

Toimintapolitiikan tietäminen ja implementaatio

Toimintapolitiikan tulkitseminen normiproposition todentamisena

Turo Virtanen

TO KNOW A POLICY IN POLICY IMPLEMENTATION: POLICY INTERPRETATION AS THE JUSTIFICATION OF NORM PROPOSITIONS.

The linguistic turn of the social sciences has reached implementation studies. The traditional methodology of implementation studies is often accused of being too 'positivistic' and an 'interpretative' approach is offered instead. In this article, this critique and the assumptions of the interpretative approach proposed by Dvora Yanow are analyzed, and assessed to be based on too naive assumptions. A more sophisticated analysis is offered by applying the results of the Aarnio – Niiniluoto debate of the nature of truth of legal norm propositions to the analysis of truth of policy interpretations in implementation process. An objectivistic and a relativistic approach are differentiated. The basic contrast is that the objectivistic approach takes the meaning of the policy to be given and independent of the formulation of the knowledge of this meaning whereas the relativistic approach sees the meaning of a policy to be produced in the culture-specific formulation of the knowledge of that meaning.

Implementaatiotutkimus on 1980-luvulla edennyt vaiheeseen, jossa esiin nousevat yhä yleisemmin 'positivistisen' implementaatiotutkimuksen 'epistemologinen' ja 'metodologinen' kritiikki ja euforinen suhde erilaisiin 'tulkinnallisiin', 'kielellisiin' tai 'kulttuurisiin' lähestymistapoihin. Ainaakin parin vuosikymmenen aikana voimaa kerännyt yleinen yhteiskuntatieteiden filosofis-metodologinen käänne on siis vihdoinkin tavoittanut omalla sanastollaan myös implementaatiotutkimuksen. Yanow (1987, 1990, 1993) kannattaa implementaatiotutkimuksen orientoitumista »ontologisen logiikan» sijasta »tulkinnallisen logiikan» mukaan, missä keskeisiä ovat toimintapolitiikan (policy) merkitykset. Merkitykset annetaan jonkin kulttuurin jäsenenä ja ne kommunikoidaan erilaisten ar-

Saapunut 15. 12. 94. Hyväksytty julkaistavaksi 16. 1. 95.

tefaktien kautta. Fox (1990; ks. myös Fox 1987) kritisoi lähes koko aikaisempaa implementaatiotutkimusta – sekä 'top down' -näkökulman että 'bottom up' -näkökulman edustajia – yhtä hyvin kuin ns. kolmannen sukupolven edustajia (Lester et al. 1987; ks. myös Goggin et al. 1990a ja 1990b) liiallisesta loogisen positivismin ja empirismen (LP/E:n) periaatteiden noudattamisesta. LP/E:n periaatteiksi Fox mainitsee seuraavat: (1) objektiivisen ja subjektiivisen dikotomia, (2) arvojen ja tosiasioiden dikotomia, (3) nomoteettis-deduktiivinen teoria selittämisestä ja ennustamisesta, ja (4) usko tiedon kumulatiivisuuteen. Nämä periaatteet muodostavat hänen mukaansa LP/E:n kovan ytimen. Sen vaikutus näkyy implementaatiotutkimuksessa, vaikka juuri kukaan tieteenfilosofi ei enää niihin sellaisinaan usko, koska kriittinen sanoma näiden periaatteiden pätevydestä ei näytä hänen mukaansa menneen perille.

Tässä tutkimuksessa arvioidaan mainittujen tulkinnallisten näkemysten kantavuutta erityisesti Yanowin esittämien käsitysten kautta ja jäsenetään 'positivistisen' ja 'tulkinnallisen' lähestymistavan teesit normien tietämistä ja totuutta koskevan kehysten avulla. Tämän kehysten muotoiluun tarjoaa sopivan pohjan Aulis Aarnion ja Ilkka Niiniluodon joitakin vuosia sitten käymä debatti, joka koskee oikeusnormien sisältöä koskevien väitteiden totuutta (ks. Aarnio 1982, 1983, 1987 ja Niiniluoto 1981a, 1981b). Tämä kehys on sovellettavissa myös toimintapolitiikkoihin, sillä nämä ovat aina joko erityistä muodollista menettelyä noudattaen vahvistettuja valtiollisia oikeusnormeja taikka organisaatioissa eri tavoin muodostettuja normeja, joiden sitovuuteen pyritään agenttien välisillä valtasuhteilla, sopimussuhteilla ja moraalisisilla suhteilla. Tässä yhteydessä ei ole välttämätöntä tehdä eroa julkisten ja yksityisten toimintapolitiikkojen välillä, vaikka niiden oikeudellinen status onkin erilainen. Riittävää on, että toimintapolitiikka käsitetään normiksi.

Normeina toimintapolitiikat määrittelevät, mitä pitää tehdä. Normeja voidaan luokitella monella eri tavalla (ks. esim. von Wright 1963, Laakso 1990, 16–27), mutta tässä ovat mielenkiinnon kohteina normit, joissa määrätään jossakin organisaatiossa toteutettavan tuotannollisen toiminnan tavoitteet ja ainakin osittain myös keinot. Nimitykseksi sopii tavoite-keinonormit. Ne voivat olla joko tehtäväluetteloita taikka sitten ohjelma-muotoon puettuja päätöksiä, joissa esiintyy myös tavoitteita ilman niiden toteutumismuotojen operationaalista määrittelyä. Tällaiset normit ovat preskriptioita, jotka antavat tavoitteita ja keinoja koskevia käskyjä, lupia tai kieltoja. Organisaatioissa on kuitenkin aina myös samoja asiakokonaisuuksia koskevia tapoja (customs), jotka ovat sikäli sääntöjä (vrt. shakkipelin säännöt) että ne määrittelevät jonkin toiminnan sisällön mutta sikäli preskriptioita että ne aiheuttavat agenteille normatiivista painetta suhteessa joidenkin tekojen tekemiseen. Tapanormit kuuluvat organisaatiokulttuuriin, joka voi tätä kautta vahvistaa tai heikentää virallisten toimintapolitiikkojen normatiivista sisältöä.

Tavoitteita ja keinoja koskevat ilmaisut ovat tietoisesti annetuissa normeissa usein yleisiä (etenkin keinojen suhteen), mutta normien taustalla on aina oletuksia keinojen ja tavoitteiden keskinäisyydestä ja yleispiirteistenkin ilmaisujen tarkoitamista ilmiöistä. Näitä oletuksia 'kantavat' paitsi normien valmistelijat ja antajat (vahvistajat) myös normien toimeenpanijat ja säätelykohteena olevat inhimilliset agentit. Oletukset vaikuttavat siihen, mitä normien tulkitaan tarkoittavan, ts. mitä normit merkitsevät, ja sitä kautta siihen, millaiseksi tieto normeista muodostuu. Normia koskeva tieto edellyttää, että normin tulkinta on totta (edes osittain). Kun normien antajat ovat eri agenteja kuin niiden toimeenpanijat ja muut noudattajat, edellyttää normien toteutuminen jossakin kohdetoiminnassa viestintää normien sisällöstä. Mitä yleisempiä ja moniselitteisempiä normit ovat, sitä enemmän niiden rajojen selvittäminen edellyttää viestintää. Tämä viestintä on rationaalisimmillaan normeja koskevaa tiedonmuodostusta toisten agenttien lähettämien sanomien perusteella. Mikäli evidenssiä ei systemaattisesti hankita ja arvioida, voi tiedonmuodostuksen sijasta puhua normien sisältöä koskevista uskomuksista tai vaikutelmista.

Ennen implementaatiotutkimuksen tulkinnallisen lähestymistavan arviointia tarkastellaan toimintapolitiikan tietämistä normin tietämisenä yllä mainitun debatin tulosten valossa. Tulkinnallisen lähestymistavan ruodinnan jälkeen esitetään sen

ja 'perinteisen' implementaationäkemyksen rekonstruktio tukeutumalla normin tietämistä koskeviin analyttisiin välineisiin. Tämän tarkoituksena on osoittaa, kuinka pitkälle kummankin näkemyksen periaatteelliset mahdollisuudet yltävät ja kuinka suuri tai pieni näiden kahden näkemyksen ero on, kun se esitetään niin sofistikoitusti ettei kumpaakaan voi yksin tein tuomita naiviksi.

1 NORMIN TULKINNAN TOTUUS – AARNIO VS. NIINILUOTO

Oikeusnormin oikeusdogmaattisen tulkinnan lähtökohtana on virallista menettelyä noudattaen hyväksytty oikeusnormilause, joka on kirjoitettua kieltä. Tulkinnan tukena on oikeuslähteistö, kuten valmisteluasiakirjat. Aarnion teesi on – tiivistettynä – että oikeussäännösten tulkinta on ja sen pitääkin olla tavoitteellista toimintaa, jossa tulkintaratkaisu pitää perustella mahdollisimman rationaalisesti mutta jossa ratkaisun viimekätinen hyväksyttävyyden on eikä voi olla olematta vailla perusteita ja määräytyy eikä voi olla määräytymättä auditoriokohtaisesti tämän jäsenten eläessä omaa elämäänsä, so. ei-kielellisesti, yksinkertaisesti vain toimimalla perusarvojen mukaan. Aarnio (1983, 399) muotoilee seuraavan oikeudellisen tulkinnan regulatiivisen periaatteen: »Oikeusdogmatiikan pitäisi tavoitella sellaisia tulkintoja, jotka voisivat saada enemmistön tuen rationaalisesti ajattelevassa oikeusyhteisössä». Lainopin ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan pitää – näin voidaan tulkita – palvella länsimaiseen oikeusturvaideologiaan sisältyvän oikeusturvaodotuksen toteutumista. Kaiken kaikkiaan tämä tarkoittaa, että oikeusnormin tulkinnan perustelut viittaavat viime kädessä joidenkin arvojen hyväksyttävyyteen, mutta että tälle hyväksyttävyydelle pitää pyrkiä antamaan niin hyvät rationaaliset perusteet kuin mahdollista.

Aarnion ja Niiniluodon käsitys oikeusnormia koskevan tulkinnan, normiproposition, totuudesta eroaa lyhyesti sanottuna siinä, että Niiniluoto tarkastelee asiaa totuuden korrespondenssiteorian näkökulmasta (tulkinta on tosi, jos se 'vastaa' sisältöä, jonka oikeusyhteisö on normille antanut sen hyväksyessään) ja Aarnio taas myöhäiswittgensteinilaisesta näkökulmasta, jossa tulkinnan totuutta ei viime kädessä voi pitää erossa tulkinnan arvoperusteisesta hyväksyttävyydestä. Aarnio ei hyväksy kognitivistista arvoteoriaa, jossa arvojen tai arvostusten olemassaolosta voidaan esittää deskriptiivisiä, faktuaalisia tosia-asia-arvostelmia, joilla on totuusarvo. Arvokog-

nitivistien kanta on, että arvojen neutraali tietäminen on mahdollista. Tällöin väitteet 'a on arvokas' tulkitaan väittämiksi, joilla on totuusarvo, koska ne voidaan muuttaa muotoon 'A arvostaa a:ta' (arvosubjektivistit) tai 'a:lla on ominaisuus G' jossa G on arvon kantajaan a liittyvä objektiivinen, arvostavista subjekteista riippumaton ominaisuus (arvo-objektivistit) (ks. Niiniluoto 1984, 322–323). Nonkognitivistien mielestä kyse ei ole väittämistä joilla on totuusarvo vaan lause 'a on arvokas' kuvastaa lausujansa tunteita, käskyä tai suositusta.

Aarnio vastustaa ajatusta, että me saisimme tietää, onko laki epäoikeudenmukainen vai ei, yksinkertaisesti tutkimalla kansalaisten mielipiteitä. Olennaista on, että mikä hyvänsä mielipide ei Aarniolle kelpaa, sillä sen on oltava rationaalisesti perusteltu. Tästä syystä lause 'Tuomari T on hyväksynyt normin N' ei Aarnion ajattelua soveltaen totenakaan väitteenä kerro, onko tuomari hyväksynyt sen oikein perustein. Siksi lause ei kerro mikä on voimassa oleva oikeus – ei siinäkään tapauksessa, että evidenssiä normin N aktuaalisesta hyväksynnästä kartutettaisiin kattaen kaikkikin oikeusyhteisön jäsenet. Tilanne ei muutu, vaikka deskriptioon otettaisiin mukaan hyväksynnän perusteetkin, sillä vain rationaaliset perustelut käyvät. *Hyväksyminen on siis eri asia kuin hyväksyttävien perusteiden hyväksyminen.*

Kun ko. deskriptiiviset väitteet voivat saada totuusarvon totuuden korrespondenssiteorian mielessä, hylkii Aarnio ajatusta tulkintapropositioiden totuudesta. Totuuden sijasta tulisi puhua pätevytydestä, joka on viime kädessä normikanonon rationaalista hyväksyttävyyttä. Sen ehtona on ideaalinen partiaalinen auditorio, joka argumentoi rationaalisesti, so. loogisesti ristiriidattomasti (L-rationaalisuus) ja oikeuttaen harkintansa lähtökohdat (D-rationaalisuus) noudattaen tiettyjä yleisiä keskustelu-ehtoja (kielen samamerkisyisyys, oikeus osallistua keskusteluun, pakkotamisen kielto ym.) ja tiettyjä menettelyllisiä ja aineellisia todistustaakkasääntöjä (Aarnio 1982, 167–177). Silti hän on valmis toteamaan, että rationaalilla hyväksyttävyydellä on sama yleinen rooli oikeusdogmatiikassa kuin totuudella (luonnon)tieteissä: »Tätä ideaalia ei koskaan saavuteta mutta sitä voidaan lähestyä» (Aarnio 1983, 398; vrt. 1981, 50–51). Olennaista Aarnion (1987, 225–226) auditorioajattelulle on, että yhden oikeusjärjestyksen piirissä elävien ihmisten elämänmuoto on suurelta osin yhteinen, heillä on yhteinen arvomaailma, mutta heillä on myös erilaisia kantoja joidenkin moraalisten periaatteiden tai perusarvojen kohdalla. Yhteinen arvomaailma

mahdollistaa pitkälle etenevän kommunikaation, mutta joidenkin arvojen kohdalla konsensus ei ole mahdollista, koska ihmisten elämänmuodot poikkeavat juuri *siltä* osin. Näin yhteiskunta on »valtava mielipiteiden (maailmankuvien) keskinäis-suhteista muodostuva hierarkkinen verkosto» (mt., 226). Tältä osin Aarnio katsoo auditorio-teoriaansa nojaavan maltilliseen arvorelativismiin, jota nimen omaan yhteiskunnan demokraattisuus edellyttää (mt., 228).

Niiniluoto (1981b) tekee eron normien ja normipropositioiden välillä. Jossakin yhteisössä pätevät normit muodostavat tuon yhteisön oikeusjärjestyksen, ja nämä normit eivät imperatiiveina ole tosia eivätkä epätosia. Normipropositiot ovat puolestaan lauseita, jotka kertovat että tietyt normit ovat voimassa tietyssä yhteisössä, ja ne ovat joko tosia tai epätosia. Normipropositiot ovat lauseita, jotka koskevat sosiaalisia asiointiloja. Siten normipropositio on tosi, jos ja vain jos se ilmaisee aktuaalisen sosiaalisen asiointilan, ts. jos ja vain jos se ilmaisee sosiaalisen faktan (mt., 173). Normipropositioiden totuusarvo on täysin riippumaton siitä, kuka sen esittää ja millä tavoin siihen on päädytty. On pidettävä erikseen normisuositukset, joita lainoppineet voivat esittää. Ne eivät kuvaa oikeusjärjestyksen sisältöä vaan esittävät, mitä sen sisällön pitäisi olla, mitä se ei saisi olla tai mitä se voisi olla. Niillä ei siten ole totuusarvoa. Niitä voidaan kuitenkin rationaalisin perustein pitää hyvinä, huonoina tai hyväksyttävänä tai hylättävänä suhteessa yhteiskunnassa vallitseviin oikeudenmukaisuuden ideaaleihin ja aktuaaliin teorioihin oikeudellisen systeemin toiminnasta.

Niiniluodon ehdotus on, että seuraavat lauseet olisivat synonyymejä (mt., 176): (1) Normi N on pätevä yhteiskunnassa Y. (2) Normi N kuuluu oikeusjärjestykseen yhteiskunnassa Y. (3) Yhteiskunnassa Y oleva oikeusyhteisö hyväksyy normin N lailliseksi yhteiskunnassa Y. Jälkimmäisessä lauseessa lailliseksi hyväksyminen tarkoittaa sitä, että useimmat oikeusyhteisön jäsenet (enemmistö) hyväksyvät normin N ja toimivat ikään kuin N olisi pätevä. Lisäehtona on esimerkiksi se, että kanta perustuu oikeuslähteisiin. Olennaista on, että se millaisilla menettelytavoilla yksimielisyyteen päädytään ei määrää normipropositioiden totuusehtoja. *Heti kun konsensus on olemassa*, sen sisällöstä, ts. oikeusjärjestyksestä, voidaan esittää tosia tai epätosia normipropositioita (mt., 176). Koska on varauduttava siihen, että myös sellaiset normit voivat olla päteviä ko. yhteiskunnassa, joita ei ole vielä tunnustettu ja joita koskevaa yksimielisyyttä ei siten aktuaali-

sesti ole (so. oikeusnormien deduktiiviset johdannaiset), Niiniluoto edellyttää, että kun tietyt tosiasiat ja rationaalisuusvaatimukset otetaan annettuina, oikeusyhteisön on sitoutunut hyväksymään tuonkaltaisen normin. Tällaiset rationaaliset sitoumukset ovat kuitenkin yhtä lailla sosiaalisia faktoja kuin oikeusyhteisön yksimielisyys siitä, että normi N kuuluu yhteiskunnan Y oikeusjärjestykseen. Tästä syystä niitäkin koskevat väitteet ovat tosiasioita tai epätosia totuuden korrespondenssiteoreettisessa mielessä.

Kaiken kaikkiaan Niiniluoto tekee eron kolmen eri teorian välillä (mt., 179–180): (A) konsensus-teoria, joka koskee normien hyväksymistä laillisiksi jossakin oikeusyhteisössä – tämä on teoria normisuositusten hyväksymisestä; (B) totuuden korrespondenssiteoria, joka koskee oikeusjärjestyksestä koskevien normipropositioiden totuutta; ja (C) epistemologinen teoria, joka koskee normipropositioiden metodologista kontrollia ja on normipropositioiden hyväksymisen teoria (jota Niiniluoto ei itse käsittele). Aarniota Niiniluoto kritisoi siitä, että tämä sekoittaa keskenään teorian (A) ja (B) ehdottamalla tilalle normipropositioiden totuuden konsensus-teoriaa. Toinen kritiikin aihe on, että Aarnio väittää teorian (A) toimivan samalla teorian (C), ts. että normisuositusten hyväksynnän teoria toimisi samalla normipropositioiden hyväksynnän teorian. Hyväksynnällä on näissä Niiniluodon mukaan selvästi eri merkitys. Lisäksi niiden kannalta relevantit 'auditoriot' eroavat toisistaan: (A):lla se on koko oikeusyhteisö mutta (C):llä oikeusoppineiden tieteellinen yhteisö.

Niiniluodon kritiikin ydin on lausuttavissa myös niin, että hänen mielestään on pidettävä erillään totuutta etsivä argumentaatio, jossa hypoteeseilla on totuusarvo, ja totuutta konstituiva argumentaatio, jossa lauseilla ei ole totuusarvoa vaan jossa niille etsitään hyväksymisperusteita (Niiniluoto 1981a, 72). Oikeusjärjestys on relatiivinen vain suhteessa yhden yhteisön, oikeusyhteisön, antamaan hyväksyntään (mt., 74). Oikeusjärjestys ei siten ole relatiivinen suhteessa useampaan oikeusyhteisöön, useampaan auditorioon, kuten Aarnio väittää. Eri auditoriot voivat olla eri mieltä oikeusjärjestyksen sisällöstä, koska ne eivät pidä hyväksyttävänä samoja argumentteja oikeusjärjestyksestä koskevista suositusluonteisista stipulatiivisista määrittelmistä. Tällainen argumentaatio on totuutta konstituivaa. Mutta argumentaatio, joka koskee oikeusjärjestyksen sisältöä koskevia deskriptiivisiä määrittelmiä, jotka on jo hyväksytty, on totuutta etsivää argumentaatiota.

Aarnio (1982, 55–59 ja 161–163; 1987, 177–

180) vetoaa vastakritiikissään seuraaviin argumentteihin. Kun Niiniluoto puhuu normin voimassaolosta rationaalisena sitoumuksena, hän pääsee johtopäätökseen käyttämällä deduktiota eräänlaisena esimerkkinä. Kun hyväksymme jonkin väitteen, olemme samalla sitoutuneet hyväksymään kaikki sen deduktiiviset seuraukset. Aikaisemmin Niiniluoto (1981a, 68–70) puhui oikeusjärjestyksestä hyväksytyihin deskriptiivisiin määrittelmiin ja lakiteksteihin kohdistettujen tulkintalauseiden joukon deduktiivisten seurausten luokkana, mutta myöhemmin (Niiniluoto 1981b, 177–178) hän esittää varauksen, jonka mukaan todellisessa elämässä ihmisillä ei useinkaan ole tietoa relevanteista deduktiivisista yhteyksistä, minkä vuoksi »heihin tulisi soveltaa episteemisiä ajatuksia ilman» ko. deduktiivista ehtoa sen vahvassa mielessä. Niiniluoto ei täsmennä, mikä deduktiivisten seurausten ja rationaalisin sitoumuksen suhde on, mutta Aarnio tulkitsee sitoumuksen tarkoittavan deduktiivisia seurauksia ilman lievennyksiä. Hänen kritiikkinsä on, että »oikeusyhteisö ei koskaan hyväksy niin yksiselitteistä normipohjaa, että siitä olisi deduktiivisesti johdettavissa esimerkiksi uusi normi tai ratkaisu aukkotapaukseen» (Aarnio 1982, 58). Siten Aarnio ei ota huomioon mahdollisuutta, että rationaalinen sitoumus voisi sisältää deduktiota heikoman välttämättömyyden jo hyväksytyjen normien ja niistä seuraavien mutta aktuaalista hyväksyntää vailla olevien normien välille. Rationaalisen sitoumuksen idea voidaan tältä osin kuitenkin pysyttää, jos tällainen heikompi välttämättömyys – tavalla tai toisella ymmärretty systeemisyyden, sumeus tai koherenssi – hyväksytään. Aarniolla itsellään ei voine olla mitään sitä vastaan, koska hän hyväksyy myös perheyhtäläisyyden yhdeksi välttämättömyyden lajiksi.

Niin aktuaalisen rationaalisen sitoumuksen kuin normin aktuaalisen hyväksynnänkin kohdalla pääkritiikki on tietenkin se, että Niiniluodon esitys ei sulje pois hyväksynnän perustumista suostuttelulle, auktoriteetille, painostukseen tai paktoon jne. Tämän vuoksi mikä hyvänsä aktuaalinen hyväksyntä ei tule kysymykseen. Niiniluotoa mukaillen normi on voimassa yhteisössä, jos sen jäsenten enemmistö asiaa rationaalisesti harkittuaan sitoutuisi hyväksymään normin voimassa olevaksi, sanoo Aarnio. Tällöin rationaalisuus on Aarnion mukaan käsitettävä deduktiivista päätelyä laajemmaksi (mt., 58), ns. D-rationaalisuudeksi. Aarnio painottaa myös, että Niiniluodon kanta johtaa – kun oikeusyhteisö voi hyväksyä vain yhden normin voimassa olevaksi hetkellä T – yhden oikean ratkaisun oppiin, joka »ei lepää

postuloidun vaan empiirisen elementin varassa» (mt., 161–162). Tämä taas on kvalifioimatonta tosiasiallista hyväksyntää, jota Aarnio ei voi hyväksyä. Niiniluoto sulkee hänen mukaansa myös pois mahdollisuuden, että hyväksyntä perustuu erehdykseen. Tämä on totta, mikäli voidaan päätellä niin että tämäntyyppiset tosiasialliset seikat eivät tule suljetuksi pois niillä Niiniluodon kommentteilla, että kyseessä on rationaalinen konsensus, että jokaisen oikeusyhteisön on täytettävä joitakin minimiehtoja ollakseen *oikeusyhteisö*, kuten että mielipiteiden on perustuttava kirjoitettuun lakiin, ja että tämä vaatimus on analoginen tiedeyhteisön rationaalisuusehdon kanssa (Niiniluoto 1981b, 176) – ja mikä tärkeintä, sillä eksplisiittisellä kannalla, että argumentaatio, jossa esitetään kilpailevia (suositusluonteisia) stipulatiivisia määritelmiä oikeusjärjestyksen sisällöstä jonkin (historiallisesti muuttuvan) oikeudenmukaisuuskäsityksen nojalla, ei (välttämättä?) perustu arationaalisiiin pmissiisiin, koska rationaalista keskustelua voidaan aina jatkaa niiden premisien seurauksia arvioimalla, joita ei enää voida justifioida toisilla pmissiillä (Niiniluoto 1981a, 68–69). Tämä viittaa toisaalle kuin Niiniluodon (1979, 86) aikaisemmin esittämä kanta, jonka mukaan tietynlaisen tulkinann omaksuminen säädettyistä normeista saa olla »miten intressi- ja arvosidonnaista tahansa» – ellei se sitten ole sitä rationaalisesti.

Totuusteorioiden taustana

Niiniluodon ja Aarnion käsitysten eroavuus tulee ehkä helpommin esille, kun sitä jäsennetään totuusteorian kautta (ks. esim. Niiniluoto & Taiminen 1980). Niiniluodon edustama totuuden korrespondenssiteoria perustuu siis ajatukseen uskonnun ja todellisuuden jonkinlaisesta vertaamisesta keskenään. Juuri vertaamisen ja siten »vastaavuuden» mahdollisuudet ovat kuitenkin saaneet osakseen paljon kritiikkiä, jonka Randall ja Buchler¹ ilmaisevat seuraavasti:

»Voidaksemme suorittaa vertailun, meidän on tunnettava se mitä ollaan vertaamassa, ts. toisaalta uskomus ja toisaalta todellisuus. Mutta jos me jo tunnemme todellisuuden, mihin vertailua enää tarvitaan, koska me oletamme totuuden olevan hallussamme. Jos taas emme tunne todellisuutta, kuinka voimme suorittaa vertailun?»

Yleinen korrespondenssiteorian kannattajien vastaväite on, että tämä perustuu sekaannukseen

totuuden *määritelmän* ja totuuden *kriteerin* välillä. Niiniluodon (1980, 110) sanoin: edellinen kertoo, mitä totuudella tarkoitetaan, ja on semanttinen ongelma – jälkimmäinen puolestaan kertoo, millaisten kriteerien tai tunnusmerkkien nojalla jotakin väitettä voidaan pitää totena, ja on tietoteoreettinen ongelma. Siitä, että tiedämme mitä totuus on, ei välttämättä seuraa, että kykenemme erottamaan todet lauseet epätosista. Näin ollen »totuuden määritelmältä ei tarvitse edellyttää, että se antaisi meille käytännöllisen menetelmän totuuden tunnistamiseksi» (mt., 110). Myös Rescher (1973, 1) katsoo, että totuusteorioita arvioitaessa on tärkeää selvittää, pyrkikö se antamaan määritelmän totuudelle vai täsmentämään niitä testiolosuhteita joiden avulla voidaan määrätä milloin jotakin lausetta on oikeutettua luonnehtia totuudeksi.

Totuuden määritelmän ja kriteerin erottamisen vannoutunut puolustaja on muiden ohella Karl R. Popper. Popperin mukaan emme saa sekoittaa toisiinsa tieto-opillista ja metodologista kysymystä totuuden etsimisestä ja löytämisestä kysymykseen totuuden loogisesta tai ontologisesta määrittämisestä, joka koskee sitä mitä tarkoitamme tai mitä pyrimme sanomaan puhuessamme totuudesta tai vastaavuudesta tosiseikkojen kanssa (Popper 1974, 647). Tämän ajatuksen ydin on, että *jonkin sanan merkityksen määrittämiseksi ei ole välttämätöntä olla olemassa kriteeriä, joka määrittää tuon sanan oikean käytön eli sen soveltamisen*. Popperin mukaan on erehdys luulla, ettemme tiedä mitä tarkoitamme »hyvällä» lihalla ja »huonolla» lihalla ennen kuin meillä on käytännöllinen kriteeri erottaa hyvä liha huonosta. Samoin on erehdys luulla

»...että emme tiedä, mitä tarkoitamme sanoessamme, että X valehtelee tietoisesti ja että tämän takia meidän ei kannata edes miettiä tätä »mahdollisuutta», koska se ei ole mikään todellinen mahdollisuus, vaan vailla merkitystä, ennen kuin olemme kehittäneet luotettavan valheenpaljastuskoneen...» (mt., 649).

Popperin (mt., 648–650) mukaan tällaiset kriteerit tulevat vasta sen jälkeen, kun olemme määritelleet vaikkapa vain karkeasti, mitä tarkoitamme hyvällä ja huonolla lihalla tai valehtelemisellä. Aivan hyvin voi olla myös niin, ettei meillä ole mitään kriteeriä, jonka nojalla voimme ratkaista, onko esimerkiksi tietty sadan markan seteli oikea vai ei. Jos kuitenkin edessämme on kaksi seteliä, joissa on sama sarjanumero, on meillä hyvät perusteet väittää, että ainakin toinen on väärennös. Vaikka meillä ei olekaan aitouden kriteeriä, ei tämä väite ole mieletön. Tiedämme

¹ Sitaitoitu teoksessa Niiniluoto 1980, 110.

yhtäläillä, mistä puhumme, vaikka kysymyksessä on olemassaolo, merkitys tai totuus, vaikka meillä ei olekaan kriteeriä, joka määrää näiden sanojen oikean käytön.

Aarnion käsitys tulee lähelle Habermasin käsitystä totuudesta. Habermasilla totuus määritellään ideaaliseksi rajaksi, johon päättymätön tutkimus tai »vääristymätön kommunikaatio» lopulta johtaisi tiedeyhteisön – ts. vääristymättömän keskustelun raja-arvoksi (Habermas 1981, 360–376). Väittämän on katsottu olevan Habermasilla tosi tai oikea, jos potentiaalisesti kaikki ihmiset, myös kaikki menneet ja tulevat, voisivat sen hyväksyä (Kusch 1985, 61). Ideaalinen kommunikaatio on siten vain abstraktio. Habermas ei tee eroa totuuden määritelmän ja kriteerin välillä, sillä hän katsoo, että väitteen puolustettavuus ei ole riippuvainen väitteen totuudesta vaan väitteen totuus sen puolustettavuudesta. Väite on siis tosi, kun se on koeteltu tietyllä tavalla. Tämä tapa on Habermasilla ideaalinen diskurssi, jonka tuloksena on tosi konsensus. Ideaalidiskurssi voi kuitenkin syntyä vain ideaalisen elämänmuodon vallitessa, minkä täydellinen saavuttaminen tai – jos se on saavutettu – tunnistaminen voi olla mahdollista ehkä samassa mielessä kuin Popperilla teorian totuus (Hesse 1980, 216–217). Totuus voitaisiin siis löytää vain utopian vallitessa, eikä sen löytymistä silloinkaan varmuudella tiedettäisi.

Väärä konsensus syntyy ideologisesti vääristetyssä diskurssissa. Niinpä Habermas on muotoillut erityisiä diskurssieettisiä sääntöjä, jotka koskevat mm. kunkin puhujan johdonmukaisuutta, perusteluvaatimusta, ilmaisuvapautta ja pakotomuutta (ks. Kusch 1985, 61–62; tarkemmin Habermas 1987, 98–164). Siten kyse ei ole vain merkityksien muuttumatonta välittymistä tarkoitavista, kommunikaation tehokkuutta eli kommunikoivuuden loogisia ehtoja koskevista säännöistä, joita Marković (1984, 372–395) on muotoillut dialektisen merkitysteoriaansa pohjalta. Olennaista Habermasin totuusteorialle on, että mihin tahansa merkitysten konstituotumistapaan perustuva yksimielisyys ei tuota väitteen totuutta – hän kertoo halunneensa korostaa eroa väitteelle yksimielisesti annetun merkityksen ja sen pätevyuden välillä juuri ideaalisen kommunikaation käsitteellään (Habermas 1981, 373–374). Eettisesti oikean diskurssin ominaisuudet ovat Habermasilla ilmeisestikin totuuden kriteereitä. Kusch (1991, 290) korostaa, että pragmatistiset totuusteoriat tai konsensus-teoriat lähtevät edelleenkin siitä, että totuus maailmasta on koherentti ja yksikölinen, sillä ideaalisessa diskurssissa kaikki hyväksyvät samat totuudet tai saman totuuden. Vaikka nämä

myöntävätkin totuuden olevan episteeminen käsite, he eivät halua olla relativisteja.

Korrespondenssiteorian vaihtoehtojen kehittyminen on nojannut tarpeeseen kytkeä totuuden määritelmä ja totuuden kriteeri jollakin tavalla yhteen (Lammenranta 1986). Jos tätä ei tehdä, ei totuuden kriteerien, tunnistamistapojen, soveltaminen kerro meille mitään siitä, olemmeko löytäneet totuuden vai emme. Korrespondenssiteorian perusidea ei sinänsä tarjoa mitään tällaista kriteeriä. Niinpä totuuden kriteerit voidaan etsiä muista totuusteorioista: koherenssi, hyväksyttävyyys, konsensus, käytännöllinen toimivuus jne. Esimerkiksi totuuden läheisyyttä tutkitaan vertaamalla jonkin uskomuksen koherenssia suhteessa korrespondenssiteorian mukaisesti todeksi oletettuun uskomukseen. Korrespondenssiteorian olisi kuitenkin kyettävä selittämään, miksi juuri nämä kriteerit ovat parempia kuin jotkin muut kriteerit (esim. profeetan kanta) – tai miksi niiden soveltaminen käytännön kokemusten mukaan lisää uskomusten todennäköisyyttä olla tosia. Korrespondenssiteoria ei voi tätä selittää muutoin kuin sillä, että kriteerit ovat auttaneet paljastamaan objektiivista totuutta, tai vetoamalla sattumaan, hyvään onneen tms.

Nelson Goodmanin mukaan totuudella voitaisiin tarkoittaa uskomusten ja todellisuuden vastaavuuden sijasta uskomuksen lopullista hyväksyttävyyttä. Lopullisesti hyväksyttävä ei missään olosuhteissa menetä hyväksyttävyyttään. Lammenrannan (1986, 9) esittämällä tavalla tämä säilyttää intuitiomme totuuden luonteesta ajattomana ja vaikeasti tavoiteltavana ja on lisäksi yhteensopiva fallibilismin kanssa. Hilary Putnamin (1981) ehdotus totuudesta ideaalisena rationaalisenä hyväksyttävyydenä on samantyyppinen. Uskomus on tosi, jos se on hyväksyttävissä (oikeutettu) episteemisesti ideaalisissa olosuhteissa, joita hän ei kuitenkaan laajemmin täsmennä. Näin totuus on riippumaton käytännössä mahdollisissa olosuhteissa uskomukselle annettua oikeutuksesta mutta ei oikeutuksesta yleensä.

On ilmiselvää, että Aarniolla rationaalinen hyväksyttävyyys on lähellä antikorrespondenttisen totuusteorian näkemystä totuudesta uskomuksen ideaalisena oikeuttamisprosessina. Aarnion teoriaan näyttää kuitenkin sisältyvän myös totuuden korrespondenssiteoreettisena piirteenä se, että pätevyys nojaa elämänmuodon katkelmassa annettuun maailmankuvaan ja arvoihin, jotka odottavat löytymistään kun tulkinnan perusteluketju etenee tarpeeksi pitkälle (mahdollinen vastaväite voi olla vain se, että tuo maailmankuva tai nuo

arvot eivät ole olemassa riippumatta niitä koskevasta tiedonmuodostuksesta). Perimmäinen pääteipiste ei kuitenkaan ole propositionaalinen vaan toiminnallinen, se on itse elämä. Tulkintaposition totuus tarkoittaisi siten sen vastaavuutta maailmana esittäytyvän elämänmuodon katkelman maailmankuvan ja arvoisällön kanssa. Tällöin tulkinnan *rationaalista hyväksyttävyyttä voitaisiin itse asiassa pitää totuuden kriteerinä*, sen tunnistamisen tapana, joka edellyttää muiden seikkojen ohella tiettyjä sosiaalisia suhteita. Aarnio ei kuitenkaan katso etsivänsä totuutta vaan pyrkivänsä löytämään oikeusjärjestyksen perusteena olevan arvojärjestelmän, sillä länsimainen demokratia ei hänen mukaansa tarkoita, että me yritämme »saavuttaa tosia tuloksia» (Aarnio 1987, 228). Kysymyksessä on hyväksyttävän perusteen luominen toiminnalle yhteisön omasta näkökulmasta. Juuri tämä tuo Aarnion ajattelun lähelle Habermasin ajattelua. Aarnio (mt., 231) ilmoittaaakin Habermasin filosofian olevan teoriansa taustalla, etenkin D-rationaalisuuden perusidean osalta (mt., 196). Aarnio (mt., 236) täsmentää oikeusnormin rationaalisen hyväksyttävyyden tarkoittavan habermasilaisen valtaan, rahan sekä muodolliseen ja instrumentaaliseen rationaalisuuden perustuvan 'systeemin' ja toisaalta arkielämän kommunikatiiviseen rationaliteettiin perustuvan 'elämiskaiklan' kohtaamispaikkaa, jota kautta yhteiskuntaa rakennetaan rauhanomaisesti tavallisten ihmisten odotusten mukaan.

2 TOIMINTAPOLITIIKAN TULKINNAT JA IMPLEMENTAATIO – YANOW

Implementaation tulkinnallisen lähestymistavan edustajana käsitellään tässä tarkemmin Dvora Yanowin (1990, 1993) käsitystä implementaatiosta ja rinnastetaan se yllä käsiteltyihin oikeusnormin tulkinnan totuuden analyysitapoihin.

Yanow (1990) käsittelee 'implementaatio-ongelman' olettamuksia muodostaessaan neljään eri 'linssiin' tai näkökulmaan perustuvaa implementaatioanalyysin kehystä. Implementaatiota tulisi hänen mukaansa tarkastella 'ihmissuhteiden linssin' kautta (yksilön käyttäytyminen yksin ja yhdessä organisaatiossa), 'poliittisen linssin' kautta (ryhmien sisäinen ja keskinäinen dynamiikka), 'rakenteellisen linssin' kautta (organisaatio itsessään suunniteltujen käyttäytymissäntöjen joukko) ja 'järjestelmälinssin' kautta (kohdeorganisaatioiden keskinäissuhteet kulloisessakin ympäristössä). Kukin linssi paljastaa omalla käsitteistöllään implementaatiosta jotakin olennaista, ja

ne ovat »täysin erillisiä pääasiassa analyttisessä mielessä» (mt., 216). Tässä yhteydessä ei mielenkiintoista ole kehyksen tarkempi sisältö vaan mitä Yanowin sanoo tuon kehyksen yhteydessä implementaatiotutkimuksen teoreettisista olettamuksista ja mitä hän tarjoaa tilalle vastaolettamuksiksi.

Ensimmäinen perinteisen implementaatiotutkimuksen ominaisuus on, että yrittäessään selittää implementaation onnistumista tai epäonnistumista se kiinnittää huomiota vain toimintapolitiikan hyväksymisen jälkeiseen vaiheeseen, jossa uusi lainsäädäntö saatetaan tiedoksi ja virastot ryhtyvän toteuttamaan sitä. Tämän vastaolettamukseksi Yanow tarjoaa näkemystä, jonka mukaan viraston toimintakonteksti muodostuu toimintapolitiikkakohtaisesta »kulttuurista» (a specific policy issue's »culture»), johon sisältyy joukko useissa debateissa keräytyneitä arvoja ja uskomuksia. Idea on, että kulloisetkin toimintapolitiikat ja niiden muutokset sekä niihin liittyvät debaattit kytkeytyvät aina jo aikaisemmin olemassa olleisiin debatteihin ja vaikuttavat yhä edelleen toimintapolitiikan implementaatioissa. Ne tulisi ottaa huomioon implementaatioanalyysissa, vaikka ne viittaavatkin aikaan ennen toimintapolitiikan vahvistamista.

Tähän periaatteeseen ei sellaisenaan ole huomauttamista, sillä mitä enemmän otetaan huomioon toimintapolitiikan muotoutumiseen ja toteuttamiseen liittyviä käsityksiä, sitä enemmän on evidenssiä eritellä toimintapolitiikan tarkoitettua sisältöä ja sitä paremmin voidaan ennustaa eri osapuolten kantoja implementaatioprosessissa. Tämä seikka ei aiheuta ongelmia korrespondensiteoreettiselle suhtautumiselle toimintapolitiikan tulkittamiseen, sillä siinä ei ole keskeistä mistä lähteistä tulkinnalliset oivallukset ovat peräisin, kunhan niiden pätevyydelle on perusteet. Kun toimintapolitiikkaa verrataan oikeusnormin tulkittamiseen, on yhtäläisyys siinä, että tietyissä oikeuskulttuureissa oikeusnormin valmisteluaineisto kelpuutetaan oikeuslähteeksi, joka tarjoaa perusteita lainsäätäjän tahdon selvittämiseksi. Yanowin näkökulma ei kuitenkaan tässä yhteydessä ole toimintapolitiikan tarkoitettun sisällön selvittäminen vaan implementaatioissa esiintyvien ongelmien selittäminen. Näillä asioilla on silti yhteys, jos pidetään mahdollisena että toimintapolitiikka tulkitaan väärin. Tämä taas sopii huonosti Yanowin ajattelutapaan, joka paljastuu tarkemmin alempana.

Toinen implementaatiotutkimuksen epäilyttävä teoreettinen oletus on Yanowin mukaan se, että implementoitujen lähtökohtana on toimintapo-

liittisen toimeksiannon kirjallinen sanamuoto. Implementaatiotutkimuksessa valitellaan usein, että toimintapolitiittisten päätösten kieli ei ole tarpeeksi selvää ja yksiselitteistä, minkä vuoksi implementaatiokin on vaikeaa: moniselitteinen kieli ei tarjoa riittäviä ohjeita hallinnolliselle täytäntöpanolle. Perinteisen ajattelutavan mukaan implementoijan tehtävänä »ei ole tulkita toimintapolitiikan kieltä, [...]»; jos hän tekee niin, hän toimii virheellisesti, sillä hänen odotetaan rajoittuvan toimintapolitiikan kielen kirjaimellisiin merkityksiin, jotka ilmaisevat lainsäätäjän aikomukset» (mt., 218; ks. myös Yanow 1993, 55). Tähän liittyy myös olettamus, että implementaatio-ongelmien syynä on poikkeaminen kirjaimellisista merkityksistä. Poikkeamisen syynä pidetään esimerkiksi byrokraattisen organisaatiomuodon puutteita tai kannustinjärjestelmän heikkouksia eikä sananmukaisten merkitysten ja virastomaailman ulkopuolisten elementtien kautta kanavoituvia vaikutuksia. Lainsäätäjien odotetaan selvittävän toimintapolitiikan ongelmat ennen lain säätämistä, ja heidän tahtonsa käy ilmi toimintapolitiittisen päätöksen kielestä, jossa päätöstä edeltävät erimielisyydet eivät enää ole nähtävissä.

Yanowin (1990, 220) vastaolettamus on, että emme voi odottaa implementoijien pitäytyvän vain kirjaimellisiin merkityksiin. »Kieli, joka on symbolista ja metaforista, kantaa monia merkityksiä». Toimintapolitiikkakulttuurit välittyvät Yanovin mukaan toimintapolitiikan kielen symbolien ja metaforien kautta yhtä hyvin kuin tiedotusvälineiden kirjallisten ja suullisten raporttien, pääkirjoitusten, julkisten debattien, tarinoiden ym. kautta. Toimintapolitiikan kielen tulkitsemisessa implementoijien toimesta ei ole Yanowin mukaan mitään moitittavaa – niin kuin ei siinäkään että toimintapolitiikan muotoilijat käyttävät moniselitteistä kieltä. Tarkoituksellinen moniselitteisyys on toisinaan välttämätöntä konfliktituneiden intressien yhteensovittamiseksi, jotta lakiehdotus saataisiin syntymään (näin esim. Baier et al. 1994, 168).

Yanow näyttää tarkoittavan tulkinnalla jotakin, joka menee yli kirjaimellisten merkitysten esiin saaminen on tulkintaa. Tulkinnasta on kyse aina, kun merkit merkitsevät jollekulle jotakin. Tulkinta voi olla eriasteisesti tavoitteellista, eriasteisesti rutinoitunutta ja automatisoitunutta ja eriasteisesti 'omalakista'. Jälkimmäisessä tapauksessa merkitykset täyttävät merkkien tielle osuneen inhimillisen agentin tajunnan ei-intentionaalisesti niin, ettei tämä pääse ainakaan kaikkien merkitysten 'taakse' vaikka haluaisikin. Vähintäänkin tällaisia merkityksiä voidaan pitää kult-

tuurisina. Sananmukaistenkaan merkitysten tavoittaminen ei siten ole vain 'positivistista havaitsemista', mihin Yanowin ajatuskulku näyttäisi implisiittisesti viittaavan (vrt. Yanow 1990, 224).

Yanow on tietenkin oikeassa siinä, että kieli on monimerkityksistä ja implementoijan asemassa toimivat agentit ymmärtävät tämän ja toimivat sen mukaan. Implementaation näkökulmasta täytyy kuitenkin panna raja johonkin, sillä mitkä hyvänsä merkitykset eivät enää viittaa kyseessä olevaan toimintapolitiikkaan. Toimintapolitiikan implementaatio edellyttää ehdottomasti tulkintaa jo siitä syystä, että toimintapolitiikan implementoijat ovat usein eri agenteja kuin sen muotoilijat ja viralliset päättäjät. Tulkinnat ovat usein yhteistyön tuloksia, sillä niiden tuottamiseen osallistuvat monet eri tahot monilla eri tulkintakehyksillä, joiden valintaan vaikuttavat myös intressit. On eri asia tutkia jollekin toimintapolitiikalle eri tahoilta annettuja merkityksiä ja jonkin viraston toimintaa omalla toimialallaan erilaisten kulttuurien leikkauskentässä kuin tutkia jonkin toimintapolitiikan implementaatiota, sillä implementaatio edellyttää käsitteellisesti joitakin rajoja toimeenpanotoiminnalle ja sitä kautta myös oikean ja väärän tulkinnan mahdollisuutta. Yanow lähtee siitä implementaatiotutkimukselle ominaisesta kielenkäytöstä, että implementaatio viittaa sumeasti kaikkeen jota virastossa tapahtuu jonkin toimintapolitiikan ympärillä sen vahvistamisen jälkeen, vaikka se käännettäisiin vastakohtakseen. Olen toisessa yhteydessä tarjonnut irtisanoutumista tällaisesta kielenkäytöstä enkä puutu tässä siihen (Virtanen 1994).

Yanowin mukaan perinteiset olettamukset näkevät implementaatiotoiminnan toimintana, jolla on »reaalimaailman faktuaaliset ominaisuudet; koska ne ovat olemassa objektiivisina tosiasioina, ne voidaan löytää» (mt., 220). Hän nimittää tätä näkemystä »ontologiseksi». Se näkee erilaiset implementaatioanalyysin em. 'linssit' kilpailuvina kehyksinä, joista jokin on oikeammassa kuin muut. Vastaolettamukset taas tarjoavat näkemystä, jonka mukaan juuri moninaisia merkityksiä voidaan odottaa. Virastojen johdolla, lainsäätäjillä, rivityöntekijöillä ja asiakkailla on kaikilla erilaisia merkityksiä toimintapolitiikasta. Tätä näkemystä Yanow nimittää »tulkinnalliseksi». »Tästä näkökulmasta toimintapolitiikan implementaation viimekätinen onnistuminen tai epäonnistuminen nojaa sitä koskevan toimeksiannon tulkintaan» (mt., 221). Implementaatioanalyysi ei nyt etsi implementaatio-ongelman faktuaalista olemusta. Erilaiset 'linssit' eivät ole enää kilpailuvia kehyksiä vaan »erilaisia aspekteja laajem-

massa kuvassa» (mt., 221). Nämä näkökulmat »täydentävät ja tasapainottavat toisiaan pikemminkin kuin ovat toistensa kanssa ristiriidassa tai kumoavat toisiaan» (mt., 221). Moninaiset merkitykset, moninaiset tulkinnat ovat Yanowin mukaan »olemassa yhtä aikaa». Edelleen (mt., 221):

»Analyytikon rooliksi tulee tutkia implementoijien ja muiden relevanttien yleisöjen tulkintoja toimintapolitiikkakulttuurista ja eritellä näiden tulkintojen ja merkitysten vaikutuksia implementaatioyrityksille. Neljän 'linssin' yhteinen oletamus tosiaankin on, että sen selvittäminen, toteutuuko implementoijan aikomus toimeenpanna toimintapolitiikka sen kirjaimellisen sisällön mukaisena, edellyttää toimintapolitiikan muotoilijoiden aikomusten löytämistä, sen selvittämistä ymmärsivätkö implementoijat ne sellaisinaan, ja olivatko implementoijien aiomukset identtisiä lainsäätäjien aikomusten kanssa. Sellainen »alkuperäisen aiomuksen» löytäminen, olkoon se lainsäätäjien tai virastotason toimijoiden aikomus, vaatii tutkijaa tulkitsemaan toimijoiden sanoja ja tekoja. Koska tulkinnat eivät ole tosiasioita, niitä ei voida käsitellä fakto-orientoituneen tutkimusmetodologian avulla vaan ne vaativat pikemminkin tulkinnallista kuin ontologista logiikkaa.»

Lainaus on kuvaa hyvin Yanowin lähestymistavan monia epäselvyyksiä. Yksi varsin omalaa- tuinen näkemys on, että merkitykset eivät olisi osa reaali maailmaa. Ilmeisesti Yanow pitää vain luonnon todellisuutta todellisuutena, mutta tulkinnallisen lähestymistavan tarjoajan luulisi ymmärtävän esittämänsä kulttuuriset merkitykset juuri sosiaalisina faktoina – ei vain yksilötason merkityksinä. Yksilötason merkitykset taas voivat olla oikeita tai vääriä suhteessa sosiaalisina faktoina esiintyviin merkityksiin. Jo hyvin alkeellisen ja 'positivismin' kanssa yhteensopivan filosofisen erittelyn tasolla voidaan antaa tulkinnolle tärkeä painoarvo ja silti nähdä mahdollisuuksia pitää tulkintoja faktoina. On pidettävä erillään tulkinnan esittämä väite kohteestaan (esim. 'toimintapolitiikka X on edullisempi työnantajille kuin työntekijöille') ja tuon tulkinnan esittäminen jonkun toimesta jossakin paikassa jonakin aikana. Ei varmaankaan ole vaikeuksia pitää tosiasiana sitä että joku on esittänyt tietyn tulkinnan – olkoon tuo tulkinta tosi tai epätosi tai vailla totuusarvoa (kaikki tulkinnat eivät ole väitelauseita). On toinen asia, onko tulkinnan sisältämä väite itsessään totta vai ei. Lisäksi tätäkin asiaa voidaan eritellä sen mukaan, onko tulkinnan sisällössä kyse tosiasiaväitteestä (esim. 'työnantajien keskimääräinen hyöty on X markkaa suurempi kuin työntekijöiden hyöty') vai arvokannanotosta (esim. 'on väärin että työnantajat hyötyvät') tai jostakin näiden välille jäävästä ja kiistanalaisemmasta sisällöstä (esim. 'toimintapolitiikan X se ja se pykälä tarkoittaa, että työnantajan hyödyn pi-

tää olla suurempi'). Jos toimintapolitiikan merkitykset voivat vaikuttaa toimintapolitiikan implementaatioon, kai ne ovat osa sosiaalista todellisuutta?

On kaikin puolin järkevää puhua siitä, että lainsäätäjän ja implementoijan aiomukset ja tulkinnat voivat erota toisistaan, koska toimintapolitiikka on aina viestiävä eteenpäin. Minusta onkin järkevä puhua erikseen poliitikkojen tarkoittamasta toimintapolitiikasta ja hallinnoijien tulkitsemasta toimintapolitiikasta (ks. Virtanen 1994). Toimintapolitiikan muotoilijan ja implementoijan suhteessa voivat vaikuttaa erilaiset etunäkökohdat jotka vaikuttavat intentionaalisesti ja ei-intentionaalisesti tulkintojen sisältöön. Jos Yanow olisi johdonmukainen omalle tulkinnalliselle näkökulmalleen, hänen ei pitäisi puhua alkuperäisten intentioiden löytämisestä (discovery), sillä juuri tällöin hän olettaa totuuden käsitteen varsin tavanomaisessa korrespondenssiteoreettisessa mielessä. Tutkija näet etsii tällöin evidenssiä alkuperäistä intentiota koskeville hypoteeseilleen tulkitsemalla 'sanoja ja tekoja' ja pitää epäilemättä joitakin hypoteeseja paremmin konfirmoituina kuin toisia (ei toki verifioituina!). Ja varmaan tutkija pitää noiden sanojen sanomista ja tekojen tekemistä tosiasioina, jotka ovat tapahtuneet, jos hän niitä kerran vaivautuu tulkitsemaan.

Kun Yanow pitää mahdollisena sitä, että implementoijat ymmärtävät lainsäätäjän aiomukset sellaisinaan, hän varmaankin pitää mahdollisena, että implementoijat tulkitsevat lainsäätäjän tahdon väärin. Tässäkin oletetaan lainsäätäjän faktuaalisesti olleen jotakin mieltä, so. kantaneen joitakin ns. tekijänmerkityksiä, joista yritetään muodostaa tietoa hypoteesin menetelmällä. Lainsäätäjän tahdon tulkinta edellyttää lainsäätäjän oman merkityksenannon ymmärtämistä (mikä on tietenkin enemmän kuin sanamuotoihin tuijottamista), mutta se ei tarkoita, että tuosta merkityksenannosta ei voisi *esittää* tulkintoja tai että tulkinnolla ei voisi olla totuusarvoa (tosi tai epätosi). On toinen asia, että tulkintojen totuuden selvittämiseksi ei likikään aina ole tarjolla riittävää evidenssiä (esim. keskeiset toimintapolitiikan muotoilijat eivät ole tavoitettavissa ja kirjallinen materiaali on puutteellista). Tulkinta onkin sitä epävarmempi, mitä vähemmän sen tueksi on evidenssiä, mutta se on silti – ilman evidenssiäkin – periaatteessa tosi tai epätosi, vaikka tulkinnan esittäjä tai kukaan mukaan ei saisi koskaan tietää kumpaa se on.

Jatkakaamme Yanowin näkemysten erittelyä. Kun viraston ylin johto, muut johtajat ja riviburokraatit tekevät implementaatio toiminnassa tulkin-

toja toimintapolitiikoista tulkitsemalla toimintapoliittista kieltä ja toistensa tekoja, voi implementaatio Yanowin (mt., 221) mukaan »vaikeutua, kun eri implementoijilla ei ole yhteisiä merkityksiä toimintapolitiikan johonkin asiakysymykseen liittyvistä symboleista, metaforista ja muista kulttuurisista artefakteista». Näin »kaksi implementoijaa voivat olla implementoimassa jotakin erilaista» (mt., 221). – Tällaisen ajatuskulun esittäminen edellyttää, että implementoitavan toimintapolitiikan tulkinnoille on olemassa jotkin rajat, joiden ylittäminen johtaa toisensisältöiseen toimintapolitiikkaan. Tämäkin ajatuskulku sopii yhteen sen tavanomaisen korrespondenssiteoreettisen oletuksen kanssa, että toimintapolitiikan implementoimisen tietyn sisältöisenä mahdollistaa vain tietty joukko tulkintoja ja että esitettyjä tulkintoja voidaan verrata näihin tulkintoihin, jotta ehdotetun tulkinnan kelpoisuus voidaan todeta. Saman oletuksen kanssa on yhteensopiva Yanowin näkemys, että implementaatioon voi sisältyä toisen henkilön taivuttelua toisen henkilön tulkinnan kannalle (mt., 222). Implementaatio voi estyä, jos esimerkiksi toimintapolitiikan kohdeväestön merkitykset eivät ole samat kuin implementoijilla ja jos implementaation onnistuminen edellyttää kohdeväestön käyttäytymisen muutosta. Näiden eri merkitysten lähentäminen taivuttelun kautta edellyttää, että implementaation tavoittelemia merkityksiä voidaan verrata väestön antamiin merkityksiin ilman että tavoitellut merkitykset koko ajan muuttuvat. Oikeiden, etusijaisten merkitysten etsiminen käyttäytymisessä annettujen merkitysten joukosta edellyttää korrespondenttisen totuuskäsityksen.

Tämän jälkeen Yanow sanoo, että implementaatio on myös »adaptiivinen ja iteratiivinen» (mt., 222): »Kun yksi implementoija (laajasti ymmärrettyinä) tulkitsee toimintapolitiikan ja toimii tuon tulkinnan mukaan, toinen implementoija ei enää ole tekemisissä alkuperäisen toimintapolitiikan kanssa.» Tällä Yanow tarkoittaa, että jokainen tulkinta tuottaa uuden näkemyksen toimintapolitiikasta ja että myöhemmät implementoijat ovat tästä syystä tekemisissä eri toimintapolitiikan kanssa kuin mistä alunperin oli kyse – ja että menestyksellinen implementaatio etenee juuri evolutionaarisesti perättäisten uudelleentulkintojen kautta.

Tarkasti otettuna tämä on ristiriidassa sen kanssa, mitä Yanow tätä ennen sanoo. Mikäli merkitysten iteroituminen viittaa merkitysten tarkentumiseen jonkin perusmerkityksen sisällä eikä vain toistumiseen, ei alkuperäisiä toimintapolitiikan rajoja ylitetä. Mikäli toiset agentit aloittavat

toimintansa implementaatioprosessissa muiden jo iteroimista merkityksistä, on näiden toisten implementoitajien toiminnassa edelleen kyse alkuperäisestä toimintapolitiikasta mutta nyt vain yksityiskohtaisempien merkitysten joukkona. On tietysti mahdollista, että vain iteroitujen merkitysten varassa toteutuva lisäiteroituminen ylittää alkuperäisen toimintapolitiikan perusmerkitykset, mikäli kaikki iteroijat eivät ole perillä lisäiteroinnille suuntaa antavista alkuperäisistä merkityksistä. Tällöin ei ole kyse enää samasta toimintapolitiikasta. Adaptiivisuus tarkoittaa sitä vastoin juuri toimintapolitiikan alkuperäisten merkitysten rajojen ylittymistä, mutta ilmeisestikin tilannekohtaisten vaatimusten mukaan – ei siksi, että alkuperäisiä merkityksiä ei olisi iteroinnissa tiedossa. Ei ole selvää, tarkoittaako Yanow implementaation olevan aina adaptiivinen alkuperäisten merkitysten ohittamisen mielessä. Jos hän on tätä mieltä, ei ole perusteltua puhua implementaatiosta ainaakaan siltä osin kuin alkuperäinen toimintapolitiikka tulee ohitetuksi. Lisäksi Yanowin omat edeltävät näkemykset alkuperäisten aikomusten etsimisestä ja merkitysten lähentämisestä taivuttelun kautta asettuvat outoon valoon adaptaation välttämättömyyttä ja menestyksellisyyttä korostavan näkemyksen kanssa.

Yanowin ristiriitaisuudet ovat hyvä esimerkki siitä naivista kritiikistä joka kohdistetaan joihinkin ismeihin, joiden kannattajia on itse asiassa vaikea löytää. Väittäisin, että tämä ei ole harvinaista 'hermeneuttisen herätyksen' kokeneissa yhteiskuntatieteilijöissä. Yanowin käsitys on, että »ontologinen positivismi» uskoo yhteiskuntatieteen pystyvän vangitsemaan todellisuuden tavalla, joka on »täysin uskollinen» sille, kun taas »tulkitseva yhteiskuntatiede uskoo kaiken todellisuuden, koko tieteen, olevan tulkinnallista» (mt., 224). Edellinen »odottaa implementaatio toiminnan aina toistavan toimintapolitiittisen toimeksiannon, ja toimintaa arvioidaan sen mukaan kykeneekö se saavuttamaan nuo tavoitteet» (mt., 24). Jälkimmäisen mukaan »koko implementaatio toiminta on toimintapolitiittisten lausumien tulkintaa, mikä itsessään on aikaisempien poliittisten lausumien ja debattien tulkintaa». – Yanowin kannanottojen moniselitteisyys aiheutuu osin siitä, että hän ei näytä pitävän erillään jonkun tietyn ismin nimeen vannovan implementaatiotutkijan taipumusta ajatella implementaatiosta tietyllä tavalla ja johonkin tiettyyn ismiin sisältyvien oletusten merkitystä implementaatiotutkimukselle. Tieteenteoreettinen kanta ei millään käsitteellisellä välttämättömyydellä johda siihen, että implementaatiotoiminta toistaa toimeksiannon. On eri

asia määritellä implementaatio tietyllä tavalla ja toinen asia tutkia empiirisesti, tapahtuuko implementaatiota vai ei. Implementaation määrittelyminen annettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ei tarkoita, että tavoitteet toteutuvat. Määrittely ei myöskään sulje pois sitä, että annetut tavoitteet edellyttävät tulkintaa. Itse asiassa Yanow itse rakentaa suuren osa 'ohjelmastaan' sen varaan, että hän etsii jo tosiasiallisesti annettuja merkityksiä (esim. alkuperäisiä intentioita, kansalaisten antamia merkityksiä).

Yanowin lähestymistapa on suurelta osin tulkitsemisen nimeen vannovaa mutta ristiriitaista puhetta, joka lopulta tutkimuskäytännön tasolla rakentuu totuuden korrespondenssiteorian varaan vaikka yrittääkin sitä vastustaa. Myönteistä on kuitenkin se, että toimintapolitiikkojen implementaatiota tarkastellaan tulkinnan näkökulmasta eikä jäädä jonkin kaikille yhteiseksi oletetun vakiosemantiikan tasolle. Yanowin käsitysten takaa kuultava korrespondenssiteoreettinen näkemys toimintapolitiikan alkuperäisten merkitysten löytämisestä on varsin lähellä edellä tarkasteltuja Niiniluodon käsityksiä normiproposition totuudesta. Toisaalta Yanow puhuu myös siihen suuntaan, että toimintapolitiikan tulkitseminen ei pääty jonkin merkityksen perustelemiseen päteväksi vaan tulkintaprosessi yksinkertaisesti vain päättyy johonkin implementaatiotekoon ja alkaa josakin yhteydessä taas uudelleen. Tätä tietä etenemällä voidaan päätyä Aarnion esittämään näkemykseen normin tulkinnan päättymisestä partiaalisen auditorion elämänmuodon katkelmaan, joka implementaation yhteydessä voidaan käsitellä toimintapolitiikkakulttuurina artikuloivaksi eiharkitukseksi implementaatioteoksi. Toimintapolitiik素ten päätösten tulkinnan ymmärtämisessä päästään kuitenkin ehkä paremmin eteenpäin, jos toimintapolitiikan tulkintaa tarkastellaan analyttisemmin normia koskevana tiedonmuodostuksena, joka edellyttää viestintää. Jotta toisten esittämää normia voi kannattaa tai noudattaa, on sen sisältö ensin tiedettävä.

3 TOIMINTAPOLITIIKAN IMPLEMENTAATIO JA NORMIN TIETÄMINEN

Toimintapolitiikka voidaan edellä esitetyllä tavalla käsitellä tavoite-keionormiksi, joka sitoo implementoivaa agenttia. Normin sananmuotoihin ei tarvitse välttämättä sisällyttää 'pitää'-sanan eri muotoja, sillä normatiivinen sitovuus syntyy muutoinkin. Sitovuuden lähde on julkisissa toimintapolitiikoissa tietty muodollinen normin vahvis-

tamisen menettely (esim. lain säätäminen, sovellusohjeen antaminen lakiin perustuvalla toimivallalla). Tällöin lause 'X hoitaa Y:tä koskevat asiat' tarkoittaa itse asiassa 'X:n pitää hoitaa Y:tä koskevat asiat'. Julkisten organisaatioiden säädetyt toimivaltasuhteet ilmaisevat, mitä agenteja toimintapolitiikka sitoo. Nämä toimivaltasuhteet luovat sitovuutta kuitenkin myös epävirallisessa muodossa. Jos toinen organisaatio on määrätty toisen organisaation alaiseksi, luo ylemmän organisaation edustajien pelkkä neutraali puhe jostakin toimintapolitiikasta kysymyksestä helposti normatiivista painetta alemman organisaation agenteille suunnata toimintaa tuon puheen implikoimalla tavalla. Puheessa ei tarvitse esiintyä kirjaimellisia preskriptioita, sillä ohjaus toteutuu muutenkin. Näin organisaatioiden valtasuhteiden tietäminen luo jo sinällään tulkintakehyksen, jossa vallassa olevien tahojen toimintapolitiittinen puhe voidaan tulkita tosiasiallisesti sitovaksi norminannoksi. Jatkossa taustaolettamuksena on toimintapolitiikan sitovuuden syntyminen virallista normin vahvistamisen menettelyä noudattaen, mutta esitetty analyysi soveltuu eräin tarkennuksin myös muuta kautta sitovuutensa saaviin toimintapolitiittisiin normeihin.

Toimintapolitiikan tietäminen normin tietämisenä on sekä toimintapolitiikan aineellisen sisällön että sen sitovuuden tietämistä. Sitä tarkastellaan seuraavassa kahdesta näkökulmasta: toimintapolitiikan aiottu merkityksen tietämisen näkökulmasta ja toimintapolitiikan toteutumisen tietämisen näkökulmasta.

Toimintapolitiikan aiottu merkitys

Kun lähtökohtana on vahvistettu toimintapolitiikka, joka pitää viestiä implementoijille, edellyttää viestinnän onnistuminen periaatteessa aiottujen merkitysten yhtymistä tulkittuihin merkityksiin. Jotta tällainen merkitysten yhtäpitävyys olisi mahdollisimman todennäköinen, pitäisi toimintapolitiikka määritellä mahdollisimman eksplisiittisesti. Lisäksi osapuolten kulttuurien olisi oltava siinä määrin yhtenäiset, että kommunikaatio on ylipäättävästi mahdollista. Toimintapolitiikan määrittely tarkoittaa sekä tavoitteen määrittelyä että toimintapolitiikan mahdollisesti sisältämien etusijaisten keinojen määrittelyä. Nämä määrittelyt voidaan jättää kuitenkin antamatta, jos se on toimintapolitiikan vahvistajan mielestä perusteltua. Synnä voi olla pitäytyminen käytettyjen termien yleisesti tunnetussa (kulttuurikohtaisessa) tulkinnassa, päätöksen kompromissiluon-

ne joka pakottaa jättämään merkitykset monimielisiksi, taikka päätöksentekijän halu olla lupaamatta mitään täsmällistä poliittisten sanktioiden pelossa (esim. täystyöllisyys tavoitteena). Vaikka mitään täsmällisiä määritelmiä ei annettaisikaan, voidaan päätöksille aina antaa jokin tulkinta – ja periaatteessa määritelmätkin antavat aina mahdollisuuksia loputtomiin uudelleentulkintoihin. Jonkin tulkinnan valitseminen edellyttää kuitenkin perusteluja ja – monen agentin yhteisessä tulkinnassa – rationaalista keskustelua.

Kun ajatellaan toimintapolitiikan tulkinnan etenemistä kohden implementaatiotoimintaa, on eri tulkintojen perusteita mahdollista etsiä itse toimintapolitiikkapäätöksestä (jonka oletetaan olevan kirjoitettua kieltä) tai tuon päätöksen yhteyteen liittyvistä muista asiakirjoista tai päätöksentekijältä itseltään taikka sitten siitä yleisestä kielenkäytöstä, joka kohdistuu toimintapolitiikan kohteena olevaan todellisuuden alueeseen, mutta joka ei sellaisenaan esiinny toimintapolitiisessa päätöksessä tai sen lähiasiakirjoissa (esim. ko. aihepiirin keskustelu poliittisessa ja ammatillisessa lehdistössä). Tulkintamahdollisuuksia ja niiden perusteluja voi täten etsiä – kun asiaa hieman yksinkertaistetaan – joko päätöksestä itsestään taikka 'maailmasta', jota sen tulkitaan tarkoittavan, vaikka päätös ei siitä kaikilta osin suoraan puhukaan. Kaikista näistä tulkintalähteistä on mahdollista etsiä erilaisten ilmaisujen keskinäisiä määrittelysuhteita ja sitä kautta päätöksen mahdollisen sisällön ensisijaisia ja toissijaisia elementtejä. Tulkintalähteet kirvoittavat hypoteeseja toimintapolitiikan merkitykselle ja antavat joillekin tulkinnoille enemmän tukea kuin toisille. Kun jotakin tulkintaa oikeutetaan jollakin tulkintalähteistä muodostuvan aineiston elementillä, on tuo elementti tulkitun merkityksen kriteeri. Tulkintalähteistä saatava todistusaineisto tarjoaa näin toimintapolitiisesta päätöksestä kriteereitä kulloisellekin tulkinnalle. Vain tällaisten kriteerien avulla voidaan käytännössä yrittää saada selville, mikä tulkinta on todennäköisesti todempi kuin toinen, so. lähimpänä toimintapolitiikan aiottua merkitystä. Esimerkiksi täystyöllisyyden merkitystä koskevan tulkinnan kriteerit voisivat olla ekspansiivisiä työnhakijan määritelmiä ja avoimen työpaikan määritelmiä. Tällaisten kriteerien avulla on mahdollista tukea esimerkiksi sellaista täystyöllisyystavoitteen tulkintaa, jossa vain tietyt ehdot täytävät kotirouvat luetaan työttömiin. Tulkintatoiminnan vakiintuessa muodostuu helposti eri kriteerien löytämistä ja keskinäistä painoarvoa koskevia sääntöjä, joita voidaan nimittää tulkintamenetelmiksi.

Toimintapolitiikan merkityksen täsmentäminen voi periaatteessa orientoitua hyvin abstraktiinkin suuntaan, mutta implementoijaa kiinnostavat nimen omaan operationaaliset määritelmät. Siitä syystä esimerkiksi täystyöllisyystavoitteen tulkinnassa keskeisiä ovat päätöksentekijän tarkoittamat täystyöllisyyden operationaaliset määritelmät. Mikäli päätös sisältää operationaalisia määritelmiä, antaa niiden logiikan selvittäminen tukea jonkin vastaavan tyyppisen operationaalisen määritelmän muodostamiselle niin, että määritelmä on yhteensopiva päätöksen muun sisällön kanssa (esim. millaiset vammaiset ovat työttömiä). Näin päätöksen operationaalisten määritelmien yhteensopivuus olisi tietyn täystyöllisyystavoitteen tulkinnan pätevyuden kriteeri. Yksinkertaistuksen vuoksi puhutaan jatkossa toimintapolitiikan määritelmästä, jolla viitataan toimintapolitiikan merkitykseen, ja toimintapolitiikan kriteereistä, joilla viitataan niihin tekijöihin joiden kautta toimintapolitiikan sisältö voidaan käytännössä tunnistaa. Nämä tekijät voivat olla joko epistemisiä tai sosiaalisia. Edelliset viittaavat esimerkiksi päätösasiakirjojen eri sisältöelementtien keskinäissuhteisiin tulkinnan oikeuttamisessa, jälkimmäiset tulkintatoiminnassa vallitseviin sosiaalisiin suhteisiin tulkitsijoiden kesken ja suhteessa tulkittaviin (esim. rationaalisen keskustelun säännöt). Tällaisten kriteerien avulla on mahdollista saada tietoa siitä, mikä on täystyöllisyyspolitiikan aiottu merkitys.

Totuusteorian näkökulmasta on nyt keskeinen kysymys, *johtaako toimintapolitiikan kriteerien muutos myös toimintapolitiikan merkityksen muuttumiseen*. Päinvastainen tilanne ei ole ongelmallinen, sillä toimintapolitiikan määritelmän muutokseen voidaan yhdistää kriteerien uudelleenvaihtoa. Toimintapolitiikan aiottu merkitys on se merkitys, jonka toimintapolitiikan vahvistaja on päätöstä tehdessään antanut (sivuutamme tässä sen mahdollisuuden, että päätöksentekijä ei ole antanut toimintapolitiikalle mitään merkityksiä). Tämä merkityksenantotapahtuma on tosiasia, joka voidaan periaatteessa tietää, jos tiedonmuodostukseen on käytettävissä tarpeeksi todistusaineistoa ja tarpeeksi resursseja. Kun tiedonmuodostuksessa joudutaan turvautumaan erilaiseen todistusaineistoon, on luultavaa, että erityyppinen todistusaineisto johtaa käyttämään erityyppisiä kriteereitä. Esimerkiksi päätöksentekijän haastattelu päätöksenteon jälkeen tuottanee erilaisen todistusaineiston kuin tutustuminen päätösasiakirjoihin. On huomattava, että päätöksentekijän oma ilmoitus hänen aikaisemmasta merkityksenannostaan voi tietoisesti (esim. etunäkökohtien

vuoksi) tai tiedostamattomasti olla eri kuin se merkitys, jonka hän päätöksentekohetkellä antoi. Siksi päätöksentekijän kanssa keskustelemallakin saatu selvitys on vain kommentti jo tapahtuneeseen. Tällä tavalla ne kriteerit, joiden avulla jotakin toimintapolitiikan merkitystä oikeutetaan, todennäköisesti vaihtelevat.

Kun totuusteoreettinen näkemykset jaetaan kahtia sen mukaan, mikä on totuuden kriteerien suhde totuuden määritelmään, saadaan kaksi periaatetta, joilla on merkitystä toimintapolitiikan merkityksen ja kriteerien keskinäissuhteen käsittelemiselle. (1) Totuuden korrespondenssiteorian mukaan totuuden määritelmä, totuuden merkitys, ei edellytä sen kriteeristön tietämistä, jonka avulla väitteen totuus voidaan tulla käytännössä tuntemaan, sillä väitteen totuus on riippumaton väitteen oikeuttamisprosessista. (2) Antikorrespondenssiteoreettisen näkemyksen mukaan totuuden merkitys edellyttää totuuden kriteerien tietämistä, sillä väite on tosi vasta kun se on oikeutettu oikealla tavalla (kriteerinä esim. ideaalisissa oikeuttamisessa saavutettu konsensus, koherenssi tai hyväksyttävyyden taikka käytännöllinen toimivuus). Kun samaa perusjakoa sovelletaan toimintapolitiikkaan, saadaan kaksi vaihtoehtoa. (1) Toimintapolitiikalle annetun merkityksen olemassaolo ei edellytä sen kriteeristön tietämistä, jonka avulla tuo merkitys saadaan käytännössä selville, sillä toimintapolitiikalle annettu merkitys on olemassa riippumatta sen tietämisryhtymästä. (2) Toimintapolitiikan merkityksen olemassaolo edellyttää sen kriteeristön tietämistä, jolla tuo merkitys saadaan käytännössä selville, sillä toimintapolitiikalle annettu merkitys on olemassa vain sitä koskevan tiedonmuodostusprosessin tuloksena.

Korrespondenssiteoreettisen näkemyksen mukaan toimintapolitiikan aiottu merkitys on riippumaton niistä kriteereistä, joita aiottu merkityksen selvittäjä tiedonmuodostuksessaan käyttää. Kriteerien vaihtaminen ei muuta aiottua merkitystä, mutta toisiin kriteereihin tukeutuminen voi olla tiedonmuodostuksessa tehokkaampaa kuin toisiin kriteereihin tukeutuminen. Voimme menestyä toimintapolitiikan aiottu merkityksen tavoittelussa paremmin tai huonommin sen mukaan, mitä tuon merkityksen kriteereitä meillä on käytettävissä. Käytettävissä olevat kriteerit perustuvat luovuuteen, tiedonmuodostusmenetelmien kehittyneisyyteen ja käytettävissä olevaan todistusaineistoon. Kriteereistä voidaan myös muodostaa yhä parempaa tietoa. Mitä parempi todistusaineisto ja mitä kekseliäämpi menetelmä ja mitä oivallisempi tulkintahypoteesi, sitä todennäköisemmin toimintapolitiikan aiottu merkitys saadaan selvil-

le – tai päästään ainakin sitä lähemmäksi. Mutta tuo aiottu merkitys on olemassa, vaikka sitä ei koskaan saataisi selville ja vaikka sitä ei kukaan koskaan yrittäisikään saada selville. Merkityksen olemassaolo käsitetään tällöin olemiseksi jossakin popperilaisessa maailma 3:n kaltaisessa maailmassa, joka sisältää esimerkiksi kaikki matemaattiset totuudet vaikka niitä ei vielä tiedetäkään (ks. Popper 1975).

Mikään aiottu merkityksen kriteeri ei ole lähtökohtaisesti etusijainen eikä minkään kriteerin avulla saada varmaa tietoa aiottu merkityksestä (fallibilismin periaate), mutta eri kriteerien käytännöllistä painoarvoa voidaan tapauskohtaisesti rationaalisesti arvioida. Korrespondenssiteoreettinen näkemys ei tee mitään periaatteellista eroa kriteerien episteemisen tai sosiaalisen sisällön kesken. Päätösasiakirjojen sisältämät kriteerit voivat olla yhtä hyödyllisiä kuin mihin tahansa sosiaalisiin suhteisiin perustuva keskustelu päätöksentekijän kanssa. Kun tähän lisätään Niiniluodon ja Aarnion debatista korrespondenssiteoreettista näkemystä edustava Niiniluodon kanta normiproposition totuuden tietämisestä, katsotaan toimintapolitiikan aiottu sisällön tietämisen olevan riippumaton siitä, hyväksyykö tiedonmuodostaja toimintapolitiikan aiottu merkityksen normatiivisen sisällön vai ei. Toimintapolitiikan aiottu merkityksen ilmaisevasta arvokannanotosta voidaan siis saada neutraalia tietoa, jos hyväksytään arvokognitivisimi. Koska tämän näkemyksen mukaan toimintapolitiikan aiottu merkitys on objektiivisesti olemassa, voidaan näkemystä nimittää *objektivistiseksi*. Vaikka aiottu merkityksen selvittäminen edellyttääkin kohteena olevan inhimillisen agentin toiminnan ymmärtämiseen tähtävää tulkintaa eikä vain 'aistihavaintojen tekemistä', kuten objektivismiin naivit kriitikot sanovat, on aiottu merkitys olemassa näistä tulkitsijan merkityksistä riippumatta. Jos aiottu merkitys on epätarkka, sumea, monimielinen tms., ei myöskään tuon merkityksen osoittavan toden tulkintalauseen sisältö voi olla muuta kuin epätarkka, sumea, monimielinen tms. Tällöin toimintapolitiikkaa on käytännössä hankala implementoida. Siksi sille annetaankin joitakin alkuperäisestä merkityksestä poikkeavia, uusia merkityksiä, mutta niiden antaminen ei ole implementointia.

Antikorrespondenssiteoreettisen näkemyksen mukaan toimintapolitiikan aiottu merkitys ei ole riippumaton niistä kriteereistä, joita aiottu merkityksen selvittäjä tiedonmuodostuksessaan käyttää. Aiottua merkitystä ei ole olemassa sen selvittäjästä riippumattomasti, sillä ammoinkin an-

nettu merkitys on olemassa vain, jos tiedonmuodostajayhteisön tulkintaresurssit mahdollistavat toimintapolitiikan aiotun merkityksen kaltaiset merkitykset. Aiottu merkitys voidaan tavoittaa vain, jos tiedonmuodostaja löytää sen omasta elämänmuodostaan. Mikäli päätöksentekijältä voi kysyä toimintapolitiikan merkitystä, on tämän keskustelun täytettävä elämänmuotoon sisältyvät rationaalisen kommunikaation kriteerit, jotta toimintapolitiikan merkitykset tulisivat hyväksyttävällä tavalla ymmärretyiksi. Päätöksentekijä voi itsekin osoittaa toimintapolitiikalle (esim. täystyöllisyyspolitiikalle) aikaisemmin aikomansa merkityksen vain osoittamalla joitakin merkityksen kriteereitä (esim. tiettyjä täystyöllisyyden mittaus-tapoja). Sekä episteemisten että sosiaalisten kriteerien vaihtaminen muuttaa myös toimintapolitiikan aiottua merkitystä, sillä toimintapolitiikan merkitys määräytyy käytettävien kriteerien mukaan. Toimintapolitiikan aiottua merkitystä ei voi ymmärtää ilman sen tavoitteiden ja keinojen kriteereitä, kuten ilman sen operationalisaatioita (esim. täystyöllisyyden tavoitetta ilman avoimen työpaikan tai työnhakijan määritelmiä), ja ilman aiotun merkityksen syntymisprosessin sosiaalisten suhteiden ymmärtämistä. Viime kädessä toimintapolitiikan aiottua merkitystä ei voi ymmärtää vain kielellisesti, ilman osallistumista sen käytännölliseen luomiseen toimintapolitiikka koskevassa päätöksenteossa. Vasta se tuo esiin toimintapolitiikan viimekätiset yhteydet elämis-muotoon – edellyttäen että osallistujalla on toimintapolitiikan aiotun merkityksen osalta sama elämänmuoto kuin kohteella.

Voimme menestyä toimintapolitiikan aiotun merkityksen tavoittelussa paremmin tai huonommin sen mukaan, kuinka lähellä tulkinnan ideaalista oikeuttamisprosessia aktuaalinen oikeuttamisprosessi on, sillä tulkintahypoteesiin sisältyvän toimintapolitiikan merkityksen kriteerit sisältyvät tähän prosessiin. Oikeuttamisprosessin muutoksen myötä muuttuvat myös kriteerit, vaikka konkreettinen todistusaineisto ei muuttuisikaan, sillä prosessin muutos nostaa esiin uusia elementtejä samasta aineistosta. Annettua aiottua merkitystä ei voida koskaan tavoittaa sellaisenaan, koska siihen johtanut merkityksenanto-tapahtuma ei koskaan toistu. Päätöksentekijöiden omiinkin tulkintoihin aikaisemmin antamistaan merkityksistä sekoittuvat myöhempään tiedonmuodostusajankohtaan sitoutuneet merkitykset ja eri merkitysten kriteerit. Toimintapolitiikan aiotusta merkityksestä ei ole olemassa vain yhtä oikeaa tulkintaa, jos toimintapolitiikkaa tulkitsevat useamman kuin yhden elämänmuotokohtaisen

toimintapolitiikkayhteisön jäsenet, sillä tulkinnan oikeuttamisen ideaalinen prosessi on joiltakin osin erilainen eri yhteisöjen jäsenillä. Hyväksyttävät perusteet hyväksyä jokin tulkinta toimintapolitiikan aiotusta merkityksestä vaihtelevat. Tästä näkökulmasta sananmuodoltaan yhden ja saman toimintapolitiikan aiottu merkitys voi joiltakin merkittäviltiltäkin osin vaihdella sitä tulkitsevien agenttien toimintapolitiittisen auditorion mukaan.

Koska toimintapolitiikan aiotun merkityksen ei katsota olevan valmiina odottamassa löytymistään vaan muodostuvan sitä koskevan ja viime kädessä auditoriokohtaisen tiedonmuodostusprosessin tuloksena, voidaan tällaista näkemystä toimintapolitiikan aiotusta merkityksestä nimittää *relativistiseksi*. Kaikki antikorrespondenssiteoreettiset näkemykset eivät kuitenkaan ole relativistisia. Relativismista on kyse silloin, kun kaikki katsovat jonkin toimintapolitiikan tulleen virallisesti vahvistetuksi tiettyssä päätöksentekotilanteessa, mutta eri auditorioiden jäsenet katsovat hyvin perustein hyväksytyksi tulleen toimintapolitiikan aiotun merkityksen olevan erilainen, ja silti tulkinnan kohteena on sama toimintapolitiittinen päätös. Tähän vaikuttaa se, että päätöstä ja sen takana olevia arvoja tarkastellaan auditorion omien arvojen ja elämismuotojen rationaliteetin näkökulmasta. Toimintapolitiikan aiottua arvosäiltöä ei voi viime kädessä ymmärtää eikä siten myöskään tietää, ellei tiedonmuodostaja itse omalla toiminnallaan 'hyväksy' toimintapolitiikan edustamia arvoja. Aarniolaisen lähestymistavan mukaan jokaisen tulisi kuitenkin pyrkiä tulkintaan, joka olisi mahdollisimman monen rationaalisesti hyväksyttävissä, ja sitä kautta myös yhteisen rationaalisuuden luomiseen.

Toimintapolitiikan toteuttaminen

Toimintapolitiikan toteuttamisen tietäminen edellyttää tiedonmuodostusta paitsi toimintapolitiikan aiotusta merkityksestä myös siitä, millä tavalla toimintapolitiikan tavoitteita ja keinoja tulisi operationalisoida, ja siitä, ovatko toimintapolitiikan aiotut tavoitteet toteutuneet ja aiotut keinot tulleet käytetyiksi (mikäli etusijaisia keinoja on osoitettu). Toimintapolitiikan implementaation onnistuminen edellyttää tietoa siitä arvojärjestelmästä, jonka mukaan toimintapolitiikan vaikutuksia aiottiin arvostella, ts. pitää arvioida. Tämä on osa toimintapolitiikan aiottua merkitystä. Lisäksi edellytetään tietoa siitä, ovatko toimintapolitiikan tavoitteet toteutuneet siksi että implementoija on

käyttäneet tietyt keinoja vai joistakin muista syistä. Tämän vaikutussuhteen on oltava olemassa, sillä muutoin ei voida puhua tietyn toimintapolitiikan implementaatiosta eikä tiettyjen agenttien omasta toimintapolitiikasta eikä sen vaikutuksia koskevasta vastuusta vaan yksinomaan joidenkin toimintapolitiikan kannalta myönteisten tapahtumien ilmaantumisesta.

Objektivistinen näkemys pitää mahdollisena muodostaa toimintapolitiikan onnistumisen määrittelevästä arvojärjestelmästä tietoa ilman, että tiedonmuodostaja hyväksyy tuota arvojärjestelmää, koska tämän näkemyksen edustajat kannattavat arvokognitivismia. Toimintapolitiikan tavoitteita ja keinoja voidaan päätöksentekotilanteessa jo operationalisoida, mutta sen jälkeen voidaan tehdä erilaisia lisäoperationalisaatioita ilman että toimintapolitiikan aiottu merkitys ja sitä kautta tavoitteiden ja etusijaisten keinojen sisältö muuttuu. Tällä tavoin poliittinen ja hallinnollinen agentti pysyvät erillään. Mikäli toimintapolitiikan tavoitteet ja keinot sekä etusijainen arvojärjestelmä ovat epätarkkoja, myös operationalisaatiotapoja on monia, ja monenlaiset tulokset ovat hyväksyttäviä. Nämä on kuitenkin voitava johtaa toimintapolitiikan määritelmästä, sillä muutoin ei ole kyseessä sama toimintapolitiikka. Koska poliittinen päätöksentekijä ei käytännössä voi antaa toimintapolitiikalle niin yksityiskohtaista ja kattavaa merkitystä, että siitä voitaisiin aina johtaa deduktiivisesti ratkaisu aukkotapauksiin, ei implementaatio voi epäselvissä tapauksissa käynnistyä rationaalisesti hyvin perustein ilman toimintapolitiikan palauttamista päätöksentekijälle. Mikäli päätöksentekijä ei pysty tai halua antaa tarkempia määritelmiä, implementaatiokin voi olla vain hapuilevaa tai mahdotonta. Jos taas toimintapolitiikan sitovuus on toimivaltanormien tai muiden sitovuusnormien epäselvyyksien vuoksi epätarkka, on implementaation käynnistymisenkin jo vajavaista.

Kaikissa tapauksissa toteutusasteelle yltäneen toimintapolitiikan vaikutuksista suhteessa sen aiotun arvojärjestelmän mukaan määrittyviin hyviin tuloksiin on olemassa totuus, vaikka sitä ei saataisikaan tietää. Onnistuneisuuden selvittäminen kytkeytyy siihen, millä tavalla vaikutuksia voidaan mitata ja verrata etusijaiseen arvojärjestelmään. Mittaamista ja vertaamista koskeva tieto voi edistyä, jos siihen on käytettävissä tiedonmuodostusresursseja, mutta mikään ei takaa että kaikki keskeisetkään vaikutukset ovat käytännössä selvitetävissä. Toimintapolitiikan toteutuneisuuden mittarit eivät määrittele toimintapolitiikan merkitystä, sillä mittarit muodostuvat vain niistä

kriteereistä, joiden avulla toimintapolitiikan tavoitteiden toteutuminen voidaan tulla tietämään. Vaikka kaikki mittarit eivät mahdollista samojen tavoitteiden toteutumisen seuraamista, voidaan mittareita myös uudistaa mittausta koskevan tiedon edistymisen mukaan ilman, että toimintapolitiikkaa määritellään uudestaan. Toimintapolitiikan toteutumisesta voidaan muodostaa neutraalia tietoa, sillä mittareiden avulla saatua tulosinformaatiota voidaan arvioida etusijaisen arvojärjestelmän kriteerien avulla hyväksymättä tuota arvojärjestelmää.²

Relativistinen näkemys ei pidä mahdollisena muodostaa toimintapolitiikan onnistumisen määrittelevästä arvojärjestelmästä tietoa ilman, että tiedonmuodostaja hyväksyy tuon arvojärjestelmän, koska tämän näkemyksen edustajat vastustavat arvokognitivismia. Toimintapolitiikan tavoitteiden ja keinojen operationalisointi on aina toimintapolitiikan merkityksen määrittelemistä. Toimintapolitiikkaa ei voi ymmärtää ilman sen operationalisoimista. Operationalisoinnille ei ole olemassa mitään luonnollista päätekohtaa, minä vuoksi toimintapolitiikan merkitystäkään ei ole valmiiksi annettu. Operationalisointi etenee kuitenkin aina kuhunkin implementoijaan ja kuhunkin operationalisaatiokohteeseen liittyvän elämänmuodon katkelman sisällä. Siitä syystä lukuisista operationalisaatiomahdollisuuksista valikoituvat käyttöön ne, jotka ovat elämänmuotoon kuuluvia ja siten edes hyväksyttävyyden rajoilla. Operationalisaatioita voi silti olla useita, koska elämänmuoto ei ole deduktiivisesti järjestynyt merkitysavaruus.

Toimintapolitiikan virallinen vahvistaminen on vain välietappi toimintapolitiikan merkityksen määrytyksessä. Mikäli toimintapolitiikan merkitys on epäselvä, palauttaminen poliittiselle päätöksentekijälle merkitsee vain uudenlaista määrittelyä, jonka operationalisaatio kuitenkin muuttaa tulkitsijan elämänmuodon mukaiseksi. Poliittisen agentin aikaisempaan tai uudempaan määrittelyyn voidaan operationalisaatioissa palata vain, jos poliittinen agentti kuuluu saman elämänmuodon piiriin kuin implementoija, mutta tällöinkin asiaan vaikuttavat operationalisaatioyritysten kautta syntyneet merkitysmuutokset. Tämän pääl-

² Tätä antaa edustaa mm. Lane (1983). Tuloksen arvioimisessa ei hänen mukaansa ole kyse normatiivisten arvostelmien esittämisestä: itse asiassa implementaatiosta tulisi etiikan tai estetiikan alalaji, jos lopputulos ei olisi deskriptiivinen käsite. Lannen (mt., 25) mukaan ainakin teoriassa toimintapolitiikka voidaan kuvata ja analysoida neutraalilla tavalla.

le tulevat vielä merkityksen muutokset, jotka johdetaan ulkoisten toimintaedellytysten muutoksista. Poliittista ja hallinnollista agenttia ei voi pitää erillään, jos nämä kuuluvat eri elämänmuotoihin, sillä virallisesti hallinnollinen agentti muuttuu aina uuden operationalisaation yhteydessä tosiasiallisesti poliittiseksi agentiksi, joka muotoilee oman elämänmuotonsa pohjalta itse itselleen toimintapolitiikan (tarkemmin: yhden ja saman agentin hallinnollisen toiminnan tilalle astuu poliittisen toiminnan episodi).

Toimintapolitiikan toteutumisesta vallitsee totuus vasta kun toteutumisesta muodostetaan tietoa, jonka oikeuttamisprosessi on ideaalinen. Pyrkimys kohden tätä totuutta johtaa toimintapolitiikan jatkuvaan määrittelyyn ja merkityksen modifioitumiseen sen mukaan millaisin operationalisaatioin sitä yritetään implementoida. Tällä tavalla aiottu toimintapolitiikka on olemassa sen implementaatiopyrkimyksien säännönmukaisuutena. Toimintapolitiikan toteutuneisuustila ei odota löytäjänsä (tiedonmuodostajan oivalluksia) paljastukseen, vaan toteutuneisuus, tulokset, muodostuvat samanaikaisesti kuin sitä koskevaa tietoa muodostetaan ja totuus toteutuneisuudesta on sitä lähempänä mitä lähempänä tiedonmuodostus on elämänmuotoon sisältyvää tiedon ideaalista oikeuttamisprosessia (olkoon se vääristymättömään kommunikaatioon perustuva konsensus tai pragmatistien 'toimivuus' mielessä tai toisessa). Näin toteutunut toimintapolitiikka on olemassa sitä koskevan tiedonmuodostusprosessin säännönmukaisuutena eikä tällä prosessilla ole mitään luonnollista loppupistettä, sillä tiedonmuodostuksen ideaalin toteutumisesta ei ole varmaa tietoa.

Toimintapolitiikan toteutumista koskeva tiedonmuodostus on toimintapolitiikan uudelleenmäärittelyä merkitsevien operationalisaatioiden rationaalista vertailua sen kannalta, mitä vielä parempia operationalisaatioita toimintapolitiikalla voisi olla. Tätä vertailua ei voida viime kädessä tehdä neutraalisti, sillä toimintapolitiikan täydellinen toteuttaminen edellyttää toimintapolitiikan arvosätlön omakohtaista hyväksymistä. Vaikka toimintapolitiikan normatiivisuus voidaan ymmärtää ilman sen hyväksymistä, toimintapolitiikan arvosätlöä ei voi noudattaa täysimääräisesti, jos se ei ole osa omaa elämänmuotospesifiä toimintaa. Toimintapolitiikan voimakkain sitovuus on elämänmuodon sitovuutta. Hallinnollinen toiminta on puhtainta saman elämänmuodon sisällä, jossa poliittinenkin toiminta tapahtuu, sillä tällöin operationalisaatiot ja toimintapolitiikan onnistuneisuuden arvojärjestelmät valikoituvat edes suunnilleen

yhteensopiviksi toimintapolitiikan aiottu merkityksen kanssa myös ei-intentionaalisesti – kielellisen tietoisuuden tasolle yltämättömän, kulttuurista 'suoraan' artikuloivan toiminnan kautta. Siten toimintapolitiikan tuloksellisuuden perusteellisin arvioiminen on viime kädessä arvioijan omien elämänarvojen artikuloimista, vaikka siihen sisältyy myös arvojärjestelmän näkyvien kriteerien ja toimintapolitiikan näkyviksi saatujen vaikutusten rationaalista vertailua. Elämänmuotojen erotessa tuloksellisuuden arviointi muodostuu kuitenkin näkyväksi arvoarvoistelmien esittämiseksi, jossa erimielisyys on tavallista (vrt. tätä ns. konstruktivistiseen evaluaatiokäsitykseen, jota puoltavat Cuba & Lincoln 1989).

Objektivistisen ja relativistisen näkemyksen ero tuo tuttuja kaikuja implementaatiotutkimuksen kahden keskeisen lähestymistavan eroista. Implementaatiota mallinnetaan tyypillisesti kahdella eri tavalla. Ns. top down -lähestymistapa on perinteinen. Siinä implementaatio on hierarkkisesti ylemmältä tasolta virallisen prosessin kautta annettun toimintapolitiikan toteuttamista alemmalla tasolla (esim. Mazmanian & Sabatier 1983). Keskeistä on sen selvittäminen, millä tavalla ylhäältä annetun toimintapolitiikan tavoitteet saadaan toteutumaan. Toimintapolitiikan annettuisuuden vaaliminen johtaa helposti objektivistisiin ajatuskulkuihin. Ns. bottom up -lähestymistapa taas pitää implementaatiota evoluutiona tai oppimisena taikka toimijoiden koalitionmuodostuksena ja tarkastelee organisaatorajat ylittävien toimijoiden vuorovaikutusverkostoa (esim. Hjern & Porter 1981; Hjern & Hull 1982). Tällöin toimintapolitiikkaa tarkastellaan monen eri agentin omista lähtökohdista. Tämä johtaa helposti relativistisiin ajatuskulkuihin. Linder ja Peters (1987, 116) ovatkin arvioineet, että 'bottom up' -lähestymistapa on enemmän fenomenologinen ja eurooppalainen, 'top down' -lähestymistapa taas enemmän amerikkalainen ja positivistinen. Seuraavassa tutkitaan, missä mielessä nämä erottelut lankeavat yhteen relativistisen ja objektivistisen näkemyksen eroavuuden kanssa.

4 'TOP DOWN' JA OBJEKTIVISMI – 'BOTTOM UP' JA RELATIVISMI?

Lähestymistapojen metaforiset nimikkeet viittaavat näkökulmaan, josta tarkastellaan toimintapolitiikan toteutussisällön määräytymistä implementaatioprosessissa, kun oletettuna toimintareenana on virallinen länsimainen hallitusjärjestelmä, jossa ylimpänä toimivat poliittiset agentit

(valtakunnan hallitus) ja heidän alaisuudessaan hallinnolliset ja muut agentit (keskushallinnon, aluehallinnon, ja paikallishallinnon agentit; kansalaisyhteiskunnan agentit). On kuitenkin huomattava, että monet 'bottom up' -lähestymistavan edustajat eivät tarkasti ottaen tutki implementaatiota vaan eri agenttien interaktioita ja strategioita suhteessa johonkin policy-ongelmaan ja sen ratkaisuyrityksiin (ks. tästä Sabatier 1986, 35–36; Eckerberg 1987, 10–12). Lähtökohtana ei ole toimintapoliittinen päätös vaan esimerkiksi tiettyjä julkisia palveluja tuottavaan toimintaan vaikuttavien agenttien joukko ja heidän tavoitteensa, kontaktinsa ja toimintansa. – Seuraavassa koetetaan tämentää 'top down' ja 'bottom up' -lähestymistapaa tutkimalla mahdollisuutta, että niiden vahvin omaleimaisuus voitaisiin palauttaa jakoon objektivismi-relativismi. Tällöin eivät ole pohjana ao. tutkijoiden julkilausumat kannat vaan hypoteesi, että ko. ajattelutapoja voitaisiin 'symptomaaalisesti lukien' (Althusser) virtaviivaistaa mainitulla jaottelulla.

'Top down' -lähestymistavassa on luontevaa ajatella, että toimintapoliitiikan sisältöä koskeva määritelmä on lyöty lukkoon päätöksentekovaiheessa ja että koko totuus tästä sisällöstä odottaa valmiina implementoijien tiedonmuodostuksen alkamista. Mikäli määritelmä on epätarkka, voi totuuteen yltänyt tiedonmuodostuskin päätyä vain sumeisiin tuloksiin. Joka tapauksessa annettu päätös on se todellisuuden olio, johon nähden implementoijien tulkinta päätöksen sisällöstä voi olla tosi tai epätosi. Sama koskee jo operationalisoitua toimintapoliittikkaa ja toimintapoliitiikan toteuttamistuloksia. Tuloksia verrataan annettun päätöksen sisältöön, johon nähden tulokset ovat joko samanlaisia tai erilaisia, mikä kertoo implementaatioissa onnistumisen tai epäonnistumisen. Koska tällainen tiedonmuodostus on hankalaa, on todennäköistä, että sen paremmin annettun toimintapoliittisen päätöksen sisältöä kuin sen toteuttamisen tuloksia ei koskaan saada tietää kokonaan. Silti totuus sekä päätöksestä että tuloksesta on olemassa, koska totuuden olemassaolo on riippumaton sekä halusta tietää jotakin että tiedonmuodostuksen onnistumisesta. Totuutta päätöksen ja sen toteutustulosten sisällöstä voidaan lähestyä äärettömästi, kun edistytään operationalisaatioyrityksissä, mutta tuota totuutta ei voida koskaan saavuttaa – tai ainakaan tuon saavuttamisen tapahtumista ei voida tietää. Tällainen tiedonmuodostus voidaan tehdä neutraalisti, sillä tiedonmuodostaja voi tietää toimintapoliitiikan tavoitteiden ja keinojen sekä tulosten arvoisällön (fallibilistisessä mielessä) kannattamat

ta tuota arvoisällöä itse. – Näin esitettynä 'top down' -lähestymistapa näyttäisi olevan yhteensopiva objektivismiin sisältyvän tiedonmuodostustavan kanssa.

Äärimmillään 'bottom up' -lähestymistavassa ei ole lähtökohtana sisällöllisesti lukkoon lyöty toimintapoliittikkapäätös vaan toiminta joidenkin suoritteiden tuottamiseksi. Olemassa on lähinnä eri käsityksiä siitä, mitä tuo toiminta suoritteiden tuottamiseksi on ja mitä sen pitäisi olla. Tämä tarkoittaa, että yhdelle ja samalle toiminnalle on olemassa useita toimintapoliittikkamääritelmiä, koska eri agentit tarkastelevat sitä omista tavoitteistaan ja arvoistaan käsin. Jotta kyseessä olisi lainkaan implementaatio, on kuitenkin oltava olemassa sitovuudeltaan jossakin mielessä ylivertainen toimintapoliittikkamääritelmä, jonka sisältöä ja sitovuutta voi tietenkin yrittää muuttaa. Toiminta joka tähtää tuon määritelmän muuttamiseen ei ole silti implementaatiota. Mutta jos ylivertaisen määritelmän ymmärtämispyrkimykset ja operationalisaatiot johtavat kunkin agentin oman kulttuurin mukaiseen määritelmään toimintapoliitiikan kokonaisuudesta ilman että määritteliä aktiivisesti pyrkii esittämään erisällöisen määritelmän, on 'sama' toimintapoliittikka olemassa yhtäaikaan eri tulkintoina. Tämä johtuu päämäärien ja arvojen merkityksellistymisen osittaisesta ei-intentionaalisuudesta. Tämä taas voidaan tulkita joko vain käytännöllisesti tai periaatteellisesti. Edellisessä tapauksessa ihmistä pidetään resurssineen epätäydellisenä, minkä johdosta hän ei pysty löytämään oikeaa tulkintaa, vaikka se on olemassa. Tämä on yhteensopiva objektivistisen lähestymistavan kanssa. Jälkimmäisessä tapauksessa ylivertaisen toimintapoliittikkamääritelmän 'objektikieltä' (toimintapoliitiikan kriteereitä) ja tiedonmuodostajan oman toimintapoliittikkamääritelmän ilmaisevaa 'metakieltä' (toimintapoliitiikan merkitystä) ei katsota voitavan periaatteessakaan pitää erillään, koska semanttiset suhteet eivät ole ilmaistavissa (ks. tästä myöhempi Wittgensteinin, Gadamerin ym. kannasta esim. Kusch & Hintikka 1988). Tämä ei tarkoita, että itse sanat eivät voisi olla suurelta osin samoja, vain merkitys on eri. Siksi ylivertaisen toimintapoliittikkamääritelmän merkitys ei ole annettu, vaan se muuttuu eri kulttuureja edustavien agenttien yrittäessä tulkita ja operationalisoida sitä omasta näkökulmastaan ja oman toimintansa pohjaksi. Vaikka he tekisivät tämän aivan vilpittömin mielin eikä vain omaksi edukseen.

Totuus ylivertaisen toimintapoliitiikan sisällöstä tai sen toteuttamisen tuloksista ei ole olemassa riippumatta eri agenttien tiedonmuodostuksesta,

joka kohdistuu sisältöön ja tuloksiin. Totuutta voi lähestyä pyrkimällä tiedonmuodostuksen oikeutamisprosessin ideaalisuuteen. Tämä voidaan tulkita esimerkiksi agenttien konsensukseksi tai agenttien tulkintojen toimivuudeksi toimintapolitiisessa vuorovaikutuskentässä. Tämä edellyttää viime kädessä agenttien arvoyhteisyyttä, jota voidaan nimittää myös samaan elämänmuotoon kuulumiseksi. Sen eroavuudet johtavat erilaisiin totuuksiin toimintapolitiikan sisällöstä ja toteutumisesta. Ylivertainen toimintapolitiikka on olemassa yhteisenä toimintapolitiikkana ja yhteisinä tuloksina vain sikäli kuin agenttien välillä vallitsee arvoyhteisyys. Näin toimintapolitiikan sisältö ja tulokset muodostuvat ja ovat olemassa 'alhaalta ylös' suuntautuvan aktuaalisen tulkinnan ja käytännön toiminnan säännönmukaisuuksien kautta ilman että toimintapolitiikan sisältö alkuperäisellä päätöksentekohetkellä voikaan olla sama kuin toimintapolitiikan tulosten ilmaantua intersubjektiiiviseen todellisuuteen. Ylivertaisesta toimintapolitiikasta päättäneetkin ovat vastuussa vain siitä toimintapolitiikan sisällöstä, joka vallitsee vastuusuhteiden tulkinta-ajankohtana, ei siitä, joka vallitsi päätöksentekohetkellä.

Top down ja bottom up -lähestymistapojen epistemologinen tyypittely on tässä varsin yleinen, mutta yhteydet ovat puhuttelevia. Mikäli bottom up -lähestymistavan mukainen tutkimuskin on nimen omaan implementaation tutkimusta, voidaan hyvin perustein väittää, että *virtaviivaistettu 'bottom up' -lähestymistapa on joko 'top down' -lähestymistavan relativistinen versio tai kyyninen versio* sen mukaan, tulkitaanko alkupe räisen toimintapolitiikan sisällön semanttisten suhteiden ilmaistavuus periaatteellisesti tai käytännöllisesti. Arvioni on, että em. lähestymistapojen pysyminen erillään saa käyttövoimansa juuri yllä esitetyn tyypittelyn implisiittisestä voimasta implementaatiotutkijoiden nykyisessä tiedeyhteisössä ja että bottom up -lähestymistavan puolustus hyötyisi relativistisen otteen eksplikaatiosta. Relativismin kannattaminen on toinen juttu.³

³ Relativismiin voidaan suhtautua myös maltillisemmin, metodologisesti: tällöin uskotaan, että sen periaatteiden mukaan ajattelemisen tuo esiin uusia puolia tutkimuskohteesta mutta että näitä puolia koskevan tiedon pätevyyyden justifikaatio noudattaa kuitenkin objektivistisia periaatteita. Tämän ajattelutavan ansio voidaan nähdä totuusteoriassakin: korrespondenssioteoreetikkojen puolustus on johtanut yhä sofistikoituneempiin totuuskäsitteisiin niin, että erityistieteilijän ei käytännössä tarvitse tehdä eroa näiden ja relativistien kehitelmien välillä. Ks. viimeaikaisesta relativismikeskustelusta esim. Jarvie 1993.

5 ONKO OBJEKTIVISMILLA JA RELATIVISMILLA VÄLIÄ?

Aarnion ja Niiniluodon oikeusnormin tulkinnan totuutta koskevan debatin analoginen soveltaminen implementaatiotutkimukseen tarjoaa mahdollisuuden täsmentää varsin epäsofistikoituja näkemyksiä implementaatiotutkimuksen 'perinteisestä' ja 'tulkinnallisesta' tutkimuksesta. Tällöin ei kuitenkaan voi lähteä suoraan implementaatiotutkimuksen teoreettisesta itseymmärryksestä, sillä kielipelin kehittymättömyys estää perustelujen näkemysten luomisen sen rakenteen varaan.

Tulkinnallisen implementaatiotutkimuksen näkökulmasta keskeinen asia on toimintapolitiikan tietämisen rationaalisten mahdollisuuksien kartoittaminen ja sen arviointi, mitä merkitystä siinä saaduilla tuloksilla on empiiriselle implementaatiotutkimukselle. Puhe toimintapolitiikkojen tulkinnan välttämättömyydestä voi johtaa siihen, että implementaatioprosessissa kiinnitetään huomion myös toimintapolitiikan ja sen toteutumisen tulkintaprosesseihin, koska »ne ovat siellä» – sosiaalinen toimintahan ei ole mahdollista ilman tulkintaa. On kuitenkin ylimitoitettua väittää, että huomion kiinnittäminen tulkintoihin edellyttäisi väistämättä luopumista näkemyksestä, jonka mukaan tulkintojen totuutta voidaan koetella vertaamalla niitä todellisuuteen. Kyseessä oleva todellisuus on tässä tapauksessa sosiaalinen todellisuus, jonka muodostumisen katsotaan yhteiskuntatieteissä yleisesti edellyttävän merkityksiä ja niiden tulkintaa. Tämän yhteiskunnan tutkiminen edellyttää tulkintahypoteesien esittämistä tuossa yhteiskunnassa annetuista tulkinnoista.

Yhteiskuntatieteiden omaleimaisuus aiheutuu siitä, että tutkijan on ymmärrettävä myös kohteensa antamia tulkintoja ja niiden ymmärtämisen määräytymistä tutkijan oman ajattelun kautta. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä lähestymistapaa, jota edellä on nimitetty objektivistiseksi, kun objektivismi käsitetään tavalla joka edustaa edes likipitään filosofisen refleksioon nykytilaa. Implementaatiotutkimuksen kannalta kyse on tällöin esimerkiksi tutkijan implementoijien toimintapolitiikalle antamista tulkinnoista esittämien tulkintahypoteesien vertaamisesta implementoijien tosiasiallisesti toimintapolitiikalle antamiin tulkintoihin. Tämä kohtaa tiettyjä vaikeuksia, mutta monissa tapauksissa hypoteeseille on saatavissa riittävän luotettava tuki (esimerkiksi keskustelemalla tiettyllä tavalla kohteen kanssa ja analysoimalla näin syntyvä keskusteluaineisto). Tämä ajattelutapa on niin luontainen, että se sisältyy enemmän tai

vähemmän implisiittisenä tavoitteena myös 'positivismin paremman' tulkinnallisen tutkimustavan kannatta-jien puheenvuoroissa.

Objektivismiin ja relativismiin edellä esitettyjen – ja sofistikoituksi tarkoitettujen – implementaationäkemyksen tärkein ero empiirisen implementaatiotutkimuksen orientoitumisen kannalta liittyy ehkä siihen, mitkä merkitykset ovat etusijaisia. Objektivistinen lähestymistapa johtaa etsimään toimintapolitiikan niitä merkityksiä, joiden suhteen toimintapolitiikan toteutumista pitäisi arvioida – muutenhan kyse ei ole implementaation tutkimisesta. Näiden ei suinkaan tarvitse olla päätösasiakirjojen kirjaimellisia merkityksiä, sillä yhtä hyvin ne voivat olla niitä merkityksiä, jotka on annettu käytännön toiminnasta vastaavassa viirastossa ennen jonkin tosiasiallisen implementaatioepisodin aloittamista. Relativistinen lähestymistapa johtaa etsimään toimintapolitiikan niitä merkityksiä, joita annetaan kun toimintapolitiikan virallisten tai epävirallisten vahvistajien merkityksiä ei löydetä tai niitä pidetään liian yleispiirteisinä. Myös tulkintojen ei-intentionaalisuus ja kulttuurisidonaisuus nousee helposti pinnalle, ja toimintapolitiikan moniselitteisyydelle löytyy vaihtava selityksiä.

Nämä korostukset eivät ole kuitenkaan mitään ko. lähestymistapojen käsitteellisiä välttämättömyksiä. Molempien kautta voidaan tutkia molempia. Molemmat lähestymistavat ovat tietenkin varsin syvällisiä näkemyksiä siitä, mitä tiedonmuodostus on ja mitä tutkimustulokset lopulta tarkoittavat. Mutta pinnallisuuksiin jäävän empiirisen tutkimuksen näkökulmasta on pikemminkin kyse tietynlaisen ismi-kirjoittelun psykologisesta vaikutuksesta alan tutkijoihin. Kun tarpeeksi kauan toistetaan sanaa 'tulkinta' ja esitetään johdonmukaisia yhtä hyvin kuin ties kuinka epäjohdonmukaisia perusteluja tulkintojen tutkimisen puolesta, tulkintoja lopulta aletaan tutkia – hyvin ja huonosti, usein riippumatta siitä miten tutkimusta filosofisesti perustellaan. Aarniolaisittain voi kuitenkin kysyä, onko tutkimuspäätös syntynyt hyväksyttävien perusteiden.

Suurin merkitys objektivismiin ja relativismiin sofistikoitulla erolla lienee ehkä kuitenkin – paradoksaalisesti – käytännön implementoijille eikä implementaation tutkijoille. Objektivistinen lähestymistapa kääntyy helposti ohjeeksi, jonka mukaan implementoijan tulisi hillitä omien tulkintojen pohjalta etenemistä. Se muistuttaa mahdollisuudesta viedä asia uudelleen päätettäväksi. Aarniolaisen »elämänmuotorelativismiin» viesti käytännön implementoijalle taas on, että hänen tulisi pyrkiä rationaalisesti hyväksyttäviin tulkin-

toihin, joihin voisivat yhtyä mahdollisimman monet rationaalisesti ajattelevat yhteiskunnan jäsenet. Tämän ohjeen antamista varsin laajoista tulkintamahdollisuuksista (mitä on rationaalisuus tässä tapauksessa?) hyötyy ehkä implementoija, joka ei saa päätöksen tehneiltä poliitikoilta ulos mitään siitä »mitä tämä päätös oikeasti tarkoittaa». Käytännön elämässä on nimittäin joskus pakko toimia.

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis (1981), »On Truth and the Acceptability of Interpretative Propositions in Legal Dogmatics», *Rechtstheorie*, Beiheft 2, 33–51.
- (1982), *Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä*. Helsinki: Juridica.
- (1983), »Argumentation Theory – and Beyond. Some Remarks on the Rationality of Legal Justification», *Rechtstheorie* 14, 385–400.
- (1987), *The Rational as Reasonable. A Treatise on Legal Justification*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Company.
- Baier, Vicky Eaton & James G. March & Harald Saetren (1994), »Implementation and Ambiguity», teoksessa: David McKeivitt & Alan Lawton (eds.), *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. London: SAGE, s. 160–170.
- Eckerberg, Katarina (1987), *Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process*, Department of Political Science, Umeå: University of Umeå.
- Fox, Charles J. (1987), »Biases in Public Policy Implementation Evaluation», *Policy Studies Review* 7, 128–141.
- (1990), »Implementation Research: Why and How to Transcend Positivist Methodologies», teoksessa: Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista, eds., *Implementation and the Policy Process*. Opening Up the Policy Process. New York: Greenwood Press, s. 199–212.
- Goggin, Malcolm L. et al (1990a), *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Goggin, Malcolm L. et al (1990b), »Studying the Dynamics of Public Policy Implementation: A Third Generation Approach», teoksessa: Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista, eds., *Implementation and the Policy Process*. Opening Up the Policy Process. New York: Greenwood Press, s. 181–197.
- Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: SAGE.
- Habermas, Jürgen (1981), *Knowledge and Human Interests*. London: Heinemann. Second Edition (saks. 1968).
- (1987), *Järki ja kommunikaatio*. Tekstejä 1981–1985. Toim. Jussi Kotkavirta. Helsinki: Gaudeamus.
- Hesse, Mary (1980), *Revolutions & Reconstructions in the Philosophy of Science*. Brighton: The Harvester Press.
- Hjern, B. & C. Hull (1982) »Implementation Research as Empirical Constitutionalism», *European Journal of Political Research* 10, 105–15.
- Hjern, B. & D. P. Porter (1981) »Implementation Struc-

- tures: A New Unit of Administrative Analysis», *Organization Studies* 3, 211–27.
- Jarvie, I. C. (1993) »Relativism Yet Again», *Philosophy of the Social Sciences* 23, 537–47.
- Kusch, Martin (1985), »Villi vai ideaali diskurssi? – Diskurssianalyysin (Foucault) ja diskurssietikan (Habermas) suhteesta», *Tiede & Edistys* 10: 54–65.
- (1991) »Koko totuus totuudesta», *Tiede & Edistys* 16, 284–97.
- & Jaakko Hintikka (1988), *Kieli ja maailma*. Oulu: Pohjoinen.
- Laakso, Seppo (1990), *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion Painatuskeskus.
- Lammenranta, Markus (1986), »Puolikova» totuus», teoksessa: *Todennäköisiä tutkielmia. Ilkka Niiniluodon 40-päivän kunniaksi*, No. 1. Helsinki: Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja, 6–11.
- Lane, Jan-Erik (1983) »The Concept of Implementation», *Statsvetenskaplig Tidskrift* 86, 17–40.
- Lester, James P. et al. (1987), »Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research», *Policy Studies Review* 7, 200–216.
- Linder, Stephen H. & B. Guy Peters (1987), »Relativism, Contingency, and the Definition of Success in Implementation Research», *Policy Studies Journal* 7, 116–127.
- Marković, Mihailo (1984), *Dialectical Theory of Meaning*. Dordrecht: D. Reidel.
- Mazmanian, Daniel & Paul Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*. Chicago: Scott Foresman and Co.
- Niiniluoto, Ilkka (1979), »Kommentti Aulis Aarnion esitelmään», Teoksessa, P. Löppönen (toim.), *Tieteen edistymisen ongelmia. Suomen Akatemian julkaisuja*, n:o 6, Helsinki: Suomen Akatemia, s. 85–87.
- (1980), *Johdatus tieteenfilosofiaan*. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Keuruu: Otava.
- (1981a) »On Truth and Argumentation in Legal Dogmatics», *Rechtstheorie Beiheft* 2, 53–76.
- (1981b) »On Truth of Norm Propositions», *Rechtstheorie Beiheft* 3, 171–80.
- (1984), *Tiede, filosofia ja maailmankatsomus*. Filosofisia esseitä tiedosta ja sen arvosta. Keuruu: Otava.
- & L. Taiminen, toim. (1980), *Totuus*, Vol. 9. Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Popper, Karl R. (1974), *Avoin yhteiskunta ja sen viholiiset*. (Suom. Paavo Löppönen) Keuruu: Otava.
- (1975), *Objective Knowledge. An Evolutionary Approach*. London: Oxford University Press, reprinted with corrections [1972].
- Putnam, Hilary (1981), *Reason, Truth and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rescher, Nicholas (1973), *The Coherence Theory of Truth*. London: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul (1986) »Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research», *Journal of Public Policy* 6, 21–48.
- Virtanen, Turo (1994), »Implementaation käsite ja implementaatiotutkimus. Kohti organisaatioteoriaa?», *Politiikka* 36, 240–260.
- von Wright, Georg Henrik (1963), *Norm and Action. A Logical Enquiry*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Yanow, Dvora (1987), »Toward a Policy Culture Approach to Implementation», *Policy Studies Review* 7, 103–115.
- (1990), »Tackling the Implementation Problem: Epistemological Issues in Implementation Research», teoksessa: Palumbo, Dennis J. & Donald J. Calista, eds., *Implementation and the Policy Process. Opening Up the Policy Process*. New York: Greenwood Press, s. 213–227.
- (1993), »The Communication of Policy Meanings: Implementation as Interpretation and Text», *Policy Sciences* 26, 41–61.