

Kriisivarautumisen säädösvalmistelu ja episteeminen hallinta

Case: Tartuntatautilaki 2016 & 2020

Harriet Lonka ja Harri Jalonen
XIX Oikeustieteen päivät, Rovaniemi
27.8.2021



Esityksen sisältö

- Tausta ja tavoitteet: IRWIN-hanke
- Episteeminen hallinta viitekehyksenä
- Tutkimuskysymykset
- Menetelmä ja aineisto
- Alustavia havaintoja
- Jatkoajatuksia



IRWIN hanke

- Tiedon huoltovarmuus kompleksisessa ympäristössä / Information Resilience in a Wicked Environment
- Suomen Akatemian Kriisivalmiuden ja huoltovarmuuden erillishaun hanke 2020-2023
- Konsortiossa: Vaasan yliopisto (PI), Laurea ammattikorkeakoulu, Itä-Suomen yliopisto, Maanpuolustuskorkeakoulu
- Kokonaisbudjetti noin 2 milj. €
- Hankkeessa kehitetään osallistavaa kansallisen varautumisen mallia, jossa päätöksentekijät, kansalaisyhteiskunta sekä elinkeinoelämä tuottavat tilannetietoisuutta ja toimivat yhteistyössä kriisivalmiuden edistämiseksi.



I Tiedustelulakien prosessi 2013-2019

- Kyberstrategia 2013
- Tiedonhankintalaki 2015
- Tiedustelutoiminnan valvonta tr OM/2016
- Mietinnöt ja seurantaryhmä 2017
- HE:t 2018
- PeV käsittelyt 2019
 - Lait voimaan 2019
- Perustuslain muutos: Luottamuksellisen viestin suoja (PeL 10§)

II SOTE-uudistusprosessi 2015-2019 Järjestämislaki, MAKU-sote-uudistus

SOTE-palveluiden Järjestäminen

- Varautuminen
- Hallinnon yhteistyö
- Kriisijohtaminen

HE 13/2016

Tartuntatautilaki

HE 245/2020

III COVID 2020 Poikkeuslait, muut lait

Valmiuslain käyttö

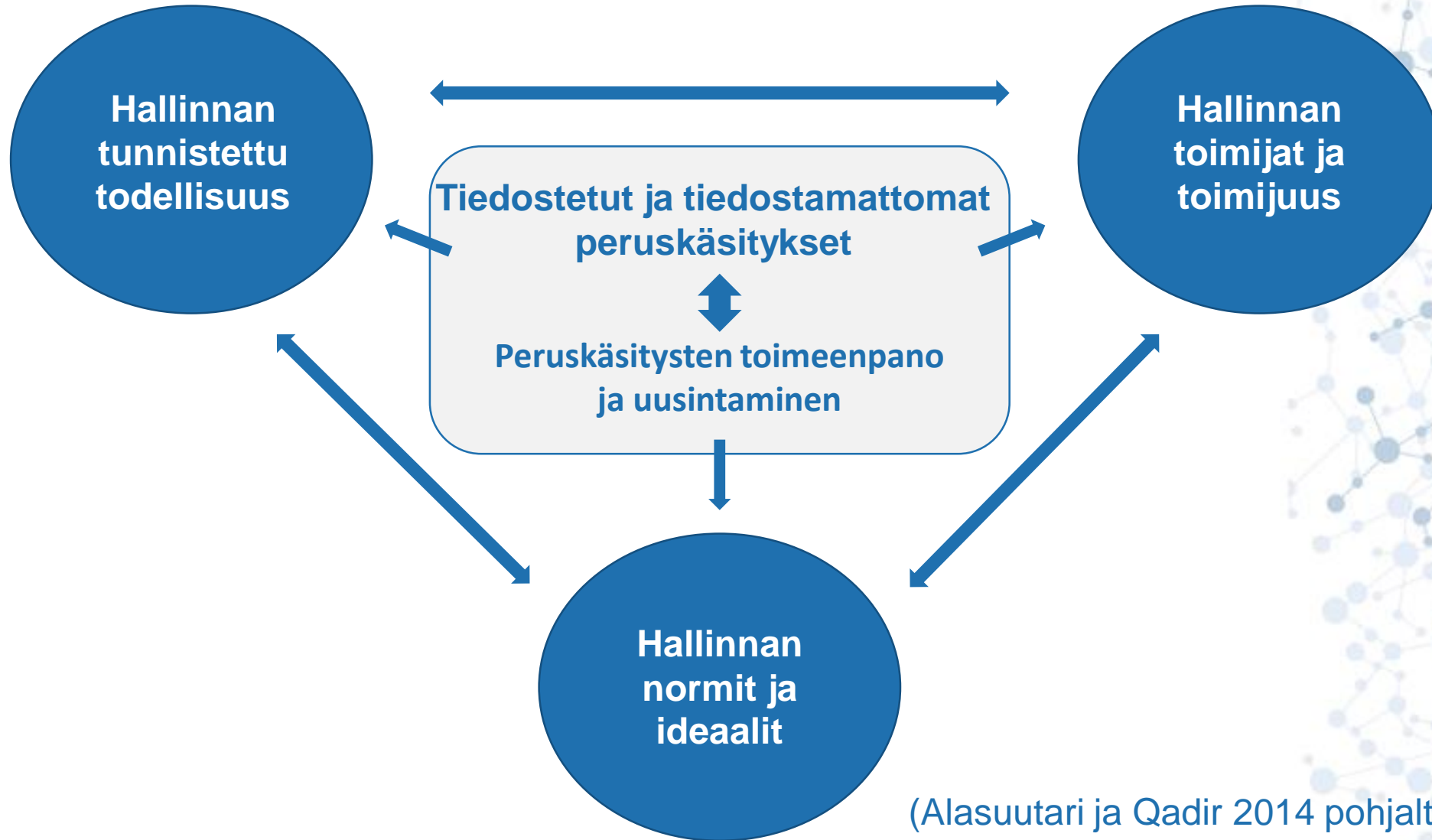
- asetukset
- Poikkeussäätely
 - Väliaikaiset lait ja lakimuutokset

- Pysyvä lainsäädäntö, erityisesti tartuntatautilaki

Säädöshankekokonaisuuudet tapaustutkimusten kohteena

IRWIN

Episteemisen hallinnan viitekehys



(Alasuutari ja Qadir 2014 pohjalta)



Tutkimuskysymykset

1. Tunnistettu todellisuus: Mitä pyritään hallitsemaan?
 - Millaisena hallinnan toimintaympäristö kuvataan?
Millaiseen tietoperustaan toimintaympäristön kuvaus perustuu?
2. Toimijat ja toimijuus: Kenen ajatellaan hallitsevan?
 - Ketkä ovat keskeiset toimijat prosessissa?
Millaisena yksilöiden, yhteisöjen ja yhteiskunnan roolit kuvataan?
3. Normit ja ideat: Mitkä periaatteet ohjaavat hallinnan ajatusta?
 - Mitä keinoja pidetään hyväksyttävänä ja toivottavina?
Miten edistetään näkemysten monimuotoisuutta?



Menetelmä ja aineisto

- Tutkimuksessa tarkastellaan terveysturvallisuuden ylläpidon keskeistä säädöskokonaisuutta, tartuntatautilakia, ja erityisesti sitä, miten valmisteluajan vallitseva todellisuus vaikuttaa säädösprosessin kulkuun ja sääntelyn tavoitteiden muotoutumiseen.
- Säädösprosessin kulkua ja muotoutumista tarkastellaan hyödyntäen episteemisen hallinnan viitekehystä (Alasuutari & Qadir 2014).
- Tarkastelussa korostuu tartuntatautilaki konseptina ja välineenä varautumisessa ja kriisitilanteen hallinnassa.
- Työn tässä vaiheessa ei tarkastella valmisteluprosessin episteemisten yhteisöjen verkostoja empirian kautta vaan se on seuraava tutkimusvaihe.



Aineistot: Tartuntatautilain ja muutosten esityöt

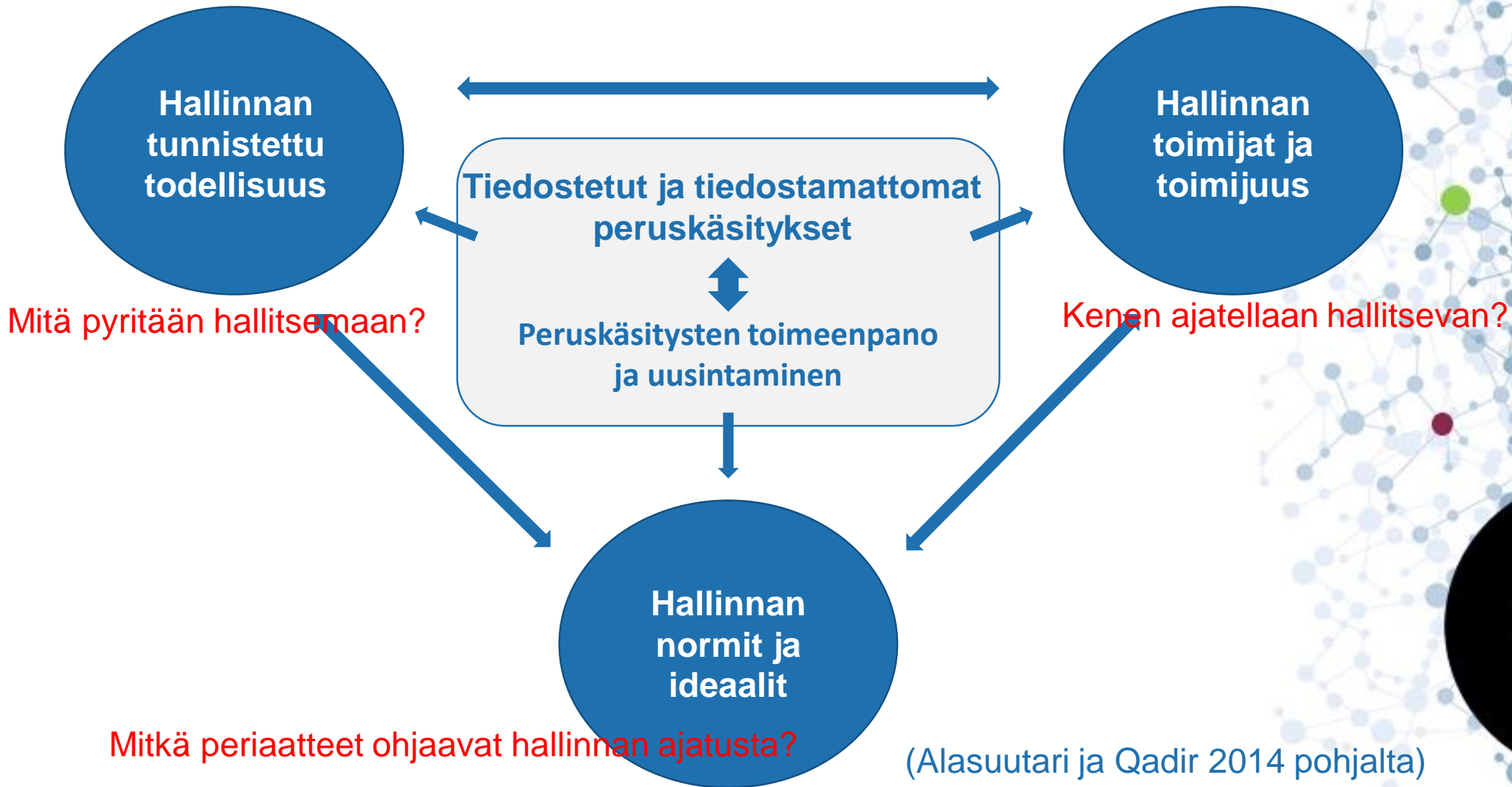
- Ensimmäinen säädösvalmistelun vaihe sijoittuu vuosille 2015-2016, jolloin uusi tartuntatautilaki korvasi vanhan, vuodelta 1986 periytyneen lain.
 - Tämän säädösuudistuksen prosessin aikana elettiin normaalioloja ja säädöstyössä oli kyse varautumisesta pidemmällä tähtäimellä hahmotettavaan terveysturvallisuustilanteiden muutoksiin.
- Toinen tarkasteltava säädösvalmistelun vaihe on tartuntatautilain muutosten valmistelu vuosina 2020-2021, jolloin elettiin keskellä terveysturvallisuuden kriisiä ja osin poikkeusolojen ajanjaksoa.
 - Tämä säädöstyö keskittyi kriisitilanteen hallinnan välineiden kehittämiseen ja valtaosa valmistelluista muutoksista oli väliaikaisia.



Alustavia havaintoja



Episteemisen hallinnan viitekehys



Hallinnan tunnistettu todellisuus

2016:

- Säädöksen esitöissä näkökulma painottuu normaaliolojen kokemukseen. Pandemian hallinnassa ei ennakoida kiirettä, huomio keskittyy toimintamallien hiomiseen. Erityisesti rokotuksia koskevan päätöksenteon kehittäminen keskiössä.

2020:

- Tilanteen hallinnan dynaamisuus näkyy 'päälle kaatuvana', huomio kiinnittyy 2016 säädöksessä puutteelliseksi jäävän tartuntataudin leviämisen estämisen toimien hyvinkin yksityiskohtaiseen määrittelyyn.



Hallinnan toimijat ja toimijuus

2016:

- Huomio keskittyy ministeriön roolin korostamiseen poikkeustilanteen hallinnassa ja erityisesti rokotuksia koskevassa päätöksenteossa.

2020:

- Tartuntatautilain muutoksissa ja suuressa joukossa väliaikaisia muutoksia ei muuteta tartuntatautiviranomaisten välistä työnjakoa merkittäväällä tavalla. Väliaikaisilla, täydentävillä muutoksilla (58 c-h §, 59 a-d §) jaetaan merkittäväällä tavalla tartuntatautien torjunnan tehtävää eri toimijoille. Tämä ajatus ei vuoden 2016 säädöksessä ole vielä lainkaan näkyvissä.



Hallinnan normit ja ideaalit

2016

- Normaaliolojen toiminnan viitekehys ohjaa ajattelua. Perusoikeuskysymysten haasteet eivät korostu pandemiahallinnan kannalta eikä esimerkiksi pandemiatilanteen hallinnan toimivaltuuksia juuri problematisoida.

2020

- Runsaassa asiantuntijalausuntojen aineistossa (233 kpl) eri intressitahojen näkökulmat korostuvat ja valiokuntakäsittelyssä perusoikeusnäkökulma on vahvasti esillä. Kyse on merkittävästi voimassa olevassa tartuntatautilaissa olevien pandemian hallinnan ideoiden törmäys käytännön toteutuksen haasteisiin ja toisaalta perusoikeusvaatimukseen.



Episteemisen hallinnan 'narratiivit'

- toimivaltasuhteiden selkiyttäminen
- toimenpiteiden tietoperustan parantaminen
- toimenpiteiden lainsäädäntöperustan (suositukset/rajoitukset & perusoikeudet) selkiyttäminen
- toimenpiteiden vaikuttavuuden huomioiminen ja haitallisten seurausten minimointi

→ Jatkotyön pohjana



Jatkotyön suuntaviivoja

- Alustavat havainnot ohjaavat jatkotyön aineistonkeruuta ja luovat pohjaa analyysille.
- Jatkotyössä näkökulmaa laajennetaan säädösten esitöiden tarkastelusta säädösvalmisteluun vaikuttavien verkostojen analyysiin, hyödyntäen sekä haastatteluja että dokumenttianalyysiä.
- Tuloksia esitellään Hallinnon ja kuntatutkimuksen päivien erityisessä IRWIN-sessiossa 18.-19.11. Tampereella.



Kiitos!



harriet.lonka@laurea.fi
Puh. 0400 755 475



harri.jalonen@uwasa.fi
Puh. 044 907 4964



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



Maanpuolustuskorkeakoulu
Försvarshögskolan
National Defence University



**TIEDON HUOLTOVARMUUDEN
MERKITYS KANSALLISEN
TURVALLISUUDEN KONTEKSTISSA**

**Mis- ja
disinformaation
torjunta**

**Kansalaisten
kollektiivinen
toimijuus**

**Tiedon
käyttö
sääntelyssä
ja
hallinnassa**

