä tutkimuksessa ei voida lähteä havainnoimaan yhtä tiettyä oletettua median kuluttamisen aikaansaamaa vaikutusta. Myös erot uutisia kuluttavien ihmisten välillä synnyttävät omat haasteensa vaikutusten arvioinnin kannalta. Näitä eroja esiintyy siinä, uskovatko uutisia kuluttavat ihmiset vastaanottamaansa informaatiota, ja mikäli uskovat, miten nämä tulkitsevat sitä. Newton (2019) huomauttaa myös, että vaikka ihmiset tulkitsevat informaatiota samalla lailla, saattaa se synnyttää näissä kuitenkin

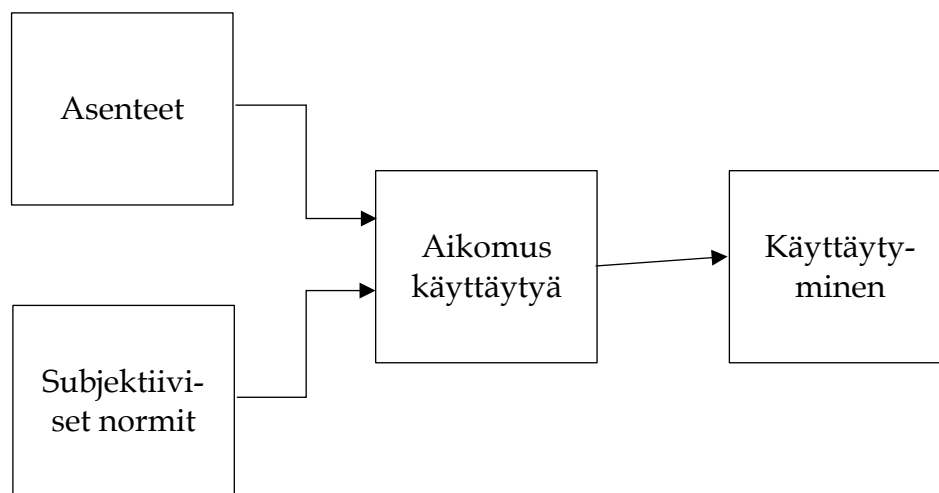
yksilöllisten ominaisuuksien takia erilaista käytöstä. Yhdessä nämä tekijät medialähteiden sekä median kuluttajien osalta synnyttävät pitkän syy-seuraussuhteiden ketjun, jota on haastavaa tarkastella, ja josta on vaikeaa vetää minkäänlaisia selkeitä johtopäätöksiä.

## 2.8 Asenteet

Asenteilla sekä niiden tutkimuksella on ollut jo 1900-luvun alusta lähtien sosiaalipsykologian piirissä merkittävä rooli, sillä niillä katsotaan tieteenalan sisällä olevan ratkaiseva vaikutus ihmisten käytöksen ohjaamisessa. Aikaisemmin laaditussa tutkimuskirjallisuudessa, jossa on tarkasteltu asenteiden sekä käytöksen välistä yhteyttä, on saatu toisistaan poikkeavia tuloksia koskien sitä, kuinka vahva tämä yhteys todellisuudessa on. Tutkimusyhteisön piirissä onkin saavutettu konsensus sen osalta, että yhteys näiden kahden välillä on olemassa, mutta toistaiseksi sen tarkka luonne on epäselvä. Onkin todettu, että asenteet sekä käytös ovat molemmat ilmiöinä luonteeltaan kompleksisia, eli niihin vaikuttavat lukuisat eri muuttujat, joista kaikkia ei kyetä hahmottamaan. Fishbein ja Ajzen (2010, s. 76) määrittävät asenteen olevan ”piilevä valmius tai taipumus vastata jonkinasteisella suotuisuudella tai epäsuotuisuudella psykologiseen objektiin”. He toteavat, että psykologinen objekti voi olla mikä tahansa eroteltavissa oleva aspekti yksilön maailmassa, esimerkiksi ihminen, esine tai asia. Luonteeltaan asenteet ovat arvioivia ja pyrkivät aina sijoittamaan psykologiset objektit bipolaariselle asteikolle, jonka ääripäitä ovat negatiivinen sekä positiivinen, neutraalin ollessa sen keskellä.

Asenne psykologista objektia kohtaan määrittelee sen, minkälainen reaktio yksilössä syntyy hänen kohdatessaan objektin ja minkälaista käyttäytymistä tämän seurauksena syntyy. Objektiin kohdistuvaan reaktioon vaikuttaa asenteen vahvuus (*attitude strength*) ja sen luonne (positiivinen tai negatiivinen). Mitä vahvempi asenne on, sitä herkemmin reaktio syntyy ja sitä jyrkempi se on. Tutkimuskirjallisuudessa on myös havaittu, että vahvat positiiviset asenteet johtavat siihen, että objektia arvioidessa yksilö huomioi lähestulkoon ainoastaan sen positiiviset piirteet ja jättää negatiiviset huomiotta. Päinvastainen pätee negatiivisten asenteiden kohdalla; niiden vaikutuksesta yksilö huomioi ylikorostuneesti objektin negatiiviset aspektit, eikä huomioi positiivisia. Asenteisiin sekä niiden muodostumiseen vaikuttaa kaksi muuttujaa: uskomukset käyttäytymistä koskien sekä käyttäytymisen arviointi. Uskomuksilla käyttäytymistä koskien tarkoitetaan yksilön mieltämää subjektiivista todennäköisyyttä sen osalta, että toteutettu käytös johtaa tiettyyn lopputulemaan. Uskomukset voivat syntyä eri tavoilla. Ne saattavat perustua yksilön omiin havaintoihin, ulkopuolisesta lähteestä saatuun tietoon tai ne on voitu johtaa muiden uskomusten pohjalta. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että omaan henkilökohtaiseen kokemukseen perustuvat uskomukset ja niiden seurauksena muodostuvat asenteet ovat vahvempia ja siten vaikeammin muutettavia, kuin ulkopuoliseen tietoon pohjautuvat uskomukset. Uskomuksien muodostumiseen voidaan havaita

vaikuttavan myös yksilön sosiaalinen ympäristö, tämän demografiset ominaisuudet sekä yksilölliset ominaispiirteet. Käyttäytymisen arvioinnilla viitataan puolestaan yksilön suorittamiin arvioihin koskien toteutetun käyttäytymisen mahdollisia seurauksia ja sitä, ovatko ne luonteeltaan positiivisia vai negatiivisia. Fishbeinin ja Ajzenin vuonna 1967 kehittämä perustellun toiminnan teoria (*theory of reasoned action*) tarkastelee sitä, kuinka yksilön omaamat asenteet vaikuttavat tämän käyttäytymiseen. Teorian malli (Kuvio 3) sisältää seuraavat muuttujat: subjektiiviset normit (*subjective norms*), asenne käyttäytymistä kohtaan (*attitude*), käyttäytymisaikomus (*behavioral intention*) sekä käyttäytyminen (*behavior*). Subjektiivisilla normeilla tarkoitetaan mallissa yksilön kannalta oleellisten ihmisten sekä ihmisryhmien, kuten ystävien sekä perheen suhtautumista käyttäytymiseen. Subjektiiviset normit voidaanakin nähdä sosiaalisina paineina, jotka vaikuttavat omalta osaltaan siihen, että ryhdytäänkö jokin toimintaa suorittamaan vai ei. Subjektiivisten normien syntyyn vaikuttavia muuttujia ovat normatiiviset uskomukset sekä motivaatio taipua. Normatiivisilla uskomuksilla tarkoitetaan sitä, että uskooko yksilö tälle läheisen viiteryhmän tai toisen yksilön haluavan tämän suorittavan jonkin teon vai ei. Motivaatiolla taipua puolestaan viitataan siihen, kuinka helposti yksilö on taipuvainen mukautumaan eri viiteryhmien asettamiin sosiaalisiin normeihin ja millä todennäköisyydellä hän on valmis toimimaan niiden vastaisesti.



KUVIO 3 Perustellun toiminnan teoria (Fishbein & Ajzen, 2010)

Asenteet sekä subjektiiviset normit vaikuttavat yksilön käyttäytymiseen teorian mallin mukaan epäsuorasti käyttäytymisaikomuksen kautta. Fishbein ja Ajzen (2010) toteavat, että tietyissä olosuhteissa asenteilla voi olla suurempi vaikutus käyttäytymistä kohtaan kuin subjektiivisilla normeilla. He huomauttavat tosin, että päinvastainenkin on mahdollista, ja että subjektiivisilla normeilla voi yksilöistä sekä olosuhteista riippuen olla suurempi vaikutus kuin yksilön asenteilla. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa onkin heidän mukaansa saatu toisistaan poikkeavia tuloksia sen osalta, ovatko asenteet vai subjektiiviset

normit dominoivampia. Perustellun toiminnan teoriaa on kritisoitu sen osalta, että se yksinkertaistaa liika sisältämiään muuttujia, eikä ota huomioon kaikkia mahdollisia erilaisia tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa yksilön ulkoisesti ilmenevään käyttäytymiseen. Lisäksi eräs kritiikin aihe teorian osalta on ollut myös sen yksilökeskeisyys, jolla viitataan siihen, että teoria ei tarkastele riittävästi sosiaalisen ympäristön vaikutusta yksilön asenteisiin ja käytökseen, vaan keskittyy liialti ihmisten sisäsyntyisten tekijöiden vaikutukseen. Kritiikissä tunnustetaan se, että yksilöiden sisäsyntyiset tekijät ovat omalta osaltaan tärkeitä käytöksen synnyn kannalta ja niitä tulisikin ymmärtää, mutta ihmiset ovat huomattavissa määrin sosiaalisessa ympäristössä toimivia olentoja ja tämän ympäristön vaikutus näihin on myös tärkeä. Perustellun toiminnan teorian pohjalta on myös jatkokehitetty myöhemmin Ajzenin (1991) toimesta varsin tunnettu sekä yleisesti käytetty suunnitellun käyttäytymisen teoria (*theory of planned behavior*), joka sisältää enemmän muuttujia verrattuna perustellun toiminnan teoriaan. Lisäksi Fishbein sekä Ajzen (2010) ovat edelleen jatkokehittäneet perustellun toiminnan lähestymistavan teorian (*reasoned action approach*), joka lisää heidän vanhaan teoriaansa uusia muuttujia ja integroi siihen uudemman tutkimuskirjallisuuden tuloksia.

## 2.9 Vaikuttaminen

Vaikuttamisen sekä suostuttelun onnistumisen tarkastelua varten on hyödynnetty yleisesti sosiaalisen arvioinnin teoriaa (*social judgment theory*, joissain yhteyksissä tunnetaan myös nimellä *ego-involvement theory*), jonka ovat kehittäneet Sherif, Sherif ja Nebergall (1965). Teoriaa hyödyntämällä voidaan havainnoida sitä, kuinka yksilö suhtautuu uuteen vastaanottamaansa informaatioon; hyväksyykö tämä sen vai torjuu kokonaan sekä miten ihmisen asennoitumista voidaan mahdollisesti muuttaa uuden tiedon avulla (Infante ym., 1997). Sosiaalisen arvioinnin teorian kannalta ihmisen asennoituminen hahmotetaan jatkumona (Kuvio 4), joka koostuu kolmesta eri osasta: hyväksynnän ja hylkäyksen vaihteluväleistä sekä sitoutumattomuuden vaihteluvälistä.



KUVIO 4 Asenteen jatkumo (Infante ym., 1997, s. 164–167)

Uusi tieto, joka vastaanotetaan ulkoisesta lähteestä, sijoittuu aina johonkin kohtaan tällä jatkumolla. Infante ym. (1997, s. 164) toteavat ihmisillä olevan lähtökohtainen asennoituminen vastaanottamansa uuden tiedon aihealuetta koskien,

josta käytetään tutkimuskirjallisuudessa nimitystä ”ankkuri”. Mitä lähempänä uusi tieto on tätä ankkuria, sitä helpommin yksilö on valmis hyväksymään eli ”assimiloimaan” (*assimilation*) sen ja tulemaan näin ollen suostutelluksi. Hyväksynnän vaihteluväli sijaitsee ankkurin molemmin puolin teorian mukaan ja siis pä uuden tiedon onkin osuttava sille, jotta assimilaatio voi tapahtua. Päinvastainen ilmiö assimilaatiolle on teorian mukaan ”kontrastivaikutus” (*contrast effect*), jossa yksilö torjuu voimakkaasti uuden tiedon. Kontrastivaikutus ilmeneekin, kun uusi tieto sijoittuu hylkäyksen vaihteluvälille. Hyväksynnän vaihteluväli (*latitude of acceptance*) koostuu kaikista niistä näkökannoista, jotka sijaitsevat lähellä ankkuria sekä sen edustamaa uskomusta. Hylkäyksen vaihteluväli (*latitude of rejection*) taas koostuu kaikista niistä näkökannoista ja väittämistä, joihin yksilö suhtautuu torjuvasti. Sitoutumattomuuden vaihteluväli (*latitude of non-commitment*) puolestaan sisältää kaikki ne näkökannat, joihin yksilö suhtautuu neutraalista, eikä näin ollen hyväksy tai hylkää niitä. Infante ym. (1997) toteavat, että uusi tieto, joka kohdistuu joko hyväksynnän tai sitoutumattomuuden vaihteluvälille, näyttäytyy yksilölle huomattavasti läheisemmältä suhteessa ankkuriuskomukseen kuin se todellisuudessa on. Hylkäyksen vaihteluvälille kohdistuva tieto taas puolestaan tulkitaan yksilön toimesta etäisemmäksi ankkurista kuin mitä se objektiivisesti tarkasteltuna on. Voidaankin todeta sekä assimilaation että kontrastivaikutuksen olevan luonteeltaan polarisoivia, niiden molempien muuttaessa kokemusta uudesta tiedosta ja samalla kärjistäessä sitä. Vaihteluvälien suhteelliset osuudet asennoitumisen jatkumolla vaihtelevat eri henkilöiden välillä. Yksilön sitoutuminen (*ego-involvement*) omaan ankkuriuskomukseensa vaikuttaa siihen, kuinka laajoja tai kapeita eri vaihteluvälit ovat. Mitä lähempää yksilön sitoutuminen on luonteeltaan, sitä laajempi hyväksynnän vaihteluväli on ja näin ollen yksilö assimiloii suuremmalla todennäköisyydellä sellaista tietoa, joka sijoittuu asennoitumisen jatkumolla kauemmaksi ankkurista. Kun hyväksynnän vaihteluväli on laaja ovat sitoutumattomuuden sekä hylkäyksen vaihteluvälit puolestaan kapeita. Päinvastainen taas pätee silloin, kun yksilö on hyvin sitoutunut omaan ankkuriinsa, jolloin hyväksynnän vaihteluväli on hyvin kapea ja hylkäyksen ollessa niin laaja, että se käsittää suurimman osan jatkumosta. Tällöin suurin osa sellaisesta tiedosta, joka ei vastaa täysin ankkuriuskomusta tai ole hyvin lähellä sitä, aiheuttaa kontrastivaikutuksen.

Vaihteluväleihin on Infanten ym. (1997) mukaan mahdollista vaikuttaa ulkopuolisten toimesta ja he havainnollistavatkin, että henkilön hyväksynnän vaihteluväliä voidaan laajentaa haluttuun suuntaan hyödyntämällä useita viestejä. Ankkuriuskomusta voidaan heidän mukaansa siirtää useiden assimiloitujen viestien avulla alkuperäisestä sijainnistaan asenteen jatkumolla. Yksilön sitoutumisen vahvuus omaan ankkuriuskomukseensa ja siitä seuraava hyväksynnän vaihteluvälin pituus kuitenkin vaikuttavat siihen, kuinka monta viestiä tarvitaan ankkuriuskomuksen siirtämiseen. Mitä vahvempaa sitoutuminen on, sitä useampi viesti tarvitaan tässä onnistumiseen ja tällöin asenteen muuttaminen onkin luonteeltaan hidasta sekä vähittäin etenevää toimintaa.

## 3 VIRKAMIEHISTÖ

Tässä luvussa käsitellään virkamiehen sekä virkamiehistön käsitettä ja perehdytään aikaisempaan tutkimukseen aihepiirin osalta. Virkamiehistöön liittyvää käsitteistöä esitellään myös. Lisäksi luodaan katsaus siihen, kuinka virkamiehistöä on tutkittu ulkomaisissa julkishallinnoissa. Luvussa perehdytään myös siihen, kuinka Suomi on perinteisesti mielletty korkean luottamuksen yhteiskunnaksi, jossa usko sekä tottelevaisuus virkavaltaa kohtaan on ollut pitkään useiden historiallisten tekijöiden aikaansaannosta verrattain suurta kansainvälisellä tasolla tarkasteltuna.

### 3.1 Virkamies: neutraali byrokraatti vai aktiivinen toimija

#### 3.1.1 Virkamiehistö weberiläisittäin

Saksalainen yhteiskuntatieteilijä ja sosiologi Max Weber (1864–1920) määrittelee virkamiehistön yhteiskunnan hallitsijan keskeiseksi apuvälineeksi vallankäytön toteuttamisen osalta sekä sen ensisijaiseksi mahdollistajaksi. Jotta yhteiskunnan hallitsija tai hallitseva ryhmä, joihin Weber viittaa termillä ”herrschaftsverband” (*Herrschaftsverband*), voisi käyttää valtaa, täytyy tällä olla käytettävissään jonkinlainen hallinnoiva organisaatio ja ”hallintohenkilöstö” (*Verwaltungsstab*) eli virkamiehistö sekä ”hallinnanvälineet” (*Verwaltungsmittel*). Weber huomauttaakin, että ilman näitä nykyaikaisen valtion johtaminen ei olisi mahdollista, eikä myöskään sen toiminta ylipäänsä (Weber, Hietaniemi & Hannula, 2009). Herruuslaitos nimittää hallintohenkilöstön hallinnoivaan organisaatioon, jonka sisällä nämä on järjestetty selkeään hierarkiaan suhteessa toisiinsa. Hallintohenkilöstöllä on myös tarkasti lainsäädännössä määritellyt valtaoikeudet, tehtävät ja velvollisuudet. Oletuksena on myös, että hallintohenkilöstön jäsenet ovat riittävässä määrin tehtäviään varten koulutettuja ja että näillä on muutoinkin edellytykset suorittaa tehtäviensä hoidosta menestyksekkäällä tavalla. Weber esittää tuotannossaan hallinnollisen ideaalin, jossa hän määrittää ihanteellisen virkamiehen ominaisuudet. Weber katsoo, että virkamiehellä ei tulisi olla omia henkilökohtaisia

motiiveja tai pyrkimyksiä poliittisen sekä henkilökohtaisen vaikutusvallan tavoitteluun, vaan tämän tulisi pysyä uskollisena herruuslaitoksen edustajia kohtaan. Toiminnassaan ihanteellisen virkamiehen Weber katsoo olevan aina johdonmukainen sekä lainsäädäntöä noudattava, joka keskittyy hallinnoimaan puolueettomasti. Hänen mukaansa virkamiehen tulisikin noudattaa ”moraalista kuria”, jolla hän tarkoittaa tottelevaisuutta omia esimiehiä sekä näiden käskyjä kohtaan, riippumatta omista henkilökohtaisista näkemyksistä. Weberin mukaan virkamiehen tottelevaisuus vallanpitäjää kohtaan perustuu kolmeen eri tekijään: vallanpitäjän legitiimiyteen, aineellisiin palkkioihin sekä sosiaaliseen kunniaan. Legitiimiydellä viitataan siihen, että vallanpitäjän nauttiman poliittisen vallan katsotaan olevan laillista sekä oikeutettua. Aineellisilla palkkioilla tarkoitetaan materiaalista hyötyä, joka virkamiehelle syntyy palvelussuhteesta, esimerkiksi palkkaa, jota tälle maksetaan. Sosiaalisella kunnialla taas tarkoitetaan arvostukseen sekä suosioon, jota henkilö nauttii yhteiskunnassa. Weber katsoo viimekädessä aineellisten palkkioiden sekä sosiaalisen kunnian menettämisen pelon olevan merkittävin tekijä, joka sitoo virkamiehiä vallanpitäjiin ja luo näiden välille keskinäistä solidaarisuutta. Virkamiehistön muodostaman byrokraattisen hallintojärjestelmän tuottamiksi hyödyiksi on katsottu se, että se on luonteeltaan äärimmäisen tehokas verrattuna muun tyyppisiin hallintojärjestelmiin ja tarjoaa tavan toteuttaa yhteiskunnallista vallankäyttöä sääntöperusteisesti sekä persoonattomasti. Virkamiesjärjestelmä perustuu pohjimmiltaan rationaalisesti säädetylle laille ja sen toteuttamisesta vastaavat koulutetut ekspertit. Nämä tekijät erottavat sen selkeästi esimerkiksi uskonnollisista hallintojärjestelmistä. (Weber & Whimster, 2004.)

Keskeinen kysymys sekä tutkimusongelma virkamiehiä koskevassa aikaisemmassa tutkimuksessa on perinteisesti ollut se, että ovatko nämä epäpoliittisia toimijoita, jotka pysyttelevät erossa poliittisista prosesseista eivätkä pyri vaikuttamaan julkiseen keskusteluun millään tavoin vai pyrkivätkö nämä aktiivisesti ajamaan omaa agendaansa julkishallinnon sisällä. Kysymykseen ei ole saatu yksiselitteistä vastausta, vaan eri tutkimuksissa on saatu hyvinkin toisistaan poikkeavia tuloksia. Yhteiskuntatieteen piirissä on tarkasteltu pitkään erityisesti poliitikkojen sekä virkamiesten välisiä suhteita ja erityisesti sitä, kummat tosiasialla käyttävät enemmän valtaa valtionhallinnon sisällä sekä näiden kahden ryhmän keskinäistä valtakamppailua (Cohen 2013; Ricks, 2018). Tämän valtakamppailun asetelmien sekä sen ilmenemisen on nähty vaihdelleen merkittävästi eri aikakausina. Weberin näkemyksen mukaan feodaalisissa sääty-yhteiskunnissa on vallinnut hallitsijan sekä hallintohenkilöstön välillä dikotominen asetelma, jossa on ilmentynyt kaksi ääripäätä: *feodaalinen anarkia* sekä *sultanismi*. Feodaalisen anarkian tapauksessa, hallitsijan alaisuudessa toimineelle hallintohenkilöstölle on kerääntynyt huomattava määrä hallinnollista, taloudellista ja sotilaallista valtaa, jolloin hallitsijan asema on oleellisesti heikentynyt sekä marginalisoitunut. Esimerkkinä tästä toimivat sellaiset feodaaliset yhteiskunnat, joissa muodollisesti hallitsijan alaisuudessa hallintohenkilöstönä toiminut aateliluokka onnistui kasvattamaan omaa valtaansa, esimerkiksi suoraan hallinnoimiensa läänitysten sekä joukkojen kasvun muodossa. Sultanismissa, jolla viitataan

Osmanivaltakunnassa sekä muissa islamilaisissa yhteiskunnissa vallinneeseen asetelmaan, puolestaan lähes kaikki hallinnollinen valta on keskittynyt yksinomaan hallitsijalle. Sultanismissa hallitsija onkin autoritaarinen toimija, jonka alaisuudessa hallintohenkilökunta toimii minimaalisin valtaoikeuksin ja noudattaa tiukasti hallitsijan käskyjä. Nykyaikaisissa yhteiskunnissa taas virkamiesten vallan on katsottu vähentyneen huomattavasti, näiden toimintaa säätelevien normien tiukentuessa sekä hallinnan välineiden, kuten sotilas- sekä poliisivoimien siirtyessä pois virkamiesten suorasta kontrollista. Weber mainitsee virkamiehistön sekä hallinnan välineiden erottamisen toisistaan olleen merkittävä historiallinen syy siihen, miksi virkamiehistön valta on heikentynyt merkittävästi suhteessa herruuslaitokseen, jota poliitikot edustavat nykypäivänä (Weber ym., 2009). Nyholm ym. (2016) havainnollistavat, että länsimaissa on valistuksen ajasta lähtien 1700-luvulta pyritty Montesquieun vallan kolmijako-opin mukaisesti erottamaan toisistaan virkamiehillä oleva toimeenpanovalta sekä oikeuslaitosten käyttämä lainsäädäntövalta. Tällä menettelyllä on heidän mukaansa haluttu taata kansalaisten oikeuksien turvaaminen sekä niiden toteutuminen yhteiskunnassa. Voidaankin todeta, että julkishallinnon organisointi tavalla, joka lähtökohtaisesti rajoittaa virkamiehistön mahdollisuuksia vallankäyttöön on ollut jo pitkään länsimaissa oikeusvaltioissa johtavana periaatteena.

### 3.1.2 Virkamiesvalta

Tutkimuskirjallisuudessa käsitteellä *virkamiesvalta* viitataan siihen, kuinka virkamiehistö harjoittaa vallankäyttöä valtionrakenteiden sisällä. Eräs erityispiirre, joka virkamiehistöön on perinteisesti liittynyt, on sen pitkäikäisyys. Siinä missä poliitikot toimivat viroissaan tyypillisesti rajatun määrän virkakausia, toimivat virkamiehet usein huomattavan pitkiä aikoja viroissaan, joissain tapauksissa jopa vuosikymmeniä. Tämän pitkäikäisyyden on esitetty omalta osaltaan mahdollisesti lisäävän virkamiehistön valtaa, sillä pitkän virkauran aikana on mahdollista kerryttää huomattavasti vaikutusvaltaa sekä ammattitaitoa, joita voidaan hyödyntää valtionhallinnon sisällä. Tämän useiden vuosien aikana kerrytetyn ammattitaidon on esitetty tutkimuskirjallisuudessa olevan hyvin merkittävä tekijä, joka tuo virkamiehistölle etua suhteessa poliitikkoihin. Cohen (2013) esittää tämän takia epäsymmetrisen informaation tilanteen vallitsevan poliitikkojen sekä virkamiesten välillä, joka ilmenee siten että virkamiehistöllä on kerryttämänsä kokemuksensa takia käytettävissään enemmän tietoa, koskien lainsäädännöllisten sekä hallinnollisten uudistusten täytäntöönpanoa. Ricks (2018) havainnollistaa omassa tutkimuksessaan, että perinteisesti politiikan tutkimuksessa virkamiesten toimintaa on tarkasteltu alun perin taloustieteessä kehitetyssä päämies-agentti (*principal-agent*) -viitekehyksessä. Päämies-agentti viitekehyksen kautta katsottuna virkamiesten ajatellaan olevan aktiivisia silloin, kun uusia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä tai uudistuksia ollaan toimeenpanemassa, mutta olevan passiivisia itse niiden laadinnan suhteen. Tässä näkemyksessä valtasuhteiden poliitikkojen ja virkamiesten välillä ajatellaan olevan hyvin hierarkkisia, ja että poliitikot ovat ehdottomasti valtaa käyttävä sekä päätöksiä tekevä osapuoli, kun taas virkamiehet ottavat päätökset vastaan ja toimeenpanevat ne (Pierre & Peters,



2017). Päämies-agentti -viitekehyksessä lainsäädännöllisen vallan katsotaan olevan pääasiallinen tekijä, joka antaa poliitikoille mahdollisuuden hallita virkamiesten toimintaa. Siksi viitekehysten kannalta katsottuna voitaisiin ajatella, että mitä enemmän poliitikoilla on käytettävissään lainsäädännöllistä valtaa ja kyvykkyyksiä tällä saralla, sitä enemmän näillä on myös vaikutusvaltaa suhteessa virkamiehiin. Ricks (2018) huomauttaa myös, että perinteisessä näkemyksessä lainsäädännöllisen vallan ohella poliitikkojen kyky toteuttaa virkamiesten nimityksiä on katsottu myös olleen tekijä, joka lisää poliitikkojen valtaa. Pierre ja Peters (2017) toteavat artikkelissaan, että päämies-agentti -viitekehystä on kritisoitu siitä, että siihen sisältyy vahva oletus siitä, että molemmat osapuolet ovat täysin rationaalisia toimijoita, ja antaakin näin ollen vääristyneen kuvan virkamiesten sekä poliitikkojen tosiasiallisesta vuorovaikutuksesta keskenään.

Tätä perinteistä näkemystä vastaan on kerrytetty tuloksia useissa eri tutkimuksissa, jotka antavat viitteitä sen suhteen, että todellisuudessa virkamiehet saattavatkin olla huomattavan paljon aktiivisempia pyrkimyksissään vaikuttaa lainsäädännön laatimiseen sekä politiikkaan, kuin on mielletty (Cohen, 2013). Erityisesti 1970–80-luvuilla kehitetyn, uusliberaaleille ajatuksille nojaavan, uuden julkisjohtamisen opin (*New Public Management*) mukaisessa tutkimuskirjallisuudessa on kritisoitu vanhaa weberiläistä näkemystä virkamiehistä. Sen piirissä onkin esitetty, että näitä ei tulisi tarkastella pelkästään politiikan toteuttajina vaan myös siihen vaikuttajina. Uudessa julkisjohtamisen opissa on myös suhtauduttu hyvin kriittisesti Weberin ajatukseen siitä, että virkamiehistön tulisi olla ehdottoman kuuliaista omaa poliittista johtoaan kohtaan, sillä tämän katsotaan voivan johtaa äärimmillään valtiovallan toimesta toteutettaviin ihmisoikeusloukkauksiin (Belle & Cantarelli, 2017; de Graaf, 2011). Haselswerdt ja Bradley (2020) tarkastelevat omassa tutkimuksessaan virkamiesten sekä eturyhmien edustajien välistä vuorovaikutusta, jonka pyrkimyksenä on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon sekä lainsäädännöllisiin prosesseihin. He esittävät tutkimuksessaan, että virkamiehet luovat verkostoja erilaisten eturyhmien edustajien kanssa, joiden avulla nämä pyrkivät lisäämään omaa vaikutusvaltaansa erityisesti suhteessa lainsäädännön laatimiseen. Pyrkimyksen hyödyntää näitä verkostoja vaikuttamisen välineenä he selittävät johtuvan siitä, että virkamiehillä itsellään on usein hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa esimerkiksi lainsäädännön laatimiseen ja siksi hyödyntävät ulkopuolisia yhteistyökumppaneita, joiden avulla on mahdollista harjoittaa epäsuoraa vaikuttamista. Myös Nyholmin ym. (2016, s. 66) havainnot verkostomaisten yhteistyörakenteiden lisääntymisestä julkishallinnon sisällä tukevat omalta osaltaan tätä väitettä epäsuoran vallankäytön mahdollisuudesta. Haselswerdtin ja Bradleyyn (2020) havaintojen voidaankin katsoa olevan merkki siitä, että virkamiesten kannalta on edullista vaikuttaa juuri lainsäädännölliseen valtaan, joka rajoittaa näiden toimintamahdollisuuksia suhteessa poliitikkoihin Ricksin (2018) esittämällä tavalla. O'Toole (2015) huomauttaa omassa artikkelissaan, että vaikka julkishallintojen piirissä esiintyvien verkostojen tutkimus on lisääntynyt viime vuosien aikana merkittävästi, ovat niiden erinäiset vaikutukset vielä verrattain tuntemattomia. Tästä syystä on vaikeaa

arvioida sitä, minkälaisia mahdollisia seurauksia verkostojen hyödyntämisellä virkamiehistön toimesta tosiasiaassa olisi.

Eräs vaara, jonka on havaittu liittyvän virkamiesten vallankäyttöön ja hallinnollisen vallan liialliseen keskittymiseen näille, on se, että vallankäyttö muuttuu läpinäkymättömäksi sekä epädemokraattiseksi. Tähän on viitattu tutkimuskirjallisuudessa termillä ”asetushallinto” (*régime des décrets*), joka tarkoittaa sellaista hallintojärjestelmää, jossa valta on äärimmäisen keskittynyt byrokralle, poliittisten päättäjien roolin ollessa puolestaan huomattavan vähäinen. Asetushallinnossa poliittisten puolueiden sekä poliitikkojen rooli hallinnossa sekä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on pieni. Asetushallintoa on kuvattu ”persoonattomaksi hallintojärjestelmäksi”, sillä siinä vallankäyttö ei henkilöidy yksittäisiin ihmisiin, vaan hallinnolliset asetukset sekä päätökset tulevat virkamiesten laatimina julistuksina valtiollisista virastoista. Tällöin prosessit, jotka ovat johtaneet tiettyyn hallinnolliseen toimenpiteeseen eivät ole ulospäin näkyviä, eikä tavallisella kansalaisella myöskään ole kovinkaan huomattavia yhteiskunnallisen vaikuttamisen mahdollisuuksia. Historiallisina esimerkkeinä valtioista, joissa tämänkaltainen tilanne on ollut nähtävissä, voidaan mainita sekä Itävalta-Unkarin että Venäjän keisarikunnat 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alkupuolella. Kummassakin valtiossa oli kyseisenä ajanjaksona nähtävissä vallitsevan tilanne, jossa kansallisten parlamenttien sekä poliittisten puolueiden asema oli muodollinen, eikä näillä ollut merkittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sen sijaan molemmissa valtioissa virkamiehistöllä oli korostuneen vahva asema. (Arendt & Kinnunen, 2013.)

On syytä huomauttaa, että virkamiehistön harjoittamaa vallankäyttöä voidaan tarkastella weberiläisen näkemyksen ohella myös ranskalaisen filosofin Michel Foucault’n (1926–1984) vallan luonnetta ja ilmenemistä tarkastelevien teorioiden kautta. Hänen käsityksensä vallasta (*pouvoir*) ja sen ilmenemisestä poikkeaa huomattavasti Weberin näkemyksestä, ja voidaankin sanoa, että Foucault ’lainen tapa hahmottaa vallankäyttöä toimii eräänlaisena vastakkaisena näkemyksenä sekä paradigmana tälle (Kaisto, Pyykkönen & Selin, 2010). Foucault ’n mielestä valtaa eikä myöskään hallinnollista valtaa voida johtaa yhteen yksittäiseen lähteeseen, josta se kumpuaisi pohjimmiltaan. Weberiläisessä näkemyksessä valta on lähtöisin valtiosta, jolla on vallankäytön suvereniteetti tietyn maantieteellisen alueen sisällä. Lisäksi vallankäyttö näyttyy hierarkkisessa muodossa yhteiskunnan sisällä, jolloin tietyillä tahoilla on valtaa ja toisilla taas ei ole sitä. Weberiläisessä näkemyksessä vallan voidaankin todeta olevan nollasummapeliä, jossa yhden tahon vallan kasvaminen heikentää väistämättä toisen valtaa yhteiskunnan sisällä. Foucault ’n mukaan valta taas syntyy ihmisten välisten suhteiden sekä vuorovaikutuksen seurauksena, ja ilmeneekin pääasiallisesti juuri toiminnassa toisia ihmisiä kohtaan sekä pyrkimyksessä tuottaa tietynlaista toimintaa toisissa ihmisissä. Valta on dynaamista ja sen muodot sekä ilmeneminen vaihtelevat ajassa ihmisten välisten suhteiden muutoksien myötä. Hänen mukaansa ihmisten väliset valtasuhteet ovat luonteeltaan kaksisuuntaisia, joten niihin sisältyy aina mahdollisuus vastustaa vallankäytön yrityksiä. Siispä vallankäytön kohde ei ole vain passiivinen toimija, vaan tämä voi vaikuttaa itseensä

kohdistuviin hallintaprosesseihin. Foucault viittaa kirjoituksissaan sekä vallankäyttäjään että vallankäytön kohteeseen samalla termillä ”subjekti” (*sujet*), sillä hän katsoo, että kaikki toimijat yhteiskunnan sisällä sekä tuottavat vallankäyttöä että myös vetävät sitä puoleensa. Valtion sekä julkisen sektorin harjoittamaan vallankäyttöön Foucault viittaa termillä ”hallinta” (*gouvernement*), jonka hän katsoo levittäytyvän kaikille yhteiskunnan osa-alueille. Hallinta pyrkii ohjaamaan yksittäisiä ihmisiä sekä ihmisryhmiä kohti valtiovallan tärkeiksi mieltämiä tavoitteita sekä ”päämääriä” (*telos*). Foucault käyttää tuotannossaan käsitteitä *biovalta* sekä *biopolitiikka* kuvastamaan sitä, kuinka valtion hallintapyrkimykset kohdistuvat sen omiin kansalaisiin sekä sen sisäisiin ihmisryhmiin (O’Neill, 1986). Hallinnan ei tulisi Foucault’n mukaan olla luonteeltaan persoonatonta ja kaikkia kohteitaan samalla lailla kohtelevaa, vaan jotta se olisi tehokasta, sen kuuluisi olla yksilöllistävää ja yksilöä huomioonottavaa. Tällä lailla hallinta tukee aktiivisuutta sekä luovuutta siinä yksilössä, johon se kohdistuu ja saa tämän sitoutumaan niihin tavoitteisiin, joita kohti tätä pyritään ohjaamaan. Näin ollen yksilö alkaa oma-aloitteisesti pyrkimään kohti hallintavaltaa käyttävän tahon tavoitteita, ilman varsinaista pakkovaltaa tai valvontaa. Yksilön hallinnan välineinä käytetään *hallintatekniikoita*, joita ovat erilaiset kyvyt, menetelmät sekä taidot, joiden avulla on mahdollista ohjata yksilöä halutun päämäärän kehityksessä. Foucault ’laisesta näkökulmasta virkamiehistön vallankäyttö ilmenee esimerkiksi julkishallinnon strategioiden sekä kehittämisohjelmien kautta, joita hyödyntämällä virkamiehistö käyttää valtaa suhteessa tavallisiin kansalaisiin. Näitä hallintatekniikoita hyödyntämällä virkamiehistön voidaan nähdä ohjaavan kansalaisia sellaisiin toiminnan muotoihin, jotka ovat julkishallinnon näkökulmasta hyödyllisiä koko valtion sekä yhteiskunnan kannalta. (Kaisto, Pyykkönen & Selin, 2010.)

### 3.1.3 Virkamiesten toiminnan päämäärät

Julkisia organisaatioiden sekä niiden työntekijöitä käsittelevässä tutkimuksessa on perinteisesti esiintynyt vahva näkemys siitä, että näiden toiminnan tärkein tavoite on palvella yleistä etua eettisesti kestäväällä tavalla. Belle ja Cantarelli (2017) toteavatkin tutkimuksessaan, että eettisyyden sekä moraalisuuden on ajateltu olevan kaksi keskeistä periaatetta, joiden tulisi ohjata virkamiehistön ammatillista toimintaa. Tätä käsitystä vasten tarkasteltuna kaikki sellainen virkamiesten taholta harjoitettu toiminta, joka pyrkii oman edun tavoitteluun tai on ristiriitaista suhteessa siihen, mitä pidetään julkisen edun mukaisena, on vaikeasti selitettävissä. Virkamiesten harjoittaman epäeettisen toiminnan tarkastelu tutkimuskirjallisuudessa onkin vasta 2000-luvulla alkanut saamaan enemmän huomiota osakseen, sellaisten tapausten noustessa julkisuuteen, joissa julkishallinnon työntekijät ovat käyttäytyneet epäeettisellä tavalla (Belle & Cantarelli, 2017). Ilmiötä onkin tämän takia käsitelty toistaiseksi verrattain vähän ja sen osalta esiintyykin useita tutkimusaukkoja. Eräänä merkittävänä syynä siihen, miksi virkamiehistö pyrkii mahdollisesti vaikuttamaan julkishallintoon sekä siellä tapahtuvaan päätöksentekoon, on oman aseman suojeleminen. Päätökset, joiden seurauksena hallinnon rakenteita uudistetaan merkittävästi tai niitä supistetaan,

voidaan kokea virkamiehistön piirissä uhkaavina, jolloin on myös olemassa selkeä motiivi vastustaa niitä (Ricks, 2018).

Kimin ja Choin (2014) artikkelissa taloudelliset intressit esitetään eräänä syynä virkamiesten vaikuttamispyrkimysten taustalla. He mainitsevat erityisesti julkisiin sijoituksiin sekä talouspoliittisiin toimenpiteisiin vaikuttamisen olevan mahdollista, mikäli siihen on olemassa kyvykkyyksiä virkamiesten keskuudessa. Cohen (2013) sekä Pierre ja Peters (2017) huomauttavat omissa tutkimuksissaan, että julkishallinnon budjettien kasvattaminen sekä kaikki muu toiminta, jolla pyritään laajentamaan julkisia organisaatioita, lisää virkamiesten valtaa ja auttaa turvaamaan näiden asemia. Onkin siis oletettavaa, että vaikuttamispyrkimykset, jotka kumpuavat virkamiehistön keskuudesta, näkyisivät pyrkimyksinä kasvat-  
taa julkisorganisaatioiden kokoa. Weberin mukaan myös poliitikkojen nimitykset, erityisesti ministerien nimitykset, ovat asia, johon virkamiehistön vaikuttamispyrkimyksien voisi olettaa kohdistuvan, sillä näillä on huomattava vaikutus virkamiehistöön sekä näiden toimintaan (Weber ym., 2009). Belle ja Cantarelli (2017) nostavat omassa tutkimuksessaan esille myös kollegoiden vaikutuksen eräänä tekijänä, joka voi synnyttää virkamiehistön keskuudessa epäeettistä käytöstä. Organisaatiokulttuurilla sekä työyhteisöillä on havaittu perinteisesti olleen merkittävä vaikutus yksittäisten virkamiesten arvomaailmaan, kuin myös näiden ammatilliseen toimintaan. Olisikin näin ollen intuitiivista olettaa, että yhden virkamiehen toiminta, joka tähtää julkishallintoon vaikuttamiseen laskisi muiden työyhteisön virkamiesten kynnystä samaan.

Aikaisemmassa virkamiehistöä käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa on noussut esille se, että virkamiesten toimintaa on havaittu ohjaavan vahva motivaatio edistää yhteistä hyvää yhteiskunnassa, josta käytetään nimitystä ”julkis-  
palvelun eetos” (*public service ethos*) (Meyer, Egger-Peitler, Höllerer & Hammer-  
schmid, 2014). Tämä näkemys virkamiesten pyrkimyksestä yhteisen hyvän sekä kansakunnan palvelemiseen tulee Meyerin ym. (2014) mukaan ilmi jo Weberin ym. (2009) tutkimuksessa, johon julkishallinnon sekä virkamiehistön tutkimus länsimaissa on perinteisesti vahvasti nojautunut. Tähän näkemykseen sisältyy myös ajatus siitä, että virkamiehet ovat ehdottoman kuuliaisia poliittiselle johdolle, eivätkä pyri toimimaan sitä vastaan. Samankaltaisia näkemyksiä on esiintynyt myös ei-länsimaalaisissa yhteiskunnissa, erityisesti Itä-Aasiassa, joissa virkamiesten kuuliaisuus on korostunut myös (Van der Wal & Yang, 2015). Kim ja Choi (2014) havainnollistavat, että virkamiehistöä käsittelevässä tutkimuksessa on 1900-luvun loppupuoliskolla, erityisesti valtiokeskeisyyttä korostavien teoreetikkojen keskuudessa, alkanut esiintyä kuitenkin näkemys siitä, että virkamiehistöllä on luontainen taipumus pyrkiä kasvattamaan omaa vaikutusvaltaansa julkishallinnon sisällä. Tämän seurauksena onkin ollut se, että virkamiesten vaikutusvalta poliittiseen päätöksentekoon sekä pyrkimykset siihen ovat korostuneet yhä enenevässä määrin uudemmassa tutkimuskirjallisuudessa. Näin ollen onkin kyseenalaistettu perinteinen näkemys sen osalta, että poliitikoilla on ehdoton valta poliittisen päätöksenteon osalta. Virkamiesten lojaliteetteja tarkastelevassa tutkimuksessaan de Graaf (2011) havaitsi, että weberiläinen näkemys virkamiesten uskollisuudesta omaa poliittista johtoa kohtaan ei toteutunut

sellaisenaan tarkasteltujen virkamiesten keskuudessa, vaan tosiasiaa näiden keskuudessa esiintyi erilaisia lojaalisuuden tyyppejä. Kaikkien virkamiesten keskuudessa tunnustettiin poliitikkojen merkitys tärkeinä auktoriteetteinä, mutta näiden lojaalius saattoi kohdistua myös henkilöstä riippuen enemmän yhteiskuntaa ja kansalaisia, omia moraalisia periaatteita tai kollegoita kohtaan. Virkamiesten asenteissa havaittiin myös korostuvan enemmän yhteiskunnalliset arvot ja niiden merkitys, eikä niinkään näiden omat poliittiset kannat.

Kokonaisuudessaan johtuen ristiriitaisista tuloksista, joita aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on saatu sen suhteen, kuinka aktiivisia toimijoita virkamiehet ovat valtionhallinnon sisällä, on haastavaa tehdä oletuksia sen osalta, että nämä pyrkisivät aina automaattisesti olemaan joko kuuliaisiksi poliittiselle johdolle tai toimimaan omien intressiensä mukaisesti. Todellisuudessa vallitsevan tilanteen voitaisiinkin arvioida olevan jossain kahden ääripään välillä ja olevan riippuvainen erilaisista muuttujista, kuten yhteiskunnan rakenteista, poliittisesta kulttuurista sekä valtiollisista erityispiirteistä.

### 3.2 Virkamiehistö kansainvälisesti

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus osoittaa, että eri kulttuurien sekä yhteiskuntien välillä on olemassa huomattavia eroja sen suhteen, kuinka paljon virkamiehistö nauttii yleistä luottamusta sekä harjoittaa vallankäyttöä ylipäänsä. Voidaankin havaita, että tietyissä valtioissa virkamiehet ovat huomattavasti merkittävämpiä vallankäyttäjiä kuin poliittiset päättäjät, kun taas toisissa asetelma on päinvastainen ja poliitikkojen valta suhteessa virkamiehistöön korostuu. Ricks (2018) toteaa tutkimuksessaan, että monissa ei-länsimaisissa yhteiskunnissa virkamiehistö on perinteisesti käyttänyt huomattavan paljon poliittista valtaa ja ollut autonominen suhteessa poliitikkoihin. Hän perehtyy omassa tutkimuksessaan erityisesti Thaimaahan, jossa valtion ministeriöillä on ollut pitkään mahdollisuudet toimia hyvin itsenäisesti, ilman merkittävää poliitikkojen tahoilta tulevaa ohjausta. Hänen mukaansa Thaimaassa maan poliittinen johto on pyrkinyt lisäämään omaa vaikutusvaltaansa virkamiehistöä kohtaan kasvattamalla omaa lainsäädännöllistä valtaansa, tässä kuitenkin onnistumatta. Myös Kimin ja Choin (2014) tutkimuksessa nousee esille havainto sen suhteen, että erityisesti kehitysmaissa virkamiehistöllä on perinteisesti ollut huomattavan paljon vaikutusvaltaa poliittisessa päätöksenteossa. Japanin puolestaan voitaisiin katsoa toimivan eräänä esimerkkinä valtionhallinnosta, jossa poliitikoilla on huomattavan paljon vaikutusvaltaa virkamiehistöön ja virkamiehistön pääasiallinen tehtävä onkin toimia poliittisten päätösten toimeenpanijoina (Kudo, 2016).

Tarkasteltaessa eri maiden virkamiehistöjä ja vertailtaessa niitä, voidaan havaita myös erilaisten ominaisuuksien arvostuksen painottuvan. Tietyissä valtioissa virkamiesten poliittinen uskollisuus korostuu suhteessa näiden ammattitaitoon ja onkin tärkeämpää virkauralla etenemisen kannalta (Ricks, 2018). Toisissa valtioissa virkamiehistön ammattimaisuus taas korostuu huomattavan paljon ja sen keskuudessa esiintyykin hyvin meritokraattisia piirteitä, lisäksi tätä

virkamiehistön ammattimaisuutta pyritään ylläpitämään ja kehittämään koulutamalla näitä jatkuvasti (Kudo, 2016). Korruptio on myös eräs tekijä, jonka osalta eri valtioiden kesken esiintyy hyvin paljon eroja, niin sen yleisyydessä kuin myös siihen suhtautumisessa. Joissain yhteiskunnissa se on yleisesti hyväksyttyä, kun taas toisissa sitä paheksutaan syvästi, sen ollessa yhteiskunnallisten arvojen vastaista ja vahingoittaessa julkishallinnon sekä kansalaisten välistä luottamussuhdetta (Delhey & Newton, 2005). Tämänkaltaisissa yhteiskunnissa korruption esiintyessä siitä pyritään rankaisemaan ankarasti (Kudo, 2016). Van der Wal ja Yang (2015) tarkastelevat artikkelissaan itä-aasialaisten sekä länsi-eurooppalaisten virkamiesten välisiä eroja arvoissa ja havaitsivat, että itä-aasialaisten virkamiesten keskuudessa korostuivat tottelevaisuus ylempiä kohtaan sekä vallitsevan yhteiskunnallisen ideologian merkitys, kun taas länsi-eurooppalaisten arvoissa korostuivat enemmän individualismi ja instituutioiden läpinäkyvyys. Alueiden välisillä hallinnollisilla perinteillä on heidän mukaansa ainakin osittainen vaikutus tähän, itä-aasialaisen julkishallinnon nojautuessa perinteisesti kungfutselaiselle hallinnolliselle perinteelle, kun taas länsi-eurooppalaiset hallintojärjestelmät pohjautuvat oikeusvaltion (*Rechtsstaat*) periaatteelle (Pierre & Peters, 2017). Kummassakin hallinnollisessa perinteessä on omat näkemyksensä virkamiesten osalta. Kungfutselaisessa perinteessä ihanteellisen virkamiehen ominaisuuksiksi mielletään ennen kaikkea moraalisuus, josta tämän auktoriteetin katsotaan kumpuavan. Virkamies on kungfutselaisen näkemyksen mukaan ennen kaikkea lain toimeenpanija, mutta ei vaikuta millään tavalla itse lakien säätämiseen, vaan se on yksinomaan hallitsijan vastuulla. Länsimaisessa perinteessä yksittäisten virkamiesten moraalisuuden sijaan säädetyn lain asema korostuu ja sen katsotaan antavan virkamiehille näiden asemaan sisältyvän auktoriteetin. Nykyisin tämä näkemys laista hallinnollisen vallan pohjana sekä oikeuttajana näkyy erityisesti oikeusvaltioperiaatteessa, jossa perustuslaki on keskeisessä asemassa.

Ricks (2018) huomauttaa, että yhteiskunnan kehitysasteella on oma vaikutuksensa siihen, kuinka itsenäisesti virkamiehistö toimii suhteessa maan poliittiseen johtoon. Hän toteaaakin, että useissa kehitysmaissa heikot hallinnolliset mekanismit vähentävät poliitikkojen vaikutusvaltaa virkamiehistöä kohtaan. Tutkimuskirjallisuudesta nousee kuitenkin myös esille tapauksia kehittyneempienkin valtioiden osalta, joissa virkamiehistön vaikutusvalta on korostunut, erityisesti silloin kun poliitikkojen toimintamahdollisuudet ovat olleet rajoittuneita. Coheinin (2013) tutkimuksessa tästä esimerkkinä toimii Israel, jossa maan parlamentin toiminnan sekä poliittisen päätöksenteon halvaantuneisuus on johtanut menneisyydessä tilanteisiin, joissa virkamiehistön valta on kasvanut. Tutkimuskirjallisuudessa on myös havaittu eri hallinnonaloilla työskentelevien virkamiesten välillä olleen eroja näiden vaikutusvallan määrässä (Cohen, 2013; Kim & Choi, 2014). Kim ja Choi (2014) mainitsevat esimerkkeinä Etelä-Korean sekä Taiwanin, joissa kummassakin maiden valtiovarainministeriöiden virkamiehet omasivat huomattavaa yhteiskunnallista vaikutusvaltaa, maiden ollessa autoritaaristen hallintojen alaisuudessa aikana ennen 1990-lukua. Juuri valtiovarainministeriöille keskittyneen poliittisen vallan he selittävät johtuneen siitä, että

kummassakin maassa talouskasvun sekä taloudellisen hyvinvoinnin aikaansaaminen on synnyttänyt poliittista legitimitettä. Talouskasvua pyrittiin tukemaan valtiovallan toimesta erilaisilla tukitoimenpiteillä, joiden toteuttamiseen tarvittiin erityisesti virkamiehiä ja näiden ammatillista osaamista. Tämän seurauksena näiden poliittinen vaikutusvalta kasvoi huomattavasti molemmissa maissa 1970- ja 80-luvuilla, mutta heikkeni taas oleellisesti 90-luvun lopun Aasian talouskriisin seurauksena, josta syytettiin ainakin osittain kansalaisyhteiskunnan keskuudessa paikallisten virkamiesten heikkoa ammattitaitoa.

### 3.3 Suomi: luottamusyhteiskunta

Suomessa virkamiehet työskentelevät julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa, jota säätelee valtion virkamieslaki (1994/750). Perinteisesti virkamiehistö on ollut Suomessa juristivaltaista, joka selittyy sillä, että lain tuntemus on ollut keskeisessä asemassa virkamiehen toiminnassa. 1900-luvun loppupuolelta lähtien on kuitenkin ollut havaittavissa, että myös muita kuin oikeustieteellisiä tutkintoja suorittaneiden virkamiesten määrä on ollut tasaisessa kasvussa julkishallinnon sisällä (Nousiainen, 1998). Nousiainen (1998) toteaa periaatteena virkamiesten nimittämisen osalta yleisesti olevan sen, että virkaan valittavalla henkilöllä olisi parhaat mahdolliset edellytykset tehtävänsä menestykselliseen hoitamiseen. Nousiainen (1998) huomauttaa kuitenkin, että tämä ei aina käytännön tasolla toteudu. Hän havainnollistaakin, että poliittisesti värittyneet virkamiesten nimitykset ovat yleistyneen Suomessa 60-luvulta alkaen, joka on näkynyt siinä, että osassa virkamiesten nimityksissä on korostunut poliittinen uskollisuus nimittäviä viranomaisia kohtaan muodollista tehtävään pätevyyttä enemmän. Samalla myös puoluepolitiikan on havaittu tunkeutuneen vahvemmin suomalaiseen valtionhallintoon. Yleisimpiä kelpoisuusvaatimuksia virkamiehen tehtävään ovat yleensä vähimmäisikä, soveltuvat opinnot tai tutkinto sekä kielitaito. Tietyissä virkamiestehtävissä hakijalta kuitenkin edellytetään myös Suomen kansalaisuutta, erityisesti niissä tapauksissa, mikäli virka on korkea-arvoinen tai siinä toimitaan turvallisuusviranomaisen palveluksessa. Riippuen tehtävästä sekä sen merkityksestä kansallisen turvallisuuden kannalta, voidaan hakijasta myös teettää turvallisuusselvityslain (2014/726) mukainen henkilöturvallisuusselvitys, tämän nuhteettomuuden varmistukseksi sekä sen selvittämiseksi, että tällä ei ole esteitä hoitaa tehtäväänsä riippumattomalla sekä luotettavalla tavalla.

Kansainvälisellä tasolla katsottuna, Suomessa sekä kansalaisyhteiskunnan sisäinen luottamus eli sosiaalinen luottamus että poliittinen luottamus, jolla tarkoitetaan julkisiin instituutioihin, viranomaisiin sekä julkishallinnon työntekijöihin kohdistuvaa luottamusta, ovat olleet muihin maihin verrattuna perinteisesti hyvin korkealla tasolla (Vilander ym., 2019). Asiaa on tarkasteltu tutkimuskirjallisuudessa, jossa on noussut esille lukuisia erityispiirteitä, jotka erottavat Suomea monista muista yhteiskunnista niin kansainvälisesti kuin myös Euroopan sisällä tarkasteltuna. Delhey ja Newton (2005) havainnollistavat korkean yhteiskunnallisen luottamuksen olevan erityisesti Pohjoismaihin yhdistetty ilmiö ja esittävät

omassa tutkimuksessaan tämän johtuvan sellaisista yhteiskunnallisista piirteistä, kuin protestanttinen uskonnollinen perinne, väestön etninen homogeenisuus, hyvä hallinto, yhteiskunnan vauraus sekä tulonjaon tasaisuus.

Stenius (2012) kuvailee Suomea ”snellmanilaiseksi luottamusyhteiskunnaksi”, jossa valtaetäisyys poliittisten päättäjien, viranomaisien sekä tavallisten kansalaisten välillä on ollut pieni. Suomessa on hänen mukaansa esiintynyt jo 1800-luvulta lähtien perinne, jossa kaikki yhteiskunnan eri ryhmät on pyritty osallistuttamaan valtion rakentamiseen toteuttamaan yhteistä agenda. Näin ollen Suomessa ei ole esiintynyt samanlaista vastakkainasettelua kansalaisten sekä virkamiehistön välillä kuin muualla Euroopassa, vaan molempien osapuolien välillä on vallinnut luottamuksellinen ja yhteisen edun tavoitteluun pyrkivä suhde. Stenius (2012) mainitsee J.V. Snellmanin sekä fennomaaniliikkeen pyrkimykset suomalaisen virkamieskunnan suomenkielistämiseksi 1800-luvulla esimerkkinä toiminnasta, jolla tavallisen kansan sekä virkamiehistön välistä etäisyyttä onnistuttiin pienentämään ja kansakuntaa yhtenäistämään. Pierre ja Peters (2017) toteavat korkean luottamustason yhteiskuntien julkishallinnoille tyypillisiä piirteitä olevan sellaisten mekanismien vähyyttä tai puute, joiden tarkoituksena on valvoa sekä mitata virkamiehistön suoriutumista. Tämän tyyppisissä julkishallinnoissa odotetaan, että virkamiehistö lähtökohtaisesti käyttää julkisia resursseja vastuullisella tavalla, noudattaa poliittisia päätöksiä sekä seuraa ammatillisia normeja. Hierarkkisuus sekä lojaalisuus ylempänä hallinnollisessa hierarkiassa olevia virkamiehiä sekä poliittisia päättäjiä kohtaan ovat myös piirteitä, jotka Pierre ja Peters (2017) havainnollistavat olevan tyypillisiä korkealle luottamukselle perustuvilla julkishallinnoilla. He huomauttavat, että erityisesti Pohjoismaissa virkamiehistö on onnistunut tuottamaan kansainvälisessä vertailussa hyviä hallinnollisia tuloksia, korkeaan luottamukseen perustuvien julkishallintojensa ansiosta. Näin ollen Suomessa tai muissa Pohjoismaissa ei ole ollut havaittavissa muualla maailmassa esiintyvää ilmiötä sen osalta, että virkamiehistön suoriutumista täytyisi motivoida merkittävässä määrin taloudellisilla kannustimilla.

Länsimaisella oikeusvaltioperiaatteella sekä pohjoismaalaisella hallinnollisella perinteellä on ollut suuri vaikutus siihen, kuinka suomalaiset julkishallinnon instituutiot sekä virkamiehistö ovat kehittyneet aikojen saatossa. Muiden Pohjoismaiden kanssa jaettuja hallinnollisia piirteitä Stenius (2012) kertoo olevan vahva keskushallinto sekä inklusio, joka näkyy kaikille kansalaisille yhteisessä koulujärjestelmässä. Nyholm ym. (2016) havainnollistavat Ruotsin vallan ajalta periytyviä piirteitä, jotka vaikuttavat yhä suomalaisessa julkishallinnossa olevan muun muassa se, että virkamiehet ovat selkeästi hallitsijasta itsenäisiä vallan instituutioita, eivätkä tämän palvelijoita. Toinen heidän mainitsemansa piirre on suomalaisen virkamiehistön meritokraattisuus, joka on näkynyt pitkään sen osalta, että virkamiesten henkilökohtaisia ansioita on pidetty näiden syntyperää tärkeämpänä. Tämä on poikennut Nyholmin ym. (2016) mukaan monesta muusta Euroopan maasta, jossa aatelistausta on ollut edellytyksenä virkamiesasemaan nousemiselle. Meritokraattisuus on tosin näkynyt virkamiehille asetetuissa koulutusvaatimuksissa ja pitkään näiltä edellytettiin oikeustieteellistä



tutkintoa, jotta näiden katsottiin olevan kykeneviä hoitamaan toimenkuvaansa. Suomessa keskitetty valtiovalta sekä statismi korostuvat muita Pohjoismaita enemmän, minkä syyksi Stenius (2012) selittää tutkimuskirjallisuudessa usein esitettävän Venäjän vallanaikaa Suomessa, jolloin maassa oli hyvin keskitetty hallinto ja poliittisia oikeuksia sekä kansalaisvapauksia rajoitettiin. Myös Nousiainen (1998) toteaa suomalaisen virkamieskoneiston byrokratisoituneen Venäjän vallanaikana, mikä ilmentää osittain erilaista julkishallinnollista kehityskulkua verrattuna siihen, joka tapahtui samaan aikaan muissa Pohjoismaissa. Suomen valtiollisessa kehityksessä on myös havaittavissa erityispiirteitä, jotka erottavat sitä muista eurooppalaisista verrokeistaan, ja ovat luoneet sille omaleimaisia piirteitä. Kansallisvaltiona Suomi on eurooppalaisittain nuori, sen itsenäistyttyä vuonna 1917, joskin valtiollisten instituutioiden luominen käynnistyi Suomessa jo 1800-luvulla suuriruhtinaskunnan aikana. Vuotta 1809, jolloin Suomen suuriruhtinaskunta perustettiin, pidetäänkin suomalaisen julkisenhallinnon alkupisteenä (Nyholm ym., 2016).

Venäjän vallan varhaisissa vaiheissa suomalainen virkamiehistö oli laajalti aatelistaustaista virkamieseliittiä, jonka lukumäärä oli verrattain pieni. Nyholm ym. (2016) huomauttavat, että virkamiehistön sosiaalinen status kasvoi huomattavasti suuriruhtinaskunnan aikana 1800-luvun lopulle asti. 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä tämä kehityskulku kuitenkin muuttui hallinnon koon kasvaessa ja virkamiehistön värväyspohjan laajetessa, mikä lähensi sitä suhteessa tavalliseen kansaan. Samalla virkamiehistön sosiaalisen statuksen ja yhteiskunnallisen vaikutusvallan voidaan katsoa kaventuneen siitä, mitä se oli 1800-luvun aikana. Tämä kehitys, jossa etäisyys virkamiehistön ja kansan välillä kapeni, jatkui myös 1900-luvulla julkishallinnon voimakkaan kasvun seurauksena. Tämä omalta osaltaan on laajentanut suomalaisten virkamiesten sosiaalisten taustojen monimuotoisuutta. 1970-luvulla nähtiin hyvinvointivaltion rakennuksen yhteydessä tilapäinen poikkeama virkamiehistön sosiaalisen statuksen laskussa. Koska hyvinvointivaltion valtion rakennus oli luonteeltaan huomattavissa määrin valtiojohtoinen projekti, oli virkamiehistöllä merkittävä rooli sen käytännön toteutuksessa, jossa näille kasautui tilapäisesti paljon hallinnollista valtaa (Nyholm ym., 2016). 1990-luvulla suomalaisen virkamiehistön keskuudessa nähtyjä merkittäviä trendejä ovat Nyholmin ym. (2016) mukaan olleet virkamiesten lukumäärän väheneminen julkishallinnossa sekä näiden vaihtuvuuden lisääntyminen. Virkamiesten vaihtuvuus on näkynyt erityisesti siinä, että nämä eivät enää välttämättä toimi koko uransa ajan julkisella sektorilla, kuten menneisyydessä on ollut yleistä, vaan työskentelevät myös yksityisissä organisaatioissa sekä järjestöissä. He huomauttavat, että uuden julkisjohtamisen opin yleistyminen suomalaisessa julkishallinnossa sekä pyrkimys byrokratian purkamiseen ovat olleet merkittävässä määrin tähän vaikuttaneita tekijöitä. Nyholm ym. (2016, s. 55–58) nostavat myös esille uutena suomalaisessa julkishallinnossa vaikuttavana trendinä verkostomaisen toiminnan kasvun. Tämä näkyy heidän mukaansa lisääntyneenä yhteistyönä julkisen sekä kolmannen sektorin välillä, kuin myös valtionhallinnon sisäisten toimijoiden kesken. Verkostomaisen toiminnan eduiksi he katsovat sen, että sen avulla pystytään ratkomaan

tehokkaammin kompleksia sekä koko yhteiskuntaa koskevia ongelmia sekä saavutetaan ketteryttä. Erityisesti turvallisuusuhkien ratkaisemisen sekä niihin vastaamisen kannalta verkostomaisen toiminnan ajatellaan olevan hyödyllistä. Virkamiehiin verkostomainen toiminta vaikuttaa erityisesti siten, että näiden yhteyksien määrä toisille hallinnonaloille kasvaa. Lisäksi nämä myös osallistuvat entistä useammin hallinnonalojen välisten elinten toimintaan. 2000-luvulla eräs piirre suomalaisen virkamiehistön kehityksessä on havaittu olevan se, että 2010–2030-luvuilla odotettavissa oleva suuri eläköitymisten määrä tulee vähentämään virkamiehistön vaikutusvaltaa. Tämän taustalla vaikuttaa se, että pitkän virkauransa aikana eläköityvät virkamiehet ovat kerryttäneet huomattavan määrän tietotaitoa, jota näiden lukumäärällisesti pienemmällä seuraajakunnalla ei ole käytettävissään (Temmes, 2008).

Suomessa valtioneuvoston toimesta on annettu erinäisiä ohjeistuksia sen suhteen, kuinka virkamiehistön halutaan ilmaisevan omia näkökantojaan esimerkiksi sosiaalisessa mediassa sekä kuinka havaittuihin informaatiovaikuttamisen yrityksiin tulisi vastata (Oikeusministeriö, 2017; Valtioneuvoston kanslia, 2019). Eräänlaiseksi ihanteeksi virkamiesten harjoittaman viestinnän suhteen saatetaan nähdä nousevan neutraaliksi omien henkilökohtaisten mielipiteiden ilmaisun osalta. Tämä tukee perinteistä ajatusta sen osalta, että virkamiesten tulisi pyrkiä toimimaan osana omaa ammattikuntaansa ja vältettävä omia henkilökohtaisia kannanottoja (Nyholm ym., 2016). 2010-luvulla julkishallinnon viestintäohjeissa Suomessa on korostunut tarve vastata ulkoapäin kumpuavaan informaatiovaikuttamiseen sekä sen torjumiseen (Jääskeläinen, Toivanen, Sillanpää, Valtonen & Huotarinen, 2019). Virkamiehistöä onkin pyritty ohjeistamaan tätä tarkoitusta varten Suomen valtioneuvoston toimesta vuonna 2019 julkaistussa oppaassa viestijöille. Suomen julkishallinnon piirissä virkamiehistö nähdäänkin osana julkishallintoa vastaan kohdistuvan informaatiovaikuttamisen torjuntaprosessia (Valtioneuvosto, 2021).

## 4 TUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA TOTEUTUS

Tässä luvussa selostetaan tutkielman toteutuksessa hyödynnetty tutkimusmenetelmä ja perusteet sen valinnalle. Lisäksi esitellään tutkielman toteutusta varten kerätty aineisto sekä sen analysointitapa. Erityisesti osakseen saa huomiota sen perustelu, miksi juuri laadulliset menetelmät ovat soveltuvia aihepiirin tutkimusta varten sekä erityisesti laadullisen haastattelututkimuksen hyödyllisyyttä tutkielman tarkoitusperiä silmällä pitäen.

### 4.1 Valitut menetelmät

Tutkimusmenetelmä, jota tutkielman laatimisessa hyödynnettiin, oli laadullinen haastattelututkimus. Laadullinen haastattelututkimus sekä laadullinen tutkimus yleisemminkin on tieteellisen tutkimuksen paradigma, joka Tuomen ja Sarajärven (2002, s. 30) mukaan pyrkii ennen kaikkea ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Ilmiön ymmärtämiselle he viittaavat siihen, että sen tutkimuksessa keskitytään tutkittavien henkiseen maailmaan; näiden ajatuksiin, kokemuksiin sekä motiiveihin. Tämä toimii heidän mukaansa vastakohtana määrälliselle tutkimukselle, jolle luonteenomaista on se, että se pyrkii selittämään ilmiötä. Ilmiön selittämisellä viitataan siihen, että tutkittavaa ilmiötä pyritään kuvailemaan hyödyntäen laskennallisia sekä tilastollisia menetelmiä, jotta saadaan selville siihen vaikuttavia syy-seuraus -suhteita.

Laadullisten menetelmien hyödyntämisen katsottiin olevan tutkielman toteutuksen kannalta hyödyllistä siitä syystä, että ne sopivat luonteeltaan erittäin hyvin sellaisten ilmiöiden tutkimiseen, joista on olemassa väin vähän tietoa, varsinkin jos tarkastellaan ihmisiin sekä organisaatioihin liittyviä poliittisia, sosiaalisia ja kulttuurillisia Aspekteja. Koska tutkielmassa tarkastellaan valtionhallinnon työntekijöitä ja näihin liittyvää toimintaa, onkin oleellista, että käytetyn tutkimusmenetelmän avulla kyetään tarkastelemaan näiden kokemusmaailmaa sekä laajempaa kontekstia, jossa nämä elävät ja toimivat. Laadulliset menetelmät soveltuvat myös hyvin sellaisten tutkimusten toteuttamista varten, joissa ilmiötä

pyritään tarkastelemaan mahdollisimman vähäisin ennakko-oletuksin, eikä siitä pyritä tekemään tilastollisia yleistyksiä. Keskeistä laadullisille menetelmille on myös se, että ne pyrkivät paljastamaan sekä löytämään tosiasioita. (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 21–22.)

## 4.2 Aineisto

Tutkimuksessa hyödynnetty aineisto kerättiin haastattelemalla suomalaisia julkisen hallinnon nykyisiä sekä entisiä virkamiehiä. Tutkimuksessa edustettuina oli viisi eri hallinnonalaa. Haastateltavia oli yhteensä 6 kappaletta. Haastattelut nauhoitettiin Microsoft Teams-ympäristössä, jonka jälkeen ne litteroitiin. Haastattelujen keräys suoritettiin aikavälillä toukokuu – lokakuu 2022. Haastatteluiden kesto vaihteli 35 minuutin ja tunnin välillä. Yhteensä litteroitua aineistoa oli 157-sivua. Aineiston keruussa hyödynnettiin menetelmänä lumipallo-otantaa (*snowball sampling*), jossa uusia haastateltavia kerättiin pyytämällä jo haastateltuja henkilöitä ehdottamaan soveltuvia henkilöitä (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 59).

Aineistoksi valittiin sellaisia henkilöitä, jotka tunsivat käytetyn terminologian sekä tutkimuksen aihepiirin siten, että tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset olivat heille helposti ymmärrettäviä sekä myös yksiselitteisiä. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena varten oli tärkeää, että he joko toimivat tai olivat toimineet suomalaisen julkishallinnon virkamiehinä ja että heillä oli tietoa informaatiovaikuttamisen esiintymisestä julkishallinnon kontekstissa (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 83).

## 4.3 Haastattelututkimus

Haastattelututkimuksen usein korostettuna etuna toimii se, että sitä hyödyntämällä on mahdollista kerätä rikasta dataa erilaisissa rooleissa ja organisaatioissa toimivilta henkilöiltä, näiden omasta näkökulmasta käsin (Myers & Newman, 2007). Lisäksi kuten Tuomi ja Sarajärvi (2002) huomauttavat, haastattelu on esimerkiksi kyselyä joustavampi tapa kerätä tietoa tutkittavasta ilmiöstä, sillä haastattelun aikana on mahdollista selventää kysymyksiä haastateltavalle ja oikoa väärinkäsityksiä. He toteavat myös, että haastattelun aikana haastattelijan on mahdollista tarkkailla sen ohella mitä haastateltava sanoo myös sitä, miten tämä asian ilmaisee. Näin ollen haastattelijan on mahdollista toimia haastattelun aikana myös havainnoitsijana.

Tutkimuksessa käytetty haastattelun tyyppi oli puolistrukturoitu teema-haastattelu. Haastattelututkimuksen eri lajityypeistä juuri puolistrukturoituun teema-haastatteluun päädyttiin siitä syystä, että se tarjoaa haastateltavalle mahdollisuuden täsmentää oleelliseksi katsomiaan seikkoja haastattelun aikana. Lisäksi puolistrukturoidun haastattelun eduksi voidaan lukea se, että se ei ole yhtä

jäykkä rakenteeltaan kuin strukturoitu haastattelu, mitä itse haastattelun etene- miseen tulee. Teemahaastatteluihin muodostetaan etukäteen tutkijan toimesta eri teemoja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta, joita haastattelun ai- kana tullaan käsittelemään, mutta yksittäisiä kysymyksiä ei välttämättä määri- tellä yksityiskohtaisesti. Puolistrukturoidussa haastattelussa ei aseteta tiukkoja raameja sille, kuinka haastattelun tulisi täsmällisesti edetä, vaan tarvittaessa on mahdollista varioida haastatteluja eri haastateltavien välillä. Haastatteluissa käy- tettävien teemojen tulee kuitenkin olla samat kaikille haastateltaville, vaikka yk- sittäisissä kysymyksissä esiintyisikin eroja haastattelujen välillä (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 48). Tämä variointi voi ilmetä siten, että kysymykset esitetään eriävässä järjestyksessä käyttäen erilaisia sanamuotoja. Osa yksittäisistä kysy- myksistä saatetaan myös tilannekohtaisesti jättää pois tietyissä haastatteluissa haastattelijan niin halutessa. Wengraf (2001, s. 5) toteaa, että puolistrukturoitua haastattelua erehdytään usein pitämään helpommin toteutettavana kuin struk- turoitua haastattelua. Tämä on hänen mukaansa virheellinen käsitys, johtuen siitä, että puolistrukturoitu haastattelu edellyttää enemmän etukäteen suoritetta- vaa valmistelua kuin strukturoitu haastattelu. Puolistrukturoitu haastattelu vaa- tiikin hänen mukaansa onnistuakseen haastattelijan osalta kurinalaisuutta sekä kykyä improvisoida. Improvisointi korostuu hänen mukaansa erityisesti silloin, kun haastattelijan on tarve muodostaa mielekkäitä jatkokysymyksiä haastattelun aikana, koskien siinä käsiteltäviä eri teemoja. Haastattelija ei voikaan tukeutua etukäteen laadittuihin kysymyksiin haastattelutilanteessa, vaan hänen on kyet- tävä muodostamaan niitä sen aikana. Tämä tuo haastavuutta tilanteeseen, mutta mahdollistaa myös sen, että mikäli haastattelun aikana esiin nousee jokin mie- lenkiintoinen aspekti käsiteltävästä teemasta, niin siihen voidaan syventyä tar- kemmin.

Riskejä, joita haastattelututkimuksen toteutukseen sisältyy, on muun mu- assa se, että haastateltava suhtautuu varautuneesti haastattelutilanteeseen tai tällä on syytä epäillä haastattelijan tarkoituksiperiä. Tästä syystä haastattelijan on kiinnitettävä huomiota luottamuksellisen ilmapiirin sekä suhteen luomiseen haastateltavan kanssa. Haastattelijan tulee huomioida ilmaisen selkeys haastat- telutilanteen yhteydessä ja varmistaa että haastattelussa käytettävä terminologia on määritelty tavalla, jonka tämä itse sekä haastateltava ymmärtävät samoin. Me- nettelemällä näin vältytään väärinymmärryksiltä, jotka voisivat vaikuttaa haital- lisesti kerättävään haastatteluaineistoon. Näin ollen voidaankin todeta, että haas- tattelututkimuksen toteuttaminen edellyttää haastattelijalta kyvykkyyksiä toi- mia sosiaalisissa vuorovaikutussuhteissa erilaisten ihmistyyppien kanssa. (Hirs- järvi & Hurme, 2000.)

Eräs heikkous, joka myös liittyy haastattelun käyttöön, on se, että sen to- teuttaminen vaatii enemmän ajallisia sekä rahallisia resursseja verrattuna muihin aineistonkeruun menetelmiin. Hirsjärvi ja Hurme (2000) huomauttavat haastat- telututkimuksen toteutuksen vaativan haastattelijalta kouluttautumista sekä omien haastattelutaitojensa kehittämistä, jotta itse haastattelutilanne ja aineiston- keruu voidaan toteuttaa ongelmattomasti. Tämä lisää omalta osaltaan aikaa, jota tarvitaan haastatteluihin valmistautumiseen. Lisäksi he toteavat, että

haastattelututkimuksen tulosten analysointi, tulkinta sekä raportointi on aikaa vievä prosessi, johon ei ole olemassa yhtä selkeitä valmiita malleja kuin numeerisen aineiston käsittelyyn. Tämä selkeiden mallien puute asettaakin tutkijalle vaatimuksia sen osalta, että tämän tulee kyetä tunnistamaan sekä soveltamaan itsenäisesti juuri oman tutkimuksensa näkökulmasta parhaimpia menetelmiä. Wengraf (2001, s. 4) mainitsee haastattelututkimuksen olevan prosessi, joka ei ole irrallaan ympäröivästä maailmasta, vaan että sekä haastattelija ja haastateltava tuovat mukanaan erinäisiä huomioonotettavia tekijöitä, jotka vaikuttavat haastatteluun. Näitä tekijöitä ovat haastattelijan sekä haastateltavan henkilökohtainen tausta sekä näiden olemassa olevat tunteet ja asenteet, jotka muovaavat haastattelutilannetta. Haastattelijan onkin pyrittävä ottamaan nämä tekijät huomioon haastatteluun valmistautuessa sekä sen tuloksia tulkittaessa, jotta näistä ei aiheudu analyysiä vääristävää vaikutusta.

Haastatteluihin muodostettiin teemoja haastattelurunkoon (Liite 1) aikaisemman teorian pohjalta yhteensä viisi kappaletta. Teemat muodostettiin Hirsjärven ja Hurmeen (2000, s. 66–67) esittämällä tavalla siten, että tutkielman teoriaosuudessa esiteltyä aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta läpikäymällä tunnistettiin mielekkäitä aihealueita haastatteluja varten. Viisi laajempaa teemaa olivat:

- Informaatiovaikuttamisen menetelmät
- Sosiaalinen media
- Informaatiovaikuttaminen ja julkishallinto
- Virkamiehistö
- Suomalainen julkishallinto ja luottamusyhteiskunta

Jokaisesta teemasta esitettiin joukko yksityiskohtaisempia kysymyksiä haastateltaville. Teemojen läpikäyntijärjestys vaihteli haastatteluiden välillä riippuen siitä, mistä haastateltavat kokivat tarpeelliseksi puhua. Myös aika, jota eri teemoista puhumiseen käytettiin, vaihteli haastateltavien välillä, riippuen näiden eri aiheille antamista painotuksista.

#### 4.4 Tutkimusetiikka

Tutkimuksen eettisyys pyrittiin takaamaan informoimalla haastateltavia etukäteen haastattelun aihepiiristä sekä tavasta, jolla aineistonkäsittely suoritetaan. Lisäksi haastateltaville tarjottiin mahdollisuus perehtyä tutkimuksen tietosuojaan liittyviin käytänteisiin. Tämä informointi toteutettiin lähettämällä haastateltaville lomakkeet, joissa oli yksityiskohtaisesti selostettu tutkimuksen toteutustapa sekä sen tietosuojan varmistaminen. Tutkimuksen eettisyyden toteutuksessa nojaututtiin Tuomen ja Sarajärven (2002, s. 128–129) esittämiin periaatteisiin tutkittavien suojan varmistamiseen, jotka pohjautuvat yleisiin ihmisoikeuksiin. He mainitsevat, että tutkijan tulee selittää tutkittaville sellaisella tavalla, jonka nämä ymmärtävät se, että mitkä ovat suoritettavan tutkimuksen tavoitteet, siinä käytettävät menetelmät sekä siitä aiheutuvat mahdolliset riskit. He toteavat myös,

että tutkittavilta tulee aina pyytää suostumus tutkimukseen osallistumiseen sekä myös tarjota näille mahdollisuus keskeyttää osallistumisensa missä tahansa kohtaa tutkimusta. Lisäksi he korostavat sitä, että tutkijan tulee koko tutkimuksen keston ajan asettaa tutkittavien hyvinvointi etusijalle ja reagoida jo ajoissa, mikäli jokin uhkaisi sitä missään tutkimuksen vaiheessa. Tuomi ja Sarajärvi korostavat myös, että tutkijan tulee varmistaa tutkimustietojen luottamuksellisuus sekä tutkittavan anonymiteetti. Tutkimustietojen luottamuksellisuuden varmistamisella he viittaavat siihen, että tutkimuksessa tuotettua tietoaineistoa käytetään siihen tarkoitukseen, mihin sitä luvattukin käyttää eikä sitä luovuteta ulkopuolisille tahoille. Tutkittavan anonymiteetin varmistamisella he puolestaan tarkoittavat sitä, että kaikkien tutkimukseen osallistuvien tulisi jäädä nimettömiksi, elleivät nämä ole antaneet lupaa oman henkilöllisyytensä paljastamiseen. Tutkittavien anonymiteetin takaaminen sekä tutkimustietojen luottamuksellisuus ovat tekijöitä, joita myös Wengraf (2001, s. 187) korostaa keskeisiksi tutkimuksen eettisyyden takaamisen näkökulmasta.

#### 4.5 Tutkimuksen luotettavuus

Tarkasteltaessa tutkimuksen tulosten luotettavuutta, voidaan käyttää reliabiliteetin sekä validiuden käsitteitä. Reliabiliteetilla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksen tulokset ovat toistettavia. Validiteetti puolestaan sitä, että käytetyillä tutkimusmenetelmillä tutkitaan juuri sitä, mitä oli tarkoituskin tutkia. Luotettavuutta parannettaessa tulee ottaa huomioon Hirsjärven ja Hurmeen (2000) mukaan muun muassa se, että haastattelija on kouluttautunut riittävästi haastattelun toteuttamista varten. Haastattelukoulutuksella varmistetaan heidän mukaansa se, että haastattelija on sisäistänyt haastattelurungon riittäväällä tarkkuudella sekä kehittänyt omia valmiuksiaan toimia riittävän itsevarmasti ja ammattimaisesti haastattelijan roolissa. Haastattelijan on myös syytä kiinnittää huomiota haastattelun toteutuksessa käytettävään tekniseen välineistöön perehtymiseen ja sen toimivuuden varmistamiseen, jotta haastatteluiden laatua voidaan parantaa. Yksimielisyys ja yhteisymmärrys käytetystä käsitteistöstä haastattelijan sekä haastateltavan välillä parantaa myös heidän mukaansa laadullisen tutkimuksen tulosten luotettavuutta sekä pätevyyttä. He huomauttavat kuitenkin, että ihmisten käsitykset sekä tulkinnat eri ilmiöistä saattavat vaihdella ajan saatossa, jolloin on mahdollista, että samalta henkilöltä saadaan mahdollisesti toisistaan poikkeavia vastauksia eri haastatteluiden välillä. Tämän tutkielman toteutuksessa luotettavuutta pyrittiin parantamaan noudattamalla edellä mainittuja periaatteita.

Tutkimuksen reliabiliteettia voidaan parantaa laadullisissa tutkimuksissa selostamalla riittävän yksityiskohtaisesti käytetty tutkimusmenetelmä sekä tutkimuksen toteutus eri vaiheineen. Tähän onkin pyritty tutkielman reliabiliteetin parantamiseksi. Laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteetin varmistaminen voi olla omalta osaltaan haastavaa, sillä yhdessä tilanteessa saadut tulokset voivat olla riippuvaisia niiden tuottamisolosuhteista. Tämä on laadulliselle tutkimukselle tyypillinen ongelma, johon voidaan kuitenkin pyrkiä vastaamaan

tutkimuksen toteutuksen riittävän yksityiskohtaisella dokumentoinnilla. Tutkielman validiteettia puolestaan parannettiin haastatteluiden aikana siten, että mikäli haastateltavan vastaukset eivät vastanneet haastattelukysymykseen, niin kysymys toistettiin ja sitä selvennettiin sekä esitettiin tarkentavia lisäkysymyksiä. Lisäksi tutkimuksessa käytettiin käsitteistöä, joka kuvastaa tutkittavaa ilmiötä, eikä siihen liittynyt tulkinnanvaraisuutta. Tämän ohella varmistettiin myös se, että haastattelijan sekä haastateltavien kesken vallitsi yhtäläinen ymmärrys käytetystä käsitteistöstä. (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 184–190.)

#### 4.6 Aineiston analyysi

Aineisto analysoitiin hyödyntämällä sisällönanalyysiä sekä sen analysointiteknikkaa teemoittelua (Tuomi & Sarajärvi, 2002, s. 95). Kerätty aineisto litteroitiin ensin tekstimuotoiseksi, ennen kuin sitä alettiin analysoida. Litteroinnissa ei otettu huomioon non-verbaalia kommunikaatiota, sillä sen tarkastelun ei katsottu tuovan merkittävää informaation sisältöä, joka olisi ollut hyödyllistä analyysin kannalta. Myös turhaa toistoa sekä täytesanoja poistettiin luettavuuden parantamiseksi. Näin ollen litteroinnissa pyrittiinkin sanatarkkuuteen (Hirsjärvi & Hurme, 2000 s. 138 - 141). Litteroitu haastatteluaineisto anonymisoitiin ennen analyysin aloittamista siten, että se muutettiin yleiskielisemmäksi sekä poistamalla siitä suoria viittauksia paikkoihin, organisaatioihin sekä henkilöihin. Menettelemällä näin pyrittiin varmistamaan siitä, että tutkittavien anonymiteetti säilyy eikä näitä voida tunnistaa aineiston perusteella.

Teemoilla tarkoitetaan analyysin yhteydessä esille nousevia piirteitä, jotka ovat yhteisiä useammalle haastateltavalle. Teemoittelu puolestaan on analyysinmuoto, jossa aineistosta etsitään ja muodostetaan tutkimusongelman kannalta relevantteja teemoja, jotka yhdistävät eri aineiston osia keskenään. Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa litteroituja haastatteluja käytiin läpi ja niistä tunnistettiin erilaisia teemoja. Tämän jälkeen analysoidusta aineistosta eriteltiin erilliselle dokumentille pelkistettyjä sitaatteja, joiden katsottiin liittyvän tiettyyn teemaan. Teemoille muodostettiin tarkemman läpikäynnin jälkeen alateemoja, ja pelkistetyt sitaatit jaoteltiin edelleen näihin. Analyysissä muodostuneet teemat poikkesivat tutkimushaastatteluihin aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta muodostetuista teemoista, joita hyödynnettiin tutkimushaastatteluissa. (Hirsjärvi & Hurme, 2000, s. 173.) Aineistosta nousi analyysin yhteydessä esille kolme pääteemaa, joihin sitaatteja jaoteltiin:

- Informaatiovaikuttaminen ja suomalainen julkishallinto
- Virkamiehistö ja informaatiovaikuttaminen
- Suomalainen yhteiskunta ja informaatiovaikuttaminen

Kolmelle pääteemalle muodostettiin lisäksi alateemoja, joiden avulla sitaatteja saatiin jaoteltua edelleen (Taulukko 1).



TAULUKKO 1 Pääteemat sekä alateemat

<b>Pääteema</b>	<b>Alateemat</b>
Informaatiovaikuttaminen ja suomalainen julkishallinto	<p>Julkishallintoon kohdistuvan informaatiovaikuttamisen muodot.</p> <p>Toimijat informaatiovaikuttamisen takana.</p> <p>Informaatiovaikuttamisen vastatoimet.</p> <p>Informaatiovaikuttamisen vaikutussellisuus.</p>
Virkamiehistö ja informaatiovaikuttaminen	<p>Virkamiesten kokemus informaatiovaikuttamisesta.</p> <p>Virkamiehen rooli ja virkamies viestijänä.</p> <p>Virkamiesten rooli informaatiovaikuttamisen torjunnassa.</p>
Suomalainen yhteiskunta ja informaatiovaikuttaminen	<p>Suomalaisen yhteiskunnan resilienssi.</p> <p>Suomalaisen yhteiskunnan haavoittuvuudet.</p>

## 5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä pääluvussa esitetään tutkimuksen tulokset ja tarkastellaan siitä esille nousevia havaintoja. Tulokset on jaettu esitettäväksi analyysissä esille nousseiden teemojen sekä alateemojen mukaan.

### 5.1 Informaatiovaikuttaminen ja suomalainen julkishallinto

Tässä alaluvussa tarkastellaan informaatiovaikuttamisen ilmenemistä suomalaisen julkishallinnon kontekstissa sekä sen eri aspekteja haastateltavien näkökulmasta.

#### 5.1.1 Julkishallintoon kohdistuvan informaatiovaikuttamisen muodot

Sosiaalinen media nousi haastatteluissa esille merkittävänä kanavana, jonka kautta informaatiovaikuttamista harjoitetaan suomalaista julkishallintoa kohtaan. On tosin syytä huomauttaa, että sosiaalista mediaa ei kuitenkaan pidetty ainoana kanavana, jonka kautta vaikuttamista tapahtuu, vaan ilmiön koettiin esiintyvän myös perinteisessä mediassa (tv, sanomalehdet, radio) sekä myös tietyissä määrin fyysisessä todellisuudessa. Eri informaatiovaikuttamisen kanavien välillä koettiin olevan yhteys toisiinsa sikäli, että ne voivat antaa syötteitä toisilleen ja että halutun informaation sekä sen vaikutuksen leviämistä voidaan toteuttaa yhdestä kanavasta toiseen. Havaintona tämän osalta nostettiin esille se, että sosiaalista mediaa voidaan hyödyntää väkijoukkojen mobilisointia varten ja näin synnyttää toimintaa fyysisen maailman puolella, esimerkiksi mielenosoitusten muodossa. Esimerkkinä tilanteesta, jossa vaikuttaminen sosiaalisessa mediassa on synnyttänyt toimintaa fyysisessä maailmassa, mainittiin Covid-19 pandemian aikana järjestetyt mielenosoitukset, joissa vastustettiin viranomaisten toimia. Toisenlaisena esimerkkinä kahden kanavan välisestä syötteiden vaihdosta mainittiin tilanne, jossa sosiaalisessa mediassa pyritään synnyttämään kohu, jonka tarkoituksena on saada perinteinen media kiinnostumaan tapauksesta.

*Sosiaalista mediaa käytetään mobilisointiin, eli se on väline saada ne fyysisen maailman tapahtumat aikaan. Ei oikeastaan voida sanoa, että joku tapahtuma tapahtuisi jommassakummassa, vaan ne ikään kuin tarvitsee toisiaan. Tarvitaan sosiaalista mediaa, että ihmiset saadaan kadulle osoittamaan mieltä. Ja sitten vastaavasti, kun ihmiset osoittaa kadulla mieltä, niin siellä pitää olla joku kameran kanssa kuvaamassa, että täällä osoitetaan mieltä. Ja sitten siitä tehdään someen sisältöä, mikä vaikuttaa ihmisiin. Että se on hyvin vastavuoroinen se reaali maailman ja digitaalisen maailman suhde. (H6)*

Sosiaalisessa mediassa esiintyneitä vaikuttamisen menetelmiä katsottiin olleen bottien hyödyntäminen, esimerkiksi viranomaisten sosiaalisen median tileihin kohdistuneiden hyökkäysten sekä vaikuttamiskampanjoiden muodossa. Bottien lukumäärällinen kasvu omien sosiaalisten medioiden tilien seuraajien joukossa korostui haastateltavien mukaan erityisesti helmikuussa 2022 eskaloituneen Ukrainan sodan yhteydessä. Informaatiovaikuttamista harjoittavien toimijoiden nähtiin myös pyrkineen hyödyntämään viranomaisten validoimia sosiaalisen median alustoja omien sisältöjensä levittämiseen.

Perinteisessä mediassa informaatiovaikuttamista koettiin esiintyvän siten, että informaatiovaikuttamista harjoittavan valtiollisen toimijan hallinnassa oleva media levittää tietoisesti sellaista sisältöä, joka pyrkii informaatiovaikuttamaan kohdeyleisöihinsä. Suomalaisen median katsottiin voivan syyllistyä siihen, että se toistaa sellaisia uutisia sekä sisältöjä, jotka on tuotettu informaatiovaikuttamista varten, ja näin ollen levittää niitä tahattomasti suomalaiselle yleisölle. Suomalaisessa mediassa koettiin myös tulleen haastatelluiksi sellaisia toimijoita (ns. valeasiantuntijat), joiden tietoisena pyrkimyksenä on ollut johtaa yleisöä harhaan ja levittää disinformaatiota.

Julkishallintoa vastaan suuntautuvan informaatiovaikuttamisen tavoitteiksi miellettiin haastateltavien keskuudessa julkishallinnon toimijoiden päätöksenteko- ja toimintakykyyn sekä henkiseen tilaan vaikuttaminen negatiivisesti. Lisäksi informaatiovaikuttamisella on pyritty kyseenalaistamaan suomalaisten viranomaisten toiminnan juridista pohjaa sekä heikentämään kansalaisten luottamusta suomalaisia viranomaisia kohtaan. Ulkomailta johdetun informaatiovaikuttamisen katsottiin pyrkivän mustamaalaamaan suomalaisia viranomaisia sekä näiden toimintaa. Myös eri väestöryhmien välisiä jännitteitä on pyritty lisäämään, jolla on haluttu heikentää kansallista yhtenäisyyttä. Eräs käytännön menetelmä, jota hyödyntämällä katsottiin, että viranomaisten toimintaa on pyritty heikentämään ovat olleet tietopyynnöt. Tietopyynnöillä kyetään - etenkin mikäli niitä lähetetään suuressa mittakaavassa - sitomaan viranomaisten henkilöresursseja, jolloin ne eivät ole käytettävissä muihin laissa määriteltyihin tehtäviin.

### **5.1.2 Toimijat informaatiovaikuttamisen takana**

Tarkasteltaessa sitä, mitkä toimijat pyrkivät virkamiehistön näkökulmasta tietoisesti harjoittamaan informaatiovaikuttamista suomalaista julkishallintoa kohtaan, nousi esille sekä valtiollisia että myös ei-valtiollisia toimijoita. Valtiollisista toimijoista Venäjä nousi esille kaikissa haastatteluissa ja sen katsottiinkin olevan

taho, joka pyrkii erityisesti vaikuttamaan suomalaiseen julkishallintoon sekä viranomaisiin. Ei-valtiollisista toimijoista erityisesti nousi esille kotimaisten toimijoiden joukko, jonka on katsottu vaikuttaneen erityisesti Covid-19 pandemian yhteydessä. Tämän ryhmän havaittiin levittäneen roketevastaisia sisältöjä sosiaalisen median välityksellä sekä koettiin pyrkineen lisäämään epäluottamusta viranomaisia kohtaan.

Jaon valtiollisten sekä ei-valtiollisten toimijoiden välillä koettiin olevan hämärä sikäli, että valtiollinen toimija saattaa nojautua huomattavissa määrin ei-valtiollisten toimijoiden hyödyntämiseen omassa toiminnassaan. Venäjä nousi tässä suhteessa useaan otteeseen esille haastatteluissa, sillä sen katsottiin hyödyntävän omassa toiminnassaan erityisen paljon ei-valtiollisia toimijoita sekä kotimaassa että myös ulkomailla, joiden yhteyksien todistaminen Venäjän valtioon voi olla haastavaa.

*Onhan meillä esimerkiksi sisäisiä ääriryhmiä, jotka voivat olla vaikkapa Kremlinmielisiä jotkut heistä, mutta jotka kuitenkin toimivat sitten itsenäisinä agentteina, joskus hyödyllisinä idiootteina tai jopa ihan niin kuin maksettuina työkaluina, pyrkien edistämään tavallaan heidän maailmankuvansa, heidän agendaansa. (H4)*

*Kun ollaan Suomessa, niin meidän puhutaan pääasiassa Venäjästä, mutta ehkä vähän kasvavassa määrin Kiinasta. Se rajanveto, että mikä on suora venäläinen valtiollinen taho ja mikä ei ole, niin se on veteen piirretty viiva. (H5)*

Toinen valtiollinen toimija, joka nousi esille osassa haastatteluissa, oli Kiina, joskin huomattavasti vähemmissä määrin kuin Venäjä. Kiinan harjoittaman vaikuttamisen katsottiin poikkeavan Venäjän vastaavasta toiminnasta niin menetelmiensä kuin myös tavoitteidensa osalta. Kiinalaisessa toiminnassa taloudellisten elementtien katsottiin olevan suuremmassa roolissa kuin muiden. Lisäksi Kiinan koettiin hyödyntävän maan kommunistiseen puolueeseen sidoksissa olevia etujärjestöjä oman vaikuttamisensa toteuttamiseen käytännön tasolla. Kiinan toiminnan ei myöskään mielletty kohdistuvan suoraan Suomeen, vaan enemmänkin EU:ta kohtaan kokonaisuudessaan.

Haastatteluissa nousi esille myös kotimaisten toimijoiden ryhmä, jonka katsottiin pyrkivän vaikuttamaan suomalaiseen julkishallintoon. Kotimaisten toimijoiden narratiiveissa maahanmuuton sekä vaihtoehtoisen lääketieteen koettiin olevan usein toistuvia teemoja. Lisäksi kotimaisia toimijoita katsottiin yhdistävän ideologisessa mielessä EU- sekä Nato-vastaisuus. Osalle kotimaisista toimijoista katsottiin myös tyypilliseksi autoritaarisia valtioita, kuten Venäjää kohtaan tunnettu sympatia sekä autoritaarinen arvomaailma.

*On olemassa esimerkiksi, jos me katsotaan vaikkapa ihan sisäpolitiikkaa, niin meilähän on olemassa tavallaan ryhmiä, jotka ovat selvästi vihamielisiä. Sanotaan vaikkapa jotain ministeriötä tai tiettyä poliittista ryhmittymää vastaan, jolloin siellä voi olla tällaisia informaatiovaikuttamisen elementtejä näkyvissä. (H4)*

Myös ääri-islamilaisten liikkeiden katsottiin haastatteluissa lukeutuvan ryhmittymiin, jotka pyrkivät vaikuttamaan suomalaiseen julkishallintoon, joskaan ei yhtä suurissa määrin kuin muihin eurooppalaisiin valtioihin. Ääri-

islamilaisten liikkeiden katsottiin haastatteluissa eroavan luonteeltaan muista informaatiovaikuttamaan pyrkivistä toimijoista siinä suhteessa, että ideologisuus korostuu huomattavasti näiden kohdalla.

*Sitten, jos me puhutaan näistä ääri-islamistista liikkeistä, niin ne on kuitenkin vähemmän ideologisia liikkeitä. (H1)*

### 5.1.3 Informaatiovaikuttamisen vastatoimet

Haastatteluissa ilmeni erilaisia vastatoimia sekä toimenpiteitä, joita julkishallinnon osalta on toteutettu informaatiovaikuttamiseen vastaamiseksi sekä sen aiheuttamien haittojen lieventämiseen. Lisäksi esille nousi näkemyksiä sen osalta, minkä koettiin toimivan nykyisessä lähestymistavassa Suomessa ja missä taas koettiin olevan varaa kehittämiselle.

Informaatiovaikuttamiseen varautumisen sekä tietoisuuden ilmiön olemassaolosta julkishallinnon piirissä katsottiin alkaneen vuodesta 2014 sekä tällöin tapahtuneesta Krimin valtauksesta. Tämän jälkeen on tuotettu informaatiota koskien ilmiötä ja myös alettu harjoittamaan poikkihallinnollista tiedonvaihtoa sekä yhteistyötä ilmiön suhteen. Haastatteluissa esimerkkeinä tästä toiminnasta mainittiin erilaiset valtiollisten instituutioiden toimesta laaditut tutkimukset sekä eri ministeriöiden ja virastojen väliset verkostot, joilla tietoisuutta on pyritty kasvattamaan.

Haastatteluissa kävi ilmi, että eri hallinnonalojen välillä koettiin esiintyvän eroja sen osalta, kuinka informaatiovaikuttamiseen on valmistauduttu sekä kuinka sen vastaiseen toimintaan sijoitetaan resursseja. Turvallisuustoimijoiden, kuten puolustusministeriön sekä sisäministeriön, hallinnonalojen kannalta ilmiö näyttäytyy konkreettisemmalta uhalta ja siihen valmistaudutaan aktiivisemmin kuin muilla hallinnonaloilla.

*Sitä voidaan mitata sillä tavalla, että on olemassa ministeriöitä ja hallinnonaloja, jotka valmistautuu, varautuu, resursoi tätä enemmän kuin jotkut toiset hallinnonalat ja ministeriöt. Sitä kautta voidaan ajatella, että joillakin aloilla se osuu vähemmän, joihinkin se osuu enemmän. Että kyllä eroja on. Tietyillä hallinnonaloilla on ehkä ajateltu historiallisesti olevan enemmän ehkä sellaisia yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä toimintoja. (H1)*

*Mutta kyllähän se on totta, että eri hallinnonaloihin tää ilmiö osuu eri tavoin. Eli on hallinnonaloja, jotka ei välttämättä koe, että tää on heille relevanttia. Ja ei varmaan kaikille olekaan. (H6)*

Eräässä haastattelussa nousi esille näkemys sen osalta, että turvallisuusviranomaisten toiminta ei ole läpinäkyvää kaikille muille hallinnonaloille, ja että näiden toiminta näyttäytyy siiloutuneelta ulospäin. Tämän katsottiin vaikeuttavan omalta osaltaan poikkihallinnollista yhteistyötä.

*Minkä itse kanssa koen vähän haasteelliseksi, on se tavallaan sitten, jos puhutaan näistä meidän turvallisuusorganisaatioiden toimijoista. Sehän on ollut perinteisesti hiroeän salaista, että sieltä ei juurikaan oikeasti sitä tietoa siis varsinaisesti tule. Ne*

*saattaa kysyä asioista, mutta että siihenkin ehkä toivoisi sellaista läpinäkyvämpää yhteistyötä. Se on jotenkin sellainen musta aukko sitten mitä nämä turvallisuusorganisaatiot oikeasti tekee. Tietenkin ymmärtää, että se toiminta oikeasti on isossa määrin salaista, mutta paljonhan siitä jää sitä potentiaalista hyötyä ulosmittaamatta. (H3)*

Oikeusvaltioperiaatteiden suojeleminen sekä demokraattisten pelisääntöjen noudattaminen informaatiovaikuttamisen torjunnassa oli aihe, joka nousi esille useassa haastattelussa. Tärkeäksi koettiin se, että torjuttaessa informaatiovaikuttamista suomalaisessa kontekstissa ei käytettäisi sellaisia menetelmiä, jotka ovat tyypillisiä autoritaarisille valtioille, joissa on heikko tai olematon oikeusvaltio. Esimerkkejä tällaisista menetelmistä olivat muun muassa sensuuri ja sananvapautteen puuttuminen valtiollan toimesta. Oikeusvaltioperiaatteiden suojeleminen katsottiin tärkeäksi siitä syystä, että informaatiovaikuttamisen yhtenä tavoitteena nähdään olevan heikentää demokratiaa kohdeyhteiskunnassaan sekä saada tämän yhteiskunnan viranomaiset käyttämään autoritaarisia menetelmiä.

*Suomen valtiohan tekee paljon viestintää, jolla pyritään vaikuttamaan. Mutta se ei ole informaatiovaikuttamista, koska siinä ei painosteta eikä johdeta yleisöjä harhaan eikä manipuloida. Suomen valtio ei tee informaatiovaikuttamista tässä mielessä, vaikka pyrkii tekemään ja tekee vaikuttavaa viestintää. Mutta se perustuu tosiseikkoihin eikä siinä harhaanjohdeta yleisöä. (H2)*

*Joka tapauksessa viranomaisella pitää aina olla sitten ne omat valmiutensa ja viranomaisten pitää tehdä oma hommansa. Mutta ei ruveta sotkeutumaan yhteiskunnan toimintaan, eikä liiaksi laventamaan valtion toimintaa sinne, minne valtion ei pidä puuttua. Ajatushan on usein se, että tämä informaatiovaikuttaminen, että sen tarkoituksena on kalvaa demokratiaa. Joten viranomaisten pitää olla hyvin tarkkoja, että kun me suojelemme demokratiaa, että me emme käytä sellaisia vastatoimia informaatiovaikuttamista vastaan, jotka olisivat vahingollisia demokratialle. (H2)*

*Suojatessa Suomea informaatiovaikuttamiselta, niin se on yksi tavoite myös suojella niitä arvoja, mitkä liittyvät suomen yhteiskuntaan, ja sananvapaus on yksi hyvin keskeinen piirre siinä. Se, että me lainsäädännöllä jotenkin estäisimme tiettyjen mielipiteiden esittämisen, on hankalaa. Tietysti on esimerkiksi semmoinen kansanryhmään kohdistuva kiihottaminen, sehän on vaan laitonta jo nyt. Mutta väärin mielipiteiden esittäminen, sitä on aika vaikea kieltää, kun sitten hyvin nopeasti tullaan siihen, että rajoitetaan sananvapautta. (H5)*

Haastatteluissa nousi esille erilaisia painopistealueita sekä kehittämisen kohteita, joita tulisi ottaa huomioon julkishallinnon piirissä jatkossa, kun pyritään suojaamaan informaatiovaikuttamiselta sekä torjumaan sen vaikutuksia. Informaatiovaikuttamisen henkisiltä vaikutuksilta suojaaminen sekä ”psykologinen puolustus” oli aiheena esillä tällä saralla muutama otteeseen. Sen koettiin olevan osa-alue informaatiovaikuttamisen suhteen, joka ei ole saanut osakseen riittävää huomiota.

*Sanotaan näin, että on keskustelua tämmöisestä informaatioturvallisuudesta ja miten sitä voitaisiin edistää. Nimenomaan nyt puhutaan tämmöisestä psykologisesta informaatioturvallisuudesta, ei informaatioturvallisuudesta IT-hengessä tästä*

*teknisestä näkökulmasta. Siitähän on jatkuva keskustelua edelleen. Pitäisikö siihen olla erikseen vielä joku tällainen järeämpi ase; pitäisikö olla sitä koskevaa erityislainsäädäntöä. (H4)*

Eräissä haastattelussa yhtenä tärkeänä vastatoimena korostettiin yksittäisen organisaation sekä koko kansakunnan oman narratiivin vahvistamista ja tehokkaampaa jalkauttamista johdon toimesta. Oman narratiivin tuntemisen sekä siihen sitoutumisen katsottiin lisäävän resilienssiä suhteessa informaatiovaikuttamiseen ja auttavan disinformaation tunnistamisessa.

*Kaikkien pitäisi tajuta, että mikä on se yksi iso tarina. Se iso tarina siinä organisaatiossa tai sitten meidän kansallinen iso tarina. Jos tällaisista informaatiovaikuttamista tulisi, no vaikkapa nyt tuolta Kremlistä tai mistä lienee, niin sitten kun me tiedetään se meidän oma narratiivi, niin me ollaan vastustuskykyisempiä sille. Se on yksi sellainen asia, mikä on tavallaan ylhäältä päätettävissä oleva, jota pitää sitten viedä alempiin kerroksiin. (H1)*

Haastatteluissa mainittiin useaan otteeseen se, että Suomessa ei ole ollut yhtä yksittäistä virastoa tai viranomaista, jonka vastuulla olisi johtaa keskitetysti informaatiovaikuttamiseen vastaamista valtiollisella tasolla. Informaatiovaikuttamisen vastaista työtä toteutetaankin suomalaisessa julkishallinnossa verkostomaisesti, usean eri viranomaistahon yhteistyönä, jossa osaamista on pyritty hajuttamaan laajalti. Tässä lähestymistavassa nähtiin sekä positiivisia että negatiivisia piirteitä.

*Hallintojärjestelmän heikkous ja vahvuus on se tietty hajanaisuus. Se voi monessa tilanteessa olla myös voimavara, mutta sitten ehkä tällaisissa asioissa toisaalta kaipaasi kyllä ehkä sellaista selkeämpää johtajuusroolia. Ja ehkä sellaista nimenomaan voimien kokoamista. Ehkä koen, että tässä kaikki toimii vähän liikaa hajallaan. (H3)*

*On pyritty siihen, että se tieto ei ole kapseloituna johonkin yksittäiseen toimijaan, vaan että se on hajautettu laajasti. Tässä tullaan aina siihen kysymykseen, että onko keskitetty virasto parempi, kuin sitten hajallaan olevat toiminnot. Se on vähän tilanteesta riippuvainen, että kyllä mä näen siinä hajautetussa mallissa edut. Aina-kaan silloin ei tapahdu tällaisista osaamisen eroosiota. (H4)*

Verkostomaisen lähestymistavan katsottiin suurimmassa osassa haastatteluista olevan hyvä malli Suomen oloissa informaatiovaikuttamisen vastaiseen toimintaan, eikä tarvetta nähty kansalliselle keskusauktoriteetille, jolle tämä olisi osoitettu. Tosin verkostomaisen toiminnan onnistumisen kannalta keskeisenä nähtiin se, että luottamus verkoston jäsenten välillä säilyy ja että nämä kommunikoivat aktiivisesti keskenään. Lisäksi verkostojen toimivuuden erääksi ehdoksi katsottiin se, että sen jäsenillä on jotain konkreettista annettavaa toisilleen.

*Mutta totta kai se edellyttää sitten sitä, että sen yhteistyön pitää olla sujuvaa ja avointa ja toimivaa. Meidän on hyvin vaikea toimia tai tukea jotain toista organisaatiota, jos se toinen organisaatio ei esimerkiksi tunnista ongelmaa tai ole halukas ottamaan vastaan sitä tukea tai apua, tai he haluaa ikään kuin pitää sen itsellään. (H6)*

Näkemyksensä osalta, että informaatiovaikuttamisen vastaisen toiminnan tulisi olla luonteeltaan sellaista, että siihen on osallistutettu useita eri yhteiskunnan toimijoita, niin yksittäisiä kansalaisia kuin yrityksiäkin, eikä se olisi vain viranomaistahojen vastuulla, oli vallitseva haastatteluissa. Tämän katsottiin olevan järkevä lähestymistapa siitä syystä, että informaatiovaikuttaminen on koko yhteiskuntaa koskettava ilmiö, eivätkä sen vaikutukset rajoitu pelkästään julkishallintoon. Täten nähtiinkin, että nykyistä verkostomaista toimintaa olisi syytä ulottaa enemmän myös julkishallinnon ulkopuolisiin toimijoihin Suomessa.

*Suomalaisessa yhteiskunnassa viranomaisten tulee tehdä se mitä viranomaisten tulee tehdä. Mutta kun se on koko yhteiskunnan asia. Kun kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja elinkeinoelämä ovat tietoisia tästä asiasta ja tekevät oman osuutensa, niin sillä tavalla kriisinsietokyky eli resilienssi sitten syntyy. (H2)*

Haastatteluissa nousi esille lainsäädäntö sekä sen rooli informaatiovaikuttamisen torjunnan välineenä. Katsontakannoissa esiintyi näkemyseroja sen suhteen, että kuinka tehokasta lainsäädännön hyödyntäminen voisi olla ja että olisi siko suomalaista lainsäädäntöä tarpeen uudistaa tällä saralla. Osassa haastatteluista nykyisen suomalaisen lainsäädännön nähtiin tarjoavan riittävän tehokkaita välineitä tähän tarkoitukseen, kuten esimerkiksi sosiaalisen median säätely. Toisissa puolestaan katsottiin, että informaatiovaikuttamaan pyrkivät tahot kykenevät mukautumaan lainsäädännön muutoksiin ja pystyvät löytämään siitä aina aukkoja hyödynnettäväkseen. Tätä jälkimmäistä näkemystä vasten katsottuna lainsäädännön muuttamisen hyödyllisyys olisikin kyseenalaista.

*Suomessahan on olemassa lainsäädäntöä, jota voidaan hyödyntää ja on hyödynnettykin informaatiovaikuttamiseen torjunnassa. Siinä on ihan olemassa oikeusvaltion juridisia prosesseja, joita voidaan hyödyntää, jos semmoisia tapauksia on. (H2)*

*Ongelma tämmöisessä informaatio- ja hybridikentän vaikuttamisessa on se, että siinä nimenomaan etsitään niitä lainsäädännön rajapintoja ja heikkouksia. Joten jos me tehdään uutta lainsäädäntöä, niin sitten se aiheuttaa sen, että sitten sieltä vaan etsitään ne uudet heikkoudet. (H6)*

#### 5.1.4 Informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuus

Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuudesta sekä sen seurauksista esiintyi osittain eriäviä näkemyksiä. Osassa haastatteluista sosiaalisen median roolin katsottiin ylikorostuneen. Esimerkiksi sosiaalisen median merkitystä yleisen mielipiteen muodostumisessa pidettiin liioiteltuna, sillä suinkaan kaikki väestöryhmät eivät käytä samoja sosiaalisen median alustoja, mistä syystä disinformaation on vaikea saavuttaa koko väestö. Lisäksi sosiaaliselle medialle tyypillistä ovat suuret informaatiovolyymit, mikä johtaa sisältöjen nopeaan unohtamiseen – disinformaatio mukaan lukien. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuutta katsottiin heikentävän myös se, mikäli se ei leviä millekään ulkopuoliselle alustalle.

*Se riippuu tilanteesta, että jääkö se häily yksin. Se voi olla häilyä, joka on merkityksentöntä tai sitten se voi olla häilyä, jolla on vaikutus. Jos se häily on semmoista, että*



*se pystyy myrkyttämään julkisen keskustelun, niin sitten sillä on vaikutus. Tai jos sitten häly pyrkii, onnistuu herättämään pelkoa, niin sitten sillä on vaikutusta. Eli on paljon semmoista informaatiovaikuttamista, jolla ei ole vaikuttavuutta. Ja sitten on semmoista, joka voi ylittää sen kynnyksen, jolloin se on haitallista tai puhumatakaan että se on laitonta. Ja usein tällöinen lyhytaikainen häly, sen vaikutus usein on aika vähäpätöinen. Mutta merkittävämpää usein on se pitkäaikainen systemaattinen informaatiovaikuttaminen, jota tehdään vuosikymmenien ajan johdonmukaisesti ja jopa on melko lailla huomaamattomasti. Sen vaikutukset voi näkyä sitten vasta vuosikymmenien kuluttua erityisesti silloin, jos se kohde on altis tai jos se ei ole sitä itse tunnistanut. (H2)*

Haastatteluissa korostettiin perinteisen median roolia informaatiovaikuttamisen kanavana ja todettiin sen merkitystä usein aliarvioitavan sosiaalisen median rinnalla. Merkittävä osa Suomen väestöstä kuluttaa uutisensa edelleen perinteisen median, kuten tv:n sekä sanomalehtien kautta, minkä takia sillä on merkitystä väestön mielipiteenmuodostuksen kannalta. Sisältöjen ujuttamisen perinteiseen mediaan tai sen kaappaamisen vihamielisen tahon toimesta nähtiinkin olevan uhka, joka jää sosiaalisessa mediassa tapahtuvan informaatiovaikuttamisen varjoon.

*Informaatiovaikuttaminen tapahtuu hyvin paljon sosiaalisessa mediassa, mutta se tapahtuu hyvin paljon myös perinteisessä mediassa. Että ei se perinteinen media ole kadonnut. On olemassa maita, joissa televisio on erittäin tärkeä ja keskeisin tiedotusväline. Radio on edelleen merkittävä. Sanomalehdet ovat edelleen merkittäviä, joko digitaalisena versiona tai jopa suomessa vielä sitkeästi myös paperiversiona. Totta kai sosiaalinen media on siihen tullut ja on tärkeä, sitä kauttahan informaatiovaikuttamista on harjoitettu ja disinformaatiota levitetty, ja se on aina ollut iso ongelma. (H2)*

Vaikka kaikilla pyrkimyksillä informaatiovaikuttamiseen ei nähty välttämättä olevan kovinkaan mainittavaa tuloksellisuutta, korostui haastatteluissa kuitenkin se, että ilmiöön tulisi suhtautua vakavasti ja sitä olisi myös syytä seurata aktiivisesti. Koska informaatiovaikuttaminen on lähtökohtaisesti luonteeltaan toimintaa, jossa toimitaan sen kohteen etujen vastaisesti sekä häiritään demokraattisia prosesseja, tulisi sitä pitää aina vaarallisena.

*Informaatiovaikuttaminen on sitä, että valtiot edistää sen avulla niiden strategia intressejä. Niihin strategiaan intresseihin voi kuulua esimerkiksi Venäjän osalta liittoumien syntymisen estäminen tai liittoumien heikentäminen. Tai sitten sen toimintaympäristön valmistelu ja muokkaaminen semmoiseksi, että tän vaikuttajan toiminta siinä helpottuu. Ja nää ei ole koskaan sen kohdevaltion etujen mukaisia asioita. Informaatiovaikuttamisella puututaan muiden valtioiden suvereniteettiin, demokraattisiin prosesseihin ja muihin elintärkeisiin toimintoihin. (H6)*

Eräs informaatiovaikuttamisesta kumpuava vaara, joka mainittiin haastatteluissa, oli se, että se saattaa estää yhteiskunnallisen keskustelun syntymistä tiettyjen aiheiden ympärille. Lisäksi se myös nostaa kynnystä osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun kansalaisten parissa, mikä on demokraattisen yhteiskunnan kannalta haitallinen ilmiö.

*Niin, ehkä se kuitenkin voi olla, että semmoinen alitajuinen pelko voi vaikuttaa siihen, että halutaanko osallistua. Halutaanko osallistua, käyttää perustuslaillisia oikeuksia, sananvapautta ja olla esillä, puhua vakavista kysymyksistä, vai pelätäänkö että joku vaikuttaa? Se voi vaikuttaa sen koetun informaatioympäristön rikkauteen. Elikkä onko meillä käytössä kaikki parhaat ideat, parhaat asiantuntijat siellä kentällä? (H4)*

*Levittämällä hyvin paljon ristiriitaista tietoa tietyistä asioista, niin se voi saada ihmiset niin epävarmaksi, että he eivät uskalla muodostaa omaa kantaansa. Se mitä aina pitää muistaa, että tekemätön päätös on myös aktiivinen päätös. Sekoittamalla ihmisen tai jonkun ihmisryhmän mieli niin pahasti, että ne eivät enää pysty ottamaan kantaa asioihin ja sitten päättämään asioista, niin silloin Informaatiovaikuttaminen voi olla tehokasta ilman että kukaan uskoo siihen. (H5)*

## 5.2 Virkamiehistö ja informaatiovaikuttaminen

Tässä alaluvussa perehdytään informaatiovaikuttamiseen virkamiehistön sekä yksittäisten virkamiesten kannalta, siten kuin se on haastateltaville näyttäytynyt.

### 5.2.1 Virkamiesten kokemus informaatiovaikuttamisesta

Eräs esimerkki siitä, miten yksittäiset virkamiehet saattavat altistua informaatiovaikuttamiselle, joka ilmeni haastatteluissa, oli maalittaminen, joka kohdistuu yksittäisiin virkamiehiin. Tavat, joilla maalittamiseen reagoidaan ovat kuitenkin hyvin yksilöllisiä ja osaan kohteistaan sen miellettiin vaikuttavan enemmän, toisiin taas vähemmän. Osalle uhreistaan maalittamisen nähtiin olleen henkisesti raskasta. Sellaiset julkishallinnon toimijat, jotka ovat profiloituneet informaatiovaikuttamisen vastaisesta työstään, ovat myös herkästi joutuneet häirinnän sekä mustamaalauksen kohteiksi sosiaalisessa mediassa. Haastatteluissa esitettiin myös havainto sen osalta, että omaa toimintakykyään voi tahottomasti heikentää sillä, että altistaa itseään säännöllisesti vihamieliselle sisällölle sekä kommunikaatiolle sosiaalisessa mediassa. Oman henkisen toimintakyvyn säilyttäminen sekä ohjeistuksen ja koulutuksen saaminen sitä varten olivat asioita, joita toivottiin painotettavan tulevaisuudessa enemmän julkishallinnon sisällä.

*Oman mielensä ja oman arviointikykynsä voi saastuttaa ja omaa toimintakykyään voi heikentää altistamalla itseään jatkuvasti vihamieliselle kommunikaatiolle ja valheellisille sisällöille. Meitä ei ole rakennettu niin, että me voitaisiin ikään kuin tietoisella päätöksellä olla tulematta vaikutetuiksi. Mutta se on tietoinen päätös altistaa itseään jatkuvasti. (H6)*

*Virastoissa, ministeriössä ja kunnissa tehdään jo jotain harjoituksia, joissa tuodaan se informaatiokomponentin harjoittelu. Eihän se koskaan osu ihan kohdallensa, mutta sitten tulee vähän semmoista ajattelutapaa. Se nostaa myös sitä tietoisuutta ja ymmärrystä sitten myös siitä, että kun tulee tällainen ongelma niin näitä korjataan yhteistyöllä. Samalla pystytään edesauttamaan sitä, että ihmiset tietää, että*

*jos he joutuivat maalittamisen kohteeksi, kuinka toimia. Se on myös semmoinen työsuojelullinen asia, minkä takia sitä pitäisi myös harjoitella. (H1)*

Virkamiehen hallinnonalan miellettiin haastatteluissa olevan tekijä, joka voi vaikuttaa tämän mielikuvaan sekä käsitykseen informaatiovaikuttamisesta ilmiönä. Turvallisuustoimijoiden (puolustusministeriön sekä sisäministeriön hallinnonaloilla työskentelevät virkamiehet) arveltiin näkevän ilmiön huomattavasti tärkeämpänä ja akuutimpana ongelmana yhteiskunnallisen turvallisuustilanteen kannalta, kuin muiden hallinnonalojen virkamiehet. Lisäksi esille nousi näkemys sen osalta, että turvallisuustoimijat saattavat nähdä yhteiskunnallisen turvallisuustilanteen kokonaisuudessaan heikompana, kuin muut julkishallinnon toimijat.

## 5.2.2 Virkamiehen rooli ja virkamies viestijänä

Näkemyksistä, että harhaanjohtavien sisältöjen tuottaminen sekä niiden levittäminen ja täten myöskään informaatiovaikuttaminen eivät kuulu julkishallinnon toimintaan, ja että julkishallinnon organisaatioiden viestintästrategioita tulisi ehdottomasti noudattaa, nousi vahvasti esille haastatteluissa. Virkamiehistön katsottiinkin olevan syytä noudattaa yhdessä sovittuja linjauksia oman viestintänsä suhteen. Julkishallinnon toimijoilla nähtiin kuitenkin olevan oikeus ilmaista omia mielipiteitään sekä ottaa kantaa yhteiskunnallisiin asioihin, joskin lain sille sallimissa rajoissa. Yhteisen edun ajattelu ja oman ammatillisen roolin muistaminen, ennen kuin harjoittaa viestimistä erityisesti sosiaalisessa mediassa olivat myös tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon.

*Sitä ei varmaan voi kauheasti erotella, että käyttäkö joku virkamies sosiaalista mediaa yksityishenkilönä vai viran puolesta, koska virkamies on virassa myös vapaaajallaan, ja tää on se ydinongelma. Toisaalta jokaisella virkamiehellä on se sananvapaus ja oikeus itseilmaisuuun, johon ei voida demokraattisessa valtiossa puuttua. (H6)*

*Mutta ihmiset saa ottaa kantaa ja saa olla mielipiteitä, kunhan pysytään siinä, ettei rikota lakia vaikka. Ei solvata ihmisiä tai myöskään paljasteta asioita, jotka eivät kuulu julkisuuteen. (H4)*

Läsnäolo sosiaalisessa mediassa sekä siellä viestiminen ovat yhä enenevässä määrin julkishallinnon organisaatioiden harjoittamaa toimintaa ja lisäävät vuorovaikutusta muun yhteiskunnan kanssa, kuin myös tekevät julkishallinnon toiminnasta läpinäkyvämpää. Näistä syistä johtuen osassa haastatteluista koettiin, että julkishallinnon toimijoiden kuuluisi viestiä aktiivisesti sosiaalisessa mediassa sekä pyrkiä dialogiin siellä muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa. Omalta osaltaan tämä julkishallinnon lisääntynyt viestintä aiheuttaa tilanteita, joissa joudutaan itse vihamielisen viestinnän ja vaikuttamisen kohteeksi sekä huomataan, että omia viestejä pyritään tahallisesti vääristelemään. Tästäkin huolimatta haastatteluissa koettiin, että julkishallinnon organisaatioiden sekä yksittäisten virkamiesten tulisi pyrkiä harjoittamaan aktiivisesti dialogia sosiaalisessa mediassa.

### 5.2.3 Virkamiesten rooli informaatiovaikuttamisen torjunnassa

Usea haastateltava katsoi, että yksittäisellä virkamiehellä voi olla merkitystä informaatiovaikuttamisen torjunnassa. Käytännön tasolla virkamies voi olla mukana jakamassa tietoutta ilmiöstä, sen vaikutuksista sekä siihen varautumisesta julkishallinnon sekä eri yhteiskunnallisten toimijoiden, kuten yksityisen sektorin ja kansalaisjärjestöjen piirissä. Yksittäisten virkamiesten koettiin myös voivan luoda sekä vahvistaa omalla viestinnällään luottamuksen tunnetta muun yhteiskunnan parissa. Aktiivisen viranomaisviestinnän eduksi katsottiin myös se, että sen avulla estetään informaatiovaikuttamaan pyrkiviä toimijoita saamasta liian suurta jalansijaa kansallisessa informaatiotilassa, esimerkiksi eri sosiaalisen median palveluissa.

*Yksittäinen virkamies voi nostaa esille sen ilmiön tietysti omalla hallinnonalalla, mutta hän voi sitten taas toisaalta kanavoita muiden hallinnonalojen resursseja siihen toimintaan. Jakamalla tietoutta voidaan tunnistaa, että tämä sama asia toteutuu muillakin hallinnonaloilla. Esimerkiksi voi olla jotain viestinnällistä painostamista tai jotain muuta. Elikkä se on kuitenkin hyöä, että sitä ymmärrystä on hajautetusti, jolloin se yksittäinenkin virkamies voi sitten jakaa sitä tietoutta. (H4)*

*Ei niin, että virkamiehet saa väärää tietoa pois informaatioympäristöstä. Mutta jos virkamiehet ja virastot aktiivisesti levittävät omaa tietoaan myös sosiaalisessa mediassa, niin se tarkoittaa, että myös se oikea tieto on läsnä siinä mediassa missä ihmiset, tietyt ihmisryhmät ja nuoret varsinkin keräävät tietoa. Se tekee viranomaisen tiettävästi oikea tieto saavutettavaksi laajemmille ryhmille. Jos viranomaiset eivät olisi aktiivisia sosiaalisen median eri kanavissa, myös modernilla tavalla, niin silloinhan jätetään pelikenttää vapaaksi muille toimijoille. (H5)*

Haastatteluissa koettiin myös tärkeäksi se, että virkamiehistön keskuudessa tulisi olla tietoisia informaatiovaikuttamisesta ilmiönä, sillä näillä on olennainen rooli monien julkishallinnon keskeisten toimintojen toteutuksessa, kuten esimerkiksi poliittisten päätösten valmistelussa. Kaikilla hallinnonaloilla ei kuitenkaan välttämättä olla yhtä tietoisia tai kiinnostuneita ilmiöstä, minkä todettiin aiheuttavan omat haasteensa tällä saralla.

## 5.3 Suomalainen yhteiskunta ja informaatiovaikuttaminen

Tämän alaluvun osalta tarkastelun kohteena ovat haastateltavien kokemukset siitä, miten informaatiovaikuttaminen näyttäytyy ilmiönä suomalaisen yhteiskunnan kannalta. Lisäksi tarkastellaan suomalaisen yhteiskunnan heikkouksia ja vahvuuksia tällä saralla.

### 5.3.1 Suomalaisen yhteiskunnan resilienssi

Kaikissa haastatteluissa nousi vahvasti esille näkemys siitä, että Suomi on säilynyt luottamusyhteiskuntana, joksi se on perinteisesti miellettykin. Suomella

katsottiin olevan lukuisia erilaisia tästä juontuvia yhteiskunnallisia vahvuuksia, jotka tekevät suomalaisesta yhteiskunnasta kokonaisuudessaan vastustuskykyisen informaatiovaikuttamista kohtaan kansainvälisesti vertailtuna.

Monien globaalisti esiintyneiden ilmiöiden, kuten yhteiskunnallisen polarisaation katsottiin vaikuttaneen Suomeen vähemmän kuin muihin valtioihin. Suomi rinnastettiin vahvasti muihin Pohjoismaihin, joissa yhteiskunnallinen yhteenkuuluvuuden tunne, korkea luottamustaso sekä hyvä medialukutaito ovat tyypillisiä yhteiskunnallisia piirteitä. Erilaisten turvallisuusuhkien (Covid-19 pandemia, Ukrainan sota) katsottiin yhdistyneen suomalaisia lopulta enemmän, kuin mitä ne ovat jakaneet. Kokonaisuudessaan kaikissa haastatteluissa esiintyi vahvasti näkemys sen osalta, että Suomi on edelleen luottamusyhteiskunta, eivätkä globaalit trendit ole onnistuneet sitä oleellisesti horjuttamaan.

Useiden demokraattisille yhteiskunnille tyypillisten piirteiden sekä toimintojen, kuten itsenäisen median nähtiin toimivan suojakeinona informaatiovaikuttamista vastaan. Myös väestön korkea koulutustaso oli tekijä, joka mainittiin haastatteluissa usein ja sen katsottiinkin vahvistaneen väestön kykyä tunnistaa disinformaatiota sekä etsiä oikeaa tietoa luotettavista lähteistä.

*No sanotaan, että mikä on kaikkein tärkein vastatoimi tai suojakeino informaatiovaikuttamista vastaan. Usein sanotaan, että se on itsenäinen media ja on perusteltua sanoa näin. Sitten suomessa voidaan sanoa, että alakoulun opettaja on ensimmäinen linja. Siinä ajatellaan, että kun on riittävä koulutus, kykyä kriittiseen ajatteluun, eliikkä kykyyn käyttää omaa järkeään ja tehdä tietoon perustuvia valintoja ja ratkaisuja. Että on tällainen kansalainen, jolle sitten opetetaan koulussa medialukutaitoa. (H2)*

### 5.3.2 Suomalaisen yhteiskunnan haavoittuvuudet

Vaikkakin haastatteluissa korostettiin useaan otteeseen suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia suhteessa informaatiovaikuttamiseen, mainittiin niissä myös erilaisia tekijöitä, jotka luovat alttiutta sille ja joihin olisi syytä kiinnittää huomiota. Korkea yhteiskunnallinen luottamus on Suomessa vahvuus kieltämättä, mutta se saattaa myös synnyttää ”sinisilmäisyyttä” ja estää havaitsemasta informaatiovaikuttamista sekä pahantahtoisten toimijoiden pyrkimyksiä harjoittaa sitä. Lisäksi nousi esiin havainto sen suhteen, että tietyt yhteiskunnalliset ryhmät saattavat olla alttiimpia vaikuttamiselle kuin toiset. Alhainen koulutustaso mainittiin tässä yhteydessä erääksi tekijäksi, joka omalta osaltaan altistaa osan väestöstä vaikuttamisyriyksille. Myös maahanmuuttajataustaisten henkilöiden todettiin olevan alttiita vaikuttamiselle. Tämän katsottiin johtuvan useammasta eri syystä. Maahanmuuttajataustaisilla saattaa olla negatiivisia kokemuksia viranomaistahoista sekä näiden kanssa asioinnista omista lähtömaistaan, mikä omalta osaltaan heikentää näitä kohtaan tunnettua luottamusta myös Suomessa. Lisäksi suomalaisen julkishallinnon sekä sen toimijoiden tuntemus saattaa olla maahanmuuttajataustaisten keskuudessa heikompa kuin muulla väestöllä, mikä estää hakeutumasta näiden tarjoamien palveluiden sekä tiedon äärelle. Maahanmuuttajataustaiset voivat myös tämän takia olla alttiimpia vieraskieliselle disinformaatiolle, joka koskee suomalaista yhteiskuntaa sekä julkishallintoa.

*Mutta sanotaan nyt näin, jos mietitään sokeita pisteitä, esimerkiksi vaikkapa vähemmistöjen integroimista. Ollaanko siinä onnistuttu? Samalla myös esimerkiksi puhutaan vaikkapa maahanmuuttajayhteisöistä, niin rekisteröidyistä kuin rekisteröimättömiä, niin ollaanko me onnistuttu integroimaan nämä yhteisöt ja muistetaanko me ajatella heitä? Onko meidän hallintokoneisto yhtään heidän näköisensä? Palvelemme heidän tarpeitaan? Osaammeko me viestiä heidän kielellään, heidän kulttuurilleen ominaisella tavalla - kenties heidän omilla kasvoillaan? (H4)*

Syrjäytyminen mainittiin ilmiönä, joka omalta osaltaan vahvistaa yhteiskunnan polarisaatiota, ja siten voi myös lisätä tiettyjen ihmisryhmien taipumusta hakeutua disinformaation äärelle sekä levittää sitä eteenpäin.

*Niihin monesti liittyy tällaisia salaliittoteorioita. Sitähän ruokkii juuri sellainen yhteiskunnan polarisaatio, syrjäytyminen. Että siellä kuitenkin ne ihmiset monesti voi olla sellaisia, jotka jollakin tavalla ehkä on omassa elämässään joutunut sivuraiteelle tai tässä yhteiskunnassa. Sitten ne tavallaan kokee ehkä sellaista tyydytystä siitä, että he nyt on ne, jotka on ainoat jotka ymmärtää tämän totuuden kaiken takana. (H3)*

## 6 TULOSTEN TARKASTELU JA POHDINTA

Verkostomainen yhteistyö suomalaisen julkishallinnon sisällä oli eräs tekijä, joka nousi tutkimuksessa selkeästi esille informaatiovaikuttamisen vastaisen toiminnan yhteydessä. Tämä tukee aiemman tutkimuskirjallisuuden (Nyholm ym., 2016, s. 66) havaintoja sen osalta, että verkostojen hyödyntäminen on lisääntynyt julkishallinnon sisällä huomattavasti 2000-luvulle tultaessa. Koska verkostomainen yhteistyö on ollut suomalaisen julkishallinnon piirissä tyypillistä myös muilla toiminnan alueilla, ei ole välttämättä yllättävää, että informaatiovaikuttamisen vastaista työtä lähestytään sitä hyödyntäen. Haastatteluissa tunnistettiin tähän toimintamalliin liittyviä vahvuuksia sekä heikkouksia, mutta verkostomaisen ja hajautetun mallin katsottiin kuitenkin tarjoavan suhteessa enemmän etuja sekä olevan tehokkaampaa, kuin tiukasti keskitetty malli, jossa toiminnasta vastaisi yksi virasto. Keskeisiä argumentteja, joilla nykyisen lähestymistavan tehokkuutta perusteltiin, olivat sen kestävyys sekä joustavuus. Kestäväksi toimintamalliksi verkostomaisen lähestymistavan nähtiin tekevän se, että sitä hyödyntäen vältytään tilanteelta, jossa kaikki osaaminen on keskittynyt yhdelle auktoriteetille ja on siten altista rapautumiselle. Joustavan verkostomaisesta lähestymistavasta katsottiin puolestaan tekevän se, että se tarjoaa jokaiselle yksittäiselle toimijalle mahdollisuuden vastata informaatiovaikuttamiseen omista lähtökohdistaan käsin, hyödyntäen oman toiminta-alansa substanssiosaamista sekä ymmärrystä.

Informaatiovaikuttamisen psykologiset sekä henkiset vaikutukset yksilöiden kannalta nousivat tutkielmassa esille tärkeänä aihealueena, jota on toistaiseksi tarkasteltu verrattain vähän. Ottaen huomioon vaikutukset, joita maalittamisen kaltaisilla ilmiöillä mahdollisesti on kohteisiinsa, korostuu psykologisen resilienssin tutkimuksen tärkeys sekä sitä kautta menetelmien löytäminen tämän kasvattamiseen. Maalittaminen on tunnistettu tärkeänä ilmiönä suomalaisen julkishallinnon sisällä jo tietyissä määrin ja tietoisuus siitä on kasvanut (Sisäministeriö, 2021). Informaatiovaikuttamisen psykologiset vaikutukset yksilöihin sekä näiden hyvinvointiin nouseekin esille aiheena, jonka tutkimus olisi mielekästä jatkossa tämän tutkielman tulosten valossa. Tätä teemaa olisikin hyvä tarkastella

työhyvinvoinnin sekä toimintakyvyn ylläpitämisen kannalta viranomaiskon-  
tekstissa, sillä informaatiovaikuttamisen yhtenä tavoitteena on heikentää koh-  
teidensa henkistä tilaa, ja sitä kautta näiden kykyä toimia tehokkaasti omassa  
työtehtävässään.

Haastateltavien näkemysten keskuudessa oli havaittavissa yhtymäkohtia  
weberiläiseen käsitykseen virkamiehistöstä sekä sen roolista valtionhallinnon si-  
sällä (Weber & Whimster, 2004). Tämä oli nähtävissä omalta osaltaan siinä, että  
virkamiesten katsottiin olevan toimijoita, joiden kuuluu ajaa ennen kaikkea val-  
tion intressejä sekä toteuttaa poliittisia päätöksiä. Informaatiovaikuttamisen sa-  
ralla tämä heijastui siten, että virkamiehistön harjoittaman viestinnän sosiaali-  
sessa mediassa tulisi noudattaa yleisiä linjauksia, joita julkishallinnon piirissä on  
laadittu. Lisäksi esille nousi vahvasti perinteinen näkemys sen osalta, että lain-  
säädäntö on keskeinen tekijä, joka ohjaa koko julkishallinnon ja sitä kautta myös  
virkamiehistön toimintaa. Tämän takia lain sekä sen mukaisen toiminnan kunni-  
oittaminen korostui informaatiovaikuttamisen torjunnan yhteydessä. Tutkimus-  
aineistossa korostui myös sosiaalisen median aikakaudella tapahtunut muutos  
viranomaisviestinnän saralla. Julkishallinnon toimijoiden lisääntynyt tiedottami-  
nen sekä myös vuorovaikutus muun yhteiskunnan kanssa sosiaalisen median  
välityksellä miellettiin toiminnaksi, joka kuuluu nykyaikaan ja jota on syytä har-  
joittaa. Lisääntyneen viestinnän sosiaalisessa mediassa miellettiin kuitenkin ole-  
van tekijä, joka voi vetää puoleensa informaatiovaikuttamisen yrityksiä, esimer-  
kiksi bottien ja trollien hyödyntämisen muodossa. Virkamiesten ei nähty olevan  
pelkästään passiivisia toimijoita julkishallinnon sisällä, vaan näiden katsottiin  
omalla toiminnallaan kykenevän proaktiivisesti edistämään informaatiovaikut-  
tamisen vastaista työtä. Esimerkkinä tästä mainittiin se, että aktiivinen ja avoin  
viestintä viranomaisten taholta voi kasvattaa tavallisten kansalaisten tuntemaa  
luottamusta julkishallinnon toimijoita kohtaan sekä tarjoaa tavan vastata disin-  
formaatioon, joka koskee julkishallintoa. Näin myös voidaan varmistaa se, että  
kansallinen informaatiotila pysyy puhtaampana, eivätkä sitä pääse dominoi-  
maan informaatiovaikuttamaan pyrkivät tahot.

Haastatteluissa esiintyneet näkemykset sen osalta, että informaatiovaikut-  
tamisen vastaisessa toiminnassa julkishallinnon taholta tulee pitäytyä demo-  
kraattisten periaatteiden noudattamisessa, ovat yhteneviä aikaisemmassa tutki-  
muksessa (Pamment ym., 2018, s. 82–85; Wigell, 2019, s. 9–11) esitettyjen ajatus-  
ten kanssa. Erityisesti Wigellin esittämään demokraattisen pidäkkeen -konsep-  
tiin oli yhteneväisyyksiä sikäli, että se korostaa kansalaisyhteiskunnan toimijoi-  
den voimaannuttamisen sekä itsenäisen median toimintaedellytysten turvaami-  
sen tärkeyttä. Kansalaisyhteiskunnan toimijat sekä media voivat omalta osaltaan  
olla tässä konseptissa tärkeitä toimijoita informaatiovaikuttamisen yritysten tun-  
nistamisessa sekä sen torjunnassa. Informaatiovaikuttamisen vastaisen toimin-  
nan ei sen mukaan pitäisikään olla tiukasti keskitettyä, yksinomaan valtiovallan  
toimesta johdettua toimintaa. Myös Pammentin ym. (2018) esittämiin erilaisiin  
lähestymistapoihin oli havaittavissa yhtäläisyyksiä. Pamment ym. (2018) havain-  
nollistavat useita erilaisia lähestymistapoja informaatiovaikuttamisen vastaiseen  
toimintaan julkishallinnon toimesta, joista haastatteluissa korostui kolme:



kansalaisyhteiskuntaan keskittyvä (*Civil society approach*), yhteistoimintaan keskittyvä (*Collaborative approach*) sekä vastanarratiiveihin keskittyvä (*Counter narrative approach*). Kansalaisyhteiskuntaan keskittyvässä lähestymistavassa korostetaan sitä, että informaatiovaikuttamisen torjuntaa tulisi toteuttaa pääasiassa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, kuten median sekä yksittäisten kansalaisten toimesta. Tässä lähestymistavassa tunnustetaan valtiojohtoisten hankkeiden puutteet ja katsotaan, että tehokkaampaa olisi, mikäli kansalaisyhteiskunnan sisällä levitettäisiin tietoisuutta informaatiovaikuttamista koskien sekä parannettaisiin medialukutaitoa. Yhteistoimintaan keskittyvän lähestymistavan näkökulmasta informaatiovaikuttamiseen tulisi pyrkiä vastaamaan perustamalla uusia organisaatioiden välisiä verkostoja, niin kansallisella tasolla kuin myös kansainvälisestikin. Lähestymistavan mukaan verkostojen perustaminen tukee tiedon- sekä kokemustenvaihtoa, ja mahdollistaa tehokkaamman resursoinnin kyvykkyyksien kehittämiseen informaatiovaikuttamisen vastaisen toiminnan osalta. Vastanarratiiveihin keskittyvässä lähestymistavassa puolestaan katsotaan, että julkisen vallan tulisi pyrkiä vastaamaan informaatiovaikuttamiseen sekä tarjoamaan väestölle pääsy oikeaan tietoon muodostamalla omia vastanarratiivejaan. Vastanarratiiveilla tarkoitetaan sellaista informaation sisältöä, joka viestii omia arvoja informaatiovaikuttamisen kohteena olevalle ryhmälle sekä paljastaa heikkouksia informaatiovaikuttamaan pyrkivän tahon omista narratiiveista. Haastateltavien näkemysten voidaan nähdä sisältävän elementtejä kaikista kolmesta lähestymistavasta. Erityisesti yhteneväisyydet kansalaisyhteiskuntaan keskittyvään lähestymistapaan olivat nähtävillä siinä, että julkishallinnon ulkopuolisten yhteiskunnan toimijoiden osallistuttaminen informaatiovaikuttamisen torjuntaan nähtiin haastatteluissa tärkeänä, ja että koko informaatiovaikuttamisen vastaista toimintaa tulisi ajatella kansallisena projektina.

Haastateltavien näkemykset siitä, ketkä ovat tahoja, jotka pyrkivät aktiivisesti harjoittamaan informaatiovaikuttamista suomalaista julkishallintoa vastaan noudattelee pääpiirteittäin Pammentin ym. (2018, s. 21–23) laatimaa jaottelua. Venäjän katsottiin olevan pääasiallinen valtiollinen toimija, joka pyrkii harjoittamaan informaatiovaikuttamista, joskin Kiina sai myös jonkin verran mainintoja osakseen. Tosin on syytä todeta osan haastateltavista itsekkin korostaneen, että Venäjä on perinteisesti ollut suomalaisesta näkökulmasta katsottuna keskeinen tekijä erilaisissa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Venäjän rooli informaatiovaikuttamisen saralla on myös hyvin korostunut aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa. Täten Venäjän mainitseminen informaatiovaikuttamista toteuttavien tahojen joukossa ei ole sinällensä yllättävää. Haastatteluissa mainittiin myös ei-valtiollisia toimijoita, joista osan voidaan nähdä olevan kytköksissä valtiollisiin toimijoihin. Omalta osaltaan tämä tekeekin eri toimijoiden jaottelusta haastavampaa, sillä ne voidaan katsoa kuuluvaksi useampaan kategoriaan. Haastatteluissa mainittu kotimaisten toimijoiden ryhmä ei suoraan istu esitettyyn jaotteluun, mutta sillä voidaan nähdä olevan siteitä sekä saaneen vaikutteita muiden kategorioiden toimijoilta, esimerkiksi valtiollisilta toimijoilta sekä ulkomaisilta ryhmittymiltä. Osassa haastatteluista esille nousi myös näkemys sen osalta, että informaatiovaikuttaminen ilmiönä kytkeytyy osaksi suurempaa

globaalia kehityskulkua, jossa maailman nähdään jakautuvan demokraattisten sekä autoritaaristen valtioiden muodostamiin leireihin. Tähän liittyen katsottiinkin, että Informaatiovaikuttaminen on selvästi autoritaaristen valtioiden harjoittamaa toimintaa.

Informaatiovaikuttamisen muotoja sekä menetelmiä, joita haastateltavat olivat tunnistanee, voidaan tarkastella Pammentin ym. (2018, s. 31–32) esittämän kategorisoinnin kautta. Haastatteluaineistosta oli tunnistettavissa kaikki kolme esitettyä pääasiallista informaatiovaikuttamisen menetelmää. Myös näiden kolmen menetelmän yksittäiset alakategoriat esiintyivät tutkimusaineistossa. Ensimmäisen kategorian eli suoraan ihmismieleen vaikuttavien tekniikoiden käyttö oli havaittavissa siinä, kuinka osa julkishallintoa vastaan kohdistuvasta informaatiovaikuttamisesta on pyrkinyt hyödyntämään ihmisten luontaisia kognitiivisia haavoittuvuuksia. Julkishallinnon organisaatioita vastaan suuntautuneet mielenosoitukset, jotka tulivat mainituiksi haastatteluissa, ovat esimerkki symbolisen toiminnan käytöstä, joka on eräs ihmismieleen vaikuttavien tekniikoiden alakategoria. Lisäksi myös maalittamisen voidaan katsoa lukeutuvan suoraan ihmismieleen vaikuttaviin tekniikoihin, sillä se pyrkii vaikuttamaan kohteidensa henkiseen hyvinvointiin sekä toimintakykyyn negatiivisesti. Toinen kategoria eli disinformaation levittäminen puolestaan oli nähtävissä siinä, kuinka julkishallintoa koskevaa valheellista tietoa on pyritty levittämään eri media-alustoilla. Tämä on korostunut erityisesti Covid-19 pandemian yhteydessä, jolloin levitettiin viranomaisia ja näiden toimintaa arvostelevaa sekä luonteeltaan valheellista ja harhaanjohtavaa sisältöä. Myös kolmas kategoria eli sosiaaliseen mediaan keskittyvät tekniikat oli edustettuna aineistossa, ja se näkyi siinä, kuinka julkishallintoa vastaan suunnatuissa informaatiovaikuttamiskampanjoissa on hyödynnetty botteja sekä trolleja sosiaalisen median kontekstissa.

Tutkielman tulosten tarkastelun osalta on syytä huomioida ajanjakso, jona tutkielma on laadittu (vuodet 2021–2022) sekä tällöin vaikuttaneet globaalit tapahtumat, kuten Covid-19 pandemia sekä helmikuussa 2022 eskaloitunut Ukrainan sota. Informaatiovaikuttaminen ilmiönä on omalta osaltaan kytkeytynyt läheisesti molempiin ja niiden vaikutus siihen, minkälaista aineistoa tutkimuksessa kerättiin sekä kuinka ilmiö on näyttäytynyt niiden kautta, on syytä ottaa huomioon. Onkin oletettavaa, että Covid-19 pandemia sekä Ukrainan sota ovat ylikorostuneet jossain määrin aineistossa ja jättäneet muita aiheita varjoonsa.

Tutkielman tulosten luotettavuutta arvioitaessa voidaan tarkastella eri tekijöitä. Tutkielman otantaa (6 haastattelua) voidaan pitää kapeana, mutta haastateltavia onnistuttiin kuitenkin saamaan yhteensä viideltä eri hallinnonalalta, mikä omalta osaltaan on edistänyt erilaisten näkemysten saamista haastatteluaineistoon. Samalla on myös saatu käsitystä siitä, miten tutkittava ilmiö näyttäytyy poikkihallinnollisesti. Suurempi haastateltavien määrä olisikin saattanut tuoda esiin vielä enemmän uniikkeja näkemyksiä aiheen osalta, mutta tätä rajoittivat käytettävissä olleet resurssit. Omalta osaltaan eräänä heikkoutena tutkielman osalta voidaan pitää mahdollisesti sitä, että siinä ei ole hyödynnetty triangulaatiota (Tuomi & Sarajärvi, 2002, s. 140–146). Jonkin triangulaation muodon käyttö

(esim. menetelmä- tai tutkijatriangulaatio) olisikin saattanut tietyissä määrin parantaa tutkielman reliabiliteettia.

Tulevan informaatiovaikuttamista käsittelevän tutkimuksen kannalta tämän tutkielman tulokset tarjoavat suuntaviivoja sen osalta, kuinka ilmiön tarkastelua julkishallinnon kontekstissa olisi mielekästä jatkaa. Informaatiovaikuttamisen psykologinen aspekti yksilön näkökulmasta ilmeneekin yhtenä aihealueena, jonka tutkimus olisi ilmiön kokonaisvaltaisen ymmärryksen kannalta kiinnostavaa. Lisäksi informaatiovaikuttamisen vastaisen työn organisatorinen luonne sekä sen tehokkuus on toinen keskeinen seikka, jonka jatkotutkimus olisi tämän tutkielman tulosten kannalta mielenkiintoista. Myös yhteiskunnallisten erityispiirteiden vaikutus informaatiovaikuttamisen vaikutuksellisuuteen nousee esille eräänä seikkana, jota olisi mielekästä tarkastella tulevassa tutkimuskirjallisuudessa tarkemmin.

## 7 YHTEENVETO

Tutkielman pääasiallisena tavoitteena oli vastata ensimmäisessä luvussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin, eli siis selvittää, kuinka suomalaiset virkamiehet kokevat informaatiovaikuttamisen ilmiönä esiintyvän suomalaisessa julkisessa hallinnossa sekä siihen liittyviä erinäisiä kysymyksiä; minkälaista se on, ketkä sitä harjoittavat ja mihin sillä pyritään. Lisäksi haluttiin selvittää miten ilmiö vaikuttaa virkamiehistöön ammattikuntana ja miten yksittäiset virkamiehet kokevat ilmiön esiintymisen sekä vaikutukset omasta näkökulmastaan. Tutkielma koostui aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta tiivistäneestä ja syntetisoineesta kirjallisuuskatsauksesta sekä empiirisestä tutkimuksesta. Tutkielman empiirisessä osiossa hyödynnettiin laadullista haastattelututkimusta, joka toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastatteluissa käytetyt teemat muodostettiin tutkielman kirjallisuuskatsauksen pohjalta. Tutkielman tulosten analysoinnissa hyödynnettiin teemoittelua.

Tutkielman ensimmäisessä johdanto -luvussa esiteltiin ja motivoitiin tutkimuksen aihe. Tämän ohella esitettiin tutkimuskysymykset sekä määriteltiin tutkielman kannalta keskeistä käsitteistöä. Lisäksi perehdyttiin siihen, kuinka tutkielman kirjallisuuskatsaus on toteutettu. Tutkielman teoreettisessa osiossa luvuissa kaksi sekä kolme luotiin katsaus aiempaan tutkimukseen, jota on toteutettu sekä informaatiovaikuttamisen että virkamiehistön osalta. Tutkielman luvussa neljä esiteltiin tutkimuksen toteutuksessa hyödynnetty tutkimusmenetelmä sekä -aineisto. Lisäksi luvussa tarkasteltiin tutkimuksen etiikkaa sekä arvioitiin sen luotettavuutta. Luvussa viisi esiteltiin tutkimuksen aineisto kategorisoituna kolmen esiin nousseen pääasiallisen teeman sekä näiden alateemojen mukaan. Lopuksi luvussa kuusi pohdittiin ilmiötä ja tutkimuksen tulosten merkitystä. Lisäksi tarkasteltiin tulosten kytkentöjä aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä ehdotettiin mielekkäitä aiheita ilmiön jatkotutkimuksen kannalta.

Tutkimuksen tulokset ovat kytkettävissä aikaisemmin laadittuun teoriaan informaatiovaikuttamiseen vastaamisen käytänteiden, informaatiovaikuttamista harjoittavien tahojen sekä informaatiovaikuttamisen menetelmien osalta. Haastatteluaineistosta oli tunnistettavissa samoja informaatiovaikuttamisen menetelmiä, joita on esitelty aikaisemmassa tutkimuksessa. Myös

informaatiovaikuttamiseen pyrkivät tahot, joita haastatteluissa nousi esiin, noudattelivat pääosin aikaisemman tutkimuksen havaintoja sekä luokittelua. Tutkimuksen tulokset vahvistavatkin monin tavoin aikaisemman tutkimuksen havaintoja. Tämän tutkielman kontribuutiona aihepiirin tutkimukselle voitaneen pitää sitä, että se on valottanut suomalaista julkishallintoa vastaan kohdistuvan informaatiovaikuttamisen piirteitä sekä muita siihen liittyviä tekijöitä virkamiehistön näkökulmasta. Kuten aikaisempi tutkimuskirjallisuus osoittaa, on virkamiehistöllä tärkeä rooli valtion sisällä julkishallinnon toiminnan toteuttamisen sekä mahdollistamisen näkökulmasta. Tämän takia informaatiovaikuttamisen kaltaisen ilmiön tutkimus, jonka on aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa todettu kohdistuvan demokraattisia valtioita vastaan, olikin mielekästä juuri virkamiehistön kannalta.

Tutkimuksen tulosten yleistettävyyteen liittyy tiettyjä rajoituksia. Koska tutkimus toteutettiin laadullisena haastattelututkimuksena, edustavat saadut tulokset haastateltavien omia kokemuksia sekä näkemyksiä aihepiirin osalta. Omalta osaltaan tämä aiheuttaa sen, että tutkimuksen tuloksia voi olla haastavaa yleistää suurempaan joukkoon suomalaisen julkishallinnon virkamiehiä, jotka toimivat eri hallinnon tasoilla useissa erilaisissa tehtävissä. Tutkimusmenetelmien valinnalla sekä riittävän yksityiskohtaisella tutkimuksen toteutuksen kuvauksella kuitenkin pyrittiin vastaamaan mahdollisiin haasteisiin reliabiliteetin suhteen. On myös syytä pitää mielessä saatujen tulosten aikasidonnaisuus sekä maailmanpoliittiset tapahtumat tutkielman laadinnan aikana sekä näiden vaikutus. Tutkielman tulokset kuvastavatkin haastateltavien näkemyksiä ilmiöstä ajanjaksona, jolloin maailmanlaajuisesti on vaikuttanut useampi merkittävä tapahtuma. Lisäksi mainitsemisen arvoista on osaltaan se, että informaatiovaikuttamiseen ilmiönä liittyy useita dynaamisia ja nopeasti muuttuvia tekijöitä, kuten tekniikat, joita sen toteuttamiseen hyödynnetään sekä ympäristöt, joissa sitä esiintyy. Tästä johtuen voitaneenkin olettaa, että ilmiö tulee tulevaisuudessa kehittyneeseen tavoilla, joita ei ole tässä tutkielmassa osattu ennakoita.

Tämän tutkielman tulosten perusteella olisi luontevaa kohdistaa uutta tutkimusta informaatiovaikuttamisen torjuntaprosesseihin, joita viranomaisten toimesta toteutetaan. Erityisesti lisätutkimus koskien informaatiovaikuttamisen vastaisen työn verkostomaista luonnetta ja sen tehokkuutta olisi perusteltua. Lisää tarkastelua kaipaisi myös informaatiovaikuttamiselle altistumisen vaikutukset yksilön hyvinvointiin sekä toimintakykyyn. Esille nousi myös yhteiskunnallisten erityispiirteiden vaikutus informaatiovaikuttamiseen.

## LÄHTEET

## a) Artikkelit tieteellisessä aikakauslehdessä:

- Agur, C., & Gan, L. (2021). Actors, Partisan Inclination, and Emotions: An Analysis of Government Shutdown News Stories Shared on Twitter. *Social Media + Society*, 7(2), 20563051211008816. <https://doi.org/10.1177/20563051211008816>
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Anderson, C. W., & Revers, M. (2018). From Counter-Power to Counter-Pepe: The Vagaries of Participatory Epistemology in a Digital Age. *Media and Communication*, 6(4), 24–25. <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.17645/mac.v6i4.1492>
- Belle, N., & Cantarelli, P. (2017). What Causes Unethical Behavior? A Meta-Analysis to Set an Agenda for Public Administration Research. *Public Administration Review*, 77(3), 327–339. <https://doi.org/10.1111/puar.12714>
- Chan, M., Chen, H.-T., & Lee, F. L. F. (2021). Cross-Cutting Discussion on Social Media and Online Political Participation: A Cross-National Examination of Information Seeking and Social Accountability Explanations. *Social Media + Society*, 7(3). <https://doi.org/10.1177/20563051211035697>
- Cohen, N. (2013). The power of expertise? Politician–bureaucrat interactions, national budget transparency and the Israeli health care policy. *Policy Studies*, 34(5–6), 638–654. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.804174>
- Davies, P. H. J. (1999). INFORMATION WARFARE AND THE FUTURE OF THE SPY. *Information, Communication & Society*, 2(2), 115–133. <https://doi.org/10.1080/136911899359664>
- de Graaf, G. (2011). The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 21(2), 285–306.
- Delhey, J., & Newton, K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? *European Sociological Review*, 21(4), 311–327.
- Doyle, K. J. (2021). Co-opted Social Media and the Practice of Active Silence in Cambodia. *Contemporary Southeast Asia*, 43(2), 293–320.
- Evolvi, G. (2019). Emotional Politics, Islamophobic Tweet. The Hashtags #Brexit and #chiudiamoiporti. *Partecipazione e Conflitto*, 12(3), 871–897. <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.1285/i20356609v12i3p871>
- Gagliardone, I., Diepeveen, S., Findlay, K., Olaniran, S., Pohjonen, M., & Tallam, E. (2021). Demystifying the COVID-19 Infodemic: Conspiracies, Context,

- and the Agency of Users. *Social Media + Society*, 7(3), 20563051211044230.  
<https://doi.org/10.1177/20563051211044233>
- Hakoköngäs, E., Halmesvaara, O., & Sakki, I. (2020). Persuasion Through Bitter Humor: Multimodal Discourse Analysis of Rhetoric in Internet Memes of Two Far-Right Groups in Finland. *Social Media + Society*, 6(2).  
<https://doi.org/10.1177/2056305120921575>
- Hannah, M. N. (2021). A Conspiracy of Data: QAnon, Social Media, and Information Visualization. *Social Media + Society*, 7(3).  
<https://doi.org/10.1177/20563051211036064>
- Haselswerdt, J., & Bradley, K. W. V. (2020). Are All Network Ties Created Equal? Distinguishing Between Strength and Use of Ties in Bureaucrat-Lobbyist Alliances. *Administration & Society*, 52(5), 771-793.  
<https://doi.org/10.1177/0095399720902803>
- Hemsley, J. (2019). Followers Retweet! The Influence of Middle-Level Gatekeepers on the Spread of Political Information on Twitter. *Policy & Internet*, 11(3), 280-304. <https://doi.org/10.1002/poi3.202>
- Kim, W. S., & Choi, Y. J. (2014). Revisiting the Role of Bureaucrats in Pension Policy-making: The Case of South Korea. *Government and Opposition*, 49(2), 264-289. <http://dx.doi.org/10.1017/gov.2013.26>
- Kitchens, B., Johnson, S. L., & Gray, P. (2020). Understanding Echo Chambers and Filter Bubbles: The Impact of Social Media on Diversification and Partisan Shifts in News Consumption. *MIS Quarterly*, 44(4), 1619-1649.  
<https://doi.org/10.25300/MISQ/2020/16371>
- Klein, O. (2020). Misleading Memes. The Effects of Deceptive Visuals of the British National Party. *Partecipazione e Conflitto*, 13(1), 154-179.  
<http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.1285/i20356609v13i1p154>
- Knobloch-Westerwick, S., Mothes, C., & Polavin, N. (2020). Confirmation Bias, Ingroup Bias, and Negativity Bias in Selective Exposure to Political Information. *Communication Research*, 47(1), 104-124.  
<https://doi.org/10.1177/0093650217719596>
- Krafft, P. M., & Donovan, J. (2020). Disinformation by Design: The Use of Evidence Collages and Platform Filtering in a Media Manipulation Campaign. *Political Communication*, 37(2), 194-214.  
<https://doi.org/10.1080/10584609.2019.1686094>
- Magin, M., Geiß, S., Stark, B., & Jürgens, P. (2021). Common Core in Danger? Personalized Information and the Fragmentation of the Public Agenda. *The International Journal of Press/Politics*, 19401612211026596.  
<https://doi.org/10.1177/19401612211026595>
- McDermott, R. (2019). Psychological Underpinnings of Post-Truth in Political Beliefs. *PS, Political Science & Politics*, 52(2), 218-222.  
<http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.1017/S104909651800207X>

- Meyer, R. E., Egger - Peitler, I., Höllerer, M. A., & Hammerschmid, G. (2014). Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: Institutional Logics, Executive Identities, and Public Service Motivation. *Public Administration*, 92(4), 861–885. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2012.02105.x>
- Moravec, P. L., Minas, R. K., & Dennis, A. R. (2019). Fake News on Social Media: People Believe What They Want to Believe When It Makes No Sense at All. *MIS Quarterly*, 43(4), 1343–1360. <https://doi.org/10.25300/MISQ/2019/15505>
- Mustapha, L. K., & Omar, B. (2020). Do social media matter? Examining social media use and youths' political participation during the 2019 Nigerian general elections. *The Round Table*, 109(4), 441–457. <https://doi.org/10.1080/00358533.2020.1788766>
- Myers, M. D., & Newman, M. (2007). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information and Organization*, 17(1), 2–26. <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2006.11.001>
- Newton, K. (2019). It's Not the Media, Stupid. *The Political Quarterly*, 90(3), 543–552. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12732>
- Newton, K. (2021). Widespread Reach, not much Influence: Online News and Mass Political Attitudes and Behaviour in the UK. *The Political quarterly (London. 1930)*, 92(4), 716–726. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13052>
- O'Neill, J. (1986). The Disciplinary Society: From Weber to Foucault. *The British Journal of Sociology*, 37(1), 42–60. <https://doi.org/10.2307/591050>
- O'Toole, L. J. (2015). Networks and Networking: The Public Administrative Agendas. *Public Administration Review*, 75(3), 361–371.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: A theory in search of evidence? *Policy and Politics*, 45(2), 157–172. <http://dx.doi.org/10.1332/030557317X14845830916703>
- Prier, J. (2017). Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare. *Strategic Studies Quarterly*, 11(4), 50–85.
- Raitasalo, J. (2019). Hybridisota ja hybridiuhat – paljon vanhaa...onko mitään uutta? *Tiede ja ase*, 2019(76), 27.
- Rao, S. (2018). Making of Selfie Nationalism: Narendra Modi, the Paradigm Shift to Social Media Governance, and Crisis of Democracy. *Journal of Communication Inquiry*, 42(2), 166–183. <https://doi.org/10.1177/0196859917754053>
- Rege, A. (2014). Digital information warfare trends in Eurasia. *Security Journal*, 27(4), 374–398. <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.1057/sj.2012.35>
- Ricks, J. I. (2018). Agents, Principals, or Something in Between? Bureaucrats and Policy Control in Thailand. *Journal of East Asian Studies*, 18(3), 321–344. <http://dx.doi.org/10.1017/jea.2018.17>



- Rishel, N. M. (2011). Digitizing Deliberation: Normative Concerns for the Use of Social Media in Deliberative Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 33(3), 411–432. <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.2753/ATP1084-1806330305>
- Ross, A. S., & Rivers, D. J. (2018). Discursive Deflection: Accusation of “Fake News” and the Spread of Mis- and Disinformation in the Tweets of President Trump. *Social Media + Society*, 4(2), 2056305118776010. <https://doi.org/10.1177/2056305118776010>
- Sample, C., McAlaney, J., Bakdash, J., & Thackray, H. (2018). A Cultural Exploration of Social Media Manipulators. *Journal of Information Warfare*, 17(4), 56–71.
- Schroeder, R. (2019). Digital Media and the Entrenchment of Right-Wing Populist Agendas. *Social Media + Society*, 5(4). <https://doi.org/10.1177/2056305119885328>
- Starbird, K., Arif, A., & Wilson, T. (2019). Disinformation as Collaborative Work: Surfacing the Participatory Nature of Strategic Information Operations. *Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction*, 3, 1–26. <https://doi.org/10.1145/3359229>
- Steppat, D., Castro Herrero, L., & Esser, F. (2021). Selective exposure in different political information environments – How media fragmentation and polarization shape congruent news use. *European Journal of Communication*. <https://doi.org/10.1177/02673231211012141>
- Templier, M., & Paré, G. (2015). A Framework for Guiding and Evaluating Literature Reviews. *Communications of the Association for Information Systems*, 37, 6. <http://dx.doi.org.ezproxy.jyu.fi/10.17705/1CAIS.03706>
- Temmes, M. (2008). Suomen hallintopolitiikan pitkät aallot ja käännekohtat. *Hallinnon Tutkimus*, 27(3), Article 3. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99475>
- Van der Wal, Z., & Yang, L. (2015). Confucius Meets Weber or “Managerialism Takes All”? Comparing Civil Servant Values in China and the Netherlands. *International Public Management Journal*, 18(3), 411–436. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1030486>
- Vilander, J., Pulkka, A.-T., Erkkilä, V., Saarikoski, E., & Norri-Sederholm, T. (2019). Suomalaisten käsityksiä sodan sekä kyber- ja informaationsodankäynnin uhkasta. *Tiede ja ase*, 2019(1), 127–154.
- Xu, Y. (2018). Programmatic Dreams: Technographic Inquiry into Censorship of Chinese Chatbots. *Social Media + Society*, 4(4). <https://doi.org/10.1177/2056305118808780>

**b) Artikkelit konferenssijulkaisussa:**

Norri-Sederholm, T., Riikonen, R., Moilanen, P., & Huhtinen, A.-M. (2020). Young People and the Dark Side of Social Media : Possible Threats to National Security. In T. Eze, L. Speakman, & C. Onwubiko (Eds.), *ECCWS 2020 : Proceedings of the 19th European Conference on Cyber Warfare and Security* (s. 278-283). Academic Conferences International. Proceedings of the European conference on information warfare and security.  
<https://doi.org/10.34190/EWS.20.064>

**c) Kirja:**

Arendt, H. & Kinnunen, M. (2013). *Totalitarismin synty* (s. 313-320). Vastapaino.

Fishbein, M. & Ajzen, I. (2010). *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*. Psychology Press.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2000). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino.

Huber, T. M. (2002). *Compound Warfare: That Fatal Knot*. DIANE Publishing.

Infante, D. A., Rancer, A. S., & Womack, D. F. (1997). *Building communication theory (3rd ed.)*. Waveland Press.

Kaisto, J., Pyykkönen, M. & Selin, J. (2010). *Hallintavalta: Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Gaudeamus.

Kudo, H. (2016). Building executive capacity in the Japanese Civil Service. Teoksessa A. Podger & J. Wanna (Toim.), *Sharpening the Sword of State* (s. 97-124). ANU Press. Haettu osoitteesta  
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt1rqc997.11>

Nousiainen, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä* (10. uud. p). WSOY.

Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. a. & Tiihonen, S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma.

Rooney, B., Connelly, I., Hurley, O., Kirwan, G., & Power, A. (2015). *Social Media and Networking Behaviour*. Teoksessa A. Attrill (Toim.), *Cyberpsychology*. Oxford University Press.

Sherif, C. W., Sherif, M., & Nebergall, R. W. (1965). *Attitude and attitude change: The social judgment-involvement approach*. Philadelphia: Saunders

Stenius, H. (2012). Paradoxes of the Finnish political culture. Teoksessa J. P. Árnason & B. Wittrock, *Nordic Paths to Modernity* (s. 207-228). Berghahn Books.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

Weber, M., Hietaniemi, T., & Hannula, R. (2009). *Tiede ja politiikka: Kutsumus ja ammatti*. Vastapaino.

- Weber, M., & Whimster, S. (2004). *The essential Weber: A reader*. Routledge.
- Wengraf, T. (2001). *Qualitative research interviewing: Biographic narrative and semi-structured methods*. Sage.

#### d) Raportti:

- Alafuzoff, G., Blom, A., Kurvinen, M., Pyykönen, J., Luoma-aho, V., & Tsetsura, K. (2020). *Govorit Moskva – Moskova puhuu. Venäjän strategisen viestinnän erityispiirteet* (2020:16; Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, s. 242). Valtioneuvoston kanslia.
- Bergh, A. (2019). *Social network centric warfare – understanding influence operations in social media*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI). Haettu osoitteesta <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net//handle/20.500.12242/2623>
- Dufva, M. (2020). *Sitra Megatrendit 2020* (Sitran selvityksiä, s. 72). Sitra.
- Huoltovarmuuskeskus. (2021). *Informaatiovaikuttamisen torjunta: Esiselvitys* (s. 26). Huoltovarmuuskeskus. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/bd803c5f6ba0a46ccd9c9e825cf8637e00373907/hvk-informaatiovaikuttamisen-torjunta-esiselvitys.pdf>
- Jääskeläinen, A., Toivanen, J., Sillanpää, A., Valtonen, V., & Huotarinen, H. (2019). *Vaalivaikuttamisen koulutushankkeen loppuraportti* (Valtioneuvoston julkaisuja, s. 30). Valtioneuvosto.
- Kari, M. J., & Hellgren, R. (2021). Case study: Finland as a Target of Russian Information Influence. In K. Ilmonen, & P. Moilanen (Eds.), *The Political Analyst's Field Guide to Finland* (s. 155-172). Jyväskylän yliopisto. JYU Reports, 10. Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-8931-6>
- Newlin, C., Conley, H. A., Searight, A., Kostelancik, T., Ellehuus, R., Mankoff, J., & Stewart, D. (2020). *Chinese Influence Operations* (Countering Russian and Chinese Influence Activities, s. 13–22). Center for Strategic and International Studies (CSIS). Haettu osoitteesta <http://www.jstor.org/stable/resrep25322.6>
- Oikeusministeriö. (2017). *Oikeusministeriön viestintästrategia*. Oikeusministeriö
- Pamment, J. (2021). *RESIST 2 Counter-disinformation toolkit* (s. 60). The Government Communication Service.
- Pamment, J., Nothhaft, H., Agardh-Twetman, H., & Fjällhed, A. (2018). *Countering information influence activities: The state of the art : research report*. Swedish Civil Contingencies Agency.
- Sisäministeriö. (2021). *Maalittamisen vastaisten toimien tehostaminen: Työryhmäraportti*. Sisäministeriö. Haettu osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162834>

- Smith, Z. M. (2020). *How Are Other Liberal Democracies Addressing False Information?* (Burnt by the Digital Sun, s. 9–16). Center for Strategic and International Studies (CSIS). Haettu osoitteesta <http://www.jstor.org/stable/resrep25686.7>
- Turvallisuuskomitea. (2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* [Valtioneuvoston periaatepäätös]. Turvallisuuskomitea. Haettu osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/yhteiskunnan-turvallisuusstrategia-2017/>
- Valtioneuvosto. (2021). *Valtioneuvoston puolustusselonteko* (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, s. 61). valtioneuvosto. Haettu osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163405>
- Valtioneuvoston kanslia. (2019). *Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen, opas viestijöille* (2019:11; Valtioneuvoston kanslian julkaisuja, s. 58). Haettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-708-6>
- Vasara, A. (2020). *Theory of Reflexive Control: Origins, Evolution and Application in the Framework of Contemporary Russian Military Strategy* [C1 Kustannettu tieteellinen erillisteos]. Maanpuolustuskorkeakoulu. Haettu osoitteesta <https://www.doria.fi/handle/10024/176978>
- Wigell, M. (2019). *Democratic deterrence: How to dissuade hybrid interference* (s. 17). Ulkopoliittinen instituutti. Haettu osoitteesta <https://www.fiia.fi/julkaisu/democratic-deterrence>

#### e) Opinnäyte:

- Kari, M. J. (2019). *Russian Strategic Culture in Cyberspace: Theory of Strategic Culture – a tool to Explain Russia's Cyber Threat Perception and Response to Cyber Threats*. JYU Dissertations. Haettu osoitteesta <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/65402>

#### f) Verkkosivu:

- Huoltovarmuuskeskus. (2022). *Huoltovarmuuskeskus rakentaa kykyä torjua informaatiovaikuttamista – Huoltovarmuuskeskus*. Haettu osoitteesta <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/huoltovarmuuskeskus-rakentaa-kykya-torjua-informaatiovaikuttamista/>
- Myndigheten för psykologiskt försvar. (2022). *Uppdraget*. Haettu osoitteesta <https://www.mpf.se/vart-uppdrag/>
- Oikeusministeriö. (2020). *Vaalivarautumisen yhteistyöryhmä*. Haettu osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM026:00/2020>

#### g) Virallislähteet:

Asevelvollisuuslaki 2007/1438. Annettu 28.12.2007. Haettu osoitteesta  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071438>

HE 63/2022 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta*. Haettu osoitteesta  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_63+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_63+2022.aspx)

Turvallisuusselvityslaki 2014/726. Annettu Helsingissä 19.9.2014. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140726>

Valmiuslaki 2011/1552. Annettu Helsingissä 29.12.2011. Haettu osoitteesta  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Valtion virkamieslaki 1994/750. Annettu Helsingissä 19.8.1994. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750>

## LIITE 1 TUTKIMUSHAASTATTELUN RUNKO

### Teema 1: Informaatiovaikuttamisen menetelmät

- Minkälaista sisältöä olet kokenut levitettävän julkishallinnon suhteen (dis-, mis- ja malinformaatio)?
- Miten olet kokenut informaatiovaikuttamisen esiintymisen fyysisessä maailmassa?
- Oletko kokenut, että botteja ja trolleja hyödynnetään osana julkishallintoa vastaan suuntautuvaa informaatiovaikuttamista?

### Teema 2: Sosiaalinen media

- Miten sosiaalista mediaa käytetään julkishallinnon piirissä?
- Missä sosiaalisen median alustoilla informaatiovaikuttamista koet esiintyvän?
- Mitkä ovat sinun kokemuksesi sosiaalisen median kuplien esiintymisestä?
- Minkälaisia vaikuttamisyrityksiä sosiaalisessa mediassa esiintyy ja ketkä ovat toimijoita sen takana?

### Teema 3: Informaatiovaikuttaminen ja julkishallinto

- Mikä on sinun käsityksesi sekä kokemuksesi suomalaista julkishallintoa vastaan suuntautuvasta informaatiovaikuttamisesta ilmiönä laajemmin?
- Minkälaisia vastatoimia julkishallinnon piirissä esiintyy informaatiovaikuttamista vastaan?
- Mikä on informaatiovaikuttamisen vaikuttavuus / saavutetaanko informaatiovaikuttamisella mitään?
- Minkälainen rooli virkamiehistöllä on informaatiovaikuttamisen torjunnassa?
- Kenen koet pyrkivän vaikuttamaan ensisijaisesti suomalaiseen julkishallintoon (Valtiollinen toimija vai jokin muu)?
- Miten koet hallinnonalan vaikuttavan kokemuksiin sekä käsityksiin informaatiovaikuttamisesta julkishallinnon sisällä?

### Teema 4: Virkamiehistö

- Mikä on sinun oma kokemuksesi virkamiehistön roolista julkishallinnon sisällä?

## Teema 5: Suomalainen julkishallinto ja luottamusyhteiskunta

- Miten luottamus näkyy julkishallinnossa sekä yhteiskunnassa informaatiovaikuttamisen aikakaudella?
- Minkälaista on eri toimijoiden yhteistyö informaatiovaikuttamiseen liittyen suomalaisen yhteiskunnan sisällä?
- Miten muutokset julkishallinnossa ja yhteiskunnassa ovat vaikuttaneet perinteiseen käsitykseen luottamusyhteiskunnasta ja miten se heijastuu informaatiovaikuttamisen vastaiseen työhön?