

Valmiuslaki koronapandemian sääntelystrategiana



Harriet Lonka

ABSTRACT

The emergency powers act as the regulatory strategy to tackle the COVID-19 pandemic in Finland

Preparedness legislation prepares for situations that require exceptional powers for the authorities to control the situation. In this study, the Emergency Powers Act and the entity of its preliminary works and background materials are looked at as a regulatory strategy guiding the management of the COVID-19 crisis in Finland. The review utilizes the framework previously developed for analysis of governmental security strategy work. The relevant importance of these elements is examined through the government statutes on the application of the Emergency Powers Act in 2020 and 2021. In conclusion the aspects of rationality are found to be dominant in the governmental COVID-19 regulation strategy. The determination of public value has largely been left to be the responsibility of the Constitutional Law Committee. The inability of the strategy to recognize the needs for adaptive regulation in the context of predefined threat images (i.e., emergence) is the central weakness of the regulatory strategy driven by the Emergency Powers Act.

Key words: Emergency Powers Act, COVID-19, Regulatory Strategy, Rationality, Public Value, Emergence

JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan valmiuslakia kansallisen varautumisen strategisena työvälineenä. Valmiuslaki, sen esityöt ja tavoitteet linjaavat kansallisen kriisitulanteen hallinnan reunaehdoja, ohjaavat toimia ja suuntaavat ratkaisuja. Näin tarkasteltuna valmiuslaki näyt-

täytyy merkitykseltään laajempaan valmiuden ja varautumisen työkaluna kuin vain toimivaltuuksien antajana viranomaisille, jollaiseksi se lähtökohtaisesti kuvataan (Vanhala 2020, 502). Valmiuslainsäädäntö ei toki ole, eikä sen tulekaan olla tyhjentävä sääntelyn väline poikkeusolojen aikana. Tämä tuli hyvin esiin koronakriisissä, jossa tartuntatautilain pysyvien ja väliaikaisten muutosten säätäminen olivat keskeisiä keinoja pandemian hallinnassa (ks. Muukkonen 2021, Lonka ja Jalonen 2022).

Valmiuslainsäädännön kehittyminen on prosessi, johon koronakriisin kokemukset ovat tuoneet merkittäviä uusia syötteitä (Oikeuskansleri 2021, 16–17). Koronakriisin vuoksi todettujen poikkeusolojen jälkeen alkanut Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa 24.2.2022 on johtanut valmiuslain muuttamiseen uusia uhkakuvia vastaavasti. Poikkeusolojen määritelmää on lakiuudistuksessa laajennettu käsittämään erilaiset hybridiuhat: ”Hybridivaikuttamiselle on tyypillistä, että sitä voi olla vaikea tunnistaa. Siihen ryhtyvä toimija ei välttämättä tunnusta toimintaansa eikä ainakaan sitä, että kyse olisi toisen valtion vahingoittamiseen pyrkivästä toiminnasta. Tämän vuoksi toiminnan määrittely valtioon kohdistuvaksi hyökkäykseksi voi olla vaikeaa” (HE 63/2022 vp, 4). Valmiuslain vuoden 2022 muutosesityksessä tunnistetaan myös pandemian merkitys valmiuslain uudistuksen käynnistäjänä: ”Jo ennen pandemiaa taustalla on ollut ilmastonmuutoksen, hybridi- ja kyberuhkien, laajamittaisen muuttoliikkeen ja terrorismin kaltaisia uhkia, joita vielä voimassa olevan valmiuslain säätämistä edeltävänä aikana pidettiin vähintään jossain määrin nykyistä vähäisempinä uhkina.” (HE 63/2022 vp, 5).

Tässä tutkimuksessa käytetään sääntelystrategian käsitettä kuvaamaan poikkeusolosääntelyn merkitystä turvallisuusasioiden hallinnan ohjaamisessa. Talan mukaan sääntelystrategialla tarkoitetaan lähestymistapaa, jolla julkinen toi-

mija suhtautuu sääntelykysymykseen (Tala 2012, 7). Riskienhallinta kriisilakisäädöksiä hyödyntämällä vaatii punnintaa säädännän keinovalikoiden käyttämisessä, mikä on linjassa sääntelystrategian käsitteen kanssa (Lonka 2016, 20). Tässä tutkimuksessa valmiuslakia tarkastellaan sääntelystrategiana, jonka avulla on pitkän ajan kuluessa pyritty kehittämään poikkeusolojen hallinnan tarpeiden ja keinojen jäsentelyä hallinnossa, viranomaistoiminnassa ja sääntelyssä. Prosessi on alkanut jo nykyisen valmiuslainsäädännön kehitykseen johtaneissa komiteatoissa 1970-luvulla (Komiteamietintö 1979:60) ja jatkunut nykyisen, 2011 voimaan tulleen valmiuslain valmistelussa.

Tutkimus kontribuoi keskusteluun valmiuslain roolista ja sen suhteesta muuhun varautumisen lainsäädäntöön niin häiriötilanteisiin varautumisessa kuin poikkeusolojen hallinnassa. Koronapandemia on osaltaan havahduttanut meitä häiriötilanteiden moniulotteisuuteen ja dynaamisuuteen, mikä asettaa haasteita niiden sääntelylliselle hallinnalle (vrt. Aine ym. 2022, 841–842).

Tutkimuksessa hyödynnetään valtioneuvoston turvallisuusstrategian analyysiin kehitettyä viitekehystä, jossa strategian viemistä käytäntöön tarkastellaan rationaalisuuden, julkisen arvon määrittämisen sekä emergenssin ja kompleksisuuden elementtien kautta (ks. Lonka 2016). Tutkimuksen tavoitteena on soveltaa valmiuslainsäädännön toimivuuden analyysiin uutta tarkastelutapaa, joka tarjoaa aiempaa monipuolisempia näkökulmia sääntelyn ja sen implementoinnin kehittämiseen.

Tutkimuksen aineistona käytetään valtioneuvoston valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia ja niiden perustelumuistioita koronakriisin aikana 2020–2021. Tämä aineisto on ainutlaatuinen analyysin kohde, sillä se kuvaa ensimmäisen kerran tositilanteessa valmiuslain soveltamisen punnintaa eri hallinnonaloja koskevien toimien ohjaamisessa.

Tutkimus pyrkii avartamaan valmiuslain soveltamisen analyysiä perinteisestä poikkeusolosääntelyn valtiosääntöisten reunaehtojen tarkastelusta kriisitilanteen hallinnan strategisen ohjauksen näkökulmaan. Tämä voidaan nähdä tärkeänä lähtökohtana myös kansallisen varautumisen sääntelyn tulevalle kehittämiselle.

Tutkimuskysymykset ovat:

- Mitä koronakriisin hallinnassa käytettyjen valtioneuvoston valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perustelumuistiot kertovat eri strategisten elementtien merkityksestä valmiuslain soveltamisessa?
- Mitä valtioneuvoston valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perustelujen painotuksista voidaan päätellä valmiuslain sääntelystrategialuonteesta koronakriisin hallintaan liittyen?

Nykyistä tai aiempaa valmiuslakia ei ollut ennen koronakriisiä koskaan käytännössä sovellettu (Vanhala 2020, 502). Valmiuslaki kuvaa siis eri viranomaistahojen ja hallinnonalojen näkemyksiä, arvioita ja tulkintoja oman toimialansa ohjaamisen ja toimivaltuuksien käytön tarpeista poikkeusoloissa. Valmiuslakia ja sen esitöitä on käytetty aineistona aiemmassa analyysissä valtion varautumismielikuvituksesta yhdessä kansallisen riskinarvion sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategian kanssa (*State Preparedness Imagination*; Heino et al. 2022). Tämän analyysin johtopäätöksenä valmiuslakia pidetään osana jäykkää, huonosti uusiin, muotoutumassa oleviin uhkakuviin reagoivaa valtiollisen varautumisen rakennelmaa (Heino et al. 2022, 7).

Turvallisuusasioiden hallinnan strateginen haaste on epävarmuuden huomioiminen päätöksenteossa. Poliittisen johtamisen kannalta erityisen keskeistä on ajoitus uhkakuviin reagoimisessa. Liian aikainen reagoiminen ja ennakoivat toimet, jotka mahdollisesti osoittautuvat tarpeettomiksi, voivat olla yhtä epäsuosittuja kuin reagoimatta jättäminen (Comfort et al. 2010). Ennakoivista epäsuosituista toimista Suomen oloissa esimerkkinä käy sikainfluenssan yhteydessä toteutettu laaja rokotosohjelma, joka kansalaisten mielestä osoittautui ylimitoitetuksi globaalin pandemian tuolloin yllättävän nopeasti väistyessä (YLE-uutiset 7.6.2011).

Strategian käsitteellä on yksityisen ja julkisen sektorin yhteyksissä usein erilainen merkitys. Yksityisen sektorin strategiatyö tähtää organisaation menestykseen ja tuloksen tuottamisen varmistamiseen muuttuvissa oloissa. Julkisen sektorin strategiassa mittarina menestyksestä on myös julkisen arvon tuottaminen (Moore 1995). Lonka on tutkinut julkisen sektorin turvallisuusstrategiatyötä lainsäädännön muokkajana. Hän näkee strategiatyön olevan säädös-

litiikkaa tukeva prosessi, joka auttaa tunnistamaan sellaisia yhteiskunnallisia tarpeita ja kehityssuuntia, joita turvallisuusasioiden hallintaan vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa tulee ottaa huomioon. (Lonka 2016, 148)

Kuten julkisen strategian luonteeseen hyvin sopii, valmiuslain säätämisen keskeisenä ohjenuorana on ollut perusoikeuksien reunaehtojen määrittely toimivaltuuksien käytölle, siis luovuttamattomien julkisten arvojen turvaaminen (vrt. Moore 1995):

”Valmiuslain tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Vaikka lain toimivaltuussäännösten soveltamisella puututaan moniin perusoikeuksiin, pyritään samalla myös turvaamaan muita perusoikeuksia ja luomaan laillinen perusta viranomaisen erityistoimivaltuuksille poikkeuksellisissa oloissa. Lisäksi voidaan arvioida valmiuslain vahvistavan oikeusturvaa sekä perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia poikkeusoloissa, sillä perusoikeuksiin puuttumista tarkoittavat toimivaltuudet ilmaistaisiin laissa nykyistä tarkemmin.” (HE 3/2008, 30)

Poikkeusolojen aktivoimisella nähdään jo sinällään siirtyyn normaalista oikeudellisesta tilasta hätätilaoikeuteen (Hirvonen 2020, 330). Koronaviruspandemian sääntelyn analyseissa on pidetty tärkeänä, että poikkeussääntely ei valtaa alaa ja ikään kuin ’jää päälle’ (Cormacain 2020). Laajasti eri yhteyksissä ja pitkän historiallisen jatkumon kuluessa esiin tuotu problematiikka poikkeusolojen ja erilaisten normaaliolojen häiriötilanteiden välisen ’harmaan ajan’ hallinnan haasteista tulee tämän tutkimuksen valmiuslain soveltamisen tarkastelussa myös esiin (vrt. Aine ym. 2011, 4). Jo vuonna 1977 asetettu parlamentaarinen komitea otti mietinnössään valmiuslainsäädännön kehittämisen perustaksi sääntelyn kehittämisen normaaliolojen ja sotatilan välisen häiriötilanteen hallitsemiseksi: ”Poikkeuksellisten olojen määrittely on itse asiassa komitean varsinaisen tehtäväkentän eli ns. välitilan määrittelyä. Tälle käsitelmärittelylle komitea on siten rajannut säädösehdotuksensa soveltamisalan ja niihin sisältyvien valtuuksien laajuuden.” (Komiteamietintö 1979:60, 108–110)

Niin sanottu Hallbergin komitea kutsui normaali- ja poikkeusolojen välisen kriisitoiminnan ratkaisun tarvetta nimellä ’portaaton säätö’ (Valtioneuvoston kanslia 2010, 74). Valmiuslain

soveltaminen ei näyttäytyä koronassakaan irrallisena kriisitoimintana vaan osana aaltoilevan epidemia-ajan hallintaa (vrt. Oikeuskansleri 2021, 13).

TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Longan (2016) valtioneuvoston turvallisuusstrategian analyysiin kehittämää viitekehystä, jossa strategian viemistä käytäntöön tarkastellaan seuraavien kolmen elementin kautta:

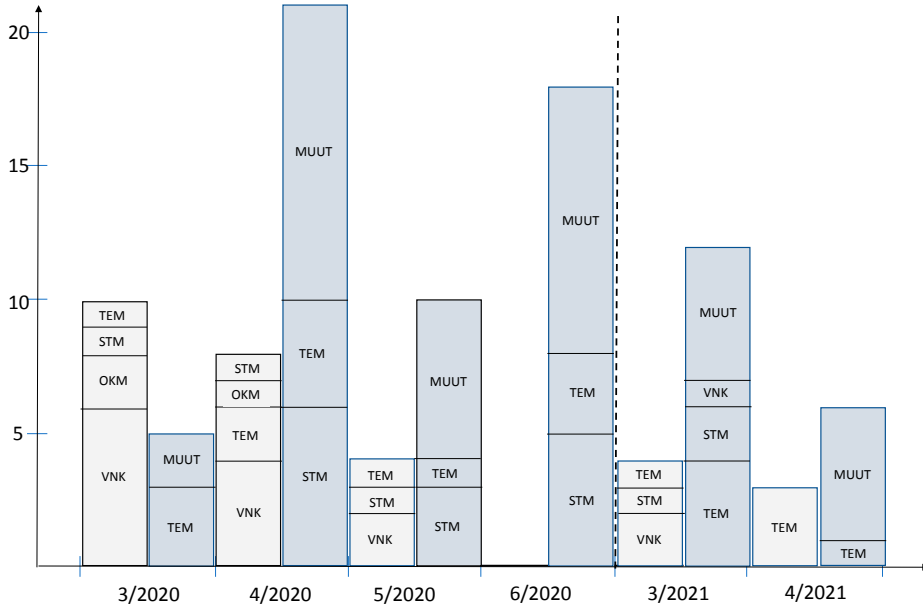
- 1) Pyrkimys rationaalisuuteen
- 2) Julkisen arvon määrittäminen
- 3) Emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa.

Nämä kolme strategiatyötä ilmentävää, kuvaavaa ja konkretisoivaa elementtiä on aiemmassa tutkimuksessa tunnistettu aineistolähtöisesti ja vuoropuhelussa teorialähteiden kanssa ja niitä on hyödynnetty analysoitaessa valtioneuvoston turvallisuusstrategiaprosessia ja sen kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin (Lonka 2016, 64–76). Turvallisuusstrategiatyön tarkastelussa aineistona käytettiin haastatteluaineiston lisäksi sellaisia säädöshankkeita, joita voitiin pitää strategian käytäntöön viemisen välineinä (Lonka 2016, 29–30). Käsillä olevassa tutkimuksessa valmiuslain sääntelystrategialuonteen tarkastelussa hyödynnetään sääntelystrategian implementoinnin aineistona valtioneuvoston asetuksia ja niiden perustelumuiotia valmiuslain käyttöönottamisesta ja soveltamisesta koronakriisin aikana 2020–2021. Strategiatyön elementtien määrittely tämän työn viitekehyyksi aiemman tutkimuksen pohjalta kuvataan tarkemmin seuraavassa (ks. myös Lonka 2016, 75–76).

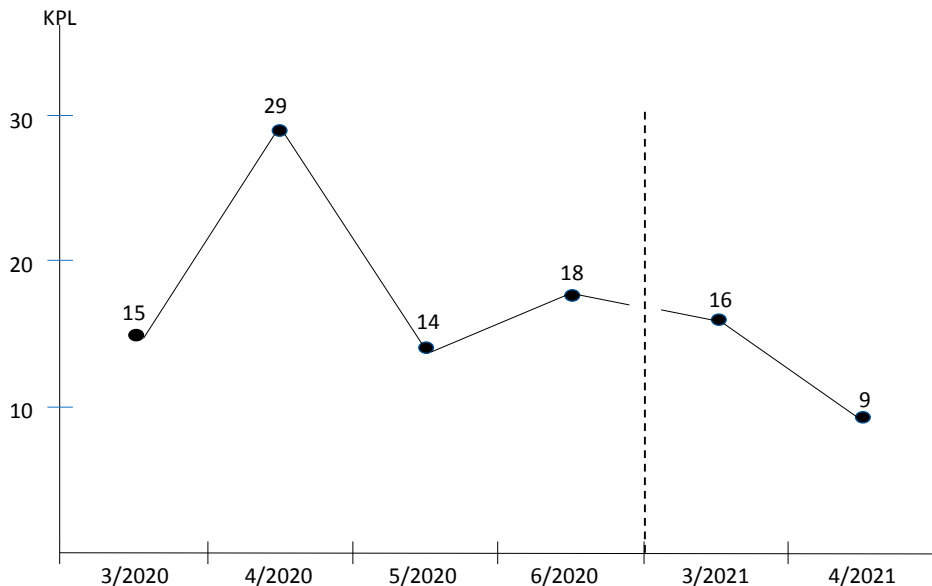
Pyrkimys rationaalisuuteen ilmenee valtioneuvoston pyrkimyksenä saavuttaa asetetut tavoitteet sekä järjestelminä, jotka auttavat seuraamaan tavoitteiden saavuttamista. Näin rationaalisuutta ilmentävät valmiuslain soveltamisen prosessissa ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus, suunnittelu- ja säädöspohjan johdonmukaisuus sekä työn- ja toimivallan jaon järjestäminen hallinnon sisällä. Rationaalisuutta toteutetaan suhteessa arvojärjestelmiin ja näin julkisen arvon määrittäminen ja pyrkimys rationaalisuuteen liittyvät tiiviisti toisiinsa (Moore 1995). Uhkakuvien muutos ja toimintaympäristön kehityskulkuja koskeva tieto on epävarmaa.

mat lait ja asetukset valmiuslain soveltamiseen sekä normaaliolojen sääntelyyn liittyen. Jälkimmäisellä poikkeusolojen jaksolla normaaliolojen sääntelyn suhteellinen määrä on selvästi suurempi. Kokonaissääntelyn määrä (Kuvio 2) on suurimmillaan vuoden 2020 huhtikuussa, yhteensä 29 säädöstä, joista 8 oli valmiuslain käyt-

töön liittyvää. Tässä työssä on käyty läpi kaikki 29 valtioneuvoston asetusta 2020–2021. Niistä on kuitenkin analysoitu tarkemmin vain 24 johdun siitä, että viisi asetusta ei liity valmiuslain käyttöönottoon vaan ne ovat tartuntatautilain pohjalta ja perustuslain 23 § perusteella annettuja asetuksia.



Kuvio 1. Poikkeusolojen aikana annettujen, koronakriisin hallintaan liittyvien valtioneuvoston asetusten (vaalean harmaa) ja hallitusten esitysten (tumman harmaa) määrät ministeriöittäin.



Kuvio 2. Säädösten kokonaismäärät kuukausitasolla koronakriisin poikkeusolojen jaksoilla.

Aineiston sisällönanalyysin työvälineenä käytetään teemoittelua. Teemoittelulla tarkoitetaan aineiston järjestämistä tiettyjen aihepiirien mukaisesti (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–101). Teemoittelu voi olla aineistolähtöistä tai se voi hyödyntää muulla tavoin toteutettua jakoa teemoihin (Eskola & Suoranta 2008, 174–180). Tässä tutkimuksessa teemoittelun pohjana käytetään edellä mainittua jakoa strategian elementteihin hyödyntäen aiemmassa tutkimuksessa määriteltyä turvallisuusstrategian sisältöjen luokittelua (Lonka 2016). Tämän aiemman teemoittelun hyödynnettävyyttä perustellaan sillä, että se on perustunut kansallista varautumista ohjaavan strategian tarkasteluun ja nyt tutkimuskohteena oleva valmiuslaki on kansallisen varautumisen keskeinen säädös. Käytetty luokittelu on esitetty taulukossa 1. Seuraavassa esitetään teemoittelun tarkennuksia suhteessa tämän työn tutkimuskohteeseen, joka on valmiuslain tarkastelu koronan sääntelystrategiana.

Pyrkimys rationaalisuuteen tarkastelee strategian toteutusta ja kehittämistarpeita varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kannalta. Tässä teemassa korostuvat kysymykset toimivaltasuhteista sekä johtamisjärjestelmän toimivuudesta. Tarkastelun kohteena ovat myös ministeriöiden toimintamallit, keskinäinen työnjako, yhteistyön kehittäminen sekä johdon sitoutuminen.

Julkisen arvon määrittäminen esiintyy poikkihallinnollisuutena toiminnassa, missä arvomääritykset tapahtuvat eri toimialojen näkökulmista sekä toimialojen rajapinnoilla. Keskeisenä näkökulmana on varautumisjärjestelmän kokonaisuuden ymmärtäminen turvattavien arvojen kannalta ja se, miten kiinnitetään huomiota valmiuslaissa määriteltyjen turvattavien arvojen, erityisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Kansanvaltaisuuden kannalta keskeisenä tekijänä on tässä yhteistyö eduskunnan kanssa sekä toisaalta poliittisen päätöksenteon kyky ottaa huomioon ja soveltaa asiantuntijatietoa. Omana erityispiirteensä tarkastellussa tapauksessa on viestinnän ohjaus osana strategiaa. Tärkeä seikka julkisen arvon määrittämisen kannalta on strategian toteutuksen kustannustehokkuus ja resurssien joustava käyttö sekä se, miten poikkihallinnollinen yhteistyö tähän vaikuttaa.

Emergenssiä ja kompleksisuutta päätöksenteossa tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten eri tahojen näkemyksiä uhkakuvien kehityksestä sovitetaan yhteen sekä miten uhkakuvien muuttuminen pandemian edetessä otetaan huomioon. Valmiuslain määrittämien tai tällaisiksi tulkitujen toimintamallien nähdään vaikuttavan uhkien tunnistamiseen, niiden merkityksen arviointiin sekä mahdollisuuksiin reagoida näihin muutoksiin. Eri tavat koota tietoa uhkakuvien

Taulukko 1. Strategiatyön elementit ja niiden määrittelyä ohjaavat teemat (Lonka 2016).

| STRATEGIATYÖN ELEMENTIT | EMPIIRISEN ANALYYSSIN TEEMAT |
|------------------------------|---|
| Pyrkimys rationaalisuuteen | Varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksen kehittäminen Johtamisjärjestelmä Toimivaltasuhteet Johdon sitoutuminen Strategiatyö osana hallinnon toimintaa |
| Julkisen arvon määrittäminen | Poikkihallinnollisuus toiminnassa Kansanvaltaisuus poliittisen päätöksenteon kautta Eduskunnan rooli ministeriöiden ohjauksen kautta Kustannustehokkuus Elinkeinoelämän osallisuus Kansalaisjärjestöjen osallisuus Valmiuden joustava säätely Vastuunjako turvallisuustilanteiden mukaan Voimavarojen turvaaminen |
| Emergenssi ja kompleksisuus | Reagointi uhkakuvien muutoksiin Toimintamallit jatkuvan muutoksen oloissa Tiedonvaihdon varmistaminen Tilannekuvajärjestelmän kehittäminen Harjoituksista ja tositilanteista oppiminen |

muutoksesta, kuten tilannekuvatyö ja tilanteista oppiminen pandemian kuluessa, ymmärretään keinoiksi huomioida uhkakuvien emergenssi ja tilanteiden kompleksisuus osana valmiuslain soveltamista koronapandemian hoidossa.

VALMIUSLAKI KORONAKRIISIN HALLINNAN VÄLINEENÄ

Valmiuslain muodostaman sääntelykokonaisuuden on tarkoitus vastata muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Mikä muodostaa kriisitilan? Kuka ja missä menettelyssä päättää kriisin olemassaolosta? Minkälaisiin toimiin kriisitilanteissa voidaan ryhtyä ja minkälaisilla julkisen vallan päätöksillä? Laadukkaalle sääntelylle asetetut vaatimukset korostuvat erityisesti, kun sääntely kohdistuu poikkeusolojen hallintaan. (Heikkonen ym. 2018, 8)

Valmiuslain esitöistä ilmenee, että lakia säädettyä ajatus pandemian hallinnan merkityksestä ja pandemian haasteista poikkeusolotyyppinä ei ollut selkeä. Valmiuslain yleisperustelujen nykytilan arviointi -osiossa todetaan, että tartuntatautilain mukaiset toimivaltuudet ovat pääasiallisesti riittävät, mutta että pandemian oloissa saatetaan tarvita eristystiloja, joita ei tartuntatautilain nojalla ole mahdollista saada (HE 3/2008 vp, 23). Lain 3. pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa pandemian määritelmä ilmaistaan seuraavasti: ”Hyvin laajalle levinnyt vaarallinen kulkutauti (pandemia) voi tarkoittaa maailmanlaajuisesti levinnyttä tautia ilman, että se on vielä tullut Suomeen. Pandemia käsittäisi myös eläinten ja ihmisten välillä tarttuvat taudit (zoonoosi)” (HE 3/2008 vp, 26.) Muissa osissa yksityiskohtaisia perusteluja pandemiaan viitataan irtisanomisoikeuden rajoittamista koskevassa pykälässä (HE 93 §; HE 3/2008 vp, 80) sekä väestönsuojeluvollisuutta koskevassa pykälässä (HE 3/2008 vp, 114 §) viitaten asevelvollisuuslain sääntelyyn reserviläisten palvelusvelvollisuudesta pandemiatilanteessa (HE 3/2008 vp, 90).

Maailmanlaajuisen koronaviruksen aiheuttaman pandemian julisti WHO 11.3.2020. Valtioneuvoston ja presidentin yhteisistunnossa 16.3.2020 todettiin Suomessa pandemian vuoksi vallitsevan valmiuslain (1552/2011 vp) 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot (Valtioneuvoston tiedote 140/2020). COVID-19 tartuntatautipandemiassa todettiin olevan kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä

vaarallisesta tartuntataudista. Koronavirus oli lisätty ja 14.2.2020 yleisvaarallisten tartuntatautiin listalle (Valtioneuvoston asetus 69/2020). Valtioneuvoston 16.3.2020 linjaamien toimenpiteiden tarkoituksena oli suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta (Valtioneuvoston tiedote 140/2020).

Poikkeusolojen johdosta otettiin käyttöön valmiuslain tarvittavia pykälä välittömästi. Jo 17.3.2020 annettiin viisi valtioneuvoston asetusta, joilla pyrittiin hallitsemaan pandemian vaikutuksia (M1-M5/2020). Koko maaliskuu 2020 oli kiivastahtista sääntelyn valmistelua. Kaiken kaikkiaan valtioneuvoston käyttöönotto- ja soveltamisasetuksia annettiin 10 ja muita hallituksen esityksiä 5 kappaletta, näiden joukossa 20.3.2020 annettu ensimmäinen lisätalousarvio pandemian vaikutusten hallitsemiseksi. Samanaikaisesti säädösesitysten kanssa valtioneuvosto antoi myös eri tasoisia suosituksia ja ohjeita kansalaisten toiminnan ohjaamiseksi.

Valmiuslain soveltamisessa pandemian hallintaan merkittävää oli rajankäynti tartuntatautilain kanssa. Tartuntatautilain uudistuksessa vuonna 2016 ei juuri ollut painotettu pandemian hallinnan näkökulmia (katso tästä mm. Lonka & Jalonen 2023, Muukkonen 2021). Muutenkin laki osoittautui vaikeasti tulkittavaksi pandemian olosuhteissa (Oikeuskansleri 2021). Muukkonen (2021) kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain 12 § velvoittaa valtion ja kuntien viranomaisia varautumaan poikkeusoloihin eikä terveydenhuollon lainsäädännössä tule selväksi se, kuinka eri toimijoiden vastuut varautumisessa normaaliolojen häiriötilanteisiin oikeastaan jakautuvat. Havainto on perusteltu myös muiden hallinnonalojen varautumisen sääntelyn näkökulmasta.

Koronakriisin hallintaa varten käyttöön otetut valmiuslain pykälät kussakin valmiuslain luvussa ja niille hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) määritellyt keskeiset perustelut on esitetty taulukossa 2. Pykälät jakaantuivat seuraaviin valmiuslain lukuihin:

Luku 11. Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen (pykälät 86, 87, 88)

Luku 13. Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet (93, 94)

Luku 14. Työvelvollisuus (95, 96–103)

Luku 15. Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa (106, 107, 109)

Luku 17. Väestönsuojelu ja evakuointi (118)

Taulukko 2. Koronan poikkeusolojen aikana 2020–2021 käyttöön otetut valmiuslain pykälät.

| | |
|----------------|--|
| LUKU 11 | Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen |
| 86 § | Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminta Säännöksen nojalla esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosaston tai vanhainkodin asukkaat voitaisiin asuttaa tiiviimmin tai siirtää toiseen vanhainkotiin, jotta laitos voitaisiin muuttaa sairaalaksi tai esimerkiksi päiväkoti avohuollossa olevien huonokuntoisten vanhusten päiväsairalaksi. |
| 87 § | Muu terveydenhuollon ohjaaminen Pykälässä säädettäisiin lääketehtaalle, lääketukkakaupalle, apteekkieikeyden haltijalle sekä yhteisölle ja yksityiselle elinkeinoharjoittajalle, joka toimittaa terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita tai palveluja taikka muuten toimii terveydenhuollon alalla, velvollisuus laajentaa, muuttaa tai siirtää toimintaansa. |
| 88 § | Sosiaali- ja terveyspalvelut sekä terveydensuojelu Poikkeusoloissa voi helposti syntyä yllättäviä tilanteita, joissa terveydenhuollon kapasiteetti ei ole riittävä hoitamaan kaikkia niitä tehtäviä, mitä normaalioloissa hoidetaan. Tällöin tehtäviä on asetettava etusijajärjestykseen ja hoidettava ensi sijassa ne potilaat, joiden sairaus tai vammat edellyttävät kiireellistä hoitoa. |
| LUKU 13 | Julkis- ja yksityisöiden palvelussuhteet |
| 93 § | Palvelussuhteen ehtoista poikkeaminen Terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa palvelussuhteen ehtoista voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. |
| 94 § | Irtisanomisoikeuden rajoittaminen Momentin soveltaminen olisi kuitenkin rajoitettu suuronnettomuus- ja pandemiatapauksissa erityisen keskeisiin toimintoihin: terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen, pelastustoimeen ja hätäkeskustoimintaan. Irtisanomisoikeutta voitaisiin tällöin rajoittaa väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi. |
| LUKU 14 | Työvelvollisuus |
| | Yleinen työvelvollisuus voitaisiin ottaa käyttöön vain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Terveydenhuollon työvelvollisuutta koskevia säännöksiä voitaisiin kuitenkin soveltaa myös 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. |
| 95 § | Työvelvolliset Yleiseen työvelvollisuuteen voitaisiin turvautua, jos työnvälityspakko ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen eivät olisi riittäviä toimenpiteitä valmiuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Valtioneuvosto arvioisi toimenpiteiden riittävyttä käyttöönottoasetusta antaessaan |
| 96 – 103 § | Työvelvollisen ilmoittautumisvelvollisuus; Työmääräys; Työmääräyksen antamisen rajoitukset; Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat; Työvelvollisuussuhde; Työvelvollisuussuhteen ehdot; Työnantajan tietojenantovelvollisuus; Työvelvollisuusrekisteri |
| LUKU 15 | Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa |
| 106 § | Hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa Ehdotetun 1 ja 2 momentin toimivaltuuksia voitaisiin käyttää kaikissa 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. 1 mom: Väestön tiedonsaannin turvaamiseksi ja viranomaisten viestinnän yhteensovittamiseksi poikkeusoloissa valtionhallinnon viestinnän välitön johto kuuluu valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa perustaa Valtion viestintäkeskus. 2 mom: Valtioneuvoston kanslia ja Valtion viestintäkeskus voivat antaa viestinnän sisältöä koskevia määräyksiä valtionhallinnon viranomaisille. |
| 107 § | Toimivallan ratkaiseminen Pykälässä säädettäisiin hallinnonalojen välisen ja hallinnonalojen sisäisen toimivaltaristiriidan ja toimivaltaa koskevan epätietoisuuden ratkaisemisesta. Valtioneuvostosta annetussa laissa on vastaavat säännökset toimivallan ratkaisemisesta ministeriöiden välillä. Valtioneuvostosta annetun lain säännökset eivät kuitenkaan koske ministeriöiden alaisten hallintoyksiköiden toimivaltakysymyksiä. Poikkeusoloissa voidaan tarvittaessa nopeata yksiselitteistä ratkaisua myös tilanteissa, joihin ei ole normaalioloissa säännöksiä. |
| 109 § | Opetus ja koulutus Poikkeusoloissa saattaa myös esiintyä tilanteita, joissa kaikista normaalioloissa hoidettavista opetukseen ja koulutukseen liittyvistä tehtävistä ei pystytä huolehtimaan. Jotta tällaisissa tilanteissa voitaisiin keskittyä opetuksen ja koulutuksen ydintehtäviin, 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla voitaisiin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävällä tavalla rajoittaa eräitä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien velvollisuuksia. |
| LUKU 17 | Väestönsuojelu ja evakuointi |
| 118 § | Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi Kielto tai rajoitus voitaisiin asettaa vain, jos se olisi välttämätöntä ihmisen henkeä tai terveyttä uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi. Kieltoa tai rajoitusta voitaisiin soveltaa esimerkiksi, jos jollakin alueella säteilyarvot olisivat kohonneet vaarallisen korkeiksi ydinvoimalaonnettomuuden seurauksena. Koska pykälässä tarkoitetut toimenpiteet saattavat rajoittaa liikkumisvapautta varsin huomattavasti, olisi kiellon kesto rajattu kolmeen kuukauteen kerrallaan. |

Jaottelua valmiuslain lukuihin käytetään pohjana seuraavan luvun analyysissä kevään 2020 valmiuslain soveltamis- ja käyttöönottoasetuksista sekä niiden perustelumuistioista. Kussakin alaluvussa kuvataan ensin sääntelyn tausta, rakenne ja kohteet. Varsinaisessa analyysissä havainnollistetaan sitä, miten eri hallinnonaloja koskevilla arvioilla kriisin kehittymisestä, toimista tilanteen hallitsemiseksi sekä toimien toteutusvaihtoehtoiksi eri strategian elementit painottuvat.

Omassa luvussaan esitetään analyysi vuoden 2021 aineiston pohjalta. Vuonna 2021 todettujen poikkeusolojen aikana otettiin käyttöön valmiuslain pykälät 86, 88, 106 ja 107. Muut koronakriisin poikkeusolosääntelyä edellyttäneet toimet toteutettiin tartuntatautilain osien muutoksilla ja näihin liittyvillä valtioneuvoston asetuksilla, jotka eivät kuulu tämän tutkimuksen tarkastelun alaan (asetukset M3, M5-M7/2021).

Valmiuslain soveltamisessa keskeinen toimi keväällä 2021 oli valmiuslain luvun 15 pykälien 106 (1. mom.) ja 107 käyttöönotto ja analyysi keskittyi näitä valmiuslain osia koskevan perustelumuistion analyysiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi käyttöön otetut valmiuslain toimet keväällä 2021 olivat sisällöltään ja perusteluiltaan vastavia kuin kevään 2020 osalta kuvataan. Käyttöönottoasetuksen M2/2021 nojalla otettiin käyttöön valmiuslain 86 ja 88 pykälät. Soveltamisasetus annettiin kuitenkin ainoastaan valmiuslain 88 § osalta, mikä mahdollisti terveydenhuollon kiireettömien määräaikaisten noudattamatta jättämisen (M4/2021).

Tulokset molempien vuosien aineistojen analyysistä vedetään yhteen tulosluvussa ja kokonaisuuden johtopäätökset esitetään omassa luvussaan.

VALMIUSLAIN SOVELTAMINEN KORONAKRIISISSÄ: KEVÄÄN 2020 AINEISTON ANALYYSI

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen: sääntely ja sen kohteet

Koronakriisin ensimmäisinä toimina 17.3.2020 säädettiin valtioneuvoston käyttöönottoasetuksin oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista,

lääkkeiden saatavuuden turvaamisesta (VaL 86 §, M3/2020) ja lääkehuollon toimivuuden varmistamisesta (VaL 87 §, M2/2020, käyttöönotto välittömästi). Valmiuslain pykälän 88 nojalla annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön soveltamisasetuksessa 18.3.2020 säädettiin varhaiskasvatuksen järjestämisveloitteen rajoituksista terveydenhuollon turvaamiseksi (M4/2020). Pykälien käyttöönottoa jatkettiin sittemmin asetuksella M11/2020 (31.3.2020) ja soveltamista sosiaali- ja terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten osalta soveltamisasetuksilla M18/2020 ja M23/2020.

Pykälän 87 osalta perustuslakivaliokunta katsoi, että asetuksen M2/2020 perustelumuistiossa ei ollut asianmukaisesti ja konkreettisesti kuvattu niitä lääke- ja tarvikehuollon turvaamiseen liittyviä syitä, jotka edellyttivät asetuksen voimaansaattamista välittömästi (PeVM 3/2020 vp). Eduskunta kuitenkin päätti, että asetus saa jäädä voimaan ja se annettiin määräaikaisena 13.4.2020 asti. Tämän vuoksi annettiin myöhemmin uusi, samansisältöinen käyttöönottoasetus M13/2020, jota ei kuitenkaan enää annettu kiireellisenä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen: analyysi

Koronatilanteen alun arvioissa ja perusteluissa valmiuslain pykälien käyttöönottamiseksi korostuivat vahvasti rationaalisuuden elementit (ks. Lonka 2016, s. 64–67). On luonnollistakin, että valtioneuvosto ottaessaan ensimmäisen kerran käyttöön valmiuslain toimivaltuuksia perustelee tätä tilanteen hallinnan ja siten johtamisen toimivaltuuksien tarpeella. Yllätyksellisen tilanteen hallinta vaatii pohtimaan, miten lainsäädännön kokonaisuus toimii ja mitä lisävaltuuksia tarvitaan normaalilainsäädännön lisäksi. Tämä pitää pystyä myös perusteamaan aukottomasti eduskunnalle, joka hyväksyy asetukset: ”Tartuntatautilain ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät riitä tilanteen hallitsemiseksi siten, että voitaisiin riittävästi suojata sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten toimintaa tai päättää valtakunnallisista toimenpiteistä. ... Lisäksi taudin leviämisen estämiseksi tarvittavia päätöksiä opetuksen ja koulutuksen järjestämiseksi täytyy pystyä tekemään valtakunnallisesti.” (M1/2020, 1)

Tilanteen yllätyksellisyyttä, sen emergenttiä ja kompleksista luonnetta alleviivaa se, että tilannetta ei pystytä hallitsemaan normaaliolojen toimivaltuuksin (vrt. Lonka 2016, 73–75). Tämä tuli selvästi yllätyksenä lainsäätäjälle, mikä ilmenee myös myöhemmissä dokumenteissa. Tartuntatautilain toimivuuteen riittävänä pandemian hallinnan välineenä on vahvasti nojattu kaikissa valmiuslain valmistelun vaiheissa (Valtioneuvosto 2005, HE 3/2008 vp). Alusta asti kysymys on vuoropuhelusta valmiuslain ja normaaliolojen lainsäädännön kesken: ”Säänönmukaiset toimivaltuudet eivät enää riitä väestön suojaamiseksi hyvin laajalle levinneeltä vaaralliselta tartuntataudilta, joten valtioneuvosto katsoo, että tämänhetkisen tiedon ja tilanteen kannalta on valmiuslain osalta otettava käyttöön...” (M1/2020, 1)

Soveltamisasetuksissa korostuu selkeästi palvelujärjestelmän julkisen arvon määrittäminen yksilöiden kannalta ja tähän kohdistuvat uhkat (vrt. Lonka 2016, 68–72). Toisaalta punnitaan tilanteen vaikeasti ennakoitavaa kehitystä ja lopulta hallinnon keinovalikoimaa suhteessa tilanteen asettamiin rajoituksiin toiminnolle ja asiakkaiden tarpeille, jotka eivät välttämättä muutu tai poistu pandemiatilanteen vallitessa. Jo ensimmäisistä valmiuslain käyttöönoton toimita alkaen on mukana näkemys siitä, että tilanteen edetessä tulee valmiutta pystyä joustavasti säätämään.

Pykälien 86 ja 88 soveltamisasetukset kohdistuvat toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja toisaalta varhaiskasvatuksen asiakkaiden ja siellä erityisesti lasten oikeuksiin. Heikommassa asemassa olevien oikeudet ovat selvästi uhattuna, kun puhutaan hoivakotien asukkaiden, vammaisten ja lasten mahdollisuuksista saada tarvitsemiaan asumis- ja hoivapalveluita. Samalla palvelujen järjestämistä pyritään mahdollistamaan erilaisilla toimintojen uudelleenjärjestelyiden ratkaisulla, kuten luokittelemalla palvelutoimia tärkeysjärjestykseen suhteessa toisiinsa: ”Toissijaisten toimien priorisoinnin myötä vapautuva henkilöstöresurssi hyödynnetään ensisijaisten toimien toteuttamiseen ja ylläpitämiseen” (M3/2020).

Palvelujen järjestämisen priorisointiin liittyi varhaiskasvatuksen järjestämisen rajoitusten soveltamisasetus, jossa ehdotettiin oikeutta päivähoitopalveluihin sekä alemman asteen opetuk-

seen priorisoitavaksi vanhempien yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisten työtehtävien perusteella. Tämä osoittautui sääntelyn toteutuksen kannalta liian vaikeaksi: kriittisten toimintojen määrittely olisi pitänyt mieltä tarkemmin etukäteen eikä säädöksestä myöskään selvinnyt, riittikö, että vain toinen vanhemmista työskentelee kriittisellä alalla. Lopulta työpaikoilla laajasti omaksuttu etätyökäytäntö teki tarpeettomaksi tällaisen rajauksen toteuttamisen säädösteitse (M6/2020).

Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet: sääntely ja sen kohteet

Koronakriisiin yhteydessä otettiin käyttöön valmiuslain 13 luvun pykälät 93 ja 94, jotka mahdollistavat palvelussuhteen ehtoista poikkeamisen sekä irtisanomisoikeuden rajoittamisen. Pykälän 93 käyttöönottoa perusteltiin mahdollisuudella, että virusepidemia johtaa laajasti terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa, pelastustoimessa, hätäkeskustoiminnassa ja poliisitoimessa työskentelevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden sairastumisiin, jolloin työkykyiseen henkilöstöön kohdistuva työvoimatarve voi kasvaa niin paljon, että työaikalain lepoaikaa koskevat vaatimukset ja ylityötä koskevat rajoitukset muodostuvat esteeksi työn teettämiseksi (M1/2020, 8). Pykälän 94 toimivaltuuden käyttöönotolla haluttiin turvata terveydenhuollon, sosiaalitoimen, pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan toimintakyky pidentämällä irtisanomisaikaa tilanteessa, jossa merkittävä osa henkilöstöstä ei koronapandemiasta tai muista syistä johtuen ole työkykyinen (M1/2020, 10).

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen mukaan tarkoitus oli ottaa käyttöön samassa yhteydessä myös luvun 14 pykälä 95 työvelvollisuudesta (M1/2020, 10–11). Tätä ei kuitenkaan eduskunta jättänyt voimaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon nojaten (ks. tarkemmin seuraavassa luvussa).

Väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä säädettiin työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisasetuksella (M5/2020). Valtioneuvoston jatkoi käyttöönottoa asetuksella M11/2020 (31.3.2020), jonka pohjalta myös soveltamisasetuksesta säädettiin uudelleen asetuksessa M16/2020 (3.4.2020).

Julkis- ja yksityisoikeudelliset palvelussuhteet: analyysi

Tilanteen emergentti luonne otettiin soveltamisasetuksessa huomioon kuvaamalla virusepidemian levitessä valmiuslaissa ennakoitu tilanne, jossa työnantajalle syntyy työvoimapula palvelutarpeen kasvaessa kansalaisten sairastumisiin tai epidemiaan liittyvien lieveilmiöiden johdosta (Valmiuslaki 3 § 2. mom). Toisaalta työvoimapulan nähtiin mahdollisesti kasvavan asianomaisissa toiminnoissa työskentelevän henkilöstön sairastuessa. Toimintojen kompleksista keskinäisriippuvuutta kuvaa toteamus siitä, että työvoimapula voi merkittävällä tavalla häiritä yhteiskunnallisesti kriittisten palveluiden toimintaa. (M5/2020, 1)

Asetuksen rationaalisen tavoitteena oli varmistaa työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana. Soveltamisessa oli myös huomioitava valmiuslain 5 § vaatimus noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä (M5/2020, 3).

Suojeltavana julkisena arvona asetuksessa nousi esiin yhteiskunnan toimivuuden varmistaminen ja kansalaisille tarjottavien välttämättömien palveluiden tuottaminen. Samalla asetuksen perusteluissa otettiin huomioon työntekijöiden asema. Sen mukaisilla toimilla ei saanut vaarantaa henkilöstön työturvallisuutta eikä työntekijän terveyttä (M5/2020, 3).

Työvelvollisuus: sääntely ja sen kohteet

Työvelvollisuudesta säätämistä pidettiin tärkeänä, jotta voidaan turvata hoitokapasiteetti ja pandemiatilanteen hoito sekä välttämättömät ja tarpeelliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (M7/2020, 1). Tähän liittyi ennakoitu tarve torjua työvoimapulaa epidemian edetessä.

Valtioneuvoston käyttöönottoasetus M1/2020 kumottiin eduskunnassa siltä osin kuin se koski työvelvollisuudesta säätämistä. Syynä oli perustuslakivaliokunnan kannan mukainen linjaus, jonka mukaan yksittäistä pykälää ei voida ottaa käyttöön ilman, että samalla joko valmiuslain pykälän tai muin vastaavan tasoisiin säädöksiin turvataan työvelvollisen asema ja oikeudet. Uudessa käyttöönottoasetuksessaan valtioneuvosto otti käyttöön 95 § lisäksi myös

valmiuslain 14 luvun muut, työvelvollisen asemaa ja oikeuksia koskevat säädökset (95–103 §). Käyttöönottoa jatkettiin asetuksella M14/2020 s.e. asetus oli voimassa 13.5.2020 asti.

Työvelvollisuus: analyysi

Käyttöönoton jatkoasetuksessa perusteluina todettiin emergenssin ja kompleksisuuden näkökulmasta, että epidemian arveltiin edelleen leviävän ja siksi olisi varauduttava edelleen työvelvollisuuden soveltamiseen: ”Käytännössä käyttöönottoasetuksen nykyisenä voimassaoloaikana 13.4.2020 mennessä pystytään valmistelemaan työvelvollisuuden käyttöönottoa teknisesti järjestämällä kutsuminen ja ilmoittautuminen sekä rakentamalla työvelvollisuusrekisteri. Käyttöönottoasetuksen nykyisenä voimassaoloaikana tuskin ehditään antaa työmääräyksiä.” (M14/2020 31.3.2020, 5). Todettiin myös, että valtuuksien käyttöönoton oikea-aikaisuudella on merkitystä.

Säännöksen käyttöönotto nähtiin tarpeellisenä, jotta turvataan terveydenhuollon resurssit maksimissaan. Tämä kuvaa hyvin tunnistettua tarvetta valmiuden joustavaan säätelyyn poikkeusolojen aikana. Valmiuslain 13 pykälän mahdollistamien toimien tuomaa resurssien lisäystä ei pidetty riittävänä pandemian oletetusti edetessä (M1/2020, 11).

Työvelvollisuuden käyttöönottoa perusteltiin asetuksen perustelumuiotiossa laajasti julkisten arvojen turvaamisen näkökulmasta. Yleisperusteluna todettiin, että ”hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aiheuttamien seurausten torjumiseksi tarvittavien toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia”.

Pandemian eteneminen uhkasi kriittisten palvelujen toimintaa, ja siten vaarantaisi laajasti väestön terveyttä sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Toisaalta epidemian aiheuttama uhka ei kohdistuisi ainoastaan sairastuneiden henkeen ja terveyteen vaan myös ihmisten hoivaan ja yhteisöjen turvallisuuteen, mikä siis myös tunnustettiin tärkeäksi suojeltavaksi arvoksi.

Rationaalisuuden hengessä pyrittiin työvelvollisuuden käyttöönottolla osaltaan varmistamaan työnantajan riittävä henkilöstömäärä virusepidemian aikana, mikäli sen käyttö on aiemmin käyttöön otettujen valmiuslain 93 ja

94 pykälien mahdollistamien keinojen lisäksi välttämätöntä.

Erityisen tärkeäksi nostettiin palvelujärjestelmän toimivuuden turvaaminen ja näiden mahdollistama ihmisten oikeus riittäviin palveluihin: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmällä tulee olla käytössään riittävän laajat ja nopeasti käytettävät mahdollisuudet varmistaa toimintakykynsä sen turvaamiseksi, että ihmisten oikeus elämään ja terveyteen sekä perustuslain takaamiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu ja henkeä ja terveyttä uhkaavaa vakavaa vaaraa voidaan torjua asianmukaisilla palveluilla.” (M7/2020, 3)

Työvelvollisuudesta säättämällä turvattaisiin julkista arvoa, kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävää toimintakykyä kiireellisten palveluiden, haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien palveluiden sekä muiden ehdottomasti tarvittavien, oikea-aikaisten palveluiden varmistamiseksi kokonaisuutena.

Työvelvollisuuden käyttöönotto olisi kuitenkin mahdollista vain erityistilanteissa, joissa potilaiden terveys tai henki vaarantuvat vakavasti virusepidemian ja sen johdosta aiheutuneen henkilöstövajauksen vuoksi. Käyttöönottoasetuksella voimaan saatettuja valmiuslain toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa: sääntely ja sen kohde

Valmiuslain pykälän 109 käyttöönotto mahdollisti poikkeukset opetus- ja koulutuspalveluiden järjestäjälle säädetystä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuudesta sekä velvollisuudesta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen (soveltamisasetukset M4/2020, M6/2020, M11/2020).

Valmiuslain käyttöönottamisen tarkoituksena oli turvata poikkeusoloissa välttämättömät opetus- ja koulutuspalvelut. Säädöksessä M4/2020 oli mukana määritelmä, jonka mukaan se ei koskisi yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla työskentelevien vanhempien lapsia, jotka ovat 1–3 vuosiluokkien oppilaita, erityisen tuen tai pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä

olevia oppilaita. Säädöksen vaatimus vanhempien kriittisillä aloilla toimimisesta kumottiin ja tämän pohjalta annettiin uusi soveltamisasetus M6/2020. Asetusten asiallinen sisältö ja perustelut eivät muilta osin poikkea toisistaan.

Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa: analyysi

Perusteluna poikkeuksille opetus- ja koulutus-toiminnan järjestämisessä annettiin tarve ehkäistä koronaviruksen leviämistä. Eri koulutusasteilla nähtiin erilaisia uhkia, joita koronaviruksen leviäminen aiheuttaisi ja näihin myös kohdistettiin erilaisia toimia. Näillä toimilla siis reagoitiin uhkakuvien muutoksiin.

Lukioissa ja perusopetuksessa ei olisi velvollisuutta noudattaa lähiopetuksen määräyksiä, vaan opetus voitaisiin toteuttaa etäjärjestelyin, lukiossa myös itsenäisenä opiskeluna. Ammattikorkeakouluissa ei olisi velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa opinnot tavoitteellisessa suorittamisajassa. Yliopistojen opetuksen järjestämisestä ja järjestämistavoista ei ole säädetty erikseen, joten yliopistoilla oli laajat mahdollisuudet toteuttaa opetusta ja koulutusta eri tavoin. Vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen osalta todettiin, että oppilaitoksen ylläpitäjän ei tarvitsisi järjestää koulutusta, jos koulutuksen järjestäminen muulla tavoin kuin lähiopetuksena ei ole mahdollista. Nämä sääntelyn tavoitteet kuvaavat toisaalta julkisen arvon turvaamista valmiuden eli varautumistoi- mien joustavalla sääntelyllä ja toisaalta hallinnon rationaalista järjestämistä.

Keskeisenä julkisena arvona tuotiin asetuksen perusteluissa esiin koronatartunnan riskien minimoiminen ja siten terveydensuojelu. Samalla painotettiin opiskelijan oikeuksia, kuitenkin vain tilanteen mahdollistamissa puitteissa. Esimerkiksi opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus järjestää säädettyä oppilaan tukea, kuten tuki- tai erityisopetusta, tehostettua- tai erityistä tukea tai oppilashuoltoa vain siinä laajuudessa, kuin se olisi olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Toisaalta esimerkiksi asumispalveluita tarvitseville, vaativaa erityistä tukea tarvitseville opiskelijoilla tulisi pyrkiä turvaamaan mahdollisuus jatkaa asumista asuntolassa ja saada tarvitsemiaan tukipalveluita.

Säädöksessä painotettiin myös sitä, että opiskelijoiden mahdollisuutta joustavaan itsenäiseen opiskeluun oli tärkeää tukea eri tavoin. Samanlaista emergentin tilanteen hallintaa toimintamalleja sopeuttamalla voidaan nähdä säädöksen tavoitteessa lukiokoulutuksessa opintojen loppuvaiheessa olevien valmistumisen turvaamisesta järjestämällä ylioppilastutkinnon kokeet tiivistetyssä aikataulussa.

Esityksen vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen kannalta säädösperusteluissa avattiin varsin laajasti. Perustuslaissa taattu oikeus opetukseen ei toteutuisi perusopetuslain mukaisena kuten ei myöskään mahdollisuus päivittäisiin aterioihin. Vanhemmat joutuisivat jäämään pienempien lasten kanssa kotiin, millä olisi laaja vaikutus koko yhteiskunnan toimintaan. Isovanhemmat eivät välttämättä voisi hoitaa lapsia, koska ovat mahdollisesti riskiryhmää. Näitä toimia voidaan tarkastella julkisen arvon määrittymisen näkökulmasta eri toimijoiden vastuunjakona turvallisuustilanteen muuttuessa. Oppilashuollon palvelut ja oppimisen tuki toteutuisivat vain rajoitetusti. Näiden viime mainittujen, oppilaiden itsensä kokemien oikeuksien loukkauksien seuraukset tulivat keskustelun kohteeksi vasta huomion kiinnittyessä koronakriisiin pitkäaikaisiin seurauksiin. Niitä puntaroiitiin koronatilanteen hallinnan yhteydessä suhteessa voimavarojen turvaamisen arvoon, jolloin niukkaa henkilöstöä piti varata tiettyjen oppilasryhmien välttämättömiin erityistarpeisiin.

Todettiin myös, että valmistuminen voisi lykkääntyä, mikä vaikuttaisi jatko-opintoihin hakeutumiseen ja työelämään sijoittumiseen. Opintojen viivästyminen näkyminen opintotutkien määrätymisen enimmäisajoissa pyrittiin ennakoimaan ja siten torjumaan taloudellisia vaikutuksia opiskelijoille. Toisaalta näiden toimien vaikutukset valtion opintotukimenoihin tulevaisuudessa huomioitaisiin. Järjestelmän kannalta tämä oli rationaalista punnintaa hallinnon ja yhteiskunnan tarpeiden täyttämisen (työvoiman määrä) näkökulmista.

Väestönsuojelu ja evakuointi: sääntely ja sen kohde

Kenties eniten huomiota herätti koronakriisin hallinnassa valmiuslain luvun 17 liikkumis- ja

oleskelurajoituksia väestön suojaamiseksi koskevan pykälän 118 käyttöön ottaminen (M9/2020 ja M10/2020). Mainittua pykälää sovellettiin Uudenmaan alueella ja sillä mahdollistettiin niin sanottu Uudenmaan sulkuvälillä 28.3.–15.4.2020. Valmiuslain perusteluissa pykälän käyttö oli ajateltu perinteisten evakuointitoimien tarpeisiin, esimerkiksi silloin, kun aluetta kohtaa ydinlaskeuma tai muu suuronnettomuuden seuraus (HE 3/2008 vp, 90). Nyt kysymys olikin liikkumisen rajoittamisesta riskialueelta ulospäin.

Väestönsuojelu ja evakuointi: analyysi

Valtioneuvosto perusteli toimivaltuuksien käyttöä siten, että niillä puututtaisiin epidemiasta johtuvan hengen ja terveyden uhan juurisyyhyn, siis rajoitettaisiin ja hidastettaisiin virustartunnan leviämistä ihmisten välisissä kontakteissa. Näin virustartunnasta seuraava tautitaakka pysyisi väestössä mahdollisimman pienenä. Tämä näyttäytyy analyysin kannalta emergenttina reagoitina uhkatilanteen muutoksiin. Tartuntatautilain mukaiset ensisijaiset rajoitustoimenpiteet olivat hidastaneet viruksen leviämistä väestössä, mutta eivät kuitenkaan riittävästi. (M9/2020, 3.)

Taudin leviämisen hillitseminen kohdistui siis Uudenmaan alueen ulkopuolelle, jossa riskiä terveydenhuollon kapasiteetin ylittymiseen pidettiin erityisen suurena. Näillä alueilla olisi tautitapausten ilmaantumistodennäköisyys väestön ikärakenteen ja perussairastavuuden takia suurempi, keskussairaaloiden teho-osastot pieniä ja etäisyydet yliopistollisiin sairaaloihin pidempiä. Kyse nähtiin olevan myös koko maan tehohoitokapasiteetin turvaamisesta, josta HUS-alueella kannetaan suuri vastuu, toisin sanoen julkisen arvon määrittymisen kannalta voimavarojen turvaamisesta. Tavoitteena oli viruksen valtakunnallisen leviämisen hidastaminen tehohoidon kapasiteetin ja terveydenhuollon toimintakyvyn varmistamiseksi ja siten tartunnan saaneiden ja muiden tehohoitoa tarvitsevien hengen ja terveyden turvaamiseksi, siis myös valmiuden joustava sääntely. (M9/2020, 5.)

Valtioneuvosto arvioi, että Uudenmaan ja muun Suomen erottaminen hidastaisi merkittävästi epidemian leviämistä muualla Suomessa ja näin toimenpide oli välttämätön ja oikeasuht-

tainen (M9/2020, 7). Toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyt-

tämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden (M9/2020, 12). Valtioneuvosto arvioi siis tarpeen rationaalisesti varautumisen järjestelmän kokonaisuohjauksen kannalta.

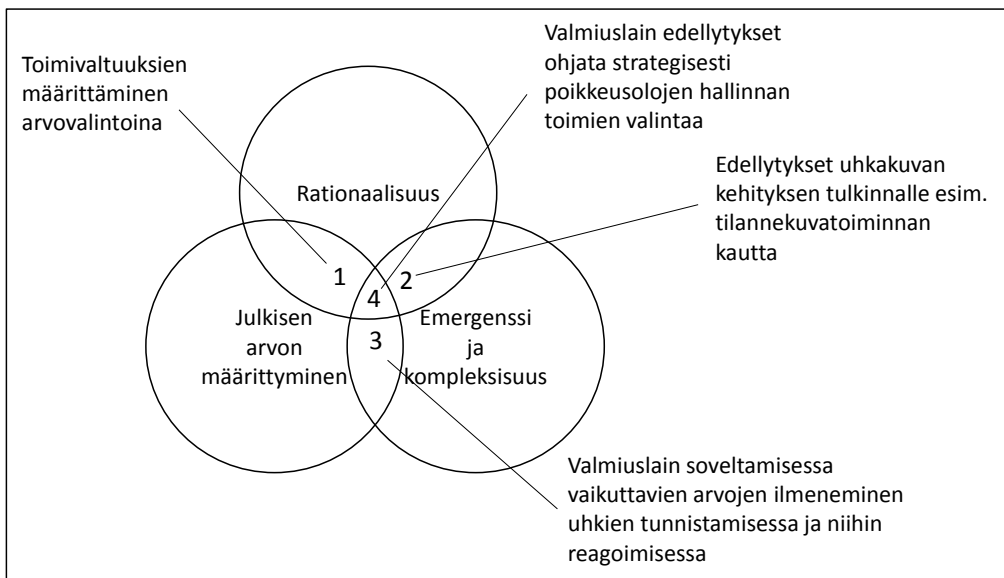
Taulukko 3. Koronan vuoden 2020 poikkeusolojen valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetusten perustelujen jäsentely strategian eri elementtien mukaan.

| Valmiuslain osa/ Strategian elementit | Rationaalisuus | Julkinen arvo | Emergenssi ja kompleksisuus |
|---|---|---|---|
| Sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen | <ul style="list-style-type: none"> Tilanteen hallinnan vaatima johtamisen toimivaltuuksien tarve. Lainsäädännön kokonaisuuden toimivuus ja lisävaltuudet normaalilainsäädännön lisäksi. | <ul style="list-style-type: none"> Mahdollisuudet valmiuden joustavaan säätelyyn. Hallinnon erilaiset toimien soveltamistavat ja näiden vaikutus erityisesti heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden tilanteeseen. | <ul style="list-style-type: none"> Tilanteen yllätyksellinen muuttuminen siten, että normaaliolojen säätely ei enää riitä. Kriittisten toimintojen turvaamisen tarve. |
| Julkis- ja yksityisöikeudelliset palvelussuhteet | <ul style="list-style-type: none"> Riittävän henkilömäärän turvaaminen sääntelyn avulla. Suomea sitovien kv-sopimusten noudattaminen. | <ul style="list-style-type: none"> Kansalaisille tarjottavien välttämättömien palveluiden ja toisaalta henkilöstön työturvallisuuden ja terveyden turvaaminen. | <ul style="list-style-type: none"> Tilanteen muuttuminen työvoiman tarpeen kannalta luoden uusia uhkakuvia sekä toimenpiteiden kompleksinen keskinäisriippuvuus. |
| Työvelvollisuus | <ul style="list-style-type: none"> Työnantajan riittävän henkilöstömäärän varmistaminen, mikäli säädöksen käyttö muiden keinojen lisäksi välttämätöntä. Toimivaltuuksien oikeasuhtainen käyttö. | <ul style="list-style-type: none"> Terveydenhuollon resurssien turvaaminen, väestön suojaaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Ihmisten hoivan ja yhteisöjen turvallisuuden varmistaminen. | <ul style="list-style-type: none"> Epidemian levitessä varautuminen myös työvelvollisuuden soveltamiseen. Uhka kriittisten palvelujen toiminnalle ja asiakas- ja potilasturvallisuudelle. |
| Hallinnon järjestäminen poikkeusoloissa | <ul style="list-style-type: none"> Hallinnon keskinäinen vastuunjakoina keinona voimavarojen turvaamiseen. Rationaalinen punninta opintojen viivästyminen ja työvoiman saatavuuden välillä. | <ul style="list-style-type: none"> Koronatartunnan riskin vähentäminen ja siten terveydensuojelun priorisointi. Erityisessä tarpeessa olevien palveluiden varmistaminen. | <ul style="list-style-type: none"> Tarve ehkäistä koronaviruksen leviämistä ja siihen liittyviä uhkia. |
| Väestönsuojelu ja evakuointi | <ul style="list-style-type: none"> Toimen arvellaan hidastavan merkittävästi viruksen leviämistä ja nähdään siis olevan rationaalinen toimi varautumisen kokonaisuuden ohjaamiseksi. | <ul style="list-style-type: none"> Viruksen valtakunnallisen leviämisen hidastaminen tehohoidon kapasiteetin ja terveydenhuollon toimintakyvyn varmistamiseksi sekä tartunnan saaneiden hengen ja terveyden turvaamiseksi. | <ul style="list-style-type: none"> Radikaali toimi reaktiona uhkatilanteen muutokseen. Käytetty keino oli täysin vastakkainen kuin valmiuslaissa alun perin kuvattu. |

KORONAKRIISIN HALLINTA VALMIUSLAIN KEINAIN 2021: STRATEGISTEN ELEMENTTIEN RAJAPINNAT

Taustana valmiuslain osien käyttöönoton tarpeelle keväällä 2021 oli epidemiatilanteen kääntyminen nopeasti huonommaksi helmikuun jälkimmäisellä puoliskolla. Erityistä huolta aiheutti helpommin leviävän virusmuunnoksen yleistyminen myös Suomessa. Taudinkulkuun liittyi edelleen yllättävyyttä ja osa tautiin sairastuneista kärsi erilaisista vaikeista oireista pitkänkin ajan jälkeen. (M1/2021, 6.)

Valmiuslain pykälien 106 (1. mom.) ja 107 käyttöönoton perustelut kuvaavat poikkeusolojen hallintaan liittyvän päätöksenteon kehittymistä pandemiakokemuksen kertyessä. Aineistossa näkyy, miten päätöksenteon eri näkökulmat kietoutuvat yhteen ja valmiuslakia sovelletaan yhdistäen eri strategisten elementtien painotuksia aiempaa selkeämmin keskenään. Analyysia on havainnollistettu kuviossa 3 (vrt. Lonka 2016, kuvio 8, s. 105).



Kuvio 3. Strategian eri elementtien (rationaalisuus; julkisen arvon määrittäminen; emergensi ja kompleksisuus) liittymäpintoja tarkasteltaessa valmiuslakia koronan sääntelystrategiana valmiuslain pykälien 106 ja 107 soveltamisessa (mukaeltu Lonka 2016, kuvio 8, s. 105).

Valmiuslain pykälä 106 koskee hallintoviranomaisten viestintää poikkeusoloissa. Lain hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että toimielinten viestintäorganisaatiota on pystytävä poikkeusoloissa vahvistamaan nopeasti ja joustavasti väestön tiedonsaannin turvaamiseksi. Samoin poikkeusoloissa korostuu tarve viestinnän yhteensovittamiseen viranomaisten kesken. (HE 3/2008 vp, 84.) Pykälä 107 koskee toimivallan ratkaisemista. Poikkeusoloissa voidaan tarvita toimivallan nopeaa yksiselitteistä ratkaisua myös tilanteissa, joihin ei ole normaalioloissa säännöksiä (HE 3/2008 vp, 85).

Valtioneuvosto perustelee näiden valmiuslain pykälien antamaa oikeutta poikkeuksellisen pitkälle meneviin, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuviin viranomaistoimiin toteamalla, että terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen, siis voimavarojen turvaaminen, on pandemian aikana perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste. Sillä on myös yhteys julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Tällä perusteella valtioneuvosto toteaa, että käsillä ole-

vassa tilanteessa tarve suojata perusoikeuksien toteutumista paitsi oikeuttaa, myös velvoittaa ryhtymään toimiin niiden haittojen torjumiseksi, joita pandemiasta väestölle voi koitua. (M1/2021, 3.) Toisin sanoen valtioneuvosto painottaa vahvasti julkisen arvon turvaamista perusteena reagoinnille emergentisti muuttuviin uhkakuviin asianomaisilla valmiuslain pykälillä (vrt. Kuvio 3 (3)).

Tilanteen ongelmallisuutta valtioneuvosto kuvaa toteamalla, että pandemiatilanteessa viestintä ei ole riittävää, ja se on hitaasti reagoivaa eikä mahdollisuutta viestinnän riittävään koordinoimiseen ja nopeaan reagointiin ole. Viestinnän tilannekuva jää puutteelliseksi tietojen puuttumisen vuoksi (M1/2021, 9). Viestinnän merkitystä korostetaan sen edistämiseksi, että tavoitteet koronaviruksen leviämisen torjunnassa voidaan saavuttaa. Korostetaan siis viestinnän onnistunutta koordinoitua ja näin tilannekuvan päivittymistä emergentisti kehittyvän tilanteen hallitsemiseksi (vrt. Kuvio 3 (2)). Viestintä vaikuttaa perustelujen mukaan ihmisten käyttäytymiseen ja rajoitusten teho riippuu siitä, kuinka hyvin rajoituksia noudatetaan. (M1/2021, 14.)

Asetuksen mukaan valtioneuvoston kanslian viestintäosasto johtaisi koronaviestinnän toimenpiteitä valtioneuvoston sisällä ja sen tehtäväksi annettaisiin myös valtionhallinnon koronaviestintätoimien yhteensovittaminen. Samoin viestintäosasto toteuttaisi valtakunnallisia ja muita viestintäoperaatioita yhteistyössä valtakunnallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa (M1/2021, 15). Tässä korostuu siis erityisesti johtamisjärjestelmä rationaalisen hallinnan välineenä.

Viestinnän hajaantumisen koronapandemian aikana koettiin johtaneen epäselvyyksiin ja jopa ristiriitaisuuksiin hallinnonalojen viestinnän kesken. Yhteistyö viranomaisviestinnässä ei ollut 2020 poikkeusolojen päättymisen jälkeen toiminut odotetusti ja tiedonkulussa hallinto-
viranomaisten välillä oli ollut ongelmia. Toimivalta-
suhteiden epäselvyydet siis estivät valtioneuvoston näkökulmasta johtamisjärjestelmän rationaalisen toiminnan. Tämä näkyi koronapandemiatilanteen pitkittyessä kansalaisille epä-
johdonmukaisuuksina ja vaikeaselkoisuutena. Kansalaisten oli ollut vaikea saada tarkkaa kuvaa siitä, miten heidän tulisi missäkin tilanteessa toimia. Valtioneuvosto korostaa, että viranomais-

viestinnän tarkoituksena on turvata kansalaisten ja riippumattoman median avoin ja selkeä tiedonsaanti sekä parantaa kansalaisten oikeusturvaa. (M1/2021, 6.) Näin siis viranomaisten rationaalinen toiminta ja toimivaltasuhteiden selkeyttäminen valmiuslain pykälien käyttöön-
ottamisella turvaisi kansalaisten oikeuksien ja siten julkisen arvon toteutumisen (vrt. Kuvio 3 (1)). Tämä edellyttää valtioneuvoston näkökulmaa tulkiten poikkihallinnollisen toiminnan sujuvuutta ja samalla vastuunjako toimijoiden kesken turvallisuustilanteen vaatimalla tavalla.

Toimivallan ratkaisemisen osalta (VaL 107 §) valmiuslain toimivaltuuksia tarvittaisiin sellaisten tilanteiden ratkaisemiseen, joissa toimivalta on perustellusti tulkinnanvaraisuutta. Näin asetuksen perusteluiden mukaan siis erimielisyys toimivallasta ratkaistaisiin rationaalisuuden pyrkimyksen mukaisesti valtioneuvostossa pääministerin esityksestä. Toimivaltuus koskisi tilanteita, joissa on kyse valtionhallinnon tulkintaerimielisyyksien ratkaisusta ja se ulottuisi siten keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimijoihin. Tämä voidaan tulkita pyrkimykseksi oikaista johtamisjärjestelmää rationaalisuuden hengessä niin, että se tavoittaa poikkeuksellisella tavalla keskushallinnosta paikallistasolle asti. Valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä tyypillisimmät tapaukset, joissa toimivaltaa koskevat kysymykset tulisivat ratkaistaviksi, olisivat sää-
dösvalmistelua, ohjeiden ja suositusten antamista koskevat kysymykset. (M1/2021, 17)

Perusteluna asetuksen tarpeelle todetaan, että toimivaltuudet viranomaisten kesken ovat koronapandemian pitkittyessä jakaantuneet viranomaisten kesken ja myös toimivaltuuksista päättävä viranomais-
lainen on vaihtunut riippuen tilanteesta. Myös epäselvyyttä on ollut siitä, kenelle toimivalta tiettyssä tilanteessa kuuluu. Esimerkkinä mainitaan Helsinki-Vantaan lento-
asemaa koskevat päätökset ja muut toimenpiteet. (M1/2021, 7.)

Viranomaisen toimivallan ratkaisua koskeva toimivaltuus on valtioneuvoston mukaan tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa tartuntatautilain ohjaus- ja johtamisvaltuudet sekä perustuslain mukainen yleinen ministeriön toimivalta eivät riitä. Tätä perustelua voidaan peilata emergentin tilanteen vaatimukseen voimavarojen turvaamisesta, jolloin turvattava voimavara on valtioneuvoston kyky johtaa toimintaa

(vrt. Kuvio 3 (1)). Tällaisia koronaepidemiaan liittyviä tilanteita voisivat asetusperustelujen mukaan olla esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön (rajavalvonta tai poliisitoiminta) hallinnonalojen toimivaltuuksien soveltumien saman asian tai tehtävän hoitamiseen. (M1/2021, 12.)

Kuten Kuvio 3 havainnollistaa, eri strategisten elementtien rajapinnat leikkaavat myös toisiaan, jolloin saadaan synteesi lukuisista eri näkökulmista (Kuvio 3 (4)). Näiden tapausten analyysin pohjalta voidaan todeta, että valmiuslain edellytykset ohjata strategisesti poikkeusolojen hallinnan toimien valintaa näyttäytyivät käsitellyssä tapauksessa sekavina. Valmiuslain perustelut eivät itsessään anna kovin vahvaa tukea asetusten perustelujen laatimiselle, vaan niissä viitataan esimerkiksi varsin ylimalkaisesti valmiusharjoitusten kokemuksiin: ”Valmiusharjoituksissa on todettu, että viestinnän johdon keskittämistä tarvitaan ensimmäisten toimivaltuuksien joukossa valmiuslakia otettaessa käyttöön.” (HE 3/2008 vp, 85) Tämä puute olevassa lainsäädännössä selittää, miksi perusteluja vaikuttaa kootun ikään kuin sattuman varaisesti sieltä täältä.

Valmiuslain pykälän 106 1. momentin ja pykälän 107 käyttöönotosta myös perustuslakivaliokunta antoi monilta osin varsin kriittisen lausunnon (PeVM 2/2021). Kummankin pykälän käyttöä perusteluita pidettiin puutteellisina, erityisesti toimivaltuuksien siirtämisen osalta sekä viestinnässä (VaL 106 §) että toimivallan ratkaisemisessa (VaL 107 §). Molempien pykälien käyttöönoton osalta huomautettiin, että kyse on lähinnä hallinnon sisäisistä järjestelyistä, jolloin välittömät vaikutukset eivät kohdistu perus- ja ihmisoikeuksiin eivätkä myöskään puutu viranomaisten lakisäätöihin toimivaltuuksiin (PeVM 2/2021, 4-5). Näillä perusteilla perustuslakivaliokunta siis puolsi asetusten jättämistä voimaan.

TULOKSET JA NIIDEN HYÖDYNNEETTÄVYYS

Koronakriisin hallinta vaati Suomessa runsaasti sääntelyä, josta valtaosa toteutettiin normaaliolojen säädöksin eri hallinnonaloilla (Jukka ym. 2022). Myös poikkeusolojen aikana sääntelystä suuri osa annettiin normaaliolojen säädöksinä (Kuvio 1). Aivan koronakriisin alussa, maalisi-

kuussa 2020 valtaosa sääntelystä toteutui valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetuksina. Kaikki vuosien 2020–2021 poikkeusolosääntelyn valmistelu keskittyi neljään ministeriöön: valtioneuvoston kansliaan, sosiaali- ja terveysministeriöön, opetus- ja kulttuuriministeriöön sekä työ- ja elinkeinoministeriöön.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin valmiuslain säädösstrategialuonnosta kolmen elementin kautta: rationaalisuus, julkisen arvon määrittäminen sekä emergenssi ja kompleksisuus päätöksenteossa. Tavoitteena oli ymmärtää, miten valtioneuvosto käytti valmiuslakia, tietoisesti tai tiedostamatta, strategisena työvälineenä koronakriisin hallinnassa sekä, miten tässä valmiuslain soveltamisessa eri strategian elementit painoutuivat.

Tulokset kuvaavat säädöksellisen varautumisen haastetta: valmiuslain soveltamisen kokemus puuttui eikä siihen varautuminen valmiusharjoitusten kautta ollut juurikaan valmentanut niihin toimiin, joihin 16.3.2020 eteenpäin koronakriisin lainvalmistelussa jouduttiin. Perustelumuioiden tekstien laatimiseen oli erityisesti ensimmäisten päivien aikana erittäin vähän aikaa, mikä näkyy muistioissa hyvin yleistasoisena kuvauksena palveluiden järjestämisen perusasioista. Kontrasti alkuvaiheen muistioilla ja loppukevään 2020 sekä erityisesti vuoden 2021 perustelumuioiden M1/2021 tekstiin on suuri.

Keskeisenä havaintona tutkimuksessa on, että valmiuslain hyödyntäminen strategisena työvälineenä poikkeusolojen päätöksenteossa on vaikeaa, sillä 2011 voimaan tulleen valmiuslain kyky erotella erityyppisiä kriisitilanteita ja niiden vaikutuksia toisistaan on heikko. Käynnissä on koronan jälkeen entisestään aktivoitunut keskustelu siitä, pitäisikö valmiuslain pystyä tällaiseen erotteluun vai tarvittaisiinko enemmän vahvempia häiriötilanteiden toiminnan toimivaltuuksia sisältäviä normaaliolojen säädöksiä eri hallinnonaloille (Heikkonen ym. 2018, Oikeuskansleri 2021). Ajatus valmiuslain puitelakiluonteesta on ollut pitkään mukana eräänä vaihtoehtona valmiuslain säädösvalmistelujen aikana (HE 3/2008, 5–6). Samoin haaste valmiuslain kyvykkyydestä tunnistaa erilaisia, ennakoimattomasti ilmeneviä kriisejä, on huomioidu jo nykyisen valmiussääntelyn valmistelun alkuvaiheissa (Komiteamietintö 1979:60, 105–106).

Aineiston analyysi strategian elementtien mukaisesti jäsennehtynä tuo kiinnostavalla tavalla esiin niitä näkökulmia, joita liittyy valmiuslain soveltamiseen suhteessa valmiussäätelylle asetettuihin odotuksiin. Nykyisen valmiuslainsäädännön valmistelun yhteydessä on puntaroitu tarkoin sitä, miten valmiuslaki pystyy ottamaan huomioon erilaisia kriisejä poikkeusolojen määritelmässään ja siten myös tukemaan näihin varautumista riittävällä tarkkuudella (HE 248/1989, 11–14). Koronakriisin aikainen valmiuslain soveltaminen on kuitenkin erityisesti korostanut kysymystä säätelyn kyvykkyydestä reagoida kriisin aikana tapahtuvaan tilanteen jatkuvaan muuttumiseen (ks. Taulukko 3 emergenssin ja kompleksisuuden osalta).

Julkisen arvon määrittämisen kannalta vuoden 2020 aineiston analyysin tuloksia voidaan peilata Yhteiskunnan turvallisuusstrategia linjauksiin kokonaisturvallisuuden yleisistä periaatteista (Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017, 28). Tuloksissa oikeusvaltioperiaate ja yksilön oikeuksien turvaaminen, toiminnan joustava säätely ja resurssien turvaaminen tulevat tuloksissa selkeästi esiin (Taulukko 3). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia linjaa valtioneuvoston periaatepäätöksensä näitä yleisiä periaatteita, joita varautumisen säätelyssä tulee ottaa huomioon (Lonka 2016, 75). Valtioneuvoston periaatepäätökset eivät itsessään määritä esimerkiksi hallinnon toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia vaan näistä säädetään lainsäädännöllä. Tässä tutkimuksessa esitetyn kaltaista analyysiä voitaisiin hyödyntää valmisteltaessa tulevaisuudessa varautumisen ja valmiuden lainsäädäntöä. Näin arvonäkökulmat tulisivat paremmin julkikirjoitetuiksi lainsäädäntöaineistoissa, jotka sitovasti ohjaavat hallinnon toimintaa varauduttaessa häiriö- ja kriisitilanteisiin.

Rationaalisuuden teeman jäsentely avartaa omalta osaltaan näkemystä siitä, miten monipuolisia näkökulmia valtioneuvosto joutuu toimivallan jaon ja hallinnon johtamisen toimivuuden kannalta ottamaan huomioon koronapandemian kaltaisessa kriisissä (Taulukko 3). Haaste tiivistyy kysymykseen varautumisen järjestelmän kokonaisohjauksesta ja siihen, miten eri toimijoiden, hallinnonalojen ja päätöksenteon kokonaisuutta pystytään ohjaamaan kriisitilanteen hallinnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Analyysi tuo esiin, miten merkityksellistä johta-

misen vaikuttavuudessa on eri toimialojen osamisen nivominen mukaan jo ennakoivasti valtioneuvoston tason kriisivarautumiseen. Tämän tutkimuksen havainnoissa korostuvat erityisesti työ- ja opetushallinnon kriisitoiminnan varautuminen ja johtaminen keskeisenä osana terveysturvallisuuskriiseihin varautumista ja niiden hallintaa.

Perustelumustio M1/2021 perustelee laajasti ja monipuolisesti valmiuslain 106 ja 107 pykälän käyttöönoton perusteluja ja oikeutusta. Tämä muistio antaa hyvät edellytykset tarkempaan analyysiin eri strategian elementtien rajapintojen osalta, joita on havainnollistettu kuviossa 3. Havainnot osoittavat, että tunnistetun strategian elementtien tarkastelu poikkeileikkaavina auttavat hahmottamaan sitä, miten päätöksenteossa arvot, rationaalisuus ja emergentti tilanteiden kehittyminen painottuvat päätöksentekijöiden perusteluissa kriisin eri vaiheissa. Tätä tietoa voitaisiin käyttää kehittämään varautumisen ja valmiustoimien johtamista sekä tätä ohjaavaa lainsäädäntöä paremmin adaptiivista varautumisen ja valmiuden johtamista tukeväksi (vrt. Lichtenstein 2000 sekä ks. Lonka 2016, 74). Varautumisen säätelyn kehittäminen voisi hyötyä hallintotieteellisen kompleksisuustutkimuksen työvälineistä ja katsantotavoista. Tulevaisuuden epävarmuuteen reagoivassa varautumisessa kysymys tehokkuuden ja tilivelvollisuuden sekä toisaalta adaptiivisuuden ja innovatiivisuuden välisestä tasapainoilusta näyttäytyy tämän tutkimuksen tulosten valossa yhtä merkityksellisenä kuin normaaliolojen hallinnan kehittämisessä muutoinkin (vrt. Uusikylä 2019, 85).

JOHTOPÄÄTÖKSET: VALMIUSLAKI KORONAPANDEMIAN SÄÄNTELYSTRATEGIANA

Pandemia yllätti maailman vuonna 2020, vaikka varoituksia oli saatu viimeksi sikainfluenssan aikana vuosina 2008–2009 Suomessakin. Mustaksi joutseneksikaan koronaviruspandemiaa on vaikea kutsua, kun 'Taudin-X' esiintymistä oli pidetty vain ajan kysymyksenä ja muistissa on hyvin myös sadan vuoden takainen miljoonia kuolonuhreja vaatinut espanjantauti (Honingsbaum 2020, Hämäläinen & Aaltola 2006). Valtioneuvoston turvallisuusstrategia-

työssä oli huomioitu pandemian riski, samoin kansallisessa riskiarviossa vuonna 2018 (Lonka 2016, Heino ym. 2022).

Nyt pystymme toteamaan, että nykyistä tartuntatautilakia säädettäessä koetun kaltaista pandemiaa ei oltu osattu ottaa huomioon (Lonka ja Jalonen 2023). Ja vaikka tartuntatautilakia pystyttiin joiltain osin soveltamaan ja myös muuttamaan tunnistettuihin tarpeisiin soveltavaksi, laki osoittautui liian vaikeaselkoiseksi ja hankalaksi käyttää (Oikeuskansleri 2021, 13). Normaaliilainsäädännön kehittäminen varautumaan yllättäviin ja vakaviin häiriötilanteisiin oli jäänyt puolitiehen. Turvallisuusstrategiatyö oli kyllä tuonut vuosien varrella hallinnonaloja yhteen pohtimaan kansallista varautumista, mutta lopulta tarvittavaa hallinnonalojen varautumisen ja valmiuden sääntelyllistä yhteiskehittämistä ei ollut tapahtunut (vrt. Lonka 2016). Nämä seikat perustelevat sitä, miksi valmiuslaki joutui koronakriisin hallinnassa sääntelystrategian rooliin.

Lähtökohtana valmiuslain käyttöön ottamisella on ollut rationaalisuus: tilanteen johtajuuden haltuun ottaminen ja varautumisen kokonaisuuden hallinta. Alusta asti oli hyvin tiedossa, että tilannetta joudutaan johtamaan puutteellisen tiedon valossa ja lisätiedon kertyessä strategiaa joudutaan kenties muuttamaan. Tässä suhteessa valmiuslain käyttäminen on sääntelystrategiana hankalaa: sen osia ei voida ottaa käyttöön 'varmuuden vuoksi' vaan käyttöönotto ja myös pykälien soveltaminen on perusteltava asetuksin aina erikseen (Ojanen 2020, 514). Kuitenkaan mahdollisuuksia muiden strategioiden valitsemiselle oli vähän, muun muassa johtuen edellä kuvatuista tartuntatautilain puutteista.

Valtioneuvoston johtaminen joutui kovalle koetukselle tilanteen nopean ja vaikeasti ennakoitavan kehittymisen vuoksi. Tilannekuvan muodostaminen, olennaisen tiedon erottaminen epäolennaisesta ja näin päätösten tekeminen emergentisti muuttuvassa ja kompleksisessa tilanteessa oli työlästä (vrt. Jalonen ym. 2022). Tämä johtaa myös siihen tutkijan ongelmaan, että valtioneuvoston asetusten perustelumui-
stiot ovat erittäin vaikealukuisia. Pandemian edetessä perustelumui-
stiot kasvavat pituutta huomattavasti alun muutamasta sivusta lopun

pariin kymmeneen. Välttää ei voi vaikutelmaa, että mukana on myös monisanaista varmistelua perusteluihin, jotta ne tulisivat helpommin hyväksyttäväksi perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunnan rooli kaiken kaikkiaan korostuu prosessissa sekä valtioneuvoston opponenttina että toisaalta myös opastajana (vrt. Ojanen 2020).

Pahimmin valmiuslain soveltaminen koronan sääntelystrategiana näyttäisi törmänneen poikkihallinnollisuuden ja turvallisuustilanteiden vastuunjaon haasteisiin. Nämä seikat tulevat hyvin esiin vuoden 2021 valmiuslain 106 ja 107 pykälien käyttöönoton perustelumui-
stiossa. Sekavasti ja monisanaisesti annettu kuvaus hallinnon keskinäisten toimivaltojen määrittelyn ja viestinnän vastuunjaon ongelmista jättää ilmaan kysymyksen, onko kyse enemmänkin johtamisen ongelmista, joiden ratkomiseen valmiuslaki tuntuu kovin raskaalta välineeltä.

Juuri valmiuslain 106 ja 107 pykälien soveltamisasetusten perustelumui-
stiot tuovat konkreettisesti esiin sen, miten tässä työssä tarkastellut strategian soveltamisen elementit limittyvät päätöksenteossa. Tulokset alleviivaavat tarvetta jatkossa varautumisen sääntelyn kokonaistarkasteluun kompleksisten tilanteiden hallintaa painottavasta näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että valmiuslaki joutui ikään kuin paremman puutteessa muovautumaan koronan sääntelystrategiaksi. Syynä tähän voidaan pitää sitä, että normaaliolojen varautumisen sääntely on jäänyt hallinnonaloilla irrallisiksi kokonaisuuksiksi eikä sitä ole tehty synergisesti yhteisiä rajapintoja etsien. Niin ikään valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyöstä on jäänyt puuttumaan sääntelyllinen kokonaistarkastelu ja seuranta (ks. myös Lonka ym. 2020). Valmiusharjoituksissa valmiuslain soveltamisen harjoittelu näyttää myös jääneen liiaksi puolustushallinnon ohjaamaksi toiminnaksi, mistä johtuen ei-perinteisten turvallisuustoimialojen tarpeet ovat näissä jääneet katveeseen (vrt. Sitra 2021). Suunnitteilla oleva valmiuslain uudistus vaatisi pohjatyökseen laajemman normaaliolojen varautumisen sääntelyn läpikäynnin. Tarvitsimmeko kenties varautumisen sääntelyn kodi-
fikaatiohankkeen?

LÄHTEET

- Aine, Antti, Nurmi, Veli-Pekka, Ossa, Jaakko, Penttilä, Teemu, Salmi, Ilkka, Virtanen, Vesa (2011). *Moderni kriisilainsäädäntö*. WSOYPro, Helsinki.
- Aine, Antti, Nurmi, Veli-Pekka & Valtonen, Vesa (2022). Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies* 6/2022, s. 841–873.
- Comfort, Louise K., Boin, Arjen & Demchak, Chris C. (2010). *Designing resilience: preparing for extreme events*. University of Pittsburgh Press, 2010. <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hq0c>
- Cormacain, Ronan (2020) Keeping Covid-19 emergency legislation socially distant from ordinary legislation: principles for the structure of emergency legislation. *The Theory and Practice of Legislation*, 8:3, 245–265, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1786272>
- De Bruijn, Hans & Dicke, Willemijn (2006). Strategies for safeguarding public values in liberalized utility sectors. *Public Administration*. Vol. 84, No. 3, pp. 717–735. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00609.x>
- Edwards, Charlie (2007). *National Security for the Twenty-first Century*. Demos. ISBN 978 1 84180 190 2.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere, Vastapaino 2008. 8. painos.
- Heikkonen, Johannes, Kataja, Pauli, Lavapuro, Juha, Salminen, Janne & Turpeinen, Mira (2018). *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018.
- Heino, Ossi, Heikkilä, Matias, Rautiainen, Pauli (2022). Caging identified threats – Exploring pitfalls of state preparedness imagination. *Intl Journal of Disaster Risk Reduction*. 78 (2022) 103121. Elsevier. ScienceDirect. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103121>
- Hellström, Tomas (1998). *Risk-Based Planning: Institutional Uncertainty in the Science-Policy Interface*. Doctoral dissertation at Göteborg University 1998.
- Hirvonen, Ari (2021). Poliittinen epidemiologia: virusajan normi ja poikkeus. *Tiede & edistys*. Vsk 45, Nro 4, 322–343. <https://doi.org/10.51809/te.109677>
- Honingsbaum, Mark (2020). Disease X and other unknowns. *The Lancet (Perspective)*, 393(10180), 1496–1497. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30803-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30803-7)
- Hood, Christopher, Rothstein, Henry & Baldwin, Robert (2001). *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199243638.001.0001>
- Hämäläinen, Pekka & Aaltola, Mika (2006). When Disease Makes History: Epidemics and Great Historical Turning Points. Yliopistopaino, 2006.
- Jalonen, Harri, Uusikylä, Petri, Lonka, Harriet, Laitinen, Kari, Jokipii, Annukka, Huhtinen, Aki-Mauri, Rantamäki, Aino, Kallunki, Valdemar, Niskanen, Ville-Pekka & Keinänen, Anssi (2022). *Kansallinen varautuminen edellyttää tilannetietoisuutta, joka rakentuu yhteiskunnallisten toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa*. POLICY BRIEF 1/2022, IRWIN-hanke, www.irwinproject.fi.
- Jukka, Leena, Keinänen, Anssi & Keskinen, Lisa-Maari (2021). Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä? *Edilex* 2021/50 Artikkelijulkaisu 26.10.2021 www.edilex.fi.
- Keinänen, Anssi & Pajujoja, Jussi (2022). *Miten tehdään hyvä laki?* Tietosanoma.
- Lichtenstein, Benyamin B. (2000). Self-organized transitions: A pattern amid the chaos of transformative change. *The Academy of Management Executive*. Nov 2000; Vol. 14, No. 4. p. 128–141. <https://doi.org/10.5465/ame.2000.3979821>
- Lonka, Harriet (2016). *Valtioneuvoston turvallisuusstrategiatyö lainsäädännön muokkaajana*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 129. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2016.
- Lonka, Harriet & Jalonen, Harri (2023). Päätöksenteon tietoperusteisuus epistemenä hallintana – tartuntatautilain asiantuntijalausuntojen analyysi. *Yhteiskuntapolitiikka* (painossa).
- Lonka, Harriet, Laitinen, Kari, Huhtinen, Aki-Mauri, Wähä, Susanna, Paasonen, Jyri & Keinänen, Anssi (2020). *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:28.
- Maurer, Stephen M. (2017). *Self-Governance in Science. Community-Based Strategies for Managing Dangerous Knowledge*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316771044>
- Meek, Jack W. & Newell, William H. (2005). Complexity, Interdisciplinarity and Public Administration: Implications for Integrating Communities. *Public Administration Quarterly*. Fall 2005, Vol. 29, No. 3. pp. 321–349.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating public value. Strategic management in government*. Harvard University Press.

- Muukkonen, Matti (2021). Tehtävä- ja toimivallanjaosta yleisvaarallisen tartuntataudin torjunnassa. *Defensor Legis* 2/2021, s. 238–257.
- Niemivuo, Matti (2002). *Kansallinen lainvalmistelu*. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus, 2. painos.
- Ojanen, Tuomas (2020). Perustuslaki ja perustuslainmukaisuuden valvonta koronakriisin aikana. *Lakimies* 3–4/2020, s. 508–518.
- Puistola, Juha-Antero & Herrala, Janne (2006). *Terrorismi Euroopassa*. Helsinki, Tammi 2006.
- Simon, Herbert A. (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Weilin & Göös.
- Sitra (2021). Muistio: *Valtioneuvoston ydin kriisitalanteessa*. Kirjoittanut Matti Mörttinen. Tammi 2021.
- Tala, Jyrki (2012). *Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi*. Tammi 2002.
- Uusikylä, P. (2019). Endeavour to Find Evidence: The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Uusikylä, Petri, Lonka, Harriet, Pelttari, Hannu, Jalonen, Harri, Laitinen, Kari, Sederholm, Teija, Huhtinen, Aki-Mauri, Anttonen, Markku, Niskanen, Ville-Pekka, Vartiainen, Pirkko & Tikanmäki, Ilkka (2021). *Viljasta verkostoihin – Huoltovarmuuskeskuksen arviointi*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisusarja 2021:32.
- Valtioneuvosto (2022). *Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:59.
- Valtioneuvoston kanslia (2010). *Varautuminen ja kokonaisturvallisuus*. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 21/2010. (ns. Hallbergin komitean mietintö)
- Vanhala, Liisa (2020). Valmiuslaki – mitä ja miksi? *Lakimies* 3–4/2020, s. 502–507.
- YLE-uutiset 24.11.2020. Järeä valmiuslaki nostettiin taas pöydälle – Asiantuntijat muistuttavat, ettei poikkeusoloihin voi siirtyä kevein perustein <https://yle.fi/uutiset/3-11663007> (vierailtu 10.10.2022).
- YLE-uutiset 7.6.2011 (päivitetty 10.4.2012). Sika-influenssarokotteet joutuvat nyt roskeen <https://yle.fi/uutiset/3-5372199> (vierailtu 11.10.2022).
- Virallislähteet**
- HE 248/1989 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 3/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 63/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta.
- Oikeusministeriö (2005). Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Valmiuslakitoimikunnan mietintö. KOMITEANMIETINTÖ 2005:2
- Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 3/2020 vp (18.3.2020). Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 2/2021 vp (10.3.2021) Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- Valtioneuvosto 16.3.2020. Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirusilanteen vuoksi. Valtioneuvoston tiedote 140/2020.
- Valtioneuvoston asetus 69/2020: Valtioneuvoston asetus tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n muuttamisesta
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus vuodelta 2020, Helsinki 2021, K 17/2021 vp.
- Laki valmiuslain muuttamisesta 706/2022
- Valmiuslaki 1552/2011
- Tartuntatautilaki 1227/2016
- Valtioneuvoston valmiuslain käyttöönotto- ja soveltamisasetukset 2020–2021:**
- M 1/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.
- M 2/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta välittömästi
- M 3/2020: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista
- M 4/2020: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista
- M 5/2020: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomailain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä
- M 6/2020: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta
- M 7/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta
- M 8/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta

- M 9/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
- M 10/2020: Valtioneuvoston asetus liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi
- M 11/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta
- M 12/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta
- M 13/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
- M 14/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta
- M 16/2020: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä
- M 17/2020: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista
- M 18/2020: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja
- M 20/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93 ja 94 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta
- M 21/2020: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 87 §:ssä säädetyn toimivaltuuden käytön jatkamisesta
- M 22/2020: Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä
- M 23/2020: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja
- M 1/2021: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 106 §:n 1 momentissa ja 107 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
- M 2/2021: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86 ja 88 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta
- M 4/2021: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikoja