



**TURUN  
YLIOPISTO**  
UNIVERSITY  
OF TURKU

# DEMOKRAATTINEN HALLINTA KRIISIEN AIKAKAUDELLA

Monitasoinen näkökulma toimijuuteen ja  
toimintaan COVID-19-pandemiassa

Johanna Ketola





**TURUN  
YLIOPISTO**  
UNIVERSITY  
OF TURKU

# **DEMOKRAATTINEN HALLINTA KRIISIEN AIKAKAUDELLA**

Monitasoinen näkökulma toimijuuteen ja  
toimintaan COVID-19-pandemiassa

---

Johanna Ketola

## Turun yliopisto

---

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos  
Valtio-oppi  
Yhteiskunta- ja käyttäytymistieteiden tohtoriohjelma

## Työn ohjaajat

---

Professori Henri Vogt  
Turun yliopisto

Dosentti Mikael Mattlin  
Ulkopoliittinen instituutti

## Tarkastajat

---

Professori Risto Heiskala  
Tampereen yliopisto

Professori Harri Jalonen  
Vaasan yliopisto

## Vastaväittäjä

---

Dosentti Johanna Vuorelma  
Helsingin yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

ISBN 978-951-29-9945-3 (Painettu)  
ISBN 978-951-29-9946-0 (PDF)  
ISSN 0082-6987 (Print)  
ISSN 2343-3191 (Online)  
Painosalama Oy, Turku, Suomi 2024

## TURUN YLIOPISTO

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos

Valtio-oppi

JOHANNA KETOLA: Demokraattinen hallinta kriisien aikakaudella: Monitoroitu näkökulma toimijuuteen ja toimintaan COVID-19-pandemiassa

Väitöskirja, 192 s.

Yhteiskunta- ja käyttäytymistieteiden tohtoriohjelma

Marraskuu 2024

### TIIVISTELMÄ

Tässä väitöskirjassa tutkitaan COVID-19-kriisin hallintaa eri tasoilla. Tutkimus valottaa eurooppalaisen ja pohjoismaisen vertailun avulla, millaisesta kriisistä oli kysymys ja kuinka sitä pyrittiin ratkaisemaan. Lisäksi työssä pohditaan, miten koronakokemus vaikuttaa kriisien teoretisointiin ja kriisien käsitteelliseen määrittelyyn.

Maaliskuusta 2020 toukokuuhun 2023 kestänyt koronaviruspandemia aiheutti merkittävimmän globaalin kriisin sitten toisen maailmansodan. Tutkimuksessa korostetaan, että pandemiaa tulisi tarkastella osana erilaisten ja toisiinsa limittyneiden kriisien sekä kriisinhallinnan jatkumoa.

Johdantoluvussa esittelen tutkimuskohteen, tutkimuksen viitekehyksen, tutkimuksen tiedonintressin ja työn rakenteen. Toisessa luvussa käsittelen työn teoreettiset ja käsitteelliset lähtökohdat. Kolmannessa luvussa esittelen muuta koronatutkimusta. Neljäs luku keskittyy tutkimuksen empiiriseen muotoutumiseen: tapausten valintaan, aineistoihin, menetelmiin ja tutkimuksen rajoitteisiin. Viidennessä luvussa esitellään artikkeleiden tulokset. Kuudennessa luvussa tuodaan esiin työn johtopäätökset ja aiheita jatkotutkimukseen.

Työtä ohjaa kolme toisiinsa kytkeytyvää kysymystä. Ensinnäkin se, kuka globaalien mittakaavan saavuttaneissa koronakriisissä toimi ja mille yleisölle? Toiseksi, kuinka rajat ylittävää koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan? Kolmanneksi, missä ja miksi kriisejä rakentuu?

Tutkimuksen johtopäätökset perustuvat neljän tutkimusartikkelin tuloksille. Näistä ensimmäisessä artikkelissa vertaillaan Irlannin ja Suomen rajatoimenpiteitä *kosmopolitanismin* näkökulmasta koronapandemian alussa. Toisessa artikkelissa luodaan heuristinen, syklisen *eurooppalaistumisen* malli sen pohjalta, millaiset toiminnalliset logiikat ohjasivat EU:n ja sen jäsenvaltio-Suomen politiikkaa pandemian ensimmäisen runsaan puolentoista vuoden aikana. Kolmas artikkeli vertailee pohjoismaisia turvallisuushallintakäsityksiä analyttisena työkalunaan *resilienssi*-käsite. Neljännessä artikkelissa analysoidaan kansainvälisten järjestöjen toimijuutta ja toiminnan hyväksyttävyyttä kriisinhallinnassa tapauksenaan Maailman terveysjärjestö (WHO) ja sen *legitimiteetti*.

Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys rakentuu aikaisemmalle kriisinhallintatutkimukselle, globaali- ja monitasohallinnalle sekä demokratia- ja organisaatiotutkimukselle.

Tutkimuksessa hyödynnetään sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä, erityisesti laadullista sisällönanalyysia. Empiirisen ytimen muodostavat kaksi eliitti-

haastatteluaineistoa. Näiden lisäksi tutkimukseen kuuluu laaja kirjallisuuskatsaus-korpus ja rajoitustoimenpidetilasto.

Tutkimukseni johtopäätöksenä on, että koronakriisi tuotettiin kansainvälisesti ja keskusjohtoinen kansallinen politiikka toimenpiteineen syntyi vuorovaikutuksessa eri hallinnon tasojen kanssa. Kansalliset erityispiirteet ilmenivät voimakkaimmin kriisin alkuaikoina. Vaikka eurooppalainen yhteistoiminta haki muotoaan koronakriisin alussa, yhteistyöstä ei luovuttu ja kriisi lopulta vahvisti Euroopan unionia myös institutionaalisesti. Helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa muutti terveyskriisinä alkaneen tilanteen luonnetta ja merkitystä. Institutionalisoidut yhteistyön rakenteet pitivät EU:n yhdessä ja vahvistivat sitä tärkeänä ajan-kohtana ennen Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan alkamista Ukrainassa. Tutkimuksessa kriisi määritellään eliittien julkisuudessa rakentamaksi, sosiaalisen järjestelmän perustavanlaatuisia arvoja ja normeja uhkaavaksi tilanteeksi, jota luonnehtii tarve tehdä nopeita päätöksiä vajavaisin tiedoin.

ASIASANAT: COVID-19, kriisi, legitimizeetti, hallinta, demokratia, resilienssi

UNIVERSITY OF TURKU

Social Sciences

Philosophy, Political History and Political Science

Political Science

JOHANNA KETOLA: Democratic Governance in the Age of Crises: A Multi-level Perspective on Agency and Action during the COVID-19 Pandemic

Doctoral Dissertation, 192 pp.

Doctoral Programme of Social and Behavioural Sciences

November 2024

## ABSTRACT

This dissertation examines the COVID-19 crisis management at various levels of governance, utilizing a European and Nordic comparative framework to shed light on the nature of the crisis and the approaches taken to address it. The research also considers how the experience of the pandemic affects the theorization and conceptualization of crises in general.

The COVID-19 pandemic, lasting from March 2020 to May 2023, was the most significant global crisis since World War II. This study emphasizes that the pandemic and its governance should not be isolated from the other pending crises, especially those faced by Europe, but rather these crises and their governance should be viewed as part of a continuum of various overlapping phenomena.

The introductory chapter presents the research topic, framework, motivation, and structure of the study. The second chapter addresses its theoretical and conceptual foundations, while the third chapter reviews existing COVID-19 research. The fourth chapter focuses on the empirical design of the study, covering the case selection, data, methods and limitations. The fifth chapter presents the findings of the research articles. Results, conclusions and suggestions for further research form the core of the sixth chapter.

The research is guided by three interrelated questions: Who were the key actors in the global COVID-19 crisis, and for whom were they acting? How was the cross-border COVID-19 crisis governed? Additionally, why and under what conditions are crises constructed as such?

The conclusions are based on four research articles. The first article compares Ireland's and Finland's border measures from the perspective of *cosmopolitanism* at the start of the pandemic. The second article develops a heuristic model of cyclical *Europeanization* based on the functional logics guiding the EU and its member state Finland during the first eighteen months of the pandemic. The third article compares Nordic security management approaches using the concept of *resilience* as an analytical tool. The fourth article analyses the role and *legitimacy* of international organizations in global crisis, focusing on the World Health Organization (WHO).

The conceptual framework of the research is built on previous crisis management studies, global and multi-level governance, as well as democracy and organizational studies.

The research employs both quantitative and qualitative methods, qualitative content analysis in particular. The empirical core consists of two elite interview datasets,

complemented by a comprehensive literature review corpus and statistics on cross-border movement measures.

The research concludes that the COVID-19 crisis was constructed internationally, and the centralized national policy with its measures emerged through interaction with various levels of governance. National characteristics were most pronounced in the early stages of the crisis. Although cooperation at the European level faced initial challenges, the crisis ultimately strengthened the European Union institutionally. The Russian invasion of Ukraine in February 2022 transformed the nature and significance of what began as a health crisis. The study concludes that institutionalized cooperation structures kept the EU united and strengthened it at a critical juncture before the full-scale invasion of Ukraine by Russia. In this research, a crisis is defined as a situation constructed by elites in the public sphere, threatening the fundamental values and norms of the social system, characterized by the need to make quick decisions under the condition of uncertainty.

**KEYWORDS:** COVID-19, crisis, legitimacy, governance, democracy, resilience



# Sisällys

<b>Kiitokset</b> .....	<b>9</b>
<b>Osajulkaisuluettelo</b> .....	<b>12</b>
<b>OSA I</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>15</b>
1.1 Kriisit, politiikka ja hallinta.....	15
1.2 Tutkimuksen perustelu .....	17
1.3 Työn rakenne .....	19
<b>2 Teoreettiset ja käsitteelliset lähtökohdat</b> .....	<b>21</b>
2.1 Kriisi .....	22
2.2 Tiedollinen epävarmuus .....	26
2.3 Legitimiteetti ja auktoriteetti .....	29
2.4 Hallinta.....	33
2.4.1 Globaalihallinta.....	35
2.4.2 Monitasohallinta .....	38
2.5 Resilienssi.....	40
<b>3 Koronakriisin tutkimus</b> .....	<b>44</b>
3.1 Koronakriisin globaalihallinnasta .....	44
3.2 EU-tutkimus koronakriisistä .....	47
3.3 Koronakriisi Suomessa.....	51
<b>4 Tutkimuksen empiirinen muotoutuminen</b> .....	<b>57</b>
4.1 Tapausten valinta .....	60
4.2 Aineistot ja metodologia .....	61
<b>5 Artikkelien tulokset</b> .....	<b>66</b>
5.1 Artikkel 1: Kosmopolitanismi ja kansalaisuuden rajat – Suomen ja Irlannin rajatoimet koronakriisissä.....	66
5.2 Artikkel 2: Syklinen eurooppalaistuminen, koronakriisi ja Suomi.....	71
5.3 Artikkel 3: Continuity over change, institutions over innovations, organized over organic: the scales and phases of Nordic resilience .....	76
5.4 Artikkel 4: Maailman terveysjärjestön legitimiteetti ja legitimiteettikriisit COVID-19-pandemian valossa .....	79
5.5 Tutkimuksen rajoitteet .....	83

<b>6 Johtopäätökset .....</b>	<b>86</b>
6.1 Tutkimuksen johtopäätökset tutkimuskysymyksittäin .....	86
6.2 Tutkimuksen käsitteellinen ja käytännöllinen kontribuutio .....	90
6.3 Itsekriittinen reflektio .....	94
6.4 Aiheita jatkotutkimukseen .....	95
<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>96</b>
<b>OSA II.....</b>	<b>107</b>
<b>Alkuperäiset artikkelit .....</b>	<b>107</b>

## Kuviot ja taulukot

Kuvio 1. Tutkimuksen rakentuminen .....	16
Kuvio 2. Koronakeskustelun leimahtaminen mediassa .....	25
Kuvio 3. Tunnetut tuntemattomat riskienhallintakentällä .....	26
Kuvio 4. Eurooppalaistuminen koronakriisissä .....	74
Kuvio 5. Pohjoismainen resilienssi jatkumona ja monitasoisena prosessina.....	79
Kuvio 6. WHO:n kolme legitimizeettikriisiä mediaosumien mukaan.....	83
Taulukko 1. Tutkimuksen empiirinen rakentuminen .....	57

# Kiitokset

Tutkimuksen tekeminen on ennen muuta yhteisöllinen ponnistus. Tällä lausunnolla on tärkeä aloitta tiedostaen, ettei se ole omaperäinen. Tämä on kuitenkin yksi tärkeimmistä ja ehkä yllättävimmistäkin kokemuksista sen jälkeen, kun palasin yliopistomaailmaan lähes kaksi vuosikymmentä opintojeni aloittamisen jälkeen. Katson, että tutkimukseni on ennen muuta sarja yhteisöllisiä ponnistuksia, minkä vuoksi kiitettäviä henkilöitäkin on varsin pitkä lista.

Ensinnäkin on kiitettävä Suomalaisen Tiedeakatemian esimiestäni ja kollegoita, Pekka Aulaa, Jaakko Kuosmasta ja Katri Mäkinen-Rostedtia kiinnostuksen herättämisestä akateemista työtä kohtaan syksyllä 2019, kun palasin kansainvälisistä kriisinhallintatehtävistä Etelä-Kaukasiasta takaisin Suomeen. Kiitos Pekalle myös luottamuksesta sitä kohtaan, että luotit ensimmäisen projektitutkijan työn vastuulleni keväällä 2020. Kiitos Kattrille yhteistyöstä ja ystävydestä, joka kesti valtio-opin 60-vuotisjuhlien lisäksi kesken jääneen artikkelin painon.

Kriittinen käännekohta tutkijaksi ryhtymisessä ajoittuu elokuussa 2019 järjestettyyn Turun Eurooppa-foorumiin. Silloin puolisoni Pasi Nokelainen tapasi Helsingistä Turkuun siirtyneen entisen opettajansa Henri Vogtin Aurajoen rannalla täysin sattumalta ja sai siinä hetkessä idean, että ryhtyisin väitöskirjatutkijaksi. Vaikka en Pasi esittämää ideaa Vuoristo-Karabahin konfliktista ostanut, jäin pohtimaan väitöskirjatutkimusta. Eikä mennyt aikaakaan, kun oma aihe kypsyi ja otin yhteyttä Henriin. Loppu on historiaa. Kiitos Henri uskostasi siihen, että työ tulee tehtyä sekä yhteisten projektien ja ohjausprosessin aikana syntyneestä ystävydestä. Ilman sinua tämä tutkimus ei olisi syntynyt.

Seuraava merkittävä taidekohta ajoittuu syksylle 2020, kun aloitin tutkijana Ulkopoliittisessa instituutissa. Kiitokset kuuluvat erityisesti silloiselle johtajalle Mika Aaltolalle, jonka vetämään koronaprojektiin pääsin mukaan. Paitsi tärkeää tutkimuskokemusta, sain UPI:sta ystäviä ja liudan mahtavia kollegoita, joiden kanssa oli ja on edelleen ilo tehdä töitä. Kiitos erityisesti Saila Heinikoskelle, Aada Pettersonille ja Karoliina Vaakanaiselle tiiviistä yhteistyöstä. ”Kikatteluartikkeli” löysi lopulta tiensä tämän väitöskirjan ensimmäiseksi artikkeliksi.

Vertaisarviontiprosessit ja tutkimusseminaarit ovat vieneet tutkimustani merkittävästi eteenpäin. Tarkkanäköiset huomiot ja suositukset sekä keskustelut erilaisten seminaarien yhteydessä ovat parantaneet työn laatua merkittävästi. Viimeisimpänä

kiitos esitarkastajilleni Risto Heiskalalle ja Harri Jaloselle, kielentarkastaja Antti Kupariselle sekä vastaväittäjä Johanna Vuorelmalle. Kiitos vuosien mittaan kaikille politiikan tutkimuksen päivien tutkimuspaperikommentaattoreille ja erityisesti aktiiviselle valtio-opin tutkijaseminaarillemme Turussa. Vaikka useimmiten olisi ollut syytä, ette kuitenkaan lytänneet hyvin varhaisessa työn vaiheessa esittelemiäni papereita. Kiitos ensinnäkin kanssakirjoittajakollega Waltteri Immonen ja Tyyne Karjalainen sekä muut väitöskirjaa tekevät sekä jo väitelleet tutkijat Katariina Kulha, Mikko Leino, Kimmo Makkonen, Sakari Nieminen, Teemu Rantanen, Mila Seppälä, Sami Torssonen ja Juha Ylisalo. Aika jatko-opiskelijana kului lopulta hujauksessa, ja olisin mielelläni viettänyt myös enemmän aikaa kanssanne. Kiitokset myös toiselle ohjaajalleni Mikael Mattlinille arvokkaasta tuesta niin rahoitushakemusten laatimisessa kuin tutkimuksen ideoimisessa.

Isot kiitokset myös JuRe-hankkeemme vetäjälle Janne Salmiselle luottamuksesta ja tuesta sekä hankkeen sielulle, Mari Taskiselle, joka on väsymättömästi kannustanut ja innostanut matkan varrella. Kiitos Mari huolellisuudestasi, keskusteluistamme ja arvokkaista huomioistasi. Kaunis kiitos innostuksesta ja yhteistyöstä JuRe-siskolteni Mehrnoosh Farzambarille. On ollut hienoa päästä JuRe-hankkeen myötä keskustelemaan monen akateemisen inspiraationi lähteen kanssa ja oppia viisaammilta, kuten kesällä 2023 Helsinkiin kutsutulta tutkimukselliselta rokkitähdeltä, Jonathan Whiteltä, jonka tuotanto on muokannut merkittävästi omaa ajatteluani. Kiitokset myös kaikille yhteistyökumppaneille Berliinissä kesällä 2022 ja yhteiskuntatieteelliselle tiedekunnalle rahoituksesta kansainväliseen liikkuvuuteen.

Kiitos ulkoministeriön suunnittelu- ja tutkimusyksikön esihenkilölleni Sini Paukkunen-Mykkäselle vankkumattomasta uskostasi osaamiseeni. Tukeksi kantaa pitkälle. Kiitos myös tutkimustyön jatkamiseen kannustaneille kollegoilleni yksikössä, oli kunnia olla ensimmäinen erikoistutkijanne. Kiitos vertaistuesta ulkoministeriön ja UPI:n kollega Veera Laineelle, joka on huikea esikuva myös väitöstilaisuudesta suoriutumiseksi. Kiitos myös nykyiselle esihenkilölleni Jouni Laaksoselle joustavuudesta ja kannustuksesta.

Vapaaehtoistyön kautta olen päässyt tutustumaan useisiin upeisiin asiantuntijoihin, joista olen matkan varrella saanut voimaa työn tekemiseen. Kiitos erityisesti the Ulkopolitistin Suomi-toimitukselle avartavista keskusteluista sekä kommenteilistamme yleistajuisiin kirjoituksiini (2020–2023). Se on auttanut ymmärtämään ja perustelemaan, miksi kansainvälisen politiikan näkökulman esiintuonti on oleellista. Kaikkea ei voi redusoida reaalipolitiikaksi. Kiitos ja kumarrus myös Elisabeth Rehn – Bank of Ideas -ajatushautomolle pohjoismaiseen kriisivarautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvistä keskusteluista sekä yhteistoiminnasta.

Väitöskirjan tekemistä kuvaillaan usein työlääksi ja raskaaksi. Sitä se ei minulle ollut aivan viimeisiä lomattomia ja vapaa-ajattomia kuukausia lukuun ottamatta. Olen ollut sikäli etuoikeutettu, sillä olen pystynyt edistämään tutkimustani erilaisissa palkkatöissäni Turun yliopistolla, UPI:ssa ja ulkoministeriössä. Tämän lisäksi sain

12 kuukauden henkilökohtaisen apurahan Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiöltä, mikä mahdollisti töistä irtaantumisen kriittisillä hetkillä. Ilman apurahaa ja Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston koronarahoitteisia projekteja työ ei olisi valmistunut tavoiteaikataulussa. Kiitos Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiön hallitukselle ja asiamies Matti Pesulle luottamuksesta. Säätiö toi minut yhteen myös toisen stipendiaatin, Bradley Reynoldsin kanssa, jonka kanssa jaoimme yhteisen kiinnostuksen Etyjiä ja ulkopoliitiikkaa kohtaan, ja tällä polulla yhä edetään. Kiitos Bradley tarkkanäköisistä kysymyksistä.

Lopuksi on tietysti syytä kiittää kotijoukkoja ja ystäviä. Kiitos vanhemmilleni Rauno ja Sirkka-Liisa Ketolalle täyshoidosta aina, kun olen yösijaa Varsinais-Suomessa opintojen takia tarvinnut. Kiitos myös korvaamattomasta tuesta lastenhoidossa, mikä mahdollisti paitsi useamman pitkän työpäivän toisinaan myös irtioton arjesta. Ystävien kesken vapaa-ajalla on voitu keskittyä muihin asioihin. Kiitos erityisesti kriisinhallintanaiset Noora ja Kati, Emäsalon rantarosvot Laura ja Heikki, åboriginaalit Karoliina ja Johanna, maailmankansalaiset Tuuli ja Manu, meemikontaktini Tuomas ja yksien lasillisten erityisnainen Kirta. Lapsilleni Hertalle ja Siirille kiitos isoiksi ja omatoimisiksi kasvamisesta, mikä teki tutkimukseen keskittymisestä mahdollista. Kiitos puolisoni Pasi paitsi alkuperäisestä ajatuksesta ryhtyä väitöskirjailijaksi myös uskosta, tuesta ja älyllisestä grillaamisesta prosessin aikana. Toivotavasti saadaan kiinni menetettyä yhteistä aikaa.

Omistan tämän väitöskirjan Eeva-mummulleni, jolla ei ollut vastaavaa mahdollisuutta opiskella ja tutkia maailmaa.

Lauttasaassa, marraskuussa 2024

*Johanna Ketola*

# Osajulkaisuluettelo

1. Heinikoski, Saira; Ketola, Johanna ja Peltonen, Aada (2021). Kosmopolitismi ja kansalaisuuden rajat – Suomen ja Irlannin rajatoimet koronakriisissä. *Kosmopolis*, 51(1): 54-71. (A2 -vertaisarvioitu katsausartikkeli)
2. Ketola, Johanna; Immonen, Waltteri ja Vogt, Henri (2023). Syklinen eurooppalaistuminen, koronakriisi ja Suomi. *Politiikka* 65(1): 53-75. (A1-alkuperäisartikkeli)
3. Ketola, Johanna (2023). Continuity over change, institutions over innovations, organized over organic: the scales and phases of Nordic resilience. *Nordic Review of International Studies*. 1(2): 26-43. (A1-alkuperäisartikkeli)
4. Ketola, Johanna (2024). Maailman terveysjärjestön legitimitetti ja legitimitetतिकriisit COVID-19-pandemian valossa. *Hallinnon tutkimus*. 43(3): 210-225. (A1-alkuperäisartikkeli)

Artikkelien käyttöön väitöskirjan osajulkaisuina on saatu kustantajien lupa.

# OSA I





# 1 Johdanto

## 1.1 Kriisit, politiikka ja hallinta

Kriisit ovat perustavanlaatuisesti poliittisia ja vallankäyttöön liittyviä tilanteita. Kriisit rakentuvat poliittisesti, niitä tulkitaan poliittisesti, niitä hallitaan poliittisesti ja niiden seurauksia arvioidaan poliittisesti. Tästä syystä kriisit ovat oleellisia politiikan tutkimuksen kohteita. Koko poliittinen historiamme voidaan nähdä eräänlaisena kriisikertomusten jatkumona, joka on muokannut ja muokkaa vastaisuudessaakin poliittista ajatteluamme ja mielikuvitustamme (Forsberg ja Pursiainen 2003, 9; Brunila 2020).

Kriisissä liikutaan janalla, jonka ääripäissä ovat yhtäältä pyrkimys vahvistaa vallitseva poliittinen järjestelmä ja sen oikeutus (legitimaatio), ja toisaalta pyrkimys kumota vallitseva järjestys (delegitimaatio). Kriiseihin liittyy myös erityisvaltuuksia ja alituinen mahdollisuus käyttää valtaa väärin (Lagerspetz 2022), minkä vuoksi kriisien ja niiden hallinnan tutkiminen on demokraattisissa oikeusvaltioissa korostetun tärkeää.

Tämän tutkimuksen kohteena on monitasoinen demokraattinen hallinta koronakriisin aikana. Aikalaistutkimus koronapandemiasta politiikkaan vaikuttavana kriisinä keskittyy erityisesti koronakriisin alkuvaiheeseen ja vuosiin 2020–2021. Tutkimuksen taustalla on kiinnostus ymmärtää nykyistä kriisien hallinnan dynamiikkaa uudella, hätä- ja poikkeustilojen leimaamalla aikakaudella. Työ asettuikin osaksi ajankohtaista eurooppalaista trendiä, joka on tuonut kriisit viimeisen vuosikymmenen aikana marginaalista osaksi tutkimuksen valtavirtaa.

Pääasiallisia tutkimuskysymyksiä on kolme ja ne limittyvät toisiinsa: (K1) Kuka globaalin mittakaavan koronakriisissä toimi ja mille yleisölle? (K2) Kuinka rajat ylittävää koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan? Lisäksi työssä pohditaan yleisemmin (K3) missä ja miksi kriisejä rakentuu? Vastauksia näihin jäsennetään neljän hallinnan tason kautta, joita ovat liberaalin kansainvälisen järjestelmän taso, EU-taso, pohjoismainen taso ja Suomi. Tutkimusta aloitettaessa syksyllä 2020 tutkimus koronapandemian hallinnasta oli vasta alkamaisillaan ja vastaavaa, eri hallinnan tasojen tarkastelevaa kokonaisuutena ei ollut tiedossa.

Tutkimuksen keskeiset käsitteet ovat kriisi, hallinta, legitimitetti ja resilienssi. Tutkimus pyrkii tarkentamaan näiden käsitteiden määrittelyä ja käyttöä osana kriisitutkimusta. Poliitikantutkimuksellisesti kriisi määritellään työssä seuraavasti: *kriisi*

*on eliittien julkisuudessa rakentama, sosiaalisen järjestelmän perustavanlaatuisia arvoja ja normeja uhkaava tilanne, jota luonnehtii tarve tehdä nopeita päätöksiä vajavaisin tiedoin.*

Työ on aineistolähtöinen ja kriisiajassa, ”liikkuvassa junassa” laadittu tutkimus. Alusta lähtien oli selvää, että koronapandemiasta kehittyisi viime vuosikymmenten merkittävin maailmanlaajuinen kriisi. Työn lähtökohdaksi muodostui, että *kriisi muokkaa hallintaa eri tasoilla*, ja päinvastoin: *hallinta muokkaa kriisejä ja niiden rakentumista*. Toisekseen aikaisempien kriisien perusteella oli syytä arvioida, että sekä *politiikka ja hallinta kääntyvät epädemokraattisempaan ja toimeenpanovallan roolia korostavaan suuntaan*, ainakin hetkellisesti.

Tulokset puretaan sen mukaan, mikä liittyy pandemiakriisin aikaiseen toimijuteen, toimintaa ohjaaviin periaatteisiin ja demokraattisen kriisinhallinnan edellytyksiin. Näiden kokonaisuuksien pohjalla toimii legitimizeettikäsitteellinen viitekehys, jonka kautta erotellaan demokraattisen hallinnan hyväksyttävyyteen liittyvä systeeminen taso (*systemic*), mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon (*input*), politiikan lopputulokset (*output*) sekä toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys (*throughput*).

Tutkimuksen rakentuminen kysymyksittäin (K1, K2, K3) esitellään alla olevassa kuviossa. Kuvioon on hahmotettuna tutkimuskysymykset ja keskeiset käsitteet kytkettynä artikkeleihin tärkeysjärjestyksessä. Kolme eri kysymystä eivät ole toisiinsa nähden symmetrisiä, vaan ne on niin ikään esitetty tärkeysjärjestyksessä. Tiivistelmä tutkimustuloksista esitetään kuvion jälkeen. Neljästä tasosta työssä keskitytään erityisesti EU-tasoon (artikkelit 1 ja 2) ja Suomeen (artikkelit 1, 2 ja 3). Pohjoismainen taso on esillä vähiten.

**K1: Kuka koronakriisissä toimi ja mille yleisölle?**

Käsite: hallinta  
Ensisijainen menetelmä: haastattelut  
Artikkelit: 2, 3, 4, 1

**K2: Miten koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan?**

Käsitteet: legitimizeetti, resilienssi  
Ensisijainen menetelmä: haastattelut  
Artikkelit: 3, 2, 4, 1

**K3: Missä ja miksi kriisejä rakentuu?**

Käsitteet: kriisi, legitimizeetti  
Ensisijainen menetelmä: kirjallisuuskatsaus  
Artikkelit: 4, 1, 2, 3

**Kuvio 1.** Tutkimuksen rakentuminen

Tutkimuksen tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

**K1:** Suomen tapaus osoittaa selvästi, että *kriisi korosti kansallisvaltioiden territoriaalista suvereniteettia, mutta päätöksentekijät eivät kuitenkaan toimineet yksin*. Koronakriisin toimintakenttä oli laaja ja toimijuus oli jaettu hallinnon ja hallinnan eri tasoilla. Kansainväliset säännöt, sopimukset ja instituutiot ohjasivat maiden käyttäytymistä ja korostivat osaltaan kansallisvaltiokeskeistä toimijuutta. Yhteistyötä ei

hylätty vaan hallinnot pyrkivät kansainväliseen yhteistoimintaan mahdollisuuksiensa ja toimivaltansa puitteissa.

**K2:** Suomalainen ja laajemmin pohjoismainen esimerkki osoittaa, että kriisinhallinta ei vääjäämättä tarkoita autoritaaristen tendenssien vahvistumista. Pohjoismaisessa mallissa luotetaan demokratian instituutioihin ja niiden tuottamaan yhteiskunnalliseen kriisinkestävyYTEEN. *Eri tasoilla toimintaa ohjasi teknokraattinen, ongelmaratkaisukeskeinen rationaliteetti. Demokraattisen kriisinhallinnan ongelmaksi muodostui tiedollinen epävarmuus ja ennaltaehkäisevän poliittisen toiminnan puute.* Asiantuntijuus näyttäytyy kriisinhallinnan vahvuutena: EU osoitti teknokraattisen kyvykkyytensä, kun nyky-Unionin toiminnan normatiivinen peruskehikko ei horjunut vaan vahvistui pandemiassa merkittäväällä hetkellä ennen turvallisuuspoliittista kriisiä. Vaikka pandemian globaalihallinnassa oli yleisesti merkittäviä puutteita, terveyshallinnan instituutioiden legitimitettiin kannattelee hajautettu valta ja pidättäytyminen asiantuntijamandaatissa.

**K3:** Koronakriisi rakentui monitasoisesti ja kansainvälisesti. Tutkimuksessa vahvistuu käsitys, että eliiteillä on paitsi keskeinen rooli kriisien rakentumisessa julkisuudessa, myös vastuu eritasoisen demokraattisen hallinnan legitimitetistä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Pandemian aiheuttama myllerrys oli helposti määriteltävissä kriisiksi, ja sen olemassaolosta oli vahva yhteiskunnallinen konsensus. Avoin julkinen tila ja vapaa tiedonvälitys paikkasivat koronakriisissä sitä olennaista demokraattisen yhteiskunnallisen punninnan ja kollektiivisen toiminnan aukkoa, joka syntyi aikapaineessa ja toimintavaihtoehtoihin liittyvässä epävarmuudessa. Koronakriisi myös osoitti, kuinka tärkeä rooli avoimella tiedonvälityksellä oli vallan kolmijaon tasapainottamisessa. Kiinasta alkuvuodesta 2020 alkanut terveyskriisi muutti muotoaan ja sai uusia merkityksiä helmikuusta 2022 lähtien, kun Venäjän Ukrainaan kohdistama täysmittainen hyökkäyssota alkoi. Muuttuneen kriisin vaikutukset näkyivät erityisesti Pohjoismaissa: kun koronakriisi erotti niitä, sota yhdisti ja antoi Pohjoismaille kannustimet tiivistää yhteistyötä.

## 1.2 Tutkimuksen perustelu

Tämän työn tiedonintressinä on kattavan *kokonaiskuvan muodostaminen* aikamme mittavimmasta kansainvälisestä ja sen hallinnasta. Koronaviruksen aiheuttama COVID-19-pandemia oli vakavin globaali terveys-, talous- ja turvallisuuskriisi sitten toisen maailmansodan. Maaliskuussa 2020 alkanut ja toukokuussa 2023 päättyneeksi julistettu koronaviruspandemia oli megakriisi, joka ylitti valtioiden, politiikkasektoreiden ja politiikkatasojen rajat (Boin ym. 2021, 3, 8-10). Lienee selvää, että poikkeuksellisena ja vailla vertailukohtaa olevana kriisinä koronapandemia tulee jatkossa muokkaamaan mielikuvitustamme pandemiahallintatoimista (Quigley 2020).

Kriisimääritelmiin kuuluu kriisin rajallinen ajallinen kesto, alkua ja loppu. Taus- taoletuksena on usein myös se, että kriisejä on vain yksi kerrallaan. Kuten tämä tut-

kimus osoittaa, nykyiset kriisit limittyvät toisiinsa ja tapahtuvat yhtäaikaaisesti. Yksittäisten, pistemäisten kriisien aikakausi näyttää olevan ohi ja *kriisien määritelmä on liikkeessä*. Tämä tekee pandemiakriisistä käsitteellisesti motivoivan tutkimuskohteen. Korona-pandemian myötä nykyistä aikakautta on ryhdytty luonnehtimaan paradoksaalisesti pysyvien hätätilojen ajaksi (Ladi ja Wolff 2021), jossa yhteiskuntien ei enää oleteta palaavan kriisiä edeltäviin olosuhteisiin. Samalla yhteiskunnalliseen keskusteluun on vakiintunut termi resilienssi, joka voidaan suomentaa niin kriisinkestävyydeksi kuin muutosjoustavuudeksi, ja laajassa mielessä resilienssi on näitä molempia. Kriisit korostavat resilienssin transformatiivista luonnetta, resilienssiin kuuluvaa eteenpäin ponnahtamisen ideaa, missä ajatellaan dynaamisesti niin toimijoiden, toimintatapojen kuin toimintaympäristönkin muuttuvan kriisin myötä.

*Kriisitoiminnan ja demokratian välisen jännitteen tarkastelu on varsin ajankoh- taista*: koronakriisin yhteiskunnallista viitekehystä määrittävät pitkäaikaiset systeemisistä kehityskulut, kuten autoritaarisuuden kasvu ja sääntöperustaisen monenkeskisen järjestelmän murros. Demokraattisia instituutioita ei ole suunniteltu nopeiden ja akuuttien kriisien ratkaisemiseen, vaan niitä leimaa tietynlainen jäykkyys. Demokraattiset instituutiot pyrkivät siihen, että poikkeukselliset toimenpiteet eivät ole kestoltaan liian pitkiä ja laadultaan syviä, ja että järjestelmä itsessään ei ole vaarassa kriisissäkään (mm. Schmidt 2024). Kansanvaltaiset järjestelmät ovatkin lähtökohtaisesti kehittyneet harvain- ja yksinvaltojen antiteeseiksi ehkäisemään liian nopeita ja liian radikaaleja päätöksiä, joissa valtion olemassaolo sen demokraattisessa muodossa olisi mahdollista kumota. 1950-luvun jälkeisinä vakaina vuosikymmeninä kehittynyt demokraattinen oikeusvaltio tarjoaa historiallisesti testatun pohjan, jota kuitenkin pitäisi pystyä kehittämään ja vahvistamaan myös kriisien aikakaudella siten, että järjestelmä kestää suuret ja nopeat ratkaisut menettämättä vahvaa institutionaalista perustaansa. Legitimiteetti-käsite on avain demokraattisen hallinnan tarkasteluun, sillä liberaalit kansainvaltaiset järjestelmät kansalliselta aina globaalin hallinnan tasolle rakentuvat pakkokeinojen sijaan yhtäältä siihen, että normien ja sääntöjen laatimiseen osallistutaan, ja toisaalta siihen, että ohjeita, sääntöjä ja määräyksiä noudatetaan (lisää aiheesta jaksossa 2.3).

Kriisinhallinta muokkaa sosiaalista todellisuutta, mikä parhaimmillaan tarkoittaa demokraattisia yhteiskuntia vahvistavaa uudistamista. Käännekohtina kriisit tarjoavat tilaisuuden kehittää instituutioita ja toimintatapoja. Työtä motivoikin *mahdollisuus arvioida, voiko demokratia myös vahvistua* kriisissä tai sen kautta huomioiden, että demokratian ja sen instituutioiden toimivuuden arviointi samalla uudelleentuottaa demokratiaa (Lord ja Fossum 2023).

Lisäksi tutkimusta motivoi poikkeukseksi luokiteltavan *kriisin ja normaaliuden suhteen tarkastelu*. Poliitikassa kriisit ovat ennen muuta tilanteita, joissa suhde ”asioiden normaaliin kulkuun” ajatellaan uudelleen (Brunila 2020; Lagerspetz 2022). Kyse voi olla yksittäisistä yhteiskunnallisista kysymyksistä, mutta uudelleenarviointi voi koskea myös koko poliittista järjestelmää (Brunila 2020). Kriisiajan pää-

töksistä vastaavat usein toimeenpaneavat instituutiot, yleensä hallitukset, joiden merkitys suhteessa parlamentteihin korostuu entisestään poikkeusaikoina (Schmidt 2024, 11). Normaaliaikojen demokraattista hallintaa voisi kuvata edustuksellisuuden, avoimuuden ja rationaalisuuden kenttien kautta seuraavasti: kansalaisten vaaleilla valitsevat poliitikot pyrkivät tekemään laajaan tietopohjaan perustuvia päätöksiä harkiten ja läpinäkyvästi. Kriisissä perustilanne on tämän sijaan seuraava: valtaapitävät pyrkivät säilyttämään tai vahvistamaan toimivaltuuksiaan ei-avoimesti tekeillä nopeita päätöksiä aikapaineeseen ja välttämättömyyteen vedoten. Kuten tutkimus osoittaa, näin yksinkertaista koronahallinta ei ollut.

Työn tavoitteena on osallistua niin akateemiseen kuin käytännöllisesti orientoituneeseen keskusteluun kriisien demokraattisesta hallinnasta ja instituutioiden kriisinkestävytydestä. Monitasoinen näkökulma pandemiahallintaan auttaa niin päätöksentekijöitä kuin kansalaisiakin tarkastelemaan kriisinaikaista toimintaa ja toimijuutta sekä näiden vastuullisuutta ja reunaehtoja. Onnistuessaan tutkimus tarjoaa eväitä puuttua demokratian kannalta ei-toivottuihin kehityskulkuihin ja antaa aihetta kehittää erilaisia osallisuuden tapoja kriisiaikoja varten. Työ on laadittu suomen kielellä ja pyrkimyksenä on ollut anglismien ja vaikeaselkoisten ilmausten välttäminen, jotta työ olisi helposti tutkimuksen keskeisten yleisöjen saavutettavissa. Mikäli tämä esimerkki lisää kiinnostusta kansainvälistä politiikkaa kohtaan madaltaen tähän tutkimuskohteeseen liittyviä, kielellisiäkin esteitä, se on jo itsessään saavutus.

Todettakoon kuitenkin myös, että tutkimukseen kuuluvien artikkeleiden tuloksia on laajasti raportoitu kansainvälisissä julkaisuissa. Artikkelit 3 on julkaistu englanniksi *Nordic Review of International Studies* -julkaisussa. Syklisen eurooppalaisuuden mallin esittelevää artikkelit 2:tä tarkennettiin teoreettisten näkökulmien osalta, ja tämä eteenpäin kehitelty tutkimus julkaistiin *Journal of European Integration* -julkaisussa maaliskuussa 2024 (Immonen ym. 2024). Artikkelit 4 pohjustanut monenkeskisen terveyshallinnan legitimititeettianalyysi julkaistiin puolestaan englanninkielisenä tutkimusraportissa *Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union* (Jokela ym. 2023).

### 1.3 Työn rakenne

Seuraavassa jaksossa (2) esittelen tutkimuksen lähtökohdat, mihin kuuluu keskeisten käsitteiden määrittely. Teoreettiskäsitteellisen viitekehyksen ytimen muodostavat globaali- ja monitasohallintakirjallisuus, monitasohallinta sekä yhteiskunnallisiin kriiseihin ja niiden hallintaan liittyvä demokratia- ja organisaatiokirjallisuus. Näiden teoriaperinteiden käsittely yhdessä ja kriisien kontekstissa antaa välineet lähestyä demokraattisen hallinnan haasteita niin kansallisella, EU-tasolla kuin kansainvälisten instituutioiden tasolla. Keskeisinä tämän työn *logiikan ruuvipenkkeinä* (Weber 2009, 43) eli käsitteinä ovat kriisi, hallinta, legitimitetti ja resilienssi.

Kolmannessa (3) jaksossa esittelen koronakriisin hallinnan tutkimusta kolmella eri tasolla: globaalilla tasolla, EU-tasolla ja suomalaisella tasolla. Jakson tavoitteena on luoda yleiskuva muusta kriisitutkimuksesta ja osoittaa tämän tutkimuksen lisäarvo.

Neljännessä (4) jaksossa perustelen tapausten valikoinnin sekä aineiston ja metodit sekä tutkimuksen rajoitteet. Aineiston ytimen (artikkelit 2 ja 3) muodostavat kaksi laajaa suomalaisille, pohjoismaisille ja EU-tason virkahenkilöille vuosina 2020–2022 suunnattua puolistrukturoitua haastattelututkimusta (yht. n=121). Lisäksi aineistoon kuuluvat ensimmäiseen artikkeliin sisältyvä tilastoaineisto ja neljänteen artikkeliin sisältyvä kirjallisuuskatsauskorpus. Keskeinen käytetty menetelmä on sisällönanalyysi, mutta tutkimuksessa on hyödynnetty myös kategoria-analyysin ja kirjallisuuskatsausten menetelmiä. Tutkimuksista yksikään ei ole toteutettu puhtaasti yhtä menetelmää hyödyntäen vaan menetelmiä voi kuvata iteratiiviseksi abduktiiviseksi prosessiksi, jossa empiria ja teoria ovat jatkuvassa vuoropuhelussa ja vaikuttavat toisiinsa.

Jakso 5 esittelee myös neljän väitöstyöhön lukeutuvan artikkelin keskeiset johtopäätökset. Artikkelit esitellään siinä järjestyksessä, kun ne ovat valmistuneet. Ensimmäinen artikkeli koskee koronapandemian ensimmäisten kuukausien rajauskulutoimenpiteitä verraten Irlantia ja Suomea. Artikkelit tuo esiin kvantitatiivisen analyysin pohjalta identifioitujen maiden hyvin erilaiset rajauskuponpolitiikat ja pyrkii kuvaamaan niitä kosmopolitanismikäsitteen kautta ja erilaisia historiallisia kokemuksia heijastaen. Toisen artikkelin keskeinen kontribuutio on syklisen eurooppalaistumisen teoreettisen viitekehyksen esittely. Artikkelit tunnistaa kolme erilaista toimintalogiikkaa, itsekkyden, koordinaation ja matkimisen, jotka heijastavat jäsenvaltioiden toimintaa koronakriisissä. Yhdessä ne muodostavat syklisen eurooppalaistumisen kehän. Kolmas artikkeli esittelee pohjoismaisen kriisinkestävyysmallin, jonka vahvuutena on luottamus ja usko omien instituutioiden vahvuuteen, mutta heikkoutena heikko yksilöiden ja paikallisyhteisöjen roolin tunnistaminen. Neljäs artikkeli käsittelee terveyshallinnan erityispiirteitä ja legitimizeettikysymyksiä tapauksenaan Maailman terveysjärjestö (WHO). Tämän artikkelin johtopäätöksinä ovat, että legitimizeettikriisien erottaminen organisaation ulkopuolelta tulevista kriiseistä on vaikeaa ja WHO:n oma legitimaatiostrategia tukeutuu tekniseen asiantuntijuuteen. Yhtäältä eliittien tuki maailmanjärjestölle ja toisaalta kansalaisten luottamus omiin kansallisiin instituutioihinsa vahvistavat järjestön legitimizeettiiä.

Kuudennessa (6) jaksossa käsitellään tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset sekä pohditaan niiden merkitystä käsitteiden näkökulmasta. Samalla jaksossa pohditaan aiheita jatkotutkimukseen.

## 2 Teoreettiset ja käsitteelliset lähtökohdat

Tämän tutkimuksen *tieteenfilosofinen lähtökohta* on konstruktivismi, ajatus, että tieto tuotetaan sosiaalisesti ja vuorovaikutuksellisesti yksilöiden välillä ja jaettujen ideoiden välityksellä. Näin ollen tässä tutkimuksessa katsotaan, että kriisit tuotetaan sosiaalisesti riippumatta sen lähteestä. Sosiaalisia konstruktioita ylläpidetään diskursiivisesti, ja niiden tulkintaan vaikuttavat muiden tulkinnat ilmiöistä ja niiden merkityksistä. Esimerkiksi demokratian kohdalla muiden tulkinnat ja käsitykset määrittävät omia tulkintojamme siitä, mitä demokratia on (Schmidt 2024; Fossum ja Lord 2023).

Kansainvälisten kriisien hallintaa voidaan tutkia sen mukaan, vaikuttavatko kriisit kansainvälisessä järjestelmässä, valtioiden välisissä suhteissa vai kansallisissa päätöksentekojärjestelmissä (Hermann 2001, 199). Tämän työn kannalta oleellisin on kansainvälisen järjestelmän taso, jonka osalta työn taustaoletuksiin kuuluu, että *valtioiden väliset suhteet ovat säänneltyjä ja institutionalisoituja*. Tutkimuksessa katsotaan, että toimijoiden välinen suhde määrittää tässä työssä tarkasteltavien maiden suhteiden rakenteen (Wendt 1992)<sup>1</sup>. Maiden kesken on muodostunut toimintaa ohjaava kulttuuri, joka on vähentänyt sotien riskiä, kun valtiot ovat oppineet tekemään yhteistyötä. Samalla on kehittynyt jaettuja intressejä ja identiteettejä, kun käsitykset Itsestä ja Toisesta ovat muuttuneet. Toimintaa ohjaava kulttuuri voi ilmetä erilaisilla tavoilla, ja järjestelmän toimijat voivat sisäistää sen eriasteisesti riippuen siitä, perustuuko tämän kulttuurin sisäistäminen pääasiassa realistien korostamaan

<sup>1</sup> Wendt kehitti kansainvälisten suhteiden konstruktivistista teoriaa vuonna 1992 ilmestyneessä artikkelissaan *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* ja seitsemän vuotta myöhemmin ilmestyneessä pääteoksessaan *Social Theory of International Politics*. Wendtin käsitys kansainvälisistä suhteista rakentuu aiemman niin kutsutun englantilaisen koulukunnan perinteelle (mm. Bull), jonka mukaan toimijoiden välinen suhde määrittää kansainvälisten suhteiden rakenteen, josta muodostuu myös toimintaa ohjaava kulttuuri. Wendt haastoi aikanaan rationalismin, mutta ei kiistänyt sitä; esittämällä, että anarkia on sitä millaiseksi valtiot sen muokkaavat, hän rohkaisi pohtimaan valtioiden intressien ja identiteettien muokkautumista osana kansainvälistä järjestelmää.

voimaan, liberalistien korostamaan oman edun tavoitteluun vai konstruktivistien korostamaan legitimiin (Wendt, 1999; Mattlin 2018).

Tämän kansallisen ja kansainvälisen hallinnan tason dynaamiseen suhteeseen keskittyvän tutkimuksen käsitteellinen viitekehys rakentuu aikaisemmalle kriisinhallintatutkimukselle, globaali- ja monitasohallinnalle sekä demokratia- ja organisaatiotutkimukselle. Seuraavaksi siirrytään tarkemmin keskeisten käsitteiden määrittelyyn, joista ensimmäiseksi tarkastellaan kriisiä, sitten legitimitettä, jonka jälkeen puretaan hallintaa sen eri muodoissa ja lopuksi tarkastelussa on resilienssi-käsite.

## 2.1 Kriisi

*Men take great decisions only when crisis stares them in the face*

(Jean Monnet 1978, 421).

Filosofi Sara Heinämaan mukaan ”kriisin käsite viittaa kaikissa sovelluksissaan uhkaavaan vaaratilanteeseen ja sen osana ratkaisevaan hetkeen”, jossa kohtalokas lopputulema olisi vielä vältettävissä (2016, 1). Kriisi-sanalla on kreikankielinen alkuperä: *krinein*-verbi tarkoittaa erottamista (Heinämaa 2016, 2; Hermann 1993, 205), ja kriisillä on alun perin viitattu ennen muuta hyvän ja pahan erottamiseen toisistaan (Heinämaa 2016, 2). Kriisin käsitteellistäminen viittaa hetkeen, jossa ratkaistaan, parantuuko sairas potilas vai menehtyykö tämä (Heinämaa 2016, Brunila 2020). Kriisit ovat toisin sanoen käännekohtia, kulminaatiopisteitä, joissa kehitys voi johtaa ”joko tuhoon tai käänntymykseen” (Heinämaa 2016).

Kansainvälisissä suhteissa kriisit ovat olleet ennen muuta vallankumouksia ja sotia, joissa vallitseva järjestys on joko kumoutunut, vaihtunut tai vahvistunut.

Christer Pursiainen (2020) mukaan kriisejä esiintyy kaikille elämäniloilla ja aihepiiriin tutkimusta tehdään usealla eri tieteenalalla. Siten ”Kriisinhallinnan tutkimuksella ei näin ole selkeitä rajoja eikä identiteettiä. Ei ole myöskään olemassa kokonaisvaltaista teoriaa kriisinhallinnasta. Teoretisointi aihepiiristä koostuu paremminkin kokoelmasta eri tieteenalojen keskitason teorioita, jotka kohdistuvat yhteen tai toiseen kriisinhallinnan osaan” (Pursiainen 2020, 51). Suuri osa teoretisoinnista voidaan kuitenkin asettaa kriisinhallintasykliin (emt.), joka koostuu temporaalisesti kolmesta vaiheesta: kriisin edeltävästä ajasta, kriisin akuutista vaiheesta ja ajasta kriisin jälkeen. Kriisinhallinta voidaan jakaa myös hienojakoisemmin osiin, kuten riskiarvioon, ennaltaehkäisyyn, varautumiseen, vastatoimiin, toipumiseen ja oppimiseen, mutta jaottelu ei kuitenkaan selitä kriisejä (emt.). Vaikka kriisi on usein ”ajallisesti määriteltävissä oleva poikkeustilanne”, kriisin *hallinta* ulottuu myös normaali-tilanteeseen (Pursiainen 2020, 55). Lisäksi on huomattava, että valtaosa kriiseistä ei ole ”isoja pamauksia”, vaan ne ovat ennalta tunnistettavissa olevia, vähitellen ete-



neviä ja laajenevia tapahtumasarjoja, ja päätöksenteossa poikkeuksellisuus on osattava erottaa tavanomaisesta (Boin ja Rhinard 2023, 658).

Eri määritelmien mukaan kriisillä on ainakin kolme ehtoa: kriisi uhkaa tarkasteltavan toimijan perusarvoja tai tavoitteita, reagointiaikaa on rajallisesti, ja tilannetta leimaa epävarmuus. Sen sijaan määritelmissä on eroavaisuuksia liittyen siihen, kuinka pitkälle olemassaolon ytimeen kriisin tulee ulottua ollakseen kriisi eikä esimerkiksi jokin sen läheinen olotila, kuten ahdistuneisuus, jännitys tai stressi (Hermann 1963, 63). Lisäksi kriisimääritelmiä erottaa se, pitävätkö ne ehtona ennakoimattomuutta sekä se, ottavatko ne huomioon, kenen kriisikäsitteistä puhutaan.

Mahdollisesti vanhin politiikan tutkimuksessa yhä laajasti vaikuttava kriisimääritelmä on vuodelta 1963. Kansainvälisen politiikan väitöskirjatutkija Charles F. Hermann määritteli kriisin artikkelissaan *Some Consequences of Crises which Limit the Viability of Organisations* (1963, 64) seuraavasti: ”[tilanne], jossa tärkeät arvot ja päämäärät ovat uhattuina, päätöksiä leimaa kustannuksien kasvamisesta tai lähes tyvästä aikarajasta johtuva aikapaine sekä huomattava epävarmuus tulevasta kehityksestä.”<sup>2</sup>

Artikkelissaan Hermann puhuu ”organisaatioista”, joka voi olla esimerkiksi yksittäinen virasto, yritys, ministeriö, armeija tai kansallisvaltio. Kriisi eroaa Hermannin mukaan muista läheisistä psykologian ja sosiologian piiriin kuuluvista termeistä – kuten stressi, katastrofi ja paniikki – käyttäytymiseen liittyviltä vaikutuksiltaan. Hermannin esittelee artikkelissaan yhteensä 14 kriisikäyttäytymishypoteesia, jotka tarkastelevat sitä, vahvistuuko vai heikentyykö organisaatio kriisissä.

Myöhemmin laadituista kriisimääritelmistä vaikutusvaltaisimpiin lukeutuu yli 1400 viittauskerralla Pauchant’in ja Mitroffin (1992) määritelmä, jonka mukaan puolestaan ”kriisi on häiriö, joka vaikuttaa fyysisesti koko järjestelmään ja joka uhkaa järjestelmän pääolettamuksia sekä sen olettamuksia itsestään siinä määrin, että se uhka kohdistuu sen olemassaoloon.

Molemmissa em. määritelmissä esillä on kriisiin liittyvä kääntymyksen ja tuhon mahdollisuus, mutta jälkimmäisessä se näyttäytyy eksistentiaalisena riskinä. Aikapaine ja epävarmuus ovat puolestaan Pauchant’illa ja Mitroffilla Hermannin määritelmää tulkinnanvaraisempia elementtejä.

Kriisi voidaan ajatella myös *suhteellisena, nopeana ja ilman ennakkovaroitusta syntyvänä poikkeamana normaaliudesta* (Aaltola ym. 2021). Tämä käsitys huomioi ennakoimattomuuden, mutta jättää huomioimatta päätöksenteon ja siihen liittyvän aikapaineen. Nykyiselle kriisien leimaavalle aikakaudelle normaalista poikkeaminen istuu määritelmänä huonosti, sillä poikkeuksellisuuden määrittely edellyttäisi ensin normaaliuden määrittelyä. Lisäksi tässä ja muissa edellä mainituissa määritelmissä ongelmalliseksi muodostuu toimijanäkökulma: kuka määrittelee eksistentiaalisen

<sup>2</sup> Määritelmän ovat suomentaneet Tuomas Forsberg ja Christer Pursiainen (2003, 9).

uhan ja millä perusteilla, kenen kriisinäkemyksistä siis puhutaan? Boin ym. (2021) tuovat kriisimääritelmään mukaan oleellisen toimijaulottuvuuden käsitteellistämällä kriisin poliittishallinnollisten eliittien näkemysten kautta. Boin ym. (2021) mukaan kriisistä voidaan puhua silloin, kun ”hallitsevat eliitit ymmärtävät, että sosiaalisen järjestelmän perustavanlaatuiset arvot ja normit ovat uhattuna, ja tilanteen aikapaine sekä suuri epävarmuus edellyttävät päätöksentekoa”.

Politiikantutkimuksellisesti on syytä huomioida, että *kriisit ovat perusolemukseltaan poliittisia ja ne rakentuvat sosiaalisesti*. Kriisi siis edellyttää julkisuudessa tapahtuvaa kehystämistä ja sanallistamista, missä edellä mainittu toimijanäkökulma on oleellinen, *kuka siis kriisin määrittelee ja missä*. Julkisuusolettama ei sisälly tois-taiseksi kriisimääritelmiin, vaikka julkisuudella on keskeinen rooli niin kriisin rakentumisessa kuin konkreettisten kriisitoimenpiteiden muokkaajana. Siten tässä työssä hyödynnetään Boinin määritelmää ja kehitetään sitä edelleen toimija- ja julkisuusolettamat huomioiden. Työn kriisimääritelmäksi muodostuu siten seuraava: *kriisi on eliittien julkisuudessa rakentama, sosiaalisen järjestelmän perustavanlaatuista arvoja ja normeja uhkaava tilanne, jota luonnehtii tarve tehdä nopeita päätöksiä vajavaisin tiedoin*.

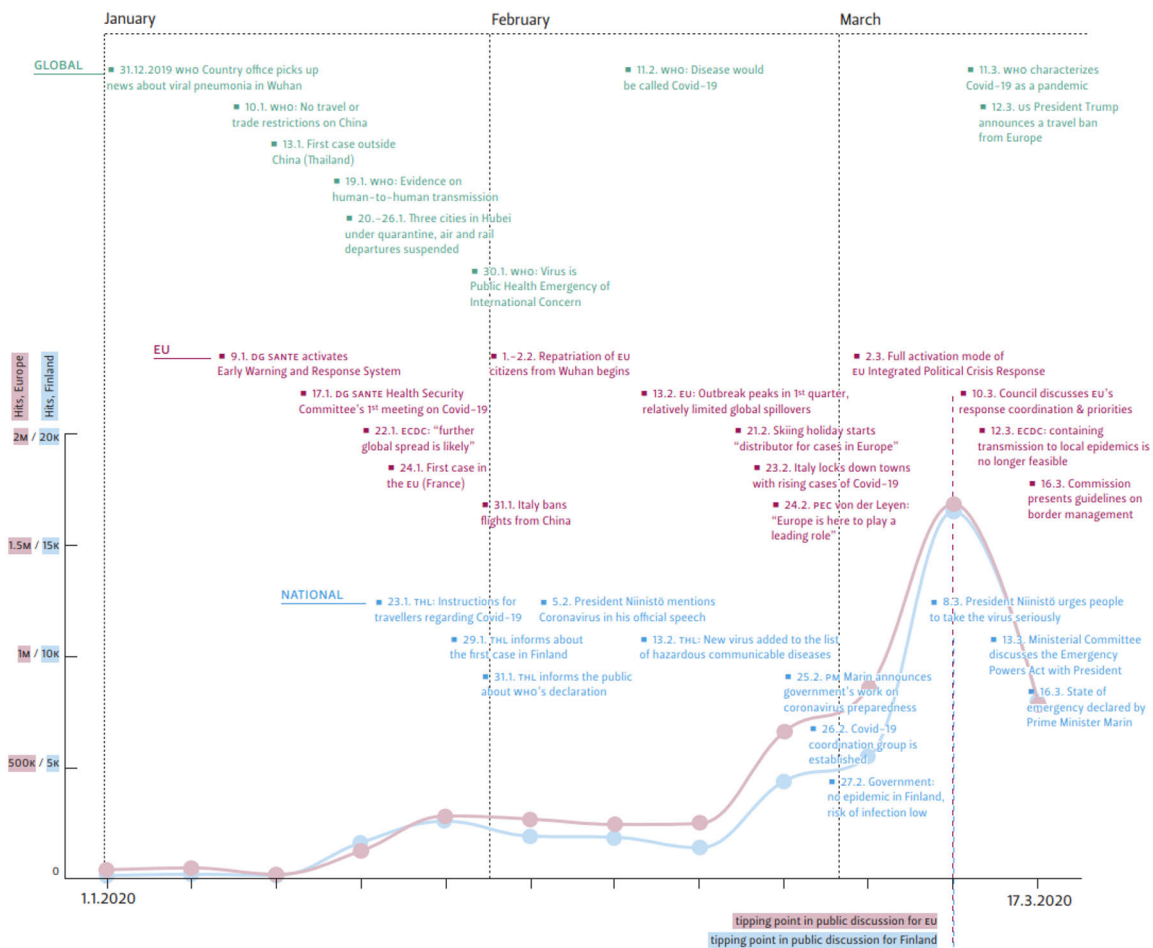
Kriisin asettama uhka demokratialle liittyy eliittien korostettuun rooliin ja rajalliseen aikaan tehdä päätöksiä. Aikapaine vaikeuttaa niin kansalaisten, parlamenttien kuin tuomioistuimienkin harjoittamaa vallankäytön valvontaa (Lord ym. 2023). Kun nämä elementit yhdistetään hallinnon laajentuneisiin mahdollisuuksiin puuttua kriiseissä perusoikeuksiin suurempien ongelmien välttämiseksi (jakso 1.2), voidaan todeta, että kriisissä hallinnon rooli kasvaa sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin demokraattisen vallanjaon keskeisiin toimijoihin.

Erilaiset kriiseiksi luonnehditut tapahtumat ovat olleet erilaisia niin mittasuhteiltaan kuin vaikutuksiltaan. Lisäksi on tärkeä huomata, että kaikista kriiseistä ei ole yhteiskunnallista konsensusta. Koronapandemia on ainutlaatuisuudessaan tältä osin helppo määritellä kriisiksi, koska se läpäisi yhteiskuntien eri sektorit, kerrokset ja tasot, myös kansainvälisesti, ja siten oli verrattain vähän erimielisyyttä siitä, oliko kyseessä kriisi (esim. Boin ym. 2021, 6). Olisi kuitenkin virheellistä olettaa, että kaikki häiriötilat tulisivat koronapandemian tapaan laajasti hyväksytyksi kriiseinä.

Koronakriisi rakentui julkisuudessa hierarkkisesti, eliittivetoisesti ja monitasoisesti, kun WHO:n pääjohtaja luonnehti 11. maaliskuuta 2020 Kiinan Wuhanin provinssista levinneen SARS-CoV-2-virustautiepidemian pandemiaksi. Samana päivänä julkinen keskustelu aiheesta saavutti huippunsa (kuvio 2). Tätä edelsi draamallinen – pikemminkin kuin vähittäinen – julkisen kriisitietoisuuden kiihtyminen ja seurasi kriisitoimenpiteitä hallinnan eri tasoilla (Aaltola ym. 2021). Viestintätieteessä prosessia kutsutaan *leimahtavaksi julkisuudeksi*, jolla kuvataan ennalta-arvaamatonta ja nopeasti julkisuudessa leviävää keskusteluaihetta (Åberg ja Aula 2012, 210). Kriisin alkupisteen määrittelyssä hyödynnetäänkin usein tätä tilastollisesti todennettavaa julkista leimahdus- tai keikahduspistettä (Gladwell 2000). Yksinään lei-

mahdus- tai keikahduspisteen ajallinen määrittäminen on kuitenkin riittämätön kriisin mittari. Jotta kriisi voidaan erottaa muista muoti-ilmiöistä, teemaa tulee tarkastella kriisikriteeristön kautta. On myös huomattava, että kriisin alku on usein helpompi määrittellä kuin sen päättyminen (vrt. viestintätieteellinen teema, Åberg ja Aula 2012, 208).

Timeline of events 1.1.2020–17.3.2020 and volume of public discussion



Source: Meltwater. Graph of Finland: Region: Finland; Keywords: Korona, Corona, Covid.  
Graph of Europe: Region: Europe; Keywords: Korona, Corona, Covid.

**Kuvio 2.** Koronakeskustelun leimahtaminen mediassa. Koronaan liittyvien hakusanojen mediaosumat pandemiajulistuksen molemmin puolin 1.1.–17.3.2020 (Lähde: Aaltola ym. 2021).

## 2.2 Tiedollinen epävarmuus

Edellisillä sivuilla esitellystä kriisimääritelmästä puuttuu ennakoimattomuuden kriteeri. Koronapandemia osoitti, että ennakoimattomuuden retoriikkaan tulee suhtautua varauksellisesti. Kriisinhallintakirjallisuudessa on nimittäin vahva yksimielisyys siitä, että koronakriisi oli ennakoitavissa, ja siten se ei ollut täysin yllättävä (mm. Boin ym. 2021; Pursiainen 2020).<sup>3</sup> Koronakriisi sijoittuu tunnettujen tuntemattomien (*known unknowns*)-kategoriaan Yhdysvaltain avaruushallinnon (Nasa) tunnetuksi tekemällä riskienhallinnan nelikentällä (kuvio 3).

Tunnettuuteen viittaa se, että pandemiariski oli ollut SARS-epidemian jälkeen erilaisten ennakointi- ja riskianalyysejä tekevien organisaatioiden listalla, esimerkiksi vuonna 2006 siitä tuli osa Maailman talousfoorumin vuotuista riskiarviota. Monissa arvioissa kuitenkin viitattiin influenssapandemian riskiin. Siten tuntemattomuus tarkoitti etupäässä sitä, että eläinperäisen eli zoonoottisen SARS-CoV-2-viruksen tarkempia ominaisuuksia ja käyttäytymistä ei tiedetty etukäteen. Lisäksi oli useita muita tuntemattomia tekijöitä sekä monimutkaisia vuorovaikutussuhteita, jotka liittyivät ihmisten käyttäytymiseen ja politiikkaan. Näistä erilaisista tuntemattomista johtuva epävarmuus ei ole kvantifioitavissa (Liu 2021).

Yksinkertaistettuna tuntematon riski voidaan määritellä tilanteeksi, jossa päätöksenteosta puuttuu selkeä tutkimustieto tai tekninen pohja (Renn ja Walker 2009, 18-19). Ei siis ole luotettavaa tietopohjaa, jota voi hyödyntää toimenpiteiden vaikutuksien ennakoarvioinnissa (Quigley 2020).

Tunnetut tunnetut	Tuntemattomat tunnetut
Tunnetut tuntemattomat	Tuntemattomat tuntemattomat

**Kuvio 3.** Tunnetut tuntemattomat riskienhallintakentällä (mukaelman lähde: Pursiainen 2020, 53).

<sup>3</sup> Esimerkiksi tutkija ja tiedetoimittaja Deborah MacKenzien vuonna 2020 ilmestyneen tietokirjan otsikko *The Pandemic that Never Should Have Happened. And How to Stop the Next One* otsikko viittaa oivaltavasti siihen, ettei COVID-19-pandemiaa ei olisi koskaan pitänyt tapahtua, koska oli hyvin tiedossa mitä tapahtuu, kun ihminen tuhoaa zoonoosipesäkkeinä ja viruslinkoina tunnettujen lepakoiden elinympäristöä. Kirjassa kuvaillaan, kuinka ennen kulkutaudin puheamista käytössä oli kyllä tarpeeksi tietoa tämän tyyppisen zoonoosin puhkeamisen vaaroista ja kuinka sitä voidaan ehkäistä. Ongelma on, ettei tämä tieto ja ymmärrys kanavoitunut aktiivisiksi poliittisiksi toimiksi.

Koronapandemian oppina on, että epävarmuus on eritoten tiedollista epävarmuutta: aluksi oli epäselvää, millaisesta viruksesta ja sen aiheuttamasta taudista on kyse, kuinka kriisi vaikuttaisi ihmisiin ja yhteiskuntiin, ja millaisiin lopputuloksiin päätökset johtaisivat. Vaikka yhteiskunnissa on erilaista asiantuntijuutta, COVID-19-pandemian mittakaava ja vaikutusten laajuus haastoi tietämisen rajat yli hallinnollisten ja episteemisten rajojen. Epävarmuutta jää päätöksentekoon tietysti myös normaaliaikoina, mutta oleellista kriisin yhteydessä on, että epävarmuus kytkeytyy tiiviisti päätöksenteon aikapaineeseen.

Tiedolliseen epävarmuuteen yhdistyi vaatimus olla viestinnällisesti selkeä, mikä oli edellytyksenä sille, että sääntöjä ja määräyksiä noudatetaan. Epävarmuus ei siten ollut ainoastaan päätöksentekoa vaikeuttanut ongelma vaan myös viestinnällinen haaste, sillä koko yhteiskunnan panosta tarvittiin koronavirustaudin leviämisen ehkäisemiseen. Epävarmuuden kommunikointi on toki viestinnällisesti haastava tehtävä myös normaaliaikoina, kun on tarpeen ilmaista mitä tiedetään ja millaisin rajoittein (esim. Jalonen 2020). Koronapandemiassa epävarmuuden kommunikoinnin suhteen kamppailtiin niin asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden välillä kuin heidän suhteessaan yleisöön. Poliittisella tasolla kamppailtiin sen kanssa, kuinka näyttää vahvalta ja selkeältä toimissaan ja päätöksissään puutteellisin asiantuntijatiedoin. Yhdysvaltain terveysviraston pandemia-ajan johtaja Antonio Fauci on kiteyttänyt tieteentekijän ja poliitikon tehtävien eron koronakriisissä seuraavasti ”Epävarmuuden myöntäminen politiikassa ei ole muodikasta, mutta se on ratkaisevaa työni kannalta” (Fauci 2024).

Tiedollisen epävarmuuden hallinta on osa modernia yhteiskuntaa ja sen instituutioita. Sosiologi Anthony Giddensin (1995) riskiyhteiskuntaväittämän mukaan jälkimoderni ihmiskunta elää teknisen tiedon vankilassa, weberiläisessä byrokratian rautahäkissä. Siinä missä Weberin maailmassa ihminen oli teknis-rationaalisioikeudellisen koneiston ratas, globalisaation myötä ihminen on vankina tiedon ja epävarmuuden häkissä. Modernit instituutiot ja rautahäkit leviävät yhä laajemmalle yksityiselämän piiriin ja yrityksemme ymmärtää tulevaisuutta johtavat yllätyksiin (emt., 86). Riskiyhteiskuntaa pyritään hallitsemaan asiantuntijamielipiteellä, johon päätöksenteossa usein vedotaan. Weberin mukaan rationaalisioikeudellinen auktoriteetti nojaa säädösten tuntemiseen, mikä on byrokratian etu aikaisempiin auktoriteetin ilmene-mismuotoihin nähden, joihin kuului muiden muassa henkilökohtainen uskollisuus hallitsijaa kohtaan. Vaikka byrokraattinen instituutio virkahenkilöineen on yhä asiantuntijuuden keskeinen muoto länsimaisessa yhteiskunnassa, se ei ole ainoa. Kuten Giddens (1995, 123-124) ennakoi, jälkimoderni yhteiskunta on purkanut, uudelleenmuovannut ja synnyttänyt byrokratialle rinnakkaisia auktoriteetteja.

Riskien ja epävarmuuden hallinta asiantuntijuuden kautta on erottamaton osa moderneja hallintakoneistoja. Erilaisia tiedon lajeja ja tyyppisiä on useita, mutta asiantuntijuus teollistuneissa yhteiskunnissa perustuu pitkälti tutkittuun tietoon, jota käytetään päätösvalmistelun tukena ja apuna. Liberalismin kulta-aikana 1990-lu-

vulla näyttöön perustuvan politiikan diskurssi vahvistui ja näyttöperusteisuuden ajateltiin syrjäyttävän ideologiat. Eräs käännekohta oli Ison-Britannian Työväenpuolueen vaalivoitto vuonna 1997, joka tuli manifestilla “What matters is what works”. Samanaikaisesti tutkitun tiedon käyttö päätöksenteossa nousi teollisuusmaiden ja kansainvälisten järjestöjen agendoille (Uusikylä ym. 2021).

Filosofi Erik Lagerspetzin (2023, 32) mukaan tutkittu tieto ”on relevanttia kaikessa päätöksenteossa”. Tieteellä on useita tehtäviä suhteessa päätöksentekoon. Ensimmäinen se toimii poliittisten päätösten perustana, toiseksi se legitimoii päätöksiä ja kolmanneksi tutkimuksen avulla voidaan selvittää tehtyjen päätösten vaikutuksia. Tiedolla on myös menettelytapoihin liittyviä muodollisia rooleja, millä viitataan siihen, onko päätösesitys arvioitu asiantuntijoiden taholta. Lisäksi voidaan puhua tieteen performatiivisesta roolista, mikä viittaa siihen, että toisinaan keskeistä on näyttää siltä, että päätöksenteossa olisi hyödynnetty tutkimusta, vaikka todellisuudessa tutkitulla tiedolla olisi päätöksenteossa ollut vain vähäinen rooli. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyviä arvokysymyksiä ei voida kuitenkaan neutralisoida näytöllä, ja tutkimus tapaa politiikkaan päädyttyään muuttua retoriikaksi (Jalonen 2020, 77). Asiantuntijuus ja sen varjolla tehdyt päätökset ovat siis valtakysymyksiä. Tieto on myös itsessään valtaa, ja tutkittuun tietoon tai asiantuntijuuteen vetoamisella voidaan peitellä vallan käyttöä ja ideologisia valintoja.

Tieteen ja päätöksenteon suhteessa on erotettavissa Habermasin (1968/1971) mukaan kolmenlaisia tyyppisiä: desisionistinen, teknokraattinen ja pragmaattinen, joihin Lagerspetzin (2023, 42) lisää neljännen, jota hän kutsuu legitimoivaksi. Lagerspetzin (2023, 41-43) mukaan koronapandemia on osoittanut, että desisionistisesta mallista on tullut ongelmallinen, sillä tieteellisten ja poliittisten arvostelmien erottaminen toisistaan ei ole käytännössä mahdollista.<sup>4</sup> Tämä tekee teknokraattisesta tyyppistä siis eräänlaisen weberiläisen painajaisen, jossa asiantuntijat päättävät keinoista, päämääristä ja myös arvoasetelmista. Näin poliittisten päätöksentekijöiden rooliksi muodostuu ratkaisujen myyminen kansalaisille. Myös Papadopoulos (2013) pitää tämän tyyppistä performatiivista politiikkaa ongelmana, kun päätöksenteko valuu taka-alalle (*backstage*) ja sellaisten tahojen käsiin, joita ei ole vaaleilla valittu, ja poliitikot tekevät myyntityön (*frontstage*).

Habermas on korostanut pragmaattista mallia, jossa keinoja ja päämääriä harkitaan laaja-alaisesti ja siten, ettei kumpikaan edellisistä ryhmistä, asiantuntijat tai päätöksentekijät saa ”ehdotonta etuoikeutta kumpienkaan valintojen suhteen” (Lagerspetz 2023, 42). Legitimoivassa mallissa päätöksentekijät tekevät päätökset, mutta

<sup>4</sup> Lagerspetzin (2022, 108) mukaan desisionistisesti tarkasteltuna jokainen yritys säännellä poikkeustilanteita etukäteen asetetuilla normeilla on tuomittu epäonnistumaan käsitteellisistä syistä. Lisäksi ”desisionistisen ajattelun mukaan poikkeustilanteita ei voi periaatteessakaan säädellä laillisesti vaan ne ovat pysyvä eksistentiaalinen mahdollisuus” (Lagerspetz 2002, 89).

perustelevat niitä asiantuntijanäkemyksillä. Pragmaattinen malli on näistä kriisitilanteissa mahdollisesti heikoimmillaan, sillä puntarointi vaatii aikaa, jota kriisissä ei ole (Lagerspetz 2023, 50-51).

Koronapandemiassa teknokraattisella rationaliteetilla oli vääjäämättä merkittävä rooli. Se ohjasi löytämään suoraviivaisia ratkaisuja, mistä selkein esimerkki on ennätysvauhdissa kehitetyt, turvalliset ja tehokkaat rokotteet. Teknokratia voidaan määritellä *hallinnan muodoksi, joka korostaa asiantuntijuutta yhteiskunnallisten ongelmien ja niihin liittyvien objektiivisten ratkaisujen tunnistamisessa* (Caramani 2017; White 2019, 107-108). Teknokratiaa on kutsuttu myös menetelmien ideologiaksi (*ideology of method*), millä viitataan siihen, että välineellistetyt rationalismin muotona teknokratia on pikemminkin tekemisen kuin valitsemisen taidetta (White 2019, 108).

Brittitutkija Jonathan White (2020) on varoittanut teknokraattisen vallan vahvistumisesta kriisiaikoina. Kapeaan asiantuntemukseen vetoaminen ja vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden sivuuttaminen hätätilan ja välttämättömyyden nimissä on johtanut Euroopassa populististen liikkeiden vahvistumiseen ja kasvuun. Samalla on kuitenkin myös huomattava, ettei normaaliolojen päätöksenteko ei ole kaikilla portaita demokraattista (vrt. Lagerspetz 2023, 39). Asiantuntijuuden haastamisen ja asiantuntijavallan kyseenalaistamisen ei pitäisi kuitenkaan olla populististen liikkeiden yksinoikeus, vaan asiantuntijavaltaa pitäisi pystyä tarkastelemaan analyttisen kriittisesti. Eurooppa-tutkijana Whiten argumentit tekee ymmärrettäviksi se, että EU:ssa asiantuntijuudella on laajasti korostettu rooli (mm. Radaelli 1999). Teknokraattista valtaa edustaa erityisesti komissio pääosastoinen, mutta myös erilaiset virastot ja erityiset toimielimet, joista erityisen tärkeäksi koronapandemiassa muodostui eri maiden virustartuntatietoja koostanut ECDC. Komissiolla on teknisen asiantuntijuuden lisäksi vahvat edellytykset kerätä tietoa, johtaa ja koordinoida EU-tason prosesseja sekä olla aloitteellinen politiikkojen suhteen (Kassim 2023; Pollack 2003; Deters ja Falkner 2021).

## 2.3 Legitimiteetti ja auktoriteetti

*Epidemia ei ole vain tilastollinen tosiasia tai infektoiva patogeeni vaan materiaallinen toimija, joka lävistää ruumiit, subjektit ja väestöt sekä yhteiskunnalliset instituutiot.* (Hirvonen 2020, 322-323.)

Menestyäkseen, toimiakseen ja tullakseen merkityksellisiksi demokraattista hallintaa harjoittavat toimijat tarvitsevat auktoriteettia ja legitimiteettiä. Käsitteet ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa, ja siten niitä on käsiteltävä yhdessä.

Auktoriteetti voidaan määritellä sen tunnustamiseksi, että *toimijalla on oikeus tehdä päätöksiä ja tehdä tulkintaa tietyllä politiikan ja hallinnon sektorilla.* Aukto-

riteetti voi olla joko tiedollista tai poliittista, tai näiden yhdistelmä. Lisäksi auktoriteetti riippuu vastaanottajan ja toimijoiden suhteesta. Michael Zürn (2021) on tuonut esiin refleksiivisen, notkean auktoriteetin, jonka taustalla on ajatus siitä, että auktoriteettia on tosinaan vaikea paikantaa ja arvonanto ei ole koskaan pysyvää, vaan se pitää ansaita. Auktoriteettia ylläpitää se, että hallintaa harjoittavien instituutioiden mandaatti on linjassa väestön uskomusten, arvojen ja normatiivisten laatuvaatimusten kanssa (ks. Beetham 1991).

*Legitimiteetti on demokraattisen hallinnan toiminnan edellytys. Sitä tarvitaan, jotta auktoriteetti tunnustetaan* (Barnett 2021, 132; Daase ja Deitelhoff 2023; Pouliot 2021). Legitimiteetti viittaa vallankäytön kohteena olevan yleisön käsitykseen, että toimivaltaa (auktoriteettia) käytetään asianmukaisesti (Tallberg ja Zürn 2019). Auktoriteetti on legitimiteettiin nähden passiivista: auktoriteetti yhdistyy usein muodolliseen toimivaltaan, kun taas legitimiteetti on luonteeltaan aktiivista ja dynaamista (Schmidt 2024).

Legitimiteetillä on sekä kohteita että laajempia yleisöjä. Voitaisiin myös puhua kahdenlaisista yleisöistä: toiminnan arvioinnin kannalta keskeisistä ja toissijaisista. Demokraattisissa kansallisvaltioissa viimekätinen legitimiteetin yleisö on *demos*, toimivallan kohteena oleva kansa, jolla on valta päättää. Kansallista julkista valtaa käyttävien tahojen keskeinen kohde ja samalla toimenpiteiden hyväksynnän lähde on siis kansalaiset, mutta toimien tehokkuuden näkökulmasta tarvitaan myös laajemmassa mielessä hallintatoimien kohteena olevan väestön hyväksyntä ja suostumus. Kansainvälisellä järjestöllä ja EU:lla yleisön määrittäminen on kansallista tasoa vaikeampaa. Yleisöksi voidaan lukea kuitenkin hallinnan kohteena olevien kansalaisten ja väestön lisäksi päätöksentekoon kytkeytyvät toimijat, kuten jäsenmaat ja niiden kansalliset eliitit, asiantuntijaorganisaatiot sekä järjestöjen sihteeristöt, kansalaisjärjestöt ja yritykset (de Boer 2023; Bexell ym. 2022; Bernstein 2011).

Legitimiteettiä tarvitaan demokraattisissa järjestelmissä eri hallinnan ja hallinnon tasoilla, jotta normien ja sääntöjen laatimiseen osallistutaan, ja jotta näitä ohjeita, sääntöjä ja määräyksiä noudatetaan. Kokemus siitä, että hallinta on oikeudenmukaista ja reilua tukee hallintojärjestelmien demokraattisuutta sekä mahdollistaa sen, että erilaisia sääntöjä ja suosituksia noudatetaan vapaaehtoisesti ja siis ilman pakkokeinoja. (Buchanan ja Keohane 2006, 407; Morse ja Keohane 2014; Tallberg ja Zürn 2019, 586, Zürn ym. 2012, 82–88). Epädemokraattisissa yhteiskunnissa luottamuksen ja myös legitimiteetin voivat osittain tai kokonaan korvata pakottaminen ja pakkokeinot. Sääntöjen ja määräysten noudattaminen ei siis sinänsä välttämättä kerro, kuinka demokraattinen tai epädemokraattinen yhteiskunta on.

Instituutioiden toiminnan oikeutukseen vaikuttaa olennaisesti se, kuinka ne itse kykenevät saavuttamaan, ylläpitämään ja vahvistamaan legitimiteettiään. Tätä kutsutaan legitimaatioprosessiksi, jota luonnehtii toimijoiden normatiivinen tavoite oikeuttaa identiteettinsä, intressinsä, toimintansa ja instituutioiden perusta (Reus-Smit 2007, 159). Legitimaatio on pohjimmiltaan diskursiivinen ilmiö, jota voidaan tutkia



tarkastelemalla niitä kielellisiä käytäntöjä, joilla toimijat pyrkivät osoittamaan, että toiminta on yleisesti hyväksytyjen sosiaalisten normien ja standardien mukaista (emt, 163; Schmidt 2024).

Mistä instituutioiden legitimizeetti koostuu?

Demokraattisen legitimizeetin varhainen teoreetikko David Easton (1965/1975) jakoi legitimizeetin kahdenlaiseen tyyppiin, spesifiin ja diffuusiin. Demokratian toimivuus edellyttää molempia legitimizeetin tyyppejä. Eastonin mukaan politiikan lopputulokset generoivat erityisesti spesifiä legitimizeettiä, joka kohdistuu poliittisen järjestelmän tiettyihin toimiin, toimijoihin tai politiikkoihin. Sen sijaan diffuusi legitimizeetti on pitkäaikaisempi, positiivinen arvio demokratian toimivuudesta, mitä esimerkiksi yksittäisen hallituksen toiminta ei helposti muuta (Easton 1975; Magalhães 2014). Diffuusi legitimizeetti on sosiaalistumisen ja sosiaalisen oppimisen myötä syntyvä kognitiivinen arvostus demokraattista poliittista kulttuuria kohtaan (Huang ym. 2008, 56-59; Magalhães 2014; Easton 1975). Tämä Eastonin varhainen jako ei kuitenkaan kykene tuomaan kovin hienovaraisesti esiin erilaisia tarvittavia legitimizeetin tyyppejä, joita on sittemmin kehitelty eri tavoin (mm. Norris 2014; Berglund ym. 2006).

Tyypillisesti politiikan tutkimuksessa tarkastellaan kahta legitimizeetin ulottuvuutta: (1) osallistumisen kattavuutta ja edustuksellisuutta (*input legitimacy*) sekä (2) järjestelmän suoriutumista sille annetuista tehtävistä (*output legitimacy*) (mm. Magalhães 2014; Scharpf 1999; Easton 1975). Osallistumisen kattavuuteen viitataan demokratiatutkimuksessa myös inklusiona (ks. Dahl 1999), ja tässä yhteydessä yleinen ja yhtäläinen äänioikeus on länsimaisen demokratian kulmakivi. Näiden kahden ulottuvuuden eli osallistuvuuden ja tehokkuuden yhteensovittaminen on usein vaikeaa (Bache ja Flinders 2004). Lisäksi näiden kahden ulottuvuuden välillä ei ole välttämättä kausaalista yhteyttä, eli esimerkiksi edustuksellisuus ei välttämättä paranna tehokkuutta.

Vivienne Schmidt (2013, 2020, 2021, 2024) jakaa legitimizeetin kolmeen osaluueeseen, joihin lukeutuu edellisten kahden eli panos- ja tuotosulottuvuuden (input, output) lisäksi hallinnan läpinäkyvyys ja avoimuus (*throughput*), mikä mahdollistaa tarkasteltavan toimijan prosessien arvioinnin. Schmidin kolmijaon lisäksi ja kaikkein syvällisimmin legitimizeetti koskee myös sitä, ovatko poliittisen järjestelmän perusolettamukset, esimerkiksi perustuslaki, yhä hyväksyttäviä (*systemic legitimacy*) (Gok ja Karadeniz 2022; Zaum 2013,10). Systeeminen ulottuvuus muistuttaa edellä kuvattua Eastonin diffuusin legitimizeetin tyyppiä, mutta on luonteeltaan vahvemmin institutionalistinen, sääntöihin kohdistuva.

Gok ja Karadeniz (2022) puolestaan kiteyttävät hallinnan instituutioiden legitimizeetin kolmeen P:hen (purposes, procedure ja performance), mikä englanninkielisessä kirjallisuudessa onkin kätevä tapa hahmottaa legitimizeetin ulottuvuudet. *Purpose* viittaa systeemiseen tasoon eli instituution perustamiseen liittyviin syihin, *performance* politiikan lopputuloksiin, kun taas *procedural* menettelytapohin, jossa yh-

distyy osallistuminen, läpinäkyvyys ja avoimuus. Vaikka tämä typologisointi ei siinänsä tuo keskusteluun uusia elementtejä, se tarjoaa toimivan kehikon tarkastella osallistuvuutta ja sen reunaehtoja kokonaisuutena.

Jotta hyväksyttävyyteen ja oikeudenmukaisuuteen päästäisiin empiirisesti kiinni, legitimizeettitutkimuksessa tarkastellaan usein luottamusta instituutioihin. Legitimiteetin tutkimus tulee lähellä poliittista *luottamusta*, jolla voidaan käsitteellisesti kuvata kansalaisten ja poliittisen järjestelmän välistä suhdetta (Kestilä-Kekkonen ja Vento, 2019, 18). Kestilä-Kekkonen ja Venton mukaan ”Poliittisessa luottamuksessa on yksinkertaistettuna kyse kansalaisten ja poliittisen järjestelmän välisestä suhteesta. Kansalaisilla on oletuksia siitä, miten poliittisen järjestelmän kuuluisi toimia, ja poliittisen luottamuksen taso määräytyy sen mukaan, miten instituutiot ja poliittiset toimijat, kuten puolueet, virkamiehet ja poliitikot, kykenevät vastaamaan näihin normatiivisiin odotuksiin.” Siinä missä poliittinen luottamus on edellytys demokration toiminnalle, legitimizeettiä tarvitaan instituutioiden ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Luottamus (*trust*) on luotettavuuden (*confidence*) ohella samalla poliittisten instituutioiden legitimizeetin mittari (Dellmuth ja Tallberg 2019, 241). Käsitteet luottamus ja legitimizeetti ovat kuitenkin osittain päällekkäisiä (ks. jäljempänä).

Poliittisella luottamuksella viitataan siihen, kuinka instituutiot, poliittiset toimijat ja puolueet toimivat suhteessa yksilön normatiivisiin odotuksiin (emt., Stokes 1962; Hetherington 1998; Miller 1974). Van der Meer (2010) jakaa poliittisen luottamuksen neljään objektin ominaisuuteen, jotka voivat herättää subjektissa luottamusta. Näitä ovat osaaminen (*competence*), sitoutuminen (*intrinsic commitment*), vastuullisuus (*extrinsic commitment*) ja ennustettavuus (*reliability*). Kompetenssi viittaa siihen, että ”luottamuksen kohde toimii joko kansalaisen odotusten tai hänen intressiensä mukaisesti” kun taas sitoutuminen viittaa siihen, että ”päätöksentekijää motivoivat yhteiset tavoitteet” (Bäck ja Kestilä-Kekkonen 2019; ja Kestilä-Kekkonen ja Vento 2019, 20). Vastuullisuus perustuu arvioitavan tilivelvollisuuteen, missä ratkaisevaa on kansalaisten mahdollisuus vetää kannatus pois vaaleissa, ”mikäli politiikan tuotokset eivät vastaa heidän odotuksiaan” (Kestilä-Kekkonen ja Vento 2019, 20). Ennustettavuudessa kyse on siitä, miten kansalainen arvioi toimijan johdonmukaisuutta (emt.; van der Meer 2010). Bäck ja Kestilä-Kekkonen (2019) rinnastavat pitkään jatkuneen luottamuspulan ja heikentyneen legitimizeetin. Näiden välille voidaan rakentaa hierarkia: demokratioissa *luottamusta voidaan pitää ennakoeh-tona legitimizeetille*. Legitimizeetikriisi puolestaan heikentää demokraattisten järjestelmien vakautta, hidastaa yhteiskunnallisten uudistusten tekemistä, vaikeuttaa poliittista päätöksentekoa, voi lisätä lainvastaista käyttäytymistä ja johtaa poliittisiin ristiriitoihin (Easton 1965; Kestilä-Kekkonen ja 2019; Miller 1974).

Kansallisella tasolla poliittisen järjestelmän sisällä tapahtuvia mahdollisia luottamuksen ja legitimizeetin muutoksia ja legitimizeetikriisejä on monin tavoin helppompaa tarkastella kuin eurooppalaisella tai globaalilla tasolla ainakin kahdesta syystä: demoksen määrittäminen kansallisesti on yksiselitteisempää, ja legitimizeetin

ja sen puutteen mittaaminen on tutkimusstrategisesti helpompaa (vrt. erityisesti artikkeli 4).

Valittiinpa analyttiseksi työkaluksi sitten systeeminen (Gok ja Karadeniz 2022; Zaum 2013, 10) tai diffuusi (Easton 1975) legitimizeetti, niitä voidaan käyttää kuvaamaan sosiaalisen järjestyksen perusteisiin kohdistuvaa merkittävää luottamusta tai sen kyseenalaistamista, joka voi tapahtua vakavassa kriisissä. Isot kriisit iskevät usein demokraattisen hallinnan ytimeen (Christensen ja Læg Reid 2020, 774), milloin olennaisiksi kysymyksiksi muodostuvat kansalaisten näkökulmasta: miten hallinta kykenee suoriutumaan tehtävistään, kuinka luottamus instituutioihin muuttuu ja kuinka oikeudenmukaisena ja hyväksyttävänä (legitiiminä) hallinnon toimintaa pidetään (emt.). Vaikka lyhyellä tähtämellä demokraattiset järjestelmät voivat näyttää hitailta, pidemmällä aikavälillä ne voivat kriisien kautta myös vahvistua, sillä kriiseissä uudelleentuotetaan myös järjestelmän ja sen instituutioiden hyväksyttävyyttä. Toisaalta huono kriisinhallinta voi johtaa instituutioiden tai yksittäisten poliittisten toimijoiden legitimizeetin murenemiseen ja tätä kautta kriisillä voi olla vaikutuksia koko järjestelmän legitimizeetin kannalta.

## 2.4 Hallinta

*Kriisissä pidetään kiinni vallitsevasta poliittisesta järjestelmästä.*  
(Aristoteles)

Koronahallinnan toimintaympäristönä on maailmanmitan, kompleksisten ongelmien riskiyhteiskunta (Beck 1995), jossa päätöksenteko vaatii entistä vahvempaa tietopohjaa sekä edellyttää aikaisempaa nopeampaa päätöksentekoa vajavaisin tiedoin. Riskiyhteiskunnassa yhä tehokkaampi pyrkimys ymmärtää ja valottaa tulevaisuutta johtaa paradoksaalisesti siihen, että koemme enemmän yllätyksiä, joiden myötä epävarmuudesta on tullut ihmisen peruskokemus (Beck 1995, 86). Näin ollen yhteiskunnan ja myös poliitikkojen käsiteltäväksi tulevat paitsi ulkopuoliset uhat, myös ns. refleksiiviset riskit, joita heidän oma toimintansa aiheuttaa. Riski kiinnittyy politiikan kyseenalaistamattomiin käsitteisiin, kehitykseen, varmuuteen ja oman toiminnan hyväksi ennakoituihin seurauksiin (Junnikkala 2008, 2). Riskejä voidaan pitää ”hahmottomina” järjestelmäriskeinä, joille ei aina ”löydy vastuunkantajaa tai selvää kohderyhmää eikä oikein paikkaakaan”, vaan ne ovat globaalin ”järjestäytyneen vastuuttomuuden tulosta” (Pursiainen 2020, 52). Nykyisenkaltaisen demokraattisen yhteiskunnan tieto-orientoituneisuus ei johda konsensukseen vaan tiedollinen pluralismi sen sijaan ruokkii poliittista erimielisyyttä (Innerarity 2024).

Hallinta voidaan määritellä vuorovaikutteiseksi prosessiksi, jonka kautta yhteiskuntaa ja taloutta ohjataan kohti yhteisesti neuvoteltuja tavoitteita (Ansell ja Torfing 2022, 4). Hallinnan tulkinta onnistuneen kollektiivisen toiminnan muotona (Vehka

2023, 338) ja yhteisten asioiden hoitamisena on vastakohta näkemykselle, jonka mukaan politiikkaa leimaavat konfliktit eri intressien välillä. Hallinta viittaa siis positiiviseen tulkintaan politiikan perusluonteesta. Demokraattinen hallinta koostuu sääntöjärjestelmistä ja ohjausmekanismeista, jotka mahdollistavat kansalaisille toimivan yhteiskunnan perusrakenteet.

Hallinnan tutkimuksessa tutkitaan valtaa, valtasuhteita ja niiden toimintaa, pysyvyyttä, astetta sekä valotetaan hallinnan taustalla olevia rationaalisuuksia (Korvela 2010). Erilaisia hallintamalleja analysoimalla ymmärretään paremmin niiden historiallisuutta, muutoskykyisyyttä, mutta avataan myös tilaa pohtia epäonnistumisia, onnistumisia ja mahdollisuuksia toimia toisin (emt.). Hallintaa koskevat teoriat pyrkivät selittämään ja analysoimaan, miten päätöksiä tehdään ja millaisin seurauksin, esimerkiksi tarkastelemalla toimijoiden keskinäistä vuorovaikutusta, tiedonvaihtoa, koordinaatiota ja erilaisia rooleja. Huomio voidaan kiinnittää myös hallinnan lopputuloksiin ja mahdollisuuksiin esimerkiksi tehostaa, demokratisoida tai innovoida ongelmanratkaisua ja palveluiden tuottamista (Ansell ja Torfing 2022).

Hallintatapojen analyysi erottelee hallinnan lähteet sen mukaan, keskitytäänkö ensisijaisesti valtiollisiin toimijoihin (*government*) vai moninaiseen joukkoon yhteiskunnallisia toimijoita (*governance*) (Ahonen ym. 2023, 113, 118).

Kansallisissa viitekehyksissä koronakriisin tutkimuksessa on usein palattu *kriisihallintotutkimuksen* valtio-opilliseen ytimeen. Se kytkeytyy Carl Schmittin täysivaltaisuusmääritelmän ympärille: *suvereeni on se, joka päättää poikkeustilasta (Ausnahmезustand)* (Schmitt 1922; Lagerspetz 2022; Elo ym. 2020, 11; Vuorelma 2021, 7). Poikkeustila-määritelmän saksalainen kantaisä ja myöhemmin natsipuolueeseen liittynyt Schmitt tarkasteli Neuvosto-Venäjää, ja tässä vallankumouksellisessa viitekehyksessä proletariaatin diktatuuri oli ”suvereeni poikkeustila”, jossa Elo ym. (2020) mukaan ”laillista vallankäyttöä on olemassa vain uuden perustuslain lupauksen muodossa”; lupaus uudesta järjestyksestä siis oikeutti lakien kumoamisen tai toiminnan, jossa laeista ei piitattu.<sup>5</sup> Lagerspetzin (2022, 109) mukaan Schmittin suvereeni sekä päättää siitä, milloin poikkeustila vallitsee, että niistä keinoista, jotka ovat poikkeustilanteessa välttämättömiä”, mikä johtaa siihen, että ”suvereenin päätös on paitsi rajoittamaton, myös subjektiivinen siinä mielessä, että ei ole mitään riippumat-

<sup>5</sup> Poikkeustilalahallinnon erityislaatuisuus tunnettiin kuitenkin aikaisemmin: Rooman valtakunnassa nimitystä *diktaattori* käytettiin alun perin virkamiehestä, jolla oli ajallisesti rajatussa poikkeustilanteessa valta tehdä aikapaineen vuoksi normaaliaikoihin nähden itsevaltaisempia päätöksiä (esim. Lagerspetz 2022). Diktaattori-nimitys kuitenkin muutti merkitystään ajan saatossa. Paastelan (2000, 226-227) mukaan diktatuuri ymmärrettiin väliaikaiseksi vallaksi 1800-luvulle saakka ja muutos alkoi 1900-luvun alkupuolella, erityisesti totalitarismin nousun myötä. 1920-luvulla Schmitt erotteli filosofiassaan toisistaan komissaarisen ja suvereenin diktatuurin, joita erottaa niiden suhde perustuslakiin: onko diktatuuri perustuslakia puolustava vai sitä kumoava (Ojakangas 1999).

tomia kriteerejä sille, milloin poikkeustilaa koskeva päätös tulee tehdä” ja ”jäljelle jää puhdas päätös”. Lähtökohtaisesti suvereeni vastustaa hallintaa, jonka toimijakenttä on hallintoa (*government*) laajempi.

Poikkeustila on erityisen ongelmallinen juuri liberaalidemokratialle, koska poikkeustilassa määritellään uudelleen perusoikeuksien ja -vapauksien rajoja,<sup>6</sup> muutetaan valtatasapainoa ja ylipäätään viedään pohjaa normaalioloissa legitimitettiin tuottavilta käytänteiltä, kuten läpinäkyvyydeltä, avoimuudelta ja edustuksellisuu-delta (Elo ym. 2020). Nykyisin poikkeusolot (tai tila) onkin määritelty liberaalidemokraattisten maiden perustuslaeissa, ja demokratiaan kohdistuvien riskien hallitsemiseksi onkin tärkeää sitoa poikkeusoloissa tehtävät toimet tiukasti perustuslailliseen järjestelmään (Elo ym. 2020). Voidaan katsoa, että poikkeustilahallinnalla yritetään pelastaa lainsäädännön pohjalla oleva elämänmuoto ja että kysymys on pienemmän pahan tiestä: poikkeustilan julistamisella pyritään välttämään katastrofi. Samalla toki poikkeustilahallinnalla voidaan synnyttää uusi kriisi.

## 2.4.1 Globaalihallinta

Gloaalihallinta on kansallisvaltioiden rajojen yli tapahtuvaa vallankäyttöä (Zürn 2018, 3-4) Perusteita vallankäytölle antavat globaalit julkishyödykkeet ja ylikansalliset ongelmat, jotka edellyttävät rajat ylittävää hallintaa. Jotta globaalihallinnasta voidaan puhua poliittisena järjestelmänä, on sen täytettävä kolme ehtoa: orientaatio yhteiseen hyvään, mahdollisuus kansainvälisille instituutioille sekä globaali peruste (Zürn 2022, 38). On siis oltava ainakin jokin alkeellinen yhteinen, globaali tavoite ja julkishyödyke, jonka ylittää valtionrajat (kuten rauha), tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan yhteisiä ponnisteluja ja toimintaa pitää pystyä perustelemaan eri yleisöille mukaan lukien kansalaisille ja hallituksille (emt.). Globaalihallinnasta on perusteltu puhua kansainvälisen hallinnan sijaan, sillä globaalihallinta huomioi paremmin laajan kriisinhallintaan tarvittavan toimijajoukon yritystoimijoista kansalaisliikkeisiin. Globaalissa pandemiahallinnassa yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli, mistä lisää jaksossa 3.1.

Gloaalihallinnan peruspiirteinä on toimijoiden hakeutuminen yhteistyöhön. Yhteistyöhön pyrkimistä järjestelmän sisällä voidaan kuitenkin selittää eri tavoin ja kaikista kansainvälisen politiikan perinteistä käsin. Sinällään yhteistyön ja globaalihallinnan instituutioiden olemassaolo ei kaikille tarkoita kosmopoliittista ja yhteistä pyrkimystä ikuisen rauhaan. Realistille yhteistyö ja globaalihallinnan instituutioi-

<sup>6</sup> Albert Camus'n kaunokirjallisessa teoksessa *Rutto* (1947, 248) kuvaillaan osuvasti tautiepidemian aikaansaamaa yksilönvapauden menettämistä: ”Ei ollut enää yksilöllisiä kohtaloita, olimme kaikki samaa joukkoa, jonka teot ja tunteet säätelivät rutto. Väkevimpänä hallitsi meitä eristyneisyyden, maanpakolaisuuden tunne sekä sen ruokkima pelko ja kapinahenki.”

den kautta toimiminen voi tarkoittaa moninaistuneita keinoja omien intressien edistämiseksi, kun taas liberalisti voi selittää globaalihallinnan instituutioiden kehittymistä ja lisääntymistä oikeuksien ja vapauksien ja niitä koskevan sääntelyn maailmanlaajuisella vahvistumisella. Liberaaliteoreetikko Michael Zürn painottaa, että globaalihallinnan järjestelmässä on normatiivisia sääntöjä, jotka eivät kuitenkaan tee hallinnasta idealistista (2022, 25). Normatiiviset periaatteet ovat Zürnin ajattelussa anarkian, järjestyksen puutteen vastakohta: ne ovat pääasiassa sosiaalisiin käytäntöihin liittyviä oletuksia (emt.; Habermas 1996). Institutionalisteille globaalihallinnan ytimessä ovat keskinäisriippuvuudet: institutionalistinen teoria (mm. Keohane 1982) selittää globaalihallinnan instituutioiden luomisen ja ylläpitämisen realistien tapaan intresseillä, mutta nämä intressit ovat toimijoiden kesken osittain jaettuja (Hale ym. 2013, 25). Institutionalistille kaiken ytimessä on keskinäisriippuvuus, jonka Keohane ja Nye (1977,7) ovat määritelleet vapaasti käännettynä *tilanteiksi, jotka vaikuttavat kansainvälisen järjestelmän toimijoihin vastavuoroisesti*. Esimerkiksi, mitä siis valtiossa A tapahtuu, vaikuttaa valtioon B ja päinvastoin, mikä voi saada valtiot A ja B tekemään yhteistyötä (Hale ym. 2013, 25). Erilaiset keskinäisriippuvuudet ovat viime vuosikymmeninä lisääntyneet ja monimutkaistuneet. Tyypillisesti keskinäisriippuvuuksia kuvataan talouden globalisoitumisen ja kapitalismin leviämisen kautta. Tässä prosessissa yhtäältä tuotantoketjut ovat monimutkaistuneet ja toisaalta tuotanto on keskittynyt (tästä koronapandemian ajalta esimerkkejä jaksossa 3.1).

Samalla kun koronapandemia oli kriisi, voidaan myös perustellusti väittää, että se oli tyypillinen rajat ylittävä globaaliongelmia, jonka hallinta edellytti kansainvälistä yhteistyötä ja globaalihallintaa. Terveys on rauhan ja puhtaan ilman tavoin globaali julkishyödyke ja pandemia globaaliongelmia, jotka edellyttävät kansainvälistä hallintaa instituutioineen. Ongelmakeskeinen globaalihallinnan paradigma lähtee siitä, että yhteiset ongelmat määrittävät kansainvälisiä suhteita ja niiden muutosta (Hakovirta 1996). Jokelan (2001) mukaan ”globalisaation ja kärjistyvien globaaliongelmien kansainvälisten suhteiden teorialle ja tutkimukselle asettamaan haasteeseen voidaan parhaiten vastata ongelmakeskeisen lähestymistavan kautta.

Yhteisiin haasteisiin vastaaminen on ollut monella tapaa vastatulessa, ja syitä on monia. Thomas Hale, David Held ja Kevin Young ovat vuonna 2013 julkaistussa teoksessaan *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most* identifioineet neljä erilaista selitysmallia sille, miksi globaalihallinta ei toimi vaan on ”tukossa” (*gridlock*). Tukkeutumiseen on ensinnäkin syynä *kansainvälisen järjestelmän moninapaistuminen (growing multipolarity)* toisen maailmansodan jälkeen, mitä havainnollistaa pelkästään YK:n jäsenmaiden lähes nelinkertaistuminen vuodesta 1946 (n=51) vuoteen 2024 (n=193). Moninapaistuminen voidaan määrittellä tilanteeksi, jossa useat lähes samansuuruiset toimijat kilpailevat ideoista, aineellisista resursseista tai kyvykkyyksistä (McGlinchey ym. 2022). Toimijoiden lukumäärän kasvu merkitsee, että on yhä vaikeampaa löytää ja tunnistaa yhteisiä intres-

sejä (Hale ym. 2013, 37) mutta paradoksaalisesti myös sitä, että moninapaistuminen itsessään lisää tarvetta yhteistyölle, koska keskinäisriippuvuuden verkosto on yhä kompleksisempi.

Moninapaistumiskehitykseen lukeutuu niin sanotun Globaalin Etelän vahvistuminen ja samalla Yhdysvaltain hegemonian heikentyminen (Jokela ym. 2023). Moninapaistuminen ei kaikkien mielestä tarkoitaakaan pelkkiä vaikeuksia, vaan globaalihallinnassa puhutaan myös *joustolateralismista (flexilateralism)*, millä viitataan siihen, että erityyppiset jäykkien organisaatioiden ja instituutioiden ulkopuolella tehdyt järjestelyt ja sopimukset voivat nopeuttaa päätöksentekoa ja vahvistaa siten epäsuorasti globaalihallintaa. Joustolateralismi viittaa myös valtiotoimijoiden pyrki- myksiin edistää samaa asiaa eri yhteistyökanavien kautta (Faure 2019).

Toisekseen globaalihallinnan toiminnan vaikeuksia selittää Hale ym. mukaan *institutionaalinen voimattomuus*, millä kirjoittajat viittaavat siihen, että globaalihallinnan instituutiota voi olla vaikea muuttaa ja ajan myötä johonkin tiettyyn kontekstiin luodun instituution hyödyllisyys voi olla kyseenalainen muuttuneissa olosuhteissa (s. 42). Erityisen jähmeitä ovat kirjoittajien mukaan sellaiset instituutiot, jotka on luotu sopimusperustalle (*treaty-based*). Tästä esimerkkinä on YK:n turvaneuvosto, joka on perustettu viiden pysyvän jäsenmaan varaan eikä formaattia ole uudistettu, vaikka valtasuhteet ovat muuttuneet.

Kolmanneksi globaalihallinnan vaikeuksissa on kyse yksinkertaisesti siitä, että nykyisin *ongelmat ovat vaikeampia* kuin ennen, mistä esimerkki on ilmastonmuutos, jonka hillitseminen on yhä vaikeampaa mitä enemmän aikaa kuluu ilman että lämpenemistä saadaan pysähtymään.

Neljänneksi globaalihallinnan vaikeuksissa on kyse *pirstaloitumisesta (fragmentation)*, mitä voidaan myös havainnollistaa kvantitatiivisesti erilaisten sopimusten, järjestöjen ja instituutioiden kasvuna. Esimerkiksi hallitustenvälisiä järjestöjä oli 123 vuonna 1951, kun vuonna 2011 niitä oli 7608 (s. 45). Viimeisimmän kansainvälisten järjestöjen vuosikirjan (Union of International Associations 2024) mukaan erilaisia uusia järjestöjä listataan vuosittain 1200 kappaletta. Vaikka pirstaloituminen voi tarkoittaa, että järjestöjen välille syntyy myös tervettä kilpailua tai uusien toimijoiden syntyminen voi myös tarkoittaa hallinnan parempaa joustavuutta, johtaa se myös eri toimijoiden välisen koordinaation vaikeutumiseen. Hallinnasta voi kadota myös kokonaisvaltaisuus, sillä tyypillisesti uusia instituutioita perustetaan kapeisiin tehtäviin.

Pirstaloituminen on myös globaalin terveyshallinnan leimaava piirre, mikä tulee olennaisilta osiltaan esiin David Heldin ym. vuotta ennen pandemiaa (2019) julkaisusta artikkelista *Gridlock, Innovation and Resilience in Global Health*. Artikkelin pohjalta on myös mahdollisuus tarkastella sitä, miksi pandemian globaali hallinta myös onnistui. Kirjoittajien mukaan globaali terveyshallinta on moniin muihin politiikkasektoreihin nähden hyvin innovatiivista. Siinä missä monenkeskisen järjestelmän institutionaalinen pirstaloituminen ja kasvava järjestelmän moninapaistuminen

ovat monin paikoin johtaneet ”tukkeutumiseen”, terveyspuolella on onnistuttu käyttämään aikaisemmin opittua kehittämisen tukena sekä episteemisen yhteisön sisällä että näiden yhteisöjen välillä. Held ym. (2019) ovat tarkastelivat kolmea tartuntatauti-epidemiaa (HIV/AIDS, Ebola ja antibioottiresistenssi) monimenetelmällisesti. Toisin kun Zürn, Held ym. tarkastelevat terveyshallintaa vahvasta empiriasta käsin – artikkeli sisältää haastatteludataa (n=40) WHO:sta ja järjestön hallintoelimistä – ja tätä kautta tulkinta myös poikkeaa Zürnin vastaavasta, teoreettisesti orientoituneesta terveyshallinnan luennasta.

Globaalihallinnan instituutioiden legitimizeettiongelmia tarkastellaan usein sen kautta, tarkoittavatko ongelmat globaalihallinnan syventymistä vai siitä vetäytymistä (ks. Zürn 2018) Barnett (2021) ehdottaa, että globaalihallinnan instituutioiden legitimizeettiongelmia tarkasteltaessa kysyttäisiin myös, millaisia muutoksia ongelmat saavat aikaiseksi esimerkiksi markkinoiden, verkostojen ja hierarkioiden näkökulmista. Legitimizeettiä ei siten tulisi ylikorostaa mahdollisten muiden kausaalisten tekijöiden kustannuksella (Barnett 2021, 132).

## 2.4.2 Monitasohallinta

Perinteisesti politiikan tutkimuksessa on tehty ero valtioiden sisäisen ja kansainvälisen politiikan välillä. Globaalin ja kansallisen hallinnan väliin sijoittuu monitasohallinta, joka voi sisältää näistä molempia tai ei kumpaakaan.

Gary Marks on monitasohallinnan käsitteen isä ja käsitteen keskeisiä kehittäjiä. Hän ryhtyi haastamaan dikotomiaa valtioiden sisäisen ja ulkoisten politiikkojen välillä osana 1990-luvun Eurooppa-tutkimusta, mikä oli sikäli luontevaa, että EU ei ole varsinaisesti näitä kumpaakaan, kansallista politiikkaa tai hallitusten välistä politiikkaa.

Marks käytti vuonna 1992 ensimmäistä kertaa monitasohallinnan käsitettä kuvatakseen neljä vuotta aikaisemmin tapahtunutta EU:n rakennepolitiikkauudistusta (Piattoni 2009, 165). Tätä ennen EU-integraatiota pyrittiin selittämään kansainvälisen politiikan teorioiden, erityisesti neofunktionalismin ja realismin kautta. Realistit näkivät EU:n yhteisönä, jossa kansalliset päätöksentekijät pyrkivät vähentämään epämieluisan lähentymisen seurauksia, kun taas neofunktionalistit korostivat kansainvälisen järjestelmän keskinäisriippuvuuksien muokkaavan integraatiota (Bache ja Flinders 2004, 2). Sitten monitasohallintaa on käytetty niin EU:n kuin kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa.

Lisbeth Hooghe ja Marks (2001, 2004) ovat erottaneet monitasohallinnassa kaksi eri alatyyppeä, joita voisi kutsua vaikkapa stabiiliksi ja joustavaksi, tai vaihtoehtoisesti rajatuksi ja rajoittamattomaksi. Stabiili (tai rajattu) tyyppi tulee lähelle federalismia: siinä rajoitettu määrä toimijoita toimii rajoitetulla määrällä hallinnon tasoja, eivätkä oikeudelliset toimivaltarajat ole päällekkäisiä. EU itsessään on yksi esimerkki tämän tyyppin monitasohallinnasta (Hooghe ja Marks 2004, 25). Toisessa monitasohallinnan tyyppissä osittain päällekkäisten toimijoiden toimivalta muodostaa



keskenään mosaiikin, joka muuntautuu sitä mukaan kuin hallinnan tarpeet muuttuvat. Kansainväliset regiimit ovat esimerkki tästä jälkimmäisen tyypin hallinnasta, joita luonnehtii keskittyminen spesifeihin asiakysymyksiin ja kumppanuudet yksityisen ja julkisten toimijoiden välillä. Monitasohallinnan tarkastelun analyttisiä kenttiä ovat poliittinen mobilisaatio, päätöksenteko ja valtion roolin muutos (*political mobilization, policymaking and state restructuring*), ja näitä kenttiä voi tarkastella joko yhtä aikaa tai erikseen (Piattoni 2009, 175).

Monitasohallinnan teoreettinen arvo on ja oli erityisesti siinä, että sen avulla pystytään paremmin valottamaan hallinnan erilaisia tapoja, kuten koordinaatiota, tilanteissa, joissa poliittisen kontrollin keskusauktoriteetti puuttuu (Bache ja Flinders 2004, 198). Siten tarkastelu pystytään ulottamaan toimivaltakysymyksiä laajemmalle kuitenkin unohtamatta muodollisia vastuita. Monitasohallinnan kautta ilmiöitä voidaan siis tarkastella niin horisontaalisesti kuin vertikaalisestikin. Geneerisemmän ”hallinnan” tapaan monitasohallinnassa kiinnitetään huomiota siis myös muodolliseen päätöksentekoon ja auktoriteettiin, mutta ei välttämättä pelkästään niihin. Monitasohallinnassa auktoriteetti on kerroksellista: hallinnan tasot määrittävät niin maantieteen (ylikansallinen, kansallinen, alueellinen) kuin toimivallan mukaan. Siten monitasohallinnan kautta voidaan pohtia laajemmin niin keskusten ja periferioiden välistä suhdetta, yhteiskunnan ja valtion välistä suhdetta ja kotimaisen sekä kansainvälisen keskinäistä suhdetta (Piattoni 2009).

Bachen ja Flindersin (2004) mukaan normaaliaikoina monitasohallinta korostuu sellaisilla politiikkasektoreilla, jotka eivät ole keskushallintojen korkealla politiikan agendoilla. Hyvä esimerkki tällaisesta sektorista on terveys, jonka nousua poliittisilla asialistoilla selittää joko sen kytkeminen osaksi turvallisuuspolitiikkaa (esim. bioterrorismi) tai terveyden merkitys kansantaloudelle (McInnes ja Lee 2006). Koska monitasohallinnallinen näkökulma mahdollistaa laajan toimijakentän tarkastelun, soveltuu se erityisen hyvin paitsi terveyssektorin, myös yhteiskuntien kriisinhallinnan tarkasteluun, sillä valtiolla ei ole vallankäytön monopolia enää edes kaikilla turvallisuuden näkökulmasta keskeisillä sektoreilla, sillä yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ylläpitävät usein yksityiset toimijat.

Vaikka monitasohallinnan teoretisointi syntyi aikakautena, jolloin keskusvaltojen roolin odotettiin muuttuvan globalisaation ja maailmanpolitiikan toimijoiden monimuotoistumisen myötä, se ei kuitenkaan ohita tai väheksy valtioiden tai hallitusten roolia. Monitasohallinta pyrkii valottamaan hallitusten roolia osana laajempaa ja monimutkaisempaa toimijoiden verkostoa paikantaen valtdynamiikkaa. Esimerkiksi monitasohallinnan syntysijoilla EU:n koheesio- ja aluepolitiikassa oli tarpeen pohtia, kuinka alueet pystyvät vaikuttamaan EU-politiikkaan myös suoraan, ei pelkästään kansallisen politiikan kautta. Tutkimuksessa keskusvallan on katsottu olevan tärkeässä portinvartijaroolissa ja keskushallinnoilla on yhä vahva kontrolli suhteessa siihen, millaisia syötteitä annetaan alhaalta ylös ja ylhäältä alas, esimerkiksi alueta-solta EU:n suuntaan ja päinvastoin.

Monitasohallinnan käsitettä on toki myös kritisoitu. Esimerkiksi James Rosenau pitää käsitettä harhaanjohtavana ja hänen mukaansa ongelmana on, että se vangitsee ilmiöt hierarkioihin (Rosenau 2004, 39-40). Rosenau käyttää epämuodollisista ja muodollisista päätöksentekojärjestelmistä kuvausta auktoriteetin piiri (*sphere of authority*, SOA), mikä on hänen mukaansa parempi termi kuvaamaan maailmanjärjestyksen kompleksisuutta ja horisontaalisia hallinnan ulottuvuuksia. Rosenau auktoriteetin piirit muistuttavat kuitenkin suuresti monitasohallinnan ensimmäistä, stabiilia tyyppiä, ja eron tekeminen näiden kahden välillä on lähinnä semantiikkaa. Hierarkisuuden näkeminen lienee makuasia, sillä monitasohallinta analyttisena työkaluna ei automaattisesti oletta, että alimmalla hallinnan tasolla olisi vähemmän valtaa kuin seuraavalla tasolla (Piattoni 2009). Piattonin (2009) mukaan monitasohallinnan ongelmana on myös sen ymmärtäminen retorisisessa tarkoituksessa ja tavalla, jossa muodostuu oletus EU-integraation vääjämättömästä etenemisestä.

Monitasohallinta on sekä analyttinen malli että normatiivinen käsite, ja on tärkeä tehdä ero näiden välillä. Normatiivisesti voidaan kysyä, ovatko monitasohallinnan kautta tehdyt päätökset legitimiimpiä kuin muilla tavoin tehdyt päätökset (Piattoni 2009, 164), sillä monitasohallinta voi taata edustuksellista demokratiaa laajemman osallistumisen päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa monitasohallintaa käytetään kuitenkin etupäässä edellisessä tarkoituksessa, analyttisena välineenä, jolla hallinnan tasoja voidaan jäsenellä osiin.

Vaikka politiikan tutkimus on 2000-luvun alusta lähtien monipuolistunut ja esimerkiksi verkostojen valtaa pystytään nykyisin tutkimaan huomattavasti nyansoidummin kuin 20 vuotta sitten, monitasohallinnan analyttisiä työkaluja voidaan käyttää eri tasojen eliittien vuorovaikutuksen tarkasteluun. Monitasohallinnan ontologisena ja epistemologisena rajoitteena on eurosentrisyys: käsitettä on käytetty lähinnä EU-aluetta koskevassa tutkimuksessa. Tässä työssä se ei kuitenkaan muodostu aineiston tulkinnan kannalta ongelmaksi, sillä tutkimuksen fokus on eurooppalaisessa hallinnassa.

## 2.5 Resilienssi

Resilienssiä on tällä hetkellä lähes mahdotonta ohittaa kriisitutkimuksessa. Käsitteenä sillä ei ole yksiselitteistä määritelmää. Viimeistään koronakriisin myötä resilienssi on kuitenkin vakiinnuttanut paikkansa käsitteenä, jolla arvioidaan yhteisöjen, organisaatioiden ja kansallisvaltioiden kriisinhallintaa ja kriiseistä toipumista (ks. esim. Tieteen termipankki; Hyvönen ym. 2019; Mauranen ym. 2021). Käsitteen lisäksi resilienssiä käytetään kuvailemaan tarkasteltavan subjektin ominaisuuksia, tavoitetta, ideaalia, erilaisia käytänteitä tai politiikkoja (*policy*).

Resilienssiä pidetään dynaamisena ja emergenttinä, eri tasojen vuorovaikutuksessa ilmenevänä ilmiönä. Resilienssiä voidaan kuvata panarkiseksi ilmiöksi, mikä viittaa siihen, että se on toisiinsa kytkeytyneiden tasojen vuorovaikutussuhteista syn-

tyvä ominaisuus, jota ei voi palauttaa järjestelmien osien ominaisuuksiin (Hyvönen ym. 2019, 11). Näin ymmärrettynä resilienssi on luonteeltaan interaktiivista ja vahvasti kontekstuaalista (Chandler ja Coaffee 2017).

Suomeksi resilienssi kääntyy usein kriisinkestokyvyksi tai kriisinsietokyvyksi (Makkonen-Craig 2021). Kriisin ”sietäminen” tai ”kestäminen” ei kuitenkaan ole koko totuus resilienssin ulottuvuuksista, sillä resilienssi voidaan ymmärtää myös kyynä ennaltaehkäistä tai torjua kriisejä sekä toipua niistä tavalla, jossa kriisistä myös opitaan. Resilienssi voidaankin käsitellä jatkumona, jonka vaiheina ovat kriisien ennaltaehkäisy, kriisinsietokyky ja uudistava muuttuminen (lisää tasoista ja vaiheista jaksossa 5.3). Vaikka strategisessa ja käytännöllisessä mielessä nämä kolme vaihetta edellyttävät eri asioita, ne eivät ole toisiaan poissulkevia tai toisensa kumoavia (Mikkola ym. 2018, 93). Kokonaisuutena resilienssi tarjoaa käsitekehikon, jonka avulla voidaan samanaikaisesti kuvailla jatkuvuutta ja muutosta (Bourbeau 2013, 9).

Chandler ja Coaffee (2017) ovat jakaneet resilienssiajattelun evoluution kolmeen sukupolveen. Varhaisissa kehitysvaiheissaan 1970-luvulla resilienssi keskittyi järjestelmien kykyyn ”palautua” takaisin tasapainoon tai vakauteen häiriön jälkeen. Tämä kirjoittajien *homeostaattiseksi* lähestymistavaksi kutsuma hahmotustapa korostaa järjestelmien palautua eräänlaiseen ideaaliin, häiriötä edeltäneeseen tilaan. Seuraavassa kehitysvaiheessaan noin 1990-luvulta lähtien ajattelussa on korostettu resilienssin dynaamista ja emergenttiä luonnetta. Tämä kirjoittajien *autopoeettiseksi* nimeämä näkökulma korostaa panarkiaa – sitä, kuinka resilienssi syntyy ainutlaatuisista vuorovaikutussuhteista eri tasojen välillä. Tästä näkökulmasta resilienssi on ennen kaikkea kontekstuaalinen ilmiö. Koska ei voida yksiselitteisesti sanoa, onko resilienssiä olemassa vai ei, kaikki on tilannekohtaista. Resilienssi on tästä näkökulmasta aina enemmän – tai sen puute vähemmän – kuin osiensa summa. Autopoeettisen ymmärryksen keskiössä on tarkasteltavan yksikön sisäinen organisoituminen, itseuudistuminen, mukautuminen ja kehittyminen. Kolmas kehitysvaihe eroaa aiemmasta, subjektikeskeisestä resilienssin tulkinnasta. Se korostaa kokeellisia ja yhteisölähtöisiä vastauksia ajankohtaisiin haasteisiin. Tavoitteena on tunnistaa mahdollisuuksia nykyisissä konteksteissa ja muuttaa ongelmat politiikan mahdollisuuksiksi.<sup>7</sup>

Nykyinen monikriisien aikakausi vahvistaa edellä kuvattua autopoeettista näkökulmaa homeostaattiseen näkökulmaan nähden. On vaikea kuvitella, että ilmastokriisin, automatisaation ja tekoälyn maailmassa yhteiskunnat palaisivat vakauteen tai jonkinlaiseen ideaaliin asiain tilaan. Sen sijaan on aihetta nähdä, että jokainen kriisi muokkaa sekä yhteiskunnallisia toimijoita, yhteiskuntia ja niiden toimintaympäristöä. Samalla tämä dynaaminen resilienssikäsitys on toimijanäkökulmasta ensimmä-

<sup>7</sup> Tämä muistuttaa Winston Churchillin suuhun laitetusta sanonnasta, että koskaan ei tule hukata hyvää kriisiä ”Never let a good crisis go to waste”, millä halutaan toisinaan korostaa, että kriisin aikana on tartuttava avautuviin poliittisiin tilaisuuksiin.

mäistä sukupolvea vaativampi, sillä ponnahtaminen eteenpäin (*bouncing forward*) edellyttää jatkuvaa oppimista. Hallinnassa resilienssi tarkoittaa, että ei ole yhtä oikeaa reseptiä oikein hallitsemiseksi, vaan jokainen kriisi edellyttää omanlaistaan harjuntaa sisällön, ajoituksen ja politiikkojen osalta (Roberts 2020).

Resilienssin tutkimuksellinen käyttö on lisääntynyt voimakkaasti kahden viime vuosikymmenen aikana sitä mukaan, kun erityyppisten kriisien ja katastrofien vaikutus yhteiskuntaan on voimistunut, ongelmat ovat monimutkaistuneet ja uhkakuvat ovat muuttuneet. Suomalaisissa politiikka-asiakirjoissa resilienssi yhdistyy nykyisin erityisesti kolmeen teemaan: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamiseen, medialukutaitoon ja sekä Nato-liittokunnan työhön. Uhkakuviin ovat nousseet erilaiset hybridivaikuttamisyritykset, hybridioperaatiot ja hybridisodankäynti, mikä kohdistuu varsinaisten sotilaallisten kohteiden sijasta, ohella tai lisäksi yhteiskuntien pehmeisiin kohteisiin, esimerkiksi yksityissektorin ylläpitämään energiainfrastruktuuriin ja datakaapeleihin. Lisäksi uudenaikaisessa mediaympäristössä väestön mielialoihin ja poliittisiin preferensseihin pyritään vaikuttamaan levittämällä sosiaalisen median kautta valheellista ja väärää tietoa. (Sisäministeriö 2017; Valtioneuvosto 2022; Valtioneuvosto 2024b).

Turvallisuuden tutkimuksessa resilienssi tarjoaa parhaimmillaan radikaalin vaihtoehdon hierarkkiselle ja valtiokeskeiselle turvallisuusajattelulle. Tähän liittyy kansainvälisessä kirjallisuudessa verrattain myönteinen käsitys paikallisyhteisöjen itseorganisointumiskyvystä, mikä voi osittain tai kokonaan korvata viranomaisvetoiset kriisinhallintamallit (Hyvönen ym. 2019, 13). Kuten artikkelissa 3 tuodaan esiin, pohjoismaisessa yhteiskunnallisen turvallisuuden mallissa valtionhallinnon instituutioilla on keskeinen rooli paitsi turvallisuuden myös resilienssin tuottamisessa. Vaikka tämän mallin on katsottu edellyttävän alhaalta ylöspäin suuntautuvaa legitimitettä (Aaltola ja Juntunen 2018, 27-28), se ei vaikuta välttämättä tarkoittavan, että yksilöillä tai yhteisöillä nähtäisiin vahvaa toimijuutta.

Koronaviruspandemian kohdalla resilienssi on ollut ennen muuta toipumiseen liittyvä metafora (Pankakoski 2024). Esimerkiksi komissio on nimennyt erilaisia aloitteitaan resilienssitoimiksi ja niiden avulla on pyritty vauhdittamaan erityisesti taloudellista elpymistä pandemiasta. Eurooppalaisessa viitekehyksessä näistä ohjelmista ja visioista heijastuu resilienssin transformatiivinen, eteenpäin ponnahtamisen idea (*bouncing forward*) – se kuinka pandemian myötä tulevaisuutta voidaan rakentaa kestävämmälle pohjalle esimerkiksi vihreää siirtymää edistämällä. Vogtin ja Värtön (2024b) mukaan monista rohkeista avauksista huolimatta toipuminen on kuitenkin ollut luonteeltaan pikemminkin konservatiivista ja säilyttävää kuin vallankumouksellista.

Politiikassa resilienssiin tuleekin suhtautua kriittisesti: resilienssi voi jäädä hahmottomaksi, ja vastuu sen tuottamisesta jää usein määrittelemättä (emt.; Bourbeau 2018; Hyvönen ym. 2019; Vogt ja Värttö 2024a). Resilienssin kohdalla onkin syytä

kysyä tarkemmin, kenen tai minkä resilienssistä puhutaan ja mitä kohtaan (Berling ja Petersen 2020).

Resilienssin käsitteellinen moniulotteisuus ja monitulkintaisuus on sekä vahvuus että heikkous. Resilienssin avulla voidaan lähestyä erityyppisiä yksiköitä aina yksilöistä hallintaregiimeihin ja tehdä tulkintaa näiden sopeutumisesta muuttuviin olosuhteisiin. Lisäksi resilienssi itsessään on terminä sopeutuvainen ja sitä voidaan käyttää moninaisissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi Venäjän Ukrainaan kohdistaman tuhoamissodan myötä resilienssistä puhutaan samaan tapaan kuin sinnikkyydestä, tarmokkuudesta tai suomalaisesta sisukkuudesta: ukrainalaisten resilienssi näyttäytyy kykyä puolustaa maataan koko yhteiskunnan voimin. Aina resilienssin käytötyhteydet eivät ole ongelmattomia, sillä kriitikkojen mukaan resilienssiä voidaan käyttää turvallisuuden tuottamisen vastuun sysäämiseksi yksilöille, jolloin se on vain yksi uusi käsite uusliberaalin hallinnan kehikossa (mm. Evans ja Reid 2017). Ukrainan tapauksessa resilienssillä voidaan tarkoituksella tai vahingossa rakentaa myös yksin pärjäämisen eetosta.

Terminologinen monitulkintaisuus ja vahva kontekstuaalisuus tarkoittaa myös selitysvoinman heikkoutta ja vertailtavuuden vaikeutta, sillä käsitteen käyttö ei välttämättä tarkoita syvällistä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Resilienssitutkimus on siten eräänlaisten tapaustutkimusten ja oppimisprosessien sarja. Resilienssille ei myöskään ole suoranaista vastapoolia, eikä resilienssin puutetta tutkita (Bourbeau 2013).

Hallinnan näkökulmasta resilienssin kohdalla kyse on eri tasojen vuorovaikutuksen kehittämisestä (emergenssi), toimenpiteiden vaiheistuksen tarpeesta (jatkumo) sekä tasapainoilusta järjestelmän vakauden ja ketteryyden välillä (tasapainoilu säilyttävän ja uudistavan toiminnan välillä). Resilienssin vahva kontekstuaalisuus edellyttää kykyä ymmärtää ja havainnoida toimintaympäristöä ja sen muutosta. On kuitenkin huomattava, että resilienssiin vaikuttavien tekijöiden käyttäytymistä erilaisissa häiriö- tai kriisitilanteissa on vaikeaa aukottomasti ennustaa kriisien vähintäänkin osittaisen ainutlaatuisuuden takia (Hyvönen ym. 2019).

# 3 Koronakriisin tutkimus

Jo valtavan laajasta koronakriisin hallinnan tutkimuskirjallisuudesta on erotettavissa hallinnan tasosta riippumatta ainakin kolmenlaisia perusnäkökulmia. Karkeasti ja oteltuna erotettavissa on (1) ihmisoikeusperustaisiin lähtökohtiin ja tulkintoihin perustuvaan tutkimukseen (ml. liberalistit, post-marxistit, feministit), (2) valtiokeskeisiä näkökulmia korostavaan tutkimukseen (ml. realistit) ja (3) funktionalistisiin lähtökohtiin perustuvaan tutkimukseen (erityisesti EU-integraatiotutkimus). Näiden lähestymistapojen pohjalta muodostuu keskenään ristiriitaisia tulkintoja koronahallinnan onnistumisesta. Siten on huomattava, että valittu näkökulma ja sen taustalla olevat normatiiviset oletukset vaikuttavat vahvasti siihen, kuinka toimivana koronakriisin hallintaa normatiivisesti arvioidaan. Luvussa esitellään, työn yleisen kehikon mukaisesti, pandemiakriisinhallintaa koskevaa kirjallisuutta politiikan eri tasoilla (globaali, EU, kansallinen) artikkeleiden tarjoamaa kuvaa täydentäen.

## 3.1 Koronakriisin globaalihallinnasta

Koronakriisin globaalihallinnallisessa tarkastelussa on kaksi tähän tutkimukseen kytkeytyvää pääteemaa, joihin liittyvää keskustelua avaan alla. Yhtäältä analyysin kohteena on ollut ongelmakeskeisen globaalihallinnan onnistuminen pandemian suhteen. Toisaalta ja edelliseen liittyen tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on ollut, millainen vaikutus pandemialla on kansainväliseen järjestelmään.

### COVID-19-pandemian hallinta globaalihallinnallisesta näkökulmasta

Pandemia on esimerkki viheliäisestä (Rittel ja Webber 1973) ongelmasta, joka edellyttää aikaisempaa vahvempaa yhteistyötä, koordinaatiota ja solidaarisuutta. Koronakriisi oli jaettu ja vakavien tartuntatautien muodostamat ongelmat ovat globaaleja, ja tästä syystä globaalihallinnallinen näkökulma on perusteltu. Oliko pandemian globaalihallinta siis epäonnistuminen ja jopa globaalihallinnan loppu?

Artikkelissaan *COVID-19 and the legitimacy crisis of global governance* Michael Zürn (2022) toteaa pandemiakriisin hallinnan yksinkertaisesti epäonnistuneen. Keskeisenä syynä epäonnistumiselle hän pitää sitä, että rakenteelliselle eriarvoisuudelle ja teknokraattiselle vinoumalle perustuva kansainvälinen järjestelmä ei

tuota narratiiveja, joilla toiminta globaalilla tasolla legitimoidaan. Kriitikki kohdistuu erityisesti WHO:hon ja G20-ryhmään. Eriarvoisuuden lisääntymiseen liittyviin näkökohtiin liittyy paitsi resurssien ja vallan epätasainen jakautuminen niin kutsuttujen Globaalien Pohjoisen ja Etelän välillä (Zürn 2022; Blanco ja Rosales 2020), myös yhteiskuntien sisäiset epätasa-arvoisuudet, esimerkiksi epätasa-arvo suorittavaa työtä tekevien ja etätöihin vetäytyneiden parempiossaisten tietotyöläisten välillä sekä naisten ja miesten välillä (Afsahi ym. 2020; King ym. 2020; Rubenstein ym. 2020).

Zürnin syyttävä sormi osoittaa globaalihallinnan teknokraattista orientaatiota. Hänen mukaansa teknokratia osana globaalihallintaa on ongelma siksi, että globaalihallintaa harjoittavien instituutioiden legitimaationarratiiveissa korostuu teknokraattiset hyveet kuten asiantuntijuus ja tehokkuus. ”Auktoriteetin kansainvälinen validaatio” ei Zürnin mukaan tapahdu demokraattisesti puntaroinnin (deliberaation), poliittisen osallistumisen, vaalien tai yhteisöllisyyden kautta. Zürnin keskittyminen legitimaationarratiiveihin ohjaa lukijaa helposti ajattelemaan, että kyse on valinnasta demokraattisen ja epädemokraattisen globaalihallinnan välillä, joista teknokraattinen malli edustaa epädemokraattista muotoa.

Globalihallinnan organisaatioiden kritiikissä Zürniltä näyttää unohtuvan, että viimeisetkin rippeet kansainvälisten asiantuntijatoimijoiden legitimitetiltä veisi se, ettei asiantuntijuutta ole tai että se olisi riittämätöntä. WHO:n osalta kyse on hallitusten välisen organisaation perusongelmasta eli siitä, kuinka niiden toiminta on sidottu jäsenmailhin. Voidaan myös perustellusti argumentoida, että vahvan teknokraattisen painotuksen ansiosta miljoonia ihmishenkiä pelastanut rokote kehitettiin ja saatiin markkinoille ennätysajassa. Globalisoituneesta ja monimutkaisesta luonteestaan huolimatta rokotteiden kehittelyyn, massatuotantoon ja jakeluun liittyvä kokonaisuus onnistuttiin saamaan aikaan, ja tämän seurauksena sadatmiljoonat ihmiset länsimaissa olivat turvassa vakavalta tautimuodolta. Esimerkiksi Bownin ja Bollykyn (2022) laskelmien mukaan ensimmäisen mRNA-teknologialla tuotetun Prfizer/BioNTechin rokotteen valmistukseen ja tuotantoon vuodesta 2021 lähtien tarvittiin 24 yritystä yhdeksästä eri maasta.

Ongelmaksi muodostui, että toimivat ja turvalliset rokotteet päätyivät ensisijaisesti kilpailukyky- ja hintasyistä rikkaisiin länsimaihin, eivät kehittyviin maihin. Rikkaat länsimaat hamstrasivat rokotteita paikoin yli tarpeensa ja samalla maailman köyhimmät joutuivat odottamaan. Rokotteiden jakelu oli globaalisti epätasaista ja epäreilua siitäkkin huolimatta, että poliitikot vetosivat siihen, että rokotteisiin pitäisi suhtautua globaaleina julkishyödykkeinä (Lancet 2020). Tasapuolisemman rokottejakelun varmistamiseksi perustettiin oma monenkeskinen ja WHO:hon kytketty instrumenttinsa (COVAX), joka toimintansa aikana (2/2021–12/2023) toimitti noin 2 miljardia rokotetta erityisesti matalatuloisimpiin maihin ja joka YK-arvion mukaan pelasti 2,7 miljoonan ihmisen hengen (Unicef 2023). Vaikka on helppo todeta instrumentin korostaneen Zürnin painottamaa terveyden globaalihallinnan institutiona-

lisoitunutta epätasa-arvoa, funktionalisti ei voi täysin ohittaa näitä lukuja ja sitä tosiasiaa, että globaalihallinta pelasti ihmishenkiä.

Terveyden globaalihallinnan epäonnistumista voidaan kyseenalaistaa myös turvallistamiseen liittyvillä argumenteilla. YK:n toimintaa tutkineen Simon Rushtonin (2022) mukaan turvallisuusneuvosto onnistui antamaan koronapandemialle tarvittavaa huomiota kuitenkin turvallistamatta kriisiä. Turvallisuusneuvostossa laadittiin kaksi terveyteen liittyvää päätöslauselmaa COVID-19-pandemian myötä (2532/2020 ja 2565/2021), joilla turvaneuvosto "terveyden ulkopuolisena" toimijana kiinnitti korkean tason poliittista huomiota koronakriisiin. Samalla YK-perheessä vastuu kriisinhallinnasta pysyi tekniseen osaamiseen keskittyneillä organisaatioilla, erityisesti WHO:lla. Koronapäätöslauselma 2565/2021 tarttuu globaaliin epätasa-arvoisuuteen perinteisten valtiokeskeisten rauhaan ja turvallisuuteen liittyvien painotusten ohella, mitä voidaan pitää perinteistä turvallisuusnäkökulmaa laajentavana aloitteena (vrt. Newman 2022):

Toki on myös niin, että koronapandemia ei varsinaisesti tuonut ensimmäistä kertaa sosioekonomisia kysymyksiä turvallisuusneuvostoon, vaan tämä oli tapahtunut jo aikaisemmin. Lisäksi terveyden käsittely turvaneuvostossa ei ole kaikkien mielestä yksiselitteisesti positiivinen asia. Esimerkiksi Johnson ym. (2022) pohtivat, viekö koronakriisin käsittely turvallisuusneuvostossa huomiota ja resursseja tärkeimmiltä terveysteemoilta, kuten perusterveydenhuollolta. Tässä tulkinnassa ajatellaan, että (länsimaiseen) terveysturvallisuuden keskittyminen vie voimavaroja pidempiaikaiselta perusterveydenhuollon kehittämiseltä (kehittyvissä maissa). Tästä kriitikistä on helposti luettavissa, että COVID-19-kriisi oli ”väärin sammutettu”.

## Pandemian vaikutus kansainväliseen järjestelmään

Etenkin koronakriisin alkuaikojen tutkimuksessa arvioitiin fatalistisestikin, että koronapandemia saattaa merkitä viimeistä iskua Yhdysvallat-vetoiselle liberaalille ja sääntöperustaiselle kansainväliselle järjestykselle (mm. Tucci 2020). Keskimäärin COVID-19-pandemiakirjallisuudessa kuitenkin esitetään maltillisemmin liberaalin järjestyksen lopun sijaan, että pandemia vahvisti aikaisempia negatiivisia trendejä ja vastakkainasettelua kansainvälisessä järjestelmässä (Levy 2021; Krisch 2020; Aaltola 2020). Myös edellä mainitun Zürnin artikkelin mukaan pandemian globaalihallinnan epäonnistumista selittävät samat tekijät kuin mitkä yleisesti selittävät globaalihallinnan ongelmia. Näihin osiossa 2.4.1 mainittuihin, pidempiaikaisiin trendeihin lukeutuvat *moninapaistuminen*, *instituutioiden voimattomuus*, globaalihallinnallisten *ongelmien monimutkaistuminen* ja *toimijakentän pirstaloituminen* sekä populistiset ja valtion suvereniteettia korostavat autoritaariset hyökkäykset demokratiaa ja ihmisoikeuksia edistäviä globaalihallinnan instituutioita kohtaan (Held ym. 2019; Norris ja Inglehart, 2019; Levy 2021; Zürn 2022). Nämä elementit ovat yksittäin tai erikseen osa useampien tutkijoiden korona-analyysejä.



Esimerkiksi koronan alkuaikojen pohjalta Rapeli ja Saikkonen (2020) arvioivat, että pandemianhallinta vahvisti monin paikoin ja vähittäisesti demokratian kriisiä ja autoritaarisia kehityskulkuja, mutta ei sinänsä syössyt demokratioita autoritaarisuuteen. Moninapaistumistrendi sen sijaan näkyy siinä, että Kiina pyrki hyödyntämään monenkeskisiä foorumeita, kuten Brics-yhteistyötä rajoittaakseen Yhdysvaltain ja muiden länsimaiden toimintaa pandemiassa (mm. Jokela ym. 2023). Kiina kehitti omia, toimivia rokotteita, joista osa sai myös WHO:n hyväksynnän, ja käytti rokotelahjoituksia maineensa ja vaikutusvaltansa pönkittämiseksi niin kutsutussa Globaalissa Etelässä. Kiina ei kuitenkaan joka suhteessa ollut länsimaille kilpailija vaan myös kumppani, esimerkiksi suojavälinehankintojen osalta. Globaalihallinnan *instituutioiden voimattomuuden* osalta keskeiseksi ongelmaksi muodostui WHO:n rooli perinteisenä hallitustenvälisenä järjestönä (Sommerer ym. 2022, 48), mikä samalla tarkoittaa haavoittuvuutta vahvojen jäsenvaltioiden vaikuttamiselle (ks. lisää artikkeli 4). Vaikka COVID-19-pandemia oli ennen kaikkea kansanterveyskriisi, se oli myös malliesimerkki usein mainitusta *ongelmien monimutkaistumisesta* ylittäen poliittishallinnolliset rajat ja yhteiskuntien eri tasot (mm. Hale ym. 2013).

Samalla kun koronapandemiassa näkyivät edellä mainitut globaalihallinnan vanhat haasteet, mukana oli myös jotain uutta. Koronapandemiaa on luonnehdittu ensimmäiseksi totuuden jälkeiseksi pandemiaksi (De Campos-Rudinsky ja Undurraga 2021, 297), millä viitataan siihen, että sosiaalisen median aikakaudella ollaan nähty salaliittoteorioiden ohella ennätysmäärä valheellista ja vääristeltyä tietoa pandemiasta. Koronapandemiassa itse virustaudin lisäksi globaaliongelma muodostuikin *infodemia* eli suuri tietomäärä, jossa on mukana myös valheellista ja vääristeltyä tietoa (Lancet 2020). Infodemia heikentää luottamusta tutkittuun tietoon hämärtäen oikean ja väärän sekä luotettavan ja epäluotettavan tiedon välistä eroa. Siten infodemia vaikeuttaa myös luotettavan tiedon ja ohjeiden löytämistä (emt.). Vastatoimena esimerkiksi WHO on lanseerannut erilaisia tiedotuskampanjoita ja aloittanut *infodemiologiaksi* kutsutun monitieteellisen työn, joka etsii näyttöpohjaisia ratkaisuja ongelman torjumiseksi. Infodemiaan vastaaminen on WHO:n tehtävän kannalta oleellista, sillä ilmiötä luonnehtivat tietoiset pyrkimykset vahvistaa kielteistä vaikutelmaa koronahallinnan kannalta oleellisten toimijoiden ja instituutioiden tavoitteista, toimintatavoista tai tehtävistä suoriutumista. Infodemiassa globaalihallinnan instituutioihin ja toimijoihin kohdentuu legitimaation purkamisyrytyksiä (delegitimaatio).

### 3.2 EU-tutkimus koronakriisistä

Tämän työn näkökulmasta EU-tutkimuksen osalta ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on kriisien ja integraatiotutkimuksen suhde. Kriisitutkimuksesta tuli jo ennen koronapandemiaa EU-tutkimuksen valtavirtaa (Boin ja Rhinard 2023, 656). Jatkuvien ja eri politiikkasektoreilla (talous, rajat, terveys, turvallisuus) vaikuttaneet krii-

sit ovat haastaneet perinteisen EU-tutkimuksen, jonka painopisteenä on ollut integraation tarkastelu, myös teoreettisesti. Rajat ylittävien kriisien myötä EU:sta on tullossa monen mielestä enenevässä määrin kriisienhallintaorganisaatio, mitä se ei ole perinteisesti ollut (Quaglia and Verdun 2023, 606; Polverari 2024; European Commission 2022, 6).

Koronakriisi on vahvistanut EU-tutkimuksessa käsitystä, että Unioni ja sen jäsenmaat elävät nyt kriisien aikakaudella. Aikakaudelle on useita nimiä. Sitä on kutsuttu *jatkuvien ja pysyvien kriisien ajaksi* (*permacrisis* Ladi ja Polverari 2024; Zuleeg 2024), *moninaisten kriisien aikakaudeksi* (*polycrisis*, Zeitlin ym. 2019) ja *kumulatiivisten kriisien aikakaudeksi* (Boin ja Rhinard 2023; Dinan ym. 2017; Schimmelfenning 2018). Näillä luonnehdinnoilla halutaan korostaa, että EU:n kohtaamat ongelmat ovat rajat ja politiikkasektorit ylittäviä ja niillä voi olla yllättäviäkin kerrannaisvaikutuksia, Unioniin, sen jäsenmaiden ja yhteiskuntiin (European Commission 2022, 14-15). Kriisin määrittely pysyväksi kääntää huomion takaisin kriisin määrittelmään, sillä ajallisesti rajaamaton kriisi on (toistaiseksi) käsitteellinen mahdollisuus. Operatiivisesti kriisien aikakaudelle siirtyminen tarkoittaa, että EU:n kriisinhallintayhteistyötä on kehitetty lähes kaikilla politiikkasektoreilla (Boin ja Rhinard 2023, 661). On kuitenkin huomattava, että kriisien aikakauteen viittaaminen voi häivyttää helposti taustalle kriisinajan poliittisen vastuun, koska politiikka määritellään välttämättömyydeksi ja kriisit äkillisiksi.

Börzelin (2023) mukaan EU:n kohtaamien kriisien vaikutusten selittäminen ja vertailu on perinteisestä EU-tutkimuksen näkökulmasta haastavaa, sillä integraatio-tutkimus painottuu institutionaalisiin kysymyksiin. Koronakriisin kohdalla kuitenkin perinteinen integraationäkökulma tarjoaa oivia välineitä kriisin vaikutusten tarkasteluun, jopa neofunktionalistisesti ”vetoavan narratiivin” (Brooks ym. 2023, 725). Koronakriisi onkin siis hyvin selitettävissä funktionalistisesta näkökulmasta: kriisi vahvisti EU:ta ja syvensi integraatiota. Tästä esimerkkeinä on institutionalisoinnin vahvistuminen terveyskysymyksissä mukaan lukien se, että jäsenmaat hyväksyivät komission esityksen EU:n terveysunionista, vahvistivat EU:n lääkeviraston (EMA) ja Euroopan tautienehkäisy- ja valvontaviraston (ECDC) toimivaltuuksia ja perustivat EU:n terveyshätätilanteiden valmiusviranomaisen (HERA) (Börzel 2023; Kassim 2023). Edellä mainittu muistuttaakin siitä, että EU-kriisejä luetaan usein tapahtumina, jotka edellyttävät funktionaalisia ratkaisuja (Kreuder-Sonnen 2016).

Vaikka itse perussopimukseen ei unionin ja jäsenmaiden toimivaltarajojen osalta koronakriisissä puututtu, ja jäsenmailla on terveyspolitiikassa yhä toimivalta SEUT 168:n nojalla, EU:n koordinaatiokykyä terveyskriiseissä parannettiin pandemian myötä vahvistamalla ylikansallisia (*supranational*) mandaatteja (Brooks ym. 2023). Terveyspolitiikan lisäksi koronakriisissä luotiin lainaohjelmia koronakriisin haitallisten talous- ja työllisyysvaikutusten minimoimiseksi, millä rikottiin samalla EU:n omia säästönormeja (*austerity policy*) (Börzel 2024).

Koronakriisissä EU-toiminnan vetovastuu muuttui kriisin etenemisen myötä. Kassimin (2023) mukaan EU:n kriisireaktioita tarkastellaan yleisesti sen mukaan, mitä neuvosto tekee ja päättää. Vaikka Eurooppa-neuvostolla on mahdollisuus ottaa kriisitoiminnassa johtava rooli, sitä se ei koronakriisissä tehnyt (Kassim 2023). Ennen kuin Eurooppa-neuvosto keskusteli pandemiasta ensimmäistä kertaa 10.3.2020, komissio oli tehnyt jo mittavan määrän toimia eri politiikkasektoreilla (kansanterveys, pelastuspalvelu, tutkimus, kansainvälinen tuki Afrikan maihin, yhteismarkkinoiden suojeleminen) (Kassim 2023, 620-621), minkä myös artikkeli 2 osaltaan vahvistaa. Neuvoston rooliksi muodostui komission ehdotuksiin reagoiminen ja sen esittämien toimenpiteiden tukeminen sen sijaan, että neuvosto olisi määritellyt toimenpiteitä itse (emt.). On myös asiakysymyksiä, joissa komissio on kyennyt ryhtymään toimeen riippumatta neuvostosta (Kassim ja Thooloniat 2021).

Ladin ja Polverarin (2024) mukaan velkakriisin jälkeen EU:ta koetelleet kriisit ovat tuottaneet uudentyyppisen roolin Unionille, jonka ytimessä on koordinaatio ja kantojen välittäminen jäsenmaiden välillä. Tämän roolin myötä syntyneitä prosessia he kuvaavat koordinaatiiviseksi eurooppalaistumisiksi (myös Ladi ja Wolff 2021). Eurooppalaistumisella viitataan prosessiin, jonka myötä integraatio syvenee. Sen avulla voidaan myös yleisemmin kuvata jäsenmaissa tapahtuvaa institutionaalista ja sosiaalista oppimista sekä poliittista tavoitteenasettelua (artikkeli 2). Ladin ja Polverarin (2024) mukaan kriisit tarjoavat mahdollisuuksia koordinaatiiviselle eurooppalaistumiselle, kun kriiseissä kansalliset eliitit tunnistavat, että *status quon* ylläpitämisen kustannukset olisivat korkeammat kuin yhteisen ja koordinoitun vastauksen hyödyt. Samalla aikapaineessa kansallisesti poliittinen oppositio ei pysty tarjoamaan toimivia vaihtoehtoja. Kirjoittajat kuitenkin itse tunnistavat, että koordinaatiivinen eurooppalaistuminen ei välttämättä ole pysyvää ja vaikutus riippuu kulloisenkin kriisin kestosta. Mikäli kriisi pitkittyy, se myös normalisoituu, mikä voi heikentää tarvetta tämääntyyppiselle (ja sinänsä korkealla rationaalisuuden oletukselle perustavalle) eurooppalaistumiselle.

EU-kriisitutkimuksen yleisenä ongelmana kuitenkin on yhä funktionalistinen politiikkasektoreihin keskittyminen sekä kriisien tarkastelu irrallaan toisistaan. Vaikka kuten edellä on todettu, integrationalistisesta ja funktionalistisesta näkökulmasta koronakriisi terveyteen kohdistuvana ja EU:ta vahvistavana kriisinä onkin selitettävissä, se on vain osa EU:n kriisikuvasta. Esimerkiksi Börzel (2023) vertaa velkakriisiä, COVID-19-pandemiaa ja Venäjän hyökkäyssodasta 2022 alkanutta turvallisuuspoliittista kriisiä. Hänen mukaansa kaksi ensimmäistä johtivat integraation syvenemiseen, kun taas turvallisuuspoliittinen kriisi ei sitä ole tehnyt, vaikka se yhdisti jäsenmaita ennenaikamattomalla tavalla. Tässä Börzel osoittaa, ehkä tahtomattaan, että poliittisen yhteisön tiivistymistä ei voida selittää pelkästään funktionalistisesti eli tarkastelemalla sääntelyn laajentumista.

Kriisivertailu kuitenkin vie huomion siitä, miten ja missä määrin kriisit ja niiden hallinta vaikuttavat toisiinsa erityisesti korkealla poliittisella tasolla (vrt. politiikko-

jen ja toimenpiteiden taso). Kriisit tapahtuvat osana jatkumoa, ei toisistaan irrallaan. Toki kriisikirjallisuudessa tähänkin kiinnitetään kasvavasti huomiota. Esimerkiksi Ladi ja Polverari (2024) tunnistavat, että eri kriisit ruokkivat toisiaan ja yhdessä ne vaikuttavat sekä unionin että jäsenmaiden instituutioihin. Useimmiten EU-tutkimuksessa kriisejä ja niiden poliittista hallintaa kuitenkin vertaillaan toisiinsa (mm. Anghel ja Jones 2022). Tämä johtaa siihen, että kriisit näyttävät toisistaan eristettyinä, osittain myös staattisina, sen sijaan, että huomio kiinnittyisi kriisien dynamiikkaan ja kriisien keskinäisiin vaikutussuhteisiin.

Mitä kriisien aikakausi tarkoittaa demokratian kannalta EU:ssa? Jonathan White on kehittänyt vuosikymmenen käsitystään hätätilapolitiikasta (*emergency politics*), jonka hän määrittelee *normeja rikkoviksi toimenpiteiksi, jotka rationalisoidaan välttämättömiksi vastauksiksi poikkeuksellisiin ja kiireellisiin uhkiin* (White 2015). Hätätilapolitiikka on luonteeltaan reaktiivista, ja toimenpiteitä perustellaan pikemminkin olosuhteiden pakolla kuin normatiivisilla valinnoilla (Kreuden-Sonnen ja White 2021). White edustaa sitä osaa tutkijoista, jotka näkevät kriisien ajan lähinnä haastavan demokraattisen hallinnan EU:ssa. Rakentaen edellä käsitellylle Carl Schmittin ja liberaaliteoreetikko John Locken ajattelulle White katsoo, että kriisien aikainen hätätilahallinta tarkoittaa vallan keskittymistä. EU-viitekehyksessä tämä ei kuitenkaan tarkoita yksittäisen diktaattorin nousemista päätöksenteon huipulle, vaan valtsiirtymää asiantuntijoille, teknokratialle (Kreuden-Sonnen ja White 2021, 2). Näin ollen EU-päätöksenteossa tavanomaiset demokraattisen päätöksenteon kontrollimekanismit heikentyvät, ja erityisesti kriisien niin toimeenpanovalta kuin asiantuntijavaltakin korostuu suhteessa parlamenttiin sekä EU-tasolla että jäsenmaissa. Vallan siirtymisestä asiantuntijoille onkin saatu vahvaa näyttöä erityisesti eurokriisin aikaan (Nordström 2024).

Mutta tarkoittavatko erityyppiset kriisit kuitenkaan vääjäämätöntä demokratian heikentymistä kaikenlaisissa kriiseissä? Whiten vastaus kysymykseen vaikuttaa myöntävältä, mitä selittää yleisesti tunnistettu seikka, että poikkeuksellisissa tilanteissa laillisia ja poliittisia pidäkkeitä vaikuttaa olevan helpompi polkea kuin normaaliaikoina (mm. Kreuden-Sonnen ja White 2021, 3).

Vaikka on helppo omaksua Whiten argumentit siitä, että mahdollisuudet demokraattisen päätöksenteon polkemiselle ovat kriisissä laajemmat kuin normaaliaikoina, ja jakaa huoli kriisien demokratiaa heikentävistä vaikutuksista, White vaikuttaa kuitenkin väheksyvän vahvan oikeusvaltioperiaatteen poliittisia järjestelmiä, joissa poikkeusolojen rajalliseen keston (mikä osa kriisien määritelmää) ja mandaattiin suhtaudutaan vakavasti. Ongelmallista on myös aikajänne, joita kriisejä tarkastellaan. Demokratian pitkän aikavälin kriisinkestävyyteen, kriisien kautta vahvistumiseen tai demokratian uudelleentuottamiseen kriisissä kiinnitetään harvemmin huomiota.

### 3.3 Koronakriisi Suomessa

Koronapandemia aiheutti mittakaavaltaan ainutlaatuisen terveyskriisin Suomessa. Samalla se johti poikkeusolojen julistamiseen ensimmäistä kertaa Suomen historiassa. Yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa valtioneuvosto totesi 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Samalla otettiin käyttöön lähinnä sodan uhkaa varten laadittu valmiuslaki. Poikkeusolot päättyivät valtioneuvoston päätöksellä kolme kuukautta myöhemmin, 16.6.2020. Eurooppalaisessa vertailussa väliaikaiset poikkeusolojärjestelyt eivät olleet ainutlaatuisia vaan niitä otettiin käyttöön myös Espanjassa, Portugalissa ja Tšekin tasavallassa (Egger 2024, 34).

Koronakriisin hoitamisesta Suomessa on laadittu useita selvityksiä ja tutkimuksia (Aaltola 2020; Aaltola ym. 2021a; Aaltola 2021b; Deloitte 2021; Kihlström ym. 2022; Mörttinen 2021; Stenvall ym. 2022; Onnettomuustutkintakeskus 2021; Valtioneuvoston oikeuskansleri 2021; Valtioneuvoston oikeuskansleri 2022; Tiihonen 2021).<sup>8</sup> Kriisistä syntyi myös Suomen olosuhteissa poikkeuksellinen monitieteellinen kannanotto (Mauranen 2021), jota valtionhallinto ei ollut rahoittanut tai tilannut. Laaja, monitieteellinen pandemiaoppien selvityshanke on käynnistynyt kesällä 2024 Petteri Orpon hallituksen toimesta. Koronan vaikutuksia tutkittaneen vielä pitkään.

Jo valmistuneiden selvitysten ja tutkimusten fokus sekä tämän työn käsitteet ja tavoitteet huomioiden Suomen viitekehyksestä keskitytään erittelemään muuta tutkimusta kolmesta teemasta: *johtamisesta, viestinnästä ja luottamuksesta*.

#### Johtaminen

Suomen koronapandemiahallinta oli varsin keskusjohtoista (Ahonen ym. 2023; Niemikari ja Raunio 2022; Tiihonen 2021). Artikkelissaan *Pääministerin nousu kriisijohtajaksi* Seppo Tiihonen (2021, 88) kuvailee, että kokonaisuudessaan suomalainen kriisijohtamisen järjestelmä oli paitsi heikko, myös sekava. Tiihosen mukaan ”koordinaatiota ei ollut” ja ”poikkihallinnollista kriisihallinnan koordinaatiota pääministerin johdolla ei ollut kehitetty”. Valtioneuvoston kanslian tehtäväkenttä riskien analysoinnin ja kriisiennakkoinnin suhteen oli jäänyt liian yleiselle tasolle, resursseja oli vähän ja poliittista johtoa vaivasi kokemattomuus. Valmiuslaki (1552/2011) ja laki valtioneuvoston tilannekeskuksesta (300/2017) antoivat pääministerille kuitenkin ”uudenlaista roolia kriisijohtajana” (emt., 82). Koronapandemian alkaessa kriisijohtamisesta oli tullut pääministerin ja hänen johtamansa valtioneuvoston kanslian tehtävä erilaisten ”hallitusten päätösten, hallinnollisten ja poliittisten käytäntöjen sekä

<sup>8</sup> Varsin moni tutkimus ja selvitys on laadittu haastattelumenetelmällä, mikä Suomen kaltaisessa pienessä maassa mahdollisesti tarkoittaa sitä, että kriisin hoidossa mukana olleet päätöksentekijät ovat olleet keskeisinä informantteina useissa eri tutkimuksissa.

viime vuosina myös lakien ja asetusten kautta” (emt., 83). Tiihosen mukaan pääministerin poliittisen aseman vahvistaminen ei kuitenkaan ole muuttanut ”valtioneuvoston vanhan kollegiaalisen ja sitä 1990-luvulla ministeriömallin suuntaan uudistetun aiempaa hajautuneemman johtamisjärjestelmän perustaa vaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan edelleen oikeudellisesti sitovalla tavalla joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Näin ollen pääministerillä ei toistaiseksi ole valtioneuvoston oikeudellisesti sitovan päätöksenteon sisältöön suoranaisesti liittyvää valtaa. Toimivaltaisen viranomaisen vastuu ulottui koronakriisin johtamiseen, jonka mukaisesti pääministeri oli kriisin johtamisesta vain poliittisesti vastuussa, kun juridinen päätösvalta ja johtajuus kuului sosiaali- ja terveysministeriölle (emt., 87). Vaikka valtioneuvosto näyttäytyi koronapandemian tiedotustilaisuuksissa kollegiona, sisällöllisesti toimet valmisteltiin ja tehtiin erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä. Vallan keskittäminen pääministerille tai hänen johtamalleen valtioneuvoston kanslialle ei siis toteutunut Suomessa. Näin tapahtui vain viestinnän keskittämisen osalta.

Kriisinhallinnan operatiivinen keskittäminen ja tähän liittyvät poliittiset erimielisyydet nousivat julkisuuteen niin kutsutun koronanyrkkikiistan myötä. Julkisuu-teen vuotanut tasavallan presidentti Sauli Niinistön sähköpostiviesti 26.3.2020 pääministeri Sanna Marinille ehdotti erityisen kriisinhallintajohtoryhmän perustamista, mutta institutionaalisten kysymysten ohella *koronanyrkkigate* liittyi henkilökiistoihin ja siihen, kuka olisi sopiva operatiivisen ryhmän johtaja (Mörttinen 2021, 58; myös Tiihonen 2021, 87). Usein ajatellaan, että parhaat edellytykset kriisien hoitamiseen ovat samoilla tahoilla kuin normaaliaikojen päätöksenteossa, minkä vuoksi kriisiaikojen ja normaaliaikojen päätöksentekorakenteita ei pitäisi eriyttää (Forsberg ja Pursiainen 2003, 13-14). Tätä mieltä näytti olevan myös pääministeri Sanna Marin. Hän torjui nyrkin ja vetosi samana päivänä lähetetyssä vastauksessaan presidentti Niinistölle toimivaltaiseen ministerihallintomalliin (Tiihonen 2021, 87).

Kriisin alussa päätöksentekoproseduureja leimasi epävirallisuus (Mörttinen 2021, 40). Asiaan kiinnitti huomiotaan myös oikeuskansleri, jonka mukaan ”Kriisin alkuvaiheissa hallituksen poliittisten linjausten antaminen ja niistä välitön tiedottaminen ilman muodollista päätöksentekomenettelyä olivat perusteltuja tilanteessa, jossa nopeat toimenpiteet olivat välttämättömiä perusoikeuksien ja erityisesti oikeuden elämään ja terveyden suojelemiseksi. Merkittävä osa linjauksista pantiin täytäntöön säädöksillä, kuten valmiuslain nojalla annetuilla asetuksilla, ja viranomaisten päätöksillä, mutta osa linjauksista oli kansalaisten, yritysten ja viranomaisten toimintaa ohjaavia suosituksia ja ohjeita. Epidemian hallinnan jatkuessa oli tarpeen siirtyä selvemmin dokumentoituun valmistelu- ja päätöksentekomenettelyyn, jossa toteutuu myös virkakunnan esittelyvastuu” (Valtioneuvoston oikeuskansleri 2021, 45).

Koronakriisin päätöksenteon tukena käytetty tietopohja ja asiantuntijuus kaven- tui normaaliaikoihin nähden. Jukka ym. toteavat, että ”Koska yhtäältä tarvittavaa tietoa ei ole ollut tai olemassa olevan tiedon keräämiseen ja analysoimiseen ei ole

ollut riittävästi aikaa, on tietopohjan toteuttaminen ollut koronakriisin aikana haastavaa”. (Jukka ym. 2022, 17.) Osittain lainsäädännön huono laatu johtui siitä, ettei Suomessa ollut koronapandemian aikana erillistä mallia, jolla voitaisiin tehdä häiriötilanteessa säädösvalmistelua nopeutetulla ja helpotetulla tavalla. Jukka ym. mukaan ”Poikkeusolojen aikana tehtävässä lainvalmistelussa lainvalmistelun kehittämisen yhteistyöryhmä ohjeisti, että lausuntomenetelmästä ja lausuntoajoista on mahdollista poiketa perustellusta syystä ja lausuntokierros voidaan jättää kokonaan toteuttamatta tilanteen vaatiessa. Myöhemmin ohjetta jatkettiin koskemaan lainvalmistelua koronaepidemian jatkuessa.” (Emt., 10.) Kriiseihin tyypillisesti liittyy organisaation omien standardien muuttuminen – joko standardien kohoaminen tai laskeminen (Hermann 1963). Koronakriisijän Suomessa tämä standardien muuttuminen näkyikin siis huonolaatuisena ja kiireellisesti valmisteltuna lainsäädäntönä. Jatkossa standardeista tinkimistä saatetaan voida tehdä hallitummin esimerkiksi siten, että lausuntoaikoja lyhennetään, käännöksistä ja kansainvälisistä säädösvertailuista tingitään tai eduskuntakäsittelyä yksinkertaistetaan (Jukka ym. 2022; Stenvall 2022)

Koronapandemiaa hallittiin Suomessa ja suomalaisessa terveysjärjestelmässä tartuntatautilain ja pandemiasuunnitelmien pohjalta (Kihlström ym. 2022). Vastuu tartuntatautien torjunnasta jakautuu tartuntatautilain mukaan eri toimijoille paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla. Eri tasojen välillä oli kitkaa pandemian alkuvaiheessa, mikä liittyi erityisesti epäselviin terveydenhuoltovastuistiin. Kihlströmin ym. mukaan ”alueelliselta ja paikalliselta tasolta toivottiin, että kansallisella tasolla olisi parempi ymmärrys palvelujärjestelmän operatiivisen tason toiminnasta. Alueelliset toimijat kokivat, että kansallisen tason ohjauksessa ei aina huomioitu sitä, mitkä toimet on mahdollista toteuttaa, ja alueellisen tason tilannekuvan välittäminen kansalliselle tasolle koettiin haastavaksi.” (Emt.) Desentralisoimissuunnitelmista huolimatta keskusvaltionhallinnon näkökulma säilyi keskeisenä (Ahonen ym. 2023).

Erilaisista edellä mainituista puutteista huolimatta koronakriisin demokraattinen hallinta onnistui. Ahonen ym. (2023) ja Kolvani ym. (2020) ovat arvioineet, että Suomi kuuluu siihen pieneen maajoukkoon, jossa kriisinhallintaan liittyi hyvin vähän poikkeamia kansanvallasta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Myös artikkelissaan *What makes democratic institutions resilient to crises? Applying a novel analytical framework to the case of Finland* Poyet ym. (2023) päätyvät siihen, ettei demokration takapakkia tapahtunut pandemia-ajan Suomessa. Tätä kehitystä ehkäisivät kirjoittajien mukaan institutionaaliset ratkaisut, oikeussäännöt ja poliittinen kulttuuri. Nämä elementit eivät toimineet toisistaan irrallaan vaan kietoutuivat toisiinsa: ensinnäkin Suomessa yksittäisten toimijoiden, kuten pääministerin, rooli oli institutionaalisesti rajoitettu. Lisäksi legalistinen perinne rajoitti poikkeuslakien käyttöönottoa ja poikkeuslakien käyttöönottoa ei suuremmin vastustettu vaan tätä tuettiin. Kolmanneksi konsensuspäättökulttuuri tarkoitti, ettei yksikään poliittinen toimija voinut suuresti hyötyä käyttöönotettujen toimenpiteiden vastustamisesta.

## Viestintä

Kriisissä auktoriteettien käyttämät kommunikointikanavat voivat organisaation sisällä määrällisesti vähentyä, keskittyä ja muuttua yksisuuntaisiksi (Hermann, 1963). Oikeuskansleri kiinnitti huomionsa laadukkaan viestinnän merkitykseen koronakriisin alussa ”Epidemia nosti esiin kansalaisten tarpeen saada ajantasaista ja luotettavaa tietoa koronaviruksesta, epidemian kulloisestakin tilanteesta ja erityisesti viranomaisten toimenpiteistä, ohjeista ja suosituksista. Oikeuskanslerille tehdyt kantelut osoittivat osaltaan sen, miten tärkeää viestinnässä on sanoittaa kansalaisille täsmällisellä ja selkeällä tavalla olennainen tieto sekä tehdä myös ero suositusten tai ohjeiden ja sitovien oikeusnormien tai päätösten välillä” (Valtioneuvoston oikeuskansleri 2021, 51). Koronaviestintä keskitettiin pandemian alkuvaiheen hapuilun ja sosiaali- ja terveysministeriön vastustuksen jälkeen valtioneuvoston kansliaan huhtikuussa 2020, mikä tehosti ja selkeytti viestintää (Mörttinen 2021, 76). Valtioneuvoston viestintä säilyi yksisuuntaisena tiedottamisena, jossa vuorovaikutukselle jäi niukasti tilaa. Tiedottamislinjaa arvostettiin pitkään, mutta vuoden 2022 alussa sen toimivuus heikentyi. Tämä ilmenee Kansalaispulsso-kyselyissä, joiden mukaan viranomaisten koronaviestintää piti maaliskuussa 2020 hyvänä tai melko hyvänä noin 75 prosenttia, kun tammikuussa 2022 enää vain 41 prosenttia vastaajista oli tätä mieltä.

Sen lisäksi, että viestien tulisi saavuttaa kaikki ihmiset, ne pitäisi myös ymmärtää tarkoitetulla tavalla. Tiedon kulkeutumista eri väestöryhmille ja yleisesti viestinnän tehokkuutta hidastivat erilaiset puutteet tiedonhankintatavoissa sekä sosiaalisissa ja taloudellisissa voimavaroissa (Mauranen ym. 2021, 20). Jotta kaikki toimivat kriisissä kuten valtiovalta haluaa, tiedon täytyy saavuttaa kaikki, myös heikoimmassa asemassa olevat (Stenvall 2021, 193). Yhtenä kehittämissuunnitelmaksi on tuotu esiin, että etujärjestöjä kuten elinkeinoelämän ja urheilu- ja kulttuurikentän toimijoita voitaisiin hyödyntää viestinnässä, millä voitaisiin parantaa viestin ”tavoitavuutta, ymmärrettävyyttä sekä kohderyhmäkohtaista konkreettisuutta” (Stenvall 2021, 213). Vuorovaikutteisen ja kansalaisten suuntaan kaksisuuntaisen viestinnän ja osallisuuden kehittämistä (ml. yksilön rooli suositusten noudattamisessa) on pidetty eri koronaraporteissa keskeisenä kehittämissuunnitelmaksi (Mauranen ym. 2021; Stenvall ym. 2021; Ahonen ym. 2023; Martela ym. 2023).

## Luottamus

Kansalaisten näkemyksiä suomalaisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuudesta on mitattu koronavuosina Tilastokeskuksen tekemillä Kansalaispulsso-kyselyillä maaliskuusta 2020. Yleisellä tasolla näyttää, että koronapandemian aikana kokemus oikeudenmukaisuudesta pysyi verrattain korkealla. Luottamus poliitikkojen ja muiden kunterveydenhuollon viranomaisten toimittamaan koronatietoon oli kansainvälisesti verrattuna korkealla, kun jopa 60 prosenttia vastaajista luotti heihin vielä alkuvuo-



desta 2022. Korkean poliittisen luottamuksen kriisin alussa vahvistaa myös Elina Kestilä-Kekkonen ym. (2022) artikkeli *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*.<sup>9</sup> Korkeinta luottamusta nautti Kansalaispulssin mukaan alkuvuodesta 2022 terveydenhuollot työntekijät ja THL. Korkeaa luottamusta terveydenhuollon ammattilaisiin on selitetty sillä, että epävarmassa tilanteessa varsinkin sairastuneet ihmiset hakivat tietoa tutuilta terveyden ammattilaisilta kuten lääkäreiltä (Stenvall ym. 2021, 193). Laajemmassa tarkastelussa kuitenkin terveydenhoitojärjestelmässä oli puutteellisesti varauduttu nykyaikaisen hybridin media-ympäristön luomiin haasteisiin, kuten sosiaalisen median rooliin, osana laajalle levinneen tartuntataudin hallintaa (Kihlström ym. 2022, 2).

Kansalaispulssin mukaan WHO:n pandemiajulistusta ja poikkeusolojen julistamista seuranneilla viikoilla yhteiskuntaa piti hyvin tai erittäin oikeudenmukaisena 86 prosenttia vastaajista. Samoihin aikoihin kun WHO julisti koronapandemian toukokuussa 2023 loppuneeksi ja valtioneuvosto poisti koronaviruksen yleisvaarallisten tartuntatautien listalta, yhteiskuntaa piti oikeudenmukaisena 75 prosenttia vastaajista. Vuoden 2023 lopussa oikeudenmukaisena yhteiskuntaa piti enää 67 prosenttia vastanneista. Oikeudenmukaisuuden kokemus laski koronapandemian aikana merkittävästi. Merkittävin mittausvälin pudotus tapahtui kesästä syksyyn 2023, kun koronapandemia oli jo ohi. Syyskuussa 2023 valtioneuvoston kanslian Kansalaispulssi-tiedotteessa kerrottiin, että sekä kokemus suomalaisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuudesta että luottamus yhteiskunnan instituutioihin ovat pudonneet alhaisimpiin lukemiin kyselyhistoriassa (joka siis alkaa maaliskuussa 2020). Oikeudenmukaisuuden kokemukseen liittyvää pudotusta selittänee taloustilanne ja päivänpolitiikka (mm. hallituksen etuusleikkaukset), kun pidempiaikaisempaa luottamusta instituutioihin laskee luottamuksen heikentyminen terveydenhuoltoon ja koulutusjärjestelmään.

Luottamusta terveydenhuoltojärjestelmään on seurattu osana Kansalaispulssia toukokuusta 2020 lähtien, jolloin ensimmäistä kertaa kysyttiin sittemmin toistettu peruskysymys ”kuinka paljon henkilökohtaisesti luotat seuraaviin instituutioihin: Terveydenhuoltojärjestelmä”. Luottamustaan osoitti tällöin jopa noin 91 prosenttia vastaajista, kun vuoden 2023 joulukuussa luottamusta tunsu enää noin 60 prosenttia vastaajista. Luvut ovat kansainvälisessä vertailussa korkealla, ja poliittisen luottamuksen vahvistuminen ei sinänsä ollut poikkeuksellinen ilmiö (Kestilä-Kekkonen

<sup>9</sup> Artikkelin tulokset korostavat luottamuksen merkitystä kriittisenä tekijänä, joka helpottaa kollektiivista toimintaa epidemiaa vastaan ilman jatkuvia neuvotteluja perusteluista. Kiinnostavaa on tutkimustulos, jonka mukaan vahvistunut luottamus ei perustu kokemukseen subjektiivisen poliittisen kompetenssin kasvusta: kansalaisilla oli puutteita kyvyssä omaksua ja käsitellä COVID-19-pandemiaan liittyvää tietoa, ja vastuu tiedon käsittelystä siirrettiin poliitikoille.

ym. 2022) Selvä muutos huonompaan suuntaan tapahtui vuoden 2022 aikana: kun tammikuussa 2022 terveydenhuolto- ja koulutusjärjestelmiin luotti hyvin tai erittäin hyvin Kansalaispulssin mukaan yli 80 prosenttia vastaajista, joulukuussa 2022 luku oli enää 71 prosentissa.

Kokonaisuudessaan luottamus terveydenhuoltojärjestelmään on murentunut koronapandemian aikana hyvin merkittäväällä tavalla. Luottamusta heikentäneinä tekijöinä on pidetty mm. koronakriisin pitkittymistä, viestinnän vuorovaikutteisuuden puutetta, asiantuntijoiden, viranomaisten ja poliitikkojen keskenään ristiriitaisia viestejä sekä pääministerin vetäytymistä viestinnässä taka-alalle (Mauranen ym. 2021; Stenvall ym. 2021). Myönteisen yleisarvion laskuun vaikutti Stenvallin ym. (2021, 193) mukaan myös sairastuneiden huonot kokemukset, kuten diagnoosin epäselvyys tai puuttuminen sekä avun saannin hankaloituminen. Samalla on huomattava, että vuoteen 2022 ajoittuu myös uuteen hyvinvointialuemalliin siirtyminen osana sosiaali- ja terveystalouden uudistuksia. Siten koronahallinta sekoittuu terveydenhuollon uudelleenjärjestämiseen sekä terveystalouden eriarvoisuusongelmiin.

Syksyllä 2021 toteutettiin aikuisväestölle kohdennettu Elinkaarensä valtuuskunnan arvokysely, jossa tarkasteltiin kansalaisten tyytyväisyyttä ja tyytymättömyyttä terveydenhuollon eri osa-alueiden toimivuuteen. Erityisen kriittisiä vastaajat olivat terveystalouden ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen: jopa 69 prosenttia piti ennakoivaa toimintaa niin julkisella kuin työterveyshuollossa huonona. Vain noin 17 prosenttia arvioi ennakoivuuden toimivan hyvin. (Metelinen ja Haavisto 2022.)

Terveystalouden epätasa-arvoinen jakautuminen Suomessa tulee esiin useissa raporteissa, ml. OECD 2019, OECD 2024, Metelinen ja Haavisto 2022. Vuoden 2019 raportin mukaan Suomessa lääkärikäynnit jakautuvat eri tuloryhmien välillä yhtä eriarvoisesti kuin Yhdysvalloissa. EU-maista Suomea epätasa-arvoisemmin perusterveydenhuolto toteutuu vain Bulgariassa ja Romaniassa (Metelinen ja Haavisto 2022). Terveydenhuollon tasa-arvoisuuteen liittyvät käsitykset ovat vahvasti sidoksissa siihen, kuinka terveeksi vastaaja kokee itsensä. Uusimman OECD-luottamusraportin (2024) mukaan Suomi on kansainvälisesti tarkasteltuna yhä korkean luottamuksen maa, mutta luottamus hallitukseen on laskenut vuoden 2021 jälkeen reilusta 60 prosentista vajaan 50 prosenttiin. Muutos on huomattavasti suurempi kuin OECD-maissa keskimäärin (niissä luottamus putosi 43 prosentista 39 prosenttiin). Suomi on Irlannin, Latvian ja Islannin ohella maa, jossa perus- ja terveystalouteen pääsy on yksi luottamusraportin kolmesta kärkihuolesta kansalaisten keskuudessa (OECD 2024, 22). Vaikka luottamukseen liittyy myös paljon muita tekijöitä, on mahdollista, että pandemian vahvistama ja pitkittyvä luottamuspula nakertaa jatkossakin suomalaisten poliittista luottamusta ja uskoa demokraattisen hallinnan legitimitettiin.

## 4 Tutkimuksen empiirinen muotoutuminen

Tässä jaksossa käsittelen tutkimukseni metodologiaa, siihen liittyviä haasteita ja rajoitteita sekä perustelen valittuja tapauksia. Empiirisesti väitöstutkimuksen artikkeleissa on tutkittu kansainvälisen ja kansallisen tason vuorovaikutusta sekä toiminnan logiikkaa koronakriisissä. Lisäksi artikkeleissa pohditaan kriisin luonnetta ja mitta-kaavaa.

Tutkimuksessani on hyödynnetty enimmäkseen laadullisia menetelmiä keskeisenä analyysitapanaan teoriaohjaava sisällönanalyysi, jossa ajattelua ohjaavat sekä teoria että aineisto. Määrällisiä aineistoja tutkimukseen sisältyy varsinaisesti yksi. Tutkimusta ei ole kuitenkaan toteutettu puhtaasti yhtä menetelmää hyödyntäen, ja laadullisesta pohjavireestään huolimatta aineistoa on läpikäyty myös kvantitatiivisesti. Numeerisia arvoja on harvoin jätetty osaksi lopullisia artikkeleita; kvantifioinnin tarkoituksena on ollut toimia erilaisten perusteluiden ja tutkimuksen sisältöä purkavien sanavalintojen pohjana. Eri osatutkimuksissa empirian ja teorian suhde sekä päättelymenetelmät ovat vaihdelleet (ks. taulukko 1).

**Taulukko 1.** Tutkimuksen empiirinen rakentuminen.

	I	II	III	IV
<b>Lähestymis- ja päättelytapa</b>	Empiirinen, teorialähtöinen tulkinta (deduktiivinen)	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta (abduktiivinen)	Empiirinen, teoriaohjaava tulkinta (induktiivinen) ja teoriaa testaava (deduktiivinen)	Empiirinen, aineistolähtöinen tulkinta (abduktiivinen)
<b>Kontribuutio tutkimuskokonaisuuteen</b>	Arvio rajatoimenpiteiden ulottuvuuksista ja toiminnan seurauksista koronapandemian alussa (2020).	Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden toimintaa ja vuorovaikutusta ohjanneiden päälogiikoiden tunnistaminen koronakriisin alku- ja keskivaiheilla (2020-2021).	Heuristinen malli pohjoismaisesta resilienssistä sekä arvio pohjoismaiden samankaltaisuuksista ja eroista (2021-2022).	Kokonaiskuva Maailman terveysjärjestön (WHO) legitimitietin ulottuvuuksista ja legitimitteettikriiseistä pandemiakontekstissa.
<b>Aineistot</b>	Koronavirukseen liittyvät rajoitustoimenpiteet	Puolistrukturoidut haastattelut (n=33)	Puolistrukturoidut haastattelut (n=88)	Kirjallisuuskorpus (n=47/1806)
<b>Analyysitavat</b>	Tilastoanalyysi, laadullinen sisällönanalyysi	Laadullinen sisällönanalyysi	Laadullinen sisällönanalyysi	Syntetisoiva kirjallisuuskatsaus
<b>Tutkija-triangulaatio</b>	Koko tutkimusprosessin ajan	Koko tutkimusprosessin ajan	Tutkimusprosessin alkuvaiheessa	Tutkimusprosessin alkuvaiheessa

Yleisesti menetelmiä voi kuvata iteratiiviseksi prosessiksi, jossa empiria ja teoria ovat jatkuvassa vuoropuhelussa ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Siten myös tutkimussuunnitelmat ovat eläneet aineiston keruun, järjestelyn ja analyysin mukana. Erityisesti ensimmäistä kahta artikkelia työstäessä kriisin etenemisen suunta oli auki, eikä tutkimuksessa ollut etukäteen selvää ennakkokäsitystä kriisin lopputuloksesta. Aineistoa on siten kerätty hetkellä, jolloin koronapandemian hallinnan säännönmukaisuuksista oli niukasti saatavilla muuta tutkittua tietoa. Kolmannen artikkelin aineistoa kerätessä terveyskriisi muuttui yhdessä yössä turvallisuuspoliittiseksi kriisiksi. Näin ollen kokonaisuudessaan tutkimusprosessi on ollut kokonaisuudessaan yllätyksiäkin tarjonnut polku, jonka päätepiste ei ollut alun perin selvillä. Aikaisemmat terveyskriisit ovat olleet mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan huomattavasti rajatumpia, joten hypoteesien rakentaminen näiden pohjalta oli haastavaa. Kuitenkin työssä oli kolme keskeistä lähtöoletusta:

- Koronakriisissä toimeenpanovallan rooli korostuu eri hallinnan tasoilla.
- Koronakriisissä demokratia kutistuu asiantuntijavallan ja autoritaaristen toimintamallien kustannuksella.
- Koronakriisi rakentuu poliittisesti.

Globaalina kriisinä koronapandemia kosketti yhteisöjä ja yhteiskuntia kaikkialla maailmassa, mutta vaikutukset ja riskit jakautuivat epätasaisesti. Kattavan yleisku-

van muodostamiseksi tutkimusstrategiaksi valikoitui toimijuuden ja toiminnan nelitasoinen tarkastelu, joka paikannettiin globaalille tasolle, EU-tasolle, pohjoismaiselle tasolle ja kansalliselle tasolle. Pääkysymykset nivovat tasoja yhteen, mutta samalla kullakin tasolla omat tutkimukselliset erityispiirinsä, jotka ovat muovanneet ja motivoineet tutkimusta. Erityisesti kriisin alussa ilmestyneen kirjallisuuden pohjalta nousee seuraavanlaisia kysymyksiä ja niihin läheisesti kytkeytyviä yleisiä teemoja:

1. *Gloaalitasolla*: globaalia koronahallintaa on pidetty laajasti epäonnistumisena. Miksi näin on ja voidaanko väittää myös muuta? Mikä oli kansainvälisten hallitustenvälisten organisaatioiden rooli koronahallinnassa ja mitä se kertoi laajemmin globaalihallinnan nykytilasta?

Koronapandemian globaalihallinnallinen tarkastelu oli kriisin mittaluokka ja monitasohallinnallinen näkökulma huomioiden oleellista. Kyseessä oli edeltävän vuosisadan pahin *terveyskriisi* sitten espanjantautipandemian (1917–1922). Lisäksi kulkutauti levisi eri politiikkasektoreille ja elämänalueille aiheuttaen suurimman ja laajamittaisimman globaalin kriisin sitten toisen maailmansodan. Pandemian taustalla vaikuttavat megaluokan vähitellen etenevät globaalit kriisit, kuten kiihtyvä ilmastonmuutos ja lajikato. Kriisit etenevät eri intensiteetillä, yhtäaikaaisesti ja toisiinsa vaikuttaen.

2. *EU-tasolla* kriisit muokkaavat sekä käsitystä EU:sta että itse EU-tutkimusta, kehittyhän EU tunnetusti kriisien kautta. Mitä koronakriisi toi tähän keskusteluun lisää?

EU:n normaaliajat näyttävät kirjoitushetkellä loppuneen globaalia talouskriisiä edeltäneeseen vuoteen 2007. Vuonna 2008 puhjenneen maailmanlaajuisen talous- ja velkakriisin jälkeen EU:ssa on nähty niin terroristi-iskuja (Ranska, Belgia), Ison-Britannian Brexit-äänestys ja lopulta EU-ero vuonna 2016 sekä vuonna 2015 kärjistynyt maahanmuutto- ja pakolaiskriisi. Näiden kriisien jatkumoksi asettuvat koronapandemia ja Venäjän laitton hyökkäyssota Ukrainassa, joka merkitsi vuodesta 2022 lähtien perinteisen sotilaallisen konfliktin paluuta EU:n rajoille. Koronakriisin ja yleisemminkin kriisien hallinta on EU:n ytimessä niin poliittisesti kuin tutkimuksellisesti. Kriisit paitsi muokkaavat Euroopan unionia, myös siitä tehtävää tutkimusta (Ladi ja Polverari 2024; Boin ja Rhinard 2023; Börzel 2023), mikä tekee pandemiahallinnasta ajankohtaisuudessaan ja relevanssissaan motivoivan tutkimusaiheen.

3. *Pohjoismaisella ja kansallisella tasolla* millaisia yhtäläisyyksiä ja eroja koronakriisin hallinta paljasti samankaltaisten yhteiskuntien välillä? Voidaanko kriisinhallinnassa puhua pohjoismaisesta mallista? Millaiselta Suomen koronahallinta näyttää kansainvälisestä näkökulmasta?

Kansainvälisessä kriisikirjallisuudessa näkyy usein poliittisesti tarkoitushakui- nen ”kriisiyttäminen” hallinnan ja vallankäytön negatiivisena muotona. Tällä tarkoi- tetaan sitä, että jonkin tilanteen kriisiksi leimaaminen on tapa kiertää ja tukahduttaa demokraattisen vallankäytön vakiintuneita käytäntöjä sekä instituutioita. Akuutin kriisin aikana pelko, aikapaine ja epävarmuus luovat otollista maaperää vallankäytön keskittämislle ja kansanedustuslaitosten sivuuttamiselle, mikä näkyi koronassa esi- merkiksi Isossa-Britanniassa (mm. Wagner 2022). Pohjoismainen kriisinhallinta- kulttuuri liberaalina ja suosituksiin nojautuvana erottautui edukseen, vaikka vallan väärinkäytölle ja poliittiselle hyödyntämiselle ei Pohjoismaissakaan olla immuuneja. Tämä kriisin alkuvaiheessa tehty havainto antoi aiheita pohtia tarkemmin, taantuuko demokratia kriisissä vääjäämättä ja jos näin ei ole, miksi.

## 4.1 Tapausten valinta

Laadullinen tutkimus on empiiristä ja perusajatuksena on, että todellisuus on dynaa- minen, subjektiivinen, muuttuva ja herkkä vuorovaikutukselle (Tuomi ja Sarajärvi 2018). Laadullisessa tutkimuksessa pyritään todellisuuden kokonaisvaltaiseen ku- vaamiseen siten, että tutkittava ilmiö ja tutkimuskysymykset pohjautuvat aikaisem- paan teoriaan (Hirsjärvi ym. 1997, 161). Maailma siis pyritään selittämään käsitteel- lisesti laadullisiin menetelmiin pohjaten (Eskola ja Suoranta 2000,74). Kuten joh- dantoluvussa todettiin, olennaisiksi käsitteiksi muodostuivat aikaisemman kirjalli- suuden ja tutkimuskysymysten määrittäminä *kriisi*, *hallinta*, *legitimiteetti* ja *re- silienssi*, joita käsiteltiin jaksossa 2. Muuta koronahallintaan liittyvää kansainvälistä ja kansallista tutkimus- ja selvitystyötä esiteltiin edellisessä jaksossa 3.

Aikaisempaa tutkimusta ja tätä työtä erottaa erityisesti se, että tässä työssä kes- kitytään monitasoiseen koronakriisin hallintaan yhden hallinnan tason sijaan. Vas- taavaa työtä ei liene tähän mennessä julkaistu. Toinen tämän työn arvo on tutkimuk- sen laatiminen suomeksi – päätös, jota voi perustella myös siitä syystä, että tutkimus osoittaa vastuun koronatoimista kuuluneen eritoten kansallisille päätöksentekijöille. Tämän työn lisäarvona on empirian keskittyminen hallintaan ja sen kansainväliseen ulottuvuuteen, eikä niinkään poliittisiin päätöksentekijöihin ja kansallisiin toimiin tai niiden tehokkuuteen, vaikka niitäkin elementtejä työssä sivutaan. Toki hallintaa ja sen kansainvälistä ulottuvuutta sivutaan muissakin töissä (mm. Deloitte 2021; Mörttinen 2021), mutta tutkimuksen alkuvaiheessa kävi selväksi, että kansainvälinen ulottuvuus selvitystyössä jää usein sivujuoneksi.

Tutkimuskysymyksittäin ja kronologisesti tarkasteltuna työ alkoi koronapande- miaa edeltävien terveystieteiden ja niiden hallinnan historian tarkastelulla. Artikkelit 1 ja siihen liittyvä terveystieteiden poliittisen historian tarkastelu antoi välineitä vas- tata kysymykseen, *missä ja miksi* (terveys)kriisejä syntyy (K3), miten niissä on ai- kaisemmin toimittu ja kuinka koronakriisin alkuaika edusti jatkuvuutta monessa suhteessa. Artikkelissa pureuduttiin siihen, millaisia poliittisia ja sosiaalisia meka-

nismeja liittyy terveystilanteiden rakentumiseen ja millaisia ovat historialliset säännönmukaisuudet rajat ylittäviin terveystilanteisiin vastaamisessa. Tapaukseksi valikoituivat rajasulkutoimenpiteet nimenomaan niiden vahvan ja kansallisvaltion roolia korostavan historiallisen merkityksen takia. Samalla artikkeli pohjusti jatkotutkimusta ja täsmensi niiden fokuksia.

Vastatakseni empiirisesti tutkimuskysymykseen siitä, *kuinka* rajat ylittävää koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan (K2), tutkimusstrategiaksi valikoituivat eliittihaastattelut. Artikkeleihin 2 ja 3 sisältyvät puolistrukturoidut teemahaastattelut valottivat konkreettisella tavalla koronakriisin alkuvaiheen toimintalogiikkaa Pohjoismaissa ja laajemmin Euroopassa. Haastattelut havainnollistivat, miten erilaiset yhdessä sovitut toimintakehikot rajoittivat valtioiden itsekkyyttä, mutta eivät kokonaan poistaneet sitä, ja kuinka virkakunnan toimintaa ohjasivat sopimukset, säännöt ja ongelmanratkaisu toimivaltuuksien puitteissa.

Toimijuus kriiseissä (K1) kytkettiin osaksi kaikkien artikkeleiden tutkimusstrategioita. Siten empiirisesti koronakriisin aikaiseen toimijuuteen ja kriisinhallinnan yleisöihin saatiin vastauksia kaikissa artikkeleissa ja kaikissa käytetyissä aineistoissa. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen toinen osio (K1, mille yleisölle koronakriisissä toimittiin), haettiin vastauksia kaikkien artikkeleiden ja käytettyjen aineistojen kautta (haastattelut, kirjallisuuskatsaus), joskin on syytä erityisesti huomioida, että kysymys oli erityisen vahvasti esillä globaalihallintaan ja sen instituutioihin liittyvässä artikkelissa 4.

## 4.2 Aineistot ja metodologia

*Artikkeli 1* on toteutettu monimenetelmällisesti pandemian alkuvaiheessa. Tutkimuksen tekoa ohjasi pääkysymys, miksi maat yhä sulkevat rajojaan tartuntatauti-pidemian puhjetessa? Vastausta kartoitimme yhtäältä tartuntatautiin historiaan liittyvän aikaisemman tutkimusaineiston perusteella ja toisaalta COVID-19-pandemian esimerkkien kautta. Tutkimuksen lähtökohtana oli kirjoittajan tekemä tilastollinen analyysi EU-maiden rajasulkutoimenpiteistä koronan ensimmäisessä aallossa. Dataa rajasulkutoimenpiteistä keräsi Oxfordin yliopiston alainen Blavatnik School, joka pisteytti maailmanlaajuisesti eri maita päiväkohtaisesti sen mukaan, millaisia sulkutoimenpiteitä oli käytössä ("Oxford Governance Response Tracker"). Kansainvälisen liikkuvuuden rajoitusten ("C8 International travel controls") asteikkona on 0–4, missä 0 viittaa siihen, ettei ulkomaalaisten saapumista rajoiteta mitenkään ja 4 viittaa siihen, että maahantulo ulkomailta on kokonaan estetty. Maa- ja päiväkohtaisten tietojen perusteella laskettiin jokaiselle järjestelmässä olleelle EU- ja Schengen-maalle (n=30) kokonaispistemäärän. Datan analysointiaikaan syyskuun 2020 lopulla vertailukelpoista tietoa rajoituksista löytyi pandemian alusta asti aina syyskuun 11. päivään 2020 saakka. Suomi sai kokonaispistemääräksi 713 ja sijoittui kokonaisuutena tarkastellen liikkuvuusrajoitusten kärkeksi. Irlannin kokonaispistemäärä oli 318,

jolla se sijoittui Luxemburgin jälkeen toiseksi liberaaleimmaksi maaksi ulkomaalaisten matkustusrajoitusten suhteen. Suomen ja Irlannin valintaan vertailukohdiksi johtaisiin ensisijaisesti niiden sijoittuminen vastapoleiksi. Valikoimme vertailuun nämä ääripäät ja kysymyksiksi muodostuivat, miksi erot olivat näin suuria ja mikä niitä selittää. Tutkimuksen aineistoina oli rajasulkutoimenpidedatan lisäksi taustahaastattelut, politiikkadokumentteja päätöksistä, viranomaisraportteja sulkutoimenpiteiden vaikutuksista ja uutisia. Kategorisoimme maakohtaiset päähavainnot sen mukaan, mihin kantilaisen kosmopolitanismin päätyypppeihin maat rajasulkutoimenpiteineen voidaan sijoittaa vapaaseen liikkuvuuteen ja liikkuvuusrajoituksiin liittyvien toimien pohjalta. Vertailusta tuli kiinnostava, sillä alkuaan koronatoimenpiteissä tuli esiin vahvasti maiden yksilölliset maantieteeseen, historiaan ja poliittiseen kulttuuriin liittyvät erot. Nämä erot näkyvät kriisivarautumisjärjestelmissä, jotka ovat kehittyneet aikaisempien kriisien pohjalta.

*Artikkeliin 2* kuuluva aineisto (n=33) koostuu haastatteluista suomalaisten ja eurooppalaisten, erityisesti komission, virkahenkilöiden kanssa. Teemahaastattelurunko laadittiin talvella 2020–2021, ja haastattelut toteutettiin vuoden 2021 aikana. Keskeisenä teemana oli yhteistyö kansallisen tason ja Eurooppa-tason välillä koronakriisissä. Keskeiseksi käsitteeksi ja samalla teoreettiseksi viitekehikseksi valikoitui *europaalaistuminen*, sillä sen avulla voidaan kuvata prosessia, jonka myötä eurooppalaiset maat ja niiden politiikat alkavat muistuttaa ja lähentyä toisiaan. Aineistosta poimittiin ensin pääteemat (mm. koordinaatio) ja litteroitujen haastatteluiden yksityiskohtaiset väittämät koodattiin sitten näiden teemojen alle. Analyysin pohjaksi muodostui keskeisten teemojen ja suorien väittämien mukaan strukturoitu taulukko.

*Artikkeliin 3* kuuluva aineisto (n=88) koostuu pohjoismaisten virkahenkilöiden ja asiantuntijoiden haastatteluista. Haastattelurunko laadittiin syksyllä 2021, ja haastattelut toteutettiin syyskuun 2021 ja huhtikuun 2022 välisenä aikana. Keskeisenä teemana oli pohjoismainen kriisivarautumisyhteistyö. Keskeiseksi käsitteeksi valikoitui *resilienssi*. Resilienssin tutkimuksessa tarkastellaan eri yhteisöjen kykyä vastustaa kriisejä, kestää kriisien yli ja muuttua kriisien myötä. Aineiston analyysi tehtiin useampaan kertaan eri tavoin. Aluksi pohjoismainen aineisto analysoitiin maa- ja itsehallintoaluekohtaisesti. Tämän maantieteellispoliittisiin yksiköihin jakautuvan tapauskohtaisen (mm. Suomi, Ahvenanmaa, Tanska, Färsaaret) tarkastelun jälkeen aineisto pilkottiin temaattisesti useimpia alueita yhdistävien teemojen mukaan. Lopuksi aineisto purettiin resilienssikirjallisuuden pohjautuvien eri typologioiden mukaan, mikä mahdollisti teoreettisemmän maa- ja aluekohtaisen vertailun sekä pohjoismaita yhdistävien elementtien tunnistamisen syvemmillä tasolla. Kolmannessa analyysin vaiheessa aineiston moninaisuudet, erot ja samalla myös rajoitteet ja ongelmat tulivat myös aikaisempaa paremmin esille.



*Artikkeli 4:n* aiheena oli Maailman terveysjärjestön (WHO) legitimizeetti ja legitimizeettikriisit COVID-19-kriisiä ajallisesti pidemmässä ja temaattisesti laajemmassa jatkumossa. Aikaisemman tutkimuksen kautta tunnistettiin säännönmukaisuuksia mutta myös eroja siinä, kuinka eri terveyskriisit vaikuttavat järjestöön.

Käytetty menetelmä oli kuvaileva kirjallisuuskatsaus, jonka pohjana oli 1806 artikkelista seulottu, covid-19-pandemiaan ajallisesti painottunut 47 artikkelin kokonaisuus. Kirjallisuuskatsaus toteutettiin monivaiheisesti ja siinä hyödynnettiin systemaattisen kirjallisuuskatsauksen ja kategoria-analyysin menetelmiä. Valikoidut artikkelit olivat Web of Science -tietokannasta haettuja englanninkielisiä, vertaisarvioituja ja tieteellisessä jännäalissa artikkelimuodossa julkaistuja tutkimuksia. Artikkeleista yhteensä 12 on julkaistu ennen koronapandemiaa. Tutkimusaineistoksi valikoituneet artikkelit järjestettiin taulukkomuotoon, johon on koottuna julkaisutiedot sekä artikkeleiden abstraktit, joista ilmenee tutkimusten kohteet, tavoitteet, metodit ja tulokset. Kuvailevaa kirjallisuuskatsausta on luonnehdittu hyväksi menetelmäksi muodostaa kokonaiskuva tutkittavasta ilmiöstä.

Kirjallisuuskatsauksen tulokset purettiin narratiivisesti. Tämän valinnan taustalla oli tehdä tulokset mahdollisimman ymmärrettäväksi ja esittää ne eräänlaisena mahdollisimman luettavana juonena, millä tehtiin tietoista eroa moneen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen teknisen raportointitapaan. Tutkimuskirjallisuus on aineistona sikäli kiitollista, että vertaisarvioitujen tutkimusartikkeleiden rakenne on hyvin samankaltainen ja analyysin voi perustaa pitkälle pohdittuun tekstiin. Aineiston analyysia ohjasi tutkimuksen varhaisessa vaiheessa rakennettu analyysikehikko, legitimizeetin jako neljään eri ulottuvuuteen. Näin laajan katsauksen etuna oli, että se tuotti hyvän pohjan myös teoreettisille ja käsitteellisille lähtökohdille sen lisäksi, että aineisto itsessään analysoitiin. Tutkimusprosessin eri vaiheiden kirjallisuus rakentui siis saman aineiston sisällä, mikä vaikutti positiivisesti tutkimuksen koherenssiin. Samalla kuitenkin yhteen tietokantaan rajoittuva aineisto piti yllä eräänlaista epävarmuutta siitä, onko sen ulkopuolelle jäänyt jotain hyvin oleellista tutkimuskysymysten näkökulmasta. Tämän vuoksi prosessissa ei edetty puhtaasti systemaattisen kirjallisuuskatsauksen menetelmillä vaan tutkimuskirjallisuutta täydennettiin täsmähauin niiltä osin, joissa analyysi pohjautui verrattain suppeaan aineistoon. Toinen mahdollisuus olisi ollut hakea aineistoa laajasti eri tietokannoista ja koota tämä systemaattiseen muotoon, mutta tämä päätettiin rajaussyistä jättää uuden tutkimuksen tehtäväksi. Arvioni on, että WHO:n legitimizeetin tutkimus on seuraavina vuosina suhteellisen vilkasta, jolloin vastaava tutkimus toteuttamalla voidaan selvittää paremmin koronapandemian vaikutuksia ja myös kansainvälisten järjestöjen legitimizeettitutkimuksen trendejä yleisemmin.

*Haastatteluaineistoista ja metodeista.* Artikkeleihin 2 ja 3 sisältyvät haastatteluaineistot (yht. n=121) olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluita. Tietoiseen suostumukseen pohjautuva tutkimuslupa varmistettiin haastatteluhyteydenottojen yhtey-

dessä ja uudelleen haastattelun aluksi. Haastateltavat olivat pääosin virkahenkilöitä. Näin haastateltavat jakoivat tehtäviensä myötä samanlaisen valmistelevan ja toimeenpanevan position varsinaiseen päätöksentekoon nähden. Haastateltavia erottavina tekijöinä olivat henkilöiden asemat organisaatioissaan, politiikkasektorit, joilla he toimivat sekä myös asemamaansa. Puolistrukturoidut teemahaastattelut kuitenkin erosivat siltä osin, että artikkeliin 2 sisältyviä kysymyksiä tarkennettiin haastatteluiden kuluessa, kun taas artikkeliin 3 sisältyvien kysymysten runko pysyi alusta loppuun samanlaisena. Molempiin tutkimuksiin kuului alkuvaiheen testijakso, jonka aikana kysymyspatteristoa testattiin niiden soveltuvuuden, järjestyksen ja haastatteluihin kuluvan ajan suhteen. Molempiin haastattelututkimuksiin kuului myös haastatteluformaatin varioiminen. Osa haastatteluista toteutettiin pari- ja ryhmähaastatteluina. Yksilöhaastatteluihin verrattuna ryhmähaastatteluilla on katsottu olevan yleisellä tasolla kahdenlaisia etuja: yhtäältä haastateltavat kontrolloivat toisiaan ja toisaalta ryhmähaastattelut ovat ajankäytöllisesti tehokkaita (Sulkunen 1990, 264; Eskola ja Suoranta 2000, 96). Ryhmän on kuitenkin oltava tarpeeksi homogeeninen, ja tilanne saattaa olla haastattelijalle työlämpi, jotta keskustelu saadaan pysymään oikeilla urilla (Eskola ja Suoranta 2000, 96). Pari- ja ryhmähaastattelut tehtiinkin useimmiten samassa työyksikössä tai muuten läheisesti työskentelevien virkahenkilöiden kanssa, millä huolehdittiin ryhmien homogeenisuudesta ja samalla pari- ja ryhmähaastatteluissa tapahtuva kontrollointi oli keskimäärin tutkijalle eduksi: haastateltavien keskinäiset erimielisyydet ja toisaalta myös samannielisyydet toivat esiin nopeasti eri tilanteiden dynamiikat ja monipuolistivat vastauksia, kun esimerkiksi läheiset kollegat täydensivät toistensa antamia selontekoja tapahtumista.

Molemmissa haastattelututkimuksissa käsite- ja teoriakehikko eivät olleet täysin selvillä haastatteluista tehtäessä, vaan käsiteteoreettinen malli valikoitui vähitellen tutkijaryhmien yhteisissä datan analyysi- ja purkukeskusteluissa. Yhteistä myös oli ns. lumipalloefektin hyödyntäminen, mikä tarkoittaa, että haastateltavilta kysyttiin suosituksia lisähaastateltaviksi henkilöiksi, millä pyrittiin varmistamaan mahdollisimman laajan ja syvällisen asiantuntijapoolin kuuleminen eri teemoissa. Kiinnostuksen kohteena olivat erityisesti politiikkavalmistelijoiden näkökulmat kriisinhallintaan.

Molemmissa haastattelututkimuksissa hyödynnettiin pikemminkin teoreettisia käsitteitä kuin itse teorioita, kuten laadullisessa tutkimuksessa usein tehdään (Eskola ja Suoranta 2000, 83). Lisäksi molempia tutkimuksia ohjasivat sekä tausta- että tulkintateoriat. Artikkelissa 2 taustateorianäkökulmaksi käytettiin monitasohallinnan kirjallisuutta, kun taas eurooppalaistumisteoria muodosti aineiston tulkintaa ohjaavan kehikon. Artikkelissa 3 sekä taustalla että tulkinnassa käytettiin laajaa resilienssikirjallisuutta, minkä painopiste kuitenkin muuttui analyysin aikana. Aineiston tulkintaa ohjasi myös yleisempi pohjoismaisen hallinnon vertaileva tutkimus.

Artikkelin 2 osalta prosessia voi kuvata abduktiiviseksi. Aineistot teemoiteltiin ja niistä tehtyä sisällönanalyysia käytettiin ohjaamaan käsiteteoreettista kehikkoa.

Artikkelissa 3 sen sijaan käsiteteoreettinen kehikko ohjasi aineiston tulkintaa ja lisäksi kehikkoa testattiin suhteessa aineiston analyysiin, joka tehtiin ensin teemoittelulla ja luokittelulla sisällönanalyysin yhteydessä.

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan pyrkimystä kuvata aineiston sisältöä sanallisesti, ja tähän liittyviä menettelytapoja on karkeasti otettuna kolme: teorialähtöinen (deduktiivinen), aineistolähtöinen (induktiivinen) sekä näiden välimuotona teoriaohjaava (abduktiivinen) (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 103-107). Menetelmäksi valittu teoriaa ohjaava sisällönanalyysi on aineistolähtöinen, mutta aineiston ilmaisu yhdistetään osaksi olemassa olevaa teoreettista viitekehystä (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 112-119). Usein menetelmä on sitä aineistolähtöisempi mitä vähemmän aikaisempaa tietoa ilmiöstä on. Koronapandemiaa tutkittiin kriisin keskellä, ja kriisin suunta tai merkitys ei ollut kaikilta osin selvä. Siten tutkimusasetelmalta edellytettiin joustavuutta samalla kun oli tarve kytkeä tutkimusprosessit osaksi erilaisia tutkimusperinteitä. Yleisenä pyrkimyksenä tutkimuksessa oli, että olemassa olevia teoreettisia lähtökoh-tia laajennetaan ja monipuolistetaan empiirisesti koronakriisiin valossa.

Tutkimusten aineistonkeruu, analyysi, tulkinta ja kirjoittaminen ovat ajallisesti erotettavissa omiksi vaiheikseen. Kuitenkin nämä vaiheet limittyivät vahvasti toisiinsa eivätkä prosessit olleet kaikilta osin lineaarisia. Esimerkiksi artikkeli 3:n sisältämä aineiston analyysi ja tulkinta tapahtui useaan otteeseen ja aineiston tulkinta-kehäksi myös muutettiin. Hyödylliseksi aineistohallinnan apukeinoksi osoittautui omien muistiinpanojen tekeminen haastatteluiden aikana. Hyödynsin muistiinpanoista muodostunutta lokitiedostoa etsiessäni suoria haastattelulainauksia laajasta aineistosta ja pyrkiessäni tunnistamaan säännönmukaisuuksia. Muodostin rutiinin, jossa analysoin heti haastattelut, ja analyysi kumuloitui ja tarkentui haastatteluiden kuluessa. Apumetodin etuna oli, että tällä tavoin sain muistiin haastattelutilanteessa merkitykselliseksi muodostuneet argumentit, joita litteroidusta tekstistä ei välttämättä erota (esim. haastateltavan äänenpainot, sarkasmi jne.)

# 5 Artikkelien tulokset

## 5.1 Artikkel 1: Kosmopolitanismi ja kansalaisuuden rajat – Suomen ja Irlannin rajatimet koronakriisissä

Artikkelissa tarkasteltiin Suomen ja Irlannin koronakriisin alkuajan rajatoimia kosmopolitanismin näkökulmasta. Koronapandemiassa EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus joutui ennennäkemättömään stressitestiin maiden sulkiessa ulkorajojaan. Kuten osiossa 4.2 tuotiin esiin, vertailuun valikoitiin ääripäiden esimerkit: eurooppalaisessa vertailussa Suomi oli yksi liikkuvuutta eniten rajoittaneista maista, kun taas Irlannissa ei ollut ensimmäisen puolen vuoden aikana koronapandemiaan liittyviä rajoituksia maahantulolle.

Lähestyimme rajatoimia filosofi Immanuel Kantin kosmopolitanismikäsitteen kautta. Kant erotti toisistaan kolmenlaisia kosmopolitanismin tyyppejä, jotka ovat ikuisen rauhan edellytyksinä. Tyypit ovat (1) kansainoikeudellinen (*ius gentium*), mikä viittaa valtioiden väliseen sääntelyyn, (2) kansalaisoikeudellinen (*ius civitatis*) mikä viittaa valtioiden rooliin kansalaisten oikeuksien toteuttajina ja sääntelyn välikäsinä, ja (3) maailmankansalaisoikeudellinen (*ius cosmopolitanicum*), mikä viittaa jonkinlaiseen yhteisvaltioon, jossa maailmanhallitus edustaisi kaikkia ihmisiä. Tarkastelemme, millä tavalla Kantin oikeusjärjestykset näkyvät tartuntatauteihin liittyvissä refleksitapahtumissa, kuten ksenofobian lisääntymisessä, mutta myös niiden kontrolloimiseen liittyvässä globaalihallinnallisessa säätelyssä.

Suomi ja Irlanti ovat osin erilaisia ja osin samankaltaisia. Ne ovat asukasluvultaan samaa kokoluokkaa, sijaitsevat EU:n ulkorajoilla, olivat sotilaallisesti liittoutumattomia ja lisäksi riippuvaisia ulkomaankaupasta. Molemmilla mailla on myös valtiorajat ylittävä talousalue, jossa työn vuoksi maarajan ylittävän väestön suuruus on normaalioloissa samaa mittaluokkaa (Tornio–Haaparanta 35 000–40 000 henkilöä vuorokaudessa, Irlannin ja Pohjois-Irlannin näkymätön raja, 30 000 henkilöä vuorokaudessa). Sekä Suomen että Irlannin naapurimaissa oli poikkeuksellisen huono tautitilanne koronapandemian ensimmäisessä aallossa (Ruotsi ja Iso-Britannia). Maiden välisiin eroavaisuuksiin lukeutuvat oikeuskulttuurit, rajaliikenteeseen liittyvät erilaiset sopimusjärjestelyt, terveydenhuollon järjestäminen, koronakriisin aikainen poliittinen tilanne sekä rajoihin liittyvä laajempi historiallinen itseymmärrys ja niiden symboliikka. Toisin kuin Suomi, Irlanti on yksi harvoista EU-jäsenmaista, jotka ei-

vät kuulu Schengen-alueeseen ja tämän vuoksi sen ei tarvitse perustella tai ilmoittaa Schengen-maille rajavalvonnastaan, mutta se olisi voinut Schengen-alueeseen kuumattomana vapaammin toimeenpanna järeämpää rajavalvontaa (mitä se ei tehnyt). Irlannin päätös olla ottamatta matkustusrajoitteita käyttöön ulkomaalaisille liittyä Britannian päätökseen pidättäytyä matkustusrajoitteista, sillä Pohjois-Irlantiin ei haluttu pystyttää rajaa.

Suomen tiukka linja omilla rajoillaan alkoi heti pandemian alussa. Suomi aloitti sisäraja- valvonnan rajoillaan 19.3.2020 ensimmäisten Schengen-maiden joukossa ja vetosi Schengenin rajasäännöstön artiklaan 25, joka mahdollistaa valvonnan enintään kuuden kuukauden ajaksi. Suurin osa jäsenmaista vetosi kiireellisiä toimia koskevaan artiklaan 27, joka mahdollistaa vain kahden kuukauden pituisen sisäraja- valvonnan, mutta useimmat maat myös lopettivat koronakriisistä johtuvan sisäraja- valvonnan kesällä 2020 komission suosituksen mukaisesti. Puoli vuotta Suomen sisäraja- valvontaa tuli täyteen 18.9.2020. Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen sisäraja- valvonnan jatkamisesta yli puolen vuoden määräajan ja katsoi, että perus- ja ihmisoikeudet ohittavat tässä tilanteessa EU-säännökset ja että oikeus elämään sekä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä menevät Schengenin rajasäännöstön ohi. Suomen lisäksi pelkästään koronavi- rukseen perustuva sisäraja- valvonta oli käytössä EU-maista ainoastaan Unkarissa. Unkari kuitenkin keskeytti välillä sisäraja- valvonnan heinäkuusta lokakuulle 2020, eikä se siten rikkonut kuuden kuukauden yhtäjaksoisen sisäraja- valvonnan määräai- kaa.

Suomen pääministeri Sanna Marin toisti niin kansainvälisessä kuin kotimaisesakin mediassa matkustusrajoitusten olevan merkittävä tekijä Suomen paremmassa tautitilanteessa. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa Marin totesi: ”On totta, että Suomessa on ollut Euroopan tiukimmat rajasäännökset. Se on yksi syy, miksi meidän tilanteemme on syksyllä parempi kuin monissa muissa maissa. Tauti on levinnyt kesällä matkustamisen kautta” (Helsingin Sanomat 2020). Lukujen valossa sekä Suomen tiukimmat rajoitukset että suhteellisen hyvä tautitilanne oli helppo osoittaa, mutta kausaalisuhdetta näiden tekijöiden välillä ei pystytty osoittamaan. Suomen hallitus joka tapauksessa vannoi matkustusrajoitteiden nimiin.

Irlannissa sen sijaan koronatoimet keskittyivät kansalaisten liikkumista rajoitta- viin päätöksiin eivätkä niinkään rajavalvontaan, mikä poikkesi merkittävästi Suomen toimenpiteistä. Taustalla vaikuttivat Irlannin poikkeava suhde Isoon-Britanniaan ja halu pitää Pohjois-Irlannin ja Irlannin välinen raja avoinna. Suomen hallituksen tavoin Irlannin hallitus suositteli koronakriisin alussa kansalaisiaan olemaan matkustamatta ulkomaille. Irlanti ei kuitenkaan toimeenpannut rajavalvontaa. Samalla maan omat kansalaiset saivat poistua kodeistaan ainoastaan ruokakauppoihin ja urheilemaan kahden kilometrin päähän kotoa.

Kansainvälisen liikkuvuuden kontrollointi eteni kuitenkin Irlannissakin vähitel- len. Ensin hallitus suositteli kaikille maahantulijoille 14 päivän karanteenia sekä

matkustajakaavakkeen täyttämistä, jonka avulla varmistettiin henkilöiden olinpaikka karanteenin ajaksi, ja toimista tehtiin pakollisia toukokuun lopussa sakkujen ja vankeusrangaistuksen uhalla. Syksyn 2020 aikana Irlanti otti käyttöön EU:n liikennevalomallin vaatien samanaikaisesti matkustuskaavakkeen täyttämistä ja 14 päivän karanteenia kaikille ulkomailta saapuville paitsi ns. vihreiltä alueilta sekä Pohjois-Irlannista tulevilta. Marraskuun lopusta alkaen karanteenin saattoi lopettaa ennen määräaikaa, jos matkustaja sai negatiivisen PCR-testin tuloksen vähintään viisi päivää saapumisen jälkeen. Syksyn aikana ongelmaksi muodostuivat Irlannissa Pohjois-Irlannin ja Irlannin raja-alueiden nousevat koronalukemat. Rajaliikenteen estämisen sijaan keskustelu on kohdistunut osapuolien kyvyttömyyteen yhteensovittaa koronatoimia, vaikka pyrkimystä koordinoitiin korostettiin huhtikuussa allekirjoitetussa yhteisymmärrysasiakirjassa. Rajojen sulkemista Pohjois-Irlannin kanssa on kuitenkin pidetty poliittisena mahdottomuutena taloudellisista, Brexitiin ja rauhansopimukseen liittyvistä syistä. Irlanti joka tapauksessa lopulta sulki Britannian vastaisen rajansa 20.–31.12.2020 Britanniassa havaitun koronamutaation vuoksi, mikä osoitti, että poliittisena tabuna pidetty rajan sulkeminenkin on mahdollista poikkeuksellisessa tilanteessa.

Kokonaisuudessaan koronakriisin alussa keväällä 2020 tuli selväksi, että Euroopassa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen oli mahdollista rajoittaa terveydellisten syiden vuoksi: komissio tulkitse tartuntataudin olevan hyväksyttävä peruste. Schengenmaista ainoastaan Kreikka, Luxemburg, Alankomaat, Latvia ja Ruotsi eivät palautaneet rajavalvontaa sisärajoilleen. Maat voivat pelkällä omalla ilmoituksellaan aloittaa rajavalvonnan käytännössä määräämättömäksi ajaksi. Vaikka komissio suositteli toistuvasti jäsenvaltioita luopumaan sisärajavällynnästä, se ei aloittanut rikkomusmenettelyä jäsenmaita vastaan sisärajavällynnän vuoksi. Tilanne ei sikäli ole uusi vaan vastaavia suosituksia on annettu jo koronakriisiä edeltävinä vuosina. Koronakriisin alkuaikoina komission terveysunionitiedonannossa sisärajatarkastuksia pidettiin esimerkkinä jäsenmaiden koordinoimattomista ja vapaan liikkuvuuden kannalta haitallisista toimenpiteistä, jotka ”häiritsivät” liikkumista, sekä ”miljoonien raja-alueilla asuvien ja työskentelevien ihmisten päivittäistä elämää”. Lisäksi ”ne aiheuttivat häiriöitä elintärkeisiin toimitusketjuihin ja estivät välttämättömien tavaroiden ja palvelujen liikkumisen sisämarkkinoilla”. Myös Euroopan tautien ehkäisy ja -valvontakeskus ECDC julkaisi 26.5.2020 raportin, jossa todettiin, että saatavilla oleva tutkimustieto ei tue rajojen sulkemista, jolla on merkittäviä toissijaisia vaikutuksia ja aiheuttaa yhteiskunnallisia ja taloudellisia häiriöitä EU:ssa. Käytännössä liikkumisen absoluuttinen kontrollointi ei kuitenkaan ole ollut missään osissa maailmaa mahdollista. Lisäksi pelkkien rajavalvontatoimenpiteiden perusteella ei voida arvioida, kuinka tehokkaita rajoituspäätökset ovat.

Miltä nämä toimet näyttävät tartuntatautien historiallisessa perspektiivissä?

Artikkelissa valotetaan sitä, kuinka ihmisten liikkuvuuden kontrollointi Euroopassa liittyy keskeisesti kansallisvaltioiden syntyyn ja niiden tunnusmerkkien vah-

vistumiseen. 1800–1900-luvun kansallisvaltiot olivat heikkoja tai niillä ei ollut resursseja valvoa rajojaan. Toisen maailmansodan jälkeen kansallisvaltiot vahvistuivat, mikä toi puomit ja aidat rajoille. Euroopan tiivistyneen yhdentymisen myötä kehitys on suuntautunut kohti yhä liberaalimpaa sääntelyä aina vuonna 2015 alkaneeseen, niin kutsuttuun maahanmuutto- ja pakolaiskriisiin saakka. COVID-19-pandemia vahvisti tämän aikaisemman kriisin avaamaa trendiä kohti jäsenmaiden vahvempaa kontrollia omasta rajavalvonnastaan. Samalla EU:n pontevat yritykset luoda lainsäädännöllään käsitystä eurooppalaisesta kansalaisuudesta jäivät koronan alkuaikoina vaatimattomiksi Suomen kaltaisten jäsenmaiden kääntyessä rajavalvonnassaan sekä kansalaisuuden määritelmässään takaisin kansallisvaltiotasolle.

Kun rajatoimia peilataan kosmopolitanismin eri ulottuvuuksiin, Suomen lähestymistavasta on vaikea löytää kosmopolitanistisen kansalaisajattelun piirteitä, sillä ulkomaalaisten maahantulon rajoittaminen on nähty Suomen onnistumisena. Suomen politiikassa korostui vahvasti se, että haluttiin pitää huolta nimenomaan Suomen kansalaisista ja Suomessa pysyvästi oleskelevista, eikä joutua rajoittamaan liikaa heidän jokapäiväisiä vapauksiaan. Toisaalta kansalaisille ei aina annettu täyttä kuvaa heidän oikeuksistaan, esimerkiksi keväällä hallituksen antaessa ymmärtää Suomen kansalaisten olevan kiellettyä poistua maasta (Rydenfelt 2020). Hallitukselle tärkeintä oli saada suomalaiset ymmärtämään tilanteen vakavuus, minkä vuoksi rajojen sulkeminen oli tehokas keino, joka ei kuitenkaan suuttanut äänestäjiä eikä oppositiota. Maahanpääsyn rajoittamisen aiheuttamat vähäiset poliittiset kustannukset voivat olla myös syy, miksi niistä ei olla haluttu luopua: avaaminen voisi antaa kansalaisille signaalin tilanteen normalisoitumisesta ja toisaalta tarjota oppositiolle välineen kritisoida hallitusta tilanteen pahenemisesta huolimatta siitä, olisiko sillä mitään tekemistä maahantulijoiden kanssa. Koronapandemian hoidossa on kyse nimenomaan kansalaisten terveyden ja vapauden kanssa tasapainottelusta, ja rajapäätöksillä ei puututa omien kansalaisten vapauksiin, joten ne ovat poliittisesti tehokkaita keinoja. Suomi pyrki rajoittamaan minimaalisesti kansalaistensa vapautta pakolla ja korostamaan sen sijaan yhteisöllistä vastuuta suosituksin ja kehotuksin. Suomen toiminnasta tulee mieleen myös alussa kuvattu Aristoteleen lausahdus siitä, että pelko saa ihmiset pitämään tiukemmin kiinni valtiomuodostaan. Antamalla ymmärtää Suomen olevan paremmassa turvassa suljettuine rajoineen voidaan mahdollisesti lisätä luottamusta päättäjiä kohtaan. Tähän viittaavat jaksossa 3.3 käsitellyt korkeat luottamusmittaustulokset kriisin alussa.

Irlannin toimissa oli puolestaan vahvempaa kosmopolitanistista suuntautumista kansalaisuuteen, sillä rajojen sulkemista pidettiin lähes mahdottomuutena. Maan matkustusrajoitukset olivat koronan ensimmäisessä aallossa Luxemburgin jälkeen Euroopan löyhimpiä. Samaan aikaan maan sisällä on kuitenkin ollut rajujakin toimia, jotka rajoittavat yksilönvapauksia. Siinä missä Suomessa vapauden maksimointi ja suosituksin vaikuttaminen kohdistui omiin kansalaisiin, Irlannissa ulkomaalaisiin kohdistuvia rajoituksia ei ole haluttu tehdä. Toki samalla sisäiset rajoitukset vaikut-

tivat siihen, että maahan ei ole ylipäätään ollut paljon tulijoita. Irlantilaisetkin vaikuttavat ylittäneen korona-aikana lähinnä Pohjois-Irlannin vastaista rajaa, sillä raja-alueilla koronatapauksia esiintyi suhteessa eniten. Irlannin kosmopolitanisempi ote oli keskeisesti yhteydessä esimerkiksi vientiin, joka Irlannissa suuntautui Suomea enemmän Euroopan ulkopuolelle. Irlannin globaaliin katsantokantaan saattoivat vaikuttaa myös identiteettikysymykset ja maasta aikoinaan lähteneiden ihmisten valtava määrä: irlantilaiset sukujuuret löytyvät jopa sadaltamiljoonalta ihmiseltä Irlannin ulkopuolella. Jo nämä seikat tekivät lähestymistavasta Suomen toimia globaalimman. Koronapandemian eräs välitön poliittinen seuraus Irlannissa oli, että vanhat sisällissodan aikaiset kiistakumppanit Fianna Fáil ja Fine Gael päätyivät kesäkuussa 2020 ensimmäistä kertaa sataan vuoteen yhteiseen hallitukseen, mikä siis edusti muutosta politiikassa. Suomessa taas punavihreän hallituksen rajallistamistoimet muistuttivat paradoksaalisesti heidän poliittisten vihollistensa peräänkuuluttamaa rajojen sulkupolitiikkaa, mikä edusti pikemminkin jatkuvuutta. Molemmissa maissa yhteinen uhka yhdisti kansallista politiikkaa, mikä Suomessa tarkoitti sisäänpäin kääntymistä ja Irlannissa yhteisymmärrystä rajojen sulkemisen mahdollisuudesta.

Käyttöön otetut rajallistamistoimenpiteet vahvistavat ihmiskunnan historiasta tutuksi tullutta ksenofobista ajattelua siitä, että uhat ja taudit ovat ulkosyntyisiä, ja Toisten aiheuttamia. Suomen tapaus osoittaa, että valtioiden väliset suhteet ja ylikansalliset kansalaisoikeudet vaikuttavat unohtuvan helposti, kun tavoitteena on omien kansalaisten suojelu. Se mikä on Suomessa mahdollista, ei kuitenkaan ole sitä välttämättä muualla: tutkimuksessa arvioidaan, että Irlannissa rajojen sulkua ei olisi ollut kriisin alussa poliittisesti mahdollista. Artikkelissa huomioidaan, että rajojen sulkeminen on poliittinen performanssi, jolla viestitään poliitikkojen määrätietoisuutta ja jämäkkyyttä epävarmuuden leimaamassa tilanteessa. Siinä missä rajatunusmerkkien ilmestyminen voi herättää luottamusta ja turvallisuudentunnetta, se voi viestittää myös eristäytymisestä. Rajat erottelevat ”meidät” muista ja tekevät eroa sen välillä, kuka kansallisvaltion suojelun piiriin kuuluu, mikä oli suomalaisille päätöksentekijöille selvästi tärkeää. Mikäli tätä eroa kansalaisuuksien välillä ei haluta alleviivata, kuten Irlannin tapauksessa, terveydellisistä syistä perustellut rajallistamistoimenpiteet voivat olla vaikeita.

Kansallisvaltion ja sen tunnuspiirteiden korostaminen voi siten vahvistaa ja ruokkia ulossulkevaa nationalismia. Epidemioiden sekoittuminen vallitseviin poliittisiin konflikteihin ja ksenofobisiin asenteisiin on ollut pikemminkin sääntö kuin poikkeus läpi historian, mutta sitä voidaan myös pyrkiä tietoisesti vastustamaan. Tilanne on päätöksentekijöille mahdollisuus ratkaista yhtä ongelmaa samalla kuin he pahentavat toista. Erikoiseksi tilanteen teki se, että lähihistorian vasemmistolaisin punavihreä hallitus sosiaalidemokraattisine pääministereineen teki näitä päätöksiä, jotka vaikuttavat lähinnä heidän oman poliittisen ideologiansa vastaiselta.



## 5.2 Artikkel 2: Syklinen eurooppalaistuminen, koronakriisi ja Suomi

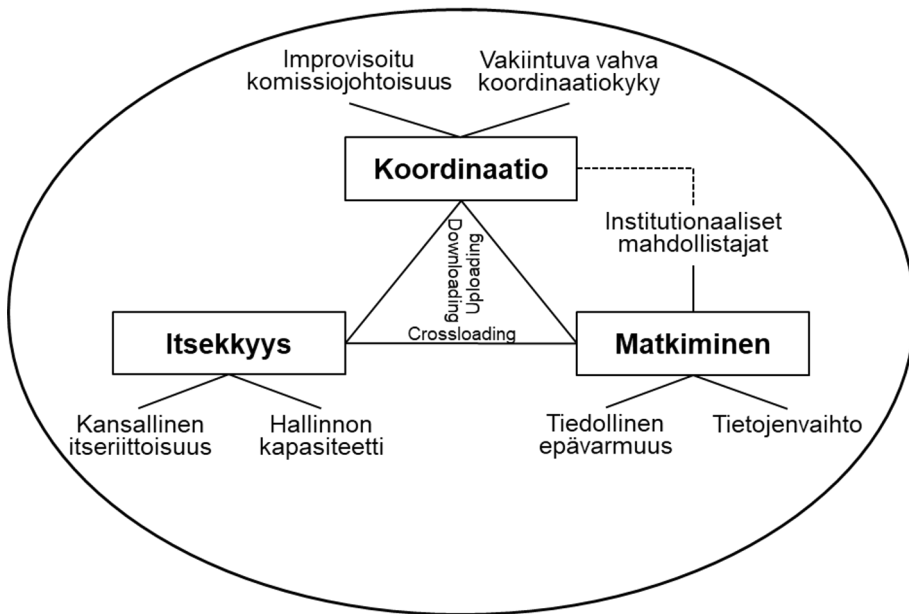
Artikkeli tarkastelee asiantuntijahaastatteluihin perustuen, miten erilaiset mutta toisiinsa limittyneet toiminnalliset logiikat ohjasivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden, erityisesti Suomen, politiikkaa pandemian ensimmäisen runsaan puolentoista vuoden aikana. Artikkelin keskeinen käsite on *eurooppalaistuminen*, jonka avulla voidaan jäsentää ja kuvailla EU:ssa ja ennen kaikkea sen jäsenmaissa tapahtuvaa institutionaalista ja sosiaalista oppimista sekä poliittista tavoitteenasettelua. Eurooppalaistumisessa voidaan erottaa ainakin neljänlaisia prosesseja tai alamuotoja (Wong 2011). Ensinnäkin kansallinen politiikka mukautuu (*national adaptation, downloading*) eli jäsenvaltion politiikkaa harmonisoidaan EU:n vaatimusten mukaisesti: kyse voi olla niin lainsäädännöstä kuin hallinnollisista käytännöistä. Toinen näkökulma eurooppalaistumiseen sisältää ajatuksen kansallisesta heijastamisesta tai projisoinnista EU-tasolle (*national projection, uploading*) eli jatkuvan jäsenvaltiovaikutuksen yhteisen eurooppalaisen politiikan muotoiluun – joka sitten tietysti heijastuu takaisin jäsenmaihin. Kolmanneksi voidaan puhua horisontaalisesta, vuorovaikutukseen perustuvasta matkimisesta ja oppimisesta jäsenvaltioiden kesken (*crossloading, emulation, learning*). Neljänneksi eurooppalaistumisella voidaan viitata identiteetin uudelleen rakentamiseen ja rakentumiseen (*identity reconstruction*). Kyseessä on tällöin kansalaisten kognitiiviselle tasolle ulottuva muutosprosessi, jonka myötä lähtökohtainen ymmärrys muiden poliittisen tilan sisällä toimivien kanssa vahvistuu. Näin esimerkiksi ihmisten ja heidän instituutioidensa kompromissivalmius eurooppalaisten toimijoiden parissa periaatteessa lisääntyy ja uusien jaettujen ajatusten ja innovaatioiden läpilyönti mahdollistuu. Eurooppalaistuminen voi tästä perspektiivistä olla sekä intresseihin, instituutioihin että ideoihin kytkeytynyttä eli identiteetin uudelleen rakentuminen voi vaikuttaa kaikilla näillä tasoilla (Bache 2008, 75).

Esitämme artikkelissamme, että EU-vetoinen eurooppalaistuminen materialisoi-tuu usein syklisesti, siis kaikki mukautumisen ja leviämisen suunnat toteutuvat ja tulevat näkyviksi limittäin ja päällekkäin, toisinaan eri-, toisinaan samanaikaisesti, usein ulkoisten paineiden vaikutuksesta. Claudio Radaelli (2001), Sabine Saurugger (2004) ja Krzysztof Wach (2015) puhuvat jotakuinkin samasta ilmiöstä attribuutilla *circular* kiinnittäen huomiota siihen, että eurooppalaistuminen ei ole ainoastaan kahdensuuntaista ja lineaarista.

Radaelli (2001, 110) kuvailee prosesseja, joiden kautta olemassa olevat muodolliset ja epämuodolliset säännöt, menettelytavat, politiikkaparadigmat, tyylit, tavat hoitaa asioita, yhteiset uskomukset ja normit rakentuvat, levittyvät ja institutionalisoituvat osaksi EU-tason politiikkaa sekä kansallisia poliittisia rakenteita ja käytäntöjä. Tämänkaltaisessa dynaamisessa kiertävässä tai syklisessä kehikossa on myös hyvin vaikea yleisesti sanoa, tapahtuuko itse asiassa eurooppalaista konvergenssia, erojen pienene-mistä jäsenmaiden välillä, vai onko havaittavissa myös erojen pysymistä ennallaan tai

jopa kasvua, divergenssiä, ja jos näin on, millä aikavälillä erot kutistuvat tai kasvavat. Kummatkin vaihtoehdot ovat koko ajan läsnä eurooppalaisessa dynamiikassa. Syklinen eurooppalaistuminen kriisissä muistuttaa isomorfisuutta, samanmuotoistumista, joka voidaan määritellä rajoittavaksi prosessiksi, joka pakottaa jonkin toimijan muistuttamaan muita saman alan ja ympäristön toimijoita (Hawley 1968). Isomorfismi on tulos muuttuvista ulkoisista olosuhteista ja niiden luomista paineista, jotka rajoittavat päättäjien toimintavaihtoehtojen määrää (Kanter 1972). EU:n tutkimuksessa keskeiseksi on noussut samanmuotoistumista edistävä oppiminen ja toimien sopeuttaminen muuttuneisiin olosuhteisiin, ei niinkään strategisen edun saaminen kilpailijoihin nähden, kuten organisaatioteoriassa. Poliittikkatoimien legitimointi äänestäjille edistää samanmuotoistumista maiden välillä: ne politiikka-aloitteet, joiden suhteen päättäjät voivat viitata muiden samoja toimia tehneiden maiden onnistumisiin, tulevat todennäköisesti toteutetuiksi (Radaelli 2000).

Tunnistamme haastatteluaineiston ja eurooppalaistumiskirjallisuuden pohjalta kolme päälogiikkaa, jotka ohjasivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden politiikkaa pandemiassa syksyyn 2021 saakka. Logiikkoja hahmottuu kolme – itsekkyyks, matkiminen ja koordinaatio – mutta ne muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jota voidaan kuvata syklisen eurooppalaisuuden käsitteellä. Syklisyys ei viittaa artikkelin 3 tavoin kriisisykliin vaan erilaisten kriisinaikaisten toimintalogiikkojen muodostamaan keskinäiseen tilaan, jossa eurooppalaistuminen toteutuu ja etenee.



**Kuvio 4** Eurooppalaistuminen koronakriisissä (lähde: artikkeli 2).

*Koordinaation* ajatus on jo vahvasti noussut esiin koronakriisin eurooppalaisissa analyyseissa ennen tätä artikkelia. Stella Ladi ja Sarah Wolff (2021) kutsuvat korona-ajan eurooppalaistumista ”koordinoivaksi eurooppalaistumiseksi” (*coordinative europeanization*). Tällainen eurooppalaistuminen on heidän mukaansa pragmaattista, epämuodollista ja tapahtuu osin uusilla toiminta-alustoilla, kuten verkossa. Se on merkittävästi erilaista kuin pakottava (*coercive*) eurooppalaistuminen, joka oli luonnehtinut aiempaa eurokriisin hoitoa (2009–2014). Empiirinen analyysimme nostaa esiin samantyyppisiä ajatuksia, mutta osin eri painotuksin. Komissiolla oli vaihteleva, mutta keskeinen rooli kriisitoimien koordinaattorina. Toimien ytimessä olivat ne aidosti poikkeuksellisen laajat toimet, joita saatiin aikaiseksi 2020–2021. Suomeksi voi koordinoivan eurooppalaisuuden lisäksi puhua koordinoituvasta prosessista, sillä improvisaation taso varsinkin kriisiaikana on korkea.

Toinen päälogiikka, *itsekkyyks* on koordinaation vastavoima. Sitä leimaa selkeästi omien toimintamallien ajaminen riippumatta niiden vaikutuksista muihin jäsenvaltioihin. Tämä ajattelu- ja toimintamalli on erityisen hyvin esillä artikkelissa 1 käsitellyssä Suomen rajasulkupolitiikassa. Monissa haastatteluissa lähtökohta ”kansallinen etu ensin” näkyi vahvasti, mikä ei ole yllättävää, sillä poliitikolla tai virkamiehellä ei kenties ole moraalista mahdollisuutta toimia toisinkaan – toimintamandaatti tulee vain ja ainoastaan oman maan kansalaisilta. Eurooppalaisen yhteisöllisyyden näyttäminen ei myöskään tunnu kansallisille poliittisille eliiteille erityisen tärkeältä, vaan heidän täytyy nimenomaan pystyä vakuuttamaan toimintansa oikeutus omien kansalaisten silmissä. EU:n tarjoama teknokraattinen sääntelytoiminta ei siis kriisitilanteessa riitä luomaan unionista kansallisvaltioiden yli käyvää identifioitumisen kohdetta.

*Matkiminen* on kolmas tunnistamamme päälogiikka. Tätä logiikkaa luonnehtii se, että EU-jäsenvaltiot kopioivat muilta malleja omille toimilleen. Epävarmassa tilanteessa – kuten kriisin alussa keväällä 2020 – tämä logiikka korostui, koska valmiita toimintamalleja ei ollut. Aina ei edes tiedetty tarkkaan, mitä matkitaan tai mitkä seuraukset omassa kontekstissa ovat. Normaalitylanteessa perinteinen ”parhaiden käytäntöjen” omaksuminen perustuu kriisitilannetta vahvempaan tietopohjaan. Koska näyttöä toimien tehokkuudesta ja vertailukelpoisia koronatorjunnan mallimaita ei koronan alussa ollut, syitä matkimiseen on mielekästä etsiä EU:n luomista poliittisista rakenteista ja näiden mahdollistamasta sosiaalisesta vuorovaikutuksesta ja tietojen vaihdosta.

Arvioimme artikkelissa, että syklistyys ja isomorfisuus tiivistyvät kriisitilanteissa, jolloin unionin regulaatio-orientoituneisuus ja tavanomaiset byrokraattiset käytännöt joutuvat väistymään intensiivisten neuvottelujen ja *ad hoc* -tyyppisen toiminnan tieltä (vrt. Brooks ja Bürgin 2021). Osoitamme myös, että kriisissä EU-maiden poliittis-hallinnolliset johtajat joutuvat nopealla tahdilla päättämään halustaan toimia yleiseurooppalaisessa kehikossa tai vaihtoehtoisesti yhteistyössä vain muutama samanmielisen jäsenvaltion kanssa. Halutessaan ne olisivat voineet korostaa

omia kotimaisia ratkaisuja ja käytäntöjä, mutta joukosta erottautumisella olisi voinut olla korkea poliittinen hinta EU-yhteistyössä. Kriisi pakotti jäsenmaita hakemaan paikkaa eurooppalaisen toiminnan kentällä politiikkapäätöksestä ja -sektorista toiseen.

Väitämme artikkelissa, että syklinen eurooppalaistuminen tapahtuu kriisissä pääsääntöisesti varsin selkeästi määritellyissä toiminnan raameissa (vrt. Nicolaidis 2018). Näin ollen koronakriisissä nyky-EU:n perusta – tai sen perustuslaillisuus – osoittautui varsin vahvaksi eli itse eurooppalaistumisen normatiivinen perusajatus ei ole horjunut. Esitämme, että jäsenmaat yksiselitteisen tieteellisen tiedon puuttuessa matkivat toisiaan ja oppivat toinen toisiltaan. Itsekkyydessäänkin jäsenmaiden toiminta oli rajoittunutta ja rajoitettua.

Samalla koronatoimet toivat kuitenkin näkyväksi jännitteen toimivallaltaan rajoitetun ja eurooppalaisia ratkaisuja etsivän komission sekä itsekkäästi käyttäytyvien jäsenmaiden välillä. Varsinaiseen EU:n yhteistoimintaan on kuitenkin vielä matkaa ja parannettavaa seuraavan pandemian varalle. Jäsenvaltioiden koordinoimaton ja itsekkeskeinen toiminta aiheutti ongelmia erityisesti kriisin alkuvaiheessa. Esimerkiksi suojavälineyhteishankintojen osalta jäsenvaltiot kilpailivat tuotteista sekä keskenään että komission kanssa. Myös EU-instituutiot Brysselissä toimivat kriisissä osittain päällekkäin alkuvaiheessa, kun EU-tason ratkaisuja ja yhteistä tilannekuvaa pyrittiin koostamaan kokousten ja jäsenmaihiin kohdistuneiden tietopyyntöjen välityksellä. Komissio joutui toimimaan isompien jäsenmaiden irtiottojen kaitsijana ohjaten esimerkiksi rokoteyhteishankintoja ja elpymispakettia itsekkäistä aloitteista kohti jaettuja eurooppalaisia ratkaisuja.

Vaikka ongelmia oli, artikkeli osoittaa, että EU:n kyky yhdistää joustavasti erilaisia toimintatapoja ja -logiikoita muodostivat eurooppalaisuutta eteenpäin vievän voiman. Tämä konkretisoi puhetta siitä, kuinka EU kehittyi kriisien kautta. Artikkelissa argumentoidaan, että EU:n toimintaa koronapandemiassa voi luonnehtia menestykseksi: Unioni näytti terveystieteissä voimansa teknokraattisena yhteisönä, jonka yhtenäisyys ja vahvuus näkyy käytännönläheisyydessä ja monitahoisessa keskusteluyhteydessä. Kuvaamme artikkelissa, kuinka työskentelytapoja pystyttiin muuttamaan ja laatimaan uusia toimintatapoja lennosta, joustettiin ja toimintaa johdettiin, vaikka toimivaltaperiaatteet eivät tätä olisikaan sallineet. EU toimi myös alustana jäsenvaltioiden väliselle tietojen vaihdolle. Lisäksi kriisi tasa-arvoisti jäsenmaita: pieniä ja suuria, rikkaita ja köyhiä, pohjoista ja etelää, uusia ja vanhoja.

Syklinen eurooppalaistuminen ilmentää sitä, kuinka nyky-EU:ssa erilaiset logiikat voivat toimia jotakuinkin samanaikaisesti ja limittyneesti, samaan suuntaan kurottaen. Jäsenvaltiot voivat matkia toisiaan, toimia yhdessä koordinoitusti ja olla itsekkäitä eivätkä nämä ole toisiaan poissulkevia toiminnan malleja. Institutionaalinen sääntely ja politiikan (kriisi)hetkessä tapahtuva joustava improvisointi täydentävät toisiaan. Tältä osin artikkelimme tukee Wolffin ja Ladin (2020) aiemmin esittämää johtopäätöstä unionin mukautumiskyvystä kriisissä.

Yhdessä erilaiset toiminnan logiikat voivat erinomaisesti toteuttaa eurooppalaisuuden ideaa, monitasohallinnan ja läheisyysperiaatteen perusteita. Koronakriisiin kytkeytyvä johtopäätöksemme on jokseenkin ristiriidassa Jonathan Whiten (2019) yleisemmän EU-hätätilateoritisoinnin kanssa. White (2019) määrittelee *hätätilahallinnan* (*government by emergency*) yleisesti poikkeuksellisina ja välttämättöminä toimina, jotka ovat ristiriidassa vakiintuneiden normien ja sääntöjen kanssa. Se eroaa yksittäisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävästä kriisien hallinnasta siten, että huomio kiinnittyy toimivaltojen sijaan poliittiseen päätöksentekoon ja kykyyn tehdä päätöksiä sekä pyrkimykseen hyödyntää kriisiä erilaisiin tarkoituksiin. Whiten mukaan niin kriisin määrittely kuin kriisivaste on tulosta vahvojen toimijoiden halusta säilyttää ja vahvistaa olemassa olevat valta-asetelmat. Koronakriisistä puhuttaessa White (2021) korostaa vielä erityisesti pyrkimystä pitää yllä vällinneita olosuhteita, ongelmista huolimatta, mutta toteaa hätätilahallinnan menetelmin toteutetun pandemiahallinnan aiheuttaneen myös vahvoja vastareaktioita. Esitämme, että Whiten hätätilahallinta ei välttämättä osu oikeaan koronakriisin kontekstissa. Vaikka eurooppalaisessa politiikan tilassa ylitettiin paikoin perinteisten demokraattisten käytäntöjen rajoja, kukaan ei kuitenkaan ole pystynyt toimimaan desisionistisesti yksinään, jatkuvasti toimivaltuutensa ylittäen. Sen sijaan syklisen eurooppalaisuuden käsite korostaa sitä, kuinka valta hajaantuu ja on jatkuvasti liikkeessä.

Syklisyys kolmine peruslogiikkoineen voi toimia heuristisena analyysivälineenä monissa EU-politiikan konteksteissa – eikä pelkästään kriiseihin liittyvissä. Syklinen eurooppalaistuminen antaa myös välineitä tutkia kriisiajan politiikkoja pelkistämättä kysymyksenasettelua siihen, eteneekö integraatio vai ei, ja keskittyä rakenteellisempaan yhteistyön kulttuurin pitovoimaan kriisissä. Syklisen eurooppalaistumisen kehikko mallintaa sitä, kuinka EU tarjoaa raamit eri suuntiin vieville, yhtäaikaisille prosesseille, joissa EU:n perusolemusta tai tarkoitusta ei kyseenalaisteta. Se ilmentää Wendtin kuvaamaa poliittisen järjestelmän rakennetta, joka ohjaa yksilöidensä toimintaa.

Mitä tutkimus kertoo Suomen eurooppalaisuudesta ja maan toiminnasta osana Euroopan unionia? Haastatteluissamme hallitsevaksi piirteeksi nousi kansallisen kehikon keskeisyys: kyky toimia vahvasti kriisitilanteissa nimenomaan perinteisenä kansallisvaltio-Suomena. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä pandemian hallinnan kannalta olennaiseen yhteistoiminnalliseen terveyssektoriin Suomi on jäsenyyden alusta alkaen osoittanut varauksellisuutta. Suomi on siis korostanut oman hyvinvointivaltiomallinsa turvaamista integraation olosuhteissa. Suomalainen toimintakehikko kuitenkin laajeni kuuntelemaan myös eurooppalaisia käytäntöjä kriisin myötä.

### 5.3 Artikkel 3: Continuity over change, institutions over innovations, organized over organic: the scales and phases of Nordic resilience

*Resilienssi*-termin käyttö on yleistynyt voimakkaasti viime vuosikymmeninä erilaisien kriisien myötä. Eri tieteenalojen kuten ekologian ja psykologian piirissä kehittyneitä resilienssi-käsitettä käytetäänkin yhä moninaisemmissa yhteydessä kuvaamaan sitä, kuinka yksilöt, yhteisöt, organisaatiot, valtiot tai kansainväliset järjestöt vastaavat kriiseihin ja toipuvat niistä. Pohjoismaisessa turvallisuustutkimuksessa resilienssi usein yhdistyy yhteiskunnallisen turvallisuuden käsitteeseen, missä korostuvat demokratian, hyvän hallinnon ja avoimuuden arvot (mm. Larsson ja Rhinard, 2020, 5).

Yhdistäen aikaisempaa tutkimusta ja Pohjoismaissa vuosina 2021–2022 kerättyä ainutlaatuista haastatteluainestoa tutkimus rakensi pohjoismaisen resilienssimallin. Aineistoa on kaikista pohjoismaista, myös itsehallintoalueilta kahden eri kriisin aikana, koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan. Yhtä kattavaa empiiristä aineistoa ei ole näiden kriisien ajalta tiedettävästi pohjoismaista kerätty, mikä tekee tutkimuksesta ainutlaatuisen.

Tutkimuksessa tarkastellaan pohjoismaista turvallisuushallintaa resilienssi-käsitteen kautta. Eri tavat jäsentää ja hahmottaa resilienssiä tarjoavat välineitä, joiden avulla voidaan saada esiin pohjoismaisten kriisinhallintakulttuurien samankaltaisuuksia ja eroja. Resilienssiä voidaan tarkastella ensinnäkin kolmivaiheisena jatkumona, jonka vaiheina ovat aika ennen kriisiä, toiminta kriisin aikana ja kriisin jälkeinen palautuminen. Toisekseen, resilienssi voidaan ymmärtää eri tasojen vuorovaikutuksellisenä, dynaamisena ja emergenttinä ilmiönä (Chandler ja Coaffee 2017). Tässä merkityksessä resilienssi on aina enemmän kuin osiensa summa ja se ilmenee aina kontekstuaalisesti: se ei siis staattisesti tai yleisesti ole olemassa, vaan kaikki riippuu tilanteesta. Kolmanneksi resilienssiä voidaan tutkia erilaisten empiirisesti muotoutuneiden typologioiden kautta. Näitä resilienssin typologisoiteja ovat aikaisemmin tehneet Bourbeau (2013) maahanmuuttokeskustelun yhteydessä sekä Berling ja Petersen (2020) pohjoismaisten turvallisuuspolitiikkojen osalta.

Bourbeau pyrkii tarjoamaan käsitteellisen viitekehysten, jonka sisällä voidaan tarkastella sekä muutosta että jatkuvuutta. Hänen typologiansa kategoriat ovat *säilyttävä*, *marginalisoiva* ja *uudistava* (*maintenance*, *marginalisation*, *renewal*, *MMR*). Kategorioita erottaa se, kuinka radikaaleja muutoksia vallitsevaan politiikkaan tai yhteiskunnallisiin olosuhteisiin vaaditaan sisäisen tai ulkoisen kriisin myötä säilyttävän ollessa lähimpänä voimassa olevia olosuhteita ja uudistavan vaativan pisimmälle meneviä muutoksia. Berling ja Petersen (2020) puolestaan käyttävät niin ikään kolmea kategoriaa omassa pohjoismaista resilienssiä koskevassa typologisoinnissaan. Kategorioita ovat *robusti*, *refleksiivinen* ja *organisoitu* (*robust*, *reflexive*, *organised*, *RRO*), missä robusti viittaa välittömään selviytymiskykyyn, refleksiivi-

nen ymmärrykseen, että uhkiin vastaaminen voi tuottaa uusia uhkia, kun taas organisaation resilienssi hahmottuu kykyä pragmaattisesti vastata erilaisiin uhkiin.

Tutkimuksessa testattiin näitä kaikkia lähestymistapoja ja muodostettiin analyysin pohjalta kokonaiskuva pohjoismaisesta resilienssistä. Tutkimus rakentaa kokonais kuvan Pohjoismaille ominaisiksi koetuista resilienssielementeistä. Se ei pyri arvioimaan pohjoismaisten toimijoiden kykyä kohdata tiettyjä vaaroja aika- tai paikakasidonnaisesti. Toisin sanoen tutkimuksessa ei pyritty arvioimaan sitä, onko resilienssiä todellisuudessa ollut jossain tilanteessa, vaan kyse on turvallisuushallintaan liittyvistä käsityksistä.



**Kuvio 5.** Pohjoismainen resilienssi jatkumona ja monitasoisena prosessina. Lihavoituina on korostettu elementit, jotka tässä tutkimuksessa painottuivat verrattuna muuhun aikaisempaan tutkimusaineistoon pohjoismaisesta resilienssistä (lähde: artikkeli 3).

*Pohjoismaisessa kriisinhallintakulttuurissa korostuu kriiseihin varautuminen ja ennaltaehkäisy.* Tällä on juurensa sotien jälkeisessä ajassa, ja se kytkeytyy osaksi kylmän sodan aikana kehittyneitä kokonaisuunpuolustuskulttuuria (mm. Wither 2020), mutta sitä selittävät osin myös luonnonkatastrofit, erityisesti Norjassa, Islannissa ja itsehallintoalueilla. Varautuspainotus ei ole itsestäänselvyys, sillä kriisien ennaltaehkäisy ja torjunta jäävät resilienssikirjallisuudessa reaktiivisempia vaiheita huomattavasti vähemmälle tarkastelulle – ja syystäkin, sillä jo etymologisestikin resilienssi viittaa tilanteeseen, jossa uhka tai riski jo realisoitunut, ainakin osittain. Kun resilienssiä kuitenkin käytetään turvallisuushallinnan terminä ja käsitteenä (vrt. ekologia tai psykologia), sen merkitys kuitenkin laajenee.

Eri tasojen osalta *pohjoismaisessa kriisinhallinnassa korostuu vahvasti kansainvälinen taso.* Kriisinhallinnan eri vaiheissa kansainvälisellä yhteistyöllä ja liit-

toumilla katsotaan olevan vahva rooli kaikkialla Pohjoismaissa. Tämän tekee ymmärrettäväksi Pohjoismaiden suhteellisen pieni koko, riippuvuudet kansainvälisestä kaupasta ja haavoittuvaisuus maailmanpolitiikassa tapahtuville muutoksille. Kriiseihin varautuminen, niihin vastaaminen ja niistä toipuminen rakentuvat Pohjoismaissa kansainväliselle yhteistyölle, missä on useampia eri tasoja, mm. kahdenväliset sopimukset naapurimaiden ja Yhdysvaltojen kanssa, pohjoismainen viitekehys, EU ja Nato. Nämä erilaiset toiminnan viitekehukset saattavat tuottaa ongelmia resilienssi-terminologian kanssa Pohjoismaissa mutta myös laajemmin, sillä käsitteellistä yhteisymmärrystä resilienssistä ei ole muodostunut.

Resilienssitytologioiden osalta oleelliseksi huomioksi muodostui, että *pohjoismaisessa turvallisuus- ja kriisinhallinta-ajattelussa korostuu olemassaolevien valtiollisten rakenteiden hienosäätö*. Keskiössä on kysymys siitä, kuinka valtiokeskeistä kriisinhallintatoimintaa voidaan kehittää vastaamaan paremmin erityyppisiin ja nouseviin uhkiin. Aikaisemmin kehitellyt tytologiat eivät tarjonneet optimaalisia edellytyksiä pohjoismaisten erojen piirtämiseen esiin, sillä useimmin haastatteluissa painottuivat organisatoriset (*organised*) ja vallitsevien olosuhteiden tai järjestyksen säilyttämiseen (*maintenance, marginality*) keskittyvät näkökohdat. Kuitenkin MMR- ja RRO-tytologiat antoivat tarpeeksi valmiita elementtejä, ettei kokonaan uudentyypiselle kategorisoinnille ollut tarvetta. Haastatteluaineisto olisi karkeasti katsottuna lokeroitavissa yhdenlaiseen OR-kategoriaan (*organisational-marginality*). Tässä painottuu Berling ja Petersenin organisatorinen ja pragmaattinen resilienssi, joka vaatii Bourbeaun marginality-kategorisoinnin mukaisesti inkrementaalisia, pienimuotoisia muutoksia olemassa olevan järjestyksen ja kriisinhallintamallin puitteissa. Tähän tulokseen saattoi vaikuttaa haastateltavien samantyyppinen positio: he siis edustivat enimmäkseen pohjoismaista valtionhallintoa, joka tuskin keskimäärin pyrki kumoamaan vallitsevaa järjestystä (*renewal*) tai pitämään hallintoa varsinaisia uhkia merkittävämpänä ongelmana (*reflexive*).

Kokonaisuudessaan tämä tutkimus vahvistaa aikaisemman huomion pitkälle menneistä samankaltaisuuksista pohjoismaisissa kriisinhallintakulttuureissa (Wigell ym. 2022; Pursiainen 2018). Yhtäläisyydet ovat sen verran vahvat, että voidaan puhua pohjoismaisesta resilienssikäsityksestä. Se korostaa vahvasti valtionhallinnon instituutioiden roolia turvallisuuden tuottamisessa. Pohjoismainen resilienssi on ylhäältä alas tuotettua, mutta se edellyttää alhaalta ylös suuntautuvaa legitimitettä (Hyvönen ja Juntunen 2020). Tunnistetut resilienssiä oletettavasti vahvistavat tekijät ilmenevät enimmäkseen kansallisella ja kansainvälisellä (makro)tasolla korostaen valtiokeskeisyyttä ja valtion velvollisuuksia resilienssin tuottamisessa. Pohjoismainen resilienssi ei ulkoista turvallisuuden tuottamista yksilöille eikä se tarkoita radikaalia turvattomuutta, mistä kriittiset turvallisuustutkijat varoittavat.

Eliittihaastatteluaineistossa ei juurikaan painoteta mikrotason, kuten yksilöiden, roolia resilienssin tuottamisessa. Vastuu turvallisuuden tuottamisesta on perinteiseen tapaan yhä hallinnon instituutioilla eikä yksilöille. Tutkimuksessa konstruoitu poh-



joismainen resilienssi siis ei kykene varsinaisesti tarjoamaan vaihtoehtoa perinteiselle turvallisuusajattelulle, koska alhaalta ylöspäin suuntautuvaa, ketteryyteen, innovaatioihin ja orgaaniseen muutokseen perustuvaa ajattelua on niukasti. Poikkeuksiakin kuitenkin on. Eristyksissä olevilla ja luonnonkatastrofeille alttiissa yhteisöissä, kuten Islannissa ja Färsearilla, on omat paikalliset järjestelmänsä kriisien varalle. Mikäli omaksutaan ajatus resilienssistä eri tasojen vuorovaikutuksessa syntyvänä tilannekohtaisena kykyä torjua kriisejä, toimia kriisien aikana ja uudistua niiden myötä, huomiota tulisi kiinnittää vahvemmin paikallisyhteisöihin ja yksilöihin, ja tässä suhteessa esimerkiksi keskushallinnoilla voisi olla opittavaa itsehallintoalueilta. Islannin monitasoinen kriisinhallintamalli on tässä suhteessa kiinnostava, sillä siinä yhdistyy luontevasti ja pitkälti olosuhteiden pakosta yksittäisten henkilöiden osaaminen, paikallisuus, kansallisuus ja kansainvälisyys.

#### 5.4 Artikkelit 4: Maailman terveysjärjestön legitimitetti ja legitimitetikriisit COVID-19-pandemian valossa

Artikkeli luo aikaisemman kirjallisuuden perusteella kokonaiskuvan Maailman terveysjärjestön (WHO) legitimitetistä ja legitimitetikriiseistä. Siinä arvioidaan määrälliseen ja laadulliseen tutkimukseen pohjaten WHO:n legitimitettiin vaikuttavia tekijöitä, identifioidaan WHO:n merkittävimmät legitimitetikriisit sekä tarkastellaan näiden legitimitetikriisien yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Kokonaiskuvan muodostaminen juuri WHO:n legitimitetistä on tarpeen, sillä ilmiöön liittyvä teoreettinen keskustelu on pirstaloitunut ja ohikeskustelemisen riski lisääntyy, kun järjestöön liittyvä tutkimus kasvaa pandemian jäljiltä nopeasti. WHO:hon liittyvää tutkimusta tarvitaan myös siksi, että vuosiin 2020–2023 sijoittunut pandemiakriisi haastoi WHO:n ohella laajemmin koko Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja sen alajärjestöiden varaan toisen maailmansodan jälkeen rakentuvan globaalihallinnan.

WHO on YK-perheen keskeisin terveyssektorin toimija. Se oli yksi ensimmäisistä erityisjärjestöistä perustamisensa aikaan vuonna 1948. Se on perinteinen, 194:n jäsenen hallitustenvälinen järjestö, jolla on sopimuksiin perustuva tehtävä ja muihin järjestöihin verrattuna kapea mutta joustava mandaatti (Sommerer ym. 2022, 48). Järjestön päämääränä on perussäännön mukaan ”mahdollisimman hyvän terveydentilan luominen kaikille kansoille”. Terveys määritellään perussäännössä ”täydellisen ruumiillisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin” tilaksi, ei siis ”ainoastaan taudin tai raihnaisuuden” puuttumiseksi (Finlex 1948). Tautien esiintymisen vähenemisen ja jopa hävittämisen myötä järjestöä pidettiin pitkään YK:n tehokkaimpana alajärjestönä (Chorev 2013).

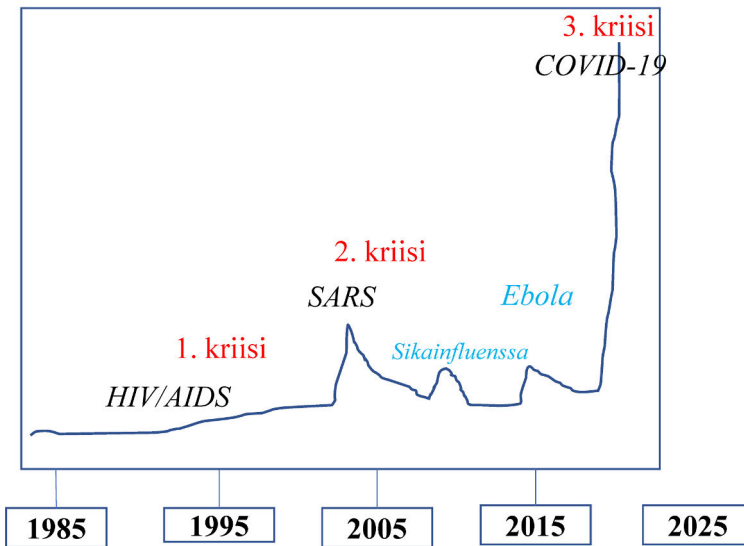
Pandemioiden valvonta- ja reagoitijärjestelmän sääntelemisen keskeinen kansainvälisoikeudellinen instrumentti on kaikkia WHO:n jäsenmaita sitova Maailman terveysjärjestön (IHR), joka määrittelee, kuinka maiden tulisi toimia kansainväli-

sesti huolestuttavien tautien puhkeamisen yhteydessä. Pandemiassa WHO:n työkaluina ovat tuki jäsenmaille, kansainvälisen järjestelmän reagointivalmiuden kehittäminen ja tiedonjako. WHO:n tehtävänä on toimia maailmanlaajuisen pandemiakoordinaation keskipisteenä ja tukea asiantuntemuksellaan jäsenmaita niiden omissa toimissa. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että WHO on ollut johtava maailmanlaajuinen viranomais koronapandemian koordinaatiossa ja tarjonnut tietoa sekä neuvoja jäsenmailleen.

Kaiken kaikkiaan WHO on globaaliterveydessä pikemminkin asiantuntijakoordinaattori kuin itsenäinen ja vahva poliittinen toimija. WHO:n valta perustuu pehmeisiin keinoihin, sillä järjestö ei voi toimia valtioiden rajojen sisällä ilman niiden suostumusta tai rankaista jäsenmaita sopimusten rikkomisesta. WHO:ta voidaan rajoitetun toimivaltansa ja puutteellisten materiaalien resurssiensa puolesta perustellusti pitää heikkona, mutta asetelma ei ole hierarkkinen (Zürn 2022). Legitimiteetikäsite on avain lähestyttäessä niin WHO:n toiminnan kuin toimijuudenkin oikeutusta ja hyväksyttävyyttä myös siksi, että WHO:lla ei ole pakottavaa, materiaalista valtaa suhteessa kansallisvaltioihin.

Kansallisvaltiot ovat vastuussa kansalaistensa terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Ne ovat vastuussa myös pandemia-aikaisesta tiedonkulusta ja toimenpiteistä. On väitetty, että maailmanlaajuisen ylikansallisen terveysauktoriteetin puute on ollut tärkeä rakenteellinen syy pirstoutuneelle, kaoottiselle ja tehottomalle koronapandemiavasteelle (Fraundorfer ja Winn 2021). Reaktioita koronakriisiin on kuvattu paitsi "valtiokeskeisiksi", myös "koordinoitumattomiksi ja kaoottisiksi" (Huang 2021). Tämä ei ole yllättävää, sillä jo koronaa edeltäneiden globaalien terveyskriisien myötä on käynyt selväksi, että tosipaikan tullen yhteistyö on usein vaikeaa. Syitä on useita: epidemioita peitellään taloudellisten ja imagopoliittisten tekijöiden takia, syitä tartuntatautien leviämisestä pyritään vierittämään oman yhteisön ulkopuolelle ja taudit usein sekoittuvat poliittisten järjestelmien sisäisiin kamppailuihin (Aaltola 2012). Ongelmat heijastuvat paitsi valtioiden välisiin suhteisiin, myös valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen keskinäisiin suhteisiin (Garrett 1996, 74).

SARS-CoV-2-viruksen aiheuttama, maaliskuussa 2020 todettu koronaviruspandemia oli ensimmäinen todellinen stressitesti kansainväliselle, Maailman terveysjärjestön (WHO) koordinoimalle terveyshallinnalle. Koronapandemiassa sosiaalisen median aikakaudella WHO:n legitimiteetikriisi näyttäytyy syvimmältä, mutta tätä selittää myös pandemian ennennäkemätön mittakaava sekä legitimiteetikriisin mediaosumiin perustuva mittaustapa. Kulkuauti teki WHO:n toiminnan erityisen näkyväksi ja saattoi valokeilaan sekä järjestön auktoriteetin että tähän läheisesti sidoksissa olevan legitimiteetin.



**Kuvio 6.** WHO:n kolme legitimeettikriisiä mediaosumien mukaan. Lähde: artikkeli 4, muokaus kuvioista Sommerer ym. (2022, 61).

WHO:n legitimeettikriisit nivoutuvat yleisemminkin tartuntatautiepidemioihin. Tällöin WHO toimenpiteineen ja suosituksineen nousee medianäkyvyyden myötä kritiikin kohteeksi ja se kytketään osaksi kansallisia poliittisia kamppailuja. Tutkimuskirjallisuuden pohjalta on identifioitavissa ainakin kuudenlaisia tekijöitä, joilla on ollut WHO:n hyväksyttävyyden näkökulmasta merkitystä:

- 1) Yhteinen nimittäjä legitimeettikriiseille on laajaa kansainvälistä mediahuomiota saavuttaneet tautiepidemiat, joiden kautta myös WHO nousee otsikoihin. Merkitystä on sillä, *kuinka* eliitti WHO:sta keskustele. Eliitin kritiikki WHO:ta kohtaan lisää skeptistä asennoitumista järjestöön.
- 2) Legitimeettikriiseihin on selvästi liittynyt tautiepidemioiden hoidon henkilöityminen WHO:n pääjohtajiin.
- 3) Osana legitimeettikriisejä WHO:ta syytetään proseduraalisen legitimeettin puutteesta, kuten rahankäyttöön liittyvistä epäselvyyksistä. Proseduraaliset tekijät eivät kuitenkaan yksinään vaikuta aiheuttavan legitimeettikriisiä, vaan huonoon hallintoon liittyvät argumentit vahvistavat jo muista syistä kytevää kriisiä.
- 4) Legitimeettikriiseihin liittyy WHO:n syyttäminen puolueellisuudesta joltain toimijaa, maaryhmää tai toimialaa kohtaan; koronapandemiassa Kiinan ja lääkeyhtiöiden katsottiin hyötynneen tästä puolueellisuudesta.

- 5) Maailmanpolitiikan vahvimman toimijan, Yhdysvaltojen, kielteinen suhtautuminen WHO:hon vaikuttaa vahvasti WHO:hon ja sen toimintaedellytyksiin.
- 6) Legitimiteettikriisien syntymiseen vaikuttavat suurvaltojen väliset suhteet: WHO:n toimijuuden vahvuuteen vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän keskeisten toimijoiden politiikka sekä kyky tehdä yhteistyötä. Kiinan ja Yhdysvaltojen yhteistyö ei toiminut COVID-19-kriisissä, toisin kuin aikaisemmissa epidemioissa, minkä vuoksi järjestön potentiaalia ei täysimääräisesti hyödynnetty.

Empiirisen tutkimuksen kohteena on ollut erityisesti järjestön tehokkuus legitimizeerata tuottavana tekijänä. Kantaa on pyritty ottamaan myös maailmanjärjestön mahdolliseen demokratiavajeeseen ja vaikutusvaltaisten toimijoiden liialliseen vaikutusvaltiaan (*input legitimacy*), mutta tästä on niukasti empiiristä näyttöä. WHO:n legitimaatiostrategiana on vetoaminen asiantuntijayleisöihin ja eliitteihin, joiden positiivinen mielikuva järjestöstä (kuten sen tehokkuudesta, asiantuntijuudesta ja korvaamattomuudesta) näyttää kanavoituvan kansalaisten myönteisiksi järjestöön kohdistuviksi legitimizeerituskomuksiksi. Legitimaatiostrategiana vetoaminen politiikan tuloksiin (*output legitimacy*) on looginen huomioiden WHO:n mandaatti ja rooli perinteisenä hallitustenvälisenä järjestönä. Asiantuntijuus, annetussa tehtävässä pysyminen ja tietoisuus siitä, että pandemioita nähdään myös jatkossa, selittänevät sitä, miksi erityisesti eliittien keskuudessa WHO koetaan legitimeiksi toimijaksi (Lien ja Kortsch 2020). Läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen liittyvä ulottuvuus *throughput legitimacy* ei vaikuta yksinään aiheuttavan legitimizeerituskriisiä, mutta kärjistää jo muista syistä syntyneitä legitimizeerituskriisioita.

Millaisia vaikutuksia WHO:n legitimizeerituskriiseillä sitten on ollut järjestön toimintaan ja hallintakykyyn? Tuoreimmassa kansainvälisten järjestöjen legitimizeerituskriisistä tarkastelleessa laajassa tutkimuksessa (Sommerer ym. 2022) ei saatu tukea siihen, että legitimizeerituskriisit varsinaisesti estäisivät organisaatioiden kykyä hallita. Toisaalta tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty osoittamaan, että legitimeisyys auttaisi kansainvälisiä organisaatioita hallinnassa. Legitimizeerituskriisi tai sen puute ei siis pystyisi selittämään kriisien vaikutusta järjestön hallintakykyyn.

Tutkimuskirjallisuudessa on viimeiset kaksi vuosikymmentä laajasti analysoitu, miten monenkeskiset instituutiot eivät ole kaikilta osin pysyneet osin globalisaation vaatimusten perässä ja, tähän liittyen, kuinka maailmanjärjestyksen moninapaistuminen tiivistää monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän sisäistä kilpailua arvoista, normeista ja resursseista. Globaalihallinnan keskeisinä haastajina ovat olleet populistiset, nationalistiset ja länsivaltojen dominanssia kritisoivat liikkeet jo yli vuosikymmenen ennen pandemian alkamista (Zürn 2022). Vaatimukset YK-järjestelmän uudistamisesta sekä sen yli 70 vuotta sitten muodostuneiden valtarakenteiden purkamisesta ovat viime vuosikymmeninä myös muuten vahvistuneet, kun järjestel-

mään eri sektoreilla kohdistuneet odotukset, ympäristöhallinnasta alkaen, eivät olekaan toteutuneet. Legitimiteetti on YK:n toiminnan kannalta keskeisimpiä käsitteitä, joiden avulla voidaan empiirisesti tarkastella järjestön auktoriteetin hyväksymistä tai sen vastustamista (Kronlund 2022, 65).

Gloaalihallinnassa on niin yleisiä kuin erityisiä, politiikkasektorikohtaisia ongelmia, mutta myös vahvuuksia. Vaikka globaalihallinnan yleiset ongelmat, kuten suurvaltakilpailu, heijastuvat kaikkeen yhteistyöhön, yleistaso ei kykene yksin selittämään maailmanpolitiikan kentän kaikkia nyansseja. Siksi politiikkasektoreita ja niiden toimijoita on tarkasteltavana myös erikseen. Sektorikohtaisesti tarkasteltuna terveyshallinta on monin tavoin globaalihallinnan *sui generis*. Globaalin terveyshallinnan erityispiirteinä ovat rakenteellinen pirstaloituminen (sen sijaan että terveyshallinta olisi keskittynyt hierarkkisesti yhden vahvan toimijan ympärille), toiminnan tuloksellisuus (sen sijaan että toimintaa ei olisi tai se olisi jäädytettynä), verrattain vahva kyky uudistua innovatiivisesti ja laaja toimijoiden joukko, erityisesti yksityissektorin vahva panos. Globaali terveysyhteistyö onkin toiminut verrattain hyvin suhteessa muihin sektoreihin, mistä osoituksena on esimerkiksi onnistumisia äitiyskuoleisuuksien vähentämisessä (IEP ja IPI 2022). WHO:n legitimiteettiä vahvistavia tekijöitä ovat asiantuntijoiden ja kansallisten eliittien tuki järjestölle. Nämä ryhmät ovat myös WHO:n keskeinen yleisö.

Jatkossa olisi syytä kiinnittää huomiota legitimiteettikriisien operatioinallistamiseen empiirisessä tutkimuksessa, jotta terveyskriisit onnistuttaisiin nyansoidummin erottaa legitimiteettikriiseistä. Lisäksi olisi syytä tutkia vahvemmin kansainvälisten järjestöjen ja globaalihallinnan onnistumisia. Globaalin ja kansallisen terveyshallinnan instituutioiden legitimiteettiä on syytä tutkia jatkuvasti, myös yhdessä, sillä yleisö ja sen legitimiteettikäsitteet muuttuvat ja eri hallinnon tasot vaikuttavat toisiinsa.

## 5.5 Tutkimuksen rajoitteet

Laadullisen tutkimuksen rajoitteita voidaan tarkastella ontologian, epistemologian ja metodologian näkökulmasta. Tutkimuksen yleisinä laadun määrittäjinä voidaan pitää tutkimuksen luotettavuutta, tieteellistä pätevyyttä (validiteettia), yleistettävyyttä ja siirrettävyyttä. Laadunvarmistukseen ja tulosten validointiin on olemassa erilaisia strategioita ja tekniikoita.

Tämän tutkimuksen keskeisimmät rajoitteet liittyvät epistemologisiin ja metodologisiin näkökohtiin. Laadun määrittäjistä keskeisin tutkimuksen ongelma liittyy tulosten yleistettävyyteen ja siirrettävyyteen. Aloittakaamme kuitenkin ontologisista rajoitteista.

Positivistit, jälkipositivistit ja realistit voivat haastaa työn pohjana olevan konstruktivistisen lähtökohdan yleisesti relativistisena ja kyseenalaistaa, heijastaako työ

objektiivisesti ”todellisuutta sellaisena kuin se on” vain heijastaako työ pikemminkin kirjoittajan tulkintaa. Konstruktivistisen ontologian pohjalta tässä tutkimuksessa on kuitenkin hylätty ajatus, että todellisuus olisi objektiivisesti määriteltävissä. Epistemologisesti konstruktivistisen paradigman hyväksyminen ei edellytä tutkijan asettamista sivuun tutkimuksen tuloksista. Sen sijaan laadun katsotaan määrittävän menetelmiin liittyvän avoimuuden ja omaan työhön kohdistuvan refleksiivisyyden kautta.

Yleistettävyyteen liittyvänä huomiona todettakoon, että työn tuloksista ei voi tehdä eurooppalaista tasoa laajempia hallintaan liittyviä päätelmiä artikkelia 4 lukuun ottamatta. Sen osalta päätelmät ovat laajemmin yleistettävissä, sillä tutkimusaineistokorpus on maantieteellisesti kattavampaa ja mukana on tutkimusta mm. Yhdysvalloista ja Kiinasta.

Siirrettävyyteen liittyy epistemologisena rajoitteena se, että koronakriisi on itsessään ollut poikkeuksellinen modernin ajan kriisi, mikä tekee pandemian vertailun mihin muuhun tahansa kriisiin vaikeaksi. Lisäksi ajallisesti tämä tutkimuksen empiirinen aineisto keskittyy pandemian ensimmäiseen kauteen vuoteen eikä koko kriisin elinkaareen. Edellinen vastaava terveyskriisi koettiin yli sata vuotta aikaisemmin influenssaepidemian levitessä ja pahetessa ensimmäisen maailmansodan myötä. Tällanne oli hyvin toisenlainen: itse taudinaiheuttaja oli eri, globaalit kulkuyhteydet hitaita ja Euroopassa tauti levisi maailmansodan pakoon puskemissa ja nälkiinnyttämissä ihmisjoukoissa. Uusia pandemioita voi kuitenkin olla tulossa, pitäväthän globaalit riskiarviot uusia pandemioita vain ajan kysymyksenä. Siten tämä tutkimus voi jatkossa tarjota pandemianhallinnalle yhden tarkastelupisteen. Näin ollen kyseessä on koronakriisin tapaustutkimus, jonka yleistettävyyys on luonteeltaan rajoitettu.

Lisäksi rajoitteena ovat aineistot, joihin liittyi erilaisia vinoumia. Artikkelisiin 2 haastatellut henkilöt valikoituivat haastatteluihin koronahallintaan liittyvien tehtäviensä kautta. Tätä kautta muodostunut yleiskuva koronahallinnasta lienee suhteellisen myönteinen, kun henkilöt itse arvioivat omaa ja tätä kautta organisaatioidensa suoriutumista itselleen edullisessa valossa. Verrokkiryhmää tai kriittisen etäisyyden päässä koronahallintaa seurannutta ”varjoryhmää” ei haastateltu. Tutkimuksen myötä jäinkin pohtimaan tarvetta hyödyntää metodologisia välineitä tämäntyyppisen joukon näkemysten koostamiseksi ja vertaamiseksi siihen ryhmään, joka varsinaisesti hallinnasta on vastuussa. Artikkelisiin 3 sisältyvää pohjoismaista aineistoa ei voida pitää edustavana otoksena, sillä esimerkiksi Grönlannista haastateltavia ei löydetty tarpeeksi. Molemmissa artikkeleissa haastatteluaineisto ei kuitenkaan muodostanut ainoaa pohjaa analyysille, vaan tutkimukset nojautuivat vahvasti myös aikaisempaan tutkimukseen ja muuhun aineistoon, joita vastaan haastatteluja tarkasteltiin kriittisesti. Lisäksi molempia haastatteluaineistoja keräsi ja analysoi alkuvaiheessa useamman henkilön ryhmä ja tutkimusten runko muodostui keskusteluprosessin tuloksena, mikä vähentää riskiä yksilölliselle subjektiivisuudelle, vaikka ei sitä täysin poistakaan. Molempien artikkeleiden aineiston koodauksen teki kirjoittaja

itse: artikkelin 2 tapauksessa aineisto järjestettiin temaattisesti, kun taas artikkelin 3 tapauksessa aineisto järjestettiin resilienssitypologioiden pohjalta.

Validiteetin näkökulmasta haastattelut ovat myös oleellisia hahmottaaksemme, millaisten toimintalogiikkojen varassa hallinto toimi kriisissä. Vaikka muitakin mahdollisia lähestymistapoja varmasti olisi ollut, menetelmänä haastattelut mittaavat hyvin sitä tutkittavan ilmiön ominaisuutta, mitä on tarkoituskin mitata.

Tutkimuskirjallisuudessa on myös arvioitu kriittisesti tutkimuksen luotettavuuteen, tieteelliseen pätevyyteen yleistettävyyteen ja siirrettävyyteen liittyvien kriteerien soveltuvuutta konstruktivistiseen lähestymistapaan (Guba ja Lincoln 1994). On ehdotettu, että näiden kriteerien sijaan konstruktivistisesti orientoituneessa tutkimuksessa validiteetti korvattaisiin postmodernilla validiteetin muodolla, jossa kiinnitetään enemmänkin huomiota tutkijan itserefleksiivisyyteen ja avoimuuteen oman position suhteen (Richardson 1994). Lisäksi on esitetty, että tutkimuksen laadunvarmistajana toimii tiedeyhteisö itse, tiedeyhteisö itse on siis laadun tuomari. Tässä yhteydessä onkin huomioitava, että tutkimus on useastakin näkökulmasta tiedeyhteisön yhteisöllinen ponnistus. Kaikki artikkelit ovat syntyneet eri tavoin työryhmätyöskentelyn tuloksena, ja tämä yhteisöllinen lähestymistapa on vähentänyt subjektiivisuuden riskiä, vaikka ei kaikilta osin sitä poistanut. Tutkimuksen empiiristä muotoutumista leimaakin sen sosiaalinen rakentuminen. Jokaisessa tutkimuksen artikkelissa on ollut jossain vaiheessa tutkimusprosessia mukana tutkimusryhmä. Siten, vaikka kahdessa artikkelissa (3, 4) olen lopullisessa artikkelissa yksin kirjoittajana, näitä artikkeleita on edeltänyt laaja vuorovaikutuksellinen pohdinta tutkimusten käsitteellisistä ja teoreettisista lähtökodista ja tulkintakehikoista. Kaksi artikkeleista (1,2) on laadittu alusta loppuun osana ryhmää, ja niissä myös muilla kirjoittajilla on ollut oleellinen rooli tulosten merkitysten pohdinnassa. Lisäksi neljällä tutkimukseen kuuluvalla artikkelilla on ollut yhteensä yhdeksän vertaisarvioitsijaa.

# 6 Johtopäätökset

Tässä jaksossa tuodaan kootusti vielä esiin tutkimuksen johtopäätökset tutkimuskysymyksittäin (K1, K2, K3). Tämän jälkeen tutkimuksen kontribuutio esitellään keskeisten käsitteiden näkökulmasta. Lopuksi tuloksia pyritään arvioimaan myös itsekritiikistä.

## 6.1 Tutkimuksen johtopäätökset tutkimuskysymyksittäin

**K1: Kuka globaalin mittakaavan koronakriisissä toimi ja mille yleisölle?**

Suomen tapaus osoittaa selvästi, että kriisi korosti kansallisvaltioiden territoriaalista suvereniteettia, mutta päätöksentekijät eivät kuitenkaan toimineet yksin. Koronakriisin toimintakenttä oli laaja ja toimijuus oli jaettu hallinnon ja hallinnan eri tasoilla. Kansainväliset säännöt, sopimukset ja instituutiot ohjasivat maiden käyttäytymistä ja korostivat osaltaan kansallisvaltiokeskeistä toimijuutta. Yhteistyötä ei hylätty vaan hallinnot pyrkivät kansainväliseen yhteistoimintaan mahdollisuuksiensa ja toimivaltansa puitteissa.

Koronakriisi korosti schmittiläisittäin suvereniteettia, toimeenpanovaltaa ja territoriaalista hallintoa, erityisesti kriisin alkuaikoina (artikkelit 1, 2, 3). Koronakriisinhallinta korosti kansallisen keskushallinnon (hallitus, virkakoneisto) roolia ja vastuuta (artikkelit 1, 3). Tämä näkyi selvästi rajatoimenpiteissä, joilla rajoitettiin pohjoismaista vapaata liikkuvuutta ensi kertaa sitten 1950-luvun ja rajamuodollisuudet vaikeuttivat tuhansien ihmisten arkea (artikkelit 1, 3). Suojelun kohteena ja toimenpiteiden yleisönä olivat ensisijaisesti kansalaiset (artikkelit 1–4). Irlannin esimerkki kuitenkin osoittaa, ettei koronahallinnan yleisö rajoittunut oman maan kansalaisiin kaikkialla (artikkeli 1).

Kansallinen politiikka toimenpiteineen rakentui vuorovaikutuksessa eri hallinnon tasojen kanssa, ja kansainvälinen yhteistyöorientoitunut ulottuvuus oli toiminnassa jatkuvasti vahvasti läsnä (artikkelit 2, 3). Kansainväliset säännöt, sopimukset ja instituutiot ohjasivat maiden käyttäytymistä ja korostivat osaltaan kansallisvaltiokeskeistä toimijuutta (artikkelit 1–4).



Vaikka eurooppalainen yhteistoiminta haki muotoaan koronakriisin alussa, teknokraattisesta yhteistyöstä ja -toiminnasta ei luovuttu ja kriisi vahvasti Euroopan unionia institutionaalisesti. Terveyskriisien yhteiseen hallintaan liittyvistä puutteistaan huolimatta EU sääntöineen, instituutioineen ja toimintatapoineen oli toiminnan reunaehtojen määrittäjä, ja yhteisesti sovitut rakenteet määrittivät kansallisen itsekyyden rajoja (artikkelit 2, 1, 3). Kilpailullisista ja jopa vihamielisistä elementeistä huolimatta yhteisesti sovitut rakenteet siis määrittivät kansallista toimintaa (artikkelit 2, 1).

EU-toimielimissä valta keskittyi, mutta vain väliaikaisesti, ja *ad hoc* -työskentelytavoista pyrittiin siirtymään normaaliin työjärjestykseen nopeasti (artikkeli 2). Samalla kuitenkin voidaan myös kysyä, ovatko koronakriisissä vahvistuneet koordinaatio ja funktionaaliset ratkaisut itse asiassa välttämättömyys, joka syntyy siitä, ettei perussopimukseen haluta koskea. Kriisissä vahvistunut koordinativisuus voi olla heikkoa vaihtoehtona sille, että EU:n ylikansallista toimivaltaa vahvistettaisiin terveyssektorilla.

## K2: Kuinka rajat ylittävää koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan?

Suomalainen ja laajemmin pohjoismainen esimerkki osoittaa, että kriisihallinta ei vääjäämättä tarkoita autoritaaristen tendenssien vahvistumista. Pohjoismaisessa mallissa luotetaan demokratian instituutioihin ja niiden tuottamaan yhteiskunnalliseen kriisinkestävyYTEEN. Eri tasoilla toimintaa ohjasi teknokraattinen, ongelmanratkaisukeskeinen rationaliteetti. Demokraattisen kriisinhallinnan ongelmaksi muodotui tiedollinen epävarmuus ja ennaltaehkäisevän poliittisen toiminnan puute. Asiantuntijuus näyttäytyy kriisinhallinnan vahvuutena: EU osoitti teknokraattisen kyvykkyytensä, kun nykyunionin toiminnan normatiivinen peruskehikko ei horjunut vaan vahvistui pandemiassa merkittävällä hetkellä ennen turvallisuuspoliittista kriisiä. Vaikka pandemian globaalihallinnassa oli yleisesti merkittäviä puutteita, terveyshallinnan instituutioiden legitimitettiin kannattelee hajautettu valta ja pidättäytyminen asiantuntijamandaatissa.

Demokratia ja teknokraattiset toimintatavat ovat kriisissä yhteensovitettavissa eivätkä ne välttämättä ole toistensa vastakohtia (artikkelit 2, 3). Millään tarkastelussa olleella tasolla koronakriisin hallinnassa ei ole viitteitä teknokraattisesta vallankaappauksesta, josta moni demokratiatutkija on varoitellut kriisien yhteydessä.

Gloaalihallinnan tasolla teknokraattinen rationaliteetti ei yksinomaan murena legitimitettiin vaan jopa päinvastoin. Globaalin terveyshallinnan arvioissa on huomioitava, että yleisesti se toimii muita sektoreita paremmin, toki pandemianhallinta on paljastanut monia oleellisiakin puutteita (artikkeli 4). Terveys voi jopa toimia esimerkkinä globaalihallinnan toimivuudesta. Samalla pandemianhallinta on osoittanut, että yleisesti globaalihallintaa vastustavat trendit ovat vahvoja (artikkelit 1, 4). Ilman voimakasta ja näkyvää poliittisen tason sitoutumista globaalihallintaan toisen maa-

ilmansodan jälkeistä maailmanjärjestystä uudelleentuottava, asiantuntijaosaamiseen luottava koneisto tuskin kykenee ylläpitämään legitimizeettiään (artikkeli 4). Toisaalta, mikäli autoritaariset hallinnot epäonnistuvat omassa suvereniteettia korostavassa hallinnassa, toiveet paremmasta saattavat kääntyä jälleen kansainvälisiin instituutioihin ja organisaatioihin, sillä globaaliongelmät eivät ole vähenemään päin.

Kansallisesti toimeenpanovalta keskittyi vain väliaikaisesti ja EU:ssa pyrkimyksenä oli palata mahdollisimman nopeasti normaaliaikojen toimintatapoihin (artikkeli 2). Kriisinhallinta ei Suomessa vahvistanut autoritaarisia tendenssejä (artikkelit 2, 3, 1), vaikka näin tapahtui muualla. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen perintönä onkin eräänlainen huolehtiminen siitä, ettei demokraattisesta hallinnasta kriisin varjolla tingitty. Kriisijohtajana Marinin suhde perustuslakiin oli sitä kannatteleva eikä sitä kumoava.

*EU myös osoitti teknokraattisen vahvuutensa, kun komissio otti vahvan vetovastuun koronatoimista neuvostoa edeltäen* (artikkeli 2). EU myös tarjosi oleelliset rakenteet, jotta yhteistyöstä ja -toiminnasta pystyttiin keskustelemaan ja toimia koordinoimaan (artikkeli 2). Vaikka asiantuntijavaltaan nojaavilla monitasoisilla hallintaprosesseilla on kehitettävää proseduraalisen legitimizeetin näkökulmasta myös normaaliaikoina, teknokraattiseen yhteistyöhön nojaava koronahallinta ei epäonnistunut. Oikeusvaltio, orientaatio rationaalisuuteen ja eurooppalainen toimintakehikko hillitsivät ylilyöntejä (artikkelit 3, 2, 1).

Suomessa sosiaalidemokraattivetoinen vasemmistohallitus teki vahvoja rajasulkutoimenpiteitä, joiden myötä kansainvälistä liikkuvuutta Suomeen rajoitettiin WHO:n ja EU-komission suosituksista huolimatta (artikkeli 1). Suomi oli kuitenkin pitkään koronan alussa Schengen-alueen tiukin korona-ajan kansainvälistä liikkuvuutta rajoittanut maa. *Rajasulkutoimenpiteet sekä kansallisesta päätösvallasta kiinnipitäminen näyttäytyivät jopa oman ideologian vastaisilta poliittisilta ratkaisuilta* (artikkelit 1,2), sillä nimenomaan liberaalit ja vasemmistopuolueet korostavat vapaata liikkuvuutta, kansainvälistä yhteistyötä, multilateraaleja toimintatapoja ja kansainvälisten sopimusten normatiivista roolia.

Koronakriisinhallintaa leimasi universaali epävarmuuden ongelma: ei ollut valmiita toimintamalleja tai kattavaa tietopohjaa, johon päätöksiä olisi voitu perustaa. Olennaista oli, että aluksi ei ymmärretty, kuinka virus käyttäytyy: kuinka se tarttuu ja leviää ja mihin väestöryhmiin viruksen aiheuttama tauti iskee pahiten. Tutkimus osoittaa, että tässä tilanteessa EU-maat päätyivät kriisin alkuvaiheessa matkimaan toistensa toimintaa, koska parempia malleja ei ollut tarjolla (artikkeli 2). Valmiiden toimintamallien puute ei johtanut koronan alkuvaiheessa politiikkojen harmonisointiin (artikkeli 3), mikä näkyi erityisesti rajasulkutoimenpiteissä (artikkeli 1, 3).

*Pohjoismainen yhteistyön puute miellettiin EU-tasoa suuremmaksi ongelmaksi.* Näin siitä huolimatta, että pohjoismailla on laajaa keskinäistä yhteistyötä ja kahden- sekä monenvälisiä sopimuksia myös kriisitilanteiden varalta (artikkeli 3). Tämä korostaa institutionaalisten rakenteiden merkitystä rajat ylittävien kriisien hallinnassa.

Pohjoismaissa ei todennäköisesti terveystieteisiin myötä olisi herätty yhteistyön tiivistämiseen tai institutionaaliseen vahvistamiseen ilman, että pandemia sekoittui alkuvuodesta 2022 alkaen turvallisuuspoliittiseen kriisiin (artikkeli 3). Toisin sanoen helmikuussa 2022 alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa muutti terveystieteisiin alkaneen kriisin luonnetta ja merkitystä. Pohjoismaissa pandemiakriisi toi esiin ja auttoi selittämään samantyyppisten yhteiskuntien erilaisia toimintamalleja ja laajemmin eurooppalaisessa viitekehysessä erilaiset reaktiot kriisiin heijastelivat yhteiskuntien erilaisia pelkoja, kaupallisia intressejä ja poliittisia herkkyyksiä (artikkelit 3, 1). Turvallisuuspoliittinen kriisi yhdisti Pohjoismaita, korosti yhteiskuntien samankaltaisuuksia ja antoi aihetta institutionalisoida yhteisiä kriisinhallintarakenteita (artikkeli 3).

Pohjoismaisessa mallissa luotetaan demokratian instituutioihin ja niiden tuottamaan yhteiskunnalliseen kriisinkestävyyteen (artikkeli 3). Kriisinhallintamallit nojaavat vahvoihin ja luotettaviin instituutioihin. Kysymys kuitenkin kuuluu, mitä tapahtuu, jos keskushallinto ei onnistukaan kriisinhallinnassa? Resilienssi-käsite ja sen ymmärtäminen panarkisena, emergenttina ilmiönä voi auttaa pohjoismaissa kehittämään strategioita, joilla kriisitoimijuutta ja tähän liittyvää innovatiivisuutta voidaan antaa myös yhteisöille sysäämättä kuitenkaan vastuuta turvallisuuden tuottamisesta keskushallinnolta alaspäin.

### K3: Missä ja miksi kriisejä rakentuu?

Koronakriisi rakentui monitasoisesti ja kansainvälisesti. Tutkimuksessa vahvistuu käsitys, että eliiteillä on paitsi keskeinen rooli kriisien rakentumisessa julkisuudessa, myös vastuu eritasoisen demokraattisen hallinnan legitimitetistä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Pandemian aiheuttama myllerrys oli helposti määriteltävissä kriisiksi, ja sen olemassaolosta oli vahva yhteiskunnallinen konsensus. Avoin julkinen tila ja vapaa tiedonvälitys paikkasivat koronakriisissä sitä olennaista demokraattisen yhteiskunnallisen punninnan ja kollektiivisen toiminnan aukkoa, joka syntyi aikapaineessa ja toimintavaihtoehtoihin liittyvässä epävarmuudessa. Koronakriisi myös osoitti, kuinka tärkeä rooli avoimella tiedonvälityksellä oli vallan kolmijaon tasapainottamisessa.

Koronakriisi läpäisi koko yhteiskunnan ja se rakentui sosiaalisesti. Julkisuus on kriisin rakentumiselle välttämätön ennakkoehto, ei siis ole kriisiä ilman julkisuutta. Julkisuuden ja avoimen julkisen merkitys oli sen verran määräävää, että myös kriisinhallinnan tarkastelu ilman sitä olisi mahdotonta.

Habermasilainen erottelu julkison (eliitti) ja yleisön välillä on hyödyllinen arviotaessa kriisin rakentumista: kriisi rakentui julkison kautta hierarkkisesti ja monitasoisesti lähtien liikkeelle varsinaisesti WHO:n maaliskuussa 2020 antamasta pandemiajulistuksesta. Siinä missä julkiso rakensi poliittisen kriisin, yleisö arvioi kriisin-

hallinnan legitimitietin.<sup>10</sup> Internet-aikana koronahallintaan kohdistui alituinen paine eri suunnilta, niin yhteiskuntien sisältä kuin niiden ulkopuoleltakin (artikkelit 2, 3). Globalisoituneen tiedonvälityksen kautta koronakriisistä tuli maailmanlaajuisesti jaettu kokemus.

Julkisuus oli koronakriisissä myös korvaamaton yhteiskunnallisen punninnan kenttä, jolla hallinnollispoliittisia ratkaisuja haastettiin (artikkelit 2, 4). Kriisiajan demokraattisen yhteiskunnan itseorganisoitumisen voima löytyi siis poliittisesta julkisuudesta (Habermas 2004, 370). Avoin julkinen tila ja vapaa tiedonvälitys mahdollisti koronahallintaan kohdistuvan kritiikin esittämisen ja kansainvälisen vertailun (artikkeli 2). Julkisuuden kautta kansalaiset ja väestö laajemminkin pystyivät arvioimaan niin toimenpiteiden hyväksyttävyyttä, oikeudenmukaisuutta ja demokraattisen vallankäytön mielekkyyttä.

Kriisissä riski päättämättömyyden kustannuksista kasvaa ajan kuluessa. Aika- ja kustannuspaine kutistaa kenttää, jolla rationaalisia päätöksiä valmistellaan ja tehdään. Kriisissä kattavaa tietoa päätöksiä seurauksista ei ole tai se on puutteellista, mutta silti päätöksiä on tehtävä.. Kriisitilanteessa *avoin julkinen tila korostuu kansainvältaisen tahdonmuodostuksen foorumina, kun edustuksellisuuden ja samalla rationaalisuuden toimintatila kaventuu. Avaimella julkisella tilalla on paitsi kriisien rakentumisessa olennainen rooli, myös korostettu rooli toimeenpanovallan kontrolloimisessa.*

## 6.2 Tutkimuksen käsitteellinen ja käytännöllinen kontribuutio

### Kriisi – määritelmällinen muutos

Tämä tutkimus vahvistaa Boin ym. (2021) näkemystä siitä, että eliiteillä on keskeinen rooli kriisien syntymisessä (määrittelyssä, kehystämisessä) ja niiden ratkaisussa. Tutkimus kuitenkin korostaa samalla eliittien vastuuta paitsi kriisitoimista, myös demokraattisen järjestelmän legitimitietistä kriisin ylittävällä, pitkällä aikavälillä. Samalla tutkimuksessa on kysytty, ovatko kriisimääritelmien perusparadigmat enää päteviä? Moninaistuneessa julkisuus- ja mediatilassa sekä monikriisien aikakaudella käsitykset poikkeustiloista ja normaaliudesta ovat muuttumassa ja eriytyvässä. Kriisien ajallinen ja substantiivinen rajaaminen on yhä vaikeampaa monikriisien aikakaudella, jolla myös itse kriisi-termi inflatoituu. Tutkimuksessa laadittiin aikaisemman kirjallisuuden pohjalta seuraava kriisimääritelmä: *kriisi on eliittien julkisuudessa rakentama, sosiaalisen järjestelmän perustavanlaatuisia arvoja ja normeja*

<sup>10</sup> Julkison ja yleisön eroja Habermasin ajattelussa on avannut ansiokkaasti suomentaja Veikko Pietilä (Habermas 2004, 11).

*uhkaava tilanne, jota luonnehtii tarve tehdä nopeita päätöksiä vajavaisin tiedoin.* Laadittu kriisimäärittelmä korostaa eliittien roolia ja vastuuta ja samalla jättää kriisiin liittyvän ennakoimattomuuden kriteerin taka-alalle sen tulkinnanvaraisuuden takia.

Vaikka kriisien historiassa on useita tilanteita, joissa terveysuhkia on politisoitu tahallaan (artikkeli 1), koronakriisi oli luonteeltaan sellainen, jonka olemassaolosta oli vahva yhteiskunnallinen konsensus (artikkelit 2, 3, 1). Kriisit ovat luonteeltaan poliittisia ja poliittiselta luonteeltaan erilaisia. Laajuudeltaan ja mittakaavaltaan poikkeuksellinen koronapandemia koko yhteiskunnan toimintaan ulottuvine vaikutuksineen oli erityyppinen kuin esimerkiksi pakolais- ja maahanmuuttokriisi (2015–2016), jota hyödyntämällä pyrittiin tarkoituksella lietsomaan maahanmuuttovastaista yhteiskunnallista keskustelua, tai eurokriisi, jonka siirsi poliittista valtaa teknokraateille (Nordström 2024).

Tutkimus kannustaa puolueita pohtimaan omaa aatepohjaansa suhteessa perustuslaillisuuteen ja arvopohjaa suhteessa kriiseihin: kriisit politisoituvat vääjäämättä. Vahvaan arvopohjaa artikuloidusti kytketty kriisinhallinta voi parantaa politiikan tiilivollisuutta ja tätä kautta vahvistaa demokratian legitimitettä. Kriisien normalisoituessa kriisinhallintakin normalisoituu ja konsensus väistyy konfliktien tieltä.

## Hallinta – jaettua toimijuutta

Eurooppalainen hallinta koronakriisissä ja normaaliaikoinakin perustuu teknokraattiselle mallille, jonka keskiössä on hallinto eri tasoilla (artikkelit 2, 3, 4). Päätösvalmistelun tavat ovat kuitenkin viritetty normaaliaikoja varten, eivät kriisitilanteita ajatellen (White 2019, 106). Hallintoa ja asiantuntijoita kiinnostaa yleisesti ongelmanratkaisu, sitä varten virkakoneistot ovat olemassa. Tutkimuksessa havaittiin, kuinka hallinnon toimintaa kriisissä ensisijaisesti ohjasi tavoitteisiin pääseminen ja ratkaisut olemassa olevan poliittisen järjestelmän puitteissa (artikkelit 3, 2). Radikaalit muutokset kriisinhallinnan toimintatapoihin tuskin syntyvät hallinnon sisältä vaan politiikasta käsin (artikkelit 3, 2). Kriisinhallinta toimi koronapandemiassa eräänlaisessa weberiläisessä rautahäkissä yhdessä ideologiattoman poliittisen päätöksentekotason kanssa, mikä ei ole välttämättä äänestäjälle hyvä uutinen. Oleellista kuitenkin on, että asiantuntijuuden sivuuttaminen olisi todennäköisesti ollut huomattavasti huonompi uutinen.

Teknokraattinen kriisinhallintaorientaatio saattaa olla mainettaan parempi. Vaikka on perusteltua tarkastella päätöksenteon valumista asiantuntijoille, ja kriittisesti arvioida kilpailua asiantuntijuuksista, tässä tutkimuksessa ei ole merkkejä siitä, että valta olisi Suomessa pysyvästi tai edes pitkäaikaisesti valunut pois demokraattisesti valitulta hallitukselta. Myös EU:ssa pyrittiin määrätietoisesti siirtymään kohti normaaliaikojen päätöksentekomenettelyitä jo syksyllä 2020. Instituutiot siis siirtyivät kriisitilaan, mutta vain väliaikaisesti, mikä olikin tarkoitus. Tämä alleviivaa myös sitä, kuinka kriisit ovat erilaisia ja seuraukset kontekstisidonnaisia. Jos globaa-

lin finanssikriisin ja eurokriisin seurauksena luottamus kansainvälisiin rahoituslaitoksiin ja talouseliittiin romahti, se ei välttämättä tarkoita samanlaisen kaavan toistumista muissa kriiseissä. Tässä tutkimuksessa korostuu, että asiantuntijuuteen ja tietoon perustuvat toimintamuodot ylläpitävät kansainvälistä sääntöpohjaista yhteistyötä poliittisesti vaikeina aikoina. Nämä toimintamuodot toimivat vastapoolina politisoituneen kriisinhallinnan mahdollisille ylilyönneille (artikkelit 2 ja 3).

Paradoksaalisesti monet demokraattisten järjestelmien normaaliaikojen hallinnan muodot ovat teknokraattisia ja niiltä puuttuvat osallistavat toimintatavat (Zürn 2018, 81–2). Kuten artikkeli 4 valottaa, kansainvälisten instituutioiden ja järjestöjen legitimitietin tarkastelussa (mutta myös yleisemminkin politiikan tutkimuksessa) huomio kiinnittyy usein politiikan lopputuloksiin, ei niinkään proseduraalisiin teki-jöihin, kuten avoimuuteen (*throughput legitimacy*). Mikäli legitimitettiin suhtaudutaan laaja-alaisesti, kuten artikkelissa 4 tehdään, asiantuntijuuden voi nähdä ongelman sijaan myös ratkaisuna. Samalla kun globaalidemokratian ja -oikeudenmukaisuuden näkökulmasta terveyshallinnan demokratiavajeeseen on tartuttava, on pidettävä huolta, että hallinnan tarvitsema asiantuntemus on laadukasta, monipuolista ja se palvelee tarkoitusta. Mikäli pandemioiden globaalihallintaa halutaan vahvistaa, tarvitaan esimerkiksi valmiutta ja kykyä tuottaa suojavälineitä ja rokotteita. Tämä edellyttää laajaa teknistä erikoisosaamista sekä yritysten, tutkimuslaitosten ja julkisten toimijoiden yhteistyötä. Demokraattisen hallinnan vahvistamisessa ei pitäisi olla kyse siitä, mitä legitimitietin ulottuvuutta pitäisi vahvistaa vaan pyrkiä vahvistamaan näitä kaikkia.

Teknokraattinen rationaliteetti osoittautui koronakriisissä toimivaksi, mutta havainto ei tarkoita sitä, etteikö demokraattisten järjestelmien rakenteellisiin vinoumiin pitäisi puuttua. Kuten edellä on osoitettu, kriisinhallinta kutisti entisestään kaikkia demokraattisen kollektiivisen toiminnan muotoja mukaan lukien parlamentin työskentelyedellytykset, kuulemismenettelyt, laajan julkisen keskustelun ja erilaisten asiantuntijanäkemyksen törmäyttämisen tai vertailun toisiinsa. Näin ollen johtopäätöksenä onkin, että teknokraattiseen orientaatioon ja toimeenpanovaltaan nojautuvaa kriisinhallintaa tulisikin kehittää suuntaan, joka huomioisi politiikan lopputulosten lisäksi myös prosessilegitimitietin. Toisin sanoen on kehitettävä tapoja, joilla avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistavuus voitaisiin huomioida aikaisempaa paremmin. Nämä erilaiset toimintatavat voivat toimia demokraattisen järjestelmän hyväksyttävyyttä ylläpitävänä ja järjestelmäriskejä ennaltaehkäisevänä puskurina: jos ja kun kriisinhallinta epäonnistuu tulosten näkökulmasta, osallistavuudella voidaan vaihtaa systeemisen tason legitimitietin kriisiä, siis sitä, että koko demokraattiseen hallintamuotoon kohdistuisi vakava haaste. Elämme kriisien aikakautta, jossa emme enää voi olla varmoja siitä, että kriisit olisivat väliaikaisia ja toisistaan erotettavissa. Kun osallisuus ja avoimuus turvataan, kriisinhallinta siirtyy piirun verran enemmän kollektiiviseksi vastuuksi eikä siihen voisi suhtautua eliittien projektina.

Tarkoittavatko erityyppiset kriisit vääjäämätöntä demokratian ja demokraattisen hallinnan heikentymistä? Vaikka poikkeuksellisissa tilanteissa laillisia ja poliittisia pidäkkeitä vaikuttaa olevan helpompi polkea kuin normaaliaikoina (mm. Kreuden-Sonnen ja White 2021, 3), tämän tutkimuksen näkökulmasta tällaista automaatiota ei ole. Vaikka yleisesti voidaan todeta hätätilapolitiikassa (*emergency politics*) olevan piirteitä, jotka ovat ristiriidassa normaaliaikoihin kuuluvan demokraattisen päätöksien punninnan ja harkinnan kanssa, poikkeusolojen sääntelyllä ylilyöntejä voidaan kontrolloida.

### Legitimiteetti – laaja lähestymistapa tarpeen

Tutkimus tuo esiin tarpeen tarkastella kriisinhallinnan legitimiteettiä pitkällä aikavälillä, jotta pystyttäisiin arvioimaan kriisien pidempiaikainen vaikutus demokraattiseen hallintaan. Luottamusta ja legitimiteettiä tulisi tutkia kriisiä edeltäen, sen aikana ja sen jälkeen vaikutusten arvioimiseksi kattavasti, myös järjestelmätasolla. Kaikki kriisin vaikutukset legitimiteettiin eivät ole välittömiä.

Kansainvälisellä tasolla legitimiteetti on riittämätön yksittäinen kriisinhallinnan toimivuuden selittäjä, koska tutkimus ei pysty selvästi osoittamaan, millaista legitimiteettiä ja missä määrin sitä tarvitaan eri kriisin vaiheissa. Erilaiset legitimiteettiulottuvuudet kuitenkin tarjoavat hyödyllisiä työkaluja tämän empiriseksi tarkastelemiseksi. Legitimiteetin tarkastelussa tulisi kiinnittää huomiota kansallisen ja kansainvälisen tason vuorovaikutukseen kriisin hallinnan yhteydessä, sillä luottamus ja hallinnan legitimiteetti rakentuvat kerroksellisesti.

Mitä legitimiteetin puute aiheuttaa, millaisia seurauksia on legitimiteetin puutteella? Tämä tutkimuksen jälkeen jää avoimeksi, mihin varsinaisesti erilaiset legitimiteettiuskomukset pohjautuvat ja millaisia kontekstisidonnaisia eroja eri maiden tai väestöryhmien keskuudessa on. Moninaistunut ja fragmentoitunut julkisuus haastaa legitimiteetin arvioimisen ja tutkimisen nykyisillä menetelmillä, kun legitimiteetin rinnalle kiinnostavaksi kysymykseksi nousee se, millaiseen ja kenen tietoon erilaiset näkemykset perustuvat. Samoin voidaan kysyä, mikä rooli on mielikuvilla ja mikä institutionaalisella luottamuksella.

### Resilienssi – käänne positiivisesta negatiiviseen vapauteen

Pohjoismaisessa ymmärryksessä yhteiskunnan resilienssi edellyttää sekä vahvoja demokratian instituutioita että legitimiteettiä, ja nämä kaksi ovat sidoksissa toisiinsa ja ruokkivat toinen toisiaan. Instituutioiden tulee tarjota kriisien keskellä jatkuvuutta ja vakautta – institutionaalisia pidäkkeitä demokratian perustuksiin kajoamista vastaan ja kokemusta toimivasta, oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. Tässä suhteessa pohjoismainen ja suomalainen malli on viimeaikaisissa kriiseissä osoittautunut toimivaksi. Voidaan sanoa, että Pohjoismaat ovat osoittautuneet resilienteiksi pidem-

mälläkin aikavälillä maailmansotien jälkeen, jos kriteerinä pidetään sitä, etteivät yhteiskunnat ole luhistuneet vaan ne ovat pysyneet toiminta- ja uudistumiskykyisinä. Kysymys kuitenkin kuuluu, mitä jos keskushallintojohtoinen kriisinhallinta epäonnistuu?

Kansalaisten ja laajemminkin väestön luottamus sekä oikeutus toiminnalle on ansaittava jatkuvasti uudelleen. Jos ajatellaan, että yhteiskunnallinen resilienssi on kehittynyt responsiivisesti vastauksena muuttuviin olosuhteisiin, millaisessa viitekehyksessä resilienssiä nyt kehitetään? Resilienssi politiikkana ja strategiana liittyy yhä vahvemmin turvallisuuspolitiikkaan ja tätä kautta perinteiseen keskusvallan tehtävään: territoriaaliseen puolustukseen ja väkivallan pitämiseen valtiorajojen ulkopuolella. Vaikka tälle on väestön näkökulmasta ainakin Suomessa vahva tilaus, luottamuskyky osoittavat jännitteitä erilaisten kriisien hallinnan välillä. Siinä missä rauhan ja vakauden aikoina kehittyneet positiivista vapautta edistävät yhteiskunnalliset instituutiot ovat koronakriisin myötä menettäneet luottamusta kansalaisten silmissä, Venäjän hyökkäyssodan myötä negatiivista vapautta edistäviä toimijoita kohtaan tunnetaan vahvempaa luottamusta. Legitimiteetin lähteet ovat siten muutoksessa ja muutokseen liittyy vääjäämättä pohjimmiltaan arvoihin ja ideologioihin nojautuva poliittinen kamppailu.

### 6.3 Itsekriittinen reflektio

Tutkimuksen tulokset korostavat pitkän aikavälin perspektiiviä ja kriisien limittymistä toisiinsa: sekä yhteiskunnallista kriisinkestävyyttä (resilienssi), kriisinhallintaa että hallinnan legitimizeettii tulisi tarkastella yksittäisten kriisien yli ja samalla tutkia kriisien vaikutusta toisiinsa. Näin ollen on myös todettava, että koronakriisin vaikutukset demokraattiseen hallintaan ovat osittain vielä avoimia kysymyksiä, eikä tämä, kriisin alkuun keskittyvä tutkimus pysty tähän antamaan kattavaa vastausta.

Voidaan myös hyvin kysyä, miten koronakriisin hallinta eroaa normaaliaikojen hallinnasta ja olisivatko tutkimuksen tulokset (teknokraattinen rationaliteetti, toimeenpanovallan korostuminen, julkisuuden vahva merkitys nykypolitiikassa) yleistettävissä monitasoiseen hallintaan yleisestikin? Samalla on syytä pohtia, liioitellaanko kriisien merkitystä politiikassa ja nykyisessä kriisiorientoineessa politiikan tutkimuksessa. Vastaus molempiin edellisiin kysymyksiin lienee myöntävä, sillä kriisit tai niiden tutkimus eivät tapahdu tyhjiössä eikä niitä voi irrottaa ympäröivästä todellisuudesta: kriisejä edeltävät trendit usein määrittävät kriisien lopputulokset ja niiden tulkintakehikot. Mahdollisina käännekohtina kriiseihin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota, sillä ne sisältävät mahdollisuuden myös laajoista muutoksista. Siksi on tärkeää tutkia demokraattisessa hallinnassa mahdollisesti tapahtuvia muutoksia.



## 6.4 Aiheita jatkotutkimukseen

Legitimiteetin, kriisien tai hallinnan tutkimus on haasteiden edessä pirstaloituneessa media- ja julkisuustilassa. Julkinen tila on osittain globaali ja kuplautunut ja kuplat ovat toisistaan eriytyneitä. Samalla auktoriteetit ovat hajaantuneet. Jotta yhteiskunnan itseorganisoitumisen tarvitsemaa voimaa voidaan myös tulevaisuudessa hyödyntää, on vaalittava ja vahvistettava poliittista julkisuutta ja vapaan tiedonvälityksen edellytyksiä maailmanlaajuisesti.

Kansanvaltaisen järjestelmän ylläpitäminen ja sen legitimiteetin vahvistaminen on mahdollista demokratioihin kuuluvilla välineillä, jotka eivät, Habermasia mukailen, tarkoita vain ihmisten hyväksikäyttöä ja riistoa vaan myös yhteisymmärryksen perustuvien toimintamuotojen mahdollistumista ja laajentumista (Huttunen 2005, 90). Kriisinhallinnan ongelmaksi muodostuu se, kuinka demokratioissa onnistutaan vaalien järjestämisen ohella merkityksellisellä tavalla kuulemaan ja kuuntelemaan väestöä, ja tätä kautta varmistamaan, että politiikat ja toimenpiteet ovat hyväksyttäviä tai eivät ainakaan pitkäaikaisesti murena kansalaisten luottamusta instituutioihin ja demokraattiseen hallintatapaan. Kriisi osoittaa tarpeen arvioida uudelleen osallistumista ja inklusiota, sillä kriisiaikoina mahdollisuudet osallistaville demokratian toimintatavoille supistuvat. Mitä nämä toimintamuodot tai niiden laajennukset ovat, jää muun tutkimuksen ja jatkokehittelyn varaan. Jatkotutkimuksessa olisi myös kiinnitettävä huomiota demokraattisen hallinnan onnistumisiin ja uudistumiskykyyn kriiseissä – epäonnistumisten osoittelu lienee yhä helpompi tutkimusstrategia.

Toimeenpanovallan korostuminen on tarkoittanut eurooppalaisessa koronapolitiikassa parlamentarismien sivuuttamista ja ohittamista sekä kansalaiskuulemisten ja muiden osallistavien toimintamuotojen puutetta. Vaikka kriisitilanteessa tämä tuloksiin keskittyminen osallisuuden kustannuksella on ymmärrettävää, on samalla pidettävä huoli siitä, ettei parlamentarismien ja kansalaismielipiteen sivuuttamisesta synny jatkuvien kriisien aikakaudella sääntö. Tässä suhteessa habermasilaisella pragmaattisuudella voisi olla sijansa: vaikka malli ei tarjoa ehkä tehokasta koneistoa tuottamaan ratkaisuja, laaja-alainen puntarointi voi tarjota välineitä kysyä oikeita kysymyksiä (Lagerspetz 2023, 50), myös kriisiaikoina. Näin ollen tämä tutkimus kannustaa pohtimaan erilaisia osallistumisen ja osallisuuden muotoja vaalien välisen demokratian tueksi, jotta vääjäämättä eteen tulevat vaikeat kriisit eivät murentaisi uskoa demokraattiseen hallintaan. Siihen, että hallintaa tehdään kansalaisten mandaatilla ja heidän puolestaan.

# Lähdeluettelo

- Aaltola, M.** (2012). *Understanding the politics of pandemic scares: An introduction to global politosomatics*. Routledge.
- Aaltola, M., & Juntunen, T.** (2018) *Nordic model meets resilience – Finnish strategy for societal security. Societal Security in the Baltic Sea Region*. Riga: Latvian Institute of International Affairs, 26-42. [http://www.liia.lv/en/publications/societal-security-in-the-baltic-sea-region-expertise-mapping-and-raising-policy-relevance-716?get\\_file=1](http://www.liia.lv/en/publications/societal-security-in-the-baltic-sea-region-expertise-mapping-and-raising-policy-relevance-716?get_file=1)
- Aaltola, M.** (2020). *COVID-19—a trigger for global transformation*. FIIA Working Paper 113. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. <https://www.fii.fi/en/publication/covid-19-a-trigger-for-global-transformation>
- Aaltola, M., Ketola, J., Peltonen, A., & Vaakanainen, K.** (2021). *An abrupt awakening to the realities of a pandemic: Learning lessons from the onset of Covid-19 in the EU and Finland*. FIIA Working Paper 122. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. <https://www.fii.fi/en/publication/an-abrupt-awakening-to-the-realities-of-a-pandemic>
- Afsahi, A., Beausoleil, E., Dean, R., Ercan, S. A., & Gagnon, J.-P.** (2020). Democracy in a global emergency: Five lessons from the COVID-19 pandemic. *Democratic Theory*, 7(2), v–xix. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070201>
- 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>
- Angelou, A.** (2024). Linking crises: Inter-crisis learning and the European Commission’s approach to the National Recovery and Resilience Plans. *Comparative European Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00386-4>
- Anghel, V., & Jones, E.** (2023). Is Europe really forged through crisis? Pandemic, EU and the Russia – Ukraine war. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 766–786. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2140820>
- Ansell, C., & Torfing, J.** (2022). Introduction to the Handbook on Theories of Governance in Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800371972>
- Bache, I., & Flinders, M.** (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance', in Ian Bache, and Matthew Flinders (eds), *Multi-level Governance*. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0001>
- Bache, I.** (2008). Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Barnett, M.** (2021). Change in or of global governance? *International Theory*, 13(1), 131–143. <https://doi.org/10.1017/S175297192000038X>
- Beck, U., (1995).** Poliitiikan uudelleen keksiminen: Kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa Teok-sessa: *Nykyajan jäljillä: Refleksiivinen modernisaatio*. Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (toim.). Tampere: Vastapaino.
- Beetham, D.** (1991). *The legitimation of power*. Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press International.

- Berling Villumsen, T. & Petersen Lund, K.** (2020). Designing resilience for security in the Nordic region: Implications for strategy. In: *Nordic societal security: Convergence and divergence*. Larsen, S. & Rhinard, M. (Eds). Routledge, 131–153.
- Bernstein, S.** (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy*, 18(1), 17–51. <https://doi.org/10.1080/09692290903173087>
- Bexell, M., Jonsson, K., & Stappert, N.** (2021). Whose legitimacy beliefs count? Targeted audiences in global governance legitimization processes. *Journal of International Relations and Development*, 24(2), 483–508. <https://doi.org/10.1057/s41268-020-00199-4>
- Blanco, M. L. & Rosales, A.** (2020). Global Governance and COVID-19: The Implications of Fragmentation and Inequality. E-International Relations, 6.5. Vierailtu sivustolla 17.8.2024 <https://www.e-ir.info/2020/05/06/global-governance-and-covid-19-the-implications-of-fragmentation-and-inequality/>
- de Boer, T.** (2022). Why do public agencies seek accountability? The role of audiences. *Public Administration*. 101(3), 865–883. <https://doi.org/10.1111/padm.12859>
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P.** (2021). *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. Palgrave Pivot Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>
- Boin, A., & Rhinard, M.** (2022). Crisis management performance and the European Union: The case of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 655–675. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141304>
- Bourbeau, P.** (2013). Resiliencism: premises and promises in securitisation research. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(2), 3–17. <https://doi.org/10.1080/21693293.2013.765738>
- Bourbeau, P.** (2018). *On Resilience: Genealogy, Logics, and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bown, C. P., & Bollyky, T. J.** (2022). How COVID-19 vaccine supply chains emerged in the midst of a pandemic. *World Economy*, 45(2), 468–522. <https://doi.org/10.1111/twec.13183>
- Brooks, E., & Bürgin, A.** (2021). Political steering in the European Commission: A comparison of the energy and health sectors. *Journal of European Integration*, 43(6), 755–771. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1812063>
- Brooks, E., de Ruijter, A., Greer, S. L., & Rozenblum, S.** (2023). EU health policy in the aftermath of COVID-19: Neofunctionalism and crisis-driven integration. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 721–739.
- Brunila, T.** (2020). Kriisit muuttavat poliittista ajatteluumme. *Politiikasta*. Haettu osoitteesta <https://politiikasta.fi/kriisit-muuttavat-poliittista-ajatteluumme/>
- Buchanan, A., & Keohane, R. O.** (2006). The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x>
- Bäck, M., & Kestilä-Kekkonen, E.** (2019). Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: “Kuka luottaa ja kuinka paljon?” *Demokratia, luottamus ja hallinto -seminaari ja luottamusraportin julkistamistilaisuus*. Valtiovarainministeriö.
- Börzel, T. A.** (2023). European Integration and the War in Ukraine: Just Another Crisis? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61, 14–30. <https://doi.org/10.1111/jcms.13550>
- de Campos-Rudinsky, T. C., & Undurraga, E.** (2021). Public health decisions in the COVID-19 pandemic require more than ‘follow the science’. *Journal of Medical Ethics*, 47(5), 296–299. <https://doi.org/10.1136/medethics-2021-107155>
- Christensen, T., & Lægrend, P.** (2020). The coronavirus crisis – crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), 713–729. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1812455>
- Caramani, D.** (2017). Will vs. reason: The populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. *American Political Science Review*, 111(1), 54–67. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000536>
- Chandler, D. & Coaffee, J.** (2017) Introduction: Contested paradigms of international resilience. In Chandler, D. & Coaffee, J. (Eds.), *Routledge Handbook of International Resilience*. Routledge.

- Chorev, N.** (2013). Restructuring Neoliberalism at the World Health Organization. *Review of International Political Economy* 20(4): 627–666. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.690774>
- Daase, C. & Deitelhoff, N.** (2023). Exploring Relations of Rule and Resistance in Global Politics. In: Daase C, Deitelhoff N, Witt A, eds. *Rule in International Politics*. Cambridge University Press; 189–213. <https://doi.org/10.1017/9781009307703.012>
- Dahl, R. A.** (1999). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Davies, S. E., & Wenham, C.** (2020). Why the COVID-19 response needs international relations. *International Affairs*, 96(5), 1227–1251. <https://doi.org/10.1093/ia/iaaa135>
- Dellmuth, L. M., & Tallberg, J.** (2019). Luottamus Yhdistyneisiin kansakuntiin. In M. Bäck & E. Kestilä-Kekkonen (toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: Polut, trendit ja kuilut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Deloitte.** (2021). Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönnoton kokemuksista. *Valtioneuvoston selvityksiä* 2021:1. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202101212316>
- Deters, H., & Falkner, G.** (2021). Remapping the European agenda-setting landscape. *Public Administration*, 99(2), 290–303. <https://doi.org/10.1111/padm.12600>
- Diermeier, D., & Krehbiel, K.** (2003). Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15(2), 123–144. <https://doi.org/10.1177/0951629803015002645>
- Dinan, D., Nugent, N., & Paterson, W. E.** (2017). *The European Union in crisis*. Palgrave Macmillan.
- Easton, D.** (1965). *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D.** (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. <https://www.jstor.org/stable/193437>
- Egger, C.** (2024) What's in a Name? European Uses of States of Exception During COVID-19. Egger, C., Magni-Berton, R. & de Saint Phalle, E. (Eds.) *Covid-19 Containment Policies in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Elo, K., Metsälä, J., & Heino Nyssönen, J.** (2020). Demokratia poikkeusoloissa. *Kosmopolis*, 50(2), 9-19. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-017367751>
- European Commission, Directorate-General for Research and Innovation** (2022). Strategic crisis management in the EU. Improving EU crisis prevention, preparedness, response and resilience. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2777/517560>
- Evans, B. & Reid, J.** (2017). Dangerously Exposed: The life and death of the resilient subject. In Chandler, D. and Coaffee, J. (Eds.) *The Routledge Handbook of International Resilience*. London: Routledge, 331–341.
- Fauci, A.** (2024). The First Three Months: What I saw inside the government's response to COVID-19. *The Atlantic*. July-August 2024.
- Faure, S. B. H.** (2019). Varieties of international co-operation: France's "flexilateral" policy in the context of Brexit. *French Politics*, 17(1), 1–25. <https://doi.org/10.1057/s41253-019-00079-5>
- Finlex** (1948). Maaillman Terveysjärjestön Perussääntö. Haettu osoitteesta: [https://finlex.fi/sopimukset/sopsteksti/1948/19480026/19480026\\_2](https://finlex.fi/sopimukset/sopsteksti/1948/19480026/19480026_2)
- Forsberg, T., Pursiainen, C., Lintonen, R., & Visuri, P.** (toim.). (2003). *Suomi ja kriisit: Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.
- Garrett, L.** (1996). The Return of Infectious Disease. *Foreign Affairs*, 75:1, 66–79. <https://doi.org/10.2307/20047468>
- Giddens, A.** (1995). Elämää jälkitraditionaalisessa yhteiskunnassa. Teoksessa: *Nykyajan jäljillä: Refleksiivinen modernisaatio*. Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (toim.). Tampere: Vastapaino.
- Gladwell, M.** (2000). *The tipping point: How little things can make a big difference*. Little, Brown and Company.
- Gok, G. O. & Karadeniz, R. F.** (2022). The UN's legitimacy crises in global governance and the COVID-19 pandemic. In: Gonca Oguz Gok/Hakan Mehmetcik (Eds.): *The Crises of Legitimacy in Global Governance*. London/New York, NY: Routledge
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S.** (1994). Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163–194), 105.

- Habermas, J.** (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge: Massachusetts, Institute of Technology Press.
- Habermas, J.** (2004). *Julkisuuden rakennemuutos. Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Vastapaino. (Saksankielinen alkuteos 1963)
- Hakovirta, H.** (1996). Globaaliongelmät ja globaalipolitiikka : koeporauksia. Turku: Turun yliopisto.
- Hale, T., Held, D., & Young, K.** (2013). *Gridlock: Why global cooperation is failing when we need it most*. Polity. <http://www.polity.co.uk/book.asp?ref=9780745662381>
- Haug, C., & Nielsen, K.** (2020). Social distancing and trust: A European perspective. *European Journal of Political Research*, 59(4), 832–846. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12425>
- Hawley, A.** (1968). Human ecology. Teoksessa David L. Sills (Eds.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 328–337.
- Heinämaa, S.** (2016). Ihmistieteellinen kriisidiagnosi. *Tieteessä tapahtuu*, 34(4). <https://journal.fi/tt/article/view/58541>
- Held, D., Kickbusch, I., McNally, K., Piselli, D., & Told, M.** (2019). Gridlock, Innovation and Resilience in Global Health Governance. *Global Policy*, 10(2), 161–177. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12654>
- Helsingin Sanomat** (2020). Marin: EU ei voi odottaa rokotesuojaa, vaan sen pitää toimia. Helsingin Sanomat, 22.11.
- Hermann, C. F.** (1963). Some consequences of crises which limit the viability of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8(1), 61–82. <https://doi.org/10.2307/2390887>
- Hermann, C. F.** (1993). Crisis. *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York: Oxford University Press, 205–206.
- Hermann, C. F.** (2001). International crisis. In J. Wright (Ed.), *The Oxford Companion to Politics of the World* (2nd ed., pp. 321-322). Oxford University 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>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P.** (1997). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Hirvonen, A.** (2021). Poliittinen epidemiologia: virusajan normi ja poikkeus. *Tiede & edistys*, 45(4), 322–343. <https://doi.org/10.51809/te.109677>
- Holmberg, S., Rothstein, B., & Nasiritousi, N.** (2009). Quality of government: What you get. *Annual Review of Political Science*, 12, 135–161. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100608-104510>
- Hooghe, L. & Marks, G.** (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowanfield & Little.
- Huang, M., Chang, Y., & Chu, Y.** (2008). Identifying sources of democratic legitimacy: A multilevel analysis. *Electoral Studies*, 27(1), 45–62. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.11.002>
- Huang, Y.** (2021). Why the World Lost to the Pandemic. *Foreign Affairs*, January 28, 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-28/why-world-lost-pandemic>.
- Huttunen, R.** (2005). Jürgen Habermas ja julkisuuden rakennemuutos. *Niin & näin*, 4(2005), 88–94. <https://netn.fi/wp-content/uploads/2012/06/netn054-23.pdf>
- Hyvönen, A.-E. & Juntunen, T.** (2020). *From 'Spiritual Defence' to Robust Resilience in the Finnish Comprehensive Security Model*. In Nordic Societal Security Convergence and Divergence. Routledge New Security Studies, Routledge.
- Hyvönen, Ari-Elmeri; Juntunen, Tapio; Mikkola, Harri; Käpylä, Juha; Gustafsberg, Harri; Nyman, Markku; Rättilä, Tiina; Virta, Sirpa & Liljeroos, Johanna** (2019). Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-647-8>
- Ikäheimo, H.-P., & Vahti, J.** (2021). Mediavälitteinen yhteiskunnallinen vaikuttaminen – murros ja tulevaisuus. *Sitran selvityksiä* 178. <https://www.sitra.fi/julkaisut/mediavälitteinen-yhteiskunnallinen-vaikuttaminen/>
- Immonen, W., Ketola, J., & Vogt, H.** (2024). Cyclical Europeanisation during the COVID-19 crisis. *Journal of European Integration*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2329640>

- Innerarity, D.** (2024). Power and knowledge in the society of ignorance. Key note -puheenvuoro Poli­tikan tutkimuksen päivillä 17.5.2024.
- Institute for Economics and Peace International Peace Institute** (2022). *Multi-lateralism Index: Pilot Report*.
- Jalonen, H.** (2020). Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku. *Focus Localis*. 3/2020, 74–83.
- Johnson, O., Walsh, S., & Olonisakin, F.** (2022). The role of the UN Security Council in health emergencies: lessons from the Ebola response in Sierra Leone. *Australian Journal of International Affairs*, 76(1), 11–16. <https://doi.org/10.1080/10357718.2021.2017841>
- Jokela, J.; Creutz, K.; Saul, A.; Helwig, N.; Sinkkonen, V.; Kronlund, A.; Kallio, J.; Nizhnikau, R.; Ketola, J.** (2023). Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja*. [http://urn.fi/URN: ISBN:978-952-383-400-2](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-400-2)
- Jokela, M.** (2001). Aavikoituminen globaaliongelmanä. *Kosmopolis*. 31:2. 45–77.
- Jukka, L., Keinänen, A., & Keskinen, L.-M.** (2022). Tietopohja ja asiantuntijoiden kuuleminen koronaperusteisessa lainvalmistelussa – jyrääkö kiire alleen hyvän lainvalmistelun periaatteet? *Edilex*, 2022(24). <https://www.edilex.fi/artikkelit/27487>
- Junnikkala, A.** (2008). „Chancen von Tschernobyl“– Ulrich Beckin riskikonsepti näkökulmana länsi-saksalaiseen ydinvoimadebattiin 1986. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.
- Kanter, R. M.** (1972). *Commitment and Community*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kassim, H., & Tholoniati, L.** (2021). The European Commission. In M. Riddervold, J. Trondal, & A. Newsome (Eds.), *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Palgrave Studies in European Union Politics, 297–313.
- Kassim, H.** (2023). The European Commission and the COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 612–634. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2140821>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S.** (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown, Minnesota.
- Keohane, R. O.** (1982). The demand for international regimes. *International Organization*, 36(2), 325–355. <http://www.jstor.org/stable/2706525>
- Kestilä-Kekkonen, E., & Vento, I.** (2019a). Johdanto. In M. Bäck & E. Kestilä-Kekkonen (Eds.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: Polut, trendit ja kulut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-012-9>
- Kestilä-Kekkonen, E., & Vento, I.** (2019b). Poliittinen luottamus – käsitteet, teoriat ja mittaaminen. In M. Bäck & E. Kestilä-Kekkonen (Toim.), *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus: Polut, trendit ja kulut*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31. <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>
- Ketola, J.** (2021). Finland’s response to the crisis: Trust in democratic institutions and science. In S. Russack (Ed.), *The effect of COVID on EU democracies*. The European Policy Institutes Network. Noudettu osoitteesta [https://epin.org/wp-content/uploads/2021/04/EPIN-REPORT\\_The-effect-of-Covid-on-EU-democracies-1.pdf](https://epin.org/wp-content/uploads/2021/04/EPIN-REPORT_The-effect-of-Covid-on-EU-democracies-1.pdf) 4.11.2024.
- Ketola, J.** (2023). Health multilateralism and the COVID-19 pandemic. In J. Jokela et al. (Eds.), *Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-400-2>
- Kihlström, L., Huhtakangas, M., Karreinen, S., et al.** (2022). “Kenenkä vastuulla tää nyt sitten on? Ei ehkä ainakaan meidän”: COVID-19-pandemian hallinta ja johtaminen Suomessa. *Tutkimuksesta tiiviisti*, 27(2022), THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-872-9>

- King, T., Hewitt, B., Crammond, B., Sutherland, G., Maheen, H., & Kavanagh, A.** (2020). Reordering gender systems: Can COVID-19 lead to improved gender equality and health? *The Lancet*, 396(10246), 80–81. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31418-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31418-5)
- Kivistö, J.** (2020). Pääkirjoitus: Koronakriisin hallinta ja läpirämpimisen taito. *Hallinnon tutkimus*, 39(3), 153–155. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100043>
- Kolvani, P., Pillai, S., Edgell, A.B., Grahn, S., Kaiser, S., Lachapelle, J. & Lührmann, A.** (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/vdem\\_policybrief-26\\_20\\_1214\\_v31.pdf](https://www.v-dem.net/media/publications/vdem_policybrief-26_20_1214_v31.pdf) 4.11.2024.
- Korvela, P.-E.** (2010). Kirja-arvio teoksesta Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen: *Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Kansalaisyhteiskunta*, 1(1). <http://www.kansalaisyhteiskunta.org/ojs/index.php/kansalaisyhteiskunta/article/viewFile/17/10>
- Kreuder-Sonnen, C.** (2016). Beyond integration theory: The (anti-)constitutional dimension of European crisis governance. *Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1350–1366. <https://doi.org/10.1111/jcms.12379>
- Kreuder-Sonnen, C., & White, J.** (2021). Europe and the transnational politics of emergency. *Journal of European Public Policy*, 29(6), 953–965. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916059>
- Krisch, N.** (2020). COVID, Crisis and Change in Global Governance, Verfblog, 17.4. <https://verfassungsblog.de/covid-crisis-and-change-in-global-governance/>, DOI:10.17176/20200417-182359-0.
- Kronlund, A.** (2022). YK:n legitimiteetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna. *Kosmopolis*. 52:3. <https://journal.fi/kosmopolis/article/view/119998>
- Ladi, S., & Wolff, S.** (2021). The EU institutional architecture in the COVID-19 response: Coordinative Europeanization in times of permanent emergency. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(1), 32–43. <https://doi.org/10.1111/jcms.13254>
- Ladi, S., & Polverari, L.** (2024). Reconceptualising the EU-member states relationship in the age of permanent emergency. *Comparative European Politics*. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00384-6>
- Lancet.** (2020). The truth is out there, somewhere. Editorial. *The Lancet*, 396(10246), 291. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31678-0/fulltext#coronavirus-linkback-header](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31678-0/fulltext#coronavirus-linkback-header)
- Lagerspetz, E.** (2023). Poliitiikka ja tulevaisuuden tietäminen. In M. Oksanen & H. Vogt (toim.), *Huomisen huomaava demokratia*. Vastapaino: Tampere.
- Lagerspetz, E.** (2022). Kriisihallinnon poliittinen teoria. *Ajatus*, 78, 87–122. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ajatus/article/view/125145>
- Larsson, S. & Rhinard, M.** (2020). Comparing and conceptualising Nordic societal security In Nordic Societal Security by Larsson, S. and Rhinard, M. (eds). *Nordic societal security: Convergence and divergence*. Routledge. 3–21.
- Levy, D. L.** (2021). COVID-19 and global governance. *Journal of Management Studies*, 58(2), 562–566. <https://doi.org/10.1111/joms.12654>
- Lord, C., Fossum, J.E. & Väisänen, A.** (2023). The Institutional Consequences of Emergency Politics at the National and European levels. *Arena Research Paper* No. 2. Arena: Oslo. Noudettu osoitteesta <https://regroup-horizon.eu/publications/emergency/> 4.11.2024.
- Norris, P., & Inglehart, R.** (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- MacKenzie, D.** (2020). COVID-19: *The Pandemic that Never Should Have Happened. And How to Stop the Next One*. London. The Bridge Street Press.
- Magalhães, P. C.** (2014). Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*, 53(1), 77–97. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12024>
- Makkonen-Craig, H.** (2021). Resilienssi eli kriisinkestävyys. *Kielikello*. [https://kielikello.fi/resilienssi-eli-kriisinkestavyys/.Vierailtu\\_sivustolla\\_26.10.2024](https://kielikello.fi/resilienssi-eli-kriisinkestavyys/.Vierailtu_sivustolla_26.10.2024).
- Marin, S.** (2020). Twiitti 8.3.2020. [https://twitter.com/MarinSanna/status/12396403\\_82859812869](https://twitter.com/MarinSanna/status/12396403_82859812869)

- Marks, G., & Hooghe, L.** (2004). Contrasting Visions of Multi-level Governance, in Ian Bache, and Matthew Flinders (Eds), *Multi-level Governance*, Oxford. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>.
- Martela, F., Hankonen, N., Ryan, R. M., Vansteenkiste, M.** (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>
- Mattlin, M.** (2018). Adapting the DIPLOMACY Board Game Concept for 21st Century International Relations Teaching. *Simulation & Gaming*, 49(6), 735–750. <https://doi.org/10.1177/1046878118788905>
- Mauranen, A., Aro, E. M., Hari, R., Jalkanen, S., Kulmala, M., Mustajoki, A., & Tirri, K.** (2021). Bending, but not breaking – From the coronavirus pandemic to strengthening Finland’s crisis resilience. Finnish Academy of Science and Letters. Noudettu osoitteesta <https://acadsci.fi/wp-content/uploads/2020/09/statement2021.pdf> 4.11.2024.
- McInnes, C., & Lee, K.** (2006). Health, security and foreign policy. *Review of International Studies*, 32(1), 5–23. <https://doi.org/10.1017/S0260210506006905>
- McGlinchey, S., Mathur, S., & Acharya, A.** (2022). Introducing bipolarity, tripolarity, unipolarity, multipolarity and multiplexity. *E-international relations*. Noudettu osoitteesta <https://www.e-ir.info/2022/03/27/introducing-bipolarity-tripolarity-unipolarity-multipolarity-and-multiplexity-in-international-relations/> 4.11.2024.
- van der Meer, T.** (2010). In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 517–536. <https://doi.org/10.1177/0020852310372450>
- Metelinen, S. & Haavisto, I.** (2022). *Heikossa hapessa: Terveystuhoilta toimii suomalaisten mielestä huonosti*. EVA analyysi 101. Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Miller, A. H.** (1974). Political issues and trust in government: 1964–1970. *The American Political Science Review*, 68(3), 951–972. <https://doi.org/10.2307/1959140>
- Monnet, J.** (1978). *Memoirs*. William Collins.
- Morse, J. C., & Keohane, R. O.** (2014). Contested multilateralism. *Review of International Organizations*, 9(4), 385–412. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2>
- Mörttinen, M.** (2021). Valtioneuvoston ydin kriisitilanteissa: COVID-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. *Sitra*. <https://www.sitra.fi/wp/wp-content/uploads/2021/01/valtioneuvoston-ydin-kriisitilanteessa.pdf>
- Newman, E.** (2022). COVID-19: A human security analysis. *Global Society*, 36(4), 431–454. <https://doi.org/10.1080/13600826.2021.2010034>
- Nicolaidis, K.** (2023). Democratic respect in times of crisis: The case of the Next Generation EU fund. In A. Bongardt & F. Torres (Eds.), *The political economy of Europe’s future and identity Integration in crisis mode*. Pnemaalma de Cima: EUI Robert Schuman Centre, UCP Press, 30–42.
- Nicolaidis, K.** (2018). Braving the Waves? Europe’s Constitutional Settlement at Twenty. *Journal of Common Market Studies* 56:7, 1614–1630. <https://doi.org/10.1111/jcms.12791>
- Niemikari, R., & Raunio, T.** (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>
- Nordström, L.** (2024). Power of experts in the EU: Birth of the Troika and resilience of the EMU paradigm in the European debt crisis of 2010. Helsinki: Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/576094>
- Norris, P.** (2011). *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- Norris, P.** (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107280861>
- Ojakangas, M.** (1999). Liberalismi, demokratia ja totaalinen valtio: Carl Schmitt representaation ja identiteetin välissä. *Tiede & Edistys*. 24(2), 101–199. <https://doi.org/10.51809/te.104578>



- OECD (2019). Finland: Country Health Profile 2019, *State of Health in the EU*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels. <https://doi.org/10.1787/20656739-en>
- OECD (2021). *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>
- OECD. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- OECD (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>
- Onnetomuustutkintakeskus (OTKES). (2021). *Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020. Tutkintaselostus 6/2021*. Noudettu osoitteesta [https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRU\\_vNDBZ/P2020-01\\_Korona.pdf](https://www.turvallisuustutkinta.fi/material/collections/20210630071110/7RRU_vNDBZ/P2020-01_Korona.pdf) 4.11.2024.
- Papadopoulos, Y. (2013). *Democracy in crisis?: Politics, governance and policy*. Palgrave Macmillan.
- Pauchant, T. C., & Mitroff, I. (1992). *Transforming the crisis-prone organization: Preventing individual, organizational and environmental tragedies*. Jossey-Bass.
- Pankakoski, T. (2024). Concepts We Transform by: Metaphorical Concepts in Post-COVID-19 Transition to Normalcy. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 27(1), 6–25. <https://doi.org/10.33134/rds.425>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *Journal of European Public Policy*, 31(2), 163–180. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Pollack, M. A. (2003). *The engines of European integration: Delegation, agency and agenda-setting in the EU*. Oxford University Press. Oxford, Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/0199251177.001.0001>
- Polverari, L. (2024). Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy? *Comparative European Politics*, 1–21. <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00388-2>
- Pouliot, V. (2021). Global governance in the age of epistemic authority. *International Theory*, 13(1), 144–156. <https://doi.org/10.1017/S1752971920000433>
- Poyet, C., Niemikari, R., & Raunio, T. (2023). 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>
- Pursiainen, C. (2018). Critical infrastructure resilience: A Nordic model in the making?. *International journal of disaster risk reduction*, 27, 632–641. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2017.08.006>
- Pursiainen, C. (2020). Kriisinhallinta ja koronakriisi: Alustava arvio. *Kosmopolis*, 50(2), 51–71. [https://srt.y.politiikasta.fi/wp-content/uploads/sites/4/2020/06/kosmopolis\\_2\\_2020\\_pursiainen\\_51-71-1.pdf](https://srt.y.politiikasta.fi/wp-content/uploads/sites/4/2020/06/kosmopolis_2_2020_pursiainen_51-71-1.pdf)
- Quaglia, L., & Verdun, A. (2023). The COVID-19 pandemic and the European Union: Politics, policies and institutions. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 599–611. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141305>
- Radaelli, C. M. (2001). The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research. *Politique européenne*, 5(1), 105–136. <https://doi.org/10.3917/poeu.005.0105..>
- Rainio-Niemi, J. (2020). Koronakriisi ja valtio: Suomen ja Ruotsin mallien vertailua. *Kosmopolis*, 50(2), 162–173. [https://rauhantutkimus.fi/wp-content/uploads/sites/4/2020/06/kosmopolis\\_2\\_2020\\_rainio-niemi\\_162-173.pdf](https://rauhantutkimus.fi/wp-content/uploads/sites/4/2020/06/kosmopolis_2_2020_rainio-niemi_162-173.pdf)
- Rapeli, L., & Saikkonen, I. (2020). How will the COVID-19 pandemic affect democracy? *Democratic Theory*, 7(2), 25–32. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070204>
- Ravenek, M. J., & Rudman, D. L. (2013). Bridging conceptions of quality in moments of qualitative research. *International Journal of Qualitative Methods*, 12(1), 436–456. <https://doi.org/10.1177/160940691301200122>
- Reus-Smit, C. (2007). International crises of legitimacy. *International Politics*, 44(2), 157–174. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800182>

- Rhinard, M.** (2019). The crisisification of policy-making in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 57(3), 616–633. <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>
- Richardson, V.** (1994). Conducting research on practice. *Educational researcher*, 23(5), 5–10. <https://doi.org/10.2307/1177027>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M.** (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155–169.
- Roberts, A.** (2020). Reinventing public administration for a dangerous century. In: Brousselle A, Brunet-Jailly E, Kennedy C, Phillips SD, Quigley K, Roberts A. Beyond COVID-19: Five commentaries on reimagining governance for future crises and resilience. *Canadian public administration*. 63(3):369-408. doi: 10.1111/capa.12388.
- Rosenau, J.** (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level governance*. Oxford University Press, 31–48.
- Rubenstein, K., Bergin, T., & Rowe, P.** (2020). Gender, leadership and representative democracy: The differential impacts of the global pandemic. *Democratic Theory*, 7(2), 94–103. <https://doi.org/10.3167/dt.2020.070212>
- Rushton, S.** (2022). Can we rely on the Security Council during health emergencies? *Australian Journal of International Affairs*, 76(1), 35-39. <https://doi.org/10.1080/10357718.2021.2017842>
- Rydenfelt, H.** (2020). Valheita koronan aikaan. *Ajatus*. 77, 291–322. <https://journal.fi/ajatus/article/view/100267>
- Saukkonen, P.** (n.d.). Johdanto. *Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja*. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spi/presidentti/presidentti-perustuslain-ja-pol-kaytantojen-ristitulessa/> Vierailtu sivustolla 29.7.2024.
- Saurugger, S.** (2004). Europeanization as a methodological challenge: The case of interest groups. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7:4, 291–312. <https://doi.org/10.1080/13876980500319337>
- Scharpf, F. W.** (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, V. A.** (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’. *Political Studies*, 61, 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schmidt, V. A.** (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the COVID-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853121>
- Schmidt, V. A.** (2021). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29(6), 979–993. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916061>
- Schmidt, V. A.** (2024). Power and legitimacy during emergency politics: A democratic audit of responses to the COVID-19 crisis. *Research Paper* No. 12, April 2024. Regroup. Noudettu osoitteesta <https://regroup-horizon.eu/power-and-legitimacy/> 4.11.2024.
- Schmitt, C.** (1922). *Poliittinen teologia. Neljä lukua suvereenisuusopista*. Suom. Tapani Hietaniemi. Tutkijaliitto 1997.
- Schimmelfennig, F.** (2018). European integration (theory) in times of crisis: A comparison of the Euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- Sisäministeriö** (2017). Hyvä elämä – turvallinen arki Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017. Sisäministeriön julkaisu 15/2017. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80782/sisaisen-turval-lisuuden-strategia-verkko.pdf>
- Sommerer, T., Agné, H., Zelli, F. ja Bes, B.** (2022). *Global Legitimacy Crises: Decline and Revival in Multilateral Governance*. Oxford, Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856326.001.0001>
- Statement on scientific advice to European policy makers during the COVID-19 pandemic.** (2020). European Union. <https://doi.org/10.2777/854269>
- Stenvall, J., Leskelä, R.-L., Rannisto, P.-H., et al.** (2022). *Koronajohtaminen Suomessa: Arvio COVID-19-pandemian johtamisesta ja hallinnosta syksystä 2020 syksyyn 2021*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:34. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-003-5>

- Stokes, D. E.** (1962). Popular evaluations of government: An empirical assessment. In H. Cleveland & H. D. Lasswell (Eds.), *Ethics and bigness: Scientific, academic, religious, political, and military*. Harper and Brothers.
- Tallberg, J., & Zürn, M.** (2019). The legitimacy and legitimation of international organisations: Introduction and framework. *The Review of International Organizations*, 14, 581–606. <https://doi.org/10.1057/s41293-018-0082-z>
- Tieteen Termipankki.** *Resilienssi*. <https://termipankki.fi/tepa/fi/haku/resilienssi> Vierailtu sivustolla 26.10.2024.
- Tiihonen, S.** (2021). Pääministerin nousu kriisijohtajaksi. *Politiikka*, 63(1), 82–93. <https://doi.org/10.37452/politiikka.101734>
- Tocci, N.** (2020). The Covid-19 inflection point in global governance and the European predicament. In: *Reforming Multilateralism in Post-Covid Times: For a More Regionalised, Binding and Legitimate United Nations*. Telò, M. (ed.). Foundation for European Progressive Studies. Brussels: Belgium. Noudettu osoitteesta <https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/Reforming-Multilateralism-in-Post-COVID-times-.pdf> 4.11.2024.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A.** (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A.** (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Unicef.** (2023, December 19). COVID-19 vaccinations shift to regular immunisation as COVAX draws to a close – Joint statement by CEPI, Gavi, UNICEF and WHO. <https://www.unicef.org/supply/press-releases/covid-19-vaccinations-shift-regular-immunisation-covax-draws-close> Vierailtu sivustolla 31.7.2024.
- Union of International Associations** (2024). *Yearbook of International Organizations*. Union of International Associations. <https://uia.org/yearbook>
- Uusikylä, P., Ketola, J., Oreschnikoff, A., Aula, P., Kuosmanen, J., Jaakkola, S., & Jalonen, H.** (2021). *Kohti mahdollistavaa tiedediplomatiaa: Suomalaisen tiedediplomatian tila ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:41. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163144>
- Valtioneuvosto** (2024a). *Kansalaispulssi: Luottamus terveydenhuoltoon ja koulutukseen yhä laskussa* <https://valtioneuvosto.fi/-/kansalaispulssi-luottamus-terveydenhuoltoon-ja-koulutukseen-yha-laskussa> (Vierailtu sivustolla 22.8.2024)
- Valtioneuvosto** (2024b). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:33. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-890-1>
- Valtioneuvosto** (2022). Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:59. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-803-1>
- Valtioneuvosto.** (2020). *Poikkeusolojen toteaminen* (VNK/2020/31). 16.3. [https:// valtioneuvosto.fi/delegate/file/69419](https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/69419)
- Valtioneuvosto.** Kansalaispulssi. <https://valtioneuvosto.fi/kansalaispulssi> Vierailtu sivustolla 22.8.2024.
- Valtioneuvoston oikeuskansleri** (2021). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020*. Helsinki: Oikeuskanslerin virasto. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K\\_17+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_17+2021.pdf)
- Valtioneuvoston oikeuskansleri** (2022). *Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2021*. Helsinki: Oikeuskanslerin virasto. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K\\_17+2021.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_17+2021.pdf)
- Vehka, M.** (2023). *Intresseistä käytännön organisoitumiseen: Vaikuttajajärjestöjen sisäisen hallinnan vaikutus menestymiseen*. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta. <http://hdl.handle.net/10138/339570>
- Vihavainen, P.** (2019). Maailman tilan narratiivit: Maailman tila ja yhteiskunnallinen kestävyys. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(1), 91–104. <https://doi.org/10.23982/ypt.85384>

- Vogt, H. & Värttö, M.** (2024). Articulating Pandemic Recovery: Contestations and Transformations? *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory* 27(1): 1–5. <https://doi.org/10.33134/rds.454>
- Wach, K.** (2015). Conceptualizing Europeanization: Theoretical Approaches and Research Designs. In: Piotr Stanek ja Krzysztof Wach (Eds.), *Europeanization Processes from the Meso-economic Perspective: Industries and Policies*. Krakova: Cracow University of Economics, 11–23.
- Weber, M.** (2009). *Tiede ja politiikka: kutsumus ja ammatti*. WSOY
- Wendt, A.** (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46(2), 391–425. <https://www.jstor.org/stable/2706858>
- White, J.** (2015). Emergency Europe. *Polit Stud*, 63: 300–318. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12072>
- White, J.** (2019). *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198791720.001.0001>
- White, J.** (2021). Emergency Europe after Covid-19. In: Gerard Delanty (Ed.), *Pandemics, politics, and society. Critical perspectives on the Covid-19 crisis*. Berlin/Boston: de Gruyter
- Wigell, M., Hägglund, M, Fjäder, C. Hakala, E. Ketola, J. & Mikkola, H.** (2022) Nordic Resilience: Strengthening Cooperation on Security of Supply and Crisis Preparedness. *FIIA Report 70*. Noudettu osoitteesta <https://www.fiaa.fi/en/publication/nordic-resilience> 4.11.2024.
- Wither, J. K.** (2020). Back to the future? Nordic total defence concepts. *Defence studies*, 20(1), 61–81. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2020.1718498>
- Wolff, S., & Ladi, S.** (2020). European Union responses to the covid-19 pandemic: Adaptability in times of permanent emergency. *Journal of European Integration*, 42(8), 1025–1040. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>
- Wong, R.** (2011). Europeanisation of Foreign Policy. Teoksessa: Hill, C. & Smith, M. (toim.), *International Relations and the European Union*, 2. laitos. Oxford: Oxford University Press, 149–170.
- Zuleeg, F.** (2024). Europe’s Future in a Contested Global Environment. In *Enhancing Global Governance in a Fragmented World, China and Globalization*, H. H. Wang and M. L. Miao (Eds.), [https://doi.org/10.1007/978-981-97-2558-8\\_21](https://doi.org/10.1007/978-981-97-2558-8_21)
- Zürn, M.** (2018). *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198819974.001.0001>
- Zürn, M.** (2021). On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimation problems in the global political system. *International Theory*. 2021:13, 192–204. <https://doi.org/10.1017/S1752971920000391>
- Zürn, M., & Schimmelfennig, F.** (2021). The legitimacy of the European Union: From the euro crisis to the COVID-19 pandemic. *European Journal of International Relations*, 27(4), 767–788. <https://doi.org/10.1177/13540661211013253>
- Zürn, M.** (2022). COVID-19 and the Legitimacy Crisis of Global Governance. In: Gonca Oguz Gok/Hakan Mehmetcik (Eds.): *The Crises of Legitimacy in Global Governance*. London/New York, NY: Routledge, 37–51.
- Åberg, L. & Aula, P.** (2012). Leimahtavat julkisuudet – organisaatioiden uusi haaste. *Julkisuus ja demokratia – näkökulmia tutkimukseen ja politiikkaan*. Karppinen, K. & Matikainen, J. (toim.). Vastapaino.





**TURUN  
YLIOPISTO**  
UNIVERSITY  
OF TURKU

ISBN 978-951-29-9945-3 (Painettu)  
ISBN 978-951-29-9946-0 (PDF)  
ISSN 0082-6987 (Print)  
ISSN 2343-3191 (Online)