

Demokratian kestävyys punnitaan kriisissä

Johanna Ketola^{1,2}

Maaliskuussa 2020 alkanut ja toukokuussa 2023 päättyneeksi julistettu koronaviruspandemia oli megakriisi, joka ylitti valtioiden, politiikkasektoreiden ja politiikkatasojen rajat (Boin ym. 2021, 3, 8–10). Koronapandemia aiheutti mittakaavaltaan ainutlaatuisen maailmanlaajuisen kriisin: COVID-19-pandemia oli vakavin globaali terveys-, talous- ja turvallisuuskriisi sitten toisen maailmansodan.

Suomessa kriisi johti poikkeusolojen julistamiseen ensimmäistä kertaa Suomen historiassa. Yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa valtioneuvosto totesi 16. maaliskuuta 2020, että maassa vallitsevat koronavirusilanteen vuoksi poikkeusolot (Valtioneuvosto 2020). Samalla otettiin käyttöön lähinnä sodan uhkaa varten laadittu valmiuslaki.

Kouluja, päiväkotia ja työpaikkoja suljettiin. Moni sulkeutui myös omaehtoisesti kotiinsa pitkäksi aikaa. Hautajaisia järjestettiin ilman omaisia. Koronaviruspandemiaan liittyy monta inhimillistä tragediaa. Osa kantaa taudin ja pandemian aikaisen sosiaalisen vuorovaikutuksen puutteen aiheuttamia seurauksia mukanaan vielä pitkään. Koronaviruspandemia ei kohdellut yksilöitä, yhteisöjä tai kokonaisa yhteiskuntaakaan tasapuolisesti.

Väitöstutkimukseni ytimessä ei niinkään ole kyse eroista vaan hallinnan logiikkaan liittyvistä samankaltaisuuksista.

Tutkimuksessa kysyttiin ensinnäkin, kuka globaalin mittakaavan koronakriisissä toimi ja mille yleisölle. Toisekseen tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka rajat ylittävää koronakriisiä pyrittiin ratkaisemaan. Kolmanneksi työssä pohditaan yleisemmin, missä ja miksi kriisejä rakentuu.

Vastauksia näihin kysymyksiin jäsennettiin neljän hallinnan tason kautta, joita ovat kansainvälisen järjestelmän taso, EU-taso, pohjoismainen taso ja Suomi.

Väitöskirja pohjautuu neljään vuosien 2020 ja 2023 välillä kirjoitettuun, vertaisarvioituun ja jo julkaistuun tieteelliseen artikkeliin (Heinikoski ym. 2021; Ketola ym. 2023; Ketola 2023; 2024). Tutkimukseen on haastateltu yli 120 henkilöä, viranomaisia ja muita asiantuntijoita, jotka työskentelivät kriisinhallinnan parissa. Haastateltaviin lukeutui suomalaisia ja muita pohjoismaisia virkahenkilöitä sekä Euroopan unionin (EU) instituutioiden edustajia.

Mitä tutkimuksessa sitten selvisi?

Ensinnäkin on huomioitava, että haastatteluiden perusteella piirtyvä kuva koronapandemian hallinnasta on verrattain erilainen kuin se tarina, josta kenties luimme mediasta. Julkisuudessa koronakriisi oli kamppailua ensin suojavälineistä ja sitten rokotteista. Tätä haastattelut eivät toki kiistä, mutta niistä rakentuu toisenlaisen kertomus.

1 VTT, Turun yliopisto, <jmketo@utu.fi>

2 Kirjoitus perustuu Turun yliopistossa 29.11.2024 pidettyyn *lectio praecursoria* -esitelmään ”Demokraattinen hallinta kriisien aikakaudella: Monitasoinen näkökulma toimijuuteen ja toimintaan COVID-19-pandemiassa”.

Tutkimuksen löydöksiä ytimessä on, kuinka viranomaiset pyrkivät yhteistyöhön. Tutkimuksen keskeinen johtopäätös on, että kriisi oli jaettu ja yhteistyöorientaatio oli vahva yli kansallisten rajojen. Tutkimuksessa selviää, kuinka virkahenkilöt pyrkivät löytämään olemassa olevien sääntöjen puitteissa luovia ratkaisuja, joilla suojeltaisiin eurooppalaisia vakavalta taudilta. Paljon parjatun Euroopan komission virkakunta oli avainasemassa tässä työssä.

Monessa suhteessa onnistuttiin, vaikka ei ehkä aina tyylipuhtaasti. EU-kansalaisten evakointi maailmalta ja myöhemmin myös rokotehankinnat ovat esimerkkejä näistä onnistumisista. EU osoitti vahvaan asiantuntijuuteen perustuvan kyvykkyytensä. Tästä hyötyivät erityisesti pienemmät jäsenmaat, joilla ei välttämättä ollut resursseja tämän mittaluokan kriisin hallintaan.

Toki mukaan mahtui myös epäonnistumisia ja kitkaa jäsenmaiden välillä ja suhteessa komissioon. Eurooppalaista koronahallintaa pyrittiin ponnekkaasti hoitamaan samanaikaisesti, kun jäsenmaissa piti huolehtia epidemian hallinnasta kansallisesti. Kaikkein ei pienissä jäsenmaissa välttämättä riittänyt aikaa ja kansallisen tautitilanteen hallinta meni etusijalle. EU-tason tiedonvaihto auttoi kuitenkin myös kansallisen tason toimenpiteiden suunnittelussa, eivätkä EU- ja kansallinen taso olleet toisensa poissulkevia.

Tutkimus osoittaa, että EU sääntöineen, instituutioineen ja toimintatapoineen oli toiminnan reunaehtoja määrittäjä ja yhteisesti sovitut rakenteet määrittivät kansallisen itsekkyyden rajoja. Kansainväliset säännöt, sopimukset ja instituutiot ohjasivat maiden käyttäytymistä ja korostivat osaltaan kansallisvaltiokeskeistä toimijuutta.

Tässä viitekehityksessä on tärkeä huomata, että tartuntatautien osalta ei ole sellaista ylikansallista toimivaltaa ja sanktiovaltaa omaavaa tahoa, joka voisi pakottaa kansallisvaltiot haluamansa kaltaiseen toimintaan. Tällainen taho ei ole esimerkiksi Maailman terveysjärjestö WHO, jonka toimivalta on varsin rajoitettu. Pandemiassa WHO:n työkaluina ovat tuki jäsenmaille, kansainvälisen järjestelmän reagointivalmiuden kehittäminen, koordinaatio ja tiedonjako. WHO:n tehtävänä on tukea asiantuntemuksellaan jäsenmaita niiden omissa toiminnoissa. Globaalissa terveyshallinta-arkkitehtuurissa nimenomaan hajautetun vallan malli on osoittautunut verrattain toimivaksi (mm. Held ym. 2019).

Koronakriisi korosti, että kansallisvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa kansalaistensa terveyden ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Kriisissä painottui valtioiden kansallinen itsemääräämisoikeus ja toimeenpanovallan rooli, erityisesti kriisin alkuaikoina. Koronakriisinhallinta korosti niin kansallisten hallitusten roolia kuin vastuuta pandemiakriisin hoidosta.

Oli kiire, aikapaine ja rajallinen määrä ihmisiä, joilla oli tarvittavaa osaamista terveyskriisin ja sen seurannaisvaikutusten hoitamisesta. Arvovaltakäyttöä ja valtataisteluilta ei välttytty, mutta tästä huolimatta yhteistyöstä ei luovuttu.

Tutkimuksessa selviää, että suojelun kohteena ja toimenpiteiden yleisönä olivat ensisijaisesti kansalaiset. Tämä näkyi selvästi esimerkiksi Pohjoismaiden rajatoimenpiteissä, joilla rajoitettiin pohjoismaista vapaata liikkuvuutta ensi kertaa sitten 1950-luvun. Näkyvät rajat ja niihin perustuvat toimenpiteet paitsi vaikeuttivat tuhansien ihmisten arkea, tekivät eroa Meidän ja Muiden välille.

Ensimmäisessä osatutkimuksessa (Heinikoski ym. 2021) tarkasteltu Irlannin esimerkki osoittaa, ettei koronahallinnan yleisö rajoittunut oman maan kansalaisiin kaikkialla Euroopassa. Irlannin koronakriisin hallinnassa esiin tuli monenlaisia historiallisia ja poliittiseen kulttuuriin liittyviä syitä, miksi kansainvälistä liikkuvuutta oli vaikea rajoittaa tartuntataudin takia. Kansainvälisen liikkuvuuden rajoittaminen ei tapahtunut Irlannissa yhtä refleksiin-omaisesti kuin Suomessa.

Kolmannen osatutkimuksen (Ketola 2023) aiheena ollut pohjoismainen vertailu osoitti, että myös Pohjoismaiden välillä koronakriisin hallinta korosti erilaisia historiallisia, maantieteellisiä ja hallinnollisia eroja maiden välillä. Siinä missä kriisivarautuminen on esimerkiksi Islannissa ja Färsearilla rakentunut meripelastukseen liittyvän katastrofivalmiuden pohjalle, Suomen kriisivarautuminen on muotoutunut sodan uhalle.

Kansainvälisessä terveysturvallisuusvertailussa, jossa tarkastellaan siis eri maiden pandemiavarautumista, Pohjoismaat ovat sijoittuneet hyvin (mm. Global Health Security Index 2019). Pandemiavarautuminen osoittautui kuitenkin kaikkialla puutteelliseksi, vaikka erilaisissa riskiarvioissa pandemioita on pidetty vain ajan kysymyksenä. Riittämätön resursointi ja varautuminen ovat pohjimmiltaan poliittisia kysymyksiä, jotka edellyttävät hallinnollisia toimenpiteitä.

Tutkimuksen keskeisiin havaintoihin kuuluu, että kriisinhallinta ei vääjäämättä tarkoita autoritaarisuuden vahvistumista. Työssä tarkastellut esimerkit, ja erityisesti Suomen tapaus, osoittavat, että demokratia ja asiantuntijuuteen ja viranomaistyöhön perustuvat toimintatavat ovat kriisissä yhteensovittavissa eivätkä ne välttämättä ole toistensa vastakohtia.

Virkakuntaa ohjasi pääsääntöisesti asiantuntijuuteen perustuva käytännöllinen ongelmanratkaisu. Koronakriisin hallinnassa ei löytynyt viitteitä teknokraattisesta vallankaappauksesta, josta varoitellaan kriisien yhteydessä (mm. White 2019). Tässä suhteessa onkin tärkeää huomata, että koronapandemian tapauksessa kyseessä oli ensisijaisesti terveyskriisi. Kriisin luonteella ja tarkasteltavalla sektorilla on siis merkitystä.

Myönteinen havainto siitä, että asiantuntijuus ei tässä kriisissä vaikuttanut horjuttavan demokraattista järjestelmää erityisesti Suomessa ei poista sitä tosiasiaa, etteikö kriisin hallintaa tulisi tarkastella aina kriittisesti ja suhteessa myös oikeusjärjestykseen, erityisesti perustuslaillisuuteen. Kriisit ovat historiallisessa tarkastelussa mahdollisuus kumota vallitseva järjestys (ks. Elo ym. 2020). Poikkeuksellisissa tilanteissa laillisia ja poliittisia pidäkkeitä vaikuttaa olevan helpompi polkea kuin normaaliaikoina.

Kriisit ovat pohjimmiltaan vallankäyttöön liittyviä tilanteita. Ne rakentuvat poliittisesti, niitä tulkitaan poliittisesti, niitä hallitaan poliittisesti ja niiden seurauksia arvioidaan poliittisesti. Tästä syystä koronakriisin tutkiminen politiikan tutkimuksen piirissä on oleellista.

Tässä tutkimuksessa kriiseihin suhtauduttiin yhteiskuntatieteellisesti ”läpipoliittisina” – siten, että kriisit rakennetaan ja ne rakentuvat julkisuudessa kriisipuheen ja retoriikan välityksellä. Sanat ovat siis tekoja. Koronakriisi rakentui monitasoisesti ja kansainvälisesti. Tutkimuksessa vahvistuu käsitys, että eliiteillä, kuten valtiojohdolla, oli keskeinen rooli kriisien rakentumisessa.

Tutkimuksessa korostetaan myös, että eliiteillä on myös *vastuu* siitä, että demokraattinen hallinta koetaan oikeudenmukaiseksi ja reiluksi. Kokemus hallinnan oikeudenmukaisuudesta ja reiludesta tukee hallintojärjestelmien demokraattisuutta sekä mahdollistaa, että erilaisia sääntöjä ja suosituksia noudatetaan vapaaehtoisesti, ilman pakkokeinoja.

Koronakriisi ja sen hallinta kutistivat kaikkia demokraattisen kollektiivisen toiminnan muotoja. Ne rajoittivat parlamenttien työskentelyedellytyksiä, kuulemismenettelyitä ja erilaisten asiantuntijanäkemyksen törmäyttämistä ja vertailua toisiinsa, myös julkisuudessa.

Avoin julkinen tila ja vapaa tiedonvälitys paikkasivat koronakriisissä sitä olennaista demokraattisen yhteiskunnallisen punninnan ja kollektiivisen toiminnan aukkoa, joka syntyi aikapaineessa ja toimintavaihtoehtoihin liittyvässä epävarmuudessa. Avoin tiedonvälitys, riippumaton ja itsenäinen media ja luotettavat tiedotusvälineet ovat avainasemassa, että saamme tietoa ja pystymme toimimaan ohjeiden mukaisesti – ja että pystymme arvioimaan ja haastamaan valtaapitävien toimintaa kriisissä.

Tutkimus haastaa kolme perusväittämää kriiseistä. Ensinnäkin, että kriiseissä autoritaarisuus lisääntyy vääjäämättä demokraattisuuden kustannuksella. Toiseksi, että teknokraattinen, asiantuntijuuteen perustuva ongelmanratkaisukeskeinen hallintatapa olisi automaattisesti ongelma. Kolmanneksi, että hätä ei lue lakia, että kriisissä toiminnalla ei olisi sääntöjä.

Tutkimuksen pohjalta voidaan tehdä myös suosituksia. Yksi niistä on tarve kehittää tapoja, joilla avoimuus, läpinäkyvyys ja osallistavuus voitaisiin huomioida kriisin hallinnassa aikaisempaa paremmin. Nämä ehkä uudenlaiset tai nykyistä kehittyneemmät osallistumisen tavat voisivat vahvistaa demokraattisen järjestelmän hyväksyttävyyttä ja ennaltaehkäistä siihen kohdistuvia järjestelmäriskejä monikriisien aikakaudella, jolla riskit vallan väärinkäyttöön ja toimivaltuuksien ylittämiseen eivät vähene. Demokratian vakautta ja kriisinkestävyyttä rakennetaan päivittäin.

Lopuksi on syytä vielä huomioida seuraava seikka. Se, että demokraattinen järjestelmä Suomessa kesti kriisin, ei ole itsestäänselvyys. Tutkimusstrategisesti epäonnistumisten osoittelu ja muutoksen arviointi lienee helpompaa kuin sen tutkiminen, miksi vältyttiin suuremmilta katastrofeilta.

On syytä pohtia sekä välittömiä että pidempiaikaisia poliittisen kulttuurin piirteitä, joiden vuoksi koronahallinta onnistui demokraattisen järjestelmän näkökulmasta Suomessa, ainakin lyhyellä aikavälillä. Tämä väitöstutkimus pystyy osaltaan ruokkimaan edellä mainittua keskustelua, vaikka se ei kattavaa vastausta siihen pysty tarjoamaan. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa luotetaan demokratian instituutioihin ja niiden tuottamaan yhteiskunnalliseen kriisinkestävyyteen, mikä pitää sisällään, että uskomme päätöksentekijöiden ja virkakoneiston hoitavan työnsä asiallisesti. Mutta kysymys on, kestäkö poliittinen ja institutionaalinen luottamus kaikki kriisit, myös pidemmällä aikavälillä? Kenties on myös niin, ettei järjestelmämme ole vielä koeteltu tarpeeksi.

Lähteet

- Boin, Arjen, Allan McConnell & Paul 't Hart (2021): *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. Palgrave Pivot Cham.
- Elo, Kimmo, Jussi Metsälä & Heino Nyyssönen (2020): ”Demokratia poikkeusoloissa”. *Kosmopolis*, 50(2), 9–19.
- Heinikoski, Saila, Johanna Ketola & Aada Peltonen (2021): ”Kosmopolitanismi ja kansalaisuuden rajat – Suomen ja Irlannin rajoitimet koronakriisissä”. *Kosmopolis*, 51(1), 54–71.
- Held, David, Ilona Kickbush, Kyle McNally, Dario Piselli & Michaela Told (2019): ”Gridlock, innovation and resilience in global health governance”. *Global Policy*, 10(2), 161–177. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12654>
- Global Health Security Index (2019): Nuclear threat initiative. <https://ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>
- Ketola, Johanna (2023): ”Continuity over change, institutions over innovations, organized over organic: The scales and phases of Nordic resilience”. *Nordic Review of International Studies*, 1(2), 26–43.
- Ketola, Johanna (2024): ”Maailman terveysjärjestön legitimizeetti ja legitimizeettikriisit COVID-19-pandemian valossa”. *Hallinnon tutkimus*, 43(3), 210–225. <https://doi.org/10.37450/ht.130546>
- Ketola, Johanna, Waltteri Immonen & Henri Vogt (2023): ”Syklinen eurooppalaistuminen, koronakriisi ja Suomi”. *Politiikka*, 65(1), 53–75. <https://doi.org/10.37452/politiikka.117058>
- Valtioneuvosto (2020): Poikkeusolojen toteaminen. VNK/2020/31, 16.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/69419>
- White, Jonathan (2019): *Politics of last resort: Governing by emergency in the European Union*. Oxford University Press.