

Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksista

Deloitte

Valtioneuvoston selvitys

2021:1

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Sisältö

Lukijalle	5
Yhteenveto haastateltujen kokemuksista	6
1 Johdanto.....	8
2 Selvityksen toteutus ja työmenetelmät	9
2.1 Deloitteen viitekehys kriisijohtamisen eri vaiheista.....	9
2.2 Rajaukset	11
3 Valtioneuvoston kriisijohtaminen keväällä 2020	12
3.1 Taustaa	12
3.2 Organisoituminen	14
4 Keskeisten tahojen kokemukset valtioneuvoston kriisijohtamisesta ja valmiuslain käyttöönotosta	17
4.1 Päätöksenteko.....	17
4.1.1 Päätökset ja valmistelutyö.....	17
4.1.2 Päätösten tietopohja.....	20
4.1.3 Näkökulmat päätöksenteossa	23
4.1.4 Valmiuslain käyttöönotto ja purkaminen	27
4.2 Viestintä ja tiedonkulku.....	29
4.2.1 Viestintä viranomaisten välillä	29
4.2.2 Viestintä kansalaisille	30
4.3 Valtioneuvoston organisoituminen, johtaminen ja yhteistyö.....	32
4.3.1 Organisoituminen ja johtaminen	33
4.3.2 Toiminnan koordinaatio	36
4.4 Varautuminen	38

5	Toimenpiteet ja ehdotukset valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämiseksi.....	43
6	Johtopäätökset.....	49
	Liitteet.....	52
	Lähteet.....	53

LUKIJALLE

Talvella 2020 alkoi globaalisti poikkeuksellinen ajanjakso, jonka keskellä elämme edelleen. Koronavirus käynnisti pandemian ja saattoi päätöksentekijät täysin uudenlaisiin haastaviin tilanteisiin kaikkialla maailmassa.

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut koota kokemukset ja opit kriisin johtamisesta Suomessa, keskittyen toimintaan valtioneuvostossa kevään 2020 aikana. Selvityksen taustavalmistelu käynnistettiin kesällä 2020 kun pandemiassa oli rauhallisempi vaihe ja koettiin tärkeäksi koota kokemukset sekä opit kevään kriisijohtamisesta valtioneuvostossa. Selvityksen keskiössä on laajan avainhenkilöjoukon haastattelut, jotka avaavat kevään vaiheita kokemuksen ja kunkin oman tulkinnan kautta. Tämä arvokas näkemys antaa tukea jo tunnistetuille kehittämiskohteille sekä luo pohjaa toimintatapojen kehittämistyölle. Valtioneuvoston kanslia selvityksen tilaajana kiittää kaikkia haastatteluihin osallistuneita sekä selvityksen tekijöitä.

Laajempi näkymä koronapandemian hoitoon saadaan kesällä 2021 valmistuvasta Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) yhteyteen perustetun riippumattoman tutkintaryhmän työstä, jossa selvitetään koronapandemiasta johtuneita toimia Suomessa. Nämä selvitykset sekä muiden toimijoiden toteuttamat arvioinnit, selvitykset ja laajemmat tutkimushankkeet rakentavat yhteistä tietopohjaa kriisiaikaisesta päätöksenteosta ja johtamisesta Suomessa.

Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto, tammikuu 2021

Yhteenveto haastateltujen kokemuksista

Tämä selvitys koskee koronakriisin aikana toteutettua valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksia. Selvityksen taustalla on koronapandemian eteneminen Suomessa keväällä 2020 ja siihen liittyvän valtioneuvostotason toiminnan oppien kokoaminen. Selvityksen kohteena ovat koronakriisistä johtuneiden tilanteiden johtaminen ja niihin liittyvät kokemukset tammikuun alusta kesäkuun loppuun 2020. Tämän laadullisen selvityksen aineiston muodostavat henkilöhaastattelut. Selvityksessä kartoitetaan ja analysoidaan käytäntöjä ja kokemuksia päätöksentekoon, viestintään, tilannekuviin, toiminnan koordinaatioon, organisoitumiseen, varautumiseen sekä viranomaisen yhteistyöhön liittyen. Haastateltujen joukkoon kuului valtioneuvoston jäseniä sekä ylimpiä virkamiehiä, COVID-19-koordinaatioryhmän edustajia, oikeuskanslerin viraston virkamiehiä sekä henkilöitä eduskunnasta.

Kriisijohtamisen toimenpiteitä ja lopputuloksia, joihin toimenpiteillä päästiin, pidettiin laajalti erittäin onnistuneina. Päätökset tehtiin valtioneuvostossa nopeasti ja päätösten koettiin olleen laajalti oikeita ja oikea-aikaisia. Päätöksiä kyettiin valtioneuvostotasolla tekemään pääosin yhteisymmärryksessä, vaikka eri hallinnonaloilla olikin erilaisia suhtautumisia kriisinhallintaan. Koko hallitus priorisoi kriisitilanteen muun toiminnan edelle, teki yhdessä töitä sekä kantoi yhdessä vastuuta. Tämä koettiin yhtäältä onnistuneeksi tavaksi toimia, mutta toisaalta myös tehottomaksi. Jotta hallituksen neuvottelut pysyisivät tehokkaina, tulisi hallituksella olla strategisempi ote asioihin ja vähemmän kannanottoja operatiivisiin ja yksityiskohtaisiin asioihin. Tämän mahdollistamiseksi laadukkaaseen valmistelutyöhön sekä sen rakenteeseen ja roolitukseen täytyy panostaa. On myös tärkeää luoda selkeät roolit ja vastuut strategisen ja operatiivisen toiminnan välille.

Epidemiologinen tietopohja koettiin hyväksi ja THL:n ja STM:n roolit koettiin olennaiseksi tämän tuottamisessa. Kuitenkin päätöksenteon ja tietopohjan kohdalla kehityskohteeksi nousi kokonaisvaltaisemman arvion luominen. Päätökset tehtiin keväällä hyvin vahvasti terveystieteiden näkökulmasta. Perusoikeudellinen näkökulma, taloudellinen näkökulma sekä sosiaalinen näkökulma pitäisi vastaisuudessa pystyä huomioimaan paremmin osana kokonaisuutta. Lisäksi alueellisten näkökulmien huomioiminen nousi selkeänä kehityskohteena esiin haastatteluissa. Päätöksissä ja tietopohjassa pitäisi jatkossa pystyä huomioimaan myös pidempi aikaväli paremmin, ja tietopohjan tehokkaaseen muodostamiseen ja tiedonkeruuhun tulisi jatkossa panostaa enemmän.

Valmiuslain käyttöönotto koettiin laajalti nopeaksi ja onnistuneeksi. Myös päätöstä käyttöönotosta pidettiin laajalti oikeana sekä oikea-aikaisena. Valmiuslaista luopumisenkin koettiin perustelluksi ja oikea-aikaiseksi. Vaikka valmiuslailla koettiin olleen suuri merkitys hyvän lopputuloksen kannalta, se tai muukaan lainsäädäntö ei antanut sellaisenaan täysin oikeanlaisia työkaluja kriisinhallintaan. Siksi lainsäädännön tarkastelu ja kehittäminen on erittäin tärkeää niin pandemiaan kuin muihinkin kriiseihin varautumisen kannalta jatkossa. Tämä koskee valmiuslakia, tartuntatautilakia ja muutaakin lainsäädäntöä. Erityisesti valmiuslain osalta esiin nostettiin myös tarve luoda valmiita asetusperusteita, jotta valmiuslain soveltaminen olisi tulevaisuudessa helpompaa.

Vaikka kansalaisviestinnän suhteenkin nostettiin kehityskohteita, sitä pidettiin suurena onnistumisena keväällä. Kansalaisviestintä koettiin pääosin selkeäksi, asiapitoiseksi ja avoimeksi ja sitä koettiin olleen myös riittävästi. Tätä kautta kansalaisten tietoisuuden nousi kriisin vakavuus, jolla koettiin olleen merkittävä vaikutus hyvään tautitilanteeseen. Kuitenkin kehityskohteena viestinnän suhteen nostettiin sen johtaminen, koordinaatio ja strategisuus. Viestintä eri tahoilta kansalaisille pitäisi olla yhtenäistä, jotta välttyttäisiin ristiriidoilta. Pitäisi myös suunnitella ja päättää, kuka viestii mistäkin asiasta ja mitkä viestittävät asiat ovat kaikkein olennaisimpia. Lisäksi vastaisuudessa olisi tärkeää selkeyttää kansalaisille, mikä on suositus ja mikä on määräys tai velvoite.

Organisoituminen kriisin torjumiseksi tulisi vastaisuudessa järjestää nopeammin. Tätä varten pitäisi olla olemassa selkeät johtamis- ja organisoitumismallit, joita voidaan soveltaa myös kriisitilanteissa, jottei niitä tarvitse kriisin aikana muuttaa. Roolit, vastuut ja toimivaltuudet kriisitilanteisiin pitäisi myös tarkasti määrittää ja selkeyttää valtioneuvostossa. Myös hallinnonalojen välinen poikkihallinnollinen yhteistyö ja tiedonkulku kriisitilanteissa koettiin tärkeänä kehityskohteena. Lisäksi valtioneuvoston ja sen ulkopuolisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun sekä kansainväliseen yhteistyöhön pitää panostaa. Yhteistyötä pitäisi kehittää myös yksityisen sektorin kanssa, tässä kriisissä sitä ei optimaalisesti hyödynnetty esimerkiksi suojarahusteiden suhteen. Eri tahojen pitäisi varautua kriiseihin yhdessä ja myös harjoitella kriisitilanteita yhdessä.

Koronapandemian kaltaiseen kriisiin ei ollut varauduttu hyvin; aikaisemmista harjoituksista saadut opit olivat vain rajoitetusti sovellettavissa tässä kriisissä. Varautumisen suhteen tulevaisuuden kannalta tärkeänä pidettiin erilaisten kriisien tunnistamista ja täten myös laajaa varautumista erilaisiin kriiseihin. Tähän liittyen esiin nostettiin muun muassa varautumissuunnitelmien ja turvallisuusstrategien päivittäminen, sekä edellä mainitut organisoitumisen ja yhteistyön kehittäminen sekä lainsäädännöllisen valmiuden kehittäminen. Kaikkea tätä pitäisi myös harjoitella erilaisten kriisien varalta. Varautumisen suhteen esiin nostettiin myös huoltovarmuus, johon tulisi jatkossa kiinnittää tarkemmin huomiota.

1 Johdanto

Koronapandemian saapuminen Suomeen alkuvuodesta 2020 käynnisti poikkeuksellisen kevään. Poikkeuksellinen kevät toi mukanaan poikkeusolot ja valmiuslain käyttöönoton, nopeita päätöksiä, aktiivista viestintää sekä koko ajan ylläpidettävän tilannekuvan tarpeen.

Tämä selvitys koskee koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksia. Selvityksen taustalla on koronapandemian eteneminen Suomessa keväällä 2020 ja siihen liittyvän valtioneuvostotason toiminnan oppien kokoaminen. Selvityksen kohteena ovat tapahtumat ja niistä syntynyt kokemusperäinen tulkinta tammikuun alusta kesäkuun loppuun 2020. Selvityksen toteuttamisaika on 10/2020–1/2021. Selvitys on Deloitteen tekemä ulkopuolinen ja riippumaton selvitys.

Selvityksen tavoitteena on:

- koota kokemus- ja näkemysaineisto tammi-kesäkuun tapahtumista tapahtumien ollessa tuoreessa muistissa
- kartoittaa ja analysoida tutkimuksellisesti käytäntöjä ja kokemuksia päätöksentekoon, viestintään, tilannekuviin, toiminnan koordinaatioon, organisoitumiseen, varautumiseen sekä viranomaisten yhteistyöhön liittyen
- syventää ymmärrystä ja esittää johtopäätökset valtioneuvoston häiriötilanteen johtamisesta koronapandemian aiheuttamassa tilanteessa

Selvitys tukee valtioneuvoston toiminnan, kriisijohtamisen ja poikkeusolojen toimintaedellytysten kehittämistä sekä toimii mahdollisesti tausta-aineistona laajemmille selvityksille ja arvioinneille.

Luvussa 2 kuvaillaan selvityksen toteutusta ja työmenetelmiä. Siinä avataan myös selvityksen rajauksia ja selvitysmateriaalin käsittelyä. Luvussa 3 taustoitetaan kevään tapahtumia koskien esimerkiksi valmiuslain soveltamista. Samassa luvussa kuvaillaan myös organisoitumista sekä valtioneuvoston poikkeusolojen johtamista koronakriisissä. Luku 4 käsittelee haastateltujen kokemuksia ja näkemyksiä haastatteluteemoista. Luku sisältää myös aihepiireittäin muutamia keskeisiä havaintoja, jotka perustuvat haastateltujen kommentteihin. Luvussa 5 arvioidaan valtioneuvoston kevään toimenpiteitä sekä kootaan ehdotuksia valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämiseksi haastateltujen ja selvityksen laatijan arvion pohjalta. Kuudes luku pitää sisällään selvityksen laatijan johtopäätökset.

2 Selvityksen toteutus ja työmenetelmät

Tämä selvityshanke on luonteeltaan laadullinen selvitys, jonka aineiston muodostavat henkilöhaastattelut. Toimeksiannon alkupuolella haastattelukysymykset vahvistettiin yhdessä tilaajan (Valtioneuvoston kanslia) kanssa, ja henkilöhaastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastateltujen joukkoon kuului suurin osa valtioneuvoston jäsenistä sekä ylimmistä virkamiehistä, COVID-19-koordinaatioryhmän edustajat, oikeuskanslerin viraston virkamiehiä sekä henkilöitä eduskunnasta. Haastatteluita toteutettiin kokonaisuudessaan 47 kappaletta, ja haastatelluista 22 oli poliittisia päättäjiä ja 25 virkamiehiä. Haastatteluiden suunniteltu kesto oli 30–45 minuuttia. Deloittelta haastatteluissa oli mukana aina 2–3 henkilöä.

Kaikki haastattelut käsittelivät samoja teemoja, mutta tarkentavia kysymyksiä räätälöitiin haastateltujen mukaan. Yleinen haastattelurunko, jota sovellettiin eri haastateltujen kohdalla eri painotuksin, löytyy liitteestä 1. Haastatteluteemoja olivat:

- kokemukset valtioneuvoston koronatoimista ylipäättään
- päätöksenteko koronakriisin aikana
- viestintä ja tiedonkulku liittyen koronakriisiin
- organisoituminen, yhteistyö ja toiminnan koordinaatio liittyen koronakriisiin
- varautuminen, eteneminen ja toimenpiteet koronakriisin eri vaiheissa
- kehityskohteet tulevaisuutta varten.

Haastatteluaineiston pohjalta laadittiin tämä selvitys, joka kokoaa yhteen keskeisimmät haastattelutulokset sekä selvityksen laatijan johtopäätökset. Haastatteluiden tuloksia käsitellään selvityksessä anonyymisti. Virkamiesten ja poliittisten päättäjien välillä on tehty vertailua, mikäli ryhmien välillä on noussut esiin huomattavan eriäviä kokemuksia.

2.1 Deloitteen viitekehys kriisijohtamisen eri vaiheista

Deloitte on laatinut kansainvälisen raportin julkisen sektorin reagoimisesta koronakriisiin lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä. Deloitte on muodostanut koronakriisin hallintaan viitekehysten, joka koostuu kolmesta osittain päällekkäisestä vaiheesta, joita yhteiskunnat käyvät läpi kriisin aikana ja osittain sen jälkeenkin. Nämä vaiheet ovat ”*Vastaa* (engl. Respond)”, ”*Toivu* (engl. Recover)” ja ”*Kukoista* (engl. Thrive)”. Kuva 1 avaa

näitä kolmea vaihetta ja julkishallinnoille keskeisiä toimia näissä vaiheissa tähän selvitukseen soveltuvin osin.



Kuva 1 Deloitteen viitekehys koronakriisin hallinnan eri vaiheisiin

Ensimmäisessä vaiheessa (*Vastaa*) tärkeää on nopea päätöksenteko, rajoitusten asettaminen sekä vahva kriisiviestintä. Monet toimenpiteet ja päätökset liittyvät vahvasti terveydenhuollon ympärille, erityisesti terveydenhuollon kapasiteetin varmistamiseen. Lisäksi ensimmäiseen vaiheeseen kuuluu tärkeänä tarvittavien materiaalitasojen ylläpito sekä testaus ja jäljitys. Yksilöiden ja yritysten taloudellinen tukeminen on myös ominaista *Vastaa*-vaiheelle.

Toivu-vaiheessa aletaan luopua rajoituksista, ja pyritään palaamaan takaisin normaaliin. Kuitenkin seuraavaan aaltoon varautuminen on tässä vaiheessa olennaista. Talous on pandemian seurauksena mahdollisesti kärsinyt rajustikin, ja tässä vaiheessa keskitytään talouden kasvuun ja sen nostamiseen pandemiaa edeltäneelle tasolle. Tälle vaiheelle on lisäksi ominaista terveydenhuoltojärjestelmän ja sen tilanteen arvioiminen sekä tarvittaessa tukitoimenpiteet.

Viimeisessä vaiheessa (*Kukoista*) pandemia on takanapäin ja aletaan rakentaa ”uutta normaalia” ja kehittää toimintatapoja. Tässä vaiheessa tulee ajatella, mitä opimme pandemiasta ja miten voimme varautua vastaaviin pandemioihin tulevaisuudessa paremmin. Miten yhteiskunnan kestävyys voidaan parantaa? Miten seuranta- ja tiedonkeruumekanismia voidaan kehittää? Tärkeää on myös pohtia, miten terveyttä koskevaa lainsäädäntöä sekä terveyttä koskevia määräyksiä ja suosituksia voidaan kehittää.

Deloitte viitekehystä on käytetty tässä selvityksessä haastattelukysymysten laadinnan tukena. Viitekehystä hyödynnetään luvussa 5 soveltuvin osin, kun valtioneuvoston toimia arvioidaan kevään osalta.

2.2 Rajaukset

Selvityksen kohteena olevat tapahtumat ja niistä syntyneet kokemusperäiset tulkinnat on ajallisesti rajattu tammikuun alusta kesäkuun loppuun 2020. Tässä selvityksessä ei käsitellä edellä mainitun aikajänteen ulkopuolella olevia tapahtumia tai niistä syntyneitä kokemusperäisiä tulkintoja.

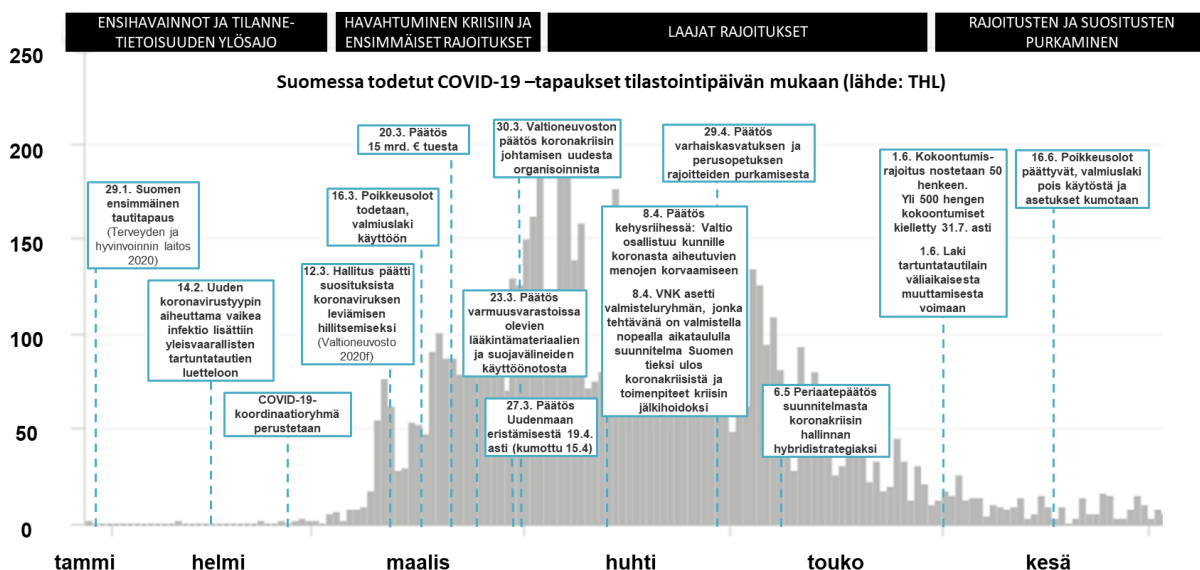
Selvityksessä on keskitytty valtioneuvoston omaan toimintaan sekä sen yhteistyöhön muiden tahojen kanssa. Haastattelukysymyksissä ei ole otettu kantaa muiden tahojen itsenäiseen tai muiden tahojen väliseen toimintaan, mutta haastattelutuloksissa on esitetty näkemys näistäkin, jos se on ollut aiheen kannalta keskeistä.

Selvityksessä on keskitytty vain kriisijohtamiseen, ei siihen miten valtioneuvosto on toiminut muuten kriisin aikana. Huomioitavaa on, että selvityksen laatija on kerännyt kokemusperäiset tulkinnat vain valtion keskushallinnosta ja eduskunnasta, eli esimerkiksi alueellisia tai paikallisia toimijoita tai yksityisen sektorin/elinkeinoelämän edustajia ei ole haastateltu.

3 Valtioneuvoston kriisijohtaminen keväällä 2020

3.1 Taustaa

Valtioneuvosto teki keväällä useita päätöksiä koskien koronaviruksen hallintaa. Kuvaan 2 on aikajanelle hahmoteltu kriisiä koskevia tapahtumia ja keskeisiä päätöksiä tammi-kuun alusta kesäkuun loppuun. Kuvan pohjana on Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) (2020) raportoimat COVID-19-tapaukset tilastointipäivän mukaan. Aikajanelle ei ole listattu suurinta osaa tapahtumista tai päätöksistä, sillä sen tarkoitus on ylätasoisesti esittää tapahtumien kulkua ja selkeyttää selvityksen kohteena olevaa aikajännettä.



Kuva 2 Tapahtumia ja päätöksiä selvityksen aikajänteellä (Valtioneuvoston kanslian strategia-osasto 2020; Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) (2020) raportoimat COVID-19-tapaukset tilastointipäivän mukaan; Valtioneuvosto 2020f)

Kuten THL:n tilastoista (2020) voidaan huomata, Suomen ensimmäinen koronavirustartunta havaittiin tammikuun lopussa. Tästä kului kuitenkin yli kuukausi, ennen kuin tartuntamäärät lähtivät nopeaan kasvuun. Tällä tarkastelujaksolla eniten koronavirustapauksia todettiin huhtikuussa. Toukokuussa päivittäin todetut tartunnat lähtivät laskuun ja kesäkuussa niitä havaittiin enää hyvin vähän.

Maaliskuun 12. päivä hallitus päätti ensimmäisistä suosituksista koronaviruksen leviämisen hillitsemiseksi (Valtioneuvosto 2020f), ja jo 16.3. hallitus totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomi on koronavirustilanteen takia poikkeusoloissa. Hallitus antoi seuraavana päivänä valmiuslain käyttöönottoasetuksen eduskunnalle, jolla on lopullinen päätösvalta valmiuslain voimaantulosta. Valmiuslailla voidaan säätää viranomaisten toimivaltuuksia poikkeusoloissa sillä edellytyksellä, ettei tilannetta kyetä hallitsemaan viranomaisten tavallisin toimivaltuuksin. Valmiuslain mukaisiin rajoitustoimiin ryhdytään vain, mikäli se on välttämätöntä väestön suojaamiseksi. (Valtioneuvosto 2020c.) Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusolojen aikainen väestön suojaaminen, väestön toimeentulon ja talouden turvaaminen, oikeusjärjestyksen, perus- ja ihmisoikeuksien ylläpito sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaaminen (Valtioneuvosto 2020c; Finlex 2011).

Poikkeusolojen voimaantulon yhteydessä hallitus tiedotti linjanneensa useita suosituksia sekä lukuisia rajoittavia toimenpiteitä koskien esimerkiksi opetusta, kokoontumisia, julkisia palveluita, vierailuja riskiryhmien asumispalveluyksiköissä, liikkumista sekä työn tekoa julkisella sektorilla. Hallitus päätti myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon kapasiteettia lisätään, kiireetöntä toimintaa vähennetään ja koronatestauskapasiteettia kasvatetaan. (Valtioneuvosto 2020c.) Mitä tulee valmiuslain mukaisiin toimivaluuksiin, hallitus antoi kesäkuun kuudenteen päivään mennessä neljätoista käyttöönotto- ja jatkamisasetusta, jotka koskivat kasvatusta- ja opetustoimintaa, vapaata sivistystyötä, työelämää, Uudenmaan liikkumisen rajoittamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalaa. Suurelta osin koronakriisiä on kuitenkin hallittu tartuntalain nojalla. (Valtioneuvosto 2020e.)

Valtioneuvosto teki 6.5.2020 periaatepäätöksen suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Tämä periaatepäätös piti sisällään hallituksen tekemät linjaukset kriisin hillitsemiseksi asetettujen rajoitusten jatkamisesta ja myös asteittaisesta ja hallitusta purkamisesta. Hybridistrategialla pyrittiin hillitsemään kriisiä tehokkaasti niin, että haitat ihmisille, yrityksille, yhteiskunnalle ja perusoikeuksien toteutumiseksi olisivat mahdollisimman vähäisiä. (Valtioneuvosto 2020d.)

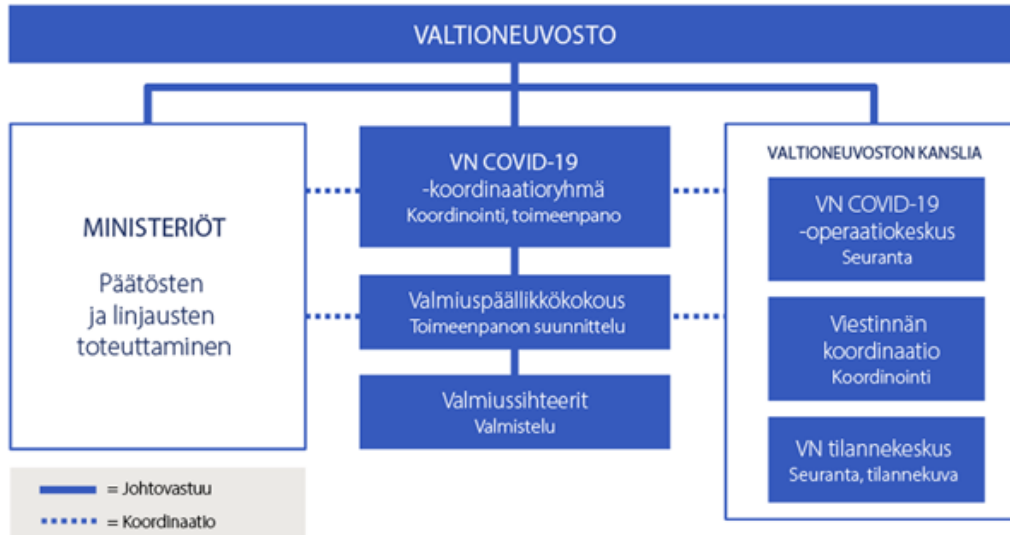
Poikkeusolot päättyivät 16.6., kun hallitus arvioi 15.6. epidemian olevan hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Tasavallan presidentti ja pääministeri olivat myös yhteistoiminnassa keskustelleet valmiuslain soveltamisen päättämisestä. Poikkeusolot olivat yhteensä voimassa kolmen kuukauden ajan. Käyttöön otettujen valmiuslain toimivaltuuksien perusteluna on ollut arvio siitä, että ne ovat välttämättömiä väestön suojaamiseksi sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. (Valtioneuvosto 2020e.)

Poikkeusolojen aikana annettiin kaiken kaikkiaan 48 hallituksen esitystä (HE), joilla muutettiin väliaikaisesti normaalilainsäädäntöä Covid-19 –epidemiasta johtuvan tilanteen hallitsemiseksi. Ensimmäiset HE:t annettiin jo 26.3.2020 ja lisäksi annettiin lukuisia valtioneuvoston asetuksia. (Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö 2020). Lisätalousarvioita annettiin neljä, ja lisäksi toista ja neljättä lisätalousarviota täydennettiin (Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto 2020). Suurinta osaa tapahtumista ja päätöksistä ei avata tarkemmin tässä selvityksessä, elleivät haastattelut ole tuoneet niitä erikseen esille.

3.2 Organisoituminen

COVID-19-koordinaatioryhmä asetettiin valtioneuvoston toimesta helmikuussa. Tämän koordinaatioryhmän tehtävänä on valtioneuvoston koronakriisin hillitsemiseksi tehtyjen päätösten toteutukseen vieminen sekä ministeriöiden välisen yhteistyön koordinointi. Tähän ryhmään kuuluivat aluksi koronavirustilanteen vastuuministeriöiden kanslia- ja valmiuspäälliköt. Vastuuministeriöitä olivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM), työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), ulkoministeriö (UM), sisäministeriö (SM), valtiovarainministeriö (VM) sekä liikenne- ja viestintäministeriö (LVM). Kuitenkin koronavirustilanne Suomessa muuttui nopeasti helmikuun jälkeen ja valtioneuvosto päätti vahvistaa koronajohtamistaan taudin rajoittamiseksi ja leviämisen hidastamiseksi. Maaliskuun lopussa 30.3. valtioneuvosto teki päätöksen koronajohtamisen vahvistamisesta, jonka mukaan COVID-19-koordinaatioryhmään on sittemmin kuulunut kaikkien ministeriöiden kansliapäälliköt ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö. Valtiosihteeri Mikko Koskinen on toiminut tämän ryhmän puheenjohtajana. Ryhmään kuuluu lisäksi valtioneuvostosta turvallisuusjohtaja Ahti Kurvinen, viestintäjohtaja Päivi Anttikoski, yksikön päällikkö Heikki Hovi sekä THL:n johtaja Mika Salminen. (Valtioneuvosto 2020a.) Johtamisen vahvistamisen yhteydessä valtioneuvosto ilmoitti, että viestintää johtaa ja koordinoi valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvosto 2020b). Koronajohtamisen organisoitumista on kuvattu kuvassa 3.

Valtioneuvoston poikkeusolojen johtaminen koronakriisissä



Kuva 3 Valtioneuvoston poikkeusolojen johtaminen koronakriisissä (Valtioneuvosto 2020b)

Ministeriöiden valmiuspäälliköt ja valmiussihteerit toimivat maaliskuun päätöksen myötä kriisinhallinnassa COVID-19-koordinaatioryhmän tukena, vastuunaan operatiivinen toiminta ja yhteistyö (Valtioneuvosto 2020a). Jokaisessa ministeriössä on valmiuspäällikkö ja valmiussihteeri, joiden roolit voivat olla pää- tai sivutoimisia. Valmiuspäällikön tehtävänä on toimia kansliapäällikön apuna varautumista ja turvallisuutta koskeissa asioissa. Valmiussihteerit puolestaan avustavat valmiuspäällikköä ja toimivat oman hallinnonalansa valmiusorganisaatiossa. Asianomainen ministeriö määrää valmiuspäällikön ja -sihteerin tehtävät. Valmiuspäälliköt kokoontuvat normaalioloissakin säännöllisesti yhteen valmiuspäällikkökokouksissa. Kokouksissa sovitetaan yhteen eri hallinnonalojen välisiä varautumista koskevia kysymyksiä. Myös asiantuntijoita eri virastoista ja laitoksista kutsutaan tarpeen mukaan paikalle. (Turvallisuuskomitea n.d.) Sekä valmiuspäälliköt että valmiussihteerit ovat siis pysyviä foorumeita, mutta ovat nyt keskittyneet erityisesti koronakriisiä koskeviin tehtäviin (Valtioneuvosto 2020a).

Valtioneuvoston kansliassa toimivan tilannekeskuksen tehtävänä on tuottaa reaaliaikaista turvallisuustapaturmatietoa ja koottua tilannekuvaa, joka koostuu yhdistetyistä eri toimivaltaisten viranomaisten tiedoista ja avoimista lähteistä saaduista tiedoista. Tilannekeskus raportoi valtionjohdolle ja viranomaisille sekä toimii myös yhteyspisteenä Euroopan unioniin (EU). (Valtioneuvoston kanslia n.d.) Tilannekeskus toimii valtioneuvoston kansliassa pysyvästi myös normaalioloissa, mutta koronajohtamisen vahvistuspäätöksen myötä sen prioriteetiksi tuli koronavirustilanteen ja sen vaikutusten seuranta ja raportointi (Valtioneuvosto 2020b).

Huhtikuun 1. päivä perustettiin toistaiseksi toimiva COVID-19-operaatiokeskus ja sen tueksi ministeriöiden yhteyshenkilöverkosto. Taustalla oli valtiosihteereiden ja kansliapäälliköiden kokouksissa tunnistettu tarve poikkeusolojen koordinaation vahvistamiselle. Operaatiokeskuksen tehtäviksi lukeutuu seurantatilannekuvan tuottaminen hallituksen päätöksistä ja niiden etenemisestä sekä vaikutuksista. Lisäksi operaatiokeskuksen tehtävänä on sovittaa yhteen ministeriöiden koronatyöryhmien työtä. (Valtioneuvoston kanslia 2020.) Operaatiokeskus siis seuraa ja havainnoi tehtyjä toimenpiteitä ja raportoi puutteista niitä havaittaessa (Valtioneuvosto 2020a). Operaatiokeskus raportoi seurantatilannekuvaa erityisesti COVID-19-koordinaatioryhmälle, mutta myös muille foorumeille, kuten hallitukselle, ministeriöille, kansliapäälliköille sekä valtiosihteereille. Operaatiokeskuksen toimintaa vetää yksikön päällikkö Heikki Hovi, joka vastaa toiminnasta valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteereille ja pääministerin valtiosihteereille. (Valtioneuvoston kanslia 2020.)

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti myös 8.4.2020 COVID-19-epidemian tilannekuva- ja mallinnusryhmän tuottamaan ajankohtaista tilannekuvaa epidemiasta, epidemiologisia ennusteita sekä arvioita rajoite- ja hallintatoimien vaikutuksista epidemian kulkuun ja väestön sairastuvuuteen. Ryhmän tavoitteiksi asetettiin sen tehtävän mukaisen tietopohjan tuottaminen sekä ministeriön johdon ja valtioneuvoston kanslian suunnittelu- toimien tukeminen, koskien kriisivaiheen hoitamiseen tarvittavia toimenpiteitä, rajoitustoimenpiteistä irtautumista sekä epidemian pitkän aikavälin hallintaa ja jälkihoitoa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020.)

Erilaisia työryhmiä, jotka ovat tukeneet kriisitilanteen vaikutusten arviointia ja elpymissuunnittelua on, on perustettu lukuisia. Myös merkittävä määrä erilaisia raportteja on laadittu kevään aikana päätöksenteon tueksi. Joitakin esimerkkejä näistä ovat muun muassa Vihriälän ym. (2020) laatima talouspolitiikan strategia koronakriisissä, työ- ja elinkeinoministeriön (2020) laatimat tilannetietopakettit sekä sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän (2020) laatima raportti lasten ja nuorten hyvinvoinnista koronakriisin jälkihoidossa. Lisäksi Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä laati kaksi raporttia keväällä, joista ensimmäinen koski koronakriisin vaikutuksia ja suunnitelmaa epidemian hallinnan hybridistrategiaksi ja jälkimmäinen koronakriisin jälkihoitoa ja jälleenrakennusta (Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä 2020a; Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä 2020b).

Viestinnän suhteen viestintäjohtajakokouksella on olennainen rooli hallituksen yhteisen viestinnän sekä isoja uudistuksia koskevan viestinnän suunnittelussa, koordinaatiossa ja toteutuksen ohjauksessa sekä seurannassa. Viestintäjohtajakokouksissa arvioidaan myös viestinnän vaikuttavuutta ja tuloksia, ja niistä raportoidaan hallitukselle ja kansliapäällikkökokoukselle. Myös hallituksen iltakouluissa tai vastaavissa istunnoissa voidaan tarvittaessa sopia viestinnästä. (Valtioneuvosto n.d.)

4 Keskeisten tahojen kokemukset valtioneuvoston kriisijohtamisesta ja valmiuslain käyttöönotosta

Kaikki tämän luvun ja sen alalukujen sisältö perustuu haastatteluissa kerättyyn kokemus- ja näkemysaineistoon. Tekstissä esiin nousevat asiat ovat haastateltujen havaintoja ja kokemuksia, eikä tähän lukuun olla käytetty muuta aineistoa haastattelujen ulkopuolelta. Tähän lukuun on tuotu keskeisimmät havainnot, eikä kaikkia näkökantoja ole sisällytetty. Kunkin neljän alaluvun alle lisäksi on koostettu yhteen selvityksen laatijan tulkinnan mukaan 3–5 keskeisintä havaintoa.

4.1 Päätöksenteko

Keskeisiä havaintoja

- Kriisijohtamisen toimenpiteet olivat pääosin oikeita ja oikea-aikaisia, ja päätöksenteko oli nopeaa epävarmoissa olosuhteissa
- Valmiuslain käyttöönotto koettiin yksimielisesti oikeaksi ratkaisuksi, ja käyttöönotto sujui nopeasti
- Päätökset tehtiin pääosin terveysturvallisesta näkökulmasta. Taloudellinen ja perusoikeudellinen näkökulma jäi pienemmälle painoarvolle, lisäksi alueellinen erittely päätöksissä jäi laajalti puuttumaan
- Päätöksenteon tueksi kaivattiin kokonaisvaltaisempaa arviointia ja parempaa pidemmän aikavälinhuomiointia
- Hallituksen neuvottelut koettiin osin tehottomiksi heikon valmistelutyön ja laajan osallistujajoukon vuoksi, toisaalta laajaa osallistumista arvostettiin

4.1.1 Päätökset ja valmistelutyö

Lähes kaikki haastatellut nostivat vahvasti esille sen, että keväällä tehdyt kriisiä koskevat nopeat päätökset ja kriisinhallinta olivat ylipäättään onnistuneita ja johtivat onnistuneeseen lopputulokseen, vaikkei koordinaatio ja yhteistyö valtioneuvostossa aina

ollutkaan optimaalista. Terveysturvallisuuden kantokyky ja ihmisten sekä yritysten toimeentulo kyettiin turvaamaan. Myös riskiryhmiä pystyttiin suojelemaan, vaikka usea haastateltu totesikin, että tässä olisi voitu toimia nopeammin ja tehokkaammin. Kun verrataan muihin maihin Euroopassa ja laajemminkin maailmalla, Suomi suoriutui pandemian hallinnassa haastateltujen mukaan keväällä erittäin hyvin – myös taloudellisesti, esimerkiksi BKT:lla mitattuna. Taudin laaja leviäminen pystyttiin nopeasti estämään ja kuolemantapaukset pystyttiin minimoimaan. Haastatellut olivat siis laajasti sitä mieltä, että lukujen valossa selvittiin hyvin ja Suomi on vähiten koronapandemiasta kärsivien maiden joukossa. Esiin nostettiin kuitenkin se, että tautimäärien laskun ja taudin leviämisen rajoittamisen taustalla ei ole pelkästään valtioneuvoston asettamat rajoitukset ja toimenpiteet, vaan myös taudin luonteeseen kuuluva kausivaihtelu sekä suomalaisten kuuliaisuus rajoitusten ja suositusten suhteen. Vielä on vaikea arvioida, mitkä päätökset tosiasiaassa estivät taudin leviämistä.

Yhtenä merkittävänä onnistumisena nostettiin esiin päätöksenteon nopeus. Uudenlaisen, ennakoimattoman ja sumuiseksiin kuvaillun tilanteen keskellä päätöksiä pystyttiin valtioneuvostossa tekemään ripeästi ja määrätietoisesti. Päätöksenteon todettiin olleen erityisen tehokasta ja nopeaa poikkeusolojen aikana, yhden johdon alla.

Kriisitilanne otettiin vakavasti, ja päätökset olivat sen mukaisia. Valtioneuvostossa uskallettiin tehdä mittavia ja rajujakin päätöksiä, vaikka osa haastatelluista pitikin esimerkiksi Uudenmaan eristämistä ja koulujen sulkemista turhankin voimakkaina toimenpiteinä. Pidettiin tärkeänä, että epävarmassa tilanteessa pystytään tekemään laajoja ja isoja päätöksiä, jotta tilanne saadaan varmasti hallintaan ja jotta saadaan lisäaikaa jatkotoimenpiteiden suunnittelulle. Esiin nousi myös se, että päätöksentekohetkellä nämä voimakkaatkin päätökset olivat oikeita ja perusteltuja, mutta uuden tiedon valossa välttämättä eivät.

Kokonaisuutena kriisitilanteeseen reagoitiin nopeasti, ja tilanne pidettiin hallinnassa tekemällä perusteltuja päätöksiä riittävän ajoissa. Valtioneuvostossa tehtyjen päätösten koettiin laajalti olleen oikea-aikaisia. Usea haastateltu kuitenkin korosti myös, että ennakointi on tärkeää ja toimenpiteisiin voisi vastaisuudessa lähteä aikaisemminkin, varsinkin jos maailmalta saadaan uhkaavia uutisia.

Yhteistyö

Vaikka ministeriöillä oli eriäviä mielipiteitä siitä, miten pandemiaan pitäisi suhtautua, päätöksiä pystyttiin kuitenkin tekemään yhteisymmärryksessä ja ajattelu oli pääosin yhtenäistä sen suhteen, että päätökset tehdään terveysturvallisuus edellä. Kriisijohtaminen myös priorisoitiin hyvin valtioneuvostossa. Kaikki tekivät yhdessä suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin eteen töitä ja koko hallitus oli vahvasti sitoutunut yhteisiin

toimiin. Muutaman haastatellun mukaan kaikki puolueet olivat myös samalla viivalla ja usea haastateltu korosti hallituksen sekä opposition toimineen hyvin yhteistyössä keväällä. Esiin nousi myös se, että eduskunnan asema pysyi turvattuna ja demokratia toteutui poikkeusoloissa. Hallituksen toimintakyky ei pettänyt ja se pystyi pitämään yllä kykynsä tehdä päätöksiä.

Usea haastatelluista koki, että koko hallituksen läsnäolo hallituksen neuvotteluissa oli hyvä asia, jotta kriisinhallinta ei lokeroitunut yhdelle taholle ja tilannekuvaa pystyttiin jakamaan kaikkien ministerien ja hallinnonalojen välillä. Kriisi siis toi hallituksen hyvin yhteen, yksituumaisuus kyettiin saavuttamaan ja vastuuta kannettiin yhdessä. Osa haastatelluista, erityisesti poliittisista päättäjistä, piti kuitenkin tätä toimintatapaa rasakana ja tehottomana. Osin puutteellisen poliittisen valmistelun takia, hallitus joutui käyttämään paljon aikaansa neuvotteluihin ja operatiivisen tason yksityiskohtiin. Hallituksen neuvotteluiden pitäisi haastateltujen mukaan olla päätöksentekofoorumi eikä keskustelufoorumi. Tästä huolimatta, yhteinen näkemys on, että vaikka neuvottelut olivat pitkiä, niin päätöksiä saatiin lopulta tehtyä. Tämänkin koettiin osoittaneen sen, että valtioneuvosto kykenee päätöksentekoon kriisitilanteessa. Seuraavaksi lisää jo edellä mainitusta valmisteluvajeesta.

Päätöksenteon poliittinen valmistelu ja päätöksentekoroolit

Usea haastateltu totesi virkamiesroolien ja poliittisten roolien kaivanneen selkeyttä keväällä. Sellaista valmistelua, joka useimmiten kuuluu virkamiespuolelle, tehtiin nyt poikkeuksellisesti poliittisella puolella. Useamman poliittisen päättäjän mukaan asioita tuotiin hallitukselle liian keskeneräisinä. Toisaalta usea virkamies oli sitä mieltä, ettei virkamiehiä hyödynnetty oikealla tavalla; heille pitäisi antaa tavoite keinojen sijaan. Tämän koettiin vaikuttaneen myös siihen, ettei eduskuntaan tuotu tarpeeksi korkeatasoista lainsäädäntöä, eikä eduskunnan informointi tapahtunut sellaisella seikkaperäisyydellä, jota perustuslakivaliokunta edellyttää. Perustuslakivaliokunta antoiikin hallitukselle palautetta ajoittain puutteellisesta ja heikosti dokumentoidusta tiedosta. Valmistelun laatu huononi myös kiireen aiheuttaessa valmisteluresurssien niukkuuden, mutta toisaalta valmistelu saatiin kuitenkin vietyä kiireisessä tilanteessa ongelmista huolimatta läpi nopeasti. Esiin nostettiin myös se, että poikkihallinnollinen valmistelutyö on haastavaa uudenaikaisissa tilanteissa. Nyt valmistelua vaikeutti myös etätyöskentely ja sitä kautta korostunut siiloutuminen hallinnonalojen välillä. Kehityskohteeksi koskien poikkihallinnollista valmistelutyötä nostettiin kansliapäälliköiden yhtenäisen linjan muodostaminen ennen hallituksen neuvotteluita. Jos kansliapäälliköillä ei ole yhtenäistä linjaa, se vaikeuttaa ja hidastaa hallituksen neuvotteluita.

Esiin nousi myös se, että selkeämpää rajapintaa olisi tarvittu COVID-19-koordinaatioryhmän ja hallituksen välillä, jotta valmistelun laatu ja nopeus olisivat parantuneet. Valmistelun laadun koettiin kuitenkin parantuneen kevään edetessä. Kuitenkin hyvään

valmistelun rakenteeseen pitäisi pyrkiä aina, kaikissa tilanteissa. Tämän tueksi pitäisi olla selkeät valmistelumallit ja -struktuurit, jotka ottavat eri hallinnonalojen näkökulmat huomioon. On myös tärkeää, että valmistelun ollessa puutteellista, löytyy nopeat valmiudet korjata puutteet. Tällä vältytään siltä, että hallitus joutuu linjaamaan liikaa pieniä asioita ja sovittamaan eri hallinnonalojen näkökulmia yhteen. Muutama haastateltu korosti, että hallituksen tulee olla strateginen eikä operatiivinen toimija, eikä hallituksen pitäisi neuvotteluissaan keskittyä liian pieniin yksityiskohtiin. Edellä mainitut asiat nousivat vahvasti esiin sekä virkamieshaastatteluissa että poliittisten päättäjien haastatteluissa.

4.1.2 Päätösten tietopohja

Usean haastatellun mukaan kesti kauan ymmärtää taudin luonne. Aluksi koettiin, että virus on ilmeisen tappava, ja tämä varmasti vaikutti nopeaan ja voimakkaaseen reagointiin. Virus oli uusi, eikä siitä ollut tutkimustietoa aluksi saatavilla, esimerkiksi koskien oireita, tartuntatapoja, leviämistä tai hoitoa. Tietopohjan ja tilannekuvan suhteen haastateltujen kommentit olivat hyvin ristiriitaisia sen suhteen, olivatko ne riittävän hyviä keväällä. Yhtäältä haastatteluissa nousi esiin, että tilannekuva ja tietopohja olivat vahvoja ja hyviä, ja toisaalta esiin nousi, että ne tulivat viiveellä ja olivat hyvin vajanaisia. Tiedonkeruu ei osan mukaan ollut riittävän koordinoitua ja kehittynyttä. Tähän liittyen esiin nousi myös tiedonkulkuun liittyvät haasteet, joita on avattu tarkemmin luvussa 4.2.1. Virkamiehillä ja poliittisilla päättäjillä ei ollut asiasta merkittävää näkemyseroa. Tietopohjan koettiin kuitenkin kehittyneen koko ajan kevään edetessä.

Asiantuntijoita hyödynnettiin usean haastatellun mukaan laajasti kaikilla hallinnonaloilla ja foorumeilla, mutta tässäkin koettiin olleen parantamisen varaa. Esiin nousi myös, ettei aina ollut aikaa kuunnella tarpeeksi asiantuntijoita päätösten kiireellisyyden ja nopean tilannejohtamisen vuoksi. Asiantuntijoiden ammattitaitoa keuhuttiin laajalti ja lisäksi korostettiin, että heidän kuuntelunsa on hyvin tärkeää kriisiohjelmien päätöksentekotilanteissa.

Haastatteluissa nousi toisaalta esiin myös tutkimustiedon avoimuus ja siihen liittyvät haasteet. Tiedon pitäisi kriisitilanteissa olla avointa ja kaikkien käytettävissä. Tutkijat voivat hyötyä muiden tutkimuksista ja samoista aineistoista voidaan saada uusia näkemyksiä, mikäli tiedon avoimuuteen kiinnitetään huomiota. Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) tiedot olivat myös valtioneuvoston käytössä, mutta niiden hyödyllisyydestä tuli ristiriitaisia kommentteja, eikä näiden tahojen osaa tietopohjan rakentamisessa kommentoitu kovin laajasti.

Esimerkkinä tietopohjan puutteellisuudesta usea haastateltu toi esiin suojamaskeja koskevan tietopohjan. Tieto maskien määrästä sekä myös siitä, kannattaisiko maskia käyttää, oli ristiriitaista ja sekavaa. Oli yhtäältä väitteitä sen puolesta, että maskit ovat terveydelle haitallisia ja saattavat lisätä tartuntoja. Toisaalla uskottiin, että niillä on merkittävä positiivinen vaikutus taudin leviämisen estämiseen ja ihmisten terveysturvallisuuden lisäämiseen. Esiin nousi myös näkemys siitä, ettei suojamaskien ja pandemian välistä yhteyttä ollut kyetty vielä arvioimaan.

Epidemiologinen tilannekuva

Varsinkin kevään alussa, tietopohja oli hyvin vahvasti vain tautia ja sen etenemistä koskeva. Epidemiologista tietopohjaa pidettiin hyvänä, ja THL:n sekä STM:n asiantuntijoiden säännöllisesti jakamaa tilannekuvaa pidettiin hyvänä ja kattavana. Erityisesti THL on ollut kriittisenä toimijana päätöksenteon tietopohjan tuotannossa. Myös STM:n mallinnusryhmä ja operatiivinen organisaatio tuotiin esiin tärkeänä elimenä. Edellä mainittu epidemiologinen tilannekuva on ollut keskeisesti päätöksenteon perustana ja osan haastatelluista mukaan myös ainoana perustana. Ilman tätä asiantuntijatietopohjaa, ei perusoikeuksia olisi voitu rajoittaakaan. THL:llä ja STM:llä oli valtava työpanos tilannekuvan muodostamiseen ja käytössään laaja asiantuntijoiden verkko. Ne alkoivat muodostaa epidemiologista tilannekuvaa jo hyvin varhain tammikuussa. Hyväksi asiaksi nousi myös se, ettei epidemiologista tilannekuvaa tullut liian monelta eri taholta, vaan keskitetysti. Toisaalta epidemiologinen tilannekuva oli pitkälti THL:n ja STM:n varassa, jolloin joidenkin mukaan niille on kertynyt liikaa vastuuta.

Vaikka epidemiologista tilannekuvaa pidettiinkin hyvänä, THL:n jo varhain tammikuussa tarjoamaa tietoa ei käytetty kaikin puolin hyväksi ja tilanteen vakavuuteen havahduttiin valtioneuvostossa joidenkin mukaan liian myöhään. Vaikka tilannetta seurattiin jo vuodenvaihteesta alkaen, ei sen joidenkin haastateltujen mukaan uskottu leviävän Suomeen tapahtuneella tavalla.

Kokonaisvaltainen tietopohja ja päätöksenteko

Kun haastatellut puhuivat puutteellisesta tilannekuvasta ja ohuesta tietopohjasta, he viittaisivat usein siihen, että laajempi kokonaisvaltainen tietopohja puuttui. Kriisinhallinta vaatii yhteiskunnallista kokonaiskuvaa, ei pelkästään epidemiologista tilannekuvaa. Kokonaisvaltaisempia skenaarioita, joissa huomioidaan eri asioita eri hallinnon aloilta ja arvioidaan päätösten vaihtoehtokustannuksia, kaivattiin päätöksenteon tueksi. Usea poliittinen päättäjät nosti tämän esiin, mutta teema nousi vielä vahvemmin esiin virkamieshaastatteluissa. Kokonaiskuvan kannalta tärkeiksi näkökulmiksi nostettiin muun muassa talous, työllisyys ja elinkeinoelämä sekä sosiaaliset ja oikeudelliset näkökulmat.

Tietopohjan yhteydessä usea haastateltu nosti esiin myös lyhyen aikajänteen liiallisen korostumisen. Kriisitilanteen päätöksissä pitää pystyä huomioimaan pidemmän aikavälin vaikutuksia paremmin. Monet totesivat kuitenkin Martti Hetemäen johtaman Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän tuoneen huomattavasti lisää näkökulmia tietopohjaan. Tätä kautta saatiin parempaa kokonaisarviointia päätöksenteon tueksi. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän työtä kuvailtiin myös ensimmäiseksi tietopohjaksi, joka mahdollisti ennakoimisen. Tätä ennen oli joidenkin haastateltujen mukaan keskitytty nopeaan reagoimiseen ja tilannejohtamiseen.

Vaikka muutaman haastatellun mielestä hallitus ymmärsi kokonaisvaltaisuuden päätöksenteossa, laajempi joukko haastateltuja oli sitä mieltä, että tietopohjaan ja päätöksiin olisi kaivattu kokonaisvaltaisempaa otetta. Toimenpiteet pandemian hallitsemiseksi koskivat laajalti yhteiskuntaa, mutta muut näkökulmat jäivät terveysturvallisuuden jalkoihin. Vaikka kukaan ei kyseenalaistanut sitä, etteikö päätöksiä olisi tullut tehdä terveys edellä, niin vastaisuudessa pidettiin tärkeänä huomioida tarkasti myös muita yhteiskunnallisia ja oikeudellisia näkökulmia. Se, että eri näkökulmia saadaan eri hallinnonaloilta, liittyy myös johtamismalliin ja hallinnonalojen väliseen viestintään ja yhteistyöhön. Haastatteluissa nousikin esiin, että kokonaisvaltaisempi näkökulma päätöksentekoon olisi vaatinut parempaa poikkihallinnollista yhteistyötä.

Esiin nousi myös se, että vaikka tietopohjaa tarvitaan, pitää kriisissä olla myös nopea, eikä laajan tietopohjan muodostumista voi aina odottaa. Siitä, oliko päätöksenteko datapohjaista, tuli myös kommentteja sekä puolesta että vastaan. Kuitenkin usea poliittinen päättäjä korosti, että päätökset tehtiin aina parhaan arvion mukaan siltä osin, kun tietoa oli käytettävissä. Usea haastateltu myös lisäsi, että se tieto mitä oli saatavissa, oli käytössä.

Muiden maiden kokemusten hyödyntäminen

Muiden maiden kokemusten hyödyntäminen oli myös aihe, josta haastatelluilla oli risiriitaisia näkemyksiä. Osan mielestä muiden maiden koronatoimia ei juurikaan seurattu eikä niiden kokemuksia hyödynnetty valtioneuvoston päätöksenteossa. Riittäviä resursseja tai mekanismeja kommunikointiin muiden maiden kanssa ei ollut. Kuitenkin laajan joukon mielestä muita maita, erityisesti muita Euroopan unionin maita, seurattiin ja niihin pidettiin jatkuvasti ja tiivistä yhteyttä sekä ministeri- että virkamiestasolla. Kuitenkin se, hyödynnettiinkö tätä kautta saatua tietoa päätöksenteossa, jäi laajalti epäselväksi.

Usean haastatellun mukaan THL:llä ja STM:llä oli paljon kansainvälistä yhteistyötä, muun muassa WHO:n ja ECDC:n kanssa. Ne seurasivat tietoa muiden maiden

tautilanteista ja viruksen leviämisestä sekä käyttäytymisestä, sairaalapäivistä, kuolemantapauksista ja myöskin siitä, miten erilaiset hoidot toimivat koronavirusta vastaan. THL:n roolia muiden maiden epidemiologisten tilanteiden selvittämisessä ja raportoinnissa kuvailtiin ylipäättään hyvin keskeiseksi, ja tätä tietoa käytettiin päätöksenteon tukena. Muutaman haastatellun mukaan muualta maailmalta seurattiin, miten erityyppiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet taudin levinneisyyteen ja tähän tietoon perustuen tehtiin myös omia päätöksiä. Esiin nostettiin esimerkiksi vertailu Ruotsiin, minkä tuloksena samankaltaiseen toimintamalliin ei haluttu lähteä.

Osa haastatelluista koki, että Suomen tilanteessa muiden maiden toimet pystyttiin huomioimaan sen takia, että tauti levisi Suomeen viiveellä. Esimerkiksi taudin alkaessa levitä Suomessa, se oli jo laajalti levinnyt Etelä-Euroopassa. Haastatellut kuitenkin nostivat myös esiin, että muutkin maat olivat hyvin epämääräisessä ja sumuisessa tilanteessa, mikä vaikeutti mallin ottamista. Lisäksi haastatteluissa korostui, että eri mailla oli erilaiset tilanteet, omanlaisensa haasteet sekä myös omanlaisensa lainsäädännöt ja toimintamallit. Tämä teki niiden tulokulmista kriisiä kohtaan hyvin erilaisia. Tästä syystä omia toimia oli vaikea peilata niihin.

Euroopan unionin valmistautumista kritisoitiin haastatteluissa. EU tuli viiveellä mukaan ja edes sen sisältä ei saatu kunnolla aluksi tietoa. Kesti liian kauan, että EU-yhteistyö käynnistettiin koronakriisin hallinnassa. EU:ta olisi voitu hyödyntää paremmin tilannekuvien jakamisessa, toimenpiteiden ja rajoitusten laatimisessa sekä esimerkiksi suojavausteiden yhteishankinnoissa. EU-yhteistyötä pitäisi useamman haastattelun mukaan kehittää tällaisten kriisitilanteiden osalta.

Muiden maiden kokemusten hyödyntäminen on useamman haastatellun mielestä tärkeää. Sen lisäksi, että muiden maiden toimenpiteitä tarkastellaan ja otetaan niistä mallia, esiin nousi se, että myös muiden maiden varautumismekaniikkoja kannattaisi tarkastella oman varautumisen kehittämistä ajatellen.

4.1.3 Näkökulmat päätöksenteossa

Terveydellinen, taloudellinen ja perusoikeudellinen näkökulma ja niiden väliset suhteet

Lähes kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että keväällä päätöksenteossa menttiin hyvin pitkälti ”terveys edellä”. Suurimman osan mielestä tämä oli myös ehdottomasti perusteltu päätös, varsinkin kun tilannekuva oli aluksi hyvin epäselvä eikä kovinkaan kokonaisvaltainen. Ihmisten terveysturvallisuus haluttiin taata ja terveydenhuollon kantokyky turvata, kun virus näytti leviämisvauhdiltaan hyvin uhkaavalta. Ja tässä

haastateltujen mukaan onnistuttiinkin. Kuitenkin laajat rajoitukset olivat sosiaalisesti, taloudellisesti ja perusoikeudellisesti rajoittavia. Taloudellisen ja perusoikeudellisen näkökulman olisi laajan joukon mukaan pitänyt tulla huomattavasti paremmin huomioituksi kriisijohtamisessa ja päätöksenteossa, ja tasapainottelua eri näkökulmien välillä kaivattiin enemmän. Tämä vaatisi enemmän poikkihallinnollisuutta, jota on tarkemmin avattu luvussa 4.3.2. Usea haastateltu totesi, että myöhemmin keväällä nämä näkökulmat huomioitiin paremmin, mutta alussa ne jäivät liian vahvasti terveyden varjoon. Tosin tähän liittyy myös vahvasti se, että tietopohja ei ollut laaja epidemiologisten näkemysten ulkopuolella. Toisaalta osan haastatelluista mukaan aluksi uskottiin, että tauti selätetään nopeammin ja täten muita vaikutuksia ei olisi tarpeen huomioida niin syvällisesti.

Taloudellisia arvioita kaivattiin vahvemmin osaksi päätöksentekoa, erityisesti ennakkoivasta näkökulmasta. Haastateltujen mukaan kriisin alussa ei koronakriisin vaikutusta talouskehitykseen huomioitu riittävästi. Lisäksi muutama haastateltu korosti, ettei alkuun ollut välineitä arvioida, mitä kriisi tarkoittaa kansan- tai maailmantalouden kannalta ja mitä erilaiset rajoitustoimenpiteet merkitsevät taloudelle.

Talouden suhteen nostettiin kuitenkin esiin myös se, että ellei terveysturvallisuutta hallita onnistuneesti, on vaikeaa saada talouskehitystäkään hallintaan. Jos kuolemia tulisi entistä enemmän, se lisäisi epävarmuutta, jolla olisi huomattavia vaikutuksia talouteen. Eli laajat rajoitustoimet saattoivat olla lopulta talouden kannaltakin kannattavia. Toisaalta esiin nousi myös se, että taloudellinen ahdinko yrityksillä ja yksilöillä vaikuttaa myös terveyteen. Toimeentulolla ja työttömyydelläkin on siis terveysvaikutuksia, ja tämäkin olisi pitänyt huomioida paremmin.

Talousnäkökulma huomioitiin muun muassa avustusten ja tukipakettien sekä kustannustukien kautta. Valtion rahoitusta pystyttiin myös muutaman haastattelun mukaan nopeasti suuntaamaan, vaikka valmista lakia tukien jakamiseen ei ollutkaan. Kuitenkin vasta Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän sekä hallituksen hybridistrategian myötä taloudellinen näkökulma ja ylipäätäänkin kokonaisvaltaisempi näkökulma otettiin paremmin huomioon. Lopulta viruksen hyvän torjunnan ohessa myös negatiivisia talousvaikutuksia kyettiin onnistuneesti rajoittamaan keväällä. Muutaman haastattelun mukaan valtioneuvostossa valittiinkin onnistuneesti tehokkaat keinot terveydellisestä näkökulmasta, mitkä kuitenkin vahingoittivat taloutta vähiten.

Perusoikeudellinen näkökulma jäi usean haastattelun mukaan varjoon. Valmiuslain käyttöönotto rajoitti perusoikeuksia. Koulujen sulkeminen ja siirtyminen etäopiskeluun sekä Uudenmaan eristäminen nousivat usein keskusteluun perusoikeudellisesta näkökulmasta. Liikkumista ja oikeutta saada oppia rajoitettiin. Lisäksi rajoitettiin oikeutta harjoittaa elinkeinoa. Usea haastateltu kuitenkin korosti, että päätöksillä suojattiin oikeutta elämään, joka on myös perusoikeus.

Perusoikeuksista poikkeaminen johtui usean haastatellun mielestä kansaan kohdistuvasta vaarasta ja oli täten perusteltua. Perusoikeudellisessa näkökulmassa kuunneltiin oikeuskansleria ja oikeusministeriötä, mutta muutaman haastattelun mukaan niiltä olisi kuitenkin kaivattu enemmänkin näkemyksiä. Myös perustuslakivaliokunnan rooli koettiin oleelliseksi perusoikeuksien toteutumisen ja välttämättömyyden vaateiden arvioinnin kannalta. Tästä kriisistä oppineena perusoikeudellinenkin näkökulma on jatkossa helpompi huomioida.

Suurimpana pohdinnan aiheena haastatellut toivat esiin sen, pitääkö virus torjua hinnalla millä hyvänsä. Useamman haastatellun mukaan terveysturvallisuuden maksimointi vietiin joskus liiankin pitkälle ja jälkiviisaana kaikilla terveystoimillakaan ei välttämättä edes ollut epidemiologisesti suurta vaikutusta. Vaikka terveyden turvaaminen on tärkein asia, niin tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei yhteiskunta muilla tavoin lamaudu sen takia.

Useamman haastatellun mukaan tasapaino terveyden, talouden ja perusoikeuksien välillä löytyikin myöhemmin. Myös sosiaalisten oikeuksien toteutumista seurattiin, mutta pidemmällä aikavälillä näitä ei kyetty tunnistamaan. Näiden kaikkien edellä mainittujen näkökulmien huomioiminen ja laajemmin yhteensovittaminen nousi keskeisenä kehityskohteena esiin haastatteluissa.

Alueelliset ja yhteiskuntaa laajemmin huomioivat näkökulmat

Suurin osa haastatelluista, sekä virkamiehistä että poliittisista päättäjistä, oli sitä mieltä, ettei alueellista näkökulmaa huomioitu riittävästi tai juuri ollenkaan kevään päätöksenteossa koskien koronakriisiä. Tämä koettiin laajalti epäonnistumiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän erityisesti huomioita, ja useamman haastatellun mukaan perustuslakivaliokunnan puuttuminen alueelliseen erittelyyn lisäsin alueellisen näkökulman huomioimista myöhemmin.

Esimerkeiksi alueellisen näkökulman puuttumisesta haastatellut nostivat muun muassa ravintoloiden ja koulujen sulkemisen kaikilla alueilla. Usean haastatellun mielestä perusteluita oli vaikeaa ymmärtää sille, miksi ravintolat ja koulut laitetaan kiinni alueilla, joissa tartuntoja ei ole ollenkaan. Tällä oli turhaa negatiivista vaikutusta elinkeinoelämään, talouteen, sosiaalisiin suhteisiin ja terveyteen. Alueet, esimerkiksi kunnat, eivät olleet samalla viivalla tilanteeltaan, ja siksi päätökset eivät olleet joidenkin haastateltujen mukaan oikeasuhtaisia. Ravintoloiden sulkemisen suhteen myös korostettiin, että esimerkiksi lounasravintolat ja yökerhot ovat hyvin erilaisia, eikä niitä olisi pitänyt käsitellä yhtenä joukkona. Vasta-argumenttina alueelliselle sulkemiselle ravintoloiden kohdalla nousi kuitenkin se, että alueelliset rajoitustoimenpiteet olisivat saattaneet johtaa maakuntaturismiin ja sitä kautta viruksen leviämiseen.

Valmiuslain alla poikkeusolojen aikaan koronakriisijohtaminen ja päätöksenteko oli vahvasti valtakunnallista. Usea korosti, että valmiuslailla oli negatiivinen vaikutus alueiden huomioimiseen päätöksenteossa ja alueita alettiin huomioida enemmän vasta poikkeusolojen päätyttyä. Kun haastatelluilta kysyttiin, olisiko alueita pitänyt huomioida paremmin ja olisiko alueilla ollut valmiutta ottaa vahvemmin tilannekuvaan, kokemukset olivat osittain ristiriitaisia. Joidenkin haastateltujen mukaan STM ja THL seurasivat esimerkiksi sairaanhoitopiirien ja erityisvastuualueiden kanssa tilannekuvaa tiiviisti yhteistyössä jo tammikuussa, ja sairaanhoitopiirit sekä aluehallinnot olivat mukana päätöksenteossa. Lisäksi muutaman poliittisen päättäjän mielestä alueellinen näkökulma oli päätöksenteossa aina taustalla ja alueellisuudesta keskusteltiin. He korostivat, että vaikka alueellisuutta ei usein eritelty, sitä oli kuitenkin aina pohdittu ja erittelyn pois jättämisen taustalla oli perustelut.

Mitä tulee kuolemien määriin, resursseihin, hoitokapasiteettiin ja tartuntoihin, tilannekuvan saaminen alueilta oli haasteellista ja alueellisilta toimijoilta saatiin tietoa viiveellä. Tämä vaikutti laajasti myös siihen, ettei niitä voitu huomioida niin hyvin päätöksenteossa. Kehitysehdotuksena nostettiin tiedonkeruumekanismien kehittäminen, jotta alueilta pystyttäisiin paremmin saamaan tietoa. Kunnat ja kuntayhtymät ovat Suomessa varsin itsenäisiä, ja myös toimivaltuuksien selkiyttämistä pidettiin jatkossa tärkeänä.

Erilaisten tilanteiden huomioiminen ei ole kovin yksinkertaista lainsäädännönkään näkökulmasta. Ahvenanmaa mainittiin alueena, jonka huomioimiseen olisi pitänyt enemmän erillisesti panostaa. Päätöksistä ei riittävästi keskusteltu itsehallinnollisen Ahvenanmaan kanssa, eikä sinne ollut muutenkaan tarpeeksi yhteydessä, vaikka Suomella on neuvotteluvaihtoehto heidän kanssaan. Tätä kuvailtiin myös ”rakenteelliseksi ongelmaksi”.

Uudenmaan eristäminen nousi haastatteluissa ainoana alueellisena toimenpiteenä esiin. Haastatelluilla oli hyvin erilaisia kokemuksia tästä. Tämä perusoikeuksia rajoittanut päätös oli usean mielestä siinä hetkessä oikea, koska suurin osa koko Suomen tartunnoista oli eristämishetkellä Uudellamaalla. Eristämällä Uusimaa, pystyttiin muutamien haastateltujen mukaan myötävaikuttamaan resurssien ja terveydenhoitokapasiteetin riittävyteen sekä estämään taudin laajaa leviämistä. Lisäksi moni korosti, että tällä rajulla toimenpiteellä saatiin myös viestittyä tilanteen vakavuutta kansalaisille. Kuitenkin usean haastateltun mielestä tämä oli myös jälkikäteen arvioituna turha ja liian voimakas toimenpide.

Vaikka suurin osa haastatteluista olikin sitä mieltä, ettei alueita huomioitu tarpeeksi keväällä, niin esiin nostettiin kuitenkin se, että kriisin alkuvaiheessa oli hyvä tehdä valtakunnallisia päätöksiä ja poikkeusolojen aikainen malli oli selkeä kaikille. Tätä perus-

teltiin sillä, ettei tiedetty, miten virus leviää Suomessa ja sillä, että se on myös kokonaisvaltainen haaste koko yhteiskunnalle. Ihmisiä kuoli paljon maailmalla ja tilanne vaati nopeita ratkaisuja. Eritellymmät ratkaisut olisivat olleet myös hitaampia, ja kansallisilla ratkaisuilla tilanne saatiin nopeammin hallintaan. Epämääräisessä tilanteessa kansalliset päätökset siis varmistivat paremmin kokonaisvaltaisen huomioon. Siksi osa myös koki, ettei aluehallinnon näkökulma ollut niin relevantti keväällä ja kasvatti merkitystään vasta kesän aikana.

4.1.4 Valmiuslain käyttöönotto ja purkaminen

Yksikään haastateltu ei kyseenalaistanut, etteivätkö poikkeusolojen julkistaminen ja valmiuslain käyttöönotto olleet oikeita päätöksiä, vaikka ne olivatkin kovia päätöksiä. Suuri joukko haastatelluista nimenomaan korosti valmiuslain käyttöönoton olleen ehdottomasti oikea ja oikea-aikainen päätös tässä tilanteessa. Haastatellut kokivat valmiuslain käyttöönoton vaikuttaneen suuresti siihen, että Suomessa pärjättiin keväällä hyvin pandemian hallinnassa. Tosin osa haastatelluista myös nosti esiin, että valmiuslain olisi voinut ottaa käyttöön jo aiemminkin.

Käyttöönoton taustalla oli hälyttävä tilanne. Ymmärrettiin, että kyseessä on uudenlainen tauti, joka leviää kovaa vauhtia ja vaikuttaa uhkaavalta maailmalta tulevan tiedon perusteella. Nopeasti tiedostettiin, etteivät tarvittavat rajoitustoimenpiteet olleet mahdollisia muun kuin valmiuslainsäädännön kautta. Esimerkiksi tartuntatautilaki ei antanut riittäviä välineitä näihin rajoitustoimiin. Perusteluna käyttöönotolle oli levinnyt tartuntatauti ja toimeentuloon kohdistuva uhka, joista jälkimmäinen ei kuitenkaan usean mielestä aktivoitunut. Kuitenkin pandemian osalta haastatellut kokivat vahvat perustelut valmiuslain käyttöönotolle. Esiin nousi myös se, että valmiuslain käyttöönotto oli välttämätöntä, eikä ilman välttämättömyyden vaadetta sitä olisi edes voitu ottaa käyttöön. Yhteisymmärrys ja päätös valmiuslain käyttöönotosta syntyi nopeasti, noin viikossa, kollektiivisen toimintavaiheen ja hyvän juridisen keskustelun tuloksena. Muutama haastateltu koki erityisesti STM:n olleen vahvassa roolissa valmiuslain käyttöönototarpeen taustoituksessa, ja heidänkin mukaansa näkemys käyttöönoton tarpeesta oli nopeasti yhteinen koko valtioneuvostossa.

Valtioneuvosto ja presidentti totesivat yhdessä poikkeusolot. Tästä asia eteni nopeasti eduskuntaan käsiteltäväksi. Oikeuskansleria ja oikeusministeriötä kuunneltiin paljon ennen päätöstä käyttöönotosta sekä myös käyttöönottovaiheessa. Myös tasavallan presidentin sanomalla todettiin olleen vaikutusta valmiuslain käyttöönottopäätökseen. Käyttöönoton kynnyks ei ollut haastateltujen mukaan matala, mutta tämä prosessi onnistuttiin viemään nopeasti ja onnistuneesti läpi. Suurta osaa haastatelluista jopa ihmetytti, miten valmiuslaki saatiin niin helposti voimaan, vaikka harjoituksissa sen käyttöönotto on ollut haastavaa, eikä sitä olla otettu voimaan aikaisemmin.

Vaikka usean haastatellun mukaan käyttöönoton prosessi meni sujuvasti, ongelma-kohtiakin kuitenkin nostettiin. Valmiuslakia ei ollut sovellettu aiemmin, mikä aiheutti haasteita eri hallinnonaloilla. Nopeassa ajassa piti siirtyä ilman välivaiheita normaalistaa lainsäädännöstä valmiuslakiin. Esiytyksiä vietiin kovaa vauhtia eduskuntaan kiireellisessä tilanteessa, ja perustuslakivaliokunta joutui puuttumaan asetusten sisältöön. Vaikka korjauksia asetuksiin jouduttiinkin tekemään, moni näki tämän silti onnistuneena ja nopeana kokonaisuutena. Kehitysehdotuksena valmiuslain käyttöönottoa ajatellen nousi esiin se, että valmiita asetuspohjia olisi hyvä olla olemassa kriisitilanteita varten. Tämä helpottaisi asetusten soveltamista ja valmistelutyötä huomattavasti. Valmiuslain käyttöönottoa oli kuitenkin haastateltujen mukaan harjoiteltu, vaikka harjoitukset eivät ole vastanneet tätä tilannetta. Tämän koettiin helpottaneen hieman kevään tilannetta.

Usean haastatellun mukaan se, että valmiuslaki otettiin käyttöön, jämäköitti kriisin johtamista. Valmiuslaki helpotti, selkeytti ja yksinkertaisti kaikkien tekemistä. Ja kun puututtiin kansalaisten oikeuksiin, kontrolli pysyi kuitenkin eduskunnalla. Lisäksi usea haastateltu nosti esiin, että ottamalla valmiuslaki käyttöön saatiin myös kriisin vakavuus selkeästi viestittyä kansalaisille. Negatiivisena kuitenkin nähtiin se, että valmiuslaki on regressiivinen laki ja passivoi alueellisia toimijoita. Toisaalta usea haastateltu koki, ettei alueilla ollut valmiuksia päätöksentekoon, ja tätäkin ajatellen valmiuslain käyttöönotto oli oikea päätös. Ja kuten luvussa 4.1.3. todettiin, joidenkin haastateltujen mukaan kriisin alkuvaiheessa oli hyvä tehdä valtakunnallisia päätöksiä.

Haastatellut näkivät, että valmiuslaista luopuminen oli myös perusteltu ja oikea-aikainen päätös. Useiden haastateltujen mielestä poikkeusolot olisi kuitenkin voitu ajaa alas jo aikaisemminkin. Hyvä epidemiatilanne teki luopumisesta jopa välttämätöntä, koska valmiuslain välttämättömyyden vaade ei ollut enää voimassa. Pandemiatilannetta seurattiin aktiivisesti ja arvioitiin, milloin luopuminen voisi tapahtua. Luopumisprosessin koettiin menneen jouhevasti. Myös hybridistrategian koettiin tukeneen poikkeusolojen päättymistä. Asteittainen asetuksista luopuminen nousi esiin onnistumisena luopumisprosessissa. Maltillisen purkamisen ansiosta tartunnat eivät lähteneet uudelleen räjähdysmäisesti kasvuun, kuten muualla Euroopassa, jossa kaikki rajoitustoimet purettiin kerralla. Haastateltujen kokemusten mukaan ongelmana luopumisen suhteen oli kuitenkin se, ettei ollut mitään ohjekirjaa siihen, miten poikkeusolot päätetään, miten luopumismenettely toimii, tai kenen toimesta poikkeusolot päätetään.

Vaikka valmiuslain käyttöönotto koettiin oikeaksi päätökseksi, lähes kaikki haastatellut nostivat esiin, että valmiuslakia tulisi tarkastella ja päivittää tästä kriisistä tulleiden opien perusteella. Vaikka epidemia onkin tunnistettu valmiuslaissa kriisin aiheuttajana, lakia ei ole arvioitu epidemian kannalta, eivätkä keinot epidemian hallintaan valmiuslaissa ole kovin osuvia tai oikein suunnattuja. Valmiuslain koettiin olevan soveltuva

lähinnä sotilaallisten kriisien hallintaan, ja osoittautui siten osin puutteelliseksi sisällöltään. Tulevaisuudessa pitää siis pohtia, miten valmiuslaki soveltuisi sotilaallisten kriisien lisäksi paremmin koronakriisiin kaltaisiin tilanteisiin sekä toisaalta myös täysin toisenlaisiin kriiseihin. Esiin nousi myös se, että osa valmiuslain sisällöstä on hyvin tulkinnanvaraista ja vaikeasti sovellettavaa. Muutakin lainsäädäntöä pitäisi usean haastatellun mukaan tarkastella ja miettiä, onko olemassa toimivampia ja täsmällisempiä lakeja vastaavaan kriisitilanteeseen ja miten näitä lakeja voitaisiin uudistaa ja kehittää. Lainsäädäntöä koskevaa uudistustarvetta on kuvailtu tarkemmin lisää luvussa 4.4.

4.2 Viestintä ja tiedonkulku

Keskeisiä havaintoja

- Kansalaisviestintä oli yksi isoimmista onnistumisista keväällä; sitä oli riittävästi ja se oli pääosin selkeää, asiapitoista ja avointa
- Kansalaisille saatiin viestittyä tilanteen vakavuus, millä arvioitiin olleen suuri vaikutus epidemian hallitsemiseen keväällä
- Viestinnän koordinaatiossa koettiin olleen puutteita, mikä johti ajoittain ristiriitaisuuksiin hallinnonalojen välillä
- Viestintää ja tiedonkulkua pitää kehittää valtioneuvostossa hallinnonalojen välillä

4.2.1 Viestintä viranomaisten välillä

Kun haastatellut kertoivat kokemuksistaan viestinnässä viranomaisten välillä, he kommentoivat eniten hallinnonalojen välistä viestintää valtioneuvostossa, sekä virkamiehiä ministeritasolla. Vähemmälle jäi ministeriöiden ja muiden viranomaistahojen välinen viestintä ja tiedonkulku, mutta tätäkin aihepiiriä kommentoitiin. Mitä tulee valtioneuvoston viestintään alueille, koettiin, että jo keväälläkin alueille olisi tarvittu selkeämpiä ohjeita. Esimerkiksi viestit aluehallintovirastoille olisivat voineet olla tarkempia ja yksinkertaisempia. Sama koski joidenkin haastateltujen mukaan myös kuntia ja sairaanhoitopiirejä. Valtioneuvoston ohjeiden jälkeen jouduttiin keväällä odottamaan alueellisten tahojen tulkintaa. Lisäksi, kuten aiemmin mainittiin, alueilta ei myöskään saatu tehokkaasti tilannekuva. Yleisesti muutama haastateltu totesi, ettei valtioneuvostolla ollut reaaliaikaisia työkaluja viestinnälle, vaan käytössä on hyvin vanhanaikaiset työkalut, mikä vaikeuttaa viestintää. Lisäksi etäyhteyksien parempi järjestäminen

nostettiin kehityskohteena esiin. Osa haastatelluista koki kuitenkin siirtymisen digitaalisiin kanaviin viestinnällisestä näkökulmasta onnistuneeksi.

Viestintä hallinnonalojen välillä

Mitä tulee hallinnonalojen väliseen viestintään valtioneuvostossa, osa koki tämän onnistuneena, mutta suurin osa haastatelluista koki sen olleen riittämätöntä. Erityisesti virkamiesten kokemusten mukaan viestintä ministeriöiden välillä oli hyvin haasteellista, ja tiedonkulku pitäisi varmistaa paremmin. Tiedon pitäisi olla avointa ja kaikkien ministeriöiden yhteisessä käytössä. Keväällä oli muutamien haastateltujen mukaan tilanteita, joissa ei tiedetty, mitä eri ministeriöt ovat tehneet, eikä kaikki tieto ollut kaikkien käytettävissä.

Esiin nousi myös se, että huonolla viranomaisten välisellä viestinnällä oli vaikutusta toiminnan koordinaatioon sekä ohueen tilannekuvaan ja tätä kautta negatiivisia vaikutuksia myös kansalaisviestinnän tarkkuuteen. Esimerkkinä huonosta hallinnonalojen välisestä viestinnästä haastatteluissa nousi usein Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevat päätökset ja toimet liittyen Suomeen palaaviin matkustajiin ja heidän ohjeistamiseksi. Tämä nousi esiin myös toiminnan koordinaatioon liittyen ja kokemuksia tästä onkin kuvattu tarkemmin luvussa 4.3.2.

Usea virkamies myös mainitsi, ettei poikkihallinnollinen viestintä ole ongelmattonta normaalioloissakaan. Lähes kaikki haastatellut olivat kuitenkin sitä mieltä, että hallinnonalojen välinen viestintä ja tiedonkulku parani kevään edetessä. Tiedonkulun koettiin olleen osittain haasteellista STM:n ja muiden ministeriöiden välillä. Heidän viestinsä tuli selkeästi perille, mutta muiden hallinnonalojen viesti ei välttämättä aina tavoittanut STM:ää.

4.2.2 Viestintä kansalaisille

Lähes jokainen haastateltu piti kansalaisviestintää yhtenä valtioneuvoston suurimmista onnistumisista kriisinhallinnassa. Myöskin kansalaispalaute viestinnästä on ollut laajalti erinomaista. Usea haastateltu nosti esiin, että tiedottaminen ja viestintä oli erityisen hyvää poikkeusolojen aikana. Osa haastatelluista piti viestintää, erityisesti hallituksen infotilaisuuksia, myös selkeinä, asiapitoisina ja avoimina. Erityisesti pääministerin viestinnän sisältöä ja tapaa viestiä keuhuttiin erittäin selkeäksi ja jämäkäksi. Tiedottamisen tarve oli laaja, ja tiedottaminen oli hyvin kattavaa ja sitä tehtiin valtioneuvoston toimesta erittäin tiiviisti. Myöskin tilaa mediassa koettiin olevan tähän riittävästi. Onnistunut viestintä on ollut usean haastatellun mielestä merkittävässä roolissa epidemian tukahduttamisessa keväällä. Onnistuneella viestinnällä saatiin toimien tarpeellisuus ja tilanteen vakavuus viestittyä tiedonjanoisille kansalaisille sekä luotua uskoa

siihen, että tavat edistää asioita ovat oikeanlaisia. Usean haastatellun mukaan suomalaiset seurasivatkin hyvin valtioneuvoston ohjeita ja ottivat ne tosissaan. Tämä on ollut heidän mukaansa omiaan vaikuttamaan kriisin onnistuneeseen tukahduttamiseen keväällä.

Vaikka monet totesivat kansalaisviestinnän olleen loistavalla tasolla, he myös nostivat kehityskohteita esiin ja korostivat, että viestintää tulee silti myös kehittää. Yksinkertaisemmalla ja paremmalla viestinnällä olisi saatu mahdollisesti vielä parempia vaikutuksia aikaan. Osa haastatelluista koki myös, että kriisiviestintää pitäisi harjoitella. Usean haastatellun näkemys oli vahvasti se, että viestintää olisi pitänyt tehdä kriisin aikana strategisemmalla tasolla. Nyt keskityttiin lähinnä operatiiviseen viestintään, eikä pystytty katsomaan pidemmälle. Viestinnän suhteen pitäisi pohtia, miten viestinnästä saadaan strategista ja poikkihallinnollista ja miten voidaan pitää huoli siitä, että kansalaisille välittyy selkeästi tärkeimmät asiat. Tähän vastauksena muutama haastateltu toikin esiin, että poliittisen johdon pitäisi viestinnässä keskittyä isoihin linjoihin, ja viranomaisten pitäisi antaa tarkemmat ohjeet. Kansalaisviestinnän suhteen kokemukset olivat hyvin samankaltaisia riippumatta siitä, olivatko haastatellut virkamiehiä vai poliittisia päättäjiä.

Viestinnän koordinaatio ja roolitus

Viestinnässä käytettiin useita kanavia. Osa haastatteluista oli sitä mieltä, että tämä on ollut ehdottoman hyvä asia kansalaisten huomion saamisen kannalta. Esiin nousi kuitenkin, että on tärkeää miettiä, miten tieto saadaan koostettua yhteen paikkaan keskitetysti ja ajankohtaisesti, jolloin vältytään tiedon ristiriitaisuuksilta ja päällekkäisyyksiltä. Kun viestiä tuli lukuisesta eri lähteestä, esimerkiksi eri ministeriöistä ja eri virastoista, se ei ollut aina johdonmukaista. Esimerkkinä tästä esiin nousi usein maskien käyttöä koskevat viestit – kuinka paljon maskeja on ja pitäisikö ihmisten käyttää niitä. Usea haastateltu oli sitä mieltä, että olisi heti pitänyt tiedottaa, ettei maskeja ole, ja siksi niitä ei voida ottaa käyttöön laajasti. Toisaalta maskien ja pandemian välistä suhdetta ei ollut täysin arvioitu. Esiin nostettiin lisäksi se, että epäselvä ja ristiriitainen viestintä oli oire siitä, että valtioneuvoston sisäinen koordinaatio ja viestintä ei ollut riittävää poikkihallinnollisen konsensuksen saavuttamiseksi.

Roolit viestinnässä koettiin myös epäselviksi, ja tällä koettiin olleen myös vaikutusta viestinnän ajoittaiseen epä johdonmukaisuuteen. Usealle haastatellulle oli jäänyt keväällä epäselväksi, mikä ministeriö tai muu viranomainen hoitaa viestinnän mistäkin asiasta. Tulevaisuuden kannalta tärkeänä pidettiin myös selkeyttä siitä, mikä taho viestintää johtaa. Valmiuslain käyttöönoton seurauksena viestinnän koordinaatio keskitettiin valtioneuvoston kansliaan, mutta muutama haastateltu oli sitä mieltä, että valtioneuvoston kanslialta olisi silti kaivattu parempaa johtamista ja koordinaatiota vies-

tintään. Lisäksi muutama haastateltu korosti esiin, että viestinnän johtamiseen ja koordinaatioon kaivataan vakiintuneempia malleja. Heidän mukaansa on tärkeää pohtia, miten koordinoitua viestintää voidaan rakentaa kriisitilanteessa. Useassa haastattelussa nousi esiin myös se, että vastaisuudessa on tärkeää kiinnittää huomiota viestinnän resursointiin valtioneuvostossa. Resurssien riittävyys on tärkeää varmistaa, ja mikäli tiettyjen hallinnonalojen viestintäosastoon osuu kovempi työpaine, resurssien liikkuvuus hallinnonalojen välillä tulisi myös mahdollistaa.

Selkeys suositukseen ja määräykseen

Laaja joukko haastateltuja oli sitä mieltä, että joidenkin rajoitusten kohdalla ei valtioneuvoston viestinnässä ollut selkeyttä siitä, mikä on suositus ja mikä on määräys. Viestityt asiat olivat juridisesti vaikeita, mutta viestin pitää olla sekä selkeä ja ymmärrettävä että juridisesti oikea. Esimerkkeinä suositusten ja määräyksiä epäselvyyksistä haastatteluissa nousi esiin yli 70-vuotiaiden kotioloissa pysymiseen liittyvä viestintä, mökille menoon liittyvä viestintä, maskeja koskeva viestintä, sekä rajan ylittämisen oikeuksia koskeva viestintä. Kansalaisia hämmentävän viestinnän koettiin näissä tilanteissa aiheuttaneen perusoikeudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Muutama haastateltu nosti myös esiin, että näiden epäselvyyksien taustalla on ollut myös epäselvyys toimivallasta antaa suosituksia ja määräyksiä. Liittyen viestinnän epäselvyyteen, myöskään päätösten alueellisuus ei aina välittynyt kansalaisille poikkeusolojen päätyttyä.

4.3 Valtioneuvoston organisoituminen, johtaminen ja yhteistyö

Keskeisiä havaintoja

- Organisoitumisessa oli haasteita, ja johtamisessa sekä vastuiden jakamisessa oli epäselvyyksiä erityisesti poikkihallinnollisesti
- Julkisen ja yksityisen sektorin välistä yhteistyötä kriisitilanteissa pitää kehittää ja lisätä, esimerkiksi testauksen ja suojavarustevalmistuksen järjestämiseksi
- Valtioneuvoston kriisijohtamisen tueksi perustettiin COVID-19-koordinaatio-ryhmä ja COVID-19-operaatiokeskus, erityisesti jälkimmäisen rooli ja vastuu-alue jäivät monille epäselviksi
- Johtamismallin ja rakenteiden pitää olla normaalioloissakin sellaiset, että kriisitilanteessa ei tarvitse tehdä isoja rakenteellisia muutoksia

4.3.1 Organisoituminen ja johtaminen

Organisoituminen kriisin torjumiseksi koettiin laajalti hitaaksi ja heikoksi. Vaikka muuttaman haastatellun mukaan valtioneuvosto onnistui organisoitumaan kriisin ympärille nopeasti, laaja joukko haastateltuja kuitenkin koki, että organisoituminen vei liikaa aikaa ja oli haasteellista erityisesti poikkihallinnollisesti virkamiestasolla. Poikkihallinnollinen organisoituminen ja johtaminen nousikin yhdeksi suurimmista kehityskohteista haastatteluissa. Monien mukaan tätä, niin kuin myös hallinnonalojen välistä viestintää ja toiminnan koordinaatiota, vaikeuttaa ministeriöiden siloutuminen. Hallinto koetaan hyvin sektoroituneeksi ja hajautetuksi. Lisäksi viranomaisia, virastoja ja laitoksia on paljon. Näiden kaikkien muodostaman kokonaisuuden sisäisen koordinaation puutteellisuus korostuu häiriötilanteissa, ja tämän koetaan johtuvan hallinnon perusrakenteesta. Asioita ei saisi pudota hallinnonalojen väliin, ja toisaalta myös turhaa kaksinkertaista työtä pitää kyetä välttämään. Siksi ministeriöiden välisen yhteistyön johtamisen kehittäminen on tärkeää.

Kriisijohtamisen rakenteet

Valmiita kriisijohtamisen malleja ei hyödynnetty koronakriisissä keväällä johtuen niiden soveltumattomuudesta tilanteeseen. Tämä johtaakin tarpeeseen tarkastella rakenteita, ja suunnitella roolit ja vastuut eri hallinnonaloille, ryhmille ja henkilöille kriisejä varten. Nyt roolitus oli usean haastattelun mukaan epäselvä. Johtamiseen ja rakenteisiin ei pitäisi tehdä kriisioloissa isoja rakenteellisia muutoksia, vaan vastuiden pitää olla normaalioloissakin selkeät. Moni haastateltu itseasiassa korostikin, että rakenteellisten muutosten välttämiseksi, normaaliolojen organisaation tulisi olla myös kriisiolojen organisaatio. Kriisin tullen normaaliolojen foorumeiden agendat vain muuttuisivat kriisiä koskeviksi, ja foorumeita voitaisiin vahvistaa tarvittaessa esimerkiksi aihepiirin substanssiasiantuntijoilla. Rakenteelliset muutokset tuovat usean haastatellun mukaan ongelmia; juuri perustetut elimet eivät toimi suunnitellusti ja ne tuovat haasteita yhteiseen toimintaan ja viestintään. Kriisijohtamisen mallin pitäisi olla kaikilla selkeästi tiedossa; eli miten ja ketkä toimivat, kun kriisi iskee. Vaikka pääosa haastateluista puhui poikkihallinnollisen organisoitumisen kehittämisestä, niin joidenkin mukaan myös kriisijohtamisen alueellista resursointia ja organisointia pitäisi kehittää.

Johtaminen

Johtamisen selkeys ja vahvistamisen tarve nousivat selkeinä teemoina esiin haastatteluissa. Usean haastatellun mukaan valtioneuvoston johtotason toimintaa pitäisi kehittää niin, että sillä voidaan vastata kriiseihin. Jos johtamisjärjestelmä ei perustasollakaan toimi riittävän hyvin, sitä pitäisi kehittää niin, että se soveltuu sellaisenaan nor-

maali- ja kriisioloihin. Johtovastuun pitää olla selkeä, sillä tällä on suora vaikutus muiden vastuisiin ja toiminnan koordinaation tasoon. Useat haastatellut, erityisesti poliittiset päättäjät, korostivat, että valtioneuvoston kanslian pitäisi olla johtovastuussa enemmän, jolloin muut ministeriöt voisivat ottaa paremmin haltuun oman roolinsa. Johtamisen pitäisi siis heidän mukaansa olla vahvemmin valtioneuvoston kansliassa ja valtioneuvoston kanslian pitäisi kertoa mitä muut ministeriöt tekevät. Nyt johtamismalli ja vastuualueet eivät olleet selkeitä, kun selkeä johtajuus puuttui.

Esiin nousi myös se, että valtioneuvoston kanslian olisi pitänyt johtaa selkeästi valmistelutyötä ja sinne olisi tarvittu enemmän resursseja päätöksentekoon ja valmisteluun. Haastateltujen mukaan STM:llä oli liikaa johtajuutta ja vallankäyttöä tässä kriisissä keväällä, ja usean haastatellun mukaan ei ole järkevää, että STM vastaa lähes kaikista koronatoimista koko Suomessa. Keväällä STM:n työkuorman nähtiinkin kasvaneen valtavaksi, eikä työpanos jakautunut tasaisesti valtioneuvostossa. Tämän koettiin osittain johtuvan juuri siitä, ettei valtioneuvoston kanslia ottanut tarpeeksi isoa johtoroolia. Selkeät vastuut tulisi vastaisuudessa olla sekä ministeriöillä että muilla tahoilla. Tämä koettiin keväällä suureksi ongelmaksi ja tätä on avattu tarkemmin luvussa 4.3.2.

Eri ryhmien roolit kriisinhallinnassa

Vaikka toiminnan koordinaatio saikin paljon kritiikkiä, usea haastateltu virkamies koki COVID-19-koordinaatioryhmän edesauttaneen virkamiesten hyvää yhteistyötä. Laajempia näkökulmia pystyttiin huomioimaan tämän foorumin ansiosta ja olikin kyseenalaistettavaa, mikseivät kaikki ministeriöt olleet ryhmässä mukana jo heti alusta asti. Virkamiehet siis kokivat COVID-19-koordinaatioryhmän laajalti onnistuneeksi ja sen roolin merkittäväksi. Usean mukaan COVID-19-koordinaatioryhmän toiminta kehittyi entisestään, kun sitä laajennettiin kattamaan kaikki ministeriöt. COVID-19-koordinaatioryhmä sai kuitenkin virkamiehiltä kritiikkiä sen suhteen, että siellä käytiin hyvin paljon läpi vain tilannekuvaa, eikä tilaa jäänyt poikkihallinnolliselle yhteistyölle ja näkökulmien yhteensovittamiselle. Muutaman haastatellun mukaan siellä myös käytiin vain lähinnä STM:n asioita läpi, jotka eivät koskeneet muita ministeriöitä. Kuitenkin muutama haastateltu korosti, että ryhmässä saatiin oikeasti pohdittua yhdessä ratkaisuja. Muutama virkamies nosti myös esiin, että COVID-19-koordinaatioryhmä toi yhden agendaltaan päällekkäisen kokouksen kansliapäälliköille lisää. Kansliapäälliköt siis käsittelivät heidän mukaansa samoja asioita kansliapäällikkökokouksissa ja COVID-19-koordinaatioryhmän kokouksissa.

Poliittiset päättäjät pitivät COVID-19-koordinaatioryhmän roolia ja toimintaa laajalti epäselvänä. He korostivat, että koordinaatioryhmältä olisi kaivattu jämäkämpää otetta ja selkeämpää rajapintaa hallituksen neuvotteluihin. Muutaman poliittisen päättäjän mukaan koordinaatioryhmän toimet eivät juurikaan tukeneet hallituksen neuvotteluita.

Kuitenkin osa heistä oli myös sitä mieltä, että koordinaatioryhmällä oli tärkeä ja selkeä rooli ja se mahdollisti asioiden laajemman käsittelyn ministeriöiden kesken.

COVID-19-operaatiokeskuksen ei koettu vastanneen tarpeeseen ja siltä olisi myös kaivattu jämäkämpää otetta. Sen merkitys jäi usean haastatellun mukaan vähäiseksi ja epäselväksi. Operaatiokeskus ei kyennyt hoitamaan kaikkia sille osoitettuja tehtäviään, mutta muutama haastateltu koki, että sitä vieroksuttiin eikä haluttu myöskään hyödyntää enempää. Osalle haastatelluista operaatiokeskuksen toiminta ei näkynyt mitenkään, eivätkä he edes tarkalleen tienneet, mikä sen rooli lopulta kriisinhallinnassa keväällä oli. Operatiivisen toiminnan ja strategisen päätöksenteon yhteensovittaminen koettiin ylipäättään haasteelliseksi. Muutama haastateltu olisi kaivannut poikkihallinnolliseen johtamiseen ja valmisteluun tehokkaampaa otetta myös operatiivisella tasolla. Tätä kautta operatiivisen ohjauskeskuksen merkityksen tärkeyden koettiin korostuneen keväällä.

Haastatellut kertoivat myös näkemyksiään valmiuspäällikkökokouksen toiminnasta ja hieman myös tilannekeskuksen toiminnasta keväällä. Valmiuspäällikkökokouksen koettiin olleen syrjässä kriisin johtamisesta ja johtamisen tukemisesta. Usean haastatellun mukaan sitä olisi pitänyt hyödyntää enemmän, eikä pelkkä tilannekuvan jakaminen siellä riitä. Haastatteluissa nousi esiin, että valmiuspäälliköiden roolit ovat olleet epäselviä, eikä valmiuspäälliköitä olla totuttu käyttämään. Kehitysehdotuksena nousi esiin, että valmiuspäälliköiden ja valmiuspäällikkökokouksen tärkeys pitäisi pystyä osoittamaan myös normaalioloissa, jotta niitä hyödynnettäisiin paremmin kriiseissä. Muutama haastateltu koki valmiuspäälliköiden yhteistyön olleen kuitenkin tärkeää keväällä. Haastatellut eivät laajemmin kommentoineet tilannekeskuksen roolia kriisinhallinnassa keväällä. Siltä osin, kun tilannekeskus tuotiin esille, sen kuitenkin koettiin toimineen hyvin ja tuottaneen hyvää yhteiskunnallista tilannetietoa ja analyysia.

Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän rooli koettiin erittäin merkitykselliseksi keväällä. Valtioneuvosto sai tätä kautta kootun tietopaketin, jonka pohjalta periaatepäätös hybridistrategiasta tehtiin. Esiin nousi myös, että ryhmä toi esille ensimmäisen kokonaisvaltaisen ja ennakoivuutta tukevan tietopohjan. Kyseisen ryhmän koettiin onnistuneen myös horisontaalisessa yhteistyössä ja toimineen hyvin osana valtioneuvoston kokonaisuutta. Ainoana kritiikkinä nostettiin, että Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä perustettiin ehkä liian aikaisin. Sen sijaan, että mietittiin kriisistä poistumista ja jälleenrakennusta, olisi voitu laittaa enemmän resursseja toiseen aaltoon valmistautumiseen. Toiseen aaltoon olisi voitu varautua paremmin, kun otetaan huomioon, että sen arveltiin olevan tuloillaan.

Haastatteluissa nousi usein esiin myös ”koronanyrkki”. Suurin osa asiaa kommentoineista oli sitä mieltä, ettei ”nyrkki” olisi riittänyt, eikä olisi ollut järkevää rakentaa tätä kaiken muun päälle. Kuitenkin muutama haastateltu koki, että ”nyrkki” olisi ollut hyvä

ratkaisu, jotta saadaan asioiden käsittelystä tehokkaampaa. Esiin nousi myös se, että erilaisin ministeriötyöryhmin olisi voitu helpottaa toimien ja vastuiden delegaatiota. Yleisemmin haastatellut olivat sitä mieltä, että keväällä oli paljon erilaisia ryhmiä, joilla oli epäselvät roolit. Olisi tarpeellista saada selkeät vastuut ja roolit jokaiselle ryhmälle ja selkeyttää, mitä kukin tarvitsee ja mitä kukin tuottaa.

4.3.2 Toiminnan koordinaatio

Valtaosa haastatelluista piti toiminnan koordinaatiota riittämättömänä valtioneuvoston tasolla. Eryytenä kehityskohteenä esiin nousi ministeriöiden välinen yhteistyö, jossa on lähes kaikkien haastateltujen mielestä paljon parantamisen varaa. Usean haastatellun mukaan hallinnollisten rajojen ylitys on haastavaa, koska valtioneuvostossa on niin hajautetut sektorit ja hallinnonalat. Ministeriöiden toiminta koettiin laajasti erittäin siiloutuneeksi ja siksi myös hitaaksi, ja asioiden yhteensovittamista pidettiin haasteellisenä. Tämän koettiin laajasti myös johtaneen kapeaan viranomaisnäkökulmaan päätöksenteossa ja sen perustana olevassa tietopohjassa. Poikkihallinnollisuus näytti siis heikkoutensa. Usean haastatellun mukaan virkamiesyhteistyö oli riittämättömällä tasolla, mutta parani kuitenkin kevään edetessä. Kriisistä tuli vasta viiveellä valtioneuvoston yhtenäinen asia ja toiminnan koordinaation käynnistämistä kuvailtiin liian hitaaksi. Haastatteluissa nousi vahvasti esiin, ettei yhteistyön hakeminen valtioneuvostossa saa vastaisuudessa viedä aikaa, vaan vastuiden ja velvoitteiden pitää olla selkeästi määriteltyjä ja niitä pitää noudattaa. Kuitenkin muutama haastateltu koki yhteistyön ja toiminnan koordinaation valtioneuvostossa sekä valtioneuvoston ja eri viranomaisten välillä toimivaksi.

Vaikka suurin osa haastateltujen tunnistamista toiminnan koordinaation ongelmista liittyi poikkihallinnollisuuteen, myös muita huomioita nousi esiin. Valtioneuvoston ja esimerkiksi alueellisten viranomaisten yhteistyö koettiin osittain haasteelliseksi. Toisaalta muutaman haastatellun mukaan aluehallinnot ja esimerkiksi sairaanhoitopiirit olivat hyvin mukana päätöksenteossa, ja yhteistyö niiden kanssa oli riittävää ja kehittyi kevään aikana.

Toimivaltuudet, vastuunjako ja yhteistyö

Laaja näkemys oli se, että silloissa toimivat ministeriöt miettivät jokainen asioita liikaa omasta näkökulmastaan. Lisäksi huono kommunikaatio hallinnonalojen välillä on osittain vaikuttanut siihen, ettei tiedetä, mitä muut ovat tehneet. Usea haastateltu toi esille, että toiminnan koordinaation parantumisen edellytyksenä on se, että organisointumisen ja johtamismalli mahdollistavat tämän – keväällä näin ei ollut. Toiminnan koordinaation puutteellisuuden syyksi koettiin muun muassa se, että johtamisessa oli sekavuutta. Kuten luvussa 4.3.1 jo mainittiin, haastatellut kokivat, että STM oli liikaa

vastuussa asioista ja johtamassa niitä. Tämä ei ole hyvä asia, koska kriisi on yhteiskunnallinen, eikä vain terveyttä koskeva. Mitä tulee STM:n ja muiden hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön, osa koki sen haastavaksi, mutta joidenkin haastateltujen mukaan se oli myös saumatonta.

Toimivalta- ja vastuukysymykset nousivat vahvasti esiin koskien toiminnan koordinaatiota. Toimivaltakysymykset ovat haastavia, mutta niihin pitää saada selkeyttä, ja ne pitäisi myös päättää yhteistyössä. Toimivaltakysymykset koskevat usean haastatellun mukaan niin hallitusta kuin eri ministeriöitä ja niiden alaisia virastoja sekä alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Vastuunjako ministeriöiden välillä koettiin keväällä epäselväksi. Usean haastatellun mukaan vastuuta myös välteltiin paljon ”ei kuulu meille” -mentaliteetilla. Moni haastateltu korosti, että pitäisi olla selkeät vastuut määriteltynä erilaisiin tilanteisiin, ettei tule tilannetta, jossa on monta toimijaa, eikä kukaan ota vastuuta. Tästä esimerkkinä nousi hyvin monessa haastattelussa Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevat päätökset ja toimet liittyen Suomeen palaaviin matkustajiin ja heidän ohjeistamiseensa. Kyseisessä tilanteessa oli mukana useampi ministeriö, THL ja esimerkiksi Finavia, mutta vastuunkantajaa ja suunnannäyttäjää ei löytynyt. Haastateltujen kommenttien perusteella ei ole vielä selvää, kenelle vastuu olisi lopulta kuulunut. Haastatteluissa korostettiin, että lentokenttä on aivan liian kriittinen paikka sille, ettei ole selkeää kokonaisuudesta vastuussa olevaa tahoa. Tämä oli selkeä esimerkki siitä, ettei varautumissuunnitelmissa ole ollut skenaariota, jossa lentokenttä osoittautuisi pandemian keskipisteeksi. Esiin tuotiin myös, että toimivaltasuhteet olivat ylipäättään yhtäältä joissakin tilanteissa liian selkeät, ettei asioihin voitu puuttua, vaikka se olisi tarkoituksenmukaista ja toisaalta joissakin tilanteissa epäselvät, jolloin vastuuta ei ottanut kukaan. Toimivaltuuksien riittävän joustava tulkinta on siis tärkeää.

Yksityisen sektorin hyödyntäminen kriisinhallinnassa

Suurin osa haastatelluista koki yhteistyön yksityisen sektorin kanssa kriisin tiimoilta riittämättömäksi ja näki tässä olevan paljon parantamisen varaa. Nämä näkemykset korostuivat enemmän vielä virkamieshaastatteluissa. Usea haastateltu koki, että yhteistyötä kyllä tehtiin, mutta ei riittävästi tai riittävän tiiviisti, eikä riittävän ajoissa. Yksityisen sektorin osaamista ja resursseja olisi siis voitu hyödyntää enemmän ja liikkeellelähtö yhteistyön suhteen olisi voinut olla nopeampaa. Myös keskusteluyhteyden parantaminen yksityisen sektorin kanssa on tärkeää ja puolin jos toisinkin voisi oppia, miten yhteistyötä voitaisiin tehdä ketterämmäksi ja kehittää.

Yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa esiin nousi usein yksityisen sektorin hyödyntäminen terveydenhuollon ja viruksen testauskapasiteetin suhteen. Erityisesti testauskapasiteetin järjestämisessä koettiin olleen paljon parantamisen varaa. Kuitenkin on huomioitava, että tämä ei ole valtioneuvoston vastuulla, vaan toimivaltaisten viranomaisten, eli kuntien ja sairaanhoitopiirien vastuulla. Esiin nostettiin myös se, että

nimenomaan julkisen sektorin pitää turvata terveys ja se osoittautuikin tältä osin toimivaksi.

Toinen vahvasti esiin noussut aihepiiri oli suojarusteiden valmistusta koskeva yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Suojarustekysymyksissä koettiin muutenkin olevan hämmennystä sen suhteen, ovatko ne valtion vastuulla. Valmiusvarastoihin valmistettavien suojarusteiden valmistussopimuksia pitäisi muutaman haastatellun mukaan tarkastella ja pitäisi myös miettiä, miten ja ketä voidaan velvoittaa valmistamaan suojarusteita. Suojarusteidenkin valmistukseen liittyen usea haastateltu korosti, että yksityistä sektoria olisi voitu hyödyntää aikaisemmin, kun kuitenkin elinkeinoelämä tarjosi apuaan jo aikaisin keväällä. Julkinen valta olisi siis voinut olla aloitteellisempi tämän suhteen. Suojarusteiden suhteen kuitenkin onnistuttiin kohtalaisesti usean haastatellun mielestä. Keväällä valtioneuvostossa tehtiin selvitystyötä siitä, löytyykö Suomesta osaavia yrityksiä suojarusteiden valmistamiseen, ja lopulta tuotanto saatiin käynnistettyä Suomessa, minkä usea haastateltu koki tärkeäksi asiaksi.

4.4 Varautuminen

Keskeisiä havaintoja

- Koronapandemian kaltaiseen kriisiin ei ollut varauduttu hyvin; aikaisemmista harjoituksista saadut opit olivat vain rajoitetusti sovellettavissa tässä kriisissä
- Kaikki mahdolliset kriisitilanteet pitäisi tunnistaa, niihin pitäisi laatia varautumissuunnitelmat sekä niitä pitäisi harjoitella säännöllisesti
- Lainsäädäntöä pitäisi tarkastella ja kehittää niin vastaavien kuin muidenkin kriisien näkökulmasta; tämä pätee niin valmiuslakiin ja tartuntatautilakiin kuin lainsäädäntöön laajemminkin

Varautumista koskevat kokemukset olivat ylipäättään hyvin samankaltaisia haastateltujen statuksista riippumatta. Suurin osa haastatelluista oli sitä mieltä, ettei tähän kriisiin ollut valmistauduttu juurikaan, vaikka asiantuntijat olivat varoittaneet globaalista tartuntataudista. Haastateltujen mukaan kriisiharjoituksia on ollut ja osan mukaan tartuntataudin aiheuttamaa kriisiäkin on harjoiteltu. Opit näistä harjoituksista eivät olleet sellaisenaan sovellettavissa tässä kriisissä, ja lisäksi taudin aiheuttaman kriisin harjoittelusta oli pitkä aika. Näin laajaan kriisiin ei ollut varauduttu. Haastatellut nimenomaan korostivat, että juuri laajalle levinnyttä tartuntatautia ei ollut harjoiteltu valtioneuvostossa ja että oltiin todella uudenlaisen haasteen edessä. Tulevaisuudessa pitäisi myös pandemioiden osalta miettiä, miten yhteiskuntaa johdetaan, kun tautia on

jo maassa. Lisäksi muutama haastateltu korosti, että tilannetta helpotti huomattavasti, että taudin leviäminen Suomeen vei aikaa. Vastaisuudessa kriisi saattaa alkaa Suomesta, jolloin aikaa reagoida jää huomattavasti vähemmän.

Osa haastatelluista kuitenkin nosti tärkeäksi sen, että ylipäätään on harjoiteltu, ja tilanne olisi voinut olla paljon huonompikin, jos mitään harjoituksia ei olisi ollut. Lähes kaikki haastatellut olivat kuitenkin sitä mieltä, että vastaisuudessa pitäisi ehdottomasti harjoitella enemmän, ja kun seuraava kriisi tulee eteen, valmiuden on oltava paremmalla tasolla. Osa haastatelluista myös nosti esiin, ettei kaikkeen kuitenkaan voi varautua harjoittelemalla, vaan kriisitilanteissa on aina yllättäviä elementtejä.

Oppien kokoamista tästä kriisistä pidettiin tärkeänä, jotta voidaan ymmärtää, miten vastaisuudessa voidaan toimia paremmin. Tämä ei koske pelkästään vastaavanlaisia kriisejä, vaan kaikkia kriisejä ylipäätään. Usean haastatellun mukaan on erittäin tärkeää nyt arvioida, millaisia riskejä ja potentiaalisia kriisejä on olemassa. Vaikka pandemiaan pitää varautua paremmin ja tämä pitää huomioida varautumisen kaikissa näkökulmissa, seuraava kriisi voi olla ihan toisenlainen, esimerkiksi kyberkriisi tai ympäristökriisi. Erilaisia uhkia, jotka voivat olla hyvin ennakoimattomiakin, todettiin olevan olemassa, ja kaikkien ratkaisuun pitää olla keinot ja niitä pitää harjoitella. Tällä hetkellä on lähinnä varauduttu sotilaallisiin kriiseihin, ja tämä näkyy myös siinä, että niitä on pääasiassa harjoiteltukin. Muutama haastateltu nosti esiin, että nimenomaan valtakunnallista valtionhallinnon valmiusharjoitusta ja maanpuolustuskurssia pitäisi laajentaa kattamaan eri tyyppisiä kriisejä, mukaan lukien pandemia. Lisäksi harjoituksia voisi olla useammankin kerran vaalikaudessa. Usea haastateltu toi edellä mainittujen asioiden lisäksi esiin sen, ettei varautuminen saa jäädä rahasta kiinni, vaan siihen tulee investoida riittävästi. Varautumattomuus kriisitilanteisiin kriisin tullessa kohdalle koituu kalliimmaksi kuin varautuminen etukäteen.

Usea haastateltu korosti, että kaikkien ministeriöiden pitäisi uusien oppien valossa päivittää varautumissuunnitelmansa. Tärkeänä teemana nostettiin myös se, että näitä suunnitelmia pitää nimenomaan kehittää harjoittelemalla. Myös turvallisuusstrategian päivitys ja tarkastelu nousivat kehityskohteina. Tähän liittyen esiin tuli myös se, että kun strategioita ja suunnitelmia tehdään, niitä pitäisi kyetä myös noudattamaan, muuten ne ovat jollakin tapaa viallisia. Vaikka varautumissuunnitelmiin sisältyy globaali pandemiakin, eivät suunnitelmat vastanneet tätä kriisiä.

Etukäteen suunniteltu organisoituminen, johtaminen ja toiminnan koordinaatio

Kuten luvuissa 4.3.1 ja 4.3.2 jo mainittiin, vahvempaa johtamista ja toiminnan koordinaatiota vaaditaan kriisitilanteisiin. Johtamisjärjestelmä ei tällaisenaan sopinut kriisioihin, joten sitä täytyy haastateltujen mukaan kehittää. Usea haastateltu korosti myös, että johtamisen pitäisi perustua kriisioloissakin lainsäädännön mukaisiin ja jo perustettuihin rakenteisiin. Pitäisi olla etukäteen selkeytetty ja konkretisoitu, miten koronakriisin kaltaiseen tilanteeseen reagoidaan valtionhallinnossa ja valmiita rutiineja olisi hyvä olla olemassa. Olisi tärkeää pohtia, miten voidaan tehdä joustavasti ja nopeasti päätöksiä kriisitilanteessa. Rakenteet, roolit, vastuut sekä toimivaltuudet pitäisi usean haastatellun mukaan määrittää selkeiksi etukäteen. Näiden rakenteiden pitäisi myös mahdollistaa saumattomampi poikkihallinnollinen toiminta. Lisäksi on tärkeää optimoida toimintaa strategisen päätöksenteon ja operatiivisen toteuttamisen välillä sillä tavoin, että asiat saadaan nopeasti viedyksi operatiiviselle tasolle toteutukseen. Eli koordinaatorakenteiden pitäisi olla valmiiksi suunnitellut ja olemassa. Tätä pidettiin isona osana varautumista. Lisäksi korostettiin, että myös organisoitumista ja rakenteita tulisi testata ja kehittää harjoitusten ja simulaatioiden kautta. Organisoitumisen, päätöksenteon ja vastuualueiden suunnittelun ja kehittämisen suhteenkin esiin nousi vahvasti se, että erilaiset mahdolliset kriisit tulee etukäteen tunnistaa ja huomioida.

Varautuminen eri hallinnollisissa ulottuvuuksissa

Alueellinen ja paikallinen pandemiavarautuminen koettiin myös huonoksi. Esimerkiksi sairaanhoitopiirit eivät olleet usean haastatellun mukaan varautuneita. Niin alueellisten kuin paikallistenkin viranomaisten tulisi varautua ja harjoitella paremmin kriisitilanteita. Ja vaikka valtioneuvoston, alueellisten ja paikallisten viranomaisten pitää itse varautua paremmin, niin usea haastateltu korosti myös, että kaikkien pitäisi varautua ja harjoitella yhdessä. Toimintaa pitäisi harjoitella yhdessä eri kriisitilanteita varten, jotta sujuvat ja suorat käytännöt kriisinhallintaan ovat mahdollisia tulevaisuudessa. Viranomaisten yhteistyö koettiin siis olennaiseksi kehittämisen kohteeksi tulevaisuuden varautumista ajatellen. Tähän kokonaisuuteen muutama haastateltu lisäsi myös yksityisen sektorin sekä kansainvälisen ulottuvuuden, jota on avattu enemmän seuraavassa kappaleessa.

Eryteisesti poliittisten päättäjien haastatteluissa nousi esiin myös kansainvälisen varautumisen tarkastelu ja kehittäminen. Millaisia kansainvälisiä sopimuksia voitaisiin tehdä pandemiatilanteen varalta esimerkiksi liittyen testauslaitteisiin ja huoltovarmuuteen? Millaiset valmiudet EU-tasolla pitää olla ja miten kansainvälisesti varaudutaan? Pohjoismaista yhteistyötä ja EU-yhteistyötä pidettiin erityisen tärkeänä. Usean haastatellun mukaan EU:sta ei juurikaan ollut tässä kriisissä apua, ja EU:n terveysturvallisuusrooli pitäisi saada selkeäksi. EU ei ollut valmistautunut, ja yhteistyön aloittaminen

EU:n kanssa koronakriisin hallitsemiseksi alkoi liian myöhään. Haastatellut nostivat esiin, että EU:ta olisi voitu hyödyntää tilannekuvien jakamisessa, suojarusteiden yhteishankinnoissa sekä erilaisissa toimenpiteissä ja rajoituksissa.

Huoltovarmuus

Tulevaisuutta ajatellen tärkeänä teemana varautumisen kannalta esiin nousi myös huoltovarmuuden tärkeys. Huoltovarmuutta koskevat epäselvyydet olivat merkki siitä, ettei kriisiin ollut varauduttu. Varmuusvarastoja pitäisi tarkasti seurata ja niiden riittävyys on kriittisen tärkeää. Huoltovarmuudesta huolehtiminen on myös erittäin tärkeää ennen kriisiä, ei vasta silloin, kun kriisi on käsillä. Varastojen täyttämiseen kriisioloissa ei myöskään ollut varauduttu. Muutama haastateltu lisäsi, että pitää olla selkeys esimerkiksi materiaalien hankintojen vastuusta ja että huoltovarmuuskeskus joutui keväällä rooliin, joka ei tosiasiallisesti kuulunut sille. On tärkeää huomioida, ettei globaalissa kriisissä ulkomailtakaan välttämättä saada suojarusteita, kun muut maat eivät halua myydä niitä rajojensa ulkopuolelle. Huoltovarmuudenkin suhteen pitäisi haastateltujen mukaan tehdä yhteistyötä kansainvälisesti, erityisesti EU-tasolla ja Pohjoismaiden välillä.

Lainsäädännöllinen varautuminen

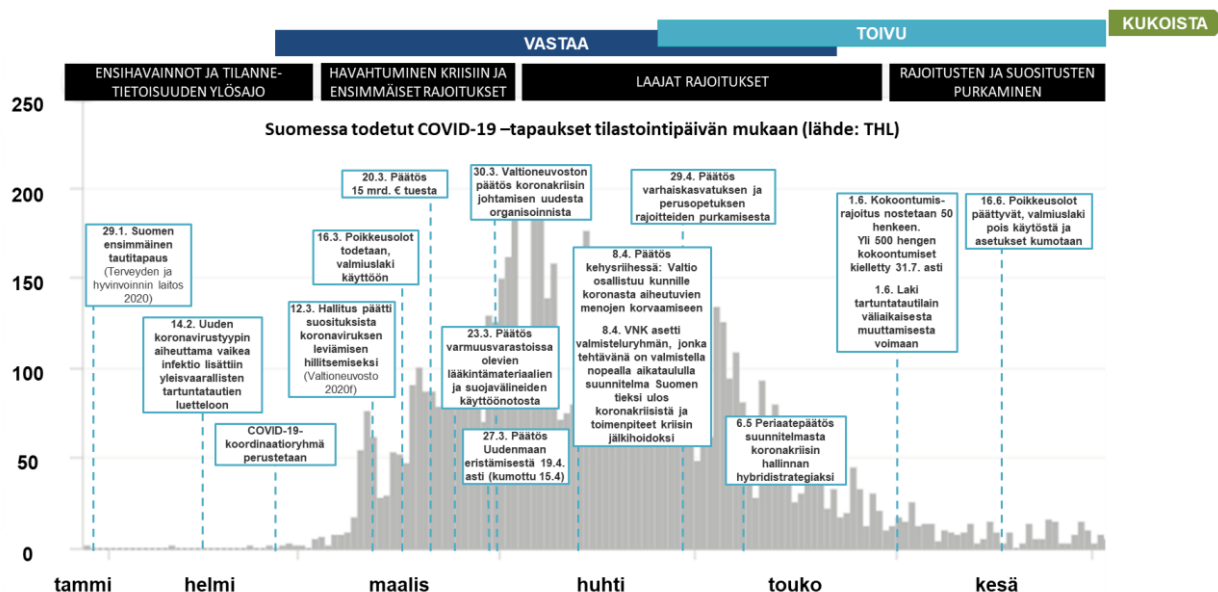
Kuten luvussa 4.1.4. jo kuvailtiin, lainsäädännön valmius on noussut vahvasti esiin haastatteluissa. Erittäin moni haastateltu nosti esiin, ettei ollut olemassa sopivaa lainsäädäntöä tällaisen pandemian hallintaan. Kevään tilanteeseen ja vastaavanlaisiin tilanteisiin oli valmiuslain lisäksi erittäin vähän erilaisia instrumentteja käytössä. Muutama haastateltu totesi tämän olevan perustuslaillinen ongelma. Usean haastatellun mukaan valmiuslain tarkastelu ja päivittäminen on erittäin tärkeää tulevaisuudessa. Valmiuslakiin on listattu erilaisia kriisityyppejä, muttei olla riittävän kokonaisvaltaisesti arvioitu, miten niihin varaudutaan. Juuri epidemian hallintaan valmiuslaki ei haastateltujen mukaan sovellu, vaikka epidemia onkin tunnistettu valmiuslaissa kriisin aiheuttajana. Valmiuslain painopiste on usean haastatellun mukaan sotilaallisissa kriiseissä. Olisi tärkeää arvioida, miten se oikeasti soveltuu erilaisiin tilanteisiin, muihinkin kuin sotilaallisiin kriiseihin. Valmiuslaki osoittautui siis puutteelliseksi sisällöltään, esimerkiksi koskien elinkeinoelämän rajoittamista tai kokoontumista rajoittavaa lainsäädäntöä. Myös sen sovelluksessa koettiin olevan ongelmia, mikä johtikin perustuslakivaliokunnan antamaan kritiikkiin. Siksi haastatteluissa tuotiinkin esiin valmiuslain kohdalla valmiiden asetuspohjien tekeminen helpottamaan lain soveltamista ja valmistelutyötä.

Haastatellut nostivat lisäksi esiin, että lainsäädäntöä tulisi ylipäättään päivittää soveltuvammaksi erilaisiin kriisitilanteisiin, erityisesti pandemiatilanteisiin, myös muidenkin

kuin valmiuslain osalta. Lainsäädännön ylipäätään tulisi tunnistaa erilaisia tilanteita ja luoda mahdollisuudet reagoida eri kriiseihin. Keväällä ”normaali” lainsäädäntö ei haastateltujen kokemusten mukaan taipunut tarvittaviin rajoitustoimiin eikä ylipäätään ollut tarpeeksi kattavaa epidemian hallinnan tarpeisiin. Valmius lainsäädännössä näkyisi parempana valmisteluna ja lyhyempinä läpimenoaikoina eduskunnassa. Nyt lainsäädäntö ei ollut valmista, esimerkiksi koulujen sulkemista tai kokoontumisten ja ravintolatoiminnan rajoittamista ajatellen. Erityisenä tarkastelua vaativana lakina valmiuslain lisäksi mainittiin tartuntatautilaki. Haastatellut nostivat esiin, että myös lainsäädäntöä pitää testata ja kehittää harjoittelemalla.

5 Toimenpiteet ja ehdotukset valtioneuvoston kriisijohtamisen kehittämiseksi

Kun yhteensovitetään haastatteluista kerätty kokemusaineisto ja Deloitteen *Vastaa – Toivu – Kukoista* -viitekehys, voidaan huomata, että valtioneuvosto on toiminut monilta osin kahden ensimmäisen vaiheen mukaisesti. Aikajanelle, johon on kuvattu tartuntamääriä sekä tapahtumien ja päätöksenteon kulkua, on kuvassa 4 yhdistetty Deloitteen viitekehjksen kolme vaihetta.



Kuva 4 Tapahtumien eteneminen ja Deloitteen viitekehjksen kolme vaihetta (Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto 2020; Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos 2020; Valtioneuvosto 2020f)

Vastaa-vaiheelle on ominaista, että päätöksenteko on nopeaa ja rajoituksia asetetaan. Toimenpiteet ja päätökset liittyvät vahvasti terveydenhuollon kapasiteetin varmistamiseen. Haastatteltujen mukaan valtioneuvosto toimi keväällä juuri näin. Terveydenhuollon materiaalien, esimerkiksi suojavälineiden, takaaminen sen sijaan koettiin epäonnistuneeksi ja tunnistettiin myös selkeänä kehityskohteenä. Esimerkiksi yksityistä sektoria olisi voitu hyödyntää nopeammin tässä. Kansalaisviestintän näkökulmasta kriisin vakavuus onnistuttiin viestimään hyvin, ja isossa kuvassa monet haastatellut pitivät kansalaisviestintää onnistumisena. Toisaalta haastatte-

luissa nostettiin esiin ajoittainen viestinnän koordinaation puute, mikä näkyi epäselvyyksinä ja ristiriitaisuuksina eri tahojen viestinnän välillä. Testaus ja jäljittäminen ei noussut haastatteluissa esiin suurena onnistumisena eikä toisaalta epäonnistumisenakaan. Kehityskohteena haastateltujen mukaan yksityistä sektoria olisi tässä pitänyt hyödyntää jo aikaisemmassa vaiheessa ja enemmän. *Vastaa*-vaiheeseen kuuluu tyypillisesti myös yritysten ja yksilöiden taloudellinen tukeminen. Vaikka haastateltujen mukaan talousnäkökulma jäikin terveystalouden varjoon päätöksenteossa, muutamat nostivat esiin sen, että yrityksiä avustettiin taloudellisesti. Tässä kohtaa on kuitenkin tärkeä huomioida, että haastatellut koostuivat valtion keskushallinnon ja eduskunnan edustajista, eikä tässä selvityksessä kuultu esimerkiksi yritysten tai elinkeinoelämän kantaa asiaan.

Toivu-vaiheelle ominaista on rajoituksista luopuminen ja pyrkimys palata takaisin ”normaaliin”. Näin alkoikin tapahtua loppukeväästä ja rajoitusten puron oikea-aikaisuudesta oltiin yhtä mieltä. *Toivu*-vaiheeseen kuuluu myös seuraavaan aaltoon varautuminen. Muutama haastateltu nosti esiin, että seuraavaan aaltoon olisi pitänyt varautua jo aiemmin. Asiaa ei suoraan haastateltavilta kysytty, mutta kukaan haastatelluista ei nostanut esiin, että selvityksen tarkastelujaksolla olisi varauduttu hyvin seuraavaan aaltoon. Mitä tulee *Toivu*-vaiheessa korostuvaan talousnäkökulmaan, haastateltujen mukaan talous tuli vahvemmin näkökulmana mukaan päätöksentekoon myöhemmin keväällä, muun muassa Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän kautta. Kuitenkaan talousnäkökulman ei koettu missään vaiheessa korostuneen.

Haastattelutuloksiin perustuen voidaan todeta valtioneuvoston toimineen *Vastaa*- ja *Toivu*-vaiheissa osin Deloitte mallin mukaisesti. On kuitenkin keskeistä ottaa huomioon, että esimerkiksi yritystukien ja kansalaisviestinnän osalta näkemys on yksipuolinen, eikä kokonaisvaltaista, puolueetonta arvioita voida näistä antaa tämän selvityksen aineistoon pohjautuen.

Kukoista-vaiheeseen ei tarkasteluajanjaksolla olla laajemmin vielä päästy, sillä pandemia ei vielä tätä selvitystä laadittaessa ole ohi. *Kukoista*-vaiheeseen kuuluu esimerkiksi uusien toimintatapojen ja -mallien rakentaminen pitäen silmällä, miten pandemiin voidaan jatkossa paremmin varautua ja miten valtion resilienssiä kriiseissä voidaan kehittää. Lisäksi tärkeitä asioita ovat seuranta- ja tiedonkeruumekanismien kehittäminen sekä lainsäädännön muokkaaminen soveltuvammaksi tilanteisiin. Haastateltujen nostamat kehitysehdotukset ja varautumiseen liittyvien puutteiden korjaaminen tukevat tätä ajattelua. *Kukoista*-vaiheen osalta kuva 5 esittää ylätasoisesti, miten kriiseihin voidaan varautua paremmin valtioneuvostossa tulevaisuudessa ja miten valtioneuvostotason toimintaa voidaan kehittää. Kuva perustuu sekä Deloitte mallin *Kukoista*-vaiheeseen että haastateltujen kriisinhallintaa koskeviin kehitysehdotuksiin.



Kuva 5 Kriisinhallinnan kehittämisen toimenpiteet

Ensimmäinen ohjaava kysymys on; minkälaisia riskejä ja kriisejä on olemassa ja miten niihin voi varautua. Kuten haastattelutkin nostivat esiin, näin laajasti vaikuttavaan kriisiin ei ollut varauduttu. Mutta kuten haastattelut totesivat, seuraava kriisi voi olla hyvinkin erilainen kriisi, se voi olla toisenlainen pandemia tai täysin muun tyyppinen kriisi. On tärkeää tunnistaa, minkälaisia uhkia Suomella on edessä, ennen kuin aletaan luomaan tai kehittämään kriisijohtamisen malleja. Tämän ohjaavan kysymyksen alle, kuvan keskelle on nostettu kolme pääkehityskohdetta, jotka kaikki muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Tätä kokonaisuutta tulisi nyt myös parantaa arvioimalla, kehittämällä ja testaamalla. Testaamisen voi toteuttaa esimerkiksi harjoittelemalla tai simulaatioiden avulla.

Organisoituminen ja johtaminen nousivat vahvasti esiin kehityskohteina haastattelussa. Kriisijohtamisen mallien ei koettu olevan soveltuvia kevään tilanteeseen ja uusia elimiä perustettiin. Haastateltujen mukaan nyt on noussut esiin tarve tarkastella rakenteita ja suunnitella roolit ja vastuut eri hallinnonaloille, ryhmille ja henkilöille kriisejä varten. Usean haastatellun mukaan nimenomaan normaaliolojen organisoitumista pitäisi kehittää niin, että samat rakenteet voisivat olla käytössä myös kriisien aikana, koska uudet rakenteelliset muutokset kriisin aikana tuovat aina mukanaan ongelmia. Tässäkin tapauksessa usealle haastatellulle jäi epäselväksi esimerkiksi COVID-19-koordinaatioryhmän ja COVID-19-operaatiokeskuksen rooli. Myös johtamisvastuu kriisitilanteissa pitäisi jatkossa olla selkeämpi. Usean haastattelun mukaan johtamisvastuun pitäisi olla vahva nimenomaan valtioneuvoston kansliassa. Roolien, vastuiden ja toimivaltuuksien tulisi ylipäättään olla selkeitä kriisioloissa niin hallinnonaloilla valtioneuvostossa kuin toimijoilla sen ulkopuolellakin.

Selkeällä organisoitumisella voidaan tehostaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja toiminnan koordinaatiota valtioneuvostossa, varmistaa hyvä ja tehokas valmistelutyö sekä yhteensovittaa strateginen ja operatiivinen toiminta paremmin. Valtioneuvoston organisoitumisessa on kuitenkin eri hallinnonalojen lisäksi huomioitava lukuisat sidosryhmät, joiden kanssa yhteistyö on todella tärkeää. Kuva 6 esittää valtioneuvoston keskeisiä sidosryhmiä kriisijohtamisessa. Kuvassa olevien laatikoiden koolla tai värityksellä ei oteta kantaa toimijoiden merkittävyyteen, eikä laatikoiden sijainnilla oteta kantaa toimivaltasuhteisiin.



Kuva 6 Valtioneuvosto ja sille keskeisiä sidosryhmiä kriisitilanteessa

Kriisiyhteistyössä ja varautumisessa on tärkeää tunnistaa yhteistyökumppanit ja ympäristö, jossa toimitaan. Yhteistyö, viestintä ja toiminnan koordinaatio koettiin haasteelliseksi keväällä erityisesti valtioneuvostossa sisäisesti, eri hallinnonalojen välillä. Poikkihallinnollista yhteistyötä pitää siis jatkossa kehittää siten, että se toimisi niin kriisi- kuin normaalioloissakin. Mutta tämä ei tapahdu pelkästään rakenteita ja toimintatapoja kehittämällä, vaan vaatii myös muutosta kulttuurissa. Yhteistyössä eduskunnan kanssa ei ilmennyt haastattelussa ongelmia, mutta tämäkin on tärkeä osa kriisinhallinnan kokonaisuutta. Lisäksi yhteistyötä ja toiminnan koordinaatiota voidaan kehittää myös kansainvälisessä verkostossa, erityisesti EU-tasolla ja Pohjoismaiden välillä. Kansainvälisen näkökulman lisäksi yhteistyötä ja myös viestintää voidaan kehittää niin virastojen kuin alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Tätä kautta myös tieto kulkee paremmin ja alueelliset näkökulmat tulevat paremmin osaksi päätöksentekoa.

Yksityistä sektoria olisi haastateltujen mukaan voitu hyödyntää enemmän ja nopeammin esimerkiksi suojarusteiden valmistuksessa. Tulevaisuudessa on tärkeää myös kartoittaa, mikä on yksityisen sektorin rooli erilaisissa kriisitilanteissa ja millaista yhteistyötä sen kanssa voidaan rakentaa. Kun yhteistyö, viestintä ja toiminnan koordinaatio toimivat valtioneuvostossa ja sen eri relevanttien tahojen välillä, päästään nopeammin parempiin lopputuloksiin, kyetään tasapainottamaan työkuormaa ja saamaan monipuolisempia ja kokonaisvaltaisempia tietopohjia. Haastatelluilla oli hyvin

eriäviä käsityksiä tietopohjasta ja sen laadukkuudesta sekä muiden maiden kokemusten hyödyntämisestä keväällä. Tämä voi johtua osittain haastateltujen erilaisista rooleista ja tiedontarpeesta tai käsitteen erilaisesta tulkinnasta. Se voi toisaalta myös viitata siihen, että kaikilla ei välttämättä ollut samaa tietoa käytössään tai yhteistyö ja toiminnan koordinaatio eivät ole olleet riittävällä tasolla. Tilannekuvien jakaminen ja yhdistäminen on tärkeää poikkihallinnollisesti, kansainvälisesti ja alueiden, esimerkiksi kuntien, kanssa.

Kuten haastatellutkin nostivat esiin, lainsäädännön tarkastelu on tulevaisuudessa hyvin tärkeää. Kevään kriisinhallintaa tukevaa optimaalista lainsäädäntöä ei ollut. Valmiuslain käyttöönotto koettiin oikeaksi ratkaisuksi, mutta sekään ei haastateltujen mukaan tarjonnut täysin oikeita keinoja nimenomaan pandemian hallintaan. Pandemioiden kannalta tulisi miettiä, miten valmiuslakia ja tartuntatautilakia voitaisiin kehittää niihin soveltuvimmiksi, mutta tärkeää on arvioida laajemminkin lainsäädännön soveltuvuutta pandemioihin ja muun tyyppisiin kriiseihin ylipäätään.

6 Johtopäätökset

Tämä selvitys käsitteli koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttöönoton kokemuksia. Selvityksen tavoitteena oli valtioneuvoston toiminnan oppien kokoaminen tammikuun 2020 alusta kesäkuun loppuun. Selvityksessä kerättiin virtuaalisin henkilöhaastatteluin kokemus- ja näkemysaineistoa päätöksenteosta, viestinnästä, tiedonkulusta, tilannekuvista, toiminnan koordinaatiosta ja viranomaisten yhteistyöstä sekä organisoitumisesta. Selvityksessä hyödynnettiin soveltuvien osien lisäksi Deloitte omia viitekehystä koronakriisin hallintaan. Haastateltujen näkemykset olivat osin linjassa Deloitte viitekehysten *Vastaa-* ja *Toivu-*vaiheiden kanssa. *Kukoista-*vaiheeseen ei olla selvityksen laatijan näkemyksen mukaan vielä kriisinhallinnassa juurikaan päästy, mutta haastateltujen kokemukset valtioneuvoston kehityskohteista olivat kuitenkin hyvin pitkälti linjassa tämän vaiheen sisällön kanssa.

Haastateltujen näkemysten mukaan, valtioneuvoston kevään toimilla päästiin kokonaisuudessaan hyvään lopputulokseen, erityisesti terveydellisestä näkökulmasta. Lisäksi haastatteluissa myös korostettiin, että taloudellisestikin Suomi kärsi keväällä suhteellisen vähän. Tulisi kuitenkin arvioida, miten Suomen elinkeinorakenne on vaikuttanut taloudelliseen pärjäämiseen. Haasteena on ylipäätään arvioida, millainen ja kuinka suuri vaikutus milläkin toimenpiteellä on ollut epidemian leviämiseen ja talouteen. Tämän suhteen suosittelimmekin jatkotutkimusta, laajasti eri näkökulmista.

Kevään toimissa onnistumisina esiin nousi valtioneuvoston kyky tehdä nopeita ja oikea-aikaisia päätöksiä epävarmoissa olosuhteissa ja ylläpitää toimintakykynsä. Valtioneuvosto myös priorisoi kriisitilanteen muun toiminnan edelle ja teki yhteisymmärryksessä töitä yhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi. Lisäksi hallituksen ja opposition koettiin toimineen hyvin yhteistyössä. Muita onnistumisia olivat hyvä epidemiologinen tietopohja, valmiuslain käyttöönotto ja siitä luopuminen sekä onnistunut kansalaisviestintä, jolla saatiin viestittyä tilanteen vakavuus ja täten kyettiin vaikuttamaan epidemian etenemiseen.

Kehityskohteina nousi esiin hallituksen neuvotteluiden tehokkuuden varmistaminen ja valmistelutoiminnan parantaminen. Päätöksiin ja tietopohjaan tarvitaan myös kokonaisvaltaisempaa ja strategisempaa, pidemmän aikavälin otetta. Kokonaisvaltaisella otteella viitataan eri näkökulmien, kuten terveydellisen, taloudellisen ja perusoikeudellisen näkökulman arviointiin ja yhteensovittamiseen. Lisäksi tähän liittyy myös eri alueiden ja niiden eroavaisuuksien huomioiminen päätöksenteossa. Selkeitä kehityskohteita tunnistettiin myös organisoitumisessa ja johtamisessa sekä vastuiden ja toimivaltuuksien määrittelyssä. Lisäksi yhteistyön ja tiedonkulun parantaminen sekä valtioneuvoston sisällä että valtioneuvoston ja sen ulkopuolisten toimijoiden välillä on sel-

keä kehityskohde. Muita kehityskohteita valtioneuvostolle ovat lainsäädännön kehittäminen soveltuvammaksi pandemian ja muidenkin kriisien hallintaan, laaja varautuminen ja harjoittelu erilaisia kriisejä varten sekä ristiriidattoman, strategisen ja koordinoitun viestinnän järjestäminen ja toteutus.

Haastatellun joukon ollessa suuri, on luonnollista, että eri teemoista nousee erilaisia näkemyksiä. Haastatellut olivat kuitenkin pääpiirteittäin samaa mieltä päätöksenteon ja valmistelun, heikon sisäisen viestinnän, organisoitumisen, johtamisen ja toiminnan koordinaation suhteen. Näissä esiintyi toki myös eriäviä näkemyksiä, esimerkiksi päätöksenteossa sen suhteen, onko koko hallituksen osallistuminen neuvotteluihin hyvä asia. Erityisen yhtenäisiä kokemukset olivat koskien valmiuslain käyttöönottoa ja siitä luopumista, kansalaisviestintää ja varautumista. Eniten näkemyseroja haastateltujen välillä esiintyi tietopohjan ja tilannekuvan laadukkuudessa sekä muiden maiden kokemusten hyödyntämisessä. Tämä johtunee siitä, että tietopohjissa- ja tarpeissa ja muiden maiden kokemusten hyödyntämisessä on ollut eroja ministeriöiden välillä ja myös siitä, että toiminnan koordinaatio on ollut puutteellista. Mitä tulee näkökulmiin päätöksenteossa, eriäviä mielipiteitä oli myös lukuisia. Selkeä yhtenäinen linja kuitenkin oli se, että keväällä korostunut terveysturvallinen näkökulma oli perusteltu, mutta vei muilta näkökulmilta tilaa, ja että alueita ei huomioitu riittävästi päätöksenteossa.

Selkeitä näkemyseroja virkamiesten ja poliittisten päättäjien välillä ei ollut useita. Virkamiehet korostivat vahvemmin kokonaisvaltaisen päätöksenteon tärkeyttä, yhteistyön kehittämistä yksityisen sektorin kanssa sekä heikkoa viestintää hallinnonalojen välillä. Virkamiehet kokivat myös COVID-19-koordinaatioryhmän onnistuneemmaksi, kuin poliittiset päättäjät, vaikka osa poliittisista päättäjistäkin koki ryhmän olleen toimiva. Poliittiset päättäjät korostivat enemmän hallituksen neuvotteluiden tehostamista, vahvempaa johtamisotetta valtioneuvoston kanslialle sekä kansainvälisen varautumisen tärkeyttä. Mitä tulee poliittisten roolien ja virkamiesroolien sekoittumiseen keskenään, poliittiset päättäjät ja virkamiehet molemmat tunnistivat tämän, mutta lähestyivät sitä hiukan eri näkökulmista. On kuitenkin huomioimisen arvoista, etteivät ryhmien väliset näkemuserot olleet kovin merkittäviä.

Perustuen haastatteluihin kerättyyn aineistoon ja Deloitteen koronakriisin hallinnan viitekehityksen *Kukoista*-osioon, Deloitte loi mallin valtioneuvostolle kriisinhallinnan kehittämisen toimenpiteistä. Mallin ensimmäinen ohjaava kysymys on se, millaisia riskejä ja kriisejä on olemassa ja miten niihin voidaan varautua. Ennen kun kehitystoimiin ryhdytään, on tärkeää tunnistaa, millaisia uhkia Suomi voi kohdata. Malli koostuu kolmesta pääkehityskohteesta:

- organisoituminen ja johtaminen
- yhteistyö, toiminnan koordinaatio ja näkökulmien yhteensovittaminen
- lainsäädäntö

Edellä mainitut kehityskohteet muodostavat yhdessä kokonaisuuden ja vaikuttavat toinen toisiinsa. Tätä kokonaisuutta voidaan parantaa ensin arvioimalla, sitten kehittämällä ja lopulta testaamalla. Mallin taustalla on jatkuvan parantamisen ajatus.

Sen lisäksi, että valtioneuvoston eri toimien vaikutuksia ja vaikuttavuutta tulisi arvioida laajasti eri näkökulmista, suosittelen jatkotutkimuksen tekemistä myös tämän selvityksen teemoista, mutta eri rajauksilla. Tässä selvityksessä haastateltiin henkilöitä vain keskushallinnosta ja eduskunnasta, eikä valtioneuvoston toimintaa arvioitu niiden ulkopuolelta. Olisi tärkeää myös arvioida, miten muut toimijat, kuten esimerkiksi alueelliset viranomaiset, ovat kokeneet valtioneuvoston kriisijohtamisen ja millaisia kehitysehdotuksia he tuovat esiin. Lisäksi on tärkeää tarkastella tämänkin selvityksen teemoja eri aikajänteellä. Kriisi alkoi Suomessa keväällä 2020, mutta jatkuu yhä, eikä sen päättymisestä ole vielä varmuutta. On tärkeää arvioida, millaista valtioneuvostotason toiminta on ollut tämän selvityksen aikajänteen jälkeen, ja myös reflektoida viimeaikaisista toimintaa tämän selvityksen tulosten valossa.

Liitteet

Liite 1 Yleinen haastattelurunko

Vastuut:

- Mitä vastuita ja tehtäviä teillä on ollut koronakriisiin liittyen tammikuun alusta kesäkuun loppuun? Minkälaisessa päätöksenteossa olette ollut mukana?

Kokemukset valtioneuvoston koronatoimista (avoimia kysymyksiä):

- Missä valtioneuvosto onnistui kokemuksenne mukaan erityisen hyvin?
- Miten valtioneuvosto olisi voinut toimia paremmin? Mitä kehitettävää näette kevään toimissa?

Päätöksenteko kriisin aikana:

- Mikä koronavirusta koskevassa valtioneuvoston päätöksenteossa on toiminut hyvin kriisin aikana? Mikä huonosti?
- Millaisella tietopohjalla tilannekuva muodostettiin alati muuttuvassa tilanteessa? Miten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista hyödynnettiin?
- Miten paljon muiden maiden kokemuksia hyödynnettiin (saatiin tietoa) ja kuinka paljon muiden maiden mallit vaikuttivat suomalaisiin ratkaisuihin?
- Miten valtioneuvostotason päätöksenteossa ja johtamisessa pystyttiin ottamaan huomioon laajempi koko yhteiskuntaa huomioiva näkökulma (aluehallinto, kunnat ja sairaanhoitopiirit jne.)? Miten alueelliset erot ja alueiden eriävät tilanteet huomioitiin? Miten tätä voisi kehittää?
- Miten päätöksissä on huomioitu taloudellinen / terveydellinen / perusoikeudellinen näkökulma ja näiden väliset suhteet?
- Miten arvio valmiuslain käyttöönotto- ja luopumistarpeista syntyi ja miten olette kokenut valmiuslain käyttöönoton ja siitä luopumisen? Mitä kehitettävää näette koskien valmiuslakia ja sen soveltamista?

Viestintä ja tiedonkulku liittyen koronakriisiin:

- Mikä kriisin aikaisessa viestinnässä ja tiedonkulussa on toiminut hyvin ja millaisia haasteita niiden osalta on tunnistettu? Onko viestintä ollut riittävää, relevanttia ja oikea-aikaista?
 - Viestintä viranomaisten välillä ja virkamiesten kesken
 - Viestintä kansalaisille
 - Viestinnän vastaanotto

Organisoituminen, yhteistyö ja toiminnan koordinaatio liittyen koronakriisiin:

- Millaisia keskeisiä organisoitumiseen liittyviä haasteita on tunnistettu? Mikä onnistui hyvin?
- Miten toiminnan koordinaatio sujui ja mitä kehitettävää näette tältä osin?
- Miten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on sujunut koskien kriisiä?

Varautuminen, eteneminen ja toimenpiteet kriisin eri vaiheissa:

- Miten kyseiseen kriisiin oli varauduttu? Miten voisi varautua paremmin?
- Ovatko valtioneuvoston kriisijohtamisen toimenpiteet olleet oikeanlaisia ja oikea-aikaisia ottaen huomioon kriisin eri vaiheet?

Summaus:

- Miten kriisinhallintaa voisi mielestänne kehittää?

Lähteet

Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä (2020a). Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridistrategiaksi. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. Saatavissa: https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/21411573/VN_2020_12.pdf [Viitattu 21.12.2020].

Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä (2020b). Koronakriisin jälkihoito ja jälleenrakennus. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:17. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162272/VN_2020_17.pdf?sequence=2&isAllowed=y [Viitattu 21.12.2020].

Finlex (2011). Valmiuslaki. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552> [Viitattu 07.12.2020].

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020). Asettamispäätös: COVID 19 -epidemian tilannekuva- ja mallinnusryhmä. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/21475529/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Covid+19+epidemian+tilannekuva+ja+mallinnusryhm%C3%A4.pdf/6538c86c-2df6-6643-5ef1-6f4aec35de28/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+Covid+19+epidemian+tilannekuva+ja+mallinnusryhm%C3%A4.pdf> [Viitattu 21.12.2020].

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (2020). Lasten ja nuorten hyvinvointi koronakriisin jälkihoidossa – Lapsistrategian koronatyöryhmän raportti lapsen oikeuksien toteutumisesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:21. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162318/VN_2020_21.pdf?sequence=7&isAllowed=y [Viitattu 21.12.2020].

Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (2020). Suomessa todetut COVID-19 –tapaukset tilastointipäivän mukaan. <https://thl.fi/fi/> [Viitattu 17.09.2020].

Turvallisuuskomitea. N.d. Valmiuspäälliköt ja valmiussihteerit. Saatavissa: <https://turvallisuuskomitea.fi/turvallisuuskomitea/valmiuspaallikot-valmiussihteerit/> [Viitattu 12.11.2020].

Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Tilannetietoa koronakriisin vaikutuksista. Saatavissa: <https://tem.fi/tilannetietoa-koronakriisin-vaikutuksista> [Viitattu 21.12.2020].

Valtioneuvosto. N.d. Viestinnän yhteistyömalli. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/viestintastrategia/viestinnan-yhteistyomalli> [Viitattu 21.12.2020].

Valtioneuvosto (2020a). Tiedote: Valtioneuvoston koronajohtamista vahvistettiin. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valtioneuvoston-koronajohtamista-vahvistettiin> [Viitattu 12.11.2020].

Valtioneuvosto (2020b). Valtioneuvoston johtaminen koronatilanteessa. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/valtioneuvoston-johtaminen> [Viitattu 12.11.2020].

Valtioneuvosto (2020c). Tiedote: Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi> [Viitattu 07.12.2020].

Valtioneuvosto (2020d). Tiedote: Valtioneuvoston periaatepäätös suunnitelmasta koronakriisin hallinnan hybridistrategiaksi. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valtioneuvoston-periaatepaatos-suunnitelmasta-koronakriisin-hallinnan-hybridistrategiaksi> [Viitattu 07.12.2020].

Valtioneuvosto (2020e). Tiedote: Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käytöstä luovutaan – poikkeusolot päättyvät tiistaina 16. kesäkuuta. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-mukaisten-toimivaltuuksien-kaytosta-luovutaan-poikkeusolot-paattuvat-tiistaina-16-kesakuuta> [Viitattu 07.12.2020].

Valtioneuvosto (2020f). Tiedote: Hallitus päätti suosituksista koronaviruksen leviämisen hillitsemiseksi. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-paatti-suosituksista-koronaviruksen-leviamisen-hillitsemiseksi> [Viitattu 21.12.2020].

Valtioneuvoston kanslia. N.d. Tilannekeskustoiminta. Saatavissa: <https://vnk.fi/turvallisuus-ja-varautuminen/tilannekeskustoiminta> [Viitattu 12.11.2020].

Valtioneuvoston kanslia (2020). Asettamispäätös: Valtioneuvoston kanslian COVID-19 operaatiokeskuksen käynnistäminen ja ministeriöiden yhteyshenkilöverkoston asettaminen. Saatavissa: <https://vnk.fi/documents/10616/334456/Covid-19+operaatiokeskus+asettamispäätös/4e73a7b3-6bd1-1e79-f4c5-dbb3374efd4d> [Viitattu 12.11.2020].

Valtioneuvoston kanslian istuntoyksikkö (2020). Valtioneuvoston istuntotiedotteet.

Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto (2020). Toimenpideseuranta hallituksen linjauksista ja päätöksistä koronavirustilanteessa. Versio 2.10.2020.

Vihriälä, V. – Holmström, B. – Korkman, S. – Uusitalo, R. (2020). Talouspolitiikan strategia koronakriisissä. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:13. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13.pdf?sequence=48 [Viitattu 21.12.2020].