

Ville-Pekka Niskanen

**Valtioneuvosto,
kansalais-
luottamus
ja media
koronakriisin
hallinnassa**

▶ ACTA WASAENSIA 556



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Copyright © Vaasan yliopisto ja tekijänoikeuksien haltijat.

ISBN 978-952-395-196-9 (painettu)
978-952-395-197-6 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 556, painettu)
2323-9123 (Acta Wasaensia 556, verkkoaineisto)

URN <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-197-6>

PunaMusta Oy, Joensuu, 2025.



VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen akateemisen yksikön suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi perjantaina 6. kesäkuuta 2025, kello 12.*

Artikkeliväitöskirja, johtamisen akateeminen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede

Tekijä Ville-Pekka Niskanen  <https://orcid.org/0000-0002-5109-6183>

Ohjaaja(t) Professori Harri Jalonen
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Tutkimusjohtaja Petri Uusikylä
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Kustos Professori Harri Jalonen
Vaasan yliopisto. Johtamisen akateeminen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede.

Esitarkastajat Professori Jan-Erik Johanson
Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta, hallintotiede.

Dosentti Johanna Vuorelma
Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta, Eurooppa-tutkimuksen keskus.

Vastaväittäjä Professori Jan-Erik Johanson
Tampereen yliopisto. Johtamisen ja talouden tiedekunta, hallintotiede.

Tiivistelmä

Tämä tutkimus tarkastelee koronakriisin hallintaa valtion ja yhteiskunnan synergistisen yhteistoiminnan lopputuloksena ja muodostaa makrotason ymmärrystä siitä, mitkä yhteiskunnalliset tekijät selittävät suomalaisen koronakriisin hallinnan muotoutumista. Tutkimuksessa koronakriisin hallintaa lähestytään neljän osatutkimuksen kautta, joista kukin luo katsauksen kriisinhallinnalle tärkeään osajärjestelmään tai toimijaryhmään sekä näiden välisiin suhteisiin. Osatutkimukset tarkastelevat valtioneuvoston strategista kriisinhallintaa ja hallinnan tapoja, valtioneuvoston politiikkakoordinaatiota, kansalaisluottamuksen ja rajoitustoimien dynamiikkaa sekä median aktiivista roolia kriisitilanteen hallinnassa.

Kaikkia osatutkimuksia yhdistää niiden keskittyminen valtio-yhteiskuntasynergian tarkasteluun eli kriisien hallintaan valtion ja yhteiskunnan toisiaan tukevan ja toisiinsa syvästi kytkeytyneen vuorovaikutuksen kautta. Väitöskirjan yhteenveto on osatutkimusten synteesi, jolla pyritään tarkastelemaan niitä yhteiskunnan makrotason tekijöitä, jotka selittävät osatutkimuksissa analysoitua yhteiskunnan eri toimijoiden kriisiajan toimintaa ja reaktiota kriisiin. Yhteenvedon teoreettinen viitekehys perustuu kriisinhallinnan, strategisen kriisinhallinnan, politiikkakoordinaation, kansalaisluottamuksen sekä median kriisinhallintaroolin tutkimukseen. Tarkastelemalla osatutkimusten tuloksia tätä kirjallisuutta vasten synteesi vastaa kolmeen tutkimuskysymykseen:

Mitkä yhteiskunnalliset tekijät selittävät suomalaisen kriisinhallinnan muotoutumista koronaviruspandemian aikana? Millä tavoin koronapandemian hallinnan todellisuus haastaa ja edellyttää kriisinhallinnan käsitteistön tarkentamista? Miten valtio-yhteiskunta-synergian muodostumista voidaan tukea Suomessa osana kriisinhallintaa?

Väitöskirjassa tunnistetaan kolme tekijää, jotka todennäköisesti selittävät suomalaista kriisinhallintaa: kansalaisten, valtioneuvoston ja median välinen jo kriisiä edeltänyt luottamuksen kulttuuri, hallinnollisten rakenteiden ja toimintatapojen joustavuuden sopiva vuorottelu valtioneuvostossa, sekä suvereenin, yhteistä etua edustavan valtion varjo. Tulokset viittaavat yhteiskunnallisen ja instituutioihin kohdistuvan luottamuksen, sopivan joustavuuden sallimisen sekä epävarmuuden avoimen sanoittamisen tärkeyteen kriisitilanteissa. Lopuksi esitetään viisi kriisinhallinnan kehityskohdetta.

Asiasanat: kriisinhallinta, media, valtioneuvosto, luottamus, päätöksenteko, COVID-19

Abstract

This study examines the management of the COVID-19 crisis as a result of state-society synergy. It provides a macro-level understanding of the societal factors that explain the evolution of Finnish crisis management during the pandemic. Crisis management is addressed through four sub-studies, each of which provides an overview of a subsystem or group of actors that are important in the process. These sub-studies examine the government's strategic crisis management and modes of governance, policy coordination within the government, the dynamics between citizen trust and restrictive measures related to the pandemic, and the active role of the media in managing the crisis.

The shared focus of the sub-studies is the examination of state-society synergy, i.e., crisis management through interconnected and mutually supportive interaction between the state and society. The summary report of the dissertation synthesises the sub-studies to explore the macro-level societal factors that explain the crisis-time actions and reactions of the societal actors analysed therein. The summary's theoretical framework is based on research on crisis management, strategic crisis management, policy coordination, citizen trust, and the role of the media in crisis management. By examining the results of the sub-studies in relation to this literature, the synthesis addresses three research questions:

What societal factors explain the evolution of Finnish crisis management during the coronavirus pandemic? How does the reality of managing the coronavirus pandemic bring crisis management concepts into question and highlight the need for them to be refined? How can the formation of state-society synergy be supported in Finland as part of crisis management?

The dissertation identifies three factors that likely explain Finnish crisis management: the pre-existing culture of trust between citizens and the government; the appropriate alternation between flexibility and rigidity in administrative structures and practices within the government; and the shadow cast by the sovereign state representing the common good. The results highlight the importance of societal and institutional trust, allowing for appropriate flexibility, and openly articulating uncertainty in crisis situations. In addition, five pathways for developing crisis management in Finland are suggested.

Keywords: crisis management, media, trust, decision-making, COVID-19

ESIPUHE

Johdan tämän väitöskirjan alkupisteen vuoteen 2013 ja opintojeni ensimmäiseen vuoteen Helsingin yliopiston ympäristömuutoksen ja -politiikan oppiaineessa. Risto Willamon kandiluennot ympäristötieteestä kannustivat pyrkimään kohti kokonaisvaltaista ajattelua, jossa tieteenalarajat (ne ovat keksittyjä!) eivät häiritsisi hakeutumista kiinnostavien aiheiden ääreen. Nuo luennot inspiroivat minua edelleen ja ovat esimerkkinä innostuksesta ja hyvästä opettajuudesta. Maisterivaiheen harjoittelu Mikko Raskin ohjauksessa Helsingin yliopiston Kuluttajatutkimuskeskuksessa sekä Mikon ja Harri Raision kanssa toteutettu katsaus viheliäisiin ongelmiin olivat ensimmäinen maistiainen tutkijan työstä. Kokemusten pohjalta päätin, että haluan tavoitella tutkijan uraa. Valinta oli oikea.

Pääseminen ympäristömuutoksen ja -politiikan opintoihin oli onnekas sattuma. Onnea oli myös matkassa, kun aloitin Vaasan yliopistossa Ohjaus2020-hankkeen parissa. Noilta ajoilta olen kiitollinen Pirkko Vartiainenille ja Harri Raisiolle nuorelle tutkijalle osoitetusta luottamuksesta ja mahdollisuudesta kirjoittaa muiden mukana. Huoltovarmuuskeskuksen arviointi vuonna 2021 oli ensimmäinen askeleeni kokonaisturvallisuuden tematiikkaan, joka sai jatkoa Suomen Akatemian rahoittamasta IRWIN-hankkeesta sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamasta Welgo-hankkeesta. Minulle iso askel oli valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan osana toteutetun Siviilivalmius yhdessä -hankkeen parissa tehty työ, jossa sain vastuuta loppuraportin ensimmäisenä kirjoittajana. Hankerahoitus eri lähteistä on mahdollistanut kiinnostavan työn väitöskirjatutkijana ja on ollut ratkaisevassa roolissa väitöskirjan valmistumisessa aikataulussa. Olen kiitollinen mahdollisuudesta kirjoittaa väitöskirjaa osana tutkimustyötä.

Hankkeet ja yliopistoyhteisö ovat tuoneet mukanaan kiinnostavia tutkimusaiheita, mutta erityisesti huippuja ihmisiä. On ollut ilo tutkia ja ystävystyä kanssanne. Kiitos siis kaikille yhteistyökumppaneille sekä esimerkillisille tutkijakollegoilleni niin hankkeiden parista kuin Vaasan yliopistosta keskusteluista, ilosta, yhteisistä projekteista, ystävydestä, konferensseista ja opintomatkoista. Olette jättäneet jälkenne minuun sekä tähän väitöskirjaan. Toivon yhteisille hetkillemme jatkoa!

Väitöskirjallani sekä edellä luettelemillani hankkeilla on ollut kaksi yhteistä nimittäjää: työni ohjaajat Harri Jalonen sekä Petri Uusikylä. Kiitän Harria rohkaisevista sanoista, artikkelikäsitteilyjen kriittisestä kommentoinnista ja ammattitaitoisesta ohjauksesta. Kiitos Petrille monista keskusteluista, tutkijan esimerkistä, yhteisistä kirjoitusprojekteista ja mentoroinnista. On ollut myös ilo kirjoittaa

VIII

emeritusprofessori Pertti Ahosen kanssa kahdessa väitöskirjani osatutkimuksessa sekä muissa projekteissa.

Kiitän myös esitarkastajiani professori Jan-Erik Johansonia sekä dosentti Johanna Vuorelmaa kommentteista, jotka antoivat mahdollisuuden tuoda esiin käsikirjoituksesta uupuneita pointteja ennen musteen kuivumista ja väitöstilaisuutta. Kiitän myös professori Johansonia suostumisesta vastaväittäjäkseni. Odotan innolla aurinkoista kesäpäiväämme Vaasassa.

Lopuksi haluan kiittää vanhempiani, perhettäni ja ystäviäni tuesta, keskusteluista, tsempeistä, keskusteluista, nauruista ja ihan jokaisesta päivästä. Kiitos siis äiti ja isä, Pia, Rosa, Erkki, Aleksanteri, Fanny, Fiona ja Coco. Christina, kiitos vankkumattomasta tuestasi, kärsivällisyydestäsi ja kumppanuudestasi. Jokainen päivä kanssasi muistuttaa siitä, mikä on tärkeintä.

Tämä tutkimus on yksi puheenvuoro kokonaisturvallisuuden ja kriisinhallinnan jatkokehittämiselle ja jatkotutkimukselle Suomessa. Neljän osatutkimuksen, tämän yhteenvedon sekä tutkimustulosten lisäksi väitöskirjan tuloksena on myös tutkija itse. Toivon, että saan olla keskusteluissa mukana myös jatkossa, ja että tämä väitöskirja kantaa mukanaan oman nuottinsa.

Kouvolassa 22. huhtikuuta 2025

Ville-Pekka Niskanen

Sisälllys

TIIVISTELMÄ.....	V
ABSTRACT	VI
ESIPUHE	VII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	5
1.2 Tutkimusstrategia ja tieteenfilosofiset lähtökohdat	10
2 KRIISINHALLINTA JA KORONA	15
2.1 Yhteiskunnallinen kriisinhallinta	17
2.2 Kollaboratiivinen kriisinhallinta	20
3 TARKASTELUSSA KORONAKRIISIN HALLINNAN NELJÄ OSATEKIJÄÄ.....	26
4 OSATUTKIMUSTEN MENETELMÄT JA TULOKSET.....	39
4.1 Osatutkimus I – Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö.....	40
4.2 Osatutkimus II – Coordination in Finland: In Search of a Unified Government	44
4.3 Osatutkimus III – Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa.....	49
4.4 Osatutkimus IV – Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa	52
4.5 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista	57
5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	61
5.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin	61
5.2 Tutkimuksen rajoitteet ja itsereflektio	71
5.3 Jatkotutkimustarpeet.....	74
LÄHTEET	75
VIRALLISLÄHTEET.....	104
LIITTEET	105
Liite 1. Osatutkimusten kuvioiden vaihtoehtoiset tekstit.....	105
JULKAISUT	111

Kuviot

Kuvio 1.	Kriittisen realismin perusolettamusta reaali maailman, aktuaali maailman ja empiirisen maailman eroavuudesta ja yhteismitattomuudesta voidaan kuvata kolmella sisäkkäisellä maailmalla, jossa empiirinen ja aktuaali maailma kattavat vain osan reaali maailman kaikista mahdollisista tapahtumista.....	11
Kuvio 2.	Tutkimuksen strategia kriisien hallinnan tarkasteluun koronapandemian kontekstissa	14
Kuvio 3.	Kriisinhallinta ja yhteistoiminnallinen kriisinhallinta....	25
Kuvio 4.	Spesifin ja diffuusin luottamuksen tyyppejä.....	33
Kuvio 5.	Typologia median koronakriisin aikana toimijoihin kohdistamista narratiiveista	55
Kuvio 6.	Yhteen veto osatutkimusten keskeisistä tuloksista.....	59
Kuvio 7.	Emergentti yhteiskunnallinen kriisinhallinta	68

Taulukot

Taulukko 1.	Väitöskirjan osatutkimusten tutkimuskysymykset	8
Taulukko 2.	Politiikkakoordinaation asteikko	30
Taulukko 3.	Median terveyskriiseissä kohtaamia dilemmoja median vastuun, normatiivisen roolin ja toimintalogiikan kautta peilattuna.....	37
Taulukko 4.	Osatutkimukset ja osatutkimusten tutkimuskysymykset	39
Taulukko 5.	Keskeiset Suomen valtioneuvoston koordinaatiotyökalut, käänös osatutkimuksen taulukosta	46

Julkaisut

- [1] Ahonen, Pertti, Niskanen, Ville-Pekka & Uusikylä, Petri (2023). Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 113–130. <https://doi.org/10.37450/ht.122285>. © 2023 Hallinnon tutkimuksen seura. Julkaisijalta on saatu lupa artikkelin julkaisemiseen osana väitöskirjaa.
- [2] Niskanen, Ville-Pekka, Ahonen, Pertti & Uusikylä, Petri (2025). Coordination in Finland: In Search of a Unified Government [manuscript submitted]. Teoksessa Jean-Michel Eymeri-Douzans, Marie Goransson, & Hussein Kassim (toim.), *The Palgrave Handbook of Core Executive Coordination in Europe*. Palgrave Macmillan. Reproduced with permission from Springer Nature.
- [3] Niskanen, Ville-Pekka (2023). Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 221–254. <https://doi.org/10.37450/ht.122204>. © 2023 Hallinnon tutkimuksen seura. Julkaisijalta on saatu lupa artikkelin julkaisemiseen osana väitöskirjaa.
- [4] Niskanen, Ville-Pekka (2025). Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa. *Hallinnon Tutkimus*, 44(1), 25–41. <https://doi.org/10.37450/ht.146049>. © 2025 Hallinnon tutkimuksen seura. Julkaisijalta on saatu lupa artikkelin julkaisemiseen osana väitöskirjaa.

1 JOHDANTO

Yhteiskunnan toimijoille asetetaan kriiseissä vaativia rooleja (esim. Boin & 't Hart, 2003; Boin ja muut, 2017; 't Hart, 2023). Julkishallinnon, viranomaisten ja poliitikkojen tulisi johtaa kriisitilanteita, kohdentaa resursseja kriisien selvittämiseen sekä antaa muille yhteiskunnan toimijoille vaikuttavia ohjeita ja tarvittaessa pakottaa ohjeiden noudattamiseen yhteisen edun vuoksi. Julkishallinnon tulee olla myös varautunut eli valmis kohtaamaan erilaisia kriisejä, kyetä turvaamaan yhteiskunnan normaali toiminta sekä pystyä yhteensovittamaan eri toimijoiden välistä toimintaa kriisitilanteessa.¹ Odotuksia on myös julkishallinnon ulkopuolisille toimijoille. Kansalaiselta vaaditaan valmiutta noudattaa ohjeistuksia, mutta myös henkilökohtaista varautumista ja osaamista toimia kriisitilanteen vaatimalla tavalla. Kansalaisjärjestöjen tulisi olla aktiivisesti mukana kriisitilanteen edellyttämässä avustustoiminnassa. Yri-tysten odotetaan osallistuvan yhteiskunnan kriisivasteeseen ja toimivan yhteisen hyvän puolesta valtionjohdon ja viranomaisten asettamien vaatimusten mukaisesti – mutta myös takaavan omaa toimintakykyään ja tulospotentiaaliaan jatkuvuuden mahdollistamiseksi.

Normatiiviset odotukset hajaantuvat siis useille eri toimijoille ja kriisien hallinta edellyttää yhteiskunnan yhteistoimintaa. Tästä huolimatta kriisien hallintaa lähestytään usein valtiokeskeisesti ja julkishallinnon odotetaan tavanomaisesti olevan ensisijaisessa vastuussa kriisien ratkaisemisesta ja yhteiskunnallisesta turvallisuudesta. Tämä on ymmärrettävää, sillä valtiolla on *de jure* korkeimpana auktoriteettina muilta toimijoilta puuttuvia valtuuksia.² Toisaalta selvää on myös se, että valtio ei kykene hoitamaan laaja-alaisia kriisitilanteita yksin ilman yhteistyötä muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa (esim. Alford & Head, 2017). Syy on pohjimmiltaan yksinkertainen: viranomaisten lukumäärä ja resurssit ovat riittämättömiä verrattuna ei-

¹ Valtiojohtoiseen malliin ajavat kansalaisten asettamat vaatimukset päämäärätietoiselle valtionjohdolle ja kriisijohtamiselle, valtion väkivalta- (M. Weber, 1921) jalainsäädäntömonopolin työkalupakki (Kelsen, 2017), kriisitilanteen vastuunalaistava ja viranomaistoimia edellyttävä poliittinen keskustelu (ks. esim. Boin & 't Hart, 2003), sekä julkiselle toiminnalle lainsäädännössä asetetut vastuut ja velvollisuudet (esim. Karapuu, 2011; Kelsen, 2017, s. 199–200; Parker ja muut, 2020).

² Weberiläisessä (M. Weber, 1946) valtioteoriassa valtiolla nähdään olevan väkivaltamonopoli eli yksinoikeus pakottavan väkivallan käyttämiseen omalla alueellaan (Anter, 2019), schmittiläisesti vaikuttuneissa näkemyksissä puolestaan yksinoikeus perustuslakien muodostamiseen (ks. Minkkinen, 2013). Olen itse vakuuttunut Kelsenin (2017, s. 191–193) analyysistä, jossa nähdään, että valtiolla ei ole lain ulkopuolista valtaa, vaan valtiollinen valta toteutuu silloin, kun lakia käyttävät yksilöt (kuten virkamiehet) tekevät lakiin perustuvia päätöksiä: ”Teko on valtion teko yhtä paljon kuin se on lainsäädännöllisen järjestyksen toteuttamista.” Kelsen näkee, että muuta valtion käsitettä, kuin laki, ei näin tarvittaisi. Valtion valta toteutuu viranomaisten tai poliitikkojen käyttäessä näille laissa suotua valtaa.

viranomaistoimijoiden lukumäärään, vaikuttavuuteen tai niiden yhteenlaskettuihin resursseihin.

Hallinta-ajattelulle (*governance*) tunnusomaista on näkemys yhteiskunnallisesta valasta verkostomaisena, useiden toimijoiden välillä jaettuna kokonaisuutena, jossa valtio yksin ei pidä hallintavaltaa hallussaan (esim. Ansell, 2023; Cairney ja muut, 2019; Pierre & Peters, 2020; Rhodes, 1996; Torfing, 2023;). Hallinnassa yhteiskunnan toiminta ja yhteiskunnan ohjaaminen on tulosta useiden eri toimijoiden verkostoituneesta luonteesta. Palveluntuotannon, lainsäädännön, valvonnan ja ohjauksen vastuita on valtion ohella kansalaisilla, kansalaisjärjestöillä, yrityksillä ja ylikansallisilla järjestöillä. (Esim. Cairney ja muut, 2019; Levi-Faur, 2010; Pierre & Peters, 2020.) Pohdinnat valtion, julkishallinnon, muiden yhteiskunnan toimijoiden ja kansalaisten roolista ovat hallinnan teorioiden ja hallinnan tutkimuksen keskeisiä kysymyksiä (Cairney ja muut, 2019; Pierre & Peters, 2020). Hallinta-ajattelussa ei ole mielekästä päästä lopputulokseen siitä, kenellä yhteiskunnallinen valta on, vaan hyväksyä vallan joustava luonne (Ansell, 2023; Gjaltema ja muut, 2020, s. 1774; ks. myös Duit & Galaz, 2008; Fung, 2006). Ajoittain korostuu hierarkkisuus, toisinaan taas haajantunut valta. Kysymys voi olla pakottavasta vallasta, mutta myös toimijoiden valtaistamisesta.³ Julkishallinnon järjestämistä ja sen suhdetta muuhun yhteiskuntaan idealisoivat paradigmat esiintyvät samanaikaisesti ja päällekkäin: weberiläisen julkisbyrokratian ihanne ei ole kadonnut 1980–1990-luvuilta alkaen jalantilaa saaneen yksityistämistä ja julkishallinnon yritysmäistä johtamista korostaneen uuden julkisjohtamisen paradigman (esim. Yliaska, 2014) alta, eikä uuden julkisjohtamisen⁴ aika ole päättynyt siihen kohdistetusta mittavasta *post-NPM*-kritiikistä huolimatta (Dan ja muut, 2024; Funck & Karlsson, 2020, 2024).

Myös turvallisuustutkimuksessa on 1980–90-luvuilta alkaen siirrytty kohti kokonaisvaltaisempia ajattelutapoja, joissa yhteiskunnan kyky selvitä kriiseistä nähdään riippuvan laajemmasta yhteiskunnasta pelkän valtion sijasta.⁵ Muutos on tapahtunut

³ Ks. kattava koonti vallan erilaisista ilmenemismuodoista Avelino (2021).

⁴ Ks. uuden julkisjohtamisen (*new public management*) periaatteista esim. Hood (1991).

⁵ Laaja turvallisuusajattelu johdetaan usein Kööpenhaminan koulukunnan tutkijoihin. Koulukunnan perustajina pidetään usein Barry Buzania, Ole Wæveria ja Jaap de Vildeä, jotka kirjoittavat keskeisessä *Security: A New Framework for Analysis* -kirjassa (Buzan ja muut, 1998, s. 1–3) turvallisuustutkimuksen laajentamisen pyrkivän irrottautumaan turvallisuuteen usein asetetusta sotilaallisesta leimasta tai valtiofokuksesta. Keskusteluun liittyy tiiviisti *turvallistamisen* (*securitization*) käsite. Kirjoittajien mukaan turvallistamisella tarkoitetaan niitä (diskursiivisia) toimia, joilla jokin poliittisen keskustelun kohde pyritään kehystämään turvallisuusasiaksi tai jopa ekstistentiaaliseksi uhaksi ja näin merkittäviä toimenpiteitä edellyttäväksi. Näin käytännössä mistä tahansa poliittisen keskustelun aiheena olevasta asiasta voidaan tehdä turvallisuusasia (Buzan ja muut, 1998, s. 23–24; ks. myös Balzacq ja muut, 2016). Suomessa poikkeusolovaltuuksien käytön voidaan nähdä jopa edellyttävän turvallistamista, koska valtioneuvoston ja tasavallan presidentin on yhteistoiminnassa todettava

samanaikaisesti, kun on herätty uusiin turvallisuushkiin. Näitä ovat esimerkiksi ilmastomuutoksen aiheuttamat äärimmäiset sääilmiöt, ja luonnononnettomuudet, terrorismi ja ääriajattelu sekä yhteiskunnallinen polarisaatio ja globaalit terveyskriisit. Yhteistä näille kaikille on rajattomuus, joka edellyttää koko yhteiskunnan yhteistä vastetta (ks. esim. Larsson & Rhinard, 2021; Pierre & Peters, 2020; Rhinard, 2021). Laajamittaisiin kriiseihin vastaamisen edellytyksenä pidetään usein laajan toimijajoukon osallistumista yhteiskunnalliseen turvallisuustyöhön, jotta turvallisuustyöllä olisi mahdollisimman paljon tarttumapintaa erilaisiin riskeihin ja yhteiskunta olisi mahdollisimman laajasti suojattu ja varautunut eri osa-alueisiin vaikuttaviin riskeihin.⁶

Kysymys valtion ja yhteiskunnan suhteesta nostaa päätään kriiseissä. Vuoden 2020 maaliskuussa Suomen hallitus päätti käyttää koronaviruksen laajamittaisen leviämisen edessä ensimmäistä kertaa sitten toisen maailmansodan ja 1970-luvun öljykriisin (Johanson ja muut, 2025) sille laissa suotuja poikkeusolovaltuuksia. Vastaavia koronanationalistisia, hallintavaltaa valtionjohdolle ja viranomaisille keskittäneitä, liikkeitä tehtiin myös useissa muissa Euroopan maissa (Bouckaert ja muut, 2020) sekä kansainvälisesti. Carl Schmittin (2005) tunnetaan todenneen suvereniteetin olevan poikkeuksesta päättävän käsissä.⁷ Valtion käytössä olevien pakkokeinojen vuoksi (Peters ja muut, 2022) myös monitoimijainen hallinta tapahtuu ”hierarkian varjossa” (Scharpf, 1994, s. 40–41)⁸ eli valtion ylhäältä alaspäin kohdentuvan vallankäytön mahdollisuuden uhkan vallitessa ja sen kannustamana. Yhteiskunnan toimijat

maassa vallitsevan poikkeusolot (valmiuslaki 1552/2011, 11 §). Wæver (1995) onkin ehdottanut Hobbesin Leviathaniin (1651) viitaten, että yhteiskunnan eliitit tekevät retoriikalla turvallisuusongelmista turvallisuusongelmia. Turvallistamisen käänköpuolena on siten turvallistamisen rajattomuus: mikä vain voi olla turvallisuusasia ja edellyttää siten merkittävääkin responsia (Wæver, 1995).

⁶ Ideaa heijastaa kokonaisturvallisuus eli ”suomalaisen varautumisen yhteistoimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä” eli ideaalitulanteessa käytännössä kaikkien yhteiskunnan toimijoiden kanssa (VNPP, 2.11.2017, s. 7). Erilaiset kokonaisvaltaiset turvallisuustyön järjestämisen mallit onkin mahdollista tiivistää yhteistoimintaa peräänkuuluttaviksi normatiivisiksi malleiksi (ks. Niskanen ja muut, 2024).

⁷ Eli länsimaisissa liberaaleissa demokratioissa tavanomaisesti kansaa edustavien demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden käsissä. Poikkeusoloihin liittyviä poikkeusvaltuuksia käyttöönottaessa suvereniteetti Suomessa oli perustuslain mukaisesti (1999/731, 2 §) kansan, tai tarkemmin tätä edustavan eduskunnan käsissä, sillä eduskunta antoi valmiuslain (2011/1552) mukaisesti lopullisen hyväksynnän hallituksen poikkeusolovaltuuksien käyttöönottoasetuksille (ks. Aer, 2021). Tosin suomalaisessa hallintamallissa valta on *de facto* aina hallituksella hallitusten ollessa käytännössä poikkeuksetta enemmistöhallituksia, eli hallituspuolueilla on enemmistö eduskunnassa (esim. Karvonen ja muut, 2016). Hallituksen yksinvaltaa suitsii hallituksen sisäinen pluralismi eli tarve hallituspuolueiden sisäiseen koordinaatioon ja neuvotteluun: eduskuntaan vietävien ehdotusten tuki on varmistettava myös hallituspuolueiden niiltä kansanedustajilta, jotka eivät ole ministereinä hallituksessa (ks. Niskanen ja muut, 2025).

⁸ Hierarkian varjon käsitteen muotoilivat alun perin Renate Mayntz ja Fritz Scharpf (Scharpf, 1994, s. 40–41).

suostuvat yhteistyöhön valtion kanssa osin valtiokontrollin välttämiseksi ja pitääkseen valtiokontekstissa tehtyjen päätösten toimeenpanovaltaa itsellään (Ansell, 2023; Börzel & Risse, 2010; Christians ja muut, 2009). Pandemian alussa pohdittiin, onko poikkeusolovaltuuksien käyttöönotto ja kansallisvaltioiden korostuminen merkki valtion paluusta politiikan keskiöön valtiollisen vallan horisontaalisen ja vertikaalisen hajaantumisen jälkeen (esim. Pierre & Peters, 2020; van Apeldoorn & de Graaff, 2022; Kundnani, 2022). Kysymys kriisitilanteiden valtiokeskeisestä hallinnasta on kirjoitusaikaan keväällä 2025 ajankohtainen, kun Venäjän hyökättyä Ukrainaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on keskitytty sotilaalliseen varautumiseen, johon valtiolla on yksinoikeus.

Tosiasiassa koronakriisin hallinta riippui muista kuin viranomaistoimijoista myös kriisin kriittisimmillä hetkillä: keskusjohtoisesti päätetyt taudin leviämisen hillintään pyrkivät toimet eivät ole vaikuttavia, jos niitä ei noudateta riittävän laajasti ja mikäli niiden totuudenmukaisuuteen ei luoteta (ks. Vuorelma, 2021). Herkästi tarttuvien tautien hallinta edellyttää siten käytännössä sitä, että mahdollisimman moni kansalainen noudattaa taudin leviämistä hillitseviä rajoituksia ja suosituksia. Yhteistoiminnan varmistaminen edellyttää johtamista ja koordinaatiota, jotta yhteiskunnan eri toimijoiden teot vaikuttaisivat kriisiin lievittävästi. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joiden vaikutukset yhteiskuntaan ja sen yksilöihin ovat pohjimmiltaan johdettavissa monimutkaiseen fysikaalisiin tai biologisiin tekijöihin. Ilmastonmuutoksen (E. Weber, 2010), luontokadon (Kaltenborn ja muut, 2016) tai tarttuvien sairauksien ilmiöiden taustatekijät ja niitä tuottavat mekanismit eivät välttämättä ole havaittavissa ihmisen omin aistein, joten niiden analysointi ja ymmärtäminen edellyttää asiantuntemusta ja tieteellistä selittämistä.⁹ Kansalaisten on siten nojattava kriisitilanteiden ymmärtämisessä ja hallinnassa asiantuntijoiden, viranomaisten sekä (informoitujen)

⁹ Tämä tekee tieteellisistä faktoista myös avoimia kiistämiseksi ja arvottamiseksi. Tähän liittyy läheisesti useita keskusteluja erityisesti tieteen- ja teknologiantutkimuksen sekä tiedon filosofian piiristä. Keskustelu (tieteellisen) tiedon suhteellisuudesta ja sosiaalisesti konstruoiduneesta luonteesta (esim. Hacking, 1999), jossa (luonnontieteellinen) tieto tuotetaan mittauslaitteiden, tutkittavien ilmiöiden, tutkijoiden ja tutkijayhteisön jatkuvassa vuorovaikutuksessa (Latour & Woolgar, 1979) sekä tieteilijöiden väliset kiistat asioiden ”todellisesta” tilasta (Martin & Richards, 1995) osoittavat välttämättömyyden arvovalinnoille tieteelliseen tietoon perustuvassa päätöksenteossa. Evans ja Collins (2008, s. 623) kirjoittavat, “[a]siantuntijat voivat olla parhaita ihmisiä päättämään tosiasioista, mutta he eivät ole välttämättä oikeita ihmisiä tekemään arvovalintoja tuon tiedon käytöstä. Vastaavasti, maallikkokansalaiset eivät ole asiantuntijoita ... juuri koska heiltä puuttuu tämä jäsenyys, he ovat paradoksisesti, parhaassa asemassa tekemään välttämättömiä arvioita tuon tiedon käytöstä.” Koronakontekstissa Vuorelma (2021) on kirjoittanut epäluottamuksen ja tieteellisen tiedon välimaaston *outformaatiosta*, jossa alun perin tieteestä peräisin oleva tieto tai käsitteistö saa eri narratiiveissa uusia poliittisia ja sosiaalisia merkityksiä, näyttäen edelleen tieteelliseltä, mutta irrottautuen alkuperäisestä kontekstista. Kun esimerkiksi laumasuoja-käsite siirtyi tieteestä muuhun käyttöön, ”siitä tuli korona-ajan yhteiskunnallisessa keskustelussa vahvasti latautunut ja tiedollisesti onttu termi”, joka ”valjastettiin poliittisen debatin lyömäaseeksi” (Vuorelma, 2021, s. 9).

päätöksentekijöiden tietoon ja sopeutettava omat toimensa niihin (vrt. Michael, 1996). Näin kriisinhallinta edellyttää usein, että yksilöt ja muut, yhteiskunnan toimijat luopuvat osasta omaa vapauttaan ja noudattavat sekä luottavat asiantuntijoiden ja poliittisten johtajien suosituksiin yhteisen hyvän vuoksi (Nordensvärd ja muut, 2023; Sedgwick ja muut, 2022; Yabunaga & Watanabe, 2022). Kriisinhallinta pohjautuu siten *valtio-yhteiskuntasynergiaan*, eli kriisien hallintaan valtion ja yhteiskunnan toisiaan tukevan ja toisiinsa syvästi kytkeytyneen vuorovaikutuksen kautta (ks. Ansell, 2023; Evans, 1997).

1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Kriisinhallinnan kirjallisuus tiedostaa yhteiskunnan eri toimijoiden merkityksen kriisitilanteiden selvittämisessä, mutta on keskittynyt korostuneesti valtion, viranomaisen ja valtionjohdon roolin analyysiin (ks. Boin ja muut, 2017). Varsin laaja kriisien hallinnan sivupolku käsittelee yhteistoiminnallista ja monitoimijaista kriisien hallintaa (Parker ja muut, 2020). Tosin tässä kirjallisuudessa on usein mukana ajatus koodinoidusta tai tarkoituksellisesta kollektiivisesta kriisivasteesta ja -varautumisesta eli kriisivasteen johtamisesta (vrt. Kapucu & Ustun, 2018; Nohrstedt ja muut, 2018). Tässä tutkimuksessa kriisinhallintaa lähestytään painottaen *hallinta*-sanaa. Tällöin kriisitilanteiden yhteiskunnallisen selvittämisen kokonaisuus näyttäytyy systeemisnä kokonaisuutena, jossa valtio ja muut valtion piirissä toimintaansa järjestävät toimijat hallitsevat kriisiä yhdessä (ks. Ansell, 2023, s. 181–185).

Kriisinhallinnan kuvauksissa on pulaa erityisesti yhteiskunnallisen makrotason perspektiiveistä (vrt. Nordin & Uusikylä, 2023). Makroselitysten puuttuminen on yleisemmin yhteiskuntatieteen haaste, sillä tutkimuspohjainen teorianmuodostus olettaa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa yhteiskunnallisten ilmiöiden olevan usein tulosta useiden yksilöiden sisäisten prosessien ja käytöksen emergenssistä makrotason ilmiöiksi (vrt. Jepperson & Meyer, 2011).¹⁰ Jeppersonin ja Meyerin

¹⁰ Jepperson ja Meyer (2011) kritisoivat Colemanin (esim. 1986) klassista ”ammekuviota”, jossa makrotason yhteiskunnalliset ilmiöt eivät johda suoraan makrotason vaikutuksiin, vaan vaikuttavat makrotason yhteiskunnallisiin ilmiöihin mikro- eli yksilötason kautta. Jepperson ja Meyer (2011) kutsuvat tätä metodologiseksi individualismiksi, jossa ”rakenteellisemmat argumentit ovat parhaimmillaankin vain ’selitysten luonnoksia’, tai väliaikaisia sijaisia myöhemmälle individualistiselle analyysille.” Kirjoittajien tulkintaa Colemanin ammekuvion ja sosiologisen teorianmuodostuksen haitallisesta metodologisesta individualismista eli yksilöpohjaisten ilmiöiden ensisijaisuudesta makrotason ilmiöiden selityksessä on haastettu vahvasti. Abell ja muut (2014, s. 3) näkevät Jeppersonin ja Meyerin ymmärtäneen metodologisen individualismin haasteen väärin: sen sijaan teorianmuodostuksen ongelmana olisikin ennemmin ”korkean tason makrofokus sekä yksilötason ja kollektiivisen toiminnan ja toimijuuden poisleikkaaminen.” Kirjoittajien (Abell ja muut, 2014, s. 4) mukaan ”yksilöt ja toimijat tekevät ratkaisuja siitä, mitä tekoja tehdä, missä työskennellä, kenen kanssa he

(2011, s. 55) mukaan metodologinen individualismi ei ole perusteltua, sillä myös muiden kuin yksilötason selitykset makrotason yhteiskunnallisille ilmiöille ovat mahdollisia. Yhteiskuntatieteellisessä teorianmuodostuksessa on siten usein tarvetta monitasoiselle analyysille, joka huomioi ilmiökokonaisuuksia yksilö- ja makrotasojen ilmiöiden ja tapahtumien vuorovaikutuksen lopputuloksena (esim. Bitektine & Haack, 2015).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on muodostaa makrotason ymmärrystä niistä yhteiskunnassa vaikuttavista tekijöistä, jotka selittävät suomalaisen koronakriisin hallinnan muotoutumista sellaiseksi kuin se oli. Tarkastelen tutkimuksessa koronakriisin aikaista kriisinhallintaa valtion piirissä tapahtuvana toimintana, joka on lopputulosta valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden, yksilöiden sekä organisaatioiden osallistumisesta ja toiminnasta yhdessä ja erikseen. Lähestyn tätä tavoitetta neljän osatutkimuksen kautta, joista kukin luo katsauksen yhteen kriisinhallinnalle keskeiseen toimijaryhmään, kriisinhallinnan osajärjestelmään sekä näiden välisiin suhteisiin Suomessa koronaviruspandemian aikana. Osatutkimukset keskittyvät:

- valtioneuvoston strategiseen kriisinhallintaan,
- valtioneuvoston koordinaatioon,
- kansalaisten instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronarajoitusten dynamiikkoihin ja
- median aktiiviseen rooliin koronakriisin hallinnassa.

Jokaisen osatutkimuksen kontekstina on keväästä 2020 kevääseen 2022 kestänyt koronapandemian akuutti jakso tai tarkemmat aikapisteet tällä aikavälillä. Tässä yhteenvedossa osatutkimuksista pyritään tunnistamaan makrotason linjoja ja

vuorovaikuttavat tai kannalle asettuvat, ja nämä valinnat muotoilevat havaitsemaamme sosiaalista kudelmaa.” Makrotason rakenteet näin edeltäisivät yksilöä ja voisivat siten toimia yksilöiden toimintaa mahdollistavina tai rajoittavina tekijöinä, mutta voisivat myös muokata yksilöiden toiminnan pohjalta (Abell ja muut, 2014, s. 7). Ylikosken (2021) Coleman-analyysin perusteella tämä on saattanut olla ammekuvion alkuperäinen tavoite, ja sen tavoitteena on voinut olla kuvata makro- ja mikroselitysten välisiä yhteyksiä sekä yhtenäisriippuvuuksia. Keskustelun makro- ja mikroselitysten ensisijaisuudesta yhteiskunnallisten ilmiöiden selittämisessä voidaan nähdä heijastelevan klassista yhteiskuntatieteellistä ja tieteenfilosofista keskustelua siitä, mikäli yksilöiden toiminta tuottaa sosiaalisia rakenteita, tai mikäli sosiaaliset rakenteet tuottavat yksilötason toimintaa (Danermark ja muut, 2019). Kaksi keskeistä tästä dualismista eteenpäin pyrkivää mallia tai teoriaa ovat Roy Bhaskarin sosiaalisen toiminnan transformationaalinen malli (transformational model of social activity) sekä Anthony Giddensin rakenteistumisen teoria (structuration), jotka molemmat saavoittavat yhteiskuntaa ja sosiaalista toimintaa rakenteiden sekä toimijuuden välisen vuorovaikutuksen tuloksena (Danermark ja muut, 2019).

toimintamalleja kriisinhallintaan sekä rakentamaan kattavaa kokonaiskuvaa eri toimijoiden osallistumisesta hallintatoimiin ja -tapoihin koronakriisin kontekstissa.

Osatutkimus I (Ahonen ja muut, 2023) tarkastelee strategista kriisinhallintaa valtioneuvoston keskeisten strategia-asiakirjojen kautta ja selvittää minkälaisia hallintatapoja strategioissa hahmotellaan koronakriisiin vastaamiseksi. Mikäli kriisinhallintaa lähestytään valtion ja yhteiskunnan yhteistoimintana ja näiden synergiana tapahtuvana kokonaisuutena, on kiinnostavaa myös tarkastella, kuinka valtio näkee muiden yhteiskunnan toimijoiden roolin kriisitilanteessa.

Osatutkimus II (Niskanen ja muut, 2025) selvittää valtioneuvoston politiikkakoordinaatiota, eli sitä, kuinka poliittista päätöksentekoa yhteensovitetaan Suomen valtioneuvostossa. Tutkimus on kirjallisuuskatsaus, jossa tehdään myös huomioita valtioneuvoston sisäisestä koordinaatiosta koronaviruspandemian aikana. Poliittikkakoordinaatio on keskeinen osa kriisinhallintaa, sillä koronakriisin kaltaiset laajamittaiset kriisitilanteet eivät rajaudu vain yhdelle politiikkalohkolle, vaan niiden hallinta valtioneuvostotasolla edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä ja yhteensovittamista (ks. Peters, 2016).

Osatutkimus III (Niskanen, 2023) on kiinnostunut koronapandemian hallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin kohdistuvan kansalaisluottamuksen vaihtelusta suhteessa koronapandemian aikaisiin rajoitustoimenpiteisiin ja koronavirustilanteeseen. Instituutioihin kohdistuva kansalaisluottamus on keskeinen osa koronan kaltaisten tarttuvien terveyskriisien hallintaa, koska tarttuvia tauteja voidaan lääkkeellisten keinojen puuttuessa torjua ainoastaan yksilöiden käytöksellä. Mikäli kansalaiset eivät luota viranomaisiin ja päätöksentekijöihin, eivät he todennäköisesti luota koronaviruksen vastaisiin ohjeisiin ja suosituksiin tai noudata niitä. Tutkimus antaa myös viitteitä siitä, mikäli koronan aikainen kansalaisluottamus perustuu instituutioiden koronapandemian aikaisen suoriutumisen arviointiin (tuotospainotteinen luottamus) vai mikäli instituutioita pidetään luotettavina siksi, että niiden oletetaan toimivan luotettavalla tavalla (syötepainotteinen luottamus).

Osatutkimus IV (Niskanen, 2025) tutkii median aktiivista roolia kriisitilanteessa. Media ei ainoastaan välitä kriisiin liittyvää tietoa, vaan medialla on myös diskursiivista valtaa, jonka kautta se voi pyrkiä vaikuttamaan eri toimijoiden toimintaan ja käytökseen kriisitilanteessa. Medianarratiivit voivat siten kannustaa ja vastuunalaistaa yksilöitä tai organisaatioita oikeanlaisena pidettyyn toimintaan kriisitilanteiden aikana.

Osatutkimusten tarkemmat tutkimuskysymykset on koostettu taulukkoon 1. Osatutkimusten tulokset on raportoitu väitöskirjaan liitetyissä artikkeleissa. Summaan myös osatutkimusten keskeisimmät tulokset luvussa 3.

Taulukko 1. Väitöskirjan osatutkimusten tutkimuskysymykset

Osatutkimus	Tutkimuskysymykset
<i>I Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö</i>	Millaisia ongelmien hallinnan pyrkimyksiä ja menetelytapoja esiintyi Suomessa COVID-19-pandemian aikana vuosien 2020 ja 2021 poikkeustilojen yhteydessä sekä liittyen pandemian hallinnan hybridimalliin?
<i>II Coordination in Finland: In Search of a Unified Government</i>	Millaisia ovat koordinaatio, koordinaatorakenteet sekä koordinaatioon liittyvät tehtävät Suomen valtioneuvostossa?
<i>III Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa</i>	Kuinka kansalaisten luottamus pandemianhallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin on muuttunut Suomessa suhteessa rajoitustoimenpiteiden muutoksiin toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välisenä ajanjaksona?
<i>IV Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa</i>	Mitkä toimijat esiintyvät koronakriisiin liittyvien pääkirjoitusten narratiiveissa sankareina, syyllisinä, uhreina tai vastuunalaisina ja missä määrin? Minkälaisilla narratiiveilla media on asettanut pääkirjoituksissa terveyskriisiin hallintaan osallistuneiden toimijoita narratiivisiksi hahmoiksi?

Tässä väitöskirjan yhteenvedossa teen synteessin osatutkimusten tuloksista. Yhteenvedo asettaa osatutkimusten tulokset aiemman kriisinhallinnan tutkimuksen kontekstiin ja tekee huomioita kriisien hallinnasta koronapandemian valossa. Yhteenvedon teoreettinen viitekehys pohjaa kriisinhallinnan sekä strategista kriisinhallintaa, luottamusta, politiikkakoordinaatiota ja mediaa kriisinhallinnan kontekstissa käsittelevään tutkimukseen.

Väitöskirjan yhteenvedon *ensimmäinen tutkimuskysymys* tarkastelee tavoitteen mukaisesti niitä piileviä makrotason tekijöitä, jotka voivat selittää osatutkimuksissa havaittuja yhteiskunnan vasteita kriisissä. Tähän tutkimuskysymykseen vastataan synetisoidulla osatutkimuksen tuloksilla:

K1: Mitkä yhteiskunnalliset tekijät selittävät suomalaisen kriisinhallinnan muotoutumista koronaviruspandemian aikana?

Toinen tutkimuskysymys on teoriaorientoituneempi ja pyrkii kontribuutioon kriisinhallinnan teorioille ja tutkimukselle:

K2: Millä tavoin koronapandemian hallinnan todellisuus haastaa ja edellyttää kriisinhallinnan käsitteistön tarkentamista?

Hallintotiede on ongelmaorientoitunut tieteenala, jonka tavoitteena on julkishallinnon toimintaa koskevan tieteellisen tiedon muodostamisen ohella parantaa yhteiskunnan tilaa ja kehittää julkishallinnon käytäntöjä, ohjausmenetelmiä ja toimintaa paremmin kansalaisia palveleviksi (vrt. esim. Autioniemi, 2019; Jäntti ja muut, 2022; Raadschelders, 2008; Virtanen ja muut, 2011). Toisin sanoen pyrkimyksenä on tukea julkisen toiminnan perustana olevien arvojen toteutumista (Paananen ja muut, 2022) – Suomen kontekstissa näitä ovat pohjimmiltaan kansanvaltaisuus, oikeusvaltioperiaate ja muut perustuslain (731/1999) mukaiset perusoikeudet (Pekkola ja muut, 2023). Toisen tutkimuskysymyksen taustaolettamana on, että demokraattinen kriisinhallinta edellyttää usein valtion ja muun yhteiskunnan yhteistoimintaa (vrt. Ansell, 2023; Bynander & Nohrstedt, 2020). Esitän siksi luonteeltaan normatiivisen *kolmannen tutkimuskysymyksen*, johon vastaamalla pyrin suosituksiin kriisinhallinnan kehittämiseksi Suomessa:

K3: Miten kriisinhallintaa tulee kehittää Suomessa tutkimuksen tulosten valossa?

Väitöstutkimuksella on kolmeen tutkimuskysymykseen vastaamisen lisäksi myös neljäs tavoite, joka ei ole varsinainen tutkimuskysymys. Väitöskirjan ja sen osatutkimusten kirjoittaminen suomeksi ei ole itsestään selvää. Saarikiven ja Koskisen (2023) selvityksen mukaan suomalaisissa yliopistoissa tehtyjen väitöskirjojen kieli oli vuonna 2021 englanti 86 prosentissa väitöskirjoista, kun suomenkielisiä väitöskirjoja oli vain 12 prosenttia. Tämä tutkimus pyrkii siten edistämään suomenkielistä tieteen tekemistä ja tieteellistä keskustelua sekä kehittämään kriisien yhteiskunnalliseen selvittämiseen liittyvää käsitteistöä.¹¹ Suomen kielellä julkaiseminen itsessään on usein yksi suomenkielisen tieteen merkittävä kontribuutio, koska se tuo kansainvälisiä tieteellisiä keskusteluja pienelle kielialueelle (Sorsa, 2019).¹²

Tutkimuksen yhteiskunnallinen merkittävyys on uuden tiedon luomisessa. Tieto koronapandemian hallinnasta useiden yhteiskunnallisten toimijoiden yhteistoiminnan

¹¹ Ansiokkaita koronakriisiä tutkivia ja suomenkielistä kriisinhallinnan käsitteistöä edistäviä töitä ovat muun muassa Ketolan (2024) ja Rantamäen (2024) väitöskirjat.

¹² Tämä on edellyttänyt myös runsaasti kääntämistä englannista suomen kielelle. Kaikki tässä työssä esiintyvät käännökset lähteiden alkuperäiskieliltä suomeksi ovat kirjoittajan omia. Otan siten täyden vastuun käännösten mahdollisista tulkinnallisista eroavaisuuksista tai käännösvirheistä ja ohjaan lukijan ensisijaisesti alkuperäistekstien äärelle. Käännöstyötä on tuettu sanakirja-artikkeleilla sekä aiempien tutkijoiden käyttämällä käännöksillä. Silloin, kun käännöksessä on tukeuduttu aiemman kirjoittajan käyttämään käännökseen, olen pyrkinyt myös viittaamaan suomenkielisen käännöksen lähteeseen. Monitulkintaisemmissa käännöksissä olen säilyttänyt myös alkuperäisen termin tekstiin hakasulkeissa.

tuloksena ja tätä yhteistoimintaa tukeneista taustatekijöistä tukee tulevaisuuden kriiseihin varautumista sekä kriisitilanteiden aikaisten toimien muotoilu. Lisäksi kriisiaikojen valtio-yhteiskuntasynergiaa tukevien tekijöiden tarkastelu edistää myös kansanvaltaisuuden toteutumista, sillä se tuo esiin vaihtoehtoja kriisitilanteissa yleisille valtaa keskittävälle vastauksille kriisiin (ks. Boin ja muut, 2017) ja korostaa myös valtion ulkopuolisten toimijoiden roolia kriisitilanteiden selvittämisessä. Tutkimus kehittää myös ymmärrystä valtio-yhteiskuntasynergiaan liittyvistä kriisinhallinnalle olennaisista osatekijöistä sekä kriisinhallinnan valtio-yhteiskuntasynergian dynamiikoista.

1.2 Tutkimusstrategia ja tieteenfilosofiset lähtökohdat

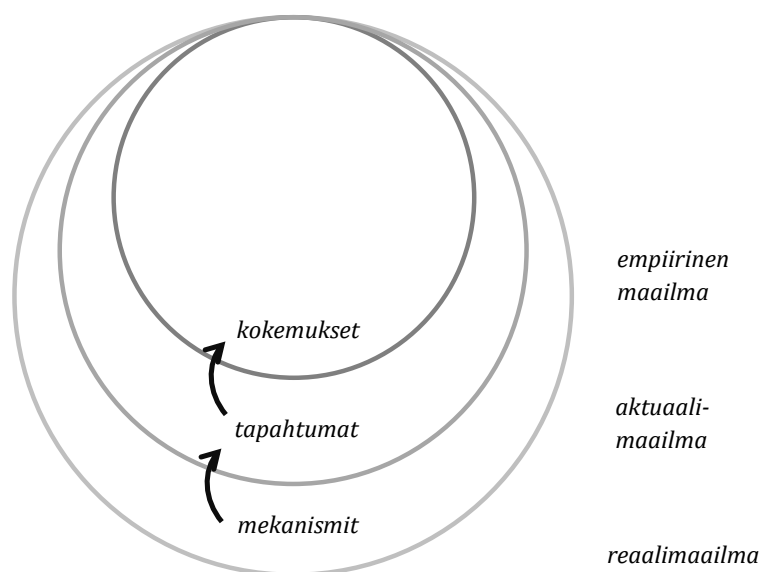
Omaksun tutkimuksen tieteenfilosofiseksi lähestymistavaksi kriittisen realismin (Bhaskar, 2008; 2009; 2015; ks. Maisuria & Banfield, 2022).¹³ Kriittisen realismin mukaisesti en pidä tutkittavasta ilmiöstä saatavaa tietoa täysin sosiaalisesti konstruoituneena tai positivistisesti tai empiristisesti täysin inhimillisestä väliintulosta vapaana.¹⁴

Kriittisen realismin perustavanlaatuisena huomiona on, että tarkasteltavista ilmiöistä ei ole mahdollista saada puhdasta tietoa tieteellisin menetelmin, koska menetelmillä on aina rajoitteita suhteessa tarkasteltuun ilmiöön, ja koska tarkasteltu ilmiö ei koskaan ilmene sen puhtaassa muodossaan, vaan tietyissä kontekstissa (Jessop, 2016). Todellisen ilmiökentän tarkastelua rajoittavat edelleen menetelmien ja inhimillisen tarkastelun eli empirian rajoitteet. Kriittinen realismi olettaa, että on olemassa ihmisen empirisesti tekemistä havainnoista riippumaton ”todellinen”

¹³ Bhaskaria voidaan pitää kriittisen realismin perustajana, vaikkakin kriittisen realismin tieteenfilosofian vaikutteet voidaan johtaa Rom Harrén empirismikritiikkiin (Kuorikoski & Ylikoski 2006). Vaikka kriittisen filosofian tieteenfilosofian perusta on Bhaskarin kolmessa teoksessa: *A Realist Theory of Science* (1975), *The Possibility of Naturalism* (1979) sekä *Scientific Realism and Human Emancipation* (1986) (Maisuria & Banfield, 2022), Vandenberghe (2014, s. 3) näkee, että “[k]riittinen realismi ei ole yhden miehen, Bhaskarin, keksintö, vaan hänen positivismin tuhoamisensa on niin perusteellista, radikaalia ja voimakasta että se saa miettimään, kuinka perinteiset kertomukset tieteestä ovat kyenneet pitämään parhaimmat meistä kahlittuina niin pitkään.” Kuten filosofisille teksteille on ominaista, alkuperäistekstejä käsitellään ja avataan usein niiden myöhempien tulkintojen ja synteisien kautta, mikä on perusteltua erityisesti hankalien tieteenfilosofisten tekstien kohdalla. Bhaskaria on pidetty vaikealukuisena (Vandenberghe, 2014), mikä on myös oma kokemukseni. Tässä esittämäni kriittisen filosofian avaus perustuu suurelta osin tällaisiin myöhempiin tulkintoihin.

¹⁴ Elder-Vassin (2010) mukaan kriittinen realismi on maltillista konstruktionismia. Hän viittaa tällä siihen, että kriittinen realismi hyväksyy todellisuuden sosiaalisen rakentumisen, mutta myös sosiaalisen todellisuuden ulkopuolisen todellisuuden olemassaolon. Kriittinen realismi on keskittien tieteenfilosofia, jonka vastakohtia ovat koko maailmaa sosiaalisesti rakentuneena pitävä radikaali konstruktionismi (Elder-Vass, 2010) sekä empiristä havainnointia ainoana mahdollisena tieteellisen tiedonmuodostuksen tapana pitävä positivismi (ks. Quine, 1951; Zhang, 2023).

maailma, joka aiheuttaa empiirisessä maailmassa havainnoitavia ilmiöitä. Näin *reaalimaailman mekanismit* tuottavat *aktuaalimaailman ilmiöitä*, joita voidaan havainnoida *kokemuksina empiirisessä maailmassa* (kuvio 1, Bhaskar, 2008; Mingers, 2014).¹⁵ Havaittujen ilmiöiden sekä mahdollisten ilmiöiden välillä on kuilu: empiirisesti todetut ilmiöt eivät koskaan vastaa reaalimaailman ilmiöiden moninaisuutta tai niitä piileviä mekanismeja, jotka tuottavat empiirisesti havaittuja ilmiöitä (Bhaskar, 2008; Mingers, 2014). Koska reaalimaailman ilmiöistä ei ole mahdollista hankkia suoraa tietoa, tutkijoiden on nojattava empiirisen maailman tarkasteltavissa oleviin ilmiöihin ja tulkittava näiden ja muun tiedon pohjalta mahdollisia selittäviä mekanismeja havainnoiduille ilmiöille.



Kuvio 1. Kriittisen realismin perusolettamusta reaalimaailman, aktuaalimaailman ja empiirisen maailman eroavuudesta ja yhteismitattomuudesta voidaan kuvata kolmella sisäkkäisellä maailmalla, jossa empiirinen ja aktuaalimaailma kattavat vain osan reaalimaailman kaikista mahdollisista tapahtumista (mukaillen Mingers, 2014, s. 20; täydennetty pohjaten Bhaskar, 2008, s. 47)

Mikäli todellisuutta lähestytään kuvion 1 mukaisesti sisäkkäisinä maailmoina, joissa ihmisen ymmärrys rajoittuu ihmisen havainnoimaan ja kielellä kuvailemaan sosiaalisesti konstruoituneeseen empiiriseen maailmaan, osoittautuvat kieli ja empiirisen maailman kuvailuun käytetyt käsitteet olennaisiksi. Kuten Danermark ja muut (2019, s. 36) toteavat, "[t]ieteelliset havainnot ja teoriat ovat aina käsiteriippuvaisia mutta eivät käsitteiden määrittelemiä." Tällä kirjoittajat viittaavat juuri siihen, kuinka

¹⁵ Suomenkieliset käsitteet ovat kirjoittajan käänös, Roy Bhaskarin (2008, s. 46–47) alkuperäistermit maailmoille ovat *Domain of the Real*, *Domain of Actual* ja *Domain of Empirical*.

empiirinen maailma ei koskaan vastaa täydellisesti aktuaalimaailmaa, joka ei vastaa koskaan reaalimaailmaa. Kriittisen realismin ontologian lähtöpisteekseen ottava tiede ei siten pyri täydelliseen kuvaan todellisuudesta, vaan "enemmän tai vähemmän todenmukaiseen tietoon tästä todellisuudesta" (Danermark ja muut, 2019, s. 36).

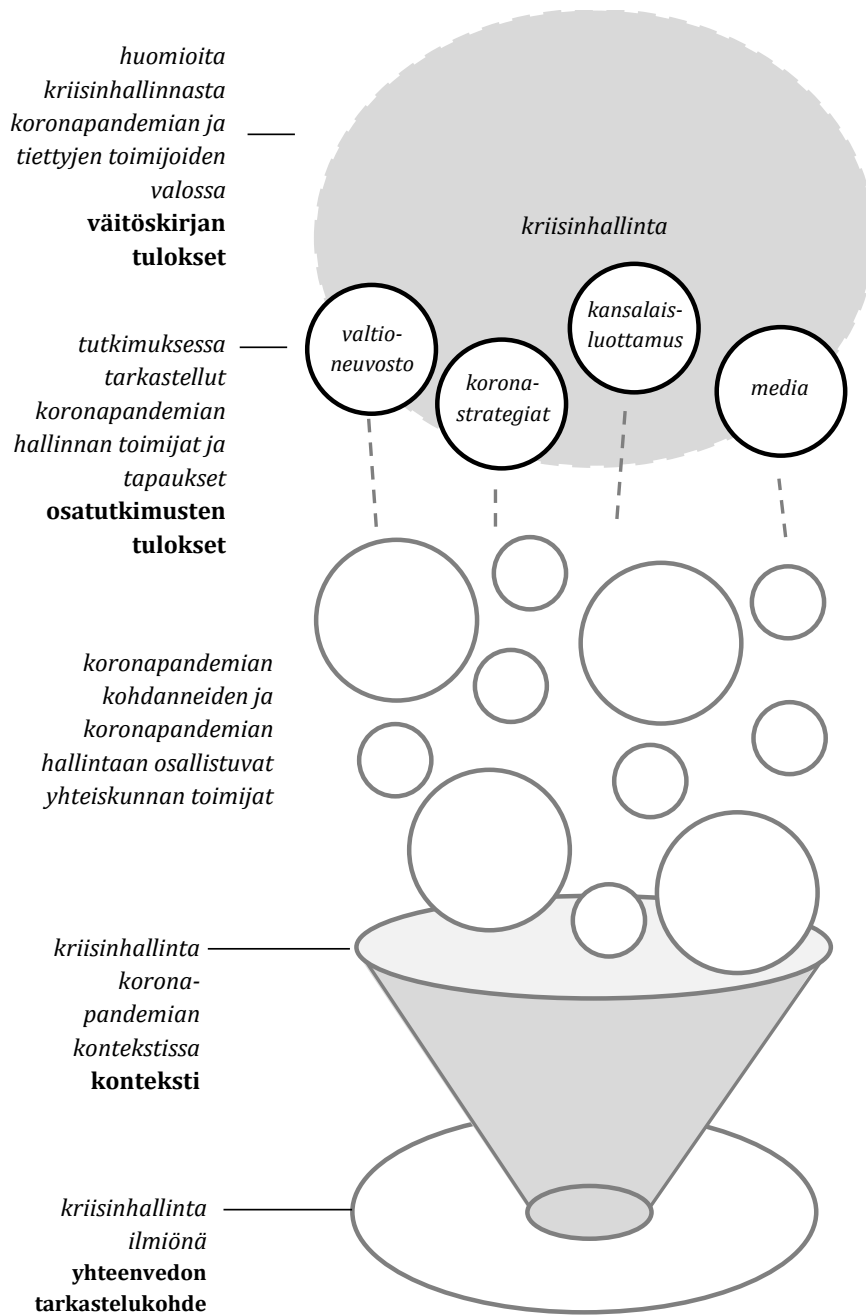
Reaalimaailman piilevien mekanismien tulkintaa empiirisen maailman kokemusten pohjalta kutsutaan kriittisen realismin tieteenfilosofiassa ja kriittiseen realismiin perustuvassa metodologiassa *retroduktioksi*. Retroduktiossa teorioita muodostetaan tekemällä empiiristen havaintojen pohjalta päätelmiä siitä, kuinka mekanismien tuloksena havainnoitu ilmiö on todennäköisimmin käynyt toteen (Mukumbang ja muut, 2021). Retroduktiossa pyritään siten teoretisoimaan jälkikäteisesti ja saapumaan ajatustyön (ja aiemman tiedon, kuten aiemmassa tutkimuksessa muotoiltujen teorioiden) kautta selitykseen siitä, mikä reaalimaailman mekanismi on todennäköisimmin tuottanut empiirisesti havainnoidun ilmiön (Mukumbang ja muut, 2021). Owensin (2011, s. 11) mukaan kriittisen realismin mukainen tiede on siten "herkistynyt sekä havainnoinnille että tulkinnalle ja keskittyy muodostamaan ymmärrystä piilossa olevista rakenteista ja mekanismeista, jotka tuottavat luonnontieteellisiä ja sosiaalisia ilmiöitä".

Zachariadis ja muut (2013, s. 866) tunnistavat aiempaan kirjallisuuteen pohjaten retroduktiolle neljä keskeistä vaihetta. Ensimmäiseksi *kuvataan* tutkimuksen kohde ja tunnistetaan keskeisiä ilmiökokonaisuuksia, näihin liittyviä teorioita sekä aineistoja, joiden kautta tutkimuskohdetta olisi mahdollista lähestyä. Seuraavaksi toteutetaan *retroduktiivinen analyysi*, jossa myös muodostetaan hypoteeseja "mahdollisista mekanismeista tai rakenteista, jotka kykenevät tuottamaan havaittuja, mitattuja tai koettuja ilmiöitä" (Zachariadis ja muut, 2013, s. 866). Kolmannessa vaiheessa *arvioidaan ja poistetaan* vaihtoehtoisia selityksiä (tai hypoteeseja) ja pyritään näin pääsemään selitykseen siitä, kuinka "eri mekanismit vuorovaikuttavat tiettyjen olosuhteiden vallitessa ja kuinka ne myötävaikuttavat sosiaalisiin ilmiöihin" (Zachariadis ja muut, 2013, s. 866). Viimeistä vaihetta kirjoittajat kutsuvat *toiminnaksi*, jossa tutkimuksessa tehtyjä huomioita tuodaan sidosryhmien tietoisuuteen ja pyritään näin validoimaan tehtyjen havaintojen ja tehtyjen kausaalisten selitysten hyväksyttävyyttä (Zachariadis ja muut, 2013). Tässä väitöskirjan yhteenvedossa Zachariadis ja muiden (2013) vaiheista *kuvaukset, retroduktiivinen analyysi sekä vaihtoehtoisten hypoteesien arviointi ja poistaminen* ovat läsnä vahvimmin. Viimeisen *arviointin ja poistamisen* vaiheen osalta tutkimuksessa on pyritty arvioimaan tuloksia suhteessa aiempaan tutkimukseen ja teorioihin.

Vaikka tämän väitöskirjan empiirisiä aineistoja hyödyntävien osatutkimusten metodologiassa on kriittisestä metodologiasta vaikuttuneita piirteitä, tutkimukset eivät

kiinnity ”vahvempaan” metodologiseen kriittiseen realismiin, jossa kriittinen realismi leikkaa läpi kaikkia tutkimuksellisia valintoja.¹⁶ Sen sijaan kriittinen realismi toimii tutkimuksessa epistemologisena perustana eli kuvauksena tieteellisen tiedon suhteesta todellisuuteen sekä tieteellistä päättelyä ohjaavana metateorianana (esim. Owens, 2011). Retroduktiivisesta metodologiasta vaikuttuen en tee tässä yhteenvedossa ainoastaan suoria päätelmiä yksittäisten osatutkimusten tuloksista, vaan pyrin tulkitsemaan retroduktiivisesti osatutkimuksen tulosten sekä aiemman kirjallisuuden pohjalta kriisinhallinnan valtio-yhteiskuntasynergian esiintymistä ja syntymistä mahdollisesti selittäviä syvemmän tason mekanismeja. Tutkimusstrategia sekä osatutkimusten ja väitöskirjakokonaisuuden suhde tarkasteltavaan kriisinhallintailmiöön on osoitettu tarkemmin kuviossa 2. Tutkimuksen tarkastelukohteena on *kriisinhallinnan* ilmiö eli yhteiskunnan eri toimijoiden osallistuminen kriisitilanteiden hallintaan ja erityisesti valtio-yhteiskuntasynergia kriisitilanteiden hallinnassa. Tätä ilmiötä tarkastellaan *koronakriisin* kontekstissa, josta osatutkimuksiin on valittu tarkasteluun neljä tapausta.

¹⁶ Kuvailisin Zachariadiksen ja muiden (2013) lähestymistapaa tällaiseksi vahvemmaksi kriittiseksi realismiksi. Tutkijat käyttivät tutkimuksessaan metodologiaa, jossa yksittäistä tarkkarajaista ilmiötä tarkasteltiin määrälliseen aineistoon perustuvien tilastollisten mallien sekä useiden laadullisten aineistojen kautta: retroduktion ja kriittisen realismin ideaalit leikkaavat koko tutkimuksen toteutuksen läpi.



Kuvio 2. Tutkimuksen strategia kriisien hallinnan tarkasteluun koronapandemian kontekstissa

2 KRIISINHALLINTA JA KORONA

Marras-joulukuussa 2019 Wuhanin kaupungissa Kiinassa havaittiin ennen tunnetun virustyyppi ihmiseen tarttuneena.¹⁷ Viruksen globaali leviäminen alkoi vuoden 2020 tammikuussa. Suomessa virusta todettiin eurooppalaisessa mittakaavassa aikaisessa vaiheessa tammikuun lopussa kiinalaisella turistilla (Onnettomuustutkintakeskus, 2021). Virus alkoi levitä laajemmin Euroopassa maaliskuussa, jolloin myös WHO julisti koronan pandemiaksi (11.3.2020). Monien muiden maiden tavoin Suomen hallitus ja tasavallan presidentti totesivat maassa vallitsevan poikkeusolot 16.3.2020 (Onnettomuustutkintakeskus, 2021). Hallitus otti käyttöön valmiuslain sille suomaa valtuuksia ja asetti ennennäkemättömiä rajoituksia: kouluja siirrettiin etäopetukseen ja Uusimaa suljettiin hetkeksi muusta maasta. *Koronakriisi alkoi*.

Kriisitilanteiden ratkaisemista lähestytään usein valtiokeskeisesti. Kriisijohtamisen ja turvallisuustutkimuksen kirjallisuus korostaa viranomaisten ja valtionjohdon keskeistä roolia kriisien selvittämisessä.¹⁸ On totta, että yhteiskunnallinen toiminta tapahtuu käytännössä aina valtion raameissa.¹⁹ Turvallisuustutkimuksessa (esim. Snow, 2019) ja hallinnan tutkimuksessa²⁰ (esim. Pierre & Peters, 2020) valtio on perusta, jonka ympärille muu yhteiskunnallinen toiminta rakentuu. Valtio instituutiona takaa pysyvyyttä, varmuutta ja rauhaa, ja tätä kautta mahdollistaa muiden yhteiskunnan ja valtion piirissä toimintaansa järjestävien toimijoiden olemassaoloa (Fligstein & McAdam, 2015, s. 71). Keskeisimmässä roolissa valtio on silloin, kun lain mukainen

¹⁷ Koronan alkuperää tarkastelevat Holmes (2024) sekä Holmes ja muut (2021).

¹⁸ Valtio ja sen parissa tehtävät päätökset (jotka usein käyvät toteen lainsäädäntönä, joka puolestaan ohjaa sekä valtiota että sen piirissä toimintaansa ja olemassaoloaan järjestäviä muita toimijoita) ovat pitkälti yhteiskunnallisen elämän keskiössä. Thomas Hobbesin *Leviathanissa* (1651) esittämä teesi yksilön yläpuolisen vallan tarpeesta yksilönvapauksien varmistamiseksi pitää paikkansa käytännössä jo siksi, että koko makrotason globaali järjestys on rakentunut valtioiden ja näiden välisten suhteiden ympärille. Idea valtiosta on vahvasti normatiivinen ja implikoi sitä, että jokin valtiollinen eli lainsäädännöllinen järjestys on legitiimi (vrt. Gilley, 2006). Tästä näkökulmasta valtio on tarpeen, jotta sen kansalaisia ja näille valtion piirissä määritellyn lain mukaisia oikeuksia voitaisiin suojella oikeuksien kanssa ristiriidassa olevilta intresseiltä (Snow, 2019).

¹⁹ Myös valtiollisen vallan siirtämisestä johtuvassa monitasohallinnan tilanteessa (multi-level governance, esim. Cairney ja muut, 2019) valtiota voidaan pitää korkeimpana auktoriteettina, koska valtio on toimija, joka on siirtänyt toimivaltuuksiaan ylikansalliselle toimielimelle (Pierre & Peters, 2020, s. 7; vrt. Snow, 2019, s. 36). Näin esimerkiksi EU-lainsäädännön ensisijaisuusperiaate pohjautuu siihen, että valtio on ensin hyväksynyt omissa lainsäädännössään EU-lainsäädännön ensisijaisuuden.

²⁰ Tosin, valtion roolia ehdottomana perustana myös haastetaan jatkuvasti eri suunnista (alemmat ja ylemmät hallinnan tasot) sekä eri toimijoiden (paikallishallinto, yritykset) toimesta (Pierre & Peters, 2020, s. 6–8). Näin valtion rooli ei ole pysyvä, vaan jatkuvassa muutoksessa.

järjestys on uhattuna: sodissa, väkivallanteoissa, sisäisissä levottomuuksissa, tai kun oikeus omistukseen on vaarassa.²¹

Puhtaimmillaan valtio on laki eli kokoelma instituutioita, jotka säätelevät eri toimijoiden ja yksilöiden välisiä suhteita. Valtioon sisältyy viranomaisia ja viranhaltijoita, joille on annettu laissa valtuudet käyttää lain suomaa valtaa (Kelsen, 2017). Laki, instituutiot, yhteiskunnalliset toimijat, kansalaiset ja intressiryhmät suitsivat valtion suvereniteettia: valtio on lopulta vain osittain suvereeni sen tarvitessa eri toimijoita päätösten implementointiin ja valtion joutuessa varmistamaan päätösten legitimitetti kuuntelemalla ja yhteensovittamalla toimijoiden näkemyksiä (Katzenstein, 1987; Pierre & Peters, 2020, s. 24–26). Toisaalta valtion valta ja sille kuuluvat valtuudet käyvät ilmi erityisesti kriiseissä, jotka mahdollistavat valtionjohdolle ja viranomaisille erityisvaltuuksia (ks. Boin ja muut, 2017). Suomessa koronakriisiä pyrittiin hallitsemaan pitkälti keskusjohtoisesti pääministerin ja muiden ministereiden johdolla (Ahonen ja muut, 2023; Tiihonen, 2021). Läpi pandemian korkeana säilynyt kansalaisten luottamus instituutioihin osoittaa, että kansalaiset myös odottivat vahvaa johtajuutta ja valtion responsia (Niskanen, 2023), mikä on yleistä kriisitilanteissa (esim. Mueller, 1970).

Torfin (2023, s. 9) kuvaa oivallisesti keskusjohtoisuutta: ”...tämänhetkinen julkisen hallinnan oikeana pidetty oppi [orthodoxy] pohjautuu keskeisesti huomioon hallituksesta [government] kokoelmana formaaleja poliittisia ja hallinnollisia instituutioita, jotka käyttävät julkista valtaa, säättävät yhteiskunnan yleisestä suunnasta, ja tekevät kollektiivisesti sitovia ja byrokraattisesti toimeenpantuja päätöksiä”. Tätä kokonaisuutta ”ohjaa epäsuorasti kansa sen valitsemien edustajien kautta” (Torfin, 2023, s. 9). Torfin kuvaus heijastaa perinteistä edustuksellisen demokratian ideaalia, jossa vaaleilla valittujen kansaa edustavien poliittisten päätöksentekijöiden linjaukset toteutetaan ammattimaisesta ja itsenäisestä virkamiehistöstä koostuvassa julkishallinnossa (Ansell, 2023, s. 31–34). Perinteinen näkemys weberiläisten ideaalien mukaisesta julkishallinnosta on juurtunut vahvasti julkiseen ja poliittiseen keskusteluun. Näin on siitä huolimatta, että transaktionaaliset tulosperustaisen ohjauksen tavat, transformatiiviset näkökulmat julkishallinnon kyvystä luoda julkista arvoa sekä ei-valtiollisten toimijoiden merkittävää roolia yhteiskunnissa korostavat verkostonäkökulmat haastavat klassisen julkisbyrokratian roolia (Ansell, 2023; Torfin, 2023).²²

²¹ Mikäli valtiolta purettaisiin libertalistisen ideaalin mukaisesti kaikki muut tehtävät ja vastuut, jäisi jäljelle yövartijavaltio, jossa valtiolla olisi ainoastaan yksilönvapauksien (kuten oikeus elämään ja omistamiseen) turvaamiseen liittyviä vastuita muun palvelutuotannon sijasta (katsaus yövartijavaltiokeskustelusta, ks. Holcombe, 2004).

²² Kansalaiset suhtautuvat virkatyön poliittiseen ohjaukseen ministeriöissä varsin penseästi (vrt. Metelinen 2022), mikä on linjassa weberiläisen (M. Weber, 1946) ideaalin kanssa ei-poliittisesta virkahenkilöstä.

Vastaavasti hallinnon tutkimuksen nykykirjallisuuden perusteeksi on yhteiskuntien sekä niiden laajempien toimintaympäristöjen kompleksisuus ja tämän julkishallinnolle asettamat haasteet (ks. Ansell ja muut, 2022; Jalonen, 2025). Paananen ja muut (2022, s. 13) tunnistavat suomalaisen hallinnon tutkimuksen kontekstissa keskeisiä haasteita olevan muiden ohella ”väestön ikärakenteeseen ja alueiden eriytymiseen liittyvät muutokset, hyvinvointierojen kasvu, ilmastonmuutos ja luontokato, kansainväliset kriisit, politiikan painopisteiden heilahtelu, demokratian murros sekä digitalisaation uudet vaatimukset työelämässä ja johtamisessa.” Suhtaudun itse kriittisesti väitteeseen yhteiskuntien ja maailman jatkuvasta kompleksistumisesta ja näen todellisuuden enemmän luontaisen kompleksisena.²³ Tällöin *yhteiskuntamme kohtaavat jatkuvasti entistä kompleksisempia ongelmia, joihin on pystyttävä vastaamaan* -puheessa olisi kyse heräämisestä ihmisen kyvyttömyyteen ohittaa luonnon lainalaisuuksia. Kompleksisuus on siten yhteiskunnan pysyvä haaste, jonka keskellä poliittishallinnollisten järjestelmien on luovittava. Bruno Latourin (1993, s. 46–47) sanoin, ”emme ole koskaan olleet moderneja”: ihminen, luonto, kieli ja todellisuus ovat kaikki ovat toisiinsa yhteen kietoutuneita eikä ole olemassa näistä irrallista todellisuutta (Hekman, 2009). Näin yhteiskunta ja inhimillisen todellisuuden ilmiöt olisivat ensisijaisesti kompleksisia ja toissijaisesti ennakoitavissa (esim. Geyer & Rihani, 2010).²⁴

2.1 Yhteiskunnallinen kriisinhallinta

Viitataan kriisinhallinnalla (*crisis management*)²⁵ tässä tutkimuksessa organisaatioiden, yhteiskuntien, valtioiden, yksityisen tai julkisen sektorin johtajien tai näiden ja

²³ Julkishallinnon tutkimuksen kompleksisuusajattelun merkittävä kontribuutio on esimerkiksi *Public Management Review*'n kompleksisuus-teemanumero vuodelta 2008 (Teisman & Klijn, 2008). Kysymys kompleksisuuden vähenemisestä tai kasvamisesta on avoin kysymys myös termodynamiikan lakien ja maailmankaikkeuden rakenteen kanssa työskenteleville fyysikoille sekä kompleksisia adaptiivisia systeemejä tutkiville biologeille (ks. Lineweaver ja muut, 2013). Ihmisen kokemus maailman kompleksisuudesta on todennäköisesti vahvistunut viime vuosikymmenten aikana. Globalisaatio, tiedonvälityksen nopeutuminen ja helpottuminen tarkoittavat sitä, että ihmiset voivat olla jatkuvassa yhteydessä toisiinsa ja maailman tapahtumiin maantieteellisestä sijainnista tai sosiaalisesta asemasta tai ryhmästä riippuvatta (ks. Torfing, 2024). Maailma, johon on mahdollista olla jatkuvasti yhteydessä, on kokemuksena kompleksinen ja jatkuvaa reagointia vaativa (ks. Manzerolle & Kjösen, 2012)

²⁴ Myös kompleksisuusajattelu tunnustaa tiettyjen säännönmukaisuuksien ilmentymisen myös kompleksisissa järjestelmissä. *Emergenssissä* on pohjimmaltaan kyse kompleksisuuden tuloksena syntyvistä uusista ominaisuuksista, jotka ovat enemmän kuin toistensa summa (Geyer & Rihani 2010, s. 59).

²⁵ Kansainvälisessä kirjallisuudessa kriisinhallinnalle on olemassa kolme samankaltaista käsitettä: kriisien hallinnan tai kriisijohtamisen suora *käännös crisis management* (Sanastokeskus TSK ry., 2017), hätätilannejohtamiseksi kääntyvä *emergency management* sekä suurimitaisten katastrofien johtamista korostava katastrofijohtaminen eli *disaster management*. Crisis-, emergency- ja disaster-käsitteitä käytetään kirjallisuudessa jokseenkin toisiaan korvaavina tai päällekkäisinä, eikä niiden välille tehdä englanninkielisessä tieteellisessä

muiden toimijoiden verkostojen tekemiin toimenpiteisiin, joilla pyritään varautumaan, hallitsemaan, vastaamaan sekä toipumaan ja oppimaan kriiseistä.²⁶ *Kriisit* muokkaavat ja rikkovat perustavanlaatuisia ymmärryksiä yhteiskunnan olemuksesta ja arkisesta toiminnasta (‘t Hart, 1993, s. 39). Ne ovat epäjatkuvuustiloja, jotka edellyttävät yhteiskunnan toimijoilta vastausta tilanteen palauttamiseksi ”normaaliin”, hyvänä koettuun tilaan, tai mikäli tämä ei ole mahdollista, uuteen mutta stabiiliin tilaan (‘t Hart 1993, s. 39; Boin & ‘t Hart, 2022). Laajamittaiset yhteiskunnalliset kriisit vaikuttavat suureen määrään ihmisiä ja saattavat aiheuttaa uhkaa näiden hengelle, terveydelle, omaisuudelle, toimeentulolle, yleiselle hyvinvoinnille tai yhteiskunnassa tärkeinä pidetyille arvoille. Rosenthalin ja muiden (1989, s. 441–447) mukaan kriisit ovat usein *uhka* tärkeinä pidetyille arvoille. Toiseksi kriisejä ympäröi monesti *epävarmuus* niiden luonteesta ja ennen kriisiä ylipäänsä kriisin toteutumisen mahdollisuudesta. Kolmanneksi kriiseille on leimallista *kiire*: kriisit edellyttävät usein ratkaisua tai toimia niiden selvittämiseksi mahdollisimman pian.

Kaikki kolme piirrettä olivat läsnä myös koronakriisissä. Korona oli uhka ihmisten terveydelle, hengelle ja hyvinvoinnille, taloudelle sekä yhteiskuntien perustavanlaatuisille arvoille. Virus levisi matkailijoiden mukana nopeasti maiden välillä ja tehokkaasti sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Pandemian hillintä edellytti siten viranomaisilta ja valtionjohdolta päätöksiä mahdollisista rajoituksista ja ohjeistuksista jo aikaisessa vaiheessa kriisiä: uusia tarttuvia tauteja voidaan hillitä käytännössä ainoastaan ihmisten käyttäytymisen muutoksella eli sosiaalisia kontakteja ja liikkumista rajoittamalla, pesemällä käsiä, käyttämällä kasvomaskoja, sekä eristämällä tartunnan saaneita (esim. Conti, 2008; Sharma ja muut, 2021). Päätöksiä hankaloitti koronakriisin alkuvaihetta leimannut epävarmuus viruksen leviämistavasta, sen aiheuttaman sairauden vakavuudesta, pandemian etenemisestä sekä globaalista suojavälineiden saatavuudesta (Onnettomuustutkintakeskus, 2021). Vertaisarvioitu tieteellinen tieto oli erityisesti kortilla pandemian edetessä nopeammin kuin tieteen prosessit kykenivät tuottamaan tietoa (Blanco Sequieiros & Hokkanen, 2020). Vajavaisesta tiedosta huolimatta päätöksiä oli tehtävä nopeasti. Kriisin alkuvaiheessa viitattiin usein käytön madaltamiseen, eli pyrkimykseen rajoittaa viruksen leviämistä väestössä, jotta terveydenhuollon kantokyky ei ylittyisi ja hoitoa tarvitsevat saisivat sitä. Tämä olisi tärkeää tehdä nopeasti, koska tartuntojen määrä voi kasvaa eksponentiaalisesti,

kirjallisuudessa useinkaan tarkkaa eroa (Al-Dahash ja muut, 2016). Suomen kielessä ja koronakriisin kontekstissa on puhuttu niin *kriisihallinnasta*, *kriisinhallinnasta* kuin *kriisin hallinnasta*. Käytän tässä työssä sanakirjamääritelmän (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2024) sekä suomen kielen yleisesti vakiintuneen tavan mukaisesti yhdyssanamuotoista käsitettä *kriisinhallinta*, jossa yhdyssanan etuosa on genetiivissä (vrt. Kolehmainen, 2011).

²⁶ Tämä määritelmä vastaa ymmärrykseni mukaan myös kansainvälisen *crisis management* -kirjallisuuden laajempia ymmärryksiä kriisinhallinnasta (vrt. esim. Boin ja muut, 2017). Tätä määritelmää vastaavasti Kielitoimiston sanakirjassa kriisinhallinta ymmärretään *sotilaspoliittisena tai muunlaisena toimintana kriisin ehkäisemiseksi tai rauhoittamiseksi* (Kotimaisten kielten keskus & Kielikone Oy, 2024).

mikäli virus pääsee leviämään väestössä vapaasti (Puttonen, 2020). Leviämisen rajoittamiseen pyrittiin heti pandemian aikaisessa vaiheessa erinäisillä sosiaalisen kanssakäymisen rajoituksilla (esim. Feng ja muut, 2020). Kiireulottuvuutta kuvaa koronakriisin aiheuttama poliittinen ja yhteiskunnallinen paniikki, jossa koronapandemiaan kiinnitetty poliittinen huomio, mediahuomio ja muu julkinen keskustelu ruokivat toisiaan ja vaatimuksia vahvemmille kriisireaktioille (Karadimas, 2022).

Kriisit ovat pohjimmiltaan sosiaalisesti rakentuneita ja siten poliittisia. Sama tapahtuma voidaan tulkita välittömiä ratkaisuja edellyttäväksi kriisiksi tai epäkriisiksi, joka ei ole kiireinen eikä siten vaadi välitöntä reaktiota tai reaktiota lainkaan (ks. Boin ja muut, 2009; Geisemann & Geiger, 2024; Gigliotti, 2020) riippumatta siitä, onko kriisillä todellisia "fyysisen maailman" vaikutuksia.²⁷ Estesin (1983, s. 445) mukaan kriisi on olemassa, "mikäli sen koetaan olevan olemassa." Pandemian poliittisuus ilmeni eroavina näkemyksinä sen hillitsemiseksi käytettävistä toimista sekä keskusteluina siitä, tulisiko toimissa priorisoida taloutta, terveyttä, yksilönvapauksia vai sosiaalista hyvinvointia. Sosiaalisesti konstruoituneen koronakriisin käänköpuoli oli tiettyjen toimijoiden ja poliittisten ryhmien levittämät epäilykset viruksen olemassaolosta, virukseen liittyvän tieteellisen tiedon paikkansapitävyydestä ja taudin hillitsemisen strategioita ja hoitokeinoja kiistettiin (Briggs & Hallin, 2024; Hotez, 2023). Boinin ja muiden (2021) mukaan koronakriisissä olennaista oli myös erilaisten eliittien rooli pandemian kriisimäärittelyssä. Ilmastomuutoksen tavoin virusten aiheuttamat terveystieteelliset kriisit ovat osin "piilossa" maallikkotarkastelulta: molempien syvempään ymmärtämiseen ja selittämiseen tarvitaan asiantuntemusta sekä tieteellisiä menetelmiä ja työkaluja. Näin tieteilijöiden, asiantuntijoiden ja poliitikkojen rooli on ollut keskeinen kriisin ja kriisiin liittyvien politiikkatoimien määrittelyssä sekä laajemman julkisen ymmärryksen sanoittamisessa ja muodostamisessa (Boin ja muut, 2021, s. 27–28).

Kriisinhallinnan kirjallisuus on varsin pirstoutunutta rinnakkaisiin keskusteluihin, eikä yhtä kriisien hallinnan tutkimuksen paradigmaa ei ole olemassa (ks. Bundy ja muut, 2017; James ja muut, 2011; Pursiainen, 2018; Riggio & Newstead, 2023). Pursiainen (2018, s. 103–104; ks. myös Christensen & Lægreid, 2018) tunnistaa kriisinhallinnan tutkimukselle kolme rinnakkaista linjaa:

- 1) poliittisen johdon kriisinhallintaroolin tarkasteluun keskittyvä *kognitiivis-institutionalistinen* kriisinhallinnan tutkimus,

²⁷ Pursiainen (2020, s. 56) puhuu riskitutkimuksen konstruktivistis-normatiivisesta koulukunnasta, joka korostaa riskien sosiaalisesti konstruoitunutta luonnetta riskien todellisten vaikutusten tai aiheuttaman vaaran sijasta. Tämän vastakohtaksi kirjoittaja asemoi riskiarviot eli prosessit, joissa "konkreettiset riskit tunnistetaan, niiden todennäköisyydet ja seuraukset analysoidaan, mieluiten määrällisin menetelmin, ja lopulta arvioidaan, mitkä riskit tai riskien osatekijät tulee priorisoida erityistoimien kohteeksi".

- 2) kriisinhallintaa yleisemmin *julkishallinnon* toimintana lähestyvä tutkimus,
- 3) kriisinhallintaan *organisaatioiden* eli usein yritysten näkökulmasta keskittyvä tutkimus (ks. myös Pearson & Clair, 1998).

Käytännössä kriisinhallinnan tutkimus keskittyy herkästi johtamisperspektiiviin ja poliittisen johdon, julkishallinnon ja päätöksenteon ensisijaisuuteen kriisitilanteiden ratkaisemisessa, eli kahteen ensimmäiseen edellä esiteltyyn paradigmaan. Valtion ja viranomaisten ensisijaisuutta kriisien ratkaisijoina korostavat valtion kontekstissa ensisijaiset legalistiset ja konstitutionalistiset tavat kriisin hallitsemisessa: mikäli kriisin osa on tietyn hallinnonalan vastuulla tai mikäli kriisi uhkaa perustuslain toteutumista, on valtioelinten ja viranomaisten vastuulla ottaa se haltuun (vrt. Kelsen, 2017). Valtion ja viranomaisten vastuun korostamista kohti ajavat usein myös kansalaisten odotukset (Boin ja muut, 2017) ja kansalaisten vahva luottamus siihen, että poliittinen johto ja virkamiehet hallitsevat tilannetta (Mueller, 1970). Boin ja muut (2021, s. 13) lähestyvät kriisien hallintaa *ammattillisena* sekä *poliittisena taitona*, jossa tarvitaan ennakoinnin, tilannekuvan ja -ymmärryksen muodostamisen kykyjä, koordinoitua, ja ohjauskykyjä, mutta myös kykyä sanoittaa ja kehystää kriisi siten, että (toivotut) päätökset ja toimenpiteet ovat mahdollisia ja poliittisesti hyväksyttävissä (ks. myös Kuhlmann ja muut, 2021; Wodak, 2022). Kriisien hallinta on pohjimmiltaan hallinnollista ja poliittista ohjausta ja toimintaa, johon kriisit tuovat mukaan yllättävyyden ja edellytyksen nopealle vastaukselle (vrt. Dror, 2017, s. 3). Viranomaistoiminta on usein taipuvaista negatiiviseen koordinaatioon, jossa korostetaan ministeriöiden vastualueiden erottelua poikkihallinnollisen yhteistyön sijasta (Scharpf, 1997, s. 38; alun perin, Scharpf, 1972; Christensen & Lægreid, 2018; Lægreid & Rykkja, 2015). Tällöin myös kriisitilanteita lähestytään helposti siilomaisesti ja hallinnonalakohtaisesti. Johtamisteon A odotetaan johtavan lopputulokseen B, vaikka todellisuus olisi A:sta, B:stä, X:stä ja Y:stä muodostuva kompleksinen verkosto, jota yksi hallinnonala ei voi täysin hallita (esim. Scott, 1998).

2.2 Kollaboratiivinen kriisinhallinta

Kriisinhallinnan kolmen edellä esitellyn, eli valtioiden poliittiseen johdon, julkishallinnon sekä yritysten ja muiden kuin julkisten organisaatioiden toimintaan keskittyvän paradigman ohelle voidaan tunnistaa myös neljäs paradigma, joka pyrkii vastamaan kriisien osatekijöihin purkamisen reduktionistiseen luonteeseen ja lähestymään kriisinhallintaa laajemman yhteiskunnan vastetta vaativana kokonaisuutena:

- 4) *kollaboratiivisella* eli *yhteistoiminnallisella kriisinhallinnalla* (*collaborative crisis management*) viitataan yhteiskunnan eri toimijoiden itsenäisiin ja

yhteisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään hallitsemaan kriisitilanteita koko yhteiskunnan laajuisella koordinoitulla vasteella (esim. Parker ja muut, 2020).

Yhteistoiminnallisella kriisijohtamisella viitataan siten yhteiskunnallisen kriiseihin varautumisen, kriisivasteen sekä kriiseistä palautumisen yhteistoiminnalliseen luonteeseen, joka vaatii poikkihallinnollista, monitasoista ja yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyötä (esim. Bynander & Nohrstedt, 2020; Olsén ja muut, 2023; Parker ja muut, 2020). Bynander ja Nohrstedt (2020, s. 1) ovat määritelleet kollaboratiivisen kriisijohtamisen ”useiden autonomisten toimijoiden yhteiseksi pyrkimyksiksi työskennellä organisaatorajojen, toimivaltuuksien ja sektorirajojen yli nyky-yhteiskuntaamme häiritseviin kriiseihin ja äärimmäisiin tapahtumiin varautumiseksi, vastaimiseksi ja niistä oppimiseksi.” Kirjoittajien (Bynander & Nohrstedt, 2020, s. 2–3) mukaan kollaboratiivinen kriisijohtaminen liittyy läheisesti yhteiskuntaturvallisuuden (*societal security*), kokonaisvaltaisten koko yhteiskunnan merkitystä kriisitilanteiden haltuunotossa korostavien koko yhteiskunnan (*whole-of-society*) paradigmojen, yhteiskuntien kriisipalautumisen ja kriisien vastustamisen kykyjen resilienssi-keskustelun, riskien vähentämisen (*risk reduction*) sekä kriiseihin liittyvän poikkihallinnollisen ja hallinnon tasojen väliseen koordinaatiokeskusteluun. Kollaboratiivisen kriisijohtamisen taustalla on ajatus siitä, että kriisien kompleksisuus edellyttää yhteiskunnan toimijoiden laaja-alaista osallistumista. Valtio yksin ei kykene hallitsemaan kompleksista todellisuutta, jolloin on välttämätöntä siirtää vastuuta myös muille toimijoille ja näiden toiminnalle (esim. Cairney ja muut, 2019; Daviter, 2017; Head & Alford, 2015; Jessop, 2016; Noordegraaf ja muut, 2019).

Kollaboratiivisen kriisinhallinnan lähestymistavan tarpeen puolesta puhuu organisaatiotutkimuksen klassinen teoria rajoittuneesta rationaalisuudesta (*bounded rationality*) eli ihmisen ja organisaatioiden kyvystä huomioida päätöksenteossa vain rajallinen määrä tekijöitä sekä rajallinen kyky tehdä tietoon perustuvia järkeilyjä päätöksiä (Cairney ja muut, 2019, ks. myös Kahneman, 2011).²⁸ Siten poliittisen

²⁸ Kunnia rajoittuneen rationaalisuuden idean jäsentämisestä annetaan usein taloustieteilijä Herbert A. Simonille (Simon, 1957) joka kritisoi taloustieteissä vallalla ollutta ja jossakin määrin edelleen vallalla olevaa rationaalisen, hyödyn maksimointiin pyrkivän ihmisen mallia (ks. Campitelli & Gobet, 2010). Myöhemmin Daniel Kahneman ja Amos Tversky ovat ehdottaneet kognitiotieteellisten tutkimustensa perusteella ihmisen ajattelun pohjaavan kahden vuorottelevaan järjestelmään: nopeisiin heuristiikkoihin eli ajattelun oikopolkuihin pohjaavaan systeemiin 1 sekä pohdintaan ja abstraktimpaan ja pohtivampaan puntarointiin kykenevään systeemiin 2. Näistä epärationaalisempi systeemi 1 on herkemmin aktivoituvaa ajattelun ja päätöksenteon tapa, kun taas systeemiin 2 perustuva ajattelu vaatii erityistä keskittymistä ja aktiivista pyrkimystä tällaiseen ajatteluun (Kahneman, 2011). Rationaalisen päätöksenteon ihanne – tai myytti – elää kuitenkin vahvana. Bottici (2004) kritisoi poliittisen filosofian klassikoita siitä, että ne lähestyvät poliittista prosessia usein rationaalisenä toimintana. Tämä on harvoin todellisuuden kuva, vaan ennemmin paikkaansa pitämätön

päätöksenteon agendalla eli päätöksentekijöiden, virkamiesten, median ja kansalaisten aktiivisessa pohdinnassa voi olla kerralla vain rajallinen määrä asioita (Jones & Baumgartner, 2005). Tämä koskee myös kriisitilanteita, joissa tyydytään usein ”tyydyttävään ratkaisuun, joka perustuu epätäydelliseen tietoon ja kognitiivisten harhojen [bias] läsnä ollessa” (Pursiainen, 2018, s. 106). Tällä kulmalla kollaboratiivista kriisinhallintaa on mahdollista lähestyä vastauksena inhimillisille rajoituksille. Mikäli ihmiset ja näiden muodostamat organisaatiot ovat erehtyväisiä todellisuuden edessä eivätkä kykene hallitsemaan ja vastaamaan todellisuuden haasteisiin sen kompleksisuuden ja inhimillisen ajattelukyvyn rajoitusten vuoksi, on vain järkevää hajauttaa hallintaa useammille toimijoille (vrt. Pursiainen, 2018, s. 106–107). Näin kompleksisuuden haasteeseen vastataan itsessään kompleksisella ja hajautetulla hallintajärjestelmällä (Schneider ja muut, 2017), jolla on enemmän kontaktipintaa sekä vaikutuspisteitä hallinnan kohteena olevan yhteiskunnan eri osiin. Yhteiskuntaa ja sen monia osia kyetään onnistuneemmin ohjaamaan tahdottuun suuntaan (esim. Pierre & Peters, 2020; Schneider ja muut, 2017). Tämän lisäksi päätöksenteko ja toimenpiteet eivät ole yhden kognitioltaan rajoittuneen yksilön vastuulla, vaan hajautuneet laajemmalle toimijajoukolle.

Suomessa kollaboratiivisen kriisinhallinnan paradigmaa voidaan pitää vallitsevana yhteiskunnallisten kriisien kohtaamisen ja selvittämisen ideaalina, joka on varsin laajasti hyväksytty eri hallinnonaloilla sekä valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden parissa (Niskanen ja muut, 2024; Niskanen & Uusikylä, 2025). Kokonaisvaltaisempaa ja yhteistoiminnallista lähestymistapaa kriisitilanteiden hallintaan on sanoitettu 1970-luvulta alkaen kokonaisuunpuolustuksen käsitteen (Riipinen, 2008) ja 2010-luvulta alkaen kokonaisturvallisuuden käsitteen alle (Valtonen & Branders, 2021). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (VNPP, 16.1.2025, s. 12) mukaan:

“Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille. Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla. Lähtökohtana toimivat normaaliolojen järjestelyt ja lainsäädäntö.”

Kuten Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sanoitetaan, onnistuneen kollaboratiivisen kriisinhallinnan edellytyksenä on yhteiskunnan toimijoiden välinen yhteistyö sekä lakiin perustuva yhteistoiminnan koordinaatio ja johtaminen. Nämä vastaavat laajalla tasolla myös kriisinhallinnan kirjallisuudessa tunnistettuja onnistuneelle yhteiskunnalliselle tai kollaboratiiviselle kriisinhallinnalle olennaisia elementtejä.

myytti: politiikassa painoarvoa on myös yksilöiden ja ryhmien omaksumalla ideologialla (Bottici, 2004).

Olsénin ja muiden (2023) mukaan yhteistoiminnallisen kriisinhallinnan ytimessä ovat:

- 1) jaetun tilannekuvan kokoaminen ja jakaminen,
- 2) yhteisen tavoitesuunnan muodostaminen ja jakaminen,
- 3) aktiviteettien ja resurssien koordinointi ja jakaminen sekä
- 4) kansalaisviestinnän ohjaaminen ja koordinaatio.

Ansell ja Boin (2019, 1082) vetävät aiemmasta kirjallisuudesta yhteen vastaavia, verkostomaiselle kriisinhallinnalle ja tämän ohjaamiselle keskeisiä tekijöitä: *jaetun ymmärryksen luomista (sense-making)*, *kriittisten strategisten päätösten tekemistä*, toimijoiden välistä *koordinaatiota* sekä *merkityksellistämistä* eli kriisitilanteen ja kriisivasteen selittämistä ja kommunikointia.

Kollaboratiivisen kriisinhallinnan ja yleisemmin, kriisinhallinnan, paradigmoja voidaan kuitenkin edelleen kritisoida valtiokeskeisyydestä, joka peittää alleen muun eivaltioollisen yhteiskunnan emergenttiä, ohjaamatonta ja itsenäistä roolia sekä valtioyhteiskuntasynergian merkitystä kriisinhallinnalle. Pohjaan kritiikkini siihen, että valtio on implisiittisesti läsnä myös edellä tunnistetuissa yhteistoiminnalliselle kriisinhallinnalle tärkeiksi tunnistetuissa tekijöissä: mikäli yhteistoiminnallinen kriisinhallinta pohjaa koordinaatioon, on selvää, että jonkin toimijan on otettava koordinoijan rooli. Tässä koordinoijan – ja usein myös kriisinhallinnan keskeisimpien intressien asettajan roolissa – toimii usein valtio. Suomen kokonaisturvallisuusmallin kontekstissa Virta ja Branders (2016) ovat kritisoineet mallin käytännön sovellusta todellisuudessa hyvin valtiojohtoiseksi toiminnaksi, jossa kansalaisten osallistamista on käytännössä käytetty viranomaisten ja poliittisen johdon määrittelemän turvallisuuspolitiikan legitimointiin.

Koordinoijan tehtävä on toki tärkeä. Edustuksellisen demokratian prosessien kautta legitimitettinsä saaneella valtiolla on koordinaatiovaltaa. Yhteiskuntien verkostoimaista hallintaa käsittelevissä teorioissa kuten hallinnan (Ansell, 2023), verkostohallinnan (Sørensen & Torfing, 2009) ja metahallinnan (Gjaltema ja muut, 2020) kirjallisuudessa johtajan, koordinoijan tai metahallinnoijan rooli annetaan usein valtiolle. Kuten Ansell (2023, s. 219) toteaa, nopeaa päätöksentekoa vaativissa tilanteissa ei välttämättä ole mahdollisuutta aikaa vievälle ja hitaammalle osallistuvalla ja monitoimijaiselle hallinnalle. Metahallinnassa valtion roolina on ohjata muista yhteiskunnan hallintaan osallistuvista toimijoista koostuvia verkostoja siten, että niiden toiminta tukisi demokraattisessa prosessissa tehtyjen päätösten toteutusta (Sørensen & Torfing, 2009). Samanaikaisesti on myös huomioitava muiden yhteiskunnan

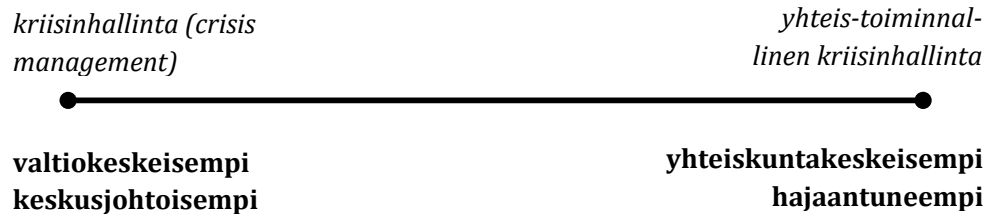
toimijoiden toimijuus ja reaktio valtion hallinnalle (Pierre & Peters, 2020, s. 40–41). Tästä näkökulmasta valtion voisi nähdä ensin *luovan yhteisiä tavoitteita* edustuksellisten demokraattisten päätöksenteon prosessien kautta ja sen jälkeen *etsivän tapoja näiden tavoitteiden toteuttamiseen* (Pierre & Peters, 2020, s. 168). Nämä toteuttamisen tavat taasen pitävät välttämättä sisällään myös muita kuin julkishallinnon toimijoita.

Governance-kirjallisuuden²⁹ keskeinen teesi on, että yhteiskuntien ohjaamiseen liittyvää valtaa ei ole ainoastaan valtiolla, vaan tämä on hajaantunutta useille eri toimijoille ja luonteeltaan verkostomaista, kompleksista ja emergenttiä. Pierren ja Petersin (2020, s. 58) mukaan *governance*-paradigman keskiössä olisi siten sen analyysi, ”kuinka [valtion] auktoriteettia harjoitetaan muiden toimijoiden resurssien ja tavoitteiden rinnalla”. Valtio on hallinnassa osallisena eri tavoin osana hallinnan verkostojen ja niiden muotoilua, mutta ei välttämättä hallinnan keskiössä. Ansell (2023) ehdottaa *governance*-tutkimuksessa olevan kyse *valtio-yhteiskunta-synergian* tarkastelusta.³⁰ Kirjoittajan mukaan keskittyminen siihen, kuinka valtio ja yhteiskunta voivat tukea toisiaan hallinnassa, ylittää jännitteen valtioon ja julkisbyrokraatiaan keskittyvien weberiläisten näkökulmien sekä muun yhteiskunnan ensisijaisuutta yhteiskunnan ohjaamisessa korostavien alhaalta ylöspäin -näkökulmien välillä. Synergiafokus ei olisi siten niinkään kiinnostunut siitä, missä hallintavalta sijaitsee, tai mikä toimija on johdossa, vaan siitä, kuinka valtio ja verkostot voivat tukea ja hyötyä toisistaan yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa (Ansell, 2023).

Vaikka yhteistoiminnallinen kriisinhallinta ei ole merkittävällä tavalla törmännyt kriisinhallinnan kirjallisuuden kanssa (ks. esim. Tierney, 2012), sen voidaan nähdä korostavan juuri tätä kriisinhallinnan yhteiskuntalähtöisempää puolta. Kriisinhallinnan ja kollaboratiivisen kriisinhallinnan välistä suhdetta on mahdollista kuvata esimerkiksi janalla, jossa kriisinhallinta viittaa tavanomaisesti valtiokeskeisempään kriisinhallintaan, ja sen yhteistoiminnallinen ulottuvuus kriisinhallinnan yhteiskuntakeskeisempiin ja hajaantuneempiin piirteisiin (kuvio 3).

²⁹ *Governance*-käsitteen ja -teorioiden suomenkielinen käännös on *hallinta*. Koska käännöstä on hankala käyttää yhdessä *kriisinhallinta*-käsitteen kanssa, viittaa tässä kohdassa tähän kirjallisuuteen sen englanninkielistä *governance*-termiä käyttäen.

³⁰ Ansell (2023) antaa kunnian valtio-yhteiskuntasynergian käsitteestä Evansille (1997).



Kuvio 3. Kriisinhallinta ja yhteistoiminnallinen kriisinhallinta

3 TARKASTELUSSA KORONAKRIISIN HALLINNAN NELJÄ OSATEKIJÄÄ

Koronakriisin aikana keskeisiä kriisinhallinnan elementtejä ovat olleet *johtaminen* (esim. Johanson ja muut, 2025), koronatoimenpiteiden *yhteensovittaminen ja koordinaatio* hallinnonalojen, eri toimijoiden sekä eri hallinnon tasojen välillä (Kihlström ja muut, 2023) sekä *kansalaisviestintä* (esim. Lievonen ja muut, 2025; Mykkänen ja muut, 2024; Pöyry ja muut, 2022). Kollaboratiivisen kriisinhallinnan onnistumista tukee yleinen yhteiskunnassa vallitseva *luottamus* eri toimijoiden välillä (esim. Adamecz & Szabó-Morvai, 2023; Bentzen ja muut, 2024; Poyet ja muut, 2024; Sedgwick ja muut, 2022; Yabunaga & Watanabe, 2022).

Lähestyn tässä väitöskirjassa yhteistoiminnallista kriisinhallintaa Suomessa *strategisen kriisinhallinnan, valtioneuvoston politiikkakoordinaation, kansalaisten instituutioiden kohdistuvan luottamuksen sekä median aktiivisen roolin kautta*. Teen tässä luvussa katsauksen jokaiseen osatutkimukseen liittyviin teorioihin. Hyödynnän ja laajennan yksittäisissä osatutkimuksissa esiteltyjä teoreettisia viitekehyksiä väitöskirjan yhteenvedolle olennaisella kirjallisuudella.

Strateginen kriisinhallinta

Strategisella kriisinhallinnalla tarkoitetaan erilaisten politiikkainstrumenttien, päätösten ja hallinnollisten rakenteiden, instituutioiden, lainsäädännön, ennakkovarautumisen, suunnitelmien ja mahdollisten muiden toimien kokonaisuutta, joilla poliittinen johto ja julkishallinto reagoivat kriisiin (esim. Johanson ja muut, 2025). Strateginen hallinta yleisesti myös kriisikontekstin ulkopuolella pitää sisällään kysymyksiä siitä, minkälaisia työkaluja haluttujen lopputulosten saavuttamiseen käytetään (Johanson, 2019). Ansell ja Boin (2019) rinnastavat strategisen kriisinhallinnan kriisivasteen johtamisessa ja koordinoinnissa käytettyihin lähestymistapoihin: kriisin lähestymiseen valitaan strategia, joka ohjaa kriisiin liittyvää päätöksentekoa ja toimenpiteitä. Strategisen tason päätösten tekeminen kuuluu kirjoittajien mukaan ensisijaisesti poliittiselle johdolle.

Koronakriisin kontekstissa keskeinen strateginen valinta on ollut, mitä instrumentteja ja politiikkakokonaisuuksia on pyritty hyödyntämään koronakriisin hallinnassa. Johansonin ja muiden (2024, s. 298) mukaan tässä on kyse ”poliittisesta pujottelusta [maneuvering], jossa valmiita strategisten työkalujen palasia kootaan yhteen uusien elementtien kanssa mukautuvaksi politiikkakokonaisuudeksi.” Yksi keskeinen yhteiskuntien ohjaukseen liittyvä strateginen valinta koskee sitä, mikäli yhteiskunta nähdään itseohjautuvampana kokonaisuutena, jota voidaan ohjata pehmeillä, ei pakottavilla keinoilla, tai mikäli tätä tulee ohjata ylhäältä käsin lainsäädännön keppiä tai muita pehmeämpiä kannusteita (Johanson, 2019). Kriisinhallintaa toteuttaessaan

poliittinen johto voi siten käytännössä valita yhteiskuntalähtöisempien tai valtiolähtöisempien yhteiskunnan ohjauksen tapojen tai välillä: yhteiskunnan eri toimijoille voidaan antaa vapauksia muotoilla toimenpiteitä itse, tai valtio voi valita ja pakottaa tiettyihin toimiin (vrt. Steurer, 2013; Treib ja muut, 2007).

Lähestyn tässä strategista kriisinhallintaa Daviterin (2017) tunnistamien viheliäisten ongelmien hallinnan tapojen sekä Treibin (2007) hallinnan tapojen viitekehyksen kautta. Daviterin (2017) mukaan julkishallinto lähestyy kohtaamiaan ongelmia³¹ usein *kesyttämisen (taming)* tai *pärjäämisen (coping)* strategioilla. Kesyttämällä tarkoitetaan ongelman purkamista osiin ja sen kohtaamista paloissa, jotka sopivat hallinnonaloittaisten vastuiden alle – kyseessä on näin ensisijaisesti reduktionistinen strategia, joka tavoittelee ongelman helpompaa hallittavuutta. Pärjäämisen strategiat puolestaan pyrkivät lähestymään ongelmaa osittain päällekkäisissä paloissa, iteratiivisen prosessin tuloksena. Holistisemmat lähestymistavat hallintaan puolestaan ovat *osallisuuteen ja verkostoihin* perustuvia sekä koordinoitua, yhtenäistä toimintaa³² korostavia lähestymistapoja (Daviter, 2017). Näiden analyysi toistaa osin perinteiseksi muodostunutta tarinaa julkishallinnon järjestämisen paradigmaista ja näiden muutoksesta³³ ja tuo tätä kautta esiin valikoidun strategian piileviä olettamuksia julkisen arvon ja valtio-yhteiskuntasuhteen luonteesta (vrt. Johanson, 2019).

Kriisinhallinta ja politiikkakoordinaatio

Koordinaatiolla viitataan yleisesti pyrkimykseen sovittaa yhteen esimerkiksi julkishallinnon eri osien (ministeriöt ja virastot) toimintaa siten, että ne eivät toimi toisiaan vastaan tai että ne toimivat yhteistyössä jotakin yhteistä tavoitetta kohden (Metcalf, 1994). Koordinaatio voi olla vertikaalista tai horisontaalista (Hallberg ja muut, 2024; Lægreid & Rykkja, 2015). Vertikaalinen koordinaatio viittaa hallinnon eri tasojen kuten ylikansallisen (tavanomaisesti, EU-tason), kansallisen, alueellisen sekä paikallisen tason toimenpiteiden yhteensovittamiseen (Metcalf, 1994). Koronapandemian aikana hallinnon tasojen välistä vertikaalista sovittamista on edellyttänyt tarve laajemmalle kansalliselle tai jopa ylikansalliselle tai globaalille yhdenmukaisuudelle, jotta viruksen leviämistä on voitu hillitä laajoilla maantieteellisillä alueilla tai globaalisti (vrt. esim. Bouckaert ja muut, 2020). Koronavirus ei välittänyt

³¹ Tarkemmin, *viheliäisiä ongelmia* (wicked problem), joille ei ole olemassa selkeää, yleisesti hyväksyttyä tai varmaa ratkaisua (Rittel & Webber, 1973). Myös koronakriisiin on viitattu viheliäisenä ongelmana sen moniulotteisen ja hankalasti hallittavan luonteen vuoksi (esim. Schiefloe, 2020).

³² Vrt. whole-of-government-keskustelu (Christensen & Lægreid, 2007).

³³ Eli edelläkin kuvattu *hallinnosta hallintaan* -keskustelu, jossa julkishallinnon järjestämisen paradigmaattisten reformi-ideaalien kehitys nähdään osin päällekkäisenä jatkumona 1) webberiläisestä julkishallinnosta, 2) markkinapohjaisiin palvelunjärjestämisen ja ohjauksen muotoihin eli uuteen julkisjohtamiseen, sekä 3) erilaisiin verkostomaista hallintaa ja osallisuutta korostaviin näkökulmiin (Johanson, 2019).

hallinnollisista rajoista, jolloin viruksen laajamittainen leviäminen yhdellä alueella olisi todennäköisesti huonontanut pandemiatilannetta myös muualla. Julkishallinnon alueellista, paikallista ja käytännön palvelutuotannon tasojen välistä koordinaatiota tarvittiin niin ikään yhtenäisen ja kokonaisuutena vaikuttavan pandemiavasteen varmistamiseksi.

Keskityn tässä poikkihallinnolliseen ja hallinnonalojen väliseen eli *horisontaaliseen koordinaatioon*. Julkisen hallinnon olemassaoloa ja sen monimutkaistumisesta johtuvaa jakaantumista hallinnonaloihin seuraa tarve ministeriöiden tekojen ja ohjelmien koordinointiin, eli siihen, että yksittäisten ministeriöiden päätökset eivät horjuta muiden ministeriöiden tai hallituksen laajempia poliittisia tavoitteita (Peters, 2016, 2018). Peters (2016, s. 1) on viitannut koordinaatioon yhtenä ”vanhimmista julkisen sektorin ongelmista.” Parempaa koordinaatiota on tavoiteltu käytännössä aina ja koordinaatiokysymyksen ratkaisemista on pidetty julkishallinnon Graalin maljana, joka tekisi poliitikkojen päätöksistä vaikuttavampia ja hallinnasta siten demokraattisempaa, sekä vähentäisi julkisen hallinnon ohjelmien päällekkäisyyttä sekä mahdollisia haitallisia risteämisiä (Christensen & Læg Reid, 2007; Peters, 2016). Näin päästäisiin tilaan, jossa ”kaikki politiikkatoimet, jotka vaikuttavat toisiinsa, olisi suunniteltu synergiaa tuottavilla tavoilla tai vähintäänkin konflikteja vähentäen” (Peters, 2018, s. 1).

Samanaikaisesti politiikkakoordinaatio on jo lähtökohdiltaan hankalaa, koska julkishallinto on jakautunut toiminnallisesti erilaisiin ja yhteiskunnan eri osa-alueiden hallinnonaloittaisiin ministeriöihin ja virastoihin. Suomen kaltaisissa monipuoluehallituksista muodostuvissa valtioneuvostoissa politiikkakoordinaatiota hankaloittaa edelleen ministeriöiden hajaantuminen eri puolueita edustavien ministereiden vallan alle (Bäck ja muut, 2024, s. 1264–1265). Vastaavasti toimivaltaisen viranomaisen periaate korostaa sektoriministeriöiden ja siten yksittäisten ministereiden valtaa (vrt. Christensen ja muut, 2015; Danielsson & Öhman, 2021; Læg Reid & Rykkja, 2015). Toisaalta koalitiollahituksen hajaantumista rajoittaa hallitusohjelman olemassaolo (Moury, 2013) sekä hallituspuolueiden intressi pitää hallitus yhtenäisenä ja siten vallassa. Tämä edellyttää koordinaatiota, jotta mahdolliset konfliktit ja erimielisyydet saadaan sovittua (Sagarzazu & Klüver, 2017).

Politiikkakoordinaatiota on pidetty Suomen valtioneuvoston keskeisenä haasteena todennäköisesti 1980-luvulta alkaen, jolloin Suomen keskushallinnossa ja korkeimmissa päätöksentekoeleimissä aloitettiin laajamittaisia reformeja. Näissä reformeissa kietoutuvat yhteen perustuslain uudistaminen eli presidentin valtaoikeuksien asteittainen purkaminen, parlamentarismien vahvistaminen (esim. Karvonen 2016; Karvonen ja muut, 2016; Paloheimo, 2003), pääministerin ja hallituksen nousu presidentin ohi keskeisimmäksi valtionjohdon elimeksi sekä uuden julkisjohtamisen mukaisten

valtionhallinnon järjestämisen ja ohjauksen oppien käyttöönotto (esim. Yliaska, 2014). Kun hallitus nousi valtionjohtajaksi presidentin ohi, huolestuttiin myös hallituksen kyvystä johtaa maata ja tehdä vaikuttavaa politiikkaa (esim. Mykkänen & Virtanen, 2019; Tiihonen, 2007). Lisäksi reformit osin hajottivat perinteistä kollegiaalista ministeriöjärjestelmää ja vahvisti sektoriministeriöiden asemaa, mikä johti päätöksentekojärjestelmän yhä vahvempaan siiloutumiseen (Virtanen ja muut, 2016). Uuden julkishallinnan oppeja seuranneita reformeja on pidetty poikkihallinnollista politiikkakoordinaatiota hankaloittaneena tekijänä muutamissa kansainvälisissä uuden julkishallinnan jälkeisissä post-NPM-reformiliikkeissä, kuten *whole-of-government* -keskustelussa (Christensen & Lægreid, 2007; ks. Aoki ja muut, 2024) sekä valtiota kansalaisten palvelijana ja kansalaisten hyvinvoinnin takaajana lähestyvässä uusweberiläisen valtion ideaalissa (*Neo-Weberian State*; Pollitt & Bouckaert, 2017; Torfing ja muut, 2020, s. 74–88).

Suomeksi *whole-of-government* kääntyy yhtenäiseksi valtioneuvostoksi. Valtioneuvoston poliittisen koordinaation ongelmia on pyritty korjaamaan kehittämishankkeilla ainakin 2000-luvun alusta alkaen ja useiden hallitusten aikana. Kehittämissuunnitelmista huolimatta valtionhallinnon koordinaatiokokonaisuus on säilynyt 2000-luvun ajan pitkälti samankaltaisena, mikäli yksittäisten hallitusten kokeilunomaisia muutoksia, kuten vuosien 2003–2011 politiikkaohjelmia, pyrkimyksiä ”strategisempaan” hallitusohjelmaan, Rinteen/Marinin hallituksen (2019–2023) ilmiölähtöisiä hallitusohjelmaneuvoitteluja, vuonna 2005 luotua ministereiden valtiosuhteijärjestelmää³⁴ tai muita pienempiä osittaisreformieja ei lasketa. Esimerkiksi vuonna 2017 yhtenäisemmän valtioneuvoston muodostamisedellytyksiä pohtinut työryhmä päätyi varsin kevyisiin suosituksiin valtioneuvoston sisäisen ja ministeriöiden välisen yhteistyön parantamisesta ilman valtioneuvoston rakenteeseen puuttumista (Valtiovarainministeriö, 2017).

Metcalf (1994, s. 281; taulukko 2) tunnistaa politiikkakoordinaatiolle yhdeksän tasoa, jossa kukin taso tuo mukaan uuden koordinaatioinstrumentin, jonka myötä myös politiikkakoordinaation kyky kasvaa. Yksinkertaisimmillaan myös siiloutuminen eli valtioneuvoston jakautuminen hallinnonaloittaisiin lohkoihin on tason 1 politiikkakoordinaatiota, sillä tämä pyrkii kollegiaalisten periaatteiden mukaisesti ministeri-autonomian säilyttämiseen. Tähän on viitattu myös *negatiivisena koordinaationa*, jossa ministeriöt pyrkivät välttämään muiden ministerien ja ministeriöiden varpaille astumista pitämällä huolta tarkoista vastuualuerajoista ja näiden noudattamisesta. *Positiivinen koordinaatio* taas on edellä kuvattua ”parempaa koordinaatiota”, jossa

³⁴ Myös valtiosuhteijärjestelmän, sekä valtiosuhteiden, poliittisten avustajien, virkamiesten sekä ministereiden todellinen koordinaatorooli on epäselvä ja riippuu todennäköisesti tehtävissä työskentelevistä ihmisistä sekä koordinoitavan asian poliittisesta merkityksestä (ks. Murto, 2014, 2016).

eri politiikkatoimia pyritään sovittamaan yhteen koherentimman ja vaikuttavamman ohjauksen toteuttamiseksi (positiivisesta ja negatiivisesta koordinaatiosta: Scharpf, 1994, 1997, s. 38; vrt. Lægreid & Rykkja, 2015; Peters, 2016, s. 35–37).³⁵ Koordinaatioasteikon huipulla ovat hallituksen sisäinen neuvottelu ja yhteensovittaminen sekä hallituksen strategia. Hallitusohjelma on tällainen vahvemman tason koordinaation instrumentti, joka parhaimmillaan parantaa hallituksen päätöksentekokykyä (Bergman ja muut, 2024; Bäck ja muut, 2024).

Taulukko 2. Politiikkakoordinaation asteikko (mukaillen Metcalfe, 1994, s. 281)

9. Hallituksen strategia
8. Keskeisimpien prioriteettien asettaminen
7. Ministerien toiminnan rajoittaminen
6. Politiikkatoimien erojen sovittaminen
5. Ministeriöiden yksimielisyyden etsiminen
4. Ministeriöiden välisen hajaantumisen välttäminen
3. Muiden ministeriöiden kuuleminen eli palaute
2. Kommunikointi muihin ministeriöihin eli tiedonvaihto
1. Ministeriöiden itsenäiset päätökset

Kriisitilanteiden yllättävyys ja nopeasti muuttuvat tilanteet haastavat hallitustyön koordinaatiota ja erityisesti korkeamman tason sopimuksiin liittyviä koordinaatioinstrumentteja. Koronapandemian alkuvaiheissa vuoden 2020 huhtikuussa tuolloin oppositiossa istunut Petteri Orpo vaati uutta hallitusohjelmaa, koska “[h]allitusohjelma on käytännössä rauennut. Tilanne on muuttunut täysin vajaan vuoden takaisesta, kun ohjelma neuvoteltiin” (Stenroos & Toivonen, 2020).³⁶ Kriisitilanteissa

³⁵ Scharpf (1994) johtaa alkuperäisen huomion positiivisesta ja negatiivisesta koordinaatiosta kirjoittajan aiempaan saksankieliseen julkaisuun (Scharpf, 1972).

³⁶ Vaatimusta voidaan pitää voimakkaana, koska hallitusohjelma on perustuslain edellyttämä dokumentti, joka on hallituksen muodostamisen edellytys, ja joka esitellään eduskunnalle, ja jonka pohjalta hallituksen luottamuksesta äänestetään (perustuslaki 731/1999, 61–62 §).

myös kriisitilanteiden varalle muotoillut suunnitelmat hylätään helposti (esim. Boin ja muut, 2021, s. 30–33), joten ei liene yllättävää, mikäli myös hallitusohjelma jää sivuun. Samanaikaisesti kriisit vaativat koordinaatiota: huono koordinaatio voi johtaa erillisratkaisuihin, vaikka kokonaisvaste olisi tehokkaampi ja vaikuttavampi (Holtz ja muut, 2020). Hallitusohjelman ja muiden ennakkosopimusten soveltumattomuus kriisitilanteen johtamiseen ja koordinaatioon edellyttää normaaliaikojen poliittisen päätöksenteon uudelleenjärjestelyä (vrt. Christensen ja muut, 2023).

Kriisitilanteiden politiikkakoordinaatiossa korostuu usein kaksi instrumenttia tai koordinaation järjestämisen tapaa, joiden kautta kriisitilanteen edellyttämiä politiikkamuutoksia ja toimenpiteitä voidaan pyrkiä yhteensovittamaan hallitusten sisällä ja valtionjohdon toimijoiden välillä: *päätöksenteon keskittäminen* sekä *koordinaatioareenat*. Keskittäminen voi karkeasti jaoteltuna olla päätöksenteon tai koordinoinnin vastuun keskittämistä tietyille päätöksentekoolimelle, ministeriölle tai ministerille (Lægreid & Rykkja, 2015), tai tukeutumista olemassa oleviin vastuunjakoisiin. Pääministerin kriisijohtamisen roolia (Tiihonen, 2021), päätöksentekovaltaa valtioneuvostolle keskittävien poikkeusolovaltuuksien käyttöönottoa (Kihlström ja muut, 2023) ja toimivaltaisen viranomaisen periaatetta (Lægreid & Rykkja, 2015) voidaan kaikkia pitää keskittävinä koordinaatiotapoina, joiden mukaisesti valtioneuvosto järjesti toimintaansa pandemian aikana. Toisena politiikkakoordinaation keinona ovat *koordinaatioareenat*. Nämä voivat olla ennakkoon suunniteltuja ja olemassa olevia tai vaihtoehtoisesti *tilannekohtaisia* kriisitilanteen tarpeiden mukaan luotuja koordinaatioareenoja (vrt. Dynes, 1970; ks. myös Boin & Bynander, 2014). Usein kriisitilanteet edellyttävät näistä molempia. Christensen ja muut (2016, s. 328) näkevät, että vaikka eurooppalaisissa maissa³⁷ vaikuttaisi olevan tendenssinä muodostaa kriisikoordinaatiosta vastaavia virastoja, myös hallinnonaloittaiseen vastuunjakoon ja koordinaatioon nojaututaan.

Kriisinhallinta ja kansalaisluottamus

Kansalaisten luottamus viranomaisiin ja instituutioihin on terveyskriiseissä tärkeä rajoitusten ja suositusten tehokkuutta parantava tekijä. Mikäli kansalaisluottamus on heikkoa, kansalaiset saattavat noudattaa myös terveysviranomaisten ja poliitikkojen ohjeistuksia heikommin. Halukkuus noudattaa viranomaisohjeistuksia on keskeistä erityisesti terveyskriiseissä, joita hallitaan ensisijaisesti ei-lääkkeellisillä keinoilla. Luottamus on tehokkaan ja vaikuttavan kriisinhallinnan polttoainetta, mutta myös yhteiskuntia kasassa pitävää liimaa, tai yhteiskunnan sujuvaa toimintaa takaavaa voiteluainetta, joka tukee kansalaisten halukkuutta noudattaa yhteisiä lakeja ja sääntöjä

³⁷ Kirjoittajat analysoivat kriisinhallinnan koordinaatiota ja ministeriö- sekä virastotason hallinnollista järjestelyä kuudessa maassa: Saksassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Alankomaissa, Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa.

(esim. Arrow, 1974; Bäck, 2019; Levi & Stoker, 2000; Marien & Hooghe, 2011; Purnam & Vanneste, 2009; Putnam, 2000). Korkeamman yhteiskunnassa vallitsevan luottamuksen on yleisesti todettu olevan yhteydessä alhaisempaan kuolleisuuteen koronapandemian aikana (Adamecz-Völgyi & Szabó-Morvai, 2023). Luottamuksen eri tyypit (luottamus instituutioihin tai yleistynyt luottamus muihin ihmisiin yleisesti) liittyvät myös kansalaisten halukkuuteen ottaa rokotus tai noudattaa rajoituksia ja suosituksia (esim. Bargain & Aminjonov, 2020, Pagliaro ja muut, 2021; Pak ja muut, 2021; Tan ja muut, 2022; ks. myös Marien & Hooghe, 2011).

Koronakriisissä yhteiskunnat kohtasivat luottamuksen kaksoishaasteen: vahvat toimenpiteet ja kriisitilanteen käynnistyminen saattoivat johtaa *lipun ympärille kokoontumisen* ilmiöön, jossa valtionjohdon suosio kasvaa väliaikaisesti kriisitilanteen alussa (Mueller, 1970) – toisaalta kriisitilanteesta johtuvat henkilökohtaiset vaikutukset, kuten oma tai läheisen sairastuminen (Devine ja muut, 2021) tai rajoitusten negatiiviset henkilökohtaiset vaikutukset saattoivat johtaa luottamuksen laskuun. Kriisitilanteiden jatkuminen pidempään voi myös johtaa kriisin politisoitumiseen, jolloin luottamus laskee erityisesti erilaisia poliittisia näkemyksiä omaavien joukossa (ks. Johansson ja muut, 2021). Lisäksi osa kansalaisista suhtautuu yleisesti kriittisemmin tai vähemmän kriittisesti julkishallinnon instituutioita kohtaan, mikä voi entisestään vahvistua koronapandemian kaltaisissa tilanteissa, kun instituutiot käyttävät vahvoja valtuuksia. Näin luottamus tietyissä kansalaisryhmissä voi olla kriisitilanteissa keskimääräistä matalampaa tai korkeampaa (ks. Kestilä-Kekkonen ja muut, 2022; Korvela & Vento, 2021).

Luottamuskirjallisuudessa tehdään usein ero luottamuksen *rationaalisten* ja *normipohjaisten* (Nannestad, 2008) eli *arvioon perustuvan luottamuksen* tai yhteiskunnan *luottamuksen kulttuurin* (Sztompka, 1998) eli *tuotospainotteisen* ja *syötepainotteisen* luottamuksen (van der Meer, 2017) eli *hallinnon suoriutumista* arvioivan / *yksilökohtaisten arvioiden* ja *kansallisen kulttuurin* / *sosialisaation* (Mishler & Rose, 2001) välillä. Kuviossa 4 näitä luottamuksen eri tyyppisiä on asetettu samalle janalle kuvaamaan eri tavoin sanoitettujen luottamustyyppien samankaltaista luonnetta: nämä kaikki kuvaavat luottamusta käytännössä joko *spesifimpänä* eli *yksilökohtaisempana* arviona luottamuksen kohteen luotettavuudesta tai *diffuusimpänä* eli *yhteiskuntaperäisempänä* yhteiskunnan kulttuurista peräisin olevana luottamuksena.³⁸

³⁸ Spesifi-diffuusi-jaottelu on alun perin Eastonilta (esim. 1975), tässä lainatussa luottamuksen spesifi-diffuusi-jaottelussa on nojattu Norrisiin (2017).

mediaraportointi, tilanteen myötä muuttuneet rajoitukset sekä jatkuva uutisointi pandemian etenemisestä muissa maissa ja muiden maiden pandemian hallitsemiseksi käyttöön ottamista toimista.³⁹ Koronapandemian, rajoitusten ja luottamuksen välisten dynamiikkojen tarkastelu on kiinnostavaa tapauksen tarjotessa ikkunan kansalaisten viranomaisiin ja poliittisiin päätöksentekoelemiini kohdistuvan luottamuksen tarkasteluun laaja-alaisessa ja pitkittyneessä, koko yhteiskuntaan vaikuttavassa kriisitilanteessa (Niskanen, 2023).

Koronapandemia tarjoaa myös mahdollisuuden analysoida, mikäli kansalaisten luottamus kriisitilanteessa on perustunut kansalaisten arvioon luottamuksen kohteen yleisestä luotettavuudesta sen tavanomaisen toiminnan ja periaatteiden valossa eli syötepainotteisesta (*input*) arviosta, tai mikäli kansalaisluottamus kriisitilanteessa on enemmän tuotospainotteinen (*output*) arvio tämän suoriutumisesta lyhyemmällä aikavälillä ja suhteessa arvioitavaan asiaan, tässä tapauksessa koronatilanteeseen (van der Meer, 2017).⁴⁰ Tällöin luottamuksen syötepainotteiseen luonteeseen voisi viitata luottamuksen suhteellisen vähäinen vaihtelu kriisitilanteesta huolimatta, sen tuotospainotteiseen luonteeseen voisi viitata luottamuksen suurempi vaihtelu kriisin aikana ja suhteessa sen vaiheisiin eli esimerkiksi pandemiatilanteen vakavuuteen.

Tietoa kriisitilanteiden aikaisen luottamuksen luonteesta voidaan pitää merkittävänä kriisitilanteiden hallinnan ja varautumisen kannalta: diffuusimpana luottamus edellyttää toimivia instituutioita, arviointiin perustuvana taasen tehokasta kriisitilanteiden hallintaa ja onnistumista kriisitilanteiden hallinnassa. On kuitenkin todennäköistä, että kriisitilanteiden luottamus riippuu molemmista: sekä onnistuneesta kriisivasteesta (Davies ja muut, 2021) että diffuusimmasta luottamuksesta kriisivasteeseen.

³⁹ Yle uutisoi vuoden 2020 lopulla, että median julkaisema jatkuvasti päivittynyt koronapandemian seuranta-artikkeli oli erään internetanalytiikkayhtiön listauksessa maailman eniten luettuja jatkuvasti päivittyviä artikkeleita (Gustafsson, 2020).

⁴⁰ Input- ja output -tyyppien suomenkielisiä käännöksiä voisivat olla *syötepainotteinen* (*input*) sekä *tuotospainotteinen* (*output*) (Kyösti ja muut, 2017) tai lähtökohta- ja tulospainotteinen. Kyseessä olisi näin luottamuksen kirjallisuudelle käännetty versio Fritz Scharpf'n alun perin käsitteellistämistä legitimizeetin *output* ja *input* -tyypeistä (Schmidt, 2013). Scharpf'n (1997) mukaan syötepainotteisessa legitimizeetissä on kyse päätöksentekojärjestelmän demokraattiseen luonteeseen pohjautuvasta arvioinnista sen hyväksymisestä osana rousseaulaista yhteiskuntasopimusta, jossa yhteisenä etuna pidetään enemmistön etua. Tuotospainotteinen legitimizeetti pohjaa hallinnon tuloksellisuuteen eli "[hyvän hallinnan] substantiivisiin kriteereihin, jossa tehokkaat politiikkatoimenpiteet voivat saada legitimiytensä, mikäli ne palvelevat yhteistä hyvää ja noudattavat oikeudenmukaista jakoa [distributive justice]" (Scharpf, 1997, s. 153).

Kriisinhallinta ja media

Median valta perustuu sen levittämään tietoon sekä siihen, kuinka media kehystää uutisoinnissa sen välittämää tietoa. Media toimii legitimizeettiarvioita välittävänä ja muodostavana toimijana, eli kommunikoi arvioita siitä, ovatko toimijan teot hyväksyttävissä suhteessa joihinkin arvoihin (Suchman, 1995). Medialla on siten kriisitilanteissa merkittävä rooli yhteiskunnan eri toimijoiden kriisitilanteeseen liittyvien tekojen ja toimien arvioijana ja sen sanoittajana, minkälainen toiminta on kriisitilanteessa hyväksyttävää. Median valta ja osallistuminen kriisitilanteen hallitsemiseen on siten luonteeltaan diskursiivista, eli perustuu median kriisitilanteessa käyttämiin puhetapoihin.

Median roolia kriisinhallintaan osallistuvana toimijana lähestytään tässä tutkimuksessa kolmen teoreettisen keskustelun kautta. Median vaikutusten (*media effects*) kirjallisuus tarkastelee median yhteiskunnallisia ja poliittisia vaikutuksia. Tässä laajassa kirjallisuudessa mediaa lähestytään julkaistavia juttuja aktiivisesti julkaisemiseen valikoivana ja poissulkevana toimijana (esim. median portinvartijuus, Shoemaker ja muut, 2009; White, 1950; median agenda-setting-valta, Jones & Baumgartner, 2005; McCombs & Shaw, 1972, Langer & Gruber, 2021) joka raportoi erilaisten kehysten kautta (Entman, 1993; Scheufele, 1999) tai hyödyntäen tiettyjä näkökulmia toisten sijasta. *Verkostohallinnan* linssin kautta tarkasteltuna media on yksi useista toimijoista, jotka osallistuvat yhteiskunnan ohjaamiseen ja yhteiskunnan palveluntuotantoon (Ansell, 2023; Peters, 2019). Median valta yhteiskunnan hallinnan verkostoissa pohjautuu median vaikutusta käsittelevää kirjallisuutta seuraten median tiedonvälitysrooliin, eli media vaikuttaa muihin yhteiskunnan verkostomaiseen hallintaan osallistuviin toimijoihin, näiden tekoihin sekä toimijoiden välisiin suhteisiin sen raportoimalla tiedolla (esim. Asp, 2014; Badham, 2018; Deuze, 2020; Jacobs & Schillemans, 2015; McQuail & Deuze, 2020; Shanahan ja muut, 2008; Yanovitzky & Weber, 2019).

Lisäksi median institutionalisoitumisen eli merkittävän yhteiskunnallisen aseman vuoksi yhteiskunnan toimijat pyrkivät huomioimaan ja sopeutumaan median toimintalogiikkaa niiden muussa omassa toiminnassa (Hjarvard, 2013; Klijn & Korthagen, 2018). Nämä huomiot median yhteiskunnallisesta vallasta ja vaikutuksesta muihin toimijoihin yhdistyvät *median diskursiivista valtaa* sanoittavissa teorioissa, jotka keskittyvät median muotoilemien diskurssien vaikutuksiin yhteiskunnan eri toimijoihin ja näiden toimijoiden välisiin suhteisiin (vrt. Korkut ja muut, 2015). Institutionaalisessa legitimizeettikirjallisuudessa mediaa pidetään toimijana, joka välittää ja vahvistaa yhteiskunnan muiden toimijoiden legitimizeettiarvioita toisista toimijoista sekä muodostaa omia arvioita toisten toimijoiden ja näiden tekojen legitimizeetistä (esim. Bitektine & Haack 2015; Vaara ja muut, 2024). Nämä legitimizeettiarviot

kommunikoidaan diskursiivisesti eli medianarratiivien välityksellä (Badham, 2018; Vaara ja muut, 2024). Legitimiteetti-arvioiden kohteet puolestaan välittävät näistä arvioista, koska niillä voi olla vaikutuksia arvioiden kohteille, yhteiskunnalliselle asemalle tai näiden suhteille muiden toimijoiden kanssa (Badham, 2018; vrt. Krogh & Torfing, 2020).

Median roolia koronan hallinnassa käsitelleessä tutkimuksessa on keskitytty media-valtio-suhteen analyysiin. Kysymys siitä, kuinka median tulisi suhtautua poikkeusvaltuuksia käyttöönottaneisiin poliittisiin johtajiin tai liikkumisvapauden kaltaisia perusoikeuksia kaventaneisiin rajoituksiin on keskeinen. Toisaalta median tulisi demokraattisten ideaalien mukaisesti toimia vallan vahtikoirana, mutta toisaalta medialla on myös merkittävä rooli kriisitilanteen tiedonvälityksessä ja ohjeiden välittämisessä (Ghersetti ja muut, 2023), erityisesti pandemioissa ja epidemioissa, joiden alkuvaiheen hallinta perustuu kansalaisten taudin leviämistä hillitsevään käytökseen, joka puolestaan pohjautuu osaltaan median välittämään tietoon (esim. Anwar ja muut, 2020). Merkitys korostuu edelleen Suomen kaltaisissa yhteiskunnissa, joissa luottamus mediaan on vahvaa ja kansalaiset hakevat kriisitietoa mediasta (ks. Matikainen ja muut, 2020). Liiallinen viranomaisten tai poliittisen johdon toimien kritisointi voisi johtaa koronan vastaisten toimenpiteiden vastustukseen ja siten taudin leviämiseen väestössä.⁴¹ Terveyskriisissä median kriittisyydellä ja tuella on herkkä tasapaino. Mediaa ja terveystarkastusta käsitelleessä tutkimuksessa on huomioitu, että media tavanomaisesti myötäilee valtionjohtoa ja viranomaisia. Näin oli koronan aikana (Briggs & Hallin, 2024; Kangas, 2023; Uutela & Väliaverron, 2023) mutta myös aiemmissa terveystarkastuksissa (esim. sikainfluenssapandemia, Klemm ja muut, 2019; ks. myös Vasterman & Ruigrok, 2013; Kitzinger, 1999). Ghersettin ja muiden (2023) mukaan muista Pohjoismaista pehmeämmällä strategiallaan eronneen Ruotsin media ei niinkään uutisoinut paremmin pärjänneistä ja erilaista hallintastrategiaa käyttäneistä muista Pohjoismaista, vaan keskittyi Ruotsia huonommassa tilanteessa oleviin maihin. Kirjoittajat toteavat (Ghersetti ja muut, 2023, s. 237), että ”kansallisen konsensuksen nimissä, ruotsalainen uutismedia oli kykenemätön – tai ei halunnut – esittää tai antaa tilaa eri mieltä oleville.”

Yksi median sosiaalisista funktioista koronan aikana on ollut ohjata yhteiskunnan toimijoita kohti oikeanlaisena pidettyä toimintaa (Capurro ja muut, 2022; Phillips ja muut, 2023; Skog & Lundström, 2022). Näin mediadiskurssit voivat syyllistää tai vastuunalaistaa yhteiskunnan eri toimijoita kohti oikeana pidettyjä tekoja (Bakir, 2010; Harjuniemi, 2023b) tai osoittaa tiettyjen tekojen tai toimijaryhmien tekojen

⁴¹ Harjuniemi (2023a) on tutkinut suomalaisissa medioissa koronapandemian aikana tehtyä arviointia ja pohdintaa uutisoinnin sisällön, fokuksen ja kehystämisen merkityksistä pandemiatilanteelle ja yhteiskunnan toiminnalle laajemmin. Pandemian myöhemmissä vaiheissa media saattoi haastaa viranomaisten ja valtionjohdon linjauksia ja diskursseja, mikäli tämä arvioitiin laajemmin yhteiskunnan kannalta tarpeelliseksi (Harjuniemi, 2023a).

paremmuutta (Briggs & Hallin, 2024). Koronapandemia osoittaa, että media voi kohdata kriisitilanteessa sarjan dilemmoja, jossa ovat vastakkain kriisitilanteen tiedonvälitykseen liittyvät riskit, medialta odotetut demokraattiset ja median normit sekä median toimintalogiikka (Taulukko 3).

Taulukko 3. Median terveyskriiseissä kohtaamia dilemmoja median vastuun, normatiivisen roolin ja toimintalogiikan kautta peilattuna

Media vastuullisena kriisinhallinnan toimijana eli kriisitilanteen riskit

Kriisin laajuus ja mahdollinen vaarallisuus edellyttävät tiukkoja toimenpiteitä, ja näille on tieteellinen perusta. Liiallinen kritiikki voi johtaa toimenpiteiden vastustukseen, hylkäämiseen ja noudattamatta jättämiseen kansalaisten keskuudessa, mikä voi johtaa vaaraan hengelle ja terveydelle.

Media on velvollinen suojelemaan yleisön henkeä ja terveyttä. Media on vastuussa uutisoinnistaan ja sen vaikutuksista.

Kriisin hallinnan parhaasta mahdollisesta tavasta ei ole tietoa.

Kritiikki voi johtaa median toimintavapauden kaventumiseen ja median odotetaan toimivan kriiseissä yhteistyössä valtionjohdon/viranomaisten kanssa (vrt. Christians ja muut, 2009).

Kriittisyys median tehtävänä eli demokraattiset arvot ja normatiivinen rooli

Kriisin edellyttämien toimenpiteiden ennennäkemätön tiukkuus edellyttää niiden kriittistä tarkastelua. Kansalaisilla on oikeus kuulla ja arvioida vaihtoehtoisia toimenpiteitä.

Media on velvollinen käsittelemään valtionjohtoa kriittisesti.

Kritiikki voi johtaa parempiin päätöksiin ja toimenpiteisiin. Median tehtävänä on tuoda esiin mahdollisia vaihtoehtoja nykyisille toimenpiteille.

Kritiikki ja moniäänisyys tukee eri tavoin ajattelevien kansalaisten osallisuuden tunnetta (Harambam, 2023).

Lievemmillä kriisin vastaisilla toimenpiteillä on tieteellinen perusta.

Median toimintalogiikka eli kriisi mediatapahtumana

Kriisiin liittyvistä tiukoista toimenpiteistä uutisointi ja niiden pohdinta ja puinti kiinnostaa ja tuo lisää lukijoita. Kriisin lieventyessä kriisiuutisointi ei enää kiinnosta tai tuo lisää lukijoita (ks. Harjuniemi, 2023a).

Median rooli vastuullisena kriisinhallinnan toimijana korostuu tarkasteltaessa kriisitilanteesta johtuvia tietoon liittyviä riskejä. Väärä tai muuten huonolla tavalla kehitetty tieto voi johtaa kriisitilannetta huonontavaan käytökseen ja siten riskeihin

kansalaisten hengelle ja terveydelle (Anwar ja muut, 2019; Wilkins, 2012). Varovaisuusperiaate kriisiajan raportoinnissa voi olla paikallaan: mikäli paremmista toimista ei ole näyttöä, on perusteltua pitää nykyisiä toimia toistaiseksi parhaina mahdollisina, mikäli niillä on jonkinlainen terveyttä suojaava vaikutus (vrt. Tuomisto, 2020). Varovainen toiminta kriisitilanteissa tiedostaa median vallan ja välitetyn tiedon roolin kriisitilanteen hallinnassa (ks. esim. Mäntylä, 2009; Ingenhoff & Koelling, 2012), vaikka media voisi joutua joustamaan sen kriittisemmästä roolista erityisesti alun akuutissa kriisivaiheessa (Wilkins, 2012).

Normatiiviset ja demokraattiset roolit eli *kriittisyys median tehtävänä* on peräisin median ammattietiikasta sekä normatiivisista odotuksista median yhteiskunnallisesta roolista. Länsimaisissa liberaaleissa demokratioissa media nähdään vallan vahtikoirana (ks. esim. Christians ja muut, 2009) sekä julkisen tilan tuottajana, joka on elimellinen osa demokratiaa (esim. Habermas, 2004). Media mahdollistaa tiedonkulun, valtaapitävien valvonnan, ja tukee kansalaisten mielipiteenmuodostusta ja poliittista toimintaa, sekä toimii lähteenä uusille politiikkatoimille (Christians ja muut, 2009). Kuten koronapandemia osoitti, laaja-alaisen kriisitilanteiden hallinnassa korostuu usein valtionjohdon rooli. Vaikka media tekee itsenäiset päätökset ilman valtiollista väliintuloa, toimii se myös valtion asettamissa raameissa (ks. Christians ja muut, 2009).

Kriiseissä media tasapainoilee näiden näkökulmien välillä. Media ei voi toimia yhden normiston mukaisesti tai pelkkänä tiedon välittäjänä. Median mahdollisuuksiin täyttää normatiivisia rooleja vaikuttavat journalistisen työn käytännön raamit, kuten ajanpuute, yhteiskunnalliset olot, poliittinen järjestelmä, liiketaloudelliset tavoitteet, yhteiskunnassa hyväksytyt näkemys median roolista sekä mahdolliset lain ja valtionjohdon asettamat raamit tai näiden asettamisen uhka (Christians ja muut, 2009; Ginosar, 2013). Käytännön journalistinen toiminta muotoutuu normien ja käytännön ristivedossa (Mesquita, 2023). Muotoilussa keskeinen rooli on mediaorganisaatioilla itsellään (Hanitzsch & Vos, 2018). Media ei voi noudattaa kriisitilanteissa pelkästään liiketaloudellisiin perusteisiin nojaavaa median toimintalogiikkaa tai sille itsesääntelykoodistoissa ja arkiajattelussa asetettuja normatiivisia rooleja, vaan sen on myös huomioitava muita yhteiskunnassa kriisitilanteessa vallalla olevia arvoja. Kriisitilanteiden kontekstissa Ghersetti ja muut (2023) ovat kuvanneet medialla olevan demokraattinen kaksoisrooli, jossa media välittää kriisiin liittyvää tietoa ja arvioi kriisin selvittämisestä vastaavia kriittisesti.

4 OSATUTKIMUSTEN MENETELMÄT JA TULOKSET

Esittelen tässä luvussa väitöstutkimukseen sisältyvien osatutkimusten metodologiat sekä keskeisimmät tulokset. Metodologisesti luonnehdin väitöskirjaa kriittisestä realismista vaikuttuneeksi tutkimukseksi, jossa on monimenetelmäisestä lähestymistavasta vaikuttuneita elementtejä, ja jonka osatutkimukset trianguloivat kriisinhallintaa tarkastelemalla tätä eri näkökulmista ja erilaisin menetelmin ja aineistoin. Lähestymistapaa voidaan siten kutsua *metodologiseksi triangulaatioksi*, jossa ilmiön tarkastelun on hyödynnetty useita erillisiä menetelmiä, aineistoja, tarkastelukontakteja ja tarkasteluajankohtia (Jack & Raturi, 2006).

Kriittistä realismia pidetään usein yhteensopivana monimenetelmäisen lähestymistavan kanssa: risteävät, toisistaan eroavat ja aineistojen eri ominaisuuksiin (määrälliset ja laadulliset) keskittyvät menetelmät tuottavat täydellisemmän kuvan kompleksisesta todellisuudesta, kuin tarkkarajaisemmat yksittäiset lähestymistavat (Zachariadis ja muut, 2013). Mikäli tiede kykenee kriittisen realismin premissin mukaisesti tuottamaan vain epätäydellisen kuvan todellisuudesta, metodologinen eklektismi parhaimmillaan täydentää tätä epätäydellistä kuvaa todellisuudesta (Hammersley, 1996).

Kunkin osatutkimuksen menetelmän ja aineiston valintaa on ohjannut osatutkimuksen tutkimusongelma sekä tutkimuskysymykset. Puhtaimmillaan monimenetelmäisiä ja kriittisen realismin mukaisen monimenetelmäisen metodologian kanssa linjassa yksittäisistä osatutkimuksista ovat osatutkimukset II ja III, joissa tarkastellaan yksittäisiä ilmiöitä laadullisiin ja määrällisiin analyysihin pohjaten (Zachariadis ja muut, 2013). Osatutkimus I on ensisijaisesti teoriaohjaava eli abduktiivinen laadullinen sisällönanalyysi. Osatutkimus IV on integroiva kirjallisuuskatsaus aiemmasta valtioneuvoston koordinaatiota tarkastelleesta kirjallisuudesta. Osatutkimusten aineistot ja menetelmät on koottu taulukkoon 4.

Taulukko 4. Osatutkimukset ja osatutkimusten tutkimuskysymykset

<i>Osatutkimus</i>	Aineisto	Menetelmät
<i>I Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö</i>	2 valtioneuvoston valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto-asetuksien perustelumuiiota 2 hybridistrategiaa kuvaavaa dokumenttia	Teoriaohjaava laadullinen sisällönanalyysi (Tuomi & Sarajärvi, 2018).
<i>II Coordination in Finland: in Search of a Unified Government</i>	Valtioneuvoston toimintaa tarkasteleva tutkimuskirjallisuus	Integroiva kirjallisuuskatsaus (Torraco, 2016)

Osatutkimus	Aineisto	Menetelmät
<i>III Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa</i>	Valtioneuvoston kanslian tilaamien ja Tilastokeskuksen toteuttamien Kansalaispulsso-kyselyiden vastaukset vuosilta 2020–2022, verkkolähteistä kerätyt tiedot rajoitustoimista	Laadullisia ja määrällisiä aineistoja yhdistelevä visuaaliseen kuvaukseen perustuva analyysi ⁴²
<i>IV Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit koronajan pääkirjoituksissa</i>	Yhteensä 162 pääkirjoitusta Helsingin Sanomista, Aamulehdestä, Keskiuomalaisesta ja Kalevasta	Määrällinen narratiiviseen politiikkakehykseen pohjaava sisällönanalyysi (Shanahan ja muut, 2018) sekä laadullinen teoriaohjaava sisällönanalyysi (Tuomi & Sarajärvi, 2018; myös Gray & Jones, 2016).

Esittelen tässä luvussa osatutkimukset, niiden toteutuksen, tulokset sekä rajoitteet ja keskeiset jatkotutkimustarpeet. Keskityn tuloksissa erityisesti väitöskirjan tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta tärkeimpiin huomioihin ja tuloksiin. Tämän vuoksi myöskään osatutkimusten teoreettisia viitekehyksiä ei toisteta kattavasti; viitekehysten tämän yhteenvedon osalta oleellimmat keskustelut on toistettu luvussa 3. Olen joissakin tapauksissa täydentänyt tekstiä huomioilla, joita ei alkuperäistutkimuksissa ole mainittu. Koska kyseessä ovat valikoidut tiivistelmät osatutkimuksista, ohjaan tuloksista tarkemmin kiinnostuneet osatutkimusten pariin.⁴³

4.1 Osatutkimus I – Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö.

Tavoite ja tutkimuskysymykset

Ensimmäinen osatutkimus (Ahonen ja muut, 2023) tarkastelee koronapandemian hallinnan keskeisiä strategioita vuosien 2020 ja 2022 ajalta. Tutkimus käsittelee sitä, missä määrin valtioneuvoston koronapandemian hallinnan keinot ovat olleet keskusjohtoisia ja miten strategisella tasolla on pyritty myös huomioimaan yhteiskunnan

⁴² Tutkimuksen metodologista lähestymistapaa ei määritellä julkaisussa tarkasti aiempaan kirjallisuuteen viitaten, mutta sitä on mahdollista kuvata *monimenetelmäisen tutkimuksen osana toteutetuksi integroivaksi visuaaliseksi aikajanaksi* (esim. Archibald ja muut, 2024; Guetterman ja muut, 2021).

⁴³ Vaikka osatutkimusten tiivistelmät pohjaavat osatutkimuksiin, tekstin sujuvoittamiseksi tiivistelmistä on jätetty pois viittaukset osatutkimuksiin. Viitataan kuhunkin osatutkimukseen ensisijaisesti niille tässä väitöskirjassa annetuilla järjestysnumeroilla I, II, III ja IV.

muiden toimijoiden roolia koronapandemian hallinnassa. Tutkimuksen lähtökohtana on se, että pelkkä erilaisten rajoitustoimenpiteiden listaaminen ei kuvaa tarkemmin hallinnan tapojen taustalla olevia oletuksia siitä, tulisiko koronapandemiaa hallita keskusjohtoisesti vai yhdessä eri toimijoiden kanssa.

Tutkimuksessa muodostetaan viitekehys, jossa analyysi asemoidaan turvallistamisen teorioiden, sekä holististen ja redusoivien hallinnan tapojen viitekehykseen. Tässä holistiset hallinnan tavat viittaavat verkostohallinnan tyyppisiin strategioihin, joissa kriisitilanteen nähdään edellyttävän useiden eri yhteiskunnan tai valtionhallinnon toimijoiden mukaanottoa, sekä yhtenäistä valtionhallintoa, hallinnonalojen välistä koordinaatiota ja julkishallinnon yhtenäistä johtamista korostavia *whole-of-government*-lähestymistapoja (esim. Aoki ja muut, 2023). Reduktionistisilla tavoilla viitataan puolestaan valtiohallinnon perinteiseen taipumukseen lähestyä sen kohtaamia ongelmia hallinnonalakohtaisesti.⁴⁴ Turvallistamista ja turvallistumista voidaan lähestyä reduktionistisena hallinnan tapana, joka sallii poikkeusolovaltuuksien käyttöönottoa, mutta myös diskurssina, jonka kautta voidaan perustella erilaisia hallinnan tapoja. Viitekehyksessä holistiset hallinnan tavat viittaavat verkostohallinnan kaltaisiin hallintastrategioihin, joissa kriisitilanteen nähdään edellyttävän useiden eri yhteiskunnan toimijoiden mukanaoloa sekä yhtenäistä lähestymistapaa kokoa valtiollahinnolta. Reduktionististen hallinnan tapojen nähdään viittaavan valtionhallinnon "perinteiseen" taipumukseen lähestyä sen kohtaamia ongelmia hallinnonalakohtaisesti. Turvallistamista (*securitization*, Balzacq ja muut, 2016; Buzan ja muut, 1998) eli merkittävien ja vahvojen poikkeusolovaltuuksien tarpeen sanoittamista lähestytään puolestaan sekä reduktionistisena hallinnan tapana, joka keskittää valtaa valtionjohdolle ja valtionhallinnolle, mutta myös diskursiivisena perusteluna erityyppisille hallinnan tavoille. Viitekehystä vasten tutkimuksessa tavoitellaan tarkempaa analyysiä koronapandemian hallintaan pyrkineiden rajoitusten ja politiikkatoimenpiteiden valtio-yhteiskuntasuhdetta, sekä sitä, mikäli valitut toimet ovat korostaneet valtion ensisijaista roolia pandemian hallinnassa vai muiden yhteiskunnallisten toimijoiden vapautta ja osallisuutta hallita kriisitilannetta yhdessä. Analyysi voi tuottaa tietoa niistä tavoista, joilla valtioneuvosto tai valtionhallinto yleisemmin on pyrkinyt hallitsemaan pandemiaa (Treib ja muut, 2007).

Tätä vasten tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tarkempaa analyysiä koronapandemian aikaisista rajoitustoimista, rajoitusten hallintaan eli yhteiskunnan ja valtion suhteeseen liittyvistä periaatteista sekä turvallistamista osana hallintaa. Tutkimuskysymyksenä on:

⁴⁴ Vrt. Daviterin (2017) viheliäisten ongelmien selvittämisen tavat, joihin perustamme analyysikehystä. Daviter ei näe kesyttämisen lähestymistapaa suoranaisesti ongelmallisena, vaan vähittäisenä, iteratiivisena lähestymistapana ongelmiin, jossa ongelmaa lähestytään paloittain ja useista eri näkökulmista.

Millaisia ongelmien hallinnan pyrkimyksiä ja menettelytapoja esiintyi Suomessa COVID-19-pandemian aikana vuosien 2020 ja 2021 poikkeustilojen yhteydessä sekä liittyen pandemian hallinnan hybridimalliin?

Aineistot ja menetelmät

Muodostettua analyysikehystä vasten toteutettiin laadullinen sisällönanalyysi, jossa keskeisistä strategia-asiakirjoista tunnistettuja hallinnan tapoja ryhmiteltiin laajemmiksi kategorioiksi sekä edelleen joko holistisemmiksi tai reduktionistisemmiksi hallinnon tavoiksi. Analysoitaviksi valittiin neljä keskeistä dokumenttia: kaksi poikkeusolojen käyttöönottoa perustelevaa muistiota vuosien 2020 ja 2021 keväiltä sekä hybridistrategian periaatepäätös ja hybridistrategian toimintasuunnitelma. Hallintatapojen analyysiä täydennettiin muutamilla keskeisten informanttien haastattelulla sekä aiempien tutkimusten ja selvitysten havainnoilla koronapandemian hallinnasta.

Tulokset ja johtopäätökset

Holistisiksi hallinnan tavoiksi strategiadokumenteista tunnistettiin yksityisen sektorin, viranomaisen välisen yhteistyön, pehmeämmän ohjauksen ja ohjeistamisen, sekä kansalaisviestinnän tärkeän roolin tunnistamisen tapaisia hallinnan tapoja. Nämä kaikki lähestyvät koronapandemiaa kompleksisempänä ilmiönä, joka edellyttää useiden eri toimijoiden yhteistyötä. Reduktionistisia hallinnan tapoja ovat puolestaan tarkkarajaiset vastuunerittelyt ja tarkkarajaisten vastualueiden määrittäminen sekä erilaisten vahvempien keskittävien toimenpiteiden perustelu sen kautta, että virus määriteltiin uhkaavaksi. Dokumenttien analyysi osoitti myös, että turvallistava diskurssi voi johtaa myös tavanomaisempiin toimenpiteisiin sen ohella, että turvallistamisella voidaan pyrkiä perustelevaan poikkeusoloihin. Näin turvallistamista ei esiinny välttämättä ainoastaan poikkeusololainsäädäntöä käyttöönotettaessa, vaan viruksen uhkaavalla luonteella voidaan pyrkiä perustelevaan myös kevyempiä toimenpiteitä.

Toisaalta strategia-asiakirjoissa muut kuin valtion keskushallinnon toimijat, kuten yritykset tai kansalaiset, esiintyivät usein enemmän pandemianhallinnan resursseina kuin aktiivisina toimijoina.

Dokumenttien analyysi osoitti myös, että turvallistava diskurssi voi perustella sekä "tavanomaisempia" toimenpiteitä että poikkeusolovaltuuksien kaltaisia vahvempia toimenpiteitä (vrt. Balzacq ja muut, 2016; Basaran, 2011; Floyd, 2016). Tutkimuksessa (Ahonen ja muut, 2023, s. 122) todetaan, että "[p]oikkeustilan julistaminen Suomessa kahdesti COVID-19 -pandemian aikana oli tiukasti lakisidonnainen toimenpide." On totta, että valmiuslain (1552/2011) voidaan nähdä edellyttävän sitä, että pandemia sanoitetaan ja perustellaan *vaikutuksiltaan erityisen vakavaa*

suuronnettomuutta vastaavaksi hyvin laajalle levinneeksi vaaralliseksi tartuntataudiksi (valmiuslaki 1552/2011, 3.5 §), jotta valmiuslain mukaisia poikkeusolovaltuuksia voidaan ottaa käyttöön. Poikkeusolojen perusteluasiakirjoissa tämä näkyi perusteluina koronapandemian vaaralliselle luonteelle. Vastaavaa toimenpiteitä ja valittua strategiaa perustelevaa turvallistamista oli myös hybridistrategiadokumenteissa. Näissä saatettiin kuvata tartunnan saaneita ihmisiä uhkan lähteiksi, jolla perusteltiin testaa-jäljitä-eristä-strategiaa. Kyseessä on näin eräänlainen bioturvallistamisen tapa, jossa esiin nousevia biologisia uhkia pyritään hallitsemaan pyrkimällä niiden havainnointiin ja poissulkemiseen (Barker, 2014).

Reduktionistisempaa lähestymistapaa dokumenteissa kuvasi korostuneesti se, että strategia-asiakirjat keskittyivät suurelta osin kuvaamaan valtionhallinnon eri toimijoiden vastuita ja rooleja osana koronapandemian hallintaa, mikä on linjassa myös suomalaisen julkishallinnon vahvan lakiperustaisuuden ja ministerivastuujaon kanssa. Kokonaisuutena koronapandemian hallinta näyttää tutkimuksen valossa keskittyneenä toimintana, jossa muita kuin valtiollisia toimijoita pidetään lähinnä toimenpiteiden kohteena tunnistamatta näiden aktiivista roolia koronapandemian hallinnassa.

Rajoitteet ja tutkimustarpeet

Tutkimuksen merkittävimpana rajoitteena on tarkasteltujen dokumenttien rajallinen määrä: tarkastelun kohteena oli vain neljä asiakirjakokonaisuutta. Toisaalta dokumenttien valikointia on keskittynyt koronapandemian kannalta keskeisimpiin ja koronapandemian aikaisia toimenpiteitä vahvimmin luonnehtineiden kokonaisuuksien erittelyyn: hybridistrategiaan sekä poikkeusolojen perusteluasiakirjoihin. Näin dokumenttien valintaa voidaan pitää strategisena valintana, joka keskittää tutkimuksen koronakriisin hallinnan “äärimmäisimpiin” tai tavanomaisesta merkittävimmin poikkeaviin tapauksiin (Seawright & Gerring, 2008) eli poikkeusoloihin sekä varta vasten koronakriisiin vastaamiseksi muotoiltuihin strategioihin. Koronakriisin aikana julkaistiin valtava määrä erilaisia ohjausasiakirjoja (Stenvall ja muut, 2022), jonka vuoksi näiden tarkempi valikointi on välttämättä tarpeen. Tutkimuksen tuloksia voi myös validoida vertailemalla niitä muihin tutkimuksiin, jotka ovat käsitelleet suomalaista koronapandemian aikaista hallintakeinojen käyttöä. Värttö (2025) on päätenyt samankaltaisiin johtopäätöksiin: osallistuvia hallinnan muotoja käytettiin Suomessa pandemian aikana rajallisesti, ja kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet olivat rajalliset. Lopuksi tutkimus on yksi Suomen valtioneuvoston koronapandemian hallitsemiseksi käyttämiä strategioita eritelty ja julkishallinnon toimintaa koronan aikana käsitellyt tutkimus useiden vastaavien rinnalla (esim. Huhtakangas ja muut, 2023; Johanson ja muut, 2025). Tutkimus tuottaa muiden tavoin vain yhden, reduktionistisiin, holistisiin sekä turvallistamiseen hallinnan tapoina

keskittyneen näkökulman. Vaikka jokaisella analyysillä on omat vahvuutensa näiden kontribuoidessa usein tiettyyn kriisinhallintaan ja koronakriisiin liittyvään teoreettiseen keskusteluun, puuttuu Suomesta kattava meta-analyysi, jossa tarkasteltaisiin koronastrategiaa käsitteleviä tutkimuksia ja niiden johtopäätöksiä.

4.2 Osatutkimus II – Coordination in Finland: In Search of a Unified Government

Tavoite ja tutkimuskysymykset

Toinen osatutkimus (Niskanen ja muut, 2025) on laaja aiempaan kirjallisuuteen ja tutkimukseen perustuva integroiva katsaus politiikkakoordinaatiosta Suomen valtioneuvostossa eli ministereiden ja ministeriöiden välillä, sekä osin myös näiden ja eduskunnan sekä presidentin välillä. Poliitiikkakoordinaatiolla tarkoitetaan tutkimuksen kontekstissa institutionaalisia (lakeihin, asetuksiin tai ohjesääntöihin kirjatutuja) tai tavoiksi ja käytänteiksi muodostuneita instrumentteja, areenoja, prosesseja sekä poliitikkojen ja virkamiesten tehtävänkuvia, joilla pyritään yhteensovittamaan muutoin hallinnonaloihin (ministeriöihin ja näiden vastuualueisiin) jakaantuneen valtioneuvoston päätöksiä, linjauksia ja ohjelmia sekä varmistamaan hallitusohjelman toimeenpano.⁴⁵ Osatutkimus käsittelee valtioneuvoston koordinaatiota kattavasti ja pyrkii yleiskuvaukseen koordinaatiojärjestelmästä, sen keskeisistä toimi-joista, lainsäädännöstä ja prosesseista.⁴⁶ Tämän vuoksi keskityn tämän

⁴⁵ Poliitiikkakoordinaation käsitettä ei määritellä eksplisiittisesti artikkelissa. Tämä johtuu siitä, että artikkeli on Suomen tapauksen esittelevä artikkeli kirjassa, joka käsittelee politiikkakoordinaatiota valtionjohdon tasolla ja valtionjohdon ytimessä Euroopan eri valtioissa. Poliitiikkakoordinaatio Suomen kontekstissa määritellään artikkelissa niiden olemassa olevien lakiin ja/tai käytäntöihin perustuvien työkalujen kautta, joita valtioneuvostolla, sen ministereillä ja pääministerillä ensimmäisenä vertaisensa joukossa on käytössään. Poliitiikkakoordinaatiota on käsitelty suomenkielisessä Suomen valtioneuvostoon keskittyvässä kirjallisuudessa eksplisiittisesti politiikkakoordinaation käsitettä käyttäen varsin vähän – poikkeuksena ainakin Hyvärisen ja Raunion (2014) tutkimus – mutta englanninkielisessä valtioneuvostoa tarkastelevassa kirjallisuudessa mahdollisesti jokseenkin enemmän (esim. Kekkonen & Raunio, 2011). Trein ja muut (2020, s. 973) ovat huomioineet politiikkakoordinaatioon liittyvän käsitteistön olevan pirstoutunutta useampien käsitteiden ja keskustelujen alle, kuten *joined-up-government*, *whole-of-government*, *policy coordination* sekä *collaborative governance*. Suomessa valtioneuvoston politiikkakoordinaation kehitystyössä on käytetty myös englanninkielisiin *whole-of-government* tai *joined-up-government* vertautuvaa yhtenäisen valtioneuvoston käsitettä (esim. valtiovainministeriö, 2017).

⁴⁶ Vastaavaa kattavaa ja yksissä kansissa olevaa kuvausta politiikkakoordinaation järjestelmästä Suomessa ei ole tietääkseni aiemmin tehty ainakaan nykymuotoisen valtioneuvoston osalta, vaikkakin valtioneuvoston kuvauksia on olemassa. Backman (2021) on arvioinut lainsäädäntöprosessien perinteisesti puutteellisten kuvausten johtuneen siitä, että Suomessa on perinteisesti suhtauduttu epäillen lainsäädäntöprosessin poliittiseen ohjaukseen. Yleistän vastaavan arvion koskemaan myös politiikkakoordinaatiota. Tästä esimerkki on, kuinka kansalaiset suhtautuvat edelleen nykyisin varsin epäillen ministereiden ja hallituksen

osatutkimuksen tuloksia esitellessä niihin havaintoihin, jotka ovat keskeisiä väitöskirjan tutkimuskysymyksen kannalta. Lisäksi laajennan ja analysoin tarkemmin osatutkimuksessa tehtyjä huomioita suhteessa tämän yhteenvedon teoreettiseen viitekehykseen ja yhteenvedon laajempiin tutkimuskysymyksiin.

Itse tutkimuksessa ei mainita varsinaista tutkimuskysymystä, mutta tutkimuksen tavoitteen pohjalta on tunnistettavissa implisiittinen tutkimuskysymys:

”Millaisia ovat koordinaatio, koordinaatorakenteet sekä koordinaatioon liittyvät tehtävät Suomen valtioneuvostossa?”

Menetelmät ja aineistot

Integroivana kirjallisuuskatsauksena (Torraco, 2016) tutkimuksen tavoitteena on luoda uutta ymmärrystä valtioneuvoston toiminnasta, päätöksenteosta ja ministeriöiden välisestä yhteistyöstä ja poliittisen päätöksenteon koherenssin varmistamisesta tarkastelemalla tätä kokonaisuutta politiikkakoordinaation käsitteen kautta. Tämän kokonaisuuden lähestyminen politiikkakoordinaationa ei keskity liiaksi yksittäisiin instrumentteihin, kuten valtioneuvoston yhtenäisyyden kehittämisessä paljon huomiota saaneeseen hallitusohjelmaan politiikkavalmistelun koherenssia varmistavana työkaluna. Poliitiikkakoordinaatiota lähestytään sen sijaan työkalupakkina, joka sisältää useita eri instrumentteja. Suomessa valtioneuvoston käytössä olevia koordinaatiotyökaluja on listattu taulukossa 5. Valtioneuvoston politiikkakoordinaatiota on mahdollista lähestyä kokoelmana instrumentteja, jotka voidaan jakaa *hallitusohjelmaan ja hallituksen johtamiseen* – tärkeimpinä hallitusohjelma, pääministeri ja ministerit – *poliittishallinnollisen koordinaation areenoihin* eli erilaisiin politiikkakoordinaatiota mahdollistaviin tapaamisiin ja kokouksiin; sekä formaalimpiin *koordinaatioprosesseihin*, joissa seurataan hallitusohjelman toteutumista tai muodostetaan ministeriöitä sitovat budjettikehykset sekä talousarvioesitys.

poliittiseen avustajakuntaan (ks. Metelinen, 2022), jolla kuitenkin on tärkeä rooli politiikkakoordinaatiossa.

Taulukko 5. Keskeiset Suomen valtioneuvoston koordinaatiotyökalut, käänösosatuksen taulukosta (soveltaen Kekkonen & Raunio, 2011 alkuperäistaulukkoa; täydennetty Pietarinen ja muut, 2015; Raunio, 2021; Tiihonen, 2016; Virtanen ja muut, 2016; käännetty suomeksi Niskanen ja muut, 2025 esitetystä taulukosta)

<i>Hallitusohjelma ja hallituksen johtaminen</i>	<i>Poliittishallinnollisen koordinaation areenat</i>	<i>Koordinaatioprosessit</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Hallitusohjelma • Pääministerin johtajarooli • Hallituspuolueiden hallituksessa istuvat puheenjohtajat • Ministerit • Ministerien poliittinen tuki eli poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat 	<ul style="list-style-type: none"> • Lakisääteiset ja ylimääräiset ministerivaliokunnat • Parlamentaariset komiteat • Ministerityöryhmät • Hallituksen neuvottelut (hallituspuolueiden puheenjohtajien tapaamiset) • Poliittisten erityisavustajien (ja valtiosihteerien) kokoukset • Iltakoulut • Kansliapäällikkökokoukset • Poikkihallinnolliset ja sidosryhmäkuulemiset, erityisesti lainvalmistelun aikana • Muut epäviralliset yhteistyön ja koordinaation muodot 	<ul style="list-style-type: none"> • Hallitusohjelman seuranta • Muut strategiat ja ohjelmat • Kehysbudjetointi ja vuosittainen talousarvioesitys • Valtioneuvoston tiedonantojen ja selonteokojen valmistelu eri politiikka-alueista

Tulokset ja johtopäätökset

Keskeisin yksittäinen koordinaatiotyökalu on hallitusohjelma, joka muodostetaan hallitusneuvottelujen yhteydessä ja jonka toteuttamiseen hallituspuolueet sitoutuvat. Hallitusohjelma on tärkeä työkalu monipuoluehallitukseen ja laajaan ministeriautonomiaan perustuvassa järjestelmässä, koska hallitusohjelmassa sovitaan etukäiteisesti keskeisistä poliittisista linjauksista sekä siitä, mitä puolueet saavat vastineeksi muiden puolueiden poliittisten toiveiden edistämisestä (Eerola, 2010; Ikonen, 2022; Mykkänen, 2015; Pietarinen ja muut, 2015; Tiili, 2004).

Hallitusohjelma kuitenkin ei sovi kriisitilanteiden ja ”tavanomaisesta” poikkeavien tilanteiden päätöksentekoon kovin hyvin sen ennakkosopimiseen pohjautuvan perusidean vuoksi. Koronapandemia toi esiin muutamia suomalaisen politiikkakoordinaatiojärjestelmän haasteita ja näihin kriisin aikana kehittyneitä ratkaisuja. Useat valtioneuvoston käytössä olevista koordinaation instrumenteista eivät ole lakisääteisiä. Harvoja lain edellyttämiä koordinaatioinstrumentteja ovat lakisääteiset

ministerivaliokunnat eli raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen valiokunta, EU-ministerivaliokunta sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta. Sen sijaan erilaista ministerityöryhmistä ja muista koordinaatioelimistä ja näiden perustamisesta valtioneuvosto voi päättää itse. Myös yhteiskunnan turvallisuusstrategia, jossa määriteltiin valtioneuvoston kriisijohtamisen ja -koordinaation mallia, on luonteeltaan oikeudellisesti sitomaton dokumentti, ja siten toimii lähinnä ennakkoon suunniteltuna ehdotuksena sille, kuka kriisinhallintaa tulisi järjestää valtioneuvostotasolla (ks. Lonka, 2016).

Esimerkiksi aikaisin koronakriisin alussa valtioneuvostossa päädyttiin perustamaan COVID-19-koordinaatioryhmä. Ryhmää on mahdollista lähestyä tilanteen myötä koostettuna väliaikaisena ja tarvelähtöisenä koordinaatioryhmänä, joka salli koronakriisin kannalta keskeisten valtionhallinnon osien johtavien edustajien kokoamisen yhteen. Kyseessä olisi näin Dynesin (1970) kuvaama emergentti kriisinhallinnan struktuuri, jossa *epätavanomaiset toimijat osallistuvat epätavanomaiseen yhteistyöhön osana epätavanomaisia rakenteita* (myös Boin & Bynander, 2014). Koronakoordinaatioryhmään koostettiin koronakriisin kannalta keskeisinä pidettyjen ministeriöiden kansliapäälliköt ja valmiuspäälliköt sekä muita keskeisiä johtavia virkamiehiä. Onnettomuustutkintakeskus (2021) on huomionnut, että järjestäytymisessä ei siten täysin seurattu yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ehdotettua mallia, jossa ensisijainen koordinaatioelin olisi toimivaltaisen ministeriön koolle kutsuma valmiuspäällikkökokous (VNPP, 2.11.2017). Onnettomuustutkintakeskuksen huomio ei yllätä. Vaikka ennakkosuunnittelu ja harjoittelu kriisitilanteissa on tärkeää, jotta toimijat ovat tottuneita poikkihallinnollisten kriisitilanteiden vaatimaan yhteistoimintaan, tuntevat toisensa ja eri organisaatioiden toimintatavat sekä luottavat toisiinsa jo ennen kriisitilannetta (esim. Andersson ja muut, 2014; Christensen & Læg Reid, 2018; Perry, 2004), ennakkosuunnitelmat harvoin vastaavat kriisien todellisuutta tai toimivat halutulla tavalla alkuperäisessä kriisitilanteessa (esim. Ansell & Boin, 2019; Ansell & Geyer, 2017; Christensen ja muut, 2015; Christensen ja muut, 2018; Boin ja muut, 2017; McConnell & Drennan, 2006). Suunnitelmat unohtuvat kriisin keskellä pöytälaatikkoon epärelevantteina.

Osatutkimuksen perusteella suomalainen politiikkakoordinaation järjestelmä on varsin joustava ja kykenee siten sopeutumaan erilaisiin poliittisiin tilanteisiin ja yhteiskunnan kohtaamiin kriisitilanteisiin. Koordinaatioelimiä voidaan muodostaa varsin vapaasti, mikäli hallituspuolueet näkevät sen tarpeelliseksi ja pääsevät tästä yhteisymmärrykseen. Tilannekohtaisten koordinaatioryhmien muodostumista voidaan pitää organisatorisena sopeutumisenä kriisitilanteeseen, jossa kriisitilanteen selvittämisen kannalta keskeisiä toimijoita kerätään eri hallinnonaloilta yhteen tiedonkulun tehostamiseksi sekä päätösten koordinoimiseksi. Valtioneuvoston poliittisen koordinaation ja ohjauksen järjestelmä on Suomessa varsin kevyesti säännelty, eikä

hallitusohjelman muodolle tai hallitusneuvotteluiden käytännön järjestämiselle ole perustuslaisia vaatimuksia.

Koordinaatiojärjestelmän joustavuutta kuvaa, kuinka koronakriisin aikana hallituspuolueiden johtajat ryhtyivät tapaamaan *hallituksen neuvotteluissa*, eli kaikkien hallituspuolueiden ministerien tapaamisissa. Kuten Mörttinen (2021, s. 37) kuvaa, “Marinin ministeristö kävi tärkeimmät keskustelunsa koko kriisin ajan Säätytalossa, josta tuli eräänlainen symboli koronan aikaiselle päätöksenteolle ja eränlaiselle [*sic*] uudelle poliittiselle instituutiolle.” Mörttinen (2021) myös huomauttaa kiinnostavasti, että hallituksen neuvottelu oli mainittu vuoden 2012 periaatepäätöksessä kokonaisuurvallisuudesta (VNPP, 5.12.2012) hyväksi tavaksi varmistaa hallinnonalojen välinen koordinaatio ja tiedonvaihto. Myöhemmissä strategioissa (VNPP, 2.11.2017; VNPP, 16.1.2025) hallituksen neuvottelu mainitaan lähinnä sivulauseessa yhtenä valtionjohdon foorumeista. Kaikkien ministerien läsnäololle rakentuneiden hallituksen neuvottelujen ohella tärkeä koordinaatiotyökalu oli viisikon eli hallituspuolueiden puheenjohtajien väliset keskustelut, tosin tämän todellisesta merkityksestä poliittikkakoordinaatiolle ei ole selkeää tietoa (vrt. Mörttinen, 2021; Tiihonen, 2021). Tiihonen (2021) näkee viisikon julkiset esiintymiset valtioneuvoston kollegiaalisen eli ministerien suhteellisen tasa-arvoisen vallan ja yhteistyön perinteen jatkeena. Hän näkee myös, että koronajohtamisen ja -koordinaation muotoutumiseen vaikuttivat ministereiden henkilökohtaiset ominaisuudet (kuten Marinin kriisin alkuaajan kokemattomuus) sekä ministereiden väliset henkilö- ja poliittiset suhteet. Kokonaisuutena Tiihosen mukaan korona johdettiin *kollegiaalisen, ministerihallintomallin* sekä *pääministerin johtoroolin mallin* mukaisesti (Tiihonen, 2021).

Siitä huolimatta – tai sen ansiosta – että “[k]oronakriisin iskiessä voimalla Suomeen kriisijohtamisen järjestelmä ei ollut vain heikko vaan myös sekava” ja että “[k]okonaisuuden koordinaatiota ei ollut” (Tiihonen, 2021, s. 88), järjestelmän joustavuus ja selkeiden ehdottomasti noudatettavien rakenteiden puute saattoi mahdollistaa tapauskohtaisen, koronakriisiin, poliittisiin suhteisiin sekä ministereiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin nojaavan poliittikkakoordinaation ratkaisun muotoutumisen.

Rajoitteet ja tutkimustarpeet

Osatutkimus II on integroiva kirjallisuuskatsaus ja perustuu siten tutkimusta varten kerätyn ja valikoidun aineiston sijasta aiempien kirjoittajien tulkintoihin, havaintoihin ja tutkimuksiin poliittikkakoordinaatiosta Suomen valtioneuvostossa. Kyseessä ei ole ollut systemaattinen kirjallisuuskatsaus, jonka tavoitteena olisi kriittisesti arvioida aiemman tutkimuksen luotettavuutta, laatua tai sen tilaa, mitä valtioneuvoston poliittikkakoordinaatiosta tällä hetkellä tiedetään. Sen sijaan tutkimus on tämänhetkiseen tietoon pohjautuva, laajaan kirjallisuuteen perustuva kuvaus poliittikkakoordinaatiosta, sekä muita kuin poliittikkakoordinaatio-käsitettä käyttäneiden mutta

ilmiötä tarkastelleiden tutkimusten ja raporttien huomioiden uudelleenkehystämistä politiikkakoordinaation käsitteen kautta. Tutkimus on pohja valtioneuvoston politiikkakoordinaation jatkotutkimukselle sen kootessa tämänhetkistä tietoa yhteen ja osoittamalla siten mahdollisia tutkimusaukkoja. Useat Wibergin (2009) esiin nostamista valtioneuvoston toimintaa käsittelevistä tutkimuskysymyksistä ovat edelleen auki. Backman (2021) on lainvalmistelua käsitellessään kuvannut lainvalmisteluprosessia epäselväksi myös niille, jotka ovat sen sisällä. Koordinaatiotutkimuksen keskeisiä kysymyksiä ovat kysymykset valtioneuvostossa työskentelevien virkamiesten, poliittisten avustajien sekä itse johtavien poliitikkojen suhteellisesta merkityksestä koordinaatioprosesseille: kenellä on todellinen valta Suomen valtioneuvostossa (ks. Murto, 2014, 2016)? Samoin kriisitilanteiden koordinaatio ja eri hallitusten väliset erot ja näihin eroihin vaikuttavat tekijät kaipaavat tarkastelua, erityisesti mikäli suomalainen politiikkakoordinaatiojärjestelmä on osatutkimuksen tulosten mukaisesti joustava ja hallitusten ja ministerien erilaisiin johtamistyyliin sekä poliittisiin tilanteisiin hyvin sopeutuva.

4.3 Osatutkimus III – Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa

Tavoite ja tutkimuskysymykset

Väitöskirjan kolmas osatutkimus (Niskanen, 2023) tarkastelee koronapandemiaan liittyvien rajoitusten sekä pandemiatilanteen eli tartuntamäärien mahdollisia vaikutuksia kansalaisten luottamukseen pandemianhallinnasta vastaavia instituutioita kohtaan. Tavoitteena on tarkastella, mikäli aggregoidussa populaatiotason kansalaisluottamuksessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia koronapandemian aikana suhteessa rajoitustoimenpiteisiin tai pandemiatilanteeseen. Tämä analyysi voi tuottaa tietoa erityisesti siitä, mikäli luottamus kriisitilanteissa olisi laajempaa instituutioiden toimintaperiaatteisiin pohjautuvaa syötepainotteista (*input*) luottamusta vai arvioivampaa tuotospainotteista (*output*) luottamusta (esim. van der Meer, 2017; vrt. Norris, 2017).

Ensimmäisen osatutkimuksen tutkimuskysymyksenä on siten:

Kuinka kansalaisten luottamus pandemian hallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin on muuttunut Suomessa suhteessa rajoitustoimenpiteiden muutoksiin toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välisenä ajanjaksona?

Menetelmä ja aineistot

Tutkimuksen aineistona ovat Tilastokeskuksen toteuttamat ja Valtioneuvoston kanslian tilaamat Kansalaispulssi-kyselyt toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 väliseltä ajalta (ks. esim. Tilastokeskus 2020).⁴⁷ Kyselyistä valittiin tutkimuksen tarkasteluun kysymykset, jotka kartoittivat vastaajien luottamusta kuuteen koronapandemian hallinnan kannalta keskeiseen instituutioon: Suomen hallitukseen, kuntahallintoon, Suomen eduskuntaan, terveydenhuoltojärjestelmään, koulutusjärjestelmään ja valtiollahintoon. Kyselyissä vastaajia pyydettiin arvioimaan heidän henkilökohtaista luottamustaan näistä jokaiseen asteikolla 1–10, jossa 10 tarkoitti täydellistä luottamusta ja 1 täydellistä luottamuksen puutetta. Toukokuun 2020 ja tammikuun 2020 välillä toteutettiin yhteensä 14 kyselyä, joissa vastaajilta tiedusteltiin luottamusta instituutioihin.⁴⁸ Kuhunkin kyselyyn vastasi noin 1100–1500 henkilöä.

Tutkimusta varten koostettiin myös tiedot koronapandemian aikana käytetyistä rajoitustoimenpiteistä. Kukin rajoitustoimenpide asetettiin aikajanelle suhteessa Kansalaispulssi-kyselyiden raportointiaikoihin, ja koodattiin joko rajoitusten kevennykseksi tai kiristykseksi. Aikajanaan yhdistettiin myös tieto tartuntamääristä. Tiedonkeruun ja koodauksen lopputuloksena esitettiin visuaalinen aikajana, joka kuvaa keskimääräisen kansalaisluottamuksen kehitystä koronapandemian aikana suhteessa rajoitusten pääsääntöiseen kiristämiseen tai keventämiseen, poikkeusolojen alkamiseen (1.3.2021) tai päättymiseen (16.6.2020 ja 27.4.2021), sekä tartuntamäärien kuvaamaan koronapandemian yleiseen kehitykseen.

Tulokset ja johtopäätökset

Osatutkimuksessa tehdään kolme keskeistä huomiota kansalaisten keskimääräisestä luottamuksesta ja luottamuksen kehityksestä koronapandemian aikana. Ensimmäiseksi kansalaisten keskimääräisessä luottamuksessa koronapandemian hallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin tapahtui muutoksia, mutta selkeää laskua tai nousua suhteessa koronatilanteeseen tai rajoituksiin ei ollut havaittavissa. Keskimääräisessä kansalaisluottamuksessa tapahtui eniten muutoksia hallituksen ja eduskunnan osalta, kun taas vaihtelu terveydenhuolto- ja koulutusjärjestelmään kohdistuvan luottamuksen osalta oli vähäisempää. Tämä viittaisi siihen, että kansalaiset arvioivat poliittisia instituutioita kriittisemmin kuin hallinnollisempia tehtäviä toteutavia instituutioita, joiden edustajia ei ole valittu vaaleilla (vrt. Warren, 2017).

Toiseksi tulokset viittaavat siihen, että kansalaisten luottamus instituutioihin on *diffuusimpaa* luottamusta poliittishallinnolliseen järjestelmään kuin yksittäisten

⁴⁷ Viittaukset kaikkiin käytettyihin aineistoihin löytyvät liitteenä olevasta artikkelista.

⁴⁸ Kansalaispulssi-kyselyitä toteutettiin kuitenkin useampia; vastaajien instituutioihin kohdistuvasta luottamuksesta tiedusteltiin noin joka toisessa kyselyssä.

instituutioiden arviointiin perustuvaa luottamusta (vrt. Norris, 2017). Tähän viittaa kansalaisluottamuksen vähäinen vaihtelu pandemiatilanteesta huolimatta.⁴⁹ Tulos voidaan vastaavasti kääntää myös tarkoittamaan sitä, että koronapandemian aikainen luottamus yhteiskunnan instituutioihin olisi laajempaa instituutioiden toimintaperiaatteisiin ja poliittiseen järjestelmään perustuvaa syötepainotteista luottamusta arvioivamman tuotospainotteisen luottamuksen sijasta. Kolmanneksi luottamuksen vähäinen vaihtelu suhteessa koronatilanteeseen tai rajoitustoimiin viittaa siihen, että kansalaisluottamus perustuu osin kriisiä edeltäviin taustatekijöihin (esim. Eurofound, 2018; Jallinoja & Väliaverron, 2021; Strandberg, 2019) sen sijasta, että kansalaiset arvioisivat ainoastaan julkishallinnon ja päätöksentekijöiden suoriutumista koronan aikana. Kansalaisluottamus instituutioihin rakentuisi siten ensisijaisesti ennen kriisiä.

Huolimatta siitä, että kansalaisluottamuksen vaihtelu suhteessa rajoitustoimiin ja pandemiatilanteeseen oli vähäistä, tutkimuksen tulokset korostavat luottamuksen mittauksen sekä yhteiskunnan instituutioihin kohdistuvan luottamuksen säilyttämisen tärkeyttä kriisitilanteissa. Mikäli luottamus instituutioihin on tutkimuksen tulosten viittaamalla tavalla ensisijaisesti instituutioiden yleiseen toimintaan, laatuun ja toimintatapoihin perustuvaa syötepainotteista luottamusta, tämän luottamuksen mureneminen kertoisi vakavasta poliittishallinnollisen järjestelmän kriisistä, jossa järjestelmän perusta on uhattuna. Tämä mureneminen voisi olla erityisen haitallista kriisitilanteissa. Useat koronakriisin kontekstissa toteutetut tutkimukset ovat osoittaneet instituutioihin sekä toisiin ihmisiin kohdistuvan luottamuksen korkean tason olevan maiden parempaa selviytymistä koronakriisistä selittävä tekijä.

Suomalainen julkishallinto selvisi koronapandemian aktiivisesta vaiheesta luottamuksen osalta puhtain paperein: aggregoitu, kaikkien kansalaisten tasolla mitattu kansalaisluottamus pysyi korkealla tasolla läpi koronakriisin, eivätkä yksittäiset rajoitustoimet tai pandemiatilanne vaikuttaneet siihen merkittävästi. Tutkimus ei kuitenkaan tarkastele luottamuksen vaihtelua eri ihmisryhmissä: koska luottamuksessa on ollut tarkasteluvälillä pientä vaihtelua, on mahdollista, että tämä vaihtelu on peräisin luottamuksen muutoksista tietyissä ihmisryhmissä.

Rajoitteet ja tutkimustarpeet

Tutkimuksen visuaaliseen analyysiin perustuvaa menetelmää voidaan pitää tutkimuksen vahvuutena sekä heikkoutena. Visuaalinen esitys mahdollistaa yleiskuvan muodostamisen kansalaisten instituutioihin kohdistuvan luottamuksen kehityksestä koronapandemian aikana sekä sallii luottamuksen kehityksen peilaamisen hankalasti

⁴⁹ Suomea on perinteisesti pidetty korkean luottamuksen maana, jossa kansalaiset luottavat vahvasti sekä instituutioihin että toisiin kansalaisiin (esim. OECD, 2021; Strandberg, 2019).

määrälliseksi indikaattoriksi kääntyvään koronarajoitusten kiristymisen ja lieventymisen muutokseen. Analyysi mahdollisti myös mahdollisten muiden koronapandemian aikaisten yhteiskunnallisten tapahtumien peilaamisen suhteessa luottamuksen kehitykseen. Luottamuksen aggregointi vastaajien⁵⁰ keskimääräistä luottamusta kuvaavaksi mittariksi antaa kuvaa siitä, mikäli kansalaiset keskimäärin luottivat instituutioihin. Tutkimuksen merkittävimpänä puutteena on, että yleiskuvan luominen ja laadullisesti painottunut analyysi ei mahdollista sen tarkastelua, mitkä sosioekonomiset tai muut vastaajakohtaiset tekijät ovat vaikuttaneet luottamuksen kehitykseen koronapandemian aikana sekä suhteessa rajoitustoimiin. Esimerkiksi OECD (2024) on huomionnut Suomessa olevan eroja eri ihmisryhmien luottamuksen välillä, ja nämä ovat osin OECD-maiden keskiarvoja pienempiä ja osin suurempia. Tutkimus on luonteeltaan luottamuksen ja koronarajoitusten mahdollisia yhteyksiä kuvaileva sen sijasta, että se pyrki tilastollisesti merkitseviin selittäviin kausaalimalleihin. Tulevien tutkimusten tulisi siten tarkastella tilastollisilla malleilla luottamukseen vaikuttavia tekijöitä sekä yksilöiden reaktioita koronapandemian aikana.

4.4 Osatutkimus IV – Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit koronajan pääkirjoituksissa

Tavoite ja tutkimuskysymykset

Neljännessä osatutkimuksessa (Niskanen, 2025) tarkastelin mediaa aktiivisena kriisinhallintaan osallistuvana toimijana, jossa media voi tukea tai haastaa yhteiskunnan eri toimijoiden tekoja ja toimintaa kriisitilanteissa tai pyrkiä vaikuttamaan median itsensä muotoilemilla tai median levittämällä, muilta toimijoilta peräisin olevilla diskursseilla siihen, että yhteiskunnan eri toimijat toimisivat kriisissä yleisesti hyväksyttävänä pidetyllä tavalla. Tutkimuksen viitekehysessä median vaikutusten kriisitilanteiden hallintaan nähdään pohjautuvan medianarratiiveihin. Median legitimitteettivaikutusten kirjallisuutta lainaten (ks. esim. Badham, 2018; Bitektine & Haack, 2015), media vaikuttaa yhteiskunnan toimijoihin osana arvioimalla ja välittämällä muiden toimijoiden arvioita näiden toiminnan ja tekojen hyväksyttävyydestä ja oikeellisuudesta.

⁵⁰ Ja osin myös kaikkien suomalaisten; aineisto oli painotettu analyysiä varten, jotta se vastaisi tilastollisesti paremmin otosta kaikista suomalaisista.

Menetelmät ja aineistot

Median aktiivisen kriisitilanneroolin analysoimiseksi tutkimuksen aineistoksi valittiin koronatilanteen käännepeisteiden aikaiset pääkirjoitukset neljästä tavoitavuudeltaan merkittävästä suomalaisesta sanomalehdestä. Sanomalehtien valikoinnissa pyrittiin myös huomioimaan maantieteellinen kattavuus, joten aineistolähteiksi valikoituivat *Helsingin Sanomat*, *Aamulehti*, *Keskisuomalainen* sekä *Kaleva*. Pääkirjoitukset valittiin aineistoksi, koska ne ovat tekstilajiltaan kantaa ottavia ja tuovat eksplisiittisesti esiin lehden pohdittua kantaa (Firmstone, 2008, 2019) ja soveltuvat siten hyvin median aktiivisen hallintaroolin tarkasteluun. Pääkirjoituksissa sanoitettu kanta voi myös heijastua mediaraportointiin yleisemmin, joten pääkirjoitukset voivat kertoa sanomalehden suhtautumisesta toimijoihin myös muussa, pääkirjoitusten ulkopuolisessa raportoinnissa (Firmstone, 2019; Kahn & Kenney, 2002). Koronakriisin käännepeisteiseksi määriteltiin neljä ajankohtaa, jolloin poikkeusolot julistettiin alka-neiksi tai päättyneiksi vuosien 2020 ja 2021 aikana sekä kaksi viikkoa näitä ennen tai jälkeen.⁵¹ Tutkimukseen valikoitui mukaan yhteensä 161 koronapandemiaa käsittelevää pääkirjoitusta.

Analyysi toteutettiin kaksivaiheisena teoriaohjaavana sisällönanalyysinä. Teoriaohjaavana analyysikehikkona käytettiin narratiivista politiikkakehystä (*narrative policy framework*, NPF-kehys). Kehys asettuu yhteen tutkimuksen tavoitteeseen tarkastella median aktiivista roolia koronapandemian hallinnassa, ja on linjassa myös teoreettisen viitekehyksen kanssa, sillä NPF-kehys olettaa tarkasteltavien narratiivien olevan tarkoituksellisia poliittisia tekstejä (Jones & McBeth, 2010; Jones ja muut, 2014), joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan hallintaan, poliittisiin prosesseihin sekä narratiivien kohteisiin ja vastaanottajiin (esim. Shanahan ja muut, 2011; Shanahan ja muut, 2018). Poliittiset narratiivit koostuvat narratiivisista elementeistä, joista yksi ovat narratiiviset hahmot eli narratiiveissa *sankareina*, *uhreina* tai *vihollisina* esiintyvät muut toimijat. Tutkimuksessa tunnistettiin aineistoa analysoitaessa lisäksi aineistolähtöisesti vastuunalaisen narratiivinen hahmo (vrt. Jacobs & Schillemans, 2015), jossa narratiivin kohteena olevaa toimijaa pidetään vastuunalaisena selvittämään jokin ongelma. NPF-kehysten olettamana on, että eri toimijat esiintyvät narratiivissa aina jonkin narratiivisen hahmon roolissa. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa pääkirjoituksissa esiintyviä narratiivisia hahmoja ja näihin narratiiveissa liitettyjä toimijoita eriteltiin määrällisellä sisällönanalyysillä. Kukin aineistosta tunnistettu toimija koodattiin siten narratiiviseksi hahmoksi: *valtionjohto* saattoi esiintyä yhdessä narratiivissa *vihollisena* ja toisessa narratiivissa *sankarina*.

⁵¹ Ajankohdat, joilta pääkirjoituksia otettiin mukaan, olivat ensimmäisten poikkeusolojen alku (2.3.–30.3.2020) sekä päättyminen (2.6.–30.6.2020) ja toisten poikkeusolojen alku (15.2.–15.3.2021) sekä päättyminen (13.4.–11.5.2021) ja kaikkien osalta kaksi viikkoa näitä ennen ja jälkeen.

Toisessa vaiheessa määrällisen sisällönanalyysin havaintoihin perustuen tarkasteltiin tarkemmin, minkälaisilla narratiiveilla eri toimijoita oli asetettu narratiivisten hahmojen rooleihin pääkirjoituksissa. Tämän analyysin taustalla oli oletus siitä, että eri toimijoiden asettamista narratiiveissa narratiivisten hahmojen rooleihin eli sankareiksi, vihollisiksi, uhreiksi tai vastuunalaisiksi, perustellaan narratiiveilla. Näin jokainen narratiivi sisältää perustelun sille, miksi toimija olisi *sankari, vihollinen, uhri tai vastuunalainen*. Analyysiä toteutettaessa ensimmäisessä määrällisessä vaiheessa tunnistetut narratiivinen hahmo ja toimijaparit (kuten *kansalainen sankarina*) ohjasivat siten analyysin toista laadullista vaihetta.

Tulokset ja johtopäätökset

Pääkirjoitusten narratiivit keskittyvät korostuneesti valtionjohtoon. Valtionjohto asetettiin toimijaryhmistä useimmin *sankariksi, sylliseksi ja vastuunalaiseksi*. Näihin kolmeen narratiiviseen hahmoon asetettiin seuraavaksi useimmin viranomaiset sekä kansalaiset. Tulos viittaa pääkirjoitusten narratiivien keskittymiseen valtionjohtoon sekä viranomaisiin, mikä on odotettua, sillä koronapandemian hallintaan käytetyt toimenpiteet olivat ensisijaisesti valtiojohtoisia. Tulos seuraa vastaavasti aiemman tutkimuksen huomioita mediaraportoinnin keskittymisestä poliittiseen päätöksentekoon (Cook, 2005) sekä terveystilanteissa viranomaisviestintään (Klemm ja muut, 2019; Uutela & Väliverronen, 2023). Tulokset haastavat mediatutkimuksessa ja mediakriittisessä keskustelussa esitettyä kritiikkiä median liian pehmeästä viranomaisten ja poliittisen johdon käsittelystä (Bjurwald, 2021; Gheretti ja muut, 2023; Fonn & Hyde-Clarke, 2023; Korpiola & Poutanen, 2021; Mörttinen, 2021), sillä valtionjohto esiintyi *vastuunalaisen* hahmon roolissa noin 60 % pääkirjoituksista ja viranomaiset lähes kolmanneksessa. Hieman yli viidenneksessä pääkirjoituksista valtionjohto esiintyi *vihollisena* ja viranomaiset hieman alle viidenneksessä. Seuraavaksi yleisimmin vihollisena narratiiveissa esiintyi kansalaiset, joskin vain noin 5 prosentissa pääkirjoituksista.

Osatutkimuksen tulos on myös *vastuunalaistamisen* narratiivin kolme ulottuvuutta, jotka tunnistettiin laadullisessa vaiheessa. Vastuunalaistamisen narratiiveja esiintyi aineistossa kolmessa eri muodossa: usein viranomaisiin kohdistuneena ja kriittisempänä, oikeita ja onnistuneita toimia vaatineena *vastuunalaistamisena*, kohteen toimivaltuuksiin positiivisemmin ja kriisitilanteessa tarpeellisina lähestyneenä *vallan käyttöön kannustamisena* sekä erityisesti kansalaisiin kohdistuneena *kannustamisena ja sosiaalisena valvontana*, jossa narratiivin kohteelta edellytetään laajemman yhteiskunnan kannalta vastuullisia ja yhteisen tavoitteen huomioivia toimenpiteitä. Pääkirjoituksissa esiintyneet vastuuta edellyttäneet narratiivit eivät olleet ainoastaan kriittisiä, toimenpiteitä edellyttäviä narratiiveja, vaan myös toimivaltuuksien

käyttöä tukevia tai legitimoivia narratiiveja sekä suhteessa pandemian aikana vallinneisiin arvoihin perustuvia, oikeanlaiseen toimintaan ohjaavia narratiiveja.

Osatutkimuksessa muodostettiin typologia median koronapandemiassa käyttämistä yhteiskunnallisiin toimijoihin kohdistuneista narratiiveista (kuvio 5). Typologiassa analyysissä tunnistetut narratiivit on asetettu janalle *arvostelevista ja muutosta edellyttävistä* neutraaleihin ja *tukeviin tai oikeanlaista ja toivottavaa toimintaa* sanoittaviin narratiiveihin. Typologiassa *haastamisen ja vallan vahtikoiran* narratiivi on arvostelevin, koska tällä narratiivilla perustellaan usein toimijan asettamista *vihollisen* narratiiviseen hahmoon ja osoitetaan toimijan väärää, epäreilua, epäsuhtaista tai myöhäistä toimintaa. *Vastuunalaistamisen* narratiivi on typologiassa seuraavana tämän edellyttäessä usein sitä, että narratiivin kohteena oleva toimija tekisi oikeita päätöksiä tai olisi muuten vastuussa kriisitilanteen hoitamisesta. *Kannustamisen ja sosiaalisen valvonnan* narratiivi on typologiassa neutraalein, koska se lähinnä osoittaa ja edellyttää oikeanlaista toimintaa osana yhteiskuntaa tai laajempaa kollektiivia, mutta ei välttämättä näe narratiivin kohteen toimivan väärällä tapaa. *Vallan käyttöön kannustamisen* narratiivissa media hyväksyy narratiivin kohteelle kuuluvat toimivaltuudet ja osoittaa sekä tukee näiden käyttämisen tarpeellisuutta. Typologian tukevimpia ja oikeanlaista tai toivottavaa toimintaa vahvimmin sanoittavia narratiiveja ovat *puolustamisen sekä tuen ja tarpeellisuuden narratiivit*. Puolustamisen narratiivi perustelee toimijan asemaa uhrina, ja osoittaa, kuinka toimija kärsii kriisitilanteesta tai on riippuvainen muiden toimijoiden teoista kriisitilanteen aikana. *Tuen ja tarpeellisuuden* narratiivissa media osoittaa, että toimijan tekoja tarvitaan tai että toimija on oikea ratkaisemaan kriisitilannetta, koska tällä on tarvittavat valtuudet tai työkalut kriisin selvittämiseen.

<i>arvosteleva edellyttää muutosta</i>				<i>tukeva toiminta oikeanlaista ja toivottavaa</i>
-		- / +		+
haastaminen ja vallan vahtikoira	vastuun- alaistaminen	kannusta- minen ja sosiaalinen valvonta	vallan käyttöön kannusta- minen	tuki ja tarpeellisuus puolustaminen

Kuvio 5. Typologia median koronakriisin aikana toimijoihin kohdistamista narratiiveista (mukaihen Niskanen, 2025)

Osatutkimus osoittaa, että medianarratiivit voivat olla rooli osana kriisitilanteiden kollaboratiivista hallintaa niiden osoittaessa oikeanlaista sekä vääränlaista toimintaa

sekä sitä, minkä yhteiskunnan toimijoiden teot kriisitilanteessa ovat oikeita tai vääriä. Median roolia institutionaalisessa legitimoinnissa tarkastelevasta kirjallisuudesta lainaten media on siten eräänlainen toimijoiden välisten suhteiden ja yhteiskunnan ohjaamisen verkostojen suhteiden säätelijä: koska medianarratiivit voivat vaikuttaa toimijoiden yhteiskunnalliseen asemaan osana hallinnan verkostoja, toimijat seuraavat medianarratiiveja ja pyrkivät välttämään negatiivisia legitimizeettiarvioita (Badham, 2018; Bitektine & Haack, 2015; Vaara ja muut, 2024). Esimerkki tästä on, kuinka eri palvelualojen yritykset, kuten kaupat, ravintolat ja tapahtumanjärjestäjät noudattivat rajoituksia etujoukoissa, osin viranomaistoimien uhkaamana, mutta osin myös mainehaittojen välttämiseksi tai positiivisen maineen voittamiseksi. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto julisti ryhtyvänsä koronapassitarkastuksiin omaehtoisesti, minkä salliminen oli viranomais- ja valtionjohtonäkökulmasta tyssännyt perustuslakitulkintoihin (Aalto, 2021).⁵² Yritykset eivät esiintyneetkään osatutkimuksessa tarkastelluissa narratiiveissa kovinkaan usein *vastuunalaisina*, *sankareina* tai *vihollisina*, vaan *uhreina* noin viidenneksessä pääkirjoituksista. Tätä selittää koronan aikana pinnalla ollut talousperspektiivi ja huolet rajoitusten vaikutuksista talouteen ja yrityksiin (vrt. Moisio, 2020). Lisäksi suomalaisten sanomalehtien pääkirjoitusten narratiivit ohjasivat selkeästi kansalaisia oikeanlaisena pidettyyn kriisitoimintaan (Bakir, 2010; Harjuniemi, 2023a), mistä merkinä on *kannustamisen ja sosiaalisen valvonnan* narratiivi sekä kansalaisten esiintyminen vastuunalaisena suhteellisen usein – noin kolmanneksessa pääkirjoituksista ja siten toiseksi useimmin valtionjohdon jälkeen. Tutkimus osoittaa myös pääkirjoitusten vahvan osallistumisen poliittiseen ja poliittisten eliittien väliseen keskusteluun (suurten sanomalehtien toimittajat ja päätoimittajat – poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet): merkittävä osuus pääkirjoituksista keskittyi valtionjohdon tai viranomaisten arviointiin ja asettamiseen narratiivisten hahmojen rooleihin (vrt. Firmstone, 2019; ks. myös Reunanen & Kunelius, 2021).

Rajoitteet ja tutkimustarpeet

Tutkimuksen merkittävimpana rajoitteena on tutkijatriangulaation puute. Kahden tai useamman tutkijan tekemää koodausta ja näiden tekemien koodausten yhtensovittaminen on keskeinen osa määrällisen sisällönanalyysin toteuttamista, sillä näin saadaan varmistettua yleisemmin määrälliselle tutkimukselle tärkeä tulosten yleistettävyys. Tämän puutteen merkitystä vähentää käytetyn analyysikehikon suhteellinen yksinkertaisuus sekä määrällisen analyysin suhteellisen karkeaksi määritelty analyysiyksikkö eli yksittäinen pääkirjoitus. Tutkimuksessa havaittu narratiivisten hahmojen hyvin samankaltainen osuus eri lehtien pääkirjoituksissa viittaa siihen, että analyysikehikon käyttö on ollut yksittäisten pääkirjoitusten välillä samankaltaista,

⁵² Näen, että tämän ulostulon tavoitteena oli todennäköisesti myös osoittaa koronapassin toimivuutta keinona vapauttaa yritystoimintaa rajoituksista.

vaikka tutkijoiden välistä yhtenevää ymmärrystä ei ole vahvistettu tutkijatriangulaatiolla. Narratiivista politiikkakehystä ja vain sen yhden osan eli narratiivisiin hahmoihin kohdistuvaa osaa voidaan pitää narratiiveja yksinkertaistavana ja niiden sisältämiä merkityksiä piiloon jättävänä. Tätä rajoitetta pyrittiin lieventämään tarkastelemalla eri toimijoita eri narratiivisiksi hahmoiksi asettavia narratiiveja tarkemmin laadullisesti, mikä toi esiin vastuunalaisen narratiiviseen hahmoon liittyviä nyansseja. Lisäksi tutkimuksen aineisto on ollut varsin pieni (N=161), eikä tutkimus kata näin kaikkia koronapandemian aikaisia pääkirjoituksia. Toisaalta tarkastelu on keskittynyt erityisesti tarkastelemaan pandemian keskeisissä muutospisteissä julkaistuja pääkirjoituksia (poikkeusolojen alkukohdat ja loput). Näissä pisteissä on julkaistu todennäköisesti erityisen runsaasti juuri koronakriisin hallintaa kommentoivia pääkirjoituksia – pääkirjoitukset keskittyvät yleensä ajankohtaisten yhteiskunnallisten keskustelujen kommentointiin (Firmstone, 2008, 2019). Rajallisen aineiston merkitystä vähentää myös se, että tunnistin analyysin aikana viitteitä aineiston saturaation saavuttamisesta: laadullisessa sisällönanalyysissä ei tunnistettu analyysin loppuvaiheissa merkittäviä uusia teemoja, jotka eivät olisi olleet ryhmiteltävissä ja kategorisoitavissa tutkimuksessa havaituksi narratiiveiksi (vrt. Saunders ja muut, 2008). Pääkirjoitusten narratiiveja ei tietääkseni ole tutkittu NPF-viitekehyksen kautta Suomessa aiemmin, eli aiempaa tietoa suomalaisten sanomalehtien pääkirjoituksissa usein toistuvista narratiiveista tai narratiivisista hahmoista kriisitilanteiden ulkopuolella ei ole. Pääkirjoitusten kriisitilanteiden aikaisten narratiivien analyysi hyötyisi vertailusta kriisien ulkopuolisten aikojen pääkirjoitusten narratiivien kanssa: käsittelevätkö pääkirjoitukset samoja toimijoita, kuin koronapandemian aikana, ja missä määrin?

4.5 Yhteenveto osatutkimusten tuloksista

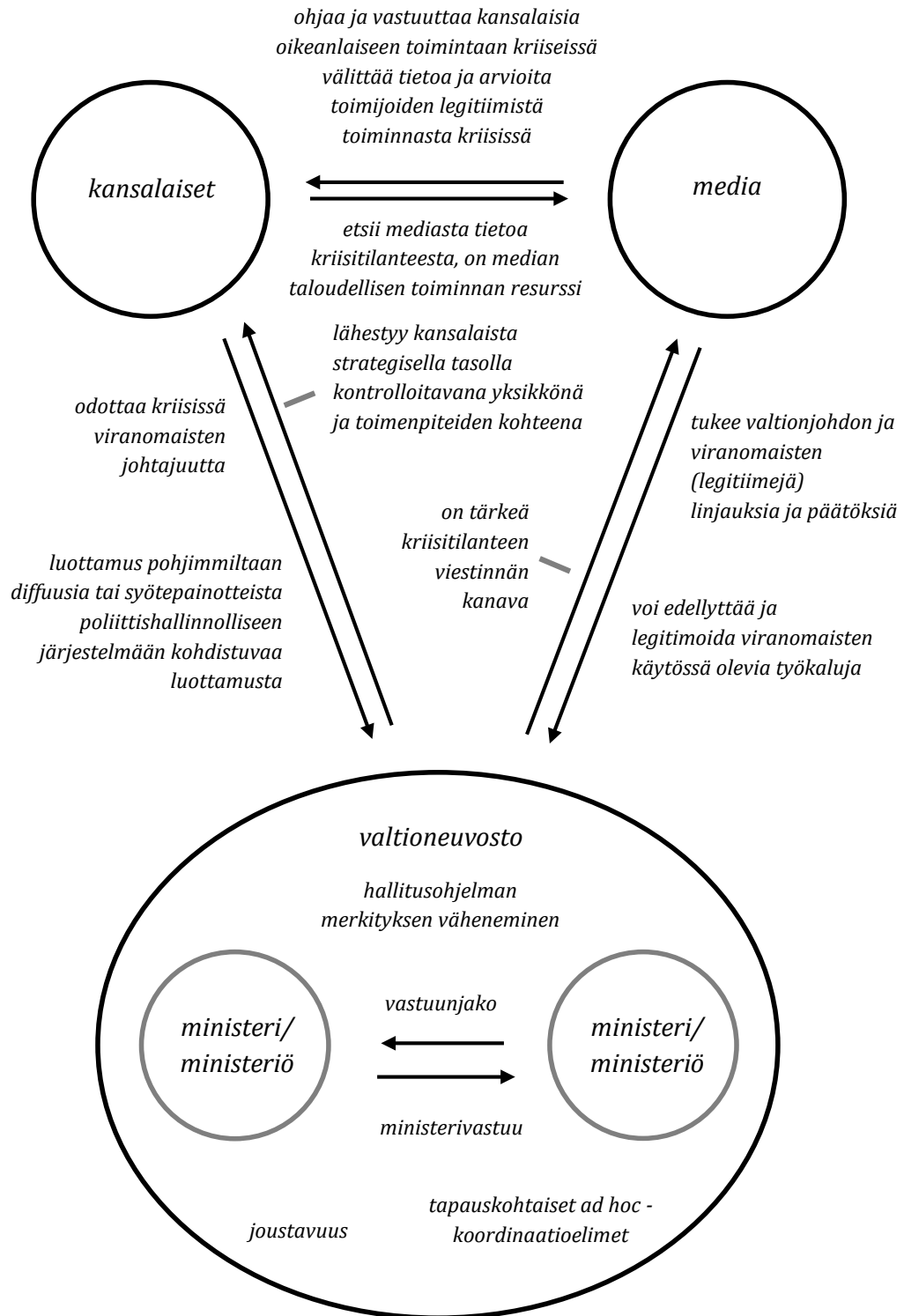
Osatutkimusten tuloksia on mahdollista integroida ja syntetisoida sen kautta, mitä osatutkimukset kertovat tarkastellun neljän toimijaryhmän välisistä suhteista. Yhteenveto tutkimusten tuloksista on esitetty tiiviisti kuviossa 6.

Ensimmäiseksi, *kansalaisten ja median* välistä suhdetta luonnehtii kaksisuuntainen vuorovaikutus: median olemassaolo perustuu siihen, että medialla on yleisö, joka on kiinnostunut median uutisoinnista ja seuraa sitä. Media puolestaan pyrkii uutisoimaan aiheista, jotka tuovat niille lukijoita. Kysymys on median liiketoimintamallista (Asp, 2014). Kriisitilanteissa uutisointi käsittelee todennäköisesti käsillä olevaa kriisiä, ja kansalaiset tulevat median pariin saadakseen tietoa tilanteesta. Media tasapainottelee kriisitilanteessa median taloudellisen toimintalogiikan, demokraattisten yhteiskuntien normatiivisten odotusten ja median etiikassa sekä ammattiohjeistoissa annettujen ohjeiden välillä pyrkien noudattamaan näitä kaikkia. Median

normatiivisista rooleista perinteisesti vahvimpia on oletus mediasta vallan vahtikoirana (Christians ja muut, 2009).

Media tiedostaa sen raportoinnin yhteiskunnallisen roolin kriisitilanteissa: sen välittämällä tiedolla voi olla merkittävä vaikutus kriisitilanteen hallinnalle, erityisesti vahvasti tietopohjaisen terveystilanteiden kohdalla. Kansalaiset etsivät mediasta tietoa ja uutisia, mutta myös toimintaohjeita kriisitilanteeseen. Media toimii luotettuna tiedonvälityskanavana jo valmiiksi suurille yleisöille, kun taas viranomaisten omien kanavien saavuttavuus voi olla rajattua. Median kansalaisten kriisitilanteiden aikaista toimintaa ohjaava rooli korostuu erityisesti Suomen kaltaisissa konteksteissa, joissa kansalaisten luottamus mediaan on vahvaa. Perinteisten tiedonvälitysroolien ohella median keskeinen rooli kriisitilanteessa on siten ohjata kansalaisia kriisitilanteen kannalta oikeanlaisena pidettyyn toimintaan. Nämä ohjeet seuraavat todennäköisesti valtionjohdon ja viranomaisten ohjeita, sillä kansalaisten tavoin median taipumuksena on kokoontua lipun ympärille kriisien aikana. Media voi siten tukea valtionjohdon ja viranomaisten legitimejä linjauksia ja päätöksiä sekä voi edellyttää viranomaisilta näille kuuluvien työkalujen käyttöä sekä legitimoita näiden käyttöä.

Poliittiselle johdolle ja viranomaisille media toimii tärkeänä foorumina viranomaisohjeiden välittämiseksi kansalaisille. Tästä näytävä esimerkki oli hallituksen parhaaseen katseluaikaan ajoittama tiedotustilaisuus Uudenmaan sulusta keväällä 2020: viranomaiset luottavat median välittävän tiedon suurelle yleisölle ja siten tukevan kriisitiedottamisessa. Media puolestaan raportoi poliittisten päätöksentekijöiden ja viranomaisten kriisitilanteen toimenpiteistä, koska näitä yleisesti ottaen toteutetaan toimenpiteitä (Boin ja muut, 2017) ja koska poliittinen päätöksenteko ja yhteiskunnallinen elämä on suurelta osin poliittiseen johtoon keskittynyttä (Cook, 2005). Kriisitilanteissa media todennäköisesti hyväksyy valtionjohdon toimenpiteet, mikäli nämä ovat legitimeiksi koettuja. Median rooli on kuitenkin myös kyseenalaistaa, kritisoida ja tuottaa läpinäkyvää tietoa päätöksenteosta ja sen taustoista yleisölle. Koronapandemian aikana media saattoi myös vaatia vahvempia toimenpiteitä tai yleisemmin edellyttää sitä, että johtavat poliitikot ja viranomaiset käyttäisivät kriisitilanteessa niille kuuluvia valtuuksia.



Kuvio 6. Yhteenveto osatutkimusten keskeisistä tuloksista

Kriisitilanteissa *kansalaiset* kokoontuvat lipun alle ja siten todennäköisesti tukevat poliittisen johdon ja viranomaisten toimenpiteitä vahvasti. Suomessa kansalaisluottamus pandemianhallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin ei laskenut edes

pitkittyneen koronakriisin aikana, vaan pysyi varsin korkealla tasolla läpi pandemian. Tämä viittaisi kriisitilanteiden luottamuksen diffuusioon tai input-painotteiseen luottamukseen: instituutioiden odotetaan toimivan "oikealla" tavalla ja kansalaisten etujen mukaisesti. Kriisitilanteessa valtio ja viranomaiset saattavat puolestaan lähestyä kansalaisia jossakin määrin yhtenäisenä kokonaisuutena, jotka ovat kriisitilanteen selvittämiseen tarkoitettujen toimien kohteena.

Valtioneuvoston sisäisessä politiikkakoordinaatiossa yhdistyvät koordinaatioareenat, hallinnonalakohtaisten ministerien vastuu sekä kriisitilanteen edellyttämä joustavuus. Koronakriisin perusteella ministerivastuunperiaate on Suomessa vahva myös kriisitilanteissa, mitä osoittaa sosiaali- ja terveysministerin ottama vahva rooli kriisitilanteessa, sekä poikkeustilanteiden koordinoinnista vastaavan pääministerin keskeinen rooli. Toisaalta suomalaisen valtioneuvoston koordinaatiojärjestelmä on varsin joustava, ja mahdollistaa erilaisten koordinaatioryhmien muodostamisen varsin helposti. Laaja-alaisissa kriisitilanteissa normaaliaikoina keskeinen koordinaatiokeino eli hallitusohjelma ei ole enää välttämättä relevantti. Tämän vuoksi valtioneuvoston sisäisessä koordinaatiossa ja politiikkatoimista sopimisessa voivat korostua suorat neuvottelut hallituspuolueiden edustajien välillä, kuten myös tapauskohtaisesti muodostetut koordinaatioelimet ja -ryhmät.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Seuraavassa tulkiten osatutkimusten tuloksia kriittisen realismin lähestymistapaa mukaillen (luku 1.2). Tavoittelen tällä tulkintoja osatutkimuksissa havaittuja tuloksia selittävistä mahdollisista reaalimaailman tekijöistä (Mukumbang ja muut, 2021). Teoretisoidessani retroduktiivisesti vaihtelen havainnoinnin ja teoretisoinnin sekä aineistolähtöisen ja teoriaohjatun aineistojen tulkinnan välillä ja tavoittelen näin ymmärrystä mahdollisista havaittuja ilmiöitä selittävistä mekanismeista (Mukumbang, 2023).

5.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

K1: Mitkä tekijät selittävät suomalaisen kriisinhallinnan muotoutumista koronaviruspandemian aikana?

Luottamus on suomalaisen kriisinhallinnan keskiössä

Tutkimuksen tuloksia läpileikkaava teema on luottamus. Osatutkimus III osoitti kansalaisten luottamuksen pysyneen korkealla tasolla läpi pandemian, eikä luottamuksessa tapahtunut merkittäviä muutoksia koronapandemian aikana suhteessa pandemiatilanteeseen tai käytössä olleisiin rajoituksiin. Vastaavasti osatutkimuksen IV tulokset mediasta poliittisen johdon ja viranomaisten käytössä olevia toimenpiteitä legitimoivana toimijana korostaa myös median ja valtionjohdon luottamussuhdetta kriisitilanteessa, jossa media näkee poliittisen johdon toimet perusteltuina.

Osatutkimusten III ja IV perusteella on mahdollista olettaa, että koronapandemian aikainen kansalaisten ja median luottamus instituutioihin on ollut luonteeltaan ensisijaisesti *yhteiskuntaperäistä* eli *diffuusia* eli *syötepainotteista*.

Mikäli kansalaisten luottamus instituutioihin olisi luonteeltaan ensisijaisesti tulospainotteista eli poliittisen johdon koronakriisistä suoriutumisen arviointiin perustuva, kansalaisten keskimääräisen luottamuksen tulisi vaihdella merkittävästi koronakriisin aikana. Osatutkimuksessa III tällaista merkittävää vaihtelua ei kuitenkaan havaittu: keskimääräinen kansalaisluottamus pysyi korkealla tasolla läpi koronakriisin, eikä selkeää vaihtelua suhteessa pandemiatilanteeseen tai rajoituksiin havaittu. Mikäli kansalaisluottamus koronakriisin aikana olisi ollut *tuotospainotteista*, luottamus olisi vaihdellut merkittävästi suhteessa koronakriisin etenemiseen ja koronassa tehtyihin päätöksiin (vrt. van der Meer, 2017). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansalaiset olisivat reagoineet luottamuksella mihin tahansa päätöksiin. Esimerkiksi Davies ja muut (2021) ovat pohtineet, mikäli Iso-Britanniassa koronapandemian

aikana tapahtunut lipun ympärille kokoontuminen olisi purkautunut varsin nopeasti poliittisen skandaalin vuoksi.

Vaikka media suhtautui valtion poliittiseen johtoon ja viranomaisiin koronapandemian merkittävien käänneasteiden aikana suhteellisen tasapainoisesti, suuri osa osatutkimuksessa III analysoiduista pääkirjoituksista viittasi valtionjohtoon koronapandemian selvittämisestä *vastuussa* olevana toimijana, jonka vastuulla on käyttää sille kuuluvia valtuuksia koronapandemian hallinnassa. Näin myös media on siltä perinteisesti odotettujen kriittisempien vallan vahtikoiran roolien ohella toiminut *yhteistoiminnassa*⁵³ *valtion kanssa* (Christians ja muut, 2009). Kuten Hanitzsch ja Vos (2018, s. 156) sanoittavat aiempaan kirjallisuuteen pohjaten, yhteistoiminnan roolissa media ja journalistit saattavat nähdä, että ”on heidän sosiaalinen vastuunsa tukea hallitusta sen toimissa”. Vastaavasti Hurrelmann ja muut (2009) ovat huomioineet mediadiskurssien olevan liberaaleissa demokratioissa⁵⁴ vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä legitimoivia. Kirjoittajat näkevät (Hurrelmann ja muut, 2009, s. 507), että ”mediadiskursseilla on taipumuksena suosia regiimien periaatteita ja instituutioita, jotka ovat syvästi vakiintuneita kansallisissa poliittisissa kulttuureissa, ja jotka toimivat poliittisten järjestelmien legitimitetin ankkureina.”

Vaikka tulokset vahvistavat perinteistä tulkintaa Suomesta luottamusyhteiskuntana, ne eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että kansalaiset ja media olisivat reagoineet luottamuksella minkälaisessa tilanteessa tahansa ja koronapolitiikasta riippumatta. Esimerkiksi Ruotsin kaltainen koronapolitiikka ei Suomessa olisi todennäköisesti ollut mahdollista erilaisen poliittisen kulttuurin vuoksi ja institutionaalisen taustan vuoksi.⁵⁵ Joka tapauksessa, molempien maiden lähestymistavassa keskeistä oli luottamus, joka mahdollisti kevyemmät, mutta samanaikaisesti myös mahdollisesti vaikuttavammat koronan vastaiset toimet (Yabunaga & Watanabe, 2022).

Suomalainen pandemianhallinta on vaihtelua keskusjohtoisuuden ja joustavuuden välillä

Tutkimukseni kertoo tarinaa pandemianhallinnan keskusjohtoisuudesta ja samanaikaisesta joustavuudesta. Osatutkimus I osoittaa, kuinka valtionjohto lähestyy pandemianhallintaa reduktionistisilla tavoilla ja korostaa strategia- sekä perusteluasia-

⁵³ Sanoitan tämän yhteistoiminnaksi, koska kyseessä ei ole välttämättä valtion kanssa neuvoteltu ja sovittu yhteistyö, vaan itsenäisten päätösten tekoa ilman valtiollista väliintuloa, ja usein journalistisen ammattietiikan ohjaamana.

⁵⁴ Tutkijat tarkastelivat legitimoivia mediadiskursseja Iso-Britanniassa, Yhdysvalloissa, Saksassa ja Sveitsissä.

⁵⁵ Esimerkiksi Orłowski ja Goldsmith (2020) liittävät Ruotsin strategian vahvasti ruotsalaiseen poliittishallinnolliseen kulttuuriin, jossa kohtaavat näkemys yksilön ja valtion suhteesta, käytössä oleva lainsäädäntö ja näkemys virkamiehistä epäpoliittisina päätöksentekijöinä.

kirjoissa viranomaisten välistä tehtävänjakoa, viranomaisvastuuta ja tehtävänjakoa. Lisäksi lainsäädännön vaatimukset sekä poikkeusolovaltuuksien käyttöönoton mahdollisuuden olemassaolo selittävät osaltaan viranomaisten ja poliittisen johdon lähestymistapaa kriisitilanteen hallintaan. Johanson ja muut (2025) ovat kutsuneet tätä kokonaisuutta auktorisoivaksi ympäristöksi, joka osin mahdollisti ja osin haastoi koronakriisin hallinnan kokonaisuutta: toisaalta se toimi institutionaalisen perustana useille eri hallintatoimille, mutta sen puutteet johtivat myös tarpeeseen muodostaa uusia, lainsäädännön puutteista ja koronapandemian luonteesta puutteesta johtuvia emergenttejä strategioita.

Vastaavaa sopeutumista ja uudenlaisten organisoinnin muotojen hakemista tapahtui myös valtioneuvoston politiikkakoordinaation tasolla. Kun hallitusohjelma ei enää pidä pitkäaikaisessa kriisitilanteessa, korostuvat joustavat neuvottelukeinot koalitiollahituksen työn ja toiminnan varmistamisessa. Vaikka politiikkakoordinaation instrumenttien joustavuus ja moninaisuus takaa monipuoluehallitusten toimintaa yleiset, on se hyödyllistä myös kriisitilanteissa sen salliessa sopeutumisen kunkin kriisin vaatimiin muutoksiin.

Yhteiskunnan kohtaamien ongelmien ja kriisien lähestyminen paloissa, iteratiivisesti ja vähitellen ei ole välttämättä huono asia, vaan voi olla myös etu (Daviter, 2017). Daviter (2017, s. 580) muistuttaa, että osin hallinnonalakohtaiseen lähestymiseen perustuvat ”pärjäämisen strategiat sallivat, että analyttisiä ja hallinnollisia tehtäviä jaetaan, vaikka ongelmassa huomioidaan olevan keskinäisriippuvuuksia. Pärjäämisen strategiat vaativat siten aluksi vähemmän koherenssia ja koordinaatiota politiikkatoimien välillä, kuin uudempi holistinen kirjallisuus.” Tämä on myös joustavuutta, joka perustuu ongelman haltuun ottamiseen olemassa oleviin rakenteisiin ja vastuualueisiin perustuen (Head, 2022). Noordegraaf ja muut (2019) ovat muistuttaneet, että verkostomainen hallinta ei ole välttämättä kaikissa tilanteissa paras tapa lähestyä yhteiskunnallisia ongelmia.

Epävarmassa kriisitilanteessa mediaa varjostaa suvereeni valtio sekä median oma valta

Koronakriisi toi valtion suvereniteetin esiin poikkeusolojen julistamisen ja vahvojen rajoitustoimenpiteiden käytön myötä. Koronapandemia teki siten selkeästi näkyväksi Scharpf:n (1997) huomion yhteiskunnallisesta toiminnasta ja hallinnasta *hierarkian varjossa* tapahtuvana toimintana. Vaikka yhteiskuntien verkostomaiseen hallintaan viittaavan hallintaparadigman nousu ja yksityistämisyrittäykset olisivat vähentäneet valtion valtaa yhteiskunnan ohjaamisessa ja palveluntuotannossa, on valtiolla aina viimeinen sana, eli mahdollisuus käyttää lainsäädäntöä tai muita sille suotuja pakottavia keinoja.

Siten myös *media* toimii kriisitilanteessa suvereenin valtion varjossa: median tulee käytännössä huomioida sen mahdollisuus, että valtio käyttäisi jonkinlaisia pakkokeinoja. Christians ja muut (2009, s. 198–200) tunnistavat Heldin (2007) jaottelulle rakentaen kolme erilaista median ja valtion yhteistoiminnan tyyppiä:

- 1) Normatiivisen medianäkemyksen ja demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen kanssa yhteensopivimpana voidaan pitää median omaa päätöstä *hyväksyä yhteistoiminta (collaboration as acceptance)* ja ryhtyä sellaiseen. Tämä päätös tehdään käytännölliseen tai normatiiviseen arvioon yhteistyöstä. Käytännöllinen arvio perustuu siihen, että yhteistyö on median arvion mukaan perusteltua sen hetkisen tiedon valossa. Normatiivinen arvio puolestaan perustuu siihen, että yhteistyö on perusteltua kaikki yhteistyöpäätöksen arviointiin liittyvä tieto huomioiden. Toisin sanoen, käytännölliseen arvioon perustuvassa yhteistyössä arvio on pinnallisempi, kun taas normatiivisessa arviossa pyritään huomioimaan yhteistyöpäätöksen laajemmat vaikutukset. Esimerkiksi koronapandemian aikana, media on voinut *päätää tukea valtionjohdon päätöksiä, koska parempia tapoja ei ole saatavilla tai koska päätösten kritisoinnista voi olla merkittävää haittaa yleisölle*.
- 2) Toinen tyyppi on *myöntyminen yhteistoimintaan (collaboration as acquiescence)*. Tämä voi olla *pragmaattinen* suostumus yhteistyöhön siksi, että media lopulta joka tapauksessa pakotettaisiin yhteistyöhön tai välineellinen suostumus, jossa media näkee yhteistyöstä olevan jotakin hyötyä alistumisesta huolimatta. Media voi siten raportoida jostakin asiasta, koska muuten se voidaan pakottaa raportoimaan siitä tai *välineellisemmin*, koska muuten tulevaisuudessa voidaan säätää lehdistönvapautta kaventavia lakeja tai koska omaehtoinen raportointi säilyttäisi medialla sille kuuluvaa valtaa.
- 3) Huonoimmin valtion ja median yhteistoimintaa demokraattisessa yhteiskunnassa kuvaa *median alistuminen yhteistoimintaan (collaboration as compliance)*. Tämä voi tapahtua esimerkiksi lain tai muun pakottavan toimen saneleman *pakon* kautta, median *apaattisen välinpitämättömyyden* eli yhteistyön kriiikkittömän hyväksynnän kautta, tai *perinteen ja tapojen* asettamien odotusten ja olettamusten kautta.

Varovaisuusperiaate median toiminnassa koronakriisin aikana oli suurelta osin perusteltua: mikäli terveyttä ja elämää paremmin suojaavista toimista ei ole näyttöä, ovat nykyiset toimet parhaita mahdollisia, mikäli niillä on jonkinlainen elämää ja terveyttä suojaava vaikutus (vrt. Tuomisto, 2020). Christiansin ja muiden (2009) typologiassa tällainen yhteistoiminta – valtionjohdon toimenpiteiden hyväksyminen, kun parempaakaan ei ole saatavilla, tai mikäli kriiikistä voi aiheutua enemmän haittaa – voidaan nähdä hyväksyntään perustuvana yhteistoimintana. Mediatoimijat voivat

todeta, että valtionjohdon toimet ovat parhaan saatavilla olevan tiedon valossa oikeanlaisia, joten niitä ei liiaksi kritisoida ja niitä tuetaan raportoinnissa, tai että on parasta tukea valtionjohdon viestiä, kun parempaakaan ei ole saatavilla. Toisaalta median voidaan nähdä myös tiedottaneen koronavirukseen liittyvistä toimenpiteistä, sen leviämisen estämisestä ja muista valtionjohdon ja viranomaisten päättämistä suojaamistoimista, koska valtio olisi muuten voinut pakottaa median viestimään näistä (suostumukseen perustuva yhteistoiminta).⁵⁶ Pragmaattisen suostumuksen näkökulmasta median kannattaa julkaista viranomaistiedotteista ammentavaa uutisointia kriisitilanteissa, koska muutoin valtio pakottaa näiden julkaisuun, mikä taas söisi median vapautta päättää julkaisutoiminnastaan.⁵⁷

Kritiikin ja hiljenemisen tasapainottelu on hankala kysymys kriisiajan demokratiassa: kritiikki voi kyseenalaistaa toimivia keinoja ja vähentää kansalaisten halukkuutta noudattaa näitä, kun kritiikin puute jättää pois tärkeänä poliittisen päätöksenteon polttoaineena toimivaa keskustelua (Vuorelma & Lehtonen, 2024). Hyväksyntään perustuvan yhteistoiminnan heijastama yhteiskunnallinen konsensus kriisitilanteessa voi jopa kääntyä pääläelle, mikäli risteäville näkökulmille ei ole lainkaan tilaa. Harambam (2023) näkee median, julkishallinnon ja tieteellisen yhteisön yhteisen narratiivin ja eroavien näkökulmien hylkäämisen osaltaan johtaneen koronapandemian aikana siihen, että jotkut ihmiset ovat etsineet tietoa ja tukea näkemyksilleen salaliittoteorioista. Kriisitilanteessa media on siten samanaikaisesti suvereenin valtion, että median itsensä hallussa pitämän vallan varjossa, eli joutui tasapainottelemaan kriisitilanteen potentiaalisesti median vapautta rajoittavien toimien sekä median journalistisiin ideaaleihin kuuluvan kriittisyyden mahdollisista negatiivisista vaikutuksista koronapandemian hallinnalle.

K2: Millä tavoin koronapandemian hallinnan todellisuus haastaa ja edellyttää kriisinhallinnan käsitteistön tarkentamista?

Kriisinhallinnan kirjallisuus yleisemmän *kriisinhallinnan* käsitteen alla on korostuneesti keskittynyt tarkastelemaan kriisinhallintaa valtion piirissä tapahtuvana toimintana, jonka keskiössä ovat viranomaiset ja julkishallinnon toimijat (vrt. esim. Boin ja muut, 2017). *Yhteistoiminnallisen kriisinhallinnan* kirjallisuus korostaa kriisien monitoimijaista yhteistoimintaa vaativaa luonnetta) ja on sukua yhteiskuntaturvallisuuden (esim. Bynander & Nohrstedt, 2020), laajan turvallisuuden sekä hallinnan (esim.

⁵⁶ Valmiuslain (1552/2011) 126 § tiedotusten julkaisuvelvollisuudesta ja sananvapauslain (460/2011) 7 § viranomaisten tiedotuksista antavat viranomaisille mahdollisuuden velvoittaa mediatoimijoita julkaisemaan viranomaistiedotteita tarvittaessa.

⁵⁷ Toisaalta julkaisuvelvoitteelliset viranomaistiedotteet julkaistaisiin muusta toimituksellisesta sisällöstä erillisinä (Hyvönen ja muut, 2020), joten varsinaista puuttumista toimitukselliseen työhön tai julkaisutoiminnan sisältöihin ei julkaisuvelvollisuuteen liittyvässä toiminnassa olisi.

Ansell, 2023), sekä yhteistuotannon ja -luomisen (esim. Voorberg ja muut, 2015) kirjallisuuksille. Näitä kaikkia yhdistää näkemys yhteiskunnan ohjaamisesta useiden eri toimijoiden yhteisen ja erillisen toiminnan tuloksena. Käytännössä tätä kuvaa hyvin *valtio-yhteiskuntasynergia*, jossa valtion ja yhteiskunnan välinen vuorovaikutus tukee molempien kykyä vastata ja reagoida molempien kohtaamiin muutoksiin (vrt. Ansell, 2023).

Ansellia (2023, s. 183) mukailten, valtio-yhteiskuntasynergian näkökulman keskeinen kysymys kriisitilanteissa koskisi valtion ja yhteiskunnan yhteistyötä ja yhteistä hyötyä: millä tavoin valtio ja yhteiskunta voivat tukea toisiaan siten, että molemmat voivat vaikuttaa toisistaan muodostuvan kokonaisuuden suuntaan kriisitilanteissa?

Tämän väitöstutkimuksen neljä osatutkimusta ovat tarkastelleet koronakriisin hallintaa valtioneuvoston strategisen kriisinhallinnan (osatutkimus I), valtioneuvoston politiikkakoordinaation (osatutkimus II), kansalaisten instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronarajoitusten välisten dynamiikkojen (osatutkimus III), sekä median aktiivisen kriisinhallintaroolin kautta (osatutkimus IV).

Osatutkimus I käsitteli kriisihallintaa kokonaisuutena, jossa viranomaiset ja poliittinen johto valitsevat holistisempien, yhteiskunnan eri toimijoiden roolin tiedostavien hallinnan tapojen sekä reduktionistisempien, valtion ensisijaisuutta kriisinhallinnassa korostavien hallinnan tapojen välillä. Tutkimus asettuu siten perinteisen valtiokeskeisen kriisihallinnan tutkimuksen sekä yhteistoiminnallisen kriisihallinnan tutkimuksen väliin sen ollessa kiinnostunut valtion suhtautumisesta muihin yhteiskunnan toimijoihin osana koronapandemian hallintaa. Valtioneuvoston politiikkakoordinaatiota tarkastellut osatutkimus II on keskittyneempi politiikkakoordinaation prosesseihin, jotka ovat valtioneuvoston sisäisiä, mutta myös viittaavat hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön osana kriisinhallintaa. Kansalaisluottamusta pandemianhallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin tarkastellut osatutkimus III sekä median aktiivista roolia kriisinhallinnassa tutkinut osatutkimus IV osoittavat puutteen kriisihallinnan nykykäsitteistössä: kuinka kuvata ja sanoittaa sellaista kriisivas-tetta, joka pohjautuu yhteiskunnan syvempiin kulttuurisiin, poliittisiin, hallinnollisiin – eli institutionaalisiin⁵⁸ – tekijöihin ja näiden vuorovaikutukseen? Tutkimuksen tulokset osoittavat edellytystä laajentaa kriisinhallinnan keskustelua ja tutkimuksellista myös koordinoituista ja johdetuista, valtiokeskeisemmän kriisinhallinnan sekä

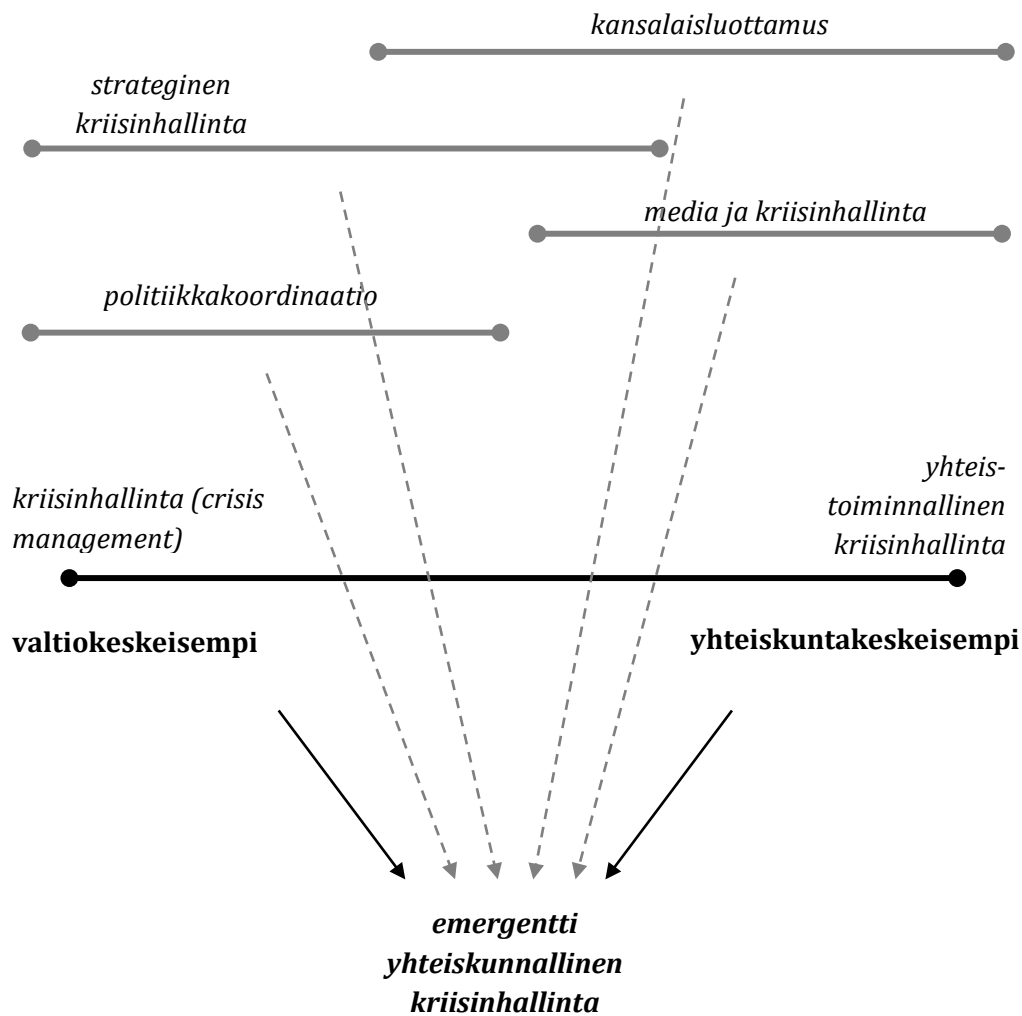
⁵⁸ Viitataan instituutioilla tässä kontekstissa Immergutin (1998) sanoittamaan uuden institutionalismin ”historiallisen institutionalismin” koulukuntaan, joka korostaa kulttuuristeen, sosiaalisten, lainsäädännöllisten sekä poliittisten tekijöiden merkitystä yhteiskunnallisen toiminnan ja toimijoiden tekojen muotoutumisessa.

yksittäisiin toimijoihin keskittyvistä analyyseistä kohti yhteiskuntakeskeisempiä ja emergentimpiä⁵⁹ kriisinhallinnan muotoja.

Kriisinhallinnan keskustelu tiedostaa nykyisellään laajasti muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kuin valtion tärkeän roolin kriisitilanteiden hallinnassa: valtio ei kykene hallitsemaan kompleksisia ja moniulotteisia kriisitilanteita yksin. Tämän vuoksi kriisitilanteiden hallinta edellyttää useiden muiden yhteiskunnan toimijoiden osallistumista kriisihallintaan valtion ohella (esim. Boin ja muut, 2017). Tämän lisäksi kriisitilanteissa on yleistä yhteiskunnan eri toimijoiden halu auttaa ja osallistua kriisitilanteen hallintaan emergentin, koordinoimattoman kansalaisosallisuuden osana (nk. neljäs sektori; Jalonen ja muut, 2020). Myös institutionaalisten tekijöiden merkitys tunnistetaan kriisinhallinnan tutkimuksessa (Christensen ja muut, 2016). Näiden tekijöiden merkitystä kriisinhallinnalle voisi kuitenkin edelleen korostaa käsitteistöä kehittämällä.

Ehdotan kriisinhallinnan emergenttien, useiden toimijoiden toiminnasta yhdessä ja erikseen, sekä yhteiskunnan institutionaalsiin ominaisuuksiin perustuvan kriisinhallinnan sanoittamiseen *emergentin yhteiskunnallisen kriisinhallinnan* käsitettä. Tämä käsite kuvaisi kriisinhallintaa kokonaisuutena, jossa sen muotoutumista ei voida johtaa pelkästään yksittäisiin tekijöihin, vaan jossa se muotoutuu eri yhteiskunnan toimijoiden, valtion sekä yhteiskunnan instituutioiden vuorovaikutuksessa (kuvio 7), joista osa on valtiokeskeisempiä, osa yhteiskuntakeskeisempiä ja osa tästä väliltä. Emergentissä yhteiskunnallisessa kriisinhallinnassa niin valtiokeskeisemmällä kriisinhallinnan toimilla, kuten strategisella kriisinhallinnalla sekä yhteiskuntalähtöisemmällä kansalaisluottamuksella sekä median kriisinhallintaroolilla on merkitystä – mutta näiden merkitystä ei voida emergenssin määritelmän mukaisesti erottaa toisistaan tai muista tekijöistä. Kuten Scheinin (2021) on sanoittanut, hallituksen toimia vahvempi, suhteellisen onnistunut suomalaista kriisinhallintaa selittänyt tekijä lienee ollut vahva institutionaalinen perusta.

⁵⁹ Emergenssi tarkoittaa sitä, kuinka yhteiskuntien kaltaisten kompleksisten järjestelmien toiminta on enemmän kuin niiden osien yhteenlaskettu summa. Kompleksisuudessa osien vuorovaikutus tuottaa uusia, yllättäviä ominaisuuksia ja piirteitä, joita ei voida johtaa pelkkiin yksittäisiin osiin (ks. esim. Geyer & Rihani, 2010; Urry, 2005).



Kuvio 7. Emergentti yhteiskunnallinen kriisinhallinta

Siltikään yhteiskunnallisen kriisinhallinnan emergenttiin luonteeseen vetoaminen ei saa tarkoittaa sitä, että politiikkatoimissa tai tutkimuksissa sivuutettaisiin yksilö- ja toimijatasen tarkastelut ja pyrittäisiin ainoastaan luomaan yhteiskunnallisia rakenteita tai institutionaalisia kokonaisuuksia, jotka tukisivat kriisinhallintaa. Suomalainen yhteiskunta on luottamusyhteiskunta, jossa valtion ohella yhteiskunnan eri toimijat, kuten yritykset ja kansalaisjärjestöt, kansalaiset sekä poliittiset puolueet ja päätöksentekijät ovat varsin vahvasti sitoutuneita demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen ylläpitoon. Tästä esimerkkeinä toimivat laajasti hyväksytyt kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli (Niskanen ja muut, 2024; Valtonen & Branders, 2021), yritysten vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuva huoltovarmuusjärjestelmä (Aaltola ja muut, 2016) sekä poliittisen johdon ja virkamiesten toiminta oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti myös koronakriisin ja poikkeusolovaltuuksien voimassaolon aikana (Poynet ja muut, 2024).

Näille kaikille on samanaikaisesti rakenteellisia tai institutionaalisia sekä yksilötason selityksiä: esimerkiksi huoltovarmuusjärjestelmän toimivuutta selittävät todennäköisesti osin luottamuksen kulttuuri, hyvinvointivaltio, asevelvollisuusjärjestelmästä ja jaetusta kulttuurista kumpuava vahva maanpuolustustahto (vrt. Aaltola ja muut 2016; Hadar & Häkkinen, 2020; Häkkinen & Kaarkoski, 2024; Valtonen & Branders, 2021), mutta myös se, että yrityksissä johtavissa asemissa olevat henkilöt tuntevat toisensa ja sitoutetaan mukaan huoltovarmuustoimintaan huoltovarmuusverkostojen (esim. Ruggiero ja muut 2024) ja esimerkiksi maanpuolustuskurssien kautta (vrt. Valtonen & Branders, 2021).

Vaikka tässä esitetty emergentin yhteiskunnallisen kriisinhallinnan näkökulma korostaa kriisinhallintaa tukevien instituutioiden muotoilun ja varmistamisen tärkeyttä kriisinhallinnalle, myös yksilöiden ja ryhmien toiminta on keskeinen osa kriisivas-tetta. Institutionaaliseen perustaan fokusoituminen voi kuitenkin olla perusteltua kriisinhallinnan kontekstissa, sillä toivotun kaltaista kriisitilanteiden aikaista toimintaa tukevat instituutiot voivat ohjata kriisinhallintaa hyödyttävään yksilötason toimintaan.

K3: Miten kriisinhallintaa tulee kehittää Suomessa tutkimuksen tulosten valossa?

Kolmas tutkimuskysymys käsittelee väitöskirjan ja sen osatutkimusten tutkimusten tulosten merkitystä kriisinhallinnan kehittämiseksi Suomessa. Tunnistan tutkimuksen tulosten perusteella viisi mahdollista polkua tai kehityskohdetta.

1. Kansalaisten luottamus yhteiskunnan instituutioihin on tärkeä kriisinhallinnan onnistumista selittävä tekijä, erityisesti terveyskriisien kaltaisissa tilanteissa, jotka edellyttävät kaikkien kansalaisten osallistumista kriisinhallintaan. Mikäli luottamus on merkittävältä osin diffuusia tai syötepainotteista, yhteiskunnan institutionaaliseen perustaan pohjaavaa luottamusta, on tärkeää varjella kansalaisluottamusta kriisitilanteiden ulkopuolella. Tätä voisi tukea lainsäädäntöhankkeiden ja yhteiskunnallisten reformien yhteydessä toteutettava *luottamusvaikutusten arviointi* (vrt. Klemsdal & Kjekshus, 2021), jotta luottamusta tukevaa institutionaalista perustaa ei pureta tai jotta sitä voidaan edelleen vahvistaa. Tämä olisi myös edellä kuvatun *emergentin yhteiskunnallisen kriisinhallinnan* mukaista.

2. Kriisitilanteet ovat määritelmällisesti yllättäviä. Tämän vuoksi niihin on mahdollonta varautua täysin, eikä kompleksisissa kriisitilanteissa voida olettaa, että ennakkosuunnitelmat sopisivat kriisitilanteeseen täydellisesti. Vanhojen suunnitelmien hylkäämisen ja uusien muotoilun on oltava siten kriisitilanteissa mahdollista. Vastavaa lähestymistapaa kriiseihin on sanoitettu esimerkiksi *pragmatistisen*

kriisinhallinnan (Ansell & Boin, 2019) ja *vankan hallinnan*⁶⁰ (Ansell ja muut, 2023) kautta, joilla viitataan tarpeeseen tasapainotella muutoksen ja pysyvyyden rajapinnalla. Ansellin ja muiden (2023, s. 9) mukaan ”vankkojen hallintajärjestelmien tulee kyetä säilyttämään toimintakykynsä kuohunnan keskellä (pysyvyys vaatii muutosta); tehdäkseen niin, niiden täytyy tarjota rakenteet ja infrastruktuuri, jotka auttavat tukemaan ja muodostamaan muutosta (muutos vaatii pysyvyyttä).” Toisin sanoen, laajamittaisiin ja kompleksisiin kriiseihin vastaaminen vaatii sekä vakautta että tilanteen edellyttämää, vakauden tukemaa muutosta.

3. Joustavuuden ja rakenteiden samanaikaiseen olemassaoloon pohjaava kriisinhallinta edellyttää kriisitilanteiden aikaisen joustavuuden sallimista. Tämä tarkoittaa sitä, että myös poliittisessa keskustelussa on sallittava kriisitilanteiden aikainen koikeilu ja toimenpiteiden säätäminen (Ansell & Boin, 2019). Näin *strategisesta monimerkityksellisyydestä*, jolla vältellään kriisitilanteeseen liittyvien poliittisen päätöksenteon epävarmuustekijöiden käsittelyä sekä keskustelua poliittisen johdon ja viranomaisten kykenemättömyydestä löytää varmoja ratkaisuja (Lievonon ja muut, 2025), voitaisiin päästä kohti todenmukaisempaa kuvausta kriisitilanteista epävarmuuden keskellä toimimisena.⁶¹

4. Kriisinhallinta kaipaa keskustelua median roolista kriisissä. Käytännössä media joutuu seuraamaan kriisitilanteessa useita eri arvoja ja punnitsemaan näiden välillä. Huolimatta perinteiset odotukset median demokraattisesta vallan vahtikoiran roolista yhteiskunnassa eivät kuitenkaan tue tällaista keskustelua (Christians ja muut 2009). Kysymys median ja valtion suhteesta sekä median vastuusta on olennainen vahvasti tietoon perustuvien terveystilanteiden hallinnassa (vrt. Vuorelma & Lehtonen, 2024).

5. Suomalaisen kriisinhallinnan kehittämistä tukisi suomenkielisen (ja muutoinkin, suomalaisen) kriisinhallinnan tutkimuksen edistäminen sekä suomalaisen kriisinhallintaan liittyvien keskustelujen integrointi ja käsittely rinnakkain vastaavien kansainvälisten keskustelujen kanssa. Kriisein yhteiskunnalliseen selvittämiseen liittyvää tutkimusta hankaloittaa osin esimerkiksi käsitteistön sisäsyntyisyys eli Suomessa laajasti käytettyjen turvallisuuteen liittyvien käsitteiden (kuten kokonaisturvallisuus) luonne käsitteinä, joita täsmällisesti vastaavia ei löydy kansainvälisestä tieteilisestä tai käytännön keskusteluista, ja joiden liittymistä kansainvälisiin keskusteluihin ei välttämättä tunnisteta päältä päin (Niskanen & Laitinen, 2024; Niskanen &

⁶⁰ Alkup. *robust governance* (Ansell ja muut, 2023), käänös, Jalonen & Uusikylä (2024).

⁶¹ Rantamäki (2024) on sanoittanut tätä *informaatioresilienssiksi*, joka viittaa kykyyn toimia ja tehdä päätöksiä myös epävarmoissa tilanteissa ja puutteelliseen tietoon perustuen. Parvainen ja muut (2021) puhuvat *episteemisestä nöyryydestä* (epistemic humility): esimerkiksi pääministeri korosti koronapandemian alkuvaiheessa tarvetta toimia ja tehdä epätäydellisiä päätöksiä tiedollisesta epävarmuudesta huolimatta.

Uusikylä, 2025 vrt. Virta & Branders, 2016). Vastaavasti suomalainen kriisinhallinnan tutkimus ja käytäntö hyötyisi suuresti sen tunnistamisesta, mitä eri kansainvälisiä tutkimuksellisia keskusteluja ja julkishallinnon kehittämisen trendejä kriisinhallintaan liittyy.

5.2 Tutkimuksen rajoitteet ja itsereflektio

Valinnat ja rajaukset ovat tieteessä vääjäämättömiä. Mikäli tutkittavaa maailmaa ja ilmiökenttää lähestytään rajattoman kompleksisena kokonaisuutena, yksittäinen tutkimus on kokonaisuuden epätäydellinen kuvaus ja yksinkertaistus (esim. DesRoches ja muut, 2019; Meadows, 2008; West & Deering, 1995). Yksittäinen tutkimus voi avata vain osaa koko ilmiökentästä. Vastaavasti tämän tutkimuksen valokeila on kohdistunut vain pieneen osaan kriisien hallinnan ilmiökenttää (ks. Boost ja muut, 2022). Tiedostan myös inhimillisten systeemien kompleksisuuden ja siten kriisinhallinnan ilmiön systeemisen kokonaisuuden, jota ei voida purkaa ainoastaan sen osatekijöihin, vaan joka on osatekijöiden sekä näiden vuorovaikutuksen emergentti lopputulos (vrt. von Bertalanffy, 1968; Cilliers, 2002; McIntyre, 1997; Richardson ja muut, 2001). Näin myös tällä tutkimuksella on välttämättä useita rajoitteita. Olen käsitellyt osatutkimuksiin liittyvät rajoitteet edellä kappaleessa 4 kunkin osatutkimuksen tulosten esittelyn yhteydessä. Keskityn tässä tämän väitöskirjakokonaisuuden yleisiin rajoitteisiin.

Tämä väitöskirja on tarkastellut koronakriisin hallintaa Suomessa keskittyen valtioneuvoston koordinaatioon, koronastrategioihin, kansalaisluottamukseen sekä medianarratiiveihin. Näiden neljän tarkastelukohteen analyysiin pohjaten tehtiin tässä yhteenvedossa yleisempiä huomioita ja päätelmiä suomalaisesta kriisinhallinnasta koronapandemian aikana. Tämän laajan, systeemisen tason tarkastelun merkittävimpänä puutteena on se, että analyysi ei tarkastele koronapandemian aikaista poliittista ja hallinnollista päätöksentekoa, poliittisen ja virkamiesjohdon toimia, hallintaan osallistuneiden toimijoiden ja päätöksentekijöiden välisiä henkilö- tai valtasuhteita, tai kansainvälisten kokemusten ja esimerkkien vaikutusta koronakriisin hallintaan. Lisäksi viruksen jatkuvalla muuntumisella on ollut välttämättä vaikutus myös kriisinhallinnan muotoutumiseen. Minkään näiden tekijöiden ja toimijoiden merkitystä koronan aikaiselle kriisinhallinnalle ei voi vähätellä. Tutkimuksen tulokset ovat näin yksi useista mahdollisista näkökulmista koronapandemian hallintaan.⁶² Siltikään

⁶² Kriisien poliittiseen luonteeseen sisältyvät erilaiset näkemykset kriisin luonteesta ja siten myös kriisin hoitamisesta. Esimerkiksi Janhonen ja muut (2023) kuvaavat haastatteluihin perustuen, kuinka koronakriisi on mahdollista kehystää *terveyskriisiksi*, *toimintavarmuus-kriisiksi*, *talouskriisiksi* tai *yhdenvertaisuuskriisiksi*. Kirjoittajat muistuttavat myös, että se, minkälaisena kriisinä kriisi nähdään, vaikuttaa kriisinhallinnan toimien muotoiluun ja

tutkimuksen johtopäätöksissä korostettujen institutionaalisten tekijöiden – eli *emergentin yhteiskunnallisen kriisinhallinnan* merkitystä osana kriisinhallintaa ja kriisinhallintapolitiikkaa ei tule vähätellä. Institutionaaliset taustatekijät määrittävät, millaisiksi kriisinhallintatoimet muotoutuvat (Zahariadis ja muut, 2023), mutta selittävät myös yleisemmin yhteiskunnan selviytymistä kriisitilanteesta. Vastaavaa on ehdottanut Scheinin (2022), joka näkee Suomen selvinneen pandemiasta suhteellisen hyvin osin siksi, että Suomi on Suomi: harvaan asuttu pohjoinen hyvinvointivaltio, jossa lopputulos on ollut yhdistelmä hyvää lähtöasetelmaa, poliittisia päätöksiä ja onnea.⁶³

Tutkimus jättää piiloon myös kansalaisyhteiskunnan sekä yksityisen sektorin osallistumista kriisinhallintaan koronan aikana muutoin kuin mediayritysten⁶⁴ sekä yleisesti kansalaisten luottamuksen osalta. Silti yrityksillä oli merkittävä kriisinhallinnan rooli pandemian aikana: lääkehuolto ja lääkkeiden saatavuuden varmistaminen (Läntönen ja muut 2023), yksityinen rokotekehitys, suojavälineiden tuotanto ja hankinta, ruoan saatavuus, riskiryhmien suojaaminen yritysten asiakkaina, sekä yritystoiminnan vapaaehtoiset sekä pakotetut rajoittamiset ovat kaikki osaltaan määrittäneet kriisinhallintaa koronapandemian aikana.

Tieteellisen yhteisön jäseniltä odotetaan kiinnittymistä tieteilijöiden yhdessä sopimiin sääntöihin, joilla varmistetaan tutkimuksen *luotettavuus, rehellisyys, arvostus* ja *vastuunkanto*.⁶⁵ Suomessa näitä periaatteita ja niiden soveltamista kuvaa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistus hyvästä tieteellisestä käytännöstä (2023). Tämän tutkimuksen toteutuksessa *luotettavuus* on varmistettu toteuttamalla sekä raporttoimalla tutkimuksen toteutus eli sen aineistonkeruu ja aineistojen analyysi tarkasti. Luotettavuutta tukee *rehellisyys* eli avoimuus tutkimuksen toteutuksen mahdollisista rajoitteista sekä yleistettävyydestä. Luotettavuus ja rehellisyys ilmenevät tutkimuksessa sekä osatutkimuksissa mukaan sisällytettynä kuvauksina tutkimuksen toteutuksesta sekä toteutukseen liittyvistä puutteista. *Arvostus* on huomioitu toteutuksessa antamalla kunnia sille, jolle se kuuluu. Tästä on pidetty huolta viittamalla tarkasti aiempiin tutkijoihin heiltä peräisin olevien ideoiden ja aiempien

valikointiin – eli kriisinhallintapolitiikkaan. Nämä näkemykset voivat myös muuttua kriisin edetessä ja kriisin jälkeen (Janhonen ja muut, 2023).

⁶³ Tosin Scheinin (2022, s. 11) pitää päätösten merkitystä mahdollisesti vielä pienempänä eli ”yhden tietyn hallituskoalition päätösten vaikutukset olivat todennäköisimmin vähemmän tärkeitä” kuin institutionaaliset tekijät.

⁶⁴ Tutkimuksessa korostuu näin yksityisten mediayritysten tietoon ja tiedonvälitykseen liittyvä kriisinhallinnan rooli, sekä tietoon liittyvä yhteistoiminta viranomaisten ja poliittisen johdon kanssa. Tarkastelu jättää kuitenkin piiloon sosiaalisen median alustojen misinformaation vastaiset sekä oikean tiedon levittämiseen pyrkineet toimet koronapandemian aikana, millä on ollut jotakin vaikutusta oikean koronaan liittyvän tiedon saatavuuden varmistamisessa (ks. Krishnan ja muut, 2021).

⁶⁵ Nämä pohjaavat ALLEA:n eurooppalaiseen tutkimuseettiseen ohjeistukseen. Suomenkieliset vastineet on sanoittanut Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023).

tulosten kohdalla, sekä yhteiskirjoittajuudesta sopimalla. Tutkimus *kantaa vastuuta* tiedostamalla koronakriisiin liittyvän tutkimuksen merkityksen yhteiskunnan hallinnan kehittämiseksi. Tämän vuoksi tutkimuksessa esitettyjen johtopäätösten muotoilussa on nojaututtu aineistoista sekä aineistoihin perustuvista analyyseistä nouseviin huomioihin koronakriisin hallinnasta, ja näin pitäytytty aineistosta analysoitavissa huomioissa. Lisäksi tutkimuksessa on pyritty kantamaan vastuuta hallintotieteen eetoksen mukaisesti ja edistämään ja kehittämään julkishallinnon toimintaa, hyvää hallintoa ja suomalaista demokratiaa: tätä tavoitetta tukee erityisesti kolmas tutkimuskysymys suomalaisen kriisinhallinnan kehittämisestä.

Artikkelimuotoisen väitöskirjan tyyppihaaste on yksittäisten tutkimusten integrointi ja syntetisointi koherentiksi kokonaisuudeksi (Lewis ja muut, 2021). Ei ole myöskään epätavanomaista, että artikkelimuotoisen väitöstutkimuksen osatutkimukset muotoutuvat tutkimusta toteuttaessa aiemmin suunnitellusta kokonaisuudesta erilaisiksi. Sama koskee myös tätä väitöstutkimusta. Osatutkimukset ovat muotoutuneet sellaisiksi kuin ne ovat tutkimussuunnitelman, aiempien tutkimusten ja niistä tunnistettujen tutkimustarpeiden, aineistojen, yhteiskunnallisten tapahtumien sekä tutkimushankkeiden vuorovaikutuksen lopputuloksena. Tutkijan persoonaa ja kehityskaaren vaikutusta ei voi myöskään erottaa tutkimustyöstä. Näiden tekijöiden ansiosta tutkimus kiinnittyy rohkeasti useisiin teoreettisiin, käytännöllisiin, tieteellisiin ja hallinnollisiin keskusteluihin samanaikaisesti.

Lopputulos on monitieteinen ja väitöskirja on kontribuutioltaan moniulotteinen: väitöskirjakokonaisuus osallistuu kriisinhallinnan keskusteluun, ja neljä osatutkimusta kontribuovat kriisinhallinnan tutkimukseen sekä muihin tutkimusaloihin. Laajuus on myös tutkimuksen rajoite. Useiden teoreettisten ja tutkimuksellisten keskustelujen tuominen yhteen on tarkoittanut sitä, että väitöskirja tekee useisiin näistä pelkän pintaraapaisun. Kaikki osatutkimusten aiheet ovat omia tutkimusalojaan ja keskustelujaan, joihin liittyvien kattaminen yksissä kansissa ja neljässä osatutkimuksessa ei ole ollut mahdollista. Toinen tutkimuksen monitieteisestä luonteesta johtuva haaste on se, että tarkastelu on suuntautunut useisiin kriisihallinnan ilmiöihin ja toimijoihin, eikä tutkimus syvenny yksittäisiin keskusteluihin luodakseen uutta tietoa jostakin tarkkarajaisesta tarkastelukohteesta. Tätä voidaan pitää yleisesti monitieteisen tai tieteidenvälisen tieteen haasteena.⁶⁶ On mahdollista, että tutkimus on jättänyt joitakin tärkeitä näkökulmia ja keskusteluja varjoon. Mikäli tällaisia on, olen varma, että tutkijayhteisö ja lukijat löytävät ne – odotan innolla tulevia keskusteluja!

⁶⁶ Tieteidenvälisen ja ylitieteisen tieteen arvioinnin hankaluudesta, ks. Klein (2008). Monitieteisyyden haasteista, ks. Sorsa (2019).

5.3 Jatkotutkimustarpeet

Olen käsitellyt keskeisiä osatutkimuksiin liittyviä jatkotutkimustarpeita kuhunkin osatutkimukseen liittyen osiossa 4. Teen päätteeksi huomioita keskeisimmistä jatkotutkimustarpeista koko työn kokonaisuuden pohjalta.

Suomalainen Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (VNPP, 16.1.2025) on turvallisuustyön yhteistoimintamalli, joka kuvaa yhteiskunnan eri toimijoiden osallisuutta yhteiskunnan turvallisuuden takaamisessa. Mallin laajasta hyväksynnästä huolimatta (Niskanen ja muut, 2024) siinä on myös paljon kehitettävää (Niskanen & Uusikylä, 2025). Ensimmäinen askel kehitystyölle voisi olla tutkimusohjelman muotoilu kokonaisturvallisuudelle. Tämä edellyttää välttämättä myös kansainvälisten kriisinhallinnan – sekä laajemmin, hallinnan – tutkimuskirjallisuuksien huomiointia. Kokonaisturvallisuuden tutkimus hyötyisi suuresti sen asemoinnista suhteessa kansainvälisiin kriisinhallinnan keskusteluihin, koska tämä liittäisi suomalaisessa julkishallinnon ja varautumisen näkökulman kansainvälisen kirjallisuuden oppeihin ja laajempiin keskusteluihin.

Mikäli kriisinhallinta nähdään tutkimuksessa ehdotetulla tavalla *emergenttinä yhteiskunnallisena kriisinhallintana*, tulevassa tutkimuksessa tulisi myös tarkastella kriisinhallintaa tukevia instituutioita sekä sitä, kuinka näiden toiminnalle voidaan luoda parhaat edellytykset. Lopulta kriisinhallinnan keskiössä ovat arvot, eli miksi kriisinhallintaa tehdään: demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja elämän suojelemiseksi (Niskanen & Uusikylä, 2025). Kriisinhallintaa tukevat instituutiot suojelevat myös näitä.

Lähteet

Aalto, M. (2021, 26. marraskuuta). Koronapassikapina leviää – Nyt EK:n johtaja ilmoitti ryhtyvänsä tarkastamaan koronapasseja itsenäisesti: ”En kysy lupaa”. *Helsingin Sanomat*. Haettu 18.4.2025 osoitteesta <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000008433005.html>

Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J., & Mikkola, H., (2016). *Huoltovarmuus muutoksessa. Kansallisen varautumisen haasteet kansainvälisessä toimintaympäristössä*. FIIA Report 49. Ulkopoliittinen instituutti.

Abell, P., Felin, T., & Foss, N. J. (2014). Microfoundations of social theory. A response to Jepperson and Meyer. *Sociologica*, 8(2), 1–13. <https://doi.org/10.2383/78819>

Adamecz, A., & Szabó-Morvai, Á. (2023). Confidence in public institutions is critical in containing the COVID-19 pandemic. *World Medical & Health Policy*, 15(4), 553–569. <https://doi.org/10.1002/wmh3.568>

Aer, J. (2021). Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. *Helsinki Law Review*, 1/2021, 12–33. <https://doi.org/10.33344/vol11Ypp12-33>

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>

Al-Dahash, H., Thayaparan, M., & Kulatunga, U. (2016). Understanding the terminologies: Disaster, crisis and emergency. Teoksessa P. W. Chan, & C. J. Neilson (toim.), *Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conference: Vol 2, 1191–1200*. Association of Researchers in Construction Management.

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>

Andersson, A., D. Carlstrom, E., Ahgren, B., & M. Berlin, J. (2014). Managing boundaries at the accident scene—a qualitative study of collaboration exercises. *International Journal of Emergency Services*, 3(1), 77–94. <https://doi.org/10.1108/IJES-02-2013-0003>

Ansell, C. (2023). *Rethinking Theories of Governance*. Edvard Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789909197>

Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming deep uncertainty: The potential of pragmatist principles for understanding and improving strategic crisis management. *Administration & Society*, 51(7), 1079–1112. <https://doi.org/10.1177/0095399717747655>

Ansell, C., & Geyer, R. (2017). ‘Pragmatic complexity’ a new foundation for moving beyond ‘evidence-based policy making’? *Policy Studies*, 38(2), 149–167. <https://doi.org/10.1080/01442872.2016.1219033>

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2023). Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses. *Public Administration*, 101(1), 3–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Anter, A. (2019). The Modern State and Its Monopoly on Violence. Teoksessa E. Hanke, L. Scaff, & S. Whimster (toim.), *The Oxford Handbook of Max Weber* (s. 226–236). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190679545.013.13>
- Anwar, A., Malik, M., Raees, V., & Anwar, A. (2020). Role of mass media and public health communications in the COVID-19 pandemic. *Cureus*, 12(9), e10453. <https://doi.org/10.7759/cureus.10453>
- Aoki, N., Tay, M., & Rawat, S. (2024). Whole-of-government and joined-up government: A systematic literature review. *Public Administration*, 102(2), 733–752. <https://doi.org/10.1111/padm.12949>
- Archibald, M. M., Mazzon, S. J., & Bourque, M. A. (2024). Examining the Integrative Potential of Visual Timelines in Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 15586898241303319. <https://doi.org/10.1177/15586898241303319>
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*. W. W. Norton & Company.
- Asp, K. (2014). News media logic in a New Institutional perspective. *Journalism Studies*, 15(3), 256–270. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2014.889456>
- Autioniemi, J. (2019). Tiedesota: hallintotieteen positivismikritiikki. *Tiedepolitiikka*, 44(1), 35–48. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202102255968>
- Avelino, F. (2021). Theories of power and social change. Power contestations and their implications for research on social change and innovation, *Journal of Political Power*, 14(3), 425–448, <https://doi.org/10.1080/2158379X.2021.1875307>
- Backman, J. (2021). *Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta*. Sitran selvityksiä 198, marraskuu 2021. Sitra.
- Badham, M. (2018). *Four media roles in organizational legitimation. News media participation in discursive legitimation processes*. Doctoral Dissertations 90/2018. Aalto University. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7987-5>
- Bakir, V. (2010). Media and risk: old and new research directions. *Journal of Risk Research*, 13(1), 5–18. <https://doi.org/10.1080/13669870903135953>
- Balzacq, T., Léonard, S., & Ruzicka, J. (2016). ‘Securitization’ revisited: Theory and cases. *Intentional Relations*, 30(4), 494–531. <https://doi.org/10.1177/0047117815596590>
- Bargain, O., & Aminjonov, U. (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID–19. *Journal of Public Economics*, 192, 104316. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104316>

- Barker, K. (2014). Biosecurity: securing circulations from the microbe to the macrocosm. *Geographical Journal*, 181(4), 357–365. <https://doi.org/10.1111/geoj.12097>
- Basaran, T. (2011). *Security, Law and Borders: At the limits of liberties*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203841921>
- Bentzen, T. Ø., Siverbo, S., & Winsvold, M. (2024). Keeping the magic alive: The multiple functions of magic concepts. *Public Administration Review*, 85(2), 280–295. <https://doi.org/10.1111/puar.13814>
- Bergman, M. E., Angelova, M., Bäck, H., & Müller, W. C. (2024). Coalition agreements and governments' policy-making productivity. *West European Politics*, 47(1), 31–60. <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2161794>
- Bhaskar, R. (2008). *A Realist Theory of Science* (alkuperäisteos julkaistu 1975). Verso.
- Bhaskar, R. (2009). *Scientific Realism and Human Emancipation* (alkuperäisteos julkaistu 1986). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203879849>
- Bhaskar, R. (2015). The Possibility of Naturalism. A philosophical critique of the contemporary human sciences (4. painos, alkuperäisteos julkaistu 1979). Routledge.
- Bitektine, A., & Haack, P. (2015). The “macro” and the “micro” of legitimacy: Toward a multilevel theory of the legitimacy process. *Academy of Management Review*, 40(1), 49–75. <https://doi.org/10.5465/amr.2013.0318>
- Bjurwald, L. (2021). *Maktens granskare eller maktens megafoner? Svensk journalistik under coronapandemin*. Rapport. Näringslivets medieinstitut. https://naringslivets-medieinstitut.se/wp-content/uploads/2021/05/Coronarapporten_2.pdf
- Blanco Sequeiros, S., & Hokkanen, L. (2020). Arvot, epävarmuus ja tieto: Tieteellinen tutkimus ja näyttöpohjainen politiikka kriisin aikana. *Tiede & edistys*, 4/2020, 407–414. <https://doi.org/10.51809/te.109681>
- Boin, A. & Bynander, F (2014). Explaining Success and Failure in Crisis Coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97(1), 123–135. <https://doi.org/10.1111/geoa.12072>
- Boin, A., & '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>
- Boin, A., & 't Hart, P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*, 41(1), 13–24. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab007>
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European public policy*, 16(1), 81–106. <https://doi.org/10.1080/13501760802453221>
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership Under Pressure* (2. painos). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316339756>

- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (2021). *Governing the Pandemic. The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>
- Boost, D., Blom, B., & Raeymaeckers, P. (2022). A Detective, Physicist, and Historian Walk into a Bar. Abduction, Retrodution and Retrodiction in Critical Realist Evaluations. Teoksessa A. Maisuria, & G. Banfield (toim.), *Working with Critical Realism. Stories of Methodological Encounters* (s. 14–28). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003193784>
- Bottici, C. (2004). *A Philosophy of Political Myth*. Department of Social and Political Sciences. European University Institute.
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R., & Van Hecke, S. (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80(5), 765–773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Briggs, C. L., & Hallin, D. C. (2024). *Making Health Public. How News Coverage Is Remaking Media, Medicine, and Contemporary Life* (2. painos). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003378648>
- Bundy, J., Pfarrer, M. D., Short, C. E., & Coombs, W. T. (2017). Crises and crisis management: Integration, interpretation, and research development. *Journal of management*, 43(6), 1661–1692. <http://doi.org/10.1177/0149206316680030>
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. <https://doi.org/10.1515/9781685853808>
- Bynander, F., & Nohrstedt, D. (2020). Collaborative Crisis Management. Inter-Organizational Approaches to Extreme Events. Teoksessa F. Bynander, & D. Nohrstedt (toim.), *Collaborative Crisis Management. Inter-Organizational Approaches to Extreme Events* (s. 1–12). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429244308-1>
- Bäck, M. (2019). Sosiaalisen luottamuksen merkitys ja yhteys poliittiseen luottamukseen. Teoksessa M. Bäck, & E. Kestilä–Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 80–97). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Bäck, H., Bergman, M. E., & Müller, W. C. (2024). Coalition bargaining time and governments' policy-making productivity. *European Journal of Political Research*, 63(4), 1263–1285. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12651>
- Bäck, M., & Kestilä, E. (2009). Social Capital and Political Trust in Finland: An Individual-level Assessment. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 171–194. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00218.x>
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113–134. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>
- Cairney, P., Heikkilä, T., & Wood, M. (2019). *Making Policy in a Complex World*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108679053>

- Campbell, W. R. (2004). The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance? *German Politics*, 13(3), 401–418. <https://doi.org/10.1080/0964400042000287437>
- Campitelli, G., & Gobet, F. (2010). Herbert Simon's decision-making approach: Investigation of cognitive processes in experts. *Review of general psychology*, 14(4), 354–364. <https://doi.org/10.1037/a0021256>
- Capurro, G., Jardine, C. G., Tustin, J., & Driedger, M. (2022). Moral panic about “covid-iots” in Canadian newspaper coverage of COVID-19. *Plos one*, 17(1), e0261942. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261942>
- Christensen, T., Jensen, M. D., Kluth, M., Kristinsson, G. H., Lynggaard, K., Lægreid, P., Niemikari, R., Pierre, J., Raunio, T., & Skúlason, G. A. (2023). The Nordic governments' responses to the Covid-19 pandemic: A comparative study of variation in governance arrangements and regulatory instruments. *Regulation & Governance*, 17(3), 658–676. <https://doi.org/10.1111/rego.12497>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*. Working paper 5 – 2007. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2008). The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case. *Public organization review*, 8, 97–116. <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2018). Crisis Management Capacity in Central Government: The Perceptions of Civil Servants in Norway. Teoksessa P. Lægreid, & L. H. Rykkja (toim.), *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy* (s. 225–243). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92303-1_12
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management—the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372. <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Christensen, T., Danielsen, O. A., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316–332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- Christians, C. G., Glasser, T. L., McQuail, D., Nordenstreng, K., & White, R. A. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. University of Illinois Press. <http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt1xcjws>
- Cilliers, P. (2002). Why we cannot know complex things completely. *Emergence*, 4(1–2), 77–84. <https://doi.org/10.1080/15213250.2002.9687736>
- Coleman, J. S. (1986). Social theory, social research, and a theory of action. *American Journal of Sociology*, 91(6), 1309–1335. <https://doi.org/10.1086/228423>

Conti, A. A. (2008). Quarantine through history. *International Encyclopedia of Public Health*, 454. <https://doi.org/10.1016%2FB978-012373960-5.00380-4>

Cook, T. E. (2005). *Governing With the News. The News Media as a Political Institution* (2. painos.). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226026688.001.0001>

Danermark, B., Ekström, M., & Karlsson J. Ch. (2019). *Explaining Society. Critical Realism in the Social Sciences* (2. painos). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351017831>

Dan, S., Læg Reid, P., & Špaček, D. (2024). NPM reconsidered: towards the study of enduring forms of NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2531–2541. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2375561>

Danielsson, E., & Öhman, S. (2021). Krishantering: Central samordning och lokal samverkan. Teoksessa J. Eliasson, & L. Unemo (toim.), *I en tid av pandemi – en ESO-antologi med samhällsvetenskapliga reflektioner* (s. 73–86). Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:1. Statens Offentliga Utredningar.

Davies, B., Lalot, F., Peitz, L., Heering, M. S., Ozkececi, H., Babaian, J., Hayon, K. D., Broadwood, J., & Abrams, D. (2021). Changes in political trust in Britain during the COVID-19 pandemic in 2020: integrated public opinion evidence and implications. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 166. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00850-6>

Daviter, F. (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>

DesRoches, C. T., Inkpen, S. A., & Green, T. L. (2019). The eroding artificial-natural distinction? Some consequences for ecology and economics. Teoksessa M. Nagatsu, & A. Ruzzene (toim.), *Contemporary philosophy and social science: An interdisciplinary dialogue* (s. 39–57). Bloomsbury Academic.

Deuze, M. (2020). The role of media and mass communication theory in the global pandemic. *Communication Today*, 11(2), 4–16. <https://hdl.handle.net/11245.1/85169e4a-7332-441a-ba0b-407d665537c5>

Devine, D., Gaskell, J., Jennings, W., & Stoker, G. (2021). Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. *Political Studies Review*, 19(2), 274–285. <https://doi.org/10.1177/1478929920948684>

Dror, Y. (2017). *Policymaking Under Adversity* (alkuperäisteos julkaistu 1986). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315126531>

Duit, A., & Galaz, V. (2008). Governance and complexity—emerging issues for governance theory. *Governance*, 21(3), 311–335. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x>

- Dynes, R. R. (1970). *Organized Behavior in Crisis*. Heath Lexington Books.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>
- Elder-Vass, D. (2010). *The Reality of Social Construction*. Cambridge University Press.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Estes, C. L. (1983). Social security: The social construction of a crisis. *Health and Society*, 61(3), 445–461. <https://doi.org/10.2307/3349867>
- Eurofound. (2018). *Societal change and trust in institutions*. Publications Office of the European Union. <http://doi.org/10.2806/736845>
- Evans, P. (toim.), (1997). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. University of California at Berkeley.
- Evans, R., & Collins, H. (2008). Expertise: From Attribute to Attribution and Back Again? Teoksessa E. J. Hackett, O. Amsterdamska, M. Lynch, & J. Wajcman (toim.), *The Handbook of Science and Technology Studies* (3. painos, s. 609–630). MIT Press.
- Feng, Z., Glasser, J. W., & Hill, A. N. (2020). On the benefits of flattening the curve: A perspective. *Mathematical Biosciences*, 326, 108389. <https://doi.org/10.1016/j.mbs.2020.108389>
- Firmstone, J. (2008). The editorial production process and editorial values as influences on the opinions of the British press towards Europe. *Journalism Practice*, 2(2), 212–229. <https://doi.org/10.1080/17512780801999378>
- Firmstone, J. (2019). Editorial journalism and newspapers' editorial opinions. In *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.803>
- Fligstein, N., & McAdam, D. (2015). *A Theory of Fields*. Oxford University Press.
- Floyd, R. (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>
- Fonn, B. K., & Hyde-Clarke, N. (2023). Media consensus and divergences in Norway during the second wave of coronavirus infections. *Journalism Practice*, 17(7), 1465–1481. <https://doi.org/10.1080/17512786.2021.2001358>
- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2020). Twenty-five years of studying new public management in public administration: Accomplishments and limitations. *Financial Accountability & Management*, 36(4), 347–375. <https://doi.org/10.1111/faam.12214>

- Funck, E. K., & Karlsson, T. S. (2024). Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2680–2699. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2281981>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Geisemann, P., & Geiger, D. (2024). Crisis? What Crisis? The Contestation of Urgency in Creeping Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(4), e70004. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.70004>
- Geyer, R., & Rihani, S. (2010). *Complexity and Public Policy: A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203856925>
- Ghersetti, M., Ólafsson, J. G., & Ólafsdóttir, S. (2023). Watchdogs and government megaphones: The dual democratic roles of the news media during the Covid-19 pandemic in Iceland and Sweden. Teoksessa B. Johansson, Ø. Ihlen, J. Lindholm, & M. Blach-Ørsten (toim.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 217–240). Nordicom. University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855688-10>
- Gigliotti, R. A. (2020). The perception of crisis, the existence of crisis: Navigating the social construction of crisis. *Journal of Applied Communication Research*, 48(5), 558–576. <https://doi.org/10.1080/00909882.2020.1820553>
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, 45(3), 499–525. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00307.x>
- Ginosar, A. (2013). Media governance: A conceptual framework or merely a buzz word? *Communication Theory*, 23(4), 356–374. <https://doi.org/10.1111/comt.12026>
- Gjaltama, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. *Public Management Review*, 22(12), 1760–1780. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1648697>
- Gray, G., & Jones, M. D. (2016). A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. *Public Policy and Administration*, 31(3), 193–220. <https://doi.org/10.1177/0952076715623356>
- Guetterman, T. C., Fàbregues, S., & Sakakibara, R. (2021). Visuals in joint displays to represent integration in mixed methods research: A methodological review. *Methods in Psychology*, 5, 100080. <https://doi.org/10.1016/j.metip.2021.100080>
- Gustafsson, M. (2020, 22. joulukuuta). Ylen korona-artikkeli nousi maailman luetuimpien joukkoon – saavutus on täysin poikkeuksellinen suomenkieliselle julkaisulle. *Yle.fi*. Haettu 27.1.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/3-11710952>

Habermas, J. (2004). *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta* [Strukturwandel der Öffentlichkeit] (käänt. Veikko Pietilä, Alkuperäisteos julkaistu 1962). Vastapaino.

Hacking, I. (1999). *The Social Construction of What?* Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1bzfp1z>

Hadar, M., & Häkkinen, T. (2020). Conscription and willingness to defend as cornerstones of national defense in Israel and Finland. *Journal of Political & Military Sociology*, 47(2), 188–218. <https://doi.org/10.5744/jpms.2020.2004>

Hallberg, A., Winblad, U., & Fredriksson, M. (2024). Vertical policy coordination of COVID-19 testing in Sweden: an analysis of policy-specific demands and institutional barriers. *Journal of Health Organization and Management*, 38(9), 106–124. <https://doi.org/10.1108/JHOM-09-2022-0278>

Hammersley, M. (1996). The relationship between qualitative and quantitative research: paradigm loyalty versus methodological eclecticism. Teoksessa J. Richardson (toim.), *Handbook of Qualitative Research Methods for Psychology and the Social Sciences* (s. 159–174). British Psychological Society.

Hanitzsch, T., & Vos, T. P. (2018). Journalism beyond democracy: A new look into journalistic roles in political and everyday life. *Journalism*, 19(2), 146–164. <https://doi.org/10.1177/1464884916673386>

Harambam, J. (2023). The Proliferation of Alternative Media. How Corona Conspiracy Theories in the Netherlands Fostered New Social Movements. Teoksessa M. Butter, & P. Knight (toim.), *COVID Conspiracy Theories in Global Perspective* (s. 252–267). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003330769-24>

Hardin, R. (2006). *Trust*. Polity.

Harjuniemi, T. (2023a). A topic among others—examining the attention dynamics of the COVID-19 pandemic through interviews with Finnish journalists. *Journalism*, 24(12), 2723–2740. <https://doi.org/10.1177/14648849221138431>

Harjuniemi, T. (2023b). Monikriisissä media kalibroi kansalaisen kriisitietoisuutta ja riskinottohalukkuutta. *Tiede ja edistys*, 4/2023. <https://doi.org/10.51809/te.142521>

Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

Hekman, S. (2009). We have never been postmodern: Latour, Foucault and the material of knowledge. *Contemporary Political Theory*, 8, 435–454. <https://doi.org/10.1057/cpt.2008.39>

- Held, D. (2007). *Democracy and the Global Order* (alkuperäisteos julkaistu 1995). Polity Press.
- Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791–808. <https://doi.org/10.2307/2586304>
- Hjarvard, S. (2013). *The mediatization of culture and society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155363>
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan or the Matter, Forme, & Power of a Common-wealth Ecclesiasticall and Civill*. Andrew Crooke.
- Holcombe, R. G. (2004). Government: Unnecessary but Inevitable. *The Independent Review*, 8(3), 325–342.
- Holmes, E. C. (2024). The emergence and evolution of SARS-CoV-2. *Annual Review of Virology*, 11, 21–42. <https://doi.org/10.1146/annurev-virology-093022-013037>
- Holmes, E. C., Goldstein, S. A., Rasmussen, A. L., Robertson, D. L., Crits-Christoph, A., Wertheim, J. O., Anthony, S. J., Barclay, W. S., Boni, M. F., Doherty, P. C., Farrar, J., Geoghegan, J. L., Jiang, X., Leibowitz, J. L., Neil, S. J., Skern, T., Weiss, S. R., Worobey, M., Andersen, K. G., Garry, R. F., & Rambaut, A. (2021). The origins of SARS-CoV-2: A critical review. *Cell*, 184(19), 4848–4856. <https://doi.org/10.1016/j.cell.2021.08.017>
- Holtz, D., Zhao, M., Benzell, S. G., Cao, C. Y., Rahimian, M. A., Yang, J., Allen, J., Collis, A., Moehring, A., Sowrirajan, T., Ghosh, D., Zhang, Y., Dhillon, P. S., Nicolaides, C., Eckles, D., & Aral, S. (2020). Interdependence and the cost of uncoordinated responses to COVID-19. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(33), 19837–19843. <https://doi.org/10.1073/pnas.2009522117>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hotez, P. J. (2023). *The Deadly Rise of Anti-science. A Scientist's Warning*. Johns Hopkins University Press.
- Huhtakangas, M., Paananen, H., Kihlström, L., Rautiainen, P., Keskimäki, I., Karreinen, S., & Tynkkynen, L. K. (2023). "Peruskehikko on olemassa, mutta sitä ei seurattu"-asiantuntijanäkemykset kansanterveysjärjestelmän toiminnasta ja ketterästä hallinnasta COVID-19-pandemiassa vuosina 2020–2021. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 149–168. <https://doi.org/10.37450/ht.122290>
- Hurrelmann, A., Krell-Laluhová, Z., Nullmeier, F., Schneider, S., & Wiesner, A. (2009). Why the democratic nation-state is still legitimate: A study of media discourses. *European Journal of Political Research*, 48(4), 483–515. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.00844.x>
- Hyvärinen, A., & Raunio, T. (2014). Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995–2012. *Politiikka*, 56(2), 87–100.

Hyvönen, E., Tukia, T., Karvonen, K., & Siikaluoma, I. (2020, 17. maaliskuuta). Suositus viranomaistiedotteiden merkitsemisestä 2020. *Julkisen sanan neuvosto*. Haettu 18.4.2025 osoitteesta <https://jsn.fi/suositus-viranomaistiedotteiden-merkitsemesta-2020/>

Häkkinen, T., & Kaarkoski, M. (2024). Willingness to defend and foreign policy in Sweden and Finland from the early Cold War period to the 2010s. *Scandinavian Journal of History*, 49(2), 266–285. <https://doi.org/10.1080/03468755.2023.2289664>

Ikonen, A.-K. (2022). Poliittinen johtaminen Suomessa 2000-luvun pääministerien silmin. *Hallinnon Tutkimus*, 41(1), 5–19. <https://doi.org/10.37450/ht.103424>

Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5–34. <https://doi.org/10.1177/0032329298026001002>

Ingenhoff, D., & Koelling, A. M. (2012). Media governance and corporate social responsibility of media organizations: an international comparison. *Business Ethics: A European Review*, 21(2), 154–167. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8608.2011.01646.x>

Jack, E. P., & Raturi, A. S. (2006). Lessons learned from methodological triangulation in management research. *Management Research News*, 29(6), 345–357. <https://doi.org/10.1108/01409170610683833>

Jacobs, S., & Schillemans, T. (2015). Media and public accountability: typology and exploration. *Policy & Politics*, 44(1), 23–40. <https://doi.org/10.1332/030557315X14431855320366>

Jallinoja, P., & Väliverronen, E. (2021). Suomalaisten luottamus instituutioihin ja asiantuntijoihin COVID19-pandemiassa. *Media & Viestintä*, 44(1), 1–24. <https://doi.org/10.23983/mv.107298>

Jalonen, H. (2025). A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. *International Public Management Journal*, 28(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>

Jalonen H., Puustinen A. & Raisio H. (2020). The Hidden Side of Co-Creation in a Complex Multi-Stakeholder Environment: When Self-Organization Fails and Emergence Overtakes. Teoksessa H. Lehtimäki, P. Uusikylä, & A. Smedlund (toim.), *Society as an Interaction Space. Translational Systems Sciences*, vol 22 (s. 3–22). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-15-0069-5_1

Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2024, 20. joulukuuta). Kriisitilanteet edellyttävät vankkaa hallintaa. *Tieto käyttöön! -blogi*. Haettu 16.4.2025 osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/-/kriisitilanteet-edellyttavat-vankkaa-hallintaa>

James, E. H., Wooten, L. P., & Dushek, K. (2011). Crisis management: Informing a new leadership research agenda. *Academy of Management Annals*, 5(1), 455–493. <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.589594>

- Janhonen, K., Viita-aho, M., Paananen, H., Kihlström, L., Karreinen, S., Tynkkynen, L.-K. (2023). *Koronapandemia kriisien jatkumossa – onko koskaan oikea aika oppia? Tutkimuksesta tiiviisti* 57/2023. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-213-6>
- Jepperson, R., & Meyer, J. W. (2011). Multiple levels of analysis and the limitations of methodological individualisms. *Sociological Theory*, 29(1), 54–73. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01387.x>
- Jessop, B. (2016). The Symptomatology of Crises. Some critical realist reflections. Teoksessa P. Naess, & L. Price (toim.), *Crisis System. A critical realist and environmental critique of economics and the economy* (s. 89–108). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315563138-6>
- Johanson, J.-E. (2019). *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03439-9>
- Johanson, J.-E., Pekkola, E., Stenvall, J., Rannisto, P. H., & Leponiemi, U. (2025). Strategic crises management in Finland: government responses to COVID-19 pandemic. *International Journal of Public Sector Management*, 38(3), 297–312. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2023-0332>
- Johansson, B., Hopmann, D. N., & Shehata, A. (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(S1), 321–334. <http://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Jones, M. D. McBeth, M. K., & Shanahan, E. A., (2014) Introducing the Narrative Policy Framework. Teoksessa M. D. Jones, E. Shanahan, & M. K. McBeth (toim.), *The Science of Stories: Application of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (s. 1–26). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137485861_1
- Jäntti, A., Kork, A.-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L.-M., Tuurnas, S. (toim.). (2022). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Vastapaino.
- Kahn, Kim F., & Kenney, Patrick J. (2002). The slant of the news: How editorial endorsements influence campaign coverage and citizens' views of candidates. *American Political Science Review*, 96(2), 381–394. <https://doi.org/10.1017/S0003055402000230>
- Kahneman, D. (2011). *Tänka, snabbt och långsamt*. Volante.
- Kaltenborn, B. P., Gundersen, V., Stange, E., Hagen, D., & Skogen, K. (2016). Public perceptions of biodiversity in Norway: From recognition to stewardship? *Norsk*

Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography, 70(1), 54–61.
<https://doi.org/10.1080/00291951.2015.1114518>

Kangas, K. (2023). Kansanterveysvalistusta ja vaihtoehtoista tietämystä: Asiantuntijuus Helsingin Sanomien ja Dagens Nyheterin koronakirjoituksissa keväällä 2020. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(4), 345–356. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20230914125430>

Kapucu, N., & Ustun, Y. (2018). Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 548–561. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1280819>

Karadimas, P. (2022). Covid-19, Public Policy, and Public Choice Theory. *The Independent Review*, 27(2), 273–304.

Karapuu, H. (2011). Perusoikeuksien käsittely ja luokittelu. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V.-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. Alma Insights.

Karvonen, L. (2016). No Definite Decline. The Power of Political Parties in Finland: A Focused Analysis. Teoksessa L. Karvonen, H. Paloheimo, & T. Raunio (toim.), *The Changing Balance of Political Power in Finland* (s. 90–125). Santérus Academic Press.

Karvonen, L., Paloheimo, H., & Raunio, T. (2016). Introduction: Finland 1970–2015 – A Transformed Political Landscape. Teoksessa L. Karvonen, H. Paloheimo, & T. Raunio (toim.), *The Changing Balance of Political Power in Finland* (s. 9–29). Santérus Academic Press.

Katzenstein, P. J. (1987). Policy and politics in West Germany: the Growth of a Semi-sovereign State. Temple University Press.

Kekkonen, S., & Raunio, T. (2011). Towards Stronger Political Steering: Program Management Reform in the Finnish Government. Teoksessa C. Dahlström, B. G. Peters, & J. Pierre (toim.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (s. 241–260). University of Toronto Press.
<https://doi.org/10.3138/9781442687066>

Kelsen, H. (2017). *General Theory of Law and State* (Alkuperäisteos julkaistu 1949). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203790960>

Kestilä-Kekkonen, E., Koivula, A., & Tiihonen, A. (2022). When trust is not enough. A longitudinal analysis of political trust and political competence during the first wave of the COVID–19 pandemic in Finland. *European Political Science Review*, 14(3), 424–440. <https://doi.org/10.1017/S1755773922000224>

Kestilä-Kekkonen, E., & Vento, I. (2019). Poliittinen luottamus – käsitteet, teorit ja mittaaminen. Teoksessa M. Bäck, & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus – Polut, trendit ja kuilut* (s. 18–34). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>

- Ketola, J. (2024). *Demokraattinen hallinta kriisien aikakaudella. Monitasoinen näkökulma toimijuuteen ja toimintaan COVID-19-pandemiassa*. Annales Universitatis Turkuensis, sarja B, 695. Turun yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-9946-0>
- Kihlström, L., Siemes, L., Huhtakangas, M., Keskimäki, I., & Tynkkynen, L. K. (2023). Power and politics in a pandemic: insights from Finnish health system leaders during COVID-19. *Social Science & Medicine*, 321, 115783. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2023.115783>
- Kitzinger, J. (1999). Researching risk and the media. *Health, Risk & Society*, 1(1), 55–69. <https://doi.org/10.1080/13698579908407007>
- Klein, J. T. (2008). Evaluation of interdisciplinary and transdisciplinary research: a literature review. *American Journal of Preventive Medicine*, 35(2), S116–S123. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2008.05.010>
- Klemm, C., Das, E., & Hartmann, T. (2019). Changed priorities ahead: Journalists' shifting role perceptions when covering public health crises. *Journalism*, 20(9), 1223–1241. <https://doi.org/10.1177%2F1464884917692820>
- Klemsdal, L., & Kjekshus, L. E. (2021). Designing administrative reforms for maintaining trust. *International Journal of Public Administration*, 44(3), 241–249. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1694540>
- Klijn, E. H., & Korthagen, I. (2018). Governance and media attention: a research agenda about how media affect (network) governance processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 103–113. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx004>
- Kolehmainen, T. (2011). Nominatiivi vai genetiivi yhdyssanan alussa? *Kielikello* 2/2011. Haettu 15.2.2025 osoitteesta <https://kielikello.fi/nominatiivi-vai-genetiivi-yhdyssanan-alussa/>
- Korpiola, L., & Poutanen, P. (2021). *Korona ja digitaalinen riskiyhteiskunta*. Tammi.
- Korvela, P.-E., & Vento, I. (2021). Luottamuksen käänköpuoli: poliittisen epäluottamuksen typologia ja teoreettinen viitekehys. *Politiikka*, 63(1). <https://doi.org/10.37452/politiikka.97361>
- Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ja Kielikone Oy (2024). Kriisinhallinta. *Kielitoimiston sanakirja*. Haettu 23.1.2025 osoitteesta <https://www.kielitoimiston-sanakirja.fi/#/kriisinhallinta?searchMode=all>
- Krishnan, N., Gu, J., Tromble, R., & Abrams, L. C. (2021). Research note: Examining how various social media platforms have responded to COVID-19 misinformation. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 2(6), 1–25. <https://doi.org/10.37016/mr-2020-85>
- Krogh, A. H., & Torfing, J. (2020). Legitimacy in Co-creating Governance Networks. Teoksessa J. D. Redtorff (toim.), *Handbook of Business Legitimacy. Responsibility,*

Ethics and Society (s. 401–417). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-14622-1_89

Kuhlmann, S., Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., & Hecke, S. V. (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: Testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497–517. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>

Kundnani, H. (2022). *Europe After the Coronavirus: A "Return of the State"?* Istituto Affari Internazionali (IAI).

Kuorikoski, J., & Ylikoski, P. (2006). Kausaliteetti ja kriittinen realismi. *Sociologia*, 1/2006.

Korkut, U., Mahendran, K., Bucken-Knapp, G., & Cox, R. H. (2015). Discursive Governance: Operationalization and Applications. Teoksessa U. Korkut, K. Mahendran, G. Bucken-Knapp, & R. H. Cox (toim.), *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere* (s. 1–11). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137495785_1

Kyösti, A., Airaksinen, J., Parkkinen, J., & Kolehmainen, J. (2017). *Legitimiteetti, arvot ja kapasiteetti: Rajapintojen hallinta kaupunkiseutujen ja uusien maakuntien välillä*. KAITSE-hanke, Kaupunkiseudut ja maakuntaitsehallinto. Väliraportti, marraskuu 2017. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0621-2>

Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems”—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475–493. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0009>

Langer, A. I., & Gruber, J. B. (2021). Political agenda setting in the hybrid media system: Why legacy media still matter a great deal. *The International Journal of Press/Politics*, 26(2), 313–340. <https://doi.org/10.1177/1940161220925023>

Larsson, S., & Rhinard, M. (2021). Introduction: comparing and conceptualizing Nordic societal security. Teoksessa S. Larsson, & M. Rhinard (toim.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (s. 3–21). Routledge.

Latonen, S. H., Suominen, R. M., Juppo, A. M., Airaksinen, M., & Seeck, H. (2023). Organisation of cross-sector collaboration and its influence on crisis management effectiveness among pharmaceutical supply chain stakeholders during the COVID-19 pandemic. *Public Health*, 222, 196–204. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2023.06.042>

Latour, B. (1993). *We Have Never Been Modern*. Harvard University Press.

Latour, B., & Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life*. The Construction of Scientific Facts. Sage Publications.

Levi-Faur, D. (2010). *Regulation & Regulatory Governance*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 1. The Hebrew University. <https://doi.org/10.4337/9780857936110.00010>

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>

Lewis, K. B., Graham, I. D., Boland, L., & Stacey, D. (2021). Writing a compelling integrated discussion: a guide for integrated discussions in article-based theses and dissertations. *International Journal of Nursing Education Scholarship*, 18(1), 20200057. <https://doi.org/10.1515/ijnes-2020-0057>

Lievonen, M., Valentini, C., & Badham, M. (2024). The Finnish Government's Strategic Ambiguity in COVID-19 Pandemic Communication: A Case Study. Teoksessa A. Diers-Lawson, A. Schwarz, F. Meißner, & S. Ravazzani (toim.), *Risk and Crisis Communication in Europe: Towards Integrating Theory and Practice in Unstable and Turbulent Times* (s. 241–259) Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003375296-17>

Lineweaver, C. H., Davies, P. C. W., & Ruse, M. (2013). What is complexity? Is it increasing? Teoksessa C. H. Lineweaver, P. C. W. Davies, & M. Ruse (toim.), *Complexity and the Arrow of Time* (s. 3–16). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139225700.002>

Lonka, H. (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2239-7>

Maisuria, A., & Banfield, G. (2022). Introduction: Journeying through Critical Realism. Teoksessa A. Maisuria, & G. Banfield (toim.), *Working with Critical Realism. Stories of Methodological Encounters* (s. 1–13). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003193784>

Manzerolle, V. R., & Kjösen, A. M. (2012). The communication of capital: Digital media and the logic of acceleration. *tripleC: Communication, Capitalism & Critique. Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, 10(2), 214–229. <https://doi.org/10.31269/triplec.v10i2.412>

Marien, S., & Hooghe, M. (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267–291. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x>

Martin, B., & Richards, E. (1995). Scientific knowledge, controversy, and public decision-making. Teoksessa S. Jasanoff, G. E. Markle, J. C. Petersen, & T. Pinch (toim.), *Handbook of Science and Technology Studies* (s. 506–526). Sage. <https://doi.org/10.4135/9781412990127>

Matikainen, J., Ojala, M., Horowitz, M., & Jääsaari, J. (2020). *Media ja yleisön luottamuksen ulottuvuudet: instituutiot, journalismi ja mediasuhde*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisusarja. Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/319153>

McCombs, Maxwell E., & Shaw, Donald L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>

McConnell, A., & Drennan, L. (2006). Mission impossible? Planning and preparing for crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59–70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00482.x>

McIntyre, L. (1997). *Complexity: a Philosopher's Reflections*. SFI Working Paper 1998-06-052. Santa Fe Institute.

McQuail, D., & Deuze, M. (2020). *McQuail's media and mass communication theory* (7. painos). Sage Publications.

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems. A primer*. Earthscan.

Mesquita, L. (2023). Collaborative Journalism and Normative Journalism: Lessons from Latin American Journalism. *Anàlisi*, 68, 27–44. <https://doi.org/10.5565/rev/analisi.3541>

Metcalf, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2), 271–290. <https://doi.org/10.1177/002085239406000208>

Metelinen, S. (2022). *Vyötä kireämmälle. Suomalaiset haluavat julkisen velkaantumisen kuriin leikkaamalla menoja*. EVA Analyysi, 115. Elinkeinoelämän valtuuskunta.

Michael, M. (1996). Ignoring science: discourses of ignorance in the public understanding of science. Teoksessa A. Irwin, & B. Wynne (toim.), *Misunderstanding science. The public reconstruction of science and technology* (s. 107–125). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511563737.006>

Mingers, J. (2014). *Systems Thinking, Critical Realism and Philosophy. A confluence of ideas*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315774503>

Minkkinen, P. (2013). Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics. *International Journal of Constitutional Law*, 11(3), 585–610. <https://doi.org/10.1093/icon/mot020>

Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative political studies*, 34(1), 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>

Moisio, S. (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>

Moury, C. (2013). Coalition government and party mandate. How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action. *Sociologica, problemas e práticas*, 59, 125–156. <https://doi.org/10.4324/9780203084045>

Mueller, J. E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*, 64(1), 18–34. <https://doi.org/10.2307/1955610>

Mukumbang, F. C. (2023). Retroductive theorizing: a contribution of critical realism to mixed methods research. *Journal of Mixed Methods Research*, 17(1), 93–114. <https://doi.org/10.1177/15586898211049847>

Mukumbang, F. C., Kabongo, E. M., & Eastwood, J. G. (2021). Examining the application of *retroductive theorizing in realist-informed studies*. *International Journal of Qualitative Methods*, 20, 16094069211053516. <https://doi.org/10.1177/16094069211053516>

Murto, E. (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9666-0>

Murto, E. (2016). Power Relationships Between Ministers and Civil Servants. In L Karvonen, H. Paloheimo, & T. Raunio (toim.), *The Changing Balance of Political Power in Finland* (s. 189–208). Santérus Academic Press.

Mykkänen, J. (2015). Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainstituution muutos. Teoksessa K. Grönlund, & H. Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*, (s. 224–245). Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-517-1>

Mykkänen, M., Patron, A., Badham, M., & Valentini, C. (2024). Leveraging NLP for crisis communication management: A case study of news media analysis of the COVID-19 pandemic in two Nordic countries. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 32(3), e12611. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12611>

Mykkänen, J., & Virtanen, J. (2019). Hallituksen muodostaminen. Katosiko strateginen hallitusohjelma? Teoksessa S. Borg, E. Kestilä-Kekkonen, & H. Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019* (s. 196–220). Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-838-7>

Mäntylä, J. (2008). *Journalistin etiikka*. Gaudeamus.

Mörttinen, M. (2021). Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra muistio, tammikuu 2021. Sitra.

Nannestad, P. (2008). What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything? *Annual Review of Political Science*, 11, 413–436. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135412>

Niskanen, V.-P. (2023). Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 221–254. <https://doi.org/10.37450/ht.122204>

Niskanen, V.-P. (2025). Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa. *Hallinnon Tutkimus*, 44(1), 25–41. <https://doi.org/10.37450/ht.146049>

Niskanen, V.-P., Ahonen, P., & Uusikylä, P. (2025, in press). Coordination in Finland: In Search for a Unified Government. Teoksessa J.-M. Eymeri-Douzans, M. Goransson,

& H. Kassim (toim.), *The Palgrave Handbook of Core Executive Coordination in Europe*. Palgrave Macmillan.

Niskanen, V.-P., & Laitinen, K. (2024). *Turvallisuuden käsitteistö kaipaa avointa mieltä ja jatkuvaa kehittämistä*. Policy Brief 2024:6. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-015-8>

Niskanen, V.-P. & Uusikylä, P. (2025). Kokonaisturvallisuus: epäselvä käsite vai aito yhteistoiminnan malli? *Kanava 2/2025*, 43–45.

Niskanen, V.-P., Uusikylä, P., Lonka, H., Ahonen, P., Laitinen, K., Tervo, V.-P., Ruoslahti, H., Huttunen, P. (2024). *Onko siviilivalmiudelle tarvetta Suomessa? Siviilivalmiuden käsite, käyttö ja lisäarvo osana kansallista varautumista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:1. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-015-8>

Nohrstedt, D., Bynander, F., Parker, C., & 't Hart, P. (2018). Managing crises collaboratively: Prospects and problems — A systematic literature review. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 257–271. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx018>

Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (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>

Nordensvärd, J., Sefton, T., & Godenhjelm, S. (2023). Interpreting the state–citizen nexus in contemporary Nordic legal and social citizenship: the case of divergence in restriction on freedom of movement as a mitigation policy in the COVID-19 pandemic. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 39(1), 28–41. <https://doi.org/10.1017/ics.2023.5>

Nordin, P. & Uusikylä, P. (2023). Pandemiakriisin johtamisesta syndeemiseen kriisien hallintaan – teoreettis-käsitteellinen syndemioiden uudelleenkehystys pandemiakontekstissa. *Hallinnon tutkimus* 42(2), 255–269. <https://doi.org/10.37450/ht.122309>

Norris, P. (2017). The conceptual framework of political support. Teoksessa S. Zmerli, & T. W. G. van der Meer (toim.), *Handbook on Political Trust* (s. 19–32). Edward Elgar Publishing.

OECD. (2021). *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*. Building Trust in Public Institutions. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>

OECD. (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results. Country Notes: Finland* OECD. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results-country-notes_a8004759-en/finland_596ba5da-en.html

Olsén, M., Oskarsson, P. A., Hallberg, N., Granåsen, M., & Nordström, J. (2023). Exploring collaborative crisis management: A model of essential capabilities. *Safety Science*, 162, 106092. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2023.106092>

Onnettomuustutkintakeskus (2021). *Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020*. P2020-01. Tutkintaselostus 6/2021. Onnettomuustutkintakeskus.

Orlowski, E. J., & Goldsmith, D. J. (2020). Four months into the COVID-19 pandemic, Sweden's prized herd immunity is nowhere in sight. *Journal of the Royal Society of Medicine*, 113(8), 292–298. <https://doi.org/10.1177/0141076820945282>

Owens, J. (2011). *An Introduction to Critical Realism as a Meta-Theoretical Research Perspective*. Centre for Public Policy Research Working Papers Series Paper No: 1. Centre for Public Policy Research, King's College London.

Paananen, H., Jäntti, A., Kork, A.-A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Sinervo, L.-M., & Tuurnas, S. (2022). Hallintotieteellinen tutkimus muutoksen kohteena ja tekijänä. Teoksessa A. Jäntti, A.-A. Kork, K. Kurkela, U. Leponiemi, H. Paananen, L.-M. Sinervo, & S. Tuurnas (toim.), *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus* (s. 13–38). Vastapaino.

Pagliaro, S., Sacchi, S., Pacilli, M. G., Bramilla, M., Lionetti, F., Bettache, K., Bianchi, M., Biella, M., Bonnot, V., Boza, M., Butera, F., Ceylan-Batur, S., Chong, K., Chopova, T., Crimston, C. R., Álvarez, B., Cuadrado, I., Ellemers, N., Formanowicz, M., ... Zubieta, E. (2021). Trust predicts COVID-19 prescribed and discretionary behavioral intentions in 23 countries. *PloS one*, 16(3), e0248334. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0248334>

Pak, A., McBryde, E., & Adegboye, O. A. (2021). Does high public trust amplify compliance with stringent COVID-19 government health guidelines? A multi-country analysis using data from 102,627 individuals. *Risk Management and Healthcare Policy*, 14, 293–302. <https://doi.org/10.2147%2FRMHP.S278774>

Paloheimo, H. (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 26(3), 219–243. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00086>

Parker, C. F., Nohrstedt, D., Baird, J., Hermansson, H., Rubin, O., & Baekkeskov, E. (2020). Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions. *Policy and Society*, 39(4), 510–529. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1767337>

Parviainen, J., Koski, A., & Torkkola, S. (2021). 'Building a ship while sailing it.' Epistemic humility and the temporality of non-knowledge in political decision-making on COVID-19. *Social Epistemology*, 35(3), 232–244. <https://doi.org/10.1080/02691728.2021.1882610>

Pearson, C. M., & Clair, J. A. (1998). Reframing crisis management. *Academy of Management Review*, 23(1), 59–76. <https://doi.org/10.2307/259099>

Pekkola, E., Johanson, J.-E., & Mykkänen, M. (toim.), (2023). *Finnish Public Administration. Nordic Public Space and Agency*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4>

Perry, R. W. (2004). Disaster exercise outcomes for professional emergency personnel and citizen volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(2), 64–75. <https://doi.org/10.1111/j.0966-0879.2004.00436.x>

Peters, B. G. (2016). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas.

Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy design and practice*, 1(1), 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>

Peters, B. G. (2019). Governance and the media: exploring the linkages. Teoksessa T. Schillemans, & J. Pierre (toim.), *Media and Governance. Exploring the Role of News Media in Complex Systems of Governance* (s. 13–32). Policy Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvb1hrq8.6>

Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2022). *A Research Agenda for Governance*. Edvard Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788117999>

Phillips, T., Vargas, C., Graham, M., Couch, D., & Gleeson, D. (2023). The victims, villains and heroes of ‘panic buying’: News media attribution of responsibility for COVID-19 stockpiling. *Journal of Sociology*, 59(2), 580–599. <https://doi.org/10.1177/14407833211057310>

Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State* (2. painos). Bloomsbury Publishing.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (4. painos). Oxford University Press.

Poyet, C., Niemikari, R., & Raunio, T. (2024). What makes democratic institutions resilient to crises? Applying a novel analytical framework to the case of Finland. *Journal of Contemporary European Studies*, 32(1), 246–261. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2230456>

Puranam, P., & Vanneste, B. S. (2009). Trust and governance: Untangling a tangled web. *Academy of Management Review*, 34(1), 11–31. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.35713271>

Pursiainen, C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315629179>

Pursiainen, C. (2020). Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio. *Kosmopolis*, 50(2), 51–71.

Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster. <https://doi.org/10.1145/358916.361990>

Puttonen, M. (2020, 13. maaliskuuta). ”Matalan käyrän” kuvio kertoo, miksi koronavirusepidemiaa on välttämätöntä rajoittaa alusta alkaen. *Helsingin Sanomat*. Haettu 9.1.2024 osoitteesta <https://www.hs.fi/tiede/art-2000006435877.html>

Pöyry, E., Reinikainen, H., & Luoma-Aho, V. (2022). The role of social media influencers in public health communication: Case COVID-19 pandemic. *International Journal of Strategic Communication*, 16(3), 469–484. <https://doi.org/10.1080/1553118X.2022.2042694>

- Quine, W. V. (1951). Two Dogmas of Empiricism. *The Philosophical Review*, 60(1), 20–43. <https://doi.org/10.2307/2181906>
- Raadschelders, J. C. (2008). Understanding government: Four intellectual traditions in the study of public administration. *Public Administration*, 86(4), 925–949. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00742.x>
- Rantamäki, A. (2024). *Hallintaa epävarmuudessa: informaatioresilienssi kriiseissä ja niihin varautumisessa*. Acta Wasaensia 530. Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-133-4>
- Raunio, T. (2021). Finland: Forming and Managing Ideologically Heterogenous Over-sized Coalitions. In T. Bergman, H. Back, & J. Hellström (toim.), *Coalition Governance in Western Europe* (s. 165–205). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.001.0001>
- Reunanen, E., & Kunelius, R. (2021). *Medioitunut valta ja politiikan paluu. Kyselytutkimus suomalaispäättäjien suhteesta mediaan 2009 ja 2019*. Tampere University Press. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-030-4>
- Rhinard, M. (2021). Societal Security in Theory and Practise. Teoksessa S. Larsson, & M. Rhinard (toim.), *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence* (s. 22-42). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003045533-3>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Richardson, K. A., Cilliers, P., & Lissack, M. (2001). Complexity science: a "gray" science for the "stuff in between". *Emergence*, 3(2), 6–12. https://doi.org/10.1207/S15327000EM0302_02
- Riggio, R. E., & Newstead, T. (2023). Crisis leadership. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 10, 201–224. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-120920-044838>
- Riipinen, P. (2008). Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Puolustusministeriö.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rosenthal, U., Charles, M. T., 't Hart, P., Kouzmin, A., & Jarman, A. (1989). From Case Studies to Theory and Recommendations: a Concluding Analysis. Teoksessa U. Rosenthal, P. 't Hart, & M. T. Charles (toim.), *Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism* (s. 436–472). Charles C Thomas.
- Ruggiero, A., Piotrowicz, W. D., & John, L. (2024). Enhancing societal resilience through the whole-of-society approach to crisis preparedness: Complex adaptive systems perspective – The case of Finland. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 114, 104944. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2024.104944>

Räsänen, P., & Koivula, A. (2022). The role of collaboration in complying with COVID-19 health protective behaviors: a cross-national study. *Administration & Society*, 54(1), 29–56. <https://doi.org/10.1177/00953997211012418>

Saarikivi, J., & Koskinen, J. (2023). *Monikielistä sivistystä vai englanninkielisiä ratkaisuja? Selvitys yliopistojen kielivalinnoista*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:24. Opetus- ja kulttuuriministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-741-3>

Sagarzazu, I., & Klüver, H. (2017). Where have all the leaders gone? Evaluating the dynamics of parties' issue attention in coalition governments. *Social Science Quarterly*, 98(3), 1045–1060. <https://doi.org/10.1111/ssqu.12437>

Sanastokeskus TSK ry. (2017). *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. TSK 50. Sanastokeskus TSK ry.

Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Burroughs, H., & Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & quantity*, 52, 1893–1907. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>

Scharpf, F. W. (1972). Komplexität als Schranke der politischen Planung. Teoksessa *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 4/1972*, 168–192. VS Verlag für Sozialwissenschaften, https://doi.org/10.1007/978-3-322-88716-0_10

Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53. <https://doi.org/10.1177/0951692894006001002>

Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Theoretical Lenses on Public Policy*. Routledge.

Scheinin, M. (2022). Finland's Success in Combating COVID-19: Mastery, Miracle or Mirage? Teoksessa J. Grogan, & A. Donald (toim.), *Routledge Handbook on Law and the COVID-19 Pandemic* (s. 130–142). Routledge.

Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103–122. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x>

Schiefloe, P. M. (2021). The Corona crisis: a wicked problem. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(1), 5–8. <https://doi.org/10.1177/1403494820970767>

Schmitt, C. (2005). *Political Theology. Four Chapters on the Concept of Sovereignty. Translated and with an introduction by George Schwab. With a new Foreword by Tracy B. Strong*. The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226738901.001.0001>

Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>

Schneider, A., Wickert, C., & Marti, E. (2017). Reducing complexity by creating complexity: A systems theory perspective on how organizations respond to their environments. *Journal of Management Studies*, 54(2), 182–208.

<https://doi.org/10.1111/joms.12206>

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Sedgwick, D., Hawdon, J., Shanahan, E. A., McBeth, M. K., Hathaway, P. L., & Arnell, R. J. (2008). Conduit or contributor? The role of media in policy change theory. *Policy Science*, 41, 115–138. <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9058-y>

Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L. (2011). Narrative policy framework: The influence of media policy narratives on public opinion. *Politics & Policy*, 39(3), 373–400. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2011.00295.x>

Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332–345. <https://doi.org/10.1016/j.sosci.2017.12.002>

Sharma, A., Farouk, A. I., & Lal, S. K. (2021). COVID-19: a review on the novel coronavirus disease evolution, transmission, detection, control and prevention. *Viruses*, 13(2), 202. <https://doi.org/10.3390/v13020202>

Shoemaker, P. J., Vos, T. P., Reese, S. D. (2009). Journalists as Gatekeepers. Teoksessa K. Wahl-Jorgensen, & T. Hanitzsch (toim.), *The Handbook of Journalism Studies*, (s. 73–87). Routledge.

Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Process in Administrative Organization* (2. painos). Free Press.

Skog, F., & Lundström, R. (2022). Heroes, victims, and villains in news media narratives about COVID-19. Analysing moralising discourse in Swedish newspaper reporting during the spring of 2020. *Social Science & Medicine*, 294, 114718. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114718>

Snow, D. (2019). *National Security* (7. painos.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429427923>

Sorsa, V.-P. (2019). Tieteellisen artikkelin kontribuutio. *Poliittinen talous*, 6(1). <https://doi.org/10.51810/pt.96119>

Stenroos, M., & Toivonen, T. (2020, 4. huhtikuuta). Oppositiojohtajat: Hallituksen on hylättävä ohjelmansa, koronan jälkeen Suomi on toinen. *Yle.fi*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/a/3-11291266> 11.2.2025

Stenvall, J., Leskelä, R. L., Rannisto, P. H., Tolkki, H., Cansel, A., Leponiemi, U., Johanson, J.-E., Pekkola, E., & Tupala, T. (2022). *Koronajohtaminen Suomessa: Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34. Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5>

Steurer, R. (2013). Disentangling governance: a synoptic view of regulation by government, business and civil society. *Policy Sciences*, 46, 387–410. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9177-y>

Strandberg, K. (2019). Poliittiset skandaalit ja lyhyen aikavälin vaihtelut poliittisessa luottamuksessa. Teoksessa M. Bäck, & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 49–61). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.2307/258788>

Sztompka, P. (1998). Trust, distrust and two paradoxes of democracy. *European Journal of Social Theory*, 1(1), 19–32. <https://doi.org/10.1177/136843198001001003>

Söderlund, P. (2019). Poliittinen luottamus vertailevasta näkökulmasta. Teoksessa M. Bäck, & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 35–48). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>

Tan, M., Straughan, P. T., & Cheong, G. (2022). Information trust and COVID–19 vaccine hesitancy amongst middle-aged and older adults in Singapore: A latent class analysis Approach. *Social Science & Medicine*, 296, 114767. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114767>

Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public management: An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297. <https://doi.org/10.1080/14719030802002451>

t' Hart, P. (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1), 36–50. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.1993.tb00005.x>

't Hart, P. (2023). Teaching crisis management before and after the pandemic: Personal reflections. *Teaching Public Administration*, 41(1), 72–81. <https://doi.org/10.1177/01447394221087889>

Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37(1), 341–363. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>

Tiihonen, S. (2007). Ruhtinaan kesyttäminen eli tahto ministeriön johtamiseen. *Hallinnon Tutkimus*, 26(1), 3–21.

Tiihonen, S. (2016). Kohti yhteistä valtioneuvostoa? *Hallinnon Tutkimus*, 35(3), 244–252.

Tiihonen, S. (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>

Tiili, M. (2004). Strateginen johtaminen valtioneuvostotason prosessina. *Hallinnon Tutkimus*, 23(2), 4–15.

Torfin, J. (2023). *Rethinking Public Governance*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781789909777>

Torfin, J., Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788971225>

Torraco, R. J. (2016). Writing integrative literature reviews: Using the past and present to explore the future. *Human Resource Development Review*, 15(4), 404–428. <https://doi.org/0.1177/1534484316671606>

Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>

Trein, P., Biesbroek, R., Bolognesi, T., Cejudo, G. M., Duffy, R., Hustedt, T., & Meyer, I. (2021). Policy coordination and integration: A research agenda. *Public Administration Review*, 81(5), 973–977. <https://doi.org/10.1111/puar.13180>

Tuomi, J., & Sarajarvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu laitos). Tammi.

Tuomisto, J. (2020). *Mikä on varovaisuusperiaate – onko parempi katsoa kuin katua?* Arsenikista öljyyn - 100 kysymystä ympäristöstä ja terveydestä. Duodecim terveystieteiden kirjasto. Haettu 17.2.2025 osoitteesta <https://www.terveyskirjasto.fi/asy00609>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan HTK-ohje 2023*. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023. Tutkimuseettinen neuvottelukunta.

Urry, J. (2005). The complexity turn. *Theory, culture & society*, 22(5), 1–14. <https://doi.org/10.1177/0263276405057188>

Uutela, E., & Väliaverron, E. (2023). Konsensuksesta kiistoihin: Asiantuntijoiden ja uutismedian yhteistyö koronapandemiassa 2020–2021. *Media & viestintä*, 46(4), 23–44. <https://doi.org/10.23983/mv.125728>

- Vaara, E., Aranda, A. M., & Etchanchu, H. (2024). Discursive legitimation: An integrative theoretical framework and agenda for future research. *Journal of Management*, 50(6), 2343–2373. <https://doi.org/10.1177/01492063241230511>
- Valtonen, V. & Branders, M. (2021). Tracing the Finnish Comprehensive Security Model. Teoksessa S. Larsson, & M. Rhinard (toim.), *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (s. 91–108). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003045533-7>
- Van Apeldoorn, B., & De Graaff, N. (2022). The state in global capitalism before and after the Covid-19 crisis. *Contemporary Politics*, 28(3), 306–327. <https://doi.org/10.1080/13569775.2021.2022337>
- Vandenbergh, F. (2014). *What's Critical About Critical Realism? Essays in reconstructive social theory*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203798508>
- Van der Meer, T. W. G. (2017). Democratic input, macroeconomic output and political trust. Teoksessa S. Zmerli, & T. W. G. van der Meer (toim.), *Handbook on Political Trust* (s. 270–284). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781782545118.00028>
- Vasterman, P. L., & Ruigrok, N. (2013). Pandemic alarm in the Dutch media: Media coverage of the 2009 influenza A (H1N1) pandemic and the role of the expert sources. *European Journal of Communication*, 28(4), 436–453. <https://doi.org/10.1177/0267323113486235>
- Virta, S., & Branders, M. (2016). Legitimate security? Understanding the contingencies of security and deliberation. *British Journal of Criminology*, 56(6), 1146–1164. <https://doi.org/10.1093/bjc/azw024>
- Virtanen, T., Ahonen, P., Syväjärvi, A., Vartiainen, P., Vartola, J., & Vuori, J. (toim.), (2011). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampereen yliopistopaino. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8694-4>
- Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L., & Noro, K. (2016). *Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-307-1>
- von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory. Foundations, Development, Applications*. George Braziller.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Vuorelma, J. (2021). Koronakriisi ja todellisuuden esittäminen. *Tieteessä tapahtuu*, 39(4).

- Vuorelma, J., & Lehtonen, P. (2024). The role of expert networks in pandemic governance and recovery. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 27(1), 46–64. <https://doi.org/10.33134/rds.424>
- Värttö, M. (2025). Citizens in Distress: A Case Study on Public Participation During the Covid-19 Pandemic in Finland. *Social Inclusion*, 13, 9040. <https://doi.org/10.17645/si.9040>
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. Teoksessa R. D. Lipschutz (toim.), *On Security* (s. 46–86). Columbia University Press.
- Warren, M. E. (2017). What kinds of trust does a democracy need? Trust from the perspective of democratic theory. Teoksessa S. Zmerli, & T. W. G van der Meer (toim.), *Handbook on Political Trust* (s. 33–52). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781782545118.00013>
- Weber, M. (1946). Politics as a Vocation (alkuperäisjulkaisu 1921). Teoksessa H. H. Gerth, & C. Wright Mills (kään. ja toim.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (s. 77–128). Oxford University Press.
- Weber, E. U. (2010). What shapes perceptions of climate change? *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(3), 332–342. <https://doi.org/10.1002/wcc.41>
- West, B. J., & Deering, B. (1995). *The Lure of Modern Science. Fractal Thinking*. Studies of Nonlinear Phenomena in Life Sciences – Vol 3. World Scientific Publishing. https://doi.org/10.1142/9789812813022_0001
- White, D. M. (1950). The “gate keeper”: A case study in the selection of news. *Journalism Quarterly*, 27(4), 383–390. <https://doi.org/10.1177/107769905002700403>
- Wiberg, M. (2009). *Hallitseeko hallitus?* Polemia 72. Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Wilkins, L (2012). Roles and Goals: Doing Ethics to Avoid Journalistic Disasters. Teoksessa M. Steffens, L. Wilkins, F. Vultee, E. Thorson, G. Kyle, & K. Collins (toim.), *Reporting Disaster on Deadline. A Handbook for Students and Professionals* (s. 111–124). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203148860-13>
- Wodak, R. (2022). Legitimizing Crisis Management during COVID-19. [Légitimer la gestion de crise pendant la Covid-19]. *Argumentation et analyse du discours*, 28/2022. <https://doi.org/10.4000/aad.6483>
- Yabunaga, C., & Watanabe, M. (2022). The welfare state and COVID-19 countermeasures. Teoksessa N. Suzuki, X. Mellet, S. Annaka, & M. Endo (toim.), *Public Behavioural Responses to Policy Making during the Pandemic. Comparative Perspectives on Mask-Wearing Policies* (s. 76–104). <https://doi.org/10.4324/9781003244127>
- Yanovitzky, I., & Weber, M. S. (2019). News Media as Knowledge Brokers in Public Policymaking Processes. *Communication Theory*, 29(2019), 191–212. <https://doi.org/10.1093/ct/qty023>

Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni: uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into Kustannus.

Ylikoski, P. (2021). Understanding the Coleman boat. In G. Manzo (toim.), *Research Handbook on Analytical Sociology* (s. 49–63). Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781789906851.00008>

Zachariadis, M., Scott, S., & Barrett, M. (2013). Methodological implications of critical realism for mixed-methods research. *MIS Quarterly*, 37(3) 855–879.
<https://doi.org/10.25300/MISQ/2013/37.3.09>

Zahariadis, N., Petridou, E., Exadaktylos, T., & Sparf, J. (2023). Policy styles and political trust in Europe's national responses to the COVID-19 crisis. *Policy Studies*, 44(1), 46–67. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2019211>

Zhang, T. (2023). Critical realism: A critical evaluation. *Social Epistemology*, 37(1), 15–29. <https://doi.org/10.1080/02691728.2022.2080127>

Virallislähteet

Eerola, P. (2010). *Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja*. Hallitusohjelma-kokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Perustuslaki 731/1999. Finlex. Haettu 17.2.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Pietarinen, P., Järvinen, P., Siltanen, M., Huotari, J. (2015). *Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015. Valtiovarainministeriö.

Sananvapauslaki 460/2003. Finlex. Haettu 18.4.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/460>

Tilastokeskus (2020). Kansalaispulssi 5_2020. Tutkimusseloste, 2.6.2020. Haettu 14.10.2022 osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulssi/kansalaispulssi_5_2020_tutkimusseloste.pdf

Valmiuslaki 1552/2011. Finlex. Haettu 18.4.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/2011/1552>

Valtioneuvoston periaatepäätös (5.12.2012). Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta.

Valtioneuvoston periaatepäätös (2.11.2017). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Turvallisuuskomitea.

Valtioneuvoston periaatepäätös (16.1.2025). *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös. Turvallisuuskomitea. Valtioneuvoston julkaisuja.

Valtiovarainministeriö (2017). *Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-845-3>

Liitteet

Liite 1. Osatutkimusten kuvioiden vaihtoehtoiset tekstit

Tässä liitteessä on esitetty vaihtoehtoiset tekstit väitöskirjan osana julkaistujen artikkelimuotoisten osatutkimusten kuvioille niiltä osin, kuin kuvioilla ei ole vaihtoehtoisia tekstejä alkuperäisissä julkaisuissa. Määrällisiä tuloksia kuvaavista kuvioista on tehty vaihtoehtoiset taulukot.

Osatutkimus I – Ahonen, Pertti, Niskanen, Ville-Pekka & Uusikylä, Petri (2023). Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 113–130.

Osatutkimus ei sisällä kuvioita.

Osatutkimus II – Niskanen, Ville-Pekka, Ahonen, Pertti & Uusikylä, Petri (2025). Coordination in Finland: In Search for a Unified Government [manuscript submitted]. Teoksessa Jean-Michel Eymeri-Douzans, Marie Goransson & Hussein Kassim (toim.), *The Palgrave Handbook of Core Executive Coordination in Europe*. Palgrave Macmillan.

Figure 1. Some key elements of the Finnish system of FSP leadership: Government, the President, and parliament (authors' own compilation and based on Niskanen 2009; Raunio 2008; Paloheimo 2016)

The Parliament of Finland decides on international agreements, legislation, and the budget, and has government oversight. Government Plenary sessions pass draft bills before they are presented to the Parliament. The Government is accountable to the Parliament overall and for foreign and security policy and informs the Parliament on these matters. The Parliament passes all legislation, which is then ratified in presidential sessions by the President of the Republic. Draft decisions on certain non-legislative matters may also be submitted to presidential sessions for confirmation. If the President refuses to ratify a law or decision, or has a dispute with the Government, non-confirmed laws and disputes are decided by the Parliament. The President makes decisions in the presidential sessions and must adhere to government draft decisions. The President is supported by the Office of the President of the Republic, and the President's cabinet. The enactment of government emergency powers requires a joint statement by the Government and the President. The Joint meeting of the President and the Foreign and Security Policy Ministerial Committee (TP-UTVA) is co-chaired by the Prime Minister and the President. The agenda is prepared by the Ministry for Foreign Affairs, which consults the President on its formation. Key

ministers related to foreign and security policy participate in TP-UTVA, including the Prime Minister, Foreign Affairs Minister, Defence Minister, and leaders of coalition government parties. The President and the Government also engage in continuous discussions, negotiations, and personal meetings, especially with key ministers, on matters related to foreign and security policy. Members of the Parliament and parliamentary committees may also have non-statutory meetings with the President to discuss important foreign and security policy matters.

Osatutkimus III – Niskanen, V.-P. (2023). Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 221–254.

Kuvio 1. Kansalaispulssi-kyselyiden luottamusta valikoituihin instituutioihin koskevien kysymysten vastausten keskiarvot toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välillä (vasen pystyakseli), tartuntatautirekisterin viikoittaisen COVID-19-tapausten lukumäärä (oikea pystyakseli) sekä rajoitusten pääsääntöiset kiristykset (kuvaajan alla, mustat palkit) tai pääsääntöiset kevennykset (kuvaajan alla, harmaat palkit). Painotettu aineisto.

Tulokset vaihtoehtoisessa taulukkomuodossa alla. Sarakkeet otsikoilla hallitus, kuntahallinto, eduskunta, terveydenhuoltojärjestelmä, koulutusjärjestelmä, valtionhallinto viittaavat vastaajien näihin kohdistuvaan keskimääräiseen luottamukseen. Rajoitusten pääsääntöinen muutos -sarakeeseen on merkitty, mikäli kyselykierroksen aikaan pääsääntöisesti kiristettiin (merkintä: kir.) tai kevennettiin (merkintä: kev.) rajoituksia, tai mikäli kyselykierroksen aikaan ei ollut merkittäviä muutoksia rajoituksissa (merkintä: 0). Rajoitusten pääsääntöisen muutoksen merkintä on kirjoittajan tulkinta tutkimusartikkelin alkuperäisestä kuviosta.

Kierros	hallitus	kuntahallinto	eduskunta	terveydenhuoltojärjestelmä	koulutusjärjestelmä	valtionhallinto	rajoitusten pääsääntöinen muutos
5/2020	7,12	6,68	6,76	8,1	8,04	7,31	kev.
7/2020	7,06	6,62	6,63	7,92	8,08	7,29	kev.

Kierros	hallitus	kunta-hallinto	eduskunta	terveydenhuoltojärjestelmä	koulutusjärjestelmä	valtionhallinto	rajoitusten pääsääntöinen muutos
9/2020	6,79	6,48	6,49	7,8	7,96	7,14	0
11/2020	6,59	6,45	6,37	7,83	7,91	7,06	kir.
13/2020	6,97	6,62	6,71	7,88	7,92	7,33	kir.
1/2021	6,77	6,62	6,53	7,87	7,99	7,23	kir.
3/2021	6,77	6,66	6,54	7,83	7,79	7,14	kir.
5/2021	6,52	6,57	6,4	7,86	7,79	6,89	kev.
7/2021	6,6	6,74	6,47	7,89	7,96	7,2	kev.
9/2021	6,73	6,82	6,64	7,9	7,98	7,11	0
11/2021	6,56	6,64	6,48	7,7	8,02	7,12	kir.
13/2021	6,73	6,75	6,58	7,79	7,83	7,11	kev.
15/2021	6,58	6,67	6,53	7,7	7,82	7,07	kir.
1/2022	6,43	6,71	6,42	7,59	7,73	7,03	kir.

Kuvio 2. Kansalaispulssi-kyselyiden luottamusta valikoituihin instituutioihin koskevien kysymysten vastausten keskiarvot (viiva) ja keskihajonta (vaaleampi harmaa alue) toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välillä. Painotettu aineisto.

Vaihtoehtoinen teksti: Kuvion sisältö on raportoitu artikkelin liitteessä 2 (tutkimukseen sisällytettyjen Kansalaispulssi-kyselyiden kysymysten keskeiset tunnusluvut painotetussa aineistossa)

Osatutkimus IV – Niskanen, V.-P. (2025). Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa. *Hallinnon Tutkimus*, 44(1), 25–41.

Kuvio 1. Analyysin eteneminen ja ensimmäisen sekä toisen vaiheen välinen suhde analyysissä

Vaihtoehtoinen teksti: 1. vaihe: narratiivisten hahmojen tunnistaminen ja koodaus pääkirjoituksista NPF-koodausrunkoa vasten (deduktiivinen määrällinen sisällönanalyysi). Ensimmäisessä vaiheessa tunnistetut narratiiviset hahmot, kuten valti-
onjohto sankarina, toimivat 2. vaiheen analyysin pohjana. 2. vaihe: teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi pääkirjoitusten narratiiveista, jotka perustelevat toimijan asettamista narratiiviseksi hahmoksi.

Kuvio 2. Narratiivisten hahmojen ja toimijaryhmien esiintymisosuudet pääkirjoituksissa, narratiivisen hahmon sisältävien pääkirjoitusten lukumäärä ja prosentuaalinen osuus kaikista pääkirjoituksista (N=161)

Tulokset vaihtoehtoisessa taulukkomuodossa:

Narratiivinen hahmo	Toimija/toimijaryhmä	Pääkirjoituksen lukumäärä	Prosenttia pääkirjoituksista
Vastuunalaiset	Yhteensä	146	91 %
Vastuunalaiset	Valtionjohto	96	60 %
Vastuunalaiset	Kansalaiset	53	33 %
Vastuunalaiset	Viranomaiset	46	29 %
Vastuunalaiset	Yritykset ja talous	10	6 %
Vastuunalaiset	Kunnat	10	6 %
Vastuunalaiset	Muu	30	19 %
Uhrin	Yhteensä	96	60 %
Uhrin	Yritykset ja talous	44	27 %
Uhrin	Marginalisoidut ihmisryhmät	35	22 %
Uhrin	Kansalaiset	25	16 %
Uhrin	Tietyt ammattiryhmät	10	6 %
Uhrin	Suomalainen yhteiskunta	9	6 %
Uhrin	Muu	30	19 %
Sankarit	Yhteensä	97	60 %
Sankarit	Valtionjohto	54	34 %
Sankarit	Viranomaiset	18	11 %

Narratiivinen hahmo	Toimija/toimijaryhmä	Pääkirjoitusten lukumäärä	Prosenttia pääkirjoituksista
Sankarit	Kansalaiset	16	10 %
Sankarit	Suomalainen yhteiskunta	14	9 %
Sankarit	Poliittinen järjestelmä ja puolueet	12	7 %
Sankarit	Muu	41	25 %
Viholliset	Yhteensä	59	37 %
Viholliset	Valtionjohto	36	22 %
Viholliset	Viranomaiset	30	19 %
Viholliset	Kansalaiset	8	5 %
Viholliset	Kunnat	4	2 %
Viholliset	Tietyt maantieteelliset alueet	3	2 %
Viholliset	Muu	5	3 %

Kuvio 3. Narratiivisten hahmojen esiintyminen, narratiivisen hahmon sisältävien pääkirjoitusten lukumäärä ja osuus kunkin analysoidun lehden pääkirjoituksista (N=161)

Tulokset vaihtoehtoisessa taulukkomuodossa:

	Helsingin Sanomat	Aamulehti	Kaleva	Keskisuomalainen
Vastuunalainen	57 (92 %)	42 (95 %)	31 (97 %)	16 (70 %)
Vihollinen	21 (34 %)	15 (36 %)	13 (41 %)	9 (39 %)
Uhri	43 (69 %)	22 (50 %)	23 (72 %)	8 (35 %)
Sankari	38 (61 %)	28 (64 %)	21 (66 %)	10 (43 %)

Kuvio 4. Narratiivisten hahmojen lukumäärä ja osuus tutkimuksen kunkin tarkastelupisteen pääkirjoituksista (N=161)

Tulokset vaihtoehtoisessa taulukkomuodossa:

	Vastuunalainen	Vihollinen	Uhri	Sankari
1. poikkeusolot alku	60 (95 %)	13 (21 %)	48 (76 %)	52 (83 %)
1. poikkeusolot loppu	25 (86 %)	7 (24 %)	15 (52 %)	17 (59 %)
2. poikkeusolot alku	45 (88 %)	32 (63 %)	26 (51 %)	22 (43 %)
2. poikkeusolot loppu	16 (89 %)	7 (39 %)	7 (39 %)	6 (33 %)

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; Tiihonen 2021). Keskeisimpiä työkaluja ovat olleet suositukset ja rajoitukset kasvomaskisuosituksista liikkumisrajoitukseen 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 käsityksestä 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 perimiltään 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 ratkaisemaan *reduktionistisin* tavoin (esim. asettamalla haasteet olemassaoleviin hallinollisiin 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 valan 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 näyttää vahvana keskitämisenä ja koetun ongelman redusointina sellaiseksi, joka on hoidettavissa vain äärimmäisellä interventiolla. Toisaalta turvallistumista voi tapahtua myös normaalimpien politiikkatoimien kautta ilman äärimmäisiä keinoja. Näin ymmärrettynä se on toiminnan modaaliteetti, joka tuottaa erilaisia ja myös muita kuin äärimmäisiä muutoksia politiikkatoimiin. Sikäli turvallistaminen näyttää erillisen hallintatavan sijasta toimena, joka voi johtaa mihin tahansa toteutettavissa olevaan politiikkatoimeen ja minkä tahansa käytettävissä olevan hallinnan tavan aktivointiin.

Tällä artikkelilla on kaksi päätavoitetta. Ensimmäiseksi muodostetaan tutkimuksellisesti perusteltua hallinnollis-poliittista yleiskuvaa COVID-19 -pandemiaan liittyneestä hallinnasta ja hallintatavoista Suomessa vuodesta 2020 vuoteen 2022. Artikkelit syventää ja laajentaa aikaisempia käytäntölähtöisiä selvityksiä (OTKES 2021; Stenvall ym. 2022) sekä tutkijoiden laaja-alaisia (Siltala 2022) ja kohdennettuja esityksiä (Moisio 2020; Rautiainen 2022; Tiirinki ym. 2020). Asetamme seuraavan tutkimuskysymyksen: *Millaisia ongelmien hallinnan pyrkimyksiä ja menettelytapoja esiintyi Suomessa COVID-19 -pandemian aikana vuosien 2020 ja 2021 poikkeustilojen yhteydessä sekä liittyen pandemian hallinnan hybridimalliin?* Toiseksi, artikkeli kehittää edelleen hankalien yhteiskunnallisten ongelmien hallinnan tapoihin liittyvää teoretisointia yhdistämällä sen turvallistamisen ja turvallistumisen teoriaan. Pääargumenttimme on, että turvallistaminen on keino kesyttää kompleksisuutta ja siten yhdenlainen tapa hallita (vrt. Joosse & Teisman 2021), mutta myös läpileikkaava periaate, joka voi ilmetä kaikissakin hallinnan tavoissa sen sijaan, että se olisi sidoksissa mihinkään yksittäiseen hallintatapaan.

TEOREETTINEN VIITEKEHYS

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

suuden varaan. Ensimmäiseksi esitellään näistä molemmat erillään ja omissa kappaleissaan. Tämän jälkeen tuomme molemmat yhteen tarkastelemalla millaisena turvallistaminen näyttää viheliäisten ongelmien (vrt. kompleksisuus) hallintatavoissa sekä hallintatapana itsessään.

Turvallistaminen ja turvallistuminen hallinnan tapoina

Suomennamme käsitteen *securitization theories* ”turvallistumisen ja turvallistamisen teorioiksi”. Suomennosta perustelee se, että englanninkielinen käsite sisältää sekä toimijoiden tarkoituksellisesti aiheuttaman *turvallistamisen* että toimijoiden tekojen toissijaisena seurauksena tapahtuvaan *turvallistumisen*. Turvallistamisen ja turvallistumisen teorioiden tausta on kahtalainen. Yhtäältä siihen kuuluu performatiivien eli puheaktien eli kieltä käytettäessä ja kieltä käyttämällä tehtyjen tekojen tutkimus (alkujaan Austin 1975, 1. painos 1962). Toisaalta taustaa tarjoaa Ranskassa 1960-luvulla syntynyt jälkistrukturalismi (esim. Roland Barthes, Michel Foucault, Jacques Derrida, Jacques Lacan, Julia Kristeva). Eräissä tärkeissä käytössään turvallistamisen ja turvallistumisen teorioita on käytetty jälkikäteen tulkinnan keikkoina tarkasteltaessa turvallisuutta ja turvallisuusuhkia koskevaa aikaisempaa teorianmuodostusta, sille perustuvaa tutkimusta sekä vastaavia käytäntöjä. Tuollaista teorianmuodostusta edustavat etenkin *klassisen realismin* ja *uuden realismin* teoreettiset opit kansainvälisen politiikan tutkimuksessa (Morgenthau 1985; Waltz 1979). Noiden oppien näkökulmasta kansalaisten vapauksien ja oikeuksien rajoittaminen ääritilanteissa poikkeustila julistamalla näyttää hyvinkin perusteltuna menettelytapana uhkien torjumiseksi. Sen sijaan *liberaalit* opit ja liberaalisti suuntautunut tutkimus korostavat kärsivällisyyttä ja sopimusperusteisia ratkaisuja uhkatilanteissa (Moravcsik 1997).

Aluksi syntyneissä puheaktien tutkimukselle rakentaneissa turvallistamisen ja turvallistumisen teorioissa erotettiin neljä komponenttia (Buzan et al. 1998). (1) Yksi tai useampi *turvallistava toimija* toteuttaa toimia, joilla se pyrkii saamaan aikaan turvallistumista. (2) Tuossa tarkoituksessa toimija osoittaa uhkaavaksi – suorastaan 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 -analyttikkoihin ja niihin liittyviin keinovalikoimiin, erityisesti hallinnan mentaliteetteihin (Foucault'ltä 1980, 194).

Turvallistamis- ja turvallistumisteorioita viitekehityksenä 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 institutionaalaisia 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 siirtyminen 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-ajendalle 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

Analyyysin 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 ongelmassa on perusteellisesti ja pysyvästi määriteltä ongelma, rajattu määrä ratkaisuvaihtoehtoja sekä selkeä ja objektiivisesti arvioitavissa oleva loppuratkaisu. Sotkuiset tai monimutkaiset ongelmat (*complicated or messy problems*) ovat puolestaan yksittäisten ongelmien sijaan pikemminkin ongelmavyöhytiä, 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).

Analyysoitaessa 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 viitekehyksen 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, alasysteemien 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 asettuisivat 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 holistisilla 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 haaittavaa siiloutumista, kuten Suomessa esiintyneessä pyrkimyksessä *yhtenäiseen valtioneuvostoon* Sipilän hallituksesta lähtien (Tiihonen 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*). Kesyttettäessä ongelma otetaan haltuun olemassa olevien kyvykkyyksien ja rakenteiden avulla, ja ”rajataan ja kehystetään ongelma sellaisella tavalla, että se asettuu linjaan olemassa olevan hallinnollisen asiantuntemuksen ja politiikkavastuiden kanssa” (Daviter 2017, 578). Kesyttämisen strategiat mahdollistavat nopean toiminnan ja työnjaon, mutta osallisuuden ja ongelman tarkemman ymmärtämisen kustannuksella. Kesyttettyä ongelmaa käsitellään tietyn tyyppisenä, jolloin vaihtoehtoiset tavat ymmärtää se sivuutetaan. (Daviter 2017.) Kesyttäminen yksinkertaistaa ongelmat: kompleksinen todellisuus asetetaan muottiin, joka on helpommin hallittavissa (Joosse & Teisman, 2021; Scott, 1999). Uhkana on ongelman lukitseminen tietyn tyyppiseksi tietyn hallinnonalan alaisuuteen, mikä voi vaikeuttaa uusien näkökulmien ja uuden ymmärryksen löytämistä tulevaisuudessa (Joosse & Teisman 2021).

Selviämällä pirullisesta ongelma tarkoittaa 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 (Joosse & Teisman 2021; Raisio, Jalonen & Uusikylä 2018). Tämän voi katsoa sopivan jatkuvien kriisien luonteeseen, joilla ei ole selkeää päätepistettä, 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 & Læg Reid 2007).	<i>Kesyttäminen (taming)</i> – Viheliäisten ongelmien kesyttämällä 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 vastuulle?” (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; Joose & Teisman 2021). Klassinen julkinen byrokraatia tarkkarajaisine vastualueineen 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). Nopeaa 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 terveysviranomaisten 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 koordinoituidut toimet olisivat olleet perusteltuja pandemian rajat ylittävän luonteen vuoksi.

Hallinnan tavat ja turvallistaminen hallinnan tapana

Hallintatapojen analyysissä on pohjimmiltaan kyse sen analyysistä, että korostuu eri toimintatavoissa 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 interventioilla. 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 ja 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 analyttistä 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 toteutumista 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>Verkostonhallinta ja osallisuus – Eri toimijoiden huomioiminen päätöksenteossa osallistuvilla prosesseilla; yhteistoimintaan ja yhteistyöhön kannustaminen; spontaanisti muodostuvien toimijoiden verkostojen toiminnan mahdollistaminen ja huomiointi.</p>	Turvallistumista ja turvallistamista voidaan käyttää perustelevaan 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, tarkoituseriä ja merkitystä käytettyjen tutkimusaineistojen perusteella.

Tutkimuksessa toteutettiin teoriaohjaava sisällönanalyysi taulukossa 2 esiteltyyn viitekehykseen 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 sisällönanalyysissä 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 käyttöömmä muista kuin nimenomaan tähän artikkeliin johtaneista hankkeista (ks. haastattelut). Tätä jälkimmäistä tarkastelua tuetaan ensimmäisen osion sisällönanalyysin tuloksilla.

Tutkimuskohdettamme 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 viitekehyskeskittyminen 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 sisällönanalyysin tulokset

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

Holistiset hallinnan tavat näyttäytyivät analysoidussa aineistossa toisaalta yksityisen sotesektorin tunnistamisena tärkeänä mutta julkisista toimijoista eroavina 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 uhkaaviksi

kansalaisiin kohdistuvan viestinnän merkityksen huomioimisessa pandemianhallinnalle. Huomionarvoista sisällönanalyysin perusteella on se, että verkostonhallintaan ja osallisuuteen viittaavissa holistisissa hallinnan tavoissa on kuitenkin pysytty suurelta osin valtionhallintoi- tai valtioneuvostokeskeisessä näkökulmassa. Esimerkiksi hybridistrategiassa (STM 2020, 19) todetaan, että ”Selkeillä toimintaohjeilla on osoitettava, miten yleisluonteisia valtakunnallisia suosituksia ja ohjeita konkrētisoidaan käytännön arjessa. Koronaepidemian pitkittyessä tarvitaan pitkäkestoista, motivoivaa kansalaisviestintää, jotta suosituksia jaksetaan noudattaa.” Kansalaisten tavoin myös yritykset näyttävät 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 vastuunalaista hallitus – valtioneuvoston ministeriöt – tietyt ministeriöiden hallinnonaloihin sijoitetut virastot ja laitokset sekä lisäksi monialaiset aluehallintovirastot (Niemikari & Raunio 2022; Neuvonen 2020; Tiuhonen 2021). Toisaalta malli on näin ollut edustuksellisen ja parlamentaarisen enemmistodemokratian 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 toimivaltuutien ja toimivaltua koskevan epätietoisuuden ratkaisemiseksi.” (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 viitekehysten kuvausta keskushallinnolle keskittämisestä. 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 kuvattessa 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 terveystieteiden ministeriö antaa ohjeen siitä, miten sairaanhoitopiiriin 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 haavoittavissa myös turvallistamiseen ja turvallistamiseen viittaavia piirteitä. Koronapandemia määriteltiin poikkeuksellisten uhkaavaksi ja vaaralliseksi, millä pyrittiin perusteellaan 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 perustelumuihistossa (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 turvallistumisen 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 perustelee 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 perustelumuihistossa (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 epidemia selvityksiä.” 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 perustelumuihistossa 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 tullut vakava tautiepidemia, vaatii, että hallitus ryhtyy antamaan poikkeustilasadoksiä (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 poikkeamisineen 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 suoranaishallinnalle 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 sulku-tilassa 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 saattamiselle 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 lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riittä tilanteen hallitsemiseksi siten, että voitaisiin riittävästi suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimenpiteistä” (VNK 2020a, 2). Lisäksi valmiuslain käyttöönottoa perusteltiin normaaliolojen lainsäädännön puutteelliseksi esitetyllä keinovalikoimalla hallita pandemiatilannetta.

Turvallistamisen lisäksi reduktionistinen hallinnan tapa näkyy aineistossa laajemmin mm. viranomaisten rinnakkaisina toimivaltuuksina suhteessa valmiuslain käyttöönottoon, vastuualueiden ja toimenpiteiden päällekkäisyytenä ja niiden välisten rajojen selkeyttämisen tarpeena. Holistisempaa hallinnan tapaa edustaa se, kuinka keskittäminen yhteensovittamisen edistämiseksi sekä yksityisen sektorin rooli terveydenhuollon toimijana pandemiatilanteessa sekä kansalaisten oikeus saada selkeää tietoa pandemiaan liittyen on huomioitu. Huomioimme erityisesti reduktionististen hallinnan tapojen ilmenemisen aineistossa. Tämän syynä voidaan pitää sitä, että valmiuslain käyttöönoton hallinnolliset ennakkoehdot ovat tärkeitä ja käyttöönoton hallinnolliset vaikutukset tuntuvat. Tutkimassamme dokumentissa lausutaan esimerkiksi: ”Normaalioloissa toimivaltaisia viranomaisia ovat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä aluehallintovirastot, jotka sovittavat yhteen ja valvovat tartuntatautien torjuntaa alueellaan. ... Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttäisivät sosiaali- ja terveysministeriö tai toimialueellaan aluehallintovirasto” (VNK 2020a, 5–6). Tällä kohdin ilmenee myös turvallistamisen ja turvallistumisen dualismi. Turvallistaminen perusteluna sallii poikkeustilan. Poikkeustilan toteaminen puolestaan hallinnollisesta näkökulmasta selkeyttää ja keskittää toimivaltaa ja sikäli edistää myös koordinoitua.

Perustuslakiasiantuntijat ja eräät muut tutkijat ja asiantuntijat arvostelivat kevään 2020 poikkeustilaa liiallisista rajoituksista kansalaisten perustuslaillisiin oikeuksiin ja vapauksiin (Moisio 2020; Scheinin 2021). Esiin nousi kysymys siitä, eikö perustuslain (731/1999) 23 §:n mukaisia säännöksiä kansalaisten perusoikeuksista ja vapauksista vakavan vaaran uhatessa tulisi saat-

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

Keskittämistä korosti erityisesti toinen poikkeustila keväällä 2021. Hallitus antoi 5.3.2021 neljä 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. Päätelämme, 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 keskitettynä: ”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 eritellen sekä toteutetaan vastuunjako.

DISKUSSIO JA PÄÄTELMIÄ

Diskussio

Asetimme seuraavan tutkimuskysymyksen: *Mil-laisia 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 liiaksi 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 aktivoinnin asemesta 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 osallisiksi 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 kohdetta vastaan (vrt. Basaran 2011; Bengtsson & Rhinard, 2019). Suomessa voidaan nähdä tapahtuneen molempia turvallistumisen 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 sisällönanalyysiin sisältyneissä 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 vastuunalaisiin 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 torjuntatointien hallinnassa historiallisen taustan, taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen kontekstin sekä tehtyjen politiikkavalintojen johdosta (Migone 2020). Tämä seikka perustelee 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 laatimiin aikaisempiin englanninkielisiin teksteihin osin samasta aiheesta.

Sarapuu, Külli, apulaisprofessori, Tallinnan teknillinen yliopisto: diskussantien 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 valtiopäivän tohtorikoulutettava, väitöskirjan Sissonen 2022 kirjoittaja: kommentteista yhden tämän artikkelin kirjoittajista englanninkieliseen artikkelikäsikirjoitukseen osin tämän artikkelin aiheista sekä muusta hyvästä yhteistyöstä COVID-19-pandemian hallinnoinnin tutkimuksessa

Haastattelut

Vanhimmat haastattelut tehtiin aikaisempaa mutta sellaisenaan toteutumatta jäänyttä hanketta varten. Kultakin haastattelulta kysyttiin, voidaanko hänen nimensä mainita haastateltujen luettelossa. Potilashaastattelun anonymisointi seuraa yleistä hyvää käytäntöä. Haastattelut ovat yleisesti suunnanneet artikkeleita 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 & Læg Reid, 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, Læg Reid, 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 käyttöönottoaminen 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., Grah, 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). *Koronaepidemian 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 vierailijakiellot 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-vierailijakiellot-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 suositusten ja rajoitusten toteuttamiseen covid-19-epidemian 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-epidemian tasot sekä niihin liittyvät toimenpiteet*. Haettu sivulta <https://stm.fi/koronavirus-epidemian-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>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020–2022). *Koronaepidemia: Alueiden tilanne, suositukset ja rajoitukset*. Haettu sivulta <https://thl.fi/fi/web/infektioaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-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.

The case of Finland: In Search of a Unified Government

Submitted manuscript, to be published in Niskanen, Ville-Pekka, Ahonen, Pertti & Uusikylä, Petri (2025, in press). Coordination in Finland: In Search for a Unified Government. In Jean-Michel Eymeri-Douzans, Marie Goransson & Hussein Kassim (Eds.), *The Palgrave Handbook of Core Executive Coordination in Europe*. Palgrave Macmillan. Reproduced with permission from Springer Nature.

This is the pre-copy-edited version of the article submitted for publication.

The case of Finland: In Search of a Unified Government.

Ville-Pekka Niskanen, University of Vaasa, Finland, ville-pekka.niskanen@uwasa.fi

Pertti Ahonen, University of Helsinki, Finland, pertti.ahonen@helsinki.fi

Petri Uusikylä, University of Vaasa, Finland, petri.uusikyla@uwasa.fi

ABSTRACT

Policy coordination is a central concern in the development of governmental work and governance policy in Finland. The highly proportional electoral system, which results in multi-party coalition governments in parliament, combined with strong ministerial siloes and relatively independent ministers, do not provide solid ground for inter-governmental coordination. However, mechanisms including the government coalition agreement, various statutory and non-statutory cross-ministerial meetings between ministers or civil servants, along with the (limited) supervisory roles of the PM and other leaders of the parties in government, does provide a framework for coordination.

Nevertheless, the coordination processes are largely hidden. Additionally, the constitutional joint prosecution of foreign and security policy by the government and the President of the Republic requires specific forms of coordination. Coordination-in-practice likely depends on the government and people in power, and the political salience of the matter at hand. However, the current system suits the Finnish form of multi-party governance.

1. Introduction

Finland is a representative parliamentary democracy, with legislative power vested in a unicameral parliament, while the government holds executive power, with each minister being politically responsible to parliament. Between the 1980s and the passing of the 1999 Constitution, Finland moved from being a semi-presidential republic to a more parliamentary system (Paloheimo, 2003) with a highly proportional electoral system, traditions of multiparty coalition government, and

considerable ministerial sectorisation. In such a context, aims and actions to ensure sufficient coordination are important (see Hyvärinen & Raunio, 2014). While the powers of the President of the Republic of Finland (henceforth, the President) are very limited (Riepula et al. 2019), Finland could be described as a borderline hybrid system between semi-presidentialism and parliamentarism owing to the joint prosecution of foreign and security policy by the President and the government (Kujanen 2024). Policymaking on all other matters, including EU issues, resides with the government. This chapter mainly focuses on internal coordination between government ministries, their ministers, and the parties of a coalition government. However, we also briefly cover the special case of foreign and security policy-related coordination between the President, the government, and parliament in a dedicated section of this chapter.

The foremost coordination instrument of the Finnish Government is the government coalition agreement (in Finnish the *hallitusohjelma*, ‘the government programme’), which is finalised after parliamentary elections during the negotiations between the parties joining the government coalition (Kekkonen & Raunio, 2011; Ministry of Finance [MoF], 2015; Mykkänen & Virtanen, 2019; Paloheimo, 2003; Raunio, 2021). Considerable changes to how the coalition agreement is prepared, formatted, and monitored occurred during the 2000s and especially since the 2010s (Heasman & Backman, 2021; Tiihonen, 2016). Specifically, the aim has been to make the coalition agreement increasingly strategic by prioritising goals, articulating them clearly, and paying attention to how they are implemented. This reflects efforts in favour of a more unified government to counter the existing sectorialisation into ministerial siloes (Mykkänen & Virtanen, 2019). A strategic coalition agreement should facilitate cooperation between political parties, ministers, and their ministries. It should act as a counter to decisions taken by party-driven ministers in their respective ministries, facilitate piloting government work, and facilitate the support of the Government from MPs of the coalition parties (Mykkänen & Virtanen, 2019).

Despite the importance and development of coordination in Finland's central Government during the twenty-first century, the research literature on the topic is scarce. Backman (2021a, 11) states that 'the political part of the legislative process...has not been described' and that it is 'unclear even to the central actors of the process'. He notes that while descriptions of law drafting and law-making processes exist, they describe legal formalities rather than the actual politics of the process. Backman (2021a) suggests the established negative attitude of the public, civil servants, and researchers toward any political steering of legal drafting is a cause. Finland's legal tradition of idealising law-bound civil servants continued without serious challenge until the 1980s (Tiihonen, 2006), and a residue of this past idealisation remains visible in low public support for Finnish ministers' own political political advisors (e.g. Metelinen, 2022).

The flexibility of the working styles practised by successive Finnish governments may have contributed to the scarcity of research. The Finnish Minister's Handbook (Lankinen et al. 2019, 76) articulates succinctly: 'The implementation of the Government programme depends on its contents and procedures that have been agreed upon in the strategy process'. Finnish Governments have the autonomy to determine the dynamics of collaboration among coalition partners, influenced by evolving political contexts, the individual approaches of ministers, and the negotiations between the partners involved (Backman, 2021b; Vapaavuori, 2016). Nevertheless, the parliamentary parties' ways of working are largely common and tend to remain quite similar from government to government (Raunio, 2021). Lastly, research on the executive branch has only recently become of interest as the Finnish regime has changed from a semi-presidential to a parliamentary one, and thus, has become centred on parliamentary processes and government rather than the president (Mykkänen & Virtanen, 2019; Tiihonen, 2007).

Finland's government has three major modes of policy coordination (Kekkonen & Raunio, 2011; Pietarinen et al., 2015; Virtanen et al., 2016). The first one is based on the terms and conditions of the coalition agreement and consists of the regular interactions between government members,

chaired by the prime minister who leads and coordinates Government work (Alter, 2019; Ikonen, 2022; Paloheimo, 2016). Second, arenas for political and administrative coordination exist. Among these are the statutory ministerial committees, plus unofficial negotiations between ministers or party representatives. The third mode comprises statutory and non-statutory coordination processes, such as the annual government budget process, the governmental frame budgeting, and the coalition programme monitoring process. These three modes can be seen to combine into a sort of governmental coordination toolkit (Table 1)

Table 1. Central modes of coordination in Finland's government (adapted from Kekkonen & Raunio, 2011; amended from Pietarinen et al., 2015; Raunio, 2021; Tiihonen, 2016; Virtanen et al., 2016 and by the authors).

Government coalition agreement & government leadership	Arenas for political & administrative coordination	Coordinating processes
Coalition agreement Prime Minister's leadership on government work Party chairpersons in the Government Ministers Political support to ministers: political state secretaries and ministerial advisers	Statutory & non-statutory ministerial committees Parliamentary committees Non-statutory working groups of ministers Meetings of governing party chairpersons Meetings of political advisers to the governing parties Government 'evening schools' (<i>iltakoulu</i> ; traditional, more formal non-decisional meetings of ministers and others) Meetings of the permanent secretaries of the ministries	Government programme monitoring process Other strategies and programmes Frame budgeting and the annual budget process Preparation of Government reports to parliament on various policy areas

	<p>Cross-sectoral and stakeholder hearings, especially during legislative drafting</p> <p>Other unofficial forms of cooperation and coordination</p>	
--	--	--

2. A short institutional history of coordination in Finland's central Government

After gaining independence in 1917, Finland adopted its republican constitution in 1919. The semi-presidential regime remained until the end of the long presidency of Urho Kekkonen (1956–1982). Since the 1980s, presidential prerogatives and powers were transferred to parliament and the Government, and a new constitution came into effect in 2000, and the latest constitutional changes further cutting presidential prerogatives were implemented in 2012 (Karvonen et al., 2016; Paloheimo, 2003).

The reforms turned Finland into a parliamentary system (Karvonen, 2016; Karvonen et al., 2016; Paloheimo, 2003), making the prime minister the head of the executive, under the strengthened control of parliament, which replaced the president as the authority choosing the prime minister and all the ministers comprising the government, who are politically responsible to parliament (Heasman & Backman, 2021). Most legislation adopted by parliament builds upon government initiatives in the form of draft bills (Paloheimo, 2003), while political opposition can only influence policymaking. Government bills are prepared in ministries and passed in plenary meetings before being sent to parliament. In addition to preparing legislation, government ministries are responsible for budgeting and steering their respective administrative sectors and law enforcement, which requires issuing decrees regulating the implementation of public policies. Some implementation decisions may be made by ministers in their own capacity, without explicit government or parliament pre-approval. However, parliament has the constitutional right to receive and request information from the Government, raise an interpellation on any policy matter directed towards the Government or a

specific minister, and call for a vote of confidence. This underlines the uninterrupted parliamentary supervisory role over government actions.

In the 1980s and 1990s, reforms influenced by the concept of *New Public Management* swept through Finland. Accordingly, the traditional system of strong central agencies in most ministerial sectors was dismantled, some agencies were prepared for privatisation, and frame budgeting and results-based management were introduced (Mykkänen, 2017; Savolainen, 2009; Tiihonen, 2009). The inherited model of ad hoc preparatory committees, uniting state officials and representatives of civil society and the economy to collaborate on devising public policies (Kivinen et al., 1989), was dismantled. It was replaced by smaller working groups, project task forces, expertise missions and consultants (Numminen, 2009; Temmes, 2001; Virtanen et al., 2016). There was a shift from the ‘old tradition of collegial work in the Government’ (Virtanen et al., 2016, 10) towards the growing powers of the prime minister as well as of each minister acting within their ministerial jurisdiction. The frequency of governmental plenary meetings was reduced, and numerous policy items were transferred to ministries acting independently. Such a trend has accelerated the division into separate administrative sectors (Raunio, 2021; Paloheimo, 2016; Virtanen et al., 2016). Simultaneously, the coalition agreement grew in terms of extent, detail, official status, and political importance (see Paloheimo, 2016; Virtanen et al., 2016). These changes, summarised in Table 2, might explain the sectorisation in Finland’s government.

Table 2. Foremost reforms concerning sectorisation in the Finnish National Government.

Reforming decision-making within the Government (1990s)	Dismantling the committee system (1980–1990s; Temmes 2001)	Dismantling the central agencies (1980s–1990s)	Introducing frame budgeting (1980s–1990s; Murto 2014)
Only the most significant issues are presented to	Fewer perspectives are considered during	The dismantling resulted in moving	Frame budgeting has reduced public spending

government plenary meetings, while all other issues are addressed at ministry level, resulting in more powerful ministers and ministries (Paloheimo 2016; Virtanen et al. 2016)	policy formulation, which favours ministerial sectorisation (Mykkänen 2017; Virtanen et al. 2016)	tasks to ministries and smaller authorities or agencies (Savolainen 2009; Tiihonen 2009)	but had no impact on the sectorisation of expenditure or acknowledging cross-sector issues (Mykkänen 2017)
---	---	--	--

In the 2000s, attempts were made to counterbalance the effects of sectorisation through organisational changes intended to improve coordination and create common ways of working across ministries (Virtanen et al., 2016; Tiihonen, 2016). Accordingly, a *policy programme model* was run by two governments between 2003 and 2011. The resulting programmes aimed to identify and tackle societally significant cross-sectoral policy issues. However, the programmes were hampered by fragmentation and a lack of funding. (State Audit Office, 2009; Prime Minister’s Office, 2011). In the 2010s, there were discussions on the opportunity to reshape the Finnish Centre of Government in the style of the Swedish Government Offices (*Regeringskansliet*) (Pietarinen et al., 2015). However, the model was deemed not to suit Finland and implementing it would have required constitutional changes. The decision taken was that reforms should enhance inter-ministerial, cross-sector collaboration without touching the institutional frame (MoF, 2017).

The 2020s have seen smaller changes to governmental work. The Rinne/Marin Government (2019-2023) introduced an academic-sounding phenomenon-based procedure of conceiving and negotiating the coalition agreement between the five parties of the future coalition (Heasman & Backman, 2021) with the intention to structure the coalition agreement around actual policy issues instead of ministerial siloes. The government re-introduced parliamentary committees – committees set up by

the government with due attention to the representation of parties in parliament – to prepare ‘matters of major importance for society’ (Finnish Government, 2019). The Orpo Government (2023–) conducted the coalition agreement negotiations under cross-sectoral themes (though omitting the ‘phenomenon-based’ vocabulary; see Finnish Government 2023a). However, the coalition agreement of the Orpo Government is largely organised sectorally, while that of the Marin Government was based on strategic themes. Another effort to unify governmental work includes the *Public Governance Strategy* (2019–2020), which is intended to serve as a common framework for public sector reform at all levels of the public sector.

3. The need for coordination

The discourse on the need for improved inter-ministerial, cross-sectoral policy coordination in the Finnish Government has been constant since the 2000s (Ahonen, 2018; Kekkonen & Raunio, 2011). Deficiencies in coordination, especially cross-sectoral policy issues, challenge a government’s capability to govern (Eerola, 2010; Mikkela et al., 2021; Niiranen & Keskimäki, 2019; Pietarinen et al., 2015; Päätöksistä muutoksiin, 2014). Better cross-sector coordination is considered a possible improvement (Tiihonen, 2016) and is a major recommendation from the OECD for Finland (Ahonen, 2018; OECD, 2010, 2015). Improved coordination across government would contribute to input and output legitimacy (Schmidt, 2013), enabling citizens to rule through democratic decision-making and better-quality decisions that deliver the intended effects. Rolf Alter (2019) interviewed Finnish politicians and civil servants and reported that the interviewees were concerned about the government’s ability to perform on complex policy issues and concluded that there was consensus over the objective of improving coordination mechanisms. The constitution has not yet been amended, and Section 68 states that ‘each ministry, within its proper purview, is responsible for the preparation of matters to be considered by the Government’. The rigidity of the principle of

ministerial responsibility was illustrated at the beginning of the COVID-19 pandemic when the prime minister declined the President's suggestion to set up a special leadership group to ensure the country's response to the crisis and 'in principle stated, that the Prime Minister and [the Government] cannot bypass the jurisdiction of the Ministry for Social Affairs and Health' (Tiihonen, 2021, 87).

4. Coordinating structures and official procedures

4.1. The Government coalition agreement

The most important coordination mechanism and document in the Finnish Government is the negotiation and adoption of the coalition agreement that is composed before the investiture of a new government (Ikonen, 2022; Mykkänen, 2016; Mykkänen & Virtanen, 2021; Raunio, 2021). Raunio (2021) views the strong role of the coalition agreement as stemming from the inherent challenges of multiparty coalitions with marked ideological heterogeneity between ministers. Accordingly, pre-negotiated agreements are essential to facilitate cooperation within the government.

The coalition agreement is partly institutionalised. Section 62 of the Constitution requires the incoming government to present its coalition agreement to parliament and to obtain a vote of confidence. The 'formateur' – usually the leader of the strongest party in parliament and the future prime minister – chairs the combined negotiations on the content of the coalition agreement and the composition of the future governmental team. However, the constitution and current legislation do not prescribe anything on the organisation of negotiations or the coalition agreement. Unsurprisingly, the process and the final document vary from government to government (Heasman & Backman 2021). The coalition agreement is usually a long and detailed document that includes general policy goals and more detailed measures (see Mykkänen & Virtanen, 2021). Acknowledging this duality, Tiili (2004, 8) notes that 'the Government Programme is a sum of many factors' and thus both 'the most important strategic document on the governmental level, but also a wishing well' where everything the parties hope to achieve during the term is included (Ikonen, 2022; Pietarinen et al.,

2015). In addition to policy statements and definitions, the programme may include statements on the organisation of governmental work (Mykkänen, 2016).

The coalition agreement is the reference document that frames policy initiatives. Owing to it being a pre-negotiated compromise resulting from cross-party bargaining, it is difficult to amend or adjust it subsequently (Eerola, 2010; Mykkänen, 2015). As a former prime minister interviewed by Ikonen (2022) notes that the programme should always be ‘implemented as a whole’, and each minister is expected to follow the rationale of the coalition agreement (also, Raunio, 2021). Unforeseen circumstances can necessitate new policy initiatives or changes to the coalition agreement. The need to update or change a piece of legislation may arise from routine apolitical legislative work, such as when new laws require changes to other laws (Lonka et al., 2020).

An attempt was made to strengthen the cross-sectoral implementation of the coalition agreement with a Government Action Plan based on the coalition agreement (Virtanen et al., 2016). The plan ‘sets out the main objectives and measures for the strategic themes of the coalition agreement’ (Finnish Government 2019b, p. 5), along with implementation-related measures, responsibilities, and follow-up indicators. While the 2020–2023 Marin Government published a separate Action Plan (Finnish Government 2019b), the incumbent Orpo Government (2020 to date) has not (Finnish Government 2023b). The coalition agreement and related non-statutory instruments are thus flexible in the face of each government’s political and practical circumstances and leadership style. In addition, the Government General Fiscal Plan – along with budgetary frames that freeze the maximum expenses for the state and each ministry – are also adopted at the beginning of each four-year government term. The fiscal plan and frames are based on the coalition agreement and negotiations between the Ministry of Finance, the other ministries, and the coalition parties. The fiscal plan and the budgetary frames are updated yearly (MoF, 2020; 2023; Sainio, 2020). The idea of tying the coalition agreement with the budgetary process is to ensure central control of state expenditure and the allocation of funds to ministries. Individual ministries control the allocation of their funds but are subject to overall MoF

control. (Virtanen et al. 2016). Nevertheless, budgetary frames limit individual ministers' discretion over their budgets and guarantee the MoF retains significant power alongside the leaders of the governing parties (Murto 2014).

4.2. Arenas for inter-ministerial coordination

Significant and salient policy matters are handled in ministerial committees and government plenary meetings, while ministers can take minor decisions alone as heads of their ministerial departments. That said, the existing descriptions in the literature of the legislative drafting process lack information on where and how the political steering happens. Backman (2021a) distinguished between the overall political steering based on the coalition agreement handled by the prime minister and the role of each minister in steering the legislative process in practical terms. Backman's conclusion was that political steering was arbitrarily distributed throughout the legislative process. Research indicates the legislative drafting process requires clarification and strengthening at both the civil service and political levels (Uusikylä et al., 2023). The configuration of actors varies from one proposed bill to another, according to its nature and importance. Steering may be conducted by a minister, a political adviser, or a secretary of state and may involve a preparatory ad hoc committee or a government working group. For important policy matters, a 'parliamentary committee' is convened, which includes MPs from all parties, including the opposition. The preparatory phase of draft legislation may include negotiations between ministers or political advisers to ministers if there is no *ex-ante* provision in the coalition agreement (Backman, 2021a).

Before a draft bill is submitted to a government plenary for formal decision, the draft is usually discussed and amended in one or more of the coordination organs, some of which are more administrative and some of which are political, as evidenced by their composition and concerns. These organs include the four statutory ministerial committees of the Government, non-statutory ministerial working groups, government *evening schools* (to be covered later), and meetings of the leaders of the governing parties. (Backman, 2021a; Ministry of Justice, N.d.; Pietarinen et al., 2015.)

The four statutory ministerial committees address European Union Affairs, Economic Policy, Finance, and Foreign and Security Policy. The prime minister chairs each committee (jointly with the President of the Republic in the case of the Foreign and Security Policy statutory committee), and the committee members are always ministers. Each committee usually includes at least one minister from each party in the Government (see Table 3; Raunio 2021). For the Marin and Orpo governments, all party leaders were members of all ministerial committees (except for the Green Party leader during the Marin Government, as of March 2023).

Table 3. Composition of the four statutory ministerial committees in the Marin (marked with M; as of March 16, 2023; Finnish Government, 2020; PMO, 2023b) and Orpo Governments (marked with O; as of October 14, 2024; Finnish Government 2024).

Ministerial post	Finance	Economic Policy	Security and Foreign Policy	EU Affairs
Prime Minister	Chair	Chair	Chair^a	Chair
European Affairs		M*		M, O
Foreign Affairs			M, O	M, O
Development Coordination and Foreign Trade			M, O	M, O
Nordic Cooperation and Equality (Marin Government only)				
Justice	M	M	M	M, O
Interior		O	M*, O*	
Defence		O	M, O	
Finance	M, O	M, O	M, O	M, O

Local Government	M, O	M, O		
Education	M, O	M, O	M, O	O
Science and Culture				
Youth, Sport and Physical Activity (Orpo Government only)				
Agriculture and Forestry	O	O	O	M, O
Transport and Communications		O	O*	
Employment		M, O		
Economic Affairs	M	M, O		M, O
Social Affairs and Health				
Family Affairs and Social Services				
Environment and Climate Change	M	M	M	O
<p>* For matters within the minister's mandate or at the prime minister's request.</p> <p>^a Usually co-chaired by the prime minister and the President of the Republic.</p> <p>Ministers who are leaders of a party in government in boldface.</p> <p>NB! Ministerial post titles can vary between governments, and some posts may be added, omitted, or combined. For brevity, the titles here follow those used by the recent Marin Government.</p>				

The statutory ministerial committees meet frequently, with weekly meetings for the Finance committee and others on a weekly to bi-weekly or monthly basis (see Lankinen et al. 2019). The rhythm has been constant throughout the latest decade (Table 4) and the 2000s (cf. Wiberg, 2008). The time devoted by the prime minister and the coalition party ministers to the sessions of the statutory ministerial committees indicates their importance as arenas of coordination (see, e.g. Lankinen et al., 2019; Pietarinen et al., 2015; PMO, 2018; 2015; Raunio, 2021).

Table 4. Number of annual meetings of the statutory ministerial committees of the Finnish Government

Year	Finance ^a	Economic Policy ^a	Foreign and Security Policy ^{b, d}	EU Affairs ^{c, e}
2024	38 ^f	22 ^f	20 (5) ^g	18 (33) ^h
2023	52	20	19 (1)	23 (48)
2022	56	24	22	27 (72)
2021	66	23	13 (1)	27 (42)
2020	60	35	19	33 (50)
2019	46	16	11 (1)	29 (26)
2018	51	18	15	30 (27)
2017	51	21	17	27 (27)
2016	53	27	23	29 (36)
2015	49	27	16	37 (29)
2014	50	28	20	31 (34)

Sources: information requests (March 2023 and October 2024) from ^aMinistry of Finance; ^bMinistry for Foreign Affairs; ^cPrime Minister's Office.

In parentheses, the number of ^d meetings of the Foreign and Security Policy Committee without the President of the Republic; ^e the number of additional 'written procedures' on EU matters without in-person meetings.

As of ^f October 14, 2024; ^g October 24, 2024; ^h October 13, 2024

The meetings of the four ministerial committees are embedded in a mass of less formal, non-statutory ministerial working groups. These meetings between a few ministers in person or between their political under-secretaries, other political advisers to ministers, or higher civil servants from several ministries are frequent and play a role in smoothing cross-sector coordination (e.g., Raunio et al., 2021). This is especially so since the modes of collaboration within the Government are not set in stone (Lankinen et al., 2019). A recent illustration occurred during the COVID-19 crisis when a new

political ad hoc organ called *Negotiations of Government* was established with all ministers of the governing parties present (Mörttinen 2021, p. 37–38).

A political tradition is to convene *government evening schools*, which have a broader representation of actors close to the government (Table 5). While these used to be important arenas for coordination, in recent years, these meetings have declined, and those between the leaders of the coalition parties have increased (Pietarinen et al., 2015; Raunio, 2021). The prime minister and the coalition's party leaders may also agree on policy options and on the wording of a given draft bill together. This action is restricted to particularly salient matters but does undermine the roles of individual ministers, formal coordination organs, and coordination meetings and working groups involving other ministers (Vapaavuori, 2016).

The ministries' civil servants also attend coordination meetings. Meetings of the permanent secretaries of the ministries and the Heads of Preparedness of the ministries are institutionalised without formal political power (Backman 2021b). Instead, they are headed by civil servants and act as arenas that alert ministries to developments in other ministries' sectors and coordinate cross-ministry collaboration. For example, during the COVID-19 pandemic, the meetings of the permanent secretaries and the state secretaries suggested the authorities 'strengthen the coordination of exceptional circumstances', which led to the establishment of the 'COVID-19 Operations Centre of the prime minister's office' to coordinate cross-ministerial collaboration on the pandemic (Deloitte, 2021; PMO 2020). Therefore, additional non-political cooperative groups may be convened when required.

The Government and its members are expected to commit to the coalition agreement (Heasman & Backman, 2021). Numerous informal coordination meetings occur, varying by the importance of the matter. Disputes may be discussed by ministers' advisers in working groups, ministers on ministerial committees, or, in important cases, in negotiations between the prime minister and the other leaders of the coalition parties (Raunio 2021). Ensuring support from non-ministerial MPs of the parties

assembled in the coalition government is crucial, too. Conflict prevention or resolution and bargaining are thus ongoing activities between the parties in government, inside each party in the government, and between ministers and the party MPs (Raunio, 2021).

The various central coordination arenas in the Finnish Government are summarised in Table 5.

Table 5. Summary of central coordination arenas in the Finnish Government

Formal/official arenas	
Government plenary meetings ('Council of State')	Held weekly. In principle, reserved for formal decisions on pre-negotiated matters. Decisions are often made unanimously.
The four statutory ministerial committees	Held weekly (Finance, European Affairs) or bi-weekly. Statutory organs of coordination are chaired by the prime minister and attended by leaders of the coalition member parties plus interested ministers. The Foreign and Security Policy Committee meets with the President of the Republic, in principle, without exception.
Informal/unofficial arenas	
Negotiations of the Government	The Prime Minister and all ministers are present. Used especially in crisis situations like the COVID-19 pandemic.
Negotiation meetings between the leaders of the coalition parties	Increasingly important as a mode of coordination within the Government.
Non-statutory ministerial committees	Optional, on a case-to-case basis (none for 2019–2023 Marin and 2023 onwards Orpo governments as of Oct 2024).

Ministerial Working Groups	Frequent for matters related to a specific policy domain or focus area.
Evening Schools	Wider meetings, including the prime minister, ministers, the prime minister's state secretary, leaders of the parliamentary groups of coalition parties, the Chancellor of Justice responsible for supervising the legality of the Government's actions, communication director of the Government, etc. (Pietarinen et al., 2015).
Party Minister Groups	Consists of the ministers of a single governmental party (Backman 2021b).
Parliamentary Groups of the Government Parties	Consists of the MPs of the parties in the coalition. Important for ensuring parliament support for the Government's actions and legislative bills.
Meetings of the permanent secretaries of the ministries and the Heads of Preparedness of the ministries	Act as inter-ministerial coordination arenas with no political power. However, the former is chaired by the politically appointed State Secretary of the prime minister (Backman 2021b.)
Meetings of ministerial advisers and state secretaries	Meetings between ministers' politically appointed special advisers to e.g. coordinate policy and resolve disputes (Backman 2021a; Raunio 2021)

The coordination of EU matters is a special case and is thus briefly addressed here. Hyvärinen and Raunio (2014) reported that the EU affairs' ministerial committee was central to the formation of the Finnish stance on EU matters. However, those can also be discussed in other ministerial committees. The committee's agenda is affected by the EU agenda and the consideration of high-ranking civil servants responsible for EU matters. Civil servants decide which matters other than those currently

in EU processes the ministerial committee reviews. Preparatory work is largely conducted by civil servants, while political decisions are reserved for the ministerial committee (Hyvärinen & Raunio, 2014). A special feature of the formation of the Finnish national stance on EU matters is the Grand Committee of the Parliament, which reviews, approves, and may require changes to national stances decided by the Government on matters under parliamentary authority according to the Constitution (State Audit Office, 2016).

5. Who coordinates what?

The Finnish regime combines the ministerial principle of each minister being recognised as the leader in each policy sector but ‘not intervening in the matters of other ministries’ (Virtanen et al., 2016, p. 25) with the principle of governmental collegiality (Pietarinen et al., 2015). Different modes of governmental leadership, from ministerial independence to the prime minister’s leadership role and the collegial model, are present simultaneously (Tiihonen, 2021). Individual ministers are not equals. The prime minister and the party leaders forming the coalition form a de facto inner circle within the Government (Alter, 2019; Raunio, 2021; Vapaavuori, 2016; Virtanen et al., 2016). Some ministerial portfolios are more prestigious than others, especially the Finance portfolio, which is generally assigned to a member of the second-largest party in the coalition. Other ministerial positions tend to be distributed to acknowledge the parliamentary strength of parties, power relations between the parties, the political significance of the ministerial posts, party preferences to control certain policy domains, and other political considerations (Alter, 2016).

Ministers’ main tasks include participating in the government as a whole and piloting their own ministry and the public administration within their jurisdiction. As with any chief executive in any organisation, Finnish ministers have limited control over their own ministries and the related policy sector and can, in principle, gain control by 1) starting new legislative projects, 2) making budgetary allocations and decisions, and 3) allocating tasks to civil servants (Wiberg, 2008). The prime minister is the supreme coordinator (see Ikonen, 2022) and oversees the implementation of the coalition

agreement, chairs the statutory ministerial committees, often convenes ministers for more informal encounters, and represents Finland at the European Council.

Raunio (2021) views the prime minister's main task as ensuring policy issues are addressed and reaching agreed decisions within the Government. However, the capacity of the prime minister to exert leadership is limited by the characteristics of the Finnish system. The prime minister has no sole authority over any single policy domain and must constantly consider the coalition partners' views and interests and liaise with the leaders of the other parties in government (Ikonen, 2022; Raunio, 2021; Tiihonen, 2006; 2016). As former minister Jan Vapaavuori (2016, 136) commented, his supervisor was not the prime minister who belonged to a party other than his own, but the leader of his own party, as only the latter could fire him. The minister tends to focus on decision-making about politically salient matters within each ministry. Civil servants' suggestions on less important or technical matters can be influential, in which case the civil servants act as experts. That is particularly true of MoF civil servants, who have more power than others because of their control over the state budget and the budgetary frames (Murto, 2014). Other influential actors include the entourage of political advisers. The central coordination-related government actors are presented in Table 6.

Table 6. Central coordination-related actors of the Government

Actor	Role
Prime Minister	Leads the Government's work and ensures that the government programme is followed. Chairs ministerial committees. Represents Finland in the EU.
Ministers	Contribute to collective discussions and collegial decisions as members of the Government. As leaders of ministries, they steer the public administration under their authority and oversee their policy sector (Pietarinen et al. 2015).
Government party leaders	Coordinate constantly with the prime minister to negotiate policy orientations and decisions. Government party leaders are de facto supervisors of the other ministers from their respective parties.

State Secretaries & ministerial advisers (Backman 2021b)	The State Secretary of the prime minister's office oversees the implementation of the government programme, acts as a prime coordinator between ministries, and on behalf of the prime minister in preparatory work. State secretaries of other ministries may act as ministers' deputies in ministerial working groups (but not in statutory ministerial committees). Ministerial advisers are involved in coordination activities and are significant in cross-ministerial and cross-party policy coordination and negotiation.
Permanent Secretaries	Manage the day-to-day leadership and development of the ministry's work and organisation; are responsible for the quality of legislative work; and for coordinating the ministries' collaboration on the preparation of decisions and for the collaboration between civil servants (see Government Rules of Procedure, 2003)
Civil servants	Under the authority of the permanent secretaries responsible for 'leading, developing and supervising the actions of the ministry and its sector of public administration' (Pietarinen et al. 2015), the civil servants prepare policy options and draft the content of envisaged decisions. Then, they act as presenters of the matter in the ministry. The highest position holders act as presenters of decisions in Government plenary meetings (Lankinen et al. 2019.)

6. Coordination between the President, Government and Parliament

The most important prerogative of the President of the Republic is the cooperative leadership of Finnish foreign and security policy (FSP) alongside the government (Section 93 of the Constitution). Ceremonial tasks like the appointment and removal of government and ministers, where the President does not have a say or a veto, are not covered here. The President generally has no say in any policy matters other than FSP, and it is often deemed unconstitutional for the President to participate in (or publicly comment on) national politics unless they are FSP related. Matters concerning Finland's relationship with the EU that are not FSP related are solely the government's responsibility.

Moreover, the prime minister represents Finland on EU's FSP matters (Riepula et al. 2019, 361). While some authors argue that the President's current powers are limited to the practicalities of diplomatic relations (Riepula et al. 2019), there have been discussions on whether Finland's NATO membership has increased presidential powers, as the President will represent Finland in NATO. In addition, the COVID-19 pandemic illustrated the President's key role in the enactment of emergency powers by the government, which requires a joint declaration by the President and the government that the country is in a state of emergency (Section 6 of the Emergency Powers Act 1552/2011).

However, there is an imbalance between the two institutions, which underlines the need for continuous cooperation, coordination, and discussion. The government directs the FSP expert and policy machinery in the form of its ministries, while the President only commands a small cabinet (currently of eight people) and an administrative office. The President cannot make decisions on FSP matters without a draft resolution prepared by the government. Consequently, the President depends on the government to prepare policy. The constitution does not permit the President to prepare policy as an individual or through the President's office (Niskanen 2009; Raunio 2008). As the President is not a member of the government and cannot direct governmental work, the constitutional requirement of co-leadership on FSP demands collaboration, discussion, coordination, and negotiation of disputes between the President and the government (Raunio 2008).

The President works with the government via two statutory forums: the presidential sessions of the government and the joint meetings of the President and on the Foreign and Security Policy Ministerial Committee. Presidential sessions are formal events where the President confirms decisions made by the government and those passed by parliament. The President has a limited veto that can be used to postpone new legislation. Draft legislation that the President does not assent to within three months of submission from the parliament is returned to the parliament. Parliament then has the option to

pass the law without confirmation by the President (Section 77–78 of the Constitution). While *de jure* weak, the rarity with which the veto has been applied means it carries political weight. In other non-legislative decisions – for example, those affecting FSP – the goal is for the government and the President to reach a consensus (see Raunio 2008). Unresolved issues can be referred to parliament by the government for a decision (Section 58 of the Constitution). Accordingly, parliament has the final say even in FSP matters where the President and government are jointly competent. The Finnish system is inherently more parliamentary than presidential. Nevertheless, disputes are highly unlikely due to the consensual tradition of FSP decision-making (Paloheimo 2016).

The ministerial committee on FSP virtually always meets jointly with the President (Table 4 above). Joint meetings are the key preparatory meetings on FSP. The meeting may be called by the prime minister or the President; however, agendas are prepared by the Ministry for Foreign Affairs, which consults the President during their formulation (Raunio 2008). Raunio (2008) noted the importance of informal coordination, discussion, and issue resolution between the government and the President prior to the joint meetings. The President may also meet members of parliament and parliamentary committees, especially members of the foreign affairs committee, to discuss relevant FSP matters. However, such meetings are informal and have no statutory basis other than acknowledging parliament's constitutional right to receive information from the government regarding FSP matters.

Figure 1 depicts the key forums and modes of cooperation and coordination between the President, the government, and parliament.

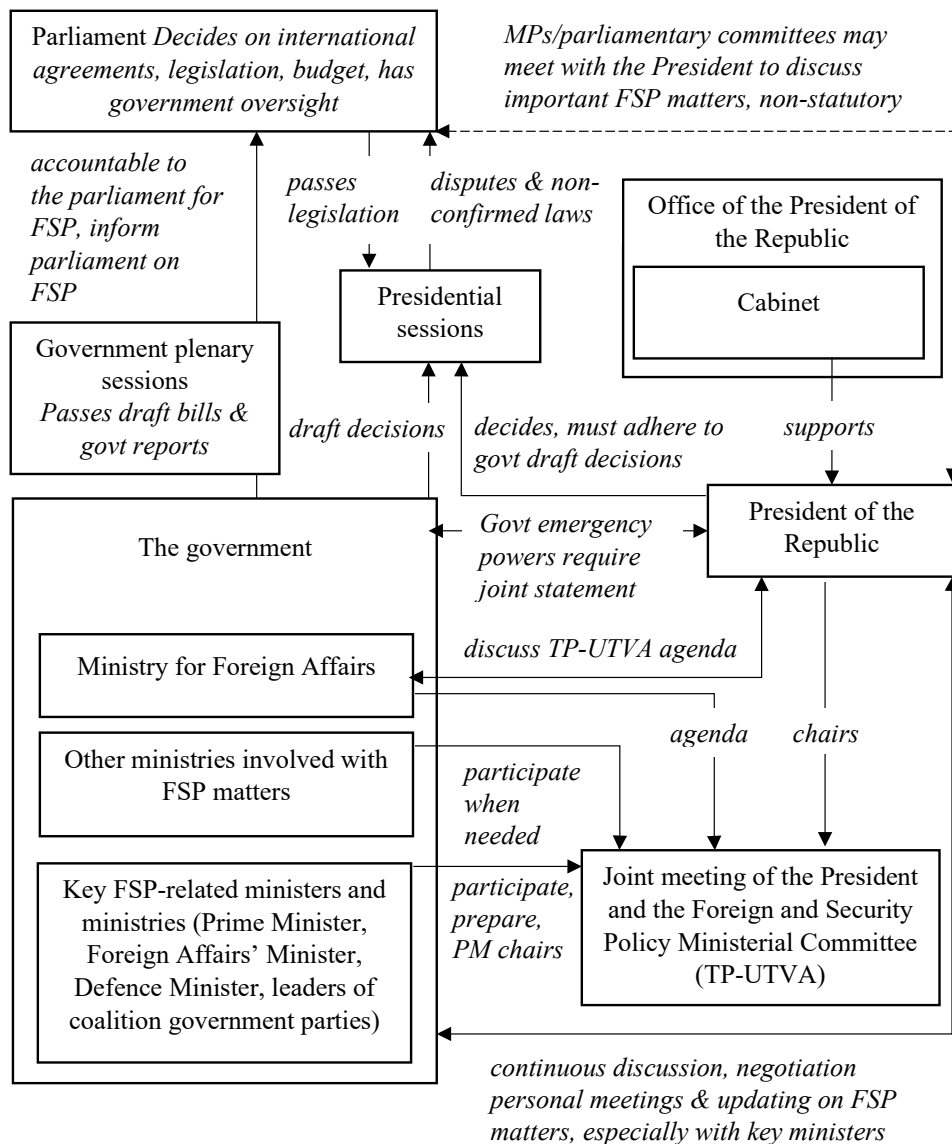


Figure 1. Some key elements of the Finnish system of FSP leadership: Government, the President, and parliament (authors' own compilation and based on Niskanen 2009; Raunio 2008; Paloheimo 2016)

Figure 1 illustrates that much of the coordination between the President and the government relies on unofficial meetings and discussions. Both must be informed about FSP matters to fulfil the constitutional co-leadership requirement. This is also one of the challenges of the system. Disputes

occasionally arise between the government and the President resulting from insufficient information sharing, especially when FSP implications of a matter are unclear. Such cases are probably not deliberate obfuscation but something that can easily happen in sectoral government. The President's staff is far smaller than that of the Government, so it can struggle to remain abreast of all the details of governmental work. The division of EU matters to the government may be problematic, especially since separating FSP matters from EU matters is increasingly difficult (Paloheimo 2016). Finally, it should be noted that the government is politically accountable to parliament for FSP, while the President is not. Still, the joint leadership nature of FSP makes it likely that the President's authority is constrained by that government accountability (Riepula et al. 2019).

7. Conclusion

As Ahonen (2018) notes, the broad autonomy of each minister and the long-lasting tradition of multiparty coalition government do not present many opportunities to dismantle the system of sectoral ministries. There are, in practice, no other formal procedures in place for policy coordination over and above the coalition agreement, the Fiscal Plan and frame budgeting, the four statutory ministerial committees, the Government plenary meetings, and the coordination-related roles of government actors. Government plenaries, in principle, exist only to ratify formal decisions. What happens in the Government and between its central actors is largely hidden and unknown and differs depending on the persons and the parties in government.

The current forms of collaboration between the major players at the core of Finnish governance are largely based on informal coordination, comprised of unofficial procedures aiming at the arbitration of disputes on policy orientations and measures to be adopted, given the realisation of the *a priori* agreed coalition agreement. Nevertheless, the strong division of the Finnish Government into policy sectors necessitates compromise-seeking power games in which the strong role of individual ministers, the frame budgeting, the large proportion of decisions made in the ministries, and the

checks-and-balances within the multiparty coalition are limitations to the capacity of Prime Ministers to exert effective governmental leadership.

As Murto (2014) concludes, power relations between ministers and civil servants ‘fluctuate based on the persons, matters and circumstances’. This can be extended to the whole Government. Any new government might have a different vision of policy coordination than the previous one. However, this is not likely. Governmental work in Finland is customarily institutionalised though not wholly officially regulated (see Raunio, 2021). The most recent civil-service-derived recommendations (PMO, 2023) modestly stress the improvement of trust between ministers and good planning to improve government work (see Mykkänen & Virtanen, 2023). Indeed, the status quo with rigid ministerial siloes offers a framework that suits Finnish multiparty governance, as each party in the Government gets its share of power by heading one or more of the sectoral ministries. Previous sustained endeavours for a cohesive government model have consistently encountered insufficient political backing and resistance from ministries. Traditional budget structures have reinforced ministry siloes, which are further supported by their human resources and specialised expertise within their respective sectors. Future developments in coordination will likely focus on improving cross-ministerial coordination rather than placing ministries under the same roof.

Another unresolved issue is that of the President’s role. Finland’s constitution envisages a parliamentary system, within which the government is secondary to the parliament. However, the current power-sharing situation between the President and parliament regarding FSP is somewhat unclear, as the joint leadership is likely constrained by the government’s political accountability to the parliament. However, strong public support for broad-ranging presidential prerogatives suggests that the President will retain their limited powers rather than lose them.

References

- Alter, R. (2019). *Valtioneuvoston ydin Suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen*. Sitra muistio 20.8.2019. Sitra.
- Ahonen, P. (2018). *It Happens There, Why not Here? Efforts towards Better Coordination in the Finnish National Central Government* [Paper Presentation]. ECPR General Conference, Universität Hamburg, 22-25 August 2018.
- Backman, J. (2021a). *Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta*. Sitran selvityksiä 198, marraskuu 2021. Sitra.
- Backman, J. (2021b). *Miten hallitusokoonpano vaikuttaa sen johtamiseen? Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen*. Sitra muistio, kesäkuu 2021. Sitra.
- Constitution of Finland*. (731/1999, amendments up to 817/2018 included). Translation from Finnish. Finlex.fi. <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
- Deloitte. (2021). *Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista*. Valtioneuvoston selvitys 2021:1. Valtioneuvoston kanslia.
- Eerola, P. (2010). *Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamentettelyn arviointi ja kehittäminen*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Emergency Powers Act*. (1552/2011, amendments up to 238/2023 included). Translation from Finnish. Finlex.fi. https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2011/en20111552_20230238.pdf
- Finnish Government (2024). Ministerial committees and working groups. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/en/Governments/ministerial-committees-and-ministerial-working-groups> on October 14, 2024.

- Finnish Government (2023a). Hallitusneuvottelujen neuvotteluorganisaatio. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/hallitusneuvottelut/neuvotteluorganisaatio> on October 14, 2024.
- Finnish Government (2023b). *A strong and committed Finland. Programme of Prime Minister Petteri Orpo's Government 20 June 2023*. Publications of the Finnish Government 2023:60. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-818-5>
- Finnish Government (2020). Ministerial Committees of Marin's Government. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/ministerial-committees> on April 5, 2023.
- Finnish Government (2019a). Inclusive and competent Finland – a socially, economically and ecologically sustainable society. Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government 2019. Parliamentary committees. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/en/marin/Government-programme/parliamentary-committees> March 28, 2023.
- Finnish Government (2019b). *Hallituksen toimintasuunnitelma. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:27. Valtioneuvosto.
- Finnish Government (2020). Pääministeri Marinin hallituksen parlamentaariset komiteat. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/ministerityoryhmat/parlamentaariset-komiteat> on March 2, 2023.
- Government Rules of Procedure*. (152/2015, amendments up to 469/2023 included). Finlex.fi. Retrieved from <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150162> on August 24th, 2023.
- Heasman, L. & Backman, J. (2021). *Miten Suomeen muodostetaan hallitus? Selvitys hallituksen muodostamisprosessista*. Sitra selvityksiä 181. Helmikuu 2021. Sitra.

- Hyvärinen, A. & Raunio, T. (2014). Mistä EU-asioista hallitus keskustelee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995-2012. *Politiikka*, 56(2), 87-100.
- Ikonen, A.-K. (2022). Poliittinen johtaminen Suomessa 2000-luvun pääministerien silmin. *Hallinnon Tutkimus*, 41(1), 5-19. <https://doi.org/10.37450/ht.103424>
- Karvonen, L. (2016). No Definite Decline: The Power of Political Parties in Finland: A Focused Analysis. In L Karvonen, H. Paloheimo & T. Raunio. (Eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Santerus Academic Press Sweden.
- Karvonen, L., Paloheimo, H., Raunio, T. (2016). Introduction: Finland 1970-2015 – A Transformed Political Landscape. In L Karvonen, H. Paloheimo & T. Raunio. (Eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Santerus Academic Press Sweden.
- Kekkonen, S. & Raunio, T. (2011). Towards Stronger Political Steering: Program Management Reform in the Finnish Government. In C. Dahlström, B. G. Peters, J. Pierre (Eds.). *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, p. 241-260. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442687066>
- Kivinen, O., Rinne, R., & Hovi, R. (1989). Koulutusmietinnöt ja komitealaitos Suomessa 1800- ja 1900-luvuilla. *Hallinnon Tutkimus*, 8(2), 136-143.
- Kujanen, M. (2024). Popularity and powers: comparing public opinion on presidents in semi-presidential and presidential regimes. *European Political Science Review*, 16(2), 225–241. <https://doi.org/10.1017/S1755773923000280>
- Lankinen, T., Kaila, H., Liukko, A., Rosenström, U., Suomi, M., Pohjankukka, K., Mutanen, A., Vallinheimo, K., Salo, M., Helopuro, S. (2019). *Ministerin käsikirja 2019. Tietoa valtioneuvoston toiminnasta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:21. Valtioneuvoston kanslia.

- Mattila, M. & Raunio, T. (2004). Does winning pay? Electoral success and Government formation in 15 West European countries. *European Journal of Political Research*, 43(2), 263-285. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00154.x>
- Metelinen, S. (2022). *Vyötä kireämmälle. Suomalaiset haluavat julkisen velkaantumisen kuriin leikkaamalla menoja*. EVA Analyysi No. 115. 15.11.2022. Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Ministry of Finance (2022). *Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023-2026*. Publications of the Ministry of Finance 2022:27. Helsinki. Valtiovarainministeriö.
- Ministry of Finance (2021). *Kehyksenkirja. Kuvaus vaalikauden kehyksen 2020–2023 laadinnasta ja ylläpidosta. Päivitetty elokuussa 2021*. Publications of the Ministry of Finance 2020:7. Valtiovarainministeriö.
- Ministry of Finance (2017). *Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2017. Valtiovarainministeriö-
- Ministry of Justice (N.d.). Lainvalmistelun prosessiopas. *Finlex.fi*. Retrieved from <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> on April 3, 2023.
- Murto, E. (2016). Power Relationships Between Ministers and Civil Servants. In L. Karvonen, H. Paloheimo & T. Raunio. (Eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Santerus Academic Press Sweden.
- Murto, E. (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere University Press.
- Mykkänen, J. (2017). Kuka päättää hyvinvointimallin tulevaisuudesta? In J. Kananen (Ed.). *Kilpailuvaltion kydyssä: Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Mykkänen, J. (2015). Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainstituution muutos. In K. Grönlund & H. Wass (Eds.). *Poliittisen osallistumisen eriytyminen*, 224-245. Oikeusministeriö.

- Mykkänen, J. & Virtanen, J. (2023, March 10th). Muoto seuraa funktiota – hallitusohjelman kehittämiss politiikan itsekritiikin aika. *Politiikasta.fi*. Retrieved from <https://politiikasta.fi/muoto-seuraa-funktiota-hallitusohjelman-kehittämiss politiikan-itsekritiikin-aika/> on April 3, 2023.
- Mykkänen, J. & Virtanen, J. (2019). Hallituksen muodostaminen. Katosiko strateginen hallitusohjelma? S. Borg, E. Kestilä-Kekkonen, H. Wass (Eds.). *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*, 196-220. Oikeusministeriö.
- Mörttinen, M. (2021). *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Muistio, tammikuu 2021. Sitra.
- Niiranen, V. & Keskimäki, I. (2019). Valtionhallinto ja päätöksenteko – näkökulmia. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(4). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091828747>
- Niskanen, M. (2009). *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. [Doctoral Dissertation] Acta Electronica Universitatis Lappeensis 54. University of Lapland.
- Numminen, J. (2009). Valtioneuvosto. In R. Savolainen (Ed.). *Oma hallinto: Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009*, 70-121. Edita Publishing Oy.
- Paloheimo, H. (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 26(3), 219-243. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00086>
- Paloheimo, H. (2016). The Changing Balance of Power between President and Cabinet. In L. Karvonen, H. Paloheimo & T. Raunio (Eds.). *The Changing Balance of Political Power in Finland*. Santerus Academic Press Sweden.
- Pietarinen, P., Järvinen, P., Siltanen, M., Huotari, J. (2015). *Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015. Valtiovarainministeriö.

- Prime Minister's Office (2011). Poliittikaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007–2011. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011. Prime Minister's Office.
- Prime Minister's Office (2023a). *KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta. Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen*. Publications of the Finnish Government 2023:6. Prime Minister's Office.
- Prime Minister's Office (2023b). Hallituksen tiedot ja kokoonpano. 76. Marin. *Valtioneuvosto.fi*. Retrieved from <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti-/r/m1/2/76> on April 3, 2023.
- Prime Minister's Office (2020). *Valtioneuvoston kanslian COVID-19 operaatiokeskuksen käynnistäminen ja ministeriöiden yhteyshenkilöverkoston asettaminen*. Asettamispäätös 1.4.2020. Retrieved from <https://vnk.fi/documents/10616/334456/Covid-19+operaatiokeskus+asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s/4e73a7b3-6bd1-1e79-f4c5-dbb3374efd4d> on June 31, 2023.
- Prime Minister's Office (2018). Valtioneuvoston päätösviestintään uudistuksia. *Vnk.fi*. Retrieved from <https://vnk.fi/-/valtioneuvoston-paatosviestintaan-uudistuksia> on April 3, 2023.
- Prime Minister's Office (2015). EU-asioiden käsittely valtioneuvostossa. *Valtioneuvosto.fi*. Accessed in <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/eu-asioiden-kasittely> on April 3, 2023.
- Päätöksistä muutoksiin – Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. (2014). Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:00/2013. Valtiovarainministeriö.
- Raunio, T. (2008). Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta. In *Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Työryhmämietintö 2008:8*. (p. 150–177). Ministry of Justice.
- Raunio, T. (2021). Finland: Forming and Managing Ideologically Heterogenous Oversized Coalitions. In T. Bergman, H. Back, J. Hellström (Eds.). *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198868484.001.0001>

- Riepula, E., Kultalahti, J. & Pohjolainen, T. (2019). *Kenellä valta valtiossa. Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan*. Vastapaino.
- Savolainen, R. (2011). *Valtioneuvoton kanslia 200 vuotta. Kansliatoimituskunnasta pääministeriöksi*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 11/2011. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-73-2>
- Savolainen, R. (2009). Suomalainen virastolaitos. In R. Savolainen (Ed.). *Oma hallinto: Kansakuntaa rakentamassa 1809-2009*, pp. 176-207. Edita Publishing Oy.
- Sainio, M. (2020). Julkisen talouden suunnitelma auttaa tekemään pitkäjänteisiä päätöksiä julkisesta taloudesta. *Vtv.fi*. Retrieved from <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/julkisen-talouden-suunnitelma-auttaa-tekemaan-pitkajanteisia-paatoksia-julkisesta-taloudesta/> on April 3, 2023.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- The State Audit Office. (2016). *EU-asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2016. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- The State Audit Office (2009). *Politiikkaohjelmat*. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Edita.
- Temmes, M. (2001). *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Valtiovarainministeriö.
- Tiihonen, S. (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>
- Tiihonen, S. (2016). Kohti yhteistä valtioneuvostoa? *Hallinnon Tutkimus*, 35(3), 244–252.
- Tiihonen, S. (2009). Kohti uudenlaista hallintoa. In R. Savolainen (Ed.). *Oma hallinto: Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009*, 328–341. Edita Publishing Oy.

- Tiihonen, S. (2006). *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere University Press.
- Tiihonen, S. (2007). Ruhtinaan kesyttäminen eli tahto ministeriön johtamiseen. *Hallinnon Tutkimus*, 26(1), 3–21.
- Tiili, M. (2004). Strateginen johtaminen valtioneuvostotason prosessina. *Hallinnon Tutkimus*, 23(2), 4–15.
- Uusikylä, P., Virtanen, P., Jalonen, H.; Ketamo, H.; Lintinen, U. (2024). Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 9/2024. Helsinki.
- Uusikylä, P. & Keinänen, A. & Vartiainen, N. & Ervasti, K. & Salminen, V. & Kettinen, J. & Lintinen, U., & Köppä, L. & Lindström, E. (2023). *Towards High-Quality Law Drafting Quality Indicators of the Law Drafting Process in Finland*. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:37.
- Virtanen, P., Uusikylä, P., Jalava, J., Tiihonen, S., Laitinen, L., & Noro, K. (2016). *Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus*. Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 49/2016.
- Vapaavuori, J. (2016). *Puoliholtiton Suomi*. Otava.
- Wiberg, M. (2008). *Hallitseeko hallitus?* Polemia 72. Kunnallisan alan kehittämissäätiö KAKS.

Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa

Ville-Pekka Niskanen

ABSTRACT

Dynamics between trust in institutions and restrictions related to the COVID-19 pandemic in Finland

Governance of the COVID-19 pandemic is based on the premise that as many citizens as possible follow guidelines and restrictions set by authorities. Successful implementation of these has depended on citizens' trust. This study examines the dynamics between changes in citizens' trust in institutions, changes in COVID-19 related restrictions, and changes in the number of COVID-19 cases in Finland between May 2020 and January 2022 using a visual timeline. Changes in citizens' trust in institutions are evident between surveys, but no clear link between changes in trust and restrictions is evident. Measuring citizen trust during crises is important, as changes can provide governments with information on citizens' views of the legitimacy and success of crisis leadership, governance, and ultimately, the political system.

Keywords: COVID-19, pandemic, public administration, trust, crisis, governance, restrictions

JOHDANTO

Onnistunut koronapandemian hallinta pohjautuu siihen, että mahdollisimman moni noudattaa ohjeita ja rajoituksia (Pak ym. 2021) – kollektiivinen kriisireaktio koostuu lopulta yksilötason toiminnasta (ks. Martela 2021). Luottamus on tässä erityisen keskeistä: sen erityyppien on havaittu olevan yhteydessä mm.

alhaisempaan koronaviruseräilyisyyteen ja yli-kuolleisuuteen (Elgar ym. 2020; Oksanen ym. 2020) sekä korkeampaan halukkuuteen rokottaa tai noudattaa suosituksia tai rajoituksia (Bargain & Aminjonov 2020, Pagliaro ym. 2021; Pak ym. 2021; Tan ym. 2022; Yuan ym. 2022). Alhainen luottamus puolestaan voi vähentää päätösten vaikuttavuutta ja siten heikentää demokratiaa (Marien & Hooghe 2011).

Myös itse kriisillä on ollut vaikutus luottamukseen yhteiskunnissa (Devine ym. 2021). Pandemianhallinnan toimenpiteet rajoittivat suomalaisten normaalia arkea merkittävästi vuoden 2022 kevääseen saakka ja pandemiatilanteen kehittymistä on seurattu tiiviisti medioiden jatkuvasti päivittyvissä seuranta-artikkeleissa (ks. Gustafsson 2020), kuvaajilla tartuntatilanteen kehittymisestä, asiantuntija-analyysillä sekä viranomaisten tiedotustilaisuuksilla (ks. STM 2022). Sosiaalisessa mediassa pandemian aikana levinneissä *vuonna 2020 meistä kaikista tuli epidemiologeja* -meemeissä on totuuden siemen: kansalaisilla on ollut mahdollisuus seurata epidemiatilannetta ja sen suhdetta julkishallinnon asettamien rajoitustoimenpiteiden oikeasuhtaisuuteen ja toimivuuteen, sekä arvioida koronapolitiikan ja -toimien onnistuneisuutta.

Tämä tutkimus keskittyy kansalaisten poliittisen luottamuksen ja julkishallinnon asettamien rajoitusten sekä tartuntatilanteen välisen dynamiikan tarkasteluun manner-Suomea edustavalla aineistolla. Tutkimuksessa muodostetaan iso kuva luottamuksesta koronapandemian kaltaisessa kriisitilanteessa. Tutkimuskysymyksenä on: *Kuinka kansalaisten luottamus pandemianhallinnan kannalta keskeisiin instituutioihin on muuttunut Suomessa suhteessa rajoitustoimenpiteiden muutoksiin toukokuun 2020 ja tammi-kuun 2022 välisenä ajanjaksona?* Tarkastelua tu-

kee aiempi luottamustutkimus sekä koronapandemian vaikutuksia luottamukseen tarkasteleva tutkimus.

Luottamus määritellään tutkimuksessa kansalaisten uskomukseksi siitä, että luottamuksen kohde – tässä tapauksessa poliittinen toimija tai hallinnollinen instituutio – tahtoo ja kykenee toimimaan luottamusta osoittavan toimijan etujen mukaisesti. Hardinin (2006) määritelmää laajentaen luottamus on siten ilmiö, jossa kansalainen A luottaa hallinnolliseen tai poliittiseen toimijaan B asian X suhteen (ks. Norris 2017). Määritelmää täsmennetään pohdinnalla X:stä, eli mihin arvio luotettavuudesta perustuu. Tom van der Meerin (2017a) jaottelua mukaillen poliittisten tai hallinnollisten toimijoiden ja instituutioiden luotettavuutta arvioidaan näiden *suoriutumiseen* (output) tai vaihtoehtoisesti *hallinnon prosesseihin* (input) eli toimintatapoihin- ja periaatteisiin pohjaten. Keskeistä van der Meerin (2017a) jaottelulle on myös kysymys luottamusarvion vertailukohteista eli siitä, mikäli kansalaisten luottamusarvio perustuu oman maan vertailuun suhteessa muihin maihin, vai oman maan pitkittäisvertailuun suhteessa maan aiempaan tilanteeseen. Kysymys on erityisen keskeinen koronapandemian kannalta: jatkuva uutisointi kansainvälisestä koronatilanteesta ja pandemian pitkä kesto ovat mahdollistaneet oman maan koronatoimien ja -tilanteen vertailun suhteessa aiempaan tilanteeseen ja muihin maihin.

Mukaan otetaan myös luottamustutkimuksen keskustelu poliittisesta luottamuksesta *arviointiin* tai *kulttuuriin ja normeihin* pohjaavana ilmiönä (esim. Kestilä-Kekkonen & Vento 2019; Nannestad 2008; Norris 2017). Nämä tarjoavat eroavia selityksiä luottamuksen kehitykselle pandemian aikana. Arvioivaa luonnetta korostavan näkemyksen mukaan kansalaisten luottamuksen poliittisiin instituutioihin ja päätöksentekijöihin voidaan odottaa vaihdelleen suhteessa rajoitustoimenpiteisiin ja pandemiatilanteeseen, eli siihen, kuinka instituutiot ja päätöksentekijät ovat suoriutuneet pandemiasta. Kulttuurista tai normipohjaista luonnetta korostavasta näkökulmasta luottamuksen Suomessa voidaan odottaa säilyneen korkealla tasolla myös pandemian aikana (vrt. Mishler & Rose 2001).

Analyysissä muodostetaan visuaalinen aikajana, joka kuvaa muutoksia rajoitusten tiukennuksissa ja kevennyksissä sekä kansalaisten

luottamuksessa instituutioihin. Aineistona ovat Tilastokeskuksen valtioneuvoston kanslian (VNK) tilauksesta toteuttamien Kansalaispulssi-kyselyiden vastaukset niihin kysymyksiin, jotka koskevat vastaajien luottamusta hallitukseen, eduskuntaan, valtionhallintoon, kuntahallintoon, terveydenhuoltojärjestelmään ja koulutusjärjestelmään. Tieto rajoitusten tiukennuksista ja kevennyksistä on saatu VNK:n koontisivulta (VNK 2022a). Tuloksiin perustuen pohditaan luottamuksen mittauksen merkitystä julkishallinnolle ja poliittiselle johdolle kriisitilanteissa.

TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Luottamus yhteiskunnallisena ilmiönä

Luottamusta on kutsuttu sosiaalisesti liimaksi tai öljyksi, joka sujuvoittaa ihmisten välistä kanssakäymistä, vähentää tähän liittyviä riskejä ja voi tehdä säännöistä vaikuttavampia (esim. Arrow 1974; Bäck 2019; Levi & Stoker 2000; Marien & Hooghe 2011; Puranam & Vanneste 2009; Putnam 2000). Luottamus on keskeistä edustuksellisissa demokratioissa, joissa kansalaiset eivät hallitse suoraan itse heitä koskevia asioita, vaan päätöksenteko tapahtuu poliittisessa prosessissa, mandaatti luovutetaan vaaleilla valituille edustajille, ja julkispalveluiden sekä tiedon tuotannosta vastaavat institutionalisoituneet toimijat (Warren 2017). Koronapandemian hallinnassa luottamus näihin kaikkiin on ollut aktiivituuna: koronatoimien hyväksymiseksi vaaditaan luottamusta niin hallintoon (ks. Seyd & Bu 2022) kuin asiantuntijoihin (ks. Caplanova ym. 2021). Regiimin hyväksyntä on tärkeää koko hallintojärjestelmän legitimitetille: ”yleistettyä epäluuloa tunteva kansalainen ei ole poliittisesti osallinen” (Korvela & Vento 2021, 19).

Myös epäluottamus on demokratioissa tärkeää: valtaapitäviä pidetään vastuunalaisina esimerkiksi vaaleilla, median valvonnalla ja lainsäädännöllä. Luottamuksen ja epäluottamuksen tasapaino on regiimin toiminnan edellytys (Korvela & Vento 2021, Sztompka 2000/2003; Warren 2017) ja terve epäluottamus on jopa toivottavaa. Muutoin riskinä on koronan kaltaisessa kriisissä, että luottavaiset kansalaiset tuudittautuvat valtion hoitavan koko kriisin (Wong & Jensen, 2020) tai että päätöksentekijät saavat liikaa valtaa (vrt. Kolvani ym. 2020).

Luottamusta yhteiskunnallisella tasolla selvitetään tavanomaisesti kyselytutkimuksilla, joissa yleisimmin käytetyt kysymykset mittaavat teoreettista jaottelua seuraten vastaajan luottamusta tai tukea 1) instituutioita, 2) poliittishallinnollista regiimiä sekä 3) tuntemattomia ihmisiä kohtaan (ks. Hardin 2006; Nannestad 2008; Norris 2017; Zmerli & Newton 2017). Tässä tutkimuksessa keskitytään poliittiseen luottamukseen.

Luottamus arviointina ja kulttuuriin tai normeihin pohjaavana ilmiönä

Luottamus arviointina on luottamuksen kohteen – ensisijaisesti jonkin tarkkarajaisemman toimijan kuten instituution – luotettavuuden arviointia aiempiin kokemuksiin perustuen sekä jonkin asian suhteen (Hardin 2006; Norris 2017). Instituutioihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuvasta luottamusarviosta puhutaan usein *poliittisena luottamuksena* (political trust) tai *luottamuksena hallitukseen/valtionhallintoon* (trust in government) (Bäck & Kestilä 2009; Hetherington 1998; Kestilä-Kekkonen & Vento 2019; Levi & Stoker 2000; Strandberg 2019; van der Meer 2017b). Arvio luotettavuudesta tehdään suhteessa mm. luottamusta osoittavan toimijan odotuksiin, poliittisiin mielipiteisiin, taustaan, yhteiskunnallisiin tapahtumiin, sekä instituutioiden koettuun kykyyn selviytyä tehtävistään (Levi & Stoker 2000; van der Meer 2017b). Kuten Kestilä-Kekkonen ja Vento (2019, 18) tiivistävät, poliittinen luottamus kuvaa *kansalaisten ja poliittisen järjestelmän välistä suhdetta*.

Van der Meerin (2017a) mukaan kansalaisten arvion poliittisten toimijoiden ja instituutioiden luotettavuudesta on nähty pohjautuvan joko toimijoiden *suoriutumiseen* (output) tai *hallinnon prosesseihin* (input) eli toimintatapoihin- ja

periaatteisiin. Suoriutumisen arviot perustuvat esimerkiksi makrotalouden kehitykseen: poliittinen luottamus on korkeampaa, kun taloudella menee hyvin. Prosesseihin eli instituutioiden toimintaan pohjaavat arviot taasen perustuvat poliittisen järjestelmän toimintaan, kuten sen edustavuuteen, demokraattisuuteen tai vastuunalaistamisen prosesseihin. Hallinnon prosessien arviointi vaikuttaisi ensisijaiselta suhteessa suoriutumisen arviointiin: lyhyen aikavälin huonolla suoriutumisella ei näyttäisi juuri olevan merkitystä instituutioihin kohdistuvalle luottamukselle. (Van der Meer 2017a; van der Meer & Hakhverdian 2017; Thomassen ym. 2017.)

Vaihtoehtoinen teoria poliittisen luottamuksen lähteestä on nähdä se normeihin, kulttuuriin tai sosialisatioon pohjautuvana tapana suhtautua toisiin ihmisiin ja/tai instituutioihin luottavaisesti (Mishler & Rose 2001; Nannestad 2008; Kestilä-Kekkonen & Vento 2019). Näkemyksen mukaan ”yksilöt oppivat luottamaan tai epäilemään ihmisiä kokemalla, kuinka muut kulttuurissa kohtelevat heitä, ja kuinka puolestaan toiset reagoivat heidän käytökseensä” (Campbell 2004, 402). Esimerkki luottamuksesta kulttuurista johdettavissa olevana ilmiönä on OECD:n (2021) näkemys Suomesta *korkean luottamuksen yhteiskuntana*, jonka taustalla on esimerkiksi hallintohistoria, hyvinvointivaltio ja hallinnon toimintakulttuuri (ks. myös Söderlund 2019). Mishler ja Rose (2001) kutsuvat kulttuurisia teorioita luottamuksen luonteesta *ulkosyntyisiksi* eli poliittisista instituutioista riippumattomiksi ja arvioivia teorioita puolestaan *sisäsyntyisiksi* eli poliittisista instituutioista riippuviksi. Kirjoittajat erottavat myös erottavat myös makro- ja mikrotason selitykset, eli mikäli luottamuksen nähdään riippuvan yksilökohtaisista tekijöistä vai laajemmasta yhteiskunnasta (taulukko 1).

Taulukko 1. Kulttuuristen ja arviointiin pohjautuvien poliittisen luottamuksen näkemysten väliset erot makro- ja mikrotasolla (mukailen Mishler & Rose 2001, 34; kursivoidut kohdat täydennetty).

	Kulttuuriset ja/tai ulkosyntyiset teorit	Institutionaaliset ja/tai sisäsyntyiset teorit
Makrotason teorit (<i>kansakunta, valtio</i>)	Kansallinen kulttuuri	Hallinnon suoriutuminen
Mikrotason teorit (<i>yksilö</i>)	Yksilöiden sosialisatio	Yksilökohtaiset arviot suoriutumisesta

Poliittisen luottamuksen arvioivaa luonnetta ja kulttuurista luonnetta korostavien näkemysten erot eivät ole yksiselitteiset ja luottamuksen takana on todennäköisesti sekä rationaalinen arviointi että normit ja kulttuuri (Mishler & Rose 2001). Esimerkiksi Sztompkan (2000/2003) mallissa luottamuksen kulttuuri muotoutuu useiden tekijöiden vaikutuksesta: kulttuurisen kontekstin historiallisella taustan, hallinnon rakenteiden ja instituutioiden, sekä yksilöiden laajasti jakamien vuorovaikutusten tapojen ja erilaisten (ml. sosiaalisen) pääoman muotojen kautta.

Vastaavasti Norris (2017) laajentaa David Eastonin (esim. 1975) alkuperäistä jaottelua poliittishallinnollisen regiimin eri tasoihin kohdistuvan tuen eroista jatkumoksi, jonka spesifissä ääripäässä poliittisessa tuessa on kyse *valtaa-pitävien poliittisten luottamushenkilöiden hyväksymisestä* ja diffuusissa ääripäässään kokonaiseen *kansallisidentiteettiin* kiinnittymisestä. Näiden väliin jatkumolla jäävät hallinnolliset instituutiot, regiimit ja arvot. Jaottelussa poliittinen luottamus kohdistuu yksinomaan spesifeihin toimijoihin kuten instituutioihin ja poliittisiin luottamushenkilöihin, joihin luottamusta osoittavalla toimijalla voi olla relationaalinen arvio näiden luotettavuudesta, tuki on puolestaan laajempaan järjestelmään kohdistuva ilmiö. Käsitteellisestä erosta huolimatta ilmiöt ovat myös yhteydessä toisiinsa. (Norris 2017.) Diffuusi näkökulma tuo esiin luottamuksen systeemin ulottuvuuden. Luottamusta ei voisi näin lähestyä tietyn hallinnonalan tehtävänä tai tarkkarajaisena ”luottamuspolitiikkana”: koko poliittishallinnollisen regiimin ja sen osien toiminnalla on vaikutus luottamukseen (ks. Sztompka 2000/2003).

Van der Meerin (2017a) mukaan haaste kansalaisten osoittaman poliittisen luottamuksen ja tiettyjen tapahtumien tai muutosten kausaalisuhteiden arvioinnissa on se, että luottamusta arviointina lähestyvissä tutkimuksissa ei tavallisesti huomioida kansalaisten odotusten ja luottamusarvioiden suhdetta. Kuten kirjoittaja (2017a, 272) tiivistää, ”[jos] oletamme, että kansalaiset pohjaavat poliittisen luottamuksensa arvioon, meidän tulisi tietää, mitkä heidän odotuksensa alkujaan olivat.” Käytännössä kansalaisten vertailukohteina ovat joko oman maan nykytilan suhteessa aiempaan tilanteeseen, oman ja mui-

den maiden tämänhetkisten tilanteiden vertailu – tai muut henkilökohtaisesti vaihtelevat tekijät (van der Meer 2017a). Myös luottamus eri instituutioihin voi vaihdella suhteessa eri tahtumiin ja luottamus käyttäytyy eri tavoin eri tarkastelutasoilla. Poliittisiin instituutioihin kuten eduskuntaan, hallitukseen ja pääministeriin luotetaan usein vähemmän, kuin hallinnollisiin instituutioihin (Grosskopf 2008; Norris, 2017; Warren 2017).

Keskustelu poliittisen luottamuksen monitahoisesta luonteesta tarjoaa useita näkökulmia luottamuksen kehittymiseen koronan kaltaisesa kriisitilanteessa. Mikäli luottamus nähdään arviona, voidaan odottaa, että luottamus vaihtelee suhteessa julkishallinnon suoriutumiseen pandemiasta tai suhteessa siihen, mikäli kansalaiset pitävät koronapolitiikkaa onnistuneena tai muutoin hyväksyttävänä. Yksilön tasolla arvioissa voivat korostua henkilökohtaiset tekijät. Kulttuuria ja normeja luottamuksen selittäjinä pitävistä näkökulmista luottamus on pysyvempää, eikä vaihtelu perustu niinkään arvioon, vaan esimerkiksi jonkinlaiseen tietoon julkishallinnon luottamuksenarvoisesta toimintakulttuurista ja kiinnittymisestä jaettuihin normeihin – julkishallinto toimii oikein ja siksi siihen luotetaan (vrt. OECD 2021). Keskustelu arvioihin liittyvistä odotuksista on erityisen keskeinen koronapandemian valossa: reaaliaikainen vertailu muiden maiden sekä oman maan aiemman koronapolitiikan välillä on ollut laajan tilastouutisoinnin vuoksi mahdollista.

Luottamus koronapandemian aikana

Yleisesti ottaen, valtionjohdon ja instituutioiden suoriutuminen kriiseistä vaikuttaa poliittiseen luottamukseen (Nicholls & Picou 2013; Eurofound 2018; Roth ym. 2013). Tämän tutkimuksen kannalta relevanttia on keskustelu luottamuksen kehityksestä suhteessa koronapandemiatilanteeseen sekä rajoitustoimenpiteisiin. Tähän liittyy erityisesti *lipun ympärille kokoontumisen* (rally-round-the-flag) ilmiö, jota on tarkasteltu pandemiaan liittyvässä luottamuskirjallisuudessa laajasti. Alkuperäisessä merkityksessään ilmiöllä tarkoitetaan kriisitilanteiden alkuvaiheessa usein havaittavaa lyhytaikaista valtionjohdon suosion kasvua (Mueller 1970), josta termin käyttö on levinnyt luottamustut-

kimuksen pariin. Esimerkiksi Johansson ym. (2021) huomioivat Ruotsin hallituksen suosion kasvaneen pandemian alkuvaiheessa, mutta laskeneen myöhemmin, todennäköisesti kriittisen arvioinnin lisääntymisen ja pandemian politiisoitumisen myötä. Vastaava luottamuksen nousu pandemian alkuvaiheessa (Haavisto 2020; Jallinoja & Väliaverron 2021) ja sitä seurannut lasku tai normalisoituminen on havaittu myös Suomessa (Kestilä-Kekkonen ym. 2022; Metelinen 2021), pohjoismaissa (Johansson ym. 2023) sekä laajemmin maailmanlaajuisesti (esim. Seyd & Bu 2022; Sibley ym. 2020). Ilmiö ja sen vahvuus vaikuttavat yleismaailmallisilta. Italiassa perinteisesti alhainen luottamus valtionhallintoon kääntyi pandemian alkuvaiheessa pääläelleen: eräässä kyselyssä 75 % vastaajista luotti maan viranomaisten kykyyn pandemian hoidossa (Falcone ym. 2020).

Vaihtoehtoiseksi selitykseksi pandemian alkuvaiheen valtionjohtoon kohdistuvan luottamuksen kasvulle on tarjottu kansalaisten positivistista reaktiota vahvoihin rajoitustoimenpiteisiin kuten yhteiskunnan laajaan sulkemiseen (*lockdown effect*; ks. Schraff 2021). Kohonneen luottamuksen ja tiukempien rajoitustoimen välillä onkin havaittu yhteys (Davies ym. 2021; Groeniger ym. 2021). Lipun ympärille kokoontuminen näyttäisi kuitenkin vakiintuneen ensisijaiseksi selitykseksi. Schraff (2021) osoittaa analysissään, että itse koronasululla ei ollut vaikutusta luottamukseen, vaan luottamus on kohonnut pandemiatilanteen huonontumisen myötä. Lipun ympärille kokoontumisen taustalla olevalle mekanismille on annettu useampia selityksiä. Kyseessä voi olla kriisitilanteen korostama kansalaisten ja hallinnon välisen yhteistyön ja luottamukseen keskeisyys – yhteistyölle ei ole kriisissä muita vaihtoehtoja (Falcone ym. 2020). Schraff (2021, 1008) näkee reaktion pohjaavan kriisistä johtuvan psykologisen hädän ja epävarmuuden aiheuttamaan luottamuksen nousuun. Kirjoittajan mukaan poliittinen luottamus ei tällöin enää perustuisi normaalitilanteen kriittiseen arviointiin instituutioiden ja päätöksentekijöiden luotettavuudesta, vaan sen korvaa *yhteiskunnallinen konsensus* joka vaikuttaa myös luottamukseen. Niin ikään Seyd ja Bu (2022) huomioivat, että rajoitusten ja suositusten mukaisesti toimimiseen on vaikuttanut sekä yksilöiden pelko virusta kohtaan että näi-

den poliittinen luottamus. Bol ym. (2021, 502) puolestaan ehdottavat selitykseksi *jälkikäteistä suoriutumisen arviointia*: sulkujen tarpeellisuus on ilmennyt sulkujen käyttöönoton jälkeen, jolloin kansalaiset ovat palkinneet päätöksentekijät luottamuksellaan.

Itse koronapolitiikalla vaikuttaisi olevan rajallinen vaikutus lipun ympärille kokoontumiseen liittyvälle luottamuksen nousulle, ainakin pohjoismaiden kaltaisissa korkean luottamuksen yhteiskunnissa (Esaiasson ym. 2021; Johansson ym. 2023). Jallinojan ym. (2022) tarkastelemien kyselytutkimusten mukaan vuosien 2020 tai 2021 tiukatkaan toimenpiteet eivät olisi vaikuttaneet kansallisten luottamukseen valtionjohtoon. Vastaavasti Johanssonin ym. (2023) mukaan lipun ympärille kokoontumista on tapahtunut niin liberaalin koronapolitiikan ja korkean kuolleisuuden Ruotsissa kuin muissa tiukempien toimien pohjoismaissakin.

Tätä huomiota voidaan pitää erityisen mielenkiintoisena, mikäli huomioidaan kansalaisten pandemianaikaiset mahdollisuudet vertailla oman ja muiden maiden suoriutumista pandemiasta, ja voi viitata vertailun sekä kriittisen arvioinnin vähäiseen merkitykseen ainakin alkuvaiheen luottamuksen muotoutumisessa. Instituutioiden suoriutumisen arvioimisessa on teoretisoitu painottuvan instituutioiden toimintaperiaatteet suoriutumisen sijaan (esim. van der Meer 2017a). Luottamuksen paluu ”perustasolle” kokoontumisen jälkeen (esim. Johansson ym. 2023), viittaa luottamuksella olevan tietty pohjataso, joka voi pohjata instituutioiden toimintaperiaatteisiin (esim. van der Meer 2017a)..

Kriittisyys valtionjohtoa kohtaan vaikuttaa vahvistuneen pandemian edetessä (Johansson ym. 2021) lipun ympärille kokoontumiseen liittyvän ilmiön lyhytkestoisuuden mukaisesti (Mueller 1970). Johansson ym. (2021) huomioivat poliittisella kannalla ja arviolla koronapolitiikasta olevan rooli hallituksen hyväksynnän laskussa, mutta näiden merkitys hyväksynnän muutosten selittäjinä vaihtelee kriisin vaiheen mukaan. Pandemian edetessä poliittisen kannan vaikutus korostuu. Jallinoja ym. (2022, 6) arvioivat huhtikuusta 2020 maaliskuuhun 2021 toteutettujen neljän kyselyn sarjaan perustuen, että ”jonkinasteista epäluuloa hallituksen koronatoimia kohtaan esiintyi 22–31 %:lla vastaajista” ja tätä esiintyi erityisesti laajemmin

kriittisissä vastaajaryhmissä. Viimeistään vuoden 2021 aikana luottamus valtionjohtoon Suomessa palasi tavanomaisiin lukemiin ja kriittisimmin suhtautuivat oppositiossa olevien puolueiden kannattajat (Metelinen 2021). Positiivisiksi tulkitut politiikkatoimet voivat toki nostaa luottamusta alun lipun ympärille kokoontumisen jälkeen. Seyd ja Bu (2022) liittävät Iso-Britanniassa luottamuksen myöhemmän kasvun koronarokotusten alkamiseen.

Luottamuksen muutosten jäljittäminen tietyle lähteelle on hankalaa, ja yksittäiset tekijät selittävät tavallisesti vain osan luottamuksen vaihtelusta (Kestilä-Kekkonen & Vento 2019). Koronapandemian aikana jokaisella kansalaisella oli eri tekijöiden määrittämä mielipiteensä koronapolitiikasta. Tämä näyttäytyi eri ihmisryhmien erilaisena suhtautumisena pandemiaan ja sen vastaisiin toimiin, sekä eroina luottamuksessa instituutioihin (ks. Jallinoja & Väliaverron 2021). Yksilöiden alttius suhtautua arvioinnin kohteena olevaan luottamuksella, sen puutteella tai epäluottamuksella vaihtelee. Kansalaiset voivat olla passiivisia tai välinpitämättömiä: vaikka luottamusarvioinnin kohteeseen suhtaudutaan epäileväisesti, saattaa tämä jäädä pohdinnaksi, joka ei johda poliittiseen muutokseen pyrkivään toimintaan. Vastaavasti osa saattaa olla hyvinkin kriittisiä arvioissaan. (Korvela & Vento 2021.) Luottamuksessa ja epäluottamuksessa onkin todennäköisesti kyse toisistaan eroavista ilmiöistä. Iso-Britanniassa pandemian aikana valtionjohtoon luottavien osuus laski enemmän kuin epäluottamusta osoittavien osuus kasvoi (Weinberg 2022), eli luottamuksessa tapahtuvien muutosten merkitys ei välttämättä ole käytännössä erityisen suuri.

TUTKIMUSKOHTEN KUVAUS

Koronapandemiaan liittyvät rajoitukset ja suositukset ovat muuttuneet pandemiatilanteen mukaan: uudet tai tiukemmat rajoitukset kuvaavat pandemiatilanteen huonontumista ja kevyemmät rajoitukset tilanteen paranemista. Muutokset pandemiatilanteessa eivät kuitenkaan välittömästi vaikuta rajoituksiin, sillä päätöksentekoprosessit vievät aikaa (Stenvall ym. 2022) ja rajoitusten purkamisessa on oltu varovaisia, vaikka pandemiatilanne olisi parantumassa (ks. esim. VNK 2020). Suomessa koronapande-

mian hallinta on ollut keskusjohtoista ja hallituksen alaisuudessa. Asiantuntijaelimillä ja viranomaisilla on myös ollut keskeinen rooli. Eduskunta on toteuttanut kansanvaltaa päättämällä valmiuslain käyttöönottoasetuksien jättämisestä voimaan sekä muusta lainsäädännöstä. (Neuvonen 2020; Niemikari & Raunio 2022; Tiihonen 2021.)

Tässä tutkimuksessa keskeisten rajoituksiin liittyvien tapahtumien tunnistamiseen on käytetty VNK:n verkkosivua koronavirukseen liittyvistä tiedotteista (VNK 2022a). Tarkastelussa tunnistettiin rajoitusten tiukennukset ja lievennykset sekä näiden päivämäärät. Lisäksi tunnistettiin poikkeussäännösten jatkamisia, poikkeusolot sekä tapahtumat liittyen hallituksen esitykseen liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Tavoitteena oli tunnistaa ajanjaksot, jolloin rajoitukset ovat pääsääntöisesti tiukentuneet tai keventyneet, ei tuottaa ehdottoman kattavaa listausta kaikista rajoitustoimista, joten joitakin yksittäisiä toimenpiteitä voi puuttua listauksesta. Maa-hantulorajoitusten muutokset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, koska näitä varten rakennettiin tartuntalukujen raja-arvoihin perustuva järjestelmä vuoden 2020 elokuussa ja rajoitukset muuttuivat usein (ks. STM 2020a). Ulkopuolelle jätettiin myös alueellisten rajoitusten muutokset muiden kuin ravintolarajoitusten osalta, jotka määrättiin valtioneuvoston asetuksilla (ks. STM 2020b) sekä hybridistrategian päivityskerrat ja spesifit esim. kouluihin tai terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät poikkeussäännökset, jotka antavat järjestäjille enemmän harkintavaltaa järjestämisen osalta. Rajaus tehtiin, koska alueellisesti vaihtelevien toimenpiteiden (ks. THL 2021a) eikä erittely ei ole mielekää tutkimuksen valtakunnallisen tarkastelutason kannalta.

Tarkastelu rajattiin alkamaan toukokuusta 2020 Kansalaispulssi-aineiston saatavuuden perusteella. Alkuvaiheen merkittävät toimenpiteet, kuten ensimmäiset poikkeusolot (16.3.–16.6.2020) sekä Uudenmaan sulkua (28.3.2020–15.4.2020), jäivät tarkastelun ulkopuolelle. Samoin pois jäivät mediahuomiota tai julkisuutta saaneet itsenäiset tapahtumat tai poliittiset skandaalit, joista ei ole tiedotettu tämän tutkimuksen lähdekanavissa, mutta jotka voivat olla merkityksellisiä luottamuksen kannalta (ks. Strandberg 2019). Lopuksi tunnistetut toi-

menpiteet ja rajoituksiin liittyvät tapahtumat koodattiin rajoitusten kiristämiseksi tai niiden voimassaolon pidentämiseksi, rajoitusten kevennyksiksi, alueellisten rajoitusten tiukentamiseksi tai kevennyksiksi tai muiksi keskeisiksi tapahtumiksi. Koonti rajoitustoimenpiteiden muutoksista ja tapahtumista päivämäärineen, lähteineen ja koodeineen on liitteessä 1.

MENETELMÄ JA AINEISTOT

Tutkimuksen aineistona ovat Tilastokeskuksen VNK:n tilauksesta toteuttamien Kansalaispulssi-verkkokyselyjen vastaukset niihin kysymyksiin, joissa tiedusteltiin vastaajan luottamusta eri instituutioihin. Näitä kysymyksiä sisältyi kyselyihin kierroksesta 5/2020 (28.5.–31.5.2020) alkaen joka toisella kierroksella. Kansalaispulssi-

kyselyiden aineisto on vapaasti saatavilla tutkimuskäyttöön Tietoarkistossa vuonna 2021 toteutetuista kyselyistä alkaen (Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia 2021a–h; 2022). Vuoden 2020 aineisto saatiin pyynnöstä tutkimuskäyttöön VNK:lta (aineiston kuvaukset, ks. Tilastokeskus 2020a–e). Luottamukseen liittyvistä kysymyksistä jätettiin pois poliisia, puolustusvoimia, pankkeja, suuryrityksiä, tiedotusvälineitä ja tuomioistumia koskevat kysymykset, sillä niillä ei ollut pandemianhallinnalle keskeisiä vastuita. Lisäksi pois jätettiin vastaajan luottamusta muihin ihmisiin tiedustellut kysymykset, koska yleistä luottamusta pidetään poliittisesta luottamuksesta eroavana ilmiönä (Hardin 2006; Zmerli & Newton 2017). Mukana olevat kysymykset sekä kierrokset on eritelty taulukossa 2.

Taulukko 2. Tutkimuksessa käytettyjen Kansalaispulssi-kyselyiden toteutusajankohdat, vastaajamäärät ja tutkimuksessa tarkastellut kysymykset

Kierrokset ja toteutusajat	<p>2020</p> <p>28.5.–31.5. (kierros 5/2020), N=1139 25.6.–28.6. (7/2020), N=1211 26.8.–31.8. (9/2020), N=1514 7.10.–12.10. (11/2020), N=1714 18.11.–23.11. (13/2020), N=1534</p> <p>2021</p> <p>13.1.–18.1. (1/2021), N=1187 24.2.–1.3. (3/2021), N=1510 7.–12.4. (5/2021), N=1287 19.–24.5. (7/2021), N=1261 30.6.–5.7. (9/2021), N=1246 25.–30.8. (11/2021), N=1274 6.–11.10. (13/2021), N=1216 17.–22.11. (15/2021), N=1305</p> <p>2022</p> <p>19.–24.1. (1/2022), N=1435</p>
Tutkimuksessa käytetyt kysymykset	<p>Kuinka paljon henkilökohtaisesti luotat seuraaviin instituutioihin? Vastausvaihtoehdot 10 ja 1 kuvaavat ääripäitä ja muut niiden väliin jääviä tunteita. 10 = Luotan täydellisesti; 1 = En luota lainkaan; En osaa sanoa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suomen hallitus • Kuntahallinto • Suomen eduskunta • Terveystieteiden tutkimuskeskus • Koulutusjärjestelmä • Valtionhallinto

Ennen analyysiä aineisto painotettiin vastaamaan 17–74-vuotiaita mannersuomalaisia Tilastokeskuksen kierroskohtaisesti jokaiselle vastaajalle laskemalla painomuuttujalla, joka sisältyi aineistoon. Painotukset on valmiiksi kalibroitu sukupuolen, asuinpaikan, ikäryhmän ja koulutusasteen mukaan (tarkempi kuvaus, ks. esim. Tilastokeskus 2020a). En osaa sanoa -vastaukset jätettiin pois analyysistä, koska näiden osuus ja osuuden vaihtelu pysyi pienenä kierrosten välillä (ks. liite 3).

Analyysissä muodostettiin visuaalinen aikajana, joka esittää vastaajien keskimääräisen luottamuksen kyselyn eri kierroksilla. Aikajanaan asetettiin yhteenveto liitteessä 1 eriteltyistä rajoitustoimenpiteistä ja joistakin keskeisimmistä rajoituksiin liittyneistä tapahtumista. Muutoksia keskimääräisessä luottamuksessa peilattiin myös pandemiatilanteeseen, jota kuvattiin tartuntatautirekisterin viikoittaisilla tapausmäärillä (THL 2022).

Keskisarvojen käyttämisestä järjestysasteikollisten muuttujien kuvaamisessa on erimielisyyttä (South ym. 2022; Norman 2010). Harpen (2015) katsauksen mukaan vähintään viiden kategorian järjestysasteikollisia muuttujia voitaisiin pitää jatkuvina muuttujina (tässä tutkimuksessa asteikkona on 1–10). Visuaalisissa esityksissä on tapana tukeutua *ordinalistisiin* järjestysasteikollisia muuttujia kategorisina pitäviin sekä *intervalistisiin* järjestysasteikollisia muuttujia jatkuvina pitäviin lähestymistapoihin (South ym. 2022). Tämä tutkimus ottaa intervallistisen lähestymistavan, joka mahdollistaa raportoinnin ja vertailun useiden muuttujien osalta tiiviissä formaatissa. Tämä puolestaan mahdollistaa kokonaiskuvan muodostamisen luottamuksen kehityksestä koronapandemian aikana koko maan tasolla sekä muutosten peilaamisen koronapandemian keskeisiin tapahtumiin.

TUTKIMUKSEN TULOKSET

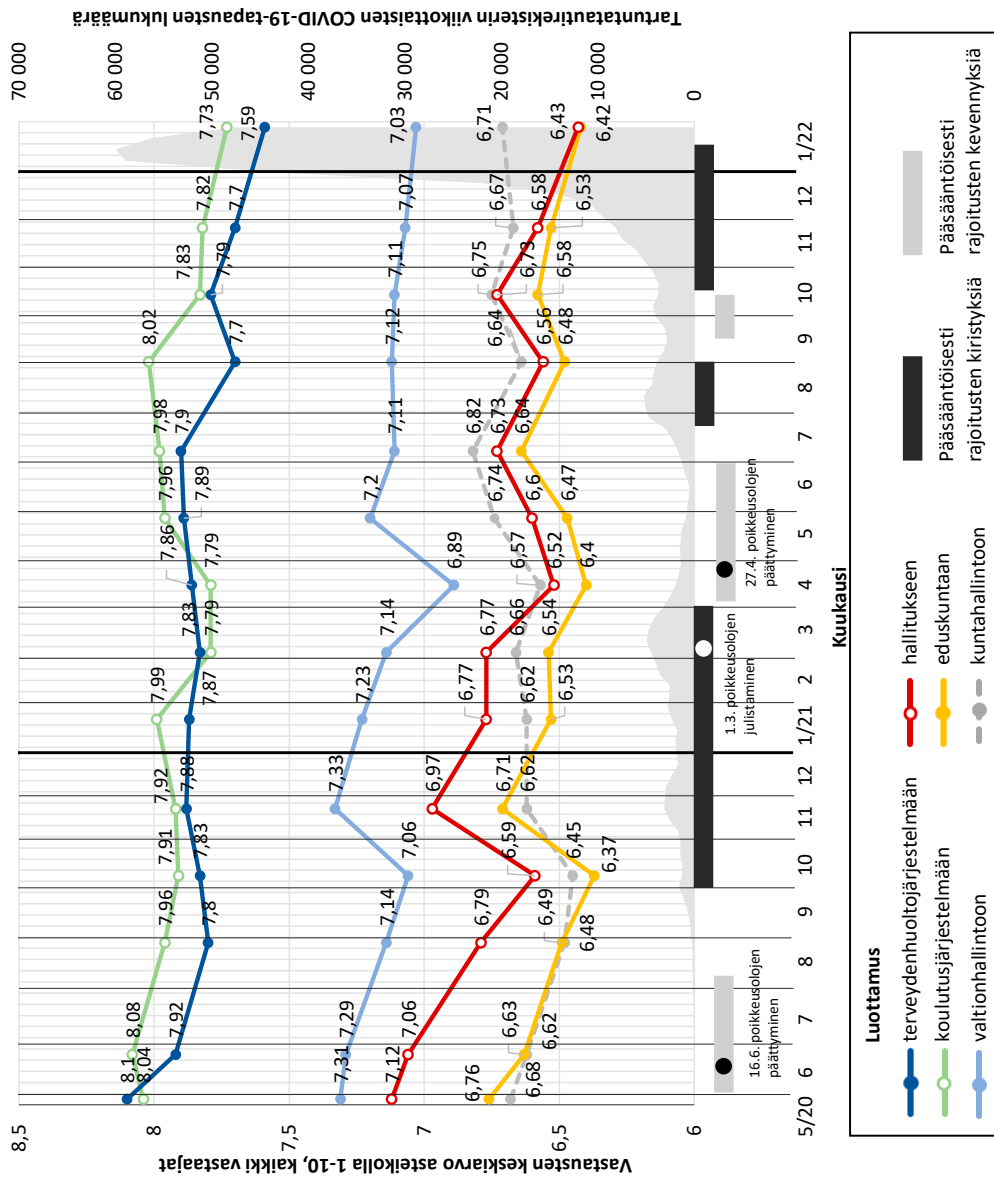
Tulosluvun ensimmäisessä osassa tarkastellaan muutoksia vastaajien keskimäärin osoittamassa luottamuksessa pandemian aikana. Tämän jälkeen tarkastellaan tarkemmin poliittisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen muutoksia suhteessa rajoitusten kevennyksiin ja kiristykseen, pandemiatilanteeseen sekä muihin pandemian aikaisiin tapahtumiin.

Eröt instituutioihin kohdistuvassa luottamuksessa koronapandemian aikana

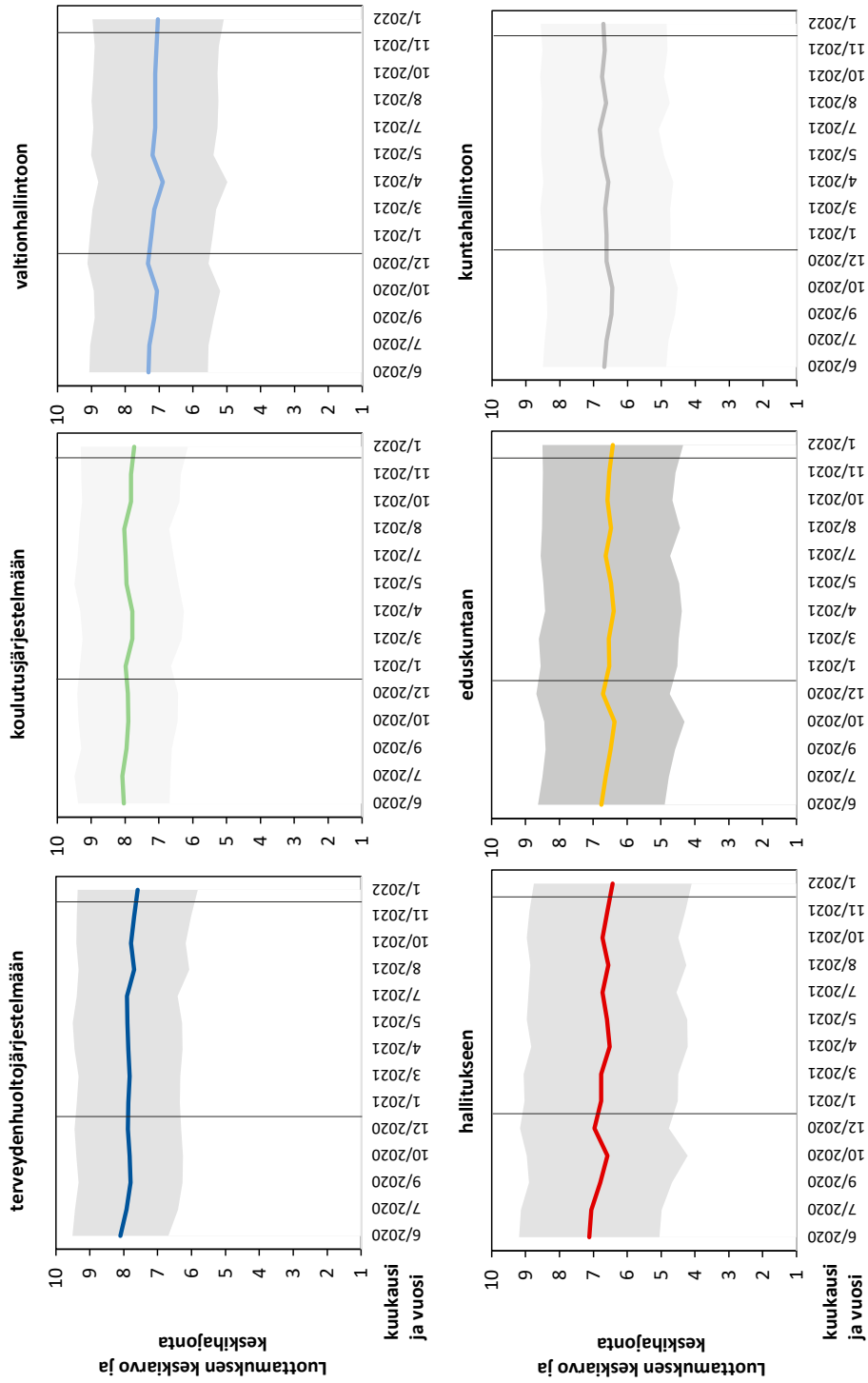
Kuviossa 1 on esitetty eri instituutioihin kohdistuvan luottamuksen keskimääräinen taso -kyselyissä eri mittausajankohtina toukokuusta 2020 tammikuuhun 2022 kaikkien tutkimukseen sisällytettyjen kysymysten ohella. Taustalla ja oikeanpuoleisella pystyakselilla on esitetty myös THL:n tartuntatautirekisterin viikoittaisten COVID-19-tapausten lukumäärä. Kuvaajan alapuolella on rajoitustoimenpiteiden aikajana, johon on merkitty ajankohdat, jolloin rajoituksia on pääsääntöisesti kevennetty tai kiristetty, sekä poikkeusolot keväällä 2020 ja 2021. Aikajana muodostettiin liitteenä 1 olevan rajoitustoimenpiteitä kuvaavan taulukon pohjalta. Kuviossa 2 on puolestaan esitetty luottamuksen kehitys tarkasteluvälillä siten, että kunkin kysymyksen keskiarvon ja keskihajonnan kehitys on eriytetty omaan kuvaajaansa.

Vaihtelu keskimääräisessä luottamuksessa kaikkien instituutioiden osalta on ollut pientä koko tarkastelujaksolla (5/2020–1/2021). Kuvaajan muodon ja kuvaajien asettumisen perusteella instituutiot voidaan jakaa kahteen ryhmään. *Ensimmäiseen ryhmään* kuuluvat koulutusjärjestelmä ja terveydenhuoltojärjestelmä, joiden osalta luottamuksen keskiarvo on pystytellyt yli 7,5:n koko mittausajalla. Luottamuksen vaihtelu on ollut pientä kyselykierrosten välillä ja keskihajonta on pysynyt suhteellisen alhaisena toiseen ryhmään verrattuna. Luottamuksen trendi on laskeva molemmissa, ja luottamus on ollut korkeimmillaan tarkastelun ensimmäisessä toukokuun 2020 kyselyssä (terveydenhuolto) tai toisessa kesäkuun 2020 kyselyssä (koulutusjärjestelmä). Koulutusjärjestelmään kohdistuvassa luottamuksessa on kaksi selvempää pudotusta. Maalis-huhtikuun 2021 pudotusta voi selittää peruskoulun yläluokkien siirtyminen etäopetukseen kiihtymis- ja leviämisvaiheen alueilla 8.3.2021.

Toiseen ryhmään kuuluu valtionhallinto sekä poliittiset instituutiot, eli kuntahallinto, eduskunta ja hallitus. Luottamus näihin on vaihdellut melko samankaltaisesti, luottamus on ollut vähäisempää koko tarkasteluvälin ajan. Hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuvan luottamuksen kehitys on seurannut toisiaan koko tarkasteluvälin ajan ja käyrät ovat pitkälti saman muo-



Kuvio 1. Kansalaispuoliskyselyiden luottamusta valikoituihin instituutioihin koskevien kysymysten vastausten keskiarvot toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välillä (vasen pystyakseli), tartuntatautirekisterin viikoittaisen COVID-19-tapausten lukumäärä (oikea pystyakseli) sekä rajoitusten pääsääntöiset kiristykset (kuvaajan alla, mustat palkit) tai pääsääntöiset kevennykset (kuvaajan alla, harmaat palkit). Painotettu aineisto.



Kuvio 2. Kansalaispulssi-kyselyiden luottamusta valikoituihin instituutioihin koskevien kysymysten vastausten keskiarvot (viiva) ja keskihajonta (vaaleampi harmaa alue) toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välillä. Painotettu aineisto.

Taulukko 3. Vastaajien luottamuksen keskiarvon muutoksen trendi hallituksen ja eduskunnan osalta sekä rajoitustoimenpiteiden muutos jaksoilla.

Ajanjakso	Vastaajien luottamuksen keskiarvon muutoksen trendi ajanjaksolla	Rajoitustoimenpiteiden muutos ajanjaksolla
5/2020–10/2020	-	-
10/2020–11/2020	+	+
11/2020–4/2021	-*	+
4/2021–7/2021	+	-
7/2021–8/2021	-	+
8/2021–10/2021	+	-
10/2021–1/2022	-	+

+ = kasvava/tiukennuksia; - = laskeva/kevennyksiä;
* välillä 1/2021–3/2021 keskimääräinen luottamus hallitukseen pysyi muuttumattomana, nousi 0,01 eduskuntaa kohtaan

toiset. Keskimääräinen luottamus hallitukseen oli eduskuntaa kohdistuvaa luottamusta korkeammalla tasolla koko tarkastelujakson ajan. Keskihajonta on ollut koko ryhmässä ensimmäistä ryhmää suurempaa, ja on ollut suurinta poliittisten instituutioiden osalta (eduskunta, hallitus). Ryhmästä voidaan osittain erottaa valtionhallinto, johon kohdistuva luottamus on ollut jatkuvasti eduskuntaa ja hallitusta korkeammalla tasolla. Tämä on linjassa aiemman tutkimuksen ja teorian kanssa, jonka mukaan poliittisiin instituutioihin luotetaan ei-poliittisia instituutioita (valtionhallinto) vähemmän (Warren 2017).

Eduskuntaan ja hallitukseen kohdistuvan luottamuksen kehitys suhteessa muutoksiin rajoituksissa sekä pandemiatilanteessa

Kuvion 1 sekä edellä esitellyn ryhmittelyn pohjalta päädyttiin tarkastelemaan tarkemmin eduskuntaan ja hallitukseen kohdistuvan luottamuksen kehitystä: ajallinen vaihtelu kyselykierrosten välillä on ollut näissä suurinta. Keskittymistä näihin kohdistuvan luottamuksen muutoksiin puoltaa myös hallituksen ja eduskunnan keskeinen rooli koronaajohtamisessa.

Taulukossa 3 on esitetty yhteenveto muutoksista hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuvan luottamuksen keskiarvossa sekä rajoitustoimenpiteiden muutoksista eri ajanjaksoilla.

Yksittäinen ajanjakso alkaa edellisestä luottamuksen keskiarvon huipusta tai alimmasta kohdasta, ja vastaavasti päättyy seuraavaan huippuun tai alimpaan kohtaan. Näin muodostettiin ajanjaksot, jolloin luottamuksen keskiarvo on joko kasvanut tai laskenut.

Ensimmäinen luottamuksen keskiarvon lasku ajoittuu välille 5/2020–10/2020. Samalla aikavälillä rajoitustoimenpiteet pääsääntöisesti kevenivät, syyskuussa 2020 ei rajoitustoimenpiteiden muutoksia tapahtunut. Valtionhallintoon kohdistuva luottamus seurasi eduskuntaan, hallitukseen ja kuntahallintoon kohdistuvan luottamuksen kehitystä, mutta lasku ei ollut yhtä jyrkkä.

Pandemian alkuvaiheessa maaliskuussa 2020 toteutetussa Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) arvo- ja asennetutkimuksessa todettiin selkeä kasvu kansalaisten luottamuksessa hallitukseen ja eduskuntaan. Alkuvaiheessa on siten ollut havaittavissa vahvaa lipun ympärille kokoontumista. (Haavisto 2020.) Luottamuksen laskun syynä toukokuusta lokakuulle 2020 on todennäköisesti kyse pandemian akuutin kevään kriisivaiheen jälkeisestä lipun ympärille kokoontumisen ilmiön purkautumisesta (vrt. Johansson ym. 2021; Metelinen 2021).

Hallitukseen, eduskuntaan ja valtionhallintoon kohdistuvassa luottamuksessa on havaittavissa selkeä nousu lokakuun 2020 mittauksesta marraskuun 2020 mittaukseen, jolloin aiempi laskeva trendi myös katkesi. Samaan aikaan ryh-

dyttiin myös kiristämään rajoitustoimia, ja ajan-kohtaan liittyy myös kasvaneita tapausmääriä. Voidaankin kysyä, mikäli kansalaiset ovat reagoineet marraskuun mittauksessa päättäväisempiin rajoitustoimiin luottamuksella. Näin luottamuspiikki kertoisi siitä, että rajoitustoimien kiristämistä on odotettu julkisessa keskustelussa ja yleisessä mielipiteessä, ja rajoitusten käyttöönotto on saanut kansalaisilta positiivisen reaktion. Toisaalta Juha Siltalan (2022) koonti syksyn 2020 tapahtumista maalaan tapahtumista kuvaa, jossa tilanne kriisiytyi tartuntojen kasvaessa nopeasti uusiin ennätyslukuihin. Luottamuksen kasvussa voisi olla kyse toisesta lipun alle kokoontumisen piikistä pandemiatilanteen jälleen huonontuessa nopeasti.

Syksyllä 2020 pandemianhallinnan järjestämisen perusrakenne ja piirteet myös muuttuivat hybridistrategian käyttöönoton myötä ja siirrettiessä rajoitustoimenpiteistä päättämistä osittain aluetasolle. Toisaalta ylin johtaminen säilyi edelleen valtioneuvostolla, sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä THL:lla (Stenvall ym. 2022.. Vuoden 2020 lopulla valtionjohdolta esitettiin vaatimuksia alueille tiukempien rajoitusten käyttöönotosta (Siltala 2022, 249) ja näistä vaatimuksista yksi erityisesti Uuteenmaahan kohdistunut on tapahtunut juuri Kansalaispulssikyselyn marraskuun toteutusajankohtaan (ks. Muhonen & Keski-Heikkilä 2020; STM 2020c). Näin eduskunnan, hallituksen ja valtionhallinnon kohonnutta luottamusta marraskuussa 2020 voi selittää vahva keskushallinnon johtaminen (vrt. Davies ym. 2021). Kuntahallintoon kohdistuvan luottamuksen kasvu ei ole ollut yhtä suuri kuin hallituksen ja eduskunnan osalta, mikä voi olla merkki siitä, että ohjauksen kohteena ollut paikallishallinto on koettu passiiviseksi.

Rajoitusten pääsääntöistä kiristämistä tapahtui aikavälillä 10/2020–4/2021. Marraskuun 2020 huipusta eteenpäin luottamus valtionhallintoon, hallitukseen ja eduskuntaan laski huhtikuuhun 2021 asti – vaikka on huomattava, että hallituksen ja eduskunnan osalta on myös havaittavissa yksi tasaantumisen vaihe luottamuksen kehityksessä tammikuun ja maaliskuun mittausten välillä. Maaliskuun jälkeiseen ajanjaksoon sijoittuvat toiset poikkeusolot (1.3.–27.4.2021), hallituksen esitys tiukoista liikkumisrajoituksista (24.3.) ja esityksen peruuttaminen (31.3.2021), ja luottamus on laskenut näiden jälkeiseen seuraavaan huhtikuun mittaukseen.

Luottamuksen laskulle voidaan löytää useita selityksiä. Kyseessä voi olla lipun alle kokoontumisen purkautuminen. Koronapolitiikasta on tullut vähitellen 'päivänpolitiikkaa' pandemian ja siihen liittyvien toimenpiteiden normalisoiduessa, ja pandemian pitkittyessä koronatoimenpiteitä on saatettu ryhtyä arvioimaan suhteessa eriäviin mielipiteisiin pandemian hoitamisesta (ks. Johansson ym. 2021). Vastaavaan tulkintaan päädytään myös EVA:n vuoden 2021 maaliskuun toteutetun arvo- ja asennetutkimuksen raportissa, jossa huomioidaan lipun alle kokoontumisen ilmiön päättyneen verrattaessa edellisen vuoden tuloksiin sekä vastaajien kriittisyyden kasvu suhteessa hallitukseen (Metelinen 2021). Kansalaiskeskustelu sosiaalisessa mediassa keväällä 2021 antaa myös viitteitä kasvaneesta kritiikistä, ja erityisesti liian kevyitä ja myöhäiseksi koettuja toimia kritisoi- tiin (Stenvall ym. 2022). Akuuttia kriisivaihetta seuraakin tavallisesti yhteiskunnallisen keskustelun käynnistyminen ja kritiikin lisääntyminen (Boin ym. 2005; Johansson ym. 2021).

Huhti-kesäkuussa 2021 rajoituksia purettiin ja tartuntamäärät laskivat alhaisemmalle tasolle. Toukokuun 2021 kierroksella luottamuksen laskeva trendi katkesi ja kääntyi nousuun kaikkien instituutioiden osalta. Kuntahallintoon, eduskuntaan ja hallitukseen kohdistuvan luottamuksen seuraava huippu ajoittuu heinäkuuhun 2021, johon saakka rajoituksia myös purettiin. Luottamuksen kasvun taustalla on todennäköisesti samanaikainen parantunut pandemiatilanne ja rajoitusten keveneminen: tapahtui paluuta normaaliin. Myös rokotukset olivat edenneet ja 7.7.2021 61 % väestöstä oli saanut vähintään yhden rokotteen (THL 2021b).

Heinäkuusta elokuuhun 2021 tartuntojen lukumäärä nousi kasvuun, jolloin rajoituksia kiristettiin pääsääntöisesti alueellisesti. Keskimääräisessä luottamuksessa terveydenhuoltojärjestelmään, kuntahallintoon, eduskuntaan on elokuun lopun mittauksessa havaittavissa pudotus verrattuna edeltävään heinäkuun mittaukseen. Rajoitusten kiristyminen ja pandemiatilanteen huononeminen ei enää esiintynyt samanaikaisesti hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuvan luottamuksen kasvun kanssa, toisin kuin marraskuussa 2020. Syytä voidaan jälleen hakea politiikan palaamisesta normaaliin (Metelinen 2021). Huonontunut koronatilanne ja tiukentuneet rajoitukset on voitu tulkita kan-

salaisten keskuudessa koronapolitiikan epäönistumiseksi.

Luottamus eduskuntaan, hallitukseen ja kuntahallintoon nousi seuraavaan lokakuun 2021 mittaukseen. Todennäköinen syy on lokakuun alun merkittävät rajoitusten kevennykset, kun ravintoloiden aukioloaikoja pidennettiin myös kiihtymis- ja leviämisalueilla. Nousu vastaajien tyytyväisyydessä pääministeri Marinin koronatoimiin todettiin myös Helsingin Sanomien lokakuun alun kyselyssä (Kervinen 2021).

Lokakuusta 2021 tammikuuhun 2022 luottamuksen trendi on laskeva. Samanaikaisesti on myös tiukennettu rajoituksia ja tartuntojen lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Koronapandemian politisoituminen on todennäköisesti jatkunut. Tulkinnalle on tukea kansalaisten tyytyväisyyttä Marinin hallituksen koronatoimiin selvittäneestä HS:n kyselystä. Joulukuussa 2021 53 % vastaajista oli vähintään melko tyytyväisiä, kun edellisessä tammikuussa osuus oli 66 %. Vastaavasti ei lainkaan tyytyväisten osuus nousi 13 %:sta 20 %:iin (Nalbantoglu 2021).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella kansalaisten luottamuksen ja julkishallinnon asettamien rajoitusten sekä koronatilanteen välistä dynamiikkaa tutkimuskysymyksellä *Kuinka kansalaisten luottamus instituutioihin on vaihdellut Suomessa suhteessa rajoitustoimenpiteiden muutoksiin toukokuun 2020 ja tammikuun 2022 välisenä ajanjaksona?* Tutkimuksessa muodostettiin aikajana, joka mahdollisti luottamusta osoittavien Kansalaispulsso-kyselyiden vastaajien instituutioita kohtaan osoittaman luottamuksen muutosten, rajoitustoimenpiteiden muutosten sekä tapausmäärillä mitatun pandemiatilanteen muutosten tarkastelun suhteessa toisiinsa.

Vastaajien instituutioita kohtaan tunteman luottamuksen keskiarvo on ajankohdasta riippuen laskenut tai noussut rajoitustoimenpiteitä purettaessa tai käyttöön otettaessa. Luottamuksen muutokset lyhyellä aikavälillä ilmenevät selkeimmin poliittisiin instituutioihin, kuten hallitukseen ja eduskuntaan, valtionhallintoon ja osittain myös kuntahallintoon kohdistuvassa luottamuksessa. Ajallinen vaihtelu luottamuksen keskiarvossa implikoi, että luottamus vaihtelee suhteessa tapahtumiin yhteiskunnassa.

Akuutin pandemiatilanteen ja kansalaisten arkeen merkittävästi vaikuttavien rajoitusten aikana voidaan olettaa, että näiden muutokset ja pandemiaan liittyvät tapahtumat ovat vaikuttaneet kansalaisten luottamukseen eri instituutioita kohtaan.

Tästä huolimatta selkeää kuviota laskujen ja nousujen sekä rajoitustoimenpiteiden dynamiikasta ei ole löydettävissä, vaan luottamuksen vaihtelun taustalla ovat todennäköisimmin useat eri tekijät julkisesta keskustelusta pandemiatilanteeseen, rajoituksiin, poliittisiin skandaaleihin ja muihin tapahtumiin. Tämä toistaa kuvaa luottamuksesta ilmiönä, jossa kansalaisten luottamukseen vaikuttavat useat tekijät yksittäisten politiikan osa-alueiden tai tapahtumien sijaan (Eurofound 2018; Jallinoja & Väliverronen 2021; Strandberg 2019). Esimerkiksi poliittinen skandaali eli pääministerin juhliminen koronavirukselle altistumisesta huolimatta joulukuussa 2021 ei näyttäisi vaikuttaneen luottamukseen merkittävästi (ks. Nalbantoglu 2021). Yksittäiset tapahtumat eivät siten olisi yksinään luottamuksessa tapahtuvien muutosten takana – ja vaikka olisivatkin, näitä on ollut koronapandemian aikana niin runsaasti, että niiden vaikutuksen analysoiminen suhteessa kuukausittain kyselyillä mitattuun luottamukseen on mahdotonta.

Luottamus tarkasteluun sisällytettiin instituutioihin on säilynyt korkealla tasolla läpi pandemian ja muutokset luottamuksessa kyselyiden kierrosten välillä eivät ole olleet erityisen merkittäviä. Vastausten mittauskierrosten keskiarvot ovat pääsääntöisesti pysyneet luottamusteikon arvon 5 yläpuolella, samoin mediaani (ks. liite 2). Keskihajonta on ollut suurinta poliittisiin instituutioihin, kuten hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuvassa luottamuksessa, mutta ero pienemmän keskihajonnan instituutioihin kuten koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmään on ollut pientä. Korkeana pysyvän luottamuksen perusteella voidaan olettaa, että luottamus Suomessa ei ole ainoastaan spesifiä ja arvioivaa vallassa olevia poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuvaa luottamusta, vaan myös diffuusimpaa poliittishallinnolliseen järjestelmään kohdistuvaa tukea taikka kulttuuriin pohjaava ilmiö.

Mikäli luottamus olisi ainoastaan suoriutumisen arviointia, luottamuksen vaihtelu olisi todennäköisesti suurempaa. Tämä vastaa aiem-

man tutkimuksen huomioita toisaalta Suomen mm. hallinnollisesta kulttuurista johtuvasta korkeasta luottamuksen tasosta (OECD 2021; Söderlund 2019), mutta myös siitä, että poliittisten instituutioiden suoriutumisen arviointi perustuu todennäköisesti instituutioiden laatuun – eli instituutioiden toimintatapoihin – pelkän suoriutumisen mittaamisen sijasta (esim. Thomassen ym. 2017; van der Meer 2017a; van der Meer & Hakhverdian 2017). Mutta jos koronapandemian kaltaisella kriisillä ja siihen liittyvällä päätöksenteolla ei ole merkittävää vaikutusta luottamukseen, niin miksi edes mitata luottamusta? Vaikka vaihtelun puute kyseenalaistaa luottamuksen mittaamisen mielekkyyttä, voidaan tutkimuksesta vetää kevyitä johtopäätöksiä ja kiinnostavia jatkotutkimuskysymyksiä.

Lipun ympärille kokoontumisen ilmiölle (Mueller 1970) tutkimuksesta löytyy kevyttä tukea, mikäli pandemian alkuvaiheen jälkeinen kuntahallintoon, hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuvan luottamuksen keskiarvon lasku tulkitaan ilmiön purkautumisena, ja marraskuun 2020 luottamuksen keskiarvon kasvu vastaavasti kriisiytyneen pandemiatilanteen aiheuttamana kokoontumisena. Marraskuun 2020 jälkeisen pandemiatilanteen huononeminen ja rajoitusten kiristäminen on liittynyt luottamuksen keskiarvon laskuun, jonka todennäköisenä syynä voidaan pitää pandemian normalisoitumista ja politisoitumista (vrt. Johansson ym. 2021; Metelinen 2021) eli pandemiatilanteen huonontuessa ja rajoitusten kiristyessä kriittisyys on lisääntynyt. Paremmassa pandemiatilanteessa rajoituksia on kevennetty, jolloin pandemia on voinut jäädä taka-alalle ja kriittinen arviointi keventyä. Tämä on vastaavasti konkretisoitunut kohonneena luottamuksena.

Van der Meerin (2017a) kysymys vertailukohteiden keskeisyydestä luottamusarviolle jää auki: vertaillaanko oman maan suoriutumista muihin maihin vai kunkin hetken pandemiatilannetta oman maan aiempaan pandemiatilanteeseen? Johanssonin ym. (2023) huomio korkeasta luottamuksesta liberaalin koronapolitiikan Ruotsissa pandemian alkuvaiheilla viittaa siihen, että vertailu muihin maihin voi olla vähäistä. Tässä tutkimuksessa havaitut ajalliset vaihtelut luottamuksessa yleisesti ottaen voivat viitata siihen, että joko ajallista tai maiden vä-

listä vertailua tapahtuu. Toisaalta korkeana pandemian aikana säilynyt luottamus voi viitata siihen, että arvio perustuu tietoon Suomen pärjäämisestä hyvin suhteessa muihin maihin. Suomen koronapolitiikkaa on käsitelty mediassa usein pandemian aikana onnistuneena (ks. esim. Rajamäki 2021) ja se on ollut onnistunutta verrattaessa joitakin tunnuslukuja muihin maihin etenkin pandemian alkuvaiheissa (ks. Yarmol-Matusiak ym. 2021). Kansalaisten luottamusarvioiden perusta vaatii lisätarkastelua.

Julkisessa keskustelussa on oltu huolissaan toistuvien kriisien vaikutuksen kasautumisesta, joka johtaisi epäluottamuksen ja polarisaation kasvuun (ks. Raevaara 2022). Toistaiseksi koronapandemiaan liittyvä luottamustutkimus ei vaikuttaisi viittaavan epäluottamuksen lisääntymiseen (ks. Jallinoja & Väliverronen 2021), eikä aiempi tutkimus anna viitteitä kriisien pitkäaikaisista vaikutuksista (Van de Walle ym. 2008). Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen trendi oli tämän tutkimuksen aineistossa laskeva kuntahallintoa lukuunottamatta, mutta pitkäaikaisesta luottamuksen laskusta ei voida tehdä päätelmiä, koska lyhyen aikavälin vaihtelut voivat olla huomattavia. Ukrainan sodan alkamisen myötä luottamus hallitukseen on noussut jälleen huomattavasti (ks. VNK 2022b) ja tilanteen jatkuessa laskenut (ks. VNK 2022c).

Lopuksi, mikäli luottamuksessa olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia, olisi tämä ollut julkishallinnolle erittäin tärkeä tieto pandemian kaltaisessa kriisissä, jonka onnistunut selvittäminen vaatii toimia kaikilta kansalaisilta. Luottamuksen väheneminen on epäluottamuskause, joka voi pahimmillaan kriisitilanteessa johtaa siihen, että kriisitilanteen hallinnalle tärkeät toimenpiteet menettävät legitimitettinsä ja kriisin johtaminen tulee kyseenalaiseksi (ks. Weinberg 2022). Kriisitilanteissa pienetkin luottamuksen muutokset ovat keskeistä tietoa ja Suomen kaltaisessa luottamusyhteiskunnassa luottamuksen yllättävä merkittävä väheneminen olisi hälytysmerkki – joka toki näkyisi demokraattisessa yhteiskunnassa ensin jollakin muulla tapaa, kuin pelkissä luottamuskyselyissä. Jotta luottamuksen muutoksista saataisiin jatkossa tarkempaa tietoa, voitaisiin kyselyitä täydentää *epäluottamusta* mittaavilla kysymyksillä, sillä ilmiöt ovat todennäköisesti toisistaan eroavat (Korvela & Vento 2021; Weinberg 2022).

Tutkimuksen keskeisimpänä rajoitteena on se, että tulosten kontribuutio jää luottamuksen, koronatilanteen ja koronatoimien ajallisten muutosten samanaikaista esiintymistä kuvailtavaksi. Tutkimus ei huomioi vastaajien demografisen, sosioekonomisen tai poliittisen taustan vaikutusta tai suhdetta luottamuksen ajallisiin muutoksiin tai eroja luottamuksen ajallisessa muutoksessa eri ihmisryhmien välillä, vaikka aiempi Suomessa toteutettu koronapandemiaan liittyvä tutkimus osoittaa, että näillä on merkitystä (Jallinoja & Väliaverron 2021). Puute on merkittävä erityisesti siksi, että teorian ja tutkimuksessa havaitun luottamuksen keskiarvon pienen vaihtelun perusteella muutokset luottamuksessa tapahtuvat kriittisimpien tai kyynisimpien luottamuksen arvioijien tai niiden kansalaisten joukossa, jotka reagoivat vahvasti päätöksenteon agendalla oleviin asioihin (ks. Kestilä-Kekkonen ym. 2022; Korvela & Vento 2021). Jatkossa tulisikin tarkastella sosiodemografisten tekijöiden vaikutusta luottamuksen ajallisiin muutoksiin kriisitilanteissa esimerkiksi regressiomalleilla. Myös laadullisella luottamustutkimuksella voisi olla paikkansa, erityisesti jotta saataisiin tietoa, mihin luottamusarvot perustuvat (vrt. van der Meer 2017a). Yksilöiden omakohtaiset kokemukset vaikuttavat näiden luottamukseen valtionjohtoa kohtaan (Amat ym. 2020; Nicholls & Picou 2013).

Tutkimusta koskee myös perinteinen luottamustutkimuksen kritiikki: kyselyssä ei ole määritely, mitä luottamus on tai minkä suhteen luottamusta tulisi arvioida, eikä kyselyssä ole tarkemmin määritely instituutioita. Vastaajilla voi siten olla eriävät ymmärrykset sekä luottamuksesta että sen kohteista (Hardin 2006). Toisaalta en osaa sanoa -vastausten osuus pysyi alhaisena (ks. liite 3), joten kysymykset eivät olleet vastaajille hankalia (Nannestad 2008). Luottamuksen mittauksen kontekstin puuttumista lieventää se, että Kansalaispulssi-kyselyihin on sisällytynyt koronapandemiaan liittyviä kysymyksiä. Vastaajat ovat todennäköisesti arvioineet luottamustaan korostuneesti suhteessa koronapandemiaan. Lisäksi Kansalaispulssi-kyselyissä vastaajaosuuksissa oli maantieteellisiä eroja, naiset vastasivat kyselyyn miehiä useammin ja perusasteen koulutetut korkeakoulutettuja harvemmin, mikä saattaa vaikuttaa tuloksiin painotuksesta huolimatta (esim. Tilastokeskus 2020e).

Tutkimuksessa ei käsitelty yleistyneen eli muihin ihmisiin yleisesti kohdistuvan luottamuksen muutoksia Suomessa, vaikka ilmiötä on pidetty luottamuskirjallisuudessa tärkeänä (ks. Hardin 2006; Putnam 2000) ja se vaikuttaa selittävän eri maiden pärjäämistä pandemiassa (Hale 2022; Lenton ym. 2022). Luottamus näyttää kriisivasteen tärkeänä osana, minkä vuoksi koko luottamuskokonaisuus, sen muutokset, dynamiikat ja näiden syyt kriisitilanteissa kaipaavat lisätarkastelua. OECD:n (2021) suositusta Suomelle luottamuksen mittauksen jatkamisesta on helppo tukea. Luottamusta tulee mitata samankaltaisin kysymyksenasetteluin ja riittävän tiheällä mittausvälillä lyhyen ja pitkän aikavälin muutosten huomioimiseksi.

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

KIITOKSET

Kiitokset VNK:lle vuoden 2020 Kansalaispulssiaineiston toimittamisesta tätä tutkimusta varten sekä VNK:n Juho Jyrkiäiselle, joka jakoi tietoaan aineistosta ja Kansalaispulssi-kyselyiden taustasta.

LÄHTEET

- Amat, Francesc, Arenas, Andreu, Falcó-Gimeno, Albert, & Muñoz, Jordi (2020). Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain. *SocArXiv*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/dkusw>
- Arrow, Kenneth J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W. W. Norton & Company.
- Bargain, Oliver & Aminjonov, Ulugbek (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of Public Economics*, 192, 104316. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104316>
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bol, Damien, Giani, Marco, Blais, André, & Loewen, Peter J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good

- news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497–505. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>
- Bouckaert, Geert (2012). Trust and public administration. *Administration*, 60(1), 91–115.
- Bäck, Maria (2019). Sosiaalisen luottamuksen merkitys ja yhteys poliittiseen luottamukseen. Teoksessa Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (Eds.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuulut* (s. 80–97). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Bäck, Maria & Kestilä, Elina (2009). Social capital and political trust in Finland: an individual-level assessment. *Scandinavian Political Studies*, 32(2), 171–194. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00218.x>
- Campbell, William Ross (2004). The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance? *German Politics*, 13(3), 401–418. <https://doi.org/10.1080/0964400042000287437>
- Caplanova, Anetta, Sivak, Rudolf, & Szakadotova, Estera (2021). Institutional trust and compliance with measures to fight COVID-19. *International Advances in Economic Research*, 27(1), 47–60. <https://doi.org/10.1007/s11294-021-09818-3>
- Davies, Ben, Lalot, Fanny, Peitz, Linus, Heering, Maria S., Ozkececi, Hilal, Babaian, Jacinta, Hayon, Kaya Davies, Broadwood, Jo & Abrams, Dominic. (2021). Changes in political trust in Britain during the COVID-19 pandemic in 2020: integrated public opinion evidence and implications. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1–9. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00850-6>
- Devine, Daniel, Gaskell, Jennifer, Jennings, Will & Stoker, Gerry (2021). Trust and the coronavirus pandemic: What are the consequences of and for trust? An early review of the literature. *Political Studies Review*, 19(2), 274–285. <https://doi.org/10.1177/1478929920948684>
- Easton, David (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>
- Elgar, Frank J., Stefaniak, Anna & Wohl, Michael J. A. (2020). The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries. *Social Science & Medicine*, 263, 113365. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113365>
- Esaiasson, Peter, Sohlberg, Jacob, Gherseti, Marina, & Johansson, Bengt (2021). How the coronavirus crisis affects citizen trust in institutions and in unknown others: Evidence from ‘the Swedish experiment’. *European Journal of Political Research*, 60(3), 748–760. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12419>
- Eurofound. (2018). *Societal change and trust in institutions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Falcone, Rino, Coli, Elisa, Felletti, Silvia, Sapienza, Aallessandro, Castelfranchi, Cristiano, & Paglieri, Fabio. (2020). All we need is trust: How the COVID-19 outbreak reconfigured trust in Italian public institutions. *Frontiers in psychology*, 11, 561747. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.561747>
- Groeniger, Joost Oude, Noordzij, Kjell, Van der Waal, Jeroen & De Koster, Willem (2021). Dutch COVID-19 lockdown measures increased trust in government and trust in science: A difference-in-differences analysis. *Social Science & Medicine*, 275, 113819. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113819>
- Grosskopf, Anke (2008). Explaining the democratic trust conundrum: the sources of institutional trust in the reunited Germany. *International Social Science Review*, 83(1/2), 3–26. <https://doi.org/10.1177/0894439307307679>
- Gustafsson, Miia (2020). Ylen korona-artikkeli nousi maailman luetuimpien joukkoon – saavutus on täysin poikkeuksellinen suomenkieliselle julkaisulle. *Yle.fi*. Haettu osoitteesta <https://yle.fi/a/3-11710952> 6.3.2023.
- Haavisto, Ilkka (2020). Poliitiikan poikkeustila – koronakriisi yhdisti suomalaiset. *EVA Analyysi No. 81*, 30.4.2020. Haettu osoitteesta https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2020/04/eva-analyysi-no_81.pdf 11.10.2022.
- Hale, Thomas (2022). We’ve found one factor that predicts which countries best survive Covid. *The Guardian*, 24.3.2022. Haettu osoitteesta <https://www.theguardian.com/commentis-free/2022/mar/24/countries-covid-trust-damage-pandemic> 19.2.2023.
- Hardin, Russell (2006). *Trust*. Cambridge & Malden, MA: Polity.
- Harpe, Spencer E. (2015). How to analyze Likert and other rating scale data. *Currents in pharmacy teaching and learning*, 7(6), 836–850. <https://doi.org/10.1016/j.cptl.2015.08.001>
- Hetherington, Marc J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791–808. <https://doi.org/10.2307/2586304>
- Jallinoja, Piia, Sivelä, Jonas, & Väliverronen, Esa (2021). Valtavirtaa ja vastavirtaa-koronanäkemykset yhteydessä halukkuuteen ottaa korona-

- rokotus. *Duodecim*, 137. <https://www.duodecim-lehti.fi/duo16381>
- Jallinoja, Piia, & Väliverronen, Esa (2021). Suomalaisien luottamus instituutioihin ja asiantuntijoihin COVID-19-pandemiassa. *Media & Viestintä*, 44(1), 1–24. <https://doi.org/10.23983/mv.107298>
- Johansson, Bengt, Hopmann, David Nicolas & Shehata, Adam (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(S1), 321–334. <http://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>
- Johansson, Bengt, Sohlberg, Jacob & Esaiasson, Peter (2023). Institutional trust and crisis management in high-trust societies: Rallies around the Nordic flags during the Covid-19 pandemic. Teoksessa Johansson, Bengt, Ihlen, Øyvind, Lindholm, Jenny & Blach-Ørsten, Mark (Eds.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 285–301). Göteborg: Nordicom, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855688-13>
- Kervinen, Elina (2021). Tyytyväisyys pääministeri Marinin koronatoimiin lisääntyi hieman, 63 prosenttia suomalaisista tyytyväisiä. *Helsingin Sanomat*, 10.10.2021. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008317859.html> 11.10.2022.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Vento, Isak (2019). Poliittinen luottamus – käsitteet, teoriat ja mittaaminen. Teoksessa Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (Eds.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus – Polut, trendit ja kuulut* (s. 18–34). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Kestilä-Kekkonen, E., Koivula, A., & Tiihonen, A. (2022). When trust is not enough. A longitudinal analysis of political trust and political competence during the first wave of the COVID-19 pandemic in Finland. *European Political Science Review*, 14(3), 424–440. <https://doi.org/10.1017/S1755773922000224>
- Kolvani, Palina, Pillai, Shreeya, Edgell, Amanda B., Grahn, 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
- Korvela, Paul-Erik, & Vento, Isak (2021). Luottamuksen kääntöpuoli: poliittisen epäluottamuksen typologia ja teoreettinen viitekehys. *Politiikka*, 63(1). <https://doi.org/10.37452/politiikka.97361>
- Lenton, Timothy M., Boulton, Chris A. & Scheffer, Marten (2022). Resilience of countries to COVID-19 correlated with trust. *Scientific Reports*, 12(1), 75. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-03358-w>
- Levi, Margaret & Stoker, Laura (2000). Political Trust and Trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>
- Marien, Sofie & Hooghe, Marc (2011). Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50(2), 267–291. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2010.01930.x>
- 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>
- Metelinen, Sami (2021). Kansakunnan kivijalka – Pandemiassakin suomalainen luottaa presidenttiin, poliisiin ja puolustusvoimiin. *EVA Analyysi no. 95*, 8.6.2021. Haettu osoitteesta https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/06/no_95.pdf
- Mishler, William & Rose, Rrichard (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies*, 34(1), 30–62. <https://doi.org/10.1177/0010414001034001002>
- Mueller, John E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review*, 64(1), 18–34. <https://doi.org/10.2307/1955610>
- Muhonen, Teemu & Keski-Heikkilä, Anni (2020). Kiuru: Uudellamaalla ei ole tehty kaikkia hallituksen suosittamia rajoituksia – kutsui Vapaavuoren ja muut johtajat kokoukseen tiistaiksi. *Helsingin Sanomat*, 23.11.2020. Haettu sivulta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007637245.html> 11.10.2022.
- Nalbantoglu, Minna (2021). Tyytyväisyys Sanna Mariniin koronaepidemian hoidossa väheni kymmenen prosenttiyksikköä. *Helsingin Sanomat*, 16.12.2021 Haettu sivulta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008478714.html> 11.10.2022.
- Nannestad, Peter (2008). What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything? *Annual*

- Review of Political Science*, 11, 413–436. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135412>
- 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>
- Nicholls, Keith & Picou, Steven (2013). The impact of Hurricane Katrina on trust in government. *Social Science Quarterly*, 94(2), 344–361. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2012.00932.x>
- Niemikari, Risto & Raunio, Tapio (2022). Centralized leadership, ministerial dominance, and improvised instruments: The governance of COVID in Finland. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 99(2). <https://doi.org/10.7577/nat.4888>
- Norman, Geoff (2010). Likert scales, levels of measurement and the “laws” of statistics. *Advances in Health Sciences Education*, 15(5), 625–632. <https://doi.org/10.1007/s10459-010-9222-y>
- Norris, Pippa (2017). The conceptual framework of political support. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 19–32). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2021). *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland. Building Trust in Public Institutions*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>
- Oksanen, Atte, Kaakinen, Markus, Latikka, Rita, Savolainen, Iina, Savela, Nina & Koivula, Aki (2020). Regulation and trust: 3-month follow-up study on COVID-19 mortality in 25 European countries. *JMIR Public Health and Surveillance*, 6(2), e19218. <https://doi.org/10.2196%2F19218>
- Pagliari, Stefano, Sacchi, Simona, Pacilli, Maria Giuseppina, Brambilla, Marco, Lionetti, Francesca, Bettache, Karim, Bianchi, Mauro, ... Zubieta, Elena (2021). Trust predicts COVID-19 prescribed and discretionary behavioral intentions in 23 countries. *PLoS one*, 16(3), e0248334. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0248334>
- Pak, Anton, McBryde, Emma, & Adegboye, Oyelola A. (2021). Does high public trust amplify compliance with stringent COVID-19 government health guidelines? A multi-country analysis using data from 102,627 individuals. *Risk Management and Healthcare Policy*, 14, 293–302. <https://doi.org/10.2147%2FRMHP.S278774>
- Puranam, Phanish & Vanneste, Bart S. (2009). Trust and governance: Untangling a tangled web. *Academy of Management Review*, 34(1), 11–31. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.35713271>
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raevaara, Tiina (2022). Jatkuvat kriisit syövät luottamusta. *Suomen Kuvalehti* 40/2022, 50.
- Rajamäki, Tiina (2021). Suomessa on Euroopan toiseksi vähiten koronapotilaita tehohoidossa 18 Euroopan maan vertailussa – Tšekin potilastulva on ylivoimaisesti pahin, Virossakin tilanne on tiukka. *Helsingin Sanomat*, 30.3.2021. Haettu osoitteesta <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007889534.html> 5.2.2023.
- Roth, Felix, Nowak-Lehmann, Felicitas D. & Otter, Thomas (2013). *Crisis and Trust in National and European Union Institutions — Panel Evidence for the EU, 1999 to 2012*. EUI Working Paper RSCAS 2013/31. Badia Fiesolana: European University Institute.
- Schraff, Dominik (2021). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European Journal of Political Research*, 60(4), 1007–1017. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>
- Seyd, Ben & Bu, Feifei (2022). Perceived risk crowds out trust? Trust and public compliance with coronavirus restrictions over the course of the pandemic. *European Political Science Review*, 14(2), 155–170. <https://doi.org/10.1017/S1755773922000078>
- Sibley, Chris G., Greaves, Lara M., Satherley, Nicole, Wilson, Marc S., Overall, Nickola C., Lee, Carol. H. J., ... & Barlow, Fiona K. (2020). Effects of the COVID-19 pandemic and nationwide lockdown on trust, attitudes toward government, and well-being. *American Psychologist*, 75(5), 618. <http://dx.doi.org/10.1037/amp0000662>
- Siltala, Juha (2022). *Pandemia. Kiihdytysajon äkkijarrutuksesta uuteen normaaliin*. Helsinki: Otava.
- South, Laura, Saffo, David, Vitek, Olga, Dunne, Cody & Borkin, Michelle A. (2022). Effective Use of Likert Scales in Visualization Evaluations: A Systematic Review. *Computer Graphics Forum*, 41, 43–55. <https://doi.org/10.1111/cgf.14521>
- STM (2020a). *Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet lentokentillä, satamissa ja muilla rajanylityspaikoilla*. Muistio 12.8.2020. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/20764066/artuntatautilain+mukaiset+toimenpiteet+lentokentilla%20satamissa+ja+muilla+rajanylityspaikoilla.pdf/cb9aec43-b972-adf9-32b4-d9b52aaddf63/Tartuntatautilain+mukai>

- set+toimenpiteet+lentokentill%C3%A4+_+satamissa+ja+muilla+rajanylityspaikoilla.pdf?t=1597323311841https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-teki-periaatepaatoksen-hybridistrategian-toteuttamisesta-rajaliikenteessa-ja-matkustamisessa 11.10.2022.
- STM (2020b). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset jatkuvat viidessä maakunnassa muuta maata tiukempina – Pohjanmaan muita tiukemmat rajoitukset lieventyvät. *Valtioneuvosto.fi*. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-jatkuvat-viidessa-maakunnassa-muuta-maata-tiukempina-pohjanmaan-muita-tiukemmat-rajoitukset-lieventyvat> 11.10.2022.
- STM (2020c). Sosiaali- ja terveystieteiden ohjeet ja suositukset epidemian leviämisen estämiseksi Uudellamaalla sekä muissa leviämisvaiheen uhatta olevissa maakunnissa. *Stm.fi*, 24.11.2020. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/documents/1271139/38741790/STM+ohjeet+ja+suositukset+uusimaa+ja+levi%C3%A4misvaihe+24112020.pdf/b2815096-0e12-5b9c-54bd-2c77ab867420/STM+ohjeet+ja+suositukset+uusimaa+ja+levi%C3%A4misvaihe+24112020.pdf?t=1653382357786> 11.10.2022.
- STM (2022). Koronavirusepidemiaa koskevat infot ja tilannekuvat. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/korona-tilannekuvat> 9.10.2022.
- Stenvall, Jari, Leskelä, Riikka-Leena, Rannisto, Pasi-Heikki, Tolkki, Helena, Cansel, Anniina, Leponiemi, Ulriika, Johanson, Jan-Erik, Pekkola, Elias & Tupala, Teemu (2022). *Koronajohdaminen Suomessa. Arvio covid-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5>
- Strandberg, Kim (2019). Poliittiset skandaalit ja lyhyen aikavälin vaihtelut poliittisessa luottamuksessa. Teoksessa Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (Eds.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 49–61). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Söderlund, Peter (2019). Poliittinen luottamus vertailevasta näkökulmasta. Teoksessa Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (Eds.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuilut* (s. 35–48). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Sztompka, Piotr (2003). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, New York & Port Melbourne: Cambridge University Press. (Alkuperäisteos julkaistu 2000.)
- Tan, Micah, Straughan, Paulin Tay, & Cheong, Grace (2022). Information trust and COVID-19 vaccine hesitancy amongst middle-aged and older adults in Singapore: A latent class analysis *Approach. Social Science & Medicine*, 296, 114767. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114767>
- THL (2021a). *COVID-19-epidemian hybridistrategian seuranta, viikoittainen tilannearvioraportti. Liite 1. Alueiden epidemiologinen seuranta ja voimassa olevat suositukset ja rajoitukset*. 13.1.2021. Haettu osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140884/Liite%201.%20Alueiden%20epidemiologinen%20seuranta%20ja%20voimassa%20olevat%20suositukset%20ja%20rajoitukset%2013.1.2021.pdf?sequence=6&isAllowed=y> 11.10.2022.
- THL (2021b). *COVID-19-epidemian hybridistrategian seuranta – tilannearvioraportti 7.7.2021*. Haettu osoitteesta <https://stm.fi/documents/1271139/63723956/COVID-19-epidemian+hybridistrategian+seuranta+tilannearvioraportti+7.7.2021.pdf/ab4e930a-c1ef-c97f-791e-54ff0d07012f/COVID-19-epidemian+hybridistrategian+seuranta+tilannearvioraportti+7.7.2021.pdf?t=1625729672488> 11.10.2022.
- THL (2022) Tartuntatautirekisterin COVID-19-tapaukset. Viikoittain. Haettu osoitteesta https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/epirapo/covid19case/fact_epirapo_covid19case?row=dateweek20200101-509030&column=ttr10y-age-444309&fo=1,aineisto päivitetty 22.9.2022
- Thomassen, Jacques, Andeweg, Rudy & van Hann, Caroline (2017). Political trust and the decline of legitimacy debate: a theoretical and empirical investigation into their interrelationship. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 509–525). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Tiihonen, Seppo (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>
- Tilastokeskus (2020a). *Kansalaispulsssi 5_2020*. Tutkimuslause, 2.6.2020. Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulsssi/kansalaispulsssi_5_2020_tutkimuslause.pdf 14.10.2022.

- Tilastokeskus (2020b). *Kansalaispulssi 7_2020*. Tutkimuslste, 30.6.2020. Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulssi/kansalaispulssi_7_2020_tutkimuslste.pdf 14.10.2022.
- Tilastokeskus (2020c). *Kansalaispulssi 9_2020*. Tutkimuslste, 1.9.2020. Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulssi/kansalaispulssi_9_2020_tutkimuslste.pdf 14.10.2022.
- Tilastokeskus (2020d). *Kansalaispulssi 11_2020*. Tutkimuslste, 14.10.2020. Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulssi/kansalaispulssi_11_2020_tutkimuslste.pdf 14.10.2022.
- Tilastokeskus (2020e). *Kansalaispulssi 13_2020*. Tutkimuslste, 25.11.2020. Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/htpalvelut/kansalaispulssi/kansalaispulssi_13_2020_tutkimuslste.pdf 14.10.2022.
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021a). *Kansalaispulssi 1/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 11.3.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3579>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021b). *Kansalaispulssi 3/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 11.3.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3523>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021c). *Kansalaispulssi 5/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 26.4.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3530>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021d). *Kansalaispulssi 7/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 30.6.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3544>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021e). *Kansalaispulssi 9/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 6.10.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3555>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021f). *Kansalaispulssi 11/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 6.10.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3570>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021g). *Kansalaispulssi 13/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 5.11.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3579>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2021h). *Kansalaispulssi 15/2021*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 16.12.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3599>
- Tilastokeskus & Valtioneuvoston kanslia (2022). *Kansalaispulssi 1/2022*. Sähköinen tietoaaineisto. Versio 1.0, 16.12.2021. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (jakaja). <http://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3646>
- Torcal, Mariano (2017). Political trust in Western and Southern Europe. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 418–439). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Warren, Mark E. (2017). What kinds of trust does a democracy need? Trust from the perspective of democratic theory. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 33–52). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Van der Meer, Tom W. G. (2017a). Democratic input, macroeconomic output and political trust. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 270–284). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Van der Meer, Tom W. G. (2017b). Political Trust and the “Crisis of Democracy”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Haettu osoitteesta [https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore-9780190228637-e-77](https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-77) 11.10.2022. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.77>
- Van der Meer, Tom & Hakhverdian, Armen (2017). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 European countries. *Political Studies*, 65(1), 81–102. <https://doi.org/10.1177/0032321715607514>
- Van de Walle, Steven, Van Roosbroek, Steven & Bouckaert, Geert (2008). Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline? *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 47–64. <https://doi.org/10.1177/0020852307085733>
- Weinberg, James (2022). Trust, Governance, and the Covid-19 Pandemic: an explainer using Longitudinal Data from the United Kingdom. *The Political Quarterly*, 93(2), 316–325. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.13131>
- Wong, Catherine M. L. & Jensen, Olivia (2020). The paradox of trust: perceived risk and public compliance during the COVID-19 pandemic in Singapore. *Journal of Risk Research*, 23(7-8),

- 1021–1030. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1756386>
- VNK (2020). *Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi*. 6.5.2020. VNK/2020/57.
- VNK (2022a). *Tiedotteet ja uutiset koronavirustilanteesta*. Valtioneuvosto.fi. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/tiedotteet-ja-uutiset> 9.10.2022.
- VNK (2022b). *Kansalaispulssi – 33. kierros. Verkkokysely 9.3.–14.3.2022. 15–74-vuotiaat mannersuomalaiset*. 17.3.2022. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/49252202/Kansalaispulssi+17.3.2022.pdf/df61ab04-7ad6-9f64-36b7-db203f9831e1/Kansalaispulssi+17.3.2022.pdf?version=1.0&t=1647585224326&download=true> 13.10.2022.
- VNK (2022c). *Kansalaispulssi – 37. kierros. Verkkokysely 10.8.–15.8.2022. 15–74-vuotiaat mannersuomalaiset*. 18.8.2022. Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/49252202/Kansalaispulssi+18.8.2022.pdf/59507bb0-eb27-ccb2-a214-e2e3ce82ed3a/Kansalaispulssi+18.8.2022.pdf?version=1.3&t=1660905512912&download=true> 13.10.2022.
- Yarmol-Matusiak, Erica A., Cipriano, Lauren E. & Stranges, Saverio (2021). A comparison of COVID-19 epidemiological indicators in Sweden, Norway, Denmark, and Finland. *Scandinavian Journal of Public Health*, 49(1), 69–78. <https://doi.org/10.1177/1403494820980264>
- Yuan, Hang, Long, Qinyi, Huang, Guanglv, Huang, Liqin & Luo, Siyang (2022). Different roles of interpersonal trust and institutional trust in COVID-19 pandemic control. *Social Science & Medicine*, 293, 114677. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114677>
- Zmerli, Sonja & Newton, Ken (2017). Objects of political and social trust: scales and hierarchies. Teoksessa Zmerli, Sonja & van der Meer, Tom W. G. (Eds.) *Handbook on Political Trust* (s. 104–124). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing.

LIITE 1. KESKEISET RAJOITUSTOIMENPITEET, VOIMAANASTUMIS- TAI JULKAISUAIKA, SEKÄ TULKINTA RAJOITUKSEN MUUTOKSEN TYYPISTÄ

Voimaan-astumis- tai julkaisuaika	Toimenpide, lyhyt kuvaus ja lähde	Tiukennus tai jatkaminen (+), alueellinen tiukennus (+a), kevennys (-), alueellinen kevennys (-a) tai muu tapahtuma (!)
4.5.2020	Linjaus hybridistrategiasta ja rajoitusten vaiheittaisesta purkamisesta. Valtioneuvosto (2020). Hallitus linjasi suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi ja rajoitusten vaiheittaisesta purkamisesta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-suunnitelmasta-koronakriisin-hallinnan-hybridistrategiaksi-ja-rajoitusten-vaiheittaisesta-purkamisesta 12.10.2022.	-
12.5.2020	Työnantajan mahdollisuus poiketa työaikaa, vuosilomaa ja irtisanomisaikoja koskevista säännöksistä terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa jatketaan Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Työnantajan mahdollisuutta poiketa väliaikaisesti työaikaa, vuosilomaa ja irtisanomisaikoja koskevista säännöksistä jatketaan terveydenhuollossa ja sosiaalitoimessa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/tyonantajan-mahdollisuutta-poiketa-vali aikaisesti-tyoaikaa-vuosilomaa-ja-irtisanomisaikoja-koskevista-saannoksista-jatketaan-terveydenhuollossa-ja-sos Kuntien oikeutta poiketa kiirettömän hoidon ja palvelutarpeen arvioinnin määräajoista jatketaan Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Kunta voi poiketa väliaikaisesti kiirettömän hoidon ja palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräajoista. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/kunta-voi-poiketa-vali aikaisesti-kiirettoman-hoidon-ja-palvelutarpeen-arvioinnin-aloittamisen-maaraajoista 12.10.2022.	+
14.5.2020	Koulutilojen avaaminen, kokoontumisrajoitusten jatkaminen Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). STM ohjeistaa aluehallintovirastoja päättämään koulutilojen hallitusta avaamisesta ja yleisötilaisuuksien rajoituksista. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/stm-ohjeistaa-aluehallintovirastoja-paattamaan-koulutilojen-hallitusta-avaamisesta-ja-yleisotilaisuuksien-rajoituksista 12.10.2022. Työmatkaliikenteen salliminen Schengenin sisärajoilla Sisäministeriö (2020). Työmatkaliikenne sisärajoilla sallitaan ilman vaatimusta työn välttämättömyydestä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/tyomatkaliikenne-sisarajoilla-sallitaan-ilman-vaatimusta-tyon-valttamattomyydesta 12.10.2022.	- / +
1.6.2020	Yleisörajoitusten keventäminen 10 henkilöstä 50 henkilöön Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). STM ohjeistaa aluehallintovirastoja päättämään koulutilojen hallitusta avaamisesta ja yleisötilaisuuksien rajoituksista. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/stm-ohjeistaa-aluehallintovirastoja-paattamaan-koulutilojen-hallitusta-avaamisesta-ja-yleisotilaisuuksien-rajoituksista 12.10.2022. Ravintoloiden avaaminen ja laki ravintolatoiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta – Ravintolat saavat olla auki klo 6-23 ja alkoholijuomia saa anniskella 9-22. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravintolat avataan 1. kesäkuuta – rajoituksilla estetään koronaviruksen tartuntariskiä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravintolat-avataan-1-kesakuuta-rajoituksilla-estetään-koronaviruksen-tartuntariskia Julkisten tilojen avaaminen Kotimaanmatkailun salliminen ohjetasolla Opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö & valtioneuvosto (2020). Muutoksia koronavirusepidemian vuoksi asetettuihin rajoituksiin 1. kesäkuuta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/muutoksia-koronavirusepidemian-vuoksi-asetettuihin-rajoituksiin-1-kesakuuta 12.10.2022.	-

16.6.2020	Poikkeusolojen päättyminen ja valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luopuminen Valtioneuvosto (2020). Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-tiistaina-16-kesakuuta-12.10.2022 .	-
17.6.2020	Hallituksen linjaukset lievennyksistä kokoontumisrajoituksiin (lievennys 1.8. alkaen, purkaminen 1.10. alkaen), ravintolatoiminnan rajoituksiin (lievennys 22.6. alkaen) ja vierailujen välttämisen suosituksen poisto Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö & valtioneuvosto (2020). Hallitus linjasi lievennyksistä kokoontumisrajoituksiin, ravitsemisliikkeiden toimintaan ja vierailukäytäntöihin. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-lievennyksista-kokoontumisrajoituksiin-ravitsemisliikkeiden-toimintaan-ja-vierailukaytantoihin-1-12.10.2022 .	-
18.6.2020	Ilmoitus ravintolarajoitusten poistamisesta 13.7. alkaen Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Osa ravintoloiden ja kahviloiden rajoituksista lakkaa 13. heinäkuuta – osa säilyy 31.8. saakka. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/osa-ravintoloiden-ja-kahviloiden-rajoituksista-lakkaa-13-heinakuuta-osa-sailyy-31-8-saakka-12.10.2022 .	-
22.6.2020	Ravintolajen aukioloaikojen pidentäminen (anniskelu 01, sulku 02, aukeaminen 04) ja lievennyksiä ravintolarajoituksiin. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö & valtioneuvosto (2020). Hallitus linjasi lievennyksistä kokoontumisrajoituksiin, ravitsemisliikkeiden toimintaan ja vierailukäytäntöihin. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-lievennyksista-kokoontumisrajoituksiin-ravitsemisliikkeiden-toimintaan-ja-vierailukaytantoihin-1-12.10.2022 .	-
1.7.2020	Ulkotilaisuuksissa enintään 500 henkilöä tietyin helpotuksin Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö & valtioneuvosto (2020). Hallitus tarkensi linjaustaan ulkotilaisuuksien yleisömääristä 1.7. alkaen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-tarkensi-linjaustaan-ulkotilaisuuksien-yleisomaarista-1-7-alkaen-12.10.2022 .	-
13.7.2020	Sisärajavalvonnan ja ulkorajavalvonnan poistaminen tietyin ilmaantuvuusluvun maiden osalta ja ulkorajavalvonnan poistaminen tietyjen maiden osalta Sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö & valtioneuvosto (2020). Hallitus linjasi neuvottelussaan sisärajavalvonnasta ja matkustusrajoituksista. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-neuvottelussaan-sisarajavalvonnasta-ja-matkustusrajoituksista-12.10.2022 . Ravintolarajoitusten poistaminen tietyiltä osin Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Osa ravintoloiden ja kahviloiden rajoituksista lakkaa 13. heinäkuuta – osa säilyy 31.8. saakka. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/osa-ravintoloiden-ja-kahviloiden-rajoituksista-lakkaa-13-heinakuuta-osa-sailyy-31-8-saakka-12.10.2022 .	-
1.8.2020	Etätyösuositusten päättyminen Yli 500 henkilön kokoontumiset myös sisätiloissa tietyin ohjeiden mukaan Valtioneuvosto (2020). Koronavirusrajoitusten tilanne muuttuu 1.8. alkaen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/koronavirusrajoitusten-tilanne-muuttuu-1-8-alkaen-12.10.2022 .	-
11.8.2020	500 henkilön kokoontumisrajoituksen jatkaminen 30.9. asti Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ohje, 24.8.2020, rajoitetoimenpiteet. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/21429433/AVI+kirje+240820.pdf/45077da8-2c62-1fb8-00d2-1bdf57670534/AVI+kirje+240820.pdf?t=1598276530245 12.10.2022.	+
13.8.2020	Etätyösuositusten alueellistaminen Toimintamalli rajoille riskimaista saapuville Maskisuositus Valtioneuvosto (2020). Hallitus teki periaatepäätökset maskisuosituksesta ja etätyöstä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-teki-periaatepaatokset-maskisuosituksesta-ja-etatyosta-12.10.2022 .	!

18.8.2020	Parasetamolin ja deksametasonin myynnin rajoittaminen Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Parasetamoliat tai deksametasonia sisältävien lääkkeiden myyntiä rajoitetaan saatavuuden ja riittävyyden varmistamiseksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/parasetamoliat-tai-deksametasonia-sisaltavien-laakkeiden-myyntia-rajoitetaan-saatavuuden-ja-riittavyyden-varmistamiseksi 12.10.2022.	+
27.8.2020	Ravintolarajoitusten jatkaminen istumapaikkavaatimuksen ja ohjeistusvaatimuksen osalta Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravintoloiden koronarajoitukset pysyvät ennallaan. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravintoloiden-koronarajoitukset-pysyvat-ennallaan-12.10.2022 .	+
31.8.2020	Koronavilkun julkaisu Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). STM ja THL tiedottavat. Koronavilkku on nyt julkaistu – lataa sovellus puhelimeesi! <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronavilkku-on-nyt-julkaistu-lataa-sovellus-puhelimeesi-12.10.2022 .	!
1.10.2020	Ravintoloiden aukiolo- ja anniskeluajkojen rajoittaminen voimaan Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö & valtioneuvosto (2020). Hallitus linjasi ravitsemisliikkeiden toiminnan väliaikaisesta rajoittamisesta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-ravitsemisliikkeiden-toiminnan-valiaikaisesta-rajoittamisesta-12.10.2022 .	+
11.10.2020	Ravintoloiden aukiolo- ja anniskeluajkojen tiukempi rajoittaminen voimaan Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kanta-Hämeen, Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan maakunnissa Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeille muuta maata tiukemmat rajoitukset voimaan kuudella alueella. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeille-muuta-maata-tiukemmat-rajoitukset-voimaan-kuudella-alueella-12.10.2022 .	+a
23.10.2020	Valtakunnallinen etätyösuositus sekä epidemiatilanteeseen perustuvat tiukemmat ei-sitovat suositukset alueille. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvosto & valtiovarainministeriö (2020). Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtakunnallisista ja alueellisista suosituksista koronaviruksen leviämisen estämiseksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtioneuvosto-teki-periaatepaatoksen-valtakunnallisista-ja-alueellisista-suosituksista-koronaviruksen-leviamisen-estamiseksi-12.10.2022 .	+
29.10.2020	Ravintolarajoituksiin liittyvän tartuntatautilain 58a § voimassaolon jatkaminen 28.2.2021 asti Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden yleiset velvollisuudet epidemiatilanteessa jatkuvat helmikuun loppuun 2021. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-yleiset-velvollisuudet-epidemiatilanteessa-jatkuvat-helmikuun-loppuun-2021-12.10.2022 .	+
29.10.2020	Lievennyksiä ravintolarajoituksiin muiden kuin pääasiallisesti alkoholijuomia tarjoavien ravintoloiden osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden rajoituksille joustoa alueen epidemiatilanteen ja ravintolan pääasiallisen toiminnan mukaan. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksille-joustoa-alueen-epidemiatilanteen-ja-ravintolan-paaasiallisen-toiminnan-mukaan-12.10.2022 .	-
20.11.2020	Ravintolarajoitusten jatkaminen 20.11. alkaen Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan maakunnissa, ja Pohjanmaan rajoitusten muuttaminen linjaan muiden kiihtymisvaiheen maakuntien kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset jatkuvat viidessä maakunnassa muuta maata tiukempina – Pohjanmaan muita tiukemmat rajoitukset lieventyvät. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-jatkuvat-viidessa-maakunnassa-muuta-maata-tiukempina-pohjanmaan-muita-tiukemmat-rajoitukset-lieventyvat-12.10.2022 .	+a
24.11.2020	STM:n ohje Uudellemaalle ja muille leviämisvaiheen uhassa oleville alueille Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). STM ohjeistaa alueita toimissa koronavirusepidemian leviämisen estämiseksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/stm-ohjeistaa-alueita-toimissa-koronavirusepidemian-leviamisen-estamiseksi-13.10.2022 .	+

26.11.2020	Ravintolarajoitusten tiukentuminen Uudellamaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Uudellamaalla ravitsemisliikkeiden rajoitukset tiukkenevat – öisiin aukioloaikoihin muutoksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uudellamaalla-ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-tiukkenevat-öisiin-aukioloaikoihin-muutoksia 13.10.2022.	+a
5.12.2020	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Kanta-Hämeessä, Päijät-Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Pohjois-Pohjanmaalla 5.12. alkaen ja rajoitusten jatkuminen Uudellamaalla. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset tiukkenevat useassa maakunnassa epidemiatilanteen vuoksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-tiukkenevat-useassa-maakunnassa-epidemiatilanteen-vuoksi 13.10.2022.	+a
12.12.2020	Ravintolarajoitusten jatkaminen 28.2.2021 asti ja ravintolarajoitusten tiukentaminen Varsinais-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Lapin maakuntien sekä Etelä-Savon sairaanhoitopiirin alueella. Lapin alueella rajoitukset määrättiin matkailusesonkiin varautumiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset jatkuvat 28.2.2021 saakka – rajoituksia myös Lapin ravitsemisliikkeille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-jatkuvat-28.2.2021-saakka-rajoituksia-myos-lapin-ravitsemisliikkeille 13.10.2022.	+a
18.12.2020	STM:n ohjauskirje alueille: suositellaan harkitsemaan ottamaan käyttöön kaikki hybridistrategian suositusten toimenpiteet kiihtymisvaiheessa tai sen uhassa sekä leviämisvaiheessa tai sen uhassa olevilla alueilla. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Epidemian leviämisen estäminen kiihtymis- ja leviämisvaiheessa tai sen niiden uhassa olevissa maakunnissa. Kirje 18.12.2020. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/21429433/STM+kirje+alueille+181220.pdf/fedecae3-e5b4-3a66-800f-1ea57b0ebf83/STM+kirje+alueille+181220.pdf?t=1634108745930 13.10.2022.	+
23.12.2020	Leviämisvaiheen ravintolarajoitukset käyttöön Ahvenanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden tiukimmat rajoitukset voimaan myös Ahvenanmaalla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-tiukimmat-rajoitukset-voimaan-myos-ahvenanmaalla 13.10.2022.	+a
23.12.2020	Etätyösuositusta jatketaan Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ministeriöt tarkastelivat valtakunnallisen etätyösuosituksen voimassaoloa – perusteet voimassaololle ovat edelleen vahvat. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ministeriot-tarkastelivat-valtakunnallisen-etatyosuosituksen-voimassaoloa-perusteet-voimassaololle-ovat-edelleen-vahvat 13.10.2022.	+
27.12.2020	Ensimmäisten koronarokotteiden antaminen Suomessa Valtioneuvosto (2020). EU-maat aloittivat koronarokotukset. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/eu-maat-aloittivat-koronarokotukset 13.10.2022.	!
29.12.2020	STM:n ohjauskirje kuntiin ja alueille päivitetystä hybridistrategian toimintasuunnitelmasta Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). STM:n ohjauskirje kuntiin ja alueille päivitetystä hybridistrategian toimintasuunnitelmasta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/stm-n-ohjauskirje-kuntiin-ja-alueille-paivitetysta-hybridistrategian-toimintasuunnitelmasta 13.10.2022	!
4.2.2021	Tartuntatautilain ravintolarajoituksia koskevan pykälän voimassaolon jatkaminen 30.6.2021 asti; eduskunnan hyväksyntä 26.2.2021 Tiukennuksia rajoitukseen Pohjanmaalla ja Itä-Savossa, Ahvenanmaalla lievennyksiä Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia koskevan tartuntatautilain määräämisen pykälän voimassaolo jatkuu kesäkuun loppuun 2021. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-koskevan-tartuntatautilain-maaraaikaisen-pykalan-voimassaolo-jatkuu-kesakuun-loppuun-2021 Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia jatketaan 30.6.2021 asti. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-jatketaan-30.6.2021-asti 26.2.2021.	+a/-a

25.2.2021	<p>Tiukennuksia rajoituksiin: 7 alueella käyttöön leviämisen vaiheen tiukimmat rajoitukset heti, ja samojen toimien käyttöönoton suosittaminen yhdeksällä kiihtymisvaiheen alueella.</p> <p>Lisäksi tiedotettiin peruskoulun yläluokkien siirtymisestä etäopetukseen 8.3. alkaen kiihtymis- ja leviämisen vaiheen alueilla sekä hallituksen valmiudesta todeta poikkeusolot Valtioneuvosto (2021). Hallitus linjasi siirtymisestä välittömästi koronaepidemian torjunnan tasolle kaksi, hallitus valmis ottamaan poikkeusolot käyttöön. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-siirtymisesta-valittomasti-koronaepidemian-torjunnan-tasolle-kaksi-hallitus-valmis-ottamaan-poikkeusolot-kayttoon 13.10.2022.</p>	+
26.2.2021	<p>Tiukennuksia ravintolarajoituksiin</p> <p>Jo voimassa olevien alueellisten ravintolarajoitusten lisäksi Satakunnassa otettiin käyttöön asiakasmäärien rajoitukset ja Satakunnassa ja Ahvenanmaalla rajoitettiin ravintoloiden aukioloaika. Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia koskeva asetus annettu. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-koskeva-asetus-annettu 13.10.2022.</p>	+
1.3.2021	<p>Poikkeusolot. Hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa poikkeusolojen olevan voimassa 1.3.2021 alkaen. Valtioneuvosto (2021). Suomessa vallitsevat poikkeusolot. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/suomessa-vallitsevat-poikkeusolot-1 13.10.2022.</p>	+
8.3.2021	<p>Peruskoulun yläluokat etäopetukseen Valtioneuvosto (2021). Hallitus linjasi siirtymisestä välittömästi koronaepidemian torjunnan tasolle kaksi, hallitus valmis ottamaan poikkeusolot käyttöön. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-linjasi-siirtymisesta-valittomasti-koronaepidemian-torjunnan-tasolle-kaksi-hallitus-valmis-ottamaan-poikkeusolot-kayttoon 13.10.2022.</p>	+
9.3.2021	<p>Ravintoloiden sulkeminen voimaan leviämisen- ja kiihtymisvaiheen alueilla Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Ravintolat sulkeutuvat asiakkailta 9. maaliskuuta maakunnissa, joissa epidemiatilanne on vakavin. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ravintolat-sulkeutuvat-asiakkailta-9-maaliskuuta 13.10.2022.</p>	+
13.3.2021	<p>Leviämisen vaiheen rajoitukset käyttöön perustasolla ja kiihtymisvaiheessa olevilla alueilla, eli alueilla, joissa ravintolat saavat olla auki. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Uusi asetus ravitsemisliikkeiden rajoituksista voimaan 13.3. lukien. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uusi-asetus-ravitsemisliikkeiden-rajoituksista-voimaan-13-3-lukien 13.10.2022.</p>	+
23.3.2021	<p>Hallituksen esitys ravintoloiden sulun jatkamisesta 18.4. asti; hyväksyttiin eduskunnassa 28.3. Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Hallitus esittää: Ravintoloiden sulku jatkuu 18.4. saakka. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hallitus-esittaa-ravintoloiden-sulku-jatkuu-18-4-saakka 13.10.2022.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Ravintolat kiinni asiakkailta 18.4. asti lähes koko maassa vakavan tautitilanteen vuoksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ravintolat-kiinni-asiakkailta-18-4-lahes-koko-maassa-vakavan-tautitilanteen-vuoksi 13.10.2022</p>	+
24.3.2021	<p>Ehdotus hallituksen esitykseksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta julkiseksi 24.3.2021 julkaistiin luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta.</p> <p>Valtioneuvosto (2021). Ehdotus hallituksen esitykseksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta julki. <i>Valtioneuvosto.fi</i>. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/ehdotus-hallituksen-esitykseksi-liikkumisvapauden-ja-lahikontaktien-valiaikaisesta-rajoittamisesta-julki 13.10.2022.</p>	!

25.3.2021	Hallituksen esitys liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta eduskuntaan. Valtioneuvosto (2021). Hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-antoi-eduskunnalle-lakiesityksen-liikkumisvapauden-ja-lahikontaktien-valiakaisesta-rajoittamisesta 13.10.2022.	!
29.3.2021	Ravintoloiden sulkeminen Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa; ravintoloiden avaaminen Ahvenanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Lapissa Kittilän kuntaa lukuun ottamatta. Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Ravintolat kiinni asiakkailta 18.4. asti lähes koko maassa vakavan tautitilanteen vuoksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ravintolat-kiinni-asiakkailta-18.4.-lahes-koko-maassa-vakavan-tautitilanteen-vuoksi 13.10.2022.	+a/-a
31.3.2021	Tartuntatautilain määräaikaisten pykälien 58 d ja 58 g muuttaminen siten, että alle 10 henkilön käyttöön tarkoitettuja sisätiloja ja alle 50 henkilön käyttöön tarkoitettuja ulkotiloja voidaan sulkea. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Tartuntatautilain muutos mahdollistaa kaikenkokoisten tilojen sulkemisen koronaepidemian vuoksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/tartuntatautilain-muutos-mahdollistaa-kaikenkokoisten-tilojen-sulkemisen-koronaepidemian-vuoksi 13.10.2022.	+
31.3.2021	Hallitus peruutti esityksen liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. Valtioneuvosto (2021). Hallitus peruutti esityksensä liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-peruutti-esityksensa-liikkumisvapauden-ja-lahikontaktien-valiakaisesta-rajoittamisesta 31.3.2021.	!
9.4.2021	Ravintolojen sulun päätyminen Kittilässä ja Pohjois-Pohjanmaalla Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). Ravintolat kiinni asiakkailta 18.4. asti suuressa osassa maata – sulku päättyy Kittilässä ja Pohjois-Pohjanmaalla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/ravintolat-kiinni-asiakkailta-18.4.-asti-suuressa-osassa-maata-sulku-paatty-y-kittilassa-ja-pohjois-pohjanmaalla 13.10.2022.	-a
19.4.2021	Ravintoloiden avaaminen alueilla, jossa ne olivat olleet suljettuina Tartuntatautilain ravintolarajoituksia koskevien muutosten tuleminen voimaan. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Tartuntatautilain muutokset rajoittavat ravitsemisliikkeiden toimintaa sulkutilan jälkeen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/tartuntatautilain-muutokset-rajoittavat-ravitsemisliikkeiden-toimintaa-sulkutilan-jalkeen 16.4.2021.	-
23.4.2021	Kevennyksiä ravintolarajoituksiin Keski-Suomen maakunnassa ja Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä, Satakunnan, Kanta-Hämeen ja Pohjanmaan maakunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö & valtioneuvosto (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia muutettiin useilla alueilla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-muutettiin-useilla-alueilla 13.10.2022.	-a
27.4.2021	Poikkeusolojen päätyminen Valtioneuvosto (2021). Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät 27. huhtikuuta. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattyvat-27-huhtikuuta 13.10.2022.	!
29.4.2021	Ravintolarajoitusten keventäminen Pohjanmaalla ja Satakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia kevennetään Pohjanmaalla ja Satakunnassa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-kevennetaan-pohjanmaalla-ja-satakunnassa 29.4.2021.	-a
6.5.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisista toimenpidetasoista ja rajoituksista luopumisesta. Vaatii vielä STM:n päätöksen. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Koronaepidemian torjunnassa painotetaan jatkossa alueellisia rajoituksia ja suosituksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronaepidemian-torjunnassa-painotetaan-jatkossa-alueellisia-rajoituksia-ja-suosituksia 13.10.2022.	-a
7.5.2021	Ravintolarajoitusten keventäminen Kymenlaaksossa ja Itä-Savon sairaanhoitopiirin alueella. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia Kymenlaaksossa ja Itä-Savon sairaanhoitopiirin alueella 7.5. lukien. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-kymenlaaksossa-ja-ita-savon-sairaanhoitopiirin-alueella-7.5.-lukien 6.5.2021.	-

10.5.2021	STM:n päätös valtakunnallisista toimenpidetasoista luopumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Valtakunnallisia koronarajoituksia lievennetään - suurimmat muutokset kiihtymisvaiheessa oleville alueille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtakunnallisia-koronarajoituksia-lievennetaan-suurimmat-muutokset-kiihtymisvaiheessa-oleville-alueille 13.10.2022.	-
13.5.2021	Ravintolarajoitusten lieventäminen ”lähes koko maassa”, mutta alueen tilanteesta riippuen edelleen perustason, kiihtymisvaiheen ja leviämisvaiheen rajoituksia. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin kevennyksiä lähes koko maassa 13.5. lukien. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-kevennyksia-lahes-koko-maassa-13.5.-lukien 13.10.2022.	-
21.5.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Kanta-Hämeen ja Keski-Pohjanmaan maakunnissa, Etelä-Karjalan maakunnassa rajoitusten keventäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen ja Keski-Pohjanmaan maakuntiin 21.5. lukien. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-etela-karjalan-kanta-hameen-ja-keski-pohjanmaan-maakuntiin-21.5.-lukien 13.10.2021	+a/-a
31.5.2021	Taruntatautilain määräaikaisten säännösten voimassaolon jatkaminen 31.12.2021 asti Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Tartuntatautilain väliaikaisen pykälän voimassaoloa jatketaan vuoden loppuun. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/taruntatautilain-valiaikaisten-pykalien-voimassaoloa-jatketaan-vuoden-loppuun-13.10.2022 .	+
4.6.2021	Ravintolarajoitusten kevennyksiä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä sekä Etelä-Karjalan ja Varsinais-Suomen maakunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin kevennyksiä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella sekä Etelä-Karjalan ja Varsinais-Suomen maakunnissa 4.6. lukien. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-kevennyksia-lansi-pohjan-sairaanhoitopiirin-alueella-seka-etela-karjalan-ja-varsinais-suomen-maakunnissa-4.6.-lukien 13.10.2022.	-a
9.6.2021	Ravintolarajoitusten kevennyksiä: perus- ja kiihtymisvaiheilta pois tanssi- ja laulukielto sekä aukiolo- ja anniskeluaikojen kevennyksiä. Keski-Pohjanmaan siirtyminen leviämisvaiheesta kiihtymisvaiheelle. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin kevennyksiä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-kevennyksia-13.10.2022 .	- / -a
11.6.2021	Ravintolarajoitusten keventäminen Pirkanmaalla, Kymenlaaksossa ja Uudellamaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia kevennetään Pirkanmaalla ja Kymenlaaksossa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-kevennetaan-pirkanmaalla-ja-kymenlaaksossa Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Uudenmaan ravintolarajoituksia kevennetään – kevennykset voimaan 11.6. klo 18. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uudenmaan-ravintolarajoituksia-kevennetaan-kevennykset-voimaan-11.6.-klo-18 13.10.2022.	-a
18.6.2021	Ravintolarajoitusten keventäminen Päijät-Hämeessä, Kanta-Hämeessä, Varsinais-Suomessa ja Keski-Pohjanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia kevennetään Päijät-Hämeessä, Kanta-Hämeessä, Varsinais-Suomessa ja Keski-Pohjanmaalla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-kevennetaan-paijat-hameessa-kanta-hameessa-varsinais-suomessa-ja-keski-pohjanmaalla-14.10.2022 .	-a
23.6.2021	Ravintolarajoitusten keventäminen siten, että asiakasmäärien, anniskeluaikojen ja aukioloaikojen rajoitukset poistetaan perustasolta. Päijät-Hämeessä ja Kanta-Hämeessä kevennetään ravintolarajoituksia. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia kevennetään edelleen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-kevennetaan-edelleen-13.10.2022 .	- / -a

30.6.2021	Onnettomuustutkimuksen tutkintaselostuksen valmistuminen vuoden 2020 alun hallintotoimista Oikeusministeriö (2021). Ministeri Henriksson: Onnettomuustutkintakeskuksen havainnoista on käytävä perusteellinen keskustelu. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/ministeri-henriksson-onnettomuustutkintakeskuksen-havainnoista-on-kaytava-perusteellinen-keskustelu 13.10.2022.	!
24.7.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Kymenlaakson, Pirkanmaan, Päijät-Hämeen, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnissa Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Rajoituksia ravitsemisliikkeiden aukioloaikoihin useissa maakunnissa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/rajoituksia-ravitsemisliikkeiden-aukioloaikoihin-useissa-maakunnissa 13.10.2022.	+a
31.7.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Kainuun, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Savon ja Satakunnan maakunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Muutoksia ravitsemisliikkeiden rajoituksiin useissa maakunnissa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/muutoksia-ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-useissa-maakunnissa 13.10.2022.	+a
8.8.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kymenlaakson, Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Karjalan, Pohjanmaan maakunnissa sekä pääkaupunkiseudun kaupungeissa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Uusia ravitsemisliikerajoituksia alueille – kolme maakuntaa ja pääkaupunkiseutu leviämävaiheeseen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uusia-ravitsemisliikerajoituksia-alueille-kolme-maakuntaa-ja-paakaupunkiseutu-leviamisvaiheeseen 13.10.2022.	+a
14.8.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Keski-Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Rovaniemen kaupungissa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Valtioneuvosto päätti uusista ravitsemistoiminnan rajoituksista alueille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtioneuvosto-paatti-uusista-ravitsemistoiminnan-rajoituksista-alueille 13.10.2022.	+a
15.8.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Satakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Valtioneuvosto päätti uusista ravitsemistoiminnan rajoituksista alueille – Satakunta leviämävaiheeseen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtioneuvosto-paatti-uusista-ravitsemistoiminnan-rajoituksista-alueille-satakunta-leviamisvaiheeseen 13.10.2022.	+a
22.8.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Uudellamaalla, Etelä-Karjalassa ja Etelä-Savossa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uusia-rajoituksia-ravitsemisliikkeille-useissa-maakunnissa 13.10.2022.	+a
26.8.2021	Etätyösuositusten jatkaminen 30.9. asti kiihtymis- ja leviämävaiheen alueille. Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtiovarainministeriö (2021). Etätyösuositus jatkuu syyskuun loppuun kiihtymis- ja leviämävaiheen alueille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10623/etatyosuositus-jatkuu-syyskuun-loppuun-kiihtymis-ja-leviamisvaiheen-alueilla 13.10.2022.	+
29.8.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Pohjanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset – Pohjanmaa siirtyy leviämävaiheeseen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-pohjanmaa-siirtyy-leviamisvaiheeseen 13.10.2022	+a
5.9.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Etelä-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla, aukiolo- ja anniskelurajoitusten purkaminen Ahvenanmaalla. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Valtioneuvosto on päättänyt uusista ravitsemisliikkeiden rajoituksista alueille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/valtioneuvosto-on-paattanut-uusista-ravitsemisliikkeiden-rajoituksista-alueille 13.10.2022.	+a/-a
6.9.2021	Ravintolarajoitusten lieventäminen Satakunnassa ja Rovaniemellä Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia – Satakunnan ja Rovaniemen rajoitukset lievenevät. Valtioneuvosto.fi. Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-satakunnan-ja-rovaniemen-rajoitukset-lievenevat 13.10.2022.	-a

9.9.2021	Ravintolarajoitusten poistuminen Keski-Suomen maakunnassa Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia – rajoitukset poistetaan käytöstä Keski-Suomessa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-rajoitukset-poistetaan-kaytosta-keski-suomessa 13.10.2022.	-a
16.9.2021	Ravintolarajoitusten kevennyksiä: aukiolo- ja anniskeluajoja pidennetään tunnilla, perustasolla ei vaatimusta omasta istumapaikasta jokaiselle asiakkaalle. Pohjois-Karjalassa ravintolarajoitusten lievennyksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia kevennetään. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-kevennetaan 13.10.2022	-/-a
17.9.2021	Ravintolarajoitusten kevennyksiä Etelä-Pohjanmaalla, ravintolarajoitusten poistaminen Kainuussa ja Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä anniskelu- ja aukioloaikojen osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Uusia kevennyksiä ravitsemisliikkeiden rajoituksiin alueille. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/uusia-kevennyksia-ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-alueille 13.10.2022.	-a
24.9.2021	Ravintolarajoitusten kevennyksiä Kymenlaaksossa ja Pirkanmaalla, rajoitusten poistaminen asiakasmäärän sekä anniskelu- ja aukioloaikojen osalta Pohjois-Pohjanmaalla, kiristäminen Satakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia 13.10.2022.	-a/+a
1.10.2021	Kiihtymis- ja leviämisvaiheen rajoitusten keventäminen; Uusimaa pois leviämisvaiheen rajoituksista muuten kuin Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia – kiihtymis- ja leviämisvaiheen rajoituksia kevennetään. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-kiihtymis-ja-leviamisvaiheen-rajoituksia-kevennetaan 13.10.2022.	-/-a
8.10.2021	Ravintolarajoitusten poistaminen Etelä-Karjalassa; kiristäminen Päijät-Hämeessä. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-1 13.10.2022.	-a/+a
15.10.2021	Ravintolarajoitukset käyttöön Keski-Pohjanmaan maakunnassa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia – Keski-Pohjanmaalla otetaan käyttöön ravintolarajoitukset. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-keski-pohjanmaalla-otetaan-kayttoon-ravintolarajoitukset 13.10.2022.	+a
15.10.2021	Valtakunnallisen etätyösuosituksen päättäminen Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtiovarainministeriö (2021). Valtakunnallinen etätyösuositus päättyy lokakuun puolivälissä – työpaikoilla voidaan alkaa valmistautua etä- ja läsnätyön yhdistämiseen. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10623/valtakunnallinen-etatyosuositus-paattyy-lokakuun-puolivalissa-tyopaikoilla-voidaan-alkaa-valmistautua-eta-ja-lasnatyon-yhdistamiseen 13.10.2022.	-
16.10.2021	Koronapassin käyttöönotto vaihtoehtona ravintoloiden ja tapahtumien rajoituksille. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö & työ- ja elinkeinoministeriö (2021). STM, OKM ja TEM tiedottavat. Koronapassi voidaan ottaa käyttöön, maahantulosäännösten voimassaoloa jatketaan. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronapassi-voidaan-ottaa-kayttoon-maahantulosaaennosten-voimassaoloa-jatketaan 15.10.2022.	!
22.10.2021	Ravintolarajoitukset käyttöön Etelä-Pohjanmaalla ja Uudellamaalla. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin muutoksia – Etelä-Pohjanmaalla ja koko Uudellamaalla otetaan käyttöön ravintolarajoitukset. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-muutoksia-etela-pohjanmaalla-ja-koko-uedellamaalla-otetaan-kayttoon-ravintolarajoitukset 13.10.2022.	+a

28.10.2021	Ravintolarajoitusten jatkaminen 15.11. asti. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoitukset jatkuvat 15.11. saakka. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoitukset-jatkuvat-15.11.-saakka 13.10.2022.	+
5.11.2021	Ravintolarajoitusten käyttöönotto Kymenlaaksossa. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Muutoksia ravitsemisliikkeiden rajoituksiin. Kymenlaaksossa otetaan käyttöön ravintolarajoitukset. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/muutoksia-ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-kymenlaaksossa-otetaan-kayttoon-ravintolarajoitukset 13.10.2022.	+a
17.11.2021	Ravintolarajoitukset mahdollistavan asetuksen voimassaolon jatkaminen 31.12.2022 loppuun saakka; ravintolarajoitukset käyttöön Pohjois-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Kanta-Hämeen maakunnissa sekä Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirissä. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksia jatketaan vuoden loppuun saakka. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksia-jatketaan-vuoden-loppuun-saakka 13.10.2022.	+ / +a
28.11.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden rajoituksiin tiukennuksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-rajoituksiin-tiukennuksia 13.10.2022.	+
2.12.2021	Etätyösuositus leviämisalueille toistaiseksi Sosiaali- ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö (2021). Hallitus suosittelee etätyötä leviämisalueille toistaiseksi. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/10623/hallitus-suosittelee-etatyota-leviamisalueille-toistaiseksi 14.10.2022.	+
4.12.2021	Ravintolarajoitusten kiristäminen Keski-Suomen maakunnassa ja Rovaniemen kaupungissa Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Leviämisalueen rajoitukset otetaan käyttöön uusilla alueilla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/leviamisalueen-rajoitukset-otetaan-kayttoon-uusilla-alueilla 14.10.2022.	+a
5.12.2021	Ravintolarajoitusten tiukentaminen Ahvenanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ahvenanmaalla otetaan käyttöön leviämisalueen rajoitukset. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ahvenanmaalla-otetaan-kayttoon-leviamisalueen-rajoitukset 14.10.2022.	+a
18.12.2021	Ravintolarajoitusten kiristäminen Lapin maakunnassa ja Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Leviämisalueen rajoitukset otetaan käyttöön koko Lapin maakunnassa ja Etelä-Savon sairaanhoitopiirissä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/leviamisalueen-rajoitukset-otetaan-kayttoon-koko-lapin-maakunnassa-ja-etela-savon-sairanhoitopiirissa 14.10.2022.	+a
22.12.2021	Tartuntatautilain väliaikaisten säädösten voimassaolon jatkaminen 30.6. asti. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Tartuntatautilain väliaikaisten pykäliden voimassaoloa jatketaan kesäkuun 2022 loppuun. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/tartuntatautilain-valiaikaisten-pykalien-voimassaoloa-jatketaan-kesakuun-2022-loppuun 14.10.2022.	+
22.12.2021	Valtioneuvoston periaatepäätös hätäjarrumekanismiin käyttöönotosta Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Koronan torjunnassa otetaan käyttöön hätäjarru – tavoitteena hidastaa epidemian leviämistä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronan-torjunnassa-otetaan-kayttoon-hatajarru-tavoitteena-hidastaa-epidemian-leviamista 14.10.2022.	+
24.12.2021	Koronapassin käytön rajoittaminen. Rajoituksia Pohjois-Savon maakuntaan. Rajoitusten poistaminen Ahvenanmaalla. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Ravitsemisliikkeiden anniskeluun ja aukioloon rajoituksia – koronapassin käyttöä rajataan. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/ravitsemisliikkeiden-anniskeluun-ja-aukioloon-rajoituksia-koronapassin-kayttoa-rajataan 14.10.2022.	+ / +a / -a
30.12.2021	Koronapassin käyttöönoton rajoittaminen siten, että koronapassia ei voi käyttää vaihtoehtona rajoituksille. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Koronapassin käyttöön tilapäisiä poikkeuksia. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronapassin-kayttoon-tilapaisia-poikkeuksia 14.10.2022.	+

31.12.2021	Koronapassin käytön rajoitukset käyttöön Itä-Savon ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiireissä. Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Koronapassin tilapäiset rajoitukset tulevat voimaan Itä-Savon ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiireissä. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronapassin-tilapaiset-rajoitukset-tulevat-voimaan-etela-savon-ja-pohjois-karjalan-sairaanhoitopiireissa 14.10.2022.	+a
31.12.2021	Ravintolarajoitusten kiristäminen Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnissa Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). Leviämisalueen rajoitukset ravintoloille otetaan käyttöön uusilla alueilla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/leviamisalueen-rajoitukset-ravintoloille-otetaan-kayttoon-uusilla-alueilla 14.10.2022.	+a
7.1.2021	Ravintolarajoitusten kiristäminen ja koronapassin käytön rajoittaminen Ahvenanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2022). Leviämisalueen rajoitukset ravintoloille otetaan käyttöön Ahvenanmaalla. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/leviamisalueen-rajoitukset-ravintoloille-otetaan-kayttoon-ahvenanmaalla Sosiaali- ja terveysministeriö (2022). Koronapassin tilapäiset rajoitukset tulevat voimaan Ahvenanmaan maakunnassa. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/leviamisalueen-rajoitukset-ravintoloille-otetaan-kayttoon-ahvenanmaalla	+a
12.1.2022	Ravintolarajoitusten kiristäminen ja jatkaminen koko maassa: ravintoloiden sulkeminen klo 18, koronapassi ei käy rajoitusten sijasta, leviämisalueen rajoitukset käyttöön kaikilla leviämisalueilla Sosiaali- ja terveysministeriö (2022). Muutoksia ravintoloiden aukioloaikoihin ja koronapassin käyttöön. <i>Valtioneuvosto.fi</i> . Haettu osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/muutoksia-ravintoloiden-aukioloaikoihin-ja-koronapassin-kayttoon 14.10.2022.	+ / +a

LIITE 2. TUTKIMUKSEEN SISÄLLYTETTYJEN KANSALAISPULSSI-KYSELYIDEN KYSYMYSTEN KESKEISET TUNNUSLUVUT PAINOTETUSSA AINEISTOSSA

Kuinka paljon henkilökohtaisesti luotat seuraavien instituutioiden?	Suomen hallitus			Kuntahallinto			Suomen eduskunta			Terveydenhuoltojärjestelmä			Koulutusjärjestelmä			Valtionhallinto		
	ka.	mediaani	keskihajonta	ka.	mediaani	keskihajonta	ka.	mediaani	keskihajonta	ka.	mediaani	keskihajonta	ka.	mediaani	keskihajonta	ka.	mediaani	keskihajonta
5/2020	7,12	8	2,072	6,68	7	1,816	6,76	7	1,87	8,1	8	1,414	8,04	8	1,352	7,31	8	1,751
7/2020	7,06	8	2,078	6,62	7	1,825	6,63	7	1,867	7,92	8	1,516	8,08	8	1,415	7,29	8	1,745
9/2020	6,79	7	2,106	6,48	7	1,884	6,49	7	1,911	7,8	8	1,534	7,96	8	1,339	7,14	8	1,765
11/2020	6,59	7	2,38	6,45	7	1,94	6,37	7	2,071	7,83	8	1,576	7,91	8	1,46	7,06	7	1,867
13/2020	6,97	8	2,198	6,62	7	1,862	6,71	7	1,970	7,88	8	1,571	7,92	8	1,49	7,33	8	1,787
1/2021	6,77	7	2,258	6,62	7	1,894	6,53	7	2,017	7,87	8	1,522	7,99	8	1,342	7,23	8	1,813
3/2021	6,77	7	2,284	6,66	7	1,918	6,54	7	2,068	7,83	8	1,498	7,79	8	1,462	7,14	8	1,828
5/2021	6,52	7	2,307	6,57	7	1,917	6,4	7	2,016	7,86	8	1,591	7,79	8	1,525	6,89	7	1,903
7/2021	6,6	7	2,368	6,74	7	1,808	6,47	7	2,001	7,89	8	1,616	7,96	8	1,536	7,2	8	1,804
9/2021	6,73	7	2,189	6,82	7	1,739	6,64	7	1,917	7,9	8	1,492	7,98	8	1,419	7,11	7	1,829
11/2021	6,56	7	2,304	6,64	7	1,883	6,48	7	2,037	7,7	8	1,631	8,02	8	1,323	7,12	8	1,875
13/2021	6,73	7	2,237	6,75	7	1,825	6,58	7	1,921	7,79	8	1,614	7,83	8	1,437	7,11	8	1,835
15/2021	6,58	7	2,303	6,67	7	1,845	6,53	7	1,96	7,7	8	1,688	7,82	8	1,469	7,07	8	1,832
1/2022	6,43	7	2,329	6,71	7	1,859	6,42	7	2,082	7,59	8	1,769	7,73	8	1,582	7,03	8	1,941

LIITE 3. EN OSAA SANOA -VASTAAJIEN OSUUDET, PAINOTETTU AINEISTO

Kyselyn kierros	Kuinka paljon henkilökohtaisesti luotat seuraaviin instituutioihin?					
	Suomen hallitus	Kuntahallinto	Suomen eduskunta	Terveystieteiden keskus	Koulutusjärjestelmä	Valtionhallinto
5/2020	1,1 %	6,3 %	2,2 %	0,6 %	3,3 %	9,1 %
7/2020	1,4 %	6,0 %	2,9 %	0,4 %	2,6 %	6,8 %
9/2020	2,0 %	7,0 %	3,8 %	0,9 %	3,9 %	10,6 %
11/2020	2,0 %	6,5 %	3,7 %	0,8 %	3,3 %	9,4 %
13/2020	1,8 %	5,9 %	2,7 %	1,2 %	2,9 %	8,5 %
1/2021	1,8 %	8,1 %	3,9 %	1,2 %	2,9 %	9,0 %
3/2021	2,4 %	7,3 %	4,4 %	1,6 %	3,8 %	8,8 %
5/2021	2,0 %	6,7 %	2,5 %	0,5 %	3,0 %	8,9 %
7/2021	0,9 %	6,0 %	1,7 %	0,4 %	2,9 %	8,3 %
9/2021	2,1 %	6,0 %	3,5 %	1,0 %	3,8 %	10,0 %
11/2021	2,4 %	5,8 %	3,4 %	0,4 %	2,9 %	8,9 %
13/2021	2,2 %	7,2 %	3,7 %	1,0 %	3,1 %	9,9 %
15/2020	2,3 %	7,4 %	4,0 %	0,6 %	2,9 %	9,1 %
1/2022	1,8 %	7,1 %	3,3 %	0,8 %	3,7 %	9,9 %

Terveyskriisin hallintaan osallistuviin toimijoihin liittyvät narratiivit korona-ajan pääkirjoituksissa



Ville-Pekka Niskanen

ABSTRACT

Finnish newspapers' narratives of actors participating in the governance of the COVID-19 pandemic – a Narrative Policy Framework analysis of editorials

This study investigates Finnish newspapers' narratives concerning actors involved in crisis governance, focusing on editorials during four change points of the COVID-19 pandemic in 2020 and 2021. At each change point, the Finnish Government enacted or revoked Emergency Powers. First, utilising the narrative policy framework, state leaders, authorities, and citizens were identified as being most often portrayed as villains, heroes, or accountable figures in editorials. In contrast, the economy and businesses, marginalised groups, and citizens were most often portrayed as victims. Next, following an abductive qualitative content analysis, six narratives used by the media to categorise societal actors as villains, heroes, victims, or accountable figures were identified: 1) support/necessity, 2) defence of victims, 3) support of the usage of power(s), 4) encouragement/social control, 5) responsibility/answer, 6) challenge and the watchdog. The results indicate how the media has evaluated and attempted to affect actors' crisis-related actions through editorial narratives.

Keywords: Governance, news media, editorial, crisis, COVID-19, narrative policy framework

JOHDANTO

Journalistisen uutismedian terveystieteissä välittämä tieto on olennainen osa terveystieteiden hallintaa. Mediaraportointi vaikuttaa yksilöiden ja yhteiskunnallisten toimijoiden reaktioihin,

toimintaan ja tietoisuuteen kriisistä, ja siten terveystieteiden kehittymiseen (esim. Gallotti ym. 2020; Goulbourne & Yanovitzky 2021). Kun tietty narratiivit korostuvat mediaraportoinnissa, korostuvat median välittämät ehdotukset siitä, kuinka kriisi tulisi selvittää ja kenen vastuulla kriisin selvittäminen on (vrt. Anwar ym. 2020; Wilkins, 2012). Koronakriisi tuo esiin jännitteen median normatiivisten demokraattisten roolien (Christians ym. 2009) ja median laajemman yhteiskunnallisen vastuun välillä (Anwar ym. 2020; Klemm ym. 2019). Tulisiko median haastaa vai tukea valtionjohdon ja viranomaisten vahvoja rajoitustoimia ja suosituksia? Vai pitäisikö median kannustaa ja vastuunalaistaa yksilöitä ja muita ei-valtiollisia toimijoita toimimaan viranomaissuosituksen mukaisesti? Kysymykset ovat keskeisiä tartuntatautiin aiheuttamissa terveystieteissä, joita voidaan lääkkeellisen ratkaisun puuttuessa hillitä käytännössä ainoastaan vapaaehtoisella suosituksen noudattamisella tai pakotavilla rajoituksilla. Perinteiset journalistiset mediat ovat tärkeitä suosituksen kommunikoinnissa ja yhteiskunnan toimijoiden kannustamisessa ja ohjaamisessa kriisitilanteen selvittämisen kannalta vastuulliseen toimintaan (Bakir 2010; Harjuniemi 2023a). Median merkitys korostuu Suomen kaltaisissa liberaaleissa demokratioissa, joissa kansalaiset hankkivat kriisitilanteissa tietoa journalistisista medioista ja joissa luottamus medioihin on vahvaa (ks. Jallinoja & Väli-verronen 2021; Matikainen ym. 2020).

Median vaikutusten (media effects) kirjallisuudessa oletetaan, että mediaraportointi vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen, poliittisiin prosesseihin sekä yhteiskunnallisten toimijoiden ja kansalaisten tekoihin (esim. McQuail & Deuze 2020; Shanahan ym. 2011; Yanovitzky & Weber 2019). Media valikoi julkaistavia juttuja (portinvartijuus, White 1950; ks. Shoemaker ym. 2009), nostaa tiettyjä keskusteluja poliittiselle agendalle

(agenda-setting-valta, McCombs & Shaw 1972; Langer & Gruber 2021) ja sulkee toisia pois (Jones & Baumgartner 2005), sekä kehystää ja korostaa raportoinnissaan tiettyjä näkökulmia toisten sijasta (Entman 1993; Scheufele 1999). Näitä valintoja ei kuitenkaan yleensä tuoda eksplisiittisesti esiin tavanomaisessa uutisoinnissa, vaan ne ovat tulkittavissa mediaraportoinnin sisällöistä ja diskursseista, eli siitä, mitä raportoinnissa mainitaan, millä tavoin ja mitä suljetaan pois (ks. Shanahan ym. 2011). Poikkeuksen tekevät sanomalehtien pääkirjoitukset, jotka ovat genreltään eksplisiittisiä mielipiteenilmauksia. Pääkirjoitukset heijastavat lehden linjaa, toimivat eliittien välisenä keskusteluareenana ja esittävät median näkökulmia ajankohtaisiin aiheisiin. (Firmstone 2019.) Ne peilaavat median muun raportoinnin linjaa, ja toimivat siten viitteenä median suhtautumisesta pääkirjoitusten aiheeseen myös muussa pääkirjoitusten ulkopuolisessa raportoinnissa (Firmstone 2019; Kahn & Kenney 2002). Pääkirjoituksissa esitetyt näkemykset ja linjaukset voivat vaikuttaa lukijoiden mielipiteisiin (Ladd & Lenz 2009) ja poliittisen päätöksenteon prosesseihin (Firmstone 2019). Koska koronapandemian torjunta tartuntatautina edellytti tekoja käytännössä kaikilta yhteiskunnallisilta toimijoilta, pääkirjoitusten narratiiveissa media käsittelee ja arvioi todennäköisesti useita eri yhteiskunnan toimijoita sekä näiden toimintaa koronapandemiassa suhteessa pandemian aikana vallinneisiin arvoihin ja normeihin. Pääkirjoitukset voivat tuoda esiin median roolia aktiivisena terveystieteiden hallintaan osallistuvana toimijana, joka tukee tai vastustaa yhteiskunnan eri toimijoiden tekoja kriisitalanteessa (vrt. Capurro ym. 2022; Skog & Lundström 2022), ja joka pyrkii narratiiveilla vaikuttamaan ja muuttamaan toimijoiden tekoihin kriiseissä (ks. Bakir 2010; vrt. Korkut ym. 2015).

Tätä taustaa vasten tutkimuksen tavoitteena on tarkastella *journalistista mediaa aktiivisena terveystieteiden hallintaan osallistuvana toimijana* koronapandemian tapauksen kautta ja pääkirjoitusten narratiivien valossa. Tavoitetta lähestytään analysoimalla Helsingin Sanomissa, Aamulehdessä, Keski-suomalaisessa ja Kalevassa julkaistujen koronaviruksen hallintatoimia käsittelevien pääkirjoitusten narratiiveja pandemiatilanteen muutospeisteissä kahta viikkoa en-

nen ja jälkeen ensimmäisten (2020) ja toisten poikkeusolojen (2021) alku- ja päättymispäivän. Pääkirjoitusten narratiivien analyysiin sovelletaan narratiivista politiikkakehystä (Narrative Policy Framework, NPF-kehys), joka niin ikään soveltuu median aktiivisen hallintaroolin tarkasteluun. NPF-kehys lähestyy narratiiveja tarkoituksellisesti poliittisen kommunikaation välineinä, joiden pyrkimyksenä on vaikuttaa mielipiteisiin (Crow & Lawlor 2016; Shanahan ym. 2011). Kehyksen mukaan (Shanahan ym. 2018) narratiivit koostuvat erilaisista narratiivisista elementeistä. Yksi elementtityyppi ovat narratiiviset hahmot: sankarit (narratiiveissa politiikkaongelman ratkaisijoina esiintyvät toimijat), viholliset (ongelmien aiheuttajat), uhrin (joihin ongelma vaikuttaa) sekä vastuunalaiset (joiden vastuulla on ongelman ratkaiseminen; Jacobs & Schillemans 2015). Analyysin ensimmäinen vaihe erittelee narratiivisten hahmojen esiintymistä pääkirjoituksissa määrällisellä sisällönanalyysillä. Tarkastelulla pyritään selvittämään, minkä toimijoiden toimintaa media pitää koronaviruksen hallinnassa oikeanlaisena (sankari), vastustettavana (vihollinen), tiettyjä toimijoita koronakriisistä erityisesti kärsivinä (uhri; vrt. Crow & Lawlor 2016), tai vastuunalaisina. Tällä vastataan tutkimuskysymykseen: *Mitkä toimijat esiintyvät koronakriisiin liittyvien pääkirjoitusten narratiiveissa sankareina, syyllisinä, uhreina tai vastuunalaisina ja missä määrin?* Toisessa vaiheessa tarkastellaan ensimmäisen vaiheen havaintoihin tukeutuen hahmoihin liitettyjä narratiiveja teoriaohjaavalla laadullisella sisällönanalyysillä. Laadullinen analyysi avaa tarkemmin toimijoiden asettamista narratiivisiin hahmoihin ja vastaa kysymykseen: *Minkälaisilla narratiiveilla media on asettanut pääkirjoituksissa terveystieteiden hallintaan osallistuneiden toimijoita narratiivisiksi hahmoiksi?*

Tuloksena esitellään analyysi median tuen ja kritiikin jakautumisesta pandemianhallintaan osallistuville toimijoille sekä typologiaa pääkirjoitusten eri toimijoihin kohdistuvista narratiiveista. Tutkimus kontribuoi hallinnan kirjallisuuteen sekä median roolia terveystieteiden hallinnassa käsittelevään kirjallisuuteen kolmella tapaa. Ensimmäiseksi tutkimus tuottaa tietoa median eksplisiittisemmästä, pääkirjoituksista tulkittavissa olevasta suhtautumisesta yhteiskunnan toimijoihin pandemian aikana, mitä ei

ole vielä tutkittu Suomessa. Toiseksi tutkimus pyrkii tarkastelemaan median suhdetta yhteiskunnan eri toimijoihin terveystilanteissa tarjoamalla kuvauksen pääkirjoitusten narratiivien tuen tai kritiikin jakautumisesta koronakriisin hallintaan osallistuville toimijoille. Kolmanneksi tutkimus kehittää hallinnan tutkimuksen ymmärrystä mediasta terveystilanteiden diskursiiviseen hallintaan (Korkut ym. 2015) osallistuvana toimijana, joka kiinnittää pääkirjoitusten narratiivien kautta huomiota yhteiskunnan eri toimijoiden toivottavaan tai epätoivottavaan toimintaan ja osallisuuteen kriisitilanteen hallinnassa.

MEDIAN HALLINTAVALTA NARRATIIVISENA HALLINTAVALTANA

Hallinta määritellään tässä tutkimuksessa verkostohallinnan kirjallisuutta seuraten yhteiskunnan ohjaamisen hajaantuneeseen luonteeseen, jossa valtiolla tai muilla yksittäisillä toimijoilla ei ole täydellistä yksinoikeutta yhteiskunnan ohjaamisessa ja palveluntuotannossa (Peters & Pierre 2016; Sørensen & Torfing 2007). Yhteiskuntaa hallitaan monitoimijaisissa verkostoissa, joissa valtaa on jakaantunut horisontaalisesti sekä vertikaalisesti eri tavoitteita omaaville mutta toisistaan riippuvaisille toimijoille (Rhodes 1997; Sørensen & Torfing 2007). Toisin kuin useat muut toimijat, media ei tavanomaisesti osallistu omana toimijanaan institutionalisoituneisiin hallinnan prosesseihin (Schillemans & Pierre 2016), jotka tapahtuvat julkishallinnon ja valtion piirissä. Näitä ovat esimerkiksi politiikkatoimien muotoilu, kuulemiset, lobbaus tai julkisten palvelujen tuotanto. Sen sijaan median hallintavalta tapahtuu tiedon ja näkemysten välityksen, aktiivisen hankkimisen, valikoinnin, yhteen kokoamisen, kommentoinnin ja kehystämisen kautta (esim. Badham 2018; Christians ym. 2009; Entman 1993; Schillemans & Pierre 2016). Media vaikuttaa toimijoihin osin myös olemassaolonsa kautta: *mediatisaatio* eli median institutionalisoituminen muokkaa toimijoiden käytäntöjä näiden pyrkiessä sopeutumaan median toimintalogiikkaan (Hjarvard 2013; Klijn & Korthagen 2018). Hallinnan kontekstissa media voidaan siten käsitteellistää tiedonlevitykseen, tiedonhankintaan ja tiedon taloudelliseen ja poliittiseen ammattietiikan ohjaamaan hyödyntämiseen pyrkiväksi toimijaksi, jonka levit-

tämä, valikoima, aktiivisesti esiin tuoma tieto ja sen esittämisen tapa vaikuttaa yhteiskuntaan. Tämä vaikutus johtuu siitä, että media ja median välittämä tieto vaikuttaa yhteiskunnan hallintaan osallistuviin toimijoihin, näiden tekoihin, toimijoiden välisiin suhteisiin sekä toimijoiden päätöksiin. (Asp 2014; Badham 2018; Deuze 2020; Jacobs & Schillemans 2015; McQuail & Deuze 2020; Shanahan ym. 2008; Yanovitzky & Weber 2019.)

Narratiivinen politiikkakehitys näkee median vaikuttavan hallinnan prosesseihin ja yhteiskunnan toimijoihin mediatekstien narratiivien kautta (Shanahan ym. 2011). Erilaisia poliittisia näkemyksiä omaavat toimijat luovat erilaisia narratiiveja, joiden alkuasetelma eli ongelmaksi koettu asia, narratiivien hahmot, juoni sekä opetus eli ongelmaan ehdotettu ratkaisu ovat erilaisia. (Shanahan ym. 2018.) Narratiivisen politiikkakehityksen näkökulmasta pääkirjoituksissa on median tarkoituksellisesti muotoilemia tai muutoin valikoimia narratiiveja (Jones & McBeth 2010; Jones ym. 2014; Pierce ym. 2014), jotka mediaorganisaatio on hyväksynyt (usein päätoimittajan tai toimituksellisen ryhmän päätöksellä, Firmstone 2008) median mielipidetä tai kantaa kuvaaviksi. Pääkirjoitusten narratiivien tarkoituksena on vaikuttaa poliittiseen prosessiin, yleisön mielipiteisiin tai yksittäisten toimijoiden toimintaan. (ks. Blair & McCormack 2016; Crow & Lawlor 2016; Shanahan ym. 2011; vrt. Christians ym. 2009; Badham 2018; Firmstone 2019.) Kriisikontekstissa vastaavia narratiiveja on lähestytty pyrkimyksinä kannustaa ja vastuunalaistaa yhteiskunnan toimijoita toimimaan kriisitilanteessa sosiaalisesti hyväksytyllä tavalla ja osana laajempaa yhteisöä (Lövenmark ym. 2023; ks. myös Bakir 2010) tai narratiiveina, joilla media pyrkii vaikuttamaan kriisitilanteen politiikkaan (Apriliyanti ym. 2022). Pääkirjoitusten narratiivit eivät kuitenkaan ole välttämättä peräisin yksin medialta tai toimitukselta. Media on myös muiden toimijoiden keskustelun mahdollistava *foorumi*, näkemysten *välittäjä* ilman suurempaa journalistista pureskelua, näkemyksiä editoiva ja asiantuntijatietoon peilaava *sovittelija* sekä aktiivisempi, narratiiveja oman tiedonhankinnan pohjalta rakentava *poliittinen toimija* (Badham 2018). Pääkirjoitukset kommentoivat usein vänpölyttäviä uutisarvoa omaavia tapahtumia

(Firmstone 2008), joten pääkirjotustenkin narratiivit voivat olla peräisin laajemmasta keskustelusta tai keskustelua reflektioivia (ks. Badham 2018).

Tutkimuksessa media ymmärretään siten toimijaksi, joka välittää, valikoi ja muodostaa yhteiskunnan eri toimijoiden osallisuudesta yhteiskunnallisten ongelmien aiheuttamisessa ja ratkaisemisessa tai niiden uhriksi joutumisessa kertovia narratiiveja. Lisäksi mediavoivat vaikuttaa yhteiskunnan toimijoiden ymmärrykseen ongelmasta ja eri toimijoiden osallisuudesta ongelmassa (ks. Korkut ym. 2015). Mediaa on mahdollista lähestyä siten diskursiiviseen hallintaan osallistuvana pelaajana (Korkut ym. 2015), jossa media vaikuttaa yhteiskunnan suuntaan ja sen toimijoihin narratiivien kautta. Diskursiivinen näkökulma hallintaan korostaa narratiivien kykyä vaikuttaa poliittisen prosessiin ”ideationaalilla tavalla” sen sijasta, että hallinta olisi tekoja tai ”formaalien politiikkamuutosten” kautta tapahtuva prosessi (Korkut ym. 2015, 2). Hallinnan diskursiivinen luonne on hyväksytty laajasti legitimitteettikirjallisuudessa. Yhteiskunnan toimijat kommunikoivat legitimitteettiarvioita eri toimijoiden tekojen sosiaalisesta hyväksyttävyydestä diskursiivisesti (Bitektine & Haack 2015; Vaara ym. 2024). Kommunikoiduilla ja median julkiseen keskusteluun nostamalla ja validoimalla legitimitteettiarvioilla on puolestaan vaikutusta yleistyneeseen yhteiskunnassa vallitsevaan arvioon sekä yksittäisten toimijoiden ja yksilöiden arvioon muiden toimijoiden legitimitteetistä (Bitektine & Haack 2015, 56; myös Badham 2018). Koska legitimitteettiä heikentävillä arvioilla on negatiivisia sosiaalisia vaikutuksia, toimijat välittävät legitimitteettiarvioita ja saattavat muuttaa toimintaansa näihin perustuen (Badham 2018; vrt. Krogh & Torfing 2020). Näin medianarratiiveilla voi olla todellisia vaikutuksia toimijoihin, näiden välisiin suhteisiin ja poliittisiin prosesseihin.

MEDIAN ROOLI KORONAKRIISISSÄ

Median toimintaa koronakriisissä käsitellyt tutkimus on keskittynyt erityisesti median ja valtionjohdon suhteen tarkasteluun. Tämä on perusteltua median demokraattisen kaksoisroolin vuoksi, jossa media vastaa kriisitilanteen tiedonvälityksestä, ja jossa median tulisi arvioida

kriisitilanteen selvittämisestä vastaavia kriittisesti (Ghersetti ym. 2023). Mediaa on kritisoitu kriittisen näkökulman puutteesta valtaapitäviä ja koronatoimia kohtaan erityisesti pandemian alkuvaiheessa niin Suomessa (Bjurwald 2021; Korpiola & Poutanen 2021; Mörttinen 2021) kuin muissa Pohjoismaissa (esim. Fonn & Hyde-Clarke 2023; Ghersetti ym. 2023). Uutelan ja Väliiverosen (2023, 38) haastattelemat asiantuntijat, virkamiehet ja toimittajat huomioivat median ja asiantuntijoiden asettuneen ”viranomaisten kriisiviestinnän palvelukseen” ja että asiantuntijat ja media ”tekivät tiivistä yhteistyötä keskittyen tiedonvälitykseen yleisölle” erityisesti pandemian alkuvaiheessa. Kyseessä oli usein tietoinen valinta, jossa eriaavat mielipiteet pandemianhallinnan toimista sivuutettiin viestin koherenssin varmistamiseksi (Uutela & Väliverronen 2023). Suomalainen media nojasi pandemian aikana vahvasti viranomaistietoon (Kangas 2023). Median tukeutuminen auktoritatiiviseen tietoon on linjassa kansainvälisen koronatutkimuksen (Briggs & Hallin 2024) sekä aiemman terveyskriisitutkimuksen kanssa (Klemm ym. 2019; ks. Vasterman & Ruigrok 2013; Kitzinger 1999). Pandemian myöhemmissä vaiheissa raportointi saattoi olla myös olla valtionjohtoa ja viranomaisia haastavaa, mikäli toimitukset arvioivat tämän olevan yhteiskunnallisesti hyödyllistä (Harjunieni 2023b). Median on arvioitu kokoontuneen kansalaisten tavoin väliaikaisesti lipun ympärille koronakriisin alkuvaiheessa ja tukeneen valtionjohtoa. Pandemian edetessä lipun ympärille kokoontuminen purkaantui ja kriittiset äänenpainot lisääntyivät (Kangas 2024; Van Aelst 2021).

Koronan aikaisia medianarratiiveja ja -diskursseja tarkastelleessa tutkimuksessa median on havaittu toimivan usein syyllistäjänä tai vastuunalaistajana, joka tuo esiin tiettyjen toimijoiden tai toimijaryhmien oikeanlaista ja vääränlaista toimintaa (Capurro ym. 2022; Phillips ym. 2023), näiden syyllisyyttä terveyskriisin aiheuttamisessa tai sankaruutta sen selvittämisessä (McCauley ym. 2013; Skog & Lundström 2022). Median on havaittu myös sanoittavan yhteiskunnan eri toimijoilta kriisitilanteen hallinnassa odotettuja tekoja ja roolia (Lövenmark ym. 2023). Positiivista huomiota saivat erityisesti terveydenhuollon työntekijät, jotka kehystettiin medianarratiiveissa usein sankareiksi

Taulukko 1. Tarkastelukohteen ajallinen rajausta ja tarkasteluun sisällytettyjen pääkirjoitusten lukumäärä lehdittäin ja tarkastelujaksoittain

	Helsingin Sanomat ^a	Aamulehti ^a	Keskisuomalainen ^b	Kaleva ^c
1. poikkeusolot				
Alku, 2.3.–30.3.2020	26	17	7	13
Päättymisen, 2.6.–30.6.2020	11	7	4	7
2. poikkeusolot				
Alku, 15.2.–15.3.2021	20	15	8	8
Päättymisen, 13.4.–11.5.2021	5	5	4	4
Yhteensä	62	44	23	32
Kokonaismäärä	161			
^a Päivittäin 1–3 pääkirjoitusta, jokainen laskettu omanaan. ^b Päivittäin 1–2 pääkirjoitusta, teknisistä yksittäisen päivän pääkirjoitukset laskettu yhteen. ^c Päivittäin 1 pääkirjoitus.				

(Briggs & Hallin 2024) tai uhreiksi (Skog & Lundström 2022). Koronan leviämisen kannalta vastuuttomasti toimineita matkailijoita (Skog & Lundström 2022) ja muutoin kriisissä sopimattomasti toimineita pidettiin narratiiveissa vihollisina (Phillips ym. 2023; ks. Mäkinen 2023). Media ei ainoastaan levitä kriisitilanteiden tietoa, vaan myös kannustaa ja osoittaa lukijoille sosiaalisesti hyväksytyä tai muutoin hyvänä pidettyä tapaa toimia kriiseissä (Bakir 2010; Skog & Lundström 2022). Ohjeistavat narratiivit eivät ole kuitenkaan yksiselitteisesti moralisoivia, vaan voivat olla viranomaisviestinnän kaltaisia neutraaleja kehotuksia (Parkkinen ym. 2023; Vai ym. 2020). Harjuniemeä (2023a, 43) seuraten, media ”ylläpitää kansalaisten riskitietoisuutta ja usuttaa nämä toimimaan vastuullisesti.”

METODOLOGIA

Aineisto

Tutkimuksessa tarkastellaan Helsingin Sanomien, Aamulehden, Keskisuomalaisen ja Kalevan koronaviruksen hallintaa käsitteleviä pääkirjoituksia ennen ja jälkeen poikkeusolojen alkua ja loppua vuosina 2020 ja 2021 (ks. taulukko 1). Lehdet valittiin tavoitavuuden (ks. Media Audit Finland 2023) ja maantieteellisen kattavuuden perusteella. Tarkastelun ajankohdat hei-

jastavat muutoksia kriisitilanteessa (tartuntamäärät ja rajoitukset, vrt. Niskanen 2023), joten aineisto kattaa kriisin parempia ja kriittisempiä hetkiä. Helsingin Sanomien ja Aamulehden pääkirjoitukset haettiin sanomalehtien verkkosivujen hakutyökalulla hakusanalla ”korona” ja rajaamalla tulokset pääkirjoituksiin. Kalevan ja Keskisuomalaisen pääkirjoitukset haettiin manuaalisesti Kansalliskirjaston verkkoarkistoon (digi.kansalliskirjasto.fi) digitoiduista printtiversioneista. Aineiston läpiluvun pohjalta varsinaiseen analyysiin valittiin koronaan liittyviä hallintatoimia Suomessa käsittelevät pääkirjoitukset; pois suljettiin pääkirjoitukset, jotka keskittyivät yleisiin talousvaikutuksiin, kansainvälinen politiikka tai ylikansallisiin toimijoihin (esim. WHO, EU), pandemian poliittisiin vaikutuksiin (esim. hallituksen sisäiset kiistat) tai muihin kuin koronarajoituksiin keskittyvät pääkirjoitukset. Aineistoksi valikoitui 161 pääkirjoitusta (taulukko 1).

Analyysi

Analyysi on monimenetelmäinen sovellus narratiivisesta politiikkakehyksestä, jossa ensimmäisen vaiheen määrällistä sisällönanalyysiä (Shanahan ym. 2018) täydennetään teoriaohjautulla laadullisella sisällönanalyysillä (Tuomi & Sarajärvi 2018). Määrällisellä analyysillä ku-

Taulukko 2. Tutkimuksen ensimmäisen vaiheen koodausrunko

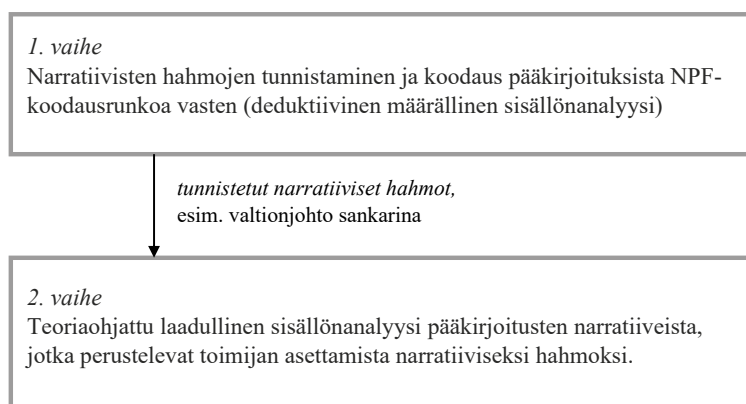
Narratiivinen hahmo	<ul style="list-style-type: none"> • Toimijaryhmät
<i>Sankari</i> pyrkii toteuttamaan tai vastustamaan jotakin politiikkatoimenpidettä tai ratkaisemaan ongelman hyväksi nähdyllä tavalla	<ul style="list-style-type: none"> • Valtionjohto (hallitus, pääministeri, ministeri) • Viranomaiset (Terveys ja hyvinvoinnin laitos, virkamiehet, virastot ja ministeriöt, julkishallinto) • Terveyspalvelut (julkinen terveydenhuolto, terveydenhuollon työntekijät, terveydenhuoltojärjestelmä)
<i>Vihollinen</i> vahingoittaa uhreja tai vastustaa sankarin toimenpiteitä.	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalaiset • Yritykset ja talous (tiettyt yritykset, ravintolat, taloustilanne)
<i>Uhri</i> kärsii vihollisen toimista.	<ul style="list-style-type: none"> • Marginalisoidut ihmisryhmät (riskiryhmät, nuoret, vanhuks) • Tiettyt ammattiryhmät • Intressiryhmät (järjestöt, työmarkkinajärjestöt) • Ulkomaat • Kunnat • Poliittinen järjestelmä (puolueet, päätöksentekijät) • Suomalainen yhteiskunta (kulttuuri, tavat, instituutiot)
<i>Vastuunalaisella</i> on vastuu, kyky ja/tai työkalut toimia ongelman ratkaisemiseksi ja on vastuussa toimistaan tai toimimattomuudestaan	

vaillaan narratiivisten hahmojen esiintymistä aineistossa. Laadullinen osuus avaa tarkemmin narratiivien perusteluja sille, miksi toimijoita on asetettu pääkirjoituksissa narratiivisiksi hahmoiksi eli sankareiksi, vihollisiksi, uhreiksi tai vastuunalaisiksi.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa pääkirjoitusten narratiivien sankareita, vihollisia ja uhreja eriteltiin määrällisellä sisällönanalysillä. Aluksi analysoitiin satunnaisotannalla 10 prosenttia tutkimukseen sisällytetyistä pääkirjoituksista hyödyntäen Shanahanin ym. (2018) NPF-koodausrunkoa sen hahmoja koskevin osin. Koodausrunkoa täydennettiin aineistolähtöisellä listauksella sankareina, vihollisina ja uhreina pääkirjoituksissa esiintyneistä toimijoista. Toimijaksi ei laskettu koronavirusta itseään, koska se muodostaa tutkimukseen sisällytetyjen pääkirjoitusten politiikanarratiivin, eli ongelman koetun asian, johon etsitään ratkaisua (vrt. Shanahan ym. 2018). Ensimmäisen koodauskierroksen perusteella koodausrunkoon lisättiin *vastuunalaisen* hahmo (vrt. Jacobs & Schillemans 2015) kun havaittiin, että narratiiveissa ei aina syytetty toimijaa vahingon aiheuttamisesta tai sankarin toimenpiteiden vastustamisesta. Toimijaa saatettiin sen sijaan pitää vastuunalaisena toimia tilanteen ratkaisemiseksi, että tällä on vastuu, kyky tai tarvittavat työkalut ratkaisuun. Kirjoittaja analysoi koko aineiston koodausrunkoa (taulukko 2) vasten.

Pääkirjoituksista tunnistettiin narratiivisia hahmoja sekä näitä edustavia toimijaryhmiä. Analyysiyksikkönä oli yksittäinen pääkirjoitus, joten kunkin hahmo-toimijaparin esiintyminen koodattiin jokaisessa pääkirjoituksessa kerran. Koska määrällisen sisällönanalyysin tuloksia eriteltiin deskriptiivisesti, yhden tutkijan tekemän koodauksen arvioitiin kuvaavan narratiivisten hahmojen ja niihin liitettyjen toimijoiden esiintymistä pääkirjoituksissa riittävällä tarkkuudella. Narratiivisiin hahmoihin liitettyjen toimijaryhmien suuren määrän vuoksi tulosten raportoinnissa keskityttiin useimmin esiintyneisiin toimijaryhmiin. Suhteellisesti pienimmät ryhmät on laskettu raportoinnissa yhteen ryhmäksi "muut".

Analyysin toisessa vaiheessa toteutettiin teoriaohjattu laadullinen sisällönanalyysi Tuomen ja Sarajärven (2018) prosessia sekä Grayn ja Jonesin (2016) laadullisesta NPF-analyysistä vaikutteita ottaen kaikkiin 161 pääkirjoitukseen. Narratiiviseen hahmoon sisältyy narratiivista tulkittavissa oleva perustelu tai syy sille, miksi toimija esiintyy narratiivissa *sankarina*, *vihollisena*, *uhrina* tai *vastuunalaisena* (ks. Gray & Jones 2016). Siten ensimmäisessä vaiheessa tunnistetut narratiiviset hahmot ja toimijaryhmät toimivat tarkastelun teoriaohjaavana perustana, ja toinen vaihe tulkitsi narratiiveista, kuinka narratiiveissa perusteltiin esimerkiksi *valtionjohdon* esiintymistä *sankarin* hahmossa.



Kuvio 1. Analyysin eteneminen ja ensimmäisen sekä toisen vaiheen välinen suhde analyysissä

Laadullisella analyysillä oli kolme vaihetta. Ensimmäiseksi luettiin jokainen edeltävässä määrällisessä vaiheessa tunnistettu hahmo-toimijaparin sisältävä tekstikohta ja tätä ympäröivä teksti. Tästä tekstistä tunnistettiin narratiivissa mainittu perustelu sille, miksi ensimmäisessä vaiheessa tunnistettu toimija on asetettu *sankarin*, *vihollisen*, *uhrin* tai *vastuunalaisen* rooliin ja tämä koodattiin perustelua kuvaavalla pelkistetyllä ilmauksella. Analyysiyksikkönä oli 1–3 lauseen tai tekstikappaleen mittainen narratiivisen hahmon, toimijan sekä perustelun narratiiviselle hahmolle sisältävä tekstikokonaisuus. Seuraavaksi pelkistetyt ilmaukset ryhmiteltiin luokkiin ja näitä kokoaviin yläkategorioihin. Lopuksi kategorioita uudelleen järjesteltiin, yhdistettiin ja abstrahoitettiin yleisemmiksi kuvauksiksi tunnistetuista narratiiveista. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2018.)

TULOKSET

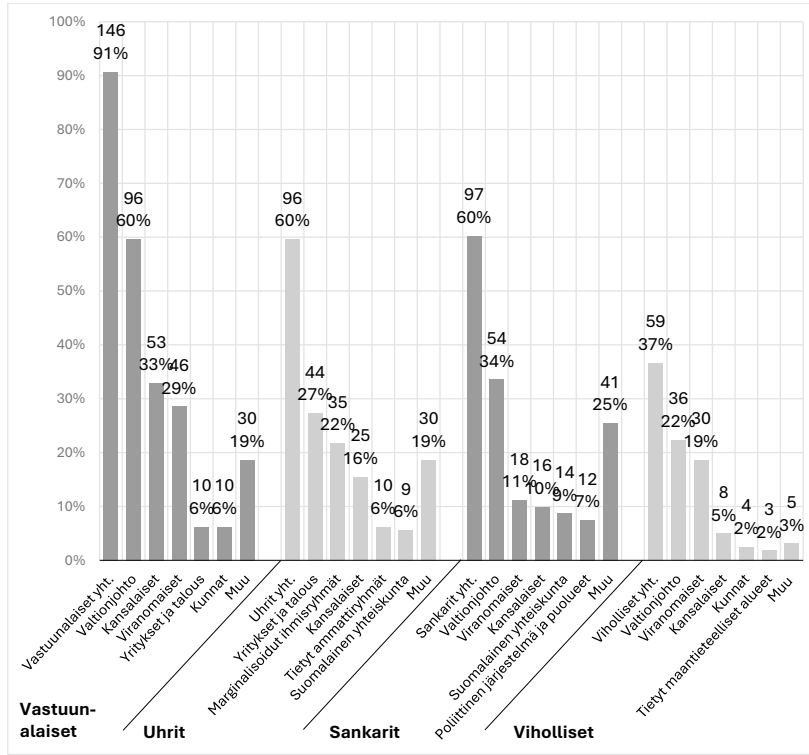
Määrällisen analyysin tulokset

Lähes kaikissa analysoiduissa pääkirjoituksissa asetettiin eri toimijoita *vastuunalaisiksi* (91 % pääkirjoituksista). *Uhri-* ja *sankarihahmoja* esiintyi molempia noin 60 prosentissa pääkirjoituksista, ja vihollisen hahmoa 36 prosentissa pääkirjoituksista. Valtionjohto, kansalaiset sekä viranomaiset olivat kolme yleisintä toimijaryhmää, jotka liitettiin *vastuunalaisen*, *sankarin* sekä vi-

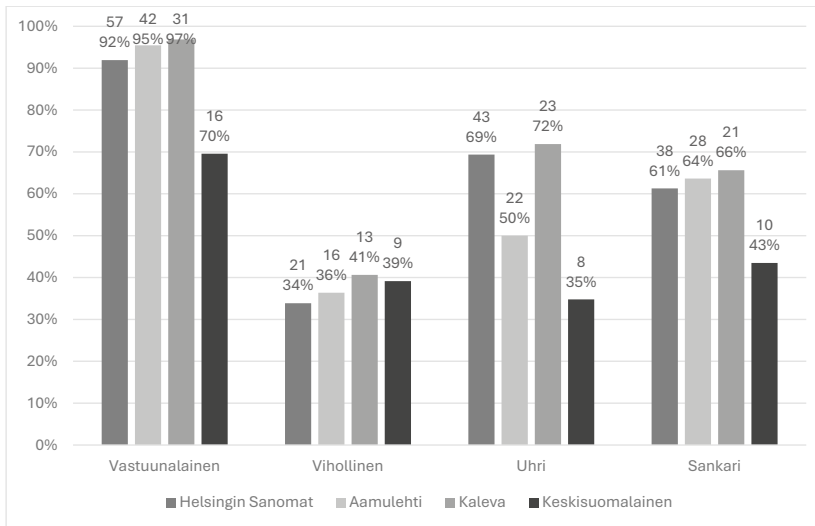
hollisen narratiivisiin hahmoihin. Valtionjohtoa asetettiin narratiiveissa erityisesti *vastuunalaisiksi* (60 % analysoiduista pääkirjoituksista), mutta valtionjohto oli myös yleisin *sankarin* sekä *vihollisen* narratiivisiin hahmoihin liitetty toimija (kuvio 2). *Uhreina* pääkirjoitusten narratiiveissa pidettiin useimmiten yrityksiä ja taloutta, marginalisoituja ihmisryhmiä sekä kansalaisia.

Narratiivisten hahmojen esiintymisellä ei ollut suuria eroja lehtien välillä. Tosin, Keski-suomalaisen pääkirjoituksissa esiintyi muita lehtiä harvemmin *vastuunalaisen* ja *sankarin* narratiivisia hahmoja, voi viitata kriittisempien äänenpainojen korostumiseen Keski-suomalaisen raportoinnissa muihin lehtiin verrattuna. Tulkintaa hankaloittaa tutkimukseen sisältyneiden Keski-suomalaisen pääkirjoitusten pienempi määrä (kuvio 3).

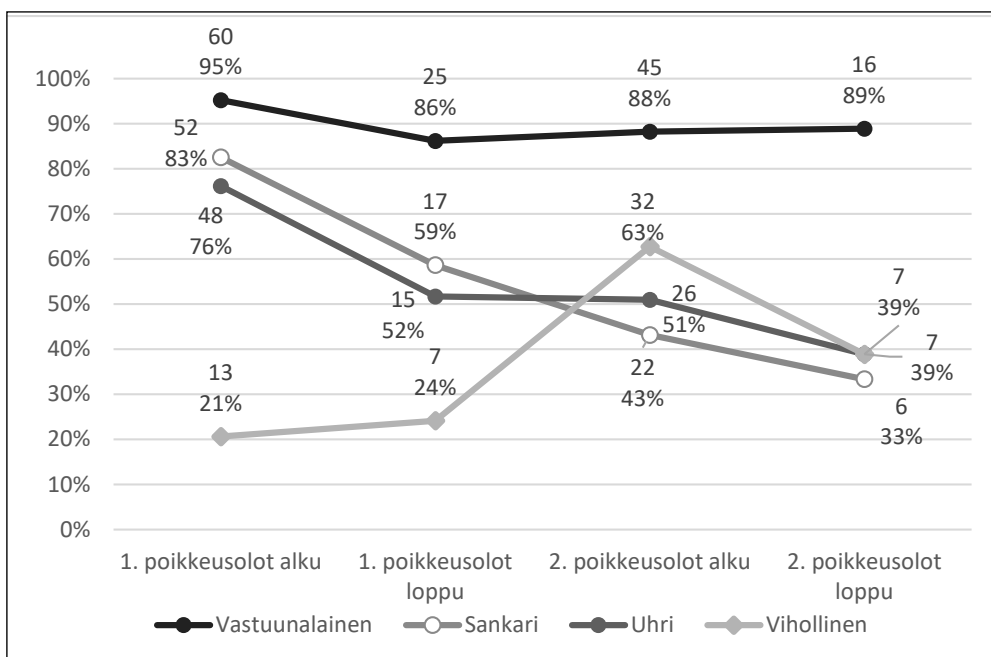
Erityisesti kriittiset narratiivit yleistyivät toisten poikkeusolojen alussa, kun *vihollisen* narratiivisen hahmon esiintymisosuus kasvoi ensimmäisten poikkeusolojen alun 17 prosentista 64 prosenttiin. Yhteiskunnan toimijoihin positiivisesti suhtautuvien narratiivien osuus puolestaan laski ensimmäisten poikkeusolojen alun jälkeen ja toisiin poikkeusoloihin siirryttäessä *uhrien* ja *sankarien* hahmojen osuuden laskiessa. *Vastuunalaisen* narratiivisen hahmon suhteellinen osuus pääkirjoituksissa pysyi korkeana koko tarkastelujakson (kuvio 4).



Kuvio 2. Narratiivisten hahmojen ja toimijaryhmien esiintymisosuudet pääkirjoituksissa, narratiivisen hahmon sisältävien pääkirjoitusten lukumäärä ja prosentuaalinen osuus kaikista pääkirjoituksista (N=161).



Kuvio 3. Narratiivisten hahmojen esiintyminen, narratiivisen hahmon sisältävien pääkirjoitusten lukumäärä ja osuus kunkin analysoidun lehden pääkirjoituksista (N=161)



Kuvio 4. Narratiivisten hahmojen lukumäärä ja osuus tutkimuksen kunkin tarkastelupisteen pääkirjoituksista (N=161)

Laadullisen analyysin tulokset

Laadullisen sisällönanalyysin perusteella aineistosta tunnistettiin kuusi narratiivia, jotka perustelivat eri toimijoiden asettamista vastuunalaisen, sankarin, uhrin tai vihollisen narratiivisiin hahmoihin (taulukko 3).

Tukemisen ja tarpeellisuuden narratiivissa raportoinnin kohteena olevan toimijan toimet näyttäytyvät tarpeellisina ja oikeasuhtaisina: kohteena olevan taidot, kyvyt, teot, ominaisuudet tai valtuudet ovat tarvittavia tai oikeanlaisia tilanteen selvittämiseksi. Pääkirjoituksissa tämä esiintyi raportoinnin kohteena olevan toimijan tekojen tukemisena, tarpeellisuuden toteamisella tai aiemman toiminnan arvioimisena onnistuneeksi suhteessa nykytilanteeseen. Esimerkiksi varautuminen takasi selviämisen kriisitilanteesta:

”Suomessa on viranomaisten mukaan varauduttu poikkeustilanteisiin paremmin kuin monessa muussa maassa. Varusteita potilaiden eristämiseen ja hoitohenkilöstön suojaamiseen on varastossa. Varastoja on sai-

raanhoitopiireissä, kunnissa sekä Huoltovarmuuskeskuksessa. Epidemian pitkittyessä varastojen käyttöä voidaan koordinoida valtakunnallisesti.” (HS, 14.3.2020)

Puolustamisen narratiivi kertoo raportoinnin kohteena olevan toimijan erityisestä kärsimisestä kriisitilanteesta tai sen selvittämiseen kohdennetuista rajoitustoimista, tämän kohtaamaa epäoikeudenmukaisuutta, tämän riippuvaisuutta muista tai toimijan uhrautumisesta muiden puolesta, tai toimijaan kohdistuvista negatiivisista vaikutuksista:

”Kontaktien rajoittamisella on kiistatta ollut merkittävä vaikutus sairastavuuden ja sitä kautta kuolleisuuden vähentämisessä. On kuitenkin syytä muistaa, että kuolema on lähellä hoivakodeissa ilman koronavirustakin. Hoivakodissa asuvat viettävät siellä viimeisiä elinvuosiaan. Usean kuukauden tapaamattomuus vaikuttaa viimeisten aikojen elämänlaatuun. Läheisten avulla vanhus voi päästä esimerkiksi ulkoilemaan tai tekemään muuta toimintakykyä ylläpitävää toimintaa.” (HS, 26.6.2020)

Taulukko 3. Pääkirjoituksista tulkitut kuusi toimijoiden narratiivisiin hahmoihin asettamista perustelevaa narratiivia

Narratiivi	Perustelee narratiivista hahmoa	Kuvaus
<i>Tuki ja tarpeellisuus</i>	Sankari	Toimijan teot ovat tarvittavia ja oikeasuhtaisia ja tämä omaa kyvyt tai ominaisuudet tilanteen selvittämiseen
<i>Puolustaminen</i>	Uhri	Toimija kärsii kriisitilanteesta tai sen selvittämiseen liittyvistä toimista, on riippuvainen muiden tuesta kriisitilanteessa, tai uhrautuu kriisitilanteessa muiden puolesta.
<i>Vallan käyttöön kannustaminen</i>	Vastuunalainen	Toimijalla on käytössään työkalut ja keinot, joita toimijan tulisi käyttää tämän ollessa vastuussa kriisitilanteen selvittämisestä
<i>Kannustaminen ja sosiaalinen valvonta</i>	Vastuunalainen	Toimijalla on vastuu toimia osana kollektiivia ja yhteisen tavoitteen puolesta
<i>Vastuunalaistaminen</i>	Vastuunalainen	Toimijalla on vastuu toimia oikein, eettisesti tai vastuuta ottaen kriisitilanteessa, ja tämä vastaa kriisitilanteeseen liittyvistä päätöksistä
<i>Haastaminen ja vallan vaihtokoiria</i>	Vihollinen	Toimija toimii väärin, epäreilusti, epäsuhtaisesti tai myöhässä, ei ole varautunut tilanteeseen, tai sen tulisi muuttaa toimintaansa

Vastuunalaisen narratiivissa korostetaan vastuunalaiseksi asetetun toimijan vastuuta toimia oikein ja tehdä tilanteeseen soveltuvia tai ongelmia ratkaisevia päätöksiä ja tekoja. Narratiivissa media ei välttämättä ota kantaa siihen, mikä on oikea päätös tai puhu tietynlaisten toimien puolesta, mutta voi vastuunalaistaa toimijaa tietynlaisiin päätöksiin ja osoittaa tämän vastuuta päätösten lopputuloksista ja vaikutuksista:

”Valmiuslain ottaminen käyttöön oli jo erittäin dramaattinen ja tärkeä linjaus. Kun hallitus päättää siitä, miten se auttaa suomalaisia yrityksiä kestämään koronaepidemian jälkeiseen aikaan, hallitus päättää Suomen kansantalouden kohtalosta.

Vastauksen on oltava uskottava, nopeasti pureva ja rahallisesti riittävän iso. Parempi tehdä liikaa kuin liian vähän. Nyt on tuettava yksityisiä yrityksiä, eikä velkaantumista tai epätavanomaisia tukiratkaisuja pidä pelätä.” (HS, 19.3.2020.)

Vastuunalaisen narratiiville läheinen ja osin *päällekkäinen on vallan käytön kannustajan* narratiivi. Huolimatta narratiivin osittaisesta päällekkäisyydestä ja narratiivin todennäköisestä samanaikaisesta esiintymisestä vastuunalaisen narratiivin kanssa vallan käytön kannustajan narratiivissa on vivahde-ero: media ei ainoastaan edellytä toimia ja vastuunottoa toimista, vaan tiedostaa ja hyväksyy toimijan omaamat valtuudet ja vallan ja pitää näiden käyttöä tarpeellisenä tilanteen ratkaisemiseksi. Kyseessä on eräällä tapaa tukemisen ja vastuunalaisen narratiivien välimuoto. Narratiivin kohdetta kannustetaan tai edellytetään käyttämään tämän vielä käyttämättömiä valtuuksia, tätä pidetään vastuullisena käyttämään sen omaamia työkaluja ja valtuuksia, tai tälle kuuluvien valtuuksien käyttö nähdään tarpeelliseksi:

”Marinin hallitus keskusteli viime viikolla rajaliikenteen rajoitusten purusta ja ulkomaanmatkoja koskevista suosituksista. Näin on nyt tarpeen tehdä, kun koronatilanne on meillä ja osalla naapureistamme olennaisesti kohentunut.

Valmista ei vielä tullut, ja asiaan palataan nyt alkavalla viikolla.” (Kaleva, 8.6.2020.)

Kannustamisen ja sosiaalisen valvonnan narratiivissa pääkirjoituksissa kannustetaan yksilöitä ja muita toimijoita toimimaan kaikkia hyödyttävällä tavalla ja yhteisten tavoitteiden puolesta. Tämä kohdistui analysoiduissa pääkirjoituksissa usein yksilöihin tai lukijoihin kehotuksina ja ohjeina tai ohjeina. Narratiivissa media saattoi esittää epäsuoraa tukea kriisin hallinnan toimille, kuten viranomaisille, kannustamalla yleisöä tai lukijoita toimimaan näiden mukaisesti. Narratiiviin sisällytetty sosiaalinen valvominen esiintyi erityisesti median kritisoidessa kansalaisten toimintaa kriisin aikana kollektiivisen edun vastaiseksi:

”Kaikkein ei edes hallitus pysty, vaikka moni niin toivoisikin. Kansalaisilla itsellään on myös suuri vastuu koronaviruksen leviämisen ehkäisemisessä. Keskiviikkoillan tiedotustilaisuudessa pääministeri Marin vahvasti vetosi ihmisiä pysyttelemään kotona. Nyt ei ole oikea hetki kokoontua kavereiden kanssa, nyt ei pidä lähteä mökille tai mennä yhtään minnekään, mikä ei ole aivan välttämätöntä.” (Keskisuomalainen, 27.3.2020.)

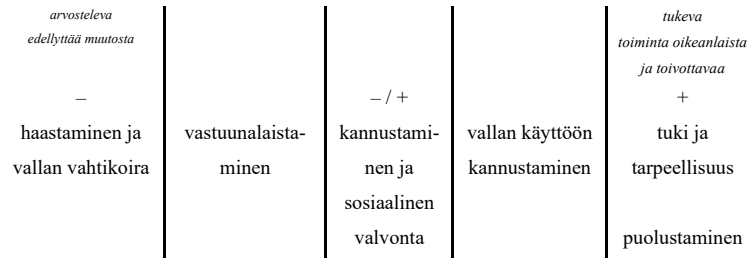
Haastamisen ja vallan vahtikoiran narratiivissa media osoittaa raportoinnin kohteena olevien toimijoiden toimivan jollakin tapaa väärin: toimija ei ole esimerkiksi ollut tehtäviensä tasalla, toiminut epäreilusti, poliittisen järjestelmän hengen vastaisesti, myöhässä, tai muutoin huonosti. Media voi edellyttää raportoinnin kohteenä olevalta sitä, että tämä muuttaisi toimintansa.

”Rajoituksia on välillä lätkitty sinne, mihin ne on ollut helppo panna, eikä sinne, missä tarve olisi ollut suurin, kuten karaokebaareihin ja ulkomaanrajoille. Turvautuminen valmiuslaakeihin toisen kerran vuoden sisällä oli harmillista, kuten oli myös kuntavaalien siirto viime tipassa.” (HS, 13.3.2021.)

JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimuksessa analysoiduissa koronakriisin muutospisteiden pääkirjoituksissa narratiivisiin hahmoihin eli *sankareihin, syyllisiin, ja vastuunalaisiin* liitettiin useimmiten *valtionjohto, viranomaiset* ja *kansalaiset*. Näistä kolmesta *toimijasta* valtionjohto oli *pääkirjoitusten narratiiveissa* yleisimmin sekä sankariksi, syyliseksi että vastuunalaiseksi asetettu toimija. Analysoitujen *pääkirjoitusten narratiivit* olivat siten erittäin vahvasti valtio- ja viranomaiskeskeisiä. Tulosta voidaan pitää odotettuna koko koronakriisin hallinnan valtionjohto- ja viranomaiskeskeisyyden vuoksi (esim. Ahonen ym. 2023; Tiihonen 2021), jolloin tämä on heijastunut muuhun ajankohtaisuutisointiin linkittyviin pääkirjoituksiin (Firmstone 2008). Myös aiemmassa koronaan liittyneessä tutkimuksessa on todettu mediaraportoinnin nojaavan ja tukevan usein viranomaisviestiä (esim. Uutela & Väliverronen 2023; Klemm ym. 2019) – ja mediaraportoinnista suuri osuus keskittyy yleisesti poliittisen päätöksenteon instituutioihin (Cook 2005). Tulokset haastavat kritiikkiä median valtaapitävien pehmeästä käsittelystä mediassa (esim. Bjurwald 2021). Vaikka valtionjohdon tai viranomaisten suoraa kritisointia *vihollisen* muodossa esiintyi vain noin viidennesessä pääkirjoituksista (valtionjohto: 22 %; viranomaiset 19 %), valtion instituutioiden kritisointi oli pääkirjoituksissa huomattavasti muiden toimijoiden kritisointia yleisempää: seuraavaksi yleisin *vihollinen* oli kansalaiset (5 %).

Vastuunalaisen narratiivisen hahmon tulkinnaassa on huomioitava laadullisen analyysin huomio vastuunalaistamisen kolmijakoisuudesta: kyse voi olla kriittisemmästä ja useammin valtionjohtoon ja viranomaisiin kohdistuvasta oikeanlaisia päätöksiä edellyttävästä *vastuunalaistamisesta*, sävyltään positiivisempaa ja usein niin ikään valtiollisiin instituutioihin kohdistunutta *vallan käyttöön kannustamista*, jossa kohteelta edellytetään tälle kuuluvien keinojen käyttöä, sekä *kannustamisesta ja sosiaalisesta valvonnasta*, jossa media vetoaa erityisesti kansalaisiin. Nämä selittävät osaltaan *vastuunalaisen* hahmoon liitettyjä toimijaryhmiä: valtiota ja viranomaisia useammin *vastuunalaistetaan* sekä *kannustetaan* näille kuuluvien valtuuksien käyttöön, kun taas kansalaisilta edellytetään



Kuvio 5. Typologia median koronapandemiassa käyttämistä yhteiskunnallisiin toimijoihin kohdistuvista narratiiveista.

oikeanlaista toimintaa. Lisäksi, vaikka *vastuunalaistamisen* ja *vallan käyttöön kannustamisen* narratiivien välille tehtiin analyttinen ero laadullisessa analyysissä, näiden todettiin olevan usein päällekkäisiä: narratiivissa voidaan samanaikaisesti edellyttää toimijan yleistä vastuuta päätöksistään, mutta myös korostaa tämän vastuuta käyttäjä toimijalle kuuluvia valtuuksia. Näin toimijoita vastuunalaiseksi asettavat narratiivit eivät kriittisyydeltään yksiselitteisiä, vaan voivat tukea ja osoittaa toimijan hallussa olevien keinojen käytön tarvetta kriisitilanteessa.

Uhrin narratiivinen hahmo erosi selkeästi muista siihen liitettyjen toimijaryhmien suhteen: uhreina pääkirjoitusten narratiiveissa pidettiin useimmiten *yrityksiä ja taloutta, marginalisoitua ja ihmisryhmiä* sekä *kansalaisia*. Narratiiveissa kiinnitettiin huomiota koronakriisin negatiivisiin vaikutuksiin taloudelle ja kriisistä kärsiville ihmisryhmille ja ammattiryhmille. Talousfokus on odotettua, sillä ravintolasulut ja kokoontumisrajoitukset osuivat erityisesti elinkeinotoimintaan. Marginalisoitujen ihmisryhmien, kansalaisten ja tiettyjen ammattiryhmien liittäminen *uhrin* narratiiviseen hahmoon peilaa pandemian ja sen rajoitustoimien negatiivisia vaikutuksia riskiryhmille, lapsille ja vanhuksille sekä terveydenhuollon ja ravintola-alan työntekijöille. *Sankarin* ja *uhrin* narratiivisten hahmojen esiintyminen aineistossa laski ensimmäisistä toisiin poikkeusoloihin siirryttäessä, ja samalla *vihollisen* narratiivinen hahmo yleistyi. Tulos vastaa laskua kansalaisten luottamuksessa valtionhallinnon instituutioihin toisten poikkeusolojen julkistamisen jälkeen (Niskanen 2023). Kyseessä voi olla merkki yleisestä lipun ympärille kokoontumisen purkautumisesta, jolloin positiivisempien narratiivien lasku ja kriitti-

sempien nousu kuvaa julkisen keskustelun yleisen kritiikin lisääntymistä pandemian jatkueksa (Johansson ym. 2021; ks. Kangas 2024). Pääkirjoitusten narratiivien kriittisyys vaikuttaisi siten seuraavan yleisen julkisen keskustelun sävyä (Firmstone 2008).

Laadullisen analyysin pohjalta kuviossa 5 esitellään typologia *median koronapandemiassa käyttämistä yhteiskunnallisiin toimijoihin kohdistuvista narratiiveista*. Typologiassa narratiivit on asetettu janalle, jonka ääripäät muodostuvat *arvostelevista ja muutosta edellyttävistä* ja *tukevista sekä oikeanlaista ja toivottavaa toimintaa* kiittelevistä narratiiveista.

Arvostelvimpana narratiivina tunnistettiin *haastajan ja vallan vahtikoiran narratiivi*, jossa media kiinnittää huomiota eri toimijoiden epäonnistumisiin tai vääränlaisena koettuihin toimiin ja kohdistuu usein erityisesti kriisitilanteen hallinnasta vastaaviin instituutioihin, kuten valtionjohtoon ja viranomaisiin. *Vastuunalaistajan* narratiivissa media ei kritisoi toimijoita yhtä vahvasti, vaan osoittaa näiden vastuun tilanteen hallinnasta ja sen selvittämisestä. *Kannustajan ja sosiaalisen valvojan* narratiivissa media voi tunnistaa jonkin toimijan tai toimijaryhmän – useimmin kansalaisten – terveyskriisiin sopimattomia toimia ja tekoja, ja edellyttää toimijoilta yhteisen edun mukaista toimintaa. *Vallan käytön kannustamisen* narratiivissa media edellyttää toimijalta tälle kuuluvien valtuuksien ja työkalujen käyttämistä, koska nämä nähdään tarpeellisiksi kriisitilanteen selvittämiseksi. *Puolustajana* media kiinnittää huomiota kriisistä kärsineiden ryhmien erityispiirteisiin ja tarpeisiin. *Tuen ja tarpeellisuuden* narratiivissa median esittämä tuki on vahvimillaan: narratiivin kohteena olevan toimijan teot nähdään oi-

keanlaisina ja tilanteeseen soveltuvin, tai toimijaa pidetään oikeana ratkaisemaan kriisitilanne.

Tulokset osoittavat medianarratiivien potentiaalisesti keskeisen roolin kriisitilanteiden hallinnassa. Koronan aikana pääkirjoitusten narratiivit ovat olleet yhteiskunnan eri toimijoita ja näiden tekoja tukevia ja haastavia. Tukevat narratiivit näkevät toimijoiden teot oikeanlaisina ja toivottavina, tai toimijat erityishuomiota muilta kaipaavina, kun taas haastavat narratiivit edellyttävät toimijoilta muutosta. Korona-ajan pääkirjoituksissa sekä haastavat että tukevat narratiivit ottavat kohteekseen todennäköisimmin valtionjohdon ja viranomaiset. Lisäksi narratiivit kommentoivat usein myös kansalaisten toimintaa ja edellyttävät näiltä vastuullista toimintaa. Muut toimijat yrityksistä kansalaisjärjestöihin ja muihin intressiryhmiin jäävät pääkirjoitusten narratiiveissa marginaaliin. Pääkirjoitusten narratiivien vahvaa keskittymistä valtionjohtoon ja viranomaisiin korostaa se, kuinka 60 prosentissa pääkirjoitusten narratiiveista asetettiin valtionjohtoa vastuunalaiseksi. Vastuunalaiseksi asettamista perustelleet narratiivit olivat valtionjohdon ja viranomaisten osalta erityisesti näille kuuluvien valtuuksien ja työkalujen käyttöä vaativia *vallan käyttöön kannustamisen* narratiiveja tai oikeanlaisia toimia edellyttäviä *vastuunalaistamisen* narratiiveja. Pohjavireenä molemmissa narratiiveissa on se, että narratiivien kohteen omaamia keinoja pidetään hyväksytyinä, tai narratiivin kohde nähdään toimijana, jonka tulisi tehdä koronapandemiassa jotakin. Vastuunalaistamisen narratiivi on siten mahdollista nähdä erityisesti valtionjohdon ja viranomaisten toimintaa ja johtoroolia hyväksyvänä ja vahvistavana narratiivina.

Koronakriisin aikaiset pääkirjoitusten narratiivit kommentoivat yhteiskunnan toimijoiden tekojen ja toiminnan hyväksyttävyyttä kriisissä. Narratiivien ensisijainen fokus on valtionjohdon, viranomaisten ja kansalaisten toiminnan arvioinnissa: narratiivit joko *tukevat* tai *haastavat* näiden toimintaa erilaisin tavoin. Tulos vastaa huomioita median roolia koronakriisissä (esim. Capurro ym. 2022; Harjuniemi 2023a; Lövenmark ym. 2023; Phillips ym. 2023; Skog & Lundström 2022) ja yleisemmin riskien kommunikoinnissa (esim. Bakir 2010; Kitzinger 1999) käsitelleestä tutkimuksesta. Laajemman mediaraportoinnin kaltaisesti myös pääkirjoitusten

narratiivit kommentoivat eri toimijoiden vastuuta ja oikeaa ja väärää toimintaa kriiseissä sekä ohjaavat oikeanlaisena pidettyyn toimintaan, vastuunottoon ja politiikkaan (vrt. Korkut ym. 2015).

Potentiaalisen reitin median hallintaroolien jatkosanoittamiselle voisi tarjota legitimitteettikirjallisuuden integrointi hallinnan teorioiden kanssa. Legitimitteettikirjallisuudessa mediaa legitimitteettiarvioita narratiivisesti kommunikoinnina ja muodostavana instituutiona on käsitelty laajasti. Legitimitteettitutkimus on hallintatutkimuksen kaltaisesti kiinnostunut medianarratiivien vaikutuksesta toimijoiden yhteiskunnalliseen asemaan, tekojen hyväksyttävyyteen ja toimintaan (Badham 2018; Bitketine & Haack 2015; Vaara ym. 2024) sekä poliittiseen prosessiin (Korthagen & van Meerkerk 2014). Useat kysymykset jäävät auki. Mikä on pääkirjoitusten todellinen vaikutus hallinnan prosesseihin, toimijoiden tekoihin ja hallinnan verkostojen toimijoiden suhteisiin? Miten kriisien ja normaaliaikojen narratiivit eroavat toisistaan? Minkälaisia nyansseja muihin yhteiskunnan toimijoihin liittyvistä narratiiveista on löydettävissä, mikäli tässä tutkimuksessa korostunut valtionjohtofokus jätetään sivuun?

Tutkimuksen rajoitteet liittyvät metodologiaan ja aineistovalintaan. NPF-kehystä voidaan kritisoida narratiivien yksinkertaistamisesta. Silti, sen elementit ovat hyväksytyjä ja sovellettuja poliittisten narratiivien tutkimuksessa (Shanahan ym. 2018). Lisäksi tässä tutkimuksessa kehyksen määrällistä fokusta on täydennetty teoriaohjaavalla laadullisella analyysillä, joka mahdollisti aineistolähtöiset havainnot. Toiseksi yhden koodaajan toteuttama määrällinen sisälönanalyysi vähentää havaintojen luotettavuutta. Puutetta pyrittiin lieventämään keskittymällä aineistosta yleisimpinä havaittuihin hahmo-toimijapareihin. Kolmanneksi tutkimus keskittyi pelkästään pääkirjoituksiin, joiden analysointi ei anna kuvaa muun uutisoinnin narratiiveista, jotka kuitenkin muodostavat enemmistön sanomalehtien raportoinnista. Pääkirjoituksissa voivat korostua tässä tutkimuksessakin korostuneet muutosta ja tekoja vaativat narratiivit, kuten myös poliittista johtoa ja tämän tekoja kommentoivat narratiivit pääkirjoitusten poliittista prosessia kommentoivan ja eliittien väliseen keskusteluun osallistuvan luonteen mukaisesti

(Firmstone 2008; 2019). Lopuksi tutkimuksessa mukana olleet mediat kattavat vain murto-osan maasta: paikallislehtien kattavampi tarkastelu olisi perusteltua pandemiatilanteen, rajoitusten ja rokotusten etenemisen alueellisen vaihtelun vuoksi.

Tutkimus on toteutettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa Tiedon huoltovarmuus kompleksissa ympäristössä (IRWIN) -hanketta (337760) sekä Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa WELGO-hanketta (345299).

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti, Niskanen, Ville-Pekka & Uusikylä, Petri (2023). Koronapandemian hallinta Suomessa 2020–2022: Hallintapyrkimykset, hallintatavat ja hallintotapojen käyttö. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 113–130. <https://doi.org/10.37450/ht.122285>
- Anwar, Ayesha, Malik, Meryem, Raees, Vaneeza, & Anwar, Anjum (2020). Role of mass media and public health communications in the COVID-19 pandemic. *Cureus*, 12(9). <https://doi.org/10.7759/cureus.10453>
- Apriliyanti, Indri D., Utomo, Wisnu P., & Purwanto, Erwan A. (2022). Examining the policy narratives and the role of the media in policy responses to the COVID-19 crisis in Indonesia. *Journal of Asian Public Policy*, 15(3), 541–557. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1954770>
- Asp, Kent (2014) News media logic in a New Institutional perspective. *Journalism Studies*, 15(3), 256–270. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2014.889456>
- Badham, Mark (2018). *Four media roles in organizational legitimation. News media participation in discursive legitimation processes*. Doctoral Dissertations 90/2018. Aalto University. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-7987-5>
- Bakir, Vian (2010). Media and risk: old and new research directions. *Journal of Risk Research*, 13(1), 5–18. <https://doi.org/10.1080/13669870903135953>
- Blair, Benjamin D., & McCormack, Larkin (2016). Applying the narrative policy framework to the issues surrounding hydraulic fracturing within the news media: A research note. *Research & Politics*, 3(1), 2053168016628334. <https://doi.org/10.1177/2053168016628334>
- Bitektine, Alex & Haack, Patrick (2015). The “macro” and the “micro” of legitimacy: Toward a multilevel theory of the legitimacy process. *Academy of Management Review*, 40(1), 49–75. <https://doi.org/10.5465/amr.2013.0318>
- Bjurwald, Lisa (2021). *Maktens granskare eller maktens megafoner? Svensk journalistik under coronapandemin*. Rapport. Näringslivets medieinstitut. https://naringslivets-medieinstitut.se/wp-content/uploads/2021/05/Coronarapporten_2.pdf
- Briggs, Charles L. & Hallin, Daniel C. (2024). *Making Health Public. How News Coverage Is Remaking Media, Medicine, and Contemporary Life*. (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003378648>
- Capurro, Gabriela, Jardine, Cynthia G., Tustin, Jordan & Driedger, Michelle (2022). Moral panic about “covidiot” in Canadian newspaper coverage of COVID-19. *Plos one*, 17(1), e0261942. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0261942>
- Christians, Clifford G., Glasser, Theodore L., McQuail, Denis, Nordenstreng, Kaarle, & White, Robert A. (2009). *Normative Theories of the Media: Journalism in Democratic Societies*. University of Illinois Press. <http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt1xcjws>
- Cook, Timothy E. (2005). *Governing With the News. The News Media as a Political Institution* (2nd ed.). University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226026688.001.0001>
- Crow, Desera A., & Lawlor, Andrea (2016). Media in the policy process: Using framing and narratives to understand policy influences. *Review of Policy Research*, 33(5), 472–491. <https://doi.org/10.1111/ropr.12187>
- Deuze, Mark (2020). The role of media and mass communication theory in the global pandemic. *Communication Today*, 11(2), 4–16. <https://hdl.handle.net/11245.1/85169e4a-7332-441a-ba0b-407d665537c5>
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Firmstone, Julie (2008). The editorial production process and editorial values as influences on the opinions of the British press towards Europe. *Journalism Practice*, 2(2), 212–229. <https://doi.org/10.1080/17512780801999378>
- Firmstone, Julie (2019). Editorial journalism and newspapers’ editorial opinions. In *Oxford Research Encyclopedia of Communication*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.803>
- Fonn, Birgitte Kjos & Hyde-Clarke, Nathalie (2023). Media consensus and divergences in Norway during the second wave of coronavirus

- infections. *Journalism Practice*, 17(7), 1465–1481. <https://doi.org/10.1080/17512786.2021.2001358>
- Gallotti, Riccardo, Valle, Francesco, Castaldo, Nicola, Sacco, Pierluigi, & De Domenico, Manlio (2020). Assessing the risks of ‘infectemics’ in response to COVID-19 epidemics. *Nature Human Behaviour*, 4(12), 1285–1293. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-00994-6>
- Gherseiti, Marina, Ólafsson, Jón Gunnar, & Ólafsdóttir, Sigrún (2023). Watchdogs and government megaphones: The dual democratic roles of the news media during the Covid-19 pandemic in Iceland and Sweden. Teoksessa Bengt Johansson, Øyvind Ihlen, Jenny Lindholm, & Mark Blach-Ørsten (Eds.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries* (s. 217–240). Nordicom. University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855688-10>
- Goulbourne, Taylor & Yanovitzky, Itzhak (2021). The communication infrastructure as a social determinant of health: implications for health Policymaking and practice. *The Milbank Quarterly*, 99(1), 24–40. <https://doi.org/10.1111%2F1468-0009.12496>
- Gray, Garry & Jones, Michael D. (2016). A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. *Public Policy and Administration*, 31(3), 193–220. <https://doi.org/10.1177/0952076715623356>
- Harjuniemi, Timo (2023a). Monikriisissä media kalibroi kansalaisen kriisitietoisuutta ja riskinottohalukkuutta. *Tiede ja edistys*, 4/2023. <https://doi.org/10.51809/te.142521>
- Harjuniemi, Timo (2023b). A topic among others—examining the attention dynamics of the COVID-19 pandemic through interviews with Finnish journalists. *Journalism*, 24(12), 2723–2740. <https://doi.org/10.1177/14648849221138431>
- Hjarvard, Stig (2013). *The Mediatization of Culture and Society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203155363>
- Jacobs, Sandra & Schillemans, Thomas (2015). Media and public accountability: typology and exploration. *Policy & Politics*, 44(1), 23–40. <https://doi.org/10.1332/030557315X14431855320366>
- Jallinoja, Pia & Väli-verronen, Esa (2021). Suomalaisen luottamus instituutioihin ja asiantuntijoihin COVID19-pandemiassa. *Media & viestintä*, 44(1), 1–24. <https://doi.org/10.23983/mv.107298>
- Johansson, Bengt, Hopmann, David Nicolas & Shehata, Adam (2021). When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes “normalized”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(S1), 321–334. <http://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924742>
- Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R. (2005). *The politics of attention. How government prioritizes problems*. The University of Chicago Press.
- Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A narrative policy framework: Clear enough to be wrong?. *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>
- Jones, Michael D. McBeth, Mark K. & Shanahan, Elizabeth A., (2014) Introducing the Narrative Policy Framework. Teoksessa Michael D. Jones, Elizabeth Shanahan & Mark K. McBeth (Eds.). *The Science of Stories: Application of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (s. 1–26). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137485861_1
- Kangas, Kaisa (2023). Kansanterveysvalistusta ja vaihtoehtoista tietämystä: Asiantuntijuus Helsingin Sanomien ja Dagens Nyheterin koronakirjoituksissa keväällä 2020. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(4), 345–356. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe20230914125430>
- Kangas, Kaisa (2024). Journalismi valistajana ja kyseenalaistajana: Koronapolitiikka ja tieteelliset kiistat Helsingin Sanomissa ja Dagens Nyheterissä keväällä 2020. *Media & viestintä*, 47(2), 104–128. <https://doi.org/10.23983/mv.141936>
- Kahn, Kim F. & Kenney, Patrick J. (2002). The slant of the news: How editorial endorsements influence campaign coverage and citizens’ views of candidates. *American Political Science Review*, 96(2), 381–394. <https://doi.org/10.1017/S0003055402000230>
- Kitzinger, Jenny (1999). Researching risk and the media. *Health, Risk & Society*, 1(1), 55–69. <https://doi.org/10.1080/13698579908407007>
- Klemm, Celine, Das, Enny, & Hartmann, Tilo (2019). Changed priorities ahead: Journalists’ shifting role perceptions when covering public health crises. *Journalism*, 20(9), 1223–1241. <https://doi.org/10.1177%2F1464884917692820>
- Klijn, Erik Hans, & Korthagen, Iris (2018). Governance and media attention: a research agenda about how media affect (network) governance processes. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 103–113. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx004>
- Korkut, Umut, Mahendran, Kesi, Bucken-Knapp, Gregg & Cox, Robert H. (2015). Discursive Governance: Operationalization

- and Applications. Teoksessa Umut Korkut, Kesi Mahendran, Gregg Bucken-Knapp & Robert H. Cox (toim.). *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere* (s. 1–11). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137495785_1
- Korpiola, Lilly & Poutanen, Petro (2021). *Korona ja digitaalinen riskiyhteiskunta*. Tammi.
- Korthagen, Iris & Van Meerkerk, Ingmar (2014). The Effects of media and their logic on legitimacy sources within local governance networks: A three-case comparative study. *Local Government Studies*, 40(5), 705–728. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.859139>
- Krogh, Andreas H. & Torfing, Jacob (2020). Legitimacy in Co-creating Governance Networks. Teoksessa Jacob D. Redtorff (Toim.). *Handbook of Business Legitimacy, Responsibility, Ethics and Society*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-14622-1_89
- Ladd, Jonathan M., & Lenz, Gabriel S. (2009). Exploiting a rare communication shift to document the persuasive power of the news media. *American Journal of Political Science*, 53(2), 394–410. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00377.x>
- Langer, Ana Ines & Gruber, Johannes B. (2021). Political agenda setting in the hybrid media system: Why legacy media still matter a great deal. *The International Journal of Press/Politics*, 26(2), 313–340. <https://doi.org/10.1177/1940161220925023>
- Lövenmark, Annica, Stier, Jonas, & Blomberg, Helena (2023). The establishing of subject positions in Swedish news media discourses during the first year of the COVID-19 pandemic. *Media, Culture & Society*, 45(5), 932–948. <https://doi.org/10.1177/01634437221147636>
- Matikainen, Janne, Ojala, Markus, Horowitz, Minna & Jääsaari, Johanna (2020). *Media ja yleisön luottamuksen ulottuvuudet: instituutiot, journalismi ja mediasuhde*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisusarja. Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/319153>
- Mörttinen, Matti (2021). *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle*. Sitra muistio. Tammi 2021. Sitra.
- McCauley, Michael, Minsky, Sara, & Viswanath, Kasisomayajula (2013). The H1N1 pandemic: media frames, stigmatization and coping. *BMC Public Health*, 13(1116), 1–16. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1116>
- McCombs, Maxwell E., & Shaw, Donald L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- McQuail, Denis & Deuze, Mark (2020). *McQuail's media and mass communication theory* (7th edition). Sage Publications.
- Media Audit Finland (2023, 9. syyskuuta). *KMT 2023 lehtien lukijamäärät*. Haettu osoitteesta <https://mediaauditfinland.fi/wp-content/uploads/2023/09/KMT-2023-lukijamaarat.pdf> 15.5.2024.
- Mäkinen, Maarit (2023). Kansalaisaktivistit vai pandemiankieltäjät? Vaihtoehtoiset äänet journalistisessa mediassa COVID-19-pandemian aikana. *Media & viestintä*, 46(3), 51–67. <https://doi.org/10.23983/mv.137062>
- Niskanen, Ville-Pekka (2023). Instituutioihin kohdistuvan luottamuksen ja koronapandemiaan liittyvien rajoitustoimenpiteiden dynamiikat Suomessa. *Hallinnon Tutkimus*, 42(2), 221–254. <https://doi.org/10.37450/ht.122204>
- Parkkinen, Kati, Timlin, Ulla, & Rautio, Arja (2023). Neljä viestintätyyliä: Paikallislehti Inarilaisen koronaviestintä vuosina 2020–2021. *Media & viestintä*, 46(2), 100–110. <https://doi.org/10.23983/mv.131192>
- Peters, Jon & Pierre, Guy B. (2020). *Governance, Politics and the State* (2nd ed.). Bloomsbury.
- Phillips, Tarryn, Vargas, Carmen, Graham, Melissa, Couch, Danielle, & Gleeson, Deborah (2023). The victims, villains and heroes of 'panic buying': News media attribution of responsibility for COVID-19 stockpiling. *Journal of Sociology*, 59(2), 580–599. <https://doi.org/10.1177/14407833211057310>
- Pierce, Jonathan J., Smith-Walter, Aaron, & Peterson, Holly L. (2014). Research design and the narrative policy framework. Teoksessa Michael D. Jones, Elizabeth Shanahan & Mark K. McBeth (Eds.). *The Science of Stories: Application of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis* (s. 27–44). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137485861_2
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Scheufele, Dietram A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of communication*, 49(1), 103–122. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x>
- Schillemans, Thomas & Pierre, Jon (2016). Entangling and disentangling governance and the media. *Policy & Politics*, 44(1), 1–8. <http://dx.doi.org/10.1332/147084415X14503518462782>
- Shanahan, Elizabeth A., McBeth, Mark K., Hathaway, Paul L. & Arnell, Ruth J. (2008). Conduit or contributor? The role of media in policy change theory. *Policy Science*, 41, 115–138. <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9058-y>

- Shanahan, Elizabeth A., McBeth, Mark K., & Hathaway, Paul L. (2011). Narrative policy framework: The influence of media policy narratives on public opinion. *Politics & Policy*, 39(3), 373–400. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2011.00295.x>
- Shanahan, Elizabeth A., Jones, Michael D. & McBeth, Mark K. (2018). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*, 55(3), 332–345. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>
- Shoemaker, Pamela J., Vos, Tim P., Reese, Stephen D. (2009). Journalists as Gatekeepers. Teoksessa Karin Wahl-Jorgensen & Thomas Hanitzsch (Eds.). *The Handbook of Journalism Studies*, (s. 73–87). Routledge.
- Skog, Frida & Lundström, Ragnar (2022). Heroes, victims, and villains in news media narratives about COVID-19. Analysing moralising discourse in Swedish newspaper reporting during the spring of 2020. *Social Science & Medicine*, 294, 114718. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114718>
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2007). Introduction. Governance Network Research: Towards a Second Generation. Teoksessa Eva Sørensen & Jacob Torfing (Eds.). *Theories of Democratic Network Governance*, (s. 1–24). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230625006_1
- Tiihonen, Seppo (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu laitos). Tammi.
- Uutela, Elina & Väliverronen, Esa (2023). Konsensuksesta kiistoihin: Asiantuntijoiden ja uutismedian yhteistyö koronapandemiassa 2020–2021. *Media & viestintä*, 46(4), 23–44. <https://doi.org/10.23983/mv.125728>
- Yanovitzky, Itzhak & Weber, Matthew S. (2019). News Media as Knowledge Brokers in Public Policymaking Processes. *Communication Theory*, 29(2019), 191–212. <https://doi.org/10.1093/ct/qty023>
- Vaara, Eero, Aranda, Ana M., & Etchanchu, Helen (2024). Discursive legitimation: An integrative theoretical framework and agenda for future research. *Journal of Management*, 01492063241230511. <https://doi.org/10.1177/01492063241230511>
- Vasterman, Peter L., & Ruigrok, Nel (2013). Pandemic alarm in the Dutch media: Media coverage of the 2009 influenza A (H1N1) pandemic and the role of the expert sources. *European Journal of Communication*, 28(4), 436–453. <https://doi.org/10.1177/0267323113486235>
- Van Aelst, Peter (2021). COVID-19 as an Ideal Case for a Rally-around-the-Flag? How Government Communication, Media Coverage and a Polarized Public Sphere Determine Leadership Approvals in Times of Crisis. Teoksessa Peter Van Aelst & Jay G. Blumler (Toim.). *Political Communication in the Time of Coronavirus*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003170051>
- Vai, Benedetta, Cazzetta, Silvia, Ghiglino, Davide, Parenti, Lorenzo, Saibene, Giacomo, Toti, Michelle, Verga, Chiara, Wykowska, Agnieszka & Benedetti, Francesco (2020). Risk perception and media in shaping protective behaviors: insights from the early phase of COVID-19 Italian outbreak. *Frontiers in psychology*, 11, 563426. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.563426>
- White, David Manning (1950). The “gate keeper”: A case study in the selection of news. *Journalism quarterly*, 27(4), 383–390. <https://doi.org/10.1177/107769905002700403>
- Wilkins, Lee (2012). Roles and Goals: Doing Ethics to Avoid Journalistic Disasters. Teoksessa Marty Steffens, Lee Wilkins, Fred Vultee, Esther Thorson, Greeley Kyle, Kent Collins (Eds.). *Reporting Disaster on Deadline. A Handbook for Students and Professionals* (s. 111–124). Routledge.