



Päätöksenteon tietoperusteisuus episteemisenä hallintana

Tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi

HARRIET LONKA & HARRI JALONEN

Asiantuntijalausunnot ovat keskeinen osa hyvää lainvalmistelua. Ne eivät kuitenkaan ole taustayhteisöistään riippumattomia kannanottoja, sillä kaikkeen tiedonmuodostukseen liittyy aina subjektiivisuutta. Artikkelissa tätä subjektiivisuutta lähestytään niin kutsuttuna episteemisenä hallintana, joka koostuu todellisuuden kuvauksesta, normien argumentoinnista sekä toimijuuden määrittelystä.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Poliittishallinnollisen päätöksenteon ja valmistelun kannalta on olennaista, millaiseen tietoon ja argumentaatioon se nojautuu. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota tietoa kerääviin ja tuottaviin sekä niistä ymmärrystä luoviin prosesseihin. Tarkastelemme tässä artikkelissa tiedon ja argumentaation kamppailua lainvalmistelun kontekstissa. Hyödynnämme lainvalmistelun yhteydessä annettujen asiantuntijalausuntojen analysoinnissa episteemisen hallinnan (*epistemic governance*) viitekehystä (Alasuutari & Qadir 2014; 2019). Tarkoitamme episteemisellä hallinnalla pyrkimyksiä muokata tietystä sosiaalisessa kontekstissa yhteisesti jaettuun tai sellaiseksi uskottuun käsitykseen. Tässä artikkelissa muokkaamispyrkimysten katsotaan kohdistuvan hallinnan tunnistettuun todellisuuteen, toimijoihin ja toimijuuteen sekä normeihin ja ideaaleihin.

Tutkimuksen kohteena on kaksi erilaisena ajankohtana toteutettua säädösvalmisteluhanketta.

Vuoden 2016 tartuntatautilain (HE 13/2016) uudistus valmisteltiin normaalioloissa, kun taas vuonna 2020 väliaikaisia ja pysyviä lakimuutoksia sisältäviä tartuntatautilain osia (HE 245/2020) valmisteltiin keskellä covid-19-pandemiaa. Tartuntatautisääntelyn kehittyminen tarjoaa hyvän kontekstin episteemisen hallinnan tarkastelulle, sillä sitä koskevissa lausunnoissa on molempina tarkasteluvuosina reagoitu sääntelytarpeisiin nopeasti ja yllättävästi muuttuvassa toimintaympäristössä. Seurauksena on eri toimijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuvaa argumentaatiota, joka valottaa kiinnostavalla tavalla sääntelyn oletettuja vaikutuksia ja tähän liittyviä erilaisia ja toisilleen vastakkaisia tulkintoja (vrt. Pakarinen 2011). Oletuksemme on, että valiokuntalausuntoja analysoimalla on mahdollista tunnistaa hallinnan tunnistettuun todellisuuteen, tavoitteisiin ja toimijuuteen kohdistuvia odotuksia ja vaatimuksia. Emme ole lähtökohtaisesti kiinnostuneita asiantuntijalausuntojen asiasisällöistä vaan siitä, miten lausunnoissa kuvataan päätöksenteon toimintaympäristöä sekä niitä arvoja ja normeja, joiden odotetaan vaikuttavan tartuntatautilain sääntelyyn.

Artikkeli on kirjoitettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa IRWIN-hanketta (päättönumero 337760) ja Strategisen tutkimusneuvoston WELGO-hanketta (päättönumero 344832).

Etsimme artikkelissa vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. miten asiantuntijalausunnoissa kuvataan sitä todellisuutta, johon tartuntatautilakiesityksen nähdään vaikuttavan
2. millaisena sääntelyyn vaikuttavat hallinnan normit ja ideaalit nähdään
3. miten lausunnoissa hahmotetaan ne toimijat, jotka vaikuttavat sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen?

Vastamme kysymyksiin tunnistamalla asiantuntijalausunnoista *episteemisen hallinnan narratiiveja*. Shaul Shenhavin (2006) tapaan ajattelemme, että yhdestä ja samasta ”todellisuudesta” voidaan kertoa erilaisten narratiivien kautta erilaisista tarinaa. Episteemisen hallinnan narratiivit ymmärretään tässä artikkelissa erilaisiksi tiedon rakentamisen ja tiedon välittämisen tavoiksi. Uskomme, että asiantuntijalausunnoissa sanotulla on merkitystä poliittishallinnollisen päätöksenteon tietoperustan muotoutumiselle, sillä ne kanavoivat eduskunnan päätöksentekoon näkemystä siitä, miten asiantuntijat ja eri intressitahoja edustavat toimijat hahmottavat sääntelyn kohteena olevia asioita sekä niihin liittyviä vaihtoehtoja. Tämä on tarpeen, sillä aiemmissa lainsäädännön tietoperustaa käsittelevissä tutkimuksissa on tunnistettu jännite yhtäältä tutkimuksen ja asiantuntijuuden varaan rakentuneen tiedon ja toisaalta populistiseksi luonnehditun ja faktoihin penseästi suhtautuvan argumentaation välillä (esim. Syväterä 2020).

Artikkeli kontribuoi poliittishallinnollisen päätöksenteon tietoperusteisuutta tarkastelemaan tutkimukseen erityisesti kolmella tavalla. Ensinnäkin artikkeli lisää ymmärrystä politiikkasykliin sisältyvästä jännitteestä koskien näytön (*evidence*) rakentumista. Artikkelissa avataan episteemisen hallinnan avulla dynamiikkaa, jossa määrittäytyy se, millaista tietoa pidetään legitimiä ja hyödyllisenä. Tietoa ei ymmärretä artikkelissa toimijalta toiselle siirrettävissä olevaksi entiteetiksi vaan vuorovaikutuksessa rakentuvaksi tulkinnaksi. Kysymys on siten näytön ja tiedon tuotannossa ilmenevän politisoinnin ja kamppailun näkyväksi tekemisestä (esim. Cairney 2016; Parkhurst 2017; Newman 2017). Toiseksi artikkeli vie eteenpäin tutkimusta, jossa on huomautettu suomalaisen lainvalmistelun tietoperustan puutteista (esim. Keinänen & Pajuoja 2020; Jukka ym. 2021). Episteemisen hallinnan käsite tarjoaa Clifford Geertzä (1973) mukaillen mahdollisuuden lainvalmistelun tiheään

kuvaukseen (*thick description*). Tiheällä kuvauksella Geertz viittaa tulkintaprosessiin, jossa ei olla kiinnostuneita ainoastaan ihmisten ja yhteisöjen näkyvästä toiminnasta vaan myös toimintaa motivoivista ja kontekstualisoivista tekijöistä. Kolmanneksi tietoperustaisen päätöksenteon rajojen tunnistamista edistävä tutkimus palvelee ”policy learning” -ajatteluun perustuvan oppimiskulttuurin kehittämistä (esim. Sanderson 2002). Episteemisten yhteisöjen (*epistemic community*) roolin (esim. Haas 1992) ja erityisesti poikkeusoloissa tapahtuvan päätöksenteon tietoperustaisuuden analysointi on tarpeen, sillä tutkimuksissa on osoitettu, että julkishallinnossa on vaikeuksia toimia nopeasti muuttuvissa ja kompleksisissa tilanteissa (esim. Ansell ym. 2021).

Teoriaperusta

Tieto päätöksenteossa

Näyttöperusteisen päätöksenteon lähtökohtana pidetään yhteistyötä tietoa tuottavan tiedeyhteisön ja asiantuntijoiden sekä tietoa hyödyntävien viranomaisten ja poliitikkojen välillä. Tiedolla on päätöksenteossa monta funktiota. Esimerkiksi Brian Head (2013) ja Joshua Newman (2017) ovat erottaneet välineellisen, käsitteellisen ja poliittisen tiedon hyödyntämisen. Välineellisessä (*instrumental*) hyödyntämisessä tiedon tehtävänä on auttaa yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Kysymys on toiminnasta, jolla pyritään vahvistamaan yhteistyötä ja vuoropuhelua tutkimuksen ja päätöksenteon välillä ja jonka lopputuloksena syntyy koottua tietoa yhdessä sovitusta aihepiiristä. Käsitteellisessä (*conceptual*) hyödyntämisessä tieto liitetään uusien ideoiden tuottamiseen ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän tietoperustan vahvistamiseen. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sellaisten tutkimusten rahoittamista, joissa pyritään ymmärtämään tieteen- ja hallinnonalarajat ylittäviä ilmiöitä. Poliittisessa (*political*) hyödyntämisessä tieto palvelee poliittis-hallinnollisessa prosessissa jo valitun linjan legitimoimista. Newmanin (2017) mukaan erityisesti välineellinen mutta myös käsitteellinen tiedon hyödyntäminen edustaa positivistista tiedekäsitystä, sillä niissä molemmissa ollaan kiinnostuneita siitä, mitä todellisuudessa on. Poliittisessa hyödyntämisessä tietoon suhtaudutaan normatiivisesti, sillä siinä kysymys on siitä, miten asioiden pitäisi olla.

Politiikkasyklin näkökulmasta asiantuntijoiden kuuleminen edustaa näkemysten muodostamista ja legitimoimista (Cairney 2012). Asiantuntijoiden tehtävänä on arvioida lakiesityksessä sanottua, täydentää esityksen puutteita sekä tuoda valmisteluun edustamansa intressiryhmän näkemyksiä. Tavoitteena on, että lausuntojen jälkeen lakiesitys muuttuu paremmaksi. Tavoite ei aina toteudu, sillä lausuntoihin päätyvät näkemykset ja niiden tulkinta ovat alttiina monenlaisille vinoumillem. Esimerkiksi Sheila Jasanoff (2012, 20) on osuvasti luonnehtinut, että asiantuntijatiedon muodostuminen ei ole ylirmaallinen prosessi, jossa faktat puhuvat puolestaan. Myös asiantuntijatiedon tuottamiseen liittyy vinoumia. Justin Parkhurstia (2016) mukaillen voidaan erottaa ainakin kahdenlaisia vinoumia: teknisiä (*technical*) ja sisältöön (*issue*) kohdistuvia vinoumia. Tekninen vinouma ilmenee toimintana, jossa lausunnossa esitettävään argumenttiin suhtaudutaan joko epäuskottavana tai lausunnosta valikoidaan tietoisesti esitystä tukevia tai sitä vastustavia argumentteja. Sisältöön kohdistuvat vinoumat juontuvat arvo- ja intressipohjaisista erimielisyyksistä. Huomionarvoista on, että vinouman käsitteeseen liittyvä negatiivinen konnotaatio on jossain määrin harhaanjohtava, sillä esimerkiksi arvo- ja intressipohjaiset erimielisyydet eivät ole politiikkasyklin ongelmaa vaan sen ominaisuus.

Episteeminen hallinta todellisuuden kuvaajana ja muokkaajana

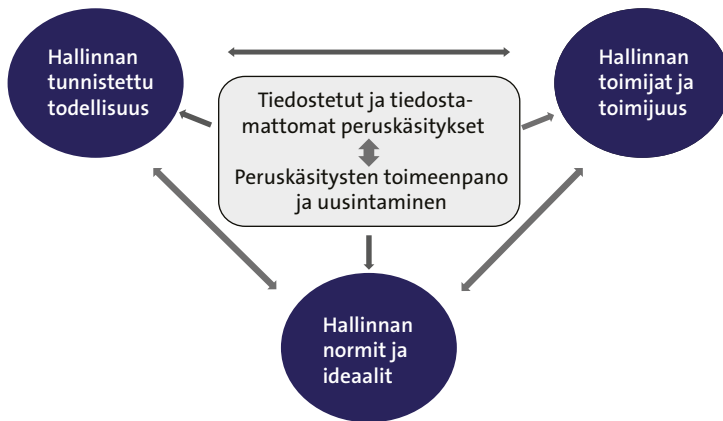
Yhteiskuntapolitiisessa päätöksenteossa pyritään vaikuttamaan kunkin toimijan kannalta toimittavan lopputuloksen saavuttamiseen. Perinteisen ylhäältä-alaspäin suuntautuvan hallinnon (*government*) korvautuminen verkostomaisella hallinnan (*governance*) paradigmalla on korostanut toimijoiden keskinäisriippuvuutta (Klijn & Koppenjan 2015). Foucault'laisittain tarkasteltuna kehitystä voidaan tarkastella hallinnan analytiikkaksi (*gouvernementalité*) kutsuttuna organisointina, jossa eri toimijat omaksuvat ja synkronoivat toimintaansa (Foucault 1991).¹ Kysymys on yhtäältä siitä, miten hallintaan liittyvistä asioista voidaan puhua objektiivisesti ja todenmukaisesti sekä toisaalta niistä käytännöistä, joiden varas-

sa toimijat toteuttavat strategioitaan ja taustoittavat ymmärrystään toimintaympäristöstään (Foucault 1991; Miller & Rose 2008).

Episteemisessä hallinnassa vaikuttamista tehdään prosessissa, jossa tuotetaan ja valikoidaan tietoa hallinnan tueksi (Alasuutari & Qadir 2014; 2019). Episteeminen hallinta voi toteutua sekä strategisten että ”vaistonvaraisten” toimintatapojen kautta, joskin niitä on usein vaikea erottaa toisistaan (Syväterä 2020, 49). Ontologisena auktoriteettina ilmenevässä episteemisessä hallinnassa hyödynnetään luotettavana pidettyä tieteellistä tosiasiaa, kun taas kapasiteettiperustainen episteeminen hallinta perustuu toimijoiden kykyyn saada aikaan asioita. Moraalisesta auktoriteetista on kysymys, kun tieteen avulla perustellaan tavoitteiden hyvyttä. Karisma episteemisen hallinnan auktoriteettina viittaa toimijoiden yksilöllisiin kykyihin herättää luottamusta ja kunnioitusta sanottuun. (Syväterä 2020.) Tieteeseen ja asiantuntijuuteen nojautuminen avaa tien hallinnalle, jossa osa vallasta siirtyy poliittiselta eliitiltä tiedollisesti neuvokkaille (Blanco 2016). Poissuljettua ei ole sekään, että episteemisen hallinnan myötä syntyy episteemisiä yhteisöjä, joihin kuuluvat jakavat yhteiset periaatteet koskien tiedon muodostumista ja hyödyntämistä (vrt. Haas 1992). Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta hyvänä esimerkkinä toimii kansainvälinen tupakkateollisuus, joka on rakentanut omaa episteemistä yhteisöään rekrytoimalla eri alojen tutkijoita, perustamalla toimialalle suotuisia tuloksia suoltavia ”tieteellisiä” lehtiä ja haastamalla oikeuteen teollisuuden kannalta hankalia näkemyksiä esittäviä asiantuntijoita (Hellman ym. 2016). Episteemisen hallinnan viitekehysten mukaisesti tiedon tuotantoa ja valikointia sekä tiedollista neuvokkuutta voidaan tarkastella kolmesta eri ulottuvuudesta kuvion 1 mukaisesti.

Tunnistettu todellisuus kuvaa niitä näkökulmia, joiden kautta määritellään ja toisaalta vaikutetaan siihen, miten yhteinen ymmärrys vallitsevasta todellisuudesta syntyy. Todellisuus ei tässä tarkoita oikeaa ja todellista kuvaa tilanteesta vaan kunkin toimijan käsitystä tilanteesta sellaisena kuin hän sen ymmärtää ja/tai, millaisena todellisuuskuvan välittäminen toimijoiden verkostossa auttaa edistämään oman näkökulman menestymistä päätöksenteossa. (Alasuutari & Qadir 2019, 24–26.) Kysymys voi olla myös todellisuuden manipuloinnista: toisin sanoen toimija valitsee tietoisesti todellisuudesta puolia, jotka ovat hyödyksi joko oman asian edistämässä tai vastapuolen

¹ Huomionarvoista on, että foucault'lainen tutkimusperinne eroaa lähtökohdiltaan ja kysymyksenasettelultaan tutkimuksesta, jossa ”governmentality” nähdään modernin yhteiskunnan valtamuotona.



Kuvio 1. Episteemisen hallinnan viitekehys (mukailtu Alasuutari & Qadir 2019).

intressien estämisessä. *Normit ja ideaalit* ovat osa episteemisen hallinnan kehystä, jossa toimija pyrkii vakuuttamaan toiset näkökantansa oikeellisuudesta vetoamalla yleisesti tunnettuihin arvoihin, periaatteisiin ja toimintatapoihin. Yleismaailmallisten periaatteiden ohella keskustelussa hyödynnetään legitimeinä pidettyjä tarpeita ja ideoita. Normit ja ideaalit eivät kuitenkaan synny ja vaikuta erillään rationaalisuuden ja tieteellisen tiedon vaatimuksista. Pikemminkin ne levitävät hyvin tehokkaasti silloin, kun arvopohja voidaan perustella tieteelliseen tietoon perustuvilla faktoilla. (Alasuutari & Qadir 2019, 27.) *Toimijat ja identifiointi* kattavat käsitteenä sekä toimijoiden oman ymmärryksen itsestään että näkemyksen omasta ja toisten roolista suhteessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Laajemmin kyse on myös eri ryhmien identifioimisesta ”omaan” tai toiseen ryhmään. Yhteiskunnallisessa keskustelussa käytetyt leimaavat määritelmät toisista ryhmistä verrattuna omaan ryhmään ovat tyypillisiä esimerkkejä identifiointista. Toisaalta yhteisen toimijuuden ja ryhmän määrittelyä käytetään paljon myös positiivisessa muodossa, edistämään samaistumista yleisesti hyvinä pidettyihin tavoitteisiin. (Alasuutari & Qadir 2019, 27.)

Episteemisen hallinnan viitekehys linkittyy politiikkaverkostojen (*advocacy coalition*, Sabatier 1988) johdannaisena pidettyyn episteemisen yhteisön käsitteeseen (Haas 1992). Episteemisellä yhteisöllä viitataan tietyn intressin ympärille rakentuneisiin verkostoihin tutkijoita, asiantuntijoita ja viranomaisia, jotka pyrkivät laajojen poliittisten tavoitteiden muotoiluun, tietoisuuden

lisäämiseen sekä poliittisen kannatuksen etsimiseen. Episteeminen hallinta kytkeytyy myös tiedon sosiaalista rakentumista korostavaan tutkimusperinteeseen (esim. Fuller 2016). Kysymys on kriittisestä suhtautumisesta ihmismielestä ja kielestä riippumattomaan todellisuuteen. Sosiaalisen konstruktionismin ontologinen perusta on relativismissa, jonka mukaan todellisuus saa muotonsa subjektiivisten havaintojen ja havainnoijan todellisuuteen liittämiä merkitysten kautta. Toisin sanoen tieto ja sosiaalinen toiminta kuuluvat yhteen. Päätöksentekoon sovellettuna tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että asiantuntijalausunnat ovat vain yksi – joskin tärkeä – elementti prosessissa, jonka kautta muodostetaan kuva päätöksenteon lähtökohdista, vaihtoehdoista ja niiden seurauksista. Tutkimukseenkaan perustuvat asiantuntijalausunnat eivät ole taustayhteisöistään riippumattomia kannanottoja, sillä kaikkien tiedonmuodostukseen liittyy aina subjektiivisuutta ja myös ripaus performatiivisuutta (Jasanoff 2012; Jalonen 2015). Tietoa tuotetaan sekä asioihin vaikuttamiseksi että osoitukseksi toimijoiden aktiivisuudesta.

Tutkimuksen aineistot ja menetelmä

Hallituksen esityksen 13/2016 valmistelu kesti kokonaisuudessaan 2 106 päivää, ja siihen liittyen kertyi 160 asiakirjaa. Lausuntoja lakiesitykseen annettiin ministeriön lainvalmisteluprosessin kuluessa yhteensä 81. Hallituksen esitystä on käsitelty eduskunnassa sosiaali- ja terveysvaliokun-

nassa, joka toimi mietintövaliokuntana. Lakiehdotukseen lausunnon on antanut perustuslakivaliokunta. Yhteensä valiokunnissa on kuultu 53:a asiantuntijaa. Hallituksen esityksen 245/2020 valmistelu kesti kaikkiaan 255 päivää, ja siihen liittyen kertyi 400 asiakirjaa. Lakiesitykseen annettiin ministeriön lainvalmistelun aikana 156 lausuntoa. Lakiehdotusta käsiteltiin kuudessa valiokunnassa, joista sosiaali- ja terveysvaliokunta oli mietintövaliokuntana ja lausunnon antoivat hallintovaliokunta, talousvaliokunta, sivistysvaliokunta, liikennevaliokunta ja perustuslakivaliokunta. Yhteensä valiokuntakäsittelyn aikana annettiin 233 asiantuntijalausuntoa. Tässä kokonaismäärässä on kuitenkin saman tahon eri valiokunnissa antamia, täysin samansisältöisiä lausuntoja. Tämä rajaa analyysin kohteena olevan aineiston määrän liitetaulukossa 1 (ks. www.julkari.fi) tarkemmin esitetyllä tavalla.

Eduskunnan valiokuntien käsittelyissä annetuilla asiantuntijalausunnoilla ei yleensä ole yhtä merkittävää vaikutusta lainsäädännön lopputulemaan kuin varsinaisen ministeriön lainvalmisteluprosessin aikaisilla lausunnoilla. Lausuntoaineisto muodostaa kuitenkin kokonaisuuden, jossa lainvalmistelusta vastaava ministeriö esittelee asian eduskunnan valiokunnissa, ja valiokunnat kuulevat tämän jälkeen asiantuntijoita tai ottavat vastaan kirjallisia lausuntoja. Aineisto tarjoaa nähdäksemme hyvän pohjan episteemisen hallinnan viitekehyksen mukaiselle argumentoinnin tarkastelulle kohteena olevan yhteiskunnallisen kysymyksen, tässä tartuntatautiin torjunnan, kontekstissa. Molemmat lakiesitykset kertovat reagoinnista nopeasti muuttuneisiin yhteiskunnallisiin tilanteisiin. Oletettavaa on, että muutosnopeus ja tilanteiden ennakoimattomuus heijastuvat myös lakiesityksistä annettujen asiantuntijalausuntojen argumentaatioon tavalla, joka antaa mahdollisuuden analysoida niitä episteemisen hallinnan keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan käsityksiin toimijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista.

Asiantuntijalausunnot analysoitiin teoriaohjautuvan sisällönanalyysin (Tuomi & Sarajärvi 2018) periaatteita noudattaen neljässä toisiinsa kytkeytyvässä vaiheessa. Sisällönanalyysi aloitettiin aineistoon tutustumisella, jonka yhteydessä aineisto järjestettiin kummankin lakiesityksen osalta erikseen valiokunnittain ja lausunnonantajien taustaorganisaatioiden perusteella. Aineisto luokiteltiin seuraaviin ryhmiin: 1) sosiaali- ja terveysministeriö, 2) sosiaali- ja terveysala, 3) koulutusalan edustajat,

4) kunnat, 5) elinkeinoalan edustajat, 6) liikennealan edustajat, 7) muu julkishallinto, 8) kirkot, 9) ay-liike, 10) aluehallintovirastot, 11) tapahtuma- ja kulttuuriala sekä 12) perustuslakiasiantuntijat. Luokkien runsaus johtuu siitä, että vuoden 2020 hallituksen esityksessä lausuntoja antoivat lukuisat eri tahot. Vuoden 2016 hallituksen esityksen asiantuntijalausunnot keskittyvät harvempiin luokkiin.

Toisessa vaiheessa jäsensimme aineiston episteemisen hallinnan viitekehystä hyödyntäen. Aineiston luokittelu ja analyysin kohteeksi valittujen asiantuntijalausuntojen määrittely perustuivat tutkijoiden laatiman episteemisen hallinnan viitekehyksen (ks. kuvio 1) soveltuvuuden arviointiin. Molemmat tutkijat lukivat itsenäisesti satunnaisotantana valitut kaksikymmentä asiantuntijalausuntoa ja etsivät näistä retorisia elementtejä, jotka positioivat lausujan suhteessa hallituksen esitykseen. Tutkijoiden tulkinnat olivat pääosin yhteneväiset, mutta joidenkin lausuntojen kohdalla tulkinnat synnyttivät tarpeen linjanvedolle. Eniten linjanvetoa edellyttivät lausunnot, joiden argumentaatiossa yhdistyivät yhtäältä asiantuntijoiden näkemykset normeista ja ideaaleista sekä toisaalta asiantuntijoiden esillä pitämät käsitykset toimijuudesta. Esimerkiksi Lääkäripalvelut ry:n lausunnossa (HE 245/2020) argumentoidaan *normeja ja ideaaleja* muistuttamalla, että ”julkisella sektorilla on järjestämis- ja rahoitusvastuu lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalveluista – myös tartuntatautilain mukaisista toimenpiteistä”. Tämän jälkeen lausunnossa korostetaan lausunnonantajan *toimijuutta* po. asiassa argumentoimalla, että ”kyseisiä palveluita tuottavat myös yksityiset palveluntuottajat (...) julkisen sektorin pitää hyödyntää yksityisen sektorin tarjoamia mahdollisuuksia tarkoituksenmukaisella tavalla myös poikkeusoloissa, kuten pandemian aikana.” Vaikka esimerkiksi lausunnossa onkin piirteitä kahdesta episteemisen hallinnan elementistä, toimijuutta voidaan pitää hallitsevana, ja siksi kyseinen lausunto päättyi analyysissä ilmentämään *erityisen intressin* narratiivia (ks. tarkemmin tulosluku).

Kolmannessa vaiheessa valitsimme vuoden 2020 hallituksen esityksen osalta asiantuntijalausunnot kolmesta eri valiokunnasta eri aloilta seuraavasti: sote-alan sekä tapahtuma- ja kulttuuri-alan lausunnot sosiaali- ja terveysvaliokunnasta (StV, mietintövaliokunta), koulutusalan lausunnot sivistysvaliokunnasta (SiV) sekä liikennealan lausunnot liikenne- ja viestintävaliokunnasta

(LiV). Vuoden 2016 asiantuntijakuulemiset olivat tapahtuneet yksinomaan sosiaali- ja terveystalokunnassa (mietintövaliokunta) lukuun ottamatta perustuslakivaliokunnassa kuultuja perustuslaki-asiantuntijoita. Perustuslakivaliokunnan lausunnot jätettiin tämän tarkastelun ulkopuolelle. Aineiston määrällinen rajausta perustuu vuoden 2020 asiantuntijalausuntojen osalta siihen, että tietyn alan asiantuntijat ovat olleet kuultavana 2–3 valiokunnassa ja pääsääntöisesti tällöin annettu lausunto on näissä eri valiokunnassa ollut sisällöltään sama. Ammattijärjestöiltä mukaan analyysiin on otettu niiden työntekijäjärjestöjen lausunnot, jotka liittyvät tarkasteltuun alaan. Esimerkiksi koulutusala on mukaan otettu OAJ:n ja Akavan lausunnot ja sote-alalta muun muassa Tehyn ja Superin lausunnot. Esimerkiksi palveluelinkeinoja tai yleisesti elinkeinoelämää koskevat järjestöjen lausunnot on jätetty analyysistä pois, sillä elinkeinoelämää tarkasteltiin liikennealan ja tapahtuma- ja kulttuurialan näkökulmista. Näiden rajausten jälkeen lopullinen aineisto koostui kaikkiaan sadasta asiantuntijalausunnosta (ks. tarkemmin liitetäulukko 1, www.julkari.fi).

Neljännessä vaiheessa analysoimme kaikki aineistoon sisältyneet asiantuntijalausunnot (n = 100). Pyrimme välttämään lausunnoissa sanotun mekaanista luokittelua. Kohdistimme huomion siihen, miten asiantuntijat kuvailevat tartuntatautitilakiesityksen taustalla vaikuttavaa todellisuutta, millaiset toimijat ovat äänessä ja miten omaan toimintaan liittyvien muiden toimijoiden intressejä arvioidaan sekä millaisena asiantuntijat näkevät hallinnan ideaalin ja millaisia periaatteita eli normeja lausunnoissa pyritään edistämään. Toteuttamamme analyysi osoitti, että episteemisen hallinnan eri elementtien erottaminen lausunnoissa vaatii mahdollisuutensa tiettyjen kriteerien täyttymistä. Esimerkiksi, jotta koetun todellisuuden määrittämistä voidaan arvioida, on lausunnon antajan esitettävä jokin konkreettinen näkemys ”omasta todellisuudestaan”, joku tavoitetila ja/tai tahtotila. Kaiken kaikkiaan episteemisen hallinnan narratiivin määrittelemiseksi täytyy lausunnosta voida tunnistaa jokin selkeä intressi, johon lausuja haluaa vaikuttaa ja jota hän pystyy perustelemaan omalla tulkinnallaan olevasta tai toivotusta todellisuudesta (tavoitetila). Tällainen intressi edellyttää myös sitä, että edustetaan jotakin tiettyä joukkoa, jonka intressiä voidaan verrata lakiesityksen perusteluissa esitettyihin tavoitteisiin. Tällöin on myös ilmeistä, että lausuja puhuu jonkin toi-

mijan tai toimijajoukon ”äänellä” ja tuo esiin tämän toimijan tavoitteita ja tarpeita suhteessa lakiesityksessä kuvattuun. Tämä on myös peruste sille, miksi perustuslakivaliokunnan lausunnot on jätetty kokonaan tämän tarkastelun ulkopuolelle. Ne kohdistuvat valiokunnan roolin mukaisesti vain säätämisyjärjestyksen arviointiin, joka tapahtuu tiukasti perustuslakipunninnan määrittämässä kontekstissa. Neljännen vaiheen päätteeksi muodostimme kolme episteemisen hallinnan narratiivia: *hallinnon näkemystä vahvistava, yleisen edunvalvonnan ja erityisen intressin narratiivit*. Narratiivisuudella ei viitata tässä tutkimusmenetelmään, vaan se nähdään tapana jäsentää aineistosta tehtyjä havaintoja (vrt. Hyvärinen 2004).

Analyysin tulokset: episteemisen hallinnan narratiivit

Episteemisen hallinnan yhteiskunnallinen konteksti

Eduskunnan valiokuntien asiantuntijalausunnot ovat tärkeä osa lainvalmistelun eri sidosryhmien intressejä valottavaa tietokokonaisuutta. Kaksi tartuntatautilain hallituksen esitystä on annettu hyvin erilaisessa tilanteessa. Vuoden 2016 hallituksen esitys tartuntatautilaiksi annettiin eduskunnalle yhteiskunnan ollessa vielä toipumassa vuonna 2015 myös Suomeen kohdistuneesta Euroopan pakolaiskriisistä.

Vuoden 2016 lausunnoissa voidaan erottaa seuraavat intressit, joita puolustettiin tai vastustettiin: rokotusten pakollisuus terveydenhuollon työntekijöillä ja tähän liittyen työnantajan tiedonsaantioikeus työntekijän rokotuksesta, muun kuin julkisen sektorin osallistuminen rokotusten antamiseen sekä vallitsevana kysymyksenä tartuntatautilain mukaisten toimien kohdistaminen vain kotikuntaoikeuden omaaviin kunnan asukkaisiin. Muihin seikkoihin annettiin lausunnoissa vain hajanaisia kommentteja. Vuoden 2020 lausunnot kiinnittyvät koronapandemiaan, joka vaikutti monin tavoin myös suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Terveydenhuollon kantokykyä koeteltiin ja yhteiskunnan sulkutoimet merkitsivät ahdingkoa lukemattomille yrityksille ja järjestöpohjaisille toimijoille. Myös kansalaisten – eritoten lasten ja nuorten sekä vanhusten – jaksaminen aiheutti huolta. Sulkutoimet ovat näkyneet sekä taloudellisina menetyksinä että henkisenä pahoinvointina. Siksi onkin ymmärrettävää, että myös asiantun-

tijalausunnoissa huomio kiinnittyi suureen joukkoon toimia, jotka vaikuttivat eri tavoin eri aloihin ja niiden sisällä oleviin ryhmiin.

Keskeisenä erona vuoden 2016 lausuntojen kokonaisuuteen on se, että huomattava joukko lausunnonantajista edustaa vuoden 2020 lausunnoissa tahoja, joiden toimintaan (oikeuksiin ja velvollisuuksiin) lakiesityksessä säädettäväksi esitettävät toimet suoraan vaikuttavat. He ovat siis suoraan intressitahoja verrattuna vuoden 2016 esitykseen, jossa käytännössä kaikki lausunnonantajat edustavat välillisiä intressejä kuten potilaiden hoitamisesta tai hoidon rahoittamisesta päättäviä terveydenhuollon tahoja, työntekijöiden oikeuksia puolustavia ammattiyhdistystahoja tai turvallisuusviranomaisia, joilta edellytetään virka-apua.

Tämä aiheuttaa olennaisen eron näiden kahden lakiesityksen eduskuntalausuntojen vertailuun episteesien hallinnan viitekehyksessä: erilaisten argumenttien määrä on vuoden 2020 lausunnoissa huomattavasti suurempi kuin mitä pelkkä tutkittujen lausuntojen määrällinen ero antaisi olettaa.

Episteesien hallinnan elementit valiokuntalausunnoissa

Vuoden 2016 tartuntatautilain uudistuksen valiokuntalausunnot jakautuvat selvästi kahteen kokonaisuuteen: sosiaali- ja terveysalan lausuntoihin ja muihin. Ensin mainittuihin lasketaan tässä yhteydessä sairaanhoitopiirien, yliopistosairaaloiden, aluehallintovirastojen sekä alan yhdistysten lausunnot. Näitä eri instituutioita on lausujina erotettavissa 20 kappaletta. Muihin kuin sosiaali- ja terveysalan lausuntoihin laskettiin lausunnot ammattiyhdistysliikkeeltä, muilta ministeriöiltä sekä kunta-alalta. Kunta-alan lausunnot ovat rajatapaus, niiden laatimisessa on käytetty lääketieteen asiantuntemusta kuten sote-alan lausunnoissakin. Esiin tuotu intressi on kuitenkin korostetusti kunnan toimintaan ja toimialaan liittyvä. Analyysin läpinäkyvyyden lisäämiseksi liitetaulukoon 2 (ks. www.julkari.fi) on koottu esimerkkejä (v. 2016 esitys) eri toimijoiden lausunnoissa esiintyvistä episteesien hallinnan argumentaation elementeistä.

Huomattava joukko lausunnonantajista vuoden 2020 hallituksen esitykseen tartuntatautilain muuttamiseksi ja väliaikaiseksi muuttamiseksi edustaa tahoja, joiden toimintaan (oikeuksiin ja velvollisuuksiin) lakiesityksessä säädettäväksi esitettävät toimet suoraan vaikuttavat. Merkittävä

joukko lausunnonantajista oli myös ensikertalaisia lausujina. Tämä kuvaa selkeästi pandemian aikaisen tartuntatautilain valmistelun paradigman muutosta vuoteen 2016 verrattuna: tartuntataudin leviämistä ja vaikutuksia havaitaan hallittavan vahvasti muiden kuin sote-alan toimin. Kaikissa lausunnonantajaryhmissä erottuu vahva oman, pandemian aikana koetun todellisuuden kuvaus sekä erityinen toimialan ja toiminnan eetos ja arvojen esiin tuominen. Tulkinna seuraamisen helpottamiseksi liitetaulukoon 3 (ks. www.julkari.fi) on koottu esimerkkejä (v. 2020 esitys) eri toimijoiden lausunnoissa esiintyvistä episteesien hallinnan argumentaation elementeistä.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että episteesien hallinnan kolme ulottuvuutta (Alasuutari & Qadir 2014, 2019) on tunnistettavissa asiantuntijalausunnoista. *Tunnistettu todellisuus* määrittyy analysissä lausujan oman todellisuuden kuvauksena. Tyypillisesti näihin kuvauksiin sisältyy faktatietoja, esimerkiksi tilastotietoja toimialasta. Pandemia-ajan lausunnoissa todellisuuden kuvaukset ovat laajoja ja maalailevia, jopa tunteellisia tekstikappaleita. Tunnistettu todellisuus näyttäytyy lausunnoissa lausujan henkilökohtaisena kokemuksena, toimialan toimijan kokemuksena, toimialan kokemuksista koottuna yleistettynä, esimerkiksi edunvalvontajärjestön välittämänä kokemuksena sekä hallinnon todellisuutena, jossa esityksen tavoitteita ei herkästi kyseenalaisteta. *Arvot ja normit*-kategoriassa on sisältöjä, joissa havainnollistetaan toiminnan tai toimialan tärkeitä perusarvoja ja toisaalta toimintaa ohjaavia lainsäädännön, sääntöjen tai alaa ohjaavien sopimusten sisältöjä. Nämä osat erottuvat lausunnoissa tyypillisesti painokkaasti muotoiltuina toimijan vaatimuksina ja toteamuksina. *Toimijoita* kuvataan lausunnoissa yleensä havainnollistamassa toimijan verkostoa, jossa tehtävät ratkaisut vaikuttavat omiin toimintamahdollisuuksiin. Monesti nämä lausunnon osat sisältävät lausunnon saajalle tarkoitettua lisätietoa toimialan todellisesta luonteesta ja niistä muista toimijoista, jotka esimerkiksi vaikuttavat tehtyjen ratkaisujen toimeenpanoon toimialalla. Tähän kategoriaan sisältyy myös usein kriittisiä kommentteja viranomaisten toimista ja ratkaisuista omaan toimialaan nähden kyseisen sääntelykysymyksen kontekstissa.

Hallinnon näkemystä vahvistava, yleisen

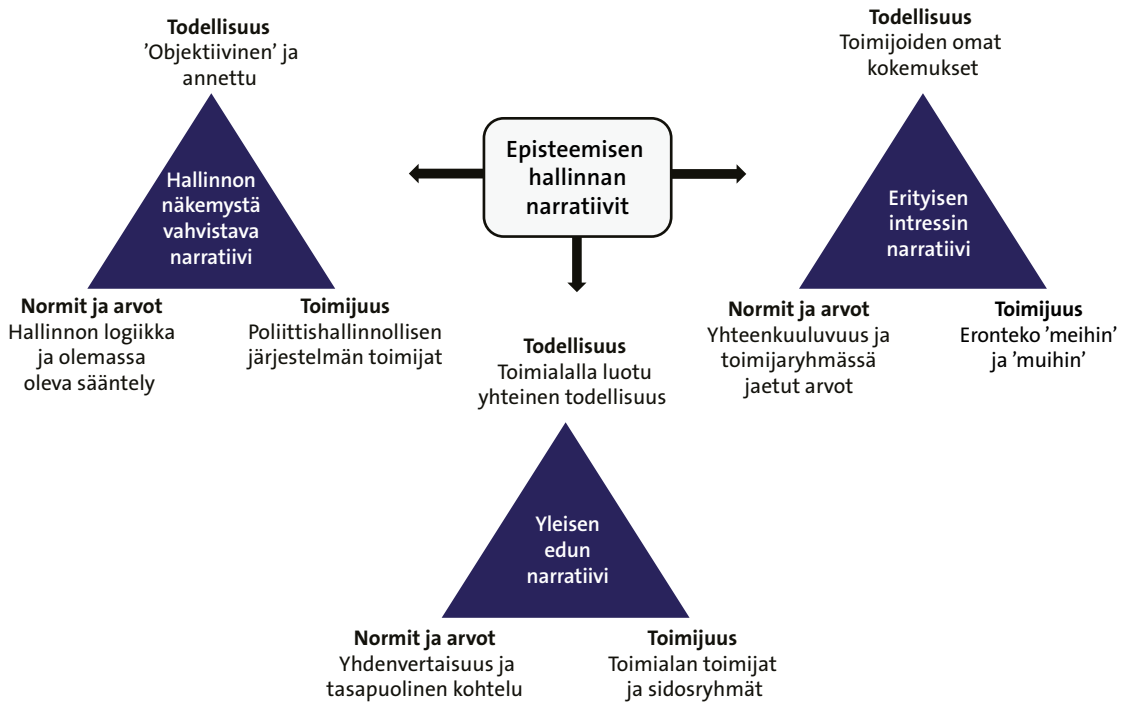
edunvalvonnan ja erityisen intressin narratiivit
Narratiivilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa asiantuntijalausunnoissa – tietoisesti tai tiedostamatta – hyödynnettyä tapaa rakentaa suhdetta todellisuuteen, kuvata toimintaa ohjaavaa normiperustaa sekä hahmottaa toimijoiden kenttää. Oletuksenamme on, että lausunnoista voidaan muodostaa tulkinta, joka kertoo antajansa intentioista. Edellisissä luvuissa esitettyjen vaiheiden ohjaamana erotimme asiantuntijalausunnoista kolme toisistaan erillistä episteemisen hallinnan narratiivia: *hallinnon näkemystä vahvistava* narratiivi, *yleisen edunvalvonnan* narratiivi ja *erityisen intressin* narratiivi. Kukin narratiivista muodostaa omanlaisensa tavan kuvata poliittishallinnollisen päätöksenteon todellisuutta, määritellä sitä ohjaavia normeja ja ideaaleja sekä hahmottaa siihen osallistuvia toimijoita. Sen lisäksi, että lausunnoissa käsitellään substantiaalisesti eri asioita, erottavia tekijöitä löytyy myös argumentaatiossa käytetystä retoriikasta.

Tyypillisesti hallinnon viestiä vahvistavassa narratiivissa korostuvat toimijuuden määritykset, kun taas erityisen intressin narratiivissa vahvassa roolissa ovat arvoarvostelmat ja lausujan oman todellisuuden elementtien esiin tuominen. Yleisen edun narratiivissa painoituksena on sekä toimijakentän hahmottaminen että laajemman joukon todellisuuteen vetoaminen kollektiivisen edunvalvonnan hengessä. Eri narratiivit ja episteemisen hallinnan elementtien näkökulmat niissä on havainnollistettu kootusti kuviossa 2.

Hallinnon näkemystä vahvistavassa narratiivissa *todellisuus* kuvataan pääsääntöisesti objektiivisena tosiasiana, joka on kaikille enemmän tai vähemmän yhteinen. Todellisuuden objektiivisuus ilmenee yhtäältä toimintaa edellyttävänä ja toisaalta toimintaa legitimoivana tekijänä (Alasuutari & Qadir 2014, 73). Esimerkiksi koronakriisin yhteydessä tautiepidemian nopea eteneminen koettiin asiaksi, joka edellytti rajoitustoimenpiteitä ihmisten ja yhteisöjen toimintaan. Narratiivissa korostetaan kansallista yhtenäisyyttä ja yhteiskunnallista konsensusta. Koska todellisuuteen suhtaudutaan ”annettuna”, kiipeille päätöksille ei nähdä vaihtoehtoja. Tämän narratiivin lausunnoissa pohditaan vaihtoehtoja, mutta pohdinta näyttää instrumentalistisena välttämättömytenä. Voidaankin sanoa, että tautiepidemian etenemisestä kertova näyttö ilmentää tiedon välineellistä hyödyntämistä ja edus-

taa positivistista suhtautumista tietoon (vrt. Newman 2017). Päätöksenteon ongelmat, kuten hidastempoisuus, tunnustetaan, mutta hallitsevaksi kertomukseksi nousee kuitenkin järjestelmän kyky tuottaa tarvittavia ratkaisuja. *Normien ja arvojen* osalta hallinnon näkemystä vahvistavassa narratiivissa olennaiseksi nousee olemassa olevan sääntelyn logiikka. Tämä näkyy lausunnoissa kannanottoina, joissa todetaan, että vaikka tilanteet muuttuvatkin, sääntelyyn on sisäänrakennettu joustavuutta, joka mahdollistaa muuttuviin tilanteisiin sopeutumisen. Jukka Syväterä (2020) mukaillen kysymys on kapasiteettiin perustuvasta episteemisestä hallinnasta. Normipainotteista argumentaatiota edustavat myös lausuntojen osat, joissa painotetaan oikeustilan säilyttämisen näkökohtia ja tämän edellyttämiä välttämättömyksiä katsottavia toimia. Hallinnon näkemystä vahvistavan narratiivin *toimijuus* liitetään ensisijaisesti viranomaisten toimivaltaan. Viranomaiset esitetään toimijoina, joiden tehtävänä on varmistaa se, että toimenpiteet kohtelevat eri tahoja tasapuolisesti. Kysymys on paljolti yhteiskunnallisen työnjaon perustelemisesta. Kaiken kaikkiaan argumentaatiossa näkyvät painotukset, jotka lähtevät tartuntatautien hallinnan pitkistä jatkumosta normaaliolojen tilanteessa. Narratiivissa korostetaan, että tartuntataudit ovat pysyneet hallinnassa. Hallinnon näkemystä vahvistavan narratiivin ytimessä on toimenpiteiden välttämättömyys, jotka tyypillisesti linkitetään yleisesti hyväksytyihin pidettyihin arvoihin sekä toimijoiden nauttimaan auktoriteettiin (vrt. Syväterä 2020).

Yleisen edunvalvonnan narratiivissa *todellisuuden* kuvauksessa hyödynnetään retoriikkaa, jonka avulla lausunnonantajan näkemys pyritään liittämään yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyyn tulkintaan. Todellisuus näyttää narratiivin kertojille asiana, joka vaatii toimenpiteitä, joiden toteuttamisessa nähdään kuitenkin vaihtoehtoja. Kysymys ei välttämättä ole todellisuuden manipuloinnista vaan ennemminkin sen hyödyntämisestä suppeaa intressiä laajemman asian ajamisessa. Pertti Alasuutari ja Ali Qadir (2014, 74) kutsuvat taktiikkaa vallitsevan paradigman puitteissa tapahtuvaksi argumentoinniksi. Esimerkiksi pandemian aikana yleisen edunvalvonnan narratiiviin turvautuivat monet sosiaali- ja terveysalan toimijat, joiden lausunnoissa pidettiin esillä terveysturvallisuuden ideaa. Vastaavasti vuoden 2016 esityksen lausunnoissa korostuvat yhtäältä kansainväli-



Kuvio 2. Episteemisen hallinnan narratiivit.

sen tilanteen aiheuttamat uhkat ja toisaalta kansainvälisten sopimusten veloitteet Suomelle. Todellisuuden kuvaamisessa hyödynnetään erityisesti tiedeyhteisön tarjoamaa tietoa. Tutkimustiedon tehtäväksi esitetään päätöksenteon legitimitetin vahvistaminen ja yhteiskunnan ”kokonaisedusta” huolehtiminen. Kysymys on paljolti tieteestä ja asiantuntijuudesta ontologisena auktoriteettina (Syväteri 2020).

Normien ja arvojen osalta yleisen edunvalvonnan narratiivissa argumentoidaan toimialojen yhdenvertaisen ja ihmisten oikeudenmukaisen kohtelun puolesta. Tämä liitetään tulevaisuuteen liittyvän epävarmuuden vähentämiseen. Esimerkiksi vuoden 2016 esityksen yhteydessä muistutettiin maahanmuuttajien oikeudesta hoitoon, kun taas vuoden 2020 esityksen lausunnoissa korostettiin eri toimialojen tasapuolista kohtelemista. Viranomaisten toimivallan kyseenalaistamisen sijaan narratiivista huokuu lausunnonantajien sitoutuminen kollektiivisesti sovittuun linjaan ja pyrkimys yhteisen hyvän edistämiseen, toki oman, tunnistettavan ryhmäintressin näkökulmasta. Tiedon hyödyntäminen on tällöin korostuneen normatiivista (vrt. Newman 2017).

Johdonmukaisena edellä mainitulle *toimijuuden* piiri kuvataan yleisen edunvalvonnan narratiivissa melko laajaksi. Laajimmillaan narratiivissa argumentoidaan kansakunnan yhtenäisyyden puolesta. Suppeimmillaankin kysymys on koko toimialaan kohdistuvasta huolesta, kuten esimerkiksi pandemian aikana rajoitustoimenpiteiden vaikutuksista kulttuuri- ja tapahtuma-alalle. Tällöinkin lausunnoissa korostettiin toimialan toimijoiden lisäksi toimialan yhteiskunnallista arvoa, kuten vaikkapa kulttuurin merkitystä kansalaisten jaksamiselle. Kokonaisuutena arvioiden yleisen edunvalvonnan narratiivissa korostetaan konsensushakuisuutta ja peräänkuulutetaan päätöksenteon tietoperusteisuutta. Tietoperustaisuus kytetään yhteisten päämäärien edistämiseen ja lausunnonantajilla on tyypillisesti myös käytössään monipuolisia ja laajoja tietolähteitä.

Kaiken kaikkiaan yleisen edunvalvonnan narratiivin lausunnoissa hyödynnetään tieteen ja asiantuntijuuden nauttimaan ontologista auktoriteettia (Syväteri 2020). Lausunnoissa esitetyt näkemyksiä perustellaan tutkimustiedolla ja tiedon legitimitettiin vahvistetaan korostamalla näytön tuottajien tilivelvollisuutta (vrt. Parkhurst 2016).

Erittymisen intressin narratiivissa *todellisuuden* esittämisen retoriikassa hyödynnetään asioita, jotka ovat selkeästi lausunnonantajan edun mukaisia. Narratiivissa korostuu oman näkökulman menestyminen päätöksenteossa. Kysymys voi olla sekä saavutettujen etujen puolustamisesta että koettujen ongelmien ratkaisemisesta. Parkhurstin (2016) jaottelussa tämä edustaa lausuntojen sisältöihin kohdistuvia vinoumia, jotka juontuvat arvo- ja intressipohjaisista erimielisyyksistä. Esimerkiksi vuoden 2016 esitykseen annetuissa sosiaali- ja terveysalan lausunnoissa yhdistyvät yhtäältä ammatillisen edunvalvonnan, kuten työntekijän oikeuksien turvaaminen ja toisaalta hoitotyön velvoitteet turvata potilaan asianmukainen hoito. Vastaavasti pandemia-aikana monet edunvalvontajärjestöt turvautuivat narratiiviin lausunnoissaan, joissa kannettiin huolta toimialan niukoista resursseista tai toimialojen eriarvoisesta kohtelusta. Myös erityisen intressin narratiivissa korostetaan tiedeyhteisön ja tutkimustiedon roolia. Tämä ei kuitenkaan estä tiedon valikoivaa hyödyntämistä tilannekohtaisesti. Kysymys on mitä suurimmassa määrin politiikkaohjautuvan näytön keräämisestä (Cairney 2016).

Erittymisen intressin narratiivissa argumentoidaan sellaisten *normien ja arvojen* puolesta, joiden voidaan olettaa vahvistavan erontekoa intressipiiriin ja sen ulkopuoliseen ympäristöön (Alasuutari & Qadir 2014, 76). Asiantuntijalausunnoista on luettavissa selkeitä arvoasetelmia. Esimerkiksi vuoden 2016 esitykseen annetuissa lausunnoissa merkittävä osa argumentaatiosta kohdistui keskeiseen arvopohjaiseen kysymykseen kotikuntalaisuudesta suhteessa oikeuteen saada tartuntatautien torjuntaan tähtävää hoitoa. Tuolloin erityinen intressi tiivistyi kysymykseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien suhteesta kunnan käytettävissä oleviin resursseihin ja kulttuuriseen ilmapiiriin. Vuoden 2020 esitykseen annetuissa lausunnoissa nousevat esiin yleisen oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset erityisesti yksilöiden jaksaminen ja toimeentulon hankinnan mahdollisuuksien näkökulmasta. Episteeminen hallintaa rakentuu tällöin paljon moraalisesta auktoriteetin varaan (Syväterä 2020).

Toimijuus rakentuu erityisen intressin narratiivissa selkeään erontekoon ”meihin” ja ”muihin”. Toimijoiden identiteettiä argumentoidaan korostamalla samaan piiriin kuuluvien samankaltaisuutta ja toisaalta sen erityisyyttä. Toimialan yhteisen todellisuuden sijaan argumentaatiossa ko-

rostuvat toimijoiden omakohtaiset kokemukset. Niiden yhtenä oletettavana tehtävänä lienee intressipiiriin kuuluvien yhteenkuuluvuuden tunteen vahvistaminen. Erittymisen intressin narratiivin perusta rakentuu toimijoiden erityisyyden esilläpidolle. Samalla näyttöperusteisuus korvautuu ainakin osittain varsin vahvasti esiin tuodulla kokemusperustaisella tiedolla. Tässä suhteessa narratiivissa on piirteitä myös karismaattisesta auktoriteetista (vrt. Syväterä 2020) ja episteemisestä yhteisöllisyydestä (vrt. Haas 1992).

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että vuoden 2016 esityksestä annettujen asiantuntijalausuntojen argumentaatiossa välittyy selvästi se perusajatus, että terveysturvallisuus on hyvin arkisesti terveydenhuollon asiantuntijoiden hallittava asia. Toimijoista puhutaan rationaalisena kokonaisuutena, jossa vastuiden määrittely hallinnon eri tasojen kesken ratkaisee tartuntatautien hallinnan haasteet. Vuoden 2016 tartuntatautilakiesityksen käsittelyssä on huomattavaa, että valiokuntakäsittelyä leimasivat vuosien 2015–2016 poikkeukselliset tapahtumat eli Euroopan pakolaiskriisin kokemukset ja niiden heijastuminen Suomeen. Lain eduskuntakäsittelyn ajoittuminen vaikutti oletettavasti siihen, että valiokuntalausunnoissa näkyi kautta linjan poikkeuksellinen ja selvästi erottuva intressikamppailu. Kämpailun kohteena oli kysymys siitä, vaikuttaako tartuntatautilain mukaisiin toimiin se, onko toimien kohteena olevalla henkilöllä kotipaikkaoikeus asuinalueensa vai ei. Keskustelun kohdistumisen vahvasti yhteen näkökulmaan voidaan olettaa vaikuttaneen myös siihen, että esimerkiksi laajempi pohdinta muista tartuntatautilain keskeisistä merkityksistä – kuten tartuntatautilain roolista yleisesti pandemioiden varautumisen työvälineenä – on voinut jäädä vähemmälle huomiolle.

Kontrasti on suuri, kun vertailukohtana on vuoden 2020 esityksestä annetut lausunnot, joissa näyttäytyy laaja kirjo toimintoja, joihin pandemia vaikuttaa ja jotka toisaalta näyttäytyvät keskeisinä pandemian hallinnan kannalta. Koronakokemuksista taaksepäin katsoen voidaan todeta, että moniulotteisempi ymmärrys ja skenaariot pandemiatilanteen kehittymisestä ja vaikutuksista olisi voinut tuoda erilaista näkemystä vuoden 2016 tartuntatautilain valmisteluun. Vuoden 2020 lausunnot kuvaavat hyvin, miten todellisuus on saanut kiinni vuoden 2016 tilanteesta teoreettisiksi jääneet poliittishallinnolliset pohdinnat.

Johtopäätökset

Artikkelissa pureuduttiin kolmeen kysymykseen: 1) miten asiantuntijalausunnoissa kuvataan sitä todellisuutta, johon tartuntatautilakiesityksen nähdään vaikuttavan, 2) millaisena sääntelyyn vaikuttavat hallinnan normit ja ideaalit nähdään sekä 3) miten lausunnoissa hahmotetaan ne toimijat, jotka vaikuttavat sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen? Asiantuntijalausuntojen analyysi tuotti kolmenlaisia episteemisen hallinnan narratiiveja.

Hallinnon näkemystä vahvistavassa narratiivissa normit ja ideaalit kuvattiin hallinnon logiikan kautta ja olemassa olevana sääntelynä. Todellisuus miellettiin objektiiviseksi ja toimijoista riippumattomaksi, kun taas toimijuus liitettiin ennen kaikkea poliittishallinnollisen järjestelmän toimijoihin. *Yleisen edunvalvonnan narratiivissa* normien ja arvojen kohdalla korostettiin yhdenvertaisuutta ja toimijoiden tasapuolista kohtelua. Todellisuus koettiin toimialalla yhteiseksi luoduksi ja toimijuus kytkettiin kunkin toimialan keskeisiin sidosryhmiin. *Erityisen intressin narratiivissa* normien ja arvojen tehtäväksi miellettiin yhteenkuuluvuuden vahvistaminen. Narratiivin todellisuudessa korostuivat toimijoiden omat kokemukset ja toimijuuden osalta esiin nousi eronteko ”meihin” ja ”muihin”.

Artikkelimme kontribuoi tietoperustaisen päätöksenteon tutkimukseen. Tietoperustaisen päätöksenteon tutkimuksessa on tunnistettu lukuisia vinoumia, joiden vuoksi asiantuntijatieto jää parhaimmillaankin vain yhdeksi – joskin tärkeäksi – päätöksenteon elementiksi. Tässä artikkelissa esitetty lähestymistapa auttaa ymmärtämään poliittishallinnollista päätöksentekoa tiedollisten vinoumien sijaan argumentaation kamppailuna. Episteemisen hallinnan viitekehys auttaa ymmärtämään niitä jännitteitä, joita väistämättä liittyy tietoa tuottavien ja sitä hyödyntävien väliseen vuorovaikutukseen. Artikkelin tarjoaa analyttisen kehikon, jonka avulla voidaan arvioida eri toimijoiden tapoja, joilla ne pyrkivät edistämään asiain-tilan muutosta tai pysyvyyttä päätöksenteon prosessissa. Asiantuntijalausunnoista tunnistetut episteemisen hallinnan narratiivit ilmentävät erilaisia tapoja määrittellä poliittishallinnollista päätöksentekoa kehystävää todellisuutta, perustella tähän liittyviä normeja ja arvoja sekä kuvata toimijuutta.

Toiseksi episteemisen hallinnan narratiivien avulla voidaan kuvata ja tehdä näkyväksi lainvalmistelun tietohaasteita. Kysymys on ymmärryksen

syventämisestä niistä tavoista, joilla erilaiset toimijat tuottavat tietoa, tarjoavat neuvoja ja suosittelevat vaihtoehtoja poliittisille päätöksentekijöille (vrt. Halligan 1995). Narratiivit voidaan mieltää Geertziä (1973) mukaillen episteemisen hallinnan tiheäksi kuvaukseksi tiedon ja politiikan vuoropuhelusta. Erityisesti vuoden 2020 tartuntatautilain muutokset ja niiden soveltaminen kirvoittivat jyrkkiä näkemyseroja koronapandemian etenemiseen vaikuttavista tekijöistä, rajoitusten seurauksista eri toimijoille sekä viranomaisten toimivalta. Pandemian aikana olemme nähneet useita vääntöjä poliittisten päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden välillä koskien muun muassa rajoitustoimenpiteitä ohjaavaa epidemiologista tilannekuvaa, koronarokotteiden pakollisuutta ja koronapassin soveltamisaluetta. Erilaiset lainvalmistelua ohjaavat tulkinnot osoittavat osaltaan, miksi tietoperusteinen päätöksenteko jää usein saavuttamattomaksi ideaaliksi.

Kolmanneksi tutkimuksessa esitetty lähestymistapa on omiaan tukemaan poliittishallinnollisen oppimiskulttuurin kehittämistä. Päätöksentekoympäristön monimutkaistuminen ja ”pirullistuminen” (esim. Peters 2017) edellyttää asioihin perehtyneisyyttä ja tiedon kertymistä. Valitsevana käytäntönä on ollut, että asiantuntijalausunnot kohdistuvat mahdollisimman suoraan kulloinkin käsittelyssä olevaan asiakokonaisuuteen. Lausunnonpyytäjä, tässä väljästi lainlaati ja, odottaa, että lausunnoissa vastataan vain valmistelussa määriteltyihin keskeisiin kysymyksiin. Näin vastaus voi olla vain niin täydellinen kuin, mitä kysymyksenasettelu mahdollistaa. Tämä on valitettavaa, sillä laajemmin ymmärrettyä asiantuntijalausunnot voitaisiin mieltää poliittishallinnollisen päätöksentekokoneiston ”kollektiiviseksi muistiksi”. Havaintojemme valossa näyttää kuitenkin siltä, että edes verrattain rajatussa teemassa ja ajallisesti lähekkäin tapahtuvista asiantuntijakuulemisista ei muodostu jatkumoa. Havainto on linjassa Christopher Pollittin (2000) esiin nostaman institutionaalisen amnesian kanssa. Hänen mukaansa julkisen sektorin instituutiot kärsivät muistinmenetyksestä (*amnesia*), joka ilmenee tiettyyn tarpeeseen kerätyn tiedon huonona tai olemattomana hyödyntämisinä toisessa yhteydessä.

Valaisevana esimerkkinä on se, että vuoden 2016 lausunnoissa ei juurikaan mainittu pandemian uhkaa. Hypoteesinomaisesti voidaan esittää, että pandemian mahdollisuuden esilläpito vuonna

2016 olisi saattanut näkyä tartuntatautilaissa pykälinä, jotka olisivat mahdollistaneet vuoden 2020 keväällä nähtyä tehokkaampia toimenpiteitä tautiepidemian rajoittamiseksi. Emme usko, että tämän pohtiminen edustaa jälkiviisautta, sillä koronan kaltaisen ”tauti-X:n” ilmaantumista ei voida pitää yllätyksenä vaan ajan kysymyksenä (esim. Honigsbaum 2020). Hallituksen esitykset sääntelyn uudistamiseksi eivät synny tyhjiössä vaan ovat monin tavoin alisteisia sille, mitä on tapahtunut aiemmin. Vaikka eduskunnan asiantuntijalausuntovaiheessa ei enää vaikuteta lakiesityksen keskeisiin ratkaisuihin, nämä lausunnot nähdäksemme heijastavat myös koko lainvalmisteluprosessin todellisuutta ja siinä ilmenneitä ajankohdasta riippuvaisia painotuksia.

Jokainen tutkimus synnyttää myös uusia tiedontarpeita. Näin on myös tämän tutkimuksen kohdalla. Hallituksen esityksiin annettujen asiantuntijalausuntojen tosiasiallista roolia päätösten sisältöjä muokkaavana tekijänä ei pidä ylikorostaa. Luultavasti asiantuntijoiden vaikuttaminen on tehokkaampaa poliittikasyklin aiemmassa eli ongelman määrittelyvaiheessa (*agenda-setting*, ks. esim. Dearing & Rogers 1996). Yksi jatkotutkimusaihe kohdistuukin päätöksenteon syklinäkökulmaan. Tässä tutkimuksessa rajasimme tarkastelun asiantuntijalausuntoihin eduskunnan valiokunnissa. Tulevaisuudessa tätä samaa tarkastelutapaa voitaisiin soveltaa varsinaisen lainvalmistelun lausuntokierrokseen. Tällöin myös lausujien joukko on yleensä laajempi, sillä esimerkiksi lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta myös muut kuin rekisteröityneet käyttäjät voivat antaa lausuntoja lakiesityksiin. Toisaalta on huomattava, että eduskunnan asiantuntijakuulemiset ovat ministeriövalmistelun lausuntokierroksiin verrattuna vuorovaikutteisempi ja siten kenties antoisampi argumentaation tutkimuskohde. Asiantuntijat kutsutaan kuultaviksi valiokunnan ehdotusten mukaisesti ja ministeriön edustajat myös antavat kuulemisten kuluessa vastineita annettujen asiantuntijalausuntojen sisältöihin.

Metodologisena lähestymistapana käytetty episteemisen hallinnan teoriaan pohjautuva narratiivien määrittely antaa uutuusarvoisen ulottuvuuden tutkimukseen. Episteemisen hallinnan teorian ohjaama argumentaation analyysi ei ainoastaan kuvaa näkökulmia ja intressejä tutkittavaan sääntelyteemaan liittyen, vaan se auttaa myös jäsentämään eri tahojen säädösvalmisteluun tuottaman tiedon merkitystä, roolia ja sille annettua painoarvoa lainvalmistelun prosessissa. Tämä tutkimuksellinen lähestymistapa voi auttaa meitä tulevaisuudessa nykyistä syvällisemmin analysoimaan lainvalmisteluprosessien kulkua sekä eri tahojen tuottaman tiedon vaikutusta niin itse prosessiin kuin lainsäädännön lopputulemaan. Artikkelissa tunnistetut narratiivit eivät nähdäksemme rajaudu vain sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöhankkeiden puitteissa annettujen asiantuntijalausuntojen analysointiin. Tämän tulkinnan puolesta puhuu esimerkiksi Aino Rekolan ja Riikka Paloniemen (2022) merialuesuunnitteluun sekä Marja Sihvosen ja Syväterän (2022) metsäpoliittiseen keskusteleen kohdistuneet tutkimukset. Molemmissa tutkimuksissa episteemistä hallintaa on hyödynnetty diskursiivisten käytäntöjen merkityksellistämässä.

Sidosryhmien näkökulmien nykyistä monipuolisempi huomioiminen lainsäädäntöprosessissa on eräs keskeinen lainvalmistelun laadun kehittämässä tunnistettu tarve. Haasteena on, että sidosryhmien kannanotoissa nivoutuvat yhteen toisaalta tiedon tarjoaminen päätöksenteon pohjaksi ja toisaalta eri ryhmien edunvalvontanäkökulmat. Lainvalmistelussa syntyy herkästi tilanteita, joissa erilaiset intressiryhmien argumenttien vastakkainasettelut saavat liikaa painoarvoa lopputuloksessa hyödynnetyn tiedon valinnoissa. Esittämämme analyttinen kehys hahmottaa ja määrittää episteemisen hallinnan narratiiveja voisi auttaa paremmin ymmärtämään eri toimijoiden tapoja, joilla ne pyrkivät edistämään asiantilan muutosta tai pysyvyyttä omasta näkökulmastaan. Tämä tukisi parhaimmillaan monipuolisempaa tiedon käyttöä ja siten tietoperustaisuuden nykyistä parempaa toteutumista lainvalmistelussa.

Saapunut 19.4.2022
Hyväksytty 10.10.2022

KIRJALLISUUS

- Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali (2014) Epistemic governance: an approach to the politics of policy-making. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1 (1), 67–84.
- Alasuutari, Pertti & Qadir, Ali (2019) Epistemic Governance. *Social Change in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ansell, Christopher & Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2021) The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review* 23 (7), 949–960.
- Blanco, Dennis Vicencio (2016) Of distributive politics and pork barrel system: Why not epistemic governance approach? *International Journal of Public Administration* 40 (1), 89–99.
- Cairney, Paul (2012) *Understanding Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cairney, Paul (2016) *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dearing, James W. & Rogers, Everett M. (1996) *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Foucault, Michel (1991) Governmentality. In Burchell, Graham & Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) *The Foucault effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 87–104.
- Fuller, Steve (2016) *The Social Construction of Knowledge*. London: Routledge.
- Geertz, Clifford (1973) *Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture*. New York: Basic Books.
- Haas, Peter M. (1992) Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization* 14(1), 1–36.
- Halligan, John (1995) Policy advice and the public sector. In Peters, Guy B. & Donald Savoie, Donald, J. (eds.), *Governance in a Changing Environment*, 138–172. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Head, Brian (2013) Evidence-based policy-making – speaking truth to power? *Australian Journal of Public Administration* 72 (4), 397–403.
- Hellman, Matilda & Hakkarainen, Pekka & Sæbø, Gunnar (2016) Underpinnings of tobacco policy: An epistemic governance perspective. In Hellman, Matilda & Berridge, Virginia & Duke, Karen & Mold, Alex (eds.) *Concepts of Addictive Substances and Behaviours across Time and Place*, 151–168. Oxford: Oxford University Press.
- Honigsbaum, Mark (2020) Disease X and other unknowns. *The Lancet (Perspective)* 393 (10180), 1496–1497.
- Hyvärinen, Matti (2004) Johdatus narratiiviseen tutkimukseen. *Sociologia* 41 (3), 242–246.
- Jalonen, Harri (2015) Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*. Tampere: Tampere University Press, 40–68.
- Jasanoff, Sheila (2012) The politics of public reason. In Rubio, Fernando & Baert, Patrick (2012) *The Politics of Knowledge*. London: Routledge, 11–32.
- Jukka, Leena & Keinänen, Anssi & Keskinen, Lisa-Maaria (2021) Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? *Edilex* 50, 1–17.
- Keinänen, Anssi & Pajujoja, Jussi (2020) Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020*, Helsinki.
- Klijn, Erik H. & Koppenjan, J. (2015) *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2008) *Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Newman, Joshua (2017) Deconstructing the debate over evidence-based policy. *Critical Policy Studies* 11 (2), 211–226.
- Pakarinen, Auri (2011) Lainvalmistelu vuorovaikutuksena: analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki.
- Parkhurst, Justin (2016) Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evidentiary bias. *Policy Sciences* 49, 373–393.
- Parkhurst, Justin (2017) *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. New York: Routledge.
- Peters, Guy B. (2017) What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society* 36 (3), 385–396.
- Pollitt, Christopher (2000) Institutional amnesia: A paradox of the 'information age'. *Prometheus* 18 (1), 5–16.
- Rekola, Aino & Paloniemi, Riikka (2022) Politics of knowledge use: epistemic governance in marine spatial planning. *Journal of Environmental Policy & Planning*, DOI: 10.1080/1523908X.2022.2060807
- Sabatier, Paul, A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21(2/3), 129–168.
- Sanderson, Ian (2002) Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80 (1), 1–22.
- Shenhav, Shaul R. (2006) Political narratives and political reality. *International Political Science Review* 27 (3), 245–262.
- Sihvonen, Marja & Syväterä, Jukka (2022) Formal commitments versus actual practices? Narratives as tools of epistemic governance in the debate over Finnish forestry. *Acta Sociologia*, 1–15. DOI: 10.1177/00016993221099618
- Syväterä, Jukka (2020) Tieteen monitahoinen auktoriteetti. Analyysi eduskunnan uutta lainsäädäntöä koskevista keskusteluista. *Sociologia* 57 (1), 44–64.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

ENGLISH SUMMARY

Harriet Lonka & Harri Jalonen: Evidence-based policymaking as epistemic governance: analysis of committee hearings (Päätöksenteon tietoperusteisuus episteemisenä hallintana. Tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi)

This article is thematically linked to research on evidence-based policymaking. Using the epistemic governance framework, we analysed expert statements given in parliamentary committee hearings concerning the Communicable Diseases Act in 2016 and 2020. Our article addresses the following questions: 1) how is the ontology of the social environment affected by the Communicable Diseases Act framed, 2) what kind of norms and ideals are attached to the governance of regulation, and 3) what role does agency play in expert statements?

We identified three narratives of epistemic governance: the administration's narrative, the public interest narrative, and the vested interest narrative. Each narrative has its own way of describing the reality of policymaking, defining the norms and ideals applied in legitimizing the actions taken, and identifying key actors and forms of agency. This article contributes to evidence-based policymaking by illuminating the tensions in the policy cycle between knowledge users and producers. It does so by providing a new interpretation of how knowledge is used in the law-making process.

Keywords: epistemic governance, evidence-based policymaking, law drafting, expert statement, narrative, regulation.

KIRJOITTAJAT

Lonka, Harriet, FT, TKI-asiantuntija, Laurea-ammattikorkeakoulu (harriet.lonka[at]laurea.fi)

Jalonen, Harri, FT, professori, Vaasan yliopisto (harri.jalonen[at]uwasa.fi)