

Matti Mörntinen

# **VALTIO- NEUVOSTON YDIN KRIISI- TILANTEESSA**

Covid-19-pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle

**Sitra muistio**

© Sitra 2021

**Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa**

Matti Mörttinen

ISBN 978-952-347-210-5 (PDF)

[www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

Julkaisua koskevat tiedustelut: [julkaisut@sitra.fi](mailto:julkaisut@sitra.fi)

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

Sitra Muistio

**Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa**

Tammikuu 2021

# Sisältö

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Sammanfattning	7
Summary	8
Millainen on valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa?	9
Johdanto	10
1 Miten pandemiaan oli varauduttu	11
1.1 Suomen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten 2006	11
1.2 Suomen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten 2012	12
1.3 Suomen varautuminen ja terveysturvallisuus kansainvälisessä vertailussa	13
1.4 Suunnitelmien merkitys käytännössä: "ei ollut mitään specsejä"	14
1.5 Hybridiosaamiskeskuksen unohdettu harjoitus 2019	15
1.7 Maanpuolustuskurssien harjoituksissa parannettavaa	18
1.8 Varautumisen syvin ongelma: kriisi on aina yllätys	19
2 Suomen päätyminen poikkeusoloihin	21
2.1 Ensimmäinen valtiopäivätoimi: kirjallinen kysymys 24.1.	21
2.2 Pääministerin ilmoitus koronavalmistautumista koskien 27.2.	22
2.3 Paniikki uhkaa, poikkeusolot todetaan 13.3.	24
2.4 Tapahtuiko poikkeusolojen toteaminen liian helposti?	27
3 Kova kevät, kuka päätti, missä ydin?	29
3.1 Suomi ja Ruotsi eri teille	29
3.2 Pitkä lista rajoituksia, ravintolat jäivät auki	30
3.3 Uudenmaan sulkeminen käänsi suunnan	31
3.4 Kovat toimet saivat laajan hyväksynnän	34
4 Valtioneuvoston ydin poikkeusoloissa	36
4.1 Valtioneuvoston ydin normaalioloissa	36
4.2 Viisikko näkyi merkitystään vahvemmin	37
4.3 Hallituksen neuvottelusta uusi poliittinen instituutio	37

4.4 Oikeuskansleri puuttuu hallituksen neuvottelun ongelmakohtiin	39
4.5 Virkavalmistelun ja poliittisen päätöksen hämärä raja	41
4.6 Covid-19 -koordinaatioryhmältä ei tullut proaktiivisesti ehdotuksia	42
5.1 Työt kasaantuivat superyksilöille	44
5.2 PeV:lla ei ollut keinoja korjata viallista esitystä	44
5.3 Suomi ajautui rikkomaan EU-sitoumuksiaan	45
6 Globaali kriisi, kansalliset ratkaisut	48
6.1 Muitakin kansainvälisiä verkostoja kuin EU ja Pohjoismaat	48
6.2 WHO:n hitaus ja tiedon ristiriitaisuus ongelmina	49
6.3 EU toimi alussa huomaamattomasti	50
6.4 JPA-uinahdus ei ollut kohtalokas	52
6.5 EU voi taas vahvistua kriisin kautta	52
7 Päätelmiä ns. nyrkkikeskustelusta	56
7.1 Puolustusvoimat siirtyi hajautettuun johtamiseen	56
7.2 Presidentti esitti nyrkkiä, pääministeri korosti virkatietä	56
7.3 Presidentti lähestyi hallitusta useilla viesteillä	57
8 Kriisejä kriisin sisällä	61
8.1 Helsinki-Vantaan lentoasema, monihallinnollisuuden huipentuma	61
8.3 Yritystuet ja kasvomaskit kansalaisten hampaissa	63
8.4 Elinkeinoelämä sivussa	66
8.5 Seurantasovellus syntyi hitaasti mutta siitä tuli menestys	67
9 Viestinnän ja median poikkeushaasteet	69
9.1. Valtio ei käyttänyt valmiuslain mahdollisuuksia viestinnän rajoittamiseen	69
9.2 Median monimuotoinen murros	69
9.3 Median riippumattomuutta testattiin	71
9.4 Tietoja vuodettiin, mutta julkisuuslakia tulkittiin tiukasti	72
9.5 Nyrkkiuutinen toi esiin konfliktin, joka olisi muuten jäänyt piiloon	73
9.6 Perustuslakiasiantuntijat tutkivina journalisteina	75
9.7 Viestintävastuu haki paikkaansa	76
9.8 Tiedon paikallistamisessa vaikeuksia	78
10 Valtioelinten suojaaminen	79
10.1 Kansanedustajat vuoro- ja etätyössä	79
10.2 Ministerien turvaan tarkennuksia matkan varrella	80
Lopuksi: Suomen vahvuudet ja heikkous	83
Seuraavaan kriisin varautuminen alkaa nyt	84
Lähteet/Kirjallisuutta:	86

# Esipuhe

Nopeasti muuttuvassa ja arvaamattomassa maailmassa suomalaisen yhteiskunnan selviytymis- ja kilpailukyky riippuu pitkälti kansallisen päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän tehokkuudesta. Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projekti on selvittänyt suomalaisen kansanvallan tilaa ja kehittämistarpeita sekä tukenut sen uudistumiskykyä erilaisilla kokeiluilla. Projektin lähtökohtana ovat Sitran helmikuussa 2018 julkaiseman, vanhempien neuvonantajien **Liisa Hyssälän** ja **Jouni Backmanin** laatiman *Kansanvallan peruskorjaus*-työpaperin havainnot.

Työpaperissa selvitettiin, miten hyvin nykyiset päätöksenteon rakenteet ja toimintatavat vastaavat tämän päivän ja erityisesti tulevaisuuden tarpeisiin ja miten varmistetaan tarvittava muutoskyvykyys. Työn yhtenä taustavaikeuttimena oli havainto, että Suomi toipui vuosien 2008—2009 finanssikriisin aiheuttamasta globaalista taloustaantumasta huomattavasti nopeammin kuin monet muut maat.

Sittemmin osana Kansanvallan peruskorjaus -projektia Sitra tilasi OECD:n entiseltä johtajalta **Rolf Alterilta** selvityksen, miten OECD:n ”centre of government” viitekehysessä valtioneuvoston ydin toimii eri maissa, ja mitkä ovat tältä osin Suomen vahvuudet ja heikkoudet. Alterin kirjoittama *Valtioneuvoston ydin Suomessa – Miten varautua paremmin tulevaan* julkaistiin elokuussa 2019 ja siinä tarkasteltiin silloisen hallituksen päätöksenteko- ja toimintatapoja.

Tässä muistiossa *Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa*, valtioneuvoston ytimen toimintaa on tarkasteltu vuoden 2020 koronapandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa. Toimittaja ja tietokirjailija **Matti Mörntinen** on haastatellut muistiota varten lukuisan joukon keskeisiä vaikuttajia ja selvittänyt, miten globaalin pandemian etenemiseen reagoitiin eri päätöksentekoelementeissä ja miten eri toimijoiden välinen yhteistyö sujui. Samalla muistiossa esitetään joukko havaintoja ja kehitysehdotuksia siitä, miten päätöksentekojärjestelmää ja sen toimintatapoja tulisi uudistaa kokonaisuutena, jotta olisimme paremmin varautuneita tuleviin kriiseihin.

**Antti Kivelä**

johtaja

Uudistumiskyky-teema, Sitra

# Tiivistelmä

Suomi selviytyi covid-19-pandemian ensimmäisestä puolesta vuodesta kohtuullisen hyvin, vaikka monet viranomaisten ja aiempien hallitusten valmistautumissuunnitelmat menivät suurelta osin hukkaan ja päätöksentekoa varjosti monisuuntainen epäluottamus.

Muistion pohjaksi on uutisseurannan lisäksi tehty yli 50 haastattelua ja käyty läpi oleelliset päätösasiakirjat sekä taustakirjallisuutta. Muistiossa käydään läpi valtioneuvoston ytimen tärkeimpiä toimia korona-aikana, arvioidaan vallankäytön muutoksia poikkeusaikana ja annetaan suosituksia tulevien kriisien varalta. Erikseen arvioidaan suomalaisen median toimintaa suuren informaatiotarpeen tyydyttäjänä, valtiovallan oman terveysturvallisuuden varmistamista sekä eurooppalaisen yhteistyön takeltoa. Pandemia on globaali, mutta reaktiot siihen ovat olleet jopa hälyttävässä määrin kansalliseen kompetenssiin käpertyneitä. Tautiepidemia vaatii myös korostetusti poikkihallinnollista reagoitua. Suomessa sitä hidastavat osaltaan siiloutunut hallinto mutta etenkin lainvalmistelun krooninen laatuongelma.

Valtioneuvoston ytimeksi kriisissä muotoutui pääministerin sekä perhe- ja peruspalveluministerin kaksikko. Lopullisten päätösten teossa tärkein foorumi oli hallituksen neuvottelu, josta tuli ”uusi instituutio” poliittiseen johtamiseen. Toimintamallin etu oli sitouttavuus, mutta pahimmillaan menetelmä oli raskas ja tehoton. Etenkin 16.3.2020 voimaan tulleiden poikkeusolojen aikana se johti – yhdessä myöhästyneen liikkeellelähden ja viestinnän erikoisten valintojen kanssa – myös ongelmiin kansalaisten perusoikeuksien toteutumisessa.

Yleisölle syntyi rajoitustoimista tiukempi kuva kuin mikä oli juridinen todellisuus. Toimivallan paikallistaminen oli kansalaisille vaikeaa jo valmiuslain aikana ja lähes mahdotonta poikkeusolojen päätyttyä 16.6.2020. Valmiuslaki mahdollisti Uudenmaan eristämisen, mikä oli ratkaisevaa tartuntojen rajaamiseksi. Lain yllättävän riidaton käyttöönotto toisaalta madalsi merkittävästi sen uuden soveltamisen kynnystä. Dramaattisten toimien teho heikkenee käytössä. Samalla kansalaisluottamus uhkaa heiketä ja viime kädessä oikeusvaltio rapautua.

Valmiuslain siirtämistä ainakin siviilikriisien tapauksissa eduskunnan määräenemmistön taakse on syytä harkita. Kriisivalmiussuunnitelmien olisi oltava nykyistä sitovampia ja erilaisissa kriisiharjoituksissa olisi otettava huomioon myös pahimmat skenaarit sen sijaan että mennään niin sanotusti helpoimman kautta.

# Sammanfattning

Finland klarade sig relativt bra under COVID-19-pandemins första halvår, trots att mycket bra förberedelser gick till spillo och beslutsfattandet över-skuggades av en mångriktad misstro.

Som grund för promemorian har man utöver nyhetsuppföljningen gjort över 50 intervjuer och gått igenom de viktigaste beslutsdokumenterna och bakgrundslitteraturen. I promemorian går man igenom de viktigaste åtgärderna i statsrådets kärna under coronatiden, bedömer förändringar i maktutövningen under undantagstiden och ger rekommendationer för framtida kriser. De finländska mediernas verksamhet som tillfredsställare av det stora behovet av information, säkerställandet av statsmaktens egen hälsosäkerhet samt tapetseringen av det europeiska samarbetet bedöms separat. Pandemin är global men reaktionerna på den har till och med i alarmerande hög grad inverkat på den nationella kompetensen. Sjukdomsepidemin kräver också en framträdande tväradministrativ reaktion. I Finland fördröjs den delvis av en förvaltning som verkar i silon men i synnerhet av det kroniska kvalitetsproblemet i lagberedningen.

Statsministern och familje- och omsorgsministern blev statsrådets kärna i krisen. Det viktigaste forumet när de slutliga besluten fattades var regeringens förhandling, som blev en ”ny institution” för politisk ledning. Fördelen med verksamhetsmodellen var att den var bindande men i värsta fall var metoden tung och ineffektiv. I synnerhet under undantagsförhållanden som trädde i kraft den 16 mars 2020 ledde det – tillsammans med den försenade starten och de speciella valen inom kommunikationen – även till problem med tillgodoseendet av medborgarnas grundläggande rättigheter.

Allmänheten fick en striktare bild av begränsningsåtgärderna än den juridiska verkligheten. Det var svårt för medborgarna att lokalisera behörigheten redan under beredskapslagen och nästan omöjligt efter att undantagsförhållandena upphört den 16 juni 2020. Beredskapslagen gjorde det möjligt att isolera Nyland, vilket var avgörande för att begränsa smittan. Det överraskande obestridliga införandet av lagen sänkte å andra sidan avsevärt tröskeln för en ny tillämpning. Dramatiska åtgärder ger sämre effekt. Samtidigt hotar medborgarförtroendet att försvagas och i sista hand rättsstaten att vittra sönder.

Det finns skäl att överväga att flytta beredskapslagen åtminstone i fall av civilkriser till en kvalificerad majoritet i riksdagen. Krisberedskapsplanerna borde vara mer bindande än för närvarande och i olika krisövningar borde man också beakta de värsta scenarierna i stället för att gå den så kallade lättaste vägen.

# Summary

Finland pulled through the first six months of the Covid-19 pandemic reasonably well, although many plans drawn up by officials and governments at the start of crisis were never realised and decision-making was overshadowed by mistrust between organisations and decision-makers.

To form the basis of a memorandum, more than 50 interviews were conducted and the key documents behind decisions, and background literature, were examined, in addition to the monitoring of news. The memorandum analyses some of the key actions taken by the government in the coronavirus period, evaluates the changes in how power is used in exceptional situations and makes recommendations for future crises. Evaluated separately were the actions of the Finnish media in satisfying the increased need for information, the safeguarding of the health security of those in government and the awkwardness of the way that European co-operation was carried out. The pandemic is global, but reactions to it have been along nationalistic lines to an alarming degree. The pandemic also emphatically requires cross-administrative reactions. In Finland this is hampered by compartmentalised administrative practice and a chronic problem with the quality of the legislation-drafting process.

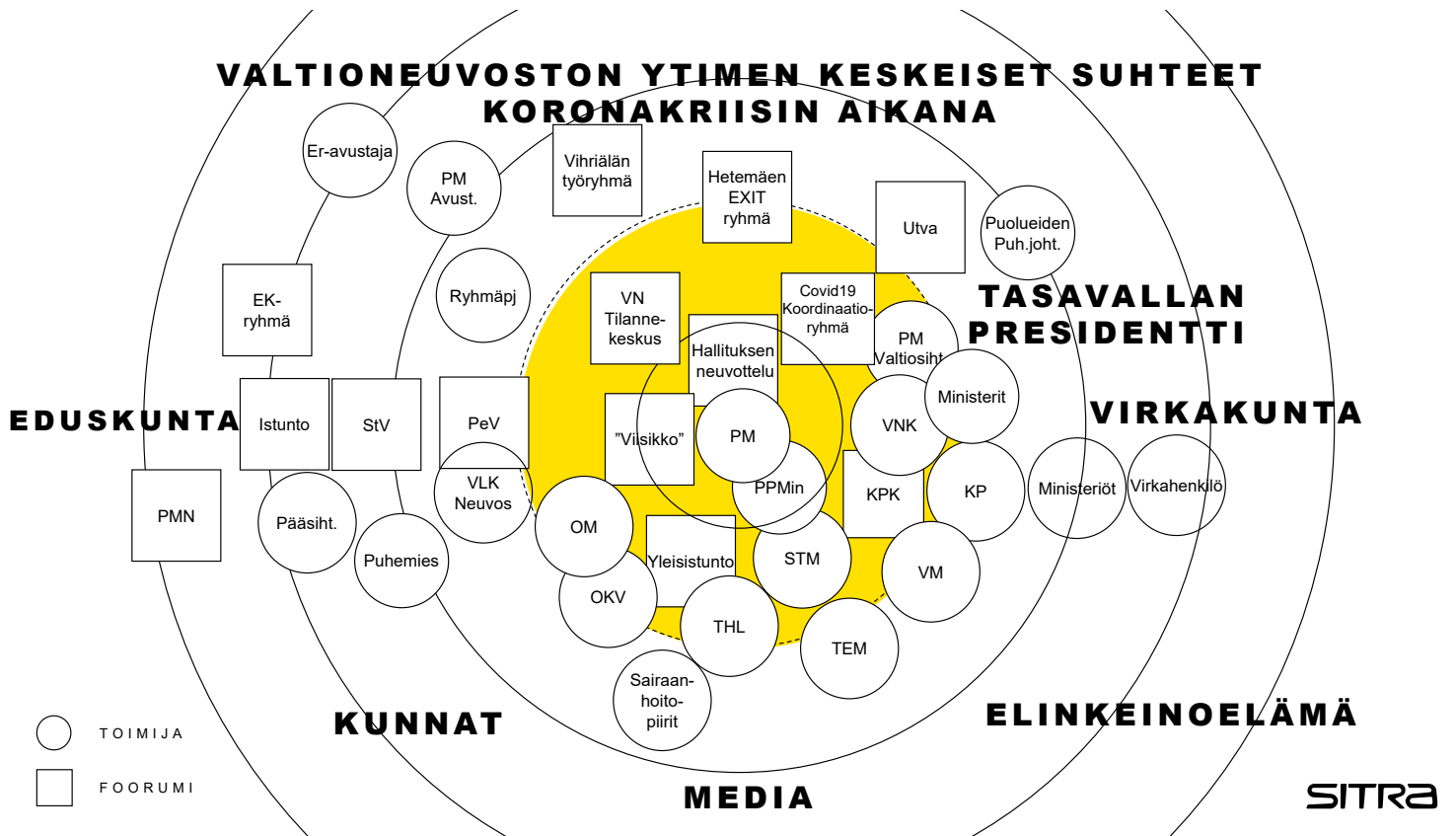
The Prime Minister and the Minister of Family Affairs and Social Services formed the “centre of government”, being the two senior political figures that led the response to the crisis. But the so called negotiation meetings of all ministers of the government even in their informality became the most important forum for making final decisions, forming in effect a “new institution” in political leadership. One advantage of this operating model was that it encouraged commitment, but the method was cumbersome and inefficient. Especially under the exceptional conditions that took effect on 16 March 2020, it also led – together with the delayed response to the onset of the crisis and some unusual communications choices – to problems in the implementation of people’s fundamental rights.

The public was given an impression of restrictions that were more severe than the legal reality. Localising executive power was already difficult when the Emergency Powers Act was implemented and became almost impossible when the exceptional conditions ended on 16 June 2020. The Emergency Powers Act decreed the isolation of Uusimaa, which was a decisive move in restricting the spread of infection. On the other hand, the surprising lack of dissent when the legislation was implemented made it significantly easier to apply again. The effectiveness of dramatic action weakens when it is implemented. Meanwhile, civic confidence can decline and the rule of law can erode.

There should be consideration given to making the implementation of an Emergency Powers Act conditional on a qualified Parliamentary majority, at least when it comes to crises that affect the general public. Plans for crisis preparedness should be more binding than they are now, and in different crisis exercises more attention should also be paid to worst-case scenarios, instead of always taking the “easy” way out.



# Millainen on valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa?



**Kuva 1. Mikä on valtioneuvoston ydin? OECD:n mukaan valtioneuvoston ytimellä tarkoitetaan elintä tai elinten ryhmää, joka antaa suora tukea ja neuvoja hallituksen päämiehelle ja valtioneuvostolle eli hallitukselle. Oheinen kaavio kuvastaa uutistapahtumien ja tämän raportin haastattelujen kautta syntynyttä käsitystä siitä, mitkä olivat Suomessa valtioneuvoston ytimen keskeiset suhteet covid-19-kriisin aikana.**

# Johdanto

Jos kriiseihin osattaisiin valmistautua täydellisesti, ne eivät olisi kriisejä. Kriisin perusominaisuus on yllättävyys. Maailma koki ennenäkemättömän ja yllättävän kriisin vuoden 2020 keväästä alkaen. Suomi koki sen muiden mukana ja toisaalta omalla tavallaan.

Kriisin aiheutti covid-19-taudin aiheuttava SARS-CoV-2 -koronavirus. Se havaittiin ensimmäisenä Kiinan Wuhanissa vuoden 2019 lopussa. Yksi-toista kuukautta myöhemmin se oli aiheuttanut maailmanlaajuisesti yli 60 miljoonaa sairastumista ja noin 1,5 miljoonaa kuolemaa. Suomessa oli tilastoitu kuolemantapauksia lähes 400 kappaletta. Virustartuntoja oli todettu yli 22 000.

Suomessa todettiin poikkeusolot ja otettiin lähinnä sodan uhkaa varten laadittu valmiuslaki käyttöön 16. maaliskuuta 2020. Poikkeusolot päättyivät valtioneuvoston päätöksellä 16. kesäkuuta. Marraskuussa poikkeusoloihin palaaminen tuli uudestaan harkittavaksi.

Tämän raportin tarkoituksena on luoda mahdollisimman autenttinen kuva koronapandemiakriisin etenemisestä Suomessa – ja etenkin Suomen valtiovallan ytimen toiminnasta kriisitilanteessa.

Raporttia varten on haastateltu noin 50 henkilöä, jotka ovat kaikki olleet tiiviisti tekemisissä koronapandemiakriisiin liittyvän päätöksenteon kanssa poliitikkoina, virkahenkilöinä, asiantuntijoina, journalisteinä tai elinkeinoelämän kautta. Osa on haastateltu kahteen kertaan, kriisin alkuvaiheissa sekä syksyllä 2020. Yli puolet valtioneuvoston jäsenistä kuuluu haastateltujen joukkoon.

Keskustelut on käyty luottamuksellisina taustahaastatteluina, eikä raportissa julkaista luetteloa haastatelluista henkilöistä. Haastattelemisen poikkeuksellisesti anonymisti katsottiin tässä tapauksessa tarpeelliseksi etenkin siksi, että keskustelut käytiin keskellä kriisiä päätöksenteon keskeneräisissäkin vaiheissa, ja mukana olleilta haluttiin mahdollisimman tarkat näkemykset ratkaisujen taustoista sekä tietoa myös ei-julkisissa yhteyksissä käydyistä keskusteluista.

Raportissa esiintyvät nimikoidut sitaatit ovat peräisin julkaistuista lähteistä, eivät kirjoittajan tekemistä haastatteluista. Haastattelujen lisäksi raporttia varten on käyty läpi ajankohtaista uutisaineistoa kriisin ajalta sekä pöytäkirjoja, lainsäädäntötekstejä, päätösmuistioita ja aiempia selvityksiä sekä tutkimuksia.

# 1 Miten pandemiaan oli varauduttu

## 1.1 Suomen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten 2006

Pandemian uhka ei ollut Suomelle, sen päättäjille ja hallinnolle uusi asia keväällä 2020. Uuden vuosituhannen alkupuolella oli koettu jo useita tartuntatautivaaroja, kuten lintu- ja sikainfluenssatapaukset sekä Sars. Sosiaali- ja terveysministeriössä laadittiin ensimmäinen Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten maaliskuussa 2006 (STM 2006). Sitä ennen Kansanterveyslaitos oli laatinut suppeampia asiakirjoja aiheesta.

Vuoden 2006 suunnitelmaa edelsi mittava ja koko valtionhallinnon läpi käynyt pandemiaharjoitus, johon sisältyi muun muassa simuloitu hallituksen neuvottelu kriisitoimenpiteistä päättämiseksi. Tätä raporttia varten haastatelluista henkilöistä moni oli poliittisessa päätöksenteossa tai virkatyössä jo tuolloin, mutta vain yksi haastateltavista muisti, että kyseinen harjoitus oli pidetty. Harjoituksista on tapana laatia loppuraportti, mutta sellaista ei Turvallisuuskomitean arkistoista löytynyt tätä raporttia varten.

Harjoituksesta laadittu ja 20.4. 2006 päivätty kalvoesitys löytyi, ja siitä selviää, että harjoituksessa oli useita vaiheita alkaen 29.3. 2006 ja päättyen 20.4. 2006. Harjoitusta johti silloinen pääministerin valtiosihteeri Risto Volanen. Harjoituksen tavoitteiksi oli määritelty:

- tarkistaa influenssapandemian varalta laaditut valmiussuunnitelmat,
- tuottaa ja jakaa hallinnonaloille tarvittavaa tietoa yhteistoiminnasta, johtamisesta ja muista menettelytavoista hallittaessa influenssapandemiaa,
- määrittää ja käsitellä hallituksen neuvottelussa käsiteltävät asiakokonaisuudet, joita ovat tilanneselostukset ja hallinnonalojen toimenpiteet erityisesti yhteensovittamista vaativien asioiden osalta, ml viestintä ja
- kehittää toimintavalmiuksia Suomen EU-puheenjohtajakaudella esille nousevien puheenjohtajamaalle kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi yhteistoiminnassa EU:n eri organisaatioiden kanssa.

Tavoitteissa näkyi Suomen EU-puheenjohtajuuskausi, joka oli alkamassa heinäkuun alusta vuonna 2006. Harjoituksen taustalla olivat kuitenkin erityisesti 2000-luvun alun epidemiatapaukset, kuten lintuinfluenssa ja SARS, jota aiheuttava virus tunnistettiin Kiinassa vuoden 2002 lopulla. Tauti tarttui ainakin 8 000 ihmiseen arviolta 28 eri maassa ja vaati WHO:n tilastoinnin mukaan 774 kuolonuhria.

Globaalit pandemiat nousivat siis näkyvästi esiin uhkana jo tämän vuosituhannen ensimmäisellä vuosikymmenellä. Suomessakin niihin reagoitiin.

Omalle tasolleen nousi H1N1-tyypin influenssa A -viruksen aiheuttama ja sikainfluenssaepidemiaksi kutsuttu tapahtumasarja vuosina 2009–2010. Sen luotettavin kuolleisuusarvio maailmanlaajuisesti on noin 284 000. Suomessa kuoli tautiin noin 50 ihmistä, ja taudin arvioitiin tarttuneen noin 100 000 suomalaiseen.

Merkittävimmin sikainfluenssa jäi kuitenkin kansakunnan kollektiiviseen muistiin siihen liittyneestä rokote- ja narkolepsiaepisodista. Virusta vastaan kehitettiin rokotteita. Suomessa niistä otettiin jakeluun tuote, joka osoittautui laukaisevaksi osatekijäksi epidemian jälkeen yleistyneissä nukahetusairaus- eli narkolepsiatapauksissa. Sairastuneet, joita oli ainakin 230, olivat pääosin alle 20-vuotiaita.

Narkolepsiaepidemiasta tuli tärkeä ase rokotuksia kaikissa muodoissaan vastustaville liikkeille ja aktivisteille, joita Suomessa on erityisen paljon Pohjanmaalla. Terveysviranomaisia ilmiö huolestuttaa, koska laaja rokotevastaisuus voi johtaa esimerkiksi tuhkarokon ja muiden lapsille vaarallisten mutta rokotteilla kuriin saatujen sairauksien uuteen yleistymiseen. Suomalainen terveysjärjestelmä saa varautua informoimaan kansalaisia rokotteiden turvallisuudesta siinä vaiheessa, kun luotettavat covid-19-tautia ehkäisevät rokotteet ovat valmiina käyttöön.

## **1.2 Suomen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten 2012**

Vuoden 2006 pandemiasuunnitelma nosti esiin tarpeen lisätä maailmanlaajuiset tautiepidemiat mukaan valmiuslakiin perusteeksi poikkeusolojen toteutamiselle. Tämä lisäys oli voimassa, kun Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten päivitettiin Suomessa uudeksi versioksi toukokuussa 2012 (STM 2012). Päivityksen taustalla olivat etenkin sikainfluenssapandemia ja WHO:n jäsenmailleen esittämä kehoitus uudistaa niiden suunnitelmia.

Kahden suunnitelmaversioiden välissä, 29.4. 2009 perustettiin STM:n alaisuuteen pandemian torjunnan koordinaatiotyöryhmä. Se syntyi pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen aikana. Ryhmä lakkautettiin Sipilän hallituksen viimeisinä elinpäivinä eli 26.2. 2019. Hallitus jätti eronpyyntönsä 8.3. 2019, ja jatkoi sen jälkeen kesään asti toimitusministeristönä. Kun oli kulu- nut tasan vuosi pandemian torjunnan koordinaatiotyöryhmän lakkauttamisesta, oli covid-19-pandemia jo täyttä totta.

Vuoden 2012 suunnitelman johdannossa todetaan, että ”seuraava päivitys tehdään WHO:n päivityksen ja tartuntatautilain uudistuksen jälkeen”. Uusia päivityksiä ei kuitenkaan ollut tehtynä, kun kevät 2020 koitti. Pandemiat olivat jääneet vähitellen uusien uhkakuvien listoilla jälkipäähän. Esimerkiksi Suomen hallitusohjelmista voi todeta, että kokonaisturvallisuuden käsitteistössä nousivat etusijalle kyberuhat ja radikalisoitumisen ilmiöt.

Pääministeri Jyrki Kataisen vuonna 2011 aloittaneen hallituksen ohjelmassa (VNK 2011) tartuntataudit oli vielä nostettu huolenaiheeksi: ”Keski-

näisriippuvaisessa maailmassa uudet turvallisuushaasteet, kuten ilmastonmuutos, hallitsemattomat muuttoliikkeet, köyhyys ja eriarvoisuus, epidemiat, kansainvälinen rikollisuus, joukkotuhoukseiden leviäminen, terrorismi ja tietoverkkoihin kohdistuvat hyökkäykset, vaativat laajan turvallisuuskäsityksen mukaista johdonmukaista varautumista.” Listaus osoittaa, että terveys- ja turvallisuus on eräänlaisessa kilpailutilanteessa muiden siviilikriisihallintaan liittyvien uhkakuvien kanssa.

Samantapainen asetelma toistuu neljä vuotta myöhemmin pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa (VNK 2015). Siihen kirjattiin modernisti SWOT-nelikenttä kuvaamaan Suomen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia. Kaavion uhat-osassa todetaan yhtenä mahdollisuutena, että ”syntyy uudenlaisia turvallisuusuhkia, kuten kansainvälistä terrorismia, kyberuhkia, pandemioita ja rajat ylittävää rikollisuutta”. Ohjelman varsinaisessa tekstissä pandemia ei kuitenkaan enää ole mukana, vaikka kokonais- ja turvallisuuden kohdalla puhutaan jonkin verran esimerkiksi hybridivaikutuksesta ja kyberhyökkäyksistä.

Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusten hallitusohjelmassa sanoja pandemia tai terveysturvallisuus ei esiinny. Hallitus näyttää kuitenkin ikään kuin valmistautuneen edessä olevaan kriisiin kirjaamalla seuraavan tilannekuvan: ”Tulevan hallituskauden keskeisiä haasteita oikeusvaltion näkökulmasta ovat muuttunut turvallisuustilanne ja uhkien monipuolistuminen, eriarvoisuuden kasvu ja syrjäytymisen lisääntyminen, oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen ongelmat, turvallisuuden tunteen ylläpitäminen, luottamus yhteiskuntaan yleensä ja hyvät väestösuhteet sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyky.” Hallitusohjelmaan sisällytettiin myös päätös, jonka mukaan eduskunnalle annetaan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltainen hallintorajat ylittävä sisäisen turvallisuuden selonteko. Koronakriisi on omiaan tarjoamaan aineksia ko. selonteon rakentamiseen – etenkin kun selonteon on määrä olla hallintorajat ylittävä (VNK 2019).

### **1.3 Suomen varautuminen ja terveysturvallisuus kansainvälisessä vertailussa**

Vuonna 2019 julkaistiin ensimmäinen kansainvälinen terveysturvallisuusvertailu Global Health Security Index (GHS). Sitä laativan organisaation taustavoimia ovat muassa Nuclear Threat Initiative -järjestö, Johns Hopkins -yliopiston terveysturvallisuuskeskus ja The Economist Intelligence Unit. Rahoitusta hanke saa etenkin Bill ja Melinda Gatesin säätiöltä.

(Bill Gates piti vuonna 2015 Afrikan Ebola-epidemian herättämänä maineikkaan TED-puheen, jossa hän varoitti maailmanlaajuisesta viruspandemiasta, joka voisi tappaa miljoonia ihmisiä. Viisi vuotta myöhemmin nähtiin käytännössä monin tavoin juuri se, mistä Microsoftin perustaja oli tuolloin varoittanut. ”Jos aloitamme nyt, voimme olla valmiit seuraavaan epidemiaan”, Gates päätti puheensa, joka jälkikäteen on saanut melkein päteviä profetalliset mittasuhteet.)

GHS analysoi yhteensä 195 maata ja niiden valmistautumisen pandemiakriiseihin. Kaikkiaan 34:ää indikaattoria käyttäen ja 140 keskeistä kysymystä esittämällä valtiot rankattiin paremmuusjärjestykseen sen mukaan, miten hyvin ne olivat varautuneet.

Kesällä ja syksyllä 2020 vallinneen koronatilanteen valossa GHS-listaus on enemmän kuin mielenkiintoinen: ykkösenä Yhdysvallat ja toisena Yhdistynyt Kuningaskunta (Britannia). Ruotsi sijoittui parhaana pohjoismaana seitsemänneksi. Heinäkuun alkuun mennessä maailmassa oli rekisteröity koronakuolemia selvästi eniten juuri Yhdysvalloissa. Euroopan maista synkin luku oli Britannialla ja Pohjoismaista Ruotsilla.

Suomi sijoittui vuoden 2019 GHS-indeksissä 10:nneksi. Sen saamat arviot kuitenkin vaihtelivat eri kategorioissa käytännössä nolasta sataan. Esimerkiksi laboratoriovalmiuksista, riskiviestinnästä ja lainsäädännön ajantasaisuudesta tuli täysiä pisteitä, mutta harjoitusten järjestämisestä sekä ympäristöterveystietokantojen integroinnista eläin- ja ihmiskunnan välillä nolaa.

Vaikka edellisen vuoden valmiusanalyysi ja vuoden 2020 todellisuus ovat melkoisessa ristiriidassa, ei GHS-indeksiä sovi ohittaa olankohautuksella. Sen keskeinen viesti näet oli sama kuin Bill Gatesin: maailma ei ole läheskään riittävän hyvin valmistautunut pandemioihin.

## **1.4 Suunnitelmien merkitys käytännössä: "ei ollut mitään specsejä"**

Suomi oli eurooppalaisittain sikäli eturivissä, että useissa EU-maissa ei varsinaisia virallisia varautumissuunnitelmia edes ollut. Suomenkin toimia leimasi silti improvisointi. Haastateltavat kuvasivat tilanteita kärjekkäimmillään ilmaisuilla "ei ollut mitään specsejä" tai "jouduimme säveltämään sitä teosta koko ajan" ja "olimme täysin tuntemattomalla pelikentällä".

Pandemiasuunnitelmaa ei ollut päivitetty vähään aikaan, mikä tuli esiin erään ministerin esikunnassa työskentelevän henkilön palatessa vuodenvaihteen lomamatkalta Kaakkois-Aasiasta. Seurattuaan kiinalaisen uudenvuoden viettoa ja sen vaikutusta tartuntojen etenemiseen sekä palattuaan sitten Suomeen hän ehdotti pandemiasuunnitelmien päivittämistä. Toimeen ei kuitenkaan ehditty tarttua ennen kuin korona rantautui maahamme huolestuttavimmalla voimallaan maaliskuun alussa.

Kiinan Wuhanista ennen vuodenvaihdetta alkanutta uutta tautitilannetta kyllä alettiin seurata Suomessakin jo tammikuussa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n terveysturvallisuusosasto tekee sitä jo viran puolestakin, ja sen kautta lähtikin viestejä päättäjille tilanteen huolestuttavuudesta. THL:ssäkin tilanne kirkastui viiveellä etenkin WHO:sta saadun informaation ristiriitaisuuksien takia. Ensimmäisen muistion kerrotaan lähteneen THL:stä 31.1., ja siinä tiettävästi varoitettiin mahdollisuudesta, ettei Kiina saa pysäytettyä uutta koronavirusta omalle maaperälleen. Tilanneraportti merkittiin tiedoksi ministeriöiden valmiuspäälliköiden kokouksessa samana päivänä, mutta paikalla olleiden mukaan se ei herättänyt "alarmismia".

Tässä vaiheessa keskustelu kulki lähinnä asiantuntijaorganisaatio THL:n ja STM:n virkajohdon välillä. THL:ssä koettiin, että kuviossa oli mukana parikin hidastavaa tekijää. Poliitikoilla, lähinnä ministereillä, oli paljon muuta mielessään – eikä ministeriön ylimmässä virkajohdossa ollut henkilöitä, joilla on kokemusta ja osaamista niin sanotuissa public health -asioissa eli kansanterveystyössä ja terveysturvallisuudessa. THL:ää jopa kehoitettiin hillitsemään koronatiedottamista.

Muistioita tehtiin kuitenkin edelleen, mutta niiden vastakäiksi saama hiljaisuus turhautti laitoksen väkeä. Helmikuun puolivälin alla STM antoi THL:lle luvan järjestää tiedotustilaisuuden sen jälkeen, kun uusi tauti oli saanut WHO:lta nimekkeen covid-19, ja Kiinassa tilastoitujen tartuntatapausten määrä ponnahti kerralla noin 10 000:lla ylöspäin. Kun tilaisuudessa oli arvioitu, että mahdollisuudet covidin rantautumiseen Suomeen ovat noin 50-50, sai THL tyrmäävää palautetta suoraan perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiurulta, joka oli samaan aikaan osallistumassa EU:n terveystieteiden ministerikokoukseen.

Samaan aikaan huomio kiinnittyi uuteen virukseen myös valtioneuvoston kanslian alaisissa elimissä. Valtioneuvoston tilannekeskuksen (VNTIKE) viestintään se päättyi mukaan ensimmäisen kerran kello 6 aamulla tammi-kuun 13. päivänä. Neljä vuorokautta myöhemmin keskuksen päällikkö kirjoitti VNK:n turvallisuusjohtajalle viestin, jonka pääsisältö oli, että Kiinassa on todettu ensimmäinen viruksen ilmeisesti aiheuttama kuolemantapaus ja ”pitäisikö tätä tutkia tarkemmin?”

Tulevaisuudentutkija Risto Linturi saattaa olla ensimmäinen suomalainen, joka nosti vakavasti Kiinan tilanteen merkityksen Suomelle esiin sosiaalisessa mediassa. Hän päivitti Facebook-sivuilleen aamulla 21.1. tietoja virusinfektioista kirjoittaen mm. että ”uusi Sars-tyyppinen virus kannattaa ottaa seurantaan. Tartuntojen määrä on moninkertaistunut”. Jo ennen hallituksen ensimmäisiä toimia ja suosituksia Linturi jakoi sivuillaan ihmisille ohjeita käsihygieniasta ja muista keinoista suojautua virustartunnoilta sekä tuotti skenaarioita epidemian etenemisestä seurauksineen.

## **1.5 Hybridiosaamiskeskuksen unohdettu harjoitus 2019**

Kriisien yllättävyys ja niihin reagoimisen hitaus eivät aina johdu siitä, että tietoa ja osaamista puuttuu. Käyttökelpoista materiaalia on usein olemassa, mutta sitä ei osata etsiä ja tunnistaa. Tämä mielessä on tarpeen kirjata tähän raporttiin kertomus hybridivaikuttamiseen liittyvästä harjoituksesta, joka toteutettiin helmikuussa 2019 ja jossa oli mukana monella tavalla SARS-CoV-2:ta muistuttava virus.

Harjoitus liittyi Romanian menossa olleeseen EU-puheenjohtajuuskautteen. Romania piti hybridiuhkia näkyvästi esillä omalla kaudellaan. Se löysi harjoitukseen kumppanikseen vuonna 2017 perustetun ja Helsinkiin sijoitetun Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen (European Centre



of Excellence for Countering Hybrid Threats, lyh. Hybrid CoE). Yhdessä ne toteuttivat ns. desktop-harjoituksen, jossa testattiin, miten päätöksenteko etenee, kun yhdessä EU-maassa pidettävään kansanäänestykseen halutaan vaikuttaa ja vaikuttamisen yhtenä osana on keinotekoisesti käynnistetty epidemia. Skenaarioon epidemian aiheuttajaksi valittu (todellinen, Etelä-Amerikasta löytyvä) hengitystieinfektiota aiheuttava virus käyttäytyi mallinuksissa jälkikäteen katsoen hyvin samaan tapaan kuin vuotta myöhemmin Eurooppaan rantautunut, covid-19-tautia aiheuttava virus.

Harjoituksessa tapahtui paperilla paljon sellaista, mitä nähtiin käytännössä koronakeväänä etenkin Euroopassa: itse tauti leviää flunssan tavoin nopeasti ja aiheuttaen useimmille vain lieviä oireita. Lieväoireisetkin kuitenkin levittävät tautia. Viiveellä huomataan, että pahimmissa tapauksissa tarvitaan tehohoitoa, ja tehohoidon kapasiteetti loppuu pian kesken. Alussa apua annetaan ja yhteistyö toimii yli rajojen, mutta epidemian levitessä kansalliset valtiot alkavat varjella omia resurssejaan. Etenkin hengityskoneyksiköistä tulee pula, jolloin tautiin kuolee ihmisiä, jotka olisi voitu pelastaa. Tällaisella kehityskululla on selvät vaikutukset myös kansalaismielialaan. Epidemiat voivat ratkaista vaalitulosia.

Myös arvovaltakysymykset tulevat pian vastaan. Eri hallinnonalat kilpailevat usein samoista resursseista. Tämä ei ole vain suomalainen ilmiö, vaan siiloutuminen aiheuttaa ongelmia myös muissa maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa. Esimerkiksi ”yhteiskunnan kokonaisturvallisuus” on jo käsitteenä sellainen, että sen pitäisi kannustaa eri toimijoita – esimerkiksi ministeriöitä – yhteistyöhön, mutta käytännössä usein käy niin, että eri alat päätyvät kiistelemään.

Eurooppalaisessa kontekstissa sisäisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden resurssiensa palo- ja pelastustoimen organisaatiot ovat olleet alusta lähtien vahvimmin edustettuna. Muut sektorit ovat saaneet kärsiä tästä, vaikka etenkin hybridivaikuttamisen ja kybersodankäynnin uhkakuvat ovat korostuneet. Niinpä helmikuun 2019 harjoituksesta laaditussa HybridCoE:n raportissa suositellaankin, että unionin rescEU-reserviin lisätäisiin lääkinnällistä kapasiteettia perinteisen palo- ja pelastustoimen komponenttien lisäksi (HybridCoE 2019). RescEU on varsin tuore osanen unionin siviilikriisinhallinnan välineistössä. Se lisättiin vuonna 2001 käynnistettyyn pelastuspalvelumekanismi UCPCM:ään (The Union Civil Protection Mechanism) vuonna 2019.

Suomella olisi ollut EU-puheenjohtajuuskaudellaan (heinä–joulukuu 2019) mahdollisuus edistää edelleen unionin hybridiuhkien torjunnan skaalaa ja samalla varustautumista pandemiaan. Tämän raportin haastatteluissa kävi kuitenkin ilmi, ettei Suomen hallitus keväällä 2019 ollut halukas otta-  
maan sitä osaksi puheenjohtajuuskauden agenda. Esimerkiksi sisäministeriön silloinen virkajohto ei halunnut ottaa informaatiota vastaan koko asiasta. Erään arvion mukaan kyse oli siitä, ettei ohjelmaan haluttu ottaa elementtejä, jotka johtaisivat EU:n toimivallan laajenemiseen tai EU-jäsenyydestä Suomelle aiheutuvien kustannusten kasvuun.



Sittemmin sisäministeriön johdon vaihduttua ja puheenjohtajakauden mentyä HybridCoE:n harjoituksen kokemukset nousivat uudelleen esiin. Tällä kertaa sosiaali- ja terveysministeriö torjui kokemusten jatkoehdyntämismahdollisuudet Turvallisuuskomitean alaisissa valmisteluryhmissä. Kun covid-19-kriisi puhkesi täyteen mittansa, tiedot kuitenkin etenivät Suomen hallituksen ydinpäättäjien tietoon yksittäisten virkahenkilöiden kautta, ja niillä voi katsoa olleen vaikutusta maaliskuun lopulla tehtyihin ripeisiin ja radikaaleihin toimenpiteisiin.

Arvovaltaan liittyy tavallaan myös erikoinen suomalainen ilmiö, jonka nähdään nousseen jälleen koronakriisinkin yhteydessä esiin. Kansallinen virkakoneisto ei nimittäin usein tue suomalaisia, jotka ovat edenneet merkittäviin tehtäviin kansainvälisissä organisaatioissa. Maailmalle lähteneet suomalaiset osaajat unohdetaan Helsingissä, ja he joutuvat toimimaan eurooppalaisissa tai globaaleissa tehtävissään ilman monille muille ominaista jatkuvaa yhteydenpitoa ja sisällöllistä vaikuttamista. Tämä tekee toisaalta suomalaisista virkailijoista aidosti kansainvälisiä toimijoita ja organisaatioidensa näkökulmasta erinomaisia työntekijöitä – vaikka Suomessa nähtäisiin, että heidät on passitettu ulkomaille pois sekaantumasta kotimaan tärkeisiin asioihin.

## Suosituksia

Kriisitilanteiden tapauksissa olisi tärkeää, että kansallisilla valmistelijoilla ja päättäjillä olisi mahdollisimman toimivia ja suoria kontakteja kansainvälisiin organisaatioihin. Nyt niitä on eniten sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat toimineet esimerkiksi samoissa poliittisissa puolueissa tai eturyhmissä.

Laajempi johtopäätelmä pandemian akuuttia vaihetta edeltävältä ajalta on, että Suomen valtiollisille johtoportaille oli tarjolla ja tuotettavissa tietoa uudesta uhkatilanteesta, mutta tieto liikkui lähinnä hallinnonalojen ja ministeriöiden sisäisissä siiloissa, kuten niitä usein kuvataan. Vaikka paljon on puhuttu hallintorajat ylittävistä ilmiöistä ja kokonaisturvallisuuden käsitteistä, on päätöksenteon pohjaksi tehtävä analysointi ja valmistelu käytännön tasolla pysynyt siiloutuneena. Vasta kun tapahtumat muuttuvat niin dramaattisiksi, että ne täyttävät päivittäisen uutistodellisuuden totaalisesti, syntyy aitoa poikkihallinnollisuutta – jos syntyy silloinkaan.

Siiloutuminen pysyy tämän raportin yhtenä läpikäyväenä teemana kautta linjan. Sen käsitteleminen on tarpeellista siksi, että tulevissakin kriiseissä on mitä todennäköisimmin kyse useita tai kaikkia sektoreita ravistuttavista ja sen lisäksi kansalliset valtionrajat ylittävistä tapahtumista.

## 1.7 Maanpuolustuskurssien harjoituksissa parannettavaa

Valtakunnallisilla maanpuolustuskursseilla (MPK) on merkittävä rooli suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Puolustusvoimien organisomille ja Maanpuolustuskorkeakoulun hallinnoimille kursseille kutsutaan poliitikkoja, talouselämän vaikuttajia ja tiedotusvälineiden johtavia journalisteja. Niiden tavoitteena on Puolustusvoimien oman määrittelyn mukaan ”antaa johtavassa asemassa oleville siviili- ja sotilashenkilöille näkemys kokonaisturvallisuuden järjestelyistä”. Kurssija on järjestetty yli 50 vuoden ajan, ja niillä on koulutettu kaikkiaan yli 9 500 henkeä. Esimerkiksi kansanedustajat kutsutaan käytännössä automaattisesti kurssille jossain vaiheessa, ellei ura eduskunnassa jää erityisen lyhyeksi.

Koronakeväänä oli vallalla erikoinen tilanne: Suomen hallituksen johon oli edeltävänä talvena noussut nuori pääministeri, joka ei ole käynyt valtakunnallista maanpuolustuskurssia. Eivätkä sitä olleet käyneet myöskään opetusministeri ja perhe- ja peruspalveluministeri. Kaikki kolme kuuluivat kriisinhoidon ytimeen, kaksi heistä niin sanottuun viisikkoon – ja koronakevään päätöksenteon kahtena keskeisimpänä päättäjänä pidetään ehdottomasti pääministeriä ja peruspalveluministeriä, joista siis kummallakaan ei ole MPK:ta käytyä. Edellinen kurssia käymätön pääministeri on ollut Alexander Stubb (6/2014-5/2015), mutta muita vastaavia tapauksia ei ole valtioneuvoston johdossa ollut sitten 1960-luvun.

Järjestyksessä 232. maanpuolustuskurssi keskeytettiin koronakeväänä maaliskuun alussa, kun sitä oli jäljellä viikko. Seuraava kurssi toteutettiin syyskuussa jonkin verran tavanomaisesta tyypistettynä ja erikoisjärjestelyin. Kursseihin sisältyy aina käytännönläheiseksi tarkoitettu harjoitus, jossa simuloidaan jokin Suomea koskeva kriisitilanne. Kurssilaisille jaetaan harjoituksissa roolit, joissa he joutuvat kokemaan mm. miltä pääministeristä tuntuu, kun on tehtävä nopeita päätöksiä poikkeavissa oloissa. Kokeneiden, kurssija seuranneiden vaikuttajien mukaan harjoitukset eivät kuitenkaan ole päätyneet valmiuslain käyttöön kuin harvoissa tapauksissa, joissa on ollut skenaariona sotilaallinen kriisi. Nämä asiantuntijat ovat tätä raporttia varten tehdyissä haastatteluissa kertoneet, että harjoituksissa useimmiten vältetään pahimmat skenaariot ja mennään ”helpomman mukaan”.

Kriiseihin reagoimisen harjoittelua tapahtuu valtionjohdon tasolla muutenkin kuin maanpuolustuskursseilla. Helmikuussa 2020 oli menossa harjoitus, jossa oli aiheena taloudellinen kriisi. Valtionjohto oli sovittu hallitusta ja presidenttiä myöten koottavaksi erilliseen väistötilaan tekemään simuloituja päätöksiä, kun harjoitus jouduttiin keskeyttämään. Resurssit tarvittiinkin siinä vaiheessa jo todellisen kriisin hoitamiseen eikä harjoittelemiseen.

## Suosituksia

Valmistautumista ja varautumista koronakevättä varten siis oli tehtynä. Eri asia on, kuinka paljon harjoituksista saatiin kriisin käytäntöön sopivaa tietoa käytännön toimiin. Keskeinen ongelma on tiedon jääminen organisaatioon, jossa se on tuotettu sekä sen kanssa samalla hallinnonalalla toimiviin organisaatioihin – tai sitten tiedon jääminen kansainvälisen toimijan verkostoihin ilman, että se kulkisi portaattomasti kansallisten viranomaisten hyödynnettäväksi.

Asiantuntijat näkevät myös, että varautumissuunnitelmien laadussa olisi parantamisen varaa. Käytännössä kyse on siitä, että suunnitelmat eivät ole riittävän sitovia. Ne ovat enemmänkin alueellisille viranomaisille ja muille organisaatioille laadittuja suunnitteluohjeita. Niiden täytäntöönpanon seuranta on ilmeisen vaatimatonta. Muuta ei ole pääteltävissä siitä, miten monet suunnitelmien sisältämät varautumisen tasot osoittautuivat koronakeväänä riittämättömiksi. Erityisesti on jatkossa kiinnitettävä huomiota eri tasoilla ja yhteyksissä järjestettävien kriisiharjoitusten laatuun. Harjoituksissa olisi käytävä uhkakuvia ja skenaarioita läpi mieluummin pahimpien kuin lievimpien vaihtoehtojen kautta.

## 1.8 Varautumisen syvin ongelma: kriisi on aina yllätys

Varautumisen ja suunnittelun pohjimmainen ongelma on se, että kriisien todellista sisältöä ei pystytä koskaan ennakoimaan riittävän tarkasti. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan tarkastella tapahtumia Japanissa vuonna 2011. Japania voidaan pitää suunnitelmallisuuden ja kriiseihin valmistautumisen mallimaana, mutta sielläkään ei ollut millään tavoin otettu huomioon kolminkertaisen katastrofin tilannetta, jossa yhdistyvät maanjäristys, tsunami ja ydinvoimalaonnettomuus. Opetus on, että yksityiskohtaisten ja velvoittavien suunnitelmien lisäksi tarvitaan yleistä kriisivalmiutta ja valmiita johtamismalleja kriisitilanteisiin. ”Joka ikinen suunnitelma pitää katsoa uusiksi. Meillä pitää olla uudenlainen näkemys kriiseihin”, tiivistä yksi haastatelluista ministereistä.

Valtioneuvoston tilannekeskus on toiminut valtioneuvoston kanslian tiloissa valtioneuvoston linnassa ympärivuorokautisesti vuodesta 2007 alkaen. Sen perustamiseen vaikutti merkittävästi tapaninpäivänä 2004 Kakkois-Aasiaan iskenyt tsunamikatastrofi, jossa kuoli yli 220 000 ihmistä, joutui 179 suomalaista. Tsunamitapaus nakersi suomalaisten luottamusta etenkin viranomaisviestintään, kun tuhojen todellisuus alkoi paljastua yleisölle vasta median kautta. Tsunamin kohdalla suomalaisten viranomaisten reagoinnilla ei olisi pystytty pelastamaan ketään, mutta jälkihoito olisi pys-

tytty käynnistämään nopeammin ja hoitamaan tehokkaammin, jos tilannekuvan luomista varten olisi ollut olemassa kunnollinen järjestelmä.

Vuoden 2004 luonnonkatastrofin jälkeen tehtiin Suomessa siitä laaja tutkintaselostus. Presidentti Martti Ahtisaaren johtaman tutkintalautakunnan raportin tiivistelmän viimeinen kappale kertoo oleellisimman toiminnan puutteista: ”Viranomaisten osalta erityisesti ulkoministeriössä paljastui puutteellinen toimintavalmius kriisitilanteessa sekä jo aikaisemmin havaittujen puutteiden poistamisen laiminlyönti. Syynä näytti olleen poikkihallinnollisten valmiustoimenpiteiden ja yhteistoiminnan puute. Viranomaisilla ei myöskään ollut riittävää tietoa tällaisessa tilanteessa avustustoimintaan kykenevistä yrityksistä ja muista toimijoista. Eri tahojen yhteistoiminnan kehittämiseen liittyviä harjoituskokemuksia ei osattu tilanteessa hyödyntää riittävästi.” (Onnettomuustutkintakeskus 2002).

Tsunamin ajoista on tultu paljon eteenpäin, mutta edelleen etenkin poikkihallinnollisuuden ja yhteistyön sekä viestinnän puutteet nousevat isompien ja pienempien kriisitilanteiden jälkiselvittelyissä jatkuvasti esiin. Kun Espanjan Malagassa kuoli 9 ja loukkaantui 38 suomalaista bussiturmassa huhtikuussa 2008, ensitiedot yleisölle välitettiin internetissä silloisen ja tuoreen ulkoministeri Stubbin henkilökohtaisen blogisivuston avulla (Stubb & Hämäläinen 2017).

Kun Turussa sattui 18.8. 2017 paljon huomiota saanut puukotusten sarja, sen yhteydessä tapahtunutta toimintaa selvitettiin Onnettomuustutkintakeskuksessa (OTKES). Jälleen nousi esiin viranomaistenvälinen tiedonkulku, ja tässä tapauksessa OTKES nosti esiin huolen siitä, saako VNTIKE aina kaiken tarvitsemansa informaation luotettavan tilannekuvan luomiseksi:

”Hallinnonalat toimivat itsenäisesti, mutta laajassa tilanteessa yhteinen käsitys tilanteesta tuottaa paremman lopputuloksen. Valtionjohdon, valmiuspäälliköiden ja ministeriöiden aktivoinnissa on keskeistä, että valtioneuvoston tilannekeskus saa tarvittavat tiedot käyttöönsä jaettavaksi päätöksenteon ja toiminnan tueksi.” OTKES antoikin 14.6. 2018 valtioneuvostonkanslialle suosituksen: ”Valtioneuvoston tilannekeskus sopii hallinnonalojen kanssa siitä, miten tilannetieto kulkee hallinnonaloilta ja niiden alaisilta virastoilta sujuvasti ja viiveettä valtioneuvoston tilannekeskukseen valtionjohdolle ja eri hallinnonaloille jaettavaksi. Tavoitteena tulee olla, että valtion johdon ja tarvittavien hallinnonalojen toimet saadaan käynnistettyä viiveettä.”

## 2 Suomen päätyminen poikkeusoloihin

### 2.1 Ensimmäinen valtiopäivätoimi: kirjallinen kysymys 24.1.

Oleellinen kysymys esitettäväksi on se, miten Suomessa päädyttiin poikkeusolojen toteamiseen ja valmiuslain käyttöönottoon. Koossa olevasta tiedosta ja tätä varten tehdyistä haastatteluista voi päätellä ainakin sen, että kaikki tapahtui erittäin nopeassa tahdissa ja menettelytapoja tilanteeseen soveltaen – sen sijaan että olisi noudatettu jotain ”kriisiohjekirjaa”.

Ensimmäinen koronakriisiin kytkeytyvä valtiopäivätoimi Suomessa oli perussuomalaisen kansanedustajan Arja Juvosen 24.1. tekemä kirjallinen kysymys (KK 464/2019 vp). Samana päivänä mediassa oli kerrottu ensimmäisistä koronaepäilyistä Suomessa. Kaksi kiinalaista turistia oli hakeutunut vastaanotolle Ivalossa. Heidän tapauksensa osoittautuivat sittemmin muuksi kuin covid-19:n aiheuttamaksi. Juvonen viittasi Ivalon uutiseen kysymyksessään, jossa hän totesi olevan vain ”ajan kysymys, milloin virus rantautuu Suomeen”. Kirjallisen kysymyksen varsinainen kysymysosa oli: ”Mihin toimiin hallitus ryhtyy varautuakseen koronavirusepidemiaan Suomessa?”

Juvonen sai 17.2. vastauksen kysymykseensä perhe- ja peruspalveluministeri Kiurun allekirjoittamana. Kysymyksen ja vastauksen välissä, tiistaina 28.1., oli tunnistettu ja otettu hoitoon ensimmäinen Suomessa ilmaantunut todellinen koronatartunta. Kyseessä oli nytkin kiinalainen matkailija Lapissa. Häntä hoidettiin Lapin keskussairaalassa, ja vastauksen mukaan hän oli jo toipunut sekä suurin osa hänen kontakteistaan oli tunnistettu ja tavoitettu – eikä uusia ollut todettu.

Suomen ensimmäisen koronatapauksen tarina ei kuitenkaan päättynyt Lappiin. Kiinalainen koronapotilas poistui Suomesta Helsingin kautta, asui siellä hotellissa ja kävi vielä yhdessä testissä saaden positiivisen tuloksen. Hän ei ollut tuolloin tartuttavassa tilassa, mutta sillä hetkellä ja silloisen tietämyksen valossa turvallisuudesta ei voitu olla varmoja. Tapahtumaketjun viimeiset osat pysyivät poissa julkisuudesta eikä niitä nostettu esiin Kiurun kirjallisessa vastauksessakaan. Viranomaiset jättivät tiedottamatta asiasta katsottuaan, että kyse oli yksityisen henkilön terveystiedoista.

Kansanedustaja Juvosen kirjalliseen kysymykseen annetussa vastauksessa käydään läpi tartuntatautilain määrittämiä menetelmiä ja vastuusuhteita. Sen lopussa mainitaan myös, että EU-maiden terveysministerit pitivät 13.2. ylimääräisen kokouksen, jossa he ”sitoutuivat yhteisiin toimiin, joilla ehkäistään koronaviruksen edelleen leviämistä Euroopassa”.

Suomen varautumisen osalta vastauksen pääsisältö oli seuraava: ”Suomessa on varauduttu tartuntatauteihin valtakunnallisesti ja paikallisesti. Esimerkiksi influenssapandemian varalle on olemassa vuonna 2012 päivi-

tetty kansallinen pandemiavarautumissuunnitelma ja siihen liittyvä materiaalisen varautumisen suunnitelma, jotka on laadittu STM:n johdolla yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Varautumissuunnitelma ohjaa varautumista terveydenhuollon kaikilla hallinnon tasoilla.

Varautumissuunnitelman tavoitteena on mahdollisten väestön terveydelle aiheutuvien haittojen rajoittaminen sekä yhteiskunnan toimintojen jatkuvuuden turvaaminen sekä tukea valmistautumista muilla hallinnonaloilla. STM on tehnyt varautumistoimenpiteitä kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti viranomaisyhteistyönä muun muassa sisäministeriön ja ulkoministeriön kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö ylläpitää kansallista tilannekuvaa ja vastaa materiaalisesta varautumisesta yhteistyössä huoltovarmuuskeskuksen ja sairaanhoitopiirien kanssa.”

Peruspalveluministerin nimissä annettu vastaus vaikuttaa jälkikäteen katsoen rutiiniluonteiselta. Sen perusteella ei voi ainakaan päätellä, että ministeriössä, saati hallituksessa laajemmin, olisi tunnettu tuolloin varsinaista kriisitietoisuutta. Samaa voi päätellä siitä, että aivan tammikuun lopulle Sanna Marinin hallituksen kokoontumiseen suunniteltu peruspalveluministerin koronatilannekatsaus jäi pitämättä ja siirtyi myöhemmäs sen takia, että kehysriihikeskustelu kiinnosti ministereitä siinä vaiheessa voimakkaimmin, minkä takia keskustelut venyivät eikä aika riittänyt koronapuheenvuorolle.

Samaan aikaan (30.1.) toimitettiin VNTIKE:n ensimmäinen päivittäinen koronatilannekatsaus avainministereille, ministeriöiden kansliapäälliköille, poliittisille valtiosuhteereille ja presidentin kansliaan. Päivämäärä on sama, jona Maailman terveysjärjestön WHO:n pääjohtaja julisti uuden koronaviruksen kansainväliseksi terveysuhaksi (PHEIC) eli korkeimpaan luokkaan järjestön käyttämässä uhkakuva-arvioiden luokituksessa. Tästäkin meni vielä kaksi viikkoa siihen, että STM:n päätöksellä perustettiin sosiaali- ja terveysalan varautumisen koordinaatioryhmä sekä sen alaisuuteen operatiivinen ryhmä. Sen asettamispäätöksessä mainittiin erikseen, ettei uutta koronavirusta ollut vielä luokiteltu pandemiaksi. WHO määrittikin covid-19-tautitilanteen pandemiaksi vasta 11.3., mitä ennen se oli tasan kuukausi aiemmin antanut virallisen nimen uuden SARS-CoV-2 -viruksen aiheuttamalle taudille.

## **2.2 Pääministerin ilmoitus koronavalmistautumista koskien 27.2.**

Hallitus piti neuvottelun 26.2.2020 muun muassa perustaakseen covid-19-koordinaatioryhmän ja valmistautuakseen seuraavan päivän eduskuntakeskusteluun pääministerin ilmoituksesta koronavalmistautumista koskien. Keskeinen virkahenkilö kertoi neuvottelun alla pääministerille, mitä vaikutuksia valmiuslain soveltamisella olisi.

Pääministerin reaktio oli jyrkkä ja torjuva. Hallituksen johdossa ei siis ainakaan tuossa vaiheessa pidetty poikkeusoloja realistisena vaihtoehtona. Julkiset lausunnot ja päättäjien käytännön toiminta kertovat samaa. Pääministeri kätteli toimittajia ja presidentti Venäjän ulkoministeriä vielä niinkin myöhään kuin 3.3.2020. Sen jälkeen pääministeri matkusti vielä New Yorkiin YK:n kansainvälisen naistenpäivän tapahtumaan, joka pidettiin 5.-6.3. Matkan peruuttamisesta keskusteltiin valtioneuvoston kansliassa vakavasti, mutta matkalle päätettiin kuitenkin lähteä. Päättäjien oma toiminta ei antanut kansalaisille viestiä siitä, että tilanne on kääntymässä kriittiseksi.

Eduskunnan keskustelussa pääministerin ilmoituksesta 27.2. sana valmiuslaki esiintyi vain kerran. Sen lausui kansanedustaja Aki Lindén sosiaalidemokraattien ryhmäpuheenvuorossa: ”Äärimmäisessä tilanteessa myös valmiuslaki kattaa yhteiskuntaamme vakavasti vaarantavan epidemian vaatimat menettelyt. Sen käyttöön en itse usko joutuvamme, mutta tämä on hyvä tietää.” Sen enempää ministerit kuin muut kansanedustajat eivät reagoineet mitenkään valmiuslain mainitsemiseen. Asia ei vaikuttanut olevan kenenkään mielessä ainakaan päällimmäisten joukossa. Kaikkiaankin ministerien reaktiot etenkin 26. ja 27.2. olivat hillittyjä ja rauhoittelevia siihen nähden, että he olivat 26.2. neuvottelussaan saaneet varsin huolestuttavia tietoja ja arvioita viruksen etenemisestä. Tuohon samaan neuvotteluun hallitus sai myös tuoreen tiedon siitä, että Suomessa oli varmistunut ensimmäinen suomalaisen henkilön saama koronatartunta.

THL:stä oli ensimmäisen kerran kevättalven aikana kutsuttu asiantuntija selostamaan koronatilannetta maan johdolle juuri 26.2. pidettyyn neuvotteluun. Jälkikäteistietojen perusteella THL-arvio oli paljon hälyttävämpi kuin seuraavan päivän eduskuntakeskustelusta pystyy päättelemään: ”Kokouksessa totesimme hallitukselle, että Suomessa on välittömästi poikkihallinnollisesti varauduttava siihen, että tästä tulee pandemia, joka kantautuu myös Suomeen”, kirjoitti terveysturvallisuusjohtaja Mika Salminen Tieteessä tapahtuu -lehdessä marraskuussa (Salminen 2020).

Pääministeri ei ollut tässä vaiheessa ainoa tilannekuvaa siloitellut avainhenkilö. Perhe- ja peruspalveluministeri totesi 27.2. ennen iltapäivän eduskuntakeskustelua pidetyssä tiedotustilaisuudessa, että ”akuutimpi kysymys Suomessa on, miten hoidamme kausi-influenssaan sairastuneita kuin tämä koronavirus”. Pääministeri jatkoi New Yorkista palattuaan rauhoittelevaa linjaa 8.3. sanomalla Yleisradion Pääministerin haastattelutunnilla, ettei Suomessa valmistauduta näyttäviin toimiin. Italiassa oltiin samaan aikaan asettamassa miljoonia ihmisiä karanteeniin. Useissa maissa mitattiin matkustajien lämpöjä lento- ja juna-asemilla. ”Jätetään ne spektaakkelit muille”, Marin sanoi. Lähes samaan aikaan tasavallan presidentti Sauli Niinistö kuitenkin päivitti Presidentin kynästä -blogiinsa kirjoituksen otsikolla ”Koronavirus syytä ottaa vakavasti”. Muutama päivä myöhemmin tunnelmat olivat ratkaisevasti uudenslaiset myös hallituksessa.



### 2.3 Paniikki uhkaa, poikkeusolot todetaan 13.3.

Ajatus poikkeusoloista virisi ilmeisesti useammalla suunnalla, toisistaan riippumatta, jokseenkin yhtä aikaa. Pääministerin suhtautuminen tilanteeseen muokkautui ratkaisevasti myöhään illalla 11.3., kun hän sai puhelun perhe- ja peruspalveluministeriltä, jonka aiempi vähättelevä asenne oli kääntynyt täyteen ”kriisimoodiin”. Ministeri oli ollut sosiaali- ja terveysministeriön keskeisten virkahenkilöiden kanssa selvittämässä toimenpiteitä epidemian hillitsemiseksi ja tullut siihen tulokseen, että normaalitoimet eivät riitä, vaan tarvitaan valmiuslakia. Pääministeri oli arviosta yllättynyt, muttei vastustanut enää ajatusta. Toisaalta STM:stä on myös todettu, ettei ministeriö tehnyt esitystä valmiuslain käyttöön otosta. Se pitää paikkansa, sillä esittelyn valtioneuvostolle poikkeusolojen voimassaolosta teki valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeri maanantaina 16.3. 2020 pidettyyn viralliseen istuntoon.

Yksi ratkaisevia poikkeusoloihin johtaneita tietoja saatiin teleliikenteen datatietojen avulla. Edellisellä viikolla lähti ulkomailla oleville suomalaisille tekstiviestinä tieto siitä, että kotimaahan palatessa olisi asetettava 14 vuorokauden omaehtoisen karanteeniin. Viestitys hoidettiin liikenne- ja viestintäministeriön sekä teleoperaattoreiden yhteistyöllä. Kun STM:n johto sai tiedon siitä, kuinka monta tekstiviestiä oli lähtenyt 14.3. mennessä, se oli iso yllätys.

Oikein kukaan ei ollut osannut varautua siihen, miten paljon suomalaisia on maailmalla. Kun tässä vaiheessa viruksen tiedettiin aiheuttaneen lukuisia tartuntoja Italian pohjoisosien ja Itävallan hiihtolomakohteissa, osattiin ryhtyä varautumaan epidemian ryöpsähtämiseen Suomessa matkoilta palaavien lasketteluturistien mukana. Torstaina 12.3. puolestaan herätettiin Suomessakin uutiseen siitä, että presidentti Donald Trump oli ilmoittanut Yhdysvaltojen katkaisevan matkustajaliikenteen Euroopan Schengen-alueelta Yhdysvaltoihin 30 päivän ajaksi. Tieto herätti monet suomalaiset ensimmäisen kerran virusepidemian maailmanlaajuiseen vakavuuteen.

Presidentti sai myös tietoa koronatilanteesta Euroopassa eri asiantuntijoilta. Niinistön kerrotaan puhuneen vakavissaan Kiinan tautitilanteesta ainakin tammikuun lopulla, kun hän oli palaamassa Israeliin ja Puolan Auschwitziin suuntautuneelta holokaustin muistopäivään liittyneeltä matkaltaan. Myös valtiopäivien avajaispuheessaan 5.2. presidentti puhui pandemian mahdollisuudesta: ”Viime viikkojen uutiset koronaviruksen leviämisestä ovat jälleen korostaneet terveysturvallisuuden tärkeyttä. Toivoa sopii, että tämä virus ei kaikkein pahimpia pelkoja toteuttaisi, mutta pandemian mahdollisuutta ei voi sulkea pois. Ja ennen pitkää vastassamme lienee vääjäämättä jokin epidemia, jonka laajaa leviämistä verkottuneessa maailmassamme on mahdotonta tyystin estää. Näiden tilanteiden hillitsemiseksi on jatkuvasti kehitettävä niin globaalia yhteistoimintaa kuin omaa varautumistamme, aiemmista virheistä ja puutteista oppien. Suomen järjestelmän erityisenä vahvuutena on kansainvälisissä arvioissa pidetty matalaa kynnystä



poikkihallinnolliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon. Tässä meillä on paljon annettavaa maailmalle.”

Presidentin tilannekuva kehittyi suurelta osin eri lähteistä kuin keskeisten ministerien, mutta johtopäätelmä oli maaliskuun alkupäivien jälkeen jokseenkin sama: tavanomaiset toimet eivät riittäisi covid-19-taudin torjunnassa. Julkisuuteen presidentti puhui selvästi huolestuneempaan sävyyn kuin esimerkiksi pääministeri. Esimerkiksi 5.3. presidentti oli Iissä ja Sodankylässä vieraillessaan kertonut median kautta kansalaisille, että kunkin olisi mietittävä nyt tarkkaan, mihin matkustaa. Vielä seuraavan viikon alussa oli kuitenkin pääministerin vuoro olla edellä, kun hän otti yhteyttä presidenttiin kertoakseen, että talvisodan päättymisen muistopäiväksi suunniteltu tilaisuus, johon oli kutsuttu paljon veteraaneja, olisi peruttava. Lopulta tuona muistopäivänä eli perjantaina 13.3. valtionjohto kuunteli Helsingin tuomiokirkon kellojen soittoa Valtioneuvoston linnan parvekkeella, mistä ydinryhmä siirtyi turvatiiloihin pitämään TP-UTVA:n kokousta, jossa poikkeusolojen vallitseminen Suomessa historiallisesti todettiin.

Presidentti on sittemmin kertonut tullessa torstai-iltana 12.3. siihen tulokseen, että Suomessa on poikkeusolot. Saman illan A-Talk-ohjelmassa Ylellä hän oli kuitenkin vielä varauksellinen: ”Valmiuslaissa on monta eri osiota ja eräs niistä koskee terveydenhuoltoa. Nyt on hyvä selvittää, antaako tavallinen lainsäädäntö ja tartuntatautilaki kuitenkin riittävästi keinoja. Mahdollisesti antaa.” Niinistö painotti myös, että koko keinovalikoiman on tarvittaessa oltava käytössä. Presidentin antaessa haastattelua pääministeri oli Säätytalossa kokouksessa, johon hän oli kutsunut eduskuntaryhmien johtajat. Tapaamisen johtopäätelmä oli, että valmiuslaki olisi tarvittaessa otettavissa käyttöön.

Presidentti puolestaan oli keskustellut Mäntyniemessä puolueiden johtajien kanssa aamupäivällä maanantaina 9.3. osittain samoista aihepiireistä. Pääministeri oli paikalla, vaikkei ollut tässä vaiheessa vielä SDP:n puheenjohtaja, jota tehtävää hoiti tuolloin edelleen Antti Rinne. Muut paikalla olleet olivat Perussuomalaisten Jussi Halla-aho, Kokoomuksen Petteri Orpo, Keskuksen Katri Kulmuni, Vihreiden Maria Ohisalo, Vasemmistoliiton Li Andersson, Kristillisdemokraattien Sari Essayah, Liike Nytin Harry Harkimo ja RKP:n Anna-Maja Henrikssonin sijaisena ruotsalaisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Anders Adlercreutz. Presidentin kansliasta silloin annetun tiedotteen mukaan ”tapaamisessa keskusteltiin erityisesti suhtautumisesta koronaviruksen mahdollisesti aiheuttamiin laajempiin toimenpiteisiin”. Tiedote jatkuu: ”Tapaamisessa pohdittiin myös hybridi-vaikuttamisen estämisen ja rajaturvallisuuden varmistamisen mahdollisia vaikutuksia valmiuslainsäädäntöön. Presidentti ja puoluejohtajat korostivat jatkuvan ja luottamuksellisen keskustelun merkitystä koronavirustilanteen hoitamisessa.”

Jälkeenpäin on viitattu joissain yhteyksissä siihen, että tässä tapaamisessa olisi jo pohjustettu valmiuslain käyttöönottoa koronan takia ja puhuttu ”järeeämmistä toimista”. Valmiuslaki oli kuitenkin tilaisuudessa puheena lähinnä sen takia, että tuolloin spekulointiin paljon sillä, että Turkki alkaa käytännössä työntää alueellaan olevia Lähi-idästä tulleita turvapaikanhaki-

joita rajan yli Kreikkaan ja sitä kautta muualle EU-Eurooppaan. Samoin keskustelua oli valmiuslain uudistamisesta ja sen käyttöönoton kynnyksen nostamisesta. Covid-19-tilanne oli noussut Mäntyniemen keskusteluun lähinnä ajankohtaisuutensa takia eikä valmiiksi sovittuna aiheena. Valmiuslakia sinällään ei tässä osassa tilaisuutta otettu esiin.

Se, että kyseiseen tapaamiseen viitattiin myöhemmin useita kertoja, oli omiaan luomaan kuvaa, että presidentti oli aktiivisin valmiuslain käyttöönoton ajaja. Lopulta kyse oli ehkä eniten siitä, että asiaa pohdittiin ainakin kolmella suunnalla. Oikeusministeri oli näet pyytänyt virkakuntaansa jo varhaisessa vaiheessa selvityttäneet valmiuslain käyttömahdollisuuksia epidemiatilanteessa. Myöhemmin presidenttikin antoi Yleisradion haastattelussa 20.3. tunnustusta juuri oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonille siitä, että tämä oli nostanut esiin valmiuslain esitöiden merkityksen.

Palaset loksahivat paikoilleen 13.3. pidetyssä TP-UTVA:ssa, jonka etukäteisellä asialistalla ei ollut koronatilanne eikä valmiuslaki siihen liittyvänä keinona. Oikeusministeri oli valmistautunut siitä huolimatta niiden nousmiseen esiin sopimalla pääministerin esikunnan kanssa, että oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen, joka tuntee valmiuslain erittäin hyvin, tulisi mukaan osallistumaan valiokunnan kokoukseen, sen lisäksi, että valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti oli mukana.

Kokouksessa presidentti ilmoitti melko lyhyesti ja mutkattomasti katsojansa poikkeusolojen vallitsevan maassa. Puheenvuoro yllätti monet paikalla olleet, muttei kaikkia. Ratkaisua ei kerrottu tässä vaiheessa vielä julkisuuteen, vaan viikonvaihte kulutettiin tiiviissä uusien rajoitustoimien valmistelussa – ja vasta maanantaina 16.3. valtioneuvoston virallisen päätöksen jälkeen hallituksen keskeiset ministerit pitivät tiedotustilaisuuden, jossa valmiuslain käyttöönotto kerrottiin kansalaisille. Yksi julkistamisen viivytykseen vaikuttanut tekijä oli selvästi se, että pääministeri hallintotieteilijän taustallaan otaksui olevan tarpeellista pitää vielä uusi, erillinen TP-UTVA:n kokous tai koko valtioneuvoston istunto presidentin kanssa poikkeusolojen viralliseksi toteamiseksi. Poikkeusolojen vallitseminen vahvistettiin silti enää ainoastaan pääministerin presidentille soittamalla puhelulla. Valtioneuvoston pöytäkirjaan tapahtunut muotoiltiin seuraavasti: ”Valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa käsitellyt poikkeusolojen toteamista valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa 13.3.2020. *Yhteistoimintaa on jatkettu sen jälkeen.*” (kursivointi kirjoittajan)

## 2.4 Tapahtuiko poikkeusolojen toteaminen liian helposti?

Siihen nähden, että Suomen todettiin olevan poikkeusoloissa ensimmäisen kerran sotien jälkeen, päätös syntyi varsin kiistattomasti. Hallituspuolueiden ja opposition välille ei syntynyt erimielisyyttä, eikä myöskään ylimpien valtioelinten kesken. Laajaa luottamusta ja kansansuosiota nauttivalla presidentillä oli ilmeinen vaikutus siihen, miten oppositiossa lähdettiin varhaisessa vaiheessa kannattamaan tiukkoja toimenpiteitä epidemian hillitsemiseksi. Hetken verran elettiin tämän vuosituhannen Suomelle epätyypillistä konsensusaikaa, mikä ei silti tarkoita sitä, että politiikan ylimmät johtajat olisivat olleet kaikin puolin samanmielisiä ja että he olisivat kokeneet lujaa keskinäistä luottamusta.

On tarpeen pohtia jopa sitä, syntyikö poikkeusolopäätös ja otettiinko valmiuslaki käyttöön liian helposti. Myöhemmissä taustakeskusteluista ilmeni, että puolustushallinnolle nopea valmiuslain käyttöönotto ja siihen liittynyt selvä parlamentaarinen tahto oli yllätys. Valmiuslain käyttöönotto on ollut luonnollinen osa puolustusvoimien ja -hallinnon vuosittaista harjoittelua. Harjoitusten yhteydessä puolustushallinnon johto on säännöllisesti tehnyt mieluumminkin havaintoja, joiden mukaan valmiuslain käyttöönoton kynnys on korkea.

Voi perustellusti väittää, että eniten käytännön osaamista poikkeusoloihin Suomessa on juuri puolustushallinnolla. Keväällä 2020 valmiuslaki kuitenkin otettiin käyttöön niin, että puolustushallinto oli sivuosassa, sikäli kuin sillä oli mitään roolia ylipäätään. Tätä kautta tulee ymmärrettävämmäksi myös se havainto, että puolustushallinnon harjoituskokemuksia ei ehditty eikä pystytty käyttämään hyväksi siinä vaiheessa, kun valmiuslain saattaminen käytäntöön tuli ajankohtaiseksi hyvin nopeassa tahdissa. Tiedonkulkua puolustus- ja siviilihallintojen välillä tässä tapauksessa vähentää sekin, että valmiustilaan liittyvät harjoitukset ovat lähes aina sisällöltään ja skenaarioiltaan luottamuksellista tai salaista tietoa.

Myös se, että poikkeusolojen toteamisen perusteena käytettiin terveys- ja turvallisuuden lisäksi taloudellisia syitä eli ”väestön toimeentuloon ja maan talouselämän perusteisiin kohdistuvaa erityisen vakavaa tapahtumaa tai uhkaa”, on jälkikäteen asetettu kyseenalaiseksi ainakin joidenkin perustuslakiasiantuntijoiden suulla. Kysymys valmiuslain käyttöönoton kynnyksestä tuli ajankohtaiseksi toistamiseen keskusteltaessa tartuntatautilain uudistamisesta. Kaksi asiantuntijaa (Martin Scheinin ja Kaarlo Tuori) totesi loka-kuussa, että olisi parempi vaihtoehto ottaa valmiuslaki uudelleen käyttöön kuin muokata tartuntatautilaista sen ”kevytversio”. Marraskuun lopulla tartuntatilanteen pahentuessa myös pääministeri ja presidentti totesivat julkisesti, ettei poikkeusoloihin palaaminen ole pois suljettu vaihtoehto.

## Suositus: valmiuslain käyttöönnoton kynnystä korotettava

Viime vuosisadan tärkeimpiin valtiosääntöteoreetikoihin kuuluva saksalainen Carl Schmitt määrittä, että ”suvereeni on se, joka päättää poikkeustilasta” (Schmitt 1922). Suomessa suvereniteetti on jaettua, mutta taaimpana lukkona toimii eduskunta. Valmiuslaki on otettavissa käyttöön eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä ja jos samalla presidentti, valtioneuvosto ja perustuslakivaliokunnan yksinkertainen enemmistö ovat samaa mieltä. Suomessa oli poikkeusolojen toteamisen hetkellä olemassa selvästi enemmän poliittista konsensusta asiassa kuin mitä olisi tarvittukaan. Näissä oloissa päätös olisi syntynyt siinäkin tapauksessa, että kynnyksenä olisi ollut eduskunnan määräänemmistö.

Euroopan maissakin on historian saatossa käytetty hyväksi yksinkertaisia enemmistöjä poikkeusvaltuuksien antamiseksi senhetkisel poliittiselle johdolle. Unkarissa istuva hallitus ja sen pääministeri käyttivät koronatilannetta merkittäviin ja aikarajaltaan epämääräisten poikkeusvaltuuksien hankkimiseen. Suomessa olisi tautitilanteen rauhoituttua tarpeen käydä uusi keskustelu meillä sovellettavasta menettelystä. Ei ole välttämättä tehtävä kategorista muutosta valmiuslain siirtämisestä määräänemmistökyngnyksen taakse. Yksi mahdollisuus olisi eriyttää päätöksenteon muoto sen mukaan, millaisesta uhkatilanteesta on kysymys. Perinteisen ulkoisen uhan ja sotilaallisen vaaran uhatessa olisi perustellumpaa edetä yksinkertaisella enemmistöllä kuin vaikkapa taloudellisen riskitilanteen, luonnonkatastrofiin tai siihen rinnastettaviin ilmiöihin liittyvien onnettomuustilanteiden tapauksissa. Myös poikkeusolojen päättymisen toteaminen olisi määriteltävä nykyistä tarkemmin. Koronakriisin yhteydessä ilmeni pienenä yllätyksenä, että siitä ei ole valmiuslaissa tarkkoja pykäliä. Kesällä 2020 poikkeusolot päädyttiin purkamaan valtioneuvoston päätöksellä, ilman presidentin muodollista myötävaikutusta.

Valmiuslain kynnyksestä oli keskustelua jo sitä säädettäessä, mutta sitä ei käyty kovin syvällisesti ainakin osin myös sen takia, että koko poikkeusolojen käsitettä pidettiin lähinnä teoreettisena. Ei ollut realistista näkymää siitä, että jokin kriisitilanne Suomessa johtaisi poikkeusoloihin. Nyt, kun valmiuslaki on kerran otettu käyttöön – minkä lisäksi sen avulla saatiin hyvä tuloksia aikaan, ja suurin osa kansalaisista saattoi jatkaa suhteellisen normaalia elämää – on uusi käyttöönotto väistämättä matalamman kynnyksen takana kuin ensimmäinen. Jos se johtaa siihen, että poikkeusolojen toteamisesta sopivissa poliittisissa oloissa tulee myös taktinen väline joidenkin tavoitteiden saavuttamisen helpottamiseksi, voivat päätöksen seuraukset suomalaiselle demokratialle ja oikeusvaltion toimivuudelle olla arvaamattomat.

# 3 Kova kevät, kuka päätti, missä ydin?

## 3.1 Suomi ja Ruotsi eri teille

Sosiaali- ja terveysministeriö sai 12.3. tehtävän ryhtyä valmistelemaan valmiuslain käyttöönottoa. Edellisenä päivänä WHO oli julistanut kuukautta aiemmin covid-19 -nimen saaneen virustaudin olevan pandemia eli maailmanlaajuinen epidemia. Tässä vaiheessa tapahtumat vyöryivät eteenpäin vauhdilla, ja useilla tilanteita myöhemmin kerranneilla on osin erilaisia muistikuvia niiden kulusta.

Edelleen torstaina 12.3. pidettiin hallituksen neuvottelu, jossa sovittiin ensimmäiset lukuisista hallituksen suosituksista, joista tuli korona-aikana yleinen mutta myös oikeudellisesti epämääräinen päätösten muoto. Ensimmäisistä suosituksista merkittävimmät olivat kaikkien yli 500 hengen yleisötilaisuuksien peruminen toukokuun loppuun saakka, yleinen etätyösuositus työpaikoille ja epidemia-alueelta palaavien matkalaisten jääminen kahdeksi viikoksi kotiin. Lisäksi hallitus lupasi varautua koronaviruksen leviämisen aiheuttamiin kustannuksiin lisätalousarviolla.

Tätäkin tiukemmat toimet olivat jo valmistelussa, ja tässä vaiheessa esimerkiksi Ruotsin viranomaisten kanssa käytiin tiivistä yhteydenpitoa. Mukana olleiden suomalaislähteiden mukaan ruotsalaiset vetosivat vielä perjantaina 13.3. sen puolesta, että suomalaiset eivät ainakaan sulkisi kouluja. Jokseenkin näihin aikoihin asti Suomen THL:n viranomaiset olivat soveltaneet suosituksiinsa ja viestintäänsä varsin pitkälle samoja linjauksia ruotsalaisten kollegojensa kanssa.

Nyt linjat eriytyivät monessakin mielessä. Suomessa koronaepidemian hallinnasta tuli voimakkaasti poliittisesti johdettu operaatio, Ruotsissa vastuu pysyi toimivaltaisilla viranomaisilla ja asiantuntijaorganisaatioilla. Ruotsilla ei edes ole käytössään Suomen valmiuslakia vastaavaa oikeudellista välinettä poikkeusolojohtamisen ottamiseksi käyttöön. Ruotsista oltiin suomalaisiin päättäjiin yhteydessä useita kertoja poikkeusolojen aikaanakin, ja viestien sisältönä oli käytännössä aina toive, että Suomi pitäisi yhteiskunnan olot mahdollisimman normaaleina. Uudenmaan sulkuhanke oli yksi ruotsalaisia huolestuttanut toimi.

Koulujen sulkemisesta tulikin tiukimpia avainratkaisuja hallituksen sisällä ensimmäisiä poikkeusajan päätöksiä tehtäessä. Edellisessä vaiheessa tiede- ja kulttuuriministeri (jolle myös urheiluasiat kuuluvat hallituksen työnjaossa) oli hätkähtänyt yleisötilaisuuksien rajoitussuosituksia. Päätöksenteon ote oli tässä vaiheessa jo selvästi ketjuuntunut linjalle THL-STM-VNK.

Viikonvaihte poikkeusolojen toteutuksen ja valmiuslakipäätöksen välissä synnytti tavallaan myös uuden päätöksentekoytimen suomalaisen politiik-

kaan. Tärkeimmistä ratkaisuista keskusteltiin vaihtelevissa, tiiviissä kokoonpanoissa, mutta yhteistä niille oli, että aina paikalla olivat pääministeri sekä perhe- ja peruspalveluministeri.

### 3.2 Pitkä lista rajoituksia, ravintolat jäivät auki

Viikonvaihteen 13.–16.3. aikana pääasiassa STM:n vetovastuulla valmisteltiin ennennäkemättömän laaja paketti säännöksiä ja suosituksia rajoituksiksi, joilla hidastettaisiin epidemiaa. Toimenpiteet olivat tiivistetyksi seuraavat:

- Koulut suljetaan, lukuun ottamatta esiopetusta ja 1–3 luokkia, joilla jatketaan lähiopetusta, jotta yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten alojen henkilöstö voi jatkaa töissä eikä heidän ole jätävä kotiin lastenhoidon takia.
- Koulut, oppilaitokset, yliopistot, ammattikorkeakoulut, kansalaisopistot ja muut vapaan sivistystyön toteuttajat siirtyvät etätoimintaan, ja niiden tilat suljetaan.
- Ylioppilastutkinnon kokeet toteutetaan tiivistetyssä aikataulussa.
- Julkiset kokoontumiset rajoitetaan kymmeneen henkilöön ja suositellaan välttämään tarpeetonta oleilua yleisillä paikoilla.
- Julkisen sektorin museot, teatterit, kirjastot, urheilutilat ja vastaavat kokoontumispaikat suljetaan. Yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille sekä uskonnollisille yhteistöille annetaan suositus toimia samoin.
- Vierailut vanhusten ja muiden riskiryhmien asumispalveluyksiköissä kielletään.
- Vierailut sairaaloissa kielletään joitain poikkeuksia lukuun ottamatta.
- Julkisen sektorin työnantajat määräävät ne julkisen sektorin työntekijät etätöihin, joiden työtehtävät sen mahdollistavat.
- Toimintaohjeena yli 70-vuotiaat velvoitetaan pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan (karanteenia vastaavat olosuhteet), pois lukien kansanedustajat, valtiojohto ja kunnalliset luottamushenkilöt.
- Lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteettia julkisella ja yksityisellä sektorilla. Samanaikaisesti vähennetään kiireetöntä toimintaa. Yksityisen sektorin kapasiteetti otetaan yhteiseen käyttöön tarpeen mukaan. Samaan aikaan joustetaan lakisäätelisistä määräajoista ja velvoitteista.
- Kriittisen henkilöstön osalta poiketaan työaikalain ja vuosilomalain säännöksistä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sisäisen turvallisuuden koulutettuja ammattihenkilöitä varaudutaan velvoittamaan tarpeen mukaan töihin.
- Ihmisten liikkumista voidaan rajoittaa henkeä ja terveyttä uhkaavan vakavan vaaran vuoksi.
- Suomen rajojen sulkemiseksi pikaisella aikataululla kansainvälisiä velvoitteita noudattaen aloitetaan valmistelu. Keskeytetään matkustaja- ja henkilöliikenne Suomeen niin pian kuin mahdollista, lukuun ottamatta

Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien henkilöiden paluuta. Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien henkilöiden ei pidä matkustaa ulkomaille. Suomalaisille matkailijoille suositellaan välitöntä paluuta Suomeen. Pohjois- ja länsirajan yli sallitaan välttämätön työssäkäynti ja muu välttämätön asiointi. Tavara- ja rahtiliikenne jatkuu normaalisti.

- Ulkomailta palaavat suomalaiset ja Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt ohjataan kahden viikon karanteenia vastaaviin olosuhteisiin.
- Ulkomailta palaavien tulee sopia työhön paluunsa ajankohdasta ja kahden viikon poissaolosta yhdessä työnantajansa kanssa.
- Puolustusvoimat turvaa toimintansa jatkuvuuden ja valmiuden kaikissa tilanteissa. Muita viranomaisia valmistaudutaan tukemaan tarpeen mukaan.

Kuten tässä selvityksessä myöhemmin ilmenee, olivat päätösten tiedottamiseen valitut sanamuodot osin ongelmallisia. Erikoisimmat olivat ikäihmisten velvoittaminen eristäytymään, rajojen sulkeminen ja vierailukiellot. Vierailukielloista rajattiin saattohoito pois vasta muutamien ministerien puuttua asiaan. STM:n virkakunta ei ollut esityksessään ministereille huomionnut asiaa.

STM tavoitteli jo tässä vaiheessa myös ravintoloiden sulkemista. Ilmeni kuitenkin, että koko asiaa ei ollut osattu ennakoida aikoinaan valmiuslain suunnittelussa, eikä tartuntatautilain nojallakaan voitu puuttua näin raskaasti elinkeinovapauteen. Ratkaisuksi tuli eräänlainen erityislaki, jossa on pohjana perustuslain 23§: ”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.”

### 3.3 Uudenmaan sulkeminen käänsi suunnan

Kevään osalta Suomen onnistumiselle löytyy ainakin yksi tärkeä selittävä tekijä hallituksen päätöksistä. Niin sanottu Uudenmaan sulku taittoi epidemian kiihtymisen oikeaan aikaan ja vaikutti selvästikin myös kansalaisten suhtautumiseen tilanteeseen niin tehokkaasti, että tautikäyrät kääntyivät helpottavaan suuntaan huhtikuun lopulla. Uudenmaan eristäminen muusta maasta puolestaan ei olisi ollut mahdollinen ilman poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain käyttöönottoa maaliskuussa. Sulku nousi puheeksi jo pian valmiuslakipäätöksen jälkeen ja kun alusta asti näkyi, että tartuntatilanne oli pääkaupunkiseudulla huomattavasti vaikeampi kuin muualla maassa. Suomessa oli pitkään jopa maakuntia, joissa ei ollut todettu testeillä yhtään covid-19-tapausta.



Uusimaa-ratkaisun taustalla oli erityisesti huoli tehohoitopaikkojen riittävydestä sairaaloissa. Asiat lähtivät rullaamaan THL:n kutsuttua matemaatikkoja ja tilastotieteilijöitä mallintamaan epidemian etenemistä. Tämä tapahtui lauantaina 21.3., ja seuraavana päivänä oli koolla konsortioiksi kutsuttu ryhmä, joka pyrki arvioimaan tehohoitopaikkojen riittävyttä koko valtakunnan mittakaavassa.

Tässä vaiheessa oli mietitty erilaisia toimintatapoja ja muun muassa sitä, siirrettäisiinkö tehohoitopotilaita maakunnasta toiseen sen mukaan, missä sairaaloissa olisi vapaata kapasiteettia. Painetta lisäsi myös lukuisien ulkomailla asuvien suomalaisten paluu kotimaahan sairastamaan. Tilannetta kuvattiin kärjistyneimmillään siten, että ”Espanjasta lennettiin yksityiskooneella Helsinki-Vantaalle ja sieltä suoraan Meilahteen teholle”. Myös suomalainen tapa sairastaa näyttäytyi mielenkiintoisena. Tyypillistä näet näyttää olevan, että hoitoon hakeudutaan vasta kun tilanne on todella vakava. Siksi koronakriisin alkuvaiheessa teholle päätyvien osuus kaikista sairastuneista oli Suomessa korkea verrattuna useimpiin muihin maihin.

Kaikki laskelmat näyttivät maaliskuun lopulla johtavan siihen, että ilman pelin viheltämistä poikki tehohoitopaikat olisivat loppumassa kesken muutamman viikon sisällä. Samana sunnuntaina 22.3. puhelinsoittojen ketju eteni siten, että ensin STM:n strategiajohtaja otti yhteyttä ministeriön kansliapäällikköön, joka puolestaan soitti perhe- ja peruspalveluministerille. Viesti oli selvä: ei ole muita vaihtoehtoja kuin eristää Uusimaa. Päätelmään vaikutti myös ajoitus: kevät eteni, ja etenkin ikäihmisiä – koronan suurin riskiryhmä – oli jo siirtynyt epidemiaa pakoon vapaa-ajanasunnoilleen eri puolille Suomea.

Sulun yksi tavoite oli katkaista tämä mökillemuutto, koska kesäpaikkakunnillaan sairastuvat seniorit olisivat saattaneet aiheuttaa ylipääsemättömän rasitteen pienten kuntien ja maakuntien terveydenhoitojärjestelmille. Kansliapäällikköä kuultuaan perhe- ja peruspalveluministeri Kiuru soitti toistamiseen yllätetyksi tulleelle pääministeri Marinille, joka oli pitämässä kolmeen viikkoon ensimmäistä vapaapäiväänsä. Kumpikin piti tilannetta erittäin vakavana ja kumpikin mielsi, että sulku olisi historiallisen poikkeuksellinen ratkaisu. Siitä huolimatta he päättivät lähteä ajamaan asiaa eteenpäin, ja samana iltana pääministerin valtiosihteeri kokosi keskeiset virkahenkilöt ja ministerit valtioneuvoston linnaan valmistelemaan jatkotoimia.

Keskusteluissa oli esillä ainakin lyhyesti muitakin vaihtoehtoja kuin yhden maakunnan eristäminen muusta maasta; esimerkiksi ulkonaliikkumiskielto tai totaalinen maskipakko Uudellemaalle. Sunnuntain kokoukseen kutsutuista liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakalla oli huolena joukkoliikenteen järjestelyt sulun oloissa. Sisäministeri Maria Ohisalo puolestaan epäili, riittäisikö eristämistä valvomaan poliiseja.

Eniten sulkua kuitenkin vastusti oikeusministeri Anna-Maja Henriksson, jolle puuttuminen liikkumisvapauden perusoikeuteen oli lähes ylityspääsemätön ehdotus. Heidän lisäksi neuvottelussa olivat hallituksesta mukana sosiaali- ja terveysministeriön molemmat ministerit, Kiuru ja Aino-



Kaisa Pekonen. Pääministeri ei ollut tässä tapaamisessa mukana. Keskustelun keskiössä oli se, mitkä ovat ne välttämättömyysperusteet, joilla yhden maakunnan eristäminen toteutetaan. Uudenmaan sulkun valmistautuminen veikin käytännössä enemmän aikaa kuin valmiuslain käyttöönotto aiemmin. Muodollinen päätös syntyi perjantaina 27.3., ja tarkastuspisteet betoniporsaineen ilmestyivät maakunnan rajan ylittävälle teille keskiyöllä lauantain 28.3. koittaessa.

Kansalaisten perusoikeuksiin, mukaan lukien liikkumisvapauten, puuttumisessa on noudatettava välttämättömyysperusteita ja tarkkarajaisuutta. Se, että näin tehtiin, johti lopulta Uudenmaan eristämisen loppumiseen aiemmin kuin useimmat ministerikään kuvittelivat. Sulkua oli valmistauduttu pitämään yllä 19.4. asti, mutta kun koronartuntalukujen erot Uudenmaan ja muun maan välillä pienenivät, välttämättömyysperusteilta meni pohja. Yksi mahdollisuus olisi toki ollut ryhtyä eristämään muitakin alueita, kuten Länsi-Pohjaa, jonne tartuntoja tuli etenkin Ruotsin kautta.

Tarkastuspisteet Uudenmaan rajoilta poistettiin jopa dramaattisemmin kuin ne pystytettiin. Liikenne normalisoitui keskiviikkona 15.4. kello 13 eli heti kun hallitus oli virallisesti hyväksynyt asetuksen liikkumisrajoitusten kumoamisesta valtioneuvoston istunnossa. Jos ajatellaan, että hallitus teki koronapäätöksiä perustelujen kolmiossa, jonka kärkinä ovat terveysturvallisuus, talouden elinvoima ja kansalaisvapaudet, niin tässä tapauksessa vapaus voitti harvinaisen selvästi. Muissa tilanteissa on oikeus elämään ja terveyteen enimmäkseen asetettu hallituksen päätöksenteossa perusoikeuksista tärkeimmäksi.

Jälkipelin aiheeksi oikeudellisessa mielessä jäi lähinnä se, miksi eristetyksi joutui koko Uusimaa eikä pelkästään pääkaupunkiseutu. Uudenmaan maaseutumaiset laita-alueet eivät olleet erityisen kriittisiä tartuntalukujen valossa. Tätä keskustelua eivät silti sen enempää poliitikot kuin akateemiset piirit innostuneet käymään ainakaan näkyvästi julkisuudessa.

Enemmän huomiota saivat aluepoliittiset linjaerot, jotka alkoivat nostaa päätään kriisitoimien tässä vaiheessa. Hallituspuolueista keskusta ja oppositiosta perussuomalaiset olisivat olleet halukkaita jatkamaan Uudenmaan sulkua pidempäänkin. Sulku kuitenkin päättyi päätöksen aiheuttamatta isoa tartuntaryöppyä. Taitekohdasta jäikin kansan kollektiiviseen muistiin lähinnä pääministerin ”nyt ei ole oikea aika lähteä mökille” -lause, jota hyvällä syyllä voidaan pitää poikkeusolojen ajan merkittävimpana viestinnällisenä onnistumisena hallituksen toimissa.

### 3.4 Kovat toimet saivat laajan hyväksynnän

Hallitus nautti kansalaisten luottamusta, minkä osoittivat useat mielipidemittauksetkin. Jo valmiiksi suurta suosiota keränneeseen presidenttiin luotettiin myös – jos mahdollista vielä lujemmin kuin ennen kriisiä. Ympäri maailmaa pidetään yleisenä ilmiönä sitä, että kriisitilanteet kasvattavat vallassa olevien suosiota.

Sanotaan, että vaikeassa tilanteessa ”kokoonnutaan lipun ympärille”. Se ei ole silti mikään itsestäänselvyys. Paljon riippuu myös tuloksista eli kansan valitsemien päättäjien onnistumisesta kriisin hoidossa. Yhdysvalloissa kuolonuhrien määrä covid-19-kriisissä ylitti 200 000 rajan syyskuussa, mikä osaltaan vaikutti istuvan presidentin tappioon 3.11. pidetyissä vaaleissa.

Enimmäkseen näytti siltä, että toimivissa demokratioissa päättäjät onnistuivat koronatoimineen paremmin kuin autoritaarisesti johdetuissa maissa. Selvästi heikoimmat tulokset näytettiin kuitenkin saavan periaatteessa kansanvaltaisissa maissa, joissa kuitenkin julkipopulistiset päättäjät ovat nousseet valtaan. Havaintoa kärjistää vielä se, että lukuisat isojen valtioiden populistipresidentit tai -pääministerit sairastuivat vuoden mittaan covid-19-tautiin itsekin.

Suomessa Marinin hallituksen toimien saamaan hyväksyntään saattoi paradoksaalisesti vaikuttaa se, että yleisö tajusi vastahakoisuuden, jolla hallitus päätöksistään teki. Perinteisesti vapauksia korostavat poliittiset voimat rajoittivat pakon edessä monia kansalaisten vapauksia. Hankaluuksia alkoi itse asiassa tulla siitä, että poikkeusoloissa käyttöön otettu ministerikeskeinen päätöksenteko alettiin mieltää normaaliksi. Paluu pois valmiuslain soveltamisesta kesällä johti siihen, että suurelta osalta kansalaisia katosi käsitys siitä, miten järjestelmä toimii ja kuka päättää mistäkin. Oikeusvaltion olemus ja siihen liittyvät vallanjako-opit eivät ole varsinaisesti suomalaisten DNA:ssa.

## Suosituksia: perehdyttämistä päätöksentekoon – myös tekoälyn avulla

Jatkossa onkin syytä esimerkiksi tehostaa oppilaiden perehdyttämistä yhteiskunnallisen päätöksenteon perusteisiin jo peruskoulussa sekä kehittää muita keinoja kansanvallan ja oikeusvaltion tunnettuuden lisäämiseksi. Toinen selvittämisen arvoinen ajatus on keinoälyn mahdollisuuksien hyödyntäminen päätöksenteon hallinnoimisessa. AI-sovellusten avulla on jo pystytty tunnistamaan, mitä muita lakeja on muokattava jonkin uuden lakiesityksen tullessa voimaan. Jatkossa olisi selvitettävä keinoälyn toimivuutta jopa sen selvittämisessä, mitkä asiat milloinkin ja etenkin nopeissa kriisitilanteissa kuuluvat minkäkin viranomaisen tai poliittisen elimen päätettäväksi. Koronakriisin alkuvaiheessa ainakin ulkoministeriö, yhteistyössä Aiwo Digital -yrityksen kanssa, käytti tekoälyä tunnistamaan sosiaalisen median keskusteluista, mistä aiheista Pohjois-Italiassa keskusteltiin epidemian kiihtyessä. Sekin auttoi osaltaan ennakoimaan taudin vaikutuksia Suomessa. Uusien sovellusten mahdollisuudet paranevat sitä mukaa kun tietokoneet oppivat kieli- ja merkitysoppia. ”Olemme tulossa vaiheeseen, jossa koneen kielikyvyt voivat saavuttaa ihmisen kielikyvyt ja tulevaisuudessa jopa ylittää ne”, on nyt jo edesmennyt tekoälyn suomalaispioneeri, professori Timo Honkela todennut (Honkela 2017).

THL:n sivuilla julkaistiin koronatietaa kotimaisten kielten sekä suomalaisen ja suomenruotsalaisen viittomakielen lisäksi 12 muulla kielellä. Käännösten lisäksi on olemassa ilmeistä tarvetta selvittää, mitä toiminnallisia ja kulttuurisia esteitä terveystiedon ja ohjeistuksen perillemenolla maahanmuuttajayhteisöjen keskuudessa on. Monikielistä ja -kulttuurista viestintää tarvitaan varmuudella kaikenlaisissa kriiseissä, johtuivat se tautipandemoista tai jostain muusta.

## 4 Valtioneuvoston ydin poikkeusoloissa

### 4.1 Valtioneuvoston ydin normaalioloissa

Tämän raportin yksi lähtökohta oli selvittää, miten valtioneuvoston ydin toimi kriisioloissa. Sen selvittämiseksi on määriteltävä valtioneuvoston ydin. Rolf Alterin kirjoittamassa Sitra-muistiossa (Alter 2019) todetaan, että ”Suomessa valtioneuvoston toiminnallisen ytimen sanotaan muodostuvan valtioneuvoston kansliasta ja valtiovarainministeriöstä”. Koronakriisissä nimenomaan toiminnalliseksi ytimeksi näyttää muodostuneen VNK ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Tähän liittyvät myös toiminnallisuuden ongelmat. Valtioneuvoston kanslia on Suomessa suhteellisen suppea organisaatio.

Tämän raportin haastatteluissa nousi esiin, että erityisesti kansliasta puuttuu lainsäädännön ja -valmistelun kokemusta ja osaamista. Normaalioloissa VNK:lla ei ole lakeja valmisteltavana eikä pääministerillä niitä esiteltävänä. Nyt kuitenkin juuri poikkeusolojen toteaminen esiteltiin pääministerin alaisuudesta, ja muodollisena esittelijänä toimi kanslian ylin ei-poliittinen virkahenkilö eli alivaltiosihteeri, joka tässä tapauksessa toki oli koulutukseltaan juristi.

Johtopäätelmä on tässä pitkälti sama kuin Alterin muistiossa (vaikkei siinä käsiteltykään erityisesti kriisitilanteiden edellyttämiä johtamistapoja): Valtioneuvoston kansliaa on vahvistettava monilla tavoin. Jotta se voisi toimia tehokkaasti etenkin kriisitilanteiden päätöksenteon koordinaattorina, sen olisi oltava selkeästi johdettu ja organisoitu.

Alter kiinnitti huomiota esimerkiksi siihen, että Juha Sipilän kolmen puolueen hallituksen aikana VNK:ssa toimi peräti neljä ministeriä. Työnjako oli määritelty virallisesti näin: Kunta- ja liikenneministeri vastasi selvitys- ja tutkimustoiminnasta sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisesta päätöksenteon tueksi. Elinkeinoministeri käsitteli valtion omistajaohjausasiat. Eurooppa-, kulttuuri- ja urheiluministeri käsitteli ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille. ”Koska valtioneuvoston kanslian johto kuuluu pääministerille, kolmen muun ministerin läsnäolo näköjään samalla tasolla kuin pääministeri heikentää pääministerin ylempää asemaa valtioneuvostossa”, Alter huomautti.

Sanna Marinin viiden puolueen hallituksessa asetelma on selkeämpi kuin edeltäjässään. Pääministeri vastaa kanslian toimikentällä muista asioista kuin eurooppa- ja omistajaohjausministerin alaisuudessa olevista EU-sihteeristöstä sekä valtion omistajaohjausasioista. Työnjako ei välttämättä ole ollut selittävä tekijä sille, että pääministerin rooli on noussut kriisinhoidossa näkyviin. Enemmänkin se on johtunut pääministerin viestinnällisestä otteesta ja tavasta johtaa hallituksen neuvotteluja ja muuta päätöksentekoa.

Alter esittää muistiossaan myös mahdollisuuksia hallinnollisten asioiden työpaineen keventämiseksi VNK:ssa. Vaihtoehtoina ovat muiden muassa julkishallintoviraston luominen, erillinen uusi ministeriö tai hallintoasioiden siirto valtiovarainministeriöön. Kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa nykyinen VNK:n hallintoyksikkö yhdistyisi VM:ssä toimivan valtionhallinnon kehittämisosaston kanssa. Muutokset olisivat kaikki omiaan auttamaan valtioneuvoston kansliaa esimerkiksi juuri lainvalmisteluosaamisen kasvattamisessa.

## 4.2 Viisikko näkyi merkitystään vahvemmin

Jos koronapäätöksenteon ydinkaksikon muodostivat pääministeri ja perhe- ja peruspalveluministeri, on käytännön toiminnassa nähtävissä, että muitakin ”kovia ytimiä” muotoutui. Julkisuuteen näkyi etenkin alkuvaiheessa niin sanottu viisikko, eli hallituksen puolueyhmiien puheenjohtajien kokoonpano.

Elokuun 2020 lopulta alkaen se oli samalla yhtä kuin hallituspuolueiden puheenjohtajien viisikko, kun SDP:ssä vaihtui eronneen pääministerin Antti Rinteen tilalle puheenjohtajaksi istuva pääministeri Sanna Marin. Viisikon tapauksessakin ilmiö oli voimakkaasti viestinnällinen. Koko viisikon mukanaolo kaikissa käytännössä päivittäisiksi muotoutuneissa hallituksen tiedotustilaisuuksissa aiheutti tilanteita, joissa puhujat toistelivat samoja viestejä ja joissa oikeusministeri Anna-Maja Henriksson tai ajoittain opetusministeri Li Andersson näytti saavan hallituksen virallisen ruotsinkielisen viestittäjän roolin.

Asetelma aiheutti sen, että toisinaan tiedotustilaisuudesta puuttui ministeri, jonka sektorilla olevista päätöksistä kerrottiin kansalaisille median kautta. Kun mielipidemittaukset jatkossa näyttivät koronatilanteen kasvattavan lähinnä vain pääministeripuolueen suosiota, yleistyi tiedotustilaisuuksisakin käytäntö, jossa mikrofonien takana olivat kulloinkin tiedotettavan asian kannalta oleelliset ministerit ja/tai virkahenkilöt.

## 4.3 Hallituksen neuvottelusta uusi poliittinen instituutio

Siitä, mikä oli viisikon merkitys päätöksenteossa, on haastateltujen ministerien parissa melko erilaisia käsityksiä. Sen sijaan kaikki allekirjoittavat sen, että päätöksentekoon muotoutui uusi keskeinen tekijä: hallituksen neuvottelu. Marinin ministeristö kävi tärkeimmät keskustelunsa koko kriisin ajan Säätytalossa, josta tuli eräänlainen symboli koronan aikaiselle päätöksenteolle ja eränlaiselle uudelle poliittiselle instituutiolle. Jossain mielessä sen voisi määritellä myös ytimeksi, vaikka on epäloogista nimetä valtioneuvoston ytimeksi kokoonpanoa, jossa on mukana koko valtioneuvosto.

Mielipiteet siitä, miten toimiva menetelmä hallituksen neuvottelu oli, vaihtelevat jyrkästi. Toiset arvostivat sen kollektiivisuutta ja sitouttavaa luonnetta, kun taas toiset pitivät sitä tuskastuttavan aikaa vievänä ja tehottomana prosessina. Jälkimmäiset kiinnittivät huomiota eritoten perhe- ja peruspalveluministerin käyttämiin pitkiin puheenvuoroihin sekä siihen, että pääministeri salli kokousten venymisen kyseisten puheenvuorojen takia.

Erityisesti varjoon jäi kokousten aikana sosiaali- ja terveysministeri, jonka vastualueet olivat myös tärkeitä kriisinhoidossa, vaikkakin perhe- ja peruspalveluministerille kuuluivat tärkeimmät tehtävät. Vastuujako ei ollut kuitenkaan kaikilta osin selvä. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen ja siihen liittyvät materiaalihankinnat kuuluvat Marinin hallituksen työnjaossa sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekosen sektoriin, mutta muista tarvikkeista ja ohjeistuksesta vastaa perhe- ja peruspalveluministeri Kiuru.

Hallituksen neuvottelu ei ole uusi menettelytapa, eikä se tullut tyhjästä. Vuonna 2012 hyväksytyssä valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisuurvallisuudesta ja sen kohdassa 6 (Häiriötilanteiden hallinta) todetaan, että ”käytännössä hallituksen neuvottelu on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi varmistaa tiedon kulku ja keskustelu eri hallinnonalojen jatkotoimista” (VNK 2012). Aiemmatkin hallitukset ovat käyttäneet neuvottelua esimerkiksi välikysymyksiin eduskunnassa annettavista vastauksista sopimiseen.

Marinin hallituksen ensimmäinen huomiota herättänyt vastaavanlainen kokous oli joulun 2019 alla pidetty neuvottelu koskien al-Holin pakolaisleiriä Syyriassa. Leirillä oli erittäin vaikeissa oloissa useita naisia ja lapsia, jotka ovat Suomen kansalaisia. Hallitus haki neuvottelussa ratkaisua siihen, ketkä heistä pyritään saamaan kurdihallinnon ylläpitämältä leiriltä kotiutettua Suomeen. Vielä Antti Rinteen ollessa pääministerinä oli al-Holin ongelmaa yritetty ratkoa iltakouluissa. Sanna Marinin tultua Rinteen tilalle se otettiin käsiteltäväksi hallituksen neuvotteluun. Tästä saatu kokemus selvästi ohjasi päätöksenteon tavan muotoutumista myös pandemian painaessa päälle.

Covid-19-tilanteen pahentuessa hallituksella oli siis operatiivisiin ratkaisuihin sopiva päätöksentekomalli valmiina. Ja toisaalta asianosaiset korostavat, että ”ei ollut muutakaan välinettä” eli hallituksen neuvottelu oli käytännössä ainoa käytettävissä oleva malli. Hallituksen iltakoulut olisivat laajentaneet läsnäolijoiden kokoonpanoa muiden muassa hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajiin.

Valtioneuvoston istunnot ovat puolestaan virallista ja valmisteltua päätöksentekoa varten. Niitä ei ole luontevaa eikä mahdollistakaan venyttää sellaisiksi, että niissä käytäisiin läpi tilannekuvaa ja viranomaisten katsauksia sekä käytäisiin niiden pohjalta vapaatakin keskustelua. Hallituksen neuvottelu ei ole virallinen päätöksentekofoorumi, vaikka siitä tavataan laatia eräänlaiset pöytäkirjat lähinnä historiankirjoituksellisia tarkoituksia varten. Muodolliset päätökset tehdään aina valtioneuvoston istunnoissa tai hallituksen eri valiokuntien kokouksissa.

Keskeisessä asemassa olleille ministereille hallituksen neuvottelu oli menettelytapana toimiva siksi, että sillä pidettiin ”joukot koossa”. Näkemyksessä on raadollistakin taustaa. Koronarajoitukset tyhjensivät keväällä kaik-

kien ministereiden kalenterit ulkomaanmatkoista, maakuntakäynneistä ja erilaisista edustustehtävistä pääkaupungissakin.

Koronan takia käydyt hallituksen neuvottelut sitoivat joutilaaksi jääneet ministerit yhteisiin kokouksiin jopa fyysisesti, puhumattakaan ajankäytöllisesti. Vastapainona tälle inklusiivisuudelle ja sitouttavuudelle tuli se, että sektoriministerit venyttivät neuvottelujen kestoja usein varsin moninaisilla ja yksityiskohtaisilla kysymyksillään mukana olleille asiantuntijoille, lähinnä THL:n edustajille. Kysymykset huolenaiheineen saattoivat koskea esimerkiksi ravikilpailujen kohtaloa. Kritiikkiä neuvottelumenettely sai mukana olleilta osakseen myös siitä, että se oli käytännössä hyvin pitkälle STM-vetoinen.

Pääministerille asetelma tarjosi tilaisuuden ajaa linjauksia eteenpäin ja jopa käyttää valtaa, jota valtioneuvoston kanslialla ei siiloutuneessa suomalaisessa sektoriministeriöiden järjestelmässä muutoin ole. Samoin hallituksen neuvottelu oli toimintatapana omiaan edistämään siinä tehtyjen ratkaisujen läpimenoa eduskunnassa. Etenkin alkuvaiheessa samaa tavoitetta palveli myös se, että eduskuntaryhmille – myös oppositiolle – tarjottiin kattavasti tietoa epidemian kulloisestakin tilannekuvasta.

Muitakin hyviä puolia hallituksen valitsemassa mallissa nähtiin. Osa koki sen jopa kasvattavan sosiaalista pääomaa ministerien viettäessä niin paljon aikaa yhdessä. Tämän uskottiin luovan yhteishenkeä myös muun kuin koronapäätöksenteon tarpeisiin. Neuvotteluissa ilmenikin, etteivät niissä esiin tulleet erimielisyydet yleensä johtuneet puoluepoliittisista jakolinjoista. Eroja aiheuttivat enemmänkin ministerien maantieteelliset taustat ja se, minkä hallinnonalan asioita kukin edustaa. Kouluesimerkkinä tästä mainittiin usein se, että Vihreiden puheenjohtajanakin toimiva sisäministeri ajoi kerta toisensa jälkeen tiukkaa rajavalvontapolitiikkaa, vaikka puolueen linjauksissa liikkumisvapaus on ollut perinteisesti keskeisen tärkeä arvo.

#### **4.4 Oikeuskansleri puuttuu hallituksen neuvottelun ongelmakohtiin**

Oleellisin ongelma koronakriisin päätöksentekotavassa ja hallituksen neuvottelujen keskeisessä roolissa siinä oli kuitenkin luonteeltaan juridinen. Neuvottelun tuotokset olivat monessa tapauksessa kansalaisille ja hallinnon alemmille portaille annettuja suosituksia sekä toimintaohjeita. Etenkin suosituksissa käytetyt sanamuodot aiheuttivat hämminkiä, ja paikoitellen niiden katsottiin jopa johtavan harhaan.

Tyypiesimerkki tästä oli heti valmiuslain käyttöönoton kanssa yhtä aikaa annettu ikäihmisiä koskeva eristäytymissuositus. 70 vuoden ikäraja ei ollut läpihuutojuttu. Hallituksen sisällä väännettiin jonkin aikaa siitä, olisiko suositus päätöksen kynnyksenä 60, 65 vai 70 vuoden ikä. Ratkaisun perustelu oli se, että kuoleman riski covid-19 -tautiin sairastuneella yli 70-vuotiaalla arvioitiin yli 30-kertaiseksi suhteessa siihen, mikä se on 20–29-vuotiaalla



potilaalla. 60–69-vuotiaillakin kuolonriski on kohonnut, muttei yhtä selvästi kuin sitä iäkkäämmillä.

Ambivalenttien linjausten taustalla oli juuri se, että niin päätöksenteon proseduuria kuin siinä syntyneitä tuotoksia leimasi epävirallisuus. Kriisin akuuteimmassa vaiheessa sitä saattoi pitää perusteltuna, mutta viikkojen edetessä valtioneuvoston oikeuskansleri päätti puuttua asiaan. Kansleri toimitti 28.4. kansliapäällikkönsä kautta covid-19-koordinaatioryhmälle ja pääministerin esikunnalle paimenkirjeen, jossa kehoitettiin hallitusta palaamaan mahdollisimman pian poikkeusolojen kiivastahtisesta ja suosituksiin perustuvasta johtamisesta normaalimuotoiseen päätöksentekoon, jossa ratkaisut tehdään virkavastuullisen valmistelun ja esittelyjen kautta.

Oikeuskansleri kytki päätöksenteon tapaan myös tiedottamisen ratkaisuista: ”Poliittisten linjausten antaminen ja välitön tiedottaminen niistä on ollut perusoikeuksien ja erityisesti oikeuden elämään ja terveyden suojelemiseksi perusteltua tilanteessa, jossa nopeat toimenpiteet ovat olleet välttämättömiä ja jossa on ollut tärkeää välittömästi tiedottaa tulossa olevista ja valmistelussa olevista toimenpiteistä. Koronaviruksen aiheuttaman epidemian hoidon kestäessä pidempään on tärkeää kiinnittää huomiota toimenpiteiden asianmukaiseen ja dokumentoituun valmisteluun muotoineen sekä selkeään oikeudelliseen perustaan. Tilanteen jatkuessa edelleen kiire ei myöskään enää perustele samalla tavoin hallituksen nopeita toimenpiteitä.”

Tylysti muotoillen: hallituksen neuvottelussa ei ollut läsnäolijoillekaan aina selvää, oliko jollain päätöksellä virallinen esittelijä ja kuka se mahdollisesti oli. VNK:sta pohjustetuilla valmiuslakiratkaisuilla oli käytännössä aina tunnistettava esittelijä eli kanslian alivaltiosihteeri mutta tilanne muuttui aina paljon epäselvemmäksi, kun asioita tuotiin pöytään sosiaali- ja terveysministeriöstä tai muista sektoriministeriöistä.

Oikeuskansleri katsoi, että tässä päätöksentekotavassa päätösten oikeudellinen arviointi ja hyvän hallintotavan mukainen harkinta uhkaavat jäädä liian ohueksi: ”Poliittisten linjausten valmisteluvastuu ei välttämättä noudata valtioneuvostossa muutoin noudatettavaa ministeriöiden työnjakoa. Poliittisen [sic] linjaukset eivät myöskään velvoita virkamiehiä ja viranomaisia ryhtymään toimenpiteisiin niiden toteuttamiseksi, vaikka käytännössä näin tapahtuukin ainakin suurelta osin. Lisäksi poliittisilla linjauksilla ei ole nimettyä esittelijää, joka perustuslain 118 §:n mukaisesti vastaisi linjausten laillisuudesta ja muusta asianmukaisuudesta. Poliittiset linjaukset ja niiden valmistelutapa ovat käytännössä johtaneet joihinkin epäselvyyksiin niiden sitovuudesta ja voimassaolosta.” Päätteksi oikeuskansleri paimenkirjeessään suositteli hallitukselle päätösten muodoksi mieluummin valtioneuvoston periaatepäätöksiä tai ministeriöiden ohjauskirjeitä, joiden tekemiselle on selvä oikeudellinen perusta perustuslaissa.



## 4.5 Virkavalmistelun ja poliittisen päätöksen hämärä raja

Virkavastuullisen valmistelun ja poliittisen päätöksenteon välinen raja oli monin paikoin epäselvä ja häilyvä etenkin poikkeusolojen alkuviikkoina. Hallituksen neuvotteluista on kerrottu tilanteista, joissa virkahenkilön esittelymuistioon tyytymätön ministeri on kirjoittanut Säätytalon käytävillä itse esittelymuistion uuteen muotoon ja jättänyt sieltä pois epätarkoituksenmukaisina pitämiään seikkoja, joita virkahenkilö olisi sisällyttänyt paperiin.

Ministereiden ja virkakunnan välillä onkin ollut runsaasti tilanteita, joita kuvaamaan käy ainoastaan sana epäluottamus. Virkahenkilöt katsoivat poliitikkojen astuvan usein heidän tontilleen. Vastaavasti ministerit ovat ilmaisseet tuskastuneensa siitä, ettei virkakoneisto tuottanut heille esityksiä siinä tahdissa kuin he toivoivat. Virkakunnan koettiin olleen jähmettyneessä tilassa aivan kansliapäälliköiden tasoa myöten, lukuun ottamatta STM:n virkajohtoa, jonka oli suoranainen pakko saada jotain nopeasti aikaan.

Jälleen STM:n ulkopuolelta arvioitiin, että sen virkajohto, etenkin kansliapäällikkö, oli voimakkaan poliittisen johtamisen kohteena. Hänen katsottiin myös puuttuneen tarpeettoman paljon operatiiviseen toimintaan muun muassa ministeriön valmiuspäällikön ohi. Poliittinen ohjaus kohdistui myös suoraan kentälle ja aluetasolle. Sairaanhoidopiirien johtajat saivat mitä erikoisimpiin aikoihin ministeripuheluita, joissa annettiin heille melko yksityiskohtaisiakin toimintaohjeita.

Yhtenä selityksenä virkahenkilöiden ja ministereiden erilaisille lähestymistavoille on tarjottu perustoimenkuvan eroa. Virkatyö on yleensä pitkäjänteistä valmistelua laajoine lausuntokierroksineen ja taustaselvityksineen, kun taas poliittinen tapa lähestyä asioita on enemmänkin reagoimista yleiseen mielipiteeseen tai vaikkapa mediassa julkaistuihin uutisiin tai mielipiteisiin. Tempo on erilainen, moodit ovat lähtökohtaisesti kaukana toisistaan.

Epäluottamusta ja erimielisyyttä esiintyi yllättävän paljon koronakriisin kestäessä myös asiantuntijaorganisaatioiden ja yksittäisten asiantuntijoiden kesken jopa samojen organisaatioiden sisällä. Se vaikutti poliittisiin päätäjiin ja korkeisiin viranhaltijoihin, jotka alusta alkaen korostivat sitä, että päätöksiä tehdään parhaan saatavissa olevan asiantuntijatiedon pohjalta. Käytännössä vaikeudet johtivat strategiseen epäselvyyteen esimerkiksi siinä vaiheessa, kun nostettiin esiin vaihtoehto, jonka mukaan olisi pyrittävä niin sanotusti tukahduttamaan viruksen ja covid-19-taudin eteneminen Suomessa. Ajattelu oli melkoisessa ristiriidassa THL:n siihenastisen ja etenkin kevättalven ajattelun kanssa, jossa oli yhteisiä piirteitä Ruotsin ja siellä toimintaa johtaneen valtakunnanepidemiologi Anders Tegnellin laumasuojaan perustuneen linjanvedon kanssa.

Tukahduttaminen ilman täydellisiä sulkeutumisia näyttää kuitenkin mahdottomalta ajatukselta nykyisessä keskinäisriippuvuuden maailmassa, kun tartuntojen uusi aalto jatkuvasti vaanii kaikkialla maanosassa ja jo heti lähinaapurimaissa. Tämä johtikin siihen, että Suomessa omaksuttiin kevät-kesällä hybridistrategiaksi nimetty lähestymistapa, jossa avaintekijöinä ovat

testaaminen, jäljittäminen, eristäminen ja hoitaminen. Tukahduttamista markkinoi strategiaksi silti vielä syksylläkin asiantuntijoiden ryhmä, joka käytti itsestään nimeä Eroon koronasta -työryhmä. Mukana oli yli 50 korkeatasoisen asiantuntijan joukko eri aloilta, muttei yhtäkään infektioepidemiologia. Koronakriisin hoitamisen kanssa tekemisissä olleiden keskeisten virkahenkilöiden joukossa ihmeteltiin ryhmän tarkoitusperiä ja taustaa.

## **4.6 Covid-19 -koordinaatioryhmältä ei tullut proaktiivisesti ehdotuksia**

Suomessa valtioneuvoston päätöksenteko on muodostunut viime vuosikymmeninä rakenteeltaan mielenkiintoiseksi verkostoksi. Ministerien ja virkakunnan väliin on ilmestynyt poliittisten esikuntien porras, josta etenkin poliittiset ja ministerien mukana vaihtuvat valtiosihteerit nousevat esiin.

Erityinen on pääministerin valtiosihteerin asema. Koronakriisissä se korostui siinä, että valtiosihteeri (joka normaalistikin johtaa ministeriöiden kansliapäälliköiden kokousta) asetettiin johtamaan 26.2. perustettua covid-19-koordinaatioryhmää. Koordinaatioryhmään kuuluivat aluksi seitsemän ministeriön kanslia- ja valmiuspäälliköt sekä asiantuntijajäsenenä valtioneuvoston viestintäjohtaja ja THL:n asiantuntija. Ryhmän sihteeriksi nimettiin VNK:n turvallisuusjohtaja.

Huhtikuun alusta koordinaatioryhmä muuttui merkittävästi, kun valmiuspäälliköt jätettiin siitä pois. Kokoonpanona olivat nyt kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt, VN:n viestintäjohtaja Päivi Anttikoski, VN:n turvallisuusjohtaja Ahti Kurvinen, THL:n terveysturvallisuusjohtaja Mika Salminen sekä VNK:sta vielä yksikön päällikkö Heikki Hovi, josta tuli myös samalla perustetun covid-19-operaatiokeskuksen vetäjä. Puheenjohtajana jatkoi pääministerin valtiosihteeri Mikko Koskinen, varapuheenjohtajaksi nimettiin kanslian alivaltiosihteeri Timo Lankinen.

Näkemykset covid-19-koordinaatioryhmän kontribuutiosta koronakriisin hallinnoimisessa vaihtelevat paljon, mutta poikkeuksellisen paljon kriittisiä arvioita esitettiin haastatteluissa juuri tästä elimestä. Ryhmän katsotaan toimineen enimmäkseen reaktiivisesti eikä proaktiivisesti esittäen uusia ideoita ja ratkaisumalleja. Käynnistysvaiheessa tulivat kuvaan myös käytännölliset ja henkilökohtaiset asiat, kun ryhmän puheenjohtaja jäi perhevaipalle lapsen syntymän yhteydessä ja uudestaan neljäksi kuukaudeksi syyskuun alussa. Hänen sijaisekseen tuli siinä vaiheessa erityisavustaja Henrik Haapajärvi, kun taas kriisin alkuvaiheessa koordinaatioryhmää veti alivaltiosihteeri Lankinen.

Positiivisin arvio ryhmän toiminnasta oli haastatteluissa se, että ryhmän tärkein anti oli juuri koordinaatio. Sitä tarvittiin ministeriöiden ja hallinnonalojen perinteisen itsenäisyyden takia. Ryhmässä tunnistettiin siiloutuneen ministeriöhallinnon kapeikot sekä saatiin tärkeitä huomioita muilta hallinnonaloilta aina tiedoksi siihen ministeriöön, joka kulloinkin valmisteli kutakin lakia.

Se, ettei covid-19-koordinaatioryhmästä syntynyt usein varsinaisia esityksiä eikä se toisaalta pystynyt tukemaan hallituksen strategista roolia kriisinhoidossa, johtui puolestaan siitä, että varsinaiset lakivalmisteluhankkeetkin päättyivät ryhmästä käytännössä aina valmisteltavaksi sosiaali- ja terveysministeriöön. Tylyimmillään haastateltavat kuittasivat koordinaatioryhmän toiminnan kommentilla ”ei siitä haittaakaan ollut” tai ”ihmettelimme, mitä siellä puhutaan, kun asiat eivät tunnu kulkevan eteenpäin”.

Covid-19-koordinaatioryhmästä puhuttaessa herää myös kysymys useiden samantyyppisten kokoonpanojen olemassaolosta. Ministeriöiden kansliapäälliköt kokoontuvat säännöllisesti covid-ryhmän lisäksi kansliapäällikkökokouksissaan sekä Turvallisuuskomiteassa. Koronakeväänä he muodostivat myös niin sanotun exit-valmisteluryhmän rungon. Ryhmää johti valtiovarainministeriön kansliapäällikkö Martti Hetemäki, ja virallisesti sitä kutsuttiin ”välittömien vahinkojen rajoittamisesta, tehtyjen toimenpiteiden oikea-aikaisesta irtaantumisesta sekä Suomen jälleenrakennuksen suunnittelusta vastaavaksi valmisteluryhmäksi (VNK 2020).

# 5 Lainvalmistelun laatu, ikuisuusongelma

## 5.1 Työt kasaantuivat superyksilöille

Lakien valmistelu on keskeinen osa ministeriöiden virkakunnan työtä. Koronakriisissä korostui kiire myös lakien valmistelussa, johon normaalioloissa kuuluu pitkiäkin prosesseja. Suomalaisen lainvalmistelun laatutasosta puolestaan on kannettu huolta jo pitkään, ja poikkeusolojen aika toi esiin sen kirjavuuden.

Nyt laatua yritettiin pitää yllä sillä, että tärkeimmät tehtävät kasattiin osaavimpien virkahenkilöiden vastuulle. Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja puki ilmiön sanoiksi Helsingin Sanomien haastattelussa 11.7.2020 puhumalla hallinnon superyksilöistä: ”Kriisioloissa nämä ihmiset ovat tehneet paljon sellaista työtä, joka on paikannut hallintoraenteiden puutteita”, pääjohtaja Tytti Yli-Viikari sanoi. Hänen mukaansa hallinnosta löytyi kiitettävästi joustoa, luovuutta ja sopeutumiskykyä, kun käytännössä yhdessä yössä siirryttiin etätöihin ja monet virkailijat vaihtoivat tutuista tehtävistään toisille hallinnonaloille, joilla oli akuutti työvoimatarve.

Monista muista poiketen valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja ei haastattelussa nähnyt hallinnon siiloutumista pääongelmana. Sen vaikutuksia on jo pystytty lieventämään, kun on ymmärretty, että etenkin kriisit tulevat jatkossakin olemaan luonteeltaan poikkihallinnollisia. Tämän raportin taustahaastatteluissa tunnistettiin myös superyksilöiden ilmiö. Eräs ministeri vertasi asetelmaa jääkiekkjoukkueeseen, jossa vain ykkös- ja kakkosketjua peluutetaan, kun kolmonen ja nelonen istuvat jatkuvasti vaihtopenkillä.

Esiin tuli myös siiloutumisen ongelma. Yksittäisissä ministeriöissä prosessit toimivat usein moitteettomasti, kun lakiesitystä kirjoitetaan niin sanotusti oman ja tutun putken sisällä, mutta kun tulee tarve tehdä aitoa yhteistyötä hallinnon rajojen yli, törmätään vaikeuksiin etenkin kiiretilanteissa.

## 5.2 PeV:lla ei ollut keinoja korjata viallista esitystä

Hallituksen ensimmäinen merkittävä lainsäädäntöongelma tuli vastaan heti valmiuslain käyttöönoton yhteydessä. Valmiuslain käyttöönotto tapahtuu valtioneuvoston antamilla käyttöönottoasetuksilla. Eduskunnalla on valta vain jättää ne voimaan tai kumota ne. Keväällä kului noin vuorokausi ylimääräistä aikaa, kun eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV) totesi hallituksen antaneen asetusesitykset väärin. Käytännössä kyse oli siitä, että hallitus oikeuskanslerin siunauksella – pääministerin kyselyistä huolimatta – päätti antaa ensimmäiset käyttöönottoasetukset yhtenä pakettina.

PeV:ssä todettiin yöhön venyneen kokouksen ja asiantuntijakuulemisten seurauksena, että asetukset on annettava erikseen. Valiokunnalla ei ole oikeutta muokata asetuksia ja alistaa niitä muokattuna eduskunnan täysistuntoon päätettäväksi niin kuin on mahdollista tavanomaisten lakien säätämässä. Niinpä asetukset jouduttiin palauttamaan valtioneuvostolle uudelleen valmisteltavaksi. Eduskunnassa asiaa tuntevat haastatellut harmittelivat sitä, ettei asetuksia voida kirjoittaa uudestaan PeV:ssä. Tässä tapauksessa heidän mielestään olisi kulunut ”pari minuuttia” muokata esitykset perustuslain mukaiseen kuntoon eduskunnassa.

Eduskunnassa ihmeteltiin myös, miksei valtioneuvoston virkakunnassa hallittu oikeaa menettelytapaa, kun valmiuslain käyttöönottoa tiedettiin harjoitellun eri vaiheissa. Tähän ihmettelyyn on ainakin osavastaus löydettyissä tässä raportissa aiemmin esiin tulleesta seikasta: puolustushallinto, jolla on selvästi eniten harjoituskokemusta ja tietotaitoa valmiuslain käyttöönotosta, oli koronakeväänä 2020 hallituksen päätöksenteossa korkeintaan sivuroolissa.

### 5.3 Suomi ajautui rikkomaan EU-sitoumuksiaan

Lainvalmistelun ongelmien runsaus ja perustuslakiasiantuntijoiden merkitys eivät hiipuneet poikkeusolojen päättyessä. Niistä puhuttiin paljon jälleen syksyllä tartuntatautilakia uudistettaessa. Oleellisia muutoksia oltiin tekemässä ravintoloiden aukiolon ja alkoholianniskelun sääntöihin sekä rajoilla tapahtuvaan matkustajien koronatestaamiseen. Hallituksen esitys (HE 139/2020 vp) siitä palautui perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen eduskunnasta takaisin valtioneuvostoon, koska se todettiin PeV:ssä niin huonosti valmistelluksi, ettei siinä ollut paljon muuta hyvää kuin tavoitteet.

Asiantuntijoiden puheenvuoroissa käytettiin jopa sellaisia ilmaisuja kuin ”historian huonoin HE”. Tässä yhteydessä nousi esiin myös jo aiemmin mainittu valtiosääntöeksperttien ajatus siitä, että valmiuslain uusi käyttöönotto olisi jossain mielessä ongelmattomampi ratkaisu kuin se, että tartuntatautilaki muutetaan sen ”kevytversioksi”. Tapaus johti myös keskusteluun lainvalmistelun avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä. Ainakin osin epäselväksi jäi se, keitä asiantuntijoita esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) oli käyttänyt matkustajatestauksia koskevan esityksensä valmistelussa. Samoin oikeusministeriön rooli LVM:n konsultoinnissa jäi epäselväksi.

Viime kädessä lainvalmistelun heikkous johti tartuntatautilain ja siihen liittyvien muiden lakien uudistuksessa siihen, että hankkeet hidastuivat ja Suomi ei pystynyt organisoimaan rajanylityspaikoilleen koronatestauksia. Schengen-alueen säännöt sallivat pisimmillään kuuden kuukauden poikkeukset vapaasta liikkuvuudesta. Suomen maaliskuussa käyttöön ottamat poikkeukselliset sisärajarakastukset olivat voimassa yhä marraskuussa, ja silloinkin (19.11.) niitä jatkettiin jälleen 30 vuorokaudella.

Kritiikki lainvalmistelua kohtaan kohdistuu luonnollisesti pääosin ministeriöiden virkaportaisiin. Mutta virkahenkilöilläkin on aina välillä

huomautettavaa eduskunnassa tehdyistä lakien lopullisista muotoiluista. Esimerkkinä on käytetty tartuntatautilain aiempaa uudistusta, jossa eduskunta teki hallituksen esitykseen pykälämuutoksia korjaamatta samalla kyseisiin pykäliin liittyviä perusteluja. Näin lakiin jäi sisäisiä ristiriitaisuuksia, jotka taas vaikeuttivat lain seuraavaa uudistusta.

Akateemiset asiantuntijat näkevät ongelmaksi myös sen, että poliittinen valmistelu ja juridinen virkavalmistelu sotkeentuvat toisiinsa lakiprosesseissa. Siihen on vaikuttanut heidän mielestään poliittisen avustajakunnan kasvu ministerien ja virkakunnan välimaastossa. Kun poliittista ja lakivalmistelua tehdään yhtä aikaa, lisääntyy prosessien mikro- ja ristiinohjaaminen. Joskus olisi tarpeen ajatella myös lakien kirjoittamisen tarpeellisuutta. Jos ensin perehdytään lakihankkeen pohjimmaisiiin tavoitteisiin, voi ilmetä, että ne voivat olla paremmin saavutettavissa esimerkiksi taloudellisella kannusteella tai itsesääntelyllä.

## Suosituksset: koulutusta ja kierrätystä

Suomalaisen lainvalmistelun taso on ollut huolestuneen keskustelun kohteena jo vuosikymmenten ajan, mutta ehdotukset toimiviksi tilanteen parannuskeinoiksi ovat olleet vähissä. Hämmennystä aiheuttaa edelleen sekin, että oikeusministeriön lainvalmisteluosasto (LAVO) lakkautettiin ministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 2019.

Yksinkertaisin ratkaisu olisi luonnollisesti määrärahojen lisääminen ja lainsäädäntötyön resurssien palauttaminen esimerkiksi 15 vuoden takaiselle tasolle, kuten oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timonen sanoi Helsingin Sanomien haastattelussa 21.11.2020.

Lainsäädännön kanssa pitkään tekemisissä olleet vaikuttajat näkevät laatuongelman versovan jo työn arvostuksesta, palkkauksesta ja sen heikkoudesta suhteessa kovaan paineeseen, joka on vain kärjistynyt kriisioloissa. Monien mielestä korkeakoulujen oikeustieteelliset tiedekunnat voisivat auttaa parantamaan tilannetta sillä, että yliopistoissa opetettaisiin nykyistä enemmän juuri lainvalmistelua. Koulutusta on pyrittykin vahvistamaan, mutta tulokset eivät vakuuta. Toinen laadun parantamiseksi toteutettu toimi on ollut huhtikuussa 2016 perustettu lainsäädännön arviointineuvosto.

Virkahenkilöt tarvitsevat entistä enemmän ymmärrystä lakien vaikutuksista hallinnon sektorirajojen yli. Erinomaisena mallina toimii Suomessa luotu ja kansainvälisestäikin tunnustettu poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyö. Samaa ymmärrystä ja yhteistyön muotoa olisi haettava normaalioloissa muun muassa kierrättämällä sopivin väliajoin virkahenkilöitä ministeriöstä toiseen. Erikoistuneita lainvalmistelijoita tarvitaan edelleen, mutta erikoistuneetkin osaajat tarvitsevat poikkihallinnollista tietoa ja kokemusta, kun kriisitilanne iskee päälle. Silloin on myöhäistä paikata aukkoja, ja siksi putkimaisen ajattelun haittoja pitää ehkäistä ennalta. Samoin olisi tarpeellista selvittää laajasti lainvalmistelun laatuongelmien pohjasyitä – jos mahdollista mieluiten yhteistyössä yliopistojen juridiikkaa opettavien tiedekuntien ja laitosten kanssa. Myös digitaalisia alustoja käyttäviä joukkoistamisen sovelluksia pitäisi käyttää enemmän hyödyksi.

Jatkopohdintoissa olisi selvitettävä valmiuslain käyttöönoton määränemmistökyynnyksen lisäksi eduskunnan mahdollisuudet korjata teknisesti puutteellisia hallituksen esityksiä tilanteissa, joissa on kysymys poikkeusolojen takia erityisen kiireellisestä lainsäädännöstä. Lisäksi on syytä harkita eduskunnan keskeisten toimijoiden kiinteämpää osallistamista poikkeusoloihin liittyviin harjoituksiin. Keskeisiin toimijoihin voi tässä tapauksessa lukea mukaan PeV:n taajaan käyttämät perustuslakiasiantuntijat, joiden näkemyksillä väistämättä on iso merkitys ja vaikutus eduskunnan lopullisiin linjauksiin.



# 6 Globaali kriisi, kansalliset ratkaisut

## 6.1 Muitakin kansainvälisiä verkostoja kuin EU ja Pohjoismaat

Covid-19-pandemia on ollut mitä aidoin globaali kriisi. Vaikka sen vaikutukset ovat vaihdelleet maittain, on tauti koetellut käytännössä kaikkia maapallolla. Lokakuun puolivälissä koronatapauksia oli tilastoitu käytännössä kaikista maista lukuun ottamatta Turkmenistania ja Pohjois-Koreaa, joista on mahdotonta saada luotettavaa tietoa.

Ihannemalli olisi tietenkin, että maailman valtiot kävisivät viruksen kimppuun yhdessä ja koordinoidusti. Loogista olisi myös, että kansainvälisten organisaatioiden rooli korostuisi pandemian torjunnassa. Vuoden 2020 alkupuolella useimmat valtiot kuitenkin päättivät kohdata haasteen pääasiassa omin voimin. Etenkin median kautta saa kuvan, että koronapäätöksenteossa suorastaan käperryttiin kansalliseen kompetenssiin. Syntyi suoranaista kilpailua esimerkiksi suojatarvikkeista. Tartuntalukuja seurattiin kuin kyseessä olisi kansainvälinen urheilukilpailu.

Suomen tärkein kansainvälinen viitekehys on Euroopan unioni. Se näytti kriisin puhjetessa katoavan melkein näkymättömiin. Ajan mittaan kuitenkin ilmeni, että EU on toiminut koko ajan – mutta toiminut edellytyksillä, joita sille on jäsenmaista annettu. Valmistautumisessa kriisin jälkeen tulevaan aikaan ja sen seurauksista toipumiseen jäsenvaltiot alkoivat jo antaa myös aktiivista tukea yhteiselle yhteisölleen.

Mutta vaikka EU ja toisaalta Pohjoismaat ovat Suomen luontaisia kumppaneita, on sillä varsin mielenkiintoisia muunlaisiakin yhteistyökuvioita. Opetusalalla melkeinpä tärkeimmäksi viitekehyykseksi nousi koronakriisin alkuvaiheissa niin sanottu johtavien Pisa-maiden ryhmä. Joukossa ovat mukana esimerkiksi Etelä-Korea, Singapore, Hongkong ja Viro, mutta ei muita Pohjoismaita kuin Suomi. Ryhmällä oli merkitystä esimerkiksi etäopiskelun tekniikoiden ja käytäntöjen kehittämisessä. Erityinen rooli tässä tapauksessa oli Kiinaan kuuluvalla autonomisella Hongkongilla, missä Pekingin-vastaisten mielenosoitusten ja niiden tukahduttamistoimien takia oppilaitoksia oli suljettu jo kuukausia ennen pandemian puhkeamista.

Toisaalta oli myös mahdollisia kansainvälisiä yhteistyöfoorumeita, joita Suomi ei osannut tai halunnut hyödyntää. Pohjois-Atlantin sotilasliitto Naton avustuslentotoimiston palvelut olisivat olleet tarjolla myös Suomen tapaisille Nato-kumppanimaille, mutta tätä raporttia varten haastatellun lähteen mukaan Suomi kieltäytyi yhteistyöstä.

## 6.2 WHO:n hitaus ja tiedon ristiriitaisuus ongelmia

Koko maailman kannalta tärkein organisaatio globaalien terveysturvallisuutta koettelevan kriisin tapauksessa on YK:n alainen Maailman terveysjärjestö WHO. Se noteerasi uuden ja tuntemattomasta syystä aiheutuvan keuhkokuumeen ensimmäisen kerran uudenvuodenaattona 2019. WHO:n Kiinan-toimisto havaitsi tiedon Wuhanin alueen terveysviranomaisien verkkosivuilta.

Meni käytännössä tasan kuukausi siihen, että WHO oli valmis julistamaan tilanteen ylimmän vakavuusluokan tapaukseksi. 30. tammikuuta 2020 järjestön pääjohtaja Tedros Adhanom Ghebreyesus sanoi, että uuden koronaviruksen aiheuttama epidemia on kansainvälinen terveysuhka eli PHEIC (Public health emergency of international concern) Jälkikäteen erityistä kritiikkiä aiheutti se, että pääjohtaja totesi samassa yhteydessä, ettei WHO siitä huolimatta pidä tarpeellisenä rajoittaa kansainvälistä kaupankäyntiä ja matkustamista.

Suomessa oli tällöin todettu ensimmäinen koronapotilas, Lapissa turistina vierailnut kiinalainen nainen. WHO:n omien tilastointien mukaan silloin oli todettu vasta 98 tautitapausta Kiinan ulkopuolella, eikä niistä yksikään ollut johtanut kuolemaan. Toisaalta kahdeksassa tapauksessa ja neljässä eri maassa oli jo näyttöä siitä, että virus tarttuu ihmisestä toiseen.

WHO:ta on arvosteltu ristiriitaisen tiedon jakamisesta hitaudesta reagoinnissa covid-19-pandemiaan. On päätelty, että järjestön johto ei halunnut nolata eikä syyttää Kiinaa taudin päästämisestä leviämään. Yhdeksi syyksi tähän katsottiin ajankohta. Kiinassa juhlittiin sikäläistä uuttavuotta lauantaina 25. tammikuuta. Viikonloppuna jopa sadat miljoonat ihmiset tekivät matkoja suurkaupungeista kotiseuduilleen. Viikkoa myöhemmin tartuntamäärä oli kasvanut huomattavasti ja Kiinan viranomaiset aloittivat laajoja rajoitus- ja valvontaoperaatioita sairastuneiden tunnistamiseksi.

Yhdysvallat katkaisi hyvin pian maahanpääsyn kaikilta ulkomaalaisilta, jotka ovat olleet Wuhanin alueella Kiinassa. Se oli presidentti Trumpin hallinnon ensimmäinen näkyvä päätös uuden koronaviruksen takia. WHO:n kannalta dramaattisin linjaus tuli toukokuun lopulla, kun Trump ilmoitti katkaisevansa Yhdysvaltojen rahoituksen järjestöltä.

WHO on aiemminkin joutunut tiukan arvostelun kohteeksi niin tartuntatautitoimenpiteistään kuin korruptioepäilyistä. Vuonna 2017 pääjohtaja Tedros järkytti länsimaita nimeämällä Zimbabwen itsevaltaisen presidentin Robert Mugaben WHO:n hyvántahdonlähettilääksi. Päätös peruttiin seuraavan päivänä, kun monet jäsenmaat olivat tuominneet sen kovin sanoin.

Monien muiden kansainvälisten järjestöjen tapaan WHO:n toimintatavat ovat altistuneet monenlaiselle politikoinnille vuosien mittaan. WHO on silti ollut etenkin pienille maille tärkeä avun ja informaation lähde terveyskriiseissä. Trumpin päätös vetää Yhdysvallat järjestön toiminnasta teki siitä myös koronakriisissä liikkeelle lähteneen nationalististen linjausten ensimmäisen uhrin.

Koronakriisissä Suomen THL luonnollisesti seurasi WHO:sta saatuja tietoja, mutta alkuvaiheessa vähintään yhtä tärkeitä sille olivat kansainvälisestä mediasta kerätyt informaation palaset. Keskeiseksi tilastotiedon ylläpitäjäksi ja levittäjäksi tuli hyvin nopeasti myös yhdysvaltalainen Johns Hopkinsin yliopiston koronatutkimuskeskus.

Kaikkea tiedonkeruuta ja analysointia leimasi alussa epävarmuus, koska suurta luottoa ei ollut siihen, että Kiinasta annettaisiin tarkka ja luotettava kuva tilanteesta. Taudille ei ollut kliinistä diagnoosia eikä viruksen tunnistamiseksi ollut testejä tai muuta teknologiaa.

### 6.3 EU toimi alussa huomaamattomasti

WHO:n rinnalla Suomelle ja THL:lle tärkeä kansainvälisen tiedon ja yhteistyön kanava on Euroopan tautienhäikäisy ja -valvontakeskus ECDC. Se on toiminut Euroopan unionin alaisena erillisvirastona vuodesta 2004 lähtien, keskuspaikkanaan Malmö. ECDC julkisti ensimmäisen muistionsa Wuhanin huolestuttavista tauti-ilmentymistä jo 9. tammikuuta. Kahdeksan päivää myöhemmin se sai valmiiksi ensimmäisen riskiarvionsa koskien uutta koronavirus. Samana päivänä, 17. tammikuuta EU:n terveysturvallisuuskomitea (Health Security Committee) piti ensimmäisen kokouksensa aiheesta.

Suomalaisessa koronakeskustelussa ja -julkisuudessa EU oli pitkään alaviitteen asemassa. Harvemmin on nostettu esiin esimerkiksi sitä, että jo helmikuun kahtena ensimmäisenä päivänä Euroopan komissio organisoii ensimmäiset EU-kansalaisten palautuslennot Wuhanin alueelta. Samaan aikaan Kiinalle toimitettiin suojavälineistöä Euroopasta.

Palautuslentojen toteutuslupana toimi vuonna 2001 alkunsa saanut EU:n pelastuspalvelumekanismi (EU Civil Protection Mechanism tai The Union Civil Protection Mechanism, lyhennettynä UCPM). Mekanismin periaate on, että mikä tahansa unionin jäsenmaa, joku kuudesta muusta osanottajamaasta tai Britannia voi esittää avunpyynnön, kun niiden kansalaisia on vaarassa esimerkiksi suuronnettomuuden tai luonnontuhon takia. Tässä tapauksessa pyynnön esitti Ranska. Ensimmäiset lennot kuljettivatkin eurooppalaisia Wuhanista Ranskaan ja Saksaan.

EU oli koronakriisissä varhain liikkeellä, mutta ajautui lukkoon tautitilanteen tullessa maantieteellisesti lähelle. Kun tartunnat ryöpsähtivät käsistä Itävallan ja Pohjois-Italian hiihtokeskusten kautta, tajuttiin muissakin jäsenmaissa pian, että korona on nyt läsnä ja sen seuraukset voivat olla järjestyttävät. Avunantamisen ja yhteistyön sijaan keskityttiin huolehtimaan omista lääke- ja suojarustevarastoista.

Suomi teki osansa protektionismin aallossa. Ulkoministeriöstä kritisoi-tiin lääkkeiden maastavientikieltolinjauksia. Samoin harmiteltiin muiden ministeriöiden haluttomuutta osoittaa edes symbolista taloudellista tukea Italialle. Pitkään merkittävin panos Suomesta Italiaan oli noin 200 000 euron avustussumma, joka junailtiin Suomen Punaisen Ristin kautta.

Ristiriitaa valtioneuvoston sisällä aiheutui myös ensimmäisistä kesällä 2020 tehdyistä matkustuslinjauksista. Niissä Saksan katsottiin jääneen Ruotsin huonon koronatilanteen uhriksi. Käytännössä hallituksen neuvotteluissa oli asetettu kaksi meille tärkeää kumppanimaata vastakkain: kun tuli esiin halu avata laivayhteydet etenkin Travemündeeseen, vaativat Ruotsalaisen kansanpuolueen ministerit vastineeksi Vaasa–Uumaja-reitin avaamista. Portit pysyivät kiinni kumpaankin suuntaan. Kesän alussa eräs ulkopoliitikassa toimiva haastateltava sanoi huolestuneensa siitä, että Suomi tulee aikanaan kriisistä ulos huomattavasti heikentyneenä EU-politiikassa. Hänen mukaansa selkeää solidaarisuutta Suomesta ei ollut osoitettu siihen mennessä edes Viron suuntaan. Viro ehti ajautua kriisiin Suomea ennen ja esitti pohjoisnaapurilleen avuntoiveen koskien lääkkeitä ja suojavarusteita. Hallitus pohti asiaa mutta totesi, että apua ei anneta.

Erikoiseksi tilanteen teki sekin, että Suomi oli vastikään ollut EU-puheenjohtajanaan vuoden 2019 loppupuoliskon ajan. Pääministeri aktivoitui melko pitkän tauon jälkeen unioniasioissa lopukesästä, kun pöytään tulivat EU:n monivuotinen rahoituskehys ja 750 miljardin euron koronapelasutuspaketti.

Näyttävimmän EU-ulostulon koronaan liittyen hän teki kirjoittamalla paljon luettuun kansainväliseen Politico-verkkolehteen 12.11.2020 – pandemian toisen aallon kiihdyttyä huolestuttavasti – mielipiteen, jossa perättiin yhteistä eurooppalaista strategiaa viruksen taltuttamiseksi. Marin korosti testauksen, matkustusrajoitusten ja seurantasovellusten merkitystä. Hän ei kuitenkaan ottanut kantaa juuri samoihin aikoihin julkistettuun EU-komission esitykseen eurooppalaisesta terveysunionista. Siinä esitettiin useita uusia valtuuksia ECDC:lle sekä EU:n lääkevirastolle EMA:lle. Samoin siinä ehdotettiin EU-laajuisen varautumissuunnitelman laatimista ja ennen kaikkea unionille mahdollisuutta julistaa hätätila riippumattomasti siitä, mitä Maailman terveysjärjestö WHO tekee.

Merkittävintä askelta kohti käytännön terveysunionia EU oli kuitenkin ottamassa covid-19-rokotteen jakeluun valmistauduttaessa. Osallistumalla rokotteen kehittämiskustannuksiin Euroopan komissio hankki keskeisen aseman päätöksentekoon siitä, miten rokotetta jaetaan jäsenmaihiin sitten kun se valmistuu ja on testattu riittävän turvalliseksi. Jälleen mantra EU:n tiivistymisestä kriisien kautta oli lopulta osoittautumassa oikeaksi alkuvaiheen laajoista epäilyksistä huolimatta.

## 6.4 JPA-uinahdus ei ollut kohtalokas

Varsinainen uinahdus Suomelle tapahtui, kun se jäi kevättalvella ja kriisin akuutissa alkuvaiheessa ulos EU:n yhteishankinoista (JPA), joilla pyrittiin turvaamaan mm. suojarahusteiden saatavuutta jäsenmaissa. Käytännössä tietokatkoksella ja yhteishankinnasta putoamisella ei ollut suurta merkitystä, sillä markkinatilanne oli maailmalla hädänalaisimpana aikana sellainen, että kaikki joutuivat maksamaan heikosti saatavilla olevista tavaroista kohtuuttomia ylihintoja. JPA:n avulla eivät siis muutkaan EU-maat saaneet helpotusta vaikkapa maskien puutteeseen, hengityskoneista puhumattakaan.

Sosiaali- ja terveysministeriössä JPA-episodista tehty selvitys kuitenkin kertoo karua kieltään siitä, miten suomalaisissa ministeriöissä oleellinenkin tieto voi kadota matkan varrelle, kun on epäselvyyttä siitä, mille osastolle ja kummalle ministerille kahden ministerin johtamassa ministeriössä jokin asia kuuluu. JPA:n tapauksessa oli lisäksi kohtalokasta se, että STM:n vuoden 2017 organisaatiouudistuksessa asian kannalta keskeisin virkahenkilö ensin siirtyi osastolta toiselle ja sitten virkavapaan kautta kokonaan pois ministeriöstä. Hänen vastuutehtävänsä jäivät käytännössä hoitamatta. ”Kun STM:n valmiuden koordinaatioryhmässä sovittiin 19.2.2020 pikaisesta etenemisestä, niin alun perin asian valmistelusta vastannut osasto oletti, että toinen osasto oli valmistelemassa JPA:han liittymistä ja oli valmistelussa jo suhteellisen pitkällä”, todetaan ministeriön 26.4. 2020 valmistuneessa lyhyehkössä selvityksessä asiasta.

Tätä raporttia varten haastatellut asianosaiset katsovat JPA-tapauksen saaneen etenkin julkisuudessa kohtuuttoman suuret mittasuhteet. Sen he myöntävät, että asiassa tapahtui kiusallisia tietokatkoksia. Samoin STM:stä vakuutetaan, että tietokatkosten takia käytiin ministeriössä tiukkoja keskusteluja, joissa sovittiin, ettei samalla tavalla saa jatkossa käydä. Ministeriössä teetetyn selvityksen johtopäätökset eivät kuitenkaan ylenpalttisesti vakuuta: ”1) On aina selvitettävä, mitä keskeneräisiä töitä pitkälle virkavapaalle jäävällä tai irtisanoutuneella työntekijällä on, sekä huolehdittava niiden siirtämisestä toiselle henkilölle. 2) Organisaatiouudistusten yhteydessä varmistetaan, että tehtävänkuvat ja menettelytavat ovat selkeät.”

## 6.5 EU voi taas vahvistua kriisin kautta

EU:n näkymättömyydelle koronakeväänä on tunnistettu useita syitä. Suomen jälkeen puheenjohtajamaaksi tuli vuoden 2020 alusta kokemattomana pidetty Kroatia, vuonna 2013 unioniin liittynyt jäsenvaltio. Selkeä rytminvaihdos tapahtuikin taas kesällä, kun Kroatian puolivuotinen vuoro päättyi ja puheenjohtajamaaksi tuli Saksa, unionin väkirikkain maa.

Myös EU:n keskeisten toimielinten johdossa tapahtuneiden henkilövaihdosten nähdään hidastaneen toimintaa. Ursula von der Leyenin johtama uusi komissio oli astunut virkaan joulukuun alusta 2019, samoin Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Charles Michel ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan

korkea edustaja Josep Borrell. Euroopan keskuspankki EKP oli saanut uudeksi pääjohtajakseen Christine Lagarden vain kuukautta aiemmin.

Euroopan unionin agendaa rasitti valmiiksi pitkä kriisien kausi. Finanssikriisi alkoi piinata jo ennen 2010-luvun alkua. Vuonna 2015 pelästyttiin turvapaikanhakijoiden aaltoa, ja seuraavana vuonna Britannia päätti kansanäänestyksellä erota EU:sta. Yhtä lailla EU:n näkymättömyydessä covid-19-kriisin alkuvaiheissa oli kyse unionin kompetensseista. Sosiaali- ja terveystaloudellinen on Euroopassa edelleen vahvasti kansallista. Sama koskee huoltovarmuutta. Näissä aihepiireissä unionin toimivalta on lähinnä jäsenmaiden tekemisiä täydentävää.

Onkin mielenkiintoista havaita, että vuosituhannen vaihteessa Suomi ajoi huoltovarmuutta osaksi EU:n kompetensseja. Tämän nosti esiin Maanpuolustuskorkeakoulun ja Helsingin yliopiston dosentti Hanna Ojanen kirjoituksessaan, joka julkaistiin kesällä rauhan-, konfliktin ja maailmanpolitiikan tutkimuksen Kosmopolis-aikakauslehdessä: ”Suomi ehdotti huoltovarmuutta EU:n asialistalle Nizzan huippukokouksessa vuonna 2000 ja komissio laatikin sen jälkeen aiheesta raportin, mutta se ei johtanut politiikkatoimiin.” (Ojanen 2020).

Ojanen pitääkin mahdollisena, että Euroopan unioni, joka historiassaan aiemminkin on kehittynyt ja tiivistynyt kriisien kautta, muuttuu myös koronan seurauksena lopulta yhtenäisemmäksi, vaikka kriisillä on ollut välillä näkyviä hajaannuttavia vaikutuksia. ”EU näyttäisi siis jälleen kehittyvän kriisin seurauksena. Kriisi ei kuitenkaan näytä vaikuttavan yksiselitteisen myönteisesti: se voi vähentää EU:n toimintamahdollisuuksia tai lisätä sisäisiä ristiriitoja ja erimielisyyttä unionin periaatteista. Yksi keskeinen vaikutus onkin se, että unionin kompetenssin rajat tulevat selkeämmin näkyviin”, Ojanen kirjoittaa.

Samassa julkaisussa Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskusten johtaja Teija Tiilikainen korostaa, että mielipidemittaustenkin mukaan kansalaisyhteiskunta kautta EU:n odottaa unionilta vahvempaa roolia kriisien torjunnassa. Tiilikaisen mukaan pandemiakriisi saa aikaan muutoksia. ”Se luo pysyvemmän inhimillisen turvallisuuden ongelman, johon unionin on kyettävä vastaamaan yhdessä, mikäli se mieltä pitää kiinni omista perusarvoistaan kuten esimerkiksi kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta.”

E erityisesti Tiilikainen odottaa, että vihdoinkin syntyisi yhteinen kommunikatiivinen tila, jolla käytäisiin eurooppalaista eikä kansallisiin rajoihin käperlynyttä keskustelua yhteisistä asioista: ”Unionin julkisen tilan ollessa edelleen vahvasti kansallinen, keskustelu kriisitoimista – yhtä hyvin kuin muu poliittinen keskustelu unionissa – tapahtuu kansallisten identiteettien ja näkökulmien dominoimina.” (Tiilikainen 2020).

Globalisaatio on poistanut rajat suurelta osalta taloudellista ja inhimillistä toimintaa. Poliittinen on pysynyt pääosin kansallisena, vaikka politiikalla ratkaistavaksi tulevat ongelmat ovat yhä useammin ylikansallisia. Koska globaalia demokratiaa ei ole, on myös turha odottaa, että ratkaisuja voisi tehdä kansanvaltaisesti yli rajojen.

Euroopan unioni on yksi harvoja, ehkäpä ainoa, kansainvälinen organisaatio, joka toimii jossain määrin kansanvaltaisesti. EU:sta on usein sanottu, että se kärsii demokratiavajeesta. Väite on osin väärä, ja vähintäänkin se on älyllisesti epärehellinen yksinkertaistus.

Paremminkin voisi sanoa, että unioni kärsii liikademokratiasta. Unionin tärkeimmistä toimielimistä kaksi on hyvinkin kansanvaltaisia. Euroopan parlamentin valitsevat unionin kansalaiset suorilla vaaleilla. Neuvostossa tekevät päätöksiä jäsenmaiden ministerit, jotka omien kotivaltioidensa hallitusten jäseninä toimivat jäsenmaiden kansanvaltaisesti valittujen parlamenttien luottamuksen varassa. Jopa EU:n ”kasvottomin byrokratia” eli Euroopan komissio on demokraattisessa kontrollissa. EU-parlamentti voi erottaa sen. Jäsenmaiden hallitukset käytännössä valitsevat jäsenet komissioon.

Ongelma on siinä, että samoihin EU-lakeihin ja muihin unionin päätöksiin vaikuttavat demokratiat tuottavat kovin usein keskenään ristiriitaisia linjauksia. Kansan mielipide muuttuu edustuksellisen demokratian rattaissa erilaisiin muotoihin ja synnyttää lopulta joko vesitettyjä kompromisseja tai kokonaan peruuntuvia päätöksiä.

Osittain samoista syistä EU:sta on tullut jäsenmaidensa johtajien populististen manööverien sujuva sylkykuppi. Kun kansalaiset kokevat pettymyksiä tapaan, jolla heitä hallitaan, löytävät kansalliset poliitikot usein herkästi syntipukin Brysselistä. Kärjistäen voisi todeta, että EU huomattiin parhaiten siinä vaiheessa, kun komission puheenjohtaja pyysi Italialta anteeksi unionin hitautta kriisiin reagoimisessa ja alkuvaiheessa pahiten koronasta kärsineen maan auttamisessa. Anteeksipyyntökirje julkaistiin 2.4. La Repubblica -lehdessä.



## Suosituksia: EU:ta vahvistettava, WHO:ta tervehdyttävä

EU on vuonna 2008 käynnistyneestä finanssikriisistä lähtien elänyt kriisistä kriisiin. Euro saatiin pelastettua Euroopan keskuspankin edellisen pääjohtajan Mario Draghin kesällä 2012 lausumilla ”teemme mitä tarvitaan” -sanoilla, mutta sen jälkeenkin unionia ovat koetelleet järjestyksessä Ukrainan kriisi 2014, pakolaiskriisi 2015, Britannian ero eli brexit 2016 sekä nyt koronakriisi. Samaan aikaan ongelmia ovat aiheuttaneet itäisen Keski-Euroopan EU-maat, joissa ei ole jaksettu noudattaa oikeusvaltioperiaatteita. Tarve isolle EU-remontille on kriisien myötä vain kasvanut. 750 miljardin euron pelastuspaketin kokoaminen velkarahalla unionin kesällä 2020 sovitun monivuotisen rahoituskehityksen yhteyteen on jo askel uuteen aikaan, vaikka toimenpide halutaan esittää väliaikaisena poikkeuksena.

Väliaikaisilla hätäratkaisuilla on taipumusta muuttua pysyviksi. EU on tarvinnut väliaikaisia ratkaisuja ja joustavia tulkintoja, koska jäsenmaat eivät ole uskaltaneet kutsua koolle hallitustenvälistä konferenssia eli HVK:ta muuttaakseen unionin perussopimusta tai luodakseen EU:lle perustuslain tai perustuslaillisen sopimuksen, jollainen ehdittiin jo neuvotella valmiiksi vuonna 2004. Se kaatui kuitenkin kansanäänestyksiin Hollannissa ja Ranskassa.

Suomen olisi syytä proaktiivisesti valmistautua uuteen perussopimuskierrokseen. Olisi hyvissä ajoin keskusteltava siitä, miten haluamme kehittää EU:ta ja katkaista kriisien ja väliaikaisten ratkaisujen kautta tapahtuvan uudistusten tien. Käytännössä olisi nostettava esiin uudestaan muun muassa huoltovarmuuden ja terveysturvallisuuden kompetenssien ainakin osittainen jakaminen maiden kesken ja siirtäminen unionin toimivaltaan. Johtoajatukseksi käy hyvin se, minkä Suomen pääministeri mainitsi Politico-kirjoituksessaan: yhdentyneessä maanosassa yksittäisen maan onnistuneet torjuntatoimet eivät suojaa sitä eikä sen asukkaita, jos kaikki unionin jäsenmaat eivät onnistu yhtä lailla.

Suomen olisi toimittava johdonmukaisesti myös WHO:n ja muiden vastaavien keskeisten kansainvälisten organisaatioiden toimintatapojen tervehdyttämiseksi ja kansanvaltaisen kontrollin vahvistamiseksi.

## 7 Päätelmiä ns. nyrkkikeskustelusta

### 7.1 Puolustusvoimat siirtyi hajautettuun johtamiseen

Koronakevään poikkeusoloratkaisussa Suomen puolustusvoimilla ja -hallinnolla oli yllättävän pieni rooli. Uudenmaan eristäminen teki poikkeuksen, kun Puolustusvoimat antoi sotilaita virka-apuna valvomaan maakunnallisia rajanylityspaikkoja. Tarkka valvonta oli tarpeen, koska sulun oloissakin oli päästettävä rajan yli välttämättömin henkilö- ja tavaraliikenne. Virka-apua puolustusvoimat antoi myös luovuttamalla sotilassairaaloista hengityskoneita siviiliyhteiskunnan käyttöön. Jo aiemmin tuli todetuksi, että valmiuslain sujuva käyttöönotto ja siihen liittynyt poliittinen yksimielisyys tulivat puolustushallinnolle yllätyksenä keväällä.

Puolustusvoimat siirtyi heti poikkeusolojen alkaessa kriisiajan hajautettuun johtamismalliin, ja varuspalveluksen käytäntöjä muokattiin virustartuntojen hillitsemiseksi. Palveluksessa olevat asevelvolliset jaettiin varuskunnissa kolmeen ryhmään, joista yksi oli aina viikon kerrallaan kokonaan lomilla ja kaksi muuta kasarmeilla. Tämä järjestely astui voimaan jo aamulla 13.3. eli ennen kuin poikkeusoloja oli todettu TP-UTVA:ssa.

### 7.2 Presidentti esitti nyrkkiä, pääministeri korosti virkatietä

Puolustusvoimien ylipäällikön, tasavallan presidentti Sauli Niinistön rooli toki näkyi erityisesti poikkeusolojen toteamisessa ja sitä parin viikon päästä seuranneessa niin sanotussa nyrkkikeskustelussa. Presidentti lähetti torstaina 26.3.2020 ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan kuuluville valtioneuvoston jäsenille sähköpostiviestin, joka annettiin sittemmin julkisuuteen 30.3. ja jonka sisältö oli kokonaisuudessaan tämä:

”Arvoisa pääministeri, hyvät ministerit

Pahoittelen, että vaivaan teitä jälleen. Toivon, että aikaa riittäisi lukaista tämä ennen huomista tputvaa [sic].

Paha on vasta edessä ja pahin seuraa sitä. Teiltä vaaditaan kovia päätöksiä ja niitä on myös tehty. Kovat päätökset eivät kuitenkaan yksin riitä, on johdettava myös operatiivisesti ja huolehdittava, että kokonaistilanne on vähintään tiedossa, mieluiten hallittavissa.

Toteamus, että viranomaiset virkavastuulla hoitavat päätösten tavoitteet toteen, ei riitä. Operatiivinen puoli vaatii ennakkotyötä, jotta jo päätöstä tehtäessä tiedetään mihin käytännön toimiin koneisto ryhtyy.

Toistan moneen kertaan esitetyn ajatuksen operatiivisen ”nyrkin” käyttämisestä. Hyvin koottu kriisiryhmä kartoittaa ongelmat, hankkii tiedot, kerää julkisen ja yksityisen osaamisen ja esittää sitten maan hallitukselle tilannekuvaa ja ehdottaa toimenpiteitä. Ryhmä siis omistautuisi kokonaan koronan käsittelyyn.

Tämä ajattelu ei ole mitenkään hallitukselta pois, vaan lisää. Operatiiviset toimet etenevät nopeasti ja hallitusti sitten kun hallitus on linjannut saamistaan punnituista vaihtoehtoista.

Tilanteen kehittyminen tuo tullessaan varmasti haasteita, joita emme osaa ennakoida. Hallituksella on valtavasti töitä lainsäädännön ja yleisten määräysten kehittämisessä. Tiiviisti käytännön asioissa työskentelevä ryhmä takaisi, että rattaat pyörivät säädettyyn tahtiin.

### **Sauli Niinistö**

Pääministeri vastasi samana päivänä:

”Arvoisa Tasavallan presidentti,

Kiitän teitä viestistäne ja tähän mennessä tehdystä yhteistyöstä koronavirusepidemian hillitsemiseksi. Kiitän teitä myös siitä, että olette omalla toiminnallanne ja puheenvuoroillanne kansalaisten suuntaan tukenut työtä kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Olette oikeassa siinä, että tarvitsemme ennakoivaa valmistelua. Päätösten on tärkeä perustua virkavastuulla valmistelluille esityksille, joiden tukena on kattava tilannekuva ja operatiivinen ennakointikyky. Samalla vastuusuhteiden tulee säilyä selkeinä, niin valtioneuvoston vastuun kuin yksittäisen valmistelijan virkavastuunkin. Vastuiden selkeys on oleellista myös ulospäin kun kriisi korostaa tarvetta viestiä suomalaisille tilanteesta. Otan hallituksen puolesta harkintaani tekemänne ehdotuksen kriisiryhmästä. Keskustelemme asiasta valtioneuvoston jäsenten kesken.

### **Sanna Marin**

Pääministeri”

## **7.3 Presidentti lähestyi hallitusta useilla viesteillä**

Seuraavana päivänä, eli perjantaina 27.3. pidetystä TP-UTVA:n kokouksesta, johon presidentin viestissä viitattiin, annettiin lyhyt tiedote: ”Kokouksessa keskusteltiin koronaviruspandemian ja sen rajoittamiseksi eri maissa tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kansainväliseen yhteistyöhön.” Lauantaina 28.3. Iltalehti uutisoi, että kokouksessa olisi keskusteltu turvallisuusneuvoston eli ns. nyrkin perustamisesta, minkä pääministeri olisi torjunut. Uutisen mukaan ”äänenpainot olivat nousseet” kokouksessa.

Sittemmin lehti oikaisi uutisointiaan kertoen, ettei kyseistä keskustelua ollut käyty valiokunnan kokouksessa vaan muualla. Tätä ennen presidentti ja pääministeri olivat julkaisseet lyhytviestipalvelu Twitterissä yhtäaikaiset ja parin kirjaimen eroa lukuun ottamatta samansisältöiset viestit: ”Iltalehdessä

tänään esitetyn väitteen johdosta: TP-UTVA:ssa ei ole sanallakaan käsitelty minkäänlaisen erityisryhmän perustamista koskien vallitsevaa kriisiä. Perjantain keskustelu oli tavanomaiseen tapaan hyvähenkinen.”

Hyvästä hengestä puhuminen vaikuttaa tässä yhteydessä vähintään lievältä liioittelulta. Jatkotapahtumat ja -puheet osoittivat, että jonkinasteinen epäluottamus vallitsi koronakeväänä myös presidentin ja pääministerin johtaman hallituksen välillä.

Taustaa asetelmalle voidaan hakea aina loppuvuodesta 2015 ja edellisen hallituksen kaudesta. Tuolloin turvapaikanhakijoiden huomattava lisääntyminen työllisti vielä suhteellisen tuoretta Sipilän hallitusta ja presidentti otti vahvan otteen tuolloisessa TP-UTVA:ssa (Rehn 2019). Marinin hallituksen aikana hän edelleen tarjosi aktiivisesti apuaan, mutta vastakaiku oli vähäisempää. Presidentin aloitus nyrkkiä koskevassa viestissä kertoo paljon: ”vai vaan teitä jälleen”. Samoin hän puhuu viestissä ”moneen kertaan esitetystä” ajatuksesta. Keskustelu ei siis tullut tyhjältä.

Valitettavasti presidentin aiempia viestejä hallitukselle ei ole julkistettu niistä tehdyistä tietopyynnöistä huolimatta. Iltalehden toimittajan tasavallan presidentin kansliasta saama vastaus kuitenkin kertoo, että maaliskuun aikana presidentti lähetti valtioneuvoston jäsenille neljä muutakin viestiä koronavirustilanteesta, siihen valmistautumisesta taikka siltä suojautumisesta. Kanslia piti sähköpostien sisällön salassa sillä perusteella, että yhdessä välitettiin yksityisen asiantuntijan mielipide ja kolmessa oli kyse Suomen suhteista ulkovaltoihin. Lisäksi kanslian vastauksesta ilmeni, ettei näihin viesteihin tullut vastausta ministereiltä.

Joidenkin arvioiden mukaan presidentti halusi tukea koronatilanteessa hallitusta samaan tapaan kuin Mauno Koivisto toimi Esko Ahon hallituksen aikana 1990-luvun laman iskiessä vaikutuksineen täysillä. On esitetty myös näkemys, jonka mukaan presidentti tuskastui alkuvaiheen viestiensä saamaan olemattomaan palautteeseen – ja että hallituksessa koettiin presidentin pyrkivän vaikuttamaan viranomaisten ja hallituksen toimivallassa oleviin asioihin.

Toisaalta presidentti ei tavoitellut lisävaltuuksia omalle kanslialleen. Sellainen käsitys on voinut versoa korkeintaan Perussuomalaisten eduskuntaryhmän puheenjohtajan Ville Tavion sanomisista. Tavio sanoi Yleisradion A-talk -lähetyksessä 2.4., että hän olisi odottanut presidentin ottavan operatiivisenkin johtoaseman koronakriisin hallinnassa.

Hahmotelmat nyrkin perustamisesta henkilöityivät todellisuudessa entisen Raimo Luomaan, joka toimi pääministerin valtiosihteerinä Antti Rinteen johtaessa hallitusta ennen Marina. Luoma olisi ilmeisesti ollut presidentinkin mielestä sopiva operatiivisen ryhmän johtaja, ja ainakin useiden vaikuttajien kerrotaan vedonneen sen puolesta, että Luoma olisi pestattu sosiaali- ja terveysministeriöön koronatoimia koordinoimaan. Entinen valtiosihteeriksi kävi STM:ssä keskustelemassa asiasta, mutta käynti ei johtanut mihinkään, koska hahmoteltuun tehtävään ei liittynyt selkeää virka-asemaa.

Hallituksen ja pääministerin torjuva asenne nyrkkiajutukseen perustui pääasiassa siihen, ettei kukaan esittänyt selkeää konseptia operatiivisen joh-

toryhmän kokoonpanosta tai toimenkuvasta. Tosin hallitus pian keskusteluryöpsähdyksen jälkeen muokkasi koronaorganisointia ja lisäsi covid-19-koordinaatioryhmän alle operaatiokeskuksen samalla kun koordinaatioryhmästä jätettiin ministeriöiden valmiuspäälliköt pois ja otettiin kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt mukaan.

Monet haastatellut myös huomauttivat, ettei keskellä kriisiä ole tarkoituksenmukaista luoda kokonaan uusia toimielimiä. Julkisesti saman muotoili puolustusministeriön kansliapäällikkö Jukka Juusti Turvallisuuskomitean blogissa 18.11.2020 näin: ”On myös huomattava, että väkisin luodut organisaatiot tai ulkoapäin luotu järjestys eivät välttämättä lisää selkeyttä tai varmista tilanteen ratkeamista paremmin.”

Julkilausematon syy nyrkkitoiveen hylkäämiseen saattoi olla ministerien epäily, että koko hanke oli enemmänkin elinkeinoelämän suunnasta kuin presidentiltä kotoisin. Siihen viittaa presidentin viestin muotoilu ”kriisiryhmä kartoittaa ongelmat, hankkii tiedot, kerää julkisen ja yksityisen osaaamisen” (kursivointi kirjoittajan) – samoin kuin se, että juuri elinkeinoelämän suunnasta nyrkkiajatusta elvytettiin vielä useita kertoja myöhemminkin. Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto antoi 12.8. tiedotteen, jossa ehdotettiin koronaneuvoston perustamista hallituksen alaisuuteen. EK:n ehdotuksen mukaan neuvoston jäsenet ”edustaisivat ministeriöitä ja viranomaisia sekä tiedemaailmaa, elinkeinoelämää ja palkansaajia”.

Kevään edetessä presidentti otti vähemmän kantaa koronakriisiin akuuttiin hoitamiseen. Sen sijaan hän käytti kansakunnan arvojohtajan rooliaan kannustaakseen suomalaisia noudattamaan annettuja suosituksia ja määräyksiä kontaktien välttämiseksi.

Kun EU:ssa alettiin koronan talousvaikutusten takia ajaa ajaa kokoon kaikkiaan 750 miljardin euron elvytyspakettia, varoitti Niinistö useita kertoja velkaantumisen ja rahan määrä kasvattamisesta. Se tuli esiin erityisesti poikkeusjärjestelyin toteutetuissa presidentin vuosittaisissa Kultaranta-keskusteluissa. Heinäkuussa niin ikään etäversiona järjestetyssä Suomi-areenan tilaisuudessa Niinistö puolestaan reagoi kritiikkiin, jota muutamat tutkijat olivat esittäneet hänen vallankäytöstään Helsingin Sanomissa. ”Minun suuni yritetään selvästi saada tukkoon”, hän sanoi MTV:n haastattelussa kaksi päivää HS:n jutun (12.7.2020) julkaisemisen jälkeen.

Presidentti vakuutti noudattavansa kaikissa oloissa perustuslakia. Hänen mukaansa sitä ei ole kirjoitettu niin, että hallitus ja presidentti johtaisivat yhdessä Suomen ulkopolitiikkaa. Niinistö on usein korostanut, että perustuslain usein siteerattu 93§ kuuluu näin: ”Suomen *ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*”. Sanajärjestykselläänkin on merkitystä.

## Suosituksia: kokonaisturvallisuuden johtaminen selkeäksi

Perustuslain kirjauksia on pidetty ongelmallisina etenkin Euroopan unionin päätöksentekoon. Niinistö puolusti koronakriisinkin aikana useita kertoja presidentin roolia EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Vähemmän huomiota on kiinnitetty siihen, miten uudenlaiset konfliktit ja uhkakuvat muuttavat turvallisuuspolitiikan käsitettä. Onkin syntynyt uudenlainen kokonaisturvallisuuden käsite, jossa ei vedetä rajaa ulkoisen ja sisäisen välille tai erotella sotilaallista uhkaa terrorismista – eikä etenkään kategorisoida keinoja, kun kyse on hybridi-vaikuttamisesta. Marinin hallituksen hallitusohjelmassa luvataan antaa eduskunnalle kokonaisvaltainen ja hallintorajat ylittävä sisäisen turvallisuuden selonteko vuoden 2021 loppuun mennessä. Siinä aukeaa tilaisuus punnita koronakriisin aikaisten järjestelyjen ja etenkin siihen liittyneen päätöksentekojärjestyksen toimivuutta hyvine ja huonoine puolineen.

Esimerkiksi presidentin osallistuminen poikkeusolojen toteamiseen ei perustu perustuslakiin, vaan valmiuslain 6§:ään, jossa todetaan: ”Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot, voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta.” Maaliskuussa 2020 presidentti ilmaisi oman kantansa TP-UTVA:ssa, jossa on vain osa hallituksen ministereistä. Pääministeri oletti pitkään, että valmiuslain mainitsema yhteistoiminta tapahtuisi erikseen ja mahdollisesti koko valtioneuvoston kokoonpanolla presidentin ollessa paikalla. Lopputulokseen tämä ei vaikuttanut, mutta tulevien kriisitilanteiden kannalta olisi syytä käydä läpi tarpeet uudistaa ja etenkin tarkentaa lainsäädäntö sekä poikkeusolojen toteamisen että niiden päättyneeksi toteamisen osalta.

## 8 Kriisejä kriisin sisällä

### 8.1 Helsinki-Vantaan lentoasema, monihallinnollisuuden huipentuma

Presidentin esille nostaman organisoitumiskysymyksen taustalla oli selvästi ainakin sekava tilanne Helsinki-Vantaan lentoasemalla maaliskuussa, kun ulkomailla asuvia tai lomailleita suomalaisia alkoi palata tuhatmäärin kotimaahan. Heitä saapui hyvin paljon maista, joissa epidemia oli ehtinyt levitä jo vaarallisiin mittoihin – etenkin Espanjasta. Palaaville suomalaisille oli lähtenyt 14.3. mennessä tekstiviesti, jossa kehoitettiin sopimaan työ-, opiskelu- ja päivähoitopaikkojen kanssa poissaolosta (suositus 14 vrk) sekä seuraamaan THL:n ohjeita netistä. Käytännöt kuitenkin pettivät lentoasemalla, kun matkustajia siirtyi lentokoneista päästyään suoraan joukkoliikennevälineisiin. Tartuntojen estäminen petti pahasti, tilanne herätti laajaa julkista huomiota, ja laillisuusvalvojat saivat lukuisia kanteluja viranomaisten puutteellisesta toiminnasta.

Lentoaseman tapaus näytti osaltaan ongelman, joka syntyy, kun poikkeustilanteessa tehdään ratkaisuja, joiden oikeudellinenkin pohja on epäselvä, mikä puolestaan johtaa epäselvyyksiin tavassa, jolla suosituksista viestitään kansalaisille. Helsinki-Vantaalla yksi alkuvaiheen epäselvyyksiä oli tulkita, miten viranomaisten pitää toteuttaa päätöksiä, joissa puhutaan ”karanteenia vastaavista olosuhteista”.

Vielä tätäkin kärjistyneemmin lentoaseman sotku osoitti sen, mihin siiloutunut hallinto ja jokaisen pitäytyminen omissa velvollisuuksissaan saattaa johtaa. Lentoasemaan liittyvien toimintojen kanssa ovat tässä tapauksessa tekemisissä ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö sekä aluehallintovirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, THL ja Vantaan kaupunki. Kevään kriisivaiheessa koordinointi päättyi lopulta kuitenkin valtioneuvoston kanslian käsiin, mihin se ei hallinnollisesti lainkaan kuuluisi. VNK:n edustajan aiheesta johtamassa palaverissa oli mukana noin 60 henkeä noin 30 organisaatiosta.

Lentoasemaa varsinaisesti ylläpitävä Finavia puolestaan on valtion omistama osakeyhtiö, ja sillä perusteella se katsoi, ettei se ole korona-asiaan liittyen hoitanut julkista tehtävää. Käytännössä kaikissa muissa Euroopan maissa tilanne on eri. Siellä lentoasemia omistavat ja hallinnoivat organisaatiot ovat viranomaisia – kuten tilanne Suomessakin oli vielä vuoteen 1991 asti, kun Finavian edeltäjänä toimi Ilmailuhallitus (sittemmin Ilmailulaitos). Hallinnon ensin liikelaitostaminen ja sitten yhtiöittäminen vuosituhannen vaihteen molemmin puolin Suomessa on eittämättä tehostanut monia aiemmin puhtaasti julkishallinnollisia toimintoja, mutta poikkeuksellinen pandemia toi esiin kehityksen ainakin yhden kääntöpuolen.



Apulaisoikeuskansleri (AOK) Mikko Puumalaisen lokakuussa antamassa päätöksessä todetaankin, että asetelmaa voisi tulkita toisinkin ja osoittaa vastuuta myös Finavialle: ”... olisi nähdäkseni muussa yhteydessä ja yleisemmin perusteltua arvioida viranomaisten ja Finavian välistä toimivaltasuhdetta sekä yleisesti että erityisesti lentopaikoilla. Erityisesti syytä olisi selvittää, millä edellytyksillä ja missä olosuhteissa viranomaiset voisivat velvoittaa Finaviaa toimimaan tapauksen kaltaisessa pandemian torjuntatoimia ajatellen tärkeässä, monia viranomaisia ja muita tahoja koskevassa asiakokonaisuudessa. Kuten käsillä oleva tapaus osoittaa, lentoaseman toimintaan kohdistuu silloin hyvin kiireellisiä toimenpideodotuksia. Kaikkien toimijoiden tarkemmat toimivalta- ja vastuusuhteet tulisi tällöin olla selvät.”

Tätä raporttia varten haastatellut johtavat poliitikot ilmaisivat hämmennyksensä Finaviasta vertaamalla sitä ravintolaan tai muuhun yritykseen, joka asiakkaitaan turvataksaan ja omaa liiketoimintaansa säilyttääkseen on valmis myös neuvomaan ja valvomaan, että turvavälejä ja muita viranomaisohjeita noudatetaan.

Helsinki-Vantaan ongelmat nousivat uudelleen esiin kesällä. Silloin tilanne johti korkeimman tason puuttumiseen, kun pääministeri otti yhteyttä Vantaan kaupunginjohtajaan paimentaakseen testaus-, ohjeistus- ja tiedotustoiminnan lentoasemalla kuntoon. Nyt ei oltu enää poikkeusoloissa, ja tilanteen otti haltuun erilaisten vaiheiden jälkeen Vantaan kaupungin organisaatio. Vantaan kaupunginjohtaja Ritva Viljanen ilmoitti 31.8., että lentoasemalle oli nimetty uusi terveysturvallisuuden johtamisen tukiryhmä ja sitä vetämään HUS:n lääkintäpäällikkö Eero Hirvensalo.

Koko kevään ja kesän katsannossa vastuunjako oli edelleen kuitenkin kaikkea muuta kuin yksiselitteisen selvä. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä kuitenkin osoitetaan johtovastuulliseksi organisaatioksi sosiaali- ja terveysministeriö: ”STM:llä on nähdäkseni (...) ollut pääasiallinen vastuu myös lentoasemilla tapahtuvasta terveysturvallisuuden varmistamisesta ja siihen tähtäävien toimien yhteensovittamisesta. Lain ministeriölle asettama operatiivinen tehtävä on epätavanomaista valtioneuvoston ministeriöiden tehtäväkuvassa, joka painottuu pääsääntöisesti enemmänkin yleiseen hallinnon ohjaukseen ja säädösvalmisteluun. Edellä esitetyn perusteella tartuntatautilain säännös ja esityöt ovat kuitenkin myös tältä osin yksiselitteiset.” AOK totesi myös, että Vantaan kaupungilla olisi ollut mahdollisuudet jo maaliskuussa ryhtyä toimiin lentoasemalla, mutta tietäen että lain mukaan päävastuu on STM:llä se jäi odottamaan ministeriön pyyntöä tarttua asiaan.

Lentoasemaa on pidetty koko kriisin ajan yhtenä pahimmista tartuntojen leviämisen riskikohteista. Siihen nähden on syytä panna merkille, että esimerkiksi 3.8.–11.10. aikana Helsinki-Vantaalla testatuista 11 230 matkustajasta vain 106 eli 0,9 prosenttia antoi positiivisen näytteen. Samaan aikaan kaikissa suomalaisissa koronatesteissä positiivisten tulosten osuus oli lentoasemaan nähden noin kaksinkertainen eli 1,7–2 prosenttia.

### Suositus: Hallinnolliset pullonkaulat tunnistettava

Tapauksesta on otettava oppia. Apulaisoikeuskanslerin yksi perusviesti on se, että toiminnan johtosuhteiden on oltava aina selvät. Tämä koske muitakin tilanteita kuin pandemian Suomeen rantautumisen tapaista akuuttia kriisiä, jossa päävastuu on STM:llä. Lentotase on strategisesti tärkeä kohde monella muullakin tavalla, ja toiminnan johtosuhteiden on oltava aukottoman selvä myös silloin, jos kyseessä on onnettomuus, terrori-isku tai muu ennakoimaton tapahtuma. Vielä yleisemmin olisi selvitettävä, mitä muita lentotaseen tapaisia kohteita Suomessa on, joissa toimintaan liittyy useita viranomaisia, ministeriöitä ja yksityissektorin toimijoita. Niissä kussakin on tarpeen varmistaa kriisiaikaisten johtosuhteiden selkeys.

Vastuiden ohella on tarvetta selvittää kriisitoiminnan kannalta oleellisia henkilö- ja toimintaresursseja. STM:ssä kannetaan huolta siitä, että koko talossa on vain kaksi tartuntatautilääkärää, joista toinen on erikoistunut viruksiin ja toinen rokotteisiin. Heille ei ole ollut luontevia varahenkilöitä korona-aikanakaan. THL puolestaan on ollut useiden resurssien supistusten kohteena viime vuosien aikana. Laitoksen budjetti pieneni 35 prosenttia vuodesta 2013 alkaen vuoteen 2018 mennessä. Merkittävä osa leikkauksesta kohdistui tutkimustoimintaan.

## 8.3 Yritystuet ja kasvomaskit kansalaisten hampaissa

Helsinki-Vantaan lentotaseen ongelmien lisäksi kevästä syksyyn 2020 kestäneellä ajalla koettiin muitakin kriisejä kriisin sisällä. Näkyvää huomiota saivat jo maaliskuussa ensimmäiset yritysten kriisituen jakopäätökset. Työ- ja elinkeinoministeriön alainen Business Finland myönsi tukia kehittämissankkeille, koska mm. EU-kilpailusääntösten takia suoran tuen jakaminen yritysten tappioihin ei ollut mahdollista. Jatkossa EU:n komissio antoi luvan väliaikaisiin suorien tukien ohjelmiinkin. Kohu oli jo noussut esimerkiksi Business Finlandin joillekin julkisyrittäjille myöntämistä tuista. Niistä tehtiin myös useita kanteluja oikeuskanslerinvirastoon.

Koronakausi on työllistänyt ja työllistää laillisuusvalvojia vielä pitkään. Lokakuun puoliväliin mennessä käsiteltäviä epidemiaan liittyviä asioita oli kertynyt oikeuskanslerinvirastolle yli 350 kappaletta. Kun niihin lisätään oma-aloitteiset tutkinnat, niin saldo lähestyi marraskuun alussa 400:ää. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimistoon oli samassa vaiheessa tullut noin 1200 kantelua kansalaisilta koskien mm. hoivakotien vierailukieltoja, pääsykokeiden arviointeja ja kouluruokailujen järjestelyjä.

Koronakriisin ajan pitkäkestoisimman ja vaiherikkaimman julkisen keskustelun synnytti erimielisyys kasvomaskeista. Niistä ei annettu poik-

keusolojen alkaessa hallituksen suositusta kansalaisille, vaan julkisessa viestinnässä keskityttiin käsi- ja yskimishygienian sekä turvavälien korostamiseen. Asiantuntijoiden näkemykset olivat osin ristiriitaisia. Osa heistä oli huolissaan siitä, ettei suojaimia osata käyttää oikealla tavalla ja että vääräoppinen käyttö vain edistää tartuntoja.

Yksi maskiepäselvyyden lähtökohtia oli selvästikin vuoden 2012 pandemiavarautumissuunnitelman tekstissä: ”Influenssapotilaan hengitystie-eritteet sisältävät kooltaan sellaisia partikkeleita, jotka menevät helposti kirurgisen suu-nenäsuojuksen läpi. Siten kirurginen suu-nenäsuojus ei todennäköisesti pysty estämään influenssan leviämistä.”

Samaa henkeä oli 27.2. käydyssä eduskuntakeskustelussa pääministerin ilmoituksesta. Sen yhteydessä esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeri kertoi hengityssuojainten varmuusvarastoinnista näin: ”Suomessa on olemassa hyvissä olosuhteissa varmuusvarastoissa säilytetyjä ja VTT:n helmikuussa 2020 toimiviksi testaamia suojaimia, jotka ovat pakkausmerkinnöiltään vanhentuneita. Nämä voidaan tarvittaessa edelleen ottaa käyttöön, jos tilanne niin vaatii. Suomen valmius on osoittautunut eurooppalaisittain hyväksi.” Myöhemmin sama ministeri esitti arviona taudin etenemisestä: ”varautumissuunnitelman perustana on oletus siitä, että epidemia kestäisi kahdeksan viikkoa ja tartunnan voisi saada 35 prosenttia suomalaisista.”

Yhtä aikaa pidetyssä STM:n alaisessa koordinaatiokokouksessa oli aivan toinen henki. Ministeriön edustajat kertoivat kokouksessa, että pandemiavaihe lähestyy Suomea. Ryhmässä puhuttiin myös suojavarusteista. Yksi ryhmän jäsenistä kirjoitti Yleisradion verkkosivuilla (2.6.2020) julkaistun uutisen mukaan muistikirjaansa: ”Markkinat ovat sulkeutuneet.”

Suunnitelmassa hengityssuojaimia ja kasvomaskeja käsiteltiin pelkästään terveydenhuollon ammattilaisten käyttöön kuuluvina tarvikkeina. Dokumentissa korostetaan, että ammattilaistenkin kyseessä ollen suojainten ”tehokas käyttö edellyttää asianmukaista käyttökoulutusta”. Kohdassa ”Tartunnalta suojautuminen” suunnitelmassa puolestaan on kirjattuna varsin tarkkaan se, mitä suomalaisille viestitettiin etenkin covid-19-taudin saapuessa maahan: ”Hyvä käsihygienia ja hengitystie-eritteiltä suojautuminen ovat influenssartartunnalta suojautumisen peruseriaatteet. Kädet pestään vedellä ja saippualla tai alkoholipohjaisella käsihuuhteella. Huolellinen, tiheästi toistuva käsienpesu ehkäisee virusten aiheuttamia hengitystieinfektioita. Taudin leviämistä estetään myös suojaamalla yskiessä ja aivastaessa suu ja nenä hihalla tai kertakäyttönenäliinalla. Käytetty nenäliina laitetaan välittömästi roskiin.”

Monissa maissa maskikeskustelu politisoitui. Koronavuonna pidettyjen Yhdysvaltojen vaalien alla konservatiiviset ja istuvaa republikaanipresidenttiä Donald Trumpia kannattavat ryhmittyvät vastustivat tiukasti kasvot osin peittäviä suoja. Euroopassakin esimerkiksi Saksassa oli laajoja mielenosoituksia kasvomaskeja ja hallitusten muita koronasäätöjä vastaan.

Suomessa väittely sai omat erityispiirteensä. Keskeisessä asemassa poikkeusolojen alkaessa ollut valtioneuvoston viestintäyksikkö joutui keväällä vaikeaan tilanteeseen ja lopulta käytännössä nosti kädet pystyyn. Ristiriitai-

sen tiedon ja päättäjien sekä hallinnon sisällä esitettyjen toisistaan eriävien mielipiteiden takia päädyttiin lähinnä välttämään puhumista koko aiheesta. Tässä vaiheessa tuli erityisesti näkyviin kansalaiskeskustelun piirre, joka yllätti pahan kerran useat ministerit. Suomalaiset suorastaan pyysivät itselleen tiukkoja ja tarkkoja määräyksiä. ”Antakaa nyt se maskisuositus”, oli tyypillinen kommentti verkkokeskusteluissa.

Alkuvaiheessa aiheesta näytti tulevan jopa arvovaltakysymys myös asiantuntijoiden välillä. THL:n pääjohtaja Markku Tervahauta lausui 14.4., että vastuullisten aikuisten tapa on käyttää suojaimia, esimerkiksi niin sanottuja kansanmaskeja, joiden valmistamisesta monet järjestöt alkoivat jakaa yleisölle neuvoja jo keväällä. Pääjohtajan viesti poistettiin neljä päivää myöhemmin virallisesta koronaviestinnästä. Se olikin henkilökohtainen mielipide.

Terveysturvallisuussuositusten antaminen ei kuulu THL:ssä pääjohtajan tehtäviin, etenkin ilman kyseisen osaston pohjatöitä. Muutoinkin maskikeskustelussa, jota tässä ei ole tarpeen edes käydä kohta kohdalta läpi, sekaantuivat yleisön silmissä määräykset, suositukset, tutkimustieto ja henkilökohtaiset kannanotot tuon tuostakin keskenään. Lopulta sekavuus selitettiin syksyllä muun muassa sillä, että suosituksen antaminen keväällä olisi ollut hankalaa koska suojaimista oli huutava pula. Puute ehti johtaa myös siihen, että Huoltovarmuuskeskus tilasi miljoonilla euroilla maskeja yrittäjiltä, jotka ovat olleet julkisuudessaakin, toinen talousrikosten ja toinen ulosottovelkojen takia.

Varsinainen suositus kasvomaskeiden käyttämisestä silloin kun turvavälien pitäminen on mahdotonta, annettiin lopulta 13.8.2020. Yli 50 muussa maassa suositus oli annettu jo aiemmin. Suomalaisille annetussa THL:n uudessa ohjeistuksessa korostettiin käsienspesun ja turvavälien edelleen olevan tärkein keino suojautua tartunnoilta. Maskien käyttö yleistyi, mutta edelleen oli havaittavissa, että usein etenkin kauppakeskuksissa vain asiakkaiden vähemmistö sonnustautui niihin.

Kevään keskusteluista oli jäänyt selvä jälki, luottamus viralliseen viestintään ja ohjeistukseen oli heikentynyt maskien tapauksessa huomattavasti. Tavallaan tämäkin henkilöityi pääministeriin, joka useissa asioissa puhui selkeästi ja ymmärrettävästi yleisölle, mutta maskiaiheessa haparoi. Keväällä hän totesi eduskunnassa, että ihmiset saavat käyttää maskeja eikä valtio sitä kiellä muttei suosittalekaan. Tähän vanhaan lausuntoon hän viittasi 8.10., kun eduskunnassa käytiin kiivasta keskustelua maskisuosituksen kirjavista vaiheista.

Vielä 15.10. pääministeri kertoi pyytäneensä valtiosihteerinsä kautta THL:n pääjohtajalta kirjallisen selvityksen siitä, mikä laitoksen maskikanta oli keväällä. Kun hän sai pääjohtaja Markku Tervahaudan vastauksen (”THL:n virallinen kanta muodostetaan laitoksessa pääjohtajan päätöksellä asiantuntijan esittelystä. Ns. yleisestä maskisuosituksesta ei ollut tuolloin virallista kantaa muodostettu.”), alkoi kiivas väittely ainakin julkisuudessa hiljalleen rauhoittua.

Kansalaisten näkökulmasta epämääräisillä ohjeilla ei ollut painoarvoa, kun monesta muusta asiasta oli annettu hyvinkin eksakteja suosituksia sekä

lausuntoja, joilla suositusten sisältä tulkittiin suorastaan sitovaksi. Viestinnän yhtenäiseen linjaan on syytä panostaa tulevissa kriiseissä huomattavasti enemmän kuin koronakriisin keväänä tapahtui.

## 8.4 Elinkeinoelämä sivussa

Jos jonkinasteinen keskinäinen epäluottamus varjosti koronapäättöksentekoa valtioelinten välillä, poliitikkojen ja virkakunnan kesken sekä asiantuntijoidenkin kentällä, tuli kriisissä esiin myös epäluottamussuhde poliittisen päätöksenteon ja elinkeinoelämän välillä. Yksityiseltä yrityssectorilta on kuulunut paljon valituksia siitä, ettei hallinto ottanut vastaan sen yhteistyö- ja avuntarjouksia.

Hallituksen useimpien ministerien osaamista yksityistalouden kysymyksissä ei arvosteta kovin korkealle elinkeinoelämän kamareissa. Hallitus ei etenkin aktiivisesti kysynyt apua ja neuvoja yrityspuolelta, ja suhtautui usein nihkeästi myös yritysten ja niiden järjestöjen tarjoamaan apuun esimerkiksi suojavälinekysymyksissä. Ilmeinen syy tähän nihkeyteen oli se, että poliittiset päättäjät pelkäsivät elinkeinoelämän pyrkivän tarjouksillaan sisään myös pöytiin, joissa suomalaisen epidemiatorjunnan päätökset tehdään.

Monen mielestä asiasta tuli lopulta suoranainen arvovaltakysymys etenkin pääministerille, joka koki, että elinkeinoelämä ei luota pääministerin valtiosihteerin johtamaan covid-19-koordinaatioryhmään. Erikseen on kiinnitetty huomiota etenkin opposition puolella siihen, ettei Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n tasokkaana pidettyä koronaoperaatiokeskusta ole haluttu mukaan VN:n operaatiokeskuksen kokouksiin eikä EK:n exit-työryhmääkään ole haluttu kuunnella.

Hallituksessa oli toki ministereitä, jotka aktiivisesti yrittivät pitää yhteistyökanavia yksityistalouden puolella avoimina. Tässä mielessä erottuivat pääjoukosta lähinnä ulkoministeri, ulkomaankauppaministeri ja puolustusministeri sekä osin myös valtiovarainministeri ja oikeusministeri.

Kriisin alkuvaiheessa hallitus linjasi välittömästi, että se tulisi elvyttämään isoilla lisäbudjeteilla ja yritystukirahoituksella Suomen taloutta. Työmarkkinajärjestöjen sopimat väliaikaiset muutokset toteutettiin myös ripeästi, jolloin esimerkiksi työntekijöiden lomauttaminen helpottui ja toisaalta työttömyysetuuksien karenssipäivät poistettiin. Hallinnon puolella ei kuitenkaan oltu yksiselitteisen tyytyväisiä toteutukseen. Erään kuvailun mukaan työmarkkinajärjestöjen muutosehdotuksella hallitus pantiin ota tai jätä -tilanteeseen. Kehuttu suomalainen kolmikanta muuttui kaksikannaksi, kun virkakunta ei päässyt oikeastaan lainkaan vaikuttamaan ratkaisujen sisältöön.

Jo syksyyn tultaessa alkoi näkyä, että Suomen talous ei otakaan niin kovaa iskua kuin monella suunnalla oli pelätty. Kovaa iskua ottivat sen sijaan tietyt toimialat ja niistä etenkin matkailusektori. Tämä tilanne toi julkisuuteen asti ristiriidat ja epäluottamuksen, joka hallituksen sisällä erotti etenkin elinkeinoministerin ja peruspalveluministerin mielipiteitä.

Lapin turismista tuli kahnauksen symboli, kun esimerkiksi tilauslentoja Britanniasta Pohjois-Suomeen joulupukin maisemiin ei enää lennety, ja lukuisat ohjelmapalvelut sekä muut pienyrittäjät olivat menettäneet käytännössä kaikki ulkomaalaiset asiakkaansa. Suurista yrityksistä dramaattisimman putouksen koki lentoyhtiö Finnair, joka kärsi kesäsesongin aikana Suomen soveltamista tiukoista matkustusrajoituksista. Elokuun lopulla tilanne oli käytännössä se, että saksalaiselle lentoyhtiölle oli auki 29 maata Euroopassa, kun Finnair pystyi liikennöimään seitsemään maahan.

## 8.5 Seurantasovellus syntyi hitaasti mutta siitä tuli menestys

Suomen koronatoimien yhtenä menestystarinana on pidetty mobiiliapplikaatiota, joka auttaa tartuntaketjujen jäljittämässä. Keskustelu matkapuhelimiin ladattavasta sovelluksesta alkoi jo varhain keväällä, kun esimerkiksi Singaporesta oli saatu tietoa sikäläisen applikaation toimivuudesta. Kesti kuitenkin elokuun loppuun asti, kunnes Koronavilkku-nimen saanut sovellus oli kansalaisten ilmaiseksi ladattavissa Android- ja iOS-käyttöjärjestelmällä toimiviin kännyköihin.

Myös EU-instituutioilla, etenkin Euroopan komissiolla, oli iso rooli sovelluksen mahdollistamisessa. Suomessa sen edistämiseksi tärkein linjaus tehtiin kansliapäällikkö Martti Hetemäen johtamassa exit-valmisteluryhmässä, jonka raportti valmistui 3.5.: ”Osana hybridistrategiaa hallitus jatkaa epidemian hallinnassa käytettävän mobiilisovelluksen käyttöönoton valmistelua. Sovelluksen reunaehtona on vapaaehtoisuuteen perustuva ja yksilön tietosuojaa kunnioittava malli. COVID-19-poikkeustilan vaiheittaista purkamista tuetaan ottamalla käyttöön COVID-19-epidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisemista tehostava, lähikontakteja rekisteröivä mobiilisovellus, jonka käyttö on kansalaisille vapaaehtoista.

COVID-19-testausten määrän merkittävästä kasvattamisesta saadaan enemmän hyötyjä tehokkaammalla altistuneiden henkilöiden tavoittamisella ja nopeammalla auttamisella. Lähikontaktitietojen pohjalta voidaan lyhentää aikaa altistuneiden oirearvioon ja testaukseen. Altistuneiden oikeus tartuntatautipäivärahaan taataan antamalla virallinen karanteenipäätös.

Sovelluksen käyttö perustuu henkilöiden suostumukseen. Sovellus ja sen taustajärjestelmä ovat perusoikeuksien mukaisia ja noudattavat tietosuojasäädöksiä sekä tietoturvaperiaatteita. Tämän vuoksi sovelluksen käyttötarkoituksesta, siihen liittyvästä toimivallasta ja henkilötietojen käsittelystä säädetään lainsäädännöllä. Toteutuksessa tukeudutaan kansainväliseen kehittämissyhteistyöhön ja EU:n yhteiseen toimintamalliin.”

Raportin linjaukset toteutuivat varsin kattavasti it-yhtiö Solitan kehittämän Koronavilkun tullessa käyttöön alkusyksystä. Sitä ennen tästäkin aiheesta oli ehditty kiistellä ja jahkata hallituksen Säätytalon neuvotteluissa. Osa ministereistä esitti tämän raportin haastatteluissa turhautumista sosi-aali- ja terveysministeriön hitauteen linjauksen toimeenpanossa.

Sovelluksen käyttöönotto toteutettiin tartuntatautilain muutoksella, ja se monesta muusta maasta poiketen kytkettiin osaksi kansallista terveydenhuoltoa THL:n kautta. Hitauden vastapainona tuli uskottavuutta. Esimerkiksi yksityisyydensuoja on asiantuntijoiden mukaan otettu suomalaisessa versiossa paremmin huomioon kuin norjalaisessa, jota on myös pidetty onnistuneena. Tärkeänä pidettiin myös sovelluksen lataamisen vapaaehtoisuutta. Vapaaehtoisuudenkin oloissa Koronavilkun latausi lähes välittömästi miljoona suomalaista. Marraskuun loppuun mennessä latauksia oli yli 2,5 miljoonaa. Syys-lokakuussa sovelluksella ilmoitettiin 2846 tartuntaa, mikä vastaa 39:ää prosenttia kyseisen ajan kaikista tilastoiduista positiivisista testituloksista Suomessa.

### **Suosituksia**

Tulevaisuudessa tulee tähdätä siihen, että mobiiliseurannat voidaan toteuttaa vähintään EU-laajuisesti eikä vain kansallisten rajojen sisällä, jotta vapaata liikkuvuutta ei olisi pakko rajoittaa yhtä paljon kuin koronakriisin aikana.



## 9 Viestinnän ja median poikkeushaasteet

### 9.1. Valtio ei käyttänyt valmiuslain mahdollisuuksia viestinnän rajoittamiseen

Sodan ensimmäinen uhri on totuus. Se pätee osin myös nykyajan moninaisuuteen kriiseihin. Niillä on toinenkin pikauhri: solidaarisuus. Siksi katastrofien kohdalla on otettava huomioon myös hybridisodankäynnin uhkakuvat. Esimerkiksi epidemiat on tutkittava myös siltä varalta, että ne ovat tahallisesti käynnistettyjä ja liittyvät muihin tavoitteisiin, globaaliin valtataisteluun sekä poliittisiin pyrkimyksiin.

Kansanvaltaisen oikeusvaltion olemukseen mielletään kuuluvaksi selkeän vallanjaon, kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen ja laillisuusperiaatteen lisäksi muun muassa mielipiteenvapaus, avoin viestintä ja moniarvoinen tiedonvälitys. Koronakriisissä median kohtaamat haasteet olivat monessa suhteessa samaa lajia kuin päätöksenteon. Poikkeusolot rajoittivat sen toimintamahdollisuuksia ja pakottivat muokkaamaan työskentelytapoja.

Valmiuslaki sisältää huomattavan määrän mahdollisuuksia puuttua viestintään. Viranomaisille voidaan poikkeusoloissa antaa valtuudet esimerkiksi perua radiolupia ja estää sähköposti- ja tekstiviestiliikennettä. Lain käyttöönottopykälien perusteella voidaan perustaa valtion viestikeskus ja velvoittaa tiedotusvälineet korvauksetta julkaisemaan viranomaisten antamat valmiuslain toimeenpanoa koskevat tiedotukset.

Koronakeväänä ei hallituksessa menty näin pitkälle, vaikka tiedottaminen poikkeustoimista keskitettiin valtioneuvoston kanslian tiedotusyksikölle. Menettelyn taustalla oli luonnollisesti se, ettei kyseessä ollut sotilaallinen konflikti vaan terveysturvallisuuden uhkatilanne. Se, että viestinnän avoimuuteen ja median riippumattomuuteen päättäjistä tuli säröjä, johtui enemmänkin viestinnässä valittujen toimintatapojen käytännöistä, päätöksenteon ajoittaisesta sekavuudesta ja median omista valinnoista haastavassa tilanteessa.

### 9.2 Median monimuotoinen murros

Journalismia – tai julkaisuliiketoimintaa, kuten sitä nykyisin mediayrityksissä usein nimitetään – on jo korona-aikaa ennen ravistellut harvinaisen isojen muutosten sarja. Digitalisoituminen on vienyt tuloksentelekykyä etenkin päivittäisiltä sanomalehdiltä ja muulta painetulta viestinnältä. Tilaajamäärät ovat pudonneet rajusti ja mainonta hiipunut. Mediayhtiöt ovat hakeneet uusia tulolähteitä verkosta, mikä on vaikuttanut myös journalismin sisältövalintoihin ja aiheiden käsittelytapoihin.

Yhdeksi trendi-ilmiöksi nousi joitakin vuosia sitten tarinallinen journalismi, jossa lukijoiden kiinnostusta tavoiteltiin pukemalla uutisaiheet ja -ilmiöt henkilöiden – joko julkkisten tai ns. tavisten – kautta tarinankerronaksi. Analytiikasta on tullut keskeinen väline, jolla julkaisijat seuraavat reaaliaikaisesti juttujen synnyttämää kiinnostusta ja niiden keräämää lukuai-kaa internetissä. Toimintatapojen rinnalla on tehty taloudellisia ratkaisuja, joiden myötä ammattijournalistien määrä on huvennut kovaa tahtia.

Toisaalta erilaiset viestintätoimistot ovat kasvaneet ja vahvistuneet. Yhä useampi ihminen saa elantonsa siitä, että pyrkii vaikuttamaan median tekemisiin. Näiden ihmisten joukossa on huomattavan paljon entisiä journalisteja. Pitkälti samat toimistot harjoittavat myös niin sanottua vaikuttajaviestintää, eli syöttävät asiakkaidensa kannalta sopivaa informaatiota päätöksenteon eri portaisiin. Viestintätoimistojen toiminnassa on usein kyse lobbaamisesta, joka suunnataan sekä hallintoon että mediaan.

Viestintätoimistojen rooli ja niiden vaikutus päätöksentekoon korona-kriisissä on suurelta osin selvittämättä. Pitkään oletettiin, ettei niillä suurta merkitystä ole, koska niidenkin liiketoiminta supistui nopeasti keväällä poikkeusolojen alkaessa. Melkein sattuman kautta kävi kuitenkin ilmi, että toimistoilla oli ainakin jokin rooli. Suomen Kuvalehti paljasti alkukesästä Keskuksen puoluejohtajan Katri Kulmunin saaneen valmennusta tunnetulta viestintätoimistolta toimiessaan ensin elinkeinoministerinä ja sittemmin korona-aikana valtiovarainministerinä. Lehden raportointi siitä, että ministeriöiden maksamilla kursseilla valmennettiin Kulmunia myös puolueen puheenjohtajavaaliin, johti pian ministerin eroamiseen valtioneuvoston jäsenyydestä.

Tiedot valmennuksista paljastuivat eräänlaisena sivutuotteena siitä, kun SK löysi dokumentaatiota siitä, että sama viestintätoimisto Tekir oli konsultoinut myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta THL:ää covid-19-aiheisessa kriisiviestinnässä. Toimisto oli muun muassa laatinut THL:n edustajille eräänlaisia mallivastauksia erilaisiin koronaviestinnässä mahdollisesti vastaan tuleviin tilanteisiin. Mallivastaus oli laadittu esimerkiksi skenaarioon, jossa joku julkisuuden henkilö menehtyy koronaviruksen aiheuttaman taudin seurauksena.

Viestintätoimistot markkinoivat koronaviestinnän palvelujaan yrityksille paljon avoimemmin kuin julkishallinnolle. Esimerkiksi juuri Tekirin johto on yrityksen verkkosivuilla listannut asioita, joihin yritysten olisi kiinnitettävä huomiota – ja joissa luonnollisesti yritys pystyy tarjoamaan palvelujaan avuksi yrityksille. Pure Media Companyn Jussi Laitinen puolestaan valisti yrittäjiä Suomen Yrittäjien verkkosivuilla mm. tähän tapaan: ”Medialla on kova nälkä hyvälle koronatarinoille, ja tässä voi olla tilaisuus saada positiivista huomiota.”

### 9.3 Median riippumattomuutta testattiin

Resurssien vähyydessäkin suomalainen media onnistui tiedonvälitystehtävässään vähintään kohtuullisesti poikkeusolojenkin aikana. Tiedon kysyntäkin oli valtavaa. Keskeiseen asemaan nousivat etenkin alkuvaiheessa Yleisradion päivittäiset erikoislähetykset, joissa kerrottiin hallituksen päätöksistä mahdollisimman ajantasaisesti sekä haastateltiin asiantuntijoita päätösten selventämiseksi yleisölle.

Kuitenkin vasta poikkeusoloihin siirtyminen käynnisti median toiminnan kunnolla. Vielä 27.2., kun eduskunta keskusteli pääministerin ilmoituksen pohjalta pandemiaan varautumisesta, oli Yle oikeissa jättää keskustelun televisioimatta suorana lähetysenä. Vasta kun MTV oli harkinnut ottavansa eduskuntakeskustelun ohjelmistoonsa ja kun pääministerin ilmoitus oli siirretty alkamaan torstaina kello 16 eli viikoittaisen kyselytunnin paikalle, toteutui sen suora televisiointi julkisen palvelun tehtävää suorittavan Yleisradion ykköskanavalla.

Ylen toiminnasta on myös nostettava esiin pari tapausta, joissa median riippumattomuus vaarannettiin, vaikka ehkä tahattomastikin. Kummankin taustalla voi myös nähdä saman kyseenalaisen ratkaisun, joka Yleisradiossa tehtiin syyskuussa 2015. Silloinen pääministeri Juha Sipilä halusi tuolloin puhua kansalaisille Yleisradion suoran tv-lähetyskän kautta ja Yle antoi hänelle siihen mahdollisuuden. Tapauksessa siis annettiin maan tärkeimmälle poliittiselle päättäjälle tilaisuus suodattamattomaan poliittiseen viestintään journalistisen median kautta. Länsimaisessa tiedonvälityksen perinteessä tämäntyyppistä toimintaa pidetään journalismin alistamisena vallankäytölle. Uutiskriteereistä päättäminen luovutettiin mediasta ulkopuoliselle toimijalle.

Sipilä katsoi tuolloin Suomen olevan niin poikkeuksellisessa tilanteessa, että erikoinen menettely oli sopiva. Sipilä käytti tilaisuutta perustellakseen ja ajaakseen läpi talouspoliittisia päätöksiä, joita myös pakkolaeiksi tuolloin kutsuttiin. Suomen tilanne oli tuolloin kaukana siitä poikkeuksellisuudesta, jota koettiin koronakeväänä. Onkin merkillepantavaa, että keväällä 2020 ei pääministeri pitänyt suoria puheita miljoonayleisölle televisiossa.

Sen sijaan hallitus ajoitti yhden monista neuvotteluistaan siten, että päätöksistä oltiin valmiita kertomaan tasan kello 20.30 eli Ylen päivittäisen pääuutislähetyskän alkaessa. Siinä tilanteessa Yle lykkäsi uutislähetyskän aloittamista ja päästi poliittiset päättäjät suodattamattomalla tavalla kertomaan linjauksistaan.

Yhtä lailla valtakunnallista julkista tv-kanavaa hyödynsi presidentti toukokuussa. Perinteiset presidentin Naantalissa kesäisin järjestämät Kultaranta-keskustelut oli siirretty pidettäväksi Ylen tv-studioissa. Aiheena oli koronatilanne ja etenkin Suomen tilanne kriisin jälkeen. Jo ennen keskustelua tuli haastattelujen kautta selväksi, että presidentti Niinistö pyrki käyttämään tilaisuutta kritisoidakseen Euroopan unionissa etenkin Saksan ja Ranskan ehdottamaa laajaa velkaelvytystä sekä rahan määrän lisäämistä, jossa Euroopan keskuspankki on ollut keskeinen toimija.

Kultaranta-keskustelujen huipentuma oli Suomen kolmen tärkeimmän valtioelimen johtajien paneeli. Mukana olivat siis tasavallan presidentti, valtioneuvostoa johtava pääministeri Sanna Marin ja ylimmän instituution eli eduskunnan puhemies Matti Vanhanen. Hämmäntäväksi asetelman teki se, että presidentti oli paneelissa sekä keskustelijana että juontajana. Yleisradion toimittajia istui studiossa taka-alalla, samalla kun poliittinen päättäjä jakoi puheenvuorot ikään kuin olisi samalla ollut ohjelman tuottaja ja toimittaja. Tapaus ei kuitenkaan synnyttänyt ainakaan suomalaisessa julkisuudessa kovin suurta keskustelua riippumattoman journalismin toimintaperiaatteista, kuten Sipilän tapaus viitisen vuotta aiemmin.

## **9.4 Tietoja vuodettiin, mutta julkisuuslakia tulkittiin tiukasti**

Suomalaisessa politiikan journalismissa päättäjien ja toimittajien välisillä luottamuksellisilla keskusteluilla ja jopa suoranaisilla tietovuodoilla on keskeinen merkitys. Mitä laajalevikkisemmästä julkaisusta on kysymys, sitä mieluummin poliitikot ottavat niiden toimittajiin ja vastaaviin päälliköihin yhteyttä tarjotakseen taustatietoa normaalien viestintämenetelmien – kuten tiedotteiden, haastattelujen ja informaatiotilaisuuksien – ohi.

Tätä raporttia varten tehtyjen haastattelujen avulla ilmeni, että esimerkiksi ministerit eivät koronakriisin kuumeisten alkuvaiheidenkaan aikana suinkaan vähentäneet epävirallista yhteydenpitoa mediaan vaan ehkä jopa lisäsivät sitä. Käytännön seikatkin vaikuttivat tähän. Olivathan etätöihin siirtyneet toimittajat tavallista helpommin tavoitettavissa, ja poikkeusoloissa päättäjilläkin vapautui aikaa, kun erilaiset edustustilaisuudet ja poliittiset kenttäkierrokset poistuivat heidän kalentereistaan ensimmäisinä.

Johtavien poliitikkojen epävirallinen yhteydenpito on kuitenkin median näkökulmasta epätasapuolista. Kun vaikkapa ministerit soittavat toimittajille, he valitsevat kohteekseen keskeisten tiedotusvälineiden parhaiten tuntemiaan journalisteja tai toimittajia, joiden kirjoituksien he tietävät saavan jo lähtökohtaisesti paljon lukijoita, kuulijoita tai katsojia.

Pienempien välineiden ja vaikkapa alueellisen median on tyytyminen informaatioon, jota saa virallisissa tiedotustilaisuuksissa. Niitä järjestettiin poikkeusoloissa ahkerasti, mutta siirryttäessä etätöömoodiin niiden hyödyllisyys ja anti toimittajille heikkeni. Journalisteilla ei ollut enää mahdollisuutta esittää jatkokysymyksiä, kun puheenvuoron saamista tiedotustilaisuudessa hallitsi valtioneuvoston viestintäjohtaja tai muu tiedottaja. Toimittajille ei jäänyt myöskään mahdollisuutta ottaa tiedotustilaisuuden jälkeen alustajia omiin haastatteluihinsa. Sen sijaan aikaa jäi tutkivaan journalismiin esimerkiksi tietopyyntöjen tekemisen kautta. Mahdollisuutta hyödynnettiin, muttei erityisen laajasti.

Samoin käsiteltävänä olevien asioiden julkisuusaste aiheutti hämmennystä. Hallinto turvautui yllättävään salailuun tilanteessa, jossa yleisön tiedonsaanti oli erityisen tärkeää. Suomen tietotoimisto STT esimerkiksi ei

saanut haltuunsa Covid-19-koordinaatioryhmän asiakirjoja niitä pyytäänsään huhti–toukokuussa. STT pyysi koordinaatioryhmän lisäksi myös Covid-19-operaatiokeskuksen kokousten esityslistoja, pöytäkirjoja ja aineistojen muistioita. Niitä ei kuitenkaan luovutettu, sillä valtioneuvoston kanslia katsoi, että operaatiokeskus on viranomaisen sisäistä työskentelyä tukeva toiminto ja luonteeltaan koordinoiva.

Valtiovarainministeriön kansliapäällikön Martti Hetemäen johtaman exit- ja jälleenrakennustyöryhmän ensimmäisen vaiheen raporttikin julkaisiin vasta, kun hallitus oli tehnyt sen pohjalta päätöksiä. STT pyysi raporttia jo ennen hallituksen neuvotteluita, mutta silloin sitä ei annettu. Sen käyttötarkoitukseksi kerrottiin ”tukea hallituksen päätöksentekoa koronavirukseen liittyvien rajoitus- ja ehkäisytoimien osalta”.

Julkisuuslain mukaan tutkimus, tilasto tai niihin verrattavissa oleva selvitys tulee julkiseksi, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa. Laissa todeetaan erikseen, että selvitys tulee myös silloin julkiseksi, vaikka se liittyisi keskeneräiseen asiaan. Asiantuntijat, kuten hallinto-oikeuden emeritusprofessori Olli Mäenpää, katsoivat hallituksen salailun olleen ristiriidassa lain kanssa. Samoin ilmeinen ristiriita sillä oli hallituksen omien avoimuus- ja julkisuuslinjausten kanssa.

Nykyisen hallituksen 7.10.2019 hyväksytyssä viestintästrategiassa määritellään sen arvoiksi luotettavuus, avoimuus, selkeys, rohkeus ja vuorovaikutteisuus. Kohdassa luotettavuus todetaan lisäksi: ”Hallitus viestii niin, että ihmiset voivat luottaa saavansa oikeaa ja luotettavaa tietoa tasapuolisesti ja oikea-aikaisesti. Luottamusta rakennetaan ja ylläpidetään johdonmukaisella viestinnällä. Tärkeistä asioista kerrotaan myös niiden ollessa vielä kesken-eräisiä. Tavoitteet ja vaikutukset kerrotaan selkeästi ja monimutkaisista asioista luodaan kokonaiskuvaa. Kansalaisille ja muille sidosryhmille on olennaista tietää, miksi asioita tehdään, ei vain mitä ja miten. Kun hallitus pystyy viestimään selkeästi, miksi asioita tehdään, se auttaa kansalaisia ymmärtämään syitä ja sitomaan yksittäiset asiat kokonaiskuvaan.”

## **9.5 Nyrkkiutinen toi esiin konfliktin, joka olisi muuten jäänyt piiloon**

Sinänsä itse tapahtumat vyöryivät valmiuslain käyttöönoton jälkeen sellaista vauhtia, että hallituksella ei ollut aikaa lukea viestintästrategioitaan eikä medialla ollut normaalia tarvetta hankkia erityisiä uutisvoittoja. Yleisön tiedonjano oli luonnollisesti valtava, ja pelkästään perusuutiset uusista rajoitustoimenpiteistä sekä tautitilanteen etenemisestä keräsivät mediallyleisöä poikkeuksellisen suurissa määrissä. Ensimmäinen iso poikkeus rutiineihin tuli niin sanotun nyrkkikeskustelun kautta.

Nyrkki-sana viittaa presidentin käynnistämään keskusteluun, jota käytiin siitä, pitäisikö Suomeen perustaa erillinen poikkeusolojen johtoryhmä tai vastaava koordinoimaan epidemian hillitsemiseksi tehtäviä päätöksiä.

Nyrkkitapausta käsiteltiin laajemmin toisaalla tässä raportissa. Tässä luvussa otetaan esille vain joitain sen mediaulottuvuuteen liittyviä havaintoja.

Nyrkin nouseminen esiin nimittäin antoi medialle, etenkin politiikan journalisteille mahdollisuuden käsitellä yhtä viime vuosikymmenten suosikkiaiheistaan. Kyse on valtasuhteista valtakunnan ylimmissä instituutioissa, erityisesti pääministerin johtaman valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä. Asetelma on kiinnostanut paljon riippumatta kulloisistakin virassa olevista henkilöistä. Se on pysynyt esillä siitä lähtien, kun perustuslakimuu-  
tosten kautta presidentin valtaoikeuksia on karsittu 1990-luvulta lähtien ja etenkin vuoden 2000 perustuslailla sekä sen uudistuksella vuodesta 2012 alkaen.

Poliitikot puolestaan ovat usein julkisissa puheenvuoroissaan vähätelleet valtaoikeusdebattia, johon on viitattu esimerkiksi ”lautakeskusteluna”. Lautasiin viittaava käsite syntyi aikana, jolloin Suomesta osallistuivat EU:n huipukokouksiin sekä pääministeri että presidentti. Käytäntö ja taustakeskustelut puolestaan kertovat, ettei media ole yksin kiinnostunut valtasuhteiden pallottelusta. Korkeimman tason poliitikotkin puhuvat aiheesta mielellään ja puhuvat asiasta usein luottamuksellisissa keskusteluissa toimittajien kanssa. On selvää, ettei niin sanottua koronanyrkkiä koskeva keskustelukaan olisi päätenyt kuumaksi media-aiheeksi ilman päättäjien yhteydenottoja journalisteihin.

Media rakentaa usein dramatiikkaa ja vastakkainasetteluja, mutta kovin harvoin se rakentaa niitä tyhjästä. Koronatoimien koordinoinnista ja johtamisesta käyty ylimpien valtioelinten keskustelu tuli julkisuuteen Iltalehden 28.3. julkaiseman uutisen ansiosta. Uutinen ja etenkin sen yksityiskohtia kiistettiin monella taholla. Erityisesti sekä pääministerin että presidentin kanslioista torjuttiin tieto, jonka mukaan nyrkistä olisi keskusteltu TP-UTVA:ssa eli hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, jota presidentti johtaa. Valiokunnan luonteeseen kuuluu, että siinä käydyt keskustelut ovat turvaluokitettuja. Niitä ei siis julkisteta. Jos joku asianosaisista olisi sanonut, että lehden mainitsemat keskustelut käytiin TP-UTVA:ssa, olisi tullut tarpeelliseksi selvittää, mistä ja miten luottamukselliset tiedot ovat vuotaneet mediaan.

Valtioneuvosto ja presidentti päätyivät uutiskohun jatkuessa julkistamaan sähköpostitse käytyä viestinvaihtoaan, joka vahvisti sen, että presidentti oli tehnyt ministereille ehdotuksen ”operatiivisesta ’nyrkistä’”. Ennen kirjeenvaihdon julkistamista pääministeri kuitenkin ehti Twitterissä peräänkuuluttaa työrauhaa hallitukselle ja mainita, että kriisioloissa ei ole oikea aika ryhtyä uudistamaan johtamisen rakenteita. Twiittejä ei ollut vaikea tulkita presidentin nyrkkiehdotuksen torjunnaksi.

## 9.6 Perustuslakiasiantuntijat tutkivina journalistina

Vaikka tätä raporttia varten haastatellut journalistit kertoivat saaneensa yhteydenottoja päättäjiltä koronakriisin eri vaiheissa, eivät he kokeneet olleensa merkittävien vaikutusyritysten kohteena. Etenkin kokeneet toimittajat ovat tottuneet poliittiseen yhteydenpitoon ja osaavat pääosin erotella yhteydenottajien puheista faktat propagandasta.

Toisaalta ulkoa päin median toimintaa arvioiden voi todeta, että journalistit jättivät myös käyttämättä monta tilaisuutta tehdä työnsä loppuun asti. Syväluotaavia juttuja tehtiin esimerkiksi maskikauppoja tehneistä hämäristä yrittäjistä ja yritystukia saaneista julkkiksista, mutta melkein pä noloa median kannalta oli, että hallituksen viestinnän ihmeellisimmät piirteet tulivat julkisuuden valokeilaan lähinnä oikeusoppineiden ja muiden asiantuntijoiden – tai nuuskanostoretkillä käyvien kansalaisten – ansiosta.

Kun ensimmäiset matkustamisen rajoitukset linjattiin hallituksen neuvotteluissa, raportoi media niistä samalla ”rajat kiinni” -retoriikalla politiikkojen kanssa. Syntyneitä käsityksiä suljetuista rajoista tuki esimerkiksi Rajavartiolaitoksen keväällä toteuttama viranomaisviestintä. Siinä ei sinänsä muunneltu totuutta, mutta ilmaistiin asiat kiertokautta esimerkiksi kertomalla, mitä rajanylitysliikennettä sallitaan ja välttämällä erittelemästä sitä, mikä on kiellettyä. Tunnettu suomalainen perustuslain ja perusoikeuksien asiantuntija, professori Martin Scheinin kirjoitti lopulta asian auki ja uuteen valoon verkon Perustuslakiblogissa 28.4. 2020. Hän teki selväksi, että poikkeusoloissakin Suomen kansalaisilla ja maassa pysyvästi asuvilla ulkomaalaisilla on perusoikeus poistua maasta ja palata maahan käytännössä koska tahansa.

Vastaavanlaisen tarkastelun kohteeksi päätyi sittemmin myös hallituksen tiedottaminen ikäihmisiä koskevista suosituksista. Pian poikkeusolojen toteamisen jälkeen valtioneuvoston kanslia tiedotti näin: ”Toimintaohjeena yli 70-vuotiaat velvoitetaan pysymään erillään lähikontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan, eli karanteenia vastaavissa olosuhteissa.” Ohje tulkittiin laajalti suoraksi kielloksi tavata muita ihmisiä. Se, että kyseessä ei ollut kategorisesti yli 70-vuotiaita koskeva määräys vaan suositus, avautui kansalaisille vasta ajan mittaan. Tapaamisrajoitteet vanhus-ten palvelulaitoksissa tulkintoineen aiheuttivat vastaavanlaista sekaannusta ja jälkipuintia.

Raporttia varten tehdyissä päättäjien haastatteluissa ilmeni, että hallitustasolla asti oltiin hiljaa tyytyväisiä virheellisten tulkintojen tuottamiin tuloksiin. Kansalaiset noudattivat suosituksia monin paikoin hampaita kiristellen mutta varsin tunnollisesti. On jälkikäteen vaikea sanoa, olisiko taudin etenemistä rajoittava vaikutus ollut yhtä vahva, jos media olisi pystynyt aiemmin ja tarkemmin valaisemaan yleisöä siitä, mikä kunkin suosituksen tai päätöksen sitovuuden aste oli.



## 9.7 Viestintävastuu haki paikkaansa

Hallituksen päätösten teho oli hyvin pitkälle siinä, että kansalaiset noudattivat linjauksia hyvin tarkasti. Myös pääministeri Sanna Marinin tapa viestiä tv-kameroiden edessä sai yleisöltä hyvän vastaanoton. Poikkeusolojen alkuvaiheessa oli tyypillistä, että hallituksen linjauksia oli tiedotustilaisuuksissa esittelemässä ainakin viisi ministeriä. Jokaisen hallituspuolueen johto halusi pitää huolta omasta näkyvyydestään.

Kun mielipidemittausten kautta alkoi näkyä, että kriisitilanne nostatti lähinnä ja vain pääministeripuolue SDP:n kannatuslukuja, väheni myös väki mikrofoniin takana. Viimeistään 15.4., kun Uudenmaan sulku purettiin ja Marin lausui tunnetuiksi tulleet ”Suomeksi sanottuna, nyt ei ole aika lähteä mökille”-sanansa, tuntui kansalaisille syntyvän selkeä kuva siitä, että pääministerillä on lujin ote kriisitilanteen hallinnassa tai vähintään siitä viestimisessä.

Viestinnän muodollista organisoimista hidasti se, että sosiaali- ja terveysministeriö halusi suhteellisen pitkään pitää vastuun tiedottamisesta omissa käsissään. Viestintävastuun keskittäminen valtioneuvoston kanslialle tehosti ja selkeytti viestinnän käytännön toimia.

Suomalaisilla päättäjillä ja viranomaisilla oli puolellaan sekin etu, ettei Suomessa uskota erilaisiin salaliittoteorioihin ja niin sanottuihin vaihtoehtoihin totuuteen yhtä innokkaasti kuin monissa muissa länsimaissa. Suomalaisen medialukutaito ja kyky arvioida lähteiden uskottavuutta on kansainvälisesti vertailleen korkeaa. Toisaalta mielenkiintoista on, että suomalaiset eivät ottaneet omakseen myöskään valtiovallan virallista kampanjointia. Pääministerin ja presidentin yhdessä 17.4. 2020 käynnistämä Suomi toimii -kampanja jäi hyvin pian varsin vähäiselle huomiolle – samoin kuin jäi presidentin kampanja-avauksessa lanseeraama termi ”pirulainen”, jolla hän myöhemminkin sosiaalisen median viestinnässään kuvasi covid-19-virusta.

Akuuteimmassa kriisitilanteessa hallinnon viestit menivät parhaiten perille. Useiden arvioiden mukaan pääministerin esiintymiskyky suorastaan pelasti monta riskialtista tilannetta, jossa hallituksen päätökset sinänsä olivat huolestuttavan moniselitteisiä ja perusteluiltaan vajavaisia. Heti niin sanottuja normaalioloja lähestyttäessä alkoi viestintäkin kangerrella, ja siitä virisi useita epäselvyyksiä.

Merkittävin esimerkki tästä oli perhe- ja peruspalveluministerin esiintyminen tiedotustilaisuudessa 10.8. 2020. Tilaisuus, joka tuli tunnetuksi kovat piippuun -infona, oli aiheena Suomeen tulevien lentomatrustajien testaaminen ja karanteeniin asettaminen. Taustalla oli se, että Pohjois-Makedonian Skopjesta Turkuun saapuneilla lennoilla oli tullut maahan useita koronatautitunnon saaneita. Tiedotustilaisuudessa ministeri Kiuru ilmaisi, että riskimaista Suomeen tulevat matrustajat määrätään karanteeniin. Hän myös luetteli rangaistuksia, joita karanteenin rikkomisesta määrätään laissa.

Ministeri mainitsi tilanteessa sen, että päätöksiä karanteenista tekevät tartuntatautilääkärit. Huomio kiintyi kuitenkin hänen luettelemiinsa sanktioihin ja käyttämiinsä ilmaisuihin, kuten ”olemme ottaneet kovat piippuun”.

Pääministeri Marin joutuikin puuttumaan asiaan kaksi päivää myöhemmin. ”Varmasti olisi ollut hyvä, että oltaisiin täsmennetty se, että kyse ei ole poliittisesta päätöksestä, vaan kyse on viranomaispäätöksestä”, hän totesi Ylen A-studiossa 12.8. 2020.

Näyttää siltä, että valtioneuvoston ydin, joka tässä tapauksessa henkilöityy pääministeriin ja perhe- ja peruspalveluministeriin, oli tässä tilanteessa pahiten sisäisessä konfliktissa koronakriisin aikana. Seuraavassa vaiheessa hallitus teki päätöksiä matkustusrajoituksista. Etenkin Lapin matkailuelinkeinon ahdinkotila nostatti tarpeen helpottaa turistien tuloa maahan. Maa-hantulossa oli käytetty rajana niin sanottua ilmaantuvuuslukua.

Ilman karanteenia oli päässyt Suomeen vain maista, joissa oli todettu alle 8 koronatartuntaa 100 000 asukasta kohti viimeisimpien kahden viikon aikana. Suomessa luku oli kesän lopulla ja syksyn alussa reilusti alle 8, mutta muualla Euroopassa oli vain kourallinen maita, joissa epidemia oli yhtä hyvin hallinnassa. Etenkin työ- ja elinkeinoministeriö halusi nostaa rajaluvun 25:een, joka oli myös juuri ja juuri mahdollinen Euroopan komission samoihin aikoihin julkistamissa uusissa rajoitussuosituksissa. Sosiaali- ja terveysministeriö oli puolestaan valmis vain kaksinkertaistamaan rajan 16:een.

Tilannetta mutkisti lisää se, että STM otaksui luvun 16 jo menneen läpi ministerien poliittisten avustajien neuvotteluissa. Kun asia avustajien pohjustuksella siirtyi hallituksen neuvotteluun, ministerit repivät sovin auki, ja lopulta sekä pääministerin siunauksella TEM:n toivoma luku 25. Ratkaisu syntyi 10.9., ja päätösten oli määrä astua voimaan 18.9. Niiden käytännön merkitys liudentui kuitenkin melko pian, kun tartuntatilanne käytännössä joka puolella paheni syksyn myötä. Suomikin ylitti 25:n rajan muutaman viikon kuluessa. Rajoituskeskustelu jätti kuitenkin melkoiset poliittiset jäljet, kun elinkeinoministeri Mika Lintilän ja peruspalveluministeri Krista Kiurun erimielisyydet tulivat selkeästi esiin julkisillakin foorumeilla.

Tehokkaasti toiminut pääministerin ja peruspalveluministerin akseli petti erityisellä tavalla tässä yhteydessä tietävästi ensimmäisen kerran korona-aikana, ja sen huomasi myös oppositio. Kokoomus esittikin 9.10. epäluottamusta juuri Kiurulle – jättäen pääministerin poliittisen operaationsa ulkopuolelle. Kokoomus ei ottanut aiheeksi matkustusrajoituksia, vaan pitkin vuotta velloneen kasvusoijainkeskustelun. Siinä olivat esiintyneet julkisesti useita kertoja monetkin asiantuntijat, virkahenkilöt ja poliittiset päättäjät pääministeriä myöten, mutta kokoomus otti kohteeksi juuri perhe- ja peruspalveluministerin, jolle maskikysymys toki varsinaisesti kuuluu valtioneuvoston työnjaossa. Epäluottamuslauseesta äänestettiin eduskunnassa 14.10., ja silloin Kiuru sai luottamuksen äänin 106–79.

Median arvioiden mukaan Suomen poliittinen koronarauha rikkoutui lopullisesti tähän episodiin. Poikkeusoloista alkaen oli vältetty poliittisia manöövereitä epidemian varjolla, ja jopa valmiiksi suunnitellusta välikysymyksestä oli luovuttu. Tilanne oli kuitenkin paitsi voimakkaasti poliittinen myös viestinnällinen. Se kuvasi hyvin vaikeutta, jonka toi mukanaan se, että valmiuslaki ei enää ollut käytössä. Poikkeusoloissa hallituksen ja viranomais-

ten oli normaalioloja helpompi tiedottaa selkeästi ja yksiselitteisesti. Kun valmiuslaki ei enää ollut käytössä, oli yleisölle vaikea tehdä selväksi, kuka mitään päätöksiä tekee ja mitkä ovat kunkin toimijan valtuudet eri asioissa.

### Suosituksia:

Selkokielisen viestinnän merkitys nousi näin esiin. Hallintolaissa on kirjattuna vaatimus, jonka mukaan "Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä." Siitä huolimatta mutkikas kapulakieli edelleen tunkeutuu poliittiseen ja viranomaisviestintään sielläkin, missä olisi erityistä tarvetta selkokielelle. Monissa julkisen hallinnon toimijoissa, kuten Kelassa ja Verohallinnossa, on edistetty selkokielisyyttä esimerkiksi kielenhuoltajia palkkaamalla. Korona-aika osoitti, että myös ministeriöissä olisi tarvetta toimenpiteisiin selkokielisyyden edistämiseksi.

## 9.8 Tiedon paikallistamisessa vaikeuksia

Viestinnän haasteita oli valtiovallan lisäksi alue- ja paikallistasollakin. Esimerkkinä nostettiin esiin Helsingin kaupungin ja pääkaupunkiseudun toteuttama tiedottamisen tapa. Lokakuun puolivälissä Helsingin pormestari Jan Vapaavuori kertoi henkilökohtaisella Twitter-tilillään, että pääkaupunki-seudun koronakoordinaatioryhmä oli juuri päättänyt uusia ja tiukennettuja kasvomaskeja koskevia suosituksia. Näitä linjauksia ei hetkeen aikaan kuitenkaan löytynyt sen enempää Helsingin kuin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUS:n verkkosivuilta. Ne löytyivät iltapäivälehden verkkosivulta – useiden suorastaan sensaatiohakuisten uutisotsikoiden kainalosta.

Viestinnällisesti olisi ollut oleellista, että samalla kun asioista kerrotaan muutamalla tekstirivillä sosiaalisessa mediassa, olisi myös päätöksiä koskevien tarkkojen tiedotteiden oltava yleisön luettavissa viranomaisten omilla sivuilla eikä vain kaupallisessa mediassa. Paikallinen viestintäulottuvuus oli tärkeä tässä vaiheessa, kun oli jo siirrytty poikkeusoloista normaalitilanteeseen ja toimivaltaa oli sitä myötä palannut paljon paikallisille ja alueellisille viranomaisille.

Helsingin pormestarin katsottiin myös muilla tavoin vetäneen omaa ja itsenäistä linjaansa koronatoimissa. Hän ei kaihtanut hallituksen ministerien kritisoimista sosiaalisessa mediassa ja lopulta laajemmassakin julkisuudessa, mutta ministerit jättivät hänet melko lailla rauhaan. Erään havainnon mukaan Helsingin satamien koronatoimista jätettiin tietoisesti numero tekemättä samaan aikaan kun Vantaalla sijaitsevan Helsinki-Vantaan lentoaseman tilanteesta pidettiin kovaakin ääntä.

# 10 Valtioelinten suojaaminen

## 10.1 Kansanedustajat vuoro- ja etätyössä

Mittavan kriisin kohdatessa maata on yksi valtiojohdon tehtävistä suojata itsensä välittömiltä riskeiltä. Koronakriisin tapauksessa tämä tarkoitti erityisesti covid-19-tartunnoilta suojautumista. Jälleen on ensisijaisesti korostettava, että tavoitteessa onnistuttiin ainakin loppusyksyyn 2020 asti erittäin hyvin. Keskeisimpiä päättäjiä ei joutunut sairaalahoitoon koronan takia. Joulukuun puoleenväliin mennessä kolme kansanedustajaa oli saanut tartunnan.

Alkuvaiheen toimenpiteet niin valtioneuvoston, eduskunnan kuin presidentin kansliankin turvaamiseksi olivat kattavia ja ripeitä. Asioiden etenemistä kuvaa se, että vielä 4.3. eduskunnan puhemiesneuvosto katsoi, ettei eduskuntataloa ole tarpeen sulkea vierailta. Vain viikkoa myöhemmin eduskunnan kansalaisinfon tilaisuudet oli peruttu ja vierailut katkaistu yksittäisiä ja työhön liittyviä välttämättömiä käyntejä lukuun ottamatta.

Eduskunnan kirjasto suljettiin 13.3. ja yleisölehteri tyhjentyi 26.3. alkaen. Matkat minimoitiin, ja virkakunnan etätyötä lisättiin. Kansanedustajien etätyö rajoittui vielä 24.3. tehdyillä päätöksillä muun muassa aloitteiden tekemiseen digitaalisesti sekä istuntotyön seuraamiseen. Äänestäminen tai puheenvuorojen pitäminen etänä ei tullut mahdolliseksi. Marraskuussa 2020 etääänestämisen mahdollisuus oli edelleen käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa, ja asia venyi etenkin tietoturvaongelmien takia.

Linjauksissa oli alkuvaiheessa keskeisessä asemassa virkatyöryhmä, joka eduskunnassa oli asetettu jo maaliskuun alussa. Sen perusolettamia oli jo varhaisessa vaiheessa se, että merkittävä osa kansanedustajia sairastuu. Vaaraa ei siis ainakaan vähätelty. Eduskunnassa haluttiin turvata lainsäädäntöprosessin toimivuus, ja sen takia oli tärkeää lisätä valiokuntiin varajäseniä elinten päätösvaltaisuuden varmistamiseksi. Valiokunnat eivät voi tehdä mietintöjään vajaalukuisina eli alle 12 jäsenen kokoonpanossa, ja täysistuntoon on kunkin lain hyväksymiseksi saatava äänestyksen pohjaksi valiokuntamietintö. Täysistunto voi periaatteessa hyväksyä lain vaikka niin, että paikalla on pelkkä eduskunnan puhemies.

Suuren salin käytäntöjen muokkauksista merkittävin oli paikalla olevien kansanedustajien määrän rajaaminen suosituksella, jonka mukaan paikalla olisi aina korkeintaan noin neljäsosa kansanedustajista. Ratkaisujen teko ei ollut yksinkertaista, sillä perustuslaki linjaa, ettei ”kansanedustajaa saa estää hoitamasta edustajantointaan”. Pian todettiin kuitenkin niin, että tartuntatautilain mukaiset karanteenisäännökset ylittävät tulkinnan, jonka mukaan kansanedustaja saisi tulla istuntoon vaikeaan tartuntatautiin sairastuneena.

Poliittisesti oleellista oli sekin, että eduskuntaryhmät sopivat jo varhain, ettei äänestyksissä käytetä hyväksi niin sanottuja väliaikaisia enemmistöjä. Alkuvaiheen konsensushenkisissä oloissa peruuntui myös välikysymys, jonka perussuomalaisten ryhmä oli jättänyt 11.3. koskien hallituksen turva- paikkapolitiikkaa. Työskentelytapojen muutoksia tehtäessä selvästi kuviteltiin, että poikkeusmenettelyjä tarvittaisiin korkeintaan kesään asti. Pandemia kuitenkin jatkui, ja eduskunnan käytäntöihin tulivat näkyvimpinä muutoksina 9.9. alkaen täysistunnoissa kerralla paikalla olevien kansanedustajien määrän nostaminen 74:ään sekä maskienkäyttösuositus 24.9. lähtien.

Eduskunnalle kertyi covid-19-aikana niin sanottua lainsäädäntövelkaa, kun koronan takia oli käsiteltävä nopeasti kymmeniä lakimuutoksia ja normaaliajan lakiesityksiä jäi odottamaan valiokuntiin. Eduskunnan johdon arvion mukaan velkaa oli päästy jo syksyn lopulla purkamaan jonkin verran.

## 10.2 Ministerien turvaan tarkennuksia matkan varrella

Ministerien ja presidentin turvaamisesta vastaa valtioneuvoston turvallisuusyksikkö, jota johtaa valtioneuvoston turvallisuusjohtaja. Koronakriisin alkaessa ja jatkuessakin tehtävää hoiti Ahti Kurvinen. Hänet määrättiin alkuvaiheessa myös covid-19-koordinaatioryhmän sihteeriksi, mutta tehtävä siirtyi sittemmin ”alemmas” turvallisuusjohtajan jatkaessa ryhmän jäsenenä.

Turvallisuusyksikkö pystyi reagoimaan hyvissä ajoin koronatilanteen etenemiseen. Käsidesinfiointiaineista oli tulla pulaa poikkeusolojen varhaisessa vaiheessa, mutta ministeriöille oli tilattu käsidesit jo sitä ennen. Presidentin kansliassa jaettiin ensimmäiset koronaohjeistukset helmikuun lopulla. Niihin kuului mm. siivouksen tehostaminen, käsidesien käyttö ja paperipyyhkeisiin siirtyminen.

Alkuvaiheen toimia olivat myös ministeriöiden kyltittäminen hygienia-ohjeilla sekä ministerien sekä heidän lähipiiriensä perehdyttäminen turvallisiin työmenetelmiin. Turvallisuuskäsite vietiin ministerien koteihin asti. Ajan kuluessa ja tiedon lisääntyessä siirryttiin ”kirveestä kirurginveitseen” eli kohdennettiin toimet ja ohjeet sen mukaan, missä nähtiin erityisiä tartuntariskejä.

Matkustaminen väheni dramaattisesti niin kotimaassa kuin ulkomailla. Esimerkiksi ministerien perusrutiineihin kuuluvat EU:n neuvostojen kokoukset siirrettiin pidettäväksi lähes kokonaan etäyhteyksillä. Eurooppa-neuvosto esimerkiksi ehti kokoontua kevään mittaan viisi kerta videokonferenssina, kunnes ensimmäinen fyysinen kokoontuminen pidettiin Brysselissä 17.–21.7.

Ministerien päätöksenteon keskeisimmäksi foorumiksi muodostuneiden, Säätytalossa pidettyjen hallituksen neuvottelujen käytäntöjä jouduttiin täsmentämään useita kertoja kevään edetessä. Ministerit kävivät aluksi neuvotteluja etäyhteyden kautta sijoittuneina pareittain eri huoneisiin. Vasta jonkin ajan kuluttua havaittiin, että parit vaihtuivat, eli lähikontakteja minis-

terien kesken tuli enemmän kuin välttämätöntä. Samoin turvavälit tuntuivat katoavan ruokailutauoilla.

Jatkossa ruokailu- ja wc-tilat eriytettiin. Seuraavaksi oivallettiin järjestää autonkuljettajien työt niin, että samaa ministeriä mahdollisimman usein kuljetti sama kuljettaja. Kun on tullut altistumisen takia tarve kuljettaa ministeri koronatestaukseen, on sitä varten järjestetty erikoisajoneuvot, joissa on väliseinät. Harkinnassa oli myös järjestely, jossa hallitus olisi jaettu kahteen pooliin siten, että ryhmien välillä ei olisi ollut lainkaan lähikontaktia eli esimerkiksi samassa huoneessa istumista. Ajatus osoittautui mahdottomaksi toteuttaa, koska kahdella pienimmällä hallituspuolueella on kummallakin vain kaksi ministeriä, jolloin heidän keskinäiset kontaktinsa olisivat koituneet mahdottomiksi.

Avaintekijä kontaktien vähentämisessä on ollut tietotekniikan soveltaminen ja etäkokousten mahdollistaminen tasavallan presidentin kansliaa myöten. Jopa TP-UTVA on kokoontunut suojattuja etäyhteyksiä käyttäen. Toisaalta ministeriöiden etäyhteydenpitoa ulospäin vaikeutti usein se, että henkilöstöllä ei aluksi ollut tietoturvasääntöjen takia mahdollisuutta käyttää kaikkia yksityissektorilla suosituimpia kokoussovelluksia kuten Teamsia. Aiemmin valtioneuvoston päätösvaltaisuussäännöksiä, joissa puhutaan ”läsnäolosta”, on tulkittu varsin tiukasti. Koronan oloissa alettiin myös luotettavasti tunnistettava reaaliaikainen ääni- ja kuvayhteys tulkita läsnäoloksi, jos samalla voitiin varmistaa, ettei kenenkään etäyhteydessä olevan kanssa ole samoissa tiloissa ylimääräisiä, asiaankuulumattomia henkilöitä. Tulkinta oli viime kädessä oikeuskanslerin vahvistama valtioneuvoston istuntoyksikön näkemys.

### **Suositus: Myös keskeiset virkahenkilöt turvattava**

Koronakriisin aika osoitti selkeästi, että hallinnossa on muitakin päätöksenteon ja toimeenpanon kannalta keskeisiä henkilöitä ministerien, presidentin ja kansanedustajien lisäksi. Tietyt virkahenkilöt ovat olleet paineistettuina jatkuvasti töissä, ja monen kohdalla ovat varajärjestelyt olleet vajavaisia. Protokollasyistä erityistä turvasuojelua ovat saaneet vain poliittiset johtohahmot. Keskeisiä virkahenkilöitä on autettu suojautumaan koronatartunnalta korkeintaan sillä, että heille on järjestetty ylimääräisiä parkkipaikkoja, jotta he voisivat sujuvammin käydä töissä yksityisautoilla turvautumatta julkiseen joukkoliikenteeseen.

Epidemian oloissa keskeisiä virkahenkilöitä on ollut etenkin sosiaali- ja terveysministeriössä, oikeusministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa, mutta myös muissa ministeriöissä ja elimissä. Jossain toisessa kriisissä keskeisiä viranomaisia ovat jotkut muut. Johtohenkilöiden turvaamisesta laadittujen säännösten ja ohjeiden tulkintaa olisi selvitettävä siitä näkökulmasta, olisiko turvapalveluja mahdollista sekä tarkoituksenmukaista osoittaa muillekin avainhenkilöille kuin poliittisille johtajille.

Ministeriöillä on Suomessa erilaisia tapoja reagoida kriisitilanteisiin organisatorisesti. Ulkoministeriö siirtyi noin viikko poikkeusolojen toteamisen jälkeen ministeriön valmiusnormin mukaiseen toimintaan ja tilanneorganisaatioon. Tilanneorganisaation tehtävien keskiössä on ulkoministeriön toimintakyvyn turvaaminen, ulkomailla olevien Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten avustaminen ja kotiuttaminen, sekä ulkomaanedustustojen toimintakyvyn sekä henkilöstön ja heidän perheidensä turvallisuudesta huolehtiminen. Muissa ministeriöissä toimet olivat pienempää mitta- luokkaa. Niissä perustettiin tilannehuoneita ja turvattiin henkilöstöä esimerkiksi järjestämällä erillisiä työtiloja, joihin taudin oireita kesken työpäivän saavat työntekijät siirretään koronatestiin siirtymistä ennen. Tulevia kriisejä ajatellen ministeriöiden kriisivalmiuksia on tarkasteltava ristiin, tunnistettava parhaat käytännöt ja yhtenäistetävä tarpeen mukaan.

Tätä raporttia tehtäessä nousi esiin myös ajatus uuden ja pysyvän kriisivalmiuselimen perustamisesta valtioneuvoston alaisuuteen. Tällainen elin voisi esimerkiksi arvioida Huoltovarmuuskeskuksen varautumisen tasoa ja tunnistaa lentoasemien tapaisia monihallinnollisia pullonkauloja. Ajatus pysyvästä kriisielimestä oli osaltaan reaktio niin sanottuun nyrkkikeskusteluun. Kriisin jo puhjettua ei ole käytännöllistä perustaa kokonaan uusia organisaatioita, mutta toisaalta ”pahimman varalle” perustetuilla elimillä on vaara uinahtaa toimimattomiksi, kun eletään pitkään vakaissa normaalioloissa. Suomessa on jo olemassa esimerkiksi puolustusministeriön yhteydessä toimiva Turvallisuuskomitea, joka aloitti toimintansa vuonna 2013. Sen kokoonpanossa on asiantuntijajäsenten osalta pyritty varmistamaan myös elinkeinoelämän linkittäminen kriisivalmiuteen.

Ennen kuin ryhdytään luomaan uusia elimiä ja organisaatioita onkin syytä selvittää Turvallisuuskomitean roolin vahvistamisen mahdollisuus – sekä se, onko komitean toimiminen puolustusministeriön yhteydessä tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Komitean tehtävä kuitenkin liittyy kokonaisturvallisuuteen, jossa jokaisella ministeriöllä ja yksityis sektorillakin on roolinsa. Hallitusohjelmaan kirjattu kokonaisturvallisuuden selonteon lupaus tarjoaa mahdollisuuden tarkastella Turvallisuuskomitean asemaa ja tehtäviä vielä vuoden 2021 aikana.



# Lopuksi: Suomen vahvuudet ja heikkous

Suomi erottui sekä covid-19-epidemian ensimmäisessä että pitkään myös toisessa aallossa ainakin useimmista eurooppalaisista maista suhteessa niitä selvästi vähäisempien tartunta- ja kuolonlukumäärjensä ansiosta. Se on myös huomattu maailmalla. Suomi on saanut koronakriisin hallinnasta positiivista huomiota. On huomattu, että maan talouskin on pysynyt tiukoista toimista huolimatta kohtuullisessa iskussa. Erikseen on ulkomailla noteerattu Helsinki-Vantaan lentoasemalle koulutetut koronatartuntoja haistavat koirat sekä suomalaisten tietotekninen innokkuus, kun nopeassa tahdissa käytännössä joka toinen asukas latsi älypuhelimensa Koronavilkku-seurantasovelluksen.

Suomessa ajateltiin vahvuuksiemme olevan valmiuslaissa ja huoltovarmuudessa eli kahdessa ilmiössä, jotka periytyvät vahvasti sota-ajan kokemuksista. Nämäkin olivat vahvuuksiamme, mutta eivät pelkästään vahvuuksia, kuten Huoltovarmuuskeskuksen epäonnistumiset keväällä todistivat. Sen sijaan Suomen menestystekijöiksi voidaan ehdottomasti laskea etätöyvalmius, kesän ulkomaanmatkailun korvaaminen mökkeilyllä ja muilla kotimaanretkillä sekä suomalaisten perinteinen kyky ja harvaan asutun maan mahdollisuudet säilyttää fyysinen etäisyys.

Päättäjien omaa toimintaa taas voisi verrata vaikkapa taloyhtiön talkoisiin, joissa suoritettavaa urakkaa ei oikein johda kukaan, ja jossa jokaisella on oma eriävä mielipiteensä siitä, miten aita pitäisi rakentaa – mutta kaiken päätteeksi tehtävä suoritetaan ja tavoitteena ollut rakennelma syntyy, koska kaikki tietävät, että sitä tehdään yhteiseksi hyväksi. Usein käytetty vertaus sotien henkeen on samaa sukua. Sodissakin erimieliset suomalaiset taistelivat yhteisen tavoitteen eteen ajoittain myös ohittaen muodolliset johtamisjärjestelmät.

Kansanvaltaisuus, tasa-arvo ja oikeusvaltioperinne ovat myös auttaneet SARS-CoV-2 -viruksen etenemisen hidastamisessa. Covid-19-tauti on itsessään epätasa-arvoinen, se on koetellut alimpia tuloluokkia ja valmiiksi heikoilla olevia väestöryhmiä kovemmin kuin hyvin toimeentulevia. Pienituloiset pystyvät eristäytymään etätöihin harvemmin kuin korkeasti koulutetut ja hyvin palkatut. Suomessakin etenkin alkuvaiheessa korona piinasi esimerkiksi maahanmuuttajataustaisia asukkaita suhteessa pahemmin kuin kantasuomalaisia. Sama toistui loppusyksystä etenkin Helsingin lähiöissä. Ruotsissa puolestaan suomalaistaustaiset olivat kantaruotsalaisia kovemmilla. Suomen verraten tasainen tulonjako kuitenkin tasoitti eroja isossa mittakavassa. Yhtenä vahvuutena on mainittu sekin, että Suomessa tartunnan takia karanteeniin päätyvä ja töistä pois jäävä työntekijä saa Kelan päivärahan täyden korvauksen tulonmenetyksestään, mikä on harvinainen käytäntö muualla maailmassa.

Viimeisenä muttei vähäisimpänä menestystekijänä nostettakoon esiin suomalaisten kokema luottamus viranomaisiin, mihin liittyy myös taipumus noudattaa kriisioloissa annettuja määräyksiä ja ohjeita. Ei pidä kuitenkaan tuudittautua uskoon, että näin olisi ikuisesti ja seuraavissakin poikkeustilanteissa. Disinformaatio ja misinformaatio yleistyvät kaikkialla maailmassa, salaliittoteoriat ja asiantuntemuksen kyseenalaistaminen ovat uutta arkipäivää. Ja kuten lukuisat kantelut laillisuusvalvojille osoittavat, kansalaiset eivät luota viranomaisiin ja päättäjiin enää läheskään täydellisesti – eivätkä he voikaan luottaa, kun laillisuuden rajoja on ollut pakko koetella päätöksenteossa. Viestinnänkin sisältö on ollut usein vähintään sävyltään erilaista kuin mikä oli päätösten muodollinen ja juridinen sisältö.

Kiire ja pakko ovat sanelleet valittua linjaa, mutta juuri siitä nousee kysymys: jaksavatko suomalaiset edelleen luottaa viranomaisiin ja noudattaa ohjeistuksia, kun koronapoikkeusolojen aikainen päätöksenteko asettuu jälkikäteisessä tarkastelussa kyseenalaiseksi. Kiire olisi ollut ainakin pieneltä osin vältettävissä, jos pandemian Suomeen rantautumisen mahdollisuus olisi otettu tosissaan jo siinä vaiheessa, kun taudin nopea eteneminen Kiinasta Etelä-Eurooppaan kävi selväksi. Suomalaisen järjestelmän hidasta heräämistä voikin kuvata ilmaisulla hukattu helmikuu.

Sama ilmiö uhkasi toistua loppuvuodesta tartuntojen määrän kiihtyessä erityisesti pääkaupunkiseudulla mutta myös useilla alueilla ympäri maan. Alueellisten viranomaispäätösten lähtiessä tehoamaan hitaasti ja tartuntatautilain muutosten jumittuessa nousi valmiuslain käyttöönotto uudestaan esiin. Oli selvää, että uusilla poikkeusoloilla ei olisi enää kansalaisiin samaa tehoa kuin keväällä.

## **Seuraavaan kriisin varautuminen alkaa nyt**

Ei ole niin vahvaa oikeusvaltiota, että siinä kansanvallan, avoimuuden ja sääntöperusteisen hallinnon ihanteet toteutuisivat automaattisesti kriisitilanteessakin. Koronaviruspandemian aika on opettanut, että kaikkia näitä arvoja tulee varjella aktiivisesti.

Amerikkalainen kansalaisjärjestö (NGO) Freedom House arvioi lokakuussa 2020, että covid-19-pandemian aikana kansanvalta on heikentynyt 80 valtiossa ja että hallitusten rajoitustoimien aiheuttamista demokraatiaheikennyksistä palautumiseen kuluu 3–5 vuotta (Repucci & Slipowitz 2020). Suomi ei ole immuuni tälle kehitykselle.

Kriisissä syntyy tarve tehdä nopeita ja tehokkaita päätöksiä. Se avaa mahdollisuuden etenkin vallanjaon muutoksiin. Tulee tilanteita, joissa päättäjät voivat astua toistensa tontille. Tilaisuuksia käytetään hyväksi tietoisesti tai tiedostamatta.

Etenkin kun kriisi on kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen, syntyy reviiirikysymyksiä. Niitä tulee keskeisten valtioelinten kesken, ministeriöiden ja virastojen kesken, EU-instituutioiden ja jäsenmaiden kesken.

Syntyy myös epäluottamusta. Suomessa tehtiin töitä epidemiaa vastaan, vaikka epäluottamusta oli monilla foorumeilla: ylimpien valtaelinten välillä, poliitikkojen ja viranhaltijoiden välillä, ministeriöiden välillä, asiantuntijoiden kesken samoissakin organisaatioissa, valtiovallan ja alueiden sekä hallituksen ja elinkeinoelämän välillä.

Koronakriisissä toteutui se, mitä vanhemmat neuvonantajat Liisa Hyssälä ja Jouni Backman kuvaavat Sitran työpaperissaan Kansanvallan peruskorjaus: ”Lyhyen aikavälin operatiivisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin pyrkivät puuttumaan lähes kaikki toimijat, kun taas hyvin pitkän aikavälin sitoutumista vaativiin asioihin on ainakin ajoittain vaikeampaa löytää toimijaa.” (Hyssälä & Backman 2018).

Poikkeusoloissa otetaan käyttöön päätöksenteon poikkeusmenettelyjä. Päällepäin voi näyttää siltä, että kyse on puhtaasti tekniikasta, kuten etäkokouksista. Teknisetkin poikkeusmenettelyt on kuitenkin arvioitava oikeudenmukaisuuden taustaa vasten.

Poikkeuksellisessa kriisitilanteessa päättäjät pyrkivät, osin ymmärrettävästikin, puhumaan suoraan kansalaisille. Toimivassa kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa on kuitenkin nähty, että vapaan median välittävä rooli on keskeinen. Sitäkin on varjeltava.

Suomen selviytymistarina covid-19-pandemiasta on tätä kirjoitettaessa vielä keskeneräinen. Kriisinhoito meni ainakin reilun puolen vuoden ajan numeroiden valossa hyvin. Oikeudellisessa mielessä kuljettiin kaltevalla pinnalla. Laillisuutta tulkittiin vaikeassa tilanteessa usein liiankin joustavasti.

Seuraava kriisikin tulee. Kysymys on vain, milloin ja minkä takia. Ilmastomuutos on todennäköisin muttei ainoa mahdollinen kriisin taustaiheuttaja.

Vahvana kansanvaltana ja eurooppalaisena oikeusvaltiona Suomi ja suomalaiset kohtaavat tuon seuraavan kriisin vielä kestävämmiin kuin koronapandemian 2020. Avainsanoja ovat varautuminen, yhteistyö ja luottamus.

# Lähteet/Kirjallisuutta

**Alter, Rolf** (2019): Valtioneuvoston ydin Suomessa – miten valmistautua paremmin tulevaisuuteen. Sitra muistio. Helsinki: Sitra.

**Global Health Security Index** (2019). Verkossa: <https://www.ghsindex.org/>.

**Honkela, Timo** (2017): Rauhankone – Tekoälytutkijan testamentti. Helsinki: Gaudeamus.

**HybridCoE** (2019): Workshop on EU/NATO cooperation in civil protection - Recognizing mutual interests and the opportunities of parallel action in countering hybrid threats. Helsinki.

**Hyssälä, Liisa ja Backman, Jouni** (2018): Kansanvallan peruskorjaus. Sitra työpäperi. Helsinki: Sitra.

**Onnettomuustutkintakeskus** (2002): Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004. Tutkintaselostus A 2/2002 Y. Helsinki.

**Ojanen, Hanna** (2020): Koronapandemia, EU:n rooli ja tehtävät: Tutkimuksen empiirisiä ja teoreettisia lähtökohtia. Kosmopolis, rauhan-, konfliktin- ja maailmanpolitiikan tutkimuksen aikakauslehti Vol. 50:2. Helsinki.

**Rehn, Olli** (2019): Kuilun partaalta – Näin euro pelastettiin. Jyväskylä: Docendo.

**Repucci, Sarah and Slipowitz, Amy** (2020): Democracy under Lockdown. Washigton: Freedom House.

**Salminen, Mika** (2020): Toimiiko tieteen ja päätöksenteon yhteispeli kriisissä? Tieteessä tapahtuu 5/2020. Helsinki.

**Schmitt, Carl** (1922), suom. Tapani Hietaniemi (1997): Poliittinen teologia – Neljä lukua suveriniteetiopista. Helsinki: Tutkijaliitto.

**STM** (2006): Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. STM selvityksiä 2006:11. Helsinki.

**STM** (2012): Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:9. Helsinki.

**STM** (2013): Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:38. Helsinki.

**Stubb, Alexander ja Hämäläinen, Karo** (2017): Alex. Helsinki: Otava.

**Tiilikainen, Teija** (2020): EU:n yhteisvastuun ongelmat pandemiakriisissä. Kosmopolis, rauhan-, konfliktin- ja maailmanpolitiikan tutkimuksen aikakausilehti Vol. 50:2. Helsinki.

**Turvallisuuskomitea** (2017): Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki.

**VNK** (2010): Varautuminen ja kokonaisturvallisuus, Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Helsinki.

**VNK** (2011): Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 1/2011. Helsinki.

**VNK** (2015): Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Valtioneuvoston kanslia, hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki.

**VNK** (2019): Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. Helsinki.

**VNK** (2019): Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki.

**VNK** (2019): Hallituksen viestintästrategia. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:30. Helsinki.

**VNK** (2020): Hyvinvoinnin ja tasa-arvon vahvistaminen koronakriisin aikana ja sen jälkeen. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:19. Helsinki.

**VNK** (2020): Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi - Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. Helsinki.

**Volanen, Risto** (2013): Kriisijohtaminen Suomessa. I osa, tapaustutkimus: Tsunami 2004 (Academia.edu 29.9.2013). Helsinki.

