



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö

Author(s): Ahonen, Pertti; Niskanen, Ville-Pekka; Uusikylä, Petri

Title: Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022:
Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö

Year: 2023

Version: Publisher's PDF

Copyright ©2023 Hallinnon tutkimuksen seura.

Please cite the original version:

Ahonen, P., Niskanen, V.-P. & Uusikylä, P. (2023). Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö. *Hallinnon Tutkimus* 42(2), 113-130.
<https://doi.org/10.37450/ht.122285>

Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö



Pertti Ahonen, Ville-Pekka Niskanen & Petri Uusikylä

ABSTRACT

The governance of the COVID-19 pandemic in Finland in 2020–2022: Aims and modes of governance and their uses

Governance related to the COVID-19 pandemic in Finland revolved around the actions of the government and the Ministry of Social Affairs and Health. This article examines this governance by focusing on holistic (whole-of-government; network governance and participation) and reductionistic (coping and taming) modes of governance inspired by literature on the governance of wicked problems. Each mode includes a specific understanding of the problem at hand and the actions introduced to resolve it. In addition, securitization is viewed as a reductionistic mode of governance, but also as a way of justifying the usage of different modes of governance. The results highlight the centrality of the sectoral ministries and pre-existing governance structures. In addition, the results pinpoint how securitization may have been involved in the enactment of various policies, and not only drastic measures.

Keywords: COVID-19, governance, public administration, securitization, wicked problems

Koronapandemian hallinta on ollut Suomessa korostetun keskusjohtoista erityisesti valtioneuvoston, pääministerin sekä sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa (esim. Niemikari & Raunio 2022; Neuvonen 2020; Tiuhonen 2021). Keskeisimpiä työkaluja ovat olleet suositukset ja rajoitukset kasvomaskisuosituksista liikkumisrajoituksiin ja hybridistrategian mukaisiin tautitilanteeseen mukautuviin rajoituksiin. Noihin

työkaluihin on myös kuulunut yksityiskohtainen aluetasoinen ohjaus. Erilaisten rajoitustoimenpiteiden erittely kuvaa, mitä on tehty, mutta ei avaa periaatteita eikä pyrkimyksiä toimien takana. Yhteiskunnissa voidaan tunnistaa erilaisia hallintatapoja (*modes of governance*, ks. esim. Treib ym. 2007) vastata niiden kohtamiin ongelmiin. Treibiä ym. (2007) seuraten näemme, että hallintatavat koostuvat kutakin ongelmaa koskevasta ymmärryksestä sekä käsituksesta siitä, miten ongelmaan tulisi reagoida. Hallintatapoihin liittyy vastaavasti analyttistä ja normatiivista arviointia sekä ongelman luonteesta että tietyn hallintatavan soveltuvuudesta ongelmaan vastaamiseksi (Daviter 2017; Stone 2002; Treib ym. 2007).

Hallintatapojen analyysi kohdistuu perimmältään siihen, nähdäänkö hallinnan lähteeksi valtio vai sen sijaan governance- eli hallinta-ajattelun mukaisesti moninainen joukko toimijoita yhteiskunnassa (Treib ym. 2007). Jaottelua vastaavat Falk Daviterin (2017) aiemmasta kirjallisuudesta paikantamat *viheliäisten ongelmien hallinnan tavat*. Noita tapoja koskevaa jaottelua seuraten erityisen haastavia yhteiskunnallisia ongelmia – jollaisena koronaviruspandemian hallintaa voidaan pitää – pyritään usein ratkaisuun *reduktionistisin* tavoin (esim. asettamalla haasteet olemassaoleviin hallinnollisiin rakenteisiin) tai *holistisin* tavoin (osallisuuden tai johtamisen keskittämisen kautta). Pandemian aikaiset vahvasti yksilönvapauksiin puuttuneet toimenpiteet kuten liikkumisrajoitukset kiinnittävät huomion myös *turvallistamiseen* hallinnan tapana: yhteiskuntien kohtaamien uhkien määrittelyyn niiden olemassaoloa uhkaaviksi ja poikkeuksellisten toimivaltuuksien käytön sekä valtion keskittämisen (vrt. Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014). Kuten Claudia Aradau (2004, 392) kirjoittaa, ”Turvallistaminen on ... siirty-

mä normaalin politiikan piiristä erityislaatuisen politiikan piiriin” – eli siirtymä demokraattisesta päätöksenteosta turvallistamisen vaatimaksi esitettyyn pikaiseen päätöksentekoon. Hallintatapoihin peilaten se näyttäytyy vahvana keskitämisenä ja koetun ongelman redusointina sel-laiseksi, joka on hoidettavissa vain äärimmäisellä interventioilla. Toisaalta turvallistumista voi ta-pahtua myös normaalimpien politiikkatoimien kautta ilman äärimmäisiä keinoja. Näin ymmär-rettyinä se on toiminnan modaliteetti, joka tuot-taa erilaisia ja myös muita kuin äärimmäisiä muutoksia politiikkatoimiin. Sikäli turvallista-minen näyttääytyy erillisen hallintatavan sijasta toimena, joka voi johtaa mihin tahansa toteut-tavissa olevaan politiikkatoimeen ja minkä tahansa käytettävissä olevan hallinnan tavan aktivointiin.

Tällä artikkelilla on kaksi päätavoitetta. En-simmäiseksi muodostetaan tutkimuksellisesti perusteltua hallinnollis-poliittista yleiskuvaa COVID-19 -pandemiaan liittyneestä hallinnas-ta ja hallintatavoista Suomessa vuodesta 2020 vuoteen 2022. Artikkelit syventää ja laajentaa ai-kaisempia käytäntölähtöisiä selvityksiä (OTKES 2021; Stenvall ym. 2022) sekä tutkijoiden laa-ja-alaisia (Siltala 2022) ja kohdennettuja esityk-siä (Moisio 2020; Rautiainen 2022; Tiirinki ym. 2020). Asetamme seuraavan tutkimuskysymyk-sen: *Millaisia ongelmien hallinnan pyrkimyksiä ja menettelytapoja esiintyi Suomessa COVID-19 -pandemian aikana vuosien 2020 ja 2021 poik-keustilojen yhteydessä sekä liittyen pandemian hallinnan hybridimalliin?* Toiseksi, artikkeli ke-hittää edelleen hankalien yhteiskunnallisten on-gelmien hallinnan tapoihin liittyvää teoretisoin-tia yhdistämällä sen turvallistamisen ja turval-listumisen teoriaan. Pääargumenttimme on, että turvallistaminen on keino kesyttää kompleksis-uutta ja siten yhdenlainen tapa hallita (vrt. Josse & Teisman 2021), mutta myös läpileik-kaava periaate, joka voi ilmetä kaikissakin hal-linnan tavoissa sen sijaan, että se olisi sidoksissa mihinkään yksittäiseen hallintatapaan.

TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Artikkelin teoreettinen viitekehys rakentuu tur-vallistamisen ja turvallistumisen (*securitization*) teorioita, viheliäisten ongelmien hallinnan ta-poja sekä hallinnan tapoja käsittelevän kirjalli-

suuden varaan. Ensimmäiseksi esitellään näistä molemmat erillään ja omissa kappaleissaan. Tä-män jälkeen tuomme molemmat yhteen tarkas-telemalla millaisena turvallistaminen näyttääytyy viheliäisten ongelmien (vrt. kompleksisuus) hal-lintatavoissa sekä hallintatapana itsessään.

Turvallistaminen ja turvallistuminen hallinnan tapoina

Suomennamme käsitteen *securitization theories* ”turvallistumisen ja turvallistamisen teorioiksi”. Suomennosta perustelee se, että englanninkielinen käsite sisältää sekä toimijoi-den tarkoituksellisesti aiheuttaman *turvallista-misen* että toimijoiden tekojen toissijaisena seu-rauksena tapahtuvaan *turvallistumisen*. Turval-listamisen ja turvallistumisen teorioiden tausta on kahtalainen. Yhtäältä siihen kuuluu perfor-matiivien eli puheaktien eli kieltä käytettäessä ja kieltä käyttämällä tehtyjen tekojen tutkimus (alkujaan Austin 1975, 1. painos 1962). Toisaalta taustaa tarjoaa Ranskassa 1960-luvulla synty-nyt jälkistrukturalismi (esim. Roland Barthes, Michel Foucault, Jacques Derrida, Jacques Lacan, Julia Kristeva). Eräässä tärkeässä käy-tössään turvallistamisen ja turvallistumisen teorioita on käytetty jälkikäiteisen tulkinnan ke-hikkoina tarkasteltaessa turvallisuutta ja turval-lisuusuhkia koskevaa aikaisempaa teorianmuo-dostusta, sille perustuvaa tutkimusta sekä vas-taavia käytäntöjä. Tuollaista teorianmuodos-tusta edustavat etenkin *klassisen realismin* ja *uu-den realismin* teoreettiset opit kansainvälisen politiikan tutkimuksessa (Morgenthau 1985; Waltz 1979). Noiden oppien näkökulmasta kan-salaisten vapauksien ja oikeuksien rajoittaminen ääritilanteissa poikkeustila julistamalla näyttäy-tyy hyvinkin perusteltuna menettelytapana uh-kien torjumiseksi. Sen sijaan *liberaalit* opit ja liberaalisti suuntautunut tutkimus korostavat kärsivällisyyttä ja sopimusperusteisia ratkaisuja uhkatilanteissa (Moravcsik 1997).

Aluksi syntyneissä puheaktien tutkimukselle rakentaneissa turvallistamisen ja turvallistumi-sen teorioissa erotettiin neljä komponenttia (Buzan et al. 1998). (1) Yksi tai useampi *turvallis-tava toimija* toteuttaa toimia, joilla se pyrkii saa-maan aikaan turvallistumista. (2) Tuossa tarkoi-tuksessa toimija osoittaa uhkaavaksi – suoras-taan eksistentiaalisesti uhkaavaksi – esittämänsä

kohteen tai joukon uhkaaviksi kokemiaan *aikeita*. (3) Toimija esittää samoin *kohteen* tai *aikeita*, joiden se katsoo joutuneen kyseenalaisiksi, kuten ihmishenkien tai terveyden säilymisen, maan alueellisen koskemattomuuden tai kansallisen perinteen jatkuvuuden. (4) Turvallistamisella on yleisö, kuten kotimainen yleisö, konfliktin suoranainen vastapuoli tai kansainvälinen yhteisö. Turvallistamiseen tähtäävä taho koettaa taivutella yleisönsä kannalleen suostuttelemalla, uhkaamalla, pelottelemalla ja hämäämällä. Sittemmin muodostuneissa turvallistamisteorioissa on esitetty (Balzacq ym. 2016) Michel Foucault -vaikutteisesti, että painopistettä tulisi siirtää turvallistavista puheakteista eli performatiiveista turvallisuusregiimeihin, -käytäntöihin ja -analytiikkoihin ja niihin liittyviin keinovalikoimiin, erityisesti hallinnan mentaliteetteihin (Foucault’lta 1980, 194).

Turvallistamis- ja turvallistumisteorioita viitekehysenä käytettäessä voidaan empiirisesti tutkia, miten kohteet ja aikeet on tiettyjen päätöksentekijöiden piirissä päädytty kokemaan ja esittämään – tai vaikuttamistarkoituksessa ainakin esittämään – eksistentiaalisiksi eli olemassaoloa uhkaaviksi tai muuten erittäin vakaviksi esimerkiksi tietyille valtiolle tai valtioiden liittoutumalle (Buzan ym. 1998). Näin turvallistumisen ja turvallistamisen teorioihin on alun perin (Buzan ym. 1998) sisällynyt tietynlainen kriittisyys niiden valossa tutkittuja ilmiöitä kohtaan, mutta koska kyseessä on diskursiivinen prosessi, ei se välttämättä perustu näyttöperusteisiksi todistettuihin uhkakuviin, vaan jopa mihin tahansa uhkakuviin, jotka on ylipäätään lausuttu julki (Balzacq ym. 2016). Mielestämme edellä esitetty tarkoittaa sitä, että turvallistamis- ja turvallistumisteorioiden vakiintuneesta näkökulmasta katsoen turvallisuusuhkien riittävä, oikein kohdennettu ja oikea-aikainen ottaminen huomioon ei välttämättä muodosta turvallistamista kielteisessä merkityksessä.

Turvallistumisen ja turvallistamisen teorioihin liittyvät erottamattomasti poliittiset seuraukset. Nämä nähdään kirjallisuudessa usein turvallistamisen ja turvallistumisen lopputuloksina (Bengtsson & Rhinard 2019; Sperling & Webber 2019). Kuten Balzacq ym. (2016, 495) tiivistävät aiempaa tutkimuskirjallisuutta: ”turvallistaminen yhdistää uhkan muotoiluun liittyvän politiikan uhkan hallintaan [liittyvään politiikkaan].”

Turvallistaminen johtaa tavanomaisesta politiikan teosta erityistilanteen politiikkaan ja mahdollistaa poikkeustilan tai muuten poikkeukselliset politiikkatoimet (Aradau 2004; Hanrieder & Kreuder-Sonnen 2014). Turvallistamisen ja turvallistumisen kriittisten näkökulmien mukaan juuri tämä on nähty turvallistamisen riskinä, koska ”se sallii hallituksille sivuuttaa lain asettamat rajoitteet ja demokraattiset periaatteet turvallisuuden nimessä.” (Hanrieder & Kreuder-Sonnen 2014, 333.)

Hanrieder ja Kreuder-Sonnen (2014, 334) eivät kuitenkaan tyydy tähän kriittiseen näkökulmaan, vaan kokevat turvallistumiskeskusteluun liittyvän näkemyksen sen muodostamasta uhkasta demokraattiselle päätöksenteolle lisäksi piilottavan sen, ”mitä lainopillisia ja institutionaalisia muutoksia todellisuudessa seuraa turvallistumisesta – toisin sanoen, miten turvallisuutta hallitaan”. Todellisuudessa poikkeuslain-säädännön ja poikkeuksellisten valtaoikeuksien pariin siirtyminen ei ole turvallistumisen ja turvallistamisen pakollinen lopputulos, vaan tämä siirtymä on luonteeltaan ”poliittinen ja siten kiistettävissä.” (Hanrieder ja Kreuder-Sonnen 2014, 335). Näin esimerkiksi koronapandemian kutsuminen pandemiaksi ei johtaisi automaattisesti poikkeuspolitiikan piiriin, vaan toimenpiteistä päätetään poliittisessa prosessissa, joka toteutetaan lainsäädännöllisin keinoin toimenpiteiden lainmukaisuuden tarkastelun rajoissa (ks. Hanrieder & Kreuder-Sonnen 2014).

Turvallistamis- ja turvallistumiskeskustelussa on myös huomioitu, että turvallistumisen ei tarvitse toteutua poikkeuslakien kautta, vaan se voi toteutua myös tavanomaisten politiikkatoimien välityksellä (Basaran 2011). Esimerkiksi Bengtsson ja Rhinard (2019) luettelevat terveys-turvallisuus-ajattelun nousemista politiikka-agendalle käsittelevässä artikkelissaan useita eri politiikkatoimia, joihin näkökulma on johtanut. Yksi näistä on EU:n koordinoima jäsenmaiden välinen käytäntöjen jako niiden kansallisista pandemiavarautumissuunnitelmista (Bengtsson & Rhinard 2019). Hallinnan toimenpiteisiin, joihin turvallistuminen voi johtaa, sisältyy siten tietty dualismi. Yhtäältä turvallistaminen ja turvallistuminen voi johtaa poikkeusvaltuuksien käyttöönottoon. Toisaalta ”pehmeämmässä” tapauksessa se saattaa ilmetä mitä tavallisimpina lakeina (Basaran 2011). Täten myös pelkkä tur-

vallistamisen kohteeseen liittyvä politiikkatoimien muutos voi olla tulosta turvallistamisesta ja turvallistumisesta (Floyd 2016; Sperling & Webber 2019).

Viheliäisten ongelmien hallinnan tavat

Analyysin kannalta on keskeistä ymmärtää, millaisesta politiikkailmiöstä ja päätöksentekotilanteesta koronapandemian hallinnassa on kyse. Raisio, Jalonen ja Uusikylä (2018) erottelevat toisistaan kesyn, sotkuisen ja pirullisen (viheliäisen) ongelman. Kesyllä ongelmalla (*tame problem*) kirjoittajat viittaavat ongelmatyyppiin, jota määrittää vahva yksitulkintaisuus. Kesyissä ongelmissa on perusteellisesti ja pysyvästi määriteltäviä ongelmia, rajattu määrä ratkaisuvaihtoehtoja sekä selkeä ja objektiivisesti arvioitavissa oleva loppuratkaisu. Sotkuiset tai monimutkaiset ongelmat (*complicated or messy problems*) ovat puolestaan yksittäisten ongelmien sijaan pikemminkin ongelma-ryhmiä, joiden ratkaiseminen edellyttää systeemistä lähestymistapaa (Jalonen & Uusikylä 2023). Pirullisten tai viheliäisten ongelmien (*wicked problems*) määrittely on epämääräistä, mikä johtuu eri toimijoiden näkemysten ja intressien moninaisuudesta, niiden ristiriitaisuudesta sekä muuttumisesta ajan myötä (myös Rittel & Webber 1973).

Analysoitaessa koronapandemian hallintaa on ensimmäisenä otettava kantaa siihen, miten ilmiön kompleksisuuden aste määritellään. Onko arvioinnin kohteena koronapandemian (ilmiö itsessään) vai sen hallinnan tai hallintapyrkimysten kompleksisuuden aste? Ongelman luonteen määrittelylle ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä kriteeristöä. Hyvin viitekehysten tarjoaa kuitenkin ns. kompleksisuuskuutio (Raisio, Puustinen & Vartiainen 2018). Mallissa kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat on asemoitu suhteessa kolmeen ulottuvuuteen, joita ovat 1) riskien, toiminnan seurausten ja muuttuvien asetelmien *epävarmuus*, 2) osatekijöiden, alajärjestelmien ja keskinäisriippuvuuksien *kompleksisuus* ja 3) näkökulmien, arvojen ja strategisten aikeiden *hajaantuminen* eli divergenssi. Koronapandemialle itsessään samoin kuin sen hallintapyrkimyksille on ollut tunnusomaista suuri epävarmuus, eri näkökulmien (vrt. keskenään ristiriitaiset viranomaistulkinnat) laaja hajaantuminen ja osatekijöiden (terveysriskit, taloudelliset

ja sosiaaliset riskit) vahva keskinäisriippuvuus (vrt. OTKES 2021; Stenvall ym. 2022). Raision, Puustisen ja Vartiainen (2018) mallia vasten koronapandemia ja sen hallintapyrkimykset asettuivat siten selkeästi epävarmuuksien, kompleksisuuden ja divergenssin polttopisteeseen eli viheliäiseksi ongelmaksi.

Viheliäisten ongelmien luonteeseen on nähty käsitteen luomisesta alkaen liittyvän tällaisten ongelmien ratkaisemattomuus (Rittel & Webber 1973). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö vastaavia ongelmia voitaisi pyrkiä hallitsemaan. Falk Daviterin (2017) mukaan viheliäisiä ongelmia on pyritty lähestymään sekä holistisella että redusoivilla strategioilla. *Holististen lähestymistapojen* tavoitteena on ”ratkaista viheliäiset ongelmat niin laaja-alaisesti kuin mahdollista” (Daviter 2017, 578), kuten verkostohallinnan ja osallisuuden erilaisin muodoin tai *whole-of-government* -ajattelua käyttäen. Verkostohallinnassa korostuu osallisuuden, yhteistyön ja verkostojen merkitys tavoitteena se, että ongelmia ratkaistaessa voitaisiin huomioida eri ryhmien tarpeet ja mielipiteet ja turvata täten hallinnon ja päätösten legitimitetti. (Daviter 2017.) *Whole-of-government* -periaatetta soveltaen on esimerkiksi pyritty purkamaan ministeriöiden ja virastojen vuorovaikutusta haaittaavaa siloutumista, kuten Suomessa esiintyneessä pyrkimyksessä *yhtenäiseen valtioneuvostoon* Sipilän hallituksesta lähtien (Tiuhonen 2021; Valtiovarainministeriö 2017). Tosin hallituksen toimeenpanovallan ja ohjauksen vahvistamiseen on pyritty Suomenkin hallintopolitiikassa pitkään (Kivelä & Uusikylä 2022).

Daviter (2017) esittää, että pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi kehitellyt menettelytavat eivät useinkaan onnistu saavuttamaan tavoitteitaan. Laaja osallisuus ja verkostot voivat ratkaista joitakin ongelmia, mutta saattavat hidastaa tai hankaloittaa päätöksentekoa ja toimenpiteiden valintaa ja toteutusta. Noordegraaf ym. (2019, 283) esittävät, että jos ongelmat korjautuisivat tällaisella yhteistyöllä, ne olisi jo korjattu. Hajautetut järjestelmät voivat silti puutteistaan huolimatta toimia kriisitilanteissa paremmin kuin keskusjohtoiset järjestelmät. Siksi *whole-of-government* -hallinnan haasteisiin kuuluu turvata tasapaino hajautetun hallinnon kohden netun tietoisuuden, ymmärryksen ja kyvykkyyden ja toisaalta keskusjohtoisuuden välillä

(Daviter 2017). Käytännössä viheliäisiä ongelmia ei useinkaan pyritä hallitsemaan holistisesti, vaan reduktionistisemmilla tavoilla. Daviter (2017) näkee, että kysymys voi olla esimerkiksi viheliäisten ongelmien *kesyttämisestä* (*taming*) tai niiden kanssa *selviämisestä* (*coping*). Kesyttävässä ongelma otetaan haltuun olemassa olevien kyvykkyyksien ja rakenteiden avulla, ja ”rajataan ja kehystetään ongelma selkäläisellä tavalla, että se asettuu linjaan olemassa olevan hallinnollisen asiantuntemuksen ja poliittikkavastuiden kanssa” (Daviter 2017, 578). Kesyttämisen strategiat mahdollistavat nopean toiminnan ja työnjaon, mutta osallisuuden ja ongelman tarkemman ymmärtämisen kustannuksella. Kesytyttyä ongelmaa käsitellään tietyn tyyppisenä, jolloin vaihtoehtoiset tavat ymmärtää se sivuutetaan. (Daviter 2017.) Kesyttäminen yksinkertaistaa ongelmia: kompleksinen todellisuus asetetaan muottiin, joka on helpommin hallittavissa (Joose & Teisman, 2021; Scott, 1999). Uhkana on ongelman lukitseminen tietyn tyyppiseksi tietyn hallinnonalan alaisuuteen, mikä voi vaikeuttaa uusien näkökulmien ja uuden ymmärryksen löytämistä tulevaisuudessa (Joose & Teisman 2021).

Selviämisellä pirullisesta ongelmasta tarkoitetaan ongelman ainakin jonkinasteista hallintaa huolimatta siitä, että vastuualueet ovat jaet-

tuja eikä kokonaisuutta koordinoita täydellisesti. Tällöin ongelman määritelmää ei lukita, vaan eri organisaatiot ja hallinnon osa-alueet voivat määritellä haasteen ’paloissa’ omista lähtökohdistaan. Tämä johtaa ratkaisujen osittaiseen päällekkäisyyteen, vastakkaisuuteen sekä erilaisiin ymmärryksiin ongelmasta. (Daviter 2017.) Hajautusta ja päällekkäisyyttä ei kuitenkaan nähdä haittana, sillä ”selviytymisen strategiat sallivat analyttisten ja hallinnollisten tehtävien jakamisen myös silloin, mikäli ongelmassa on keskinäisriippuvuuksia” (Daviter 2017, 580). Ongelma otetaan haltuun hajautetun järjestelmän keinoin. Koska ongelmaa ei kehystetä tiettyyn rakenteeseen sopivaksi, sallitaan ymmärryksen kehittyminen ongelmasta ja sen prosessinomainen, asteittaisesti kehittyvä hallinta (Daviter 2017; Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018). Tätä voidaan kutsua myös kompleksifikaatioksi, jossa ongelman kompleksisuuden vastataan kasvattamalla hallintatoimenpiteiden ja -rakenteiden monipuolisuutta ja kompleksisuutta (Joose & Teisman 2021; Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018). Tämän voi katsoa sopivan jatkuvien kriisien luonteeseen, joilla ei ole selkeää pääte- pistettä, vaan jotka ennemmin muuttavat jatkuvasti muotoaan (vrt. Boin & Hart 2003). (Ks. Taulukko 1.)

Taulukko 1. Viheliäisten ongelmien hallinnan tavat (pohjaten ja täydentäen Daviter 2017).

Holistiset lähestymistavat	Redusoivat lähestymistavat
<i>Osallisuus ja verkostot</i> – Viheliäisiin ongelmiin voidaan vastata osallistamalla ongelmanratkaisuun laajasti eri toimijoita.	<i>Kompleksisuuden kanssa selviytyminen (coping)</i> – Viheliäisten ongelmien kanssa pyritään selviytymään hajautetuilla organisatorisilla järjestelmillä toteuttamalla useita samanaikaisia osittaisia ongelman hallintaan tähtäviä toimenpiteitä, jotka voivat olla päällekkäisiä. Se sallii erilaiset ymmärrykset ongelman luonteesta eikä ongelmaa lukita tiettyyn määritelmään. Ongelman hallinta iteratiivisena ja kehittyvänä prosessina korostuu.
<i>Yhtenäinen hallinto/keskusjohto/valtioneuvosto (whole-of-government)</i> – Viheliäisiin ongelmiin vastaaminen vaatii eri hallinnonalojen yhteistä ja yhtenäistä vastausta yli siilorajojen. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi keskittämällä valtaa valtionjohdolle kuten pääministerille, keskushallinnolle, tai muodostamalla sektoreiden välisiä tai sektorit ylittäviä toimielimiä (Christensen & Lægread 2007).	<i>Kesyttäminen (taming)</i> – Viheliäisten ongelmien kesyttämisellä pyritään purkamaan ongelma sellaisiin osiin, jotka sopivat olemassaolevan organisatorisen tai hallinnollisen rakenteen vastuisiin ja siiloihin. ”[M]illä osastolla tai virastolla on helpoiten käytettävissä asiantuntemusta ongelman ottamiseksi vastuulleen”? (Daviter 2017, 578).

Käytännössä nämäkin hallintatavat ovat hybridejä, joihin sisältyy monia, vaihtelevia ja eri voimakkuuksilla korostuvia osia erilaisista puhtaista hallintatapojen lajeista (Christensen ym. 2016; Johanson & Vakkuri 2017; Jooes & Teisman 2021). Klassinen julkinen byrokraatia tarkkarajaisine vastuualueineen ja sektorivirkamiehistöineen elää ja voi hyvin huolimatta uusista verkostoja, markkinaperustaisuutta tai keskusjohdon yhtenäisyyttä korostavista hallinnan malleista. Todellisuudessa julkishallinto on siis sekoitus erilaisia hallinnan malleja (Osborne 2006; Sørensen & Bentzen 2020). Nopea reaktiota vaativissa kriisitilanteissa julkisella hallinnolla saattaa olla taipumuksena nojautua kohti redusoivia ja keskittäviä strategioita ja toimintamalleja. Esimerkiksi koronapandemian alkuvaiheessa useat maat ottivat käyttöön strategioita, jotka toisaalta keskittivät valtaa ja toisaalta korostivat terveysturvallisuuden roolia (ks. esim. Kolvani ym. 2020; Kuhlmann ym. 2021; Merkel 2020). Pyrkimys keskittämiseen valtionhallinnolle kriisissä voi toteutua myös ylhäältä alaspäin. Asiaan liittyy myös Bouckaertin ym. (2020) kehittämä *koronationalismin* (*coronationalism*) käsite, joka kuvaa, miten sitä, EU:n jäsenmaat ovat nojautuneet kansallisiin pandemianhallintatoimiin, vaikka EU:n laajuisesti koordinoitujen toimien olisivat olleet perusteltuja pandemian rajat ylittävän luonteen vuoksi.

Hallinnan tavat ja turvallistaminen hallinnan tapana

Hallintatapojen analyysissä on pohjimmitaan kyse sen analyysistä, että korostuuko eri toimenteissä valtion vai laajemman yhteiskunnan toimijakentän ensisijainen rooli. Hallinnan tapojen erittelyssä keskitytään siten tuomaan esiin *valtion väliintulo – yhteiskunnallinen autonomia* -jatkumoa, jonka johonkin kohtaan yksittäiset hallinnon tavat asettuvat (Treib ym. 2007). Daviterin (2017) viheliäisten ongelmien hallinnan tavoista *holistiset* hallinnan tavat korostavat yhteiskunnallisten toimijoiden autonomisuutta ja verkottunutta yhteistoimintaa, kun taas *reduktionistiset* hallinnan tavat tähdentävät valtion keskeistä roolia.

Lähtökohtaisesti ja perinteisessä ymmärryksessä turvallistaminen viittaa muun ohessa reduktionistiseen pyrkimykseen ottaa haltuun

viheliäiset ongelmat äärimmäisellä valtiollisella interventiolla. Tätä voidaan verrata holistiseen näkökulmaan pandemiasta, joka korostaa ilmiöiden vahvaa keskinäisriippuvuutta ja emergenttejä vaikutuksia. Tällöin turvallisuusnäkökulma on vain systeemisen kokonaisuuden osatekijä eikä sen sijaan tilannetta määrittävä attribuutti, joka määräisi tietyn hallinnan tavan käyttöönoton. Koronapandemian hallinnassa olikin ilmeistä, ettei terveysturvallisuus ollut kaikki kaikessa väestön hyvinvoinnin kannalta, vaan myös rajoituksilla ja pandemiaa edeltäneillä tai tästä erillisillä tekijöillä on ollut vaikutuksensa (Bambra ym. 2020).

Näkökulma turvallistamisesta hallinnan tapana tekee siitä rinnasteisen muille edellä esitellyille hallinnan tavoille. Kuten turvallistamiseen, myös hallinnan tapojen käyttöönottoon ja hyödyntämiseen liittyy perusteluita ja erilaisia tapoja hahmottaa hallintaa ja sen tarpeita (ks. Bevir 2010; Le Galès 2011; Stone 2002). Hallinnan tavat kuvaavat erilaisia tapoja vastata erilaisiin ongelmiin, ja ne pitävät sisällään toisistaan eroavia ymmärryksiä eri toimijoiden roolista ja tehtävistä hallinnan prosesseissa suhteessa johonkin tiettyyn tavoitteeseen. Tapoihin liittyy analyytistä ja normatiivista arviointia sekä ongelman luonteesta että hallintastrategian soveltuvuudesta ongelmaan vastaamiseksi (Daviter 2017; Stone 2002). Turvallistamista voidaan tällä perusteella lähestyä hallinnan tapana, jossa otetaan käyttöön turvallisuuteen liittyviä toimia tai poikkeuksellista valtaa siksi, että tätä pidetään oikeasuhtaisena tai tarpeellisena suhteessa uhkaan. Daviterin (2017) esittelemiin holistisiin ja reduktionistisiin hallinnan tapoihin verrattaessa turvallistaminen asettuu siten selkeästi *reduktionistiseksi* hallinnan tavaksi, jossa korostuu valtion rooli ja laajemman yhteiskunnan kustannuksella, ja jossa valtaa keskitetään valtiolle.

Keskustelu turvallistamisen toteutumisesta tavanomaisella lainsäädännöllä (Basaran 2010; Floyd 2016) osoittaa toisaalta, että turvallistaminen ja turvallistuminen eivät ole välttämättä yhteydessä mihinkään tiettyyn hallinnan tapaan, kuten poikkeuksellisiin toimiin. Tästä näkökulmasta turvallistamista voi sijoittaa minkä tahansa hallinnan tavan taustalle, jolloin turvallistaminen on syöte ja syy turvallistumisen ja turvallistamisen kohteeseen liittyvän politiikkatoimen muutoksen taustalla (ks. Floyd 2016).

Turvallistaminen olisi siten hallinnan tapoja läpileikkaava perustelu hallinnan tavoille, mikä voi johtaa minkä tahansa hallinnan tavan käyttöönottoon, riippuen siitä, minkälainen politiikkatoimi nähdään tarpeelliseksi suhteessa turvallistamisen kohteeseen.

Ehdotamme tähän perustuen teoreettista viitekehystä, jossa turvallistamista ja turvallistumista voidaan käsitellä reduktionistisena hallin-

nan tapana *tai* samanaikaisesti myös perusteluna toisen hallinnan tavan käyttöönotolle. Näin turvallistuminen voi joko keskittää valtaa tai johtaa joidenkin muunlaisten politiikkatoimien käyttöönottoon. Holistiset ja reduktionistiset hallinnan tavat sekä turvallistaminen reduktionistisena hallinnan tapana ja läpileikkaavana perusteluna muille hallinnan tavoille on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Tarkasteltavat hallinnan tavat ja turvallistaminen ja turvallistuminen reduktionistisena hallinnan tapana *tai* läpileikkaavana hallinnan tapojen perusteluna

Hallinnan tavat	Hallinnan tapojen tarkemmat kuvaukset	Turvallistaminen ja turvallistuminen
Holistiset hallinnan tavat	<p>Yhtenäinen hallinto/keskusjohto/valtioneuvosto (whole-of-government) – Johtamisen ja koordinoinnin keskittäminen, ministeriöiden ja hallinnonalojen välisten yhteistyöelimien asettaminen.</p> <p>Verkostohallinta ja osallisuus – Eri toimijoiden huomiointi päätöksenteossa osallistuvilla prosesseilla; yhteistoimintaan ja yhteistyöhön kannustaminen; spontaanisti muodostuvien toimijoiden verkostojen toiminnan mahdollistaminen ja huomiointi.</p>	Turvallistumista ja turvallistamista voidaan käyttää perustelemaan erilaisia hallinnan tapoja suhteessa turvallistamisen kohteeseen
Reduktionistiset hallinnan tavat	<p>Selviytyminen – Vastuiden spesifimpi jakaminen, vastuualueiden selkeyttäminen, hallinnonalojen itsenäisyys, eri hallinnonalojen päällekkäiset ratkaisut.</p> <p>Kesyttäminen – Toimivaltaiset viranomaiset tai hallinnon sektorit vastaavat omista vastuualueistaan ja eri ongelmat asetetaan toimivaltaisten sektoreiden alaisuuteen. Poliittikkatoimet tarkkarajaisia.</p> <p>Turvallistaminen ja turvallistuminen – Tiettyjen uhkien ja vastaavien kohteiden ja aikeiden määrittely-yritykset ja niitä koskeva voimaan tullut määrittely tiettyjen muiden kohteiden ja aikeiden kannalta suorastaan eksistentiaalisiksi eli niiden olemassaoloa kohtalokkaasti uhkaaviksi, mikä ilmenee väitteinä legitimaatiosta hyvinkin äärimmäisille toimille ja järjestelyille.</p>	

METODOLOGIA, MENETELMÄT JA AINEISTOT

Tutkimuksen empiirinen tarkastelu edustaa tutkimusmetodologialtaan teoriaohjaavaa tulkitsevaa erittelyä. Tämä vastaa Colin Hayn (2011, 172) luonnehtimaa tulkitsevaa lähestymistapaa julkisen hallinnon tutkimuksessa tavoitteena ymmärtää poliittisten toimijoiden toimien ja käytäntöjen tarkoitusta, tarkoituspäriä ja merkitystä käytettyjen tutkimusaineistojen perusteella.

Tutkimuksessa toteutettiin teoriaohjaava sisällönanalyysi taulukossa 2 esiteltyyn viitekehyseen pohjaten (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä käytetty aineisto rajattiin neljään pandemianhallinnalle Suomessa keskeiseen dokumenttiin (Taulukko 3). Analyysissä tunnistettiin taulukossa 2 esitettyjen hallintatapojen tunnuspiirteisiin pohjaten dokumenteista koherentteja ajatuskonaisuuksia, joissa jonkin tunnuspiirteen nähtiin esiintyvän. Näistä kokonaisuuksista muodostettiin edelleen alaluokkia ja yläkategorioita

kuvaamaan teorian hallintatapojen tunnuspiirteiden esiintymistä aineistossa tarkemmin. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2018). Tunnuksiirteiden tunnistamiseen dokumenteista osallistuivat kaikki kirjoittajat. Kolmea dokumenteista erittelimme siten, että kaksi kirjoittajista koodasi dokumentit toisistaan riippumatta ja kolmas kirjoit-

taja kommentoi näkemyksiään koodauksesta. Neljännen dokumentin (VNK 2021) koodasi kaksi kirjoittajaa. Lopuksi sovitimme yhteen koodausratkaisut. Tämän jälkeen luokittelun ja kategorisoinnin toteutti yksi kirjoittajista, jonka jälkeen luokittelusta keskusteltiin ja sovittiin yhdessä.

Taulukko 3. Laadullisessa sisällönanalysissa tarkastellut dokumentit

Teema	Dokumentti
Poikkeustila	Muistio valtioneuvoston asetukseen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyen, 17.3.2020 (VNK 2020a)
Hybridistrategia	Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi, 6.5.2020 (VNK 2020b)
Hybridistrategia	Toimintasuunnitelma hybridistrategian mukaisten suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen covid-19-epidemian ensimmäisen vaiheen jälkeen (STM 2020)
Poikkeustila	Muistio valtioneuvoston asetukseen valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta, 5.3.2021 (VNK 2021)

Jälkimmäinen osa tarkastelusta muodostuu katsauksestamme koronapandemiaan liittyviin dokumentteihin: lainsäädäntöön, viranomaisjulkaisuihin ja raportteihin sekä media-aineistoihin. Tarkastelua tukevat asiantuntijahaastattelut, joista useimpien tulokset olemme saaneet käyttöömmme muista kuin nimenomaan tähän artikkeliin johtaneista hankkeista (ks. haastattelut). Tätä jälkimmäistä tarkastelua tuetaan ensimmäisen osion sisällönanalysin tuloksilla.

Tutkimuskohdeemme koskevaa aineistoa ja jo yksistään primaariaineistoa vaivaa suoranainen runsauden pula. Tämä koskee myös koronapandemian aikana harjoitettua lainsäädäntöä, jonka muutoksia kertyi vuoden 2020 maaliskuusta vuoden 2022 syksyyn monia kymmeniä. Kaiken kaikkiaan olemme joutuneet rajaamaan käyttämäämme aineistoa voimakkaasti. Niinpä emme esimerkiksi ole ryhtyneet erittelemään käytettävissä sinänsä ollutta erittäin rikasta ja laajaa aluetasoisten ja paikallisten toimijoiden aineistoa. Yhtäältä tämä ratkaisu on pragmaattinen ja käytännön sanelema, mutta toisaalta ratkaisua tukee myös viitekehuksemme keskittyminen hallintaan, jolloin korostuu valtakunnan keskustason toimijoiden nostaminen tarkastelun keskiöön. Suhteessa tutkimuksemme kohteena olevaan ajanjaksoon vuoden 2020 maaliskuusta vuoden 2022 lokakuuhun arvioimme ai-

neistomme ajallisesti riittävän kattavaksi: vaikka uusin aineistoomme sijoittamamme dokumentti on vuodelta 2021, monien sekä siinä että muissa aineistomme dokumenteissa luonnehdittujen toimenpiteiden vaikutusaika on ulottunut myös vuoteen 2022. Lisäksi dokumentit edustavat koronapandemian hallinnan tutkimuksen kannalta erityisen kiinnostavia tapauksia: poikkeusoloja sekä pandemianhallinnan kannalta keskeistä ja useita kertoja päivitettyä hybridistrategian 1. versiota.

EMPIIRISET TULOKSET

Teoriaohjaavan sisällönanalysin tulokset

Toteuttamamme teoriaohjaavan laadullisen sisällönanalysin koodausratkaisujen perusteella oli käyttämämme rajatun aineiston dokumenteissa tunnistettavissa piirteitä niin holistisista kuin reduktionistisista hallinnon tavoista. Sisällönanalysin tulokset on esitetty kootusti taulukossa 4.

Holistiset hallinnan tavat näyttäytyivät analysoidussa aineistossa toisaalta yksityisen sotesektorin tunnistamisena tärkeänä mutta julkisista toimijoista eroavana pandemianhallinnan toimijana, valtionhallinnon eri toimijoiden ohjaamisen ja ohjeistamisen keskeisyytenä, sekä myös

Taulukko 4. Sisällönanalyysin hallinnan tavat sekä kategoriat

Hallinnan tavat	Sisällönanalyysissä tunnistetut kategoriat
Holistiset hallinnan tavat	<ul style="list-style-type: none"> • Yksityisen sektorin (erityis)roolin tunnistaminen pandemianhallinnalle • Viranomaisten välinen yhteistyö • Ohjaaminen ja ohjeistaminen • Koronapandemian vaikutusten laajuus • Kansalaisviestinnän merkityksen huomioiminen pandemianhallinnassa • Ylemmän hallinnontason johtovastuu • Viranomaisten välinen yhteistyö • Yhtenäiset ohjeistukset, strategiat ja toimintamallit • Valtakunnallisen kokonaiskuvan muodostaminen
Reduktionistiset hallinnan tavat	<ul style="list-style-type: none"> • Eri toimijoiden ja hallinnonalojen roolin tai tehtävien tunnistaminen • Lainsäädännön päällekkäisyyksien huomiointi • Hallintatoimenpiteiden ja politiikkatoimien tarkkarajaistaminen tai kohdentaminen • Äärimmäisten toimien käyttöönoton tarve • Koronapandemian määrittely uhkaavaksi • Viruksen leviämistapojen määrittely uhkaavaksi

kansalaisiin kohdistuvan viestinnän merkityksen huomioimisessa pandemianhallinnalle. Huomionarvoista sisällönanalyysin perusteella on se, että verkostonhallintaan ja osallisuuteen viittaavissa holistisissa hallinnan tavoissa on kuitenkin pysytty suurelta osin valtionhallinto- tai valtioneuvostokeskeisessä näkökulmassa. Esimerkiksi hybridistrategiassa (STM 2020, 19) todetaan, että ”Selkeillä toimintaohjeilla on osoitettava, miten yleisluonteisia valtakunnallisia suosituksia ja ohjeita konkretisoidaan käytännön arjessa. Koronaepidemian pitkittyessä tarvitaan pitkäkestoista, motivoivaa kansalaisviestintää, jotta suosituksia jaksetaan noudattaa.” Kansalaisten tavoin myös yritykset näyttäytyvät ennemminkin resurssina tai valtion toimien kohteena aktiivisen toimijan sijaan (ks. VNK 2020a). Tämä havainto on linjassa sen kanssa, että Suomessa harjoitetussa COVID-19 -pandemian hallinnassa on korostunut valtion keskuhallinnon rooli. Hallinta on voittopuolisesti toteutunut linjalla eduskunta – sille poliittisesti vastuunalainen hallitus – valtioneuvoston ministeriöt – tietyt ministeriöiden hallinnonaloihin sijoitetut virastot ja laitokset sekä lisäksi monialaiset aluehallintovirastot (Niemikari & Raunio 2022; Neuvonen 2020; Tiihonen 2021). Toisaalta malli on näin ollut edustuksellisen ja parlamentaarisen enemmistödemokratian eikä intressiryhmädemokratian periaatteiden mukainen.

Lisäksi suhteessa holistisiin hallinnan tapoihin, havaittavissa oli myös ylempien hallinnon

tasojen johtovastuun korostamista, mutta myös viranomaisten välisen yhteistyön edellyttämistä sekä yhtenäisten ohjeistuksien ja toimintamallien korostamista. Lisäksi kirjoitettiin valtakunnan kattavan kokonaiskuvan merkityksestä ja tämän analysoinnista: ”Valtakunnallista toimenpiteiden kokonaiskuvaa seurataan ja arvioidaan sosiaali- ja terveysministeriössä sekä valtioneuvoston covid-19-koordinaatioryhmässä, ja siitä raportoidaan hallitukselle säännöllisin välein.” (STM 2020, 22.) Lisäksi korostettiin myös valtioneuvoston johtoroolin merkitystä: ”Edellä todetun normaaliajan sääntelyn lisäksi on vallitsevissa poikkeusoloissa välttämätöntä varmistaa niitä laajemmat toimivaltuudet hallinnonalojen välisten ja hallinnonalojen sisäisten toimivaltuuksien ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkaisemiksi.” (Vnk 2021, 11.) Poikkeustilaa pohjustaneista dokumenteista jälkimmäisessä korostuu vastaavasti aikaisempaa vastaavaa aiheutta koskenutta dokumenttia voimakkaammin toimivallan keskittäminen hallitukselle. Analyysin pohjalta voidaan todeta, että dokumenteista analysoitu whole-of-government -hallintatapa vastaa hyvin teoreettisen viitekehyksen kuvausta keskushallinnolle keskittämistä. Vertikaalinen hallintavastuiden keskittäminen onkin ollut kansainvälisesti koronapandemian aikana varsin yleistä (Kolvani ym. 2020; Kuhlmann ym. 2021; Merkel 2020), mutta voi myös ylikorostua tämän tutkimuksen aineistossa kahden dokumentin kuvattua poikkeusolojen käyttöönottoa.

Reduktionistiset hallintatavat pohjautuvat aineistossa olemassa olevien toimijoiden ja hallinnonalojen roolien ja tehtävien tunnistamiseen sekä erittelyyn, mutta myös tehtävien ja toimenpiteiden tarkempaan kohdentamiseen ja yhteistyön velvoittamiseen – eräänlaiseen hallinnan uudelleen ohjaamiseen vastaamaan tilanteen vaatimiin muutoksiin. Dokumenteissa tunnistettiin usein eri hallinnonalojen ja viranomaisten tarkkarajaisia rooleja sekä tehtiin erot näiden välillä selkeiksi. Esimerkiksi hybridistrategiassa todetaan, että ”Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ohjeen siitä, miten sairaanhoitopiirin tulee toimia alueellaan tämän työn ohjaajana sekä koordinoida yhteistyö ja tehtyjen viranomaispäätösten seuranta yhdessä kuntien kanssa. Alueellisen yhteistyöryhmän on viipymättä ilmoitettava Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle ennakkollisia suosituksia ja rajoitustoimia koskevista päätöksistään.” (STM 2020, 8.) Lisäksi dokumenteissa pyrittiin rajaamaan toimenpiteitä tarkkarajaisemmiksi korostamalla esimerkiksi näiden epidemiologista pohjaa (STM 2020).

Reduktionistisissa hallinnan tavoissa oli havaittavissa myös turvallistamiseen ja turvallistamiseen viittaavia piirteitä. Koronapandemia määriteltiin poikkeuksellisten uhkaavaksi ja vaaralliseksi, millä pyrittiin perustelemaan jopa äärimmäisten toimenpiteiden käyttöönottoa. Tämä on tavallaan lain sanelemaa: poikkeusolot on määritelty valmiuslaissa (1552/2011) ja toimivaltuuksien käyttöönotto vaatii poikkeusolojen toteamista. Esimerkiksi ensimmäisten poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönoton perustelumuiotiossa (VNK 2020a) todetaan valmiuslain 3 §:n muotoilua seuraten, että ”COVID-19 tartuntatautipandemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista.”

Turvallistamisen ja turvallistamisen hallinnan tapoja läpileikkaavasta, niiden käyttöönottoa perustelevasta luonteesta aineistossa ei juuri ollut viitteitä analysoitujen hallinnan tapojen sisällä. Tämä johtunee siitä, että hallinnan tavat tekstissä kuvaavat toteutettavia toimenpiteitä, eivätkä välttämättä perustele niiden käyttöönottoa eksplisiittisesti. Sen sijaan ja turvallistamisen roolina voi olla se, että se perustele minkä tahansa toimenpiteiden käyttöönottoa

taustalla. Kaikki tarkastellut dokumentit liittyvät juurikin pandemianhallintaan – ja pandemiaan liittyvät toimenpiteet ja sen hallintaan liittyvien hallinnan tapojen erittely on tarpeen juuri siksi, että se nähdään turvallisuusuhkana. Esimerkiksi hybridistrategian perustelumuiotiossa (VNK 2020b, 5) pandemia on vahvasti läsnä: ”Tartuntatautilain mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaa ja tukee tartunnan jäljitystä ja epidemioiden selvittämistä kunnissa ja sairaanhoitopiireissä sekä toteuttaa epidemiaselvityksiä.” Tässä mielessä turvallistaminen ja turvallistuminen olisivat erilaisten hallinnan tapojen taustalla oleva implisiittinen perustelu: toimenpiteitä tarvitaan, tehdään ja eritellään pandemian vuoksi. Toisaalta tästä näkökulmasta taulukossa 3 mainitut reduktionistiset hallinnan tapojen kategoriat *koronapandemian määrittely uhkaavaksi* sekä *viruksen leviämistapojen määrittely uhkaaviksi* voidaan nähdä äärimmäisiin toimiin perustuvien hallinnan tapojen ohella perusteluina koronapandemian vastaisille toimille yleisesti ottaen. Hybridistrategian perustelumuiotiossa kuvaillaan senhetkistä pandemiatilannetta (VNK 2020b, 2): ”Virusta kiertää yhä sekä Suomessa että laajasti muualla maailmassa, ja Suomen väestöstä valtaosa on yhä altis tartunnalle.” Koronapandemiaa perustellaan näin sen vastaisia toimenpiteitä yleisesti ottaen vaativaksi ilmiöksi, mikä on turvallistamista sen politiikkatoimia yleisesti ottaen perustelevassa tai vaativassa merkityksessä (vrt. Balzaq 2016; Basaran 2011; Floyd 2016).

Aineistoltaan laajennetun empiirisen tarkastelun tulokset

Poikkeustilan julistaminen Suomessa kahdesti COVID-19 -pandemian aikana oli tiukasti lakisidonnainen toimenpide. Niin tapahtui sekä keväällä 2020 että keväällä 2021. Valmiuslain mukaan tasavallan presidentti ja maan hallitus voivat yhdessä päättää, että jokin tietty vakava uhka, kuten tässä tapauksessa pandemiaksi tulokittu vakava tautiepidemia, vaatii, että hallitus ryhtyy antamaan poikkeustilasadoksia (valmiuslaki 1552/2011). Valmiuslain käyttöönottoasetukset on toimitettava eduskuntaan, joka päättää niiden voimaan jättämisestä sekä mahdollisista muutoksista asetuksiin. Pandemian aikana valmiuslaki aktivoitiin kahdesti, keväällä

2020 ja uudelleen keväällä 2021. Jälkimmäisellä kerralla hallituksen toisen poikkeustilan edellä aikomia rajoituksia liikkumiseen ei kuitenkaan saatettu voimaan, ennen kuin poikkeustila kumottiin huhtikuussa 2021 (Koivisto 2021).

Koronapandemian aikana Suomen hallitus saattoi voimaan poikkeusäännöksiä ensimmäisen kerran 17.3.2020 ja 15.6.2020 väliseksi ajaksi (Hakala 2020–2022). Poikkeustila tuli voimaan samoihin aikoihin myös useissa muissa maissa (ks. esim. De Leo 2020; Merkel 2020; Petrov 2020). Kriittisesti voidaan kuitenkin todeta, että muiden maiden esimerkki saattaa sinänsä olla huono ohjenuora, kuten sarkastinen lausahdus ”miljoona karpästä ei olla väärässä” vihjaa. Koronapoikkeustilat aiheuttivatkin erittäin monissa maissa suoranaisia laittomuuksia poikkeamiseen valtiosääntöisestä tai muusta laillisesta järjestyksestä, joskin Suomi sijoittuu siihen vähemmistöön maista, jotka selvisivät tältä osin kuta kuinkin kunnialla (Kolvani ym. 2020). Silti joudutaan arvioimaan, että henkinen välimatka poikkeustilaan ja siihen liittyviin toimiin oli varsin lyhyt siitä arvioinnista, että pandemia aiheutti eksistentiaalisen uhan eli uhan Suomen suoranaiselle olemassaololle valtiona, kansakuntana, yhteiskuntana ja kansantaloutena. Ajan 17.3.–13.4.2020 poikkeustilajärjestelyt olivat voimassa Suomen terveydenhuollossa, 18.3.–13.5.2020 kaikki koulut olivat kiinni, 27.3.–16.4.2020 Helsinki lähialueineen oli sulkutilassa suhteessa muuhun maahan ja 4.4.–31.5.2020 kaikki ravintolat oli suljettu. Sulkutila muodosti erityisen voimakkaan turvallistamistoimen sikäli, että sen varmistustoimiin kuuluivat poliisipartiot sulkutila-alueen rajoilla muun kuin ehdottoman välttämättömän liikennöinnin kuten työmatkojen estämiseksi. Sulkutila myös militarisoitui; asevelvolliset esimiehineen antoivat poliisille virka-apua sulkutilan pitämiseksi yllä (tästä yleisesti ks. Erickson ym. 2022).

Kevään 2020 poikkeusolojen perustelumuis-tion analyysi suhteessa hallinnan tapoihin viittaa siihen, että turvallistaminen pujahtaa kuvaan vedottaessa tuolloin uuden tartuntataudin poikkeukselliseen – suorastaan ’eksistentiaaliseen’ – vaarallisuuteen perusteluna poikkeustilan saat-tamiselle voimaan ja vastaaville toimenpiteille niiden eri haaroilla. Muistiossa katsottiin, että ”COVID-19 -tartuntatautipandemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnet-

tomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista” (VNK 2020a, 1). Samoin katsottiin, että ”[t]artuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädän-nön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi siten, että voitaisiin riittävästi suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimen-piteistä” (VNK 2020a, 2). Lisäksi valmiuslain käyttöönottoa perusteltiin normaaliolojen lain-säädännön puutteelliseksi esitetyllä keinovali-koimalla hallita pandemiatilannetta.

Turvallistamisen lisäksi reduktionistinen hal-linnan tapa näkyy aineistossa laajemmin mm. viranomaisten rinnakkaisina toimivaltuuksina suhteessa valmiuslain käyttöönottoon, vastuu-alueiden ja toimenpiteiden päällekkäisyytenä ja niiden välisten rajojen selkeyttämisen tarpeena. Holistisempaa hallinnan tapaa edustaa se, kuin-ka keskittäminen yhteensovittamisen edistämi-seksi sekä yksityisen sektorin rooli terveyden-huollon toimijana pandemiatilanteessa sekä kansalaisten oikeus saada selkeää tietoa pande-miaan liittyen on huomioitu. Huomioimme erityisesti reduktionististen hallinnan tapojen ilmenemisen aineistossa. Tämän syynä voidaan pitää sitä, että valmiuslain käyttöönoton hallinnolliset ennakoehdot ovat tärkeitä ja käyttöön-oton hallinnolliset vaikutukset tuntuvat. Tutki-massamme dokumentissa lausutaan esimerkik-si: ”Normaalioloissa toimivaltaisia viranomaisia ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä aluehallintovirastot, jotka sovittavat yhteen ja valvovat tartuntatautien torjuntaa alueellaan. ... Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttäisi-vät sosiaali- ja terveysministeriö tai toimialueel-laan aluehallintovirasto” (VNK 2020a, 5–6). Täl-lä kohdin ilmenee myös turvallistamisen ja tur-vallistumisen dualismi. Turvallistaminen perus-teluna sallii poikkeustilan. Poikkeustilan totea-minen puolestaan hallinnollisesta näkökulmas-ta selkeyttää ja keskittää toimivaltaa ja sikäli edistää myös koordinoitua.

Perustuslakiasiantuntijat ja eräät muut tutki-jat ja asiantuntijat arvostelivat kevään 2020 poik-keustilaa liiallisista rajoituksista kansalaisten pe-rustuslaillisiin oikeuksiin ja vapauksiin (Moisio 2020; Scheinin 2021). Esiin nousi kysymys siitä, eikö perustuslain (731/1999) 23 §:n mukaisia säännöksiä kansalaisten perusoikeuksista ja va-pauksista vakavan vaaran uhatessa tulisi saat-

taa voimaan tilapäisen säännöstämisen tueksi pikemmin kuin ottaa käyttöön valmiuslaki (Scheinin 2021).

Keskittämistä korosti erityisesti toinen poikkeustila-asetusta ja toimitti ne eduskunnalle, joka antoi suostumuksensa aiottuihin toimiin (Valtioneuvosto 2021). Asetukset oikeuttivat sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastot antamaan määräyksiä julkisen ja yksityisen terveydenhuollon toimijoille; sallivat kuntien lykkäävän muita kuin kiireellisiä terveydenhuollon toimenpiteitä; keskittivät COVID-19-aiheista viestintää valtioneuvoston viestintäosastolle; ja oikeuttivat hallituksen pääministerin johdolla ratkaisemaan pandemian hallintaan liittyvät erimielisyydet julkisten viranomaisten kesken. Asetukset olivat tosin voimassa vain lyhyen aikaa, 11.3.–30.4.2021. Päätelemme, että toiseen poikkeustilaan liittyvä pandemianhallinnan toimivaltuuksien keskittäminen sekä toimivaltuuksien selkeyttäminen edustivat reduktionistisia hallinnan tapoja.

Hallituksen hybridimalli COVID-19-pandemian hallitsemiseksi

Hallituksen 6.5.2020 tekemästä periaatepäätöksestä lähtien keskeisin väline kamppailussa COVID-19 -pandemiaa vastaan oli hybridistrategia, jonka osiksi oli määritelty testaus, jäljitys, eristys ja hoito ja jonka välineet koostuivat niin rajoituksista kuin suosituksista (Valtiovarainministeriö 2020; VNK 2020a; STM 2020). Hybridistrategian toteuttamistapa riippui pandemian vaiheesta kussakin osassa maata soveltaen kolmijakoa tilanteen vakavuuden mukaan (THL 2020–2022; STM 2021; WHO 2020).

Ensimmäisen hybridistrategian toimintasuunnitelman (STM 2020) analyysimme perusteella tutkimamme hallinnan tavat olivat keskenään varsin pitkälle tasapainossa eikä mikään niistä suuremmalti korostunut. Turvallistamisen läpileikkaavuus ilmenee hybridistrategian toimintasuunnitelmassa siten, että toimenpiteiden välttämättömyyttä suhteessa vallitsevaan pandemiantilanteeseen korostetaan: ”Jotta tartuntojen leviämistä voidaan tehokkaasti estää, hybridistrategian mukaiset toimenpiteet on kohdistettava niiden epidemiologisen ja lääketieteellisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella.”

Reduktionistisena hallinnan tapana turvallistuminen ilmeni siten, että tartunnan saaneita kuvattiin uhkien nimenomaisiksi lähteiksi sekä kuvattiin näihin kohdistuvia toimenpiteitä tätä sillä, että tartuntaketjut saataisiin katkeamaan: ”Testaa-jäljitä-eristä ja hoida -periaatetta toteuttavat toimenpiteet kohdistuvat ensisijaisesti epäillyn tartunnan saaneisiin yksilöihin ja altistuneisiin lähikontakteihin” (STM 2020, 11). Turvallistumisesta hallinnan tapana on esimerkiksi myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä hybridistrategiasta, jossa nostettiin esiin rajoitustoimenpiteiden käyttöönotto tarvittaessa: ”On välttämätöntä säilyttää mahdollisuus rajoitustoimien uudelleen käyttöönottoon tai uusista toimista päättämiseen.” (VNK 2020a, 2.)

Hybridistrategialla pyrittiin hajauttamaan pandemian torjunnan toimenpiteitä ja vastaavaa päätöksentekoa valtionhallinnolta aluehallintovirastoille sekä muille alueellisille toimijoille Näennäisestä hajauttamisesta huolimatta hallinta säilyi varsin keskitettyä: ”Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ohjeen siitä, miten sairaanhoitopiiriin tulee toimia alueellaan tämän työn ohjaajana sekä koordinoida yhteistyö ja tehtyjen viranomaispäätösten seuranta yhdessä kuntien kanssa” (STM 2020, 8). Dokumentissa korostetaan myös sitä, että pandemiatilannetta arvioidaan myös keskitetysti. Tämä on linjassa ensisijaisesti reduktionistisen hallinnan tavan kanssa: eri hallinnon toimijoiden toimivaltuuksia eritellään sekä toteutetaan vastuunjako.

DISKUSSIO JA PÄÄTELMÄ

Diskussio

Asetimme seuraavan tutkimuskysymyksen: *Milaisia ongelmien hallinnan pyrkimyksiä ja menettelytapoja esiintyi ja käytettiin Suomessa COVID-19 -pandemian aikana vuosien 2020 ja 2021 poikkeustilojen yhteydessä sekä liittyen pandemian hallinnan hybridimalliin?* Artikkelissa esiteltiin aiempaan tutkimukseen pohjaten hollistiset ja reduktionistiset hallinnan tavat, sekä turvallistaminen ja turvallistuminen sekä reduktionistisena hallinnan tapana että läpileikkaavana perusteluna erilaisten koronavirukseen liittyvien toimenpiteiden käyttöönotolle. Näiden esiintymistä koronapandemian hallinnassa analysoitiin sekä teoriaohjaavalla laadullisella

sisällönanalyysillä että katsauksella keskeisiin koronapandemiaan liittyviin dokumentteihin, raportteihin ja media-aineistoihin.

Turvallistaminen ja turvallistuminen läpileikkaavana perusteluna eri hallinnan tavoille nousee monin kohdin esiin tutkimusaineistossa. Pandemianhallinnan tiukimman varhaisvaiheen huomioon ottavan kansainvälisen selvityksen mukaan Suomi kuitenkin kuului siihen pieneen vähemmistöön maailman maista, jotka hallinnoivat COVID-19 -pandemiaan liittyneitä uhkia vähimmin poikkeamin kansanvallasta ja oikeusvaltioperiaatteista (Kolvani ym. 2020). Tämä viittaisi siihen, että turvallistumista on tapahtunut erityisesti perusteluna useille hallinnan tavoille, eikä ainoastaan poikkeusoloille tai muille äärimmäisille hallinnan tavoille. Esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan selvitykset johtivat COVID-19 -pandemian aikana useiden hallituksen esitysten hylkäämiseen sillä perusteella, että ne olisivat liaksi rajoittaneet kansalaisten vapauksia ja oikeuksia. Tämän perusteella Suomessa tuskin voi väittää tapahtuneen turvallistumisen sukuista toimeenpanevan vallan vahvistumista pandemian sivuvaikutuksena (tästä ks. Petrov 2020). Perustuslakiasiantuntijat vaikuttivat vähitellen myös valintoihin, joiden myötä valmiuslain aktivoiminen asemasta annettiin perustuslain 23 §:n nojalla erityissäännöksiä pandemian hallitsemiseksi. Tämä on myös linjassa Hanriederin ja Kreuder-Sonnenin (2014) näkemyksen kanssa siitä, että turvallistuminen ja turvallistuminen eivät tapahdu poliittisten ja hallinnollisten prosessien tai lainsäädännön kirjaimen ulkopuolella, eivätkä poikkeukselliset toimenpiteet ole turvallistamisen ehdoton lopputulos. Sen sijaan turvallistuminen voi olla läpileikkaava perustelu laajalle kirjolle erilaisia hallinnan tapoja ja toimenpiteitä, jotka voivat piiloutua niiden tavanomaisuuden taakse (Basaran 2011; Bengtsson & Rhinard, 2019).

Tutkimuksemme tuloksissa nousevat esiin myös holistiset hallinnan tavat kahdesta vastakaisesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi, suositukset ja ohjeistukset sekä niiden vapaaehtoinen noudattaminen on ollut keskeinen osa pandemianhallintaa kansalaisten keskuudessa (esim. maskit, käsidesi, etäisyyksien ylläpito) ja yrityksissä (esim. suoranaiset maskipakot, käsihuuhteen laaja saatavuus, etätyö). Toisaalta

voidaan kuitenkin kysyä, mikäli kansalaisia ja muita toimijoita on todella otettu osalliseksi mukaan hallintatoimenpiteiden määrittelyyn. Tätä näkökulmaa korostaa se, että sisällönanalyysissä dokumenteista tunnistettiin lähinnä kansalaisviestinnän keskeisyyttä sekä ohjaamista ja ohjeistamista koskevia hallinnan toimenpiteitä. Eri toimijat nähdään näin ennemminkin viestinnän ja ohjeiden kohteina ja noudattajina sen sijaan, että niiden aktiivinen toimijuus huomioitaisiin laajemmin. Esimerkki hallituksen haasteista huomioida ja antaa tilaa muiden toimijoiden itenäisille toimenpiteille on elinkeinoelämän järjestöjen vaatimukset mahdollistaa vapaaehtoiset koronapassien tarkastukset (ks. Aalto 2021). Haasteita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä ja yksityisen sektorin asiantuntemuksen hyödyntämisen puutteita on todettu Stenvallin ym. (2022) raportissa, mutta toisaalta myös todetaan, että elinkeinoelämän edustajat ovat pääsääntöisesti kokeneet päässeensä osallistumaan päätöksentekoon. Sen sijaan kansalaistoimijoiden roolin huomiointi näyttää alimitoituneen vuosina 2020–2022.

Samoin holistisuuteen liittyvä laaja-alainen hallinnonalojen välinen yhteistyö jäi tutkimustulostemme mukaan jossakin määrin alimitoitetuksi aikomuksiin nähden. Vaikka valtioneuvostossa sovellettiin vakiintuneeseen tapaan kollegiaalista päätöksentekomallia ja koronapäätöksentekoa koordinoitiin poikkihallinnollisten ja alueellisten työryhmien avulla, myös vastuuministeriöittäin ja -viranomaisittain siiloutunut ja lokeroitunut toimintamalli säilytti huomattavan roolin. Vuonna 2021 perustettu hallituksen ”koronanyrkkikään” ei ratkaissut tilannetta, jota kuvasi myös keskenään vaillinaisesti koordinoitujen ohjauskirjeiden ja muiden ohjausimpulssien moninaisuus.

Tutkimuksemme empiiriset tulokset nostavat esiin sen kysymyksen, sujuiko pandemian hallinta suureksi osaksi hallintatapojen kannalta ”business-as-usual” -tapaan rutiineiden, standardoitujen toimintamenettelyjen ja sektorikohtaisten hallinnonalojen varassa. Tähän viittaisi reduktionististen hallinnan tapojen ilmeneminen läpi aineiston. Lainsäädäntöä valmisteltiin sekä saatettiin voimaan ja pantiin toimeen, hallintoa harjoitettiin ja tehtiin ammatti- ja johtamistyötä, joskin olosuhteissa, jotka aluksi vaikuttivat ratkaisevasti poikkeavan tavanomais-

ta. Esimerkiksi yksistään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toimi vuosina 2020–2021 lähteenä yli 60 ohjauskirjeelle, muulle kirjeelle ja kunnille järjestelylle informaatiotilaisuudelle (Stenvall ym. 2022, 64).

Päätelmiä

Tämän tutkimuksen keskeisenä kontribuutiona on ollut vahvistaa näkökulmaa turvallistamiseen ja turvallistumiseen sisältyvästä dualismista. Turvallistaminen ja turvallistuminen voivat viitata nimenomaisesti reduktionistiseen viheliäisten ongelmien hallinnan tapaan, johon liittyy äärimmäisten ja poikkeuksellisten toimenpiteiden käyttöönottoa vastauksena turvallisuusuhkaan. Tämä on linjassa ”perinteisen” turvallistumisenäkemyksen kanssa, jossa turvallistuminen liitetään nimenomaisesti äärimmäisempiin toimenpiteisiin (ks. Aradau 2004; Hanrieder & Kreuder-Sonnen 2014). Pehmeämmässä merkityksessään turvallistaminen ja turvallistuminen voivat puolestaan näkyä siten, että turvallisuusnäkökulma jotakin uhkaksi koettua asiaa kohtaan johtaa tähän kohdistuviin toimenpiteisiin. Näiden toimenpiteiden ei tarvitse olla erityisen vahvoja, vaan mitä tahansa politiikkatoimia, jotka on osoitettu turvallisuusuhkaksi koettua kohtaan vastaan (vrt. Basaran 2011; Bengtsson & Rhinard, 2019). Suomessa voidaan nähdä tapahtuneen molempia turvallistamisen ja turvallistamisen muotoja: poikkeusolot ovat esimerkki äärimmäisistä pandemian näkemisestä turvallisuusuhkana johtuvasta politiikkatoimesta, kun taas useat muut holistiset tai reduktionistiset hallinnan tavat viittaavat tavanomaisiin turvallistumisen ja turvallistamisen tuloksena tapahtuneisiin politiikkatoimiin.

Hallinnan tapojen osalta voidaan todeta, että Suomessa pandemiaa on pyritty hallitsemaan niin holistisin kuin reduktionistisin hallinnan tavoin. Holistisissa hallinnan tavoissa ovat korostuneet Daviterin (2017) alkuperäisen jaottelun mukaisesti niin laajemman yhteiskunnallisen osallisuuden tunnistaminen kuin whole-of-government-tyyppinen hallinnonaloja ylittäviä toimenpiteitä, koordinoitua ja sektoreiden välistä yhteistyötä korostanut näkökulma. Tässä on kuitenkin ollut joitakin puutteita. Vaikka esimerkiksi kansalaisten toimijuus on huomioitu esimerkiksi kansalaisviestinnän tärkeyttä koros-

tamalla, voidaan kysyä, mikäli kansalaiset ovat todella olleet osallisia ja päässeet vaikuttamaan koronapandemian hallintaan. Muunlaisia osallisuuteen viittaavia keinoja sisällönanalyyysin sisältäneissä dokumenteissa ei ollut huomioitavissa. Mikäli yksilöiden noudattamien rajoitusten ja suositusten roolia pandemianhallinnassa pidetään tärkeänä (ks. esim. Martela ym. 2021), voidaan tätä pitää todellisena puutteena. Reduktionistiset tavat puolestaan ovat viitanneet turvallistamiseen liittyvien äärimmäisten toimien käyttöönoton ohella tavanomaiseen julkishallinnon vastuunalaan viranomaisiin pohjautuvaan toimintaan sekä vastuunjakoon näiden välillä. Tämä viittaa julkishallinnon tavanomaisten toimintatapojen jatkuneeseen käyttöön myös läpi pandemian.

Kullakin maalla on ollut ominaispiirteensä COVID-19 -pandemian torjuntatoimien hallinnassa historiallisen taustan, taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen kontekstin sekä tehtyjen politiikkavalintojen johdosta (Migone 2020). Tämä seikka perustee vahvasti kansainvälisen vertailevan tutkimuksen tarvetta COVID-19 -politiikasta eri maissa myös hallinnan tapojen osalta. Perusteltua on myös vertailla kiperien ongelmien hallinnan tapoja yli sektorirajojen. Sillä tavoin menetellen voidaan hyvinkin välttää hätäisiä päätelmiä kokemusten siirrettävyydestä oleellisesti erilaisten kohteiden kesken (Elander ym. 2021).

Tämä artikkeli on kirjoitettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa Tiedon huoltovarmuus kompleksisessa ympäristössä (IRWIN) -hanketta (337760) sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa WELGO-hanketta (345299).

Kiitokset

Kalsi, Tapani, LL, Jyväskylä, kommentoista tämän artikkelin eräisiin aikaisempiin versioihin sekä yhden tämän artikkelin tekijöistä laatimiini aikaisempiin englanninkielisiin teksteihin osin samasta aiheesta.

Sarapuu, Külli, apulaisprofessori, Tallinnan teknillinen yliopisto: diskussantin kommentoista turvallistamisen ja turvallistumisen viitekehystä käyttävään konferenssipaperiin 1. kirjoittajana yksi tämän artikkelin kirjoittajista, EGPA Permanent Study Group VI on Governance of

Public Sector Organizations, Lisbon, September 6-9, 2022.

Sissonen, Susanna, bioturvallisuuspäällikkö, THL, FM, 13.1.2022 väittelevä yleisen valtiopöytäkirjan tohtorikoulutettava, väitöskirjan Sissonen 2022 kirjoittaja: kommentteista yhden tämän artikkelin kirjoittajista englanninkieliseen artikkelikäsikirjoitukseen osin tämän artikkelin aiheista sekä muusta hyvästä yhteistyöstä COVID-19-pandemian hallinnon tutkimuksessa

Haastattelut

Vanhimmat haastattelut tehtiin aikaisempaa mutta sellaisenaan toteutumatta jäänyttä hanketta varten. Kultakin haastatellulta kysyttiin, voidaanko hänen nimensä mainita haastateltujen luettelossa. Potilashaastattelun anonymisointi seuraa yleistä hyvää käytäntöä. Haastattelut ovat yleisesti suunnanneet artikkelia ja kelpoistaneet sen eräitä tuloksia sen sijaan, että ne olisivat toimineet tosiasiatiedon lähteinä.

Hiilamo Heikki, Professori, Helsingin yliopisto ja THL: 28.12.2020, yhdelle tämän artikkelin kirjoittajista tämän ollessa laatimassa artikkelikäsikirjoitusta osin samoista teemoista kuin tämä artikkeli.

Nimetön toipunut COVID-19 -potilas, 3.1.2021

Parhaillaan sairastava COVID-19 -potilas, 22.7.2022.

Salminen Mika, osastonjohtaja, dos., LT, THL: 14.7.2022, yhden tämän artikkelin kirjoittajista läsnä ollessa tietyn konferenssipaperin laatimiseksi.

Sane, Jussi, Ph.D., Dosentti, Senior Consultant, WHO: 12.1.2021, yhdelle tämän artikkelin kirjoittajista tämän ollessa laatimassa artikkelikäsikirjoitusta osin samoista teemoista kuin tämä artikkeli.

Sane, Jussi, ks. edellä: 18.7.2022, yhden tämän artikkelin kirjoittajista läsnä ollessa tietyn konferenssipaperin laatimiseksi.

Sissonen, Susanna, ks. luettelossa Kiitokset: 17.12.2020, yhdelle tämän artikkelin kirjoittajista tämän ollessa laatimassa artikkelikäsikirjoitusta osin samoista teemoista kuin tämä artikkeli.

Tiirinki Hanna, Dr., Haastateltaessa asian-tuntija, THL, TH: 21.12.2020, yhdelle tämän artikkelin kirjoittajista tämän ollessa laatimassa artikkelikäsikirjoitusta osin samoista teemoista kuin tämä artikkeli.

LÄHTEET

- Aalto, Maija (2021). Koronapassikapina leviää – Nyt EK:n johtaja ilmoitti ryhtyvänsä tarkastamaan koronapasseja itsenäisesti: ”En kysy lupaa”. Helsingin Sanomat. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000008433005.html> 20.12.2022.
- Austin, John L. (1975). *How to do things with words*. 2. ed., 1. ed. 1962. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Aradau, Claudia (2004). Security and the democratic scene: Desecuritization and emancipation. *Journal of International Relations and Development*, 7(4), 388–413. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800030>
- Balzacq, Thierry, Léonard, Sarah & Ruzicka, Jan (2016). ‘Securitization’ revisited: Theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494–531. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>
- Bambra, Clare, Riordan, Ryan, Ford, John, & Matthews, Fiona (2020). The COVID-19 pandemic and health inequalities. *J Epidemiol Community Health*, 74(11), 964–968. <https://doi.org/10.1136/jech-2020-214401>
- Basaran, Tugba (2011). *Security, Law and Borders: At the limits of liberties*. London and New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203841921>
- Bengtsson, Louise & Rhinard, Mark (2019). Securitisation across borders: the case of ‘health security’ cooperation in the European Union. *West European Politics*, 42(2), 346–368. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510198>
- Bevir, Mark (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441. <https://doi.org/10.1177/1368431010382758>
- Boin, Arjen & ‘t Hart, Paul. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544–553. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00318>
- Bouckaert, Geert, Galli, Davide, Kuhlmann, Sabine, Reiter, Renate & Van Hecke, Steven (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>

- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner. <https://doi.org/10.1515/9781685853808>
- Christensen, Tom & Lægred, Per (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Christensen, Tom, Lægred, Per & Rykkja, Lise H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Daviter, Falk (2017). Coping, taming or solving: alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571–588. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- De Leo, Andreina (2020). The Italian approach to the COVID-19 crisis: A state of exception ruled by technicians. *Amsterdam Law Forum*, 12(3), 1–5. <http://doi.org/10.37974/ALF.366>
- Dean, Mitchell (2010). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Second Edition. London: Sage Publications.
- Elander, Ingemar, Granberg, Mikael & Montin, Stig (2021). Governance and planning in a ‘perfect storm’: Securitising climate change, migration and Covid-19 in Sweden. *Progress in Planning*, 164, 100634. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2021.100634>
- Erickson, Peter, Kljajić, Marko & Shelef, Nadav (2022). Domestic military deployments in response to COVID-19. *Armed Forces & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095327X211072890>
- Floyd, Rita (2016). Extraordinary or ordinary emergency measures: What, and who, defines the ‘success’ of securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2), 677–694. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1077651>
- Foucault, Michel (1989). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972–1977*. London: Harvester Press.
- Foucault, Michel, (1994). *La gouvernementalité*. Teoksessa Defert, Daniel & Ewald, François (Eds.), *Dits et écrits, 1954–1988*, Vol. 3. Paris: Gallimard.
- Hakala, Kristiina (Ed.) (2020–2022). *Valmiuslain käyttöönotaminen korona-aikana*. Eduskunta.fi. Haettu sivulta https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx 8.10.2022.
- Hay, Colin (2011). Interpreting interpretivism interpreting interpretations: The new hermeneutics of public administration. *Public Administration*, 89(1), 167–182. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01907.x>
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu laitos). Helsinki: Tammi.
- Hanrieder, Tine & Kreuder-Sonnen, Christian (2014). WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health. *Security Dialogue*, 45(4), 331–348. <https://doi.org/10.1177/0967010614535833>
- Huysmans, Jef (2014). *Security unbound: Enacting democratic limits*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315817248>
- Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2023). Yhteiskunnallinen resilienssi systeemisen muutoksen mahdollistajana. Teoksessa Uusikylä, Petri & Jalonen, Harri (Eds.), *Epävarmuuden aika. Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta?*, (s. 25–47). Helsinki: Into Kustannus.
- Johanson, Jan-Erik & Vakkuri, Jarmo (2017). *Governing Hybrid Organisations: Exploring Diversity of Institutional Life*. Abington & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315622293>
- Joosse, Hans & Teisman, Geert (2021). *Employing complexity: complexification management for locked issues*. *Public Management Review*, 23(6), 843–864. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1708435>
- Kamradt-Scott, Adam & Innes, Colin. (2012). The securitization of pandemic influenza: Framing, security and public policy. *Global Public Health*, 7 Suppl. 2, S95–S110. <https://doi.org/10.1080/17441692.2012.725752>
- Kivelä, Juhani & Uusikylä, Petri (2022). Suomen edustuksellinen demokratia on vaikeuksissa. *Kanava*, 3/2022, 28–35. Otava Media.
- Koivisto, Matti (2021). Liikkumisrajoituksia pidettiin välttämättöminä, kunnes eduskunnassa kaikki muuttui – näin Marinin hallituksen historiallinen hanke törmäsi seinään. Yle.fi. 17.4.2021. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/uutiset/3-11888879> 9.10.2022.
- Kolvani, Palina, Pillai, Shreeya, Edgell, Amanda B., Grahm, Sandra, Kaiser, Stefanie, Lachapelle, Jean & Lührmann, Anna (2020). *Pandemic backsliding: Democracy Nine Months into the Covid-19 Pandemic*. Policy Brief No. #26, 14.12.2020. V-Dem Institute. Haettu osoitteesta https://www.v-dem.net/media/publications/v-dem_policybrief-26_201214_v31.pdf 9.10.2022.
- Kuhlmann, Sabine, Hellström, Mikael, Ramberg, Ulf & Reiter, Renate (2021). Tracing diver-

- gence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 556–575. <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>
- Le Galès, Patrick (2011). Policy instruments and governance. Teoksessa Bevir, Mark (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, (s. 142–159). London: Sage Publications. <https://dx.doi.org/10.4135/9781446200964>
- Martela, Frank, Hankonen, Nelli, Ryan, Richard M., Vansteenkiste, Maarten (2021). Motivating voluntary compliance to behavioural restrictions: Self-determination theory-based checklist of principles for COVID-19 and other emergency communications. *European Review of Social Psychology*, 32(2), 305–347. <https://doi.org/10.1080/10463283.2020.1857082>
- Merkel, Wolfgang (2020). Who governs in deep crises? The case of Germany. *Democratic Theory* 7(2), 1–11. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070202>
- Migone, Andrea Riccardo (2020). The influence of national policy characteristics on COVID-19 containment policies: A comparative analysis. *Policy Design and Practice*, 3(3), 259–276. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1804660>
- Moisio, Sami (2020). State power and the COVID-19 pandemic: The case of Finland. *Eurasian Geography and Economics*, 61(4–5), 598–605. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1782241>
- Moravcsik, Andrew (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Morgenthau, Hans (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace* (6. ed., 1. ed. 194). New York: McGraw-Hill.
- Neuvonen, Päivi Johanna (2020). The COVID-19 policymaking under the auspices of parliamentary constitutional review: The case of Finland and its implications. *European Policy Analysis*, 6(2), 226–237. <https://doi.org/10.1002/epa2.1098>
- Niemikari, Risto & Raunio, Tapio (2022). Centralized leadership, ministerial dominance, and improvised instruments: The governance of COVID in Finland. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 99(2), 1–19. <https://doi.org/10.7577/nat.4888>
- Noordegraaf, Mirko, Douglas, Scott, Geuijen, Karin & Van Der Steen, Martijn (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278–297. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>
- Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- OTKES (2021). *Koronaepidemia ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020*. Helsinki: OTKES.
- Perustuslaki 11.6.1999/731. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> 8.3.2023.
- Petrov, Jan (2020). The COVID-10 emergency in the age of executive aggrandizement: What role for legislative and judicial checks? *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma. Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139. Marraskuu 2018. Sitra, Helsinki.
- Raisio, Harri & Puustinen, Alisa & Vartiainen, Pirkko (2018). The Concept of Wicked Problems: Improving the Understanding of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care. Teoksessa Thomas, Will, Hujala, Anneli, Laulainen, Sanna & McMurray, Robert (Eds.) *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care*, (s. 1–18). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315102597-2>
- Rautiainen, Pauli (2022). Sairaaloiden vierailijakiellet vuonna 2020 olivat lainvastaisia. *Perustuslakiblogi*. Haettu sivulta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2021/01/07/martin-scheinin-suomi-tarvitsee-nyt-rytminvaihdoksen-kilpailussa-koronavirusta-vastaan/> 9.10.2022.
- Rittel, Horst W. J. & Webber, Melvin M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Scheinin, Martin (2021). Suomi tarvitsee nyt rytminvaihdoksen kilpailussa koronavirusta vastaan *Perustuslakiblogi*. Haettu sivulta <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/02/15/pauli-rautiainen-sairaaloiden-vierailijakiellet-vuonna-2020-olivat-lainvastaisia/>
- Scott, James C. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Siltala, Juha (2022). *Pandemia: Kiihdytysajon äkkijarrutuksesta uuteen normaaliin*. Helsinki: Otava.

- Sissonen, Susanna (2022). *Biouhkat turvallisuusuhkana: Turvallisuusuhkaksi kutsutusta turvallisuusuhkaksi muodostuneet*. Doctoral dissertation manuscript in political science. Arvioitu väitöstilaisuus loppuvuodesta 2022. Helsinki: University of Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). *Toimintasuunnitelma hybridistrategian mukaisten suosittelusten ja rajoitusten toteuttamiseen covid-19-epidemia ensimmäisen vaiheen jälkeen*. Haettu sivulta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162421/STM_2020_26_j.pdf?sequence=1&isAllowed=y 9.10.2022.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). *Koronavirus-epidemia tasot sekä niihin liittyvät toimenpiteet*. Haettu sivulta <https://stm.fi/koronavirusepidemia-tasot>
- Sperling, James & Webber, Mark (2019). The European Union: security governance and collective securitisation. *West European Politics*, 42(2), 228–260. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510193>
- Stenvall, Jari, Leskelä, Riikka-Leena, Rannisto, Pasi-Heikki, Tolkki, Helena, Cansel, Anniina, Leponiemi, Ulriika, Johanson, Jan-Erik, Pekola, Elias & Tupala, Teemu (2022). Korona-johtaminen Suomessa. Arvio Covid 19 -pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021. *Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja* 2022:34. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5>
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (Uudistettu painos). New York & London: W. W. Norton & Company.
- Sørensen, Eva & Bentzen, Tina (2020). Public administrators in interactive democracy: a multi-paradigmatic approach. *Local Government Studies*, 46(1), 139–162. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1627335>
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2020–2022). *Koronaepidemia: Alueiden tilanne, suositukset ja rajoitukset*. Haettu sivulta <https://thl.fi/fi/web/infektioauditit-ja-rokotukset/ajankohtaisia/ajankohtaisia-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta/koronaepidemia-alueiden-tilanne-suositukset-ja-rajoitukset> 9.10.2022.
- Tiihonen, Seppo (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>
- Tiirinki, Hanna, Tynkkynen, Liina-Kaisa, Sovala, Markus, Atkins, Salla, Koivusalo, Meri, Rautiainen, Pauli, Jormanainen, Vesa & Keskimäki, Ilmo. (2020). COVID-19 Pandemic in Finland – Preliminary Analysis on Health System Response and Economic Consequences. *Health Policy and Technology*, 9(4), 649–662. <https://doi.org/10.1016/j.hlpt.2020.08.005>
- Treib, Oliver, Bähr, Holger & Falkner, Gerda (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/13501760601071406>
- Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Haettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552> 8.3.2023.
- Valtioneuvosto (2021). *Valtioneuvoston yleisistunto* 5.3.2021. VN 21/2021. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f80713bf3> 9.10.2022.
- Valtioneuvosto (2022). Matkustaminen Suomeen ja Suomesta koronaepidemian aikana. Päivitetty 20.5.2022. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/rajoitukset-ja-suositukset/matkustusrajoitukset>.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Valtioneuvoston kehittämisselvityksen selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-845-3>
- Valtiovarainministeriö (2020). *Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-894-6>
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- WHO (2020). *Public health surveillance for COVID-19*. Interim guidance, 7 August, 2020. Haettu osoitteesta <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333752/WHO-2019-nCoV-SurveillanceGuidance-2020.7-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 9.10.2022.
- Valtioneuvoston kanslia (2020a). *Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta*. Muistio 17.3.2020. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/69420> 10.10.2022.
- Valtioneuvoston kanslia (2020b). *Valtioneuvoston periaatepäätös koronakriisin hybridistrategiaksi*. 6.5.2020. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/71201> 10.10.2022.
- Valtioneuvoston kanslia (2021). *Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta*. Muistio 5.3.2021. Haettu osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liite-asiakirja/Documents/EDK-2022-AK-27.pdf> 9.10.2022.