

Maailman terveysjärjestön legitimizeetti ja legitimizeettikriisit COVID-19-pandemian valossa



Johanna Ketola

ABSTRACT

The legitimacy of the World Health Organization in light of the COVID-19 pandemic

This article provides an overview of the legitimacy and the legitimacy crises of the World Health Organization (WHO). During the COVID-19 pandemic, in the era of social media, WHO's legitimacy crisis has appeared to be historically strong. Based on previous quantitative and qualitative research, the article assesses factors influencing the legitimacy of the WHO. The article identifies the most significant legitimacy crises of the WHO, and examines the similarities and differences between the crises. The legitimacy crises of the WHO are intertwined with infectious disease epidemics. In these situations, the WHO, with its measures and recommendations, becomes under public scrutiny due to increased media visibility. Moreover, the WHO gets merged into international and national political struggles. With the COVID-19 pandemic, research on the legitimacy of the WHO is timely and necessary. Through this comprehensive overview of the WHO, it is also possible to assess the impact of institutional legitimacy crises on the effectiveness and acceptability of global governance.

Keywords: WHO, COVID-19, legitimacy, governance, authority, literature review

JOHDANTO: KORONAVIRUSPANDEMIA GLOBAALIHALLINTAA EDELLYTTÄVÄNÄ KRIISINÄ

Covid-19-pandemia oli vakavin globaali terveys-, talous- ja turvallisuuskriisi sitten toisen maailmansodan. Pandemia muistutti globaalihallinnan tarpeesta ihmiskunnan eksistentiaa-

listen ongelmien ratkaisemiseksi. Tätä hallintaa harjoitetaan kansainvälisissä järjestöissä, joita on perustettu keskeisten globaalikysymysten ympärille, esimerkiksi rauhan, terveyden ja luonnonvarojen riittävyyden turvaamiseksi. Terveys on globalisoitunut ja eri väestöryhmien terveys on nopeutuneiden liikenneyhteyksien vuoksi yhä vahvemmin yhteen kytkeytynyttä. Siksi globaalihallintaa ja yhteistyötä tarvitaan tällä sektorilla.

SARS-CoV-2-viruksen aiheuttama, maaliskuussa 2020 todettu koronaviruspandemia oli ensimmäinen todellinen stressitesti kansainväliselle, Maailman terveysjärjestön (WHO) koordinoimalle terveyshallinnalle. Kulikutauti teki WHO:n toiminnan erityisen näkyväksi ja saattoi valokeilaan sekä järjestön auktoriteetin, että tähän läheisesti sidoksissa olevan legitimizeetin. Siksi WHO:ta onkin ajankohtaista tutkia juuri nyt. Kokonaiskuvan muodostaminen WHO:n legitimizeetistä on tarpeen, sillä ilmiöön liittyvä tieteellinen keskustelu on pirstaloitunut ja ohikeskustelemisen riski lisääntyy, kun järjestöön liittyvä tutkimus kasvaa pandemian jäljiltä nopeasti. WHO:hon liittyvää tutkimusta tarvitaan myös siksi, että vuosiin 2020–2023 sijoittunut pandemiakriisi haastoi WHO:ta ohella laajemmin koko Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja sen alajärjestöiden varaan toisen maailmansodan jälkeen rakentuvaa globaalihallinnan.

Tutkimuskirjallisuudessa on viimeiset kaksi vuosikymmentä laajasti analysoitu, miten monenkeskiset instituutiot eivät ole kaikilta osin pysyneet globalisaation vaatimusten perässä ja kuinka maailmanjärjestyksen moninapaistuminen tiivistää monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän sisäistä kilpailua arvoista, normeista ja resursseista. Globaalihallinnan keskeisinä haastajina ovat olleet populistiset, nationalistiset ja länsivaltojen dominanssia kritisoivat liikkeet jo yli vuosikymmenen ennen pandemian alkamista (Zürn 2022). Vaatimukset YK-järjestelmän

uudistamisesta sekä sen yli 70 vuotta sitten muodostuneiden valtarakenteiden purkamisesta ovat viime vuosikymmeninä vahvistuneet siksi, ettei järjestelmä ole kyennyt täysin vastaamaan siihen kohdistuviin odotuksiin eri sektoreilla, ympäristöhallinnasta alkaen. Legitimiteetti on YK:n toiminnan kannalta keskeisimpiä käsitteitä, joiden avulla voidaan empiirisesti tarkastella järjestön auktoriteetin hyväksymistä tai sen vastustamista (Kronlund 2022, 65).

Globaalihallinnassa on niin yleisiä kuin erityisiä, politiikkasektorikohtaisia ongelmia ja vahvuuksia. Vaikka globaalihallinnan yleiset ongelmat, kuten suurvaltakilpailu, heijastuvat kaikkeen yhteistyöhön, yleistaso ei kykene yksin selittämään maailmanpolitiikkakentän kaikkia nyanseja. Siksi politiikkasektoreita ja niiden toimijoita on tarkasteltavana myös erikseen.

Sektorikohtaisesti tarkasteltuna terveyshallintaa on monin tavoin globaalihallinnan *sui generis*. Globaalin terveyshallinnan erityispiirteinä ovat rakenteellinen pirstaloituminen (sen sijaan että terveyshallinta olisi keskittynyt hierarkkisesti yhden vahvan toimijan ympärille), toiminnan tuloksellisuus (sen sijaan että toimintaa ei olisi tai sitä olisi vähän), verrattain vahva kyky uudistua innovatiivisesti ja laaja toimijoiden joukko, erityisesti yksityissektorin vahva panos (esim. Held ym. 2014). Globaali terveysyhteistyö onkin toiminut verrattain hyvin suhteessa muihin sektoreihin, mistä osoituksena on esimerkiksi onnistumiset äitiyskuolleisuuden vähentämisessä (IEP ja IPI 2022).

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

WHO on globaaliterveydessä pikemminkin

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

Pandemioiden valvonta- ja reagoitijärjestelmän sääntelemisen keskeinen kansainvälisoikeudellinen instrumentti on kaikkia WHO:n jäsenmaita sitova Maailman terveysjärjestö (IHR), joka määrittelee, kuinka maiden tulisi toimia kansainvälisesti huolestuttavien tautien puhkeamisen yhteydessä. Pandemiassa WHO:n työkaluina ovat tuki jäsenmaille, kansainvälisen järjestelmän reagoitivalmiuden kehittäminen ja tiedonjako. WHO:n tehtävänä on toimia maailmanlaajuisen pandemiakoordinaation keskipisteenä ja tukea asiantuntemuksellaan jäsenmaita niiden omista toiminnoista. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että WHO on ollut johtava maailmanlaajuinen viranomainen koronapandemian koordinaatiossa ja se on tarjonnut tietoa ja neuvoja jäsenmailleen.

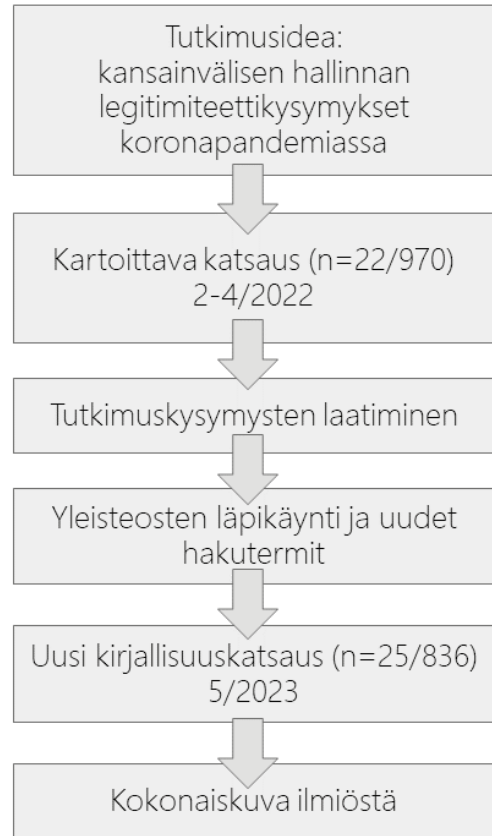
Kansallisvaltiot ovat vastuussa kansalaistensa terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Ne ovat vastuussa myös pandemia-aikaisesta tiedonkulusta ja toimenpiteistä. On väitetty, että maailmanlaajuisen ylikansallisen terveysauktoriteetin puute on ollut tärkeä rakenteellinen syy pirstoutuneelle, kaoottiselle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

heijastuvat paitsi valtioiden välisiin suhteisiin, myös valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen keskinäisiin suhteisiin (Garrett 1996, 74).

TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA METODI

Tämän artikkelin keskeisenä tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva *Maailman terveysjärjestön legitimitettiin ulottuvuuksista ja järjestön legitimitiiteittikriiseistä koronapandemian kontekstissa*. Olemassa olevan tutkimuksen syntetisoinnin kautta vastataan siihen, millaisia ovat WHO:n legitimitiiteettikriisit, mikä tai kuka niitä tuottaa ja mitkä tekijät yhdistävät eri legitimitiiteettikriisejä. Oleellista on hahmottaa, millaisten elementtien varaan WHO:n legitimitiiteetti rakentuu tai sen nähdään rakentuvan, sekä identifoida, mitkä tekijät ja toimijat järjestön legitimitiiteettiä haastavat. Tätä kautta osallistutaan laajempaan teoreettiseen keskusteluun legitimitiiteetin roolista globaalihallinnassa.

Tutkimusmenetelmänä on kuvaileva kirjallisuuskatsaus, jonka tulokset raportoidaan narratiivisesti. Katsaus on toteutettu eri vaiheissa systemaattisen kirjallisuuskatsauksen menetelmiä hyödyntäen. Kuvailevaa kirjallisuuskatsausta on pidetty hyvänä menetelmänä kokonaiskuvan muodostamiseksi tutkittavasta ilmiöstä (Salminen 2011, 3). Artikkelin pohjana on alkuvuodesta 2022 tehty kartoittava tutkimuskirjallisuuskatsaus (*scoping review*), jossa käytiin läpi 970 kansainvälisen hallinnan legitimaationarratiiveihin liittyvää tutkimusartikkelia (Mäkinen-Rostedt & Ketola, tulossa). Katsauksessa tehtiin yhteensä seitsemän hakua, joissa asiasanaan *legitimacy* yhdistettiin muihin kansainvälisen koronapandemiahallinnan kannalta relevantteihin hakusanoihin mukaan lukien *diplomacy*, *multilateral*, *covid*, *pandemics*. Hakutuloksia ei rajattu tieteenalakohtaisesti, mutta abstraktien läpikäynnin pohjalta valikoituneista 22 artikkelista valtaosa lukeutuu yhteiskuntatieteellisiin aloihin, erityisesti hallinnon-, politiikan- ja viestintätutkimuksen piiriin. Analyysin ulkopuolelle jätettiin selvästi tutkimuskohteen (kansainvälinen koronahallinta) kannalta epäolennaiset artikkelit, esimerkiksi psykologian alan julkaisut. Tutkimuskysymykset muotoutuivat ensimmäisen kirjallisuuskatsauksen ja yleisemmän legitimitiiteettiteoreettisen tutkimuskirjallisuuden perusteella. Toukokuussa 2023 laadittiin uusi kir-



Kaavio 1: tutkimusprosessin eteneminen

jallisuuskatsaus Web of Science -tietokannassa asiasanoinaan *WHO* ja *legitimacy*. Tässä vaiheessa tulokset rajattiin politiikan tutkimuksen piiriin ja artikkeleiden lukumääräksi tuli tällä otannalla 836. Myös tässä vaiheessa kaikkien artikkeleiden abstraktit luettiin ja niiden pohjalta tarkemmin analysoitavaksi valikoitui 25 artikkelia, joilla oli selvä relevanssi WHO:n ja hallinnan tutkimuksen kannalta. Kokonaisuutena työn pohjana on siis 1806 artikkelista seulottu, covid-19-pandemiaan ajallisesti painottunut 47 artikkelin kokonaisuus, joka on eritelty lähdeluettelossa työvaiheiden mukaan. Valikoidut artikkelit ovat englanninkielisiä, vertaisarvioituja ja tieteellisessä jorunalissa artikkelimuodossa julkaistuja tutkimuksia. Artikkeleista yhteensä 12 on julkaistu ennen koronapandemiaa. Tutkimusaineistoksi valikoituneet artikkelit järjestettiin taulukkomuotoon, johon on koot-

tuna julkaisutiedot sekä artikkeleiden abstraktit, joista ilmenee tutkimusten kohteet, tavoitteet, metodit ja tulokset.

Tulosten rajoitteena on Web of Science -tietokannan käyttö, jonka on todettu suosivan luonnontieteitä ja englanninkielisiä tutkimusjulkaisuja (Pranckutė 2021). Luonnontiedevääritysmien riskiä on pyritty vähentämään laajoilla hauilla ja tulosten manuaalisella läpikäynnillä. Käytetyn kielen osalta tutkimukseen jää vääjäämättä aukkoja.

Keskeisinä käsitteinä ovat *auktoriteetti* ja *legitimiteetti*, joita tarkastellaan seuraavassa, teoriaan keskittyvässä jaksossa. Tämän jälkeen artikkeli etenee kirjallisuuskatsauksen tutkimustuloksiin, missä ensin luodaan kokonaiskuva WHO:n legitimiteetin erilaisista ulottuvuuksista. Tämän jälkeen edetään WHO:n legitimiteettikriisien ja niiden vaikutusten arviointiin. Lopuksi arvioin tuloksia ja käytettyjen menetelmien soveltuvuutta.

AUKTORITEETTI JA LEGITIMITEETTI KANSAINVÄLISEN HALLINNAN TUTKIMUKSESSA

Menestyäkseen, toimiakseen ja tullakseen merkityksellisiksi kansainväliset järjestöt tarvitsevat sekä auktoriteettia että legitimiteettiä. Auktoriteetti kansainvälisten järjestöjen osalta voidaan määritellä sen laajaksi tunnustamiseksi, että organisaatiolla on oikeus tehdä päätöksiä ja tulkintaa tietyllä politiikan- ja/tai hallinnonalalla. Auktoriteetti voi olla joko tiedollista tai poliittista, tai näiden yhdistelmä. Lisäksi auktoriteetti riippuu vastaanottajan ja toimijoiden suhteesta. Zürn (2021) on tuonut esiin myös ajatuksen refleksiivisestä, notkeasta auktoriteetista, jonka taustalla on ajatus siitä, että auktoriteettia on toisinaan vaikea paikantaa ja arvonanto ei ole koskaan pysyvää, vaan se pitää jatkuvasti ansaita.

Legitiimiys puolestaan viittaa vallankäytön kohteena olevan yleisön käsitykseen siitä, että toimivaltaa käytetään asianmukaisesti (Tallberg & Zürn 2019). Näitä yleisöjä on useita: tyypillisesti kansainvälisellä järjestöllä niitä ovat jäsenmaat, kansalliset päätöksentekijät (eliitti) ja kansalaiset, mutta yleisöiksi on laskettu kirjallisuudessa myös järjestön oma sihteeristö, asiantuntijayhteisöt ja yhteistyökumppanit kuten kansa-

laisjärjestöt ja yritykset (de Boer 2022; Bexell ym. 2022; Bernstein 2011). Legitimiteettiä tarvitaan eri hallinnan ja hallinnon tasoilla, jotta normien ja sääntöjen laatimiseen osallistutaan ja halutaan osallistua ja jotta näitä ohjeita, sääntöjä ja määräyksiä noudatetaan. Kokemus siitä, että hallinta on oikeudenmukaista ja reilua, tukee siis hallintojärjestelmien demokraattisuutta ja mahdollistaa erilaisten sääntöjen ja suositusten noudattamisen vapaaehtoisesti ilman pakkokeinoja. (Buchanan & Keohane 2006, 407; Morse & Keohane 2014; Tallberg & Zürn 2019, 586; Zürn ym. 2012, 82–88.)

Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa universaalisti hyväksyttyä kriteeristöä sille, mistä globaalihallinnan instituutioiden legitimiteetti koostuu (Koppell 2008, 192). Poliitiikan tutkimuksessa tarkastellaan tyypillisesti kahta ulottuvuutta: yhtäältä osallistumisen kattavuutta ja edustuksellisuutta ja toisaalta järjestelmän suoriutumista sille annetuista tehtävistä (Scharpf 1999). Näiden kahden ulottuvuuden välillä ei ole kansainvälisissä instituutioissa välttämättä kausaalista yhteyttä: edustuksellisuus ei välttämättä paranna tehokkuutta (IEP & IPI 2022), minkä vuoksi on esimerkiksi mahdollista, että järjestö on tehotomanakin legitiimi laajan jäsenpohjan vuoksi. YK:n tutkimuksessa on usein lähtökohdana, kiistetäänkö järjestön legitimiteetti vai hyväksytäänkö se (Kronlund 2022).

Tässä artikkelissa WHO:n legitimiteettiin vaikuttaneita kriisejä lähestytään kiistäminen-hyväksyminen -janaa nyansoidummin neljän ulottuvuuden kehikossa, joka rakentuu Vivienne Schmidtin (2013, 2020, 2021) esittämälle legitimiteetin kolmijaolle (*input, throughput, output*). Tämän mukaan kansainvälisten instituutioiden legitimiteettiä voidaan arvioida ensinnäkin sen mukaan, *kuka tai ketkä osallistuvat päätöksentekoon*: mitä laajemmin ja kattavammin eri ihmisryhmät tai intressiryhmät ovat edustettuina, sitä legitiimimpää hallinto on (*input legitimacy*). Toiseksi voidaan tarkastella sitä, *kuinka läpinäkyvästi ja avoimesti instituutioiden toimiva* (*throughput legitimacy*). Julkisissa instituutioissa tähän liittyy esimerkiksi se, kuinka helposti ja avoimesti on saatavilla tietoa institutionin rahankäytöstä. Kolmanneksi voidaan tarkastella sitä, *kuinka instituutioiden suorituvat niille annetuista tehtävistä ja kykenevät ratkaisemaan ongelmia*, joita institutionin vastuulla on

(output legitimacy). Schmidin kolmijakoa täydennän huomiolla siitä, että legitimizeettiä voidaan myös tarkastella syvällisemmin sen kautta, *onko instituution tai organisaation perustehtävä (yhä) hyväksyttävä*. Tästä voidaan puhua systeemisenä legitimizeettinä (systemic legitimacy) tai rakenteellisena legitimizeettinä, mikä laajentaa keskustelua instituutioista kansainvälisen järjestelmän tasolle (Gok & Karadeniz 2022; Zaum 2013, 10). Systeemisen tason kautta voimme tarkastella, ulottuvatko tarkasteltavat legitimizeettikysymykset sen maailmanjärjestyksen hyväksyttävyyteen, jota tarkasteltavan instituution tai organisaation katsotaan edustavan.

Globaalihallinnan instituutioiden toiminnan oikeutukseen vaikuttaa olennaisesti, kuinka ne kykenevät saavuttamaan, ylläpitämään ja vahvistamaan legitimizeettiään. Tätä kutsutaan *legitiimaatioprosessiksi*. *Se viittaa normatiivisiin prosesseihin, joita luonnehtii toimijoiden tavoite oikeuttaa identiteettinsä, intressinsä, toimintansa ja instituutioiden perusta* (Reus-Smit 2007, 159). Legitiimaatio on pohjimmiltaan diskursiivinen ilmiö, jota voidaan tutkia tarkastelemalla sitä, millä tavoin toimijat pyrkivät osoittamaan, että toiminta on yleisesti hyväksytyjen sosiaalisten normien ja standardien mukaista (emt. 163). *Diskursiivinen oikeutuksen purkaminen (delegation) sen sijaan pyrkii luomaan tai vahvistamaan kielteistä vaikutelmaa toimijan tavoitteista, toimintatavoista tai tehtävistä suoritumisesta* (Tallberg & Zürn 2019, 288-9; Yang 2021, 1817). Oikeutuksen murentaminen voi kohdistua joko instituution tiettyihin politiikkoihin tai toimintoihin tai sillä voidaan laajemmin kieltää instituution auktoriteetti, toimintaperiaatteet ja hallintorakenne (Yang 2021, 1817). Usein legitimaatiota ja sen purkamista tutkitaan puheaktien kautta, mutta se ne voivat ilmetä myös konkreettisina tekoina, esimerkiksi taloudellisesta tuesta pidättäytymisenä, kuten artikkelissa myöhemmin osoitetaan.

WHO LEGITIMIZEETTI JA SEN TUTKIMUS

Kahdessa eri vaiheessa toteutetun kirjallisuuskatsauksen ensimmäinen tulos on, että WHO:n legitimizeetti ja järjestön legitimizeettikriisit eivät ole olleet laajan akateemisen kiinnostuksen kohteina ennen covid-19-pandemiaa. Koronapandemian myötä akateeminen kiin-

nustus WHO:ta ja sen legitimizeettiä kohtaan on oleellisesti kasvanut. Samalla empiirinen legitimizeettitutkimus kansainvälisistä järjestöistä vaikuttaa olevan nosteessa.

Tiukasti WHO:n legitimizeettiin ja kriiseihin liittyviä artikkeleita identifiointiin 11. Näistä valtaosa, yhdeksän artikkelia, on kirjoitettu koronapandemian aikana. Kaikki varsinaista kansalaisien tai eliittitoimijoiden näkemyksiä arvioivaa empiiristä dataa sisältävät tutkimukset on toteutettu tai julkaistu koronaviruspandemian aikana (Sheen ym. 2022, Schilpphak 2022; Bayram 2021; Panke ym. 2022; Bexell 2020; Yang 2021). Kahdella näistä on vain ajallinen, ei sisällöllinen, yhteys koronapandemiaan. WHO:n legitimizeettiä tai koronan vaikutuksia siihen on siis toistaiseksi tarkasteltu varsin rajallisesti, mutta artikkelikorpusta yhdistämällä pystytään muodostamaan kokonaiskuva järjestön toiminnan ja toimijuuden hyväksyttävyydestä pandemian aikana.

Kolme neljästä empiiristä dataa sisältävästä artikkelista pohjautuu survey-tutkimukseen. Bayramin (2021) sinänsä erikoisin tilastollisin menetelmin analysoitu survey-tutkimus on edustava otos amerikkalaisista (n=1378). Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että luottamus WHO:hon mukeilee vahvasti ideologiaa jakolinjoja. Luottamusta WHO:hon ennustavia tekijöitä ovat demokraattien äänestäminen, liberaalit arvot ja kansainvälisen yhteistyön arvostaminen ulkopoliitikassa. Schilpphak ym. surveytutkimus (n=4400) on toteutettu kolmessa maassa (Itävalta, Saksa, Turkki). Tutkimuksessa testattiin koronapandemian vaikutusta kansalaisten näkemyksiin WHO:sta ja keskeinen johtopäätös seuraava: kun eliitti syyttää WHO:ta, se vaikuttaa negatiivisesti kansalaisten mielikuviin järjestöstä ja siten heikentää järjestöön liittyviä legitimizeettiuskomuksia. Panke ym:n (2022) kansainvälisten organisaatioiden (n=49) kvantitatiivisessa, (eliitti)kyselyihin ja regressioanalyysiin perustuvassa tutkimuksessa tarkastelun kohteena oli järjestöjen suoriutuminen (*performance*) kahdella eri tuotoslegitimeetin osa-alueella: tehokkuuden ja politiikan lopputulosten. WHO:n legitimizeetti arvioitiin hyvälle keskitasolle (tehokkuus 3.44/5 ja lopputulokset 3.95/5). Tutkimuksessa järjestökohtaisia tekijöitä tälle ei eritellä, sillä vertailua tehtiin erilaisten järjestötyyppien, ei yksittäisten järjestöjen välillä. Sheen ym. sen sijaan tarkasteli kiinalaisrokot-

teiden hyväksyttävyyttä taiwaniilaisten näkökulmasta ennen ja jälkeen WHO:n antamaa tukea rokotteen käytölle – kyseessä ei siten ole tarkasti ottaen WHO:n vaan rokotteiden hyväksyttävyyttä.

Yang (2021) sen sijaan analysoi laadullisen sisällönanalyysin keinoin yli 400 tekstiä, joissa arvioitiin kuuden eri toimijan (ml. Kiina, Yhdysvallat ja WHO itse) väitteitä WHO:n legitimitietistä. Johtopäätöksenä on, että tuki WHO:lle pysyi vahvana koko pandemian ajan eikä sen keskeistä roolia globaaliterveyden hallinnassa kyseenalaistettu. Syynä tähän pidetään sitä, että WHO:n toiminnan tarkoitus ja sen korvaamattomuus korostui eri (eliitti)toimijoiden retorikassa. Tutkimuksen mukaan WHO itse vetosi legitimitettiin ulottuvuuksista tehokkuuteen oikeutuksensa ja hyväksyttävyytensä tukipilarina.

Ennen pandemiaa toteutetun Bexell ym:n (2020) haastattelututkimuksessa tarkasteltiin WHO:n lisäksi kahden muun järjestön tapoja, joilla se pyrkii vakuuttamaan keskeiset yleisönsä omasta merkityksestään. Tutkimuksen kontribuutiona on huomion kiinnittäminen WHO:n toiminnan eri yleisöihin, joista tärkeimmiksi nimetään keskeiset rahoittajat, jäsenmaiden eliitit, kuten terveysministeriöt, ja erilaiset välittäjätahot, kuten tutkijakunta. Käsitteellisesti tutkimus pyrkii määrittelemään legitimitietin ja operationalisoiimaan itselegitimaation: legitimitietti määritellään toimijan tai toimijajoukon sarjaksi uskomuksia, kun taas itselegitimaatio nähdään prosessiksi, jolla pyritään vakuuttamaan toimija tai toimijajoukko siitä, että instituutio on legitiimi (emt., 485; Bernstein 2011). On kuitenkin huomattava, että itselegitimaatio (*auto/self-legitimation*) on kiistelty termi, jota on pidetty myös oksymoronina, koska legitimitietillä on aina itsestä erillinen yleisö. Suomeksi itselegitimaation sijaan voitaisiinkin puhua tavoitteista tai prosesseista, joissa toimija pyrkii vahvistamaan uskottavuuttaan ja hyväksyttävyyttään.

WHO:n auktoriteetti näyttää nojaavan vahvasti tutkitun tiedon hyödyntämiseen sekä tämän kautta ansaittuun asiantuntemukseen (Bexell ym. 2002; Demortain 2015, 9–10), minkä vuoksi asiantuntijayleisö ja tarkemmin otettuna tiedeyhteisö on ollut sille erityisen tärkeä (Bexell ym. 2022). WHO:n teknokraattista ulkokuvaa ylläpitävät järjestön johtajat, jotka ovat säännönmukaisesti lääkäritaustaisia. Asiantuntijavetoisuus ja teknokraattisuus

voivat olla myös syitä kriisien hallintatoimien politisoitumiseen eli vaihtoehtoisten toimintatapojen julkiseen vaatimiseen, kuten velkakriisien yhteydessä on havaittu (Kramarz & Momani 2013), mutta tästä ei ole WHO-kirjallisuudessa viitteitä.

Artikkeleissa kaikki legitimitietin osa-alueet ovat esillä, mutta suhteellisesti eniten empiirisesti korona-aikana on tutkittu WHO:n tehokkuutta ja tuloksellisuutta (output legitimacy). Järjestön tehokkuuteen legitimitietiteikijänä huomiota kiinnitetään erityisesti neljässä artikkelissa (Sdihar & Woods; Sheen; Panke ym.; Yang). WHO vaikuttaisi myös itse panostavan toiminnassaan ja viestinnässään tehokkuuteen, ja tämä viesti kohdentuu eliitteihin. Niin ikään neljässä artikkelissa (Sdihar & Woods 2013; Demortain 2015; van Schaik ym 2020; M'ikanatha & Welliver 2021) tekijät kiinnittävät huomiota järjestön demokratiavajeeseen, jonka piirteinä ovat epätasapainoinen rahoitusrakenne, riippuvuus harvoista vaikutusvaltaisista lahjoittajatahoista. Tämän katsotaan kyseenalaistavan tasa-arvoiset vaikutusmahdollisuudet maailmanjärjestön toimintaan (input) ja vaikuttavan järjestön legitimitiettiin heikentävästi. Yhteistä näille artikkeleille kuitenkin on, että ne ovat vailla vahvaa empiiristä pohjaa. WHO:n toiminnan proseduraalista ja läpinäkyvyyteen liittyvää legitimitietin osa-aluetta (throughput) arvioivat erityisesti Sheen ym. ja van Schaik ym. Rakenteellista legitimitiettiä (systemic) tarkastellaan eri tavoin useammassa artikkelissa sekä ennen koronaa, että sen jälkeen (Sdihar & Woods, Demortain; He & Chen; van Schaik ym.; Yang). Yleisenä tendenssinä artikkeleissa on eron tekeminen monenkeskistä järjestelmää tukeviin länsimaiden liberaaleihin (esim. EU) ja muihin toimijoihin (maa, hallinnon, populististen liikkeet), jotka pyrkivät haastamaan kansainvälisen järjestelmän valta-asetelmat. Empiiristä aineistoa ”haastajamaista” tai artikuloituista legitimitiettikäsityksistä länsimaiden ulkopuolelta on kuitenkin niukasti.

Luottamuksesta WHO:hon ja legitimitietin rakentumisesta kansallisen ja kansainvälisen tason vuorovaikutuksena – oleellinen rakenteellisen legitimitietin ulottuvuus – löytyy empiriaa kolmesta artikkelista (Schlippak ym.; Bayram; Bexell ym). Näissä tutkimuksissa on viitteitä siitä, että luottamus kansallisiin instituutioihin lisää

Taulukko 1: WHO:n legitimiteetin ja auktoriteetin ulottuvuuksiin liittyvä kirjallisuus koostettuna

	WHO:n legitimiteetin ja auktoriteetin ulottuvuudet kirjallisuudessa					
	osallistuminen (input)	tehokkuus (output)	läpinäkyvyys (procedural)	maailmanjärjestys (systemic)	tiedollinen auktoriteetti	poliittinen auktoriteetti
Kirjallisuus	Sdihar ja Woods 2013, Demortain 2015; van Schaik ym 2020; M'ikanatha ja Welliver 2021	Sdihar ja Woods 2013; Panke ym. 2022; Sheen ym. 2022; Schlipphak ym. 2022	van Schaik ym 2020, Yang 2021, Sheen ym. 2022	Sdihar ja Woods 2013, Demortain 2015; van Schaik ym. 2020; Yang 2021	Bexell ym. 2002; Sheen ym. 2022	Bayram ja Shields 2021; Yang 2021
(n)	4	4	3	4	2	2
Empiriaa	n=6 Sheen ym. 2022, Schlipphak 2022; Bayram ja Shields 2021; Panke ym. 2022; Bexell 2020; Yang 2021					
(n)	0	3	2	1	2	2
Joista COVID:n vaikutukset huomioitu	n=4 Sheen ym. 2022, Schlipphak 2022; Bayram ja Shields 2021; Yang 2021					
(n)	0	2	2	1	1	2
Joiden menetöt, aineistot ja maantieteellinen kattavuus	Bayram ja Shields 2021: 1378 vastaajan survey-aineisto Yhdysvalloista Schlipphak ym. 2022: 4400 vastaajan survey-aineisto Itävallassa, Saksasta ja Turkista Sheen ym. 2022: 950 vastaajan survey-aineisto Taiwanista Yang 2021: 456 tekstin aineisto Kiinasta ja Yhdysvalloista					

myös edellytyksiä kansainvälisten järjestöjen legitimiyydelle. Tähän suuntaan argumentoi myös Dellmuth ym. kirjallisuuskatsausta täydentävässä, vuonna 2022 julkaistussa yleisteoksessa, jota hakukone ei onnistunut identifioimaan. Teos sisältää empiirisen ja vertailevan analyysin niin kansalaisten kuin eliitin legitimiteettikäsitteistä suhteessa globaalihallinnan instituutioihin WHO mukaan lukien, joskin aineistot on kerätty ennen pandemiaa. Tutkimuksen johtopäätös on, että valtioiden hallintoeliittien ja kansalaisten välillä on merkittävä kuilu sen suhteen, kuinka legitimiinä he pitävät globaalihallintaa: eliitti pitää jokaista tutkittua YK-järjestelmään kuuluvaa kansainvälistä järjestöä legitimiimpänä kuin kansalaiset. Yksittäisen järjestön tasolla erot ovat kuitenkin merkittäviä, ja *keskeisin kv. järjestöjen legitimiteettiä selittävä tekijä on se, missä määrin luotetaan kansallisiin instituutioihin*. Kiinnostavimpiin tutkimuksen havaintoihin kuuluu se, että legitimiysuskomusten mallit ja lähteet vaihtelevat tarkasteltavien järjestöjen ja maiden välillä. Inhimilliseen turvallisuuteen keskittyvät järjestöt, mukaan lukien WHO, koetaan yleisesti taloudelliseen hallintaan keskittyviä järjestöjä legitimiimmiksi, kun taas pahan pohjimmaisena on Maailman valuuttarahasto

(emt. 19, 163). WHO:hon luotettiin eniten kaikista tarkastelluista järjestöistä sekä eliittien että kansalaisten keskuudessa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimukselliset rajoitteet huomioiden WHO on arvioitu varsin legitimiiksi toimijaksi, vaikka järjestön tunnettuus onkin ollut suhteellisen matalalla tasolla ennen pandemiaa. Myönteistä mielikuvaa selittää paitsi terveys politiikkasektorina, myös valumisefekti, missä eliittien usko WHO:hon kanavoituu kansalaisten legitimiteettiuskomuksiksi. Tässä prosessissa kuitenkin tarvitaan kansalaisten lähtökohtaista luottamusta omiin kansallisiin instituutioihinsa.

WHO:N LEGITIMITEETTIKRIISIT JA NIIDEN VAIKUTUKSET JÄRJESTÖN TOIMINTAAN

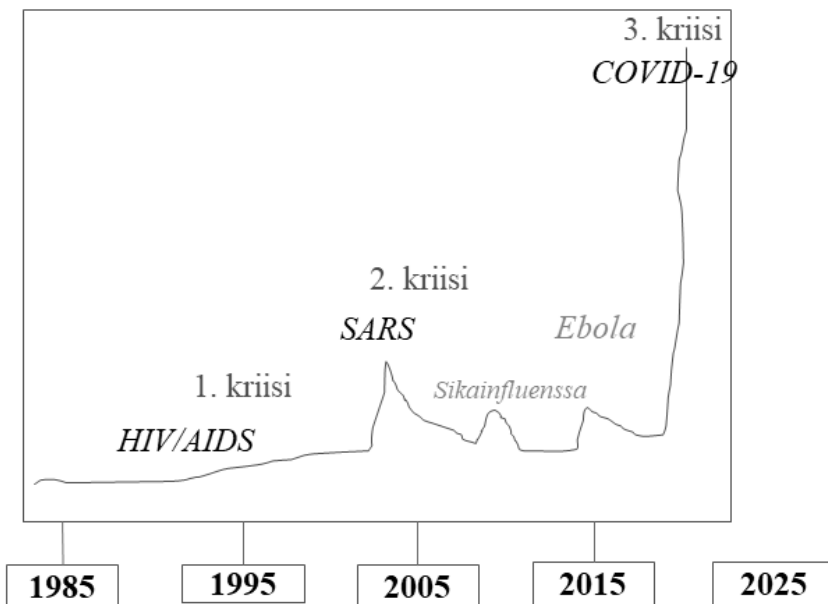
Kaikissa koronapandemiaan liittyvissä artikkeleissa pandemia nimetään kriisiksi. Siitä, että kulkutauti aiheutti kriisin, ei siis ole tutkimuksessa erimielisyyttä, vaikkakin sitä kuvaillaan vaihtelevasti (globaaliksi) kriisiksi, (globaaliksi) kansanterveyskriisiksi, terveyskriisiksi ja COVID-kriisiksi.

Kriisi ja legitimizeettikriisit ovat eri asioita. Vain yhdessä korona-ajan artikkelissa (Yang ym. 2021, 1817) tarjotaan kansainvälisen järjestön legitimizeettikriisille määritelmä, joka ei kuitenkaan ole originelli. Yang viittaa Reus-Smitin vuonna 2007 julkaistuun artikkeliin, jossa legitimizeettikriisi määritellään käännekohdaksi, jossa järjestön legitimizeetti voi taantua, sen valta vähentyä ja/tai järjestö on pakotettu muuttumaan. Määritelmä ei kuitenkaan sisällä mahdollisuutta (positiivisesta) kääntymyksestä, vaikka eri tieteenalojen tutkimuksessa *kriisi* on yleisesti nähty tienhaarana, jossa kehitys voi johtaa joko tuhoon tai kääntymykseen. Jälkimmäinen vaihtoehto mahdollistaa tarkasteltavan organisaation vahvistumisen. Legitimizeetin osalta positiivinen käänne tarkoittaisi, että kriisissä onnistuttaisiin uudelleenlegitimoimaan järjestön toiminta ja/tai vahvistamaan järjestön auktoriteettia.

Koronapandemia aiheutti WHO:n historian vaikeimman ja merkittävimmän legitimizeettikriisin (Yang 2021, 1815), mutta kuten todettu, legitimizeettikriisiä ei aineistossa määritellä kuin kerran eikä sitä empiirisesti todenneta. Lisäksi aikaisempien WHO:n kriisien käsittelemiseksi näinkään laaja aineisto ei anna tarpeeksi

vahvaa pohjaa. Siksi kriisien kuvailussa on hyödynnetty myös muuta kuin kirjallisuuskatsauksen aineistoa.

Pisimmälle WHO:n legitimizeettikriisin empiirisessä havainnoinnissa lienee päässyt Sommerer ym. (2022). Tutkimus pitää kansainvälisen järjestön legitimizeettikriisille oireellisenä sitä, että järjestön näkyvyys mediassa kasvaa ja tyypillistä on tilastollisen käyrän huipukkuus (emt, 60). WHO:lla tämä medianäkyvyys on merkittävästi kasvanut neljästi vuosina 1995, 2003–2004, 2009, 2015 ja 2020, ja legitimizeettikriiseiksi näistä lasketaan huipun jyrkkyyden perusteella kolme tautiepidemioihin kytkeytyvää ajankohtaa (emt, 71–72). Nämä kriisit on indikoitu alla olevaan kuvioon. Analyysia kriisien ajankohdista, joskin eri menetelmin, tukee kirjallisuuskatsauksen artikkeleista Yang 2021 (ja sen ulkopuolelta mm. Lee & Piper 2020; Hanriedel & Kreuder-Sonnen 2014). Eri mielisyyttä tekstien välillä on lähinnä siitä, muodostiko sikainfluenssa WHO:n legitimizeettikriisin. Sommerer ym. tutkimuksessa käyrä ei nouse dramaattisesti kyseisen tautiepidemian aikana, mutta syynä voi myös olla, että SARS-epidemian jäljiltä järjestön näkyvyys oli suhteellisen korkealla tasolla.



Kuvio 1: WHO:n kolme legitimizeettikriisiä niihin liittyvine tartuntatautiepidemioineen (HIV/AIDS, SARS, COVID-19) medianäkyvyyssajakajanalla. Vaalealla merkittynä epidemiat, jotka eivät aiheuttaneet legitimizeettikriisiä (sikainfluenssa ja ebola). Mukaelma Sommerer ym. 2022, 61.

Millaisia yhteisiä nimittäjiä WHO:n legitimititeettikriiseillä on ollut? Tutkimuskirjallisuuden pohjalta on identifioitavissa ainakin kuudenlaisia tekijöitä, joilla on ollut merkitystä.

1. *Yhteinen nimittäjä legitimititeettikriiseille on laajaa kansainvälistä mediahuomiota saavuttaneet tautiepidemiat, joiden kautta myös WHO nousee otsikoihin.* Näkyvyydessä voi olla kyse niin kehuista kuin moitteista (Schlippak ym. 2022). Legitimititeetin näkökulmasta poliittisella, eliittien tekemällä kehystyksellä vaikuttaisi olevan merkitystä, sillä negatiivinen puhe WHO:n toiminnasta näyttää lisäävän skeptistä asennoitumista järjestöön (emt. 894). Toisin sanoen sillä on väliä, *miten* eliitti WHO:sta keskustele.
2. *Legitimititeettikriiseihin on liittynyt tautiepidemioiden hoidon henkilöityminen WHO:n pääjohtajiin.* Koronapandemian aikana etiopialaista pääjohtajaa Tedros Adhanom Ghebreyesusta syytettiin ongelman peittelystä ja viivästelystä. Internetissä avattiin jopa vetoamus hänen erottamiseksi (Yang 2022). Aikaisemmin syntipukeiksi ovat joutuneet WHO:n pääjohtajaksi vuonna 1988 valittu japanilaissyntyinen Hiroshi Nakajimi HIV/AIDS-hallinnasta (Godlee 1994) ja hongkongilaissyntyinen pääjohtaja Margaret Chan sinkainfluenssan ja ebolan hoidosta.
3. *Osana legitimititeettikriisejä WHO:ta syytetään proseduraalisen legitimititeetin ja avoimuuden puutteesta.* Näin tapahtui Kiinasta leviämään lähteneiden SARSin ja covidin aikana (Yang 2021). Myös vuonna 1995 kulminoituneeseen WHO:n ensimmäiseen legitimititeettikriisiin liittyy oleellisesti epäilyt vakavista varoista väärinkäytöstä (Godlee, 1994; Chorev, 2013). Tällöin epäilyjen ja toteutumatta jääneiden hallinnollisten uudistusten takia Yhdysvallat pidättäytyi maksamasta järjestön vuosimaksua täysimääräisesti, Ruotsi jäädytti tukensa ja järjestön auditointia hoitanut Iso-Britannian kansallinen tarkastusvirasto vetäytyi tehtävästään varoittaen muita järjestön huonosta varojenhallinnasta (Chorev 2013, 641). Vaikuttaa kuitenkin siltä, että läpinäkyvyysongelma ei yksinään vaikuta aiheuttava legitimititeettikriisiä vaan huonon hallinnon puutteeseen liittyvät argumentit vahvistavat jo muista syistä kytevää legitimititeettikriisiä.
4. *Legitimititeettikriiseihin liittyy WHO:n syyttäminen puolueellisuudesta jotain toimijaa, toimijaryhmää tai maaryhmää kohtaan.* Hidas reagointi SARS:iin ja koronaan näyttäytyi siltä, että WHO peittelisi ongelmaa ja suosisi Kiinaa (Yang 2021). Lääketeollisuuden etujen ajamisesta järjestöä on moitittu sekä ennen koronapandemiaa (Demortain 2015) että sen aikana (Bexell ym. 2022). WHO:ta on myös arvosteltu länsimaiden suosimisesta: kehittyvissä maissa, kuten Etelä-Afrikassa, järjestön on katsottu ajavan rikkaan Pohjoisen ja länsimaisten lääkeyhtiöiden etuja (Jokela ym. 2023, 88–90).
5. *Tarkasteluajan hegemoni, Yhdysvaltojen, kielteinen suhtautuminen WHO:hon vaikuttaa vahvasti WHO:hon ja sen toimintaan* (Sommerer ym.; Moser & Bump 2022). Tässä suhteessa WHO muistuttaa monia muita hallitustenvälisiä järjestöjä, jotka ovat herkkiä keskeisten valtiotoimijoiden vaikuttamiselle (Sheen ym. 2022). Koronapandemiassa Yhdysvaltain presidentti Trump hyökkäsi aggressiivisesti WHO:ta kohtaan syyttäen sitä kyvyttömyydestä hallita kriisiä, salailusta ja salaliitoista (Lien & Kortsch 2020). Kritiikki kyseenalaisi järjestön auktoriteetin, aseman sekä kyvyn antaa suosituksia ja tehdä koronahallinnan kannalta oikeita päätöksiä. Paitsi presidenttinstituutiona, Trumpiin liittyi henkilönä valtava kiinnostus ja globaali medianäkyvyys, minkä myötä tieto Yhdysvaltain WHO-vetäytymisestä kiiri laajalle heinäkuussa 2020. Samalla WHO:sta tuli syntipukki omissa koronatoimissaan epäonnistuneelle Trumpin hallinnolle (Davies & Wenham 2020; van Schaik ym. 2020, 1149–1150; Dellmuth ym. 2022). Vetäytyminen ei sikäli ole ainutlaatuisia, että Yhdysvallat on aikaisemmin käyttänyt vastaavanlaisia rankaisu- ja kiristämispolitiikkaa niin suhteessa WHO:hon kuin muihinkin järjestöihin. Trumpin kaudella Yhdysvallat irtautui myös UNESCO:sta vastalauseena järjestön Israel-politiikkaan.
6. *Legitimititeettikriisien syntymiseen vaikuttavat suurvaltojen väliset suhteet.* WHO:n toimijuuteen vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän vahvimpien toimijoiden politiikka ja yhteistyökyky. Kiinan ja Yhdysvaltojen yhteistyö ei toiminut koronakriisissä toisin kuin sinkainfluenssan (2009), lintuinfluenssan (2013) ja

ebolaepidemian (2014) aikana (Huang 2021). Toki mikään näistä ei ole mittakaavaltaan verrattavissa koronapandemiaan. Maiden viranomaisten julkisessa koronanasodassa WHO näyttäytyi kansainvälisen poliittikan taistelulentään sen sijaan, että järjestön potentiaali tehokkaan globaalin yhteistyön foorumina olisi pyritty hyödyntämään (van Schaik ym. 2020).

Millaisia vaikutuksia WHO:n legitimitteettikriiseillä on ollut järjestön toimintaan ja hallintakykyyn? Sommerer ym.:n tutkimuksessa ei saatu tukea siihen, että legitimitteettikriisit varsinaisesti estäisivät organisaatioiden kykyä hallita. Toisaalta ko. tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty osoittamaan, että legitimiys auttaisi kansainvälisiä organisaatioita hallinnassa. Tämä mukaan legitimitteetti tai sen puute ei siis pystyisi selittämään kriisien vaikutusta järjestön hallintakykyyn.

Kriisien vaikutusta WHO:hon voi tarkastella myös muodollisen (poliittisen) auktoriteetin kasvun kautta. Yleisesti kansainväliset järjestöt usein hyötyvät kriiseistä, jotka toimivat institutionaalisten muutosten ajureina. Tältä osin kriisien vaikutus WHO:hon näyttäisi mukailevan yleistä linjaa, sillä sen toimivalta on laajentunut ulkoisten shokkien, erityisesti tautiepidemioiden, myötä. Voitaneen todeta, että koronapandemian kaltaiset kriisit vahvistavat tarvetta globaalille terveyshallinnalle.

Kun kriisien vaikutusta WHO:hon tarkastelee resurssikehityksen kautta, kuva on mielenkiintoinen. WHO:n ensimmäinen ja toinen legitimitteettikriisi näkyvät rahoituksen kasvun pysähtymisenä, mikä erityisesti 1990-lvulla tarcoitti rahoituksen reaalista laskua. Sommerer ym. (2022) tarkastelussa WHO on ainoa järjestö, jossa on havaittavissa yhteys legitimitteettikriisiin ja rahoituksen välillä. Yleisesti trendinä siis on ollut, että järjestöjen rahoitus kasvaa kriiseistä huolimatta (emt, 8) eivätkä kriisit yleensä vaikuta kansainvälisten järjestöjen saamaan, kasvavaan rahoitukseen, mutta WHO:ta kriisit ovat kurittaneet koronapandemiaan saakka. Koronapandemia rikkoi kaavan, jolla rahoitusta käytetään järjestön rankaisukeinona. WHO:n rahoitus vuodesta 2021 vuoteen 2022 lisääntyi jopa 13 prosenttia. Tähän vaikutti merkittävästi se, että tilanteessa Yhdysvallat ja EU päätyivät

eri linjoille. Yhdysvaltojen vetäytyminen olisi voinut halvaannuttaa koko järjestön, ellei Saksa olisi tehnyt vuonna 2020 ennätysuurta, 500 miljoonaan tukilupausta (van Schaik ym. 2020, 1153). Myös muut EU-maat Suomi mukaan lukien osallistuivat WHO:n rahoitustalkoisiin, mikä pelasti järjestön. EU:n vahva tuki järjestölle on tulkittavissa systeemisen tason interventioksi. EU pyrki ongelmien keskellä legitimoimaan sekä WHO:n että sen edustaman monenkeskisen kansainvälisen järjestelmän.

WHO:n poikkeuksellisuutta alleviivaa myös se, että vaatimaton rahoituskehitys ei korreloi globaaliterveyden yleisen rahoitusvolyymin kasvun kanssa. Yksi selityksenä tälle on, että uusien ja vanhojen (mm. WHO) terveystoimijoiden välillä on resurssikilpailua, josta edelliset ovat hyötynet jälkimmäisten kustannuksella (Sridar & Woods 2013; Lee & Piper 2020).

Tiivistetysti voidaan tämän tarkastelun jälkeen todeta, että koronapandemian aikana nähty WHO:n negatiivinen kehystäminen, henkilöityminen, syytökset yhden toimijan tai toimijaryhmän suosimisesta ovat tulleet näkyviksi, mutta ne eivät suinkaan ole WHO:n historiassa ainutlaatuisia ilmiöitä. Lisäksi näyttää, että terveyskriisispesifi negatiivinen julkisuus ei näytä pysyvästi heikentävän järjestön legitimitteettiä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

WHO:n legitimitteettiä tarkastellaan usein jonkun legitimitteetin osa-alueen tai globaalihallinnan yleisongelmien kautta. Lisääntyvästi järjestö on myös osana laajoja eri kansainvälisten järjestöjen vertailevaa tutkimusta. Kokonaiskuva WHO:n legitimitteettiin ja legitimitteettikriiseihin liittyvistä tekijöistä on kuitenkin jäänyt muodostamatta. Tämän artikkelin kontribuutiona onkin WHO:n legitimitteettiulottuvuuk-sien ja kriisidynamiikkojen tunnistaminen kokonaisuutena.

Empiirisen tutkimuksen kohteena on ollut erityisesti järjestön tehokkuus legitimitteettiä tuottavana tekijänä. Kantaa on pyritty ottamaan myös maailmanjärjestön mahdolliseen demokratiavajeeseen ja vaikutusvaltaisten toimijoiden liialliseen vaikutusvaltaan (*input legitimacy*), mutta tästä on niukasti näyttöä. WHO:n legitimaatiostrategiana näyttäisi olevan vetoaminen asiantuntijajayleisöihin ja eliitteihin, joiden po-

sitiivinen mielikuva järjestön tehokkuudesta, asiantuntijuudesta ja korvaamattomuudesta näyttää kanavoituvan kansalaisten myönteisiksi järjestöön kohdistuviksi legitimizeettiuskumiksi. *Output*-ulottuvuuteen keskittyvä legitimaatiostrategia on looginen huomioiden WHO:n mandaatin ja roolin perinteisenä hallitusten välisenä järjestönä. Asiantuntijuus, annetussa tehtävässä pysyminen ja tietoisuus siitä, että pandemioita nähdään myös jatkossa, selittänevät sitä, miksi erityisesti eliittien keskuudessa WHO koetaan legitimeiksi toimijaksi (Lien & Kortsch 2020). Läpinäkyvyyteen liittyvä *throughput legitimacy* ulottuvuus ei vaikuta yksinään aiheuttavan legitimizeettikriisiä, mutta kärjistää jo muista syistä syntyneitä legitimeettiongelmia.

WHO:n tarkastelu eri legitimeettiuulottuvuuksien näkökulmasta ja kirjallisuuskatsauksen avulla auttaa hahmottamaan laaja-alaisesti kansainvälisen järjestön toiminnan ulottuvuuksia. WHO:n tehtävä näyttää vaikealta: järjestön tulee kestää ristiriitaisia poliittisia paineita, koordinaoida kansainvälisiä toimia ilman laajoja toimivaltuuksia, turvata rahoitus ja samalla (uudelleen)lunastaa oikeutus toimia globaalien edun nimissä. WHO:n edellytykset nousta jäsenmaiden poliittisen tahdon yläpuolelle ovat perinteisen hallitustenvälisen organisaation tapaan heikot, ja todennäköisesti jatkossakin näemme sen joutuvan kytketyksi osaksi poliittisia kamppailuja. Näyttää siltä, että niin kauan kuin kansalliset eliitit ja hallinto luottavat järjestöön, terveyskriisit eivät näyttäisi johtavan järjestön toiminnan estäviin legitimeettikriiseihin. Kansalaisten luottamuksen lunastamiseksi tarvitaan kuitenkin myös luottamusta omiin kansallisiin instituutioihin.

Eri yhteiskunnan tasoilla tehtävä pitkittäistutkimus globaalihallinnan ja sen instituutioiden legitimeettistä tai legitimeettikriiseistä ei liene resurssi- ja kontekstisidonaisuussyistä realistinen tutkimusstrategia, joten erilaisten tutkimusten yhdistäminen ja syntetisointi on jatkossakin yksi tapa tuottaa tietoa WHO:n legitimeettistä ja sen kriiseistä. Tämä tutkimus antaa mahdollisuuden vertailla jatkossa systemaattisesti eri tietokantojen tuloksia ja toteuttaa vastaava tutkimus myöhemmin pitkäaikaisempien trendien havaitsemiseksi. Kirjallisuuskatsaus antaa edellytykset vertailla WHO:n ja muiden järjestöjen

legitimeettikriisejä ja tarkastella näitä ilmiöitä myös teoreettisten lähtökohtien osalta.

Aiemmassa tutkimuksessa ei kyetä nyansoimasti erottelemaan terveyskriisejä WHO:n legitimeettikriiseistä ja legitimeettikriisit jäävät usein määrittelemättä. Lisäksi legitimeettikriisejä ei pystytä erityisen tarkasti määrittelemään kestoltaan, vaikutuksiltaan ja taustamuuttujiltaan. WHO:n legitimeettikriisit kytkeytyvät tartuntatauti-epidemioihin erityisesti siksi, että tällöin WHO toimenpiteinen ja suosituksineen nousee medianäkyvyyden myötä kritiikin kohteeksi ja osaksi kansallisia poliittisia kamppailuja, WHO siis politisoidaan.

Vaikka politisoituminen ja politiikan välineeksi joutuminen on yksi keskeinen WHO:n oletettua legitimeettivajetta tuottava tekijä, kriisit eivät kuitenkaan näytä estävän järjestön kykyä hallita sinänsä kapean ja koordinaatioon keskittyvän mandaattinsa puitteissa. Kaikki tartuntatauti-epidemioidet eivät ole johtaneet WHO:n legitimeettikriiseihin, ja osa kriiseistä on myös vahvistanut järjestöä. Koronakriisissä nähtiin, että Yhdysvaltojen vetäytyminen järjestöstä nostatti vastareaktion, jonka seurauksena järjestön rahoitus kasvoi. Näin ollen WHO:n legitimeetti tai legitimeettikriisit eivät vaikuta selittävän, miksi globaali terveyshallinta toimii laajemmin suhteellisen hyvin. Legitimeetin ohella jatkossa tulisikin tarkastella myös muita institutionaalisia tekijöitä, mikäli halutaan ymmärtää laajemmin globaalien terveyshallinnan toimivuutta tai sen puutetta.

Vaikka kriiseistä toipumista ja legitimeetin (uudelleen)rakentamista tulisi tarkastella osana yleistä maailmanpoliittista viitekehystä, järjestöjen legitimeettia tai sen puutetta ei voida tyhjentävästi selittää *systemic legitimacy* -ulottuvuuden kautta ja kuitata sillä, että liberaalia maailmanjärjestystä haastetaan eri tavoin (vrt. Zürn 2022). Yksi tässä tutkimuksessa tunnistettu globaalien terveyshallinnan toimivuutta selittävä tekijä on terveyshallinta-arkkitehtuurin rakenne: fragmentaatio näyttää tarjoavan toimijoilleen eräänlaisen hajautetun riskin strategian, joka suojelee yksittäisiä toimijoita legitimeettikriisien pitkäaikaisilta vaikutuksilta. Tätä kautta voi olla jatkossakin viisasta välttää hierarkkisuuutta sekä toimivallan ja resurssien keskittämistä yksittäisille toimijoille, kuten WHO:lle. Rajoitettu valta voi luoda legitimeettia.

Tutkimuksen ovat mahdollistaneet Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiö ja strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä (päättönumerot 345950 ja 345951).

KIIITOKSET

Kiitän valtio-opin tutkimusseminaaria, Auktoriteetti, luottamus ja legitimizeetti -työryhmää politiikan tutkimuksen päivillä vuonna 2023 sekä arvioitsijoita erinomaisista parannusehdotuksista käsitkirjoitukseen.

LÄHTEET

Kartoittava katsaus

- Akhaldi, Mohammed, Nigel, James, Chattu, Vijay Kumar, Ahmed, Sara, Meghari, Hamza, Kaiser, Kirsty, IJsselmuiden, Carel, & Tanner, Marcel (2021). Rethinking and strengthening the global health diplomacy through triangulated nexus between policymakers, scientists and the community in the light of COVID-19 global crisis. *Global Health Research and Policy*, 6(1), 12. <https://doi.org/10.1186/s41256-021-00195-2>
- Boschele, Marco (2020). COVID-19 science policy, experts, and publics: Why epistemic democracy matters in ecological crises. *OMICS*, 24(8), 479–482. <https://doi.org/10.1089/omi.2020.0083>
- Cawthorn, Donna-Mareé, Kennaugh, Alexandra, & Ferreira, Sam M. (2021). The future of sustainability in the context of COVID-19. *Ambio*, 50, 812–821. <https://doi.org/10.1007/s13280-020-01430-9>
- Chattu, Vijay Kumar, & Chami, Georgina (2020). Global health diplomacy amid the COVID-19 pandemic: A strategic opportunity for improving health, peace, and well-being in the CARICOM region – A systematic review. *Social Sciences*, 9(5), 88. <https://doi.org/10.3390/socsci9050088>
- Christensen, Tom, & Ma, Liang (2021). Comparing SARS and COVID-19: Challenges of governance capacity and legitimacy. *Public Organization Review*, 21, 629–645. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00510-y>
- Foster, Russell, Grzymanski, Jan, & Brusenbauch Meislova, Monika (2021). The limits of European legitimacy: On populism and technocracy. *Journal of Contemporary European Research*, 17(2). <https://doi.org/10.30950/jcer.v17i2.1237>
- Fry, Caroline V., Cai, Xiaojing, Zhang, Yi, & Wagner, Caroline S. (2020). Consolidation in a crisis: Patterns of international collaboration in early COVID-19 research. *PLOS ONE*. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0236307>
- Hanson, Claudia, Luedtke, Susanne, Spicer, Neil, Stillhoff Sörensen, Jens., Mayhew, Susannah, & Mounier-Jack, Sandra (2021). National health governance, science and the media: Drivers of COVID-19 responses in Germany, Sweden, and the UK in 2020. *BMJ Global Health*, 6:e006691. <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2021-006691>
- He, Zhining, & Chen, Zhe (2020). The social group distinction of nationalists and globalists amid COVID-19 pandemic. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14, 67–85. <https://doi.org/10.1007/s40647-020-00310-6>
- Jit, Mark, Ananthakrishnan, Aparna, McKee, Martin, Wouters, Olivier J., Beutels, Philippe, & Teerawattananon, Yot (2021). Multi-country collaboration in responding to global infectious disease threats: Lessons for Europe from the COVID-19 pandemic. *The Lancet Regional Health – Europe*, 9, 100221. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2021.100221>
- Larionova, Marina, & Kirton, John (2020). Global governance after the COVID-19 crisis. *International Organisations Research Journal*, 15(2), 7–23. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-01>
- López-Vergés, Sandra, Urbani, Bernardo, Fernández Rivas, David, Kaur-Ghumaan, Sandeep, Coussens, Anna K., Moronta-Barrios, Felix, Bhattarai, Suraj, Niamir, Leila, Siciliano, Velia, Molnar, Andreea, Weltman, Amanda, Dhimal, Meghnath, Arya, Shalini S., Cloete, Karen J., Awan, Almas Taj, Kohler, Stefan, Sharma, Chandra Shekhar, Rios Rojas, Clarissa, Shimpuku, Yoko, Ganle, John, Matin, Maryam M., Nzweundij, Justine G., Badre, Abdeslam, & Carmona-Mora, Paulina (2020). Mitigating losses: How scientific organizations can help address the impact of the COVID-19 pandemic on early-career researchers. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-021-01000-8>
- Manfredi-Sanchez, Juan Luis (2022). Vaccine (public) diplomacy: Legitimacy narratives in the pandemic age. *Place Branding and Public Diplomacy*, 19, 398–410. <https://doi.org/10.1057/s41254-022-00258-2>
- M'ikanatha, Nkuchia M., & Welliver, David P. (2021). Strengthening the WHO in the pandemic era by removing a persistent structural defect in financing. *Global Health*, 17(142). <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00780-7>

- Paccès, Alessio M., & Weimer, Maria (2020). From diversity to coordination: A European approach to COVID-19. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 283–296. <https://doi.org/10.1017/err.2020.36>
- Pacher, Andreas (2018). Strategic publics in public diplomacy: A typology and a heuristic device for multiple publics. *The Hague Journal of Diplomacy*, 13(3), 272–296. <https://doi.org/10.1163/1871191X-13020004>
- Salvati, Eugenio (2021). Crisis and intergovernmental retrenchment in the European Union? Framing the EU's answer to the COVID-19 pandemic. *Chinese Political Science Review*, 6, 1–19. <https://doi.org/10.1007/s41111-020-00171-0>
- Schmidt, Vivien A. (2021). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916061>
- Sridhar, Devi, & Woods, Ngaire (2013). Trojan multilateralism: Global cooperation in health. *Global Policy*, 4(4), 325–335. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12066>
- Taghizade, Sanaz, Chattu, Vijay Kumar, Jaafari-pooyan, Ebrahim, & Kevany, Sebastian (2021). COVID-19 pandemic as an excellent opportunity for global health diplomacy. *Frontiers in Public Health*, 12(9). <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.655021>
- van Schaik, Louise, Jorgensen, Knud Erik, & van de Pas, Remco (2020). Loyal at once? The EU's global health awakening in the COVID-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8). <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853118>
- Widlak, Tomasz (2020). The right to health, global solidarity, and international law's constitutional momentum in the age of COVID-19. *European Journal of Transformation Studies*, 8(1), 272–290.
- Yleisteokset**
- Dellmuth, Lisa, Scholte, Jan Aart, Tallberg, Jonas, & Verhaegen, Soetkin (2022). *Citizens, elites, and the legitimacy of global governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856241.001.0001>
- Institute for Economics and Peace International Peace Institute (2022). *Multilateralism Index: Pilot Report*.
- Jokela, Juha, Creutz, Katja, Saul, Alana, Helwig, Niklas, Sinkkonen, Ville, Kronlund, Anna, Kallio, Jyrki, Nizhnikau, Ryhor, & Ketola, Johanna (2023). Multilateral cooperation in an era of strategic competition: Options for influence for Finland and the European Union. Publications of the Government's Analysis, Assessment and Research Activities, 2023:9. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-400-2>
- Oguz Gok, Gonca, & Mehmetcik, Hakan (Eds.) (2022). *The crises of legitimacy in global governance*. London/New York, NY: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003128595>
- Sommerer, Thomas, Agné, Hans, Zelli, Fariborz, & Bes, Bart (2022). *Global legitimacy crises: Decline and revival in multilateral governance*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856326.002.0003>
- Toinen kirjallisuuskatsaus**
- Baird, Vanessa A. (2001). Building institutional legitimacy: The role of procedural justice. *Political Research Quarterly*, 54(2), 333–354. <http://dx.doi.org/10.2307/449160>
- Barnickel, Christiane (2021). Critique and normativity in (empirical) legitimacy research. *Politische Vierteljahresschrift*, 62(1), 19–43. <http://dx.doi.org/10.1007/s11615-020-00288-6>
- Bayram, A. Burcu, & Shields, Todd (2021). Who trusts the WHO? Heuristics and Americans' trust in the World Health Organization during the COVID-19 pandemic. *Social Science Quarterly*, 102(5), 2312–2330. <http://dx.doi.org/10.1111/ssqu.12977>
- Bernstein, Steven (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy*, 18(1), 17–51. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290903173087>
- Bexell, Magdalena, Jönsson, Kristina, & Stappert, Nora (2021). Whose legitimacy beliefs count? Targeted audiences in global governance legitimation processes. *Journal of International Relations and Development*, 24(2), 483–508. <http://dx.doi.org/10.1057/s41268-020-00199-4>
- von Billerbeck, Sarah (2022). Talk from the top: Leadership and self-legitimation in international organizations. *International Studies Review*, 24(3). <http://dx.doi.org/10.1093/isr/viac022>
- de Boer, Thijs (2022). Why do public agencies seek accountability? The role of audiences. *Public Administration*. <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12859>
- Ceva, Emanuela (2012). Beyond legitimacy. Can proceduralism say anything relevant about justice? *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 15(2), 183–200. <http://dx.doi.org/10.1080/13698230.2012.651018>
- Demortain, David (2015). The tools of globaliza-

- tion: Ways of regulating and the structure of the international regime for pharmaceuticals. *Review of International Political Economy*, 22(6), 1249–1275. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2015.1066695>
- Dupuis-Déri, Francis (2007). Global protesters versus global elites: Are direct action and deliberative politics compatible? *New Political Science*, 29(2), 167–186. <http://dx.doi.org/10.1080/07393140701431847>
- Grant, Ruth W. & Keohane, Robert O. (2005). Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, 99(1), 29–43. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055405051476>
- Goodin, Robert E. (2010). Global democracy: In the beginning. *International Theory*, 2(2), 175–209. <http://dx.doi.org/10.1017/S1752971910000060>
- Knutsen, Wendy Lu (2012). An institutional account of China's HIV/AIDS policy process from 1985 to 2010. *Politics & Policy*, 40(1), 159–190. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-1346.2011.00339.x>
- Kramarz, Teresa & Momani, Bessma (2013). The World Bank as knowledge bank: Analyzing the limits of a legitimate global knowledge actor. *Review of Policy Research*, 4(4), 325–335. <https://doi.org/10.1111/ropr.12028>
- O'Brien, Stephen & Broom, Alex (2010). The prevalence and politics of HIV/AIDS in Zimbabwe: Examining the ideological, political and historical factors behind the 'decline'. *Politikon*, 37(2–3), 311–330. <http://dx.doi.org/10.1080/02589346.2010.530448>
- Pamuk, Zeynep (2022). COVID-19 and the paradox of scientific advice. *Perspectives on Politics*, 20(2), 562–576. <http://dx.doi.org/10.1017/S1537592721001201>
- Panke, Diana, Polat, Gurur & Hohlstein, Franziska (2022). Who performs better? A comparative analysis of problem-solving effectiveness and legitimacy attributions to international organizations. *Cooperation and Conflict*, 57(4), 433–456. <http://dx.doi.org/10.1177/00108367211036916>
- Schlipphak, Bernd, Meiners, Paul, & Sabri Kiratli, Osman (2022). Crisis affectedness, elite cues and IO public legitimacy. *Review of International Organizations*, 17(4), 877–898. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-021-09452-y>
- Scholte, Jan Aart (2007). Civil society and the legitimization of global governance. *Journal of Civil Society*, 3(3), 305–326. <http://dx.doi.org/10.1080/17448680701775796>
- Sedashov, Evgeny, & Moral, Mert (2022). The reliability of COVID-19 data in the shadow of anti-pandemic measures' cancellation. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 31(1), 91–114. <http://dx.doi.org/10.26650/siyasal.2022.31.1049435>
- Chih-Hsin Sheen, Greg, Tung, Hans H., Wu, Chien-Huei, & Wu, Wen-Chin (2022). WHO approves? Relative trust, the WHO, and China's COVID-19 vaccines. *Review of International Organizations*. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-022-09481-1>
- Wallner, Jennifer (2008). Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *Policy Studies Journal*, 36(3), 421–443. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00275.x>
- White, Jonathan (2015). Emergency Europe. *Political Studies*, 63(2), 300–318. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9248.12072>
- Yang, Hai (2021). Contesting legitimacy of global governance institutions: The case of the World Health Organization during the coronavirus pandemic. *International Studies Review*, 23(4), 1813–1834. <http://dx.doi.org/10.1093/isr/vi-ab047>
- Zürn, Michael (2017). From constitutional rule to loosely coupled spheres of liquid authority: A reflexive approach. *International Theory*, 9(2), 261–285. <http://dx.doi.org/10.1017/S1752971916000270>

Muut lähteet

- Aaltola, Mika (2012). Understanding the politics of pandemic scares: An introduction to global politosomatics. Routledge.
- Barnett, Michael (2021). Change in or of global governance? *International Theory*, 13(1), 131–143. <https://doi.org/10.1017/S175297192000038X>
- Buchanan, Allen & Keohane, Robert O. (2006). The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*, 20(4), 405–437. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x>
- Chorev, Nitsan (2013). Restructuring neoliberalism at the World Health Organization. *Review of International Political Economy*, 20(4), 627–666. <https://doi.org/10.1080/09692290.2012.690774>
- Davies, Sara E. & Wenham, Clare (2020). Why the COVID-19 response needs International Relations. *International Affairs*, 96(5), 1227–1251. <https://doi.org/10.1093/ia/iaaa135>
- Debre, Maria J. & Dijkstra, Hylke (2023). Are international organisations in decline? An absolute and relative perspective on institutional change. *Global Policy*, 14, 16–30. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13170>
- Erdelen, Walter R. & Richardson, Jacques G. (2021). A world after COVID-19: Business as usual,

- or building bolder and better? *Global Policy*, 12, 157–166. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12904>
- Fraundorfer, Markus & Winn, Neil (2021). The emergence of post-Westphalian health governance during the COVID-19 pandemic: The European Health Union. *Disasters*, 45(S1), S5-S25. <https://doi.org/10.1111/disa.12511>
- Garrett, Laurie (1996). The return of infectious disease. *Foreign Affairs*, 75(1), 66–79. <https://doi.org/10.2307/20047468>
- Godlee, Fiona (1994). WHO in retreat: Is it losing its influence? *British Medical Journal*, 309(6967), 1491–1495. <https://doi.org/10.1136/bmj.309.6967.1491>
- Held, David, Kickbush, Ilona, McNally, Kyle, Piselli, Dario & Told, Michaela (2019). Gridlock, innovation and resilience in global health governance. *Global Policy*, 10(2), 161–177. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12654>
- Health Policy Watch (2020). Germany makes €500 million pledge to WHO – Plug for ‘major funding gap’ left by United States. Haettu sivulta <https://healthpolicy-watch.news/germany-makes-e-500-million-pledge-to-who-a-plug-for-major-funding-gap-left-by-united-states/> 6.9.2024.
- Huber, Valeska (2006). The unification of the globe by disease? The international sanitary conferences on cholera, 1851–1894. *The Historical Journal*, 49(2), 453–476. <https://www.jstor.org/stable/4091623>
- Huang, Yanzhong (2021). Why the world lost to the pandemic: Politics and security fears crippled the collective response. *Foreign Affairs*. Haettu sivulta https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-28/why-world-lost-pandemic?utm_source=twitter_posts&utm_medium=social&utm_campaign=tw_daily_soc 6.9.2024.
- Hurd, Ian (1999). Legitimacy and authority in international politics. *International Organization*, 53(2), 379–408. <https://doi.org/10.1162/002081899550913>
- Kreuder-Sonnen, Christian & White, Jonathan (2022). Europe and the transnational politics of emergency. *Journal of European Public Policy*, 29(6), 953–965. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1916059>
- Kronlund, Anna (2022). YK:n legitimitteetti yleiskokouksen kautta tarkasteltuna. *Kosmopolis*, 52(3), 65–77. <https://journal.fi/kosmopolis/article/view/119998>
- Lien, Donald & Kortsch, Joseph (2020). The future of the World Health Organization: China and the United States square off. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), 520–529. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10047>
- Lipsy, Phillip Y. (2020). COVID-19 and the politics of crisis. *International Organization*, 74(S1), E98–E127. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000375>
- Levy, David L. (2021). COVID-19 and global governance. *Journal of Management Studies*, 58(2), 562–566. <https://doi.org/10.1111/joms.12654>
- McInnes, Colin & Lee, Kelley (2006). Health, security and foreign policy. *Review of International Studies*, 32(1), 5–23. <https://doi.org/10.1017/S0260210506006905>
- Morse, Julia C. & Keohane, Robert O. (2014). Contested multilateralism. *Review of International Organizations*, 9(4), 385–412. <https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2>
- van de Pas, Remco & van Schaik, Louise G. (2014). Democratizing the World Health Organization. *Public Health*, 128(2), 195–201. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2013.08.023>
- Pranckutė, Raminta (2021). Web of Science (WoS) and Scopus: The titans of bibliographic information in today’s academic world. *Publications*, 9(1), 1–59. <https://doi.org/10.3390/publications9010012>
- Putnam, Robert D. (1988). Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Reus-Smit, Christian (2007). International crises of legitimacy. *International Politics*, 44(2), 157–174. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800182>
- Schmidt, Vivien A. (2020). Theorizing institutional change and governance in Europe’s responses to the COVID-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853121>
- Sommerer, Thomas & Agné, Hans (2018). Consequences of legitimacy in global governance. Teoksessa Tallberg, Jonas, Bäckstrand, Karin, & Scholte, Jan A. (Eds.), *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (s. 153–168). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198826873.003.0009>
- Zaum, Dominik (2013). International organizations, legitimacy, and legitimation. Teoksessa Dominik Zaum (Ed.), *Legitimizing International Organizations* (s. 3–25). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199672097.003.0001>
- Zürn, Michael, Binder, Martin, & Ecker-Ehrhardt,

- Matthias (2012). International authority and its politicization. *International Theory*, 4(1), 69–106. <https://doi.org/10.1017/S1752971912000012>
- Zürn, Michael (2018). *A theory of global governance. Authority, legitimacy, and contestation*. Cambridge: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198819974.001.0001>
- Zürn, Michael (2021). On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimation problems in the global political system. *International Theory*, 13, 192–204. <https://doi.org/10.1017/S1752971920000391>
- Zürn, Michael (2022). COVID-19 and the legitimacy crisis of global governance. Teoksessa Oguz Gok, Gonca & Mehmetcik, Hakan (Eds.), *The Crises of Legitimacy in Global Governance* (s. 37–51). London/New York, NY: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003128595>